

Háskóli Íslands  
Hugvísindasvið  
Sagnfræði

**Undanfari að viðurkenningu Íslands á  
fullveldi og sjálfstæði Palestínu 1987–2011**

Ritgerð til BA-prófs í sagnfræði  
Guðmundur Arnar Guðmundsson  
Kt: 020879-5649  
Leiðbeinandi: Valur Ingimundarson  
Janúar 2018

## Ágrip

Í ritgerðinni verður fjallað um þær breytingar sem urðu á afstöðu íslenskra stjórnvalda til Palestínumálsins frá síðari hluta 9. áratugarins til ársins 2011 þegar þau viðurkenndu sjálfstæði Palestínu. Þróun stjórnáttengsla Íslands við Palestínu verður sett í samhengi við almenn viðhorf til deilna Palestínumanna og Ísraels á Íslandi og á alþjóðavettvangi á þessu tímabili. Stefna einstakra íslenskra stjórnáttaflokka verður greind og aðkomu þeirra að þróun diplómáttiska samskipta við Palestínu gerð skil. Einnig verður skoðað hvaða áhrif félagslegir þrýstihópar, einkum Félagið Ísland-Palestína, höfðu á stefnu íslenskra stjórnvalda og afstöðu stjórnáttamanna.

Færð verða rök fyrir því setja verði viðurkenningu á sjálfstæði Palestínu í samhengi við minni áhrif Bandaríkjanna, helsta stuðningsríki Ísraels, á íslenska utanríkisstefnu á þessu tímabili og aukna samvinnu við önnur Norðurlönd í Palestínumálinu. Þótt samúð með málstað Palestínumanna hafi einkum komið fram í tíð vinstri stjórna á dögum kalda stríðsins var það ekki algilt. Þannig varð ákveðin stefnubreyting í utanríkisráðherratið Steingríms Hermannssonar í samsteypustjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokk og Alþýðuflokks á árunum 1987–1988, þótt ekki hafi verið samstaða um hana, einkum vegna andstöðu sjálfstæðismanna. Með henni hófst það ferli sem lauk árið 2011. Það gekk fyrst út á að gera ekki upp milli Palestínumanna og Ísraels í deilunum fyrir botni Miðjarðarhafs og síðar að styðja Palestínu með beinum hætti með því að viðurkenna sjálfstæði þess í trássi við vilja Ísraels. Vinstri stjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, sem tók við völdum árið 2009, bar úrslitaábyrgð á því að skrefið var stigið til fulls með stuðningi við ríki Palestínu. Til að koma því máli í gegn skipti einnig miklu máli að Sjálfstæðisflokkur, sem var tregur til að taka málstað Palestínumanna í andstöðu við Ísraels, var utan ríkisstjórnar, þótt hann hafi að lokum setið hjá við afgreiðslu þingsályktunartillögu á Alþingi um viðurkenningu Íslands á sjálfstæði Palestínu.

## Efnisyfirlit

1	Inngangur .....	4
2	Breytt afstaða íslenskra stjórnvalda til Palestínumanna 1988–1989 .....	6
2.1	Viðurkenning Íslands á Frelssamtökum Palestínumanna (PLO) .....	9
2.2	Áherslubreytingar með nýjum utanríkisráðherra .....	11
3	Formleg samskipti við PLO.....	13
4	Deilt um afstöðuna til Palestínumálsins .....	19
4.1	Viðurkenning Íslands á sjálfstæði Palestínu .....	20
5	Niðurstöður .....	23
6	Heimildaskrá.....	26

## 1 Inngangur

Palestína er nafn á landi sem tæknilega séð er ekki til. Í rúmlega hálfra öld hafa Arabar og Ísraelar deilt um svæðið sem áður fyrr hét Palestína, en er nú á valdi Ísraels. Saga þess hefur verið lituð af átökum í margar aldir og enn er ekki séð fyrir endalok hennar. Þegar Sameinuðu þjóðirnar ákváðu að skipta svæðinu í tvö ríki Gyðinga og Palestínumanna eftir síðar heimsstyrjöld,<sup>1</sup> var það aðeins Ísrael sem var stofnað árið 1948. Af ýmsum ástæðum, sem m.a. rekja má til hernáms Ísraels, hafa Palestínumenn ekki enn getað stofnað ríki, þótt mörg ríki hafi viðurkennt Palestínu á alþjóðavettvangi.

Eftir lok kalda stríðsins glæddust vonir um að finna mætti lausn á þeim átakamálum sem enn voru til staðar, ekki síst milli Ísraels og Palestínumanna. Margar tilraunir hafa verið gerðar til að koma á friði á svæðinu, en án árangurs. Frá lokum síðari heimsstyrjaldar hefur umheimurinn verið vitni að miklu ofbeldi sem báðir aðilar hafa gerst sekir um. Lengi vel naut Ísraelsríki mikils stuðnings á alþjóðavettvangi, en en nú samúðin mun meiri í garð Palestínumanna það á einnig við hér á Íslandi.

Ísland hefur á síðustu árum verið meðal þeirra ríkja sem hafa verið í fararbroddi þeirra sem stutt hafa málstað Palestínu á alþjóðavísu.<sup>2</sup> Hápunkturinn á þeirri vegferð var viðurkenning Íslands á sjálfstæði og fullveldi Palestínu árið 2011. Fram að 9. áratug 20. aldar hafði stuðningur Íslands aðallega legið hjá Ísraelum. Eins og Valdimar Unnar Valdimarsson sagnfræðingur benti á var það aðeins í stjórnartíð vinstri stjórna, þar sem samúð með málstað Palestínumanna kom fram í kosningahegðun íslenskra stjórnvalda á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Annars var stefnan reist á þeim hægri áherslum sem Sjálfstæðisflokkurinn hafði einkum mótað.<sup>3</sup> Þar var tekið mið af bandarískum hagsmunum, sem m.a. má rekja til varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna og aðildarinnar að NATO. Jakob Snævar Ólafsson telur einnig að ólík afstaða íslenskra vinstrimanna og hægrimanna hafi sýnt að það hafi skipt máli hver sat við stjórnvölin á Íslandi þegar kom að áherslum í samskiptunum við Ísraela og Palestínumenn.<sup>4</sup> Í BA ritgerð sinni lýsir hann hvernig samskipti Íslands og Ísraels

---

<sup>1</sup> *Unispal*. 3.9 1947. A/364. Question of Palestine/Majority plan(partition), Minority plan( Federal State) UN Special Committee on Palestine( UNSCOP) - Report .

<sup>2</sup> Ögmundur Jónasson, „Ræddi stuðning Íslands við Palestínu“, *MBL*, 29. janúar 2014.

<sup>3</sup> Valdimar Unnar Valdimarsson, *Ísland í eldlínu alþjóðamála*, bls. 216-222.

<sup>4</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 56.

kólnuðu með árunum samfara auknum stuðningi við málstað Palestínu. Í grein Gunnars Þórs Bjarnasonar er þessi saga einnig rakin.<sup>5</sup>

Í þessari ritgerð verður sjónum beint að samskiptun við Palestínumenn með það fyrir augum að greina þær breytingar sem urðu á afstöðu Íslenskra stjórnvalda frá 9. áratugnum til ársins 2011 þegar þau viðurkenndu sjálfstæði Palestínu. Í BA-ritgerði sinni hefur Hanna Ragnheiður Ingadóttir greint sjálfa ákvörðunina út frá kenningum um mótunarhyggju og aukið vægi evrópskra þátta í íslenskri utanríkisstefnu.<sup>6</sup> Tekið verður mið af þessum rannsóknum í greiningu á sögulegum aðdraganda þess að íslensk stjórnvöld stigu skrefið til fulls í stuðningi sínum við Palestínumenn. Fyrir utan tvær vinstri stjórnir á árunum 1956–1958 og 1971–1974 voru íslensk stjórnvöld voru mjög hliðholl stefnu Bandaríkjanna í deilunum fyrir botni miðjarðarhafs. Það var ekki fyrr en Steingrímur Hermannson, formaður Framsóknarflokks, ákvað að réttlæta áherslubreytingu gagnvart Palestínumönnum með skírskotun til þess að Íslendingar þyrftu að marka sjálfstæðari utanríkisstefnu að það breytingarferli hófst sem hér verður lýst. Rakið verður hvernig hann lagði grundvöllinn að vinsamlegum samskiptum við Palestínumenn í utanríkisráðherratið sinni á árunum 1987–1988.<sup>7</sup> Eins og hér verður sýnt var það síðan eftirmaður hans sem formaður Framsóknarflokksins og utanríkisráðherra, Halldór Ásgrímsson, sem markaði þá stefnu að formlega skyldi líta á ísraelsk stjórnvöld og forystumenn PLO sem jafnréttháa gagnvart íslenskum stjórnvöldum, þótt það þýddi ekki að tekið yrði upp formlegt stjórnmalasamband við Palestínu.

Ekki er unnt að líta svo á að samskiptin við Bandaríkin hafi hætt að skipta máli, enda skipti Ísland miklu máli fyrir hernaðarhagsmuni þeirra á 9. áratug 20. aldar þegar Reagan-stjórnin var við völd. Og eins og lögð verður áhersla á hér er það einföldun að gera því skóna að afstaðan til Palestínumanna hafi aðeins breyst vegna þess að vinstri menn fóru með utanríkismálin. Hvorki Jón Baldvin Hannibalsson, formaður Alþýðuflokksins, né Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, formaður Samfylkingarinnar, gengu eins og langt í utanríkisráðherratið sinni og þeir Steingrímur og Halldór í stuðningi sínum við Palestínumenn. Ástæðan var heldur ekki sú að vonlaust var að ná fram

---

<sup>5</sup> Gunnar Þór Bjarnason, „Ísland og Ísrael“, *Þjóðmál*, 2:2 (2006), bls. 75–81.

<sup>6</sup> Sjá Hanna Ragnheiður Ingadóttir, „Ákvörðun íslenskra stjórnvalda að viðurkenna sjálfstæði og fullveldi Palestínu“, bls. 35.

<sup>7</sup> Sjá einnig Sigríður Þorgrímsdóttir og Jakob F. Ásgeirsson, *Stjórnarráð Íslands 1964–2004*, bls. 130; Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson, *Stjórnarráð Íslands 1964–2004*, bls. 141.

áherslubreytingum vegna þess að samstarfsflokkurinn, Sjálfstæðisflokkurinn, hafi komið í veg fyrir það. Framsóknarflokkurinn starfaði einnig með Sjálfstæðisflokknum á árunum 1987–1988 og aftur á tímabilinu 1995–2007. En auk dvínandi áhrifa Bandaríkjanna á utanríkisstefnuna má engu að síður færa rök fyrir því að það hafi skipt miklu máli að Sjálfstæðisflokkurinn hafi verið utan stjórnar þegar ákvörðunin um viðurkenningu á sjálfstæði Palestínnum var tekin.

Ritgerðinni er að miklu leyti reist á gögnum utanríkisráðuneytisins, sem ekki hafa verið gerð aðgengileg áður. Henni er skipt í þrjá hluta. Í fyrsta kafla verður fjallað um það ferli sem leiddi til þess að Alþingi samþykkti þingsályktunartillögu um að Ísland ætti að eiga vinsamlega samskipti við PLO og þar með leggja að jöfnu málstað Ísraels og Palestínu. Í öðrum kafla verður sjónum beint að aðdraganda þess að formleg samskipti komust á milli Íslands og PLO. Og í þriðja kafla verður fjallað um viðurkenningu Íslands á fullveldi og sjálfstæði Palestínu þegar samsteypustjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – grænt framboð var við völd.

