

Israel som jødisk nasjonalstat
*Diskriminering i israelsk lovgivning og den
israelske høyesteretts avgjørelser*

Kandidatnummer: 183

Antall ord: 14664



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.05.2019

Forord

Temaet for denne oppgaven er diskriminering og fokusområdet er den arabiske minoritetsgruppen i Israel. Staten Israel er en svært omdiskutert stat som helt fra opprettelsen i 1948 har vært i aktiv konflikt med omkringliggende land. Dette gjør at det oppstår interessante og utfordrende folkerettslige problemstillinger. I den forbindelse har jeg sett på den arabiske minoritetsgruppen i Israel sin situasjon gjennom å analysere lover og høyesterettspraksis og vurdere om det foreligger diskriminering. De konvensjoner som er relevante for vurderingen er særlig FNs International Covenant on Civil and Political Rights og International Convention on the Elimination on All forms of Racial Discrimination. I 2018 vedtok Israels parlament en ny kvasikonstitusjonell lovbestemmelse, The Nation State Law, som fastslår at Israel er en jødisk nasjonalstat. Siste del av oppgaven tar for seg Nation State Law og vurderer ut fra lovgivningen og rettspraksis som forelå før vedtakelsen, om den nye loven medfører endringer for minoritetsbefolkningens situasjon når det gjelder diskriminering.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
1 Innledning.....	3
1.1 Hovedproblemstilling	3
1.2 Oppbygging og avgrensning	5
1.3 Rettskilder og metode.....	6
1.4 Begrepsavklaring.....	7
1.4.1 Basic Laws	7
1.4.2 Diaspora	8
1.4.3 Israel	8
1.4.4 Knesset	8
1.4.5 Minoritetsgruppen: Arabere i Israel	9
1.4.6 Palestinamandatet.....	9
2 Forskjellsbehandling i lovgivningen	10
2.1 Introduksjon	10
2.2 Statsborgerskap	12
2.2.1 Tildeling av statsborgerskap.....	12
2.2.2 Familiegjenforening	14
2.3 Språk.....	17
2.4 Eiendom	20
2.5 Oppsummering	22
3 Domstolenes standpunkt	23
3.1 Introduksjon – domstolene i Israel	23
3.2 Høyesterett: rolle og standpunkt	24
3.3 Oppsummering	27
4 The Nation State Law.....	29
4.1 Introduksjon	29
4.2 Likhetsprinsipp.....	33
4.2.1 Statsborgerskap	35
4.2.2 Språk.....	38
4.2.3 Eiendom	39
5 Oppsummering og konklusjon	41
Litteraturliste	43

1 Innledning

1.1 Hovedproblemstilling

I 2018 vedtok Knesset en lov som fastslo at Israel er en jødisk nasjonalstat. Lovvedtaket er en ny Basic Law og kalles The Nation State Law (heretter omtalt som nasjonalstatsloven). Loven er kontroversiell og bringer med seg flere juridiske problemstillinger, både sett hen til den jødiske befolkningen i og utenfor Israel, men også med tanke på den arabiske befolkningen innenfor staten Israel. Loven er av internasjonal interesse ved at den reiser flere folkerettslige og menneskerettslige problemstillinger. I lys av reaksjonene vedtaket har fått, og den betente situasjonen i området, ønsker jeg å se nærmere på dette, og undersøke om lovvedtaket er problematisk, sett hen til internasjonale menneskerettsbestemmelser.

Staten Israel er et av de mest omdiskuterte landene i verden. Landet befinner seg i en konfliktsituasjon som har innvirkning på hele verdenssamfunnet og det har blitt reist flere folkerettslige problemstillinger som retter seg mot statens myndighetsutøvelse. Det som er særskilt utfordrende men også juridisk interessant er spørsmålet om diskriminering som vanskeliggjøres av at det ikke bare er store religiøse forskjeller mellom folkegruppene i landet, men også at gruppenes etnisitet spiller en sentral rolle for store deler av myndighetsutøvelsen.

Med denne oppgaven ønsker jeg å gi svar på følgende spørsmål:

Foreligger det diskriminerende lovgivning og rettspraksis mot arabiske statsborgere i Israel og hvordan endres eventuelt dette med Israels nye lovvedtak, The Nation State Law?

Israel anses for å være det eneste demokratiet i Midtøsten i dag.¹ Staten ble opprettet med sikte på å være en trygg havn for jøder verden over, særlig i etterkant av andre verdenskrig og Holocaust. Siden den gang har Israels befolkning hatt stor tilvekst av jødiske immigranter fra verden over, og er nå et land med en jødisk majoritetsbefolkning. I tillegg har Israel en relativt stor minoritetsgruppe med ikke-jødiske arabere.

¹ The Economist (2018). *World Democracy Index*.

Hanne Eggen Røislien skriver i sin bok *Israelerne* at «[d]et er ikke mulig å sette likhetstegn mellom jøde og israeler, og hvem som kvalifiserer som «israeler» og samtidig også som «jøde» er ikke enkelt å slå fast.»² Med dette sikter hun til det noe intrikate rettssystemet i Israel, som består av både sekulære og jødisk-religiøse lover.³ Dette er viktig å ha i bakhodet når man studerer nasjonalstatsloven, som vil være tema for denne oppgaven.

Ved opprettelsen av staten Israel i 1948 ble uavhengighetserklæringen lest opp av daværende statsminister David Ben Gurion. Denne erklæringen har ligget til grunn som en viktig verdi i den videre utviklingen av det israelsk-jødiske samfunn. Erklæringen inneholder verdier og aspekter som beskriver grunnlaget for opprettelsen av staten.

“The land of Israel was the birthplace of the Jewish people. Here their spiritual, religious and political identity was shaped. [...] The catastrophe which recently befell the Jewish people – the massacre of millions of Jews in Europe – was another clear demonstration of the urgency of solving the problem of its homelessness by re-establishing in Eretz-Israel [...] This right is the natural right of the Jewish people to be masters of their own fate, like all other nations, in their own sovereign State.”⁴

Ettersom Israel foreløpig ikke har en konstitusjon, har uavhengighetserklæringen vært et viktig dokument, selv om dette er rent politisk, og ikke har juridisk bindende effekt. Den er en sentral retningslinje for politikerne når nye lover skrives, i tillegg til at høyesterett bruker den i rettsanvendelsesprosessen som et tolkningsverktøy som beskriver statens verdier og interesser.

På grunn av den potensielt uheldige effekten på internasjonal fred og sikkerhet, er rettferdig behandling av minoriteter generelt ansett som et viktig internasjonalt anliggende. Oppgaven vil rette fokus mot forskjellsbehandling og stille spørsmål ved om det foreligger diskriminering gjennom å analysere deler av lov og rettspraksis slik det var før nasjonalstatsloven ble vedtatt. Israel har en høyt anerkjent høyesterett som håndterer vanskelige og aktuelle problemstillinger i et land som stadig befinner seg i aktiv konflikt med flere av de omkringliggende nabolandene. Med aktiv konflikt siktes det her til trefninger på grensene mellom Israel på en side, og Gaza, Libanon og Syria på andre sider. Domstolen i Israel forholder seg til en bredt akseptert internasjonal forståelse av menneskerettighetene i en situasjon hvor politikken gjør det vanskelig. Jeg mener det er av interesse å løfte frem Israels høyesterett av denne grunn.

² Hanne Eggen Røislien, *Israelerne*, Oslo 2012 s. 67.

³ På blant annet familierettens område er lov og domsmyndighet underlagt religiøse autoriteter.

⁴ Knesset, 2003 *Declaration of the Establishment of the State of Israel*.

Videre er det relevant å vie plass i oppgaven til å drøfte Israels lovgivning og situasjonen slik den er for arabere i Israel i dag, ettersom Israel er et land av stor internasjonal interesse og som også har fokus i norsk politikk. Israels langvarige konfliktsituasjon gjør det viktig å rette fokus mot lovgivning og rettspraksis som viktige politiske verktøy i en stadig vanskeligere konfliktsituasjon. I dagens globaliserte verden rettes det stadig større fokus mot menneskerettigheter og rettferdig behandling av folkegrupper og individer. Dette gjør at andre staters handlinger som bryter med folkeretten er av interesse.

1.2 Oppbygging og avgrensning

Oppgaven vil i hovedsak være delt opp på følgende måte: kapittel en består av introduksjon og definisjoner. Kapittel to vil gi et bilde av israelsk lovgivning frem mot den nye nasjonalstatsloven, med fokus på forskjellsbehandling av den arabiske minoritetsbefolkningen i Israel gjennom lovgivning. Videre i kapittel 3 vil jeg drøfte høyesterettspraksis fra Israels høyesterett og vurdere om, og i så fall hvordan, diskriminering foregår der.

I kapittel 4 vil nasjonalstatsloven presenteres og jeg vil vise til sider ved lovteksten som kan være problematiske i menneskerettslig sammenheng – fremdeles med hovedfokus på diskriminering. Ettersom dette er et forholdsvis nytt lovvedtak, som det ikke foreligger særlig praksis rundt, vil det være av interesse å gi et bilde av jurister og akademikers synspunkter angående mulige virkninger og endringer som følger av loven. Her vil det også fremgå noen egne betraktninger rundt lovens mulige virkninger, sett opp mot situasjonen som allerede forelå før innføringen av bestemmelsen. Det vil følgelig forekomme noe drøfting i retning av *de lege ferenda*.

En analyse av en minoritetsgruppes rettslige status vil være svært kompleks. Dette beror ikke bare på foreliggende lover og regler i seg selv, men består av et større bilde av samfunnet som helhet. Overordnede interesser som hvordan minoritetsgruppen er representert i valgsystemet og om gruppen har innflytelse hos lovgiver og andre sentrale maktinstitusjoner er høyst relevant. Dette vil imidlertid falle utenfor oppgavens rekkevidde, men det er viktig å ha i mente at det ligger mer bak enn bare reglene på papiret. Oppgaven vil derfor begrense seg til å gi en vurdering av om diskriminering skjer i samfunnet gjennom utvalgte lover og eksempler fra høyesterettspraksis for deretter å gi en drøftelse av nasjonalstatsloven med innspill fra relevante akademikere og jurister, samt egne betraktninger.

1.3 Rettskilder og metode

Hovedtema for oppgaven er diskriminering og utgangspunktet er Israels nye Basic Law, nasjonalstatsloven. Denne vil analyseres opp mot tidligere lovgivning fra før vedtakelsen av nasjonalstatsloven, og det vil drøftes hvilke konsekvenser loven vil ha. Ettersom diskriminering er hovedtema vil også internasjonale relevante konvensjoner være en viktig del av oppgaven.

Når det gjelder rettsgrunnlag er særlig FNs International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) samt International Convention on the Elimination on All forms of Racial Discrimination (ICERD) relevante for oppgaven. Det vil i hovedsak tas utgangspunkt i disse. Israel har signert begge konvensjoner.⁵ Andre særskilt relevante konvensjoner vil presenteres løpende i teksten på de områdene de gjør seg gjeldende. De offisielle engelske oversettelser benyttes gjennomgående i denne oppgaven da det ikke finnes autoriserte norske versjoner av lovteksten.

ICERD definerer begrepet rasediskriminering, og gjelder for diskriminering staten utfører overfor sine statsborgere. Definisjonen av rasediskriminering fremgår av artikkel 1 nr.1 og her defineres det som følgende:

“any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life”

Av denne definisjonen fremgår at det, for at det skal foreligge diskriminering for det første må være snakk om en “distinction” altså forskjellsbehandling, videre må de utsattes rettigheter være svekket – impaired, forskjellsbehandlingen må være gjort på et forbudt grunnlag “race, colour, descent” osv. Det foreligger imidlertid ikke et krav til *diskrimineringshensikt*.

Menneskerettighetene inngår i det bredere begrepet folkerett, slik at prinsippene for tolkning av folkerettslige konvensjoner gjør seg gjeldende også på dette området. Disse fremgår i hovedsak av Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, som er ansett for å oppstille de sedvanerettslige prinsippene om traktatolking. Denne er ansett for å gi uttrykk for internasjonal sedvanerett. Det fremgår av dens artikkel 31(1) at en traktat skal tolkes “in good faith”. Videre skal en traktat tolkes i samsvar med den “ordinary meaning” som er gitt

⁵ OHCHR, (u.å.) *Ratification of 18 International Human Rights Treaties*.

traktaten, altså etter ordlyden så vel som gjennom en systematisk tolkning med hele traktaten tatt i betraktning. Dette skal gjøres i lys av “the object and purpose”, altså etter traktatens formål. Artikkel 31(2) viser til at kontekstuell tolkning vil innebære traktatens fortale og vedlegg.

Ettersom problemstillingen gjelder diskriminering av en minoritetsgruppe innad i en stat finnes det lite internasjonal praksis som gjør seg direkte relevant, da det er stater som har søksmålskompetanse for den internasjonale domstolen (ICJ), ikke folkegrupper som sådan. Dette blir dermed i hovedsak en fremstilling som drøfter nasjonal lovgivning og rettspraksis opp mot internasjonale konvensjoner.

