

27. januar 2011

**Responsum vedrørende Group 4 Securicor A/S' aktiviteter i
Østjerusalem og Vestbredden og aktiviteternes forenelighed med
folkeretten.**

Udarbejdet af Professor, dr. jur. Hjalte Rasmussen.

I. Baggrund

Group 4 Securicor A/S (i det følgende benævnt 'G4S') har primo januar 2011 ved sin General Counsel, Søren Lundsgaard, anmodet mig om at udarbejde et juridisk responsum, hvori jeg foretager en vurdering af foreneligheden af koncernens forskelligartede aktiviteter i Østjerusalem og på Vestbredden (i det følgende benævnt 'de besatte områder') med folkeretten.

Anmodningen ligger i forlængelse af Group 4 Falck A/S' lignende anmodning i 2002 om at modtage en retlig vurdering af foreneligheden med de folkeretlige menneskerettigheder og krigens regler af G4S' daværende tilstedeværelse i de besatte områder i form af sin ejerandel i Hashmira Corp.. Sidstnævnte selskab leverede mangeartede sikkerhedsydelse til israelske og palæstinensiske kunder. En enkelt serviceydelse var konkret omdiskuteret, nemlig en sikkerhedsydelse bestående i levere selvbevæbnede vagter til et antal israelske bosættelser på Vestbredden. Den kontrakt opsagde G4S, efter at jeg havde besvaret 2002-anmodningen med et responsum af den 1. oktober 2002 (i det følgende benævnt '2002 responsum').

Firmaet opsagde kontrakten omfattende de bevæbnede vagter, skønt jeg i 2002-responsumet konkluderede, at der næppe påhvilede Group 4 Falck A/S en folkeretlig pligt til at bringe nogen del af sin tilstedeværelse på de besatte områder til ophør. Kort tid efter meddelte G4S, at koncernen ikke desto mindre havde besluttet at udfase *al* sin bevæbnede vagtvirksomhed i de pågældende bosættelser.

Mine undersøgelser og vurderinger i nærværende responsum af 27. januar 2011, som følger over de følgende godt 35 sider, har jeg samlet i et 3½ sideres ”Resumé af konklusioner og begrundelser” af samme dato. Af begge dokumenter fremgår med meget betydelig sikkerhed, at ”[d]er derfor ikke påhviler G4S en folkeretlig pligt til at bringe sine under alle omstændigheder selv-begrænsede aktiviteter på de besatte områder til ophør. Det er afslutningsvis heller ikke min opfattelse, at der på nogen tænkelig måde skulle kunne være grundlag for at gøre G4S civilretligt ansvarlige for aktiviteterne på de besatte områder. Mine undersøgelser efterlader ikke tvivl om den folkeretlige lovlighed af G4S’ aktiviteter på de besatte områder.”

Centrale dele af nærværende responsum fandtes ifølge sagens natur også i min 2002-analyse. Der er imidlertid også mange nye, navnlig folkeretlige momenter, som jeg inddrager i responsumet.

G4S har den 29. december 2010 modtaget en Legal Opinion fra sin israelske advokat, Gilead Sher, om lovligheden af aktiviteterne på de besatte områder. Dette dokument har jeg haft adgang til og har studeret det nøje. Kvaliteten af dette arbejde er meget høj, hvilket naturligvis ikke udelukker, at mine analyser på en række vigtige punkter fører mig til at drage andre konklusioner.

Til brug for udarbejdelsen af dette responsum opholdt jeg mig i Israel fra den 22. – 25. januar 2011, hvorunder jeg tilbragte et par dage med den lokale ledelse af G4S.

Jeg fik ved den lejlighed tillige mulighed for at møde hr. Gideon Sher og drøfte hans Legal Opinion med ham. Ved selvsyn besøgte jeg de typer af aktiviteter, som G4S udfører i Østjerusalem og på Vestbredden. Jeg så bl.a. en række banker og supermarkeder i Østjerusalem, og et indkøbscenter i Maale Adumin, en omdiskuteret bosættelse på Vestbredden, hvor G4S har kontrakter med en række butikker. Jeg fik også lejlighed til udefra at se en grænseovergang mellem Israel og Vestbredden, hvor G4S leverer teknologisk udstyr. Det skal understreges, at den lokale ledelse af G4S under hele mit besøg var eksemplarisk åbne og kommunikerende og besvarede ivrigt og villigt alle mine spørgsmål.

Dette responsum er bygget op som følger. Umiddelbart nedenfor redegøres der for de faktuelle forhold, der ligger til grund for den folkeretlige analyse (afsnit II). Det drejer sig om henholdsvis den israelske tilstedeværelse på de besatte områder og G4S' aktiviteter i Østjerusalem og på Vestbredden. Dernæst redegøres der for det relevante folkeretlige retsgrundlag, der finder anvendelse på den israelske tilstedeværelse på de besatte områder (afsnit III), og for Danmarks folkeretlige forpligtelser i den henseende (afsnit IV). Herefter vurderes G4S' folkeretlige ansvar (afsnit V). Der rundes af med en kort konklusion (afsnit VI).

II. Faktum

Palæstina var oprindeligt en del af det Ottomanske Rige, men efter afslutningen på Første Verdenskrig blev området udlagt som et mandatområde forvaltet af Storbritannien i henhold til artikel 22 i Folkeforbundets Pagt. Mandatsystemet var bl.a. baseret på et princip om 'ikke-annexering' ('non-annexation'), se Den Internationale Domstols udtalelse i *International Status of South West Africa, I.C.J. Reports 1950, s. 131*. De territoriale grænser for mandatet Palæstina blev fastsat i en række retlige instrumenter, der blev indgået mellem først og fremmest Storbritannien

og det daværende Transjordanske emirat, og spørgsmålet om områdets fremtid blev efter afslutningen på Anden Verdenskrig forelagt De Forenede Nationer, hvis Generalforsamling nedsatte en særlig komité – Ad Hoc Committee on Palestine (UNSCOP) – der skulle drøfte spørgsmålet. Et flertal i komiteen foreslog, at Palæstina blev delt i en arabisk og en jødisk stat med Jerusalem som fælles internationaliseret område under FN administration. Til trods for arabiske protester blev dette forslag vedtaget ved Generalforsamlingens *resolution 181 af 29. november 1947*.

I 1947 bekendtgjorde Storbritannien, at det ville trække sig ud af mandatområdet den 1. august 1948 – en deadline der siden blev rykket til den 15. maj 1948 – og den 14. maj 1948 erklærede staten Israel under påberåbelse af Generalforsamlingsresolution 181 sin selvstændighed. Som et resultat heraf udbrød der krig mellem Israel og dets arabiske nabostater (Egypten, Syrien, Libanon og Jordan). Ved krigens afslutning i 1949 var der sket en opdeling af det territoriale grundlag, der i resolution 181 var tiltænkt en arabisk stat. Israel kontrollerede således et større territorium end oprindeligt tiltænkt i resolutionen, mens Jordan var i besiddelse af Vestbredden af Jordan-floden, herunder Østjerusalem, og Egypten af Gaza-striben.

Efter bindende pålæg fra FN's Sikkerhedsråd, se *Sikkerhedsrådsresolution 62 af 16. november 1948*, indgik de stridende parter ved krigens afslutning en række våbenhvileaftaler med FN's mellemkomst, hvoraf især aftalen mellem Israel og Jordan er særlig relevant for den retlige vurdering af Israels tilstedeværelse i Østjerusalem og på Vestbredden. På Rhodos underskrev Israel og Jordan nemlig den 3. april 1949 en våbenhvileaftale, se *Jordanian-Israeli General Armistice Agreement*, der trak en linje mellem de to staters væbnede styrker, og som foreskrev, at:

“No element of the land, sea or air military or para-military forces of either Party, including non-regular forces ... shall advance beyond or pass over for any purpose whatsoever the Armistice Demarcation Lines...”

Den linje, der blev trukket på Rhodos mellem de israelske og jordanske styrker, er siden blevet benævnt ‘Den Grønne Linje’.

Under seks-dageskrigen i juni 1967 besatte Israel Gaza-striben og Vestbredden, herunder Østjerusalem, samt Sinai og Golanhøjderne. I november samme år anmodede et enstemmigt Sikkerhedsråd i FN, se *Sikkerhedsrådsresolution 242 af den 22. november 1967*, imidlertid Israel om at trække sine styrker ud af ‘territories occupied in the recent conflict’, og rådet betonedede ved samme lejlighed ‘the inadmissibility of acquisition of territory by war’. Israel ignorerede anmodningen.

Som led i Camp David-aftalerne mellem Egypten og Israel blev der imidlertid i september 1978 opnået enighed om tilbagegivelse af Sinai til Egypten, og Israel afsluttede sin tilbagetrækning af militære styrker og installationer og civile bosættere i 1982. De øvrige områder er fortsat under israelsk kontrol.

Israel har siden slutningen af 1960’erne, og i særdeleshed efter valget af Menachem Begin i 1977, fremmet en politik gående ud på, at israelske statsborgere flytter fra staten Israel til nye israelske bosættelser oprettet i først og fremmest Østjerusalem og på Vestbredden, se *David Kretzmer, The Occupation of Justice, The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories, State University of New York Press, 2002, s. 8 og 76*. Mest markant har disse bestræbelser været for så vidt angår Østjerusalem, som Israel *de facto* har annekteret. Det er i dag, selv med detailkort i hånden, svært at erkende, hvornår man bevæger sig fra Vest-til Østjerusalem/retur – med det blotte øje er det helt umuligt.

FN's Sikkerhedsråd har imidlertid ved flere lejligheder slået fast, at de israelske forsøg på at ændre Østjerusalems status ikke har nogen folkeretlig gyldighed, og i september 1971, se *Sikkerhedsrådsresolution 298 af 25. september 1971*, bekræftede rådet, at:

”all legislative and administrative actions taken by Israel to change the status of the City of Jerusalem, including expropriation of land and properties, transfer of populations and legislation aimed at the incorporation of the occupied section, are totally invalid and cannot change that status.”

I 1980 vedtog det israelske parlament – Knesset – ikke desto mindre en lov, der gjorde Jerusalem til Israels ‘complete and united’ hovedstad, se *Basic Law af 30. juli 1980*. FN's Sikkerhedsråd reagerede ved at erklære, at den nye israelske lov var i strid med folkeretten, ligesom rådet gentog, at de israelske bestræbelser på at ændre Østjerusalems status er ugyldige, se *Sikkerhedsrådsresolution 478 af 20. august 1980*. Den israelske højesteret har på trods heraf i en række sager anerkendt 1980-lovens gyldighed i Israel, se bl.a. *HCJ 256/01, Rabah et al. V. Jerusalem Court for Local Matters et al., 56 (2) PD 930*.

