

Vad säger folkrätten?

Handbok från Palestinagrupperna



PALESTINAGRUPPERNA
I SVERIGE

Denna skrift är producerad av Palestinagrupperna i Sverige (PGS). PGS är en ideell partipolitiskt och religiöst obunden organisation som arbetar för ett slut på ockupationen av Palestina och för en rättvis fred. Dels genom informations- och opinionsarbete och dels genom samarbete med organisationer i det palestinska civilsamhället.

Skriften kan beställas gratis, mot portokostnad, från Palestinagrupperna.

Redaktion: Henrik Carlborg, Johanna Wallin och Anna Wester

Illustration framsida: Lina Svensk

Grafisk form: Eva Byberg

Tryckeri: DanagårdLiTHO

Palestinagrupperna i Sverige (PGS)

Tegelviksslingan 20

116 45 Stockholm

Telefon: 08-641 72 88

info@palestinagrupperna.se

www.palestinagrupperna.se

www.facebook.com/palestinagrupperna

Twitter: @palgrupperna

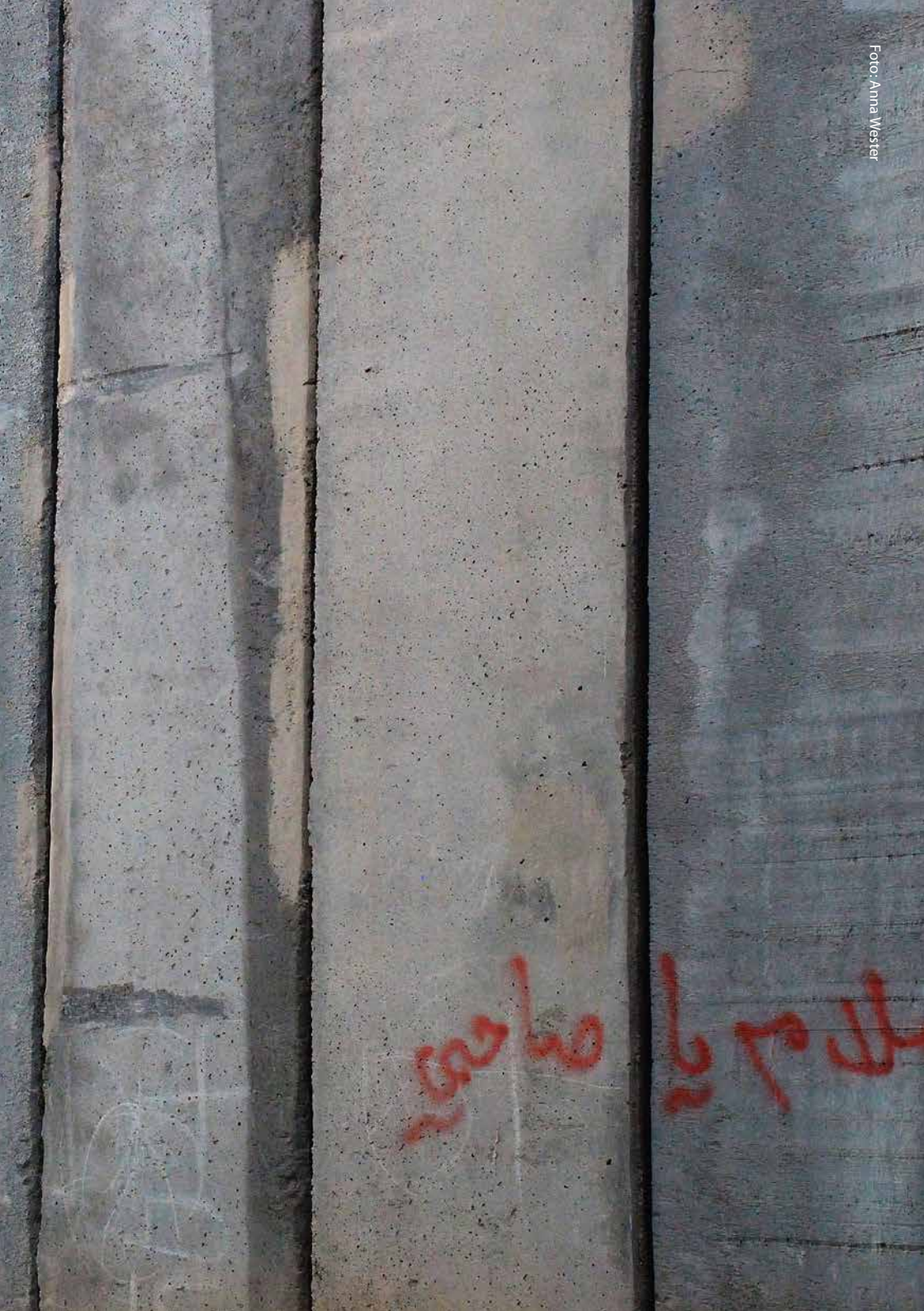
Instagram: @palestinagrupperna

Denna skrift har finansierats av Sida genom ForumCiv. Sida/ForumCiv delar inte nödvändigtvis de åsikter som framförs. Ansvar för innehållet står uteslutande Palestinagrupperna i Sverige för.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Vad är folkrätt och varför är den viktig?	6
Vad säger folkrätten om ockupation och annektering?	10
Ockupationen	10
Annektering.....	12
Jerusalem	13
Bosättningar	17
Handel med företag i bosättningar	19
Krigsförbrytelser och ansvar.....	25
Internationella brottmålsdomstolen	26
Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.....	29
Internationella brottmålsdomstolen och Palestina	30
Apartheid.....	33
Avslutning.....	37
Ockupationens ordlista	38
Referenser	44





VAD ÄR FOLKRÄTT OCH VARFÖR ÄR DEN VIKTIG?

I diskussioner om Israels ockupation hänvisas ofta till folkrätten.
Vad innebär det?

Folkrätten reglerar hur stater och vissa andra internationella aktörer ska agera mot varandra och den baseras främst på överenskommelser och sedvanerätt. Folkrätten innehåller också regler om ansvarsutkrävande för internationella brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. I folkrätten ingår bland annat mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. I den här skriften behandlas några av de centrala frågeställningar inom folkrätten som är relevanta i relation till Israels ockupation av Palestina och för att en rättvis fred ska bli möjlig.

Folkrätten spelar en stor roll för frågor som rör Palestina och Israel. I Palestinas fall åberopas framför allt regler om vad en ockupationsmakt får och inte får göra på ockuperat område, samt de mänskliga rättigheterna. Israel, å sin sida, åberopar folkrätten till stöd för sina ståndpunkter. Det gäller till exempel rätten att existera och rätten att försvara sig.

Den i sammanhanget mest relevanta folkrätten är godtagen av såväl palestinier som israeler, eller så är den av andra skäl bindande för dem. Israel har genom att ratificera ett antal traktater och konventioner också gått med på att

staten ska följa dessa. Israel har också i princip accepterat att till exempel FN:s generalförsamling och säkerhetsråd samt Internationella domstolen i Haag har mandat att uttolka folkrätten, i olika avseenden. Det är i hög grad Israels egen acceptans av folkrätten som gör det möjligt att kräva att Israel agerar i enlighet med dess regler. Det bör också påpekas att folkrätten har utformats särskilt för att lösa just den typen av problem som är relevanta för Palestina och Israel och andra internationella konflikter.