## 2 Breytt afstaða íslenskra stjórnvalda til Palestínnumanna 1988–1989

Málstaður Palestínnumanna fékk mun meiri stuðning á alþjóðavettvangi eftir að afleiðingar fyrstu *Intifata* uppreisnarinnar (1987–1993) á hernumdu svæðunum urðu ljósar. Viðbrögð Ísraelsmanna við uppreisninni voru harðlega gagnrýnd og samúð almennings í garð Palestínnumanna jókst til muna eftir að fjölmiðlar fluttu fréttir af átökunum. Þessi viðhorf komu einnig fram hér á landi. Jafnan er litið svo á að þáttaskil hafi orðið árið 1988 vegna afstöðubreytingar íslenskra stjórnvalda gagnvart baráttu Palestínnumanna. Þau eru rakin til þeirrar stefnu sem Steingrímur Hermannsson, þáverandi utanríkisráðherra, markaði. Hann leit svo á að fram að þessu hefðu íslensk utanríkismál snúist um afstöðuna til herstöðvarinnar á Keflavíkurflugvelli og aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu.<sup>8</sup> Hins vegar hefðu Íslendingar vanrækt það verkefni að móta utanríkisstefnu í öðrum málum.<sup>9</sup> Íslensk stjórnvöld hefðu verið „of fylgispök Bandaríkjamönnum“ og að Framsóknarflokkur hefu átt þátt í að framfylgja þeirri stefnu. Á flokksþingi Framsóknarflokksins árið 1986 lýsti hann því yfir að nú væri

---

<sup>8</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 193.

<sup>9</sup> Sama, bls. 194.

kominn tími til að marka sjálfstæðari utanríkisstefnu.<sup>10</sup> Með þetta í huga tók hann við embætti utanríkisráðherra tæpu hálfu ári síðar og áréttaði þá afstöðu sína í viðtali við *Tímann*: „Utanríkisstefnan hefur út af fyrir sig verið ósjálfstæð....hefur mér stundum þótt við gjarnan hlustað gagnrýnislaust á það sem t.d. vinir okkar í Atlantshafsbandalaginu ákveða og hegða okkur eftir því“.<sup>11</sup>

Eftir að samsteypustjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks var mynduð árið 1987 var Steingrímur óhræddur við að beita valdi sínu sem utanríkisráðherra til að breyta stefnu Íslands á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Um það mátti sjá í áliti hans um að ekki væri nægilega gætt að sjálfsákvörðunarrétti þjóða líkt og Vestur- Sahara. Það var gert í trássi við vilja Sjálfstæðismanna, sem brugðust illa við.<sup>12</sup> Ástæðu þessara viðbragða taldi Steingrímur vera þá að í flestum tilvikum vék hann frá stefnu Bandaríkjamanna og fylgdi frekar að stefnu annarra Norðurlanda.<sup>13</sup> Það kom honum á óvart hve „sjálfstæðismenn voru ótrúlega uppstökkir þegar Bandaríkjamönnum var sýnd harka“ en hann vildi ekki láta það hafa áhrif á afstöðu sína sem hann taldi vera í samræmi við vilja meirihluta þjóðarinnar.<sup>14</sup>

Breytt stefna í málefnum Palestínnumanna var hluti af þessari nýju „sjálfstæðu“ utanríkisstefnu. Hún kom fyrst fram í skýrslu Steingríms til Alþingis, um utanríkismál í febrúar 1988. Þar var Ísrael gagnrýnt fyrir framkomu sína gagnvart Palestínnumönnum með þeim orðum að þeir hefðu hrakið palestínsku þjóðina úr landi sínu. Jafnframt var bent á að ítrekaðar tilraunir framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna til að kalla saman friðarráðstefnu deiluaðila árið 1987 hefðu mistekist því að ríkisstjórn Ísraels hefði hafnað öllum slíkum tillögum.<sup>15</sup> Með skýrslunni var sleginn annar tónn en hingað til gagnvart Ísrael og ábyrgðin á stöðu mála frekar lögð á þeirra herðar en Palestínnumanna. Í skýrslunni var því ennfremur haldið fram að Palestínnumenn berðust „enn árangurslítið fyrir rétti til að eignast aftur sitt fyrra föðurland eða a.m.k. hluta af því

---

<sup>10</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 194.

<sup>11</sup> „Markvissari stefna í utanríkisviðskiptum“, *Tíminn* 1. ágúst 1987, bls. 10-11.

<sup>12</sup> „Ísland hefur breytt um afstöðu til tíu tillagna hjá SP“, *Morgunblaðið* 18. desember 1987, bls. 54.

<sup>13</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 209.

<sup>14</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 195 og 210.

<sup>15</sup> Skýrsla Steingríms Hermannssonar utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál (Lögð fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987-1988).

og stofna þar sjálfstætt ríki“.<sup>16</sup> Í umræðum Alþingis um skýrsluna var Steingrímur enn harðari í gagnrýni sinni á framkomu Ísraelsmanna á hernumdu svæðunum:

Ég hygg að allir þeir sem stutt hafa tilverurétt Ísraelsríkis hljóti að hafa orðið fyrir mjög miklum vonbrigðum með það sem gerist nú á herteknu svæðunum. Mér sýnist ekki unnt að líkja því við neitt annað en hin verstu hryðjuverk. Þessi verk hafa verið sýnd alheimi af þeim fjölmiðlum sem hafa komist inn á þessi svæði, oft í óþökk stjórnvalda, ef ekki alltaf. Þau eru því okkur miklu nálægari en annars væri. Engin þjóð, enginn einstaklingur, óháð stuðningi við rétt Ísraelsríkis til sinnar tilveru, getur stutt morð á börnum, ófrískum konum, gamalmönnum o.s.frv., eins og þarna á sér stað.<sup>17</sup>

Fréttir af afstöðu utanríkisráðherra bárust fljótt til eyrna stjórnmaladeildar PLO sem sendi yfirlýsingu til sendiráðs Íslands í París þar sem afstöðu utanríkisráðherra og stuðningi við réttindi Palestínu var fagnað.<sup>18</sup> Fram að þessu hafði enginn íslenskur ráðherra gagnrýnt Ísraela jafn harkalega og lýst yfir jafn afgerandi samúð með málstað Palestínumanna. Það var einnig mjög sjaldgæft að ráðherra frá vestrænu ríki viðhefði slík ummæli. Með þessu steig Steingrímur fyrsta skrefið í átt að formlegri viðurkenningu á því að málstaður Palestínumanna ætti jafnan rétt og málstaður Ísraels. Enn var þó deilt um stefnubreytingu íslenskra stjórnvalda, enda voru sjálfstæðismenn henni andvígir. En hér var engu að síður um þáttaskil að ræða. Upp frá þessu hættu íslensk stjórnvöld endanlega að standa frekar með Ísraelum í deilunum fyrir botni Miðjarðarhafs.<sup>19</sup>

Sú spurning vaknar hvers vegna Steingrímur ákvað að beita sér í þessu máli, enda hafði hann aldrei sýnt málstað Palestínumanna sérstakan áhuga.<sup>20</sup> Vafalaust var ein ástæðan sú að hann vildi marka sjálfstæðari stefnu í utanríkismálum, eins og hann sagði sjálfur. En leiða má að því líkur að önnur skýring hafi ekki síður skipt máli. Hann vildi að Íslendingar beittu „sér fyrir friði og sjálfsákvörðunarrétti þjóða og gegn ofbeldi og ofríki hvar og hvenær sem tækifæri gæfist“.<sup>21</sup> Hann taldi að Íslendingar gætu unnið

---

<sup>16</sup> Skýrsla Steingríms Hermannssonar utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál (Lögð fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987-1988).

<sup>17</sup> Steingrímur Hermannsson, Umræður um skýrslu utanríkisráðherra, 25. febrúar 1988.

<sup>18</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 1999. B-155. Telex skeyti PLO til sendiráðs Íslands í París, 22. mars 1988.

<sup>19</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 31.

<sup>20</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 29–30.

<sup>21</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 211.



betur að þeim málum og nefndi sérstaklega „deilur araba og Ísraela og afstöðuna til aðskilnaðarstefnu hvíta minnihlutans í Suður-Afríku“, þar sem hann vildi að íslensk stjórnvöld tækju afdráttarlausa afstöðu.<sup>22</sup> Því má draga þá ályktun að Steingrímur hafi talið að framferði Ísraelsmanna í garð Palestínumanna vera óréttlæt看legt og því hefði hann þurft að fylgja sannfæringu sinni með því að verja málstað hinna síðarnefndu.

## 2.1 Viðurkenning Íslands á Frelsissamtökum Palestínumanna (PLO)

Um það var lengi deilt bæði hérlendis og erlendis hver væri lögmætur málsvari Palestínumanna. Steingrímur Hermannsson taldi að Frelsissamtök Palestínu, PLO, ættu að gegna því hlutverki og fá að taka þátt í samningaviðræðum Ísraela og Palestínumanna.<sup>23</sup> Þessi afstaða var eldfim á þessum tíma því margir litu svo á að PLO væru hryðjuverkasamtök, þar á meðal sjálfstæðismenn. Skiptar skoðanir voru um það atriði meðal landsmanna en aukinn fjöldi fólks hafði snúist til þeirrar skoðunar að PLO væru lögmæt fulltrúasamtök Palestínumanna. Þessi skoðun fékk einnig aukið vægi í utanríkisráðuneytinu eftir að Steingrímur tók við embætti utanríkisráðherra. Það má sjá af skýrslu um stöðu PLO og ástandið í Mið- Austurlöndum, sem embættismenn unnu fyrir utanríkisráðherrann. Þar kemur fram að líta yrði á PLO sem „eina samnefnarann“ sem Palestínumenn hefðu, þótt greina megi ákveðnar efasemdir um samtökin. Á einum stað í skýrslunni segir t.d. að ekki sé „hægt að óska sér að PLO hverfi“ og á öðrum að Palestínumenn séu „vart representaðir af öðum í dag en PLO“.<sup>24</sup>

Í fjölmiðlum lýsti Steingrímur yfir stuðningi við málstað Palestínumanna m.a. í útvarpsviðtali við Elías Davíðsson, einn forvígsmanna félagsins Ísland-Palestína. Þar ítrekaði Steingrímur fyrri yfirlýsingar sínar og þá sérstaklega að Íslendingar ættu að styðja sjálfsákvörðunarrétt þjóða. Í viðtalinu var hann spurður um möguleikann á því að hitta formann PLO, Yasser Arafat og jafnvel bjóða honum til Íslands? Steingrímur svaraði að „það væri afar fróðlegt og kæmi vel til athugunar“.<sup>25</sup> Viðbrögðin létu ekki á sér standa. Þorsteinn Pálsson lýsti yfir því að ríkisstjórnin mundi engin samskipti eiga

---

<sup>22</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls.211-212.

<sup>23</sup> Steingrímur Hermannsson. Umræður um stjórn Ísraelsmanna á herteknu svæðunum, 17. mars 1988.

<sup>24</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 1999. B-155. Nokkur atriði um stöðu PLO og ástandið í Mið-austurlöndum, 29. mars 1988, bls. 1 og 6.

