



Til lovforslag nr. L 127

Folketinget 2013-14

Betænkning afgivet af Udenrigsudvalget den 18. marts 2014

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om rettigheder og immuniteter for internationale organisationer m.v.

(Særlige rettigheder og immuniteter til Palæstinas mission i Danmark)

[af udenrigsministeren (Holger K. Nielsen)]

#### 1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 30. januar 2014 og var til 1. behandling den 18. februar 2014. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udenrigsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og udenrigsministeren sendte den 3. december 2013 dette udkast til udvalget, jf. URU alm. del – bilag 60. Den 28. januar 2014 sendte udenrigsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

#### 2. Udtalelse fra udenrigsministeren

»Under 1. behandlingen den 18. februar 2014 rejste Søren Pind (V) to emner, som jeg gerne vil give regeringens syn på:

1. Garanti fra de palæstinensiske selvstyremyndigheder om, at man bl.a. vil modtage danske palæstinensiske flygtninge, når den tid måtte komme.

En endelig afklaring af spørgsmålet om de palæstinensiske flygtninge vil afhænge af en fredsftale imellem Palæstina og Israel. I henhold til international lov nyder palæstinensiske flygtninge en grundlæggende ret til tilbagevenden. Dog er det sandsynligt, at de såkaldte Clinton-parametre fra december 2000 vil spille en central rolle i forhandlingerne mellem de to parter. Clinton-parametrene, der tager udgangspunkt i begge parter anerkendelse af palæstinensiske flygtnings ret til tilbagevenden, opstiller fire mulige scenarier. I alle tilfælde gælder det, at flygtningene vil modtage kompensation fra det internationale samfund for deres tab samt hjælp til at opbygge deres nye liv:

1) Tilbagevenden til staten Palæstina,

- 2) Rehabilitering i værtsland,
- 3) Genhusing i tredjeland,
- 4) Modtagelse i staten Israel.

Mens palæstinensiske flygtninge ifølge Clinton-parametrene vil nyde en generel ret til tilbagevenden til en palæstinensisk stat, vil de øvrige scenarier afhænge af de enkelte landes egne politiske beslutninger. De danske palæstinensiske flygtninge vil blive omfattet af en eventuel fredsftale. Den palæstinensiske præsident, Mahmoud Abbas, har ad flere omgange offentligt signaleret, at han ikke forventer, at palæstinensiske flygtninge i stort tal vil kunne vende tilbage til det, der nu er Israel. Spørgsmålet om, hvor og under hvilke betingelser de palæstinensiske flygtninge vil finde endeligt ophold, må således også ses i forbindelse med det israelske forhandlingskrav om, at en palæstinensisk stat skal anerkende Israel som en jødisk stat. Der er altså flere sammenknyttede forhandlingskrav i relation til de palæstinensiske flygtninge, der indgår i de aktuelle og komplekse forhandlinger

Da flygtningsespørgsmålet som nævnt først skal afklares i forhandlinger mellem Israel og palæstinenserne, anser regeringen det ikke for at være et spørgsmål, man fra dansk side på egen hånd kan tage stilling til. For så vidt angår spørgsmålet om de palæstinensiske flygtninge i Danmark finder regeringen det naturligt, at disse i forbindelse med en forhandling fredsftale vil kunne returnere til det område, hvortil de har naturlig tilknytning.

Regeringen vil derfor i forbindelse med en opgradering af Palæstinas mission i Danmark meddele det palæstinensiske selvstyre, at den i tilfælde af indgåelsen af en fredsftale mellem Israel og Palæstina forventer, at en ny selvstændig palæstinensisk stat vil leve op til sine folkeretlige forpligtelser om at modtage egne borgere.

2. Krav om, at den palæstinensiske side garanterer Israels ret til eksistens.

Regeringen – og EU – har som grundlæggende element, at de palæstinensiske myndigheder anerkender Israels ret til at eksistere. Det vil regeringen fastholde præsident Abbas og dennes regering på. Anerkendelse af Israels ret til at eksistere er ikke en del af forhandlingsprocessen. Anerkendelse fra palæstinensisk side af Israels ret til at eksistere er således en forudsætning for de igangværende forhandlinger.