Israel har siden 1980'erne indgået en række aftaler med såvel sine arabiske nabolande som Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation – PLO – om de besatte områders fremtid. I Oslo indledtes i 1993 en forhandlingsproces mellem Israel og PLO, der på sigt skulle bane vejen for etableringen af en selvstændig palæstinensisk stat. I Oslo-aftalen enedes parterne bl.a. om at inddele Vestbredden og Gaza i tre typer af områder, hvori Israel overlod forskellige grader af selvstyre til et nyt palæstinensisk selvstyre – PA. De tiltænkte endelige forhandlinger om området fremtid faldt

imidlertid til jorden i Camp David i 2000. Siden har der til trods for flere forsøg ikke fundet succesrige forhandlinger mellem Israel og de palæstinensiske organisationer – i hvert fald ikke hvis man måler på, hvad offentligheden får kendskab til. Etableringen af en selvstændig palæstinensisk stat ligger derfor måske stadig et stykke ud i fremtiden.

I marts 2002 købte Group 4 Falck A/S halvdelen af et israelsk vagtselskab – Hashmira Corp. – der udførte en række sikkerhedsrelaterede opgaver for en række israelske bosættelser i de besatte områder. Hashmira Corp. havde bl.a. et antal bevæbnede vagter ansat til at patruljere ved bosættelserne og langs afspærringer. Der var endvidere vagter, der stod for adgangskontrollen ved bosættelserne, se *2002 responsum s. 2*. Jeg har fået oplyst, at de daværende kontrakter med de israelske bosættelser er blevet opsagt, at koncernen derfor ikke længere leverer vagtvirksomhed for bosættelserne, og at G4S ikke i dag har kontor på Vestbredden. Under mit ophold i Israel har jeg ikke hørt eller set noget, som blot antyder, at de oplysninger, jeg modtog, ikke står for fuldt troende.

Ifølge de oplysninger, jeg har modtaget fra G4S' lokale ledelse, så har G4S i dag følgende aktiviteter i Østjerusalem og på Vestbredden:

- 1) G4S har for det første kontrakter med en række store kommercielle kunder, såsom banker, supermarkeder og tøjkæder, om levering af vagter til kundernes filialer og butikker efter kundernes ønske. De pågældende filialer og butikker er for langt hovedpartens vedkommende beliggende i Israel, men G4S er også kontraktligt forpligtet til at levere vagter til de filialer eller butikker, der rent undtagelsesvis er placeret øst for 'Den Grønne Linje', konkret i Østjerusalem eller på Vestbredden. Den konkrete vagtvirksomhed, som G4S leverer i disse filialer og butikker, er at sammenligne med den vagtvirksomhed,

som koncernen leverer for kommercielle kunder i andre stater, såsom i England eller Danmark.

2) G4S har for det andet enkelte kontrakter om levering af vagter til kommercielle kunder, der eskorteres rundt på Vestbredden.

3) G4S leverer for det tredje en lang række forskelligartede teknologiske ydelser i form af levering og servicering af overvågningskameraer, scannere, detektorer, tyverialarmer, brandalarmer, CCTV osv. for et stort antal kommercielle kunder og private borgere i hele Israel og på de besatte områder. Det drejer sig typisk om overvågning og anden elektronisk udstyr til hoteller eller private hjem. Også disse ydelser er at sammenligne med de standardydelser, som G4S leverer for kommercielle kunder og borgere i andre stater, såsom i Danmark.

4) G4S leverer for det fjerde tilsvarende teknologiske ydelser til *offentlige* israelske institutioner, såsom regeringskontorer, politistationer, fængsler, grænseovergange, posthuse, uddannelsesinstitutioner, skoler og børnehaver. Samme type ydelser leveres til offentlige institutioner i andre stater, herunder i England og Danmark.

5) G4S har endelig for det femte indgået en aftale med det israelske ministerium for intern sikkerhed om at levere ydelser i forbindelse med ministeriets system for 'electronic offenders monitoring'. Der er i praksis tale om en form for 'fodlænker', som G4S påfører og servicerer på en person, som ved dom afsagt af en israelsk domstol er blevet pålagt at bære en sådan mekanisme, som anses for at være en mindre drastisk sanktion end afsoning af fængselsstraf. Som dele af en landsdækkende kontrakt monteres og servicerer

langt størstedelen af disse mekanismer på kriminelle med bopæl i Israel, men G4S er også kontraktligt forpligtet til undtagelsesvis at montere og servicere mekanismer på fanger med bopæl i Østjerusalem og på de dele af Vestbredden, der ligger tæt på Jerusalem. Helt tilsvarende mekanismer, hvis strømforbrug er på batteriniveau, anvendes aldeles uden problemer i andre stater, herunder i Danmark.

III. Den folkeretlige retstilstand på de besatte områder

Det folkeretlige forbud mod territorial erobring ved brug af magt

FN Pagten forbyder alle stater i FN at true med eller at gøre brug af magt mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål, se *FN Pagtens artikel 2, stk. 4*. Det fremgår endvidere af FN's Generalforsamlings 'venskabsdeklaration' fra 1970, at 'no territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal', se *Generalforsamlingsresolution 2625 (XXV) af 24. oktober 1970*. Den Internationale Domstol har udtalt, at FN Pagtens regulering af brug af magt og det deraf følgende princip om ulovligheden af territorial erobring er udtryk for folkeretlig sædvane, se henholdsvis *Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports [1986] 14, pr. 187-190*, og *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 87*.

Den folkeretlige regulering af interstatslig magtanvendelse, og det afledte forbud mod territorial erobring ved brug af magt, har fået FN's Sikkerhedsråd til at kræve, at Israel rømmer "besatte områder", se *Sikkerhedsrådsresolution 242 af 22. november 1967*; og mere herom nedenfor.

Det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse

Der er til trods for de hidtidige forhandlinger mellem Israel og de palæstinensiske organisationer (endnu) ikke et folkeretligt grundlag for at antage, at der eksisterer en palæstinensisk stat.

Folkeretten anerkender imidlertid en ret til selvbestemmelse for visse folk, herunder først og fremmest folk i tidligere kolonier og på besatte områder. Denne ret til selvbestemmelse indebærer mulighed for det pågældende folk til at vælge at danne en ny stat på sit territorium eller alternativt at slutte sig sammen med en eksisterende stat uden nogen form for ekstern indblanding.

Menneskerettighedserklæringen fra 1948 nævner ikke retten til selvbestemmelse, men retten genfindes ikke desto mindre flere steder i folkeretten. Det drejer sig for det første om FN Pagten, hvor retten til selvbestemmelse opregnes som et af FN's formål, se *FN Pagtens artikel 1, stk. 2*. Retten genfindes også i en række resolutioner fra FN's Generalforsamling, herunder *resolution 1514 (XV) af 14. december 1960* og *venskabsresolutionen 2625 (XXV) af 24. oktober 1970*, der anses som udtryk for gældende folkeret. Retten til selvbestemmelse opregnes også i de to FN konventioner om henholdsvis civile og politiske rettigheder (ICCPR) og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ICESCR), se *konventionernes fælles artikel 1*:

”All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

The State Parties to the present Covenant ... shall promote the realization of the right to self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.”

Både Danmark og Israel er parter i FN's menneskerettighedskonventioner.

Den Internationale Domstol har udtalt, at retten til selvbestemmelse er en rettighed af såkaldt *erga omnes* karakter, og at retten er 'one of the essential principles of contemporary international law', se *East Timor, ICJ Reports [1995] 90, pr. 29*.

De fleste stater anerkender, at det palæstinensiske folk har en ret til selvbestemmelse, herunder en ret til at vælge at blive en selvstændig stat. FN's Generalforsamling anerkendte i *resolution 2532/B (XXXIV) af 10. december 1969* 'the inalienable rights of the people of Palestine', ligesom Generalforsamlingen i *resolution 2672/C (XXV) af 8. december 1970* og *resolution 3236 (XXIX) af 22. november 1974* fastslog, at det palæstinensiske folk er 'entitled to equal rights and self-determination, in accordance with the Charter of the UN' bestående i '(a) The right to self-determination without external interference', og '(b) The right to national independence and sovereignty'. Det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse udgør i øvrigt et fast punkt på Generalforsamlingens dagsorden hvert år, og resolutioner, der bekræfter denne ret, vedtages næsten enstemmigt. Den seneste resolution blev vedtaget med 171 stemmer for, herunder Danmark, og 6 imod (Israel, Marshall-Øerne, Mikronesien, Nauru, Palau og USA), se *Generalforsamlingsresolution 64/150 af 26. marts 2010*.

Det skal understreges, at Generalforsamlingens resolutioner ikke i sig selv er bindende for staterne, men de tages i almindelighed som udtryk for deres bedømmelse af den foreliggende situation, hvorved de naturligvis også tager hensyn til gældende folkeretlige normer.

Den Internationale Domstol afgav i 2004 en vejledende udtalelse om foreneligheden med folkeretten af den israelske regerings konstruktion af en sikkerhedsbarriere mellem Israel og Vestbredden. I udtalelsen udtalte domstolen følgende om det palæstinensiske folks eventuelle ret til selvbestemmelse, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 118*:

“As regards the principle of the right of peoples to self-determination, the Court observes that the existence of a ‘Palestinian people’ is no longer in issue.”

Domstolen konkluderede endvidere i sin udtalelse, at den del af den israelske sikkerhedsbarriere, der konstrueres på Vestbredden – øst for ‘Den Grønne Linje’ – ‘severely impedes the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination’, og følgelig krænker Israels forpligtelse til at respektere denne rettighed, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 122*.

På den ovenfor gengivne baggrund er jeg dels af den opfattelse, at det palæstinensiske folk har en ret til selvbestemmelse. Dels at det kan forekomme fristende at slutte, at det palæstinensiske folk som en konsekvens heraf på flere relevante punkter kan sidestilles med en stat; men at det må erkendes, at Palestinian Authority ikke offentligt har udråbt sig som ledelse af en selvstændig stat, at de to parter forhandler intenst om, hvilket format en kommende stat skal gives, samt at relativ få stater har anerkendt eksistensen af en palæstinensisk stat.