<sup>25</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 214.

við samtökin sem væru hryðjuverkasamtök.<sup>26</sup> Ekki kæmi til greina að taka upp slíkar viðræður.<sup>27</sup>

Þessi harða afstaða Þorsteins var í samræmi við þá afstöðu Sjálfstæðisflokks að ganga ekki í berhögg við stefnu Bandaríkjanna. Á sama tíma höfðu bandarísk stjórnvöld sem gistiríki Sameinuðu þjóðanna lýst því yfir að loka ætti skrifstofum PLO hjá samtökunum, þrátt fyrir mótmæli margra stjórnarereindreka þar, en ekkert varð úr því á endanum.<sup>28</sup> Forsætisráðherra reyndi líka að gera sem minnst úr þessu máli með að segja að „heimurinn fylgist nú varla með af andakt þó að formaður Framsóknarflokksins ræði við einhvern skæruliðaleiðtoga“.<sup>29</sup> Þessi niðrandi ummæli um samráðherra voru óvenjuleg, en það skal haft í huga að afstaða Íslands til málsins var harðari en annarra Norðurlanda. Sumir utanríkisráðherrar Norðurlanda höfðu átt fundi með fulltrúum PLO, þár á meðal með Arafat sjálfum.<sup>30</sup>

Eftir fundi með utanríkisráðherrum Noregs og Svíðþjóðar í lok mars 1988, átti Steingrímur fund með Dr. Eugene Makhlouf, fulltrúa PLO í Stokkhólmi, sem vakti mikið fjaðrafok á Íslandi.<sup>31</sup> Steingrímur tjáði fulltrúa PLO að hann styddi eindregið tilverurétt Ísraelsríkis en einnig þann rétt Palestínnumanna að tilnefna sína eigin fulltrúa og að hann væri fús til að hitta Arafat leiðtoga PLO.<sup>32</sup> Ekkert varð þó úr þeirri heimsókn vegna andstöðu Þorsteins Pálssonar, forsætisráðherra.<sup>33</sup> Í framhaldinu átti Steingrímur fund með Sten Anderson, utanríkisráðherra Svíþjóðar, þar sem hinn síðarnefndi gagnrýndi framferði Ísraelsmanna og þá sérstaklega skoðun Yitzaks Shamirs forsætisráðherra Ísraels að Vesturbakkinn og Gaza tilheyrðu Ísrael „vegna túlkana á Biblíunni“.<sup>34</sup> Voru þeir Steingrímur og Anderson sammála um að þjóðarrétturinn yrði að gilda og að Palestínnumenn ættu rétt á eigin ríki.<sup>35</sup> Líklega hefur afstaða Steingríms styrkst eftir þennan fund, enda var mikill samhljómur með ráðherrunum.

---

<sup>26</sup> „Ósáttir um Arafat“, *Þjóðviljinn* 22. mars 1988, bls. 1.

<sup>27</sup> „Segir koma til greina að þjóða Arafat til Íslands“, *Morgunblaðið* 22. mars 1988, bls. 72.

<sup>28</sup> „Íhuga ályktun gegn Bandaríkjamönnum“, *DV* 22. mars 1988, bls. 22.

<sup>29</sup> „Opinberun Steingríms“. *Alþýðublaðið*, 23. mars 1988, bls. 8.

<sup>30</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 215.

<sup>31</sup> „Ágreiningur enn í stjórninni“, *Þjóðviljinn* 29. mars 1988, bls. 1. „Hver ráðherra ábyrgur fyrir sínum málum“, *Morgunblaðið*, 29. mars 1988, bls. 12.

<sup>32</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 1999. B-155. Frásögn. Viðræður fulltrúa PLO í Stokkhólmi og utanríkisráðherra í Stokkhólmi, 23. mars 1988, bls. 1–2.

<sup>33</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 216.

<sup>34</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 1999. B-155. Frásögn af fundi með Sten Andersen. 23. mars 1988.

<sup>35</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 1999. B-155. Frásögn af fundi með Sten Andersen. 23. mars 1988.

Steingrímur átti einnig stuttan fund með Yehiel Yatir, sendiherra Ísraels, á Fornebu-flugvellingnum í Osló þegar utanríkisráðherra var á leið til Íslands. Yatir bað um þennan fund vegna þess hvað haft hafði verið eftir ráðherranum í fjölmiðlum. Þar áréttaði Steingrímur afstöðu íslenskra stjórnvalda að stuðningur Íslendinga við Ísrael og öryggi þess væri óbreyttur. Hins vegar hefði umfjöllun fjölmiðla beint sjónum manna að hernáminu og ofbeldinu sem því fylgdi. Yatir sendiherra kvað Ísraelsmenn vera tilbúna til viðræðna við Palestínumenn, en ekki af þessu sauðahúsi („this type of people“) og átti hann þar við PLO. Steingrímur taldi samt nauðsynlegt að tryggja sjálfsákvörðunarrétt Palestínumanna, „jafnvel þó það þýddi, að þeir veldu PLO til forystu, og leiddi til stofnunar sjálfstæðs ríkis Palestínumanna“.<sup>36</sup>

Þessi afstaða var staðfest á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, en þar studdi Ísland ályktun þar sem mótmælt var þeim áformum bandarískra stjórnvalda að loka skrifstofu PLO hjá samtökunum. Einungis Bandaríkjamenn og Ísraelar greiddu atkvæði á móti en þetta var í fyrsta skipti sem íslensk stjórnvöld greiddu atkvæði með ályktun til stuðnings PLO.<sup>37</sup>

## 2.2 Áherslubreytingar með nýjum utanríkisráðherra

Steingrímur náði ekki að festa í sessi þær breytingar sem hann hefði gert á utanríkisstefnu Íslands varðandi Palestínu. Þegar hann varð forsætisráðherra árið 1988 ákvað eftirmaður hans í embætti utanríkisráðherra, Jón Baldvin Hannibalsson, að draga úr stuðningi við málstað Palestínumanna. Íslensk stjórnvöld sátu t.d. hjá í atkvæðagreiðslu um ályktun á allsherjarþingi SP, þar sem mannréttindabrot Ísraelsmanna á herteknu svæðunum voru fordæmd, en stjórnvöld á öðrum Norðurlöndum studdu hana.<sup>38</sup> Líkt og Jakob Snævar Ólafsson hefur bent á var hin norræna samstaða, sem Steingrímur Hermannsson hafði tekið þátt í og stutt, m.a. í Palestínumálinu, þar með brostin.<sup>39</sup> Jón Baldvin leit ekki svo á að ábyrgðin lægi eingöngu hjá Ísraelsmönnum og vildi ekki taka þátt í hertri alþjóðlegri gagnrýni á Ísrael

---

<sup>36</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 1999. B-155. Jón Egill Egilsson. Frásögn. 23. mars 1988.

<sup>37</sup> *Unispal.* 23.3 1988. A/RES/42/230. Committee on Relations with the Host Country report/ICJ order(unaniously adopted on 9 march 1988)—GA resolution.

<sup>38</sup> *Unispal.* 3.11 1988. A/RES/43/21. The uprising(intifadah) of the Palestinian people—GA resolution

<sup>39</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 32.

á vettvangi SP.<sup>40</sup> Hann fylgdi samt áfram þeirri stefnu sem Steingrímur hafði markað um að draga ekki taum Ísraels í deilum þeirra við Palestínumenn.

Jón Baldvin var þó fljótur að taka upp hanskan fyrir Ísraelsmenn í umræðum á Alþingi í tengslum við þingsályktunartillögu um deilur Ísraels og Palestínumanna seinni hluta árs 1988.<sup>41</sup> Tilefni hennar var *Intifada*-uppreisnin og voru umræður um hana mjög heitar. Það sama átti við um afstöðu Íslands í atkvæðagreiðslum Sameinuðu þjóðanna um það málefni. Hjörleifur Guttormsson, þingmaður Alþýðubandalagsins, gagnrýndi utanríkisráðherra harðlega vegna þessa. Hann sagði m.a. að „þessi flokkur [Alþýðuflokkur] sem hæstv. utanrrh. mælir fyrir, er hreint viðundur í viðhorfi til alþjóðamála miðað við þá afstöðu sem jafnaðarmenn víða um heim hafa tekið og mótað á sínum vegum í sambandi við vígbúnað og í sambandi við vandamálin fyrir botni Miðjarðarhafs, sérstaklega varðandi Palestínumálið“.<sup>42</sup> Hjörleifur var á því að utanríkisstefnan gæti alls ekki flokkast sem vinstri stefna.

Jón Baldvin svaraði að hann væri ekki á því að það hafi verið rangt að sitja hjá. Hann taldi að ályktanir SP sem fælu í sér einhliða fordæmingu á aðgerðum Ísraelsmanna mundu ekki leysa neinn vanda. Hann orðaði það svo:

Hverjir erum við að við þykjumst geta kveðið upp salómonsdom í því máli?.....Halda menn að þessar deilur hafi hafi byrjað í desember í fyrra?.....  
Leyfist mér að biðja þá þá menn sem eru Evrópubúar að hugsa svolítið aftur í tímann og setja sitt siðferðilega mat í svolítið sögulegt samhengi.<sup>43</sup>

Jón var talsvert gagnrýndur fyrir afstöðu sína og jafnvel sakaður um að styðja hryðjuverk.<sup>44</sup> Vissulega var það ofmælt, en þó þótti þingmönnum hann gera lítið úr árásum Ísraels á Palestínumenn og of viljugur til að taka upp varnir fyrir framferði þeirra.

Hinn 18. maí 1989 var þingsályktun samþykkt samhljóða á Alþingi þar sem lagður var að jöfnu tilveruréttur Ísraels og sjálfsákvörðunarréttur Palestínumanna og að

---

<sup>40</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 32.

<sup>41</sup> Jón Baldvin Hannibalsson, Umræður um afstöðu utanríkisráðherra á alþjóðavettfangi, 11. nóvember 1988.

<sup>42</sup> Hjörleifur Guttormsson, Umræður um afstöðu utanríkisráðherra á alþjóðavettfangi. 11.nóvember 1988

<sup>43</sup> Jón Baldvin Hannibalsson, Umræður um afstöðu utanríkisráðherra á alþjóðavettfangi, 11. nóvember 1988.

<sup>44</sup> Jónas Kristjánsson, „Ísland styður ofbeldi“, DV 12. nóvember 1988, bls. 14.