Vissa hävdar att den så kallade palestinafrågan är speciell och inte kan lösas med hänvisning till folkrätten. Frågan blir då hur man ska förklara för palestinierna att just deras rättigheter inte kan göras gällande, utan att några andra (odefinierade) kriterier gäller i det här fallet. Inget folk skulle någonsin acceptera detta för egen del.

Vi, och många med oss, menar att det inte kan finnas någon fred utan rätt. Varje "lösning" som utgår ifrån att ena sidan ger upp sina rättigheter, innebär bara att konflikten fortsätter i ena eller andra formen. Och vad som är rätt, kan bara bedömas utifrån de regler som alla inblandade uttryckligen har accepterat – folkrätten.

Henrik Carlborg, ordförande, Palestinagrupperna i Sverige

Internationell rätt är regler som styr hur stater ska agera gentemot varandra.

Folkrätten är till för att skydda civilbefolkningen. I folk-rätten ingår den **humanitära rätten**, ofta kallad **krigets lagar**, som omfattar **Genèvekonventionerna** och **Haag-konventionerna**. Några grundläggande principer är att civila, sårade och sjuka kombattanter, krigsfångar, sjuk- och själavårdspersonal ska åtnjuta ett omfattande skydd även under väpnad konflikt.

Folkrätten omfattar också FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna. Oavsett om det råder fred eller väpnad konflikt ska de **mänskliga rättigheterna** gälla alla människor.



Foto: sanjibakshi

”En ockupation är tänkt att vara ett tillfälligt tillstånd i avvaktan på att man i fredsförhandlingar avgör var gränserna ska gå, eller att man helt drar sig tillbaka i utbyte mot något annat, exempelvis mark någon annanstans eller garantier av något slag.”

Agneta Johansson, folkrättsjurist

VAD SÄGER FOLKRÄTTEN OM OCKUPATION OCH ANNEKTERING?

I de folkrättsliga diskussionerna om Israel och Palestina brukar tre centrala frågor lyftas fram:

- 1) Israels ockupation av de palestinska områdena,
- 2) Israels bosättningar på ockuperat område, och
- 3) brott som begås under väpnade konflikter mellan parterna.

Ockupationen

Efter 1967 års krig mellan Israel och omkringliggande stater ockuperade Israel Östra Jerusalem, Västbanken och Gaza, samt Golanhöjderna och Sinai.

Enligt internationell rätt är Palestina, det vill säga Västbanken, Gaza och Östra Jerusalem, fortfarande ockuperat. Det finns resolutioner om detta från FN:s säkerhetsråd och generalförsamling samt andra FN-organ och 2004 bekräftades det av Internationella domstolen (ICJ) i ett rådgivande yttrande. EU samt de höga fördragsslutande parterna till fjärde Genèvekonventionen och Internationella Rödakorskommittén (ICRC) intar samma ståndpunkt.

Hur man som ockupant får agera beskrivs noggrant i framför allt fjärde Haagkonventionen (om neutralitet, ockupation och humanitet på slagfältet) och fjärde Genèvekonventionen (om skydd för civilbefolkningen under ockupation).

En viktig regel är att man som ockupant har ansvar för befolkningen på det område som ockuperas. Att deras liv fortsätter på ett så normalt sätt som möjligt och att de behandlas humanitärt och med respekt. Kollektiv bestraffning är förbjuden liksom tvångsförflyttning av den ockuperade befolkningen, som folkrätten betecknar som "skyddade personer". Dessutom förbjuds förflyttning av ockupationsmaktens egen befolkning till ockuperat område.

Ockupanten tillåts inte ändra områdets juridiska status eller utfärda nya lagar. Det är inte tillåtet att göra permanenta förändringar av infrastruktur och liknande, till exempel att bygga hus eller vägar. Enda undantaget är om det är nödvändigt för att skydda civilbefolkningen på det ockuperade området – eller om det anses nödvändigt för att skydda egna militära trupper. Landet som ockuperar får då sätta upp buffertzoner eller spärra av, om det är nödvändigt för att skydda sina egna soldater.

En viktig fråga i sammanhanget är om fjärde Genèvekonventionen är tillämplig i relation till Israels ockupation. Israel menar att konventionen inte är tillämplig eftersom landet betraktar de palestinska områdena som "omtvistade", inte ockuperade. Israel hävdar också att fjärde Genèvekonventionen talar om fördragsslutande stater och varken Västbanken, Gaza eller Östra Jerusalem var stater eller suveräna områden när kontrollen gick över till Israel 1967.

Israels argument är inte accepterade av omvärlden. FN:s säkerhetsråd och generalförsamling har upprepade gånger fastslagit att Genèvekonventionen är tillämplig. Än viktigare är att Internationella domstolen i ett rådgivande yttrande från 2004 om Israels konstruktion av en mur på palestinskt område, tolkade artikel 2 i fjärde Genèvekonventionen och kom i yttrandets punkt 95 till slutsatsen att konventionen är tillämplig i alla fyra områden som Israel ockuperar.

För att en ockupation ska anses laglig enligt internationell rätt, ska den vara tillfällig. Israels ockupation av Palestina har pågått sedan 1967 och många folkrättsjurister har således ställt frågan om ockupationen, enbart på grund av att den pågått så länge, blivit illegal i sig. Israel har de senaste åren kommit med hot om att annektera hela eller delar av Västbanken, vilket är en signal om att det inte finns några planer på att lämna tillbaka de ockuperade områdena till palestinierna.

Annektering

Annektering innebär att man både faktiskt och juridiskt införlivar området i sin egen stat. Det vill säga, att det annekterande landets lagstiftning gäller fullt ut och att samtliga invånare blir medborgare i landet med samma rättigheter och skyldigheter.

De israeliska bosättningarna kan ses som en form av de facto-annektering. De är byggda på ockuperad palestinsk mark på Västbanken men bosättarna lyder under civil israelisk lagstiftning och omfattas av de rättigheter som medborgarna i det egentliga Israel har. Israel har inte formellt proklamerat annektering (så kallad de jure-annektering) av områdena med bosättningar på den ockuperade Västbanken. Därigenom försöker man undkomma kravet på att behandla alla invånare likvärdigt. Palestinierna lyder, till skillnad från bosättarna, under militär lag och har inte samma rättigheter.

Jerusalem

Enligt FN:s delningsplan från 1947 skulle Jerusalem vara en internationellt administrerad stad, delad mellan israeler och palestinier. Men Israel erövrade och annekterade Västra Jerusalem redan 1948 och rensade då området från palestinier. Västra Jerusalem ingick inte i det område som skulle tillhöra den judiska staten enligt delningsplanen. Såväl erövring och annektering var ensidiga handlingar från Israels sida som inte byggde på någon överenskommelse med någon annan part.

