

Den internationale straffedomstol på modig, og farlig, kurs

Den internationale straffedomstols kendelse om, at den har jurisdiktion over Israels eventuelle krigsforbrydelser i Gaza, er politisk sprængstof. Det kan blive en stor internationale konflikt i de kommende år.

af Frederik Harboff

"No Peace without Justice; no Justice without Peace!"

Sådan lød det optimistiske slogan under forhandlingerne om oprettelse af den permanente internationale krigsforbryderdomstol (ICC) i New York og Rom i slutningen af 1990'erne. Mange af os var dengang besnæret af den umiddelbart indlysende appel i dette ordprog: Selvfølgelig hænger international fred og sikkerhed tæt sammen med retfærdighed.

122 LANDE SAMT PALÆSTINA HAR I DAG RATIFICERET ELLER TILTRÅDT ICC-STATUTTEN. Men USA, Kina, Rusland, Israel, Indien, Libyen, Tyrkiet, Saudi Arabien, med flere stemte dengang imod oprettelsen af den permanente domstol og afviser fortsat at anerkende domstolens jurisdiktion i sager, der angår disse landes territorier eller deres statsborgere.

ICC-statutten blev undertegnet i Rom i juli 1998 og trådte i kraft i 2002. Domstolen kan retsforfølge enkeltpersoner, der har begået folkekrig (art. 6), forbrydelser mod menneskeheden (art. 7), krigsforbrydelser (art. 8)- og nu også aggression (art. 8 bis).

Disse forbrydelser kan i henhold til statuttens artikel 12 og 13 indbringes for ICC enten af en medlemsstat eller af ICC's anklagere – såfremt forbrydelsen er begået på et medlemslands territorium eller af dets statsborgere. Uafhængigt heraf kan sager endvidere indbringes for domstolen af FN's Sikkerhedsråd i tilfælde, hvor der foreligger en trussel imod den internationale fred og sikkerhed i henhold til FN-pagts Kapitel VII.

Vejen til medlemsskab

Palæstina har stadig ikke status som fuldt medlem af FN på lige fod med selvstændige og suveræne stater. Palæstinas daværende præsident og formand for PLO's Eksekutivkomité (Mahmoud Abbas) indgav i september 2011 en begæring til

FN's Sikkerhedsråd om optagelse af Palæstina som fuldt medlem af FN. Men FN's Committee on the Admission of New Members kunne ikke afgive en endelig indstilling som følge af uklarheden mellem PLO og Hamas om kontrollen over de besatte områder. Sagen endte i FN's Generalforsamling, der året efter tilkendte Palæstina status som "Non-member Observer State in the UN".

Her udtrykte man samtidig et ønske om, at FN's Sikkerhedsråd senere ville efterkomme Palæstinas anmodning om fuldt medlemskab af FN. Dette er som nævnt endnu ikke sket, og det kommer næppe heller til at ske, så længe USA – og sikkert også både Rusland og Kina – forventes at blokere en vedtagelse herom i Sikkerhedsrådet.

Palæstina indgav nogle år efter i 2015 en "erklæring" til ICC's registrar (justitssekretær), hvori Palæstina accepterede ICC's straffekompetence i sager om forbrydelser begået på det besatte palæstinensiske territorium siden 13. juni 2014 (under oprøret i Gaza), herunder Østjerusalem. Og allerede dagen efter deponerede Palæstina sit endelige tiltrædelsesdokument til ICC i FN's traktatcentral i New York, der er depositar for ICC-dokumenter. Den 7. januar 2015 godkendte ICC's parlamentariske forsamling (Assembly of States Parties, ASP) formelt Palæstinas tiltrædelse som det 123. medlem af ICC. På den baggrund besluttede ICC's anklagemyndighed at indlede en forundersøgelse af de forhold, der var omtalt i erklæringen.

Efter 23 måneders forundersøgelser kunne Palæstina omsider i 2018 officielt anmode anklagemyndigheden om at indbringe sagen for retten med henblik på at opnå rettens bemyndigelse til at indlede en egentlig efterforskning jævnfør ICC-statuttens art. 13(a), 14 og 15, så snart alle yderligere betingelser for at gå videre med sagen i øvrigt var opfyldt (herunder at der er grundlag for at antage, at der på det palæstinensiske territorium var begået forbrydelser indenfor domstolens jurisdiktion).

