

UDENRIGSMINISTERIET

Dato:16. december 2014

Spørgsmål fra
Udenrigsudvalget til
udenrigsministeren af
21. november 2014.
URU alm. del spm. 48.

Spørgsmål 48

Vil ministeren oversende sit talepapir fra samrådet den 20. november 2014 om Israels juridiske position i forhold til de palæstinensiske arabere?

Svar:

1. Jeg vil gerne starte med at takke spørgeren for dette samrådsspørgsmål, som berører en række væsentlige juridiske aspekter af situationen i Mellemøsten. Man kan konstatere, at der i realiteten er tale om et spørgsmål med 8 underspørgsmål, og det er min hensigt at besvare disse otte spørgsmål i den rækkefølge, de er stillet, selvom der naturligt vil være et vis overlap.

Der er tale om nogle ganske komplekse spørgsmål, og jeg skal derfor bede om udvalgets tålmodighed, mens jeg gennemgår svarene et ad gangen.

2. Det første af disse underspørgsmål lyder: *”Vil ministeren bekræfte, at FN’s Generalforsamling ikke er en lovgivende forsamling, og at samtlige ca. 300 resolutioner vedtaget i FN’s generalforsamling mod Israel derfor ikke har status af international lov, endsize har eller får lovstatus. Vil ministeren således erklære sig enig med tidligere udenrigsminister, Villy Søvndal, som på et tilsvarende spørgsmål netop svarede Folketinget således: ”Resolutioner vedtaget af FN’s Generalforsamling er ikke juridisk bindende, men alene udtryk for en politisk tilkendegivelse fra FN’s medlemsstater”?*

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt FN’s Generalforsamling er at karakterisere som en ”lovgivende” forsamling, så er jeg for så vidt

enig i, at man skal passe på med at bruge termerne fra Montesquieus magtfordelingslære på det internationale samfund. Staternes suveræne lighed og den grundlæggende horisontale struktur i det internationale samfund gør det vanskeligt at passe organer som Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet og Den Internationale Domstol i Haag ind i en tredeling af magten, som vi kender fra de nationale forfatningsstrukturer. Det er i stedet mere hensigtsmæssigt at se på de beføjelser, de pågældende organer er blevet tildelt i FN-pagten, og hvordan disse beføjelser udmønter sig i den folkeretlige regeldannelse.

For så vidt angår FN's Generalforsamling så er det korrekt, at den – i modsætning til FN's Sikkerhedsråd – ikke i FN-pagten er tildelt beføjelser til at træffe beslutninger med bindende virkning for stater. Resolutionerne er således i sig selv ikke juridisk bindende, men er som udgangspunkt politiske tilkendegivelser fra FN's medlemsstater - sådan som min forgænger jo også tidligere har tilkendegivet over for Folketinget.

Nu hvor vi er samlet til dette samråd, der har fokus på den folkeretlige normdannelsesproces, er der dog anledning til at knytte et par ekstra ord til dette forhold. Det bliver en smule teknisk, men det er jo ikke så skidt at få belyst de folkeretlige grundbegreber.

Bindende folkeret kan som altovervejende hovedregel blive til på to måder:

1) Den ene hovedretskilde er bindende aftaler mellem stater. En sådan aftale kan betegnes traktat, konvention, pagt eller andet. Det afgørende er, at parterne med aftalen tilsigter at være folkeretlig forbundet.

2) Den anden hovedretskilde i folkeretten er folkeretlig sædvane. I statuten for Den Internationale Domstol tales der om ”sædvane som udtryk for en almindelig praksis, der er anerkendt som retsregel”. Det vil sige stateres praksis som styret af, eller udtryk for, en følelse af

retlig forbundethed – retlig forbundethed som juristerne, der har en hang til latin, kalder *opinio juris*.

Som eksempel på en praksis, der *ikke* er en folkeretlig sædvane - fordi den ikke er udtryk for en retlig forpligtelse - kan nævnes kutymen med flagning ved statsbesøg. Det er en høflighedsgestus, ikke en retlig forpligtelse.

Modsat er eksempelvis den praksis, der giver statsoverhoveder immunitet ved andre landes domstole en udmøntning af - og understøttende for - eksistensen af en folkeretlig bindende sædvane: Hvis dansk politi eksempelvis arresterer Tysklands præsident, begår Danmark altså som udgangspunkt folkeretsbrud, mens efterlevelsen af denne norm i en dansk retsafgørelse er med til at styrke normen. Tilsvarende vil en tilkendegivelse af eksempelvis en dansk statsrepræsentant om, at stater er forpligtet til at modtage egne

statsborgere, der udvises af andre lande, kunne medvirke til styrkelsen af en folkeretlig sædvane med et sådant indhold. Forudsætningen for en sædvanes dannelse er, at sådan statspraksis og opinio juris er tilstrækkelig udbredt.