„Ísland ætti að hafa vinsamleg samskipti við Frelsissamtök Palestínu, PLO“.<sup>45</sup> Þar með var staðfest að málsvari Palestínumanna væri PLO og hefðu samtökin sama lögmæti í friðarviðræðum og stjórnvöld Ísraels. Jafnræði ætti að vera hér eftir og ekki standa eingöngu með Ísraelum í málefnum Miðausturlanda. Ferlið sem Steingrímur Hermannsson hafði hrundið af stað var orðin stefna Alþingis. Hann fylgdi henni síðar sjálfur eftir sem forsætisráðherra með því að heimsækja Yasser Arafat árið 1990.<sup>46</sup> Á fundinum var rætt um stöðu mála í deilum Palestínumanna við Ísrael. Arafat útskýrði að unnið væri að breytingum innan PLO og að hryðjuverk væru ekki lengur viðurkennd baráttuaðferð meðal þeirra, þótt hann neitaði því ekki að innan PLO væru öfgahópar sem væru ósáttir við stefnu samtakanna um að viðurkenna tilverurétt Ísraelsríkis. Bað hann að lokum Steingrím að skila þakklæti til íslensku ríkisstjórnarinnar vegna þingsályktunartillögu Alþingis og stuðnings þess við málstað Palestínumanna.<sup>47</sup>

### 3 Formleg samskipti við PLO

Eftir lok kalda stríðsins beitti Jón Baldvin Hannibalsson sér fyrir því á alþjóðavettvangi að Eustrasaltsríkin endurheimtu sjálfstæði sitt.<sup>48</sup> Það varð til þess að Palestínumenn reyndu að tengja saman sjálfstæðisbaráttu Eustrasaltsþjóðanna og Palestínumanna í samskiptum við íslensk stjórnvöld. Þegar Eugene Makhlouf, fulltrúi Frelsissamtaka Palestínu (PLO) kom hingað til lands í mars 1991 í boði félagsins Ísland-Palestínu (FÍP) tjáði hann Jón Baldvín að staða Íslands gagnvart Litháen væri „áhugaverð“ og að jákvætt yrði ef Ísland tæki svipaða afstöðu gagnvart Palestínu.<sup>49</sup> Þessu tilmælum var þó ekki fylgt. Eftir að Davíð Oddson formaður Sjálfstæðisflokks tók við forsætisráðherraembættinu í apríl 1991 varð ljóst að Sjálfstæðisflokkurinn vildi halda sig við þá stefnu sem hafði verið mörkuð fyrir utanríkisráðherratið Steingríms Hermannsonar og dró taum Ísraels.<sup>50</sup> Jón Baldvin, sem var einnig utanríkisráðherra í stjórn Davíðs, hafði ekki verið reiðubúinn að halda uppi einhliða gagnrýni á athöfnum

---

<sup>45</sup> Þingsályktun um deilur Ísraels og Palestínumanna, þskj. 1256, 102. mál, 111. löggjafarþing 1988–1989.

<sup>46</sup> ÞÍ. Forsætisráðuneytið 2002. B-15. Frétt frá forsætisráðuneytinu. Reykjavík, 14. maí 1990.

<sup>47</sup> Dagur B. Eggertsson, *Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson*, bls. 317.

<sup>48</sup> Sjá m.a. Björn Bjarnason, „Sjálfstæði Litháa undir sovéskum skriðdrekaþeltum“, *Morgunblaðið* 15. janúar 1991.

<sup>49</sup> „Íslendingar sýni sama frumkvæði gagnvart Palestínu og Litháen“ *Morgunblaðið* 15. mars 1991, bls. 25.

<sup>50</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 36.

Ísraela. Davíð var þó mun vinsamlegri í garð Ísraelsríkis en Jón Baldvin sem mislíkaði það mjög hvernig Ísraelar beittu sér í hinu svonefnda Mikson-máli sem snerist um ásakanir um stríðsglæpi á hendur Eistanum Evald Mikson eða Eðvald Hinrikssyn sem var með íslenskan ríkisborgararétt í Eistlandi í síðari heimsstyrjöld. Hann hafnaði m.a. boði um að sækja Ísrael heim vegna málsins.<sup>51</sup> Jón Baldvin hafði átt mestan þátt í að Ísland var fyrsta ríkið sem viðurkenndi sjálfstæði Eystrsaltsríkjanna. Hann hefur sennilega ekki viljað að grafið yrði undan pólitískri endurreisn þeirra eftir að Sovétríkin leystust upp árið 1991 með umfjöllun um samvinnu þeirra við nasista og þátttöku í helförinni á dögum síðari heimssyrjaldar.

Hins vegar jókst þrýstingur á stjórnvöld og alþingismenn vegna Palestínamálsins. Það var einkum félagið Ísland-Palestína sem sendi inn bréf, áskoranir og fyrirspurnir til ráðamanna í því skyn að fylgja málinu eftir.<sup>52</sup> Félagið hóf einnig að gefa út eigið tímarit, *Frjáls Palestína*, sem birti eingöngu greinar um málefni Palestínu. Þar voru birtar ferðasögur Íslendinga um svæðið og fréttir um helstu atburði. Einnig var þar að finna leiðbeiningar um hvernig hægt væri að sýna hug sinn í verki, t.d. að skrifa utanríkisráðherra bréf.<sup>53</sup> Sem dæmi um þann aukna þverpólitíska stuðning sem málstaður Palestínumanna fékk var að Árni Ragnar Árnason, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, en hann átti sæti í utanríkismálanefnd, skrifaði grein í *Frjálsa Palestínu*. Þar koma fram samúð í garð Palestínumann sem hann hitti og lýsingar á slæmum aðbúnaði þeirra á herteknu svæðunum.<sup>54</sup> Áður hafði hann verið einn þeirra sem tóku til máls á mótmælafundi við Alþingi þegar Simon Peres kom í heimsókn til landsins 1993.<sup>55</sup> En þótt Jón Baldvin væri gagnrýninn á framferði Ísraela var það ekki til þess að hann hefði frumkvæði að því að efla samskiptin við Palestínumenn. Á hinn bóginn jukust vonir á alþjóðavettvangi um að unnt yrði að ná einhvers konar málalmiðlun milli Ísraela og Palestínumanna þegar fyrstu *Intifada*-uppreisninni lauk árið 1993 og friðarsamkomulag milli Ísraela og PLO var undirritað sama ár.<sup>56</sup>

Eftir að Sjálfstæðisflokkur undir forystu Davíðs Oddssonar myndaði ríkisstjórn með Framsóknarflokki árið 1995 hvarf Jón Baldvin úr stóli utanríkisráðherra. Í

---

<sup>51</sup> Sjá m.a. Valur Ingimundarson, „Mikson-málið sem fortíðarvandi“.

<sup>52</sup> ÞÍ. Utanríkisráðuneytið 2011. B-696. Minnisblað Jóns Baldvins Hannibalssonar til Þ.I. og G.G. ,18. september 1991. Sjá einnig m.a. „Áskorun“, *Frjáls Palestína*, maí 1992, bls 6.

<sup>53</sup> „Hvað getum við gert?“ *Frjáls Palestína*, maí 1991, bls. 6.

<sup>54</sup> Árni Ragnar Árnason, „Öslað um helgar slóðir og vígaslóðir“, *Frjáls Palestína*, janúar 1994, bls. 4.

<sup>55</sup> „Mótmæli á torginu þegar Peres ræðir við Vigdís“, *Alþýðublaðið* 20. ágúst 1993, bls. 1.

<sup>56</sup> „Þetta er ákáflega mikilvæg byrjun“, *DV*, 10. september 1993, bls. 10.

fyrstu mátti ekki greina mikinn mun á yfirlýsingum eftirmanns hans, Halldórs Ásgrímssonar, formanns Framsóknarflokks, vegna Palestínumálsins. Hann gagnrýndi deiluaðila jöfnum höndum fyrir þau ofbeldisverk sem voru framin.<sup>57</sup> En innan árs varð breyting á stefnu íslenskra stjórnvalda, þegar þau ákváðu að vera í samfloti með öðrum Norðurlöndum og lýsa yfir stuðningi við ályktun allsherjarþings SP um sjálfsákvörðunarrétt Palestínumanna.<sup>58</sup> Jón Baldvin hafði neitað að styðja slíka ákvörðun ári áður.<sup>59</sup> Ein ástæða þess að Halldór ákvað að styðja við málstað Palestínumanna má rekja til þess hægagangs sem einkenndi friðarferlið, en hann taldi að Ísraelsmenn bæru mesta ábyrð á því.<sup>60</sup> Vafalaust hefur þrýstingur FÍP einnig haft sitt að segja.<sup>61</sup> Ljóst var að innan Framsóknarflokksins hafði stuðningur við Palestínumenn aukist. Stjórn félags ungra framsóknarmanna í Reykjavík sendi t.d. frá sér ályktun, þar sem utanríkisráðherra var hvattur til að „taka afstöðu gegn framferði ísraelskra stjórnvalda“ og gera sig ekki sekan um að sýna af sér „tvískinnung eins og Bandaríkjamenn“.<sup>62</sup>

Samkvæmt Oslóarsamkomulaginu var stefnt að því að PLO skyldi njóta frjálsra vöruviðskipta við Ísrael og önnur ríki. Litið var svo á að það væri lykilatriði í friðarferlinu og forsenda þess að Palestínumenn gætu byggt upp innviði á landsvæðum sínum. Innan EFTA hófust könnunarviðræður við PLO um gerð fríverslunarsamnings. Norðmenn lýstu óformlega yfir áhuga sínum yfir að leiða þessar fríverslunarviðræður við PLO fyrir hönd EFTA.<sup>63</sup>

Í október 1997 kom Omar Kitmitto, yfirmaður sendinefndar PLO í Osló, hingað til lands í opinbera heimsókn. Hann var einn þeirra sem gegndu meginhlutverki í gerð Oslóarsamningsins. Meðan á dvöl hans stóð, hitti hann m.a. Ólaf Ragnar Grímsson forseta Íslands, fulltrúa alþjóðadeildar utanríkisráðuneytisins og utanríkismálanefnd Alþingis.<sup>64</sup> Á fundi sínum með Jóni Agli Egilssyni, skrifstofustjóra alþjóðaskrifstofu og Grétu Gunnarsdóttur sendiráðunauti, ræddi hann þá erfiðleika sem hrjáðu landa hans

---

<sup>57</sup> *Unispal*. 12.11 2001. A/56/PV.48. Mideast situation—GA general debate—Verbatim record(excerpts).

<sup>58</sup> *Unispal*. 21.12. 1995. A/RES/150/140. Right of the Palestinian people to self-determination—GA Resolution.

<sup>59</sup> *Unispal*. 17.11.94. A/C.3/49/SR.35. Right to self-determination—GA Third Cttee Meeting records. A/RES/49/149. 23.12 1994. Right of the Palestinian People to self-determination- GA resolution.

<sup>60</sup> Halldór Ásgrímsson, Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkismál (munnleg skýrsla), 17. apríl 1997

<sup>61</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 42.

<sup>62</sup> „Mótmæli frá Íslandi“, *Frjáls Palestína*, desember 1997, bls. 8.

<sup>63</sup> *UTN*. B-215, Fastanefnd Íslands í Genf, Efta-PLO, Haukur Ólafsson 16. október 1997.

<sup>64</sup> „Ánægður með stuðninginn“, *DV*, 9. október 1997, bls. 9.

á heimastjórnarsvæðunum og möguleikann á því að gera fríverslunarsamning við Ísland á vettvangi EFTA. Einnig vildi hann kanna hug íslenskra stjórnvalda til „frekari samskipta“ á öðrum sviðum og benti á að Palestínumenn hefðu fastanefnd í Osló.<sup>65</sup> Kitmitto vonaðist til að hægt yrði að koma á formlegum samskiptum milli þjóðanna með stofnun sendiráðs.