PLO anerkendte med underskrivelsen af Oslo-aftalerne i 1993 Israels ret til at eksistere. Det palæstinensiske selvstyre har som følge heraf anerkendt og samarbejdet med Israel i årevis. Det palæstinensiske selvstyre udtrykker jævnligt denne anerkendelse gennem offentlige udtalelser, bl.a. i den palæstinensiske præsident Mahmoud Abbas' tale til FN's generalforsamling den 26. september 2013. Her bekræftede Abbas, at det palæstinensiske selvstyre fortsat forpligter sig i henhold til Oslo-aftalerne og understregede, at målet for de nuværende forhandlinger vedbliver at være etableringen af en uafhængig og suveræn palæstinensisk stat indenfor 1967-grænserne side om side med en israelsk stat.«

## 2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, S, RV, SF, EL og LA) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Venstres medlemmer af udvalget kan tilslutte sig lovforslaget, idet man lægger vægt på udenrigsministerens udtalelse i denne betænkning om de palæstinensiske flygtninge i Danmark.

Et *mindretal* i udvalget (DF og KF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget er af den opfattelse, at der igen er tale om, at Folketinget vedtager en særlov. Dansk Folkeparti havde ellers fået den opfattelse, at Folketinget efterhånden havde lært, at særlove er uønskelige og efterlader flere problemer, end de løser. Sådan vil det efter Dansk Folkepartis mening også gå med nærværende særlov.

I dette tilfælde drejer særloven sig om nogle palæstinensiske selvstyreområder, som man fra regeringens side rask væk benævner »Palæstina«. Problemet er bare, at der ikke findes et land, som hedder Palæstina. Det kan jo tænkes, at der en dag vil komme en stat, som hedder Palæstina, men den dag er altså ikke kommet endnu. Det, regeringen nu ved en særlov vil gennemføre, er, at Folketinget leger, at der findes et land, der hedder Palæstina.

Så selv om Palæstina altså ikke eksisterer, selv om selvstyreområdet ikke har fastlagte grænser – ja, ingen aner, hvor de grænser går – og selv om Danmark ikke anerkender, at der er en stat, der hedder Palæstina, så er Folketinget altså i gang med reelt at anerkende en stat, som end ikke har udråbt sig selv.

Dette lovforslag er med andre ord diplomatisk noget makværk – skabt af de folkesocialistiske udenrigsministre, hr. Villy Søvndal og senere hr. Holger K. Nielsen (begge tidligere medlemmer af Boykot Israel-bevægelsen), som nu en udenrigsminister fra Det Radikale Venstre har arvet.

Gennem hele Danmarks lange diplomatiske historie, som begynder i den tidlige middelalder, har vi som en selvfølge kun haft diplomatisk forbindelse på højeste plan med anerkendte stater. Man kunne således med fuld ret spørge regeringen, om det ikke var på tide at udveksle ambassadører med Katalonien, Korsika eller Baskerlandet. Hvorfor egentlig ikke? Hvordan mon Spanien og Frankrig ville forholde sig til det. Eller måske mere relevant: Hvordan ville regeringen her i Danmark mon opfatte det, hvis eksempelvis USA oprettede diplomatiske forbindelser på højeste plan med Grønlands landsstyre?

Hvis der så endda engang i historien havde været en stat, som hed Palæstina, kunne regeringen måske med en vis ret sno sig ud af hele denne diplomatiske misere. Men heller ikke dét er tilfældet, hvilket lidt historieundervisning vil vise.

I perioden 1516-1917 var hele Mellemøsten en del af Det Osmaniske Imperium. Med i dette var alt det, vi i dag kalder Israel, Vestbredden, Gaza, Syrien, Libanon og Jordan og tilmed Ægypten samt en del af den Arabiske Halvø.

Da tyrkerne under første verdenskrig befandt sig på den tabende side, måtte de i 1917 afstå Mellemøsten til sejrherrene. Frankrig fik som mandat Syrien, herunder Libanon, og en del af Irak, mens briterne overtog mandatet Palæstina, som var navnet på det nuværende Israel og det nuværende Jordan.

Frankrig delte Syrien i to, et kristent Libanon og et muslimsk Syrien. Og Storbritannien delte Palæstina i to: den ene del det nuværende Israel samt Vestbredden og Gaza og den anden del Jordan, som blev udskilt som en selvstændig stat i 1922. Mandatet for Restpalæstina udløb den 15. maj 1948.