Som den opmærksomme lytter vil have bidt mærke i, er der altså en gråzone, hvor en norm er under udvikling og endnu ikke helt udviklet, men endnu kræver yderligere praksis for at krystalliseres og blive gældende ret.

Det er således et centralt spørgsmål, hvad der udgør relevant statspraksis ved dannelse af folkeretlig sædvane. Og her kommer FN-generalforsamlingsresolutioner ind i billedet. Der er bred støtte til det synspunkt, at stateres tilkendegivelser som udtrykt i deres tilslutning til en given generalforsamlingsresolution - i visse tilfælde og afhængig af

resolutionens ordlyd - kan anses for statspraksis og opinio juris. Og dermed bidrage til skabelsen af en folkeretlig sædvane.

I relation til de mange generalforsamlingsresolutioner om Israel - som spørgeren henviser til - kan man altså, uanset at resolutionerne ikke er folkeretligt bindende i sig selv, vurdere om de kan anses for udtryk for statspraksis og opinio juris, der er med til at etablere en folkeretligt bindende sædvane inden for et givet felt.

Ud over en sådan mulig betydning for sædvaneretsdannelse kan det også være relevant at overveje, om de nævnte resolutioner har betydning for fortolkningen af Genève-konventionerne fra 1949 om beskyttelsen af krigens ofre. Mange af resolutionerne fastslår, at Israel har pligt til at overholde Genève-konventionerne i de besatte områder.

Genève-konventionerne tilhører jo den første kategori af folkeretsnorm, jeg nævnte tidligere, nemlig en folkeretlig aftale.

Der er 196 lande, der har ratificeret de fire Genève-konventioner, herunder alle FN's medlemsstater. Når godt 150 lande stemmer for en generalforsamlingsresolution, der siger at Genève-konventionerne finder anvendelse i de besatte områder, kan det ses som et stærkt bidrag til en fastlæggelse af stateres fortolkning af Genève-konventionernes bestemmelser om geografisk anvendelse. Der er således ikke tale om skabelse af en *ny* folkeretlig norm, men om fortolkning af eksisterende normer, nemlig Genève-konventionerne, og deres anvendelsesområde.

Det er da også den betydning, som Den Internationale Domstol i Haag (ICJ) i sin 2004 udtalelse om den israelsk opførte "sikkerhedsmur" tillægger generalforsamlings-resolutionerne. Domstolen fortolker Genève-konventionernes bestemmelser om anvendelsesområde og understøtter sin konklusion om, at konventionerne finder anvendelse i de besatte områder med henvisning til, at samme resultat er nået af Sikkerhedsrådet, Generalforsamlingen og Internationale Komité for

Røde Kors, der jo har en særlig rolle i at sikre gennemførelsen og respekten for Genève-konventionerne.¹

Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at siden Domstolen afgav sin udtalelse har Palæstina ratificeret Genève-konventionerne med virkninger af 2. april 2014. Det fremgår af depositaren, det schweiziske udenrigsministeriums – hjemmeside, hvor man altså kan finde Palæstina opregnet som statspart til konventionerne.

Vi vender tilbage til Domstolens udtalelse og også spørgsmålet om Genève-konventionens anvendelse under de senere spørgsmål. Her skal et par hovedpunkter blot slås fast mht. til underspørgsmål 1: Generalforsamlingsresolutioner er ikke i sig selv folkeretligt bindende. Men de kan have en vis folkeretlig virkning, dels som statspraksis til

¹ ICJs udtalelse om "Juridiske konsekvenser af konstruktionen af en mur i det besatte palæstinensiske Områder" af 9. juli 2004, præmis 86 – 101.

dannelse af retssædvaner, dels som udtryk for staters fortolkning af eksisterende folkeretlige normer, herunder konventioner.

3. Vi er nu nået til det andet underspørgsmål - og jeg lover, at besvarelsen bliver kortere. Det lyder: *”Vil ministeren bekræfte, at en international lov bliver til alene ved traktater mellem stater eller ved tradition? Eksempelvis således, at Den Internationale Domstol i Haag kan afgøre tvister mellem stater og afsige domme, som så vil være at regne for international lov, og at det ligeledes er blevet hævdt, at FN’s Sikkerhedsråd kan vedtage resolutioner, som har en slags status som international lov?”*

Jeg har ovenfor berørt, hvordan de to væsentligste folkeretskilder – traktater og sædvane - bliver til. Statutten for Den Internationale Domstol i Haag fra 1945 opregner som øvrige retskilder også

generelle retsprincipper anerkendt af civiliserede nationer samt som subsidiære kilder retsafgørelser og respekterede forfatteres tekster.

