



Billede af programkoordinator hos Folkekirkens Nødhjælp, Nadja Sørelvmo, ved Al Rasheed Road, Gaza, januar 2025 ([www.noedhjælp.dk](http://www.noedhjælp.dk))

## **InterMil-opdatering nr. 26 om folkeretten og verdens konflikter**

**TEMA: Nødhjælp i Gaza**

**Af Marc Schack & Astrid Kjeldgaard-Pedersen**

**12. maj 2025**

I denne InterMil-opdatering nr. 26 ser vi nærmere på nogle af de folkeretlige spørgsmål, som relaterer sig til Israels aktuelle blokade af Gaza:

- Hvordan er levering af nødhjælp reguleret i krigens love?
- Er Israel besættelsesmagt i Gaza?
- Hvilke internationale forbrydelser er relevante i forhold til Israels blokade af Gaza?
- Hvilket folkeretligt ansvar bærer Israels allierede i forbindelse med blokaden af Gaza?
- Hvad er status på ICJ-processen om Israels forpligtelser i forhold til bl.a. FN's tilstedeværelse og aktiviteter i det besatte palæstinensiske område?

Efter ophøret af våbenhvilen i januar-februar 2025 har Israel nu i mere end to måneder blokeret adgangen til nødhjælp til Gazas befolkning. Samtidig varsler Israel en omfattende offensiv i Gaza med henblik på længerevarende besættelse. Israel overvejer desuden at indføre et nyt system for distribution af nødhjælp, som efter sigende indebærer, at bl.a. private sikkerhedsfirmaer skal udføre det arbejde, som FN og andre humanitære aktører normalt udfører. Den aktuelle situation er ifølge bl.a. Røde Kors i Danmark og Folkekirkens Nødhjælp katastrofal og beskrives af den franske præsident, Emmanuel Macron, som "the worst we've ever seen". På linje med FN-repræsentanter og nødhjælpsorganisationer advarer EU desuden på det kraftigste mod Israels planer for en ny 'Gaza aid delivery mechanism' og forklarer, at "humanitarian aid must never be politicised or militarised." I denne opdatering kortlægger vi de folkeretlige regler om levering af nød-

hjælp under væbnet konflikt og besættelse og vurderer derefter, hvilke regler der aktuelt gælder i forhold til Gaza. På den baggrund ser vi nærmere på, hvilke internationale forbrydelser Israel kan siges at gøre sig skyldig i ved at forhindre, at tilstrækkelig nødhjælp kommer ind i Gaza, og hvilket folkeretligt ansvar Israels allierede bærer i den sammenhæng. Afslutningsvis gør vi rede for den verserende sag ved ICJ, som vedrører Israels forpligtelser i forhold til FN's, andre internationale organisationers og tredjestaters tilstedeværelse og aktiviteter i og i forhold til det besatte palæstinensiske område, navnlig i relation til nødhjælp.

### Hvordan er levering af nødhjælp reguleret i krigens love?

Krigens love indeholder en række forskellige regler om nødhjælp. Hvilke regler, der finder anvendelse i en konkret situation, afhænger af konfliktens formelle karakter. Er der tale om en international væbnet konflikt, gælder reglerne i *Den Fjerde Genèvekonvention* (GCIV) artikel 23, 55 og 59 og artikel 70 i *Tillægsprotokol I* (TPI). Vurderes konflikten derimod at være af ikke-international karakter, skal de relevante regler findes i fælles artikel 3(2) i *Genèvekonventionerne* og artikel 18 i *Tillægsprotokol II*. I praksis skelnes der imidlertid ikke skarpt mellem konflikttyperne i relation til nødhjælp, da de centrale regler generelt anses – af bl.a. Internationalt Røde Kors (ICRC) – som udtryk for etableret sædvaneret.