Ef gerður yrði fríverslunarsamningur milli Íslands og Palestínumanna var rökrétt að einhvers konar sendiráðunautur á vegum PLO starfaði á Íslandi. Þrátt fyrir aukna samúð með málstað Palestínumanna var Halldór ekki reiðubúinn að koma á formlegum diplómátskum samskiptum milli þjóðanna. Í því fælist í raun viðurkenning á sjálfstæði Palestínu. Ekki var pólitískur stuðningur fyrir því í ríkisstjórninni, enda voru sjálfstæðismenn því mótfallnir. Reyndar könnuðu starfsmenn utanríkisráðuneytisins réttarstöðu PLO eftir fundinn með Omar Kitmitto. Þeir báðu fulltrúa íslensku sendiráðanna á öðrum Norðurlöndum um að „fljótupplýsa“ hvernig samskiptum norrænu ríkjanna við Palestínu væri háttað og þá sérstaklega hvort Palestínumenn hefðu þar sendiskrifstofu og hvort hún væri skilgreind eða skráð í diplómalista þjóðanna.<sup>66</sup> Í ljós kom að sendiskrifstofa PLO var skilgreind í Stokkhólmi sem „aðalfastanefnd“ (e. *General Delegation*), en var ekki skráð á diplómatalista og naut hvorki diplómátskra réttinda né hlunninda. Þó voru forstöðumaður og starfsmenn skrifstofunnar meðhöndlaðir líkt og um diplómata væri að ræða hvað varðar aðgang að ráðherrum og embættismönnum.<sup>67</sup> Það sama kom fram hjá hinum sendiráðunum fyrir utan Osló, þar sem skjöl og starfsmenn sendiskrifstofu Palestínumanna nutu ákveðinnar friðhelgi.<sup>68</sup>

Þessu máli var þó ekki fylgt eftir á Íslandi. Og það var ekki fyrr en eftir munnlegar fyrirspurnir FÍP að alþjóðaskrifstofa utanríkisráðuneytisins sendi minnisblað til ráðuneytisstjóra í því skyni að hvetja til þess að formleg ákvörðun yrði tekin. Spurt var „hvort ekki sé kominn tími til að íslensk stjórnvöld hugleiði að styrkja samskipti við Palestínumenn“ og hvort að skrifstofa þeirra í Osló gæti ekki skoðast sem skrifstofa

---

<sup>65</sup> *UTN*. B-215, Samskipti Ísland-Palestína, Frásögn, Gréta Gunnarsdóttir, Ísland-Palestína, 7. október 1997.

<sup>66</sup> *UTN*. B- 215, Skeyti frá utanríkisráðuneytinu til sendiráðið í Kaupmannahöfn, Stokkhólmi, Osló og Helsinki. Stimplað af J.E.E. 9. október 1997.

<sup>67</sup> *UTN*. B-215, Sendiráð Íslands í Stokkhólmi til utanríkisráðuneyti. Samskipti við Palestínu 10. október 1997.

<sup>68</sup> *UTN*. B-215, Alþjóðaskrifstofa. Minnisblað til ráðuneytisstjóra, samskipti Íslands og palestinskra stjórnvalda 4. júní 1998.



þeirra gagnvart Íslandi? Mælt var með því að skrifstofan hefði ekki diplómátíska stöðu, líkt og aðrar skrifstofur þeirra á öðrum Norðurlöndum, en ekki útilokað að það gæti breyst síðar. Alþjóðaskrifstofa lagði til að tillagan yrði borin upp á ríkisstjórnarfundi um að palestínskum stjórnvöldum yrði tilkynnt að íslensk stjórnvöld væru tilbúin að styrkja sambandið milli þjóðanna og „myndu fagna því að einhverri skrifstofu þeirra á Norðurlöndunum yrði falið að annast samskiptin við Ísland“.<sup>69</sup> Ekki er vitað hvort málið var tekið upp á ríkisstjórnarfundi, en ljóst var að stjórnvöld voru ekki reiðubúin á þessum tímamarki að veita því brautargengi.<sup>70</sup>

Í ágúst 1998 vakti FÍP athygli á því við Yasser Arafat að Ísland væri eitt Norðurlanda án palenstínskrrar sendinefndar.<sup>71</sup> Palestínsk yfirvöld tóku þá af skarið og tilnefndu Omar S. Kitmitto sem sendiherra og fólu honum að fara með mál palestínskra yfirvalda gagnvart Íslandi. Alþjóðaskrifstofa utanríkisráðuneytisins staðfesti þetta í minnisblaði til ráðuneytisstjóra og áréttaði þar fyrri afstöðu sín. Það benti jafnframt á að frá ályktun Alþingis 1989 hefði „mikið vatn runnið til sjávar og Palestínnumenn fengið sjálfstjórn....og palestínsk stjórnvöld með Yasser Arafat í fararbroddi hlotið alþjóðlega viðurkenningu sem fulltrúar palestínsku þjóðarinnar“.<sup>72</sup> Síðar á árinu sá alþjóðaskrifstofan sig tilneydda til að ítreka nauðsyn þess að tekin yrði afstaða sem fyrst til málsins því að félagið Ísland-Palestína og palestínsk stjórnvöld héldu uppi fyrirspurnum.<sup>73</sup> Farið var að vinna í málinu eftir þessa ítrekun. Í janúar 2000 var veitt formlegt samþykki fyrir því að Omar S. Kitmitto yrði forsvarsmaður Palestínu á Íslandi með aðsetur í Osló. Staða hans var í samræmi við þá sem hann hafði á öðrum Norðurlöndum. Honum var þar með ekki gert að afhenda trúnaðarbréf til forseta Íslands og sendinefndin fékk engin diplómataréttindi.<sup>74</sup> Með þessu skrefi lauk Halldór ferlinu sem Steingrímur Hermannsson hóf, en það fól í sér að íslensk stjórnvöld myndu hafa samskipti við bæði Palestínu og Ísrael. Hins vegar benti Halldór á það í ræðu, sem hann hélt á aðalfundi FÍP í mars 2000, að í þingsályktuninni frá árinu 1989 um að eiga

---

<sup>69</sup> *UTN*. B-215, Alþjóðaskrifstofa. Minnisblað til ráðuneytisstjóra, samskipti Íslands og palestínskra stjórnvalda 4. júní 1998.

<sup>70</sup> *UTN*. B-215 Alþjóðaskrifstofa, Minnisblað til ráðuneytisstjóra, Viðurkenning á fulltrúa palestínskra stjórnvalda gagnvart Íslandi. 16. maí 1999.

<sup>71</sup> Sveinn Rúnar Hauksson, „Palestína sjálfstætt ríki árið 2000“, *Morgunblaðið* 4. mars 2000, bls. 61.

<sup>72</sup> *UTN*. B-215 Alþjóðaskrifstofa, Minnisblað til ráðuneytisstjóra. Viðurkenning á fulltrúa palestínskra stjórnvalda gagnvart Íslandi, 16. maí 1999.

<sup>73</sup> *UTN*. B-215 Minnisblað til ráðuneytisstjóra, Samskipti Íslands og palestínskra stjórnvalda 7. nóvember 1999.

<sup>74</sup> *UTN*. B-661, Símbref til Alþingis, Fyrirkomulag á samskiptum Íslands og palestínskra stjórnvalda 2. mars 2000.

vinsamleg samskipti við Palestínumenn fælist engin skuldbinding um diplómatísk samskipti við Palestínumenn.<sup>75</sup> Hann hafði tekið fyrsta skrefið í þá átt með því að staðfesta sambandið við sendiskristofu Palestínumanna, en hér var vitaskuld enga formlega viðurkenningu á sjálfstæði Palestínu að ræða.

Halldór átti fund með Sveini Rúnari Haukssyni, formanni FÍP, fljótlega eftir að ákvörðunin um formleg samskipti við Palestínu hefðu verið staðfest á Alþingi. Þegar Sveinn Rúnar lagði til að Arafat kæmi í heimsókn til Íslands taldi utanríkisráðherra að það væri ekki tímabært. Réttast væri „að fara yfir það mál með tilliti til tíma“.<sup>76</sup> Þrátt fyrir það vildi Halldór kanna nánar hvort möguleiki væri á slíkri heimsókn. Í framhaldinu sendi utanríkisráðuneytið sendiráðum Íslands á Norðurlöndunum fyrirmæli um að afla upplýsinga frá viðtökuríkjunum hvort Arafat forseti PLO hafi einhvern tímann komið í heimsókn og ef svo er með hvaða hætti var tekið á móti honum og hverja hann hefði hitt. Einnig var spurt hvort önnur Norðurlönd hefðu boðið yfirmanni sendinefndar PLO, gagnvart hverju landi, að vera viðstaddan hátíðarhöld í tilefni þjóðhátíðardags og þess háttar.<sup>77</sup> Í svari sendiráðanna kom fram að Arafat hefði komið til þeirra allra í heimsókn og tekið hefði verið á móti honum á svipaðan hátt og tíðkast með aðra þjóðhöfðingja eða stjórnarleiðtoga.<sup>78</sup>

Með þessar upplýsingar í farteskinu var ekkert því til fyrirstöðu að bjóða fulltrúa PLO, Omar Kitmitto, til utanríkisráðherra í hádegisverðarboð fyrir erlenda sendiherra 17. Júní 2000. Í heimsókninni áttu þeir stutt samtal saman þar sem Omar þakkaði fyrir íslenskan stuðning við byggingu palestínska skóla og vonaðist til að Arafat yrði boðið í heimsókn til Íslands seinna meir. Halldór sagði Omar að „hann yrði að ræða við forsætisráðherra, eðli málsins samkvæmt“, en bætti við að „ef til vill gæti Arafat komið til Íslands á leið til eða frá New York“.<sup>79</sup>

Svo virðist sem Halldór hafi verið reiðubúinn til að koma fram við Palestínu líkt og sjálfstætt ríki án þess að formlega viðurkenna það sem slíkt. Hann var enn í samstarfi við Sjálfstæðisflokk og þurfti hann að taka tillit til stefnu síns samflokks. Á sama tímabili áttu íslensk stjórnvöld í viðræðum við Bandaríkjastjórn um

---

<sup>75</sup> *UTN*. B-661, Ræða utanríkisráðherra á aðalfundi félagsins Ísland-Palestína 6. mars 2000.

<sup>76</sup> *UTN*. B-661. Minnisblað, um fund utanríkisráðherra með Sveini Rúnari Haukssyni. 1. mars 2000.

<sup>77</sup> *UTN*. B-661. Símbref til allra sendiráða Íslands á Norðurlöndunum. PLO-beiðni um upplýsingar. 21. mars 2000.

<sup>78</sup> *UTN*. B-661. Símbref frá sendiráðinu í Stokkhólmi, 24. Mars 2000, sendiráðinu í Helsinki 23. mars 2000 og sendiráðinu í Osló 22. Mars 2000. Efni: upplýsingar um PLO.