Den östra delen ockuperades under sexdagarskriget 1967. Efter det har Israel systematiskt flyttat gränsen för Västra Jerusalem österut. 1980 annekterade Israel genom en lag Östra Jerusalem. Det var också en ensidig handling (alltså inte efter förhandling med palestinierna). Sedan införlivades hela detta utökade Jerusalem i staten Israel, och gjordes även till Israels huvudstad genom en Basic Law, antagen av Knesset 30 juli 1980. I den fastslogs att Jerusalem i sin helhet skulle utgöra Israels "eviga huvudstad". Det internationella samfundet har inte erkänt annekteringen av Östra Jerusalem utan betraktar den delen av staden som ockuperad av Israel. FN:s säkerhetsråd antog resolution 478 som ogiltigförklarade lagen och bad samtliga FN-stater att flytta sina eventuella ambassader från Jerusalem.

Ockupation

Ockupation (latin occupa'tio "besättande", av o'ccupo "intaga", "besätta"). Inom folkrätten ett begrepp inom ramen för krigets lagar. Ett område är ockuperat när det faktiskt befinner sig under den fientliga krigsmaktens valde och administration. Ockupation i strid med FN-stadgans våldsförbud är olaglig, medan ockupation som följd av legitimt självförsvar (till exempel ockupationen av Tyskland efter 1945) är folkrättsligt tillåten under viss begränsad tid. Ockupation medför inte någon ändring i det ockuperade områdets statstillhörighet.

NE, Nationalencyklopedin

Annektering

Annexion (av latinets annécto "förbinda", "anknyta", "förena"), annektion, annektering. Folkrättslig term, innebärande att en stat med tvingande makt övertar och med sig införlivar annan stats territorium. Annexion är i regel en aggressionshandling och som sådan ett folkrättsbrott. Den kan dock vara rättsenlig inom ramen för exempelvis ett fredsavtal.

NE, Nationalencyklopedin





BOSÄTTNINGAR

Eftersom en ockupation ska vara tillfällig får ockupanten inte flytta sin egen befolkning till det ockuperade området. Ändå är det just en storskalig befolkningsöverföring till det palestinska området som är en av grundbultarna i Israels strategi för att ta över palestinsk mark.

Israel påbörjade inflyttning av bosättare kort efter att ockupationen inletts 1967. Bosättningspolitiken har pågått sedan dess, ibland i mindre omfattning, men under senare år har expansionen av befintliga bosättningar och konstruktionen av nya ökat i intensitet. Det bor cirka 650 000 bosättare på Västbanken och i Östra Jerusalem. De ökar stadigt, och utöver de etablerade bosättningarna finns cirka 110 utposter, som successivt blir till permanenta byggnader.

Expansionen av bosättningarna uppmuntras aktivt av den israeliska staten, som ger ekonomiska förmåner och skattelättnader till individer och företag som etablerar sig i bosättningar. Staten har också underlättat etableringen av bosättningar genom att anlägga vägar som förbinder de illegala bosättningarna med varandra och med Israel. Dessa förbifartsleder är palestinier förbjudna att nyttja, trots att de är anlagda på palestinskt område.

De israeliska bosättningarna är olagliga enligt internationell rätt. Till exempel förbjuder fjärde Haagkonventionen en ockupationsmakt att beslagta och förstöra egendom på det ockuperade territoriet – något som skett för att bereda plats för bosättningar med enbart judisk-israeliska invånare. Genèvekonventionen förbjuder tvångsförflyttning av områdets invånare liksom inflyttning av ockupationsmaktens egen befolkning på ockuperad mark.

Israels argument för bosättningarna är att Västbanken och Östra Jerusalem inte var stater eller suveräna områden innan 1967, samt att fjärde Genèvekonventionen inte förbjuder frivilligt återvändande av privatpersoner till platser som de eller deras förfäder tvingats lämna. Israel menar att man inte tvingar någon israelisk medborgare att flytta till Västbanken eller Östra Jerusalem, utan privatpersoner flyttar till dessa bosättningar på egen hand. Ett annat argument som framförs av Israel är att bosättningarna uppförs på vad Israel kallar "allmän mark", det vill säga icke-privatägd ockuperad mark. Detta trots att bland annat FN dokumenterat hur fastigheter och bostäder ägda av palestinier rivits för att ge plats åt bosättningar.

Olika FN-organ har uttalat sig om bosättningarna vid upprepade tillfällen. 1979 kom säkerhetsrådets resolution 446 som fastslog att Israels byggande av bosättningar helt saknade rättslig grund och uppmanade Israel att upphöra med förflyttningen av den egna befolkningen till palestinskt ockuperat område. I resolution 465 från 1980 kallade säkerhetsrådet Israels bosättningspolitik för en "grov överträdelse" av den fjärde Genèvekonventionen. Den Internationella domstolen fastslog i sitt yttrande från 2004 att Israel inte kunde åberopa självförsvar eller militär nödvändighet som en grund för att rättfärdiga bosättningarna. Domstolen fastslog också att byggandet av bosättningar i de ockuperade palestinska områdena inklusive Östra Jerusalem strider mot folkrätten. Enligt internationella brottmålsdomstolens stadga är en ockupationsmakts förflyttning av en del av sin egen civilbefolkning till det område som den ockuperar en krigsförbrytelse.

Säkerhetsrådets resolution 2334 från 2016 förklarar att "bosättningarna inte har någon laglig giltighet och utgör ett flagrant brott mot internationell lag", att Israel måste "stoppa all bosättningsaktivitet" och att alla övriga stater i sin verksamhet måste skilja på "staten Israels territorium och territorier ockuperade sedan 1967."



Handel med företag i bosättningar

Många företag – israeliska och internationella – etablerar kontor, odlingar, fabriker och andra anläggningar i bosättningarna eftersom det är ekonomiskt fördelaktigt.

FN:s säkerhetsråds resolutioner angående bosättningarna omfattar även handel. EU-domstolen har också förklarat att produkter från ockuperat område inte får saluföras som tillverkade i Israel – och handelsavtalet mellan Israel och EU förutsätter ”respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer” (artikel 2). Trots Israels uppenbara brott mot regelverken fortsätter internationella banker och företag – däribland svenska – att investera i och göra affärer med israeliska bosättningar. Därmed riskerar de att medverka till allvarliga brott.

Enligt internationellt överenskomna regelsystem som UN Guiding Principles (UNGP) och den ekonomiska gemenskapen OECD:s Guidelines är företag verksamma i konfliktområden skyldiga att se till att de inte medverkar till brott mot mänskliga rättigheter och internationell humanitär lag. Verksamhet i israeliska bosättningar är utifrån detta ett extremt riskprojekt.

