KØBENHAVNS UNIVERSITET
DET JURIDISKE FAKULTET

InterMil-opdatering nr. 24 om folkeretten og verdens konflikter

TEMA: ICJ's rådgivende udtalelse om "Israels politikker og praksisser i de besatte palæstinensiske områder"

Af Marc Schack & Astrid Kjeldgaard-Pedersen

11. december 2024

I anledning af den forestående Folketingsdebat den 18. december 2024 ser vi i denne InterMil-opdatering nr. 24 nærmere på Den Internationale Domstols (ICJ's) rådgivende udtalelse af 19. juli 2024 om "Israels politikker og praksisser i de besatte palæstinensiske områder, herunder Østjerusalem":

- Hvad sagde ICJ om Israels bosættelser og annektering?
- Hvad sagde ICJ om diskrimination og apartheid?
- Hvad sagde ICJ om selvbestemmelsesretten?
- Hvad sagde ICJ om Israels pligt til at betale erstatning?
- Hvad sagde ICJ om *alle* staters forpligtelser i relation til de besatte palæstinensiske områder?

Som omtalt i InterMil-opdatering nr. 21 om folkeretten og verdens konflikter anmodede et flertal i FN's generalforsamling i december 2022 ICJ om en rådgivende udtalelse om følgende spørgsmål:

"(a) What are the legal consequences arising from the ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination, from its prolonged occupation, settlement and annexation of the Palestinian territory occupied since 1967, including measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Holy City of Jerusalem, and from its adoption of related discriminatory legislation and measures?

(b) How do the policies and practices of Israel referred to (…) above affect the legal status of the occupation, and what are the legal consequences that arise for all States and the United Nations from this status?"

En rådgivende udtalelse fra ICJ er ikke i sig selv retligt bindende. Men i det omfang ICJ fastslår gældende folkeret, herunder hvad *alle* stater er forpligtet til i relation til de besatte palæstinensiske områder, har udtalelsen af 19. juli 2024 væsentlig betydning. I sine indledningsvise overvejelser om ICJ's beføjelser i den konkrete sag med hensyn til både jurisdiktion og skønsudøvelse, fremhævede dommerne bl.a., at Generalforsamlingens spørgsmål ikke kun relaterer sig til en bilateral konflikt mellem Israel og Palæstina, men til et emne, som både historisk og aktuelt er "of particular interest and concern to the United Nations". I sidste ende stemte 11 ud af domstolens 15 dommere for det mest centrale element i udtalelsen: At Israels fortsatte tilstedeværelse i de besatte områder er ulovlig. Der synes desuden at have været enstemmighed blandt dommerne om det forhold, at en række af Israels politikker og praksisser på de besatte områder er folkeretsstridige. Af de i alt 14 supplerende dommerudtalelser fremgår imidlertid tydeligt, at ikke alle dommere var enige om alle detaljer.

Hvad sagde ICJ om Israels bosættelser og annektering?

Det mindst overraskende ved udtalelsen er nok, at den israelske bosættelsespolitik vurderes at være folkeretsstridig. Men det er alligevel værd at opholde sig ved grundlaget for denne konklusion. ICJ gennemgik følgende seks elementer omkring bosættelsessituationen, der først blev underkastet hver sin separate retlige analyse og dernæst indraget i den overordnede vurdering:

1) Domstolen fandt for det første, at bosættelserne er i strid med krigens loves forbud mod overførsel af civilbefolkningen til besatte områder. ICJ vurderede, at Israel tilskynder til etableringen af bosættelserne og indretter infrastrukturen i de besatte områder således, at bosættelserne reelt integreres i det israelske territorium. Dette strider ifølge domstolen mod artikel 49 i den fjerde Genèvekonvention (GCIV), som fastslår, at "the Occupying

Power shall not deport or transfer parts of its own civilian population into the territory it occupies."

2) Domstolen vurderede for det andet, at Israels konfiskation og rekvirering af besat land sker i strid med krigens love. Således forklarede domstolen, at artikel 46, 52 og 55 i Haager Landkrigsreglementet (HLKR) kræver, *at* en besættelsesmagt respekterer privat ejendom i besatte områder, *at* besættelsesmagten administrerer offentlig ejendom mv. ud fra lokalbefolkningens interesser, og *at* besættelsesmagter kun i exceptionelle tilfælde må lade sine styrkers behov dække via rekvirering af ejendom. Navnlig i lyset af den omfattende konfiskations- og rekvireringspraksis, som i al væsentlighed kommer israelske bosættere til gode, anså domstolen den israelske praksis for folkeretsstridig.

