

Opgradering af Israels relationer til EU – Status pr. okt. 2009

Dette notat er ment til at give en kort baggrund for forhandlingerne om opgraderingen af Israels relation til EU under Naboskabsprogrammet herunder de seneste udviklinger efter EU-Israel Associeringsrådsmødet 15 juni 2009. Notatet skitserer også det forventede videre forløb i 2009 og 2010 (del I), og fremhæver derefter en række indsatsområder, hvor dansk stillingtagen vil være gavnlig ift. de videre forhandlinger mellem EU og Israel (del II).

Noten er udarbejdet på baggrund af informationer fra større europæiske NGO'er samt fra israelske og palæstinensiske NGO'er¹.

Kort baggrund vedr. opgraderingsforhandlingerne mellem EU og Israel 2007 - 2009

I 2004 besluttede EU at indgå en ny aftale med Israel under Den Europæiske Naboskabspolitik. (Naboskabsaftalen er en overbygning på gældende Associeringsaftale). I 2005 blev EU og Israel enige om den såkaldte **handlingsplan**, som skulle gælde frem til april 2008.

Handlingsplanen blev forlænget med 1 år (frem til april 2009) for bl.a. at give plads til forhandlinger vedr. mulig opgradering af Israels relation til EU. Under det 7. EU/Israel Associeringsrådsmøde i 2007 havde Israel nemlig udtrykt ønske om at opgradere relationen med EU.

I marts 2007 nedsatte EU en refleksionsgruppe, der skulle undersøge mulighederne for nye samarbejdsområder mellem EU og Israel. I forlængelse heraf erklærede EU sig på det 8. Associeringsrådsmøde (ml. EU og Israel) 16. juni 2008 sig villig til at opgradere samarbejdsrelationen. I praksis vil en sådan opgradering ske i forbindelse med vedtagelsen af en ny handlingsplan for Israel under Den Europæiske Naboskabspolitik (ENP).

På Rådsmødet d. 8. december 2008 bekræftede EU sin beslutning om opgradering og vedtog et sæt Guidelines, der er EUs forhandlingsoplæg og skitserer mulighederne for **styrkelse af de politiske dialog-strukturer** ml. EU og Israel.

Iflg. Guidelines vil styrkelse af strukturerne indebære en række formaliserede møder ml. EU og Israel på top-plan. Der indgår også en undersøgelse af perspektiverne for Israels inklusion i fællesmarkedet. En skitsering af opgraderingens form kan læses i GAERC konklusionerne af 8. dec. 2008 i Annexet: Guidelines for strengthening the political dialogue structures: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/104571.pdf

Del I. Opgraderingsforhandlinger på vågeblus – januar 2009

Den 14. januar 2009 – godt 2 uger inde i Gaza-krigen - meddelte Ferrero-Waldner, kommissær for EU's eksterne relationer, at de tekniske forhandlinger om en ny handlingsplan ml. EU og Israel blev sat på "standby" som reaktion på Gaza-krigen. I april 2009 gentog Ferrero-Waldner, at Kommissionen ville fryse forhandlingerne på grund af Gaza-krigen og den nye israelske regerings manglende accept af tostats-løsningen². På de efterfølgende Rådsmøder (27-28. marts og 27. april 2009) besluttede Rådet at udskyde den endelige beslutning om en opgradering. Det skal

¹ Oplysningerne fra EU NGO'erne er bl.a. baseret på møder med medlemsstaternes repræsentanter i hovedstæderne og i Bruxelles over den seneste periode

² Se <http://www.haaretz.com/hasen/pages/1079055.html>

bemærkes, at Rådets beslutninger desangående blev omtalt som en såkaldt uformel beslutning; der var ikke tilstrækkelig enighed i Rådet til officielt at udskyde opgraderingen.

Rådsmøde og EU-Israel Associeringsrådsmøde 15. juni 2009

Der var iflg. kilder gode diskussioner på Rådsmødet 15. juni 2009. Mange ministre udtrykte deres bekymringer omkring bosættelserne og Gaza, samt skuffelse over Netanyahus policy-tale (hans første omtale af en to-statsløsning) Resultatet af Rådsmødet blev, at EU valgte at sende et klarere signal til den nye israelske regering om hvad EU forventer, og der kom derfor et stærkere sprog end tidligere i Rådsmøde-konklusionerne herunder bl.a. omtale af spørgsmålet om Israel politik omkring husødelæggelser. Man endte også med at holde fast i den uformelle fastfrysning af opgraderingsforhandlingerne.

Det 9. Associeringsrådsmøde mellem EU og Israel fandt sted efterfølgende samme dag 15. juni 2009. EU foreslog, at den nuværende handlingsplan (fra 2005) fortsat skal danne grundlag for relationen mellem parterne indtil en ny kan vedtages. Israel accepterede en forlængelse på 6 måneder af den eksisterende handlingsplan.