<sup>79</sup> *UTN*. B-661. Frásögn af fundi utanríkisráðherra með Omar Kitmitto, 18. júní 2000.

framtíðarskiplag Keflavíkurstöðvarinnar.<sup>80</sup> Bandaríkjastjórn var vakandi fyrir aðgerðum íslenskra stjórnvalda gagnvart málefnum Palestínu. Sendiráð Bandaríkjanna bað m.a. utanríkisráðuneytið um afrit af ræðu Halldórs Ásgrímssonar á aðalfundi FÍP.<sup>81</sup>

#### 4 Deilt um afstöðuna til Palestínumálsins

Eftir hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin 11. september 2001 fóru ísraelsk stjórnvöld að beita Palestínumenn mun meiri hörku og réttlættu það með vísun í baráttu Bandaríkjanna gegn hryðjuverkamönnum.<sup>82</sup> Sem viðbrögð við því hófst seinni *Intifada*-uppreisnin og fylgdu henni mikil átök milli Palestínumanna og Ísraels. Meðal alþingismanna allra flokka á Íslandi, að Sjálfstæðisflokknum undanskildum, jókst gagnrýnin á framferði Ísraels. Sjálfstæðisflokkurinn vildi hins vegar ekki síður leggja áherslu á ofbeldisverk Palestínumanna. Þingmenn stjórnarandstöðuflokkanna, einkum Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, tóku þeirri afstöðu illa. Þeir töldu rangt að leggja fylkingarnar að jöfnu því að þær væru ekki deiluaðilar. Ísrael væri herveldi sem væri að „kúga að uppistöðu til vopnlausu þjóð“.<sup>83</sup> Núverandi ástand kallaði á harðari viðbrögð af hálfu íslensku stjórnarinnar og að til greina kæmi að beita Ísraels viðskiptaþvingunum og eða jafnvel slíta stjórn málasambandi við Ísrael.<sup>84</sup>

Árið 2004 tóku Sjálfstæðismenn við utanríkisráðuneytinu og Davíð Oddson varð utanríkisráðherra. Afstaða íslenskra stjórnvalda í garð Ísrael mildaðist á vettvangi SP og Ísland sat hjá við atkvæðagreiðslu um fordæmingu á ofbeldisverkum deiluaðila, sérstaklega Ísraels.<sup>85</sup> Enn á ný kom í ljós að að sjálfstæðismenn, sem höfðu upprunalega lagt grundvöll að stefnunni gagnvart Ísrael, voru skilningsríkastir í garð Ísraels. Enginn breyting varð á stefnunni þegar Valgerður Sverrisdóttir varð utanríkisráðherra fyrir hönd Framsóknarflokksins árið 1986. Það sama má segja um utanríkisráðherratið Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur í samsteypustjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks. Báðar fylgdu þeirri stefnu að gagnrýna

---

<sup>80</sup> Valur Ingimundarson, „Öryggissamfélag“ Íslands og Bandaríkjanna, 1991-2006, bls. 12–13.

<sup>81</sup> *UTN*.B-661. Símskeyti til Mr. William F. Moeller, sendiráð Bandaríkjanna, 24. mars 2000.

<sup>82</sup> Guðlaugur Bergmundsson, „Brostnar vonir“, *DV*, 6. apríl 2002, bls 12.

<sup>83</sup> Ögmundur Jónasson, Aðskilnaðarmúrinn í Palestínu þingsályktunartillaga, fyrri umræða, 19. febrúar 2004.

<sup>84</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 45.

<sup>85</sup> *Unispal*. 10.12 2004. A/RES/59/124. Fourth Committee/Human rights–GA resolution.

deiluaðila jafnt og líta ekki svo á að annar aðili bæri meiri ábyrgð en hinn.<sup>86</sup> Sú afstaða breyttist þó lítillega árið 2008 vegna árása Ísraelsmanna á Gaza, en þann verknað taldi Ingibjörg Sólrún vera „ólöglega hóprefsingu“.<sup>87</sup> Þrátt fyrir það var Ingibjörg gagnrýnd í fjölmiðlum. Sigurður Línadal lagaprófessor sagðist t.d. ekki skilja af hverju Íslensk stjórnvöld vildu „ekki orða hlutina hreint og beint“ og taka skýra afstöðu gegn Ísraelum sem væru studdir af Bandaríkjamönnum. „Höfum við eitthvað við Bandaríkjamenn að tala? Eru þeir ekki búnir að sleppa okkur lausum?“<sup>88</sup> Hér tengdi Sigurður stuðning Íslenskra stjórnvalda við Ísrael beint við dvöl Bandaríkjahers á Íslandi, eins og Steingrímur Hermannson hafði áður gert. Færa má rök fyrir því að annað atriði hefði ef til vill átt að hvetja Ingibjörgu til harðari gagnrýni. Á landsfundi Samfylkingarinnar í maí 2005 var samþykkt ályktun sem hljóðaði svo: „Alþjóðasamfélagið vinni að viðurkenningu sjálfstæðs ríkis Palestínnumanna“ því það væri ein helsta forsenda fyrir friði og lýðræði í löndunum fyrir botni Miðjarðarhafs.<sup>89</sup> Leiða má líkur að því að hér hafi utanríkisráðherra litið svo á að hún þyrfti að taka tillit til sjónarmiða samflokks síns, Sjálfstæðisflokks, sem vildi ekki gera neina breytingu á stefnunni. En eins og áður sagði var það ekki forsenda þess að taka upp vinsamlegri stefnu gagnvart Palestínnumönnum eins og gert var í ráðherratið þeirra Steingríms Hermannsonar og Halldórs Ásgrímssonar.

#### 4.1 Viðurkenning Íslands á sjálfstæði Palestínu

Þegar Össur Skarphéðinsson tók við embætti utanríkisráðherra í samsteypustjórn Samfylkingar og vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs (VG) árið 2009 urðu skörp skil í afstöðu stjórnvalda til deilu Ísraela og Palestínnumanna. Össur tók nær alfarið afstöðu með Palestínnumönnum, þar sem hann studdist m.a. við ályktun Samfylkingarinnar frá árinu 2005. Vinstri græn höfðu einnig samþykkt ályktun um Palestínnumálið árið 2007. Þar var komist svo að orði:

---

<sup>86</sup> Jakob Snævar Ólafsson, *Hægfara vinslit*, bls. 46.

<sup>87</sup> Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Ástandið á Gaza-svæðinu (óundirbúinn fyrirspurnartími), umræða, 21. janúar 2008.

<sup>88</sup> „Undrast misræmi í Gaza-fordæmingu, *Fréttablaðið*, 11. janúar 2009, bls. 2.

<sup>89</sup> Stjórn málaályktun Samfylkingarinnar 2005.

Vinstrihreyfingin – grænt framboð lýsir yfir stuðningi við sjálfstætt og lýðræðislegt ríki í Palestínu. Ísland á ekki að viðurkenna rétt Ísraelsríkis til hertekinna landsvæða í Palestínu. Landsfundurinn fordæmir stöðuga hersetu Ísraelsríkis í Palestínu og árásir þess á nágranna sína.<sup>90</sup>

Að vísu var orðalag ályktarinnar 2007 mun hógværrara en ályktun flokksins frá árinu 2003, þar sem kom fram að „Ísraelsríki... [hefði] frá upphafi rekið útpenslustefnu, virt að vettugi mannréttindi palestínsku þjóðarinnar og beitt hervaldi sínu miskunnarlaust gegn íbúum herteknu svæðanna, jafnt börnum sem fullorðnum. Íslenska ríkisstjórnin var harðlega gagnrýnt fyrir að fordæma ekki skilyrðislaust „brot ísraelskra stjórnvalda gegn samþykktum Sameinuðu þjóðanna og þá kynþáttastefnu sem ísraelsk stjórnvöld reka og birtist nú síðast í hinum alræmda aðskilnaðarmúr.“<sup>91</sup>

Hvað sem því líður lágu stuðningsyfirlýsingar flokkanna við Palestínu til grundvallar samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og VG um Palestínumálið. Þar var kveðið á um að áhersla yrði „lögð á að byggja upp pólitísk tengsl við heimastjórn Palestínu og að Íslendingar styðji sjálfákvörðunarrétt og sjálfstætt ríki þeirra“.<sup>92</sup> Fljótlega reyndi á þessa stefnu eða í maí 2010 þegar Ísraelar réðust á skipalest sem flutti hjálpargögn til Gaza. Fjöldi mans lést í árásinni sem olli hörðum viðbrögðum innan „alþjóðasamfélagsins“ .Alþjóðastofnanir, stjórnvöld og mörg mannréttindasamtök fordæmdu árásina.<sup>93</sup> FÍP stóð fyrir mótmælum fyrir utan utanríkisráðuneytið og skoraði á stjórnvöld að slíta stjórnmalasambandi við Ísrael.<sup>94</sup>

Össur brást við framferði Ísraela með því að láta sendiherra Íslands í Osló afhenda sendiherra Ísraels yfirlýsingu þar sem kæmi fram að íslensk stjórnvöld fordæmdu árásina.<sup>95</sup> Auk þess voru sendiherrar Íslands á öðrum Norðurlöndum beðnir um að afla upplýsinga um viðbrögð þarlendra stjórnvalda og hvort komið hefðu fram kröfur eða átt sér stað efnislegar umræður um slit á stjórnmalasambandi við Ísrael eða viðskiptabann á landið.<sup>96</sup> Auk þess var Tómasi H. Heiðar, þjóðréttarfræðingi, falið að taka saman upplýsingar um hugsanleg þjóðréttarleg viðbrögð, þar á meðal með

---

<sup>90</sup> Ályktanir landsfundar Vinstrihreyfingarinnar-græns framboð 2007.

<sup>91</sup> Ályktanir landsfundar Vinstrihreyfingarinnar-græns framboð 2003.

<sup>92</sup> Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar 2009.

<sup>93</sup> „Árás Ísraela vekur upp hörð viðbrögð“, *Fréttablaðið*, 1. júní 2010, bls. 6.

<sup>94</sup> „Árás Ísraela rædd í utanríkismálanefnd“, *Morgunblaðið* 1. júní 2010, bls. 2.

<sup>95</sup> *UTN*. B-1642, Talpunktar fyrir fundinn með sendiherra Ísraela á morgun, 31. maí 2010.

<sup>96</sup> *UTN*. B-1642. Mikilvægt-beiðni um upplýsingar, 31. maí 2010.

hvaða hætti unnt væri að slíta stjórnmalasambandi, hver réttaráhrifin og afleiðingar í tengslum við gerða samninga, eins og fríverslunarsamninga.<sup>97</sup> Loks var ákveðið að taka saman upplýsingar um hvernig viðskiptaþvingunum var háttað gegn Suður-Afríku út af aðskilnaðarstefnu stjórnvalda og hvað það hefði í för með sér ef sett yrði svipað viðskiptabann á Ísrael.<sup>98</sup> Hér kvað annan tón en í samsteypustjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar á árunum 2007–2009. Þá hafði Tómas einnig verið beðinn um lögfræðilegt álit vegna „framkominna krafna um stjórnmalaslit við Ísrael frá ákveðnum aðilum í Þjóðfélaginu“ án þess að þeir voru tilgreindir. Hins vegar var ástæða beiðnarinnar „að styrkja málflutning ráðuneytisins sem er að þess konar aðgerð þjóni engum tilgangi“.<sup>99</sup>

Nú var ástæðan allt önnur: Utanríkisráðherra var greinilega opinn fyrir öllum möguleikum í ljósi alvarleika málsins. Í utandagskrárumræðum á Alþingi tók Össur undir það að skoða þyrfti alvarlega hvort slíta ætti stjórnmalasambandi við Ísrael. Stjórnarliðar úr vinstri flokkunum voru hlynntir hugmyndinni, en sjálfstæðismenn töldu það ekki vera rétta leið. Ekki kom til þess að tengslin við Ísrael yrðu rofin. Eftir að hafa fengið svör við upplýsingabeiðnum á Norðurlöndum taldi Össur það ekki vænlegt til árangurs.<sup>100</sup> Hins vegar hafði Össur hafði tekið af öll tvímæli um stuðning við málstað Palestínu og lagt ábyrgðina á hendur Ísrael. Ólíkt forverum sínum hafði hann ekki gagnrýnt Palestínumenn um leið og Ísraelsmenn. Í framhaldi þess gerði Össur nokkuð sem enginn forvera hans hafði gert: Hann ákvað að heimsækja leiðtoga Palestínumanna á herteknu svæðunum án þess að hitta einnig leiðtoga ísrelsku stjórnarinnar.<sup>101</sup> Ástæða ferðarinnar var ályktun meirihluta utanríkismálanefndar sem fól utanríkisráðherra að skipuleggja ferð til Gaza og að Ísland sendi þangað hjálpargögn.<sup>102</sup>

Í október 2011 var tekin fyrir á Alþingi þingsályktunartillaga um viðurkenningu á sjálfstæði og fullveldi Palestínu sem byggð var á samstarfsyfirlýsingu Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs. Þar með tók Ísland forystu í málinu meðal

---

<sup>97</sup> *UTN*. B-1642. Mikilvægt-upplýsingar fyrir ráðherra, 31. maí 2010.