Jeg ønsker å bemerke at det vil gis en doms- og lovoversikt i litteraturlisten med lenke til de israelske lover og dommer som er nevnt i oppgaven. Dette fordi det ikke finnes én fullstendig database som inneholder oversatte rettsavgjørelser og lover. I den løpende tekst vil dommer benevnes med navn og henvisning til High Court of Justice (HCJ/CA) med sin aktuelle nummerreferanse. Israelske lover benevnes i teksten med engelsk navn og gregoriansk årstall.

1.4 Begrepsavklaring

1.4.1 Basic Laws

Staten Israel ble erklært selvstendig i 1948 etter at det britiske styret trakk seg fra Palestinamandatet i 1947. Dette markerer begynnelsen på Israel slik vi kjenner det i dag. Slik sett er staten relativt ny, og dette, sett i sammenheng med aktive konflikter og internasjonalt press, har ført til at landet enda ikke har en konstitusjon. Israel har derimot flere enkeltstående Basic Laws som omhandler grunnleggende rettigheter. Lovene tar sikte på å forme en konstitusjon i fremtiden.

Basic Laws kan anses som kvasikonstitusjonelle bestemmelser, og i det israelske rettssystemet har disse høyere rang enn formell lov. Dette fremgår av en dom fra Israels høyesterett, Bank Ha’Mizrahi Verdict (CA 6821/93). Her uttalte retten at “Basic Laws is of a higher normative level, it can only be changed by another Basic Law”. Basic Laws legger et grunnlag for ytterligere lovgivning.

For at en Basic Law skal bli vedtatt kreves det flertall av alle 120 representanter, noe som vil si over 60 representanter av 120,⁶ eller flertall av oppmøtte representanter gjennom alle høringene jf. Basic Law: The Knesset 1958 artikkel 46. For at en formell lov skal bli vedtatt kreves det derimot kun et flertall av *tilstedeværende* representanter ved siste høring.

1.4.2 Diaspora

Den jødiske befolkningen utenfor Israel blir omtalt som diasporaen. Begrepet ble opprinnelig brukt om jødernes spredning blant andre folkegrupper, men har senere også blitt brukt om andre folkegrupper. Når begrepet diaspora blir brukt, er det gjerne tale om ufrivillig å bo et fremmed sted, med en draging mot opprinnelseslandet. Det er således viktig å opprettholde kultur og tradisjoner innad i diasporaen.⁷ Begrepet diaspora vil i denne oppgaven bli brukt for å beskrive jødene som bor utenfor Israel, med unntak av de jødene som er bosatt på Vestbredden.

1.4.3 Israel

Når det i oppgaven skrives om Israel menes de områder som i hovedsak er internasjonalt anerkjent som Israel. Dette utelukker det okkuperte Vestbredden, Øst-Jerusalem og Golanhøyden, samt Gazastripen. Der det er relevant vil det bli presisert at det er andre områder det er tale om.

1.4.4 Knesset

Knesset er navnet på Israels folkevalgte nasjonalforsamling. Dette er den lovgivende makt, som har 120 representanter. Representantene omtales som MKs (Members of Knesset). Navnet Knesset kommer fra jødisk oldtidshistorie og representerer en tidligere religiøs forsamling bestående av 120 rabbinere.⁸

⁶ Ministry of Foreign Affairs. (2013). *Israel*.

⁷ Bente Groth, (2018), *Diaspora*.

⁸ Dag Leraand, (2018), *Knesset*.

1.4.5 Minoritetsgruppen: Arabere i Israel

I de fleste fremstillinger som omhandler den ikke-jødiske minoriteten i Israel skiller det mellom jøde og araber. Dette er en noe upresis betegnelse av folkegruppene, men jeg velger likevel for enkelhets skyld å bruke betegnelsen arabere om den aktuelle minoritetsbefolkningen i oppgaven.

For ordens skyld vises det her til at FN tidligere har fremsatt en arbeidsgruppe med formål om å drøfte spørsmålet om hvem som defineres som minoriteter. Denne definisjonen er generell og gjelder ikke kun for den spesifikke situasjonen. Her var det enighet om at en uttømmende definisjon ville vært lite hensiktsmessig. En definisjon som likevel kan fungere veiledende er Francesco Capotortis. Han deltok ved utarbeidelsen av konvensjonen og definerer minoriteter som grupper som er

“Numerically inferior to the rest of the population of a state; that are in a non-dominant position; whose members – being nationals of the state of residence – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.”⁹

Det kan kort slås fast at den arabiske gruppen i Israel oppfyller vilkårene i denne definisjonen og således er å regne som en minoritetsgruppe.

1.4.6 Palestinamandatet

I 1922 ble Palestina stadfestet av Folkeforbundet som britisk mandat. Mandatet gjaldt for det som i dag er Israel, Jordan, Gazastripen og Vestbredden. Mandatlovgivningen som ble gitt i denne forbindelse gjaldt for alle befolkningsgrupper i gjeldende område.¹⁰

⁹ OCHR, 2010, *Minority Rights: International Standards and minority rights*. s. 2.

¹⁰ Jørgen Jensehaugen, (2018), *Palestinas Historie*.

2 Forskjellsbehandling i lovgivningen

2.1 Introduksjon

Dette kapittelet vil redegjøre for lovgivningen slik den var før nasjonalstatsloven ble vedtatt, og peke på forskjellsbehandling som skjer gjennom lovgivningen. Spørsmålet er gjennomgående om det er tale om diskriminering.

Diskriminering er betegnelsen på usaklig forskjellsbehandling og viser til tilfeller av forskjellsbehandling som skjer på grunnlag av rase, religion, kjønn, seksualitet og lignende. CCPR sammen med ICERD oppstiller et klart forbud mot diskriminering. Forbudet er vidt og generelt og utpeker seg som svært sentralt blant menneskerettighetene.

Den sentrale bestemmelsen for dette kapittelet fremgår av CCPR artikkel 26. Bestemmelsen oppstiller et likhetsprinsipp og et diskrimineringsforbud. Det fremgår av artikkelen at

“All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

Det er sentralt å nevne forholdet mellom likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet. Det er bred aksept for at dette er to sider av samme sak. Sagt på en annen måte betyr likhet fraværet av diskriminering, og respekt for forbudet mot diskriminering vil skape likhet. Det vises også til definisjonen av diskriminering gitt i kapittel 1.4.5 jf. ICERD art.1.

I samsvar med ordlyden gjelder bestemmelsen for “[a]ll persons”. Dette gir den et bredt virkeområde og skiller ikke på individenes rettslige status. Videre tilsier den generelle ordlyden “the law” at bestemmelsen gjelder uten begrensning til saksområde og således gjelder den på både private og offentlige rettsområder. Dette fremgår også av FNs generelle kommentar 18.¹¹

Selv om formål og middel står mot hverandre utelukker ikke likhetsprinsippet at det kan innføres saklige grunnlag for forskjellsbehandling. Grensen for hva som utgjør saklig begrunnet forskjellsbehandling må trekkes gjennom internasjonal praksis. Likevel er noen vilkår, som blant annet rase og religion, i stor grad utelukket som saklig begrunnelse på

¹¹ UN CCPR General Comment 18, 10 November 1989. Avsnitt 12.

forskjellsbehandling. Det er antydnet i juridisk litteratur at det foreligger et hierarki når det kommer til diskriminering. Professor Hilary Charlesworth har gitt uttrykk for at internasjonal rett har utviklet et hierarki over former for diskriminering, herunder at diskriminering på grunnlag av rase ofte er ansett som mer alvorlig enn andre typer diskriminering.¹² Der det forskjellsbehandles på grunn av rase kan man dermed si at kravet til saklig grunnlag skjerpes ut fra alvorlighetsgraden. Det er allment akseptert at det skal mer til å anse forskjellsbehandling på grunn av rase som saklig og lovlig enn for eksempel forskjellsbehandling på grunn av alder.

CCPR sitt formål er å anerkjenne individets verdighet og jobbe for standarder som innad i staten gjør at enkeltindividet får oppfylt sine sivile og politiske rettigheter. Statene er forpliktet til å beskytte og sikre grunnleggende menneskerettigheter og foreta nødvendige administrative og rettslige midler for å beskytte rettighetene som fremgår av traktaten. Dette fremgår av konvensjonens art. 2. Artikkel 2 har vel å merke et virkeområde som begrenser seg til de rettighetene som fremgår av CCPR.

Israel har en minoritetsbefolkning som i hovedsak består av ikke-jødiske arabere, disse utgjør omtrent 20 % av Israels statsborgere.¹³ Med en arabisk minoritet i et land som stadig er i aktiv konflikt med arabiske land oppstår det vanskelige spørsmål rundt likebehandling av to befolkningsgrupper med ulike interesser både kulturelt og språklig sett, men også med tanke på familieband på tvers av landegrensene og etnisk tilhørighet. Disse ulike interessene som her nevnes gjør blant annet at arabiske statsborgere ikke avtjener militæret i Israel.¹⁴ En del av Israels lovgivning forskjellsbehandler som følge av dette den arabiske gruppen. Dette fremkommer blant annet eksplisitt i lovgivningen, men også gjennom lovtekst som tilsynelatende er nøytral, men som i kontekst av statens jødiske karakter har ulik virkning på gruppene.

Når det her er tale om forskjellsbehandling er det viktig å ta i betraktning landets jødiske karakter. Lovtekstene må leses i lys av de jødiske verdier staten er tuftet på. Det er dermed ikke slik at all forskjellsbehandling begrunnet i jødiske verdier nødvendigvis er

¹² Hilary Charlesworth, *Concept of Equality in International Law*, Huscroft, G and Rishworth, P (red.) *Litigating Rights*, 2002, s. 143.

¹³ Jewish Virtual Library, (u.å.) *Statistics regarding Israeli Arabs*.

¹⁴ UNHCR (13.02.2013) *Israel: Military service*.

diskriminerende. Diskrimineringen oppstår først når like tilfeller behandles ulikt uten saklig begrunnelse. Hva som er saklig begrunnelse beror på en konkret vurdering.

Forskjellsbehandling forklares som ekskludering, restriksjoner eller distinksjoner gjort mellom to grupper. Dette kan medføre diskriminering der grunnlaget for forskjellsbehandlingen ligger innenfor vilkårene som stilles opp i CCPR art. 26 jf. ICERD art.1. Når en gruppe foretrekkes fremfor en annen og det går på bekostning av andre, kan det være diskriminerende. Som Yorem Dinstein har uttrykt: “the discriminatory or equal treatment of one person must be measured by the relative treatment of somebody else”.¹⁵

Majoritetsbefolkningen i Israel, jødene, har gjennom tidene vært en utsatt gruppe som nå gjennom staten Israel søker å beskytte sin kultur. Dette er et sentralt aspekt i vurderingen av om det foreligger saklig grunn til diskriminering. Samtidig har Israel som stat et ansvar etter sine internasjonale forpliktelser til å ivareta minoritetsbefolkningen, noe som betyr at ivaretagelsen av jødisk kultur ikke i ethvert tilfelle kan skje på bekostning av minoritetsbefolkningen.

2.2 Statsborgerskap

2.2.1 Tildeling av statsborgerskap

Når det gjelder reguleringen rundt tildeling av statsborgerskap i Israel gjøres det forskjell på den arabiske og den jødiske befolkningen ved at arabere i hovedsak får statsborgerskap ved *jus soli* (territoriell tilknytning), mens jøder som hovedregel får statsborgerskap ved *jus sanguinis* (slektskap/blodsrettigheter). Noen av lovene på området er kritiserte for å være diskriminerende, og har vært mye diskutert rundt vedtakelsen av den nye nasjonalstatsloven og i forbindelse med retten til å returnere for arabiske flyktninger.¹⁶

Artikkel 26 i CCPR oppstiller et likhetsprinsipp og et diskrimineringsforbud som gjelder på tvers av “race”, “religion” og “national or social origin”. Der det forskjellsbehandles *uten saklig grunn* ut fra disse momentene er det å regne som ulovlig diskriminering.

¹⁵ Yorem Dinstein, *Discrimination and international Human Rights* (1985), sitatet er hentet fra Matthew C.R Craven *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1995, s.164.

¹⁶ Rachel G. Schultz (u.å.), *The Law of Return – An immigration policy to ensure a Jewish majority in the State of Israel*.

Spørsmålet videre er om lovgivningen som regulerer tilegnelsen av statsborgerskap er diskriminerende overfor den arabiske befolkningen i Israel.

Reglene om statsborgerskap reguleres i hovedsak av the Law of Return 1950 som fastslår at enhver jøde har rett på statsborgerskap i Israel, og gir samme rett til deres ektefeller, barn og barnebarn. Sammen med Citizenship law 1952 som gir statsborgerskap til nye immigranter, sikrer Law of Return at den jødiske majoriteten i landet opprettholdes. Tilsvarende rettigheter for arabere eller deres ektefeller eller etterkommere foreligger ikke.