Den første – og mindst krævende – regel, som følger af **GCIV, artikel 23**, fastslår overordnet, at medlemsstaterne "er forpligtet til at tillade fri passage for alle [humanitære] forsendelser", når "sådanne forsendelser alene er bestemt for civile". Bestemmelsen indeholder imidlertid det forbehold, at "[e]n kontraherende part er dog kun forpligtet til at tillade fri passage ... på betingelse af, at

der efter dens opfattelse ikke er alvorlig grund til at frygte" f.eks. at "forsendelserne kan blive ført til et andet sted end deres bestemmelsessted". Israel henviser netop til risikoen for, at noget af nødhjælpen kan ende hos Hamas. Adgangen til at gøre undtagelser fra hovedreglen om fri passage af nødhjælp, jf. GCIV, artikel 23, kan imidlertid næppe udstrækkes til den generelle blokade af Gaza, vi pt er vidner til.

Artikel 23 suppleres af **artikel 70 i TPI**, som fastslår, at når en civilbefolkning ikke er tilstrækkeligt forsynet med bl.a. mad og medicin, "skal hjælpeaktioner, som er af humanitær og uvildig karakter, og som gennemføres uden forskelsbehandling, iværksættes under forudsætning af, at vedkommende Parter samtykker i sådanne hjælpeaktioner". Det fremgår ligeledes af reglen, at "De stridende Parter og enhver Høj Kontraerende Part skal tillade og lette hurtig og uhindret passage af alle hjælpeforsyninger, udstyr og personel, som er stillet til rådighed i overensstemmelse med dette afsnit, selv hvis sådan bistand er bestemt for Modpartens civilbefolkning." I modsætning til artikel 23 i GCIV, er artikel 70 i TPI undtagelsesfri, omend de relevante parter skal samtykke til ordningen, ligesom de kan varetage den tekniske regulering og kontrollere nødhjælpen. I praksis forstås artikel 70 sådan, at samtykke ikke må tilbageholdes arbitrært eller på en urimelig måde, og reguleringen skal selvsagt ske i god tro. Hvis en sultende befolkning således tilbydes upartisk nødhjælp af en humanitær organisation, må denne nødhjælp ikke nægtes. Israel har ikke ratificeret TPI og er således ikke bundet af artikel 70 på traktatretligt grundlag. Men da der er generel enighed om, at bestemmelsen er udtryk for en folkeretlig sædvane, er Israel desuagtet bundet af bestemmelsens indhold. Som [Kina](#) og [Slovenien](#) har fremhævet i forbindelse med den nedenfor omtalte ICJ-sag om Israels forpligtelser, er det en retstilstand, Israel selv har anerkendt gennem egne udtalelser og egen retspraksis. Når

Israel opererer uden for besættelsessituationer, er staten sammenfattende forpligtet til at overholde både GCIV, artikel 23, og indholdet af TP1, artikel 70.

Er der derimod tale om en besættelsessituation, træder endnu strengere regler i kraft. Af **GCIV, artikel 55** fremgår, at "[b]esættelsesmagten har pligt til med alle til rådighed stående midler at sikre befolkningens forsyning med levnedsmidler og medicinalvarer, i særdeleshed skal den, såfremt det besatte områdes hjælpekilder er utilstrækkelige, tilføre dette de fornødne levnedsmidler, medicinalvarer og andre varer." Herudover fremgår det bl.a. af **GCIV, artikel 59**, at "[s]åfremt hele befolkningen i et bestemt område, eller en del af denne, er utilstrækkeligt forsynet, er besættelsesmagten forpligtet til at tillade hjælpeaktioner til fordel for befolkningen samt til at lette sådanne aktioner med alle til rådighed stående midler." Nødhjælpsforsendelser kan fortsat undersøges, og der kan fastsættes forskrifter vedrørende deres passage. Men **GCIV, artikel 61** gør det klart, at besættelsesmagten "skal muliggøre en hurtig fordeling", og **artikel 60** slår fast, at besættelsesmagtens eventuelle tilladelse til, at f.eks. humanitære organisationer leverer nødhjælp, ikke har betydning for besættelsesmagtens egne forpligtelser efter bl.a. artikel 55. Den centrale forskel mellem reglerne inden for og uden for besættelsessituationen er således, at en besættelsesmagt ikke blot skal "tillade og lette" ("allow and facilitate") passage af nødhjælp, men skal "sikre" ("duty of ensuring") det besatte områdes befolknings adgang til nødhjælp mv.