<sup>98</sup> *UTN*. B-1642. Mikilvægt/Áríðandi- það sem þarf að undirbúa fyrir ráðherra á morgun um árásina á skipalestina til Gaza, 31. maí 2010.

<sup>99</sup> *UTN*. B-1642. Beiðni um samantekt um ýmis atriði varðandi slit stjórnmalasambands. 1. desember 2009.

<sup>100</sup> Össur Skarphéðinsson, Utanríkis- og alþjóðamál, 791. mál skýrsla ráðherra, umræða, 16. maí 2011.

<sup>101</sup> Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, bls. 48.

<sup>102</sup> *UTN*. B-1642. Embættiserindi, 2. júní 2010.

Norðurlandþjóðanna. Líkt og áður voru sjálfstæðismenn frekar á bandi Ísraels og töldu óvíst að viðurkenning myndi stuðla að friði á svæðinu.<sup>103</sup> Enn voru sjónarmið Ísraelsmanna þeim mikilvægari en sjálfsákvörðunarréttur Palestínnumanna. Hins vegar fylgdi Össur utanríkisstefnu sem ekki var aðeins í anda þeirrar áherslu sem Steingrímur Hermannsson hafði lagt á „sjálfstæða utanríkisstefnu“ heldur gekk hún mun lengra. Það má m.a. sjá af því þegar umsókn Palestínu að UNESCO var tekin fyrir. Þá voru norrænu sendifulltrúarnir kallaðir á fund fastafulltrúa Bandaríkjanna hjá UNESCO,<sup>104</sup> þar sem kom fram hvatning til Íslenskra stjórnvalda að kjósa gegn aðild Palestínu ef til atkvæðagreiðslu kæmi. Bandaríkjamenn hótuðu að fella niður framlag sitt til stofnunnarinnar ef Palestína fengi aðild. Þótt Svíar hefði kosið gegn aðild Palestínu og Danir ákveðið að sitja hjá komust íslensk stjórnvöld að þeirri niðurstöðu að „stefna Íslands og stuðningur við málstað Palestínnumanna“ ætti að „ganga framár hótunum bandarískra stjórnvalda um áhrif á fjárframlög til stofnunnarinnar“.<sup>105</sup> Hinn 29. nóvember 2011 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um viðurkenningu á sjálfstæði Palestínu. Þrjátíu og átta þingmenn greiddu atkvæði með tillögnum, en þrettán þingmenn sátu hjá. Aðeins þingmenn Sjálfstæðisflokksins greiddu ekki atkvæði með tillögnum. Ríkisstjórnin viðurkenndi síðan Palestínu sem sjálfstætt og fullvalda ríki með formlegum hætti 15. desember 2011 að viðstöddum utanríkisráðherra Palestínu, Riad-al Malki, utanríkisráðherra Palestínu. Ísland var þannig fyrsta Vestur-Evrópuríkið sem viðurkenndi Palestínu sem sjálfstætt og fullvalda ríki. Ekki leið á löngu þar til aðrar Norðurlandþjóðir fylgdu því fordæmi og viðurkenndu sjálfstæði Palestínu. Þannig lauk ferli sem hófst árið 1987 með yfirlýsingu um að koma á jafnræði í samskiptum Íslands við Palestínnumenn og Ísrela upptöku fulls stjórnmálasambands milli Íslands og Palestín 24 árum síðar.

## 5 Niðurstöður

Enn í dag virðist engin friðsamleg lausn á deilum Palestínnumanna og Ísraels í auglýsni, þó að staða Palestínu á vettvangi alþjóðastjórnmála hafi styrkst mikið. Með uppreisn Palestínnumanna árið 1987 varð mörgum ríkjum það ljóst að auka þyrfti alþjóðlegan

---

<sup>103</sup> Viðurkenning á sjálfstæði og fullveldi Palestínu, 31. mál þingsályktunartillaga, fyrri umræða 6. október 2011.

<sup>104</sup> *UTN*. B-1642. UNESCO og Palestína, 17. október 2011.

<sup>105</sup> *UTN*. B-1642. Minnisblað til ráðuneytisstjóra. Aðild Palestínu að UNESCO, 18. október 2011.

þrýsting á Ísrael. Hingað til höfðu íslensk stjórnvöld jafnan verið eitt helsta stuðningsríki Ísraels, en þau fóru að endurskoða þá afstöðu vegna þeirrar alþjóðlegrar athygli sem ofbeldisverk Ísraelsríkis gagnvart Palestínumönnum vöktu.

Þegar Steingrímur Hermannsson settist í stól utanríkisráðherra varð grundvallarbreyting á afstöðu íslenskra stjórnvalda í Palestínumálinu. Hann taldi að Ísland þyrfti að móta sér sjálfstæðari utanríkisstefnu og ekki vera eins háð Bandaríkjastjórn. Þótt hann mætti andstöðu sjálfstæðismanna var hann ákveðinn í að sýna Palestínumönnum meiri stuðning. Með aukinni gagnrýni á Ísraelsstjórn og yfirlýstri samúð með Palestínumönnum var nýr tónn sleginn. Breytingin fólst í að framvegis yrði ekki gert upp á milli deiluaðila og að íslensk stjórnvöld skyldu eiga vinsamleg samskipti við PLO sem fulltrúa Palestínumanna. Í raun var Steingrímur að fylgja stefnu vinstri stjórna á 6. og 8. áratugnum, þar sem meiri áhersla var lögð á að vinna með öðrum Norðurlöndum en gagnrýnislaus fylgisspekt við Bandaríkjamenn í utanríkismálum.

Hins vegar var Jón Baldvin Hannibalsson ekki reiðubúinn að fylgja þessari „vinstri stefnu“ þegar á reyndi. Í raun gætti aukinnar samúðar með málstað Ísraelsmanna í tíð hans sem utanríkisráðherra, þó að hann gagnrýndi þá, ekki síst ef tilefnið tengdist sögu og sjálfstæðisbaráttu Eystrasaltrsríkjanna, eins og Mikson-málið sýnir. Þegar Ingibjörg Sólrún Gísladóttir tók við embætti utanríkisráðherra fyrir hönd Samfylkingarinnar höfðu Bandaríkjamenn lagt niður herstöð sína á Miðnesheiði. Auk þess hafði landsfundur Samfylkingarinnar ályktað um nauðsyn stofnunar sjálfstæðs ríkis Palestínu sem forsendu á lausn deilunnar. Þrátt fyrir það aukna svigrúm tók Ingibjörg engin afgerandi skref í átt að viðurkenningu á sjálfstæði Palestínu. Draga má þá ályktun að stefna Samfylkingarinnar eins og Alþýðuflokks áður hafi ekki verið eins afgerandi og ætla mætti í Palestínumálinu. Flokkarnir þurftu einnig að taka tillit til stjórnarsamstarfsins við Sjálfstæðisflokkinn sem vildi ekki sýna Palestínumönnum aukna samúð á kostnað Ísraelsa.

Fyrstu skrefin í átt að viðurkenningu íslenskra stjórnvalda á Palestínu sem fullvalda og sjálfstæðs ríkis voru tekin í utanríkisráðherratíð tveggja framsóknarmanna, þ.e. Steingríms Hermannssonar og Halldórs Ásgrímssonar. Í upphafi vó þyngst þingsályktunartillaga Alþingis um að eiga ætti vinsamleg samskipti við PLO og þar með viðurkenna þá sem réttkjörna fulltrúa Palestínu. Síðar var komið á formlegu sambandi við PLO þegar Omar Kitmitto var viðurkenndur sem sérlegur sendifulltrúi með aðsetur í Osló. Frumkvæðið var þó einkum í höndum Palestínumanna sjálfra sem tilnefndu sinn



fulltrúa að fyrra bragði og biðu svo eftir staðfestingu íslenskra stjórnvalda. Hins vegar bendir áhugi Halldórs Ásgrímssonar á að fá Yasser Arafat í heimsókn til Íslands til þess að hann hafi verið fús til að efla tengslin enn frekar, þótt ekkert yrði úr henni.

Á meðan Sjálfstæðismenn voru við stjórn gætti enn samúðar í garð Ísraelsstjórnar. Það er ekki fyrr en hrein vinstri stjórn tók við og Össur Skarphéðinsson varð utanríkisráðherra að stefnu íslenskra stjórnvalda var umbylt með því að leggjast á sveif með málstað Palestínumanna. Hætt var að leggja að jöfnu öryggiskröfur Ísraelsmanna og sjálfsákvörðunarréttar Palestínumanna. Þar sem báðir stjórnarflokkarnir höfðu samþykkt ályktanir þar sem lýst var í stuðningi við sjálfstæði Palestínu lá beint við að setja það sem ákvæði í samstarfsyfirlýsingu ríkistjórnarinnar. Þrjú ár voru liðin frá lokun herstöðvarinnar á Miðnesheiði og þar með hafði öryggissamstarfið við Bandaríkin veikt mjög. Líkt og sjá má af umsóknarferli Palestínu að Unesco voru íslensk stjórnvöld tilbúin að ganga þvert á vilja bandarískra stjórnvalda. Þau töldu að stuðningur við Palestínu væri mikilvægari en velvild Bandaríkjanna, jafnvel þótt sum önnur Norðurlönd gengju ekki eins langt. Og þótt Össur hafi að lokum ekki viljað slíta stjórnmalasambandi við Ísrael segir það sína sögu að sá möguleiki var tekinn alvarlegrar skoðunar á ákveðnum tímamarki.

Ljóst er að margir breytilegir þættir spiluðu inn í það ferli sem leiddi til þess að íslensk stjórnvöld viðurkenndu sjálfstæði Palestínu. Það skipti máli hver sat við stjórnvölinn í þeim samsteypustjórnnum þegar móta þurfti áherslur í samskiptum við Palestínumenn. Almenningsálitið hafði áhrif og félagslegir þrýstihópar, einkum Félagið Ísland-Palestína, höfðu sitt að segja eins og ráða má af afstöðu Halldórs Ásgrímssonar. Örlög Palestínuríkis eru enn óljós og staðan í dag er ekki björt. Enn eru þó vonir um að friðarviðæður leiði eitthvað gott af sér. Hér hefur verið sýnt að ein leiðin til þess að styrkja stöðu Palestínumanna gagnvart Ísraelsmönnum sé viðurkenning á sjálfsákvörðunarrétti þeirra. Hins vegar má fullyrða ekki muni takast að ná fram lausn á deilu Palestínumanna og Ísrala nema með samstilltu átaki „alþjóðasamfélagsins“, þar sem Sameinuðu þjóðirnar hafa mikilvægu hlutverki að gegna.

