

Erstatning for israelske skader på de okkuperte områdene

Av Geir Ulfstein⁰

1 Innledning

De israelske militære operasjonene på de okkuperte områdene i begynnelsen av 2002 har ført til flere hundre drepte og sårede, men også til store materielle ødeleggelser. Dette omfatter skader på private og offentlige bygninger, så vel som elektrisitets- og vannforsyning. FNs Høykommissær for flyktninger viser til foreløpige tall fra *UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)* om 800 ødelagte boliger og mange flere skadet i Jenin. På giverlandsmøtet i Oslo 25. april 2002 oppga Verdensbanken foreløpige tall på 300 millioner dollar for å gjenoppbygge infrastruktur og institusjoner. Det samlede støttebehovet for 2002 ble anslått til USD 2 milliarder.

Det har vært reist spørsmål om giverlandene og de palestinske myndigheter på basis av gjeldende folkerett kan kreve erstatning fra Israel for de materielle skadene som er voldt. Regler om okkupanter rettigheter og plikter finner vi i IV. Haag-konvensjon av 18. oktober 1907 (Landkriksreglementet) og den fjerde Genève-konvensjon av 12. august 1949 om beskyttelse av sivile i krigstid. Erstatningsreglene finnes i folkerettslig sedvanerett, hvor FNs Folkerettskommisjons utkast til bestemmelser om statsansvar («State responsibility») med tilhørende kommentarer av 3. august 2001 gir et godt uttrykk for gjeldende rett (*ILC 3.8.2001*).¹ Denne artikkelen vil gi en oversikt over de aktuelle reglene i Landkriksreglementet og Genève-konvensjonen, og prinsippene for erstatningsansvar slik de framkommer i Folkerettskommisjonens traktatutkast.

2 Landkriksreglementet av 1907

Israel har ikke tiltrådt Landkriksreglementet, men aksepterer at disse reglene er en del av folkerettslig sedvanerett, og dermed bindende for Israel (*Cohen 1985 s. 43–44*). Reglene er bindende for Israel selv om okkupasjonen i seg selv er i strid med folkeretten. Det avgjørende er etter artikkel 42 at området faktisk befinner seg under den fiendtlige hærens myndighet.

0 Geir Ulfstein (født 1951) er cand jur (UiO 1976) og dr juris (UiO 1995) på avhandlingen «The Svalbard Treaty». Han er professor ved Det juridiske fakultet, Institutt for offentlig rett, UiO. E-post: geir.ulfstein@jus.uio.no

1 Se hjemmesiden til International Law Commission (ILC): <www.un.org/law/ilc/index.htm>. Hele rapporten om «State responsibility» er tilgjengelig på <www.un.org/law/ilc/sessions/53/53sess.htm>. Selv om utkastet er utformet som et ferdig traktatutkast, har ILC beflittet seg på ikke å betegne utkastet som noe mer pretensjøs enn et utkast («draft»).

Etter artikkel 43 skal okkupanten, når den lovmessige makt faktisk er overgått til denne,

«ta enhver forholdsregel som beror paa ham, for saavidt mulig at gjenoprette og sikre den offentlige orden og det offentlige liv; okkupanten skal herunder respektere de love, som gjælder i landet, med mindre der foreligger absolute hindringer derfor.»²

Dette gir altså okkupanten ikke bare en rett, men også en plikt til å sikre lov og orden. Dette må også innebære en rett og plikt til bl.a. å hindre terrorisme.

Men artikkel 46 fastsetter bl.a. et vern for den private eiendomsretten:

«Familiens ære og rettigheter, individernes liv, den private eiendom, den religiøse overbevisning og religionsutøvelsen skal respekteres.

Privat eiendom kan ikke inndrages.»³

Sivile ødeleggelser som går ut over hva som skal til for å opprettholde lov og orden kan ikke være tillatt. Det kan i denne forbindelse vises til innlegg fra *Human Rights Watch* på den 58. sesjon til FNs Menneskerettighetskommisjon 2. april 2002:

«Human Rights Watch has documented in Gaza and the West Bank a pattern of Israeli destruction of civilian properties, including homes, factories, and agricultural land so widespread that, according to independent observers, exceed any reasonable understanding of military necessity and represents instead a form of collective punishment. Recent military assaults against towns, villages, and refugee camps have also resulted in extensive destruction of electric power, water and sanitation, radio transmitters, and other elements of civilian infrastructure, as well as clearly punitive home demolitions.»