Militær besættelse og spørgsmålet om de israelske bosættelser

Den Internationale Domstol konkluderede i sin udtalelse i 2004 endvidere, at den israelske tilstedeværelse øst for 'Den Grønne Linje' på Vestbredden, herunder i Østjerusalem, har karakter af militær besættelse ('belligerent occupation') i folkeretlig forstand, *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 78.*

Den israelske regering og de israelske domstole anerkender da også, at Israel er en besættelsesmagt i henhold til folkeretten på Vestbredden, se bl.a. *HCJ 393/82, Ja'amait Ascan v. IDF Commander in Judea and Samaria, 37 (4) PD 785, s. 792.* Israel anerkender imidlertid ikke, at de også er en besættelsesmagt i Østjerusalem, som Israel som allerede sagt har annekteret.

Det er min opfattelse, at det på baggrund af bl.a. Den Internationale Domstols udtalelse i *The Wall* må lægges til grund, at Israel folkeretligt er en besættelsesmagt på hele Vestbredden øst for 'Den Grønne Linje', herunder i Østjerusalem.

Militær besættelse reguleres i folkeretten i den del af krigens regler, der handler om internationale væbnede konflikter, der udkæmpes mellem to eller flere stater. Den folkeretlige regulering af besættelse findes først og fremmest i landkrigsreglementet vedhæftet den fjerde Haagerkonvention om regler og vedtægter for krig til lands af 18. oktober 1907, og i den Fjerde Geneve-konvention om beskyttelse af civile i krig af 12. august 1949. Reguleringen er endvidere på en række punkter udbygget i første tillægsprotokol af 12. december 1977 til Geneve-konventionerne af 1949 vedrørende reguleringen af internationale væbnede konflikter.

Israel anerkender langkrigsreglementet fra 1907 som udtryk for folkeretlig sædvane, der binder alle stater, se hertil også Den Internationale Domstols udtalelse i *Nuclear Weapons, ICJ Reports [1996] 226, pr. 75.* Israel er herudover part i Fjerde Geneve-konvention, men den israelske regering anser sig ikke for *de jure* forpligtet af

konventionen på de besatte områder, se hertil bl.a. *HCI 769/02, Public Committee against Torture in Israel et al. v. Government of Israel et al.*, pr. 20. Israel støtter sig i den forbindelse til ordlyden af andet led i konventionens artikel 2, der foreskriver, at konventionen finder anvendelse i alle tilfælde af hel eller delvis besættelse af 'the territory of a High Contracting Party'. Da det er tvivlsomt, om de besatte områder i kraft af deres specielle historie i nyere tid har været underlagt nogen 'High Contracting Party', argumenterer den israelske regering, at konventionen ikke finder anvendelse.

Den Internationale Domstol har ikke fulgt den israelske fortolkning, men konkluderet, at konventionen finder anvendelse på samtlige de besatte palæstinensiske områder, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 101*. Den israelske regeringens fortolkning af rækkevidden af konventionen er i øvrigt heller ikke antaget af flere israelske folkeretseksperter på området, se bl.a. *Yoram Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, 2009, s. 20-25*, og *David Kretzmer, The Occupation of Justice, The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories, State University of New York Press, 2002, s. 34*.

Israel er ikke part i første tillægsprotokol fra 1977 til Geneve-konventionerne, men Israel anerkender ikke desto mindre at være bundet af de dele af protokollen, der er udtryk for folkeretlig sædvane, se *HCI 769/02, Public Committee against Torture in Israel et al. v. Government of Israel, pr. 20*.

Jeg lægger i overensstemmelse med ovennævnte til grund, at Israel er bundet af langkrigsreglementet fra 1907, Fjerde Geneve-konvention fra 1949, samt af bestemmelserne i første tillægsprotokol fra 1977.

Det fremgår af artikel 42 i landkrigsreglementet fra 1907, at territorium anses for at være besat, når 'it is actually placed under the authority of the hostile army'.

Militær besættelse er af natur påtvungen magtudøvelse og besættelsesmagts folkeretlige beføjelser over det besatte område udgår ene og alene fra besættelsesmagts evne til at opretholde effektiv kontrol over området. Som en af de fremmeste folkeretseksperter på området bemærker:

"An occupied territory is not entrusted in the hands of the Occupying Power. The latter wrests control over the land from the displaced sovereign and wields power in it – as a war-related measure – energized by the military capability to do so." *Yoram Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, 2009, s. 36.*

Den folkeretlige regulering af militær besættelse er baseret på et grundlæggende princip om, at besættelsen ikke ændrer på suveræniteten over det besatte område i den forstand, at besættelsesmagten alene har det besatte område i sin midlertidige besiddelse uden at kunne erhverve adkomst. Der er med andre ord ikke 'an atom of sovereignty in the authority of the Occupying Power', se *L. Oppenheim, The Legal Relations Between an Occupying Power and the Inhabitants, Law Quarterly Review, vol. 33, 1917, s. 364.* Dette princip genfindes bl.a. i artikel 4 i første tillægsprotokol fra 1977, der i overensstemmelse med folkeretlig sædvane bl.a. foreskriver, at 'besættelse af et territorium' ikke 'skal påvirke det pågældende territoriums retlige status'.

I overensstemmelse hermed er FN's Sikkerhedsråds resolution 478 af 20. august 1980 og resolution 497 af 17. december 1981, hvor rådet tog afstand fra Israels forsøg på at annektere henholdsvis Østjerusalem og Golanhøjderne. Og det er i det

lys, at vi skal forstå Den Internationale Domstols kategoriske afvisning af, at den israelske 'annektering' af Østjerusalem ændrer på det forhold, at Israel folkeretligt fortsat er at anse som besættelsesmagt i området, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 78.*

De israelske domstole anerkender – med undtagelse af Golanhøjderne og Østjerusalem – at Israel *ikke* i kraft af sin militære besættelse af palæstinensiske områder kan få adgang til områderne, se bl.a. *Civ.A. 1432/03, Yinon Production and Marketing of Food Products Ltd. V. Qaraan et al., 59 (1), PD 345, s. 355-6.* Da de besatte områder kun er i midlertidig israelsk besiddelse, har den israelske højesteret afvist, at de dele af den israelske sikkerhedsbarriere, der er opført på besat territorium på Vestbredden, kan have karakter af en egentlig politisk grænsedragning mellem Israel og en fremtidig palæstinensisk stat, se *HCI 2056/04, Beit Sourik Village Council et al. V. Government of Israel et al., 58 (5) PD 807, s. 829-30.*

Den nærmere folkeretlige regulering af besættelse afspejler en afvejning af besættelsesmagts interesser over for de interesser, der tilkommer lokalbefolkningen og det palæstinensiske folk, der fortsat har adgang til området, men som midlertidigt har mistet besiddelsen.

En central bestemmelse er artikel 43 i Haagerkonventionens landkrigsreglement, der foreskriver:

”The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety [*l'ordre et la vie publics* [sic.]], while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country.”

På baggrund af denne bestemmelse anførte en britisk appeldomstol allerede i 1947 at besættelsesmagts administration udstrækker sig til 'the whole social, commercial and economic life of the country', se *Grahame v. Director of Prosecutions (1947)*, 14 *Annual Digest* 228, s. 232.

Det primære formål med artikel 43 er at beskytte civilbefolkningen på det besatte område mod udbrud af generel lovløshed og en markant nedgang i sikkerhed som følge af besættelsen. Civilbefolkningens dagligdag skal kunne fortsætte så stabilt og uhindret som muligt efter besættelsesmagts overtagelse af administrationen af det besatte område, og besættelsesmagten kan derfor ikke bare se passivt til, mens lovløsheden breder sig og truer civilbefolkningens dagligdag. Artikel 43 bemyndiger og forpligter besættelsesmagten til at foretage, hvad der under iagttagelse af folkeretten er nødvendigt for at opretholde lov og orden på det besatte område, se *Yoram Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, 2009, s. 93*. De sikkerhedsserviceydelser, G4S leverer, en del af det store kompleks af handlinger, som opfyldelsen af denne pligt til at drage omsorg for befolkningens sikkerhed udgør.

Landkrigsreglementet i Haagerkonventionen er først og fremmest fokuseret på beskyttelse af ejendomsret, og det fremgår af reglementets artikel 46, stk. 2, at privat ejendom ikke kan konfiskeres, ligesom artikel 55-56 begrænser besættelsesmagts brug af offentlig ejendom. Mere detaljerede regler for militær besættelse findes i den Fjerde Geneve-konvention, der på mange måder udvider beskyttelsen af civilbefolkningen. Et væsentlig formål med denne er at tilvejebringe rimelig beskyttelse af 'protected persons', hvilke i henhold til artikel 4 omfatter personer, der ikke er statsborgere i besættelsesmagten eller en neutral stat, der har diplomatiske forbindelse med besættelsesmagten. Det fremgår af konventionens artikel 6, stk. 3, at

hovedparten af reglerne forbliver i kraft for hele besættelsesperioden uanset krigens ophør. Så vidt vides, blev der ved reglernes udformning ikke taget hensyn til, at besættelser kan strække sig over mange år. Der er derfor formentlig et vist behov for, inden for rammerne af den generelle afvejning af de involverede interesser undertiden, at fortolke de anvendelige regler under hensyntagen hertil.

Mærkes bør herved tillige artikel 49, stk. 6, i Fjerde Geneve-konvention, der foreskriver:

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

Modsat artikel 49, stk. 1-2, der vedrører flytningen af lokalbefolkningen i det besatte område, er forbuddet i stk. 6 mod flytning af besættelsesmagts egen befolkning ind i det besatte område absolut. Bestemmelsen udgår fra et ønske om at hindre gentagelser af navnlig den tyske praksis under Anden Verdenskrig, hvor store dele af den tyske befolkning blev flyttet til besatte områder af politiske eller racemæssige grunde – eller for at ’kolonisere’ – med betydelig økonomisk, ejendomsretlig og anden skade til følge for lokalbefolkningen, se *Jean Pictet (red.), Commentary to Geneva Convention IV, 1958, s. 283*. Det primære formål med forbuddet er således at styrke beskyttelsen af lokalbefolkningen på det specielle punkt, som det udgør, at besættelsesmagten forsøger at ændre den demografiske sammensætning af det besatte område.