I tillæg til *Genèvekonventionerne* og *Tillægsprotokol I* skal nævnes ICRC's bredt anerkendte kortlægning af regler inden for den humanitære folkeret, som har opnået sædvaneretlig status. Blandt disse er flere regler af relevant for nødhjælp, herunder **regel nr. 55**, som siger følgende: "The parties to the conflict must allow and facilitate rapid and unimpeded passage of humanitarian relief for civilians in need, which is impartial in

character and conducted without any adverse distinction, subject to their right of control.”

## Er Israel besættelsesmagt i Gaza?

For at kunne tage stilling til, hvilke specifikke regler om nødhjælp, Israel er forpligtet af i den aktuelle situation, er det i forlængelse af ovenstående nødvendigt at tage stilling til, om Gaza har status som besat område. Som beskrevet i InterMil-opdatering nr. 2 om folkeretten og krigen i Israel/Palæstina har det længe været anerkendt, at Israel har besat de palæstinske områder siden 1967. Den vurdering fremgik bl.a. af The Wall fra 2004, omend ICJ's rådgivende udtalelse i denne sag ikke direkte omhandlede Gaza. Men da de israelske styrker i 2005 trak sig ud af Gaza, blev der rejst tvivl om områdets retlige status. Det dominerende synspunkt – navnlig blandt stater og FN-organer, ICC og Internationalt Røde Kors – var imidlertid, at Gaza også efter 2005 var besat som følge af Israels fortsatte betydelige kontrol over Gaza. ICJ tog igen stilling til besættelses-spørgsmålet i sin rådgivende udtalelse fra juli 2024 (se hertil InterMil-opdatering nr. 24 om folkeretten og verdens konflikter), idet domstolen i al væsentlighed begrænsede sig til at omtale situationen, som den så ud før krigen mellem Israel og Hamas siden 7. oktober 2023. ICJ bemærkede det forhold, at Gaza var besat siden 1967, og noterede sig den israelske tilbagetrækning i 2005. I lyset af Israels kontinuerlige effektive kontrol over territoriet også efter 2005 konkluderede domstolen, at Israels tilbagetrækning "... has not entirely released it of its obligations under the law of occupation. Israel's obligations have remained commensurate with the degree of its effective control over the Gaza Strip." Den i udtalelsen omtalte effektive kontrol angik navnlig den fysiske kontrol med grænseovergange mv. De forpligtelser, Israel ifølge ICJ har opretholdt som besættelsesmagt,

angår derfor bl.a. Gaza's befolknings adgang til basale fornødenheder. Der er i lyset af Israels forøgede kontrol over og tilstedeværelse i Gaza efter 7. oktober 2023 næppe tvivl om, at ICJ i dag ville nå frem til samme konklusion. Israel er dermed forpligtet efter samtlige af de ovenfor beskrevne regler, herunder de skærpede regler under besættelsesforhold. At det forholder sig sådan, kan også læses ud af ICJ's ordrer om midlertidige foranstaltninger i sagen mellem Sydafrika og Israel under Folkedrabskonventionen. Domstolens første ordre om midlertidige foranstaltninger af 26. januar 2024 krævede bl.a., at Israel skulle "enable" at der kunne komme tilstrækkelig nødhjælp ind i Gaza. Denne sprogbrug blev justeret i en ny ordre af 28. marts 2024, hvor domstolen beordrede, at Israel skulle "ensure" tilstrækkelig nødhjælp. I den tredje ordre af 24. maj 2024 gentog ICJ formuleringen "ensure". Flere af dommerne forklarede, at ændringen i ordvalget var en eksplicit reference til standarderne under bl.a. artikel 55 om nødhjælpsforpligtelser under besættelse. At der er tale om en besættelsessituation forudsættes også i ovennævnte EU-udtalelse samt i langt hovedparten af de indlæg fra stater og internationale organisationer, som ICJ har modtaget i forbindelse med den aktuelle sag, jf. nedenfor.