Ved opprettelsen av staten i 1948 bodde det allerede en del arabere på territoriet, disse kan gjennom visse vilkår i Citizenship law artikkel 3 få statsborgerskap i Israel. Loven stiller vilkår i art. 3 a (1)-(3) om at vedkommende må ha vært registrert i Registration of Inhabitants Ordinance 5709, og må ha vært innbygger i Israel den dagen loven trådte i kraft, samt at han må ha vært på israelsk territorium fra den dagen staten ble opprettet til loven trådte i kraft. I forbindelse med opprettelsen av Israel flyktet de fleste araberne på grunn av krigen, og kan dermed ikke oppfylle vilkårene ettersom de ikke var i Israel, eller kunne komme inn i landet på det tidspunktet. Selv om loven tilsynelatende gir adgang til statsborgerskap for arabiske borgere har den fungert som et hinder for palestinske flyktninger til å returnere til sitt hjemland. Dette er en gruppe mennesker med sterk tilknytning til det territorium som nå er Israel, men som i motsetning til jøder fra diasporaen ikke får rett til statsborgerskap i israelsk lov. Her får den arabiske gruppen svekkede rettigheter på grunnlag av sin "race". Dette kan trekke i retning av at det foreligger diskriminering.

Det må på den andre siden legges vekt på at staten Israel ble opprettet som en jødisk stat, slik at dersom de åpnet for palestinske flyktninger på lik linje med jøder i diasporaen ville den jødiske majoriteten raskt forsvunnet. Det må herunder vurderes om dette er en saklig grunn til forskjellsbehandling.

For at det skal være tale om lovlig forskjellsbehandling må det for det første foreligge et mål om å oppnå et legitimt formål, og for det andre må kriteriene for forskjellsbehandling være rimelige og objektive. I ICJ-avgjørelsen South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa: Liberia v. South Africa) (second phase), hevdet Sør-Afrika at apartheidpolitikken var nødvendig for å nå formålet om velferd og sosial utvikling for innbyggerne på territoriet. Dommer Tanaka uttrykte det som etter hans mening var tolkning av internasjonal lov etter sedvane når det gjaldt diskriminering på grunnlag av rase. Her fant han at

forskjellsbehandling er tillat når det er rettferdig eller rimelig, noe som utelukker vilkårlighet. I det han konkluderte med at apartheid var fundamentalt urimelig og urettferdig vektla han motivet for det – dets *mala fides*. Her er det relevant å se på utviklingen av spørsmålet om diskriminering i praksis. En generell trend når det gjelder diskrimineringslovgivning har vært en bevegelse fra krav om diskrimineringshensikt for å kunne konstatere diskriminering, til anerkjennelse av diskrimineringens skadelige virkning. I utgangspunktet var ansvaret for diskriminering snevert og krevde hensikt om å diskriminere. Tendensen er at det nå er større fokus på den moralske skyld til den som diskriminerer enn på konsekvensen av diskrimineringen for ofrene.¹⁷

Det som kan trekkes ut fra dommen er at idet lovgivningen er gitt med formål å ekskludere den arabiske gruppen som hadde sitt liv på territoriet før opprettelsen av staten vil det ikke foreligge en saklig grunn til forskjellsbehandling. Her vil motivet være tilsvarende det fra dommen. Ivaretagelsen av det jødiske folk er som nevnt et sentralt aspekt, men det kan ikke veie opp for utestengelse av en etnisk gruppe.

Det kan imidlertid bemerkes at de jødiske verdiene ikke er til hinder for å oppstille krav for å få statsborgerskap ved søknad. Det som i tilfelle av overnevnte lover er diskriminerende er at to grupper med samme utgangspunkt – som er født og har sin familie på israelsk territorium, får eller ikke får statsborgerskap på grunnlag av etnisitet.

Ut fra dette er deler av lovgivningen som regulerer tilegnelse av statsborgerskap diskriminerende.

2.2.2 Familiegjenforening

Det neste som skal vurderes er et mye omdiskutert tillegg til Citizenship law som gjelder familiegjenforening.

I 2003 ble det vedtatt et midlertidig tillegg til Citizenship law som fremdeles er gjeldende. Tillegget forbyr familiegjenforening i tilfeller der en av ektefellene er israelsk statsborger og den andre bor i de okkuperte områdene eller Gaza. I praksis gjelder dette nesten bare arabiske statsborgere i Israel. Tillegget ble utvidet i 2007 til også å omfatte borgere av Syria, Libanon

¹⁷ Denise G. Réaume, (16.01.2007) *Harm and Fault in Discrimination Law*. s. 350.

og Iran.¹⁸ Følgene av dette er at arabiske familier lever i frykt for å bli atskilt, eller utvist i de tilfeller de hvor ektefellen avventer svar på søknad, noe som står i motsetning til landets jødiske borgere som gjennom Law of Return blir begunstiget som følge av sin etnisitet/religion.

Av tillegget er særlig avsnitt 2 interessant. Det fremgår av dette at

“the Minister of the Interior shall not grant the inhabitant of an area citizenship on the basis of the Citizenship law and shall not give him a license to reside in Israel on the Basis of the Entry into Israel Law, and the Area Commander shall not grant a said inhabitant, a permit to stay in Israel, on the basis of the security in the area”.

Det skal vurderes om Israels midlertidige forbud mot familiegjening er diskriminerende. Det fremgår av ICERD artikkel 5 første ledd en rett til “without discrimination [...] to equality before the law” herunder jf. artikkel 5. d (iv) “the right to marriage and choice of spouse”. Dette innebærer en rett til å fritt velge ektefelle uten hensyn til etnisitet eller rase, samt et krav om at alle stilles likt for loven. ICERD regulerer ikke direkte familiegjening, men FNs komité som behandler saker som ligger innenfor ICERD har i en rapport fra 2003 tatt opp dette midlertidige tillegget og vurdert det mot ICERD artikkel 5, og vist til at Israel burde revurdere tillegget og finne sikkerhetstiltak på en “non-discriminatory basis”.¹⁹

Det er imidlertid viktig å se på bakgrunnen for tillegget. En periode før vedtakelsen av amendment no.9, hadde over 100 000 palestinske menn benyttet retten til familiegjening i Citizenship Law for å skaffe seg oppholdstillatelse og statsborgerskap ved å gifte seg med arabisk-israelske kvinner, altså i mange tilfeller proforma ekteskap. Myndighetene anså det som en sikkerhetstrussel. Israelsk høyesterett lot i *Adalah et al. v. The Minister of Interior and the Attorney General (HCJ 7052/03)*, lovtillegget stå, (dissens 6-5), men gjorde det klart at dette utelukkende var basert på sikkerhetsmessige hensyn og at de ville slå ned på bestemmelsen om den ble gjort permanent.

I dette tilfellet er det nasjonaliteten til ektefellen som i gjeldende tilfeller er borger av et land som er å regne som fiendtlig stat, slik at dersom en jødisk statsborger i Israel var gift med en syrer ville samme regel gjort seg gjeldende for denne. Forbudet rammer likevel i praksis de arabiske borgerne av landet.

¹⁸ Adalah, (u.å.) *Discriminatory Law Database – Citizenship Law*.

¹⁹ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (March and August 2003). *Decision 2 (63) Israel*. s. 18.

I en avgjørelse fra FNs Human Rights Committee: Vjatseslav Borzov v. Estonia, sak nr. 1136/2002, ble spørsmålet om nasjonal sikkerhet kunne rettferdiggjøre statens forskjellsbehandling av klageren som var av russisk opprinnelse behandlet. Domstolen fant at det må foreligge rimelige og objektive kriterier samt et legitimt formål for å foreta forskjellsbehandling. Klagers militære bakgrunn gjorde at han mottok pensjon fra det russiske militæret, noe som sammen med det faktum at han fikk oppholdstillatelse i Estland gjorde at han ikke vant frem.

Sikkerhetsmessige hensyn kan altså legitimere forskjellsbehandling i visse tilfeller. Med tanke på at Israel er i aktiv konflikt med samtlige av statene forbudet retter seg mot, vil det ut fra dette kunne utgjøre en saklig grunn til forskjellsbehandling. Det er likevel sentralt om middelet står i rimelig forhold til målet.

Selv om Israel begrunner tillegget med at det foreligger trusler mot nasjonens sikkerhet har det kun vært vist til 23 stykker blant flere tusen mennesker som har brukt retten til familiegjenforening på en slik måte at det er en trussel for statens sikkerhet, gjennom bl.a. deltakelse i terrorhandlinger. Av dommen fremgår at med deltakelse menes utføring av terrorangrep, hjelp til å skaffe utstyr, hjelp til å få folk inn i landet over grensene samt rekruttering.²⁰ Det som skiller FN-avgjørelsen fra tilfellet i Israel var at det ble foretatt konkrete vurderinger av søknad om statsborgerskap, mens det i Israel er vedtatt et generelt forbud som hindrer alle fra de nevnte områdene å få statsborgerskap og oppholdstillatelse i landet. At det kun er tale om 23 konkrete tilfeller gjør bestemmelsen uforholdsmessig sammenlignet med sikkerhetstrusselen ettersom bestemmelsen rammer en så stor gruppe mennesker.

Ved at jøder og arabere ikke stilles likt for loven når det gjelder valg av ektefelle og familiegjenforening er det tale om forskjellsbehandling på grunn av "race" og det er således å regne som diskriminerende.

Ut fra dette konkluderes det med at det foreligger diskriminerende lovgivning på rettsområdet for statsborgerskap.

²⁰ Adalah briefing paper, (March 2005). Avsnitt 3 d.

2.3 Språk

Her skal det vurderes om den arabiske befolkningen i Israel diskrimineres når det gjelder språklige rettigheter. Det fremgår av CCPR art. 27 at

“In those states in which ethnic, religious, or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.”

Bestemmelsen forplikter stater til å avholde seg fra å gjøre inngrep i rettighetene til “minorities”. Som tidligere nevnt, kan den arabiske befolkningen i Israel defineres som en minoritet i samsvar med bestemmelsen. Dette fremgår også av en dom fra Israels høyesterett, *Adalah et al. v. Municipality of Tel Aviv Jaffa et al.* (HCJ 4112/99), den arabiske befolkningen blir omtalt som minoritet og deres spesielle tilknytning til landet anerkjent.

Bestemmelsens ordlyd er passivt formulert men FN har i sin generelle kommentar nr. 23 uttalt at bestemmelsen likevel anerkjenner eksistensen av en rett og at positive særtiltak kan være nødvendige for å sikre disse rettighetene. Videre i denne kommentaren uttales det at selv om rettigheten er individuell gjelder den på den måten at en minoritetsgruppe skal kunne ivareta sin kultur og sitt språk som gruppe.²¹

Det vil være relevant å se CCPR art. 27 i sammenheng med art. 26 som oppstiller et likhetsprinsipp.

Omtrent 20% av befolkningen i Israel har arabisk som morsmål.²² Hebraisk og arabisk har vært sentrale språk i Israel helt fra opprettelsen av staten. Ved det britiske mandat i Palestina ble det fastslått i mandatets lovgivning artikkel 22 at “English, Arabic and Hebrew shall be the official languages of Palestine.”²³ I tillegg er det gitt i Palestine Order of Council 1922 artikkel 82 at “[a]ll Ordinances, official notices and official forms of the Government and [...] of local authorities and municipalities [...] shall be published in English, Arabic and Hebrew.”²⁴ Det er i artikkelteksten ikke eksplisitt uttrykt at disse skal være offisielle språk, men overskriften er “Official languages”, slik at det ut fra en kontekstuell tolkning sett i

²¹ UN CCPR General Comment No. 23, 8 April 1994. Avsnitt 6.1.

²² Central Intelligence Library, (2019) *population – languages*.

²³ Jewish Virtual Library, (u.å.) *Text of the Mandate*.

²⁴ United Nations, *The Palestine Order in Council, the question of Palestine*, 1922.

sammenheng med den praksis som ble ført, er grunnlag for å fastslå at arabisk var å regne som offisielt språk under mandattiden.

Selv om det britiske mandat ble oppløst i 1947 i forbindelse med opprettelsen av staten Israel, ble det bestemt at mesteparten av mandatlovgivningen skulle fortsette å gjelde såfremt den ikke stred imot senere nasjonal lovgivning.²⁵ I 1948 valgte israelske myndigheter å fjerne engelsk fra listen over offisielle språk, slik at arabisk og hebraisk ble stående igjen som de offisielle språk.

Likevel har hebraisk gjennom senere formell lovgivning fått høyere status enn arabisk i Israel. Uten at det, før nå, er gitt en egen lov som sier noe om offisielt språk, har det gjennom praksis i domstolene, samt lovgivning på ulike områder, vært hebraisk som i realiteten har vært det offisielle språket. Et illustrerende eksempel er Interpretation law fra 1981 som viser til at ikrafttredelsen av en lov ikke avhenger av at den publiseres på begge språk. Det fremgår av lovteksten at “The binding text of any law is the text in the language in which it was enacted”. Lovene i Israel blir i hovedsak skrevet på hebraisk og det kan ta tid før de oversettes til arabisk.