Forbuddet i artikel 49, stk. 6, genfindes i artikel 8, stk. 2, litra b, nr. viii, i Romstatutten for den Internationale Straffedomstol, der kriminaliserer:

“The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory;”

Ordlyden af artikel 49, stk. 6, i Fjerde Geneve-konvention og artikel 8, stk. 2. litra b, nr. viii, indikerer, at forbuddet kun gælder for besættelsesmagts flytning af sine egne statsborgere (‘own civilian population’), men eftersom det primære formål med bestemmelserne som berørt er at hindre demografiske ændringer fortolker nogle autoriteter det som tillige en hindring for, at en besættelsesmagt flytter andre statsborgere ind på et besat område, se for eksempel *Yoram Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, 2009, se s. 239.*

I forbindelse med fortolkningen af forbuddet i artikel 49, stk. 6, melder sig spørgsmålet, om det alene omfatter selve flytningen af befolkning ind i det besatte område, eller om det også omfatter den efterfølgende opretholdelse af bosættelser med videre. En tekstfortolkning kan tale for en snæver udlægning af forbuddet, se hertil ordene ‘deport og transfer ... into the territory it occupies’. Mens det forbud er, hvad staterne kunne blive enige om at anse for gældende ret, rækker hensynet til at hindre besættelsesmagten i at ændre den demografiske sammensætning af det besatte område naturligvis videre. Det tale for at udstrække forbuddet til at omfatte ikke blot flytningen men tillige, i forlængelse heraf, bosættelsen af besættelsesmagts statsborgere og andre på området. Der synes derfor at være belæg for at anse også bosættelser for omfattede af forbuddet.

Forbuddet mod flytning af egen befolkning ind på besat område er relevant for spørgsmålet om foreneligheden af israelske bosættelser på de besatte områder med

folkeretten. Således har FN's Sikkerhedsråd ved en række lejligheder formuleret resolutioner og derved tilkendegivet, at de israelske bosættelser er ulovlige, se *sikkerhedsrådsresolution 446 af 22. marts 1979, sikkerhedsrådsresolution 452 af 20. juli 1979, og sikkerhedsrådsresolution 465 af 1. marts 1980*. Sådanne resolutioner er nok retligt forbindende, men ikke forpligter staterne til at foretage sig bestemte handlinger.

I sidstnævnte resolution, vedtaget under Pagtens Kap. VI, bemærkede rådet følgende:

”5. *Determines* that all measures taken by Israel to change the physical character, demographic composition, institutional structure or status of the Palestinian and other Arab territories occupied since 1967, including Jerusalem or any part thereof have no legal validity and that Israel's policy and practices of settling parts of its own population and new immigrants in those territories constitute a flagrant violation of the Geneva Convention relative to the Protection of the Civilian Persons in Time of War and also constitute a serious obstruction to achieving a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East.”

Af endnu lavere rangorden i det folkeretlige hierarki er tilsvarende udtalelser i talrige resolutioner fra FN's Generalforsamling, se bl.a. *resolution 2851 (XXXVI) af 20. december 1970 og resolution 32/5 af 28. oktober 1977*. De israelske bosættelser på de besatte områder er – ligesom spørgsmålet om det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse – forblevet et fast punkt på forsamlingens dagsorden. I *resolution 64/93 af 19. januar 2010*, der blev vedtaget med 167 stemmer for, herunder Danmark, og 7 imod (Israel, Marshall-Øerne, Mikronesien, Nauru, Palau, Panama og USA) blev anført:

“*Aware* that Israeli settlement activities involve, inter alia, the transfer of nationals of the occupying Power into the occupied territories ... contrary to international law,

...

Expressing grave concern about the continuation by Israel, the occupying Power, of settlement activities in the Occupied Palestinian Territory, in violation of international humanitarian law, relevant United Nations resolutions and the agreements reached between the parties, and concerned particularly about Israel’s construction and expansion of settlements in and around occupied East Jerusalem ...

...

Deploring settlement activities in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan and any activities involving the confiscation of land, the disruption of the livelihood of protected persons and the de facto annexation of land,

...

1. *Reaffirms* that the Israeli settlements in the Palestinian territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan are illegal and an obstacle to peace and economic and social development;

2. *Calls upon* Israel to accept the de jure applicability of the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949, to the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and to the occupied Syrian Golan and to abide scrupulously by the provisions of the Convention, in particular article 49;

3. *Also calls upon* Israel, the occupying Power, to comply strictly with its obligations under international law, including international humanitarian law, with respect to the alteration of the character, status and demographic

composition of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem;

4. *Reiterates its demand* for the immediate and complete cessation of all Israeli settlement activities in all of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan, and calls in this regard for the full implementation of the relevant resolutions of the Security Council, including resolution 465 (1980);”

Langt vigtigere er, at Den Internationale Domstol i sin udtalelse om den israelske sikkerhedsbarrieres forenelighed med folkeretten konkluderede, at:

”... the Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory (including East Jerusalem) have been established in breach of international law.” Se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 120.*

De israelske domstole har historisk været tilbageholdende med at efterprøve lovligheden af de israelske bosættelser på de besatte områder, se *HCI 4481/91 etc., Bargil, Director of the 'Peace Now' Movement et al., Government of Israel et al., 47 (4) PD 210, s. 215-217*, og generelt *David Kretzmer, The Occupation of Justice, The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories, State University of New York Press, 2002, s. 99*. Da den Fjerde Geneve-konvention ikke er inkorporeret i israelsk ret, har de israelske domstole stedse måttet afholde sig fra at tage stilling til, om de israelske bosættelser på de besatte områder er i strid med konventionens artikel 49, stk. 6, se bl.a. *HCI 606/78 etc., Ayub et al., v. Minister of Defence et al., 33 (2) PD 113, s. 122*. I stedet vurderer de israelske domstole (kun), om bosættelserne er forenelige med landkrigsreglementet i Haagerkonventionen, der i henhold til artikel 46 forbyder konfiskation af privat ejendom, men i henhold til artikel 52 tillader rekvisitioner, hvis dette måtte være militært nødvendigt. Den israelske regering har i

øvrigt generelt afstået fra at opføre civile bosættelser på privat jord, siden den tabte en vigtig principiel sag i 1979, se *HCI 390/79, Dweikat et al., v. Government of Israel et al., 34 (1) PD 1*. I stedet opføres civile bosættelser i dag på offentlig palæstinensisk jord, der inddrages af de israelske militære styrker, se *David Kretzmer, The Occupation of Justice, The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories, State University of New York Press, 2002, s. 89*.

De israelske domstole har dog, som allerede anført, ved flere lejligheder slået fast, at de israelske bosættelser på de besatte områder (med undtagelse af Østjerusalem og Golanhøjderne), i sagens natur ikke kan være permanente al den stund, at bosætterne jo har fået tildelt råderetten over jorden af det israelske militær, der som besættelsesmagt blot har området i midlertidig besiddelse og ikke har adkomst hertil, se bl.a. *HCI 1661/05 etc., Gaza Coast Local Council et al., v. The Knesset et al., 59 (2) PD 481, 584*.

Det er min opfattelse på baggrund af det anførte, dels at den israelske politik med at etablere israelske bosættelser på Vestbredden øst for 'Den Grønne Linje', herunder i Østjerusalem, ikke er forenelig med kravene i artikel 49 i Fjerde Geneve-konvention og folkeretten. Og dels, at den efterfølgende opretholdelse af dem i sig selv formentlig konstituerer en overtrædelse af folkeretten.

Tre væsentlige forbehold skal dog knyttes til min lige anførte opfattelse. Det er for det første, at forbuddet mod bosættelser i artikel 49 kun finder anvendelse, når der er en vis grad af involvering fra besættelsesmagts side. Derfor falder uden for forbuddet bosættelser, der i det hele oprettes og opretholdes på rent privat initiativ og uden støtte, opmuntring eller anden involvering fra besættelsesmagts side. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at en del israelske bosættere faktisk har taget bolig på de besatte områder på eget initiativ – undertiden endda i strid med den officielle

israelske politik på området. Israel overtræder næppe artikel 49 i Fjerde Genevekonvention for så vidt angår oprettelsen og opretholdelsen af disse bosættelser.

For det andet skal det med, at mange af de israelske bosættere på de besatte områder har erhvervet en legitim adkomst til deres jord. Det drejer sig om de bosættere, der har haft retmæssig adkomst til deres jord lige siden Palæstina var et britisk mandat, og om dem, der har købt jorden på almindelige markedsvilkår af de retmæssige ejere – ofte palæstinensere – der frivilligt har valgt at sælge deres jord til israelske statsborgere. Det er ikke hold i at anse, at artikel 49, stk. 6, i Fjerde Genevekonvention forbyder denne type bosættelser på de besatte områder. Det er derfor også vanskeligt at være uenig med den israelske folkeretsekspert *Yoram Dinstein*, der generelt bemærker følgende om fremtiden for denne type af bosættere:

”If individual Israeli settlers have gained ownership of real estate in the West Bank, their private transaction should not have any impact on any final status agreement regarding the future of the area. Once the occupation is over, these settlers – if they choose to remain in the formerly occupied territory (and if the final status agreement allows them to do so) – may have to live under a new flag. In principle, there should be a symmetry between Israel and its neighbours. Israel has a large Arab minority that enjoys civil rights within it. Why shouldn’t Jews be allowed to live in neighbouring Arab countries?” *Yoram Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, 2009, se s. 241-2*

Det skal for det tredje og afslutningsvis bemærkes, at Israel af egen drift i 2005 valgte at trække sine styrker ud af Gaza-striben og ved samme lejlighed fjerne de eksisterende israelske bosættelser.

De internationale menneskerettigheders anvendelse på de besatte områder

Israel er part i begge FN konventioner om henholdsvis civile og politiske rettigheder og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Den Internationale Domstol har ved flere lejligheder udtalt, at mens krigens regler kun regulerer forhold i krigstid, er anvendelsesområdet for de internationale menneskerettighedskonventioner ikke begrænset til fredstid, se bl.a. *Nuclear Weapons, ICJ Reports [1996] 226, pr. 24-25, The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 105* og *Armed Activities, ICJ Reports [2005] 000, pr. 216*. Domstolen har tilsvarende udtalt, at deres anvendelsesområde ej heller nødvendigvis er begrænset til de kontraherende staters eget territorium, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 111*, og *Armed Activities, ICJ Reports [2005] 000, pr. 178-180 og 216*.

Israel har konsekvent afvist, at staten skulle være bundet af sine menneskeretlige forpligtelser på de besatte områder (bortset fra i Østjerusalem). Imod dette udtalte, i sin udtalelse om den israelske sikkerhedsbarriere har Den Internationale Domstol, sig tydeligvis til fordel for, at en sådan bundethed består, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 111-113*. Domstolens konklusion ligger i forlængelse af en lang række tilsvarende rekommandationer fra diverse FN institutioner og komiteer, se bl.a. *Concluding Observations of the Human Rights Committee, Israel, CCPR/C/79/Add.93, af 18. august 1998, pr. 10*.