Palæstinas anmodning blev imødekommet af anklagemyndigheden, der i januar 2020 formelt anmodede retten (i en Prosecution's Request)

om tilladelse til at indlede en efterforskning i Palæstina, men hvori kun tillige anmodede om rettens bekræftelse af, at ICC rent juridisk har jurisdiktion i sagen. Anmodningen blev indbragt for et forundersøgelseskammer (Pre-Trial Chamber I) med tre dommere fra Ungarn, Frankrig og Benin

Sagens hovedspørgsmål: Er Palæstina en 'stat' i ICC's forstand?

Domstolens kompetence til at behandle Palæstina-sagen blev kraftigt bestridt af en række stater, herunder ikke blot Israel og USA, men også deltagerlande som Ungarn, Østrig, Australien, Tyskland samt flere NGO'er og eksperter. Med henvisning til statuttens art. 125 fastholdt disse aktører, at kun 'stater' kan indbringe sager for domstolen – og at domstolen derfor måtte afvise sagen, fordi Palæstina ikke er en 'stat' i FN-pagts og folkerettens forstand.

Herudover blev det indvendt, at Palæstina hverken har nogen fast befolkning, noget klart afgrænset territorium eller nogen centrale myndigheder med fuld og effektiv kontrol over området.

Efter ICC-statuttens art. 125 kan statuten rigtignok tiltrædes af "alle stater" Dette udtryk er dog i praksis blevet fortolket sådan, at også andre enheder end stater kan blive omfattet af statuten.

Til eksempel kunne Cook Islands (et ikke-statsligt, selvstyrende område under New Zealand) uden problemer tiltræde ICC-statutten i 2008. Udtrykket "alle stater" anvendes også i mange andre traktater, herunder Genèvekonventionerne og de to tillægsprotokoller, som Palæstina allerede i 2014 og 2015 havde kunnet tiltræde – uden at være en stat.

'Ja'-sigerne

Anklagemyndighedens primære påstand er, at Palæstina må anses for at være en stat i ICC-statuttens forstand. Disse årsager er fremført:



- fordi FN's Generalforsamling har fastslået, at Palæstina har ret til selvbestemmelse;

- fordi FN's Generalsekretær har fastslået, at formuleringen "alle stater" i diverse traktater må forstås sådan, at også selvstyrende områder kan være traktatpartnere i en traktat, såfremt det vil tjene til opfyldelse af traktatens formål;

- fordi ICC's Parlamentariske Forsamling (ASP) i 2015 godkendte Palæstinas tiltrædelse til statutten;

- fordi Palæstina er optaget som medlem af flere internationale organisationer, såsom UNESCO, Interpol, Den arabiske Liga, med flere, ligesom det har tiltrådt en lang række traktater uden at være en "stat", hvorved Palæstina har demonstreret sin evne til at optræde i eget navn på det internationale plan og i kraft heraf nyder folkeretlige rettigheder og pligter;

- fordi Genève-konventionerne (som Israel, Jordan, Ægypten og Syrien har ratificeret) fortsat gælder for områder, der er besatte, selv om den væbnede konflikt er ophørt, jævnfør den fælles og ønslydende art. 2, stk. 2 i alle fire konventioner;

- fordi domstolen i øvrigt ikke – ved at anerkende Palæstina som deltager i ICC statuten – har taget stilling til det langt videregående kontroversielle og politiske spørgsmål, om Palæstinas almindelige folkeretlige status som "stat", herunder om Palæstina opfylder betingelserne til en "stat" i Montevideo Konventionens forstand (1933);

- fordi Domstolen hverken har kompetence til eller interesse i at afgøre dette spørgsmål, der er helt uden betydning for den nærværende sag om efterforskning af alvorlige forbrydelser begået i Palæstina;

- fordi Palæstina faktisk har en befolkning og et afgrænset territorium, der traditionelt betegnes som de "besatte områder på Vestbredden, inklusive Øst-Jerusalem, samt Gaza", uanset om befolkningen og territoriet p.t. kan afgrænses præcist;

- fordi der i øvrigt intet findes i statuten, der taler imod Palæstinas ret til at anmode Anklagemyndigheden om at undersøge forbrydelserne begået i de besatte områder; det vil

tværtimod være i retssikkerhedens og retfærdighedens interesse.