Företags verksamhet och investeringar i bosättningar

EU:s medlemsstater har fattat beslut om att publicera gemensamma budskap som syftar till att öka medvetenheten hos medborgare och företag i EU om medverkan i finansiella och ekonomiska aktiviteter i bosättningarna. Den gemensamt överenskomna texten lyder:

"Europeiska unionen och dess medlemsstater anser att israeliska bosättningar är olagliga enligt folkrätten, utgör ett hinder för fred och hotar att omöjliggöra en tvåstatslösning på den israelisk-palestinska konflikten. EU och dess medlemsstater kommer inte att erkänna några andra förändringar av 1967 års gränser än de förändringar som parterna kommit överens om. Detta gäller även Jerusalem. Västbanken, inklusive Östra Jerusalem, Gaza och Golanhöjderna är områden som ockuperas av Israel sedan 1967.

Europeiska unionen och dess medlemsstater vill därför öka europeiska medborgares och företags medvetenhet om riskerna i samband med ekonomiska och finansiella aktiviteter i bosättningarna. Finansiella transaktioner, investeringar, köp, upphandlingar och andra ekonomiska aktiviteter (även inom turism och andra tjänster) i israeliska bosättningar eller som gynnar israeliska bosättningar, är förenade med rättsliga och ekonomiska risker eftersom de israeliska bosättningarna enligt folkrätten är uppförda på ockuperad mark och inte erkänns som en rättmätig del av Israels territorium. Detta kan resultera i att äganderätten till mark, vatten, mineraler och andra naturresurser som skulle kunna bli föremål för köp eller investeringar är oklar.

Det är också viktigt att beakta eventuella kränkningar av internationell humanitär rätt och de mänskliga rättigheterna.

Presumtiva köpare och investerare bör vara medvetna om att ett framtida fredsavtal mellan Israel och palestinierna, eller mellan Israel och Syrien, kan få konsekvenser för egendom de köper eller ekonomiska aktiviteter de stöder i dessa bosättningar. I händelse av tvist kan det bli mycket svårt för medlemsstaterna att säkerställa nationellt skydd för deras intressen.

Medborgare och företag i EU bör också vara medvetna om att deras anseende kan påverkas om de medverkar i ekonomiska och finansiella aktiviteter i bosättningar.

Medborgare och företag i EU som överväger att medverka ekonomiskt eller finansiellt i bosättningarna bör söka rättslig rådgivning innan de vidtar några åtgärder."

2016 släppte FN:s råd för mänskliga rättigheter en lista över företag med verksamhet i de israeliska bosättningarna. Listan, ursprungligen beslutad i rådets resolution 36/13 (2016), omfattar 112 företag som på olika sätt bidrar till och tjänar på den israeliska ockupationen av palestinska områden. De flesta företag är israeliska, men på listan finns också flera internationella företag: Motorola Solutions, JCB, och reseföretagen TripAdvisor, Airbnb och Booking.com.

Det finns dock flera företag som inte är med på listan, men som också har verksamhet i bosättningar. Till exempel G4S, Hewlett Packard, Elbit Systems, Caterpillar, Hyundai, Volvo, Atlas Copco, Heidelberg Cement och Cemex. Den israeliska organisationen Who profits har en databas med ytterligare företag som på olika sätt är inblandade i ockupationen.

Flera företag som är verksamma i Sverige har dykt upp i granskningar av vilka företag som bedriver handel i bosättningar, eller på andra sätt har kopplingar till verksamheter som stödjer ockupationen. 2008 avslöjade Diakonia och Svenska Kyrkan att Svenska Assa Abloy tillverkade lås och säkerhetslösningar i en fabrik på ockuperad mark. Efter uppmärksamheten flyttade de tillverkningen. 2010 förlorade det franska företaget Veolia flera upphandlingar i Europa på grund av protester mot företagets inblandning i bygget av en spårvagn som bland annat gick mellan bosättningarna. Det dansk/brittiska företaget G4S har också lämnat en del av sin verksamhet i bosättningar och vägsärrar efter kampanjer från BDS-rörelsen.

Ett aktuellt exempel är den granskning som nätverket Don't Buy Into Occupation publicerade hösten 2021. Granskningen visar att 672 europeiska finansaktörer mellan åren 2018 och 2021 har haft affärsförbindelser med 50 företag som är direkt inblandade i israeliska bosättningar. Ungefär 114 miljarder USD har erbjudits som lån, och 141 miljarder USD har investerats i aktier i de olika bolagen. Bland de utpekade företagen finns två svenska: Atlas Copco och Volvo Group. Atlas Copco har bidragit till byggandet av tåglinjen Tel Aviv–

Jerusalem, som korsar ockuperad mark, och har försett den israeliska armén med utrustning till arméposter på Västbanken. Volvo-maskiner river palestinska bostäder, och används till konstruktion av nya israeliska bosättningar, murbyggen på ockuperad mark, militärposter och separerade vägar.

De svenska banker, pensionsfonder, kapitalförvaltare och finansinstitut som har investerat i de 50 företagen är Alecta, AMF Pension, Folksam, Handelsbanken, AB Industrivärden, Investor, SEB, Skandia och Swedbank.

Som FN, EU och den svenska regeringen konstaterat, är det svårt att tänka sig att investeringar i israeliska bosättningar alls är möjliga utan att riskera att bli medskyldig till brott mot mänskligheten eller till folkrättsbrott. Risker finns då att ansvariga för sådana investeringar ställs inför rätta i den Internationella brottmålsdomstolen, ICC, eller i en nationell domstol.



Foto: Anna Wester

”Dessa företags engagemang i bosättningarna – genom investeringar, banklån, resursuttag, infrastrukturavtal och utrustnings- och produktleveransavtal – ger bosättningarna det oundgängliga ekonomiska stödet som de behöver för att växa och frodas.”

FN:s särskilde rapportör för mänskliga rättigheter i det palestinska ockuperade området, Michael Lynk



KRIGSFÖRBRYTELSE OCH ANSVAR

Huvudregeln i folkrätten är att det är stater och internationella organisationer som skapar och förväntas följa de regler som finns i folkrätten. När en stat bryter mot en folkrättslig förpliktelse, är det således staten som är ansvarig och inte någon av statens representanter. Det är inte helt olikhet hur det är i ett nationellt rättssystem. Ett företag, som bryter mot vissa regler, kan tvingas betala till exempel vite eller sanktionsavgift utan att detta drabbar företagets VD personligen eller någon annan som representerar företaget. Om en myndighet gör fel, och dess beslut ändras i domstol, innebär detta inte nödvändigtvis några följder för de tjänstemän som fattat beslutet.

Som ett relativt nytt och parallellt spår har den internationella straffrätten växt fram gradvis, framför allt sedan Andra världskriget. Efter kriget ställdes tyska och japanska militärer, politiker och tjänstemän inför rätta i Nürnberg- och Tokyorättegångarna men även i andra, mindre välkända rättegångar. Idén är att om stater begår allvarliga överträdelser av folkrätten, ska dessa överträdelser motsvaras av ett individuellt ansvar för de statliga representanter som i olika grad är ansvariga för brotten.

Inte heller denna tanke skiljer sig från hur ett nationellt rättssystem kan se ut. En VD eller annan representant för ett företag kan under olika omständigheter bli personligt ansvarig för företagets skulder eller kan dömas för bokföringsbrott med mera. När staten gör fel, kan en ansvarig tjänsteman i allvariga fall dömas för tjänstefel.