Året før anbefalede FN, at det nu stærkt indsnævrede Palæstina skulle deles i to: en jødisk stat og en arabisk stat. Jøderne accepterede delingsplanen, araberne ikke. I stedet kom det til krig, da jøderne den 14. maj 1948 udråbte deres stat på det areal, som FN havde anbefalet.

Den meget blodige krig, som varede 1 år, ændrede det kort, som FN havde anbefalet, og da der i 1949 blev indgået våbenhvile mellem parterne, stod hærene på de linjer, som i dag benævnes »før 1967-grænserne«. Det var altså ren og skær militær tilfældighed, at linjerne netop blev trukket dér, der var altså intet som helst historisk eller traditionsbundet, eller geografisk logisk ved disse »før 1967-grænser«. Og der var i øvrigt ingen, som i årene mellem 1949 og 1967 betragtede eller hævdede det som palæstinensisk land. I årene var området en integreret del af Jordan.

Så et rimeligt spørgsmål at stille er: Inden for hvilke grænser ligger det splinternye land som regeringen nu ved en særlov agter at give fuld diplomatisk anerkendelse? Findes der faste og anerkendte grænser i landet? Og i bekræftende fald: Hvilke grænser gælder? Er det 1917-grænserne? Er det 1922-grænserne? Eller er det grænserne fra 1947, fra 1949, fra 1956, fra 1967, fra 1973, fra 1979, fra 2006 – eller hvad?

Eftersom udenrigsministeren ved 1. behandlingen af denne særlov ikke kunne svare tilfredsstillende på disse spørgsmål, bliver der tilbage at konstatere, at Dansk Folkeparti sætter sig imod lovforslaget.

Det Konservative Folkepartis medlem af udvalget stemmer imod lovforslaget ved 3. behandlingen. Det er der tre årsager til.

For det første er der i dag ikke hjemmel til at give den slags rettigheder til personer, der ikke kommer fra en anerkendt stat. Det er uoverskueligt og en uheldig præcedens at give den type rettigheder til repræsentanter fra en stat, der ikke er anerkendt.

For det andet er der tale om en særlov, hvilket Det Konservative Folkeparti mener, at man skal være yderst tilbageholdende med at anvende. Der er ikke noget tvingende behov eller argument for, hvorfor særloven skal fremmes. Der står i lovforslaget, at regering har truffet beslutning om at ændre missionens rettigheder og immuniteter sammen med Finland, men der er ingen politisk begrundelse for en decideret særlov.

For det tredje er det problematisk, at Danmark med denne manøvre gør EU's samlede tilgang til hele den komplekse mellemøstkonsflikt endnu mere mudret ved midt i en forhandlingssituation at vælge kun at give den ene part i konflikten en anerkendelse frem for at fastholde en balanceret tilgang.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

*Jeppé Kofod (S) Ane Halsboe-Jørgensen (S) Mette Gjerskov (S) nfm. John Dyrby Paulsen (S) Henrik Dam Kristensen (S) Jeppé Bruus (S) Astrid Krag (S) Lone Loklindt (RV) Liv Holm Andersen (RV) Camilla Hersom (RV) Holger K. Nielsen (SF) Trine Mach (SF) Christian Juhl (EL) Nikolaj Villumsen (EL) Frank Aaen (EL) Peter Juel Jensen (V) Jakob Ellemann-Jensen (V) Karen Jespersen (V) Karsten Lauritzen (V) Ellen Trane Nørby (V) Søren Pind (V) Mads Rørvig (V) Ulla Tørnæs (V) Søren Espersen (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Pia Adelsteen (DF) Peter Skaarup (DF) Mette Bock (LA) Per Stig Møller (KF) fmd.*

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Socialdemokratiet (S)	47	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Siumut (SIU)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Enhedslisten (EL)	12	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Liberal Alliance (LA)	9		

**Oversigt over bilag vedrørende L 127**

<b>Bilagsnr.</b>	<b>Titel</b>
1	Høringsnotat og høringssvar, fra udenrigsministeren
2	Godkendt tidsplan
3	Udtalelse fra udenrigsministeren
4	1. udkast til betænkning