## 6 Heimildaskrá

### Skjalasafn Utanríkisráðuneytis (*UTM*), Samskipti Ísland-Palestína

B-215, Samskipti Ísland-Palestína, frásögn, Gréta Gunnarsdóttir, Ísland-Palestína, 7. október 1997.

B-215, Skeyti frá utanríkisráðuneytinu til sendiráða í Kaupmannahöfn, Stokkhólmi, Osló og Helsinki (Jón Egill Egilsson), 9. október 1997.

B-215, Sendiráð Íslands í Stokkhólmi til utanríkisráðuneyti, minnisblað um samskipti við Palestínu, 10. október 1997.

B-215, Fastanefnd Íslands í Genf, minnisblað „Efta-PLO“ (Haukur Ólafsson), 16. október 1997.

B-215, Alþjóðaskrifstofa, minnisblað til ráðuneytisstjóra, samskipti Íslands og palestínskra stjórnvalda, 4. júní 1998.

B-215 Alþjóðaskrifstofa, minnisblað til ráðuneytisstjóra, viðurkenning á fulltrúa palestínskra stjórnvalda gagnvart Íslandi, 16. maí 1999.

B-215 Minnisblað til ráðuneytisstjóra, samskipti Íslands og palestínskra stjórnvalda, 7. nóvember 1999.

B-661. Minnisblað, um fund utanríkisráðherra með Sveini Rúnari Haukssyni, 1. mars 2000.

B-661, Símbref til Alþingis, fyrirkomulag á samskiptum Íslands og palestínskra stjórnvalda, 2. mars 2000.

B-661, Ræða utanríkisráðherra á aðalfundi félagsins Ísland-Palestína, 6. mars 2000.

B-661. Símbref til allra sendiráða Íslands á Norðurlöndunum, PLO-beiðni um upplýsingar, 21. mars 2000.

B-661. Símbref frá sendiráðinu í Stokkhólmi, 24. mars 2000, frá sendiráðinu í Helsinki, 23. mars 2000 og sendiráðinu í Osló, 22. mars 2000. Efni: upplýsingar um PLO.

B-661. Símskeyti til Mr. William F. Moeller, sendiráð Bandaríkjanna, 24. mars 2000.

B-661. Frásögn af fundi utanríkisráðherra með Omar Kitmitto, 18. júní 2000.

B-1642. Beiðni um samantekt um ýmis atriði varðandi slit stjórnmalasambands. 1. desember 2009.

B-1642, Talpunktar fyrir fundinn með sendiherra Ísraels 31. maí 2010.

B-1642. Minnisblað („mikilvægt“), beiðni um upplýsingar, 31. maí 2010.

B-1642. Minnisblað („mikilvægt/áriðandi – það sem þarf að undirbúa fyrir ráðherra á morgun um árásina á skipalestina til Gaza“), 31. maí 2010.

B-1642. Embættiserindi, 2. Júní 2010.

B-1642. UNESCO og Palestína, 17. október 2011.

B-1642. Minnisblað til ráðuneytisstjóra, aðild Palestínu að UNESCO, 18. Október 2011.

**United Nations Information System on the Question of Palestine Documents Collection (Unispal)**, <http://unispal.un.org/unispal.nsf/udc.htm>.

3.9 1947. A/364. Question of Palestine/Majority plan (Partition), Minority plan (Federal State) – UN Special Committee on Palestine (UNSCOP) – Report.

23.3 1988. A/RES/42/230. Committee on Relations with the Host Country report/ICJ order (unanimously adopted on 9 March 1988) – GA resolution.

3.11 1988. A/RES/43/21. The uprising (intifadah) of the Palestinian people – GA resolution.

17.11 1994. A/C.3/49/SR.35. Right to self-determination – GA, Third Cttee meeting records.

21.12. 1995. A/RES/150/140. Right of the Palestinian people to self-determination – GA, resolution.

12.11 2001. A/56/PV.48. Mideast situation – GA general debate – verbatim record (excerpts).

10.12 2004. A/RES/59/124. Fourth Committee/Human rights – GA resolution.

### **Þjóðskjalasafn Íslands (ÞÍ)**

Forsætisráðuneytið 2002, B-15, frétt frá forsætisráðuneytinu, 14. maí 1990.

Utanríkisráðuneytið 1999, B-155, telex skeyti PLO til sendiráðs Íslands í París, 22. mars 1988.

Utanríkisráðuneytið 1999, B-155, frásögn, viðræður fulltrúa PLO í Stokkhólmi og utanríkisráðherra í Stokkhólmi, 23. mars 1988.

Utanríkisráðuneytið 1999, B-155, frásögn af fundi með Sten Andersen, 23. mars 1988.

Utanríkisráðuneytið 1999. B-155, Jón Egill Egilsson, frásögn, af fundi Steingríms Hermannssonar utanríkisráðherra með Yehiel Yatir, sendiherra Ísraels á Íslandi á Fornebu flugvelli í Osló, 23. mars 1988.

Utanríkisráðuneytið 1999, B-155, nokkur atriði um stöðu PLO og ástandið í Mið-austurlöndum, 29. mars 1988.

Utanríkisráðuneytið 2011, B-696, minnisblað Jóns Baldvins Hannibalssonar til Þ.I. og G.G., 18. september 1991.

## Prentaðar heimildir

*Alþýðublaðið* 1988-1993.

Dagur B. Eggertsson. Forsætisráðherrann Steingrímur Hermannsson. *Ævisaga III* (Reykjavík 2000).

*DV* 1988–2002.

*Fréttablaðið* 2009-2010.

*Frjáls Palestína* 1991–1997.

Gunnar Þór Bjarnason, „Ísland og Ísrael“, *Þjóðmál*, 2:2 (2006), bls. 75–81.

Hanna Ragnheiður Ingadóttir, „Ákvörðun íslenskra stjórnvalda að viðurkenna sjálfstæði og fullveldi Palestínu“, BA-ritgerð í stjórn málafræði (Háskólinn á Bifröst, 2013), [https://skemman.is/bitstream/1946/14097/1/Lokaverkefni%20til%20BA-gr%C3%A1%C3%B0u%20\\_%20Hanna%20Ragnhei%C3%B0ur%20Ingad%C3%B3ttir.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/14097/1/Lokaverkefni%20til%20BA-gr%C3%A1%C3%B0u%20_%20Hanna%20Ragnhei%C3%B0ur%20Ingad%C3%B3ttir.pdf). Skoðað 15. júní 2017.

Jakob Snævar Ólafsson, „Hægfara vinslit“, BA-ritgerði í sagnfræði (HÍ, 2013), Skemman <http://hdl.handle.net/1946/16484> .skoðað 14. Júní 2017.

*Morgunblaðið* 1987–2014.

Pétur J. Thorsteinsson. Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál. Sögulegt yfirlit, 2. bindi, Reykjavík, 1992.

Sigríður Þorgrímsdóttir og Jakob F. Ásgeirsson, Stjórnarráð Íslands 1964-2004, 3. bindi, *Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir 1983–2004*, Reykjavík, 2004.

*Tíminn* 1987.

Valur Ingimundarson, „Frá óvissu til upplausnar: „Öryggissamfélag“ Íslands og Bandaríkjanna, 1991-2006. *Uppbrot hugmyndakerfis. Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007*, Valur Ingimundarson, ritstjóri (Reykjavík 2008), bls. 1–66.

Valdimar Unnar Valdimarsson, *Ísland í eldlínu alþjóðamála. Stefnumótun og samvinna innan Sameinuðu þjóðanna 1946-1980*, meðhöfundar og ritstjórar Gunnar Á. Gunnarsson og Guðmundur R. Árnason (Reykjavík, 1993).

Valur Ingimundarson, „Mikson-málið sem fortíðarvandi: Stjórn mála minninga, þjóðarímyndir og hugmyndafræðileg viðmiðaskipti“, *Saga LI*, 1 (vor 2013), bls. 9–51.

*Þjóðviljinn* 1988.

## Vefheimildir

Afstaða utanríkisráðherra á alþjóðavettvangi (umræður utan dagskrár), 11. nóvember 1988, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/dba-bin/bferil.pl?ltg=111&mnr=22> skoðað 29. mars 2013.

Ályktanir landsfundar Vinstrihreyfingarinnar-græns framboð, landsfundir, vefur Vinstrihreyfingar-grænt framboð, <http://vg.is/um-vg/landsfundir/> skoðað 11. janúar 2018.

Halldór Ásgrímsson, Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkismál (munnleg skýrsla) 17. apríl 1997, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/altext/121/04/r17103345.sgml> skoðað 8. janúar 2018.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Ástandið á Gaza-svæðinu (óundirbúinn fyrirspurnartími), umræða 21. janúar 2008, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/dbabin/bferil.pl?ltg=135&mnr=260> skoðað 10. janúar 2018.

Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar 2009, Efst á baugi, fréttir 10. maí 2009, vefur stjórnarráðs, <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2009/05/10/Samstarfsyfirlysing-rikisstjornar-2009/> skoðað 11. janúar 2018.

Stjórn málaályktun Samfylkingar 2005, ályktanir, vefur Samfylkingar, <https://xs.is/um-samfylkinguna/alyktanir/> skoðað 10. janúar 2018.

Skýrsla Steingríms Hermannssonar utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál Lögð fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987-1988), vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efst-thingum/ferill/?ltg=110&mnr=294> skoðað 8. janúar 2018.

Steingrímur Hermannsson, Umræður um skýrslu utanríkisráðherra, 25. febrúar 1988, VefurAlþingis, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=3404&lthing=110&dalkur=4889> skoðað 8. janúar 2018.

Steingrímur Hermannsson, umræður um stjórn Ísraelsmanna á herteknu svæðunum, 17. mars 1988, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=3944&lthing=110&dalkur=5845> skoðað 8. janúar 2018.

Viðurkenning á sjálfstæði og fullveldi Palestínu, 31. mál þingsályktunartillaga, fyrri umræða 6. október 2011, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/dbabin/ferill.pl?ltg=140&mnr=31>, skoðað 4. janúar 2018.

Þingsályktun um deilur Ísraels og Palestínnumanna, þskj. 1256, 102. mál, 111. löggjafarþing 1988–1989, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/altext/111/s/1256.html> skoðað 4. janúar 2018.

Ögmundur Jónasson, Aðskilnaðarmúrinn í Palestínu þingsályktunartillaga, fyrri umræða, 19. Febrúar 2004, vefurAlþingis, <http://www.althingi.is/dbabin/ferill.pl?ltg=130&mnr=260> ,skoðað 8. janúar 2018.

Ögmundur Jónasson, „Ræddi stuðning Íslands við Palestínu“, Mbl.is, 29. Janúar 2014. [https://www.mbl.is/frettir/innlent/2014/01/29/raeddi\\_studning\\_islands\\_vid\\_palestinu/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2014/01/29/raeddi_studning_islands_vid_palestinu/) skoðað 4. janúar 2018.

Össur Skarphéðinsson, Utanríkis- og alþjóðamál, 791. mál skýrsla ráðherra, umræða 16. maí 2011, vefur Alþingis, <http://www.althingi.is/dbabin/ferill.pl?ltg=139&mnr=791> skoðað 8. janúar 2018.