



InterMil-opdatering nr. 7 om folkeretten og krigen i Israel/Palæstina

Af Astrid Kjeldgaard-Pedersen & Marc Schack

31. januar 2024

InterMil-opdatering nr. 7 om folkeretten og krigen i Israel/Palæstina fokuserer på følgende spørgsmål:

- Hvad indeholder ICJ's ordre om midlertidige foranstaltninger af 26. januar 2024?
- Hvad siger folkeretten om Israels oprettelse af en "bufferzone" i grænselandet mellem Israel og Gaza?
- Holder den amerikanskledede indsats i Det Røde Hav, som Danmark bidrager til, sig inden for rammerne af FN Pagtens artikel 51?

Den 26. januar 2024 traf Den Internationale Domstol (ICJ) en næsten enstemmig afgørelse om midlertidige foranstaltninger i sagen *Sydafrika v. Israel* om mulige krænkelse af *Folkedrabskonventionen* i forbindelse med krigen i Gaza siden Hamas' terrorangreb den 7. oktober 2023. Som læsere af [InterMil-opdatering nr. 5 og nr. 6 om krigen i Israel/Palæstina](#) vil vide, har de 17 ICJ-dommere været på en særdeles vanskelig opgave, siden parterne fremlagde deres argumenter under offentlige høringer den 11. og 12. januar 2024. Ud over indholdet af ICJ's ordre behandler denne InterMil-opdatering Israels etablering af en "bufferzone" i grænselandet mellem Israel og Gaza-striben. Endelig ser vi nærmere på Folketingets beslutning af 24. januar 2024 om et dansk militært bidrag til den amerikanskledede indsats for at begrænse trusler mod den maritime sikkerhed i og omkring Det Røde Hav.

Hvad indeholder ICJ's ordre om midlertidige foranstaltninger af 26. januar 2024?

Ifølge Artikel 41, stk. 1, i [Statutten for Den Internationale Domstol](#) har ICJ "ret til at angive, hvilke nødvendige forholdsregler der bør tages for at bevare den ene eller den anden

parts rettigheder", "hvis domstolen mener, at omstændighederne kræver det." ICJ har i sin tidligere praksis udlagt denne bestemmelse således, at Domstolen kan give ordre om midlertidige foranstaltninger, hvis der *prima facie* – altså for en umiddelbar betragtning – synes at være grundlag for antage, at den har jurisdiktion. I den aktuelle sag fandt ICJ indledningsvist, at betingelserne for at udstede en ordre er opfyldt, idet der *prima facie* foreligger en konflikt mellem Sydafrika og Israel om fortolkning, anvendelse og opfyldelse af *Folkedrabskonventionen*. Dernæst vurderede ICJ, om de rettigheder som Sydafrika søger at beskytte – altså navnlig palæstinenserne i Gazas ret til at ikke at blive udsat for folkedrab – er "plausible". Også her fandt ICJ betingelserne for en ordre om midlertidige foranstaltninger opfyldt. For det første konkluderede Domstolen, at palæstinenserne udgør en gruppe, der er omfattet af *Folkedrabskonventionen*, jf. artikel II. Med henvisning til de høje tabstal og de omfattende ødelæggelser i Gaza, som bl.a. dokumenteret i rapporter fra en række FN-institutioner, herunder WHO og UNRWA, vurderede ICJ, at Israel begår handlinger, som kan være omfattet af *Folkedrabskonventionens* artikel II, litra a-e. Det springende punkt blev dernæst – som ventet – om ICJ fandt det "plausibelt", at handlingerne bliver begået med folkedrabshensigt. Med henvisning til udtalelser fra bl.a. præsident Isaac Herzog og forsvarsminister Yoav Gallant konkluderede ICJ, at "... at least some of the rights claimed by South Africa and for which it is seeking protection are plausible." Domstolen udspecificerede dermed ikke, præcis hvilke rettigheder Israel "plausibelt" overtræder. Det fremgår blot, at der er tale om palæstinenserne ret til at blive beskyttet mod "acts of genocide and related prohibited acts" omfattet af *Folkedrabskonventionen*. For så vidt angår valget af konkrete midlertidige foranstaltninger er ICJ ikke bundet af parternes anmodninger, men har en ganske vidtgående skønsbeføjelse, jf. Artikel 75, stk. 2, i ICJ's [Rules of Court](#). I sammenligning med ordren af 16. marts 2022 i sagen *Ukraine v. Rusland* gik ICJ denne gang relativt forsigtigt til værks. Domstolen følger i *Sydafrika v. Israel* sin praksis fra *Gambia v. Myanmar*