'Nej'-sigerne

Som nævnt blev anklagerens begæring til retten om tilladelse til at iværksætte en egentlig efterforskning kraftigt bestridt af en lang række lande, organisationer og eksperter, der i hovedsagen anførte:

- at ICC-statutten kun åbner for tiltrædelse/deltagelse af "stater";

- at Palæstina ikke er en "stat" i folkeretlig forstand med de fire kendetegn, der følger af Montevideo-konventionen (territorium, befolkning, regering og folkeretlig retsevne), og at Palæstina derfor ikke kan tiltræde Statutten;

- at Palæstina ikke har noget afgrænset territorium, fordi afgrænsningen i henhold til Oslo II-aftalen fra 1995 skulle ske efter forhandling og aftale mellem Israel og den palæstinensiske ledelse, hvilket aldrig er sket;

- at Palæstina heller ikke har nogen fast befolkning, idet også dette spørgsmål skulle have været afklaret ved aftale mellem parterne, hvilket aldrig er sket;

- at en fast befolkning i givet fald også måtte omfatte jurisdiktion over andre end etniske arabere på det "palæstinensiske territorium", herunder de israelere (og andre), der bor i de besatte områder, hvilket imidlertid ville være utænkeligt og stride imod Oslo II-aftalen fra 1995;

- at Palæstina ikke har nogen regering, der udøver fuld kontrol over hele territoriet, men derimod to adskilte myndighedsstrukturer på hver deres område (Palestinian Authority på Vestbredden og Hamas i Gaza), der ikke er i stand til at udøve nogen fælles myndighed;

- at den ene af disse myndigheder, Hamas, endog blev stemplet af USA og en række andre lande som en terrororganisation i 2007, hvilket udelukker det fra at indgå i normale folkeretlige forbindelser med andre lande og internationale organisationer;

- at den anden myndighed, Palestinian Authority, ikke er en suveræn myndighed, men alene en forvaltning, der blev skabt af Israel og

PLO i sin tid med henblik på implementering af Oslo-aftalerne;

- at PA i øvrigt kun udøver en begrænset kontrol over godt 40 procent af Vestbredden (Judæa og Samaria) og slet ikke over Jerusalem;

- at optagelse af Palæstina som ikke-statslig observatør i FN ikke kan præjudicere domstolens afgørelse af sin strafferetsjurisdiktion i Palæstina; samt

- at Palæstina ikke har myndighed til at overføre strafferetlig jurisdiktion til domstolen, fordi Palæstina ikke (efter Oslo-aftalerne 1993-1995) selv besidder nogen sådan jurisdiktion på de besatte områder, idet Oslo-aftalerne udtrykkeligt undtog israelere fra PA's strafferetlige jurisdiktion.

Rettens kendelse om ICC's jurisdiktion

Rettens kendelse om ICC's territoriale jurisdiktion blev afsagt den 5. februar 2021 og gik i hovedtræk ud på:

- at Palæstina er "en stat" i ICC-statutens forstand og dermed er ligestillet med andre medlemsstater i relation til Statutten;

- at ICC – med dommerstemmerne 2-1 – har territorial jurisdiktion over de områder, der blev besat af Israel i 1967 (Gaza og Vestbredden, inklusive Jerusalem), hvorved retten samtidig fastslår, at Oslo-aftalernes begrænsninger af Palæstinas jurisdiktion er uden betydning for domstolens jurisdiktion over de besatte områder;

- at ICC's jurisdiktion derfor – ligeledes med dommerstemmerne 2-1 – udstrækker sig til at retsforfølge krigsforbrydelser begået af de israelske styrker, israelske myndigheder, Hamas samt af de palæstinensiske væbnede grupper i de besatte områder siden juni 2014; samt

- at ICC dermed ikke har taget stilling til de folkeretlige spørgsmål om grænsedragningerne i Palæstina eller til Palæstinas status som "stat" i alle andre henseender.

Den ungarske retsformand indgav en delvis dissens, hvori han gjorde gældende, at ICC vil være nødsaget til først at indgå en aftale med Israel

om domstolens jurisdiktion over de formodede israelske gerningsmænd. Kendelsen er ikke blevet kæret til Appellammeret, fordi den berørte stat Israel ikke er deltager i ICC og i øvrigt ikke har ønsket at bidrage til sagen på nogen måde.

Diskussion

Kendelsen er vidtgående, fordi den rammer direkte ind i det politiske spørgsmål om domstolens jurisdiktion ikke blot i forhold til en stat, der ikke har ratificeret eller tiltrådt statutten, men også i forhold til en række toneangivende stater, der aktivt modsatte sig domstolens jurisdiktion i sager vedrørende deres egne territorier og statsborgere, herunder USA, Rusland, Kina, Indien og ikke mindst Israel.