Den internationella straffrätten kan sägas utgå från två spår. Det ena är att förbjuda vissa gärningar, och det andra är att kräva av världens stater att de straffbelägger åtminstone vissa av de gärningarna i sina nationella system. Vilka gärningar som ska vara straffbelagda har varit föremål för diskussioner.



Internationella brottmålsdomstolen

De internationella brottmålsdomstolar som nämnts ovan har varit tillfälliga och var en har upprättats för en specifik situation. Det finns numera en permanent domstol, Internationella brottmålsdomstolen. Domstolen kallas ofta ICC, som är den engelska förkortningen för International Criminal Court. Domstolen har sitt säte i Haag i Nederländerna och etablerades 2002.

I Romstadgan, varigenom domstolen grundades, finns en uppräknning av vilka gärningar som ska vara straffbelagda såväl i förfaranden inför domstolen, som i förfaranden inför nationell domstol. Dessa gärningar är folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och angreppskrig.

De brott som är aktuella i palestinafrågan faller för närvarande under *brott mot mänskligheten* och *krigsförbrytelser*.

Brott mot mänskligheten är gärningar som utgör eller ingår som ett led i ett omfattande eller systematiskt angrepp riktat mot en grupp civila. Sådana gärningar kan till exempel vara att döda en person som ingår i gruppen, eller att tillfoga en person som ingår i gruppen allvarlig smärta eller skada eller utsätter denne för svårt lidande genom tortyr eller annan omänsklig behandling. Även brotten *apartheid* och *förföljelse* nämns uttryckligen som brott mot mänskligheten i Romstadgan. För att räknas som ett brott mot mänskligheten behöver gärningen inte ha samband med ett krig, en ockupation eller någon annan form av väpnad konflikt.

Krigsförbrytelser är gärningar som ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt eller ockupation. Straffbara gärningar är till exempel att döda, tortera eller deportera civila, döma civila till straff utan rättvis rättegång, föra över delar av ockupationsmaktens civilbefolkning till ockuperat område och att förstöra eller beslagta någons egendom utan att det är befogat av militära skäl. Det är också en krigsförbrytelse att rikta ett anfall mot en civilbefolkning som sådan eller mot enskilda civila som inte direkt deltar i fientligheterna.

Vid bedömning av vad som utgör en krigsförbrytelse, är de mest centrala principerna distinktionsprincipen, det vill säga att skilja mellan civila och militära mål, och proportionalitetsprincipen, det vill säga att det våld som används ska stå i proportion till det mål som ska uppnås. De rapporter som FN:s utredningskommissioner har gjort efter Israels krig mot Gaza 2009 och 2014 fastställer att både den israeliska armén och väpnade palestinska grupper som Hamas har brutit mot krigets lagar. Rapporterna understryker att Israels ansvar för sådana brott är betydligt större än de palestinska väpnade gruppernas.

Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser är även straffbelagda i svensk rätt genom lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Den svenska lagstiftaren har dock valt att inte räkna upp just brottet *apartheid* som ett av flera brott mot mänskligheten. Motivet var att de gärningar som är straffbara som apartheid i mycket hög grad överensstämmer med de gärningar som utgör förföljelse.

ICC utreder brott

2015 blev Palestina medlem i Internationella brottmålsdomstolen, ICC, och samma år mottog domstolen de första bevisen på att Israel begått krigsbrott mot palestinier. Utöver krigsförbrytelser är det mycket som tyder på att Israels behandling av palestinier faller under FN:s definition av apartheid.

2019 meddelade domstolens chefsåklagare att en formell utredning om förmodade krigsbrott skulle inledas. Israel har motsatt sig en sådan utredning och processen har tagit flera vändor men i maj 2021, efter sex år av utdragna preliminära granskningar, fick chefsåklagaren grönt ljus att inleda en undersökning.

Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion

Det framgår uttryckligen av Romstadgan att Internationella brottmålsdomstolen inte får ta upp ett fall, om samma fall utreds av nationella myndigheter. Huvudregeln är att nationella domstolar och andra myndigheter ska utreda folkmord, brott mot mänskligheten och andra brott. Detta är ett uttryck för principen om staters suveränitet. Det finns även andra villkor för att Internationella brottmålsdomstolen ska kunna ta upp ett mål. Medan en nationell åklagare är fri att utreda i princip vilket brott som helst som faller under åklagarens behörighet, krävs för Internationella brottmålsdomstolens åklagare i regel att FN:s säkerhetsråd eller en medlemsstat uttryckligen hänskjuter en situation till Internationella brottmålsdomstolen. Det kan förstås medföra att allvarliga brott begås i ett land utan att domstolen kan göra något, samtidigt som andra, mindre allvarliga brott, kommer till domstolen genom att ett land hänskjuter frågan dit. Det finns politiska skäl till att domstolens åklagare inte har samma frihet som nationella åklagare; det finns nämligen en oro för att den Internationella brottmålsdomstolen tar sig an politiskt känsliga fall på ett sätt som vissa stater anser inte är önskvärt.

Internationella brottmålsdomstolen och Palestina

Den 13 juni 2018 hänsköt Palestina situationen på palestinska områden till Internationella brottmålsdomstolen. Frågan uppstod till en början om domstolen hade territoriell behörighet. Den 5 februari 2021 kom domstolens förundersökningskammare fram till att domstolen hade behörighet. Domstolen betonade att beslutet enbart gällde frågan om domstolens jurisdiktion. Beslutet betyder inte att Palestina uppfyller alla kriterier för att vara en stat i folkrättslig mening, eller att gränsen mellan Palestina och Israel ska dras på ena eller andra sättet.

Den 3 mars 2021 bekräftade domstolens åklagare att de skulle inleda en utredning av situationen i Palestina. Åklagarna hade redan tidigare funnit att det fanns rimlig grund för att anta att krigsförbrytelser hade begåtts och fortfarande begicks på Västbanken, inklusive Östra Jerusalem, och i Gaza. De brott som det kan röra sig om från Israels sida är bland annat dödande av civila under kriget mot Gaza 2014, otillåtet våld mot demonstranter nära gränsstängslet mellan Gaza och Israel, och byggandet av bosättningar på Västbanken.

Åklagarna konstaterar att det också finns rimlig grund att anta att Hamas och andra väpnade palestinska grupper begått krigsförbrytelser. Dessa skulle bestå av attacker mot civila, användande av civila som mänskliga sköldar och tortyr. Åklagarna betonar att även andra brott kan bli föremål för utredning.

Sedan Internationella brottmålsdomstolens åklagare offentliggjorde att en undersökning ska påbörjas, har människorättsorganisationen Human Rights Watch publicerat en utförlig rapport, där Israel och dess representanter påstås begå även brotten apartheid och förföljelse. Human Rights Watch är ingen rättsvårdande instans och kan inte på egen hand inleda en förundersökning eller liknande. Det återstår att se om Internationella brottmålsdomstolens åklagare utreder även dessa brott.