(2020) og *Bosnian Genocide* (1993), idet foranstaltningerne er direkte målrettet beskyttelse af palæstinenserne rettigheder efter *Folkedrabskonventionen*. Israel skal således ikke, som Sydafrika primært havde anmodet om, "suspendere sine militære operationer i Gaza", men i stedet "take all measures within its power to prevent the commission of all acts within the scope of Article II" i *Folkedrabskonventionen*. Der er dog visse bemærkelsesværdige stramninger i den aktuelle ordre i forhold til *Gambia v. Myanmar*-ordren. 16 af de 17 ICJ-dommere pålægger eksplicit Israel at "take all measures within its power" til at forhindre og straffe direkte og offentligt opfordring til folke drab på palæstinenserne i Gaza. De samme dommere, herunder den israelsk-udpegede *ad hoc* dommer Barak, pålægger endvidere Israel at "take immediate and effective measures to enable the provision of urgently needed basic services and humanitarian assistance to address the adverse conditions of life faced by Palestinians in the Gaza Strip." Hvor Myanmar fik 4 måneder til at rapportere om sine tiltag over for ICJ, har Israel kun fået 1 måned. Det er endvidere værd at bemærke, at ordren også henvender sig direkte til Hamas, der som ikke-statslig aktør ikke er omfattet af ICJ's jurisdiktion. ICJ understreger nemlig, at alle parter i konflikten i Gaza er bundet af den humanitære folkeret, og kalder på "immediate and unconditional" løsladelse af de gidsler, Hamas tog den 7. oktober 2023, som fortsat holdes fanget. Efter *ICJ Statuttens* artikel 41, stk. 2, skal der "uførtøvet" gives meddelelse om en ordre om midlertidige foranstaltninger til "parterne og Sikkerhedsrådet". Hvis Israel ikke lever op til kravene i ICJ's ordre, påhviler det Sikkerhedsrådet at sikre håndhævelsen. Det er samtidig værd at bemærke, at alle stater har en forpligtelse til at forhindre folke drab, jf. *Folkedrabskonventionens* artikel I. Hvad denne forpligtelse nærmere bestemt indebærer – herunder i en situation hvor ICJ har udtrykt bekymring for, om et folke drab finder sted – er behæftet betydelig tvivl. I *Bosnian Genocide*-dommen fra 2007 konkluderede ICJ, at Serbien ikke var direkte ansvarlig for Srebrenica-massakren (som dommerne kategoriserede som folke drab), men for ikke at forhindre den. Domstolen lagde i sin vurdering vægt på Serbiens evne til at påvirke den eller de personer, der udførte folke drabet. Denne evne vil i sagens

natur være forskellig fra stat til stat og afhænger ifølge ICJ bl.a. af "the geographical distance of the State concerned from the scene of the events, and on the strength of the political links, as well as links of all other kinds, between the authorities of that State and the main actors in the events."

Hvad siger folkeretten om Israels oprettelse af en "bufferzone" i grænselandet mellem Israel og Gaza?

Det israelske forsvar, IDF, har i den forgangne uge bekræftet, at man er i gang med at fjerne "konstruktioner og terrorinfrastruktur" i området 600 meter fra grænsen mellem Palæstina og Israel. Formålet er ifølge IDF at etablere tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger, så indbyggerne i det sydlige Israel kan vende hjem. Medmindre Israel kan vise, at etableringen af en bufferzone lever op til principperne om militær nødvendighed og proportionalitet, er ødelæggelse af civiles bygninger og infrastruktur på den palæstinensiske side i strid med den humanitære folkeret. Det bør i denne sammenhæng fremhæves, at den *Fjerde Genèvekonventions* artikel 53 forbyder besættelsesmagter at ødelægge fast ejendom eller løsøre i de besatte områder, der tilhører f.eks. private personer eller staten, "except where such destruction is rendered absolutely necessary by military operations." I sin rådgivende udtalelse fra 2004 i *The Wall*-sagen fandt ICJ ikke, at Israels ødelæggelse af private persons ejendom med henblik etablering af en mur på de besatte palæstinensiske områder levede op til betingelserne i artikel 53.

Holder den amerikanskledede indsats i Det Røde Hav, som Danmark bidrager til, sig inden for rammerne af FN Pagtens artikel 51?