Artikkel 47 fastsetter: «Plyndring er uttrykkelig forbudt.»⁴

Aftenpostens nettutgave 1. mai 2002 refererer opplysninger fra en høytstående israelsk offiser som uttaler at soldatene hadde ordre om å beslaglegge harddisker, men ikke å ødelegge kontorer og utstyr slik de gjorde. Han nevnte også soldater som plyndret banker og minibanker, og beregnet at skadene beløper seg til hundretusener av dollar for de palestinske selvstyremyndighetene og andre grupper.

3 Den fjerde Genève-konvensjonen

Israel aksepterer ikke at den fjerde Genève-konvensjon av 12.8.1949 om beskyttelse av sivile i krig⁵ formelt får anvendelse på de okkuperte områdene. Dette skyldes at

2 Her gjengitt etter UD's uoffisielle oversettelse til norsk i «Krigens rett : Overenskomster som Norge står tilsluttet», Oslo 1962. Den franske teksten lyder: «prendre toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publiques en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.»

3 Se note 2. Den franske originalteksten lyder: «L'honneur et les droit de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés.»

La propriété privée ne peut pas être confisquée.»

4 Se note 2. Den franske originalteksten lyder: «Le pillage est formellement interdit.»

5 Denne Genève-konvensjonen (og de tre andre konvensjonene) fra 1949 med to tilleggskonvensjoner fra 1977 er tilgjengelige på den Internasjonale Røde Kors-komiteens hjemmeside <www.icrc.org/ihl>.

de trekker i tvil Jordans suverenitet over Vestbredden og Egypts suverenitet over Gaza. Israel henviser her til konvensjonens artikkel 2 annet ledd hvor det snakkes om okkupasjon av «en av de høye kontraherende parters territorium». Israel har imidlertid akseptert en *de facto* anvendelse av konvensjonen (Cohen 1985 s. 44). Denne tolkningen er blitt sterkt kritisert av FN, Røde Kors og i folkerettslig teori (Benvenisti 1993 s. 109; Cohen 1985 s. 55–56; Watson 2000 s. 139). I det følgende legges det til grunn at konvensjonen får anvendelse.

Konvensjonen artikkel 53 fastsetter:

«Any destruction by the Occupying Power of real or personal property belonging individually or collectively to private persons, or to the State, or to other public authorities, or to social or cooperative organizations, is prohibited, except where such destruction is rendered absolutely necessary by military operations.»⁶

Denne bestemmelsen verner etter sin ordlyd altså ikke bare privat eiendom, men også offentlig eiendom. I en rapport fra Amnesty International uttales det:

«Electricity cables, water pipes and telephone lines were cut in most towns entered. Educational, cultural institutions, government offices and especially police stations were destroyed by missiles and explosives.» (Amnesty International 2002.)

Det sies videre i Amnesty-rapporten:

«In every refugee camp they occupied, Israeli soldiers left a trail of destruction. Tanks rolled over parked cars, broke down walls and house fronts and knocked down lamp-posts and street signs. Sometimes they rolled for no apparent reason into the front of houses. Electricity, water and telephones were cut for as long as the Israeli army remained in occupation. Meanwhile wall-piercing bullets and sometimes tank rounds were shot for no apparent reason into shop fronts or houses.

From the beginning of the incursions homes of “wanted” men or those who had carried out attacks on Israelis were demolished. During the invasion of Jenin on 5 and 6 April 2002 at least 20 Palestinian homes in Jenin Refugee Camp were demolished either to make the narrow roads wide enough for tanks or because they contained armed Palestinians who refused to give themselves up.»

Rapporten hevder at disse ødeleggelsene ikke var «absolutt nødvendig», og dermed i strid med artikkel 53. Det hevdes videre at artikkel 33 om forbud mot kollektiv straff, plyndring og represalier er overtrådt.