De forskellige landes positioner vedr. opgradering tegnede sig derudover iflg. kilder som følger: (Positionerne ser okt. 2009 ud til forsat at være gældende):

- Tyskland, Holland, Italien og Tjekkiet + en række andre af de øst europæiske lande: Vil støtte genoptagelse af forhandlinger samt en opgradering af Israels relation til EU uagtet de konkrete politiske udviklinger i området.
- Frankrig, Storbritannien; Uklart præcist, hvilken position de indtager. Det kan desuden ændre sig afhængigt af den konkrete politiske udvikling. Storbritannien hælder nok mest til at støtte genoptagelse af forhandlinger.
- Belgien, Irland og Portugal (sandsynligvis også Sverige): Imod genoptagelse af opgraderingsforhandlinger og støtter desuden, at opgraderingen kædes sammen med konkrete fremskridt i fredsproces samt forbedringer af situationen i området.

Det kommende formandskab, Spanien, ser pr. okt. 2009 ud til at placere sig i den første gruppe, der ønsker forhandlingerne om opgradering genoptaget. Dette skyldes iflg. kilder at Spanien ønsker fredsprocessen genoptaget ved en konference i Madrid under det spanske formandskab. Pga. opinionen i Spanien, ser Spanien dog gerne forbedringer i Israels ageren overfor Gazas civilbefolkning.

Perioden efter EU-Israel mødet juni 2009 - Hvad nu?

EU Kommissionen har efter sommerferien 2009 meddelt, at et forslag til en ny handlingsplan nu er udarbejdet baseret på de i Rådet vedtagne Guidelines om opgradering (8. december 2008). Kommissionen er dermed klar til at genoptage af forhandlingerne med Israel om den nye handlingsplan.

EU's formandskab skal herefter sætte emnet til debat igen i Rådets arbejdsgruppe (Council Working Group). Medlemsstaterne kan efterfølgende stadig beslutte at stoppe de videre forhandlinger, hvis det vurderes, at man ikke ønsker at opgradere.

I juni 2009 blev den gældende handlingsplan som nævnt forlænget med 6 måneder. EU bevilgede 2 mio. euro til aftalen, som i perioden skal fremme lovgivningsmæssig tilnærmelse (legislative approximation), styrke dialogen mellem offentlige administrationer vedr.

arbejdsmuligheder (employment opportunities) og veterinære services. Samarbejde vil ske i form af "twinning-programmer".

Beslutningen om fastfrysning af opgraderingsforhandlingerne vurderes således til hovedsagligt at være et foreløbigt afslag på Israels ønske om styrkelse af de politiske dialog strukturer. Et ønske som ellers blev delvist imødekommet på Rådsmødet 8. december 2008

Vurdering af mulighederne for genoptagelse af forhandlinger om opgradering.

Der er forskellige vurderinger af de aktuelle muligheder for at forhandlingerne med Israel om opgradering genoptages:

- a. Nogle lande og observatører³ mener, at en opgradering er urealistisk som en officiel del af den næste handlingsplan pga. uenighederne i EU. Det sandsynlige resultat er derfor en low key - tilgang, hvor man stadig udvider samarbejdet og indgår aftale om næste handlingsplan, men uden en officiel beslutning, der indebærer en markant styrkelse af de politiske dialogstrukturer..
- b. Andre mener, at EU ikke vil tage opgraderingen af bordet. EU's samarbejdet med Israel er markant øget over de seneste år på en lang række områder uagtet forværringen af situationen i området. Hvis den israelske regering kommer med nogle få positive udmeldinger og evt. tiltag, vil man fra EU's side genoptage forhandlingerne på baggrund af de vedtagne Guidelines fra 8. dec. 2008

Genoptagelse af forhandlingerne vurderes, at være et sandsynligt scenario i dag, bl.a. fordi det amerikanske pres på Israel er mindsket efter Obamas afvigelse fra kravet om fuldt stop for bosættelsesbyggeriet. EU vil være tilbøjelig til ligeledes at mindske presset på Israel og løfte om opgradering vil da igen blive lokkemad for at få den israelske regering til forhandlingsbordet.

Det svenske formandskab vurderes dog stadig at ville tøve med igangsættelse af forhandlingerne om opgradering. Spanien - der har formandskabet efter Sverige - vurderes derfor at genstarte forhandlingerne om den nye handlingsplan i januar 2010 – forudsat medlemsstaternes accept heraf.

"Low key" tilgangen – samarbejdet udbygges i sektor-programmer.