Det er måske ikke helt præcist som spørgeren formulerer det, at Domstolen ”*kan afgøre tvister mellem stater og afsige domme, som så vil være at regne for international lov*”. Domstolen kan under visse omstændigheder afgøre tvister mellem stater med bindende virkning for de involverede stater, men afgørelsen bliver ikke dermed ”international lov”, der selvstændigt er bindende for andre stater. Domstolens afgørelse vil derimod have virkning som væsentlig - og ofte udslagsgivende - fortolkningsbidrag til lignende tvister mellem andre stater, (Omend staten med ”det tabende synspunkt” ofte vil søge at forklare, hvorfor ICJ’s dom ikke lige er relevant her.)

Det er nok heller ikke helt præcist - som spørgeren formulerer det - at det ”*er blevet hævd, at FN’s Sikkerhedsråd kan vedtage resolutioner,*

som har en slags status som international lov". Alle FN's medlemmer har gennem tiltrædelse af FN-pagten ved traktat accepteret Pagtens bestemmelser om, at Sikkerhedsrådet kan træffe beslutninger med bindende virkning, jf. Pagtens artikel 25. Hvorvidt en konkret sikkerhedsrådsresolution rent faktisk er af bindende karakter forudsætter en vurdering af resolutionens nærmere ordlyd og kontekst.

Er der ved siden af FN-pagtens artikel 25 en folkeretlig norm, der tilsiger, at Sikkerhedsrådet folkeretligt kan binde stater, der ikke er medlem af FN, private aktører og andre internationale organisationer? Svaret er formentlig ja, under visse omstændigheder. Men det rækker for vidt at komme ind på nuancerne her.

4. Underspørgsmål 3 lyder: *"Når det ofte - også af ministeren - hævdes, at Israel i forbindelse med boligbyggeri i Judæa og Samaria overtræder international lov, vil Udenrigsministeren da overfor*

Udenrigsudvalget oplyse præcis hvilken lov, der henvises til, og forklare, hvorfor der i så fald ikke i perioden fra 1967 og til i dag er blevet rejst sag mod Israel ved Den Internationale Domstol i Haag?"

Det fremgår af den fjerde Genève-konvention artikel 49, stk. 6 at:
"Besættelsesmagten må ikke deportere eller overføre dele af sin egen civilbefolkning til det område, den besætter". Der er bred international konsensus om, at de israelske bosættelser i de besatte områder udgør en krænkelse af denne bestemmelse. Lad mig starte med at henvise til Sikkerhedsrådets tilkendegivelser.

I resolution 446 af 22. marts 1979 opfordres Israel som besættelsesmagt til nøje at overholde Genève-konventionerne og - jeg citerer fra den engelske tekst: *"not to transfer parts of its own civilian population into the occupied Arab territories"* (Operativ paragraf 3).

Rådet gentog sin position i resolution 452 af 20. juli 1979 og i resolution 465 fra 1. marts 1980. I sidstnævnte resolution beskrev Sikkerhedsrådet Israels politik og praksis med at bosætte dele af sin befolkning og nye immigranter i de besatte områder som en grov overtrædelse ("*flagrant violation*") af den fjerde Genève-konvention. (Operativ paragraf 5)

Specifikt i relation til Israels forsøg på at annektere Øst-jerusalem samt at bosætte området har Sikkerhedsrådet med resolution 298 af 25. september 1971 fastslået at - jeg citerer fra den engelske tekst:

"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". (Operativ paragraf 3).

Som spørgeren selv har henvist til, har FN's Generalforsamling i utallige resolutioner, som skiftende danske regeringer har stemt for, fordømt de israelske bosættelser som krænkelse af fjerde Genève-konvention art. 49, stk. 6. EU har indtaget samme synspunkt.

I den tidligere omtalte vejledende udtalelse fra 2004 fastslår Den Internationale Domstol i Haag, at de israelske bosættelser udgør en krænkelse af folkeretten (udtalelsens præmis 120).