Som tidigare nämnts ska folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i första hand avgöras i berörda nationella länders rättssystem. Att israeliska myndigheter själva skulle vidta åtgärder är emellertid närmast otänkbart, så länge brotten utgör officiell politik. Med stöd av principen om universell jurisdiktion kan visserligen nyss nämnda brott i princip tas upp i vilket land som helst, men politiska och praktiska problem gör dock detta mindre sannolikt.

Det som möjligen är mer sannolikt, är att nationella myndigheter tar upp fall där egna medborgare har begått brott, till exempel medhjälp till krigsförbrytelse. Exempel på detta vore om svenska åklagare åtalar svenska affärs- och finansmän som på olika sätt främjar brott mot folkrätten.



Foto: Sanad Latifa



APARTHEID

Begreppet apartheid, åtskillnad, beskrev ursprungligen situationen i Sydafrika men är idag ett universellt rättsligt begrepp. Förbudet mot särskilt allvarlig institutionell diskriminering och förtryck eller apartheid utgör en grundläggande princip i internationell rätt.

Jämförelser mellan Israel och Sydafrika under apartheid blir allt vanligare. Palestinier har gjort liknelsen i många år – vilket även sydafrikaner gjort. På senare år har också allt fler internationella aktörer dragit slutsatsen att Israel utsätter palestinier för apartheid.

John Dugard, FN:s tidigare särskilde rapportör för mänskliga rättigheter på ockuperat område, beskrev 2007 Israel som en apartheidregim liknande den som tidigare fanns i Sydafrika. 2010 hävdade Dugards efterträdare, Richard Falk, att apartheidtendenserna hade blivit starkare sedan den förra rapporten.

2009 släppte The Human Sciences Research Council i Sydafrika en rapport som hävdar att den israeliska staten gör sig skyldig till såväl kolonialism som apartheid. I studien har folkrättsexperter kommit fram till att de centrala komponenter som upprätthöll apartheidssystemet i Sydafrika tillämpas av den israeliska staten.

2021 publicerade den israeliska organisationen B'Tselem policy-dokumentet *A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: This is apartheid*, medan amerikanska Human Rights Watch släppte rapporten *A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*. Båda organisationerna har analyserat Israels agerande inom staten och i de ockuperade palestinska områdena och dragit slutsatsen att Israel utövar apartheid mot palestinerna.

Både B'Tselem och Human Rights Watch gör en detaljerad genomgång av situationen i det ockuperade palestinska området, inklusive Östra Jerusalem, och redogör för hur de menar att israeliska myndigheter begår brott mot mänskligheten i form av apartheid. Exempelvis att palestiniernas rörelsefrihet begränsas genom vägspärrar, tillståndssystem, separata vägar för palestinier och israeliska bosättare på Västbanken, att olika lagar gäller för palestinier – som lyder under israeliska militärlagar – respektive israeler bosatta i illegala bosättningar, som lyder under civil israelisk lagstiftning, att bosättningarna fortsätter expandera, palestinsk mark konfiskeras och att palestinier systematiskt nekas tillstånd att bruka sin mark eller att bygga bostäder.

För att upprätthålla dominans diskriminerar israeliska myndigheter även palestinier som bor i staten Israel och är medborgare där. Den institutionella diskrimineringen inkluderar lagar som omfattar rätten att bosätta sig, äga mark, engagera sig politiskt, utöva sin yttrande- och organisationsfrihet, och som till och med villkorar medborgarskapet. Hundratals israeliska städer har laglig rätt att i praktiken stänga ute de palestinier som har israeliskt medborgarskap och kommunala budgetar avsätter avsevärt mindre resurser till skolor i orter där palestinier med israeliskt medborgarskap bor, jämfört med skolor där judiska medborgare går. I Nationalstatslagen från 2018 anges att det judiska folket ensamt har rätt att utöva nationellt självbestämmande i Israel, trots att en femtedel av medborgarna i Israel är palestinier.

Apartheidkonventionen

The International Convention on the Suppression and Punishment of Apartheid antogs av FN:s generalförsamling 1973. Den definierar brott mot mänskligheten som begås genom apartheid som "omänskliga gärningar" vars syfte är att upprätthålla ett systematiskt förtryck och dominans av en etnisk grupp över en annan. Förutom gärningar som riktar sig mot människors liv, hälsa eller frihet omfattas lagstiftningsåtgärder eller andra administrativa åtgärder som syftar till att förhindra eller begränsa en grupps deltagande i de politiska, sociala, ekonomiska eller kulturella delarna av samhället eller i övrigt hindra dem från att tillvarata sina grundläggande rättigheter, till exempel rätten till arbete, utbildning, föreningsfrihet, rörelsefrihet inom och utanför landets gränser, medborgarskap samt rätten att uttrycka sig i tal och skrift.

Bland de "omänskliga gärningar" som definieras i apartheidkonventionen och i Romstadgan nämns tvångsflyttning, utmätning av land, upprättandet av reservat eller ghetton, och förnekandet av rätten att lämna eller återvända till ett land, samt rätten till nationstillhörighet.



AVSLUTNING

Långvarig ockupation, upprättande av illegala bosättningar på ockuperad mark, diskriminering på grundval av etnicitet, förstörelse av egendom, attacker mot civila – det är knappt ens möjligt att räkna upp alla de brott som begås av Israel mot den ockuperade befolkningen. Självklart borde sådana brott få kännbara konsekvenser för dem som begår dem. Men trots att Israels brott mot internationell rätt är återkommande och väldokumenterade, och trots att omvärlden riktat skarp kritik mot Israel, har få försök gjorts att vidta mer konkreta åtgärder. Världssamfundet har aldrig riktat några sanktioner mot Israel och få försök har gjorts att ställa krigsförbrytare inför rätta.

Som framgår i den här skriften är Israels ockupation och agerande gentemot palestinierna de främsta hindren för fred. Om omvärlden menar allvar med att den arbetar för en fredlig lösning, måste folkrätten respekteras och Israels brott få konsekvenser. Företag och beslutsfattare måste inse faran med att stödja verksamheter i de illegala bosättningarna – att det till och med kan innebära medhjälp till krigsbrott.

Det är av stor betydelse att reglerna tillämpas rättvist på alla som misstänks ha begått brott, israeler såväl som palestinier. Den Internationella brottmålsdomstolen är bättre rustad än tidigare internationella brottmålsdomstolar att agera opartiskt och objektivt oavsett vem som är offer och vem som är förövare – världens stater måste därför stödja domstolen i dess arbete.

För att en hållbar och rättvis fred ska bli möjlig måste ockupationen upphöra och alla människor som bor där få sina rättigheter tillgodosedda. Därför är folkrätten viktig och måste följas.

OKUPATIONENS ORDLISTA

Al Nakba – den stora katastrofen – 1948, när över 750 000 palestinier fördrevs från sina hem i samband med staten Israels bildande.

Annektering (även annektion, annexation, annexion eller införlivande) sker när man tar ett landområde i besittning, genom våld eller annan ensidig (unilateral) maktutövning. Det sker ofta av en stat gentemot territorium som tillhör en annan stat.