Det er herefter formentlig rettest at antage, at Israel er bundet af sine menneskeretlige forpligtelser i henhold til de to ovennævnte FN konventioner på de besatte områder, herunder i Østjerusalem.

Anvendelsesområderne for de internationale menneskerettigheder og krigens regler har historisk vidt forskellige baggrunde og gælder som udgangspunkt for de første vedkommende altid og for de sidstnævntes vedkommende i krigstid. Fælles for dem er dog grundtanken at værne om det enkelte menneskes værdighed. I løbet af det seneste halve århundrede har fortolkningen og anvendelsen af de to forskellige regelsæt tenderet mod at konvergere. Der er derfor et ubestemt antal situationer, hvor begge regelsæt gør krav på at gælde. Vanskelighederne består i praksis i at determinere, hvilket af de to regelsæt som skal tillægges forrang, hvis indholdet af de to regelsæt er forskellige.

Disse spørgsmål er blandt de mest omdiskuterede i folkeretten i dag. Den Internationale Domstols antagelse er, at krigens regler konkret tillægges forrang. Det sker med henvisning til det ældgamle retsprincip om *lex specialis derogat lex generali* [oversat: den specielle regel går forud for den generelle], se *Nuclear Weapons, ICJ Reports [1996] 226, pr. 25*. Der vil derfor under militær besættelse være en klar formodning for, at reguleringen i krigens regler, herunder Haagerkonventionen og Fjerde Geneve-konvention, konkret fortrænger eventuelle modstridende reguleringer i internationale menneskerettighedskonventioner.

Den Internationale Domstols udtalelse om den israelske sikkerhedsbarriere illustrerer dog, at den endelige vurdering vil være konkret. Skønnet afhænger af en lang række forskellige, konkrete forhold. Udfaldene er derfor ofte vanskelig at forudsige, se *The Wall, ICJ Reports [2004] 136, pr. 106*. Se hertil også *Yoram Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge University Press, 2009, s. 88* og *Anders Henriksen, Krigens Folkeret – og international væbnet terrorbekæmpelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010, s. 278-9*.

IV. Danmarks folkeretlige forpligtelser

Jeg konkluderede i foregående afsnit, at den israelske besættelse krænker det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse, at Israel er besættelsesmagt på de besatte områder, herunder på Vestbredden og i Østjerusalem, og at de israelske bosættelser på de besatte områder øst for 'Den Grønne Linje', herunder i Østjerusalem, der er blevet sket med de israelske myndigheders involvering eller opmuntring, er opført i strid med folkeretten. Det rejser det spørgsmål, hvad Danmarks folkeretlige forpligtelser på den baggrund er.

Retten til selvbestemmelse er som berørt anerkendt som en såkaldt *erga omnes* rettighed, hvis overholdelse alle stater har en retlig interesse i, se *ICJ Barcelona Traction, ICJ Reports [1970] 3, pr. 34*, og *ICJ East Timor, ICJ Reports [1995] 90, pr. 29*.

Stater har endvidere en pligt til ikke udtrykkeligt eller på anden måde, herunder gennem egne handlinger, at anerkende en faktisk tilstand, der er opstået som følge af brud på folks ret til selvbestemmelse, se *ICJ Namibia, ICJ Reports [1971] 16, pr. 119-127*. Den Internationale Lovkommission nedsat under FN's Generalforsamling har i artikel 41 i sit udkast til bestemmelser om statsansvar af 9. august 2001 sammenfattet retsstillingen for så vidt angår brud på præceptive regler. Bestemmelserne blev enstemmigt anbefalet af Generalforsamlingen til staterne, se bl.a. *resolution 59/35 af 2. december 2004*, og de anses som udtryk for en kodifikation af gældende folkeret. Det følger af bestemmelserne, at staterne gennem lovlige midler skal samarbejde om at bringe brud på præceptive regler til ophør, og at ingen stater skal anerkende som lovlige en situation, der er opstået som følge af et alvorligt brud eller yde bistand eller assistance til opretholdelse af en sådan situation.

Danmark er således på den baggrund forpligtet til ikke at yde Israel nogen form for bistand med hensyn til bosættelserne på de besatte områder.

Forpligtelsen genfindes bl.a. i *Sikkerhedsrådsresolution 465 af 1. marts 1980*, der bl.a. lyder:

”7. *Calls upon* all States not to provide Israel with any assistance to be used specifically in connexion with settlements in the occupied territories.”

De israelske bosættelser på de besatte områder, der er oprettet med den israelske regerings involvering, er som berørt ikke blot i strid med det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse, men også opført i strid med Fjerde Geneve-konvention. Konventionen fastsætter i den forbindelse i artikel 1:

”The High Contracting Parties undertake to respect and ensure respect for the present Convention in all circumstances.”

Denne bestemmelse fortolkes almindeligvis i den retning, at de enkelte stater ikke blot selv skal afstå fra at overtræde konventionen, men også skal søge at bevirke, at andre stater iagttager konventionen, se *Jean Pictet, Commentary to Geneva Convention IV (1958), s. 15f.*

Danmark er på den baggrund antagelig forpligtet til at forsøge at påvirke Israel til at bringe sine bosættelser til ophør.

En ting er imidlertid, at Danmark ikke selv må yde Israel nogen bistand i forbindelse med bosættelserne. Noget andet er, om der også påhviler Danmark en forpligtelse til at forhindre danske borgere og danske virksomheder i at gøre det samme.

Den særlige session af FN's Generalforsamling om de besatte områder har i *resolution ES-10/2 af 25. april 1997* anført:

”8. *Recommends* to the States that are the High Contracting Parties to the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War to take measures, on a national or regional level, in fulfilment of their obligations under article 1 of the Convention, to ensure respect by Israel, the Occupying Power, of the Convention.”

I *resolution ES-10/3 af 15. juli 1997* blev endvidere anført:

”6. *Recommends* to Member States that they actively discourage activities which *directly contribute to any construction or development of Israeli settlements* in the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, as these activities contravenes international law” (kursiver tilføjet af mig).

Den præcise folkeretlige rækkevidde af disse resolutioner og udsagn er ubestemt men tendensen formentlig klar. Staterne har nemlig i henhold til artikel 1 i Fjerde Genevekonvention ikke blot pligt til at 'respect' men også 'ensure respect' for konventionen 'in all circumstances'. Disse ordvalg indikerer, at Danmark kan have en almindelig holdt pligt til at forhindre danske statsborgere og danske virksomheder i at handle i strid med konventionens bestemmelser. Denne tendens forstærkes af, at konventionens artikel 146, stk. 3, pålægger de kontraherende stater at tage 'measures necessary for the suppression of all acts contrary to the provisions of the present Convention'. Samme forpligtelse findes i artikel 86, stk. 1, i første tillægsprotokol fra 1977, som Danmark er part i.

Da det herefter må lægges til grund, at en stat som Danmark formentlig bør søge at opnå, at dens borgere eller virksomheder ikke involverer sig i en adfærd på Vestbredden og i Østjerusalem, som 'direkte bidrager til oprettelsen og udviklingen af israelske' bosættelser. En adfærd, som kan indebære en overtrædelse af den Fjerde Geneve-konvention.

Af helt central relevans for dette responsums forhold bliver herefter besvarelsen på spørgsmålet, om G4S faktisk foretager sig eller er forpligtet til at foretage handlinger, som kan siges at være i strid med Fjerde Geneve-konvention.

V. G4S' folkeretlige forpligtelser

Vurderingen af G4S' aktiviteter for den israelske regering og israelske virksomheder og almindelige borgere på de besatte områder, og dermed af virksomhedens forhold til den Fjerde Geneve-konvention, må deles i to. Jeg sondrer i det følgende mellem et muligt strafferetligt og et muligt civilretligt ansvar.

Strafferetligt ansvar

Krænkelser af krigens regler, herunder krænkelser af Geneve-konventionerne, kan have karakter af krigsforbrydelser. Sådanne er i henhold til folkeretten ofte pålagt et individuelt straffeansvar. Som udgangspunkt gælder reglerne om krigsforbrydelser kun i fuldt omfang i tilfælde af internationale væbnede konflikter – og ikke i interne væbnede konflikter (de såkaldte borgerkrige), se hertil praksis fra krigsforbrydertribunalet for det tidligere Jugoslavien, såsom *Prosecutor v. Tadic, Jurisdiktion, 1995, pr. 80-84 og 126*.

Militær besættelse har karakter af en international væbnet konflikt, og som de øvrige Geneve-konventioner opstilles der i artikel 147 i Fjerde Geneve-konvention – der

som berørt bl.a. regulerer militær besættelse – en række kategorier af 'grove overtrædelser' ('grave breaches') af konventionen, som de kontraherende stater efter artikel 146 har pligt til at kriminalisere i national ret og retsforfølge. Danmark har på den baggrund udvidet anvendelsesområdet for straffelovens almindelige regler, se straffelovens § 8, nr. 5.

En af kategorierne af 'grove overtrædelser' i artikel 147 er 'unlawful deportation or transfer or unlawful confinement of a protected person', men denne kategori omfatter næppe den israelske bosættelsespolitik al den stund, at bestemmelsen omhandler flytning af civilbefolkningen på det besatte område – ikke besættelsesmagts flytning af sin egen befolkning ind på det besatte område.

Første tillægsprotokol til Geneve-konventionerne udvider imidlertid i artikel 85, stk. 4, litra a, kategorien af 'grove overtrædelser' af krigens regler til også at omfatte:

”[t]he transfer by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory, in violation of article 49 of the Fourth Convention.”

Israel er som nævnt ikke part i tillægsprotokollen og bestrider også, at bestemmelsen skulle være udtryk for gældende folkeret. Siden 1977 har bestemmelsen imidlertid vundet anerkendelse som udtryk for netop almindelig folkeret, der binder alle stater og individer også i mangel af udtrykkelige traktatforpligtelser.

Den Internationale Lovkommission har således i artikel 22, stk. 2, litra b, i en såkaldt *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind* fra 1991 anført:

”For the purposes of this Code, an exceptionally serious war crime is an exceptionally serious violation of principles and rules of international law applicable in armed conflict consisting of any of the following acts:

...

(b) establishment of settlers in an occupied territory and changes of the demographic composition of an occupied territory.”

Lovkommissionen har hertil bemærket, at ’establishing settlers in an occupied territory constitutes a particularly serious misuse of power, especially since such an act could involve the disguised intent to annex the occupied territory’, se *Yearbook of the International Law Commission, 1991, vol. 2, part 2, s. 105*.