Det er således mildest talt et minoritetssynspunkt - såvel her i Folketinget som internationalt - at de israelske bosættelser ikke skulle være i strid med den fjerde Genève-konvention. Faktisk er det vanskeligt at finde stater - ud over Israel - der i dag udtrykkeligt tilkendegiver den opfattelse, at bosættelserne ikke udgør en krænkelse af konventionen.

På spørgsmålet, hvorfor Israel ikke er blevet sagsøgt ved Den Internationale Domstol skal svaret måske findes i det forhold, at Israel ikke har accepteret Domstolens jurisdiktion. I henhold til ICJ-statuttens art. 36, stk. 2 er det frivilligt for stater om de, som eksempelvis Danmark har gjort, vil acceptere Domstolens jurisdiktion.

Man kan så spekulere i, hvorvidt eksempelvis arabiske stater ville ønske at sagsøge Israel, selv hvis de kunne, fordi de med stor sandsynlighed ville blive mødt med en række modkrav af betydelig styrke.

I fraværet af stat-mod-stat sager har FN's Generalforsamling imidlertid anmodet Den Internationale Domstol om en såkaldt "vejledende udtalelse" specifikt rettet mod lovligheden af den sikkerhedsmur, som Israel har opført på blandt andet besat palæstinensisk område. Det er den udtalelse fra Domstolen, jeg har

henvist til et par gange, og som altså ikke direkte og i sig selv er bindende for de berørte aktører.

Det er ikke desto mindre det internationale samfunds højeste domstol, der fortolker bindende folkeretlige normer og dermed må gives betydelig vægt. De væsentligste konklusioner i ICJ-udtalelser i relation til dette samråd er, som jeg tidligere har nævnt, at Israel er underlagt forpligtelserne i Genève-konventionerne for så vidt angår de besatte områder, samt at de israelske bosættelser udgør en krænkelse af den fjerde Genève-konvention.

5) Det fjerde underspørgsmål lyder: *”Vil Udenrigsministeren bekræfte, at en grænse mellem to lande alene kan fastlægges efter en gensidig aftale mellem de to lande i forbindelse med en fredsslutning eller efter en dom ved Den Internationale Domstol i Haag?”*

Det er korrekt, at disse fremgangsmåder – fredsftaler og afgørelser fra Den Internationale Domstol i Haag – nok er de mest typiske i nyere tid. Der er dog historisk en række eksisterende grænser, der er blevet til ved stormagternes grænsedragning. I senere tid er der eksempler på, at våbenhvilelinjer, i modsætning til fredsftaler, ligger til grund for den i praksis anvendte grænse som kan få mere eller mindre permanent karakter. Der er således mange stater, hvis grænsedragning ikke i det hele ligger fast på grund af tvister med omgivende stater om større eller mindre grænseafsnit. Den demilitariserede line mellem Nord- og Sydkorea er et eksempel på en våbenhvilelinje, der i praksis fungerer som en grænse. Også Kosovos grænse til Serbien er fortsat omstridt, allerede fordi Serbien ikke anerkender Kosovo som en stat og således heller ikke anerkender, at der kan være tale om en international grænse.

Med hensyn til metoder til grænsefastlæggelse er det et interessant, og så vidt ses et fortsat teoretisk spørgsmål, om FN's Sikkerhedsråd

under FN-pagtens kapitel VII om international fred og sikkerhed med bindende virkning ville kunne beslutte, hvor en omstridt grænse skulle ligge. Det vil jeg ikke udelukke kunne være tilfældet afhængig af de konkrete omstændigheder.

Disse overvejelser til side, så er det jo velkendt, at Danmark støtter en forhandlet grænse mellem Israel og Palæstina som del af en samlet fredsftale.

6) Det femte underspørgsmål lyder: *"Vil Udenrigsministeren bekræfte, at det i FN's Sikkerhedsråds resolution 242 af 22. november 1967 hedder, at Israel skal trække sig tilbage fra "territorier", indtaget i krigen, og ikke fra "territorierne", og vil ministeren vurdere, hvorfor netop dette ord i sin tid var helt afgørende for, at USA og Storbritannien kunne støtte resolutionen? Og vil ministeren yderligere*

vurdere, hvorvidt Israel har levet op til resolution 242 af 22. november 1967?”

Det er vist velkendt, at der er forskellige læsninger af resolution 242, herunder at den engelske og franske version af resolutionen ikke er helt sammenfaldende netop på spørgsmålet om, hvorvidt resolutionen kræver, at Israel skal trække sig tilbage fra hele territoriet, som Israel besatte i 1967, eller kun fra dele af dette territorium. Jeg ser ikke nogen grund til, at vi fra dansk side skal kaste os ind i det fortolkningsspørgsmål, hvor selv de, der forhandlede teksten, så vidt ses stillede sig tilfredse med ”konstruktiv uklarhed”. Også fordi man kan spørge sig selv, hvor relevant eller hjælpsomt det egentlig ville være at forholde sig til dette på nuværende tidspunkt.