4 Krav fra giverlandene, spesielt Norge

I en oversikt utarbeidet 29. april 2002 av Det norske representasjonskontoret overfor de palestinske myndigheter på Vestbredden/Gaza uttales det at det er vanskelig å gi en oppdatert og fullstendig oversikt over omfanget av skader på norskfinansierte

6 På norsk, i uoffisiell versjon som i note 2 foran: «Det er forbudt for okkupasjonsmakten å ødelegge løsøre eller fast eiendom som individuelt eller kollektivt tilhører privatpersoner, staten eller offentlige institusjoner, sosiale organisasjoner eller samvirkelag, unntatt i de tilfelle hvor militære operasjoner gjør slik ødeleggelse absolutt nødvendig.»

bistandsprosjekter. På grunn av den pågående militære operasjonen og usikkerheten om skadeomfanget, oppgis ingen totalsum for skadene. Men skader på en del prosjekter gjennomgås, hvor de mest omfattende beløpene oppgis for skader på det kriminaltekniske laboratoriet i forbindelse med ødeleggelsen av hovedkvarteret til det sivile politiet i Gaza (skader relatert til norsk bidrag NOK 4,2 mill.) og skader på kraftforsyningen (skader på anlegg finansiert av Norge NOK 9,5 mill.). Det opplyses imidlertid muntlig fra Utenriksdepartementet (Midtøsten-seksjonen) og Det norske representasjonskontoret at den norske bistanden i stor grad har vært rettet mot institusjonsbygging i form av organisering og kompetanseheving, og ikke tatt form av bidrag til bygninger og andre fysiske installasjoner.

Det er for det første en forutsetning for å reise krav mot Israel at det kan påvises at landet har begått et folkerettsbrudd, se Folkerettskomisjonens utkast om statsansvar⁷ artikkel 1. Det vises her til gjennomgangen av de aktuelle reglene i krigens folkerett ovenfor.

Det er imidlertid bare stater som på en eller annen måte er rammet av folkerettsbruddet som kan gjøre krav gjeldende. I Folkerettskomisjonens utkast artikkel 42 brukes uttrykket «injured state». Problemet i forhold til de norske bidragene er at de er skjedd i form av bevilgninger til bestemte formål, men hvor Norge ikke har eiendomsretten til de fysiske gjenstandene som er finansiert. Norge og andre giverland kan imidlertid hevde at formålet med bistanden ikke blir oppfylt i og med de israelske ødeleggelsene, og at investeringene må gjentas dersom formålet skal oppnås. Spørsmålet er om denne type interesse er folkerettslig vernet.

I Folkerettskomisjonens utkast artikkel 31(2) fastsettes at skade («injury») omfatter både materiell og «moralsk» skade. I kommentarene uttales det:

«This formulation is intended both as inclusive, covering both material and moral damage broadly understood, and as limitative, excluding merely abstract concerns or general interests of a State which is individually unaffected by the breach» (*ILC* 3.8.2001 s. 225).

Det er grunn til å hevde at giverlandenes interesse ikke bare er «abstract concerns or general interest» og dermed at de bør anses krenket av folkerettsbrudd som måtte være begått. ILC uttaler videre at det ikke eksisterer noe krav om at skaden må ha vært av materiell karakter:

«As a corollary there is no general requirement, over and above any requirements laid down by the relevant primary obligation, that a State should have suffered material harm or damage before it can seek reparation for a breach.»

Spørsmålet er så hvilke krav som kan tenkes gjort gjeldende av giverlandene. «Reparation» i utkastets forstand kan skje i form av «restitution, compensation and satisfaction» (utkastet artikkel 34).

7 Se fotnote 1 foran.

«Restitution» innebærer gjenopprettelse av situasjonen før skaden ble voldt. Dette kan tenkes som et alternativ etter utkastet artikkel 35, men det er nok mer aktuelt med «compensation», altså erstatning, etter utkastet artikkel 36. Her heter det imidlertid i artikkel 36(2):

«The compensation shall cover any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established.»

Dette tilsier at bare den økonomiske interessen til den eller de staten(e) som har rettigheter til de gjenstandene som er ødelagt kan kreves erstattet, jf. også utkastet om «the actual losses incurred» (*ILC* 3.8.2001 s. 245). I den grad palestinske myndigheter kan kreve erstatning, jf. nedenfor, bør ikke giverlandene anses å kunne kreve erstatning for de samme tapene.

«Satisfaction» kan etter utkastet artikkel 37 kreves i den grad skaden ikke kan gjøres god gjennom gjenopprettelse eller erstatning. Artikkel 37(2) lyder:

«Satisfaction may consist in an acknowledgement of the breach, an expression of regret, a formal apology or another appropriate modality.»