Det er her interessant å vise til en avgjørelse fra høyesterett når det gjelder arabisk-språklige minoriteters rettigheter til å bruke sitt morsmål. Avgjørelsen gjelder teksting av skilter, spesielt i det de omtaler som “mixed cities”, byer som består av både arabiske og jødiske innbyggere.

Avgjørelsen det er tale om er Adalah et al. v. Municipality of Tel Aviv Jaffa et al. Saken ble avgjort av tre dommere – hvorav én dissenterte, og de to som utgjorde flertallet skrev avvikende domsgrunner. Avgjørelsen fastslår at offisielle veiskilt i “mixed cities” i Israel må inkludere arabisk. Dette gjelder alt innenfor den kommunale jurisdiksjon ikke bare der det er komplette arabiske eller blandede nabolag. Det som her er av størst betydning er dommer Baraks domsgrunn. Det konkrete spørsmålet i saken gjaldt pliktene til de lokale myndighetene i blandede byer når det gjelder på hvilket språk kommunale skilter er skrevet.

Artikkel 82 fra mandatreguleringen tilsier at det foreligger visse plikter for kommunale myndigheter. Retten antok at kravene i Palestine Order of Council art.82 ikke hadde blitt innfridd, og vurderte om andre sentrale normative kilder påvirket den rettslige statusen til

²⁵ Miriam Shalem. (30.12.2015), *The Status of Arabic in the State of Israel*.

arabisk. Retten indikerte at en ytterligere, mer generell og abstrakt kilde til pliktene staten har når det gjelder språk, er funnet i de grunnleggende verdiene til Israel som et jødisk og demokratisk land, inkludert retten til “human dignity” jf. Basic law: Human Dignity and Liberty 1992.

På spørsmålet om dette ga kollektive og ikke bare individuelle rettigheter, og om det var domstolen som skulle skape en slik rettighet går domsgrunnene i ulike retninger. Flertallet av dommerne, og spesielt Chief Justice Barak, etablerte rettigheten til omfattende beskyttelse og status for språket til den arabiske minoriteten i Israel. Ut fra Baraks domsgrunner utgår denne rettigheten fra statens grunnleggende verdier og den grunnleggende retten til menneskelig verdighet (jf. Basic Law: Human Dignity and Liberty). I tillegg kom dommer Barak med et viktig poeng. Han pekte på spørsmålet om hvorfor den nevnte linken mellom språk og menneskelig verdighet ikke gir krav på lignende beskyttelse for andre språk som brukes av nye immigranter i Israel.

“This leads to another question: what makes the Arabic language so unique and why is its status different from other languages – other than Hebrew – which Israelis speak? Should we not be concerned that residents of other cities, among them minority groups who speak other languages, will demand that the signs posted in their cities contain their language? My answer would be no, due to the fact that other languages are not like Arabic. Arabic is unique for two reasons. First, Arabic is the language of the largest minority group in Israel which has dwelled here for a long time. This language characterizes the history, culture and religion of the Arab minority in Israel. This is the language of citizens, who, despite the Arab-Israeli conflict, wish to remain in Israel as loyal citizens with equal rights through respect of their language and culture. The desire to guarantee the peaceful coexistence of the children of Abraham, our father, through mutual tolerance and equality justifies the recognition of the use of Arabic on municipal signs in cities containing a sizable Arab population (between 6% - 19% of the population) alongside the country’s main language, Hebrew” (avsnitt 25).

Ved dette anerkjente og tydeliggjorde Barak for første gang den arabiske minoritetens tilhørighet til Israel og status som landets “minority”. Dette har vært sentralt for den arabiske befolkningen med hensyn til kollektiv beskyttelse av deres rettigheter som minoritetsgruppe.

Ut ifra dette synes det å foreligge en særskilt beskyttelse overfor det arabiske språk i Israel. Frem til Nation State Law tyder det på at arabisk ut fra gjeldende rett, i teorien har vært ansett som offisielt språk.

Det arabiske språket i Israel synes likevel med tiden i praksis å ha fått lavere status enn hebraisk. Dette betyr likevel ikke at det foreligger et brudd på CCPR art. 27 som oppstiller en rett for minoriteter til å bruke sitt eget språk.

Bestemmelsen innebærer en rettighet til å praktisere sitt språk innad i minoritetsgruppen. Slik sett foreligger det ikke diskriminering i lovgivningen som er presentert over.

2.4 Eiendom

Det skal vurderes om lovgivningen er diskriminerende når det kommer til tilgang til eiendom for Israels arabiske statsborgere.

CCPR artikkel 26 viser til at alle er “equal before the law” og at diskriminering på grunn av “race” eller “religion” er forbudt. Det vises til tolkningen over i 2.1. og 2.2.

Eiendomsrettighetene i Israel er et omdiskutert emne, fordi det gjøres tydelig forskjell på den jødiske befolkningen og den arabiske. Basic Law: Israel Land 1960 tillegger store deler av landområdene i staten til organisasjonen Jewish National Fund (JNF), the Development Authority og staten selv, og fastslår at eierforholdene til disse landområdene ikke kan overføres annet enn mellom de tre nevnte enhetene. Her må det nevnes at JNF kun leier ut land til jøder. Dette fremgår av JNFs formål og praksis,²⁶ samt Jewish National Fund law 1953, som tillegger JNF formålet å eie og leie ut land til det jødiske folk.

På dette rettsområdet foreligger det flere lover som gjør det vanskelig for den arabiske befolkningen i Israel å eie og leie eiendom. Herunder er det sentralt å nevne National Planning and Building Act 1965. Dens artikkel 157A forbyr kommunale selskaper å koble bygninger som mangler tilstrekkelig byggetillatelse på strøm, vann og telefonnettverk. Lovbestemmelsen er tilsynelatende nøytral men fungerer i praksis som en bestemmelse som hindrer arabiske beduinsamfunn tilgang til disse godene. De manglende byggetillatelsene skyldes at områdene det gjelder ikke er avsatt til boliger, til tross for at de har vært bebodd helt siden opprettelsen av staten.²⁷

²⁶ Jewish National Fund, (u.å), *our vision*.

²⁷ Eyal Benvenisti, og Dahlia Shaham, 2004, *Facially Neutral Discrimination and the Israeli Supreme Court*. s. 692.

Når det gjelder subsidier fra staten relatert til eiendom, har staten valgt en tilsynelatende nøytral linje – de finansierer områder de anser for å være under utvikling. Dette utgår fra Encouragement of Capital Investment act 1959. Ettersom Israel anser seg som et jødisk land tilgodeser de i all hovedsak områder med jødiske bosetninger. Innad i Israel bor gjerne jøder og arabere i hver sine områder, og historisk sett har kun et lite fåtall av de arabiske bosetningene mottatt subsidier fra staten.²⁸

Innenriksministeren har myndighet til å begrense utbygging av nabolag og opprette nye nabolag innad i byene for å sikre etnisiteten i et område. Dette gjør at det er store forskjeller på jødiske og arabiske områder. Ministeren har blitt kritisert for budsjettene, som har som formål å vedlikeholde utvikling og infrastruktur i eksisterende kommuner. Budsjettene blir utgitt separat til arabere, drusere og jøder, og den statlige kontrolløren har funnet at disse budsjettene er utdelt uten hensyn til nåværende utviklings- og vedlikeholds nivå. Dette resulterer følgelig i forskjellsbehandling mellom gruppene, og medfører store forskjeller blant nabolagene, hvor de jødiske er i betraktelig bedre stand enn de arabiske.²⁹

CCPR artikkel 26 oppstiller et likhetsprinsipp som innebærer at de materielle bestemmelsene skal gjelde likt for alle. Det vil si at likhetsprinsippet gjør seg gjeldende overfor borgere i samme situasjon – i dette tilfellet vil det si israelske statsborgere uavhengig av rase eller religion. Dette gir ikke en rett til fullstendig likebehandling, men en rett til å ikke bli diskriminert mot på usaklige eller vilkårlige måter. Når det gjelder salg og utleie av land jf. Basic Law: Israel lands er JNF konsekvente i at de kun selger og leier ut til jøder med grunnlag i statens jødiske karakter og ønsket om å opprettholde denne. Konsekvensen i disse handlingene kan på en side tilsi at det ikke foreligger diskriminering. Samtidig, ettersom JNF forvalter så store deler av israelsk eiendom blir dette systematisk utestengelse av arabere, som igjen fører til at det blir vanskelig for dem å leve i Israel i det hele tatt.

Basic Law: Israel Lands diskriminerer ved fordeling av eiendom til tredjeparter som utelukkende leier ut til etnisk og religiøse jøder, dette utelukker dermed arabere. National Planning and Building Act, samt Encouragement of Capital Investment Act er indirekte

²⁸ David Kretzmer, (1990), *Westview special studies on the Middle East* s. 107.

²⁹ Benvenisti E, Shaham, D. (2004). s. 688. Artikkelen viser til *State Comptroller Report 53, 2003*, den primære kilden er ikke tilgjengelig på engelsk.

diskriminerende overfor den arabiske befolkning ved at de gjennom sin tilsynelatende nøytrale ordlyd tillater myndighetene å forskjellsbehandle vilkårlig på grunnlag av rase.

2.5 Oppsummering

Ut fra fremstillingene over fremgår at deler av lovgivningen slik den er i dag forskjellsbehandler arabere og jøder, i noen tilfeller gjennom tilsynelatende nøytral lovgivning, som gjennom statens grunnleggende verdier og prinsipper kan tolkes til ulempe for den arabiske minoritetsgruppen i Israel, i andre tilfeller ved at den eksplisitt tilgodeser jøder på bekostning av arabere.

Israel har en av verdens prosentvis største minoritetsgrupper, og har et ansvar ut ifra sine internasjonale forpliktelser til å ivareta denne minoriteten. Som en demokratisk stat, har Israel tatt del i utviklingen som skjer på folkerettens og menneskerettighetenes område og må gjennom statens handlinger ivareta sitt folk ut fra deres rettslige status som statsborger av landet, og ikke basert på etnisitet og religion.

Prinsippene om likhet og forbudet mot diskriminering legger grunnlaget for konseptet menneskerettigheter, og er en del av kjernen av menneskerettigheter som i de fleste demokratiske land i dag har fått semikonstitusjonell status. Dette er en viktig verdi i et demokratisk land. Gjennom den lovgivningen som nå ligger til grunn i Israel, kan det se ut til at staten ikke opprettholder alle sine internasjonale forpliktelser.

3 Domstolenes standpunkt

3.1 Introduksjon – domstolene i Israel

De alminnelige domstolene i Israel har jurisdiksjon over alle andre saker enn dem som angår statlige organisasjoner og ansatte. Her fungerer Magistrate Courts som første instans, District Courts som andre instans og High Court of Justice som tredje og siste instans. Det er High Court of Justice som i oppgaven blir omtalt som høyesterett, og avgjørelsene derfra som følgelig er det mest relevante i den videre fremstilling.

Israels rettssystem er nær engelsk rett og således innenfor *common law* tradisjonen. Noen rettsområder i israelsk rett er nesten fullstendig bestående av domstolskapt rett. Dermed har høyesterettsavgjørelsene i seg selv status som hovedkilden til en del israelsk administrativ rett. Mangelen på konstitusjon har påvirket utviklingen av administrativ og konstitusjonell rett betydelig. Professor Itzhak Zamir har uttalt:

“In Israel, administrative law is, in a sense, more than just administrative law. It accounts for many of the norms and values which make Israel a free society governed by the rule of law. In many countries, this may be attributed to constitutional law. In Israel, however, in the absence of a written constitution, basic principles such as the rule of law, equality before the law, and fair government originated in administrative law, mainly through judicial review of administrative action”³⁰

Konstitusjonell rett i Israel har altså ifølge Zamir i stor grad utviklet seg gjennom prinsipper fra rettspraksis. høyesterett har utviklet omfattende rettspraksis for å håndtere balansen mellom grunnleggende rettigheter og statens interesser.

Tendensen i Israels høyesterett synes fra denne avgjørelsen og med innsettelsen av Aharon Barak som justitiarius, samt vedtakelsen av Basic Law: Human Dignity and Liberty å være at de nærmer seg stadig mer bruk av et kollektivt likhetsprinsipp. I Ha’Mizrahi-avgjørelsen (jf. kapittel 1.4.1) fastslo domstolen sin myndighet til å overstyre lovgivning fra Knesset.³¹ Dette er foreløpig ikke blitt gjort, men i forbindelse med nasjonalstatsloven er det reist et søksmål med sikte på å få høyesterett til å oppheve loven.³²

³⁰ Sitatet er hentet fra Michael Tamir, (2006) Hauser Global Law School Program – *A Guide to Legal Research in Israel*, avsnitt 3.2.2. Primærkilden Itzhak Zamir *Administrative Law* er ikke funnet tilgjengelig på engelsk.

³¹ Erin F. Delaney, Rosalind Dixon, *Comparative Judicial Review*, Massachusetts 2018, s. 157.

³² Adalah Petition to the High Court of Justice H CJ 5866/18.