Uanset at forhandlingerne mellem parterne må siges at være inde i et dødvande for tiden, så er det – som nævnt for et øjeblik siden - den danske regerings opfattelse, at den endelige grænse bør fastlægges ved aftale. Det er altså som udgangspunkt parterne, der har rådighed over

dette spørgsmål. Men det er også parterne, som må skabe forudsætningerne for reelle forhandlinger, og det er netop derfor, at bosættelsespolitikken er så problematisk. Forsøg på ensidigt at skabe *facts on the ground* præjudicerer forhandlingerne og undergraver tilliden til, at tilkendegivelser om forhandlingsvilje fremsættes i god tro.

7) Underspørgsmål 6 ”*Vil ministeren oplyse, hvorvidt der på noget tidspunkt efter 1967 er truffet nogen lovmæssig beslutning om overhøjheden over disse territorier, eller truffet nogen aftale mellem PLO og Israel om deling? Og vil ministeren vurdere og juridisk begrunde, hvorvidt alle de nævnte territorier fra før 1967-krigen juridisk set er besatte?*”

Nej, mig bekendt er der ikke noget internationalt organ, der har taget stilling til overhøjheden over, hvad spørgeren kalder ”disse territorier”

og som andre normalt karakteriserer som ”de besatte områder”. Sikkerhedsrådet har – som nævnt tidligere – udtrykkeligt fordømt Israels forsøg på at annektere Østjerusalem. Den Internationale Domstol karakteriserer også dele af Sikkerhedsmuren som forsøg på de facto annektering af dele af området øst for den grønne linje. Men Domstolen tager heller ikke stilling til hvem, der måtte have territorialhøjhed over de besatte områder. Det vurderes ikke nødvendigt for at konstatere, at Israel bryder sine forpligtelser som besættelsesmagt.

8) Underspørgsmål 7) *”Vil ministeren oplyse, hvorvidt Oslo-aftalerne mellem Israel og PLO indeholder noget forbud mod at opføre bygninger i territorierne, som er under israelsk kontrol?”*

Da den første Oslo-aftale (Princip-aftalen af 1993) blev indgået for godt 20 år siden, skabte det verden over et håb om snarlig fred mellem

Israel og det palæstinensiske folk. Den israelske ministerpræsident Yitzhak Rabin tog et modigt skridt for at starte en fredsproces, der kunne føre til en endelig løsning.

Vi ved alle, at Rabin tragisk blev myrdet af en jødisk højre-ekstremist, der var oprørt over Oslo-aftalen, og at Israel – og verden - dermed mistede en betydningsfuld statsmand på et tidspunkt, hvor der var reelle muligheder for fred. Rabin blev efterfulgt af Netanyahu.

Min egen vurdering er, at attentatet på Rabin var et alvorligt slag mod fredprocessen, som aldrig siden har haft samme fremdrift.

Oslo-aftalen var første skridt i forsøget på at skabe en ramme for at adressere de vanskeligste spørgsmål, så som bosættelser, Jerusalem og flygtninges tilbagevenden. Jeg tror, at det er bekendt for de fleste med

interesse for emnet, at Oslo-aftalen hverken forbyder bosættelser eller tillader dem.

Hvis der spørges, hvad retsvirkningerne af Oslo-aftalen er for så vidt angår bosættelserne, så er svaret: Ingenting. Vi står tilbage med den eksisterende retstilstand under Genève-konventionerne, og jeg har jo redegjort for, hvad den er.

9) Til sidst er der underspørgsmål 8. ”*Vil ministeren bekræfte, at FN’s fjerde Geneve-konventions artikel 49 alene drejer sig om forholdet mellem etablerede stater?*”

Spørgsmålet om, hvorvidt Genève-konventionerne gælder for de besatte områder er behandlet ovenfor under henvisning til en række retskilder. De helt særlige forhold, der gør sig gældende med hensyn til dette område, herunder områdets status forud for 1967, er udførligt

beskrevet og gennemgået af Den Internationale Domstol i Haag. Jeg finder denne argumentation overbevisende, og fra dansk side har vi tilsluttet os den opfattelse, at Genève-konventionerne gælder i de besatte områder.

Tak for ordet.