3) Domstolen vurderede for det tredje, at Israel anvender naturressourcer i de besatte områder i strid med krigens love. Således kræver bl.a. artikel 55 i HLKR, at besættelsesmagter tager vare på det besatte områdes ressourcer, hvilket sætter klare grænser for, hvordan naturressourcer kan anvendes. Herudover kræver artikel 55 i GCIV, at besættelsesmagter sikrer, at lokalbefolkningen har adgang til bl.a. tilstrækkelige fødevarer og vand. Da Israel i høj grad anvender naturressourcer, herunder vandressourcer, i de besatte områder til gavn for de israelske bosættere – og til skade for lokalbefolkningen – handler Israel, ifølge ICJ, i strid med disse regelsæt.

4) Domstolen vurderede for det fjerde, at Israel bryder et grundprincip i reglerne om besættelser, der som det klare udgangspunkt kræver, at besættelsesmagter respekterer lovgivningen i de besatte områder (artikel 43 i HLKR) og kun i exceptionelle tilfælde indfører ny lovgivning med henblik på bl.a. at opretholde orden og sikkerhed (artikel 64 i GCIV). På trods af disse regler har Israel gennemført og administreret detaljeret militærlovgivning og national israelsk lovgivning i de besatte områder. Således reguleres palæstinensernes adfærd i høj grad af militærlovgivning, mens bosætteres adfærd reguleres af almindelig israelsk lovgivning. Domstolen var ikke overbevist om, at denne praksis kan retfærdiggøres gennem undtagelsesbestemmelserne i krigens love. Dette gælder i særlig grad i Østjerusalem, som retligt og praktisk behandles som en integreret del af det israelske territorium.

5) Domstolen vurderede for det femte, at Israel gennem sine politikker og praksisser i de besatte områder gennemfører tvungen overførsel af lokalbefolkningen i strid med artikel 49 i GVIV. Specifikt vurderede domstolen, at Israels udbredte anvendelse af konfiskationer, tvangsudsættelser, nedrivning af huse mv. reelt tvinger lokalbefolkningen til at forlade områder. Da sådanne handlinger ofte gennemføres med henblik på at overlade områderne til bosættere, anså domstolen ikke handlingerne som værende udtryk for en midlertidig tilstand, og de er på den baggrund i strid med krigens love.

6) Domstolen vurderede endelig, at Israels politikker omkring bosættervold udgør en krænkelse af både internationale menneskerettigheder og krigens love. Således kræver artikel 46 i HLKR og artikel 27 i GCIV, at lokalbefolkningen behandles humant og bl.a. beskyttes mod vold. Det fremgår herudover af artikel 6 og 7 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR), at enhver har ret til liv og skal beskyttes mod bl.a. tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Ikke desto mindre fandt domstolen, at bosættere ofte udsætter de lokale palæstinensere for omfattende vold, og at de israelske myndigheder enten undlader at gribe ind og forhindre og/eller straffe sådanne handlinger – eller at de endda støtter bosætternes voldshandlinger. Domstolen bemærker desuden, at i situationer, hvor israel-

ske styrker intervenerer, indikerer beviser fremlagt for domstolen, at de anvender unødvendig og ikke-proportional magt mod palæstinenserne. Domstolen vurderer i forlængelse heraf, at en sådan systematisk nedprioritering af palæstinensernes liv og legeme udgør menneskerettighedskrænkelser og brud på krigens love.

I forlængelse af bl.a. disse konklusioner om bosættelsessituationen vurderede domstolen, at Israels politikker og praksisser reelt søger at indlemme besatte landområder i den israelske stat, og at en sådan annektering udgør en folkeretsstridig form for magtanvendelse.

Hvad sagde ICJ om diskrimination og apartheid?

Domstolen gennemgik i udtalelsen en række konkrete israelske politikker, som på forskellig vis gør forskel på israelere og palæstinensere, og som således kan udgøre retsstridig diskrimination. På en række områder – herunder om opholdstilladelser, bevægelsesfrihed, nedrivning af ejendom og udstedelse af byggetilladelser – fandt domstolen, at der er tale om forskelsbehandling uden rimelig grund. Ifølge ICJ udgør dette regime systemisk diskrimination baseret på bl.a. race, religion og etnicitet og er som sådan i strid med bl.a. artikel 2 i FN's Racediskriminationskonvention (CERD). Domstolen vurderede endvidere, at Israels lovgivning og øvrige tiltag på Vestbredden og i Østjerusalem har til formål at opretholde en næsten total adskillelse mellem bosættere og palæstinensere. Dette er efter domstolens opfattelse i strid med artikel 3 i CERD, som lyder: "Deltagerstaterne fordømmer i særdeleshed raceadskillelse og apartheid og forpligter sig til at forhindre, forbyde og udrydde enhver sådan adfærd inden for områder under deres jurisdiktion." Som det fremgår, omfatter denne bestemmelse både raceadskillelse og apartheid. Da ICJ ikke begrundede sin konklusion yderligere, fremgår det ikke klart af selve udtalelsen, om dommerne vurderede, at der er tale om raceadskillelse og/eller apartheid. Det bidrager ikke til forståelsen, at flere dommere i separate udtalelser fortolker konklusionen forskelligt.

Hvad sagde ICJ om selvbestemmelsesretten?