3.2 Høyesterett: rolle og standpunkt

Den konfliktfylte situasjonen i Midtøsten plasserer domstolene i en krevende posisjon. Domstolens sentrale oppgave er å balansere hensynet til nasjonal lovgivning mot hensynet til internasjonal rett.

Minoritetsgrupper står ofte i fare for ikke å få ivaretatt sine interesser. I land som Israel hvor regjeringen velges demokratisk og basert på flertall, uten krav om kvotering fra minoritetsbefolkningen, blir det ofte slik at majoritetsbefolkningens interesser overgår minoritetenes. Minoritetsgruppen har således lite politisk påvirkning. Dermed blir det domstolens oppgave å sørge for at rettighetene til denne gruppen blir tilstrekkelig ivaretatt.

Israels høyesterett er med på å sette en universell standard for tolkning og anvendelse av folkerettslige bestemmelser. Som vist i forrige kapittel foreligger det lovgivning i Israel som er å anse som diskriminerende, noe som gjør det interessant å studere hvordan høyesterett forholder seg til lovgivningen både nasjonalt og internasjonalt.

En illustrerende sak, som viser at høyesterett setter demokratiske verdier høyt, er en sak som gjelder minoritetsbefolkningens representasjon i det offentlige arbeidslivet. Høyesterett har gjort det klart i spørsmål som gjelder forskjellsbehandling at “there has been an increase in the importance of statistical evidence.” (avsnitt 21). Dette var førstvoterendes uttalelse i dommen *Israel Woman Network v. Government of Israel* (HCJ 453/94). Herunder er det som må vurderes forholdet mellom medlemmer av det minoritetssamfunnet som anser seg, eller er diskriminert i statlige stillinger, og tallet på potensielle minoritetskandidater for disse stillingene. Her har også retten tydeliggjort at plikten til tilstrekkelig representasjon innebærer aktive handlinger, altså positiv diskriminering til fordel for minoritetene i situasjoner hvor de likevel er noe mindre kvalifiserte enn søkere fra majoritetsbefolkningen – såfremt de er kvalifiserte *nok* til å kunne inneha stillingen. Det fremgår av dommen at “an act of affirmative action, designed mainly to correct a specific injustice, is likely to serve a general purpose of realizing the principle of equality.” (avsnitt 25). Kravet om aktive handlinger samsvarer godt med det som fremgår av Israels internasjonale forpliktelser i blant annet CCPR.³³

Retten har også uttalt at det foreligger krav til tilstrekkelig representasjon for arabere i offentlige tjenester. Retten kalte dette for “[an obligation] according to the doctrine” som

³³ Se blant annet UN CCPR General Comment no. 23. Avsnitt 6.1.

gjelder for hele den offentlige sektor, jf. *Association for Civil Rights in Israel v. State of Israel, Minister of National Infrastructures, Minister of Finance (HCJ 6924/98)*. Her fremgår at plikten også gjelder for deler “outside of the government mechanism, similar to other public councils, investigative committees, administrative tribunals and more”. Videre fremgår at

“The question of what constitutes appropriate representation in a specific entity is dependent, *inter alia*, on the substance of the entity, including the practical importance of the entity in terms of the group entitled to appropriate representation. Accordingly, it appears that the importance of representation and the force of representation in the Israel Lands Council are greater as to members of the Arab population than as to, for example, people with disabilities. The Government and the ministers that relate to the matter are to also bring this consideration into account in the process of appointing members to the Council.” (s.23)

Her ser vi igjen bruk av proporsjonalitetsprinsippet i høyesterett. De nevnte avgjørelsene viser at det er tydelig at høyesterett tillegger araberne en spesiell stilling i Israel.

Som vist i kapittel 2, legger lovgivningen i noen tilfeller til rette for at diskriminering kan foregå. Spørsmålet i denne delen er følgelig hvordan domstolene jobber for å unngå eller opprettholde disse lovene og denne praksisen.

Professor Eyal Benvenisti og Dalia Shaham gir et interessant perspektiv på høyesteretts posisjon og rolle i det israelske samfunn. De forklarer det slik at domstolen har valgt en fargeblind linje, hvor fokuset er på prinsippet om likhet, og ikke på rase. De mener at domstolen med dette har valgt en tilsynelatende nøytral linje. Benvenisti og Shaham forklarer at høyesterett gjennom tidene har anerkjent likhetsprinsippet som noe av det mest grunnleggende i israelsk lov. De viser til at bevisbyrden for anklager som gjelder diskriminering ligger på saksøker, som må vise at det er hans medlemskap i gruppen, heller enn lovens nøytrale kriterium som legger grunnlaget for den aktuelle politikken. Dette er ifølge forfatterne et negativt utgangspunkt for arabernes rettslige stilling i Israel.³⁴

En sak som illustrerer det forfatterne av artikkelen kaller fargeblind metode, er *Committee for the Defence of the Expropriated Lands of Nazareth v. Minister of Finance (HCJ 30/55)*. Saken omhandlet ekspropriasjon av eiendom nær den arabiske byen Nasaret i 1952. Retten pekte på at det faktisk at alle områdene saken gjaldt var eid av arabere ikke var nok til å fastslå at det forelå diskriminering på grunnlag av rase. Retten fant at de aktuelle landområdene var ekspropriert på grunn av beliggenhet, ikke på grunn av eierskap. For at saksøker skulle ha

³⁴ Benvenisti, E og Shaham, D, (2004) s. 699.

vunnet frem måtte de ha bevist at formålet med ekspropriasjonen var å diskriminere på grunnlag av eierskap.³⁵

Videre vises det til *Wattad v. Minister of Finance (HCJ 200/83)*, som gjaldt myndighetenes innsats i å legalisere en praksis hvor ultra-ortodokse jøder som ikke tjente i militæret fikk økonomiske fordeler. Daværende lovgivning ga ikke adgang til økonomiske fordeler til ultra-ortodokse jøder som ikke tjente i militæret på grunn av religiøse studier. Myndighetene bestemte likevel at disse jødene skulle bli gitt slike fordeler tilsvarende det de som tjente i militæret fikk. Arabere mente at dette var diskriminerende praksis ettersom tilsvarende fordeler ikke ble gitt dem selv om de heller ikke fikk utføre militærtjeneste i Israel. Ved søksmålet ble det klart for statsadvokaten at slik praksis ikke kunne stå seg juridisk, fordi det ikke fantes noen forklaring på hvorfor kun jøder fikk dra nytte av denne praksisen. Dermed ble det utarbeidet en ny begrunnelse for praksisen som viste til at ultra-ortodokse jøder fikk disse fordelene fordi de viet all sin tid til å studere bibelen og dermed ikke hadde inntektsgivende arbeid utenom. Retten godtok denne begrunnelsen ettersom staten Israel har en klar interesse i å beskytte det ultra-ortodokse samfunnet hvis eksistens har vært truet under Holocaust og i senere tid av sekulariseringen. Retten fant her ikke at myndighetene hadde noen intensjon om å diskriminere på grunnlag av rase.³⁶

Her illustreres den særlig utfordrende balansen mellom Israels jødiske verdier og et generelt likhetsprinsipp. Høyesterett begrunner forskjellsbehandlingen med viktigheten av å ivareta den jødiske kultur og tradisjon i den jødiske staten Israel, samtidig som den arabiske gruppen og den ultra-ortodokse ikke nødvendigvis har det samme utgangspunktet i spørsmålet om en slik rettighet. Det kan ses på den måten at det ikke er diskriminering fordi den arabiske gruppens rettigheter ikke svekkes ettersom de har andre muligheter for økonomisk inntekt, samt at det foreligger et legitimt formål om å ivareta den ultra-ortodokse jødiske delen av befolkningen. Her har altså høyesterett brukt de statlige verdiene til å understøtte sin argumentasjon og fremheve det staten er tuftet på.

En sak som gikk i motsatt retning er *Kaadon v. Ministry of Land Administration (HCJ 6698/95)* der retten avgjorde at ekskluderingen av en arabisk familie fra en Kibbutz var ulovlig. I dommen var det umulig for retten å benytte seg av den nevnte fargeblinde

³⁵ Hentet fra Benvenisti og Shaham (2004) s. 702.

³⁶ Hentet fra Benvenisti og Shaham (2004) s. 701.

fremgangsmåten fordi organisasjonen åpent innrømte at de avviste familien på grunnlag av deres arabiske etnisitet.

En sentral utvikling hos høyesterett er proporsjonalitetsprinsippet. Benvenisti og Shaham kaller dette for presumsjonen for demografisk likhet.³⁷ Med dette mener de at fordeling av offentlige goder må være basert på prosentandelen av befolkningsgrupper i det aktuelle tilfellet. Dette kan best forklares ved hjelp av dommen *Adalah v. Ministry of Religious Affairs* (HCJ 1113/99), hvor retten fant at fordeling av offentlige goder – i dette tilfellet ressurser til gravplasser - måtte bli gitt tilsvarende prosentandel av hvert religiøse trossamfunn i befolkningen.

I en senere avgjørelse fra desember 2001, *Committee of Heads of Local Arab Councils in Israel v. Ministry of Construction* (HCJ 727/00) avviste retten et søksmål fra arabiske kommuner som gjaldt Ministry of Housing sitt program om vedlikehold og renovering av fattige områder i landet. Aktuelle områder ble angivelig valgt på bakgrunn av tilsynelatende nøytrale kriterier, som likevel resulterte i ekskludering av en stor del arabiske områder ansett som fattige av Central Bureau of Statistics. 43 av 48 arabiske områder ble ekskludert, mens alle de jødiske områdene ble inkludert. Ministry of Housing anerkjente den diskriminerende effekten av sin politikk og understreket at programmet som helhet var under revurdering. Retten påpekte at hvis programmet skulle fortsette, burde de fordele 20% av budsjettet til den arabiske sektoren for å gjenspeile den arabiske delen av befolkningen. Dette er med på å bekrefte en endring i retning av fokus på proporsjonalitet hos domstolen.

3.3 Oppsummering

Med disse avgjørelsene har jeg forsøkt å vise høyesteretts posisjon i det israelske samfunnet. Som domstol i et konfliktpreget område er det spesielt utfordrende og viktig å sørge for rettferdig og riktig rettsanvendelse. Israels høyesterett har lagt seg på linje med internasjonale konvensjoner og det er vanskelig å finne tilfeller av direkte diskriminering mot minoritetsgruppen. Selv om noen juridiske forfattere mener at rettens nøytrale tilnærming vanskeliggjør diskrimineringsanklager, er domstolen gjennomgående klar i sin rettsanvendelse. Det er likhetsprinsippet som ligger til grunn for mange av avgjørelsene på området, i senere tid kombinert med et proporsjonalitetsprinsipp som aktivt er med på å sikre

³⁷ Benvenisti, E og Shaham, D, 2004 s. 702.

arabernes rettigheter i staten Israel. Med en politikk som fører lovgivningen i en retning som ikke nødvendigvis samsvarer med internasjonal rett, settes domstolen i en utfordrende posisjon. Det synes likevel at høyesterett klarer å ta standpunkt uavhengig av lovgivers posisjon, og at de sørger for en rettferdig og ikke diskriminerende anvendelse av gjeldende rett.

4 The Nation State Law

4.1 Introduksjon

I dette kapitlet skal jeg undersøke om hele eller deler av nasjonalstatsloven strider mot forbudet mot diskriminering slik dette fremgår av internasjonale konvensjoner. Drøftelsen bærer preg av at bestemmelsen er ny og at det ikke foreligger noe særlig praksis rundt den.

Mange vil si at vedtakelsen av nasjonalstatsloven var et definerende øyeblikk for staten Israel. Gjennom uavhengighetserklæringen ble staten i ånd og verdier definert som en jødisk stat, og dette har ligget til grunn alle de senere år. Med nasjonalstatsloven er disse verdiene nå lovfestet med konstitusjonell rang, noe som har avgjørende betydning for statens virksomhet fremover. Vedtakelsen av denne loven har som formål å supplere tidligere Basic laws med sikte på å kunne forme en konstitusjon.

Bestemmelsens ordlyd er som følger:

BASIC LAW: ISRAEL - THE NATION STATE OF THE JEWISH PEOPLE

1. Basic Principles

- (a) The Land of Israel is the historical homeland of the Jewish people, in which the State of Israel was established.
- (b) The State of Israel is the nation state of the Jewish People, in which it realizes its natural, cultural, religious and historical right to self-determination.
- (c) The exercise of the right to national self-determination in the State of Israel is unique to the Jewish People.

2. State Symbols

- (a) The name of the State is "Israel".
- (b) The State flag is white, with two light-blue stripes close to the edge, and a light-blue Star of David in its centre.
- (c) The State emblem is a seven-branched menorah with olive leaves on both sides, and the word "Israel" at its base.
- (d) The State anthem is "Hatikvah".
- (e) Details regarding the State symbols shall be determined by law.

3. State Capital

Jerusalem, complete and united, is the capital of Israel.

4. Language

- (a) Hebrew is the State language.
- (b) The Arabic language has a special status in the State; arrangements regarding the use of Arabic in state institutions or vis-à-vis them will be set by law.