Kendelsen hviler på det simple grundlag, at krigsforbrydelser skal retsforfølges af hensyn til ofrene og den internationale retfærdighed, uanset hvor de er begået, og af hvem. En tiltale mod israelske statsborgere vil med stor sandsynlighed udløse voldsomme protester og internationale sanktioner mod ICC.

Anklagemyndigheden kan nu i princippet gå i gang med sin efterforskning, men det

En tiltale mod israelske statsborgere vil med stor sandsynlighed udløse voldsomme protester og internationale sanktioner mod ICC

bliver formentlig uhyre vanskeligt at komme meget videre, fordi en eventuel tiltale mod og domfældelse af israelske statsborgere med stor sandsynlighed vil udløse voldsomme protester og internationale

sanktioner mod ICC fra både stater og internationale organisationer. Det vil meget muligt også medføre en udtræden af statutten fra flere af de lande, der har ratificeret eller tiltrådt den, hvilket vil undergrave ICC's eksistens og troværdighed. Retsformandens dissens giver god mening, fordi det både politisk og praktisk vil være nærmest umuligt at gennemføre en efterforskning uden de israelske myndigheders medvirken. Omvendt vil en efterforskning, der alene retter sig imod palæstinensiske statsborgere opleves som en krænkelse af ofrenes krav om retfærdig-

Grænsen mellem folkeret, international retfærdighed og international politik kan være flydende

hed – og formentlig også få vidtgående følger for sikkerheden i Mellemøsten. Sagen er en smertelig erindring om, at grænsen mellem fol-

keret, international retfærdighed og international politik kan være flydende. Det bliver ikke let.

Frederik Harhoff er dr. Jur., professor emeritus ved SDU, og forhenværende dommer i FN's Internationale Krigsforbrydertribunal for Ex-Jugoslavien (ICTY)



Jalalabad, Afghanistan
Foto: Isak Alexandre Karslian / Unsplash

Krigen i Sahel efter nederlaget i Afghanistan

Imens USA og de allierede tropper definitivt forlader Afghanistan efter 20 års krigsførelse, stiger presset på Europa til selv at skulle varetage sine sikkerhedspolitiske interesser. Krigen i den vestafrikanske Sahelregion tegner dilemmaerne for Frankrig, Europa og i sidste ende også Danmark.

af Signe Marie Cold-Ravnkilde

”Vi skal ikke lave statsopbygning i Mali – det vidste vi allerede inden Afghanistan.”

Sådan lød det fra den franske præsident, Emmanuel Macron, kort efter den dramatiske afslutning på USA og dets allieredes militære engagement i Afghanistan i august. Parallellerne mellem Afghanistan og det, nogle har betegnet Frankrigs fiasko-krig i den vestafrikanske Sahel-region, ligger lige for.

I det sidste årti har forestillingen om Sahel-regionen som et arnested for terror, migration og organiseret kriminalitet, der kan ramme Europa, således løftet Sahel-regionen øverst op på den europæiske sikkerhedspolitiske prioriteringsliste. Tendensen blev yderligere forstærket af krigen i Mali i 2012 og den europæiske ’flygtningekrise’ i 2015.

I kraft af sin position som tidligere kolonimagt i Mali er Frankrig gået forrest for at løse problemerne militært. Men efter otte års antiterroroperationer og diverse europæiske og internationale statsopbygningsinitiativer har

Vesten (USA, Frankrig og europæiske militære allierede) heller ikke i Sahel formået at skabe de forventede resultater, og krigen er for længst blevet døbt ’Frankrigs Afghanistan’.

Krisen i Sahel

For at forstå krigen må vi kort kaste et blik tilbage på januar 2012, hvor tusindvis af stærkt bevæbnede tuaregoprørere rykkede ind i Mali for at oprette en selvstændig stat. Tuaregerne er et nomadefolk, der lever i ørkenen i Mauretania, Algeriet, Libyen, Mali, Niger og Tchad.

Tuaregoprørerne samarbejdede kortvarigt med forskellige jihadistgrupper med tilknytning til den nordafrikanske filial af Al-Qaeda, der, siden den blev drevet ud af Algeriet i 1990'erne, har slået sig ned i de tyndtbefolkede ørkenområder på grænsen mellem Algeriet og Mali.

Disse grupper har gennem en årrække jævnligt udført terrorangreb på udenlandske mål i regionen og taget adskillige vesterlændinge som gids-