Dette er altså ikke en uttømmende oppregning, og det kan bl.a. anses tilstrekkelig å få en dom på at det har skjedd et folkerettsbrudd, men det kan også være aktuelt med krav om undersøkelse av hva som er hendt, erstatning for ikke-økonomiske skader, eller straff for lovovertridere (*ILC* 3.8.2001 s. 265–66). Det er gode grunner som taler for at giverlandene kan gjøre slike krav gjeldende.

5 Krav fra palestinske myndigheter

En palestinsk stat ble proklamert av *Palestine National Council* i 1988, men den generelle oppfatningen er at det folkerettslig ennå ikke eksisterer en palestinsk stat.⁸ Det er imidlertid utstrakt enighet om at det palestinske folket har en rett til selvbestemmelse (*Cassese* 1995 s. 240). Nasjonale frigjøringsbevegelser kan ha rettigheter og plikter på det folkerettslige planet uten ha kontroll over et territorium, slik en stat har kontroll over sitt territorium (*Cassese* 2001 s. 76). PLO har bl.a. fått adgang til å delta i debatter i Sikkerhetsrådet på linje med stater som ikke er medlemmer av Rådet (*Shaw* 1997 s. 174). PLO er også part i avtalene med Israel om tilbaketrekking fra og økt selvstyre for de okkuperte områdene, bl.a. ved opprettelse av en *Palestine Authority* (PA). Disse avtalene anses som inngått på det folkerettslige planet, og dermed som en anerkjennelse av PLOs rett til å ha folkerettslige rettigheter og plikter (*Watson* 2000 s. 101; *Malanczuk* 1996 s. 485–501). Det er også internasjonal støtte for en palestinsk stat, noe som bl.a. er kommet til uttrykk i Sikkerhetsrådets resolusjon 1397 (2002):

«Affirming a vision of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognized borders.»

8 Se bl.a. debatten mellom *Boyle* 1990 (s. 301–7) og *Crawford* 1990 (s. 307–14).

Siden Palestina ennå ikke er en stat, får ILCs/Folkerettskommisjonens forslag til regler om statsansvar ikke direkte anvendelse, men de samme rettelige prinsippene må gjelde også dersom andre folkerettssubjekter enn stater gjør ansvar gjeldende. De palestinske myndigheter (PA) har ikke myndighet til å opptre på det folkerettslige planet (*Dajani 1997 s. 72–73*). PLO har imidlertid i ulike sammenhenger vært ansett å være en legitim representant for det palestinske folket på det folkerettslige planet. Det er derfor grunn til å hevde at PLO har rett til å gjøre ansvar gjeldende for folkerettsstridige israelske ødeleggelser på de okkuperte områdene. Det vil særlig være aktuelt å kreve erstatning etter prinsippene i Folkerettskommisjonens utkast artikkel 36, og eventuelt også «satisfaction» etter artikkel 37.

Litteratur

- | | |
|-----------------------------|--|
| Amnesty International 2002 | [Rapport april 2002], AI Index MDE 15/042/2002 |
| Benvenisti, Eyal 1993 | <i>The International Law of Occupation</i> , Princeton University Press |
| Boyle, Francis A. 1990 | The Creation of the State of Palestine, i: <i>European Journal of International Law</i> 1990 (1) s. 301–7 |
| Cassese, Antonio 1995 | <i>Self-Determination of Peoples. A Legal Appraisal</i> , Cambridge University Press |
| Cassese, Antonio 2001 | <i>International Law</i> , Oxford University Press |
| Cohen, Esther Rosalind 1985 | <i>Human Rights in the Israeli-occupied Territories 1967–1982</i> , Manchester University Press |
| Crawford, James 1990 | The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon, i: <i>European Journal of International Law</i> 1990 (1) s. 307–14 |
| Dajani, Omar M. 1997 | Stalled Between Seasons: The International Legal Status of Palestine During the Interim Period, i: <i>Denver Journal of International Law and Policy</i> 1997 s. 27–93 |
| ILC 3.8.2001 | Report of the International Law Commission, i: <i>UN General Assembly Official Records, Fifty-fifth session, Supplement No. 10 (A/56/10)</i> |
| Malanczuk, Peter 1996 | Some Basic Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the Perspective of International Law, i: <i>European Journal of International Law</i> 1996 (7) s. 485–501 |
| Shaw, Malcolm 1997 | <i>International Law</i> , 4. utg., Cambridge University Press |
| Watson, Geoffrey R. 2000 | <i>The Oslo Accords. International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements</i> , Oxford University Press. |