BDS står för bojkott, desinvesteringar och sanktioner. BDS-rörelsen bildades 1 juli 2005. Det palestinska civilsamhället enades i ett upprop till omvärlden där man ber organisationer och privatpersoner att bedriva bojkottkampanjer mot Israel till dess att ockupationen upphör. BDS är en ickevåldsmetod och inspirationen är hämtad från de internationella kampanjer som framgångsrikt fördes mot apartheid i Sydafrika.

Brittiska Palestinamandatet kallades det när Storbritannien på uppdrag av Nationernas förbund, föregångaren till FN, mellan 1920 och 1948 förvaltade det som i dag är Israel, Jordanien och de palestinska områdena. Mandatet upphörde 1948 när staten Israels självständighet utropades i enlighet med FN:s generalförsamlings resolution 181 om delning av Palestina.

Den palestinska myndigheten, PA (Palestinian Authority) inrättades 1994 som högsta beslutande organ för de områden som skulle vara självstyrande enligt Osloavtalet. 2006 vann Hamas det palestinska valet vilket ledde till en bojkott från omvärlden och senare interna stridigheter mellan Fatah och Hamas. 2007 tog Hamas över Gazaremsan, medan Fatah styr över delar av Västbanken. Inga allmänna val har hållits sedan 2006.

Enstatslösning (även kallad binationell stat) innebär att i stället för att dela landet mellan israeler och palestinier upprättas en gemensam, demokratisk stat som omfattar Israel, Västbanken och Gaza, där alla invånare oavsett religion eller etnicitet har medborgarskap och lika rättigheter.

FN-resolutioner kan antas antingen av FN:s generalförsamling eller av FN:s säkerhetsråd. Viktiga resolutioner för Palestina är till exempel resolution 194 om flyktingarnas rätt att återvända, samt 242 som kräver Israels tillbakadragande från ockuperat område.

Folkrätten handlar främst om hur stater och internationella organisationer ska agera mot varandra i olika situationer, till exempel vid krig. Den omfattar alla internationella lagar och principer som reglerar hur internationella aktörer ska samarbeta och hur de får agera gentemot varandra. Krigets folkrätt går också under benämningen internationell humanitär rätt.

Intifada – palestinskt uppror. 1987 inleddes den första Intifadan där majoriteten av palestinerna på Västbanken och i Gaza deltog genom generalstrejker och civilolydnadskampanjer. Intifadan satte palestinafrågan på den politiska dagordningen i många länder. År 2000 började den andra Intifadan som var sämre organiserad och mer våldsam. Den slogs ner brutalt av den israeliska armén.

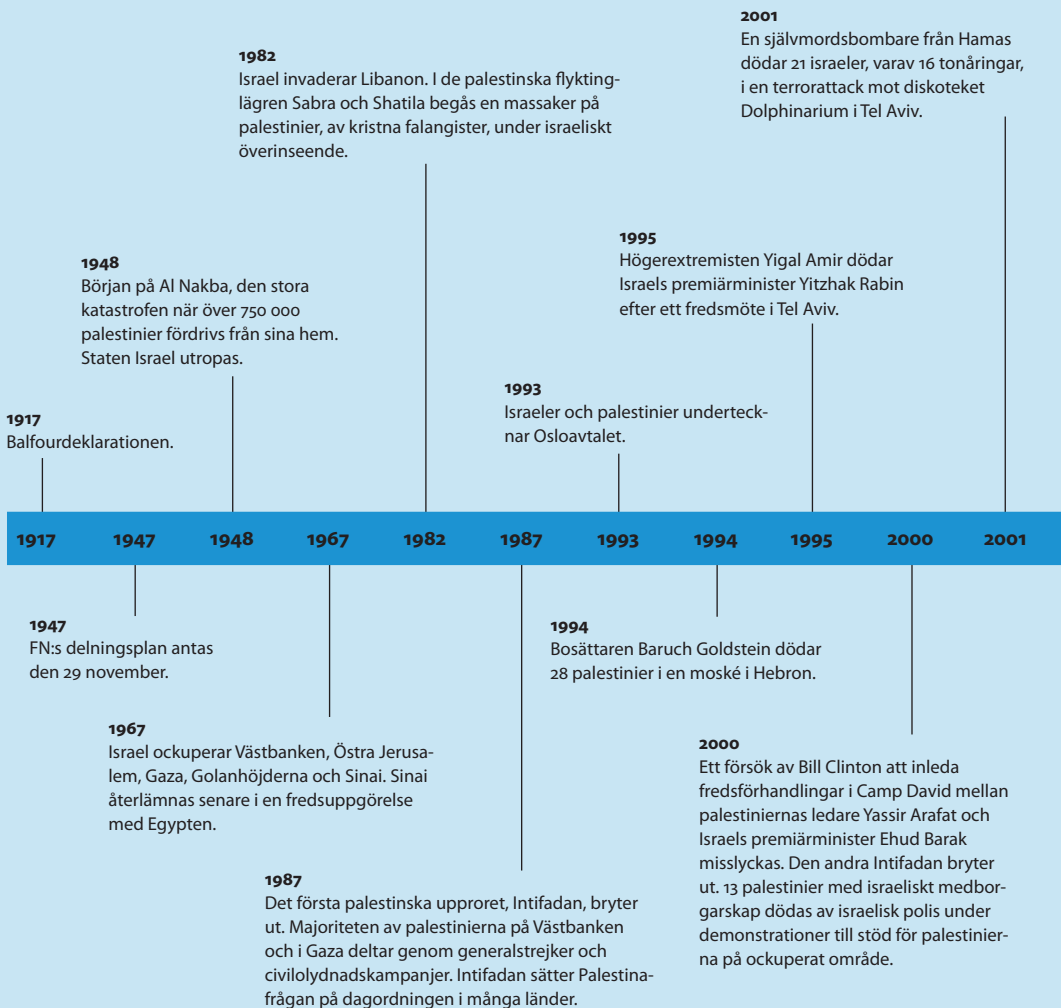
Mänskliga rättigheter är en del av folkrätten som reglerar förhållandet mellan stat och individer. I FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna står det: *Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter.*