Folketinget traf den 24. januar 2024 beslutning om, at "et dansk militært bidrag stilles til rådighed for en offensiv amerikanskledet operation i og omkring the Det Røde Hav

med det formål at begrænse Houthi-bevægelsens evne til at true den maritime sikkerhed i området.” Som kort omtalt i InterMil-opdatering [nr. 6](#) om krigen i Israel/Palæstina er det folkeretlige grundlag for de angreb mod Houthi-bevægelsen i Yemen og Irak, som gennemføres af USA, Storbritannien og deres allierede, herunder Danmark, i nogen grad uklart. Sikkerhedsrådets [Resolution 2722 \(2024\)](#) af 10. januar 2024 fordømmer Houthi-bevægelsens angreb på de kommercielle skibe siden november 2023 og forlanger, at bevægelsen straks holder op med at gennemføre sådanne angreb og frigiver den Bahamas-indregistrerede *Galaxy Leader* og dens besætning, som pt. holdes fanget. Resolutionen noterer sig staternes ret til at forsvare sig – i overensstemmelse med folkeretten – imod angreb, der underminerer deres ”navigational rights and freedoms”. Men den giver ikke mandat til offensive angreb på Houthi-bevægelsen. Det afgørende bliver dermed, om koalitionsens medlemmer kan påberåbe sig retten til selvforsvar, jf. FN Pagtens artikel 51, herunder navnlig om de igangværende angreb på Houthi-bevægelsen lever op til betingelserne om nødvendighed og proportionalitet. [USA](#) og [Storbritannien](#) har, som artikel 51 foreskriver, den 12. januar 2024 orienteret FN's Sikkerhedsråd om, at der i selvforsvar gennemføres nødvendig og proportionel magtanvendelse mod Houthi-bevægelsen i Yemen. Det følger ligeledes eksplicit af bemærkningerne til forslag til Folketingsbeslutning B104, at “[d]et folkeretlige grundlag for det danske bidrag til den amerikansk-ledede offensive koalition er retten til kollektivt selvforsvar af USA mod Houthi-bevægelsen i medfør af FN-pagtens artikel 51”. Det er imidlertid ikke klart, hvad der nærmere bestemt skal til for at opfylde betingelserne om nødvendighed og proportionalitet, og relevant retspraksis om selvforsvarsretten er sparsom. Af den ledende ICJ-dom på området – *Oil Platforms* fra 2003 – følger, at det ikke kan udelukkes, at minering af et enkelt militærskib kan udløse retten til selvforsvar. Men selv om vi i den foreliggende situation ligger noget over denne standard, er der fortsat forskellige opfattelser af, hvor langt et nødvendigt og proportionalt

selvforsvar kan strækkes. Man kan oplagt anvende magt for at standse og afvise igangværende væbnet angreb. Formentlig må man også til et vist punkt sikre sig, at angrebet ikke blot foreløbigt er indstillet, og således inden for rammerne af selvforsvarsretten sørge for, at angrebene ikke fortsætter i den nærmeste fremtid. En reel vurdering vil dog i alle tilfælde skulle foretages helt konkret og afhænger i høj grad af, hvilke oplysninger de lande, der deltager i selvforsvarshandlingerne, har til rådighed.

Om InterMil-opdateringerne:

I forbindelse med situationen i Israel/Palæstina udsender InterMil-projektets forskere løbende opdateringer. Her præsenterer vi i kort form de folkeretlige problemstillinger, konflikten løbende rejser, og giver vores svar på, hvordan de skal løses. Vi adresserer både temaer, som har været rejst i medierne, og temaer, som er ligger i forlængelse af vores forskning.

Om InterMil:

InterMil gennemfører praksisnær juridisk forskning og forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for militære studier. InterMil-projektet er etableret ved en aftale mellem Det Juridiske Fakultet (i samarbejde med Forsvarsakademiet) og Center for Militære Studier på Københavns Universitet som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023, hvori forligskredsen har udtrykt ønske om ”øget fokus på de folkeretlige udfordringer forbundet med bl.a. deltagelse i internationale operationer, cyber, droner og højteknologiske og elektroniske kampmidler”.

Læs mere om InterMil her:

<https://jura.ku.dk/icourts/research/intermil/>

Kontakt os

Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor
(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)
Cornelius Wiesener, adjunkt (cornelius.wiesener@jur.ku.dk)
Marc Schack, lektor (marc.schack@jur.ku.dk)
Iben Yde, adjunkt (ibyd@fak.dk)