(c) Nothing in this article shall affect the status given to the Arabic language before this law came into force.

5. Ingathering of the Exiles

The State shall be open for Jewish immigration, and for the Ingathering of the Exiles.

6. The Connection with the Jewish People

(a) The State shall strive to ensure the safety of members of the Jewish People and of its citizens, who are in trouble and in captivity, due to their Jewishness or due to their citizenship.

(b) The State shall act, in the Diaspora, to preserve the ties between the State and members of the Jewish People.

(c) The State shall act to preserve the cultural, historical and religious heritage of the Jewish People among Jews in the Diaspora.

7. Jewish Settlement

The State views the development of Jewish settlement as a national value, and shall act to encourage and promote its establishment and strengthening.

8. Official Calendar

The Hebrew calendar is an official calendar of the State, and the Gregorian calendar shall serve alongside it as an official calendar; the use of the Hebrew calendar and the Gregorian calendar shall be determined by law.

9. Independence Day and Memorial Days

(a) Independence Day is the official national holiday of the State.

(b) Memorial Day for the Fallen in Israel's Wars, and the Holocaust Martyrs' and Heroes' Remembrance Day, are official memorial days of the state.

10. Days of Rest and Statutory Holidays

The Sabbath and the Jewish holidays are the established days of rest in the State; non-Jews have the right to observe the days of rest on their days of Sabbath and holidays; details regarding this matter shall be determined by law.

11. Entrenchment

This Basic law shall not be modified except by a Basic Law, passed by a majority of the members of the Knesset.

Loven fastslår i større grad enn uavhengighetserklæringen at Israel er en stat av og for jøder. Den har i så henseende fått mye kritikk for å være diskriminerende. Det må likevel stilles spørsmål ved om kritikken er berettiget.

En stor del av kritikken består av beskyldninger om at staten er en «apartheidstat». En slik beskyldning fremgår blant annet av en FN-rapport fra United Nations Economic and Social

Commission for Western Asia (UNESCWA) fra 2017.³⁸ Dette er en mye omstridt rapport også innad i FN, og i denne oppgaven brukes den kun for å illustrere den type beskyldninger som er gjort mot staten Israel. I sammenheng med dette er det flere som har stilt seg kritiske til at nasjonalstatsloven ikke nevner et prinsipp om likhet, slik det fremgår av uavhengighetserklæringen.

Adalah (senter for arabiske minoritetsrettigheter i Israel) har i en offisiell uttalelse gitt uttrykk for at loven pålegger hele Israels befolkning en konstitusjonell identitet basert på jødisk-etnisk overlegenhet og styringsmakt, uten at det tilrettelegges for samarbeid eller gis mulighet for faktisk myndighetsutøvelse for den arabiske minoritet.³⁹ Adalah hevder at loven strider mot FNs International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid 1973 (Apartheidkonvensjonen). Denne konvensjonen erklærer apartheidpraksis for en forbrytelse mot menneskeheten. I konvensjonen henvises det til ICERD art.1 sin definisjon av rasediskriminering.

Av Apartheidkonvensjonens art. 2 fremgår at politikk og praksis med formål om dominans og systematisk undertrykkelse fra en gruppe mot en annen, samt “any legislative measures and other measures calculated to prevent a racial group or groups from participation in the social, economic and cultural life of the country” er forbudt.

Nasjonalstatsloven gir jødene en spesiell rettslig status. At staten definerer seg som jødisk kan minne om andre staters konstitusjoner som definerer staten som kristen eller muslimsk. Forskjellen som spiller en avgjørende rolle her, er likevel at jødedommen ikke bare er en religion, men også en etnisk gruppe.⁴⁰ Dette medfører at der jødiske aspekter vektlegges, påvirker det enkeltindividet direkte, ut fra dets etnisitet, slik som ved for eksempel tilgang på eiendom jf. kapittel 2.4.

Å beskyldte en stat for apartheidpraksis er likevel svært alvorlig og det må foreligge klare holdepunkter for at det foregår diskriminering for at en slik konklusjon er berettiget. Selv om det skjer diskriminering på noen områder er det vanskelig å se at det kvalifiserer til brudd på denne bestemmelsen, som innebærer en forbrytelse mot menneskeheten.

³⁸ UNESCWA, (Januar 2017) *Israeli Practices towards the Palestinian People and the Question of Apartheid*.

³⁹ Adalah's position paper (16 July 2018). s. 5.

⁴⁰ Dette har vært mye omdiskutert og forsket på, men generelt sett har de fleste jøder en felles arv fra Judea, det er som hovedregel slik at man blir jøde ved å være født av en jødisk mor. Mer inngående om dette: Ostrer, H. (2012) *Legacy: A Genetic History of The Jewish People*.

Ifølge Adalah kommer nasjonalstatsloven med en intensjon om å diskriminere arabere på viktige områder i samfunnet, særlig når det kommer til statsborgerskap, eiendomsrettigheter, språk og kultur, i tillegg til at det gir araberne en status som annenrangs borgere i deres eget hjemland.

På den annen side er det viktig å se begrunnelsen for nasjonalstatsloven. På grunn av Israels situasjon som en stat i aktiv konflikt, har det vært viktig å fastslå de grunnleggende verdiene og landets identitet. Uten å gå for dypt inn i konflikten og den politiske problematikken rundt den, er det stort internasjonalt press på Israel med tanke på okkupasjonen av Vestbredden. Det er en stor andel palestinske flyktninger som ønsker å returnere til Israels territorium, noe som hvis det skjer vil medføre at jødene blir i mindretall, og det vil ikke lenger være mulig med en jødisk stat. Det kommer blant annet av at Oslo-avtalen mellom Israel og PLO fra 1993 nå i praksis er tilsidesatt etter at den ikke førte frem hos noen av partene. Dette er et komplisert politisk spørsmål som vil falle utenfor oppgavens ramme å diskutere. Det sentrale er at strømmen av palestinske flyktninger, og ettergivelse av områder, vil være problematisk for den jødiske stat, på den måten at det vil være umulig å bygge en jødisk stat med en eventuell arabisk majoritetsbefolkning.

De aspektene som nasjonalstatsloven oppstiller har lenge vært sentrale forbehold i sionistisk (jødisk nasjonalistisk) tankegang og praksis. Det at flere anser den som problematisk kan i stor grad komme av lovens dualistiske karakter. Det er i prinsippet en lov med konkrete rettslige følger, men også en lov som tjener som en slags misjonserklæring for staten Israel. Noen argumenter beror på at loven vier for mye omsorg til jøder i diasporaen, og da på bekostning av Israels ikke-jødiske befolkning. En slik konstitusjonell bestemmelse kan imidlertid være harmløs og finnes også i andre konstitusjoner. NSL legger grunnlaget for aktive myndighetshandlinger overfor jøder i andre land. Uansett er det vanskelig å se at Israels vilje til å ivareta jødedommen rundt om i verden, i kraft av bestemmelsen, går på bekostning av landets arabiske statsborgere. Dette ville eventuelt blitt et spørsmål om urettferdig fordeling av ressurser.

4.2 Likhetsprinsipp

I uavhengighetserklæringen fremgår prinsippet om likhet slik: Staten Israel “will ensure complete equality of social and political rights to all its inhabitants irrespective of religion, race or sex; it will guarantee freedom of religion, conscience, language, education and culture.” Nasjonalstatsloven er kritisert for ikke å nevne likhet slik det fremgår av uavhengighetserklæringen. Kritikerne, blant dem Adalah, viser til at likhetsprinsippet ikke fremgår i noen av Israels Basic Laws. Adalah har i sitt søksmål mot Nation State Law påpekt at mangelen på et likhetsprinsipp bryter med CCPR art. 2 (1) som fastslår at staten plikter å respektere og sikre at “all individuals within its territory and [that are] subject to its jurisdiction” får oppfylt sine rettigheter “recognized in the present Covenant” uten forskjellsbehandling “of any kind, such as race” mv.⁴¹ Denne bestemmelsen oppstiller en plikt til å respektere og sikre rettighetene etter konvensjonen. I dette ligger det visse krav til å tilpasse lovgivningen slik at den beskytter mot private krenkelser av andres rettigheter.⁴²

Av debatter i Knesset fremgår at det å nevne et likhetsprinsipp eksplisitt i loven har vært omdiskutert og vanskelig å komme til enighet rundt. Det har blitt uttrykt bekymring rundt hvordan et slik prinsipp ville blitt tolket av høyesterett. Noen mener at dersom dette ble ansett som et kollektivt, heller enn et individuelt prinsipp av domstolen ville jøder og arabere blitt fullstendig likestilt og det ville, ifølge sittende regjering, være med på å undergrave Israels status som jødisk nasjonalstat.⁴³

Om man studerer samlingen av Basic Laws i Israel fremgår det ikke eksplisitt et likhetsprinsipp i noen av bestemmelsene, men her må likevel Basic Law: Human Dignity and Liberty nevnes, som i sin artikkel 1 viser til at fundamentale menneskerettigheter i Israel er forankret i menneskets verdi, “the sanctity of human life” og prinsippet om at alle mennesker er frie individer; disse rettighetene skal opprettholdes etter “the spirit of the principles set forth in the Proclamation of the Establishment of the State of Israel”. Dette er en sentral Basic Law som ofte legges til grunn i tolkninger av høyesterett. Loven gir ikke direkte et likhetsprinsipp men dette leses gjerne som en del av det. Det er likevel ikke selvsagt at likhet som en del av denne Basic Law-bestemmelsen gir fullstendig like rettigheter til alle deler av befolkningen, ettersom det må leses i lys av at Israel er en jødisk nasjon. Dette gjelder særlig

⁴¹ Adalah HCJ 5866/18. Avsnitt 25.

⁴² UN CCPR General Comment No. 31 (May 2004). Avsnitt 8.

⁴³ German Institute for international and security affairs, (Oktober 2018), *Israel's Nation State Law*.

nå, etter nasjonalstatsloven ble vedtatt. Det kan ut fra dette trekke i retning av at staten gjennom Basic Law: Human Dignity and Liberty allerede sikrer borgernes rettigheter i samsvar med CCPR art.2 (1).

Det kan stilles spørsmål ved om noe av nasjonalstatsloven går på kompromiss med like rettigheter, og hvis ikke, om det egentlig er et behov for å innta et likhetsprinsipp. Lovteksten i seg selv sier ingenting om den arabiske befolkning i Israel, men derimot mye om den jødiske – både i og utenfor Israel. Dette behøver isolert sett ikke å være diskriminerende eller å gå på bekostning av like rettigheter.

Det som på den andre siden må legges vekt på er at det her er tale om en bestemmelse av konstitusjonell rang som legger grunnlaget for all annen myndighetsutøvelse. Dermed kan det være behov for et likhetsprinsipp basert på at det foreligger et krav i Israels internasjonale forpliktelser som tilsier at myndighetene må handle aktivt for å ivareta minoritetens kultur.

Basic Law: Human Dignity er en kjernebestemmelse i Israel, og sammen med blant annet CCPR art. 27 jf. 26 gir den absolutt beskyttelse mot rasediskriminering. Prinsippene om likhet og forbudet mot diskriminering i nevnte menneskerettighetsbestemmelser former også grunnlaget for konseptet menneskerettigheter som helhet, og er kjerneverdier som er sentrale for hvordan staten skal behandle sitt folk. *De lege ferenda* kan det sies at dette, som allerede i uavhengighetserklæringen ble fastslått, burde i samsvar med tidligere rettspraksis og i lys av statens internasjonale forpliktelser være en del av det demokratiske regimet i Israel.

På den ene siden tar lovbestemmelsen i hovedsak sikte på å regulere myndighetsutøvelse, ikke enkeltindivider, slik at det kan argumenteres for at enkeltmennesker ikke direkte påvirkes av lovbestemmelsen. Dette argumentet kan trekke i retning av at loven ikke er diskriminerende overfor minoritetsgruppen.

På den andre siden er det et sentralt spørsmål om loven setter en tolkningsstandard som skjer til fordel for jødisk religions verdier og regler, på den måten at den gjør det vanskelig å få gjennomslag for sine rettigheter for minoritetsgrupper. Lovgivning er også en sentral myndighetshandling som spiller en viktig rolle i spørsmålet om diskriminering. Ved nasjonalstatsloven kan det åpnes for lovgivning som forskjellsbehandler på grunnlag av etnisitet og rase. Enkeltindividene er subjekter for myndighetshandlinger og påvirkes på den måten av bestemmelsen.

Av loven fremgår likevel ikke noe om rabbinatet (de jødisk-religiøse lederne) i Israel eller religiøs lovgivning. Formålet har vært at nasjonalstatsloven skal være representativ for hele spekteret av jødisk befolkning, slik at det ikke nødvendigvis innebærer myndighetsutøvelse forankret i jødedommen som religion, men heller et ønske om å lovfeste den jødisk-etniske identiteten som majoriteten allerede er tilknyttet. Dette innebærer dermed ikke nødvendigvis religiøse aspekter, men heller jødedommen som sivilisasjon med et eget språk, symboler, kalender, høytidsdager og territorium.