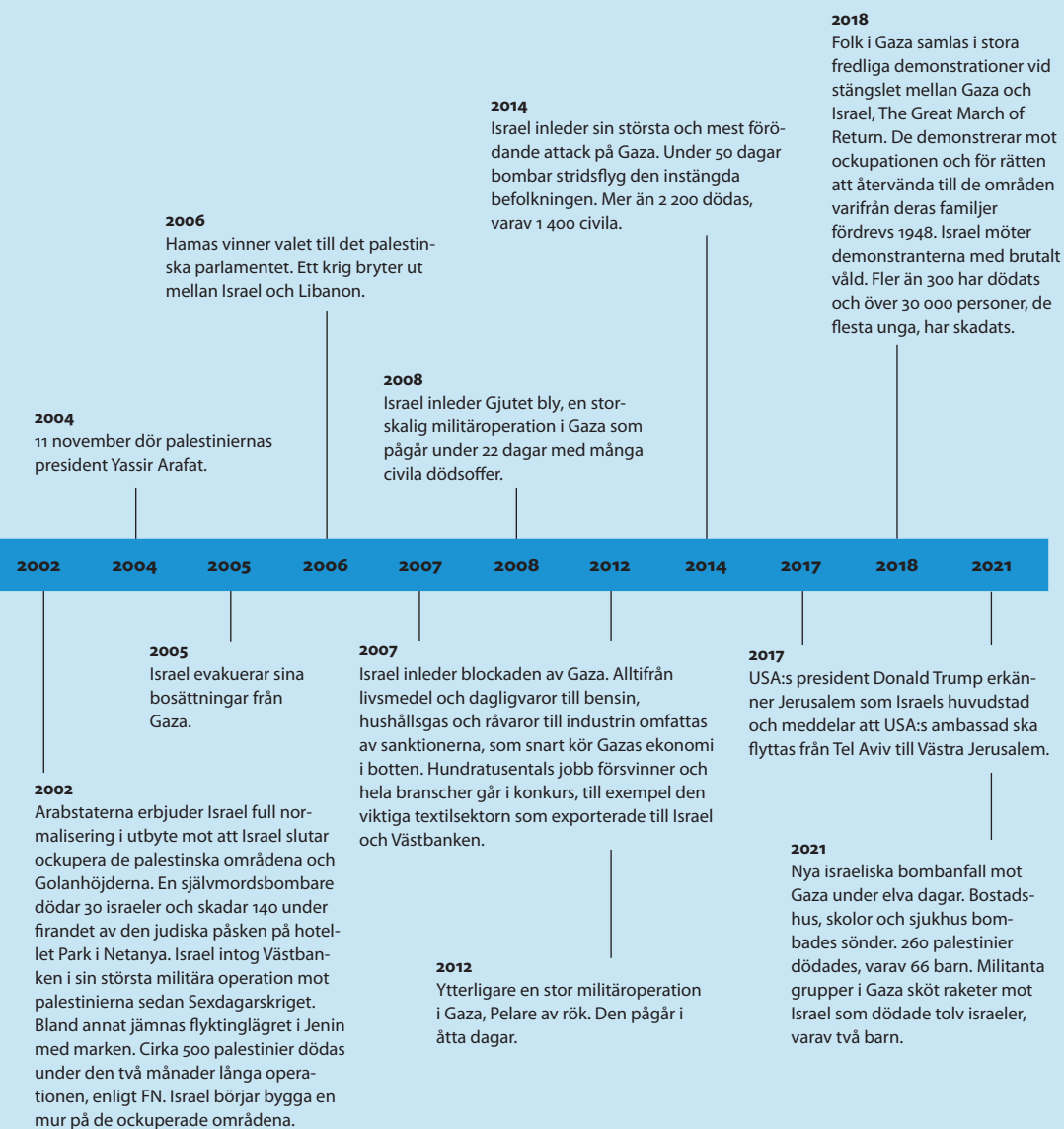
Ockupation är inom folkrätten ett begrepp inom ramen för krigets lagar. Ett område är ockuperat när det faktiskt befinner sig under den fientliga krigsmaktens välde och administration. För att en ockupation ska anses laglig, ska den vara tillfällig.

Osloavtalet 1993 undertecknades Osloavtalet av PLO och israeliska ledare. Tanken var att Israel successivt skulle dra sig tillbaka från Västbanken och Gaza. Det skulle leda till ett självständigt Palestina inom fem år. Avtalet tog inte upp Jerusalems status, flyktingarnas rätt att återvända eller hur bosättningarna skulle hanteras.

PLO (Palestinian Liberation Organisation) bildades 1964 som en paraplyorganisation för palestinska partier och för talan även för de palestinier som lever i flyktingläger utanför Palestina.

Tvåstatslösning. Två stater, Israel och Palestina, inom erkända gränser. En palestinsk stat inom 1967 års gränser, det vill säga Västbanken, Gaza och Östra Jerusalem.









REFERENSER

Litteratur och rapporter:

Amnesty International, *Israel/Gaza: Operation "Cast Lead": 22 days of death and destruction*, 2010.

B'Tselem, *On the way to annexation*, 1999

B'Tselem, *A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: This is apartheid*, 2021

Bring, Mahmoudi och Wrangé, *Sverige och folkrätten*, Norstedts Juridik, 2014

Diakonia, *IHL Resource Centre: Facts*, 2014

EU Parliament/DG EXPO, *Occupation/annexation of a territory: Respect for International humanitarian law and human rights and consistent EU policy*, 2015

Evans, Malcolm David (red.), *International law*, 3. ed., Oxford University Press 2010

Gunner, Göran (red), *I skuggan av ockupationen – palestinsk kamp för nationella rättigheter*, Atlas förlag, 2004

Human Rights Watch, *Turning a Blind Eye: Impunity for Laws-of-War Violations during the Gaza War*, 11 April 2010

Human Rights Watch, *A Threshold Crossed. Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*, 2021

Kattan, Victor, *From coexistence to conquest: international law and the origins of the Arab-Israeli conflict, 1891-1949*, Pluto 2009

Lundberg (red), *Mänskliga rättigheter – juridiska perspektiv*, Liber, 2010

Sevastik Per (red), *En bok i folkrätt*, Norstedts Juridik, 2014

Webbsidor:

Amnesty International, *Israeli settlements and international law*:

<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2019/01/chapter-3-israeli-settlements-and-international-law/>

Don't buy into occupation, <https://dontbuyintooccupation.org>

Sveriges regering om bosättningar, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/sveriges-diplomatiska-forbindelser/mellanostern-och-nordafrika/israel/handel-med-israel-och-palestina/>

Internationella brottmålsdomstolen, <https://www.icc-cpi.int>

Online-resurser med fulltextversioner av stadgar, traktater, konventioner och resolutioner:

International Committee of the Red Cross (ICRC), www.icrc.org

Här finns bland annat Genèvekonventionerna med juridiska kommentarer, Haagkonventionerna och länkar till ICRC:s databas för sedvanerätt samt en komplett databas för internationell humanitär rätt.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (UNOHCHR), www.ohchr.org

Stor samling juridiska instrument kopplade till mänskliga rättigheter – däribland FN:s människorättskonventioner, rapporter till konventionskommittéerna, rapporter från specialrapportörerna under MR-rådets särskilda förfaranden samt de universella periodiska granskningarna.

United Nations (UN), www.un.org

Här finns bland annat FN-stadgan, FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, samt generalförsamlingens och säkerhetsrådets resolutioner.

Övrigt:

Intervju med Agneta Johansson (Palestina Nu, nr 1 2017)

Temaskrift *Palestina: Apartheid och ockupation* (Palestinagrupperna i Sverige, 2021)

Palestina – Ockupation (Palestinagrupperna i Sverige, 2021)

Palestina – Motstånd (Palestinagrupperna i Sverige, 2021)