Uagtet ovenstående vil der skulle pågå forhandlinger om en ny handlingsplan og konkrete projekter under denne nye handlingsplan i 2009/10. Hvis den politiske opgradering jf. Guidelines lægges på hylden, vil der sandsynligvis alligevel ske udvidelse af samarbejdet på andre områder – den såkaldte low key tilgang

Nærmere læsning af referaterne fra de årlige EU-Israel Associeringsmøder 2008 og 2009 viser at samarbejdet mellem EU og Israel i praksis udvides på en lang række områder. Det sektorale samarbejde udvides iflg. referaterne fra Associeringsmøderne 2008 og 2009 på følgende vis:

1. D. 6. april 2009 besluttede EU, at der indledes forhandlinger med Israel om deltagelse i Europol. Forslaget blev diskuteret i EUU 3. april 2009. Planen er at Israel skal deltage på lige fod med USA, Canada, New Zealand mfl. dvs. som andre vestlige lande.
2. En færdig-forhandlet aftale vedr. liberalisering af handel med landbrugsvarer er pt. ved at blive godkendt i diverse organer i EU og Israel.
3. Forhandlinger pågår (møder i dec. 2008 og marts 2009) vedr. en ny aftale om fri bevægelse for farmaceutiske varer.
4. Forhandlinger pågår ligeledes om en EU-Israel luftfarts-aftale (møder i dec. 2008 og vist nok slutning af juni 2009)

³ Oplysningerne er for størstedelens vedkommende baseret på EU NGO'ernes møder med medlemsstaternes repræsentanter dels i hovedstæderne og dels i Bruxelles

5. Aftaler vedr. kultur og uddannelse/forskning og udveksling er indgået tidligere og Israel anvender disse muligheder i stor grad bl.a. under det 7. rammeprogram

Del II Potentielle indsatsområder for Danmark og EU

I det følgende påpeges en række indsatsområder, som vi – en række danske NGO'er – anbefaler at partierne og Europaudvalget drøfter i forbindelse med den videre behandling af sagen vedr. EU's aftale med Israel.

1. Vilkår for genoptagelse af opgraderingsforhandlinger – fastholdelse af EUs signal til Israel

Det er oplagt at diskutere **hvilke konkrete betingelser** Danmark og EU bør stille for at genoptage forhandlingerne om en opgradering? En del af de nedenstående forslag stemmer overens med de anbefalinger/krav, som EU selv har stillet til Israel (senest i GAERC konklusionerne af 15. juni 2009). De er dernæst på linie med Folketingets beslutning F 25 af 2. april 2009. Der skal være mærkbare tegn på, at Israel i højere grad vil respektere menneskerettighederne og folkeretten.

Disse tegn kunne være:

- a) Effektivisering af et fuldt stop for bosættelsesbyggeri samt fuldt stop for husødelæggelser og udsmidninger også i Øst Jerusalem⁴,
- b) Afslutning af Gaza blokaden, der forsat er en kollektiv afstraffelse af Gazas civilbefolkning og udgør en grov overtrædelse af Folkeretten,
- c) At Israel iværksætter de af Goldstone anbefalede uafhængige undersøgelser af Gaza-krigen som beskrevet i Goldstone rapporten af 15. september 2009.
- d) Markant nedbringelse af antallet af checkpoint og afspærringer på Vestbredden samt lettelse i systemet af rejse-restriktioner inkl. restriktioner for menneskeretsforkæmpere
- e) Stop for militære operationer såsom likvideringer

2. Nødvendige vilkår i en kommende handlingsplan – standarder vedr. overholdelse af menneskerettigheder og folkeret.

I tilfælde af genoptagelse af forhandlingerne om en ny handlingsplan og evt. en opgraderet relation, er det i dag nødvendigt, at EU bør kræve standarder efterlevet, når det drejer sig om overholdelse af folkeretten og menneskerettigheder. Mål for en sådan efterlevelse skal i modsætning til tidligere fremgå klart af handlingsplanen og monitoreres af EU, som det er tilfældet for andre områder under EU-Israel samarbejdet ⁵[3]. Mål for overholdelse kunne være israelsk tiltrædelse af tillægsprotokollen til FNs Torturkonvention samt opgivelse af forbehold for andre af de grundlæggende menneskerettigheds-konventioner.

⁴ Udsmidninger foregår særligt i Øst Jerusalem, hvor israelske bosættere overtager bygninger hvorved palæstinensiske familier sættes på gaden. FN taler om en risiko for "Hebronisering" af Øst Jerusalem, idet et stigende antal bosættelser i arabiske bolig-kvarterer vil skabe stor friktion og uroligheder som det er tilfældet i Hebron.