Det som imidlertid er spesielt utfordrende er den praksis som allerede finner sted i landet, som i noen tilfeller går på bekostning av den arabiske minoriteten i en slik grad at det er tale om diskriminering. Et likhetsprinsipp kan dermed sies å være i tråd med internasjonal rett der den oppstiller en sikringsplikt, jf. CCPR art. 2. Grunnen til at dette kan være nødvendig er at måten nasjonalstatsloven er skrevet på tyder på at staten ikke anser jøder og arabere som likeverdige grupper slik at likebehandling ikke foreligger i Israel uten et slikt prinsipp.

Ut fra dette og sett i sammenheng med lovgivning og rettsanvendelse slik den er presentert i de tidligere kapitler utgjør bestemmelsen en utfordrende problemstilling for Israels høyesterett. Ved at likhetsprinsippet bevisst er utelatt, fungerer denne som et retningsskifte for høyesterett som til nå har lagt fokus på en internasjonal forståelse av menneskerettighetene og gått ut fra et likhetsprinsipp som gjelder for alle folkegruppene i landet, uten at det jødiske aspektet har veid spesielt tungt i rettsanvendelsen.

Jeg ønsker videre å ta for meg noen spesifikke deler av bestemmelsen for å knytte det opp mot fremstillingen i kapittel 2.

4.2.1 Statsborgerskap

Det skal nå vurderes om de delene av nasjonalstatsloven som regulerer borgernes rettslige status er konvensjonsstridig.

De lovfestede fordelene med statsborgerskap og nasjonalitet⁴⁴ har to sider: både det nasjonale aspektet og det internasjonale. Innad i staten har de fleste borgerne krav på statsborgerskap. På den andre siden nyter den nasjonale befolkningen særskilt beskyttelse ved at internasjonal

⁴⁴ Nasjonalitet i forhold til statsborgerskap tar sikte på å beskrive et rasemessig eller etnisk konsept, statsborgerskap derimot beskriver den rettslige stillingen en borger har overfor staten. I mangel på lignende begrep i Norge velger jeg her å beskrive «nationals» som «den nasjonale befolkningen».

rett krever at staten gir borgerne en slik rettslig stilling. Selv om de internasjonale rettighetene er viktige, har de nasjonale rettighetene større påvirkning i det daglige liv, slik som stemmerett, eiendomsrettigheter, utdanning osv.

Nation State Law artikkel 1 fastslår at det foreligger en jødisk historisk tilknytning til landet. Bestemmelsen er taus når det gjelder arabernes tilknytning, selv om denne er slått fast i høyesterettspraksis, blant annet *Adalah v. Municipality of Tel Aviv Jaffa* (jf. kap. 2.3).

Formålet fra lovgivers side var her å etablere Israel som jødisk nasjonalstat, og gjør det dermed også klart at Israel ikke er en nasjonalstat for noe annet folk. Denne delen har møtt store reaksjoner og kan ved sin ordlyd fremstå som kvass, men bestemmelsen har ikke nødvendigvis noe siktemål om å diskriminere arabere med israelsk statsborgerskap. Bestemmelsen er ment å stenge for potensielle argumenter og muligheter for å danne en nasjonalstat for det palestinske folk på det som nå er israelsk territorium.⁴⁵

I nasjonalstatslovens artikkel 5 fremgår det at staten “shall be open for Jewish immigration, and for the Ingathering of the Exiles.” Med denne bestemmelsen får jøder rundt om i verden en særskilt rettighet til statsborgerskap med konstitusjonell rang. Det er en vesensforskjell i det å gi en rettighet konstitusjonell rang og å fastsette den i alminnelig lov eller rettspraksis.

For arabere, og kanskje særlig de som er bosatt i Øst-Jerusalem, er dette et av flere trekk fra myndighetenes side som vanskeliggjør det å være arabisk borger i Jerusalem. Gjennom dette gjør staten Israel en kvasikonstitusjonell bestemmelse gjeldende på et område som fra det internasjonale samfunns syn er ansett å være okkupert. At Øst-Jerusalem regnes som et okkupert område fremgår blant annet av ICJ Advisory opinion on the Legal Consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, s.98-99. Å gjøre gjeldende egne lover på okkupert område reiser spørsmål om det er på linje med annektering og således forbudt etter den fjerde Genèvekonvensjonen artikkel 47.

Denne er de facto gjeldende overfor Israel ettersom de har forpliktet seg til å anvende de humanitære delene av konvensjonen. FN har i sin resolusjon 481 uttalt at det at Israel gjør gjeldende sine lover på okkupert område (Golanhøyden) er “Null and void”. I FNs sikkerhetsråds resolusjon 497 erklærer sikkerhetsrådet at Israel “Effectively” har annektert Golanhøyden ved å gjøre gjeldende israelsk lov på området. Sikkerhetsrådet viser videre til at

⁴⁵ Moshe Koppel, Eugene Kontorvich (08.10.18) *Why All the Outrage over Israel's Nation-State Law?*

handlingen er “null and void and without international legal effect”. Det har lenge vært konflikt om statusen til Jerusalem. FN anser Øst-Jerusalem som en del av Israelsk-okkupert territorium, og ser for seg at Jerusalem i fremtiden vil kunne utgjøre hovedstad både for Palestina og Israel i en eventuell tostatsløsning. I generalforsamlingens resolusjon 181 ble det fastslått at Jerusalem skulle utgjøre en *corpus separatum* under et spesielt internasjonalt regime under FNs administrasjon. Ettersom denne resolusjonen ble avvist av palestinerne er den ikke bindende, men den sier noe om FNs standpunkt. Generalforsamlingen har videre avvist Israel da de erklærte Jerusalem “complete and united” som landets hovedstad jf. Basic Law: Jerusalem 1980. Dette kommer blant annet frem av resolusjon 63/30 hvor det fremgår at

“any actions taken by Israel, the occupying Power, to impose its laws, jurisdiction and administration on the Holy City of Jerusalem are illegal and therefore null and void and have no validity whatsoever, and calls upon Israel to cease all such illegal and unilateral measures”.

Sikkerhetsrådet har også i resolusjon 478 fastslått at Israels Basic Law: Jerusalem, er brudd på internasjonal lovgivning. Sikkerhetsrådet har senere vært konsekvente i sine uttalelser om at Øst-Jerusalem er et okkupert område og beskyttes av Genèvekonvensjonen.

Nasjonalstatslovens art. 5 er problematisk også med hensyn til de araberne som bor i Øst-Jerusalem og alltid har bodd der. Her gjøres Israels lover gjeldende overfor et folk uten å nevne noe om deres rettslige status eller rett til statsborgerskap. I saken *Abd al-Haq v. Ministry of Interior* (AdminA 3286/14) uttalte en av høyesterettsdommerne at

“When the Minister is required to examine a request to restore a permanent residency permit to a resident of East Jerusalem, he must take into account the unique situation of these residents who – unlike those who immigrated to Israel and wish to receive status there – have a strong affinity to their place of residence, And the parents of their parents were born there – and they have been maintaining family and community life for years.”⁴⁶

Dette gjelder altså en stor del av befolkningen i Øst-Jerusalem. Det problematiske er at dette er et folk som før og under opprettelsen av staten Israel har bodd i Øst-Jerusalem, et område hvor Israel nå pålegger sine lover. At de ikke får statsborgerskap på lik linje med jødene i samme område gjør at myndighetene utfører forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, noe som strider mot CCPR art. 26.

Statsborgerskap er viktig for identitet og rettslig status. Det er statsborgerne som er subjekter for statens konstitusjon og lovgivning. Det er således problematisk at jødiske statsborgere uttrykkelig nevnes i konstitusjonen mens arabiske statsborgere ikke får like sterkt forankrede

⁴⁶ Sitatet er hentet fra *Adalah H CJ 5866/18*. Avsnitt 49.

rettigheter. Dette skaper en forskjell på statsborgerne i Israel basert på etnisitet. Slik sett kan det virke diskriminerende at det som skal utgjøre konstitusjonen i Israel ikke regulerer statsborgerskapet likt, men forskjellsbehandler på basis av etnisitet jf. CCPR art. 2(1) og art. 26.

Fordi nasjonalstatsloven er en Basic Law tilsier dens status at den har forrang foran all annen formell lov. Bestemmelsen vektlegger tungt det jødiske aspektet – særlig med tanke på statsborgerskap og interesser i kultur og språk. Dette kan være med på å åpne for mer diskriminerende lovgivning og rettsanvendelse fordi lovgiver kan gjemme seg bak det faktum at forskjellsbehandlingen skjer til fordel for jødiske verdier i samsvar med nasjonalstatsloven. Selv om det allerede i Citizenship law er ulike måter å oppnå statsborgerskap på for jøder og arabere utgjør det en vesensforskjell å vedta dette med konstitusjonell rang.

4.2.2 Språk

Bestemmelsens nr. 4 bokstav a sier at “Hebrew is the State Language” etterfulgt av bokstav b som viser til at “The Arabic language has a special status.” Noen vil kalle dette en degradering.

I denne sammenheng er det relevant å se hen til høyesterettspraksis som har vist til sammenhengen mellom det arabiske språk og kultur og retten til verdighet (Basic Law: Human Dignity and Liberty). Det refereres her til *Adalah v. The Tel Aviv-Jaffa Municipality* (jf. kap. 2.3).

Spørsmålet blir dermed om det kan regnes som diskriminering å eksplisitt lovfeste at arabisk ikke lenger er offisielt språk til tross for at 20% av befolkningen har dette som morsmål. CCPR har som formål å sikre minoriteters rettigheter, den setter imidlertid ingen krav til formell status. Bestemmelsen i seg selv gir altså ikke rett til status som offisielt språk, såfremt minoritetenes rett til å bruke og ivareta sitt språk blir tilstrekkelig ivaretatt av myndighetene ellers. Det kan ut ifra dette ikke sies å være diskriminerende.

Det er likevel aspekter som er viktige å ta i betraktning. Som nevnt over i kapittel 2 kan lover som tilsynelatende er nøytrale være diskriminerende fordi den nøytrale lovgivningen i seg selv ikke er tilstrekkelig til å ivareta visse rettigheter. I spørsmålet om arabisk språk i Israel kan dette være tilfelle. Gjennom lovgivningen som forelå før nasjonalstatsloven trådte i kraft

ser det ut til at det er lite beskyttelse av det arabiske språk i Israel, og at praksis med tiden har ført til et samfunn hvor minoriteten ikke i tilstrekkelig grad får brukt sitt eget språk i tråd med CCPR artikkel 27. FN har i sin Generelle kommentar 23 påpekt at det i visse tilfeller kreves positive handlinger fra statens side for at bestemmelsens krav skal innfris.⁴⁷ I seg selv er dermed ikke Nation State Law art. 4 bokstav a og b problematiske sett opp mot CCPR art. 27. Dette handler om hvordan staten aktivt eller passivt opptreer overfor minoriteten som har krav på visse språklige rettigheter. Bestemmelsen kan på den annen side være med på å styrke arabernes rettigheter når det gjelder språk, ettersom lovgiver her aktivt har gått inn for å gi arabisk en spesiell status.

Bestemmelsen er ut fra dette ikke å regne som diskriminerende jf. CCPR art. 27.

4.2.3 Eiendom

Problemstillingen er her om nasjonalstatsloven artikkel 7 strider mot diskrimineringsforbudet i CCPR artikkel 26.

Nasjonalstatsloven artikkel 7 fastslår at “Jewish settlement” er en “national value” og at staten skal “encourage and promote its establishment and strengthening”.

Selv om mange forbinder begrepet jødisk bosetning med bosetninger på okkuperte områder er det uklart om det er det som er tilsiktet fra lovgivers side. Det tas heretter utgangspunkt i at bestemmelsen gjelder jødisk bosetning innad i det internasjonalt anerkjente Israel.

Med artikkel 7 åpnes det likevel for at diskriminerende lovgivning og praksis når det gjelder eiendomsrett kan fortsette, forankret i at det er en nasjonal verdi. Det vises her til kapittel 2.4. Denne bestemmelsen er generell, men ved å fremheve jødiske bosetninger som en nasjonal verdi kan den være med på å rettferdiggjøre forskjellsbehandling av arabere i fordeling av landområder, budsjett og eiendomssalg og utleie.

I Kaadan-dommen legger domstolen et ansvar på staten for å behandle alle statsborgere likt ut fra prinsippet om likhet og forbudet mot diskriminering på områdene som gjelder fordeling av eiendom og land, bolig og bosetning. Artikkel 7 i nasjonalstatsloven gir adgang til å diskriminere på bakgrunn av nasjonal tilknytning når det kommer til bosetning.

⁴⁷ UN CCPR General Comment No. 23, 8 April 1994. Avsnitt 6.1.