## Hvilke internationale forbrydelser er relevante i forhold til Israels blokade af Gaza?

Israel har på baggrund af ovenstående pligt til både at sikre og facilitere, at Gazas befolkning får adgang til nødhjælp. Sker dette ikke, kan forholdet – afhængig af hensigten og de nærmere omstændigheder – defineres som en krigsforbrydelse, en forbrydelse mod menneskeheden og/eller folkedrab. Af ICC-Statutten fremgår bl.a. af artikel 8(2)(b)XXV, at det udgør en **krigsforbrydelse** "forsætligt at anvende udsultning af civile som krigsmetode ved at unddrage dem genstande, der er nødvendige for deres overlevelse,

herunder forsætlig hindring af nødhjælpsforsyninger i henhold til Genèvekonventionerne". Forhindring af nødhjælpsleverancer kan også klassificeres som en **forbrydelse mod menneskeheden**, herunder i kraft af artikel 7(1)(k), som kriminaliserer handlinger, der begås "som led i et omfattende eller systematisk angreb mod en civilbefolkning og med viden om angrebet", herunder visse handlinger, der "forsætligt forårsager stor lidelse eller alvorlig skade på legeme, sjæl eller helbred." Det er netop disse krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, der er en del af grundlaget for ICC's udstedelse af arrestordre mod Benjamin Netanyahu og Yoav Gallant. Hverken anklagemyndighedens anmodning eller arrestordre angik **folke-drab**. Handlinger, der omfatter "bevidst påtvingelse af livsvilkår" for en gruppe, "der er beregnet på at bevirke, at gruppen helt eller delvis ødelægges fysisk," kan imidlertid udgøre en folkedrabsforbrydelse – forudsat at det relevante folkedrabsforsæt er til stede. I den forbindelse bør det bemærkes, at Forundersøgelseskommissionen, der udstedte arrestordre mod bl.a. Netanyahu og Gallant, vurderede, at "there are reasonable grounds to believe that the lack of food, water, electricity and fuel, and specific medical supplies, created conditions of life calculated to bring about the destruction of part of the civilian population in Gaza, which resulted in the death of civilians, including children due to malnutrition and dehydration." Arrestordre beskrives mere detaljeret i [InterMil opdatering nr. 23 om folkeretten og aktuelle konflikter](#).

Hvilke folkeretlige forpligtelser bærer Israels allierede i forbindelse med blokaden af Gaza?

Som omtalt i [InterMil-opdatering nr. 4 om krigen i Palæstina Israel](#) og [InterMil-opdatering nr. 24 om verdens konflikter](#) findes adskillige folkeretlige regler om sta-

ters medvirkensansvar. I relation til Israels blokade af Gaza er bl.a. de generelle *Statsansvarsreglers* artikel 41, stk. 2, relevant. Af denne regel følger, at stater i tilfælde af alvorlige brud på såkaldte *jus cogens*-regler – heriblandt overtrædelser af krigens love – er forpligtede til ikke at anerkende situationen og til ikke at medvirke til at opretholde den. Det er uafklaret, hvad de præcise forpligtelser består i, men det er nærliggende at antage, at opbakning til den stat, der overtræder *jus cogens*-regler under krigens love, i form af fortsat våbeneksport går over grænsen for tilladt medvirken. Noget tilsvarende må antages at gælde for så vidt angår forpligtelsen til at "ensure respect" for *Genèvekonventionerne*, jf. fællesartikel 1, samt forpligtelsen til at forhindre folke-drab, jf. *Folkedrabskonventionens* artikel I. For så vidt angår folke-drab er det som nævnt ovenfor en forudsætning, at der føres bevis for folke-drabshensigt, hvilket i praksis – herunder ICJ's dom i sagen *Bosnian Genocide* fra 2007 – har vist sig særdeles vanskeligt. På baggrund af ICJ's hidtidige ordre i *Sydafrika v. Israel*-sagen samt den israelske regerings udtalelser og handlingsmønster siden 7. oktober 2023 kan det imidlertid ikke afvises, at Israels nærmeste allierede kan ifalde ansvar for ikke at forhindre et igangværende folke-drab. Spørgsmålet er som beskrevet i [InterMil-opdatering nr. 21 om folkeretten og verdens konflikter](#) rejst i forbindelse med den ICJ-sag, som Nicaragua har anlagt mod Tyskland.