I en senere *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind* fra 1996 anføres der på tilsvarende vis følgende i artikel 20, litra c:

”Any of the following war crimes constitute a crime against the peace and security of mankind when committed in a systematic manner or on a large scale:

...

(c) any of the following acts committed wilfully in violation of international humanitarian law:

(i) the transfer by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies.”

Der henvises i bemærkningerne til bestemmelsen til artikel 49 i Fjerde Genevekonvention, se *Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. 2, part 2, s. 55*.

Som allerede berørt er en besættelsesmagts flytning af egen civile borgere ind på et besat territorium også eksplicit nævnt i Rom-Statutten for Den Internationale Straffedomstol som en forbrydelse, som er underlagt domstolens jurisdiktion, se artikel 8, stk. 2, litra b, nr. viii. Som såkaldte 'elements of crime' i statuttens artikel 9 anføres der følgende om artikel 8, stk. 2, litra b, nr. viii:

”The perpetrator:

- (a) Transferred, directly or indirectly, parts of its own population into the territory it occupies; or
 - (b) Deported or transferred all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory.
2. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict.
 3. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.”

Danmark er part i Statutten, der trådte i kraft i 2002. Israel, derimod, har ikke underskrevet eller ratificeret statutten, og Israel protesterede under forhandlingerne imod formuleringen af artikel 8, stk. 2, litra b, nr. viii.

På trods af de israelske protester må det formentlig antages, at bosættelse af egne statsborgere på et besat område er en krigsforbrydelse, der også i mangel af særlig traktathjemmel kan pålægges individuelt strafansvar.

Det afhænger af en konkret vurdering, hvilke personer der kan straffes for krigsforbrydelser i forbindelse med etableringen og opretholdelsen af bosættelser.

Jeg skrev i mit 2002-responsum, at det klare udgangspunkt er, at ingen juridisk person kan straffes for krigsforbrydelser. Den opfattelse står jeg ved og kan i dag tilføje, at ingen af de internationale tribunaler eller domstole er blevet givet jurisdiktion til at retsforfølge og straffe juridiske personer.

Der har dog i de senere år været særdeles vedholdende bestræbelser i først og fremmest miljøet af ikke-statslige organisationer på at ændre ved denne retstilstand. Der er således blevet forsøgt kørt en lang række sager mod virksomheder, der har aktiviteter i konfliktzoner for påståede meddelagtighed i krigsforbrydelser og overtrædelser af de internationale menneskerettigheder, og Caterpillar er bl.a. blevet forsøgt sagsøgt i USA for at have leveret bulldozere til det israelske militær, der benyttede disse bulldozere til at nedrive palæstinensiske huse, se *Corrie v. Caterpillar, Inc.*, 403 Supp. 2d 1019 (W.D. Wash. 2005).

Bestræbelserne på at udvide et strafferetligt ansvar til juridiske personer har indtil videre været forgæves (se dog *Doe I v. Unocal Corp.*, 395 F.3d 932 (9th Cir. 2002), hvor en virksomhed af en amerikansk underret ('district court') blev dømt for at have samarbejdet med den burmesiske regering om konstruktionen af en gasledning). En amerikansk føderal appelret ('appeals court') konkluderede så sent som i september 2010, at juridiske personer, såsom multinationale virksomheder, ikke i henhold til gældende folkeret kan retsforfølges for internationale forbrydelser for amerikanske domstole. Appelretten udtalte i den forbindelse:

”...the principle of individual liability of violations of international law has been limited to natural persons – not ‘juridical’ persons such as corporations – because the moral responsibility for a crime so heinous and unfounded so as to rise to the level of an ‘international crime’ has rested solely with the individual men and women who have perpetrated it.”

United States Court of Appeals for the Second Circuit, Kiobel v. Royal Dutch Petroleum, Nos. 06-4800-cv, 06-4876-ca (2d Cir. Sept 17, 2010), s. 7.

Skønt den amerikanske afgørelse er afsagt af en af landets øverste domstole, har især ikke-statslige organisationer kritiseret den. Kun disse ved, om de vil fortsætte bestræbelserne på at få at retstilstanden ændret.

Det er i den forbindelse værd at hæfte sig ved, at FN's Generalsekretær har udpeget en 'Special Representative on the issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises'. Denne, som skal identificere og afklare virksomheders forpligtelser på området, har dog endnu blot formået at udsende nogle ret uklare signaler om omfanget af juridiske personers ansvar, se bl.a. *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie: Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts, delivered to the Human Rights Council, U.N.Doc. A/HRC/4/35 (Feb 9, 2007).*

Mens juridiske personer, og altså også G4S, således uden for enhver tvivl ikke kan blive stafansvarlige, er der ligeledes ingen tvivl om, at fysiske personer kan straffes for krigsforbrydelser. Herved mærkes, at individuelt straffeansvar både kan pålægges soldater og andre, der retligt eller faktisk virker i en krigsførende stats tjeneste, samt - efter omstændigheder, som jeg gennemgår nøje i det følgende – virksomhedsledere og andre ansatte i virksomheder. Således anførte det amerikanske militærtribunal i Nürnberg i *In re Flick and Others, 1947, 14 Annual Digest 266, s. 269*, i en sag mod ledende tyske industriledere:

”International law, as such, binds every citizen just as does ordinary municipal law. Acts adjudged criminal when done by an officer of the Government are criminal also when done by a private individual.”

Der er heller ikke tvivl om, at det er såvel personer, der som hovedaktører udfører en strafbar handling som fysiske personer, der medvirker til en krigsforbrydelse, som kan ifalde strafansvar. Det helt afgørende spørgsmål handler herefter om, hvad der skal til for at en handling kan kvalificeres som strafbelagt medvirken til en krigsforbrydelse. Uklarheden består navnlig i, om det kun er en person, som har haft til formål at begå en krigsforbrydelse, som kan straffes? Eller om også den person, som har haft viden om, at hans/hendes handling var/kunne blive en del af en krigsforbrydelse, som kan idømmes straf?

Domstolene har øjensynligt været i tvivl. Nogle domme har anvendt et bredt begreb om medvirken, se fra det amerikanske militærtribunal *In re Altstotter and Others (Justice Trial)*, 1947, *14 Annual Digest* 278, s. 287, der vedrørte strafansvar efter folkeretten for dommere, der havde håndhævet regler indført i de af Tyskland besatte områder. I de fleste sager efter Anden Verdenskrig var det således tilstrækkeligt med viden, se også *Trial of Otto Ohlendorf and Others (Einsatzgruppen)*, *4 Trials of War Criminals before the Nurnberg Military Tribunals under Council Law No. 10*, 572. I Den Internationale Lovkommissions ovennævnte udkast fra 1996 anføres i artikel 2, stk. 3, litra d, om medvirken, at en person er ansvarlig for en af de opegnede forbrydelser, hvis denne (blot) ’knowingly aids, abets or otherwise assists’.

Krigsforbrydertribunalet for det tidligere Jugoslavien har anlagt en tilsvarende tilgang, se *Furundzija, Case No. IT-95-17/1-T*, pr. 249:

”The *mens rea* required is the knowledge that these acts assist in the commission of the offense.”

Andre domme har krævet såvel konkret viden som formål eller hensigt til at begå en forbrydelse for at statuere strafansvar, se bl.a. *United States v. Von Weizsaecker (The Ministries Case)*, *14 Trials of War Criminals before the Nuremberg Tribunal under Control Council Law No. 10*, 308, 622.

På linje med de sidstnævnte synes Rom-statutten for Den Internationale Straffedomstol at bestemme, at en person kun kan straffes for medvirken, hvis denne med sin handling havde til formål at begå en forbrydelse, se artikel 25, stk. 3, litra (c):

”In accordance with this Statute, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court if that person:

...

(c) For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission.”

Hvad der er rigtig gældende ret, er således uafklaret. Imidlertid, skulle man konkludere, lyder konklusionen efter min mening, at en person kun bliver strafansvarlig, hvis han/hun havde til hensigt at begå en krigsforbrydelse. For en sikkerheds skyld lægger jeg i det følgende desuagtet til grund, at viden efter omstændighederne kan være tilstrækkeligt til at statuere et internationalt ansvar for medvirken til krigsforbrydelser, se også *Norman Farrell, Attributing Criminal*

Liability to Corporate Actors, Some Lessons from the International Tribunals, Journal of International Criminal Justice, vol. 8, 2010, s. 889.

Med 'for en sikkerheds skyld' mener jeg, at der ikke er god grund til at afslutte analysen med en konklusion, som baserer sig på en antagelse om, at G4S ikke havde til formål eller hensigt at medvirke til en krigsforbrydelse. Det er at foretrække at undersøge de foreliggende data, som med stor styrke sandsynliggør, at G4S (1) kunne have fuld tillid til, at deres medkontrahenter ikke foretog sig andet strafbart end at være besættere. Alternativt (2) kan man imod alle forhåndenværende beviser, igen for en sikkerheds skyld, antage det modsatte. Dvs, at medkontrahenten faktisk handlede potentielt strafbart, samt at G4S kunne have viden herom. For at konkludere, at selv under disse imaginære forestillinger om, hvordan virkeligheden ser ud, er G4S' medvirken så minimal, marginal og uvæsentlig, at strafansvar for personer allerede af den grund under ingen omstændigheder kan komme, eller bør komme, på tale.

Diskussionen kan derfor fortsætte med at konstatere, at autoriteterne på området er enige om, at kun væsentlig medvirken kan pådrage et strafansvar. Det er udtrykt som, at strafansvar for medvirken forudsætter, at den konkrete medvirken til en krigsforbrydelse har haft væsentlig betydning for forbrydelsen, se *Norman Farrell, Attributing Criminal Liability to Corporate Actors, Some Lessons from the International Tribunals, Journal of International Criminal Justice, vol. 8, 2010, s. 891.*

I lighed hermed anføres i ovennævnte udkast fra 1996 fra Den Internationale Lovkommission i artikel 2, stk. 3, litra d, om medvirken, at en person kun er ansvarlig for en af de opegnede forbrydelser, hvis personen bistår 'directly and substantially' i forbrydelsen. I sine bemærkninger til bestemmelsen anførte Lovkommissionen, at 'the form of participation of an accomplice must entail

assistance which *facilitate* the commission of a crime in *some significant way*, se *Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. 2, part 2, s. 21* (kursiver tilføjet af mig).