I umiddelbar forlængelse af *Wall*-udtalelsen fra 2004 bekræftede ICJ indledningsvis det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse. Domstolen fandt dernæst, at det er en skærpende omstændighed, at Israel ved sin tilstedeværelse gennem årtier og de kontinuerlige krænkelser gennem israelske "politikker og praksisser" har frataget palæstinenserne selvbestemmelsesretten over en lang periode, og at den fortsatte tilstedeværelse underminerer udøvelsen af selvbestemmelsesretten i fremtiden. ICJ fremhævede, at det er op til FN's Sikkerhedsråd og Generalforsamling at fastlægge "de nødvendige modaliteter", der kan sikre palæstinensernes "fulde realisering" af selvbestemmelsesretten. Men alle stater er forpligtede til at samarbejde med FN om at give disse modaliteter effekt.

Hvad sagde ICJ om Israels pligt til at betale erstatning?

ICJ's konklusion om, at Israels fortsatte tilstedeværelse i de besatte områder er folkeretsstridig, har som naturlig konsekvens, at Israel er forpligtet til at afslutte besættelsen. Dette skal, ifølge domstolen, ske så hurtigt som muligt. Herudover er Israel forpligtet til at yde fuld erstatning for de retsstridige handlinger. I forbindelse med vurderingen af, hvad denne forpligtelse indebærer, citerede dom- stolen den ledende afgørelse i *Chorzów Fac- tory*-sagen fra 1928. Heri beskrives, at "fuld erstatning" så vidt muligt skal udslette alle konsekvenserne ved den ulovlige handling og søge at genetablere den situation, som sandsynligvis ville have eksisteret, havde det ikke været for den ulovlige handling. Dette oversætter domstolen konkret således, at Israel for det første pålægges "naturalrestitution" i form af tilbageførsel af alle besatte områder og beslaglagte aktiver. Det indbefatter

navnlig evakuering af alle bosættere og nedrivning af dele af den mur/sikkerhedsbarriere, som Israel ulovligt har etableret mellem Israel og Vestbredden. I det omfang en sådan tilbagelevering ikke er mulig (f.eks. fordi et relevant aktiv – såsom et hus eller et landbrugsareal – er forringet eller ikke længere eksisterer), skal Israel betale kompensation til alle, som måtte have lidt væsentlig skade som følge af besættelsen. I overensstemmelse med de almindelige folkeretlige regler pålægger ICJ med andre ord Israel at betale særdeles omfattende erstatning.

Hvad sagde ICJ om alle staters forpligtelser i relation til de besatte palæstinensiske områder?

Med henvisning til en række resolutioner fra både Sikkerhedsrådet og Generalforsamlinger, udtaler ICJ, at FN's medlemsstater – bortset fra undtagelser aftalt mellem parterne – er forpligtet til ikke at anerkende ændringer i det territorium, Israel besatte den 5. juni 1967, herunder Østjerusalem. Det gælder både for så vidt angår den fysisk karakter og den demografiske sammensætning samt institutionelle struktur og status. FN's medlemsstater skal endvidere i deres samarbejdsrelationer med Israel sondre mellem israelsk territorium og de besatte palæstinensiske områder siden 1967. På grund af de relevante folkeretlige rettigheder og pligters karakter og vigtighed (se hertil artikel 41 i *Statsansvarsreglerne*, som også er omtalt i InterMil-opdatering nr. 4 om krigen i Israel/Palæstina), udtalte ICJ endvidere, at *alle* stater er forpligtet til i relation til Israel at skelne mellem Israels eget territorium og de besatte palæstinensiske områder. Det betyder, at ingen stater f.eks. må indgå i traktatsamarbejder, hvor Israel foregiver, at de besatte områder er en del af Israel. Stater må heller ikke indgå i økonomisk samarbejde eller handelssamarbejde med Israel vedrørende de besatte områder, hvis det indebærer en risiko for at forankre Israels folkeretsstridige tilstedeværelse på territoriet. Staterne skal afholde sig fra – ved etablering og opretholdelse af diplomatiske forbindelser til Israel – at anerkende Israels ulovlige tilstedeværelse i de besatte områder samt "tage skridt til" at forhindre handels- og investeringssamarbejde, som kan medvirke til at opretholde den ulovlige situation, som Israel har skabt i de besatte områder. ICJ understregede, at pligten til ikke-anerkendelse kan udstrækkes til internationale organisationer som FN. Endelig udtalte ICJ, at det er op til FN's Generalforsamling og Sikkerhedsrådet at bestemme den præcise måde, hvorpå Israels ulovlige tilstedeværelse i de besatte områder skal bringes til ophør. I den sammenhæng betonede ICJ (som i *Wall*-udtalelsen) "the urgent necessity for the United Nations as a whole to redouble its effort to bring the Israeli-Palestinian conflict... to a speedy conclusion, thereby establishing a just and lasting peace in the region."

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)