⁵ Ser man f.eks. på samarbejdet mellem EU og Israel indenfor landbrug og handel, fremgår det, at EU har stillet klare krav til Israel om efterlevelse af visse standarder **før** der kan indgås bindende aftaler. Det fremgår også, at Israel har ændret love og praksisser for at få del i EU samarbejdet. Det samme kan ske på rettighedsområdet.

3. EU skal passe på ikke at medvirke til overtrædelser – overvågning og klausul-tilgangen

En række programmer under det bilaterale EU-Israel samarbejde har som bekendt været præget af en ulovlig implementering fra Israels side, idet Israel har tilladt bosætter-aktørers deltagelse i samarbejdet. Det gælder blandt andet handels- og forskningssamarbejdet (bosættervarer har fået toldfrihed og institutioner i bosættelser har deltaget i EUs 6. rammeprogram vedr. forskning). Man har fra EU's side endnu ikke formået at sætte en effektiv stopper for Israels ulovlige implementering af aftalerne, og man har heller ikke formået at indsætte klausuler i aftalerne, der sikrer EU mod at blive inddraget i Israels overtrædelser. Disse klausuler er vigtige, fordi EU ellers vil få medansvar for den - iflg.

4. Geneve-konvention - ulovlige bosættelsespolitik.

Uanset om den videre opgraderingsproces bliver *low key*, er der grund til fortsat at overvåge samarbejdet på dette område. Danmark og EU skal foreslå, at klausuler indarbejdes i kommende aftaler, således at man sikrer sig, at man ikke medvirke til accept af Israels overtrædelser.

Konkret gælder dette stadig sagen om bosætter-varer, der på uretmæssig vis fritages for told under aftalerne med Israel. Også det planlagte Europol samarbejde er relevant at følge, idet det ser ud til, at EU har glemt at forholde sig til, at oplysninger indhentet på illegal vis f.eks. ved brug af tortur risikerer at komme med i data-udvekslingerne 6.

Danmark bør i EU arbejde for at der tages yderligere skridt til at sikre at alle eksisterende samarbejdsinstrumenter mellem EU og Israel kun angår selve Israel og i intet tilfælde de israelske bosættelser på Vestbredden og i Øst Jerusalem. Det kan blandt andet gøres ved at indføre såkaldte safeguard-klausuler.

4. Fastholdelse af EUs signal til Israel – overvejelser om yderligere signaler

Set lyset af den seneste udvikling i Mellempøsten kan Danmark og EU også drøfte muligheden af at sende yderligere signaler til Israel med det formål, at medvirke til et kursskifte hos den nuværende regering til fremme af overholdelse af menneskerettigheder og folkeretten samt dermed fremme af for fredsprocessen.

Siden EUs signal til Israel i form af beslutning om fastfrysning (af 15. juni 2009), har den israelske regering overvejende ført en politik, som indebærer overtrædelser af menneskerettighederne og folkeretten og som ikke gavner vilkårene for mulige fredsforhandlinger. Dette gælder bl.a. følgende væsentlige hoved-områder, som blev påtalt af EU i juni 2009:

- a. Forsættelse af bosættelsesbyggeriet, hvor den israelske regering ikke har ønsket at acceptere udspil om fuldt stop for nybyggeri incl. naturlig vækst
- b. Fortsættelse af politikken omkring husødelæggelser og udsmidninger, hvor tiltag i Øst Jerusalem har ført at palæstinensiske familier er sat på gaden.

6 Forhandlingerne om Israels deltagelse i Europol er fremskredne. Israels persondata-tilsyn er blevet efterset, og et twinning-program ml. Spanien og Israel skal nu sikre at Israel opgraderes så deres standarder passer bedre til EUs. Kun i meget ringe omfang ser det ud til, at det forberedende arbejde har forholdt sig til det israelske politis/myndighedernes virke i de besatte områder.

- c. Fortsættelse af blokaden af Gaza, hvor nyere tiltag har hindret adgang og udgang yderligere. Flere internationale organisationer nægtes fortsat adgang til Gaza, mens andre har fået deres adgang indskrænket som f.eks. ICRC og Røde Kors. Vilkaere for Gaza patienters udgang til behandling udenfor Gaza er forværret.
 - d. Forsat nægtelse af samarbejde med FN vedr. undersøgelse af mulige brud på folkeretten under "Operation Cast Lead" (Gaza offensiven i januar 2009). På trods af EUs opfordring til Israel om at samarbejde med Goldstone-missionen, valgte Israel at boykotte missionen og dermed hindre en mere fyldestgørende afdækning af forløbet.
 - e. Fortsættelse af daglige menneskerettighedskrænkelser som f.eks. straffe-tiltag overfor palæstinensiske fanger fra Gaza i form af nægtelse af familiebesøg, fortsættelse af brugen af administrative fængslinger mv.
-