Selv om betingelserne om 'directly and substantially' ikke genfindes eksempelvis i artikel 25, stk. 3, i Rom-statutten for Den Internationale Straffedomstol, har både krigsforbrydertribunalet for det tidligere Jugoslavien og tribunalet for Rwanda kun villet straffe virksomhedsledere og deres medarbejdere i tilfælde, hvor deres medvirken i den nævnte betydning har kunnet kvalificeres som væsentlig for forbrydelsens udførelse, se bl.a. jugoslavertribunalets dom i første instans i *Prosecutor v. Tadic, af 7. maj 1997, pr. 688*, og appelrettens dom i *Blaskic, IT-95-14-A, af 29. juli 2001, pr. 46*, og fra tribunalet for Rwanda dom i første instans i *Prosecutor v. Akayesu, af 2. september 1998, pr. 477 og 484*, samt jugoslavertribunalets fælles appelkammers domme af 19. juli 1999, *Prosecutor v. Tadic, pr. 229*. I sin dom af 20. februar 2001 i *Prosecutor v. Delalic et al., pr. 364*, udtalte tribunalet:

"As already indicated above, the Appeals Chamber has concluded that a greater degree of involvement in the confinement of an individual is required to establish primary responsibility, and that, even in relation to aiding and abetting, it must be established that *the accused's assistance to the principal must have a substantial effect on the commission of the crime*. What will satisfy these requirements will depend on the circumstances of the particular case, but the Appeals Chamber would not accept that the circumstance alone of *holding a position as a guard somewhere within a camp in which civilians are unlawfully detained suffices to render that guard responsible for the crime of unlawful confinement of civilians.*" (Kursiver tilføjet af mig).

Samme konklusion nåede tribunalet i *Furundzija, IT-95-17/1, se pr. 364-65*, hvor det også bemærkedes, at *'having a role in the system without influence would not be enough to attract criminal responsibility'* (kursiver tilføjet af mig).

Jeg lægger herefter klart til grund, at private personer kun kan straffes for medvirken til krigsforbrydelser, hvis deres handlinger har været af væsentlig betydning for planlægningen og udførelsen af forbrydelsen.

Strafferetligt ansvar og G4S

G4S er en juridisk person og kan, som anført, allerede af den grund ikke pålægges et strafansvar efter folkeretten.

Spørgsmålet er herefter, om individuelle ansatte i G4S i kraft af koncernens aktiviteter på de besatte områder kan ifalde et strafansvar.

Det står fast, at de israelske bosættelser er opført i strid med Fjerde Genevekonvention. Derfor *kan* medvirken til opførelsen og opretholdelsen af bosættelserne udgøre en krigsforbrydelse, der kan danne grundlag for individuelt strafansvar. Dersom G4S' aktiviteter på de besatte områder på væsentlig måde medvirker til at opretholde bosættelserne, vil aktiviteterne følgelig i udgangspunktet også udgøre en krigsforbrydelse, der kan danne grundlag for individuelt strafansvar.

Som berørt i afsnit II har G4S en række forskelligartede aktiviteter på Vestbredden, herunder i Østjerusalem, og G4S leverer bl.a. ydelser til kommercielle kunder, såsom banker, supermarkeder og tøjkæder, i form af vagter i kundernes filialer og butikker, der i enkeltstående tilfælde kan være beliggende på de besatte områder. Det er i den

forbindelse værd at hæfte sig ved, at G4S ikke kun har israelske men også palæstinensiske kunder, og at koncernen ikke diskriminerer mellem sine kunder. Alle borgere på de besatte områder nyder med andre ord godt af G4S' ydelser. Virksomheden leverer faktisk på samme måde og i samme ånd vagter til kommercielle kunder, der eskorteres rundt på de besatte områder, ligesom koncernen leverer en lang række teknologiske ydelser til private virksomheder og kunder, såsom overvågningskameraer, tyverialarmer, brandalarmer osv.

G4S' ydelser til disse private virksomheder og borgere på de besatte områder modvirker almindelig kriminel aktivitet, hvis ofre er både israelere og palæstinensere. Det er derfor vanskeligt at se, at leveringen af denne form for almindelig civil sikkerhed bidrager til at opretholde de israelske bosættelser, hvor ydelserne leveres.

Imidlertid, selv om man for argumentationens skyld lægger til grund, at G4S ved sine aktiviteter bidrager til at opretholde de israelske bosættelser, aktualiseres væsentlighedsbedømmelsen. Og hertil er kun at sige, at G4S' serviceydelser under alle omstændigheder af markant underordnet og helt perifer betydning i forhold til opretholdelsen af bosættelserne. Herefter er det for mig at se meget oplagt, at G4S' virksomhed ikke kommer i nærheden af at kunne, eller burde kunne, være handlinger for hvilke straf for medvirken kommer på tale. Jeg minder herved for god ordens skyld om, at jeg har tilbragt godt over halvandet, intensivt studie-døgn i marken, hvor de forhold findes, som nogle – efter min mening med megen urette - kritiserer.

Det må på tilsvarende vis afvises, at G4S opfylder betingelserne for at ifalde et strafansvar i forbindelse med leveringen af teknologiske ydelser til offentlige israelske myndigheder på de besatte områder. Og det gælder selvom G4S' levering af sådanne ydelser selvsagt i nogen grad vil have karakter af en form for bistand til den

israelske besættelse al den stund, at de israelske myndigheder jo folkeretligt er at anse som besættelsesmagten på området.

For det første skal det understreges, at G4S hverken har nogen form for indflydelse på, hvor de pågældende ydelser leveres – det er ene og alene op til de israelske myndigheder – eller noget særligt kendskab til, hvorledes ydelserne måtte blive anvendt. G4S er alene ansvarlig for levering af ydelserne og eventuel efterfølgende vedligeholdelse, og ingen af ansatte anvender ydelserne i det daglige. G4S har med andre ord 'no influence in the system', se *Furundzija*, citeret oven for.

For det andet er det oplagt, at også denne form for bistand til eller indflydelse på den israelske bosættelsespolitik under alle omstændigheder er af særdeles marginal, underordnet karakter. De fleste af G4S' offentlige kunder er i øvrigt posthuse, uddannelsesinstitutioner, skoler og børnehaver.

G4S leverer som berørt teknologiske ydelser til israelske fængsler, hvoraf et enkelt af disse fængsler er placeret på Vestbredden tæt på Jerusalem. Dette kan imidlertid på ingen måde begrunde en anklage om medvirken til opretholdelse af bosættelserne eller øvrige anklager om medvirken til krigsforbrydelser eller menneskerettighedskrænkelser. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det pågældende fængsel ikke er underlagt det israelske forsvarsministerium. De indsatte er derfor almindelige kriminelle. De er almindelige kriminelle i den forstand at være dømt af uafhængige, neutral og uafsættelige domstole for forbrydelser, ganske som indsatte i andre fængsler på israelsk jord er det. Alle er de enten er dømt til afsoning af fængselsstraf i det almindelige israelske domstolssystem eller er underlagt almindelig varetægtsfængsling. Der er ifølge det for mig foreliggende ingen anledning til at antage, at de indsatte skulle være blevet præventivt frihedsberøvet i henhold til de militære forskrifter, der finder anvendelse på de besatte områder.

Men lad os alligevel lege med tanken om, at nogle få af de indsatte måtte være frihedsberøvet i henhold til de militære forskrifter. Selv under den forudsætning, er det meget svært at tro, at der på den baggrund skulle være grundlag for en strafferetlig tiltale for medvirken til krigsforbrydelser for G4S. Den israelske politik for tilbageholdelser af personer, der anses for at udgøre en fare for de israelske besættelsesstyrkers sikkerhed, er forenelig med folkeretten, herunder de dele af krigens regler, der regulerer militær besættelse. Det er her vigtigt at understrege, at reguleringen af frihedsberøvelse er anderledes i krigens regler end i de folkeretlige regler, der finder anvendelse uden for krigstid. Fjerde Geneve-konvention tillader eksempelvis i artikel 78 en besættelsesmagt at frihedsberøve ('internere') en person i op til seks måneder ad gangen af hensyn til statens sikkerhed så længe grundlaget for frihedsberøvelsen underkastes periodevis uafhængig prøvelse. Israels tilbageholdelsespolitik overholder disse krav.

Jeg er i øvrigt heller ikke stødt på oplysninger af nogen art, der kan understøtte nogen som helst påstand om, at der skulle finde systematiske overgreb sted mod nogen fanger i israelske fængsler, endsige at der skulle finde overgreb sted i det enkelte fængsel, som G4S leverer ydelser til på Vestbredden. Herved mærkes generelt, at de israelske efterretningsmyndigheder ikke længere opererer med retningslinjer, der tillader anvendelsen af 'moderat fysisk pres' under afhøringer, se *HCI 5100/94 etc., Public Committee against Torture in Israel et al. v. Government of Israel et al., 53 (4), PD 830, se s. 846.*

Det skal under alle omstændigheder erindres, at G4S alene leverer teknologiske ydelser i form af overvågningsudstyr, sensorer, CCTC og lignende til det eneste israelske fængsel på besatte områder; samt at G4S som en privat virksomhed ikke har adgang til oplysninger til identiteten af de indsatte; samt at ingen af G4S' ansatte på

nogen måde er involveret i den daglige håndtering af fanger eller i øvrigt har daglig gang i det israelske fængselssystem. Dette bemærkes uanset, at G4S' bistand under alle omstændigheder er af perifer og uvæsentlig betydning.

G4S leverer som led i sine kontrakter med offentlige israelske myndigheder teknologisk udstyr til en række grænseovergange mellem henholdsvis Israel og de besatte områder på Vestbredden og mellem de besatte områder på Vestbredden og Jordan. Det er tvivlsomt, om G4S herved i det hele taget kan siges at bidrage til opretholdelsen af den israelske besættelse al den stund, at grænseovergangene jo alene har til formål at kontrollere de besatte områders ydre grænser. Mange stater kontrollerer personer og varer, der ønsker at indrejse på statens territorium, og G4S' ydelser ved de israelske grænseovergange er i det hele at sammenligne med den type elektronisk udstyr, der anvendes ved grænseovergange i lufthavne, indgange til museer og lignende. G4S's bistand er under alle omstændigheder også her af aldeles perifer og underordnet betydning.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at G4S alene leverer teknologisk udstyr til disse grænseovergange og af politiske hensyn, som er nedfældede i G4Ss offentliggjorte etiske retningslinjer, har undladt at byde på de kontrakter, der vedrører bemanningen af grænseovergangene. Grænseovergangene bemandes derfor i dag af andre private sikkerhedsfirmaer end G4S.