Hvad er status på ICJ-processen om Israels forpligtelser i forhold til bl.a. FN's tilstedeværelse og aktiviteter i det besatte palæstinensiske område?

FN's Generalforsamling anmodede den 19. december 2024 ICJ om at afgive en rådgivende udtalelse om Israels forpligtelser for så vidt angår FN's, andre internationale organisationers og tredjestaters tilstedeværelse og aktiviteter i og i forhold til det besatte palæstinensiske

område. Generalforsamlingen henviste i den forbindelse bl.a. til en række Sikkerhedsrådsresolutioner og tidligere udtalelser fra ICJ om situationen i Israel/Palæstina og til palæstinenserens ret til selvbestemmelse – og stillede på den baggrund følgende spørgsmål til Domstolen:

*”What are the obligations of Israel, as an occupying Power and as a member of the United Nations, in relation to the presence and activities of the United Nations, including its agencies and bodies, other international organizations and third States, in and in relation to the Occupied Palestinian Territory, including to ensure and facilitate the unhindered provision of urgently needed supplies essential to the survival of the Palestinian civilian population as well as of basic services and humanitarian and development assistance, for the benefit of the Palestinian civilian population, and in support of the Palestinian people’s right to self-determination?”*

ICJ skal dermed forholde sig til de ovenfor beskrevne bestemmelser om levering af nødhjælp, idet spørgsmålet også omfatter andre folkeretlige regler, herunder de forpligtelser, der følger af FN-medlemskab, og de særlige rettigheder og krav på beskyttelse, der gælder for FN-personel mv. ICJ afholdt mellem den 28. april og 2. maj 2025 offentlige høringer i sagen. I alt 39 stater, FN og tre andre internationale organisationer bidrog med mundtlige indlæg i tillæg til i alt 45 skriftlige indlæg. Langt hovedparten af disse indlæg giver udtryk for, at Israel har en klar forpligtelse til at sikre, tillade og facilitere nødhjælp til den nødstedte palæstinensiske befolkning i Gaza – i overensstemmelse med de ovenfor beskrevne regler. Israel fastholdt i sit indlæg bl.a., at sagen er udtryk for politisering af folkeretten og internationale institutioner, herunder FN-organer og ICJ selv. Derudover henviste Israel til, at stater har ret til selvforsvar, og påstod, at Israel udøver denne ret inden for rammerne af gældende folkeret. Israels indlæg indeholder

endvidere omfattende kritik af bl.a. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNWRA). Israel står meget alene med sin analyse og støttes i al væsentlighed kun af USA og Ungarn. I lyset af reglerne relativt klare indhold, domstolens hidtidige praksis og de synspunkter, der dominerede i forbindelse med høringen, er det vanskeligt at forestille sig, at ICJ lader sig overbevise af den israelske udlægning.

#### **Om InterMil-opdateringerne:**

InterMil-projektets forskere udsender løbende opdateringer om folkeretlige problemstillinger, der opstår i relation til aktuelle konflikter i verden. 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 blev 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.

**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, tt-adjunkt (cornelius.wiesener@jur.ku.dk)  
Marc Schack, lektor  
(marc.schack@jur.ku.dk)