Endelig har G4S' en kontrakt med det israelske ministerium for intern sikkerhed om at levere ydelser i forbindelse med ministeriets system for 'electronic offenders monitoring'. Dette monitoreringssystem i form af – som allerede anført - monteringen af såkaldte 'fodlænker' anvendes udelukkende på personer, der er blevet dømt for almindelige straffelovsovertrædelser ved almindelige israelske domstole, og ingen af disse personer har følgelig nogen forbindelse til de særlige regler om

frihedsberøvelse og andre former for sanktioner mod personer, der anses for at udgøre en fare for den israelske besættelsesmagt. Monitoreringssystemet er med andre ord målrettet almindelig kriminalitetsbekæmpelse, og det er umuligt at se, hvordan det skulle kunne bidrage til eller forlænge de israelske bosættelser.

Det må på det bestemte afvises, at G4S' blotte tilstedeværelse på de besatte områder i sig selv og under nogen omstændigheder skulle kunne begrunde en anklage om medvirken til krigsforbrydelser mod ansatte i G4S.

Uanset den anlagte synsvinkel, virkelig eller imaginær, er det min fuldstændig klare opfattelse, at samtlige G4S' aktiviteter på de besatte områder er af så underordnet, perifer og marginal betydning for opretholdelsen af de israelske bosættelser, at G4S' ansattes aktiviteter afgjort ikke er strafbare efter folkeretten.

Civilretligt ansvar

Strafansvar kan kun pålægges for visse overtrædelser af krigens regler, og medvirken skal som berørt være væsentlig, før strafansvar kan pålægges.

Det kan overvejes, om medvirken til overtrædelse af blandt andet den Fjerde Geneve-konvention kan udgøre en overtrædelse af folkeretten, selvom den konkrete medvirken – som i G4S' tilfælde – ikke har en sådan væsentlighed, at den kan strafsanktioneres.

Der ville i bekræftende fald bestå en pligt til at bringe denne medvirken til ophør.

Hertil kommer muligheden for civilretligt ansvar. Individuer kan formentligt ifalde et civilretligt erstatningsansvar for overtrædelse af krigens regler, herunder for overtrædelser af Fjerde Geneve-konvention. Derfor taler blandt andet, at Den

Permanente Internationale Domstol i 1928 udtalte, at ”it is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation”, se *Chorzów Factory (Merits) (1928)*, *PCIJ Series A No. 17*, s. 29.

Civilretligt erstatningsansvar kan formentlig komme på tale ved overtrædelser af krigens regler, forudsat at der foreligger fejl eller andre forhold, som kan bebrejdes den pågældende person, og som påregneligt har forårsaget et økonomisk tab, se hertil også den canadiske afgørelse i *Bil'in (Village Council) v. Green Park International Ltd, 2009, QCCS 4151*, der vedrørte en sag om to canadiske virksomheder, der havde været involveret i konstruktionen af israelske bosættelser på besat område på Vestbredden. I afgørelsens præmis 175 bemærkes, at en krigsforbrydelse er en 'indictable offense. As such, it is an imperative rule of conduct that implicitly circumscribes an elementary norm of prudence, the violation of which constitutes a civil fault'. Se også *Doug Cassel, Corporate Aiding and Abetting of Human Rights Violations: Confusion in the Courts, Northwestern Journal of International Human Rights, vol. 6, issue 2, 2008, s. 323*.

Erstatningsansvar kan formentlig pålægges såvel individer som juridiske personer.

Civilretligt ansvar og G4S

Som berørt oven for er det min opfattelse, at kun ganske få af G4S' aktiviteter med nogen berettigelse overhovedet kan siges at bidrage til de israelske bosættelser på de besatte områder. Dertil kommer, at de pågældende aktiviteter under alle omstændigheder er af en særdeles perifer og underordnet betydning for bosættelsernes opretholdelse.

Folkeretten betinger efter min opfattelse generelt i tilfælde af folkeretsbrud et ansvar for medvirken af, at den konkrete medvirken er af en vis væsentlighed. Det skal i den forbindelse understreges, at et væsentlighedskrav ikke er særegent for krigsforbrydelser, men derimod antages at gælde generelt i forhold mellem stater, se også *Report of the International Law Commission to the General Assembly 2001, s. 156* med bemærkninger til artikel 16 i Den Internationale Lovkommissions udkast af 9. august 2001 til bestemmelser om statsansvar. Så meget desto mere må væsentlighedskravet også gælde generelt for individers medvirkensansvar efter folkeretten.

Spørgsmålet afhænger imidlertid ikke alene af et generelt medvirkensbegreb, men også af en fortolkning af artikel 49 i Fjerde Geneve-konvention, der forbyder en besættelsesmagt at flytte sin egen civilbefolkning ind på besat område. Bestemmelsens formål er som berørt tidligere at forhindre besættelsesmagten i at ændre den demografiske sammensætning på det besatte område, men ikke at lægge hindringer i vejen for opretholdelsen af almindelig civil sikkerhed og forebyggelse af almindelige kriminelle handlinger mod civilbefolkningen på det besatte område. Det tilsiger klart, at G4S' aktiviteter rettet mod forebyggelse af almindelige kriminalitet på de besatte områder ikke er i strid med artikel 49 som en form for medvirken.

På den baggrund er det herefter for det første min vurdering, at der med betydelig grad af sikkerhed ikke påhviler G4S en folkeretlig pligt til at bringe sine aktiviteter på de besatte områder til ophør. Og da der ikke består en sådan pligt kan koncernens fortsatte tilstedeværelse i området derfor heller ikke i sig selv begrunde en antagelse om et civilretligt erstatningsansvar.

Jeg er ikke stødt på oplysninger, der måtte kunne begrunde et civilretligt ansvar for enkeltpersoners handlinger under udførelsen af deres hverv.

Det skal i øvrigt bemærkes, at et civilretligt erstatningsansvar under alle omstændigheder forudsætter, at der er lidt et tab. Det er svært at se, at dette skulle kunne være tilfældet al den stund, at opretholdelsen af bosættelserne på de besatte områder ikke afstedkommer et økonomisk tab for lokalbefolkningen eller for den besatte stat. Der kan ikke antages at være et kollektivt ansvar for forvaltningen af bosættelserne generelt.

Et par generelle forhold er afslutningsvis værd at understrege. For det først er det mit klare indtryk efter mit besøg i Israel, at G4S Israel er meget påpasselige med, hvilke kontrakter de indgår med såvel israelske myndigheder, der er repræsenteret på de besatte områder, som kommercielle kunder og borgere på de besatte områder, og jeg har fået oplyst, at der er en række typer af kontrakter, som bevogtning af grænseovergange og i bosættelser, som G4S – i modsætning til sine konkurrenter – ikke ønsker at indgå af hensyn til risikoen for, at koncernen kan beskyldes for at være for tæt knyttet til den israelske besættelsesmagt. G4S lader med andre ord til at være en af de eneste virksomheder i denne branche i Israel, der er opmærksomme på – og indretter deres aktiviteter i overensstemmelse med – at den israelske besættelse er kontroversiel. Den lokale chef for G4S har i den forbindelse oplyst, at G4S Israel uden denne forsigtige 'politik' formentlig kunne fordoble sin omsætning. Så meget mere paradoksalt er det naturligvis, at det netop er G4S, der for tiden er genstand for kritik for sine aktiviteter på de besatte områder.

For det andet leverer G4S ikke blot sine ydelser til israelere, men også til palæstinensiske kunder på de besatte områder og koncernen leverer bl.a. ydelser til og servicerer en række palæstinensiske faciliteter, såsom hospitaler og andre former for sundhedsklinikker. Koncernen har endvidere mange ansatte med arabisk og palæstinensisk baggrund.

G4S aktiviteter på de besatte områder forekommer samlet set først og fremmest rettet mod at bidrage til at forebygge almindelige kriminelle handlinger mod borgerne på de besatte områder, og ikke mod at bistå den israelske regering med at opretholde de israelske bosættelser.

VI. Konklusion

De israelske bosættelser i Østjerusalem og på Vestbredden er i strid med såvel det palæstinensiske folks ret til selvbestemmelse som artikel 49 i Fjerde Genevekonvention.

En stor del af de aktiviteter, som G4S udøver for sine kunder på de besatte områder, kan kun vanskeligt antages at bidrage til opretholdelsen af bosættelserne. Og de aktiviteter, der selv under denne betingelse måtte kunne forestilles at bidrage hertil, er efter min opfattelse af helt særdeles perifer og underordnet betydning for opretholdelsen af bosættelserne.

Det er min helt klare opfattelse, at der på ingen måde er grundlag for at anse G4S eller ansatte i koncernen for strafferetligt at have medvirket til opretholdelse af bosættelser, og selve koncernens tilstedeværelsen kan ikke begrunde anklager om krigsforbrydelser.

Derfor påhviler der ikke G4S en folkeretlig pligt til at bringe sine under alle omstændigheder selv-begrænsede aktiviteter på de besatte områder til ophør.

Det er afslutningsvis heller ikke min opfattelse, at der på nogen tænkelig måde skulle kunne være grundlag for at gøre G4S civilretligt ansvarlige for aktiviteterne på de besatte områder.

Mine konklusioner, som ikke efterlader tvivl om den folkeretlige lovlighed af G4S' aktiviteter på de besatte områder, stemmer i øvrigt overens med det forhold, at den foreløbige kritik af G4S aktiviteter udelukkende har været af politisk og ikke retlig karakter. Ingen har således så vidt vides endnu hævdet, at G4S skulle være retligt forpligtet til at bringe sine aktiviteter på de besatte områder til ophør. Der kan med andre ord være forskellige politiske holdninger til, hvorvidt G4S bør indgå kontrakter om levering af ydelser på de besatte område, men retligt er der intet at komme efter. Dertil bør jeg føje, at inden for ytringsfrihedens grænser er alle politiske ytringer tilladte og ofte også nyttige for samfundenes udvikling. Efter at have set forholdene i marken nøje efter, har den tanke dog meldt sig i mit sind, at megen kritik ikke ville komme til orde, hvis flere kritikere havde hørt og set, hvad undertegnede har. Det minder lidt om, at man har villet rette bager for smed.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at ej heller den danske ambassade i Israel ifølge mine oplysninger på noget punkt skulle have givet G4S indtryk af, at deres aktiviteter skulle være i strid med folkeretten eller at koncernen på anden vis skulle være forpligtet til at bringe sine aktiviteter til ophør.

København, den 27 januar 2011

Hjalte Rasmussen
Professor, dr.jur.