I forbindelse med overveielene av loven i the Joint Committee uttalte statsadvokatens representant Eyal Zandberg at

“The Basic Law will essentially make it legitimate at a constitutional level, to infringe the rights and discriminate between citizens of the state on the basis of national and ethnic belonging, and again someone will be preferred simply because this person belongs to the majority group, meaning – Jewish. If that is the Article’s outcome, to our understanding, it reflects blatant and unacceptable discrimination.”⁴⁸

Artikkel 7 kan ut fra dette synes å stride mot et prinsipp om likhet i fordeling og administrering av landområder. høyesterett har som vist operert etter et likhetsprinsipp, selv om dette ikke klart fremgår av etablert lovgivning. Det er relevant å påpeke prinsippet om rettfærdig fordeling av offentlige ressurser som fremgår av avgjørelsen *Kibbutz Sde Nahum v. The Israel Land Administration (HCJ 3939/99)*,⁴⁹ samt prinsippet om likhet i administrering av offentlig eiendom jf. *Poraz v. Minister of Construction and Housing (HCJ 5023/91)*.⁵⁰

En uttalelse fra FNs komité for eliminering av rasediskriminering har anbefalt at

“the State party take all measures to ensure that State land is allocated without discrimination, direct or indirect, based on race, colour, descent, or national or ethnic origin. The State Party should assess the significance and impact of the social suitability criterion in this regard.”⁵¹

Ved å lovfeste en preferanse til en etnisk gruppe på eiendomsrettens område, med konstitusjonell rang, bryter Israel med anbefalinger fra FN, samt prinsipper gjort til gjeldende rett av høyesterett. I et komparativt lys vises det til at det ikke foreligger konstitusjoner ellers i demokratiske land i verden i dag, som inneholder lignende bestemmelser som artikkel 7, hvor majoriteten av befolkningen som etnisk gruppe gis rett til å tilegne seg offentlige ressurser, særlig eiendom ved bruk av ekskludering av andre etniske grupper som hjelpemiddel. En slik praksis kan i noen grad minne om Apartheid-definisjonen som er vist til over, som er grunnlag for internasjonal fordømmelse og forbudt etter folkeretten.

Med tanke på bestemmelsens generelle karakter er det vanskelig å gi en klar konklusjon. I seg selv er det vanskelig å si at bestemmelsen direkte er diskriminerende overfor den arabiske befolkning, men i samsvar med tidligere lovgivning og praksis er den med å styrke det grunnlag diskriminering skjer på fra før.

⁴⁸ Sitatet er hentet fra *Adalah HCJ 5866/18*. Avsnitt 83.

⁴⁹ Utdraget er hentet fra UN Committee on Economic, Social and Cultural rights, *Report 2009*. Avsnitt 29.2.

⁵⁰ Utdraget er hentet fra Eyal Benvenisti (2002), *Why inter-group equality eludes Israel*. Kap. III.

⁵¹ UN committee on the Elimination of Racial Discrimination, 14.juni 2007, *Report of the Committee, Sixty-second and Sixty-third session*, avsnitt 23.

5 Oppsummering og konklusjon

Nation State Law er i stor grad en symbolsk lov, men dens betydning er viktig både for jøder og arabere i området. For jødene fastslår den enda tydeligere at staten Israel er for jødene som et samlet folk, og at staten ivaretar deres kultur og tradisjoner. På den andre siden er den et bilde for araberne på at Israel ikke i samme grad verdsetter deres språk, kultur og rettigheter til landet.

Problemstillingen reiste spørsmål om diskriminering i lovgivning og rettspraksis. Det viste seg her at diskriminering foregår både direkte og indirekte gjennom lovgivningen, mens Israels høyesterett på en konsekvent måte oppstiller krav til likebehandling og balanserer ut noe av den forskjellsbehandlingen som skjer.

Isolert sett synes nasjonalstatsloven å utgjøre intet mer enn en deskriptiv bestemmelse som sier noe om landets identitet. Sett i sammenheng med allerede vedtatt lovgivning og rettspraksis utgjør den imidlertid noe mer, ved at den oppstiller verdier som gjør seg sentrale ved tolkning og anvendelse av lov. Dette gjelder spesielt på områdene eiendom og statsborgerskap særlig for innbyggerne i Øst-Jerusalem der Israel nå gjør gjeldende sin lovgivning. Ved å gjøre dette får landet et særskilt ansvar for borgerne av dette området som blant annet henger sammen med deres internasjonale forpliktelser og forbudene mot rasediskriminering. Det problematiske aspektet ligger her i at jødene er en etnisk gruppe så vel som en religiøs, slik at de myndighetshandlingene som foretas for å opprettholde de jødiske verdiene i mange tilfeller baserer seg på forskjellsbehandling på grunnlag av etnisitet.

Noe av begrunnelsen for nasjonalstatsloven har nettopp vært at Israel har en såpass aktiv høyesterett som tar klare standpunkt og bruker andre Basic Laws aktivt for å supplere og utvikle gjeldende rett. Etersom Israel ligger innenfor et common law rettssystem har høyesterett mye makt til å definere gjeldende rett og det kan dermed tenkes at lovgiver anså det som et behov å supplere samlingen Basic Laws med en bestemmelse som tydeligere sier noe om Israels karakter og verdier. Konfliktene både innad i landet og mellom andre stater utgjør et sterkt behov for å ha en tydelig karakter.

Nasjonalstatsloven lovfester på konstitusjonsnivå den kultur, tradisjon og status de fleste forbinder Israel med allerede. Problemet er at den sannsynligvis binder høyesterett til en noe

annen rettsanvendelse enn det den har gjort hittil. Så langt har høyesterett lagt seg på linje med en anerkjent internasjonal forståelse av menneskerettighetene, noe som vanskeliggjøres av en politikk som verdsetter en befolkningsgruppe over en annen på tvers av internasjonal rett, og nå har vedtatt dette i lovs form. I tillegg valgte lovgiver i nasjonalstatsloven bevisst å unnlate å inkludere et likhetsprinsipp i frykt for at høyesterett ville fortsette sin utvikling i retning av et kollektivt likhetsprinsipp.

Ved noe av rettspraksisen som fremstilles i kapittel 3, ser man at Israels høyesterett ofte balanserer de jødiske verdiene opp mot internasjonale forpliktelser og bruker disse aktivt. Ved at disse verdiene nå har konstitusjonell rang vil de sannsynligvis veie tyngre og forplikte høyesterett til en rettsanvendelse som trekker mer i retning av jødiske prinsipper og mindre i retning av det kollektive likhetsprinsipp de til nå har sett ut til å være på vei mot, og som det til en viss grad har vært behov for, for å oppfylle de internasjonale forpliktelser staten har til å ivareta minoritetsbefolkningen. Selv om lovgivningen har gått i retning av å foretrekke den jødiske gruppe fremfor den arabiske, har likevel høyesterett til nå klart å balansere dette på en god måte, blant annet ved økende bruk av et proporsjonalitetsprinsipp.

Minoriteten i et land har rett til beskyttelse og ivaretagelse av sin identitet, noe som innebærer beskyttelse av deres kultur, språk og religion. Selv om majoriteten utvikler sine verdier behøver dette ikke å gå på bekostning av minoriteten. Samtidig er det sider ved bestemmelsen som kan vise seg å være problematiske sett i kontekst av myndighetshandlinger, administrativ og rettslig praksis. Så lenge Israel tilstrekkelig klarer å ivareta minoritetens rettigheter, vil ikke bestemmelsen være problematisk. Ut fra det som tidligere er drøftet, ser det imidlertid ut til at diskriminering i en del tilfeller foregår, og at bestemmelsen baner vei for ytterligere diskriminerende lovgivning.

Samlet sett konkluderes det derfor med at deler av Nation State Law gir uttrykk for diskriminerende lovgivning. Den gir uttrykk for at det jødiske står mer sentralt enn likhetsprinsippet som har fremgått av uavhengighetserklæringen og høyesteretts rettsanvendelse, samt internasjonale bestemmelser som Israel har forpliktet seg til å følge. Bestemmelsen åpner for fortsatt, og mer diskriminerende lovgivning.

Litteraturliste

Artikler

Adalah (mars 2005). *Adalah Briefing Paper: Challenging the Constitutionality of the Discriminatory Nationality and Entry into Israel Law*. Hentet 11.04.19 fra:

<https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/features/famuni/BPaper2005.pdf>

Adalah (16. juli 2018). *Adalah's Position Paper: Proposed Basic Law: Israel – The Nation State of the Jewish People*. Hentet 01.04.19 fra: <https://www.adalah.org/uploads/uploads/Adalah%20Position%20Paper%20-%20Basic%20Law%20Jewish%20Nation%20State%20-%20ENGLISH%20-%2015072018%20-%20FINAL.pdf>

Benvenisti, Eyal. (2002). *Why inter-group equality eludes Israel*. Hentet 05.04.19 fra:

<https://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/articals/mishkenot-new.pdf>

Benvenisti, Eyal and Shaham, Dhalia. (2004). *Facially Neutral Discrimination and the Israeli Supreme Court*. 36 N.Y.U. Journal of International Law and Politics. 677 (2003-2004).

United Nations Office of the high commissioner (OCHR), United Nations New York and Geneva (2010). *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*. Hentet 26.03.19 fra:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf

Réaume, Denise G. (16. juli 2001). Harm and Fault in Discrimination Law: The Transition from Intentional to Adverse Effect Discrimination. *Theoretical Inquiries in Law*, (2)1. s.350-385. DOI:

<https://doi.org/10.2202/1565-3404.1027>

UN Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) report. (Januar 2017). *Israeli Practices towards the Palestinian People and the Question of Apartheid*. Hentet 18.03.19 fra:

https://electronicintifada.net/sites/default/files/2017-03/un_apartheid_report_15_march_english_final_.pdf

Bøker

Charlesworth, Hilary. *Concept of Equality in International Law*. Huscroft, Grant and Rishworth, Paul (Red.) *Litigating Rights*. s. 137-147. (Oxford and Portland, Oregon 2002).

Craven, Matthew C.R. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A perspective on its development*. (Oxford: 1995).

Delaney, Erin F., Dixon, Rosalind. *Comparative Judicial Review*. (Massachusetts 2018).

Kretzmer, David. *Westview special studies on the Middle East on The legal status of the Arabs in Israel*. (Boulder 1990).

Ostrer, Harry. *Legacy: A Genetic history of the Jewish people*. (New York 2012).

Røislien, Hanne Eggen. *Israelerne*. (Oslo 2012).

Internett

Adalah. (25.09.17). *The Discriminatory Laws Database*. Hentet 18.03.19 fra:

<https://www.adalah.org/en/content/view/7771>

Central Intelligence Library. (25.02.2019). *The world factbook. Middle East.: Israel*. Hentet 11.03.19 fra:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/is.html>

German Institute for international and security affairs. (Oktober 2018). *Israel's Nation State Law*. Hentet 12.03.19 fra: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/israels-nation-state-law/>

Groth, Bente. Store Norske Leksikon. (16.10.2018). *Diaspora*. Hentet 13.02.19 fra: <https://snl.no/diaspora>

Jensehaug, Jørgen. (15.10.2018). *Palestinas Historie*. Hentet 01.05.19 fra: https://snl.no/Palestinas_historie

Jewish National Fund. (u.å.) *Our Vision*. Hentet 27.03.19 fra: <https://www.jnf.org/menu-2/our-vision>

Jewish Virtual Library. (u.å.) *Israeli Arabs: Statistics regarding Israeli Arabs*. Hentet 23.02.19 fra: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/israeli-arab-statistics>

Knesset Israel. (2003). *The Declaration of the Establishment of the State of Israel* (14.05.1948) Hentet 07.03.19 fra: https://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm

Koppel, Moshe and Kontorvich Eugene. (08.10.2018). *Why All the Outrage over Israel's Nation-State Law?* Hentet 04.05.19 fra: <https://mosaicmagazine.com/essay/israel-zionism/2018/10/why-all-the-outrage-over-israels-nation-state-law/>

Leerand, Dag. Store Norske Leksikon. (20.02.2018). *Knesset*. Hentet 13.02.19 fra: <https://snl.no/Knesset>

Ministry of Foreign Affairs, Israel. (2013). *Israeli Democracy – How does it work*. Hentet 13.02.19 fra: <https://mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/democracy/pages/israeli%20democracy%20-%20how%20does%20it%20work.aspx>

Schultz, Rachel Gelfman. (u.å.). *The Law of Return – An immigration policy to ensure a Jewish majority in the State of Israel*. Hentet 30.04.19 fra: <https://www.myjewishlearning.com/article/the-law-of-return/>

Shalem, Miriam. (15.12.2015). *The Status of Arabic in the State of Israel*. Hentet 12.03.19 fra: <http://izs.org.il/2015/12/the-status-of-arabic-in-the-state-of-israel/>

Tamir, Michael. Hauser Global Law School Program. (August 2006). *A Guide to Legal Research in Israel*. Hentet 08.04.19 fra: http://www.nyulawglobal.org/globalex/Israel.html#_ftn2

The Economist. (2018). World Democracy Index. Hentet 08.05.19 fra: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (13.02.2013). *Israel: Military service, including age of recruitment, length of service, grounds for exemption, and availability of alternative service*. Hentet 04.05.19 fra: <https://www.refworld.org/docid/5152beb62.html>

United Nations Office of the high commissioner (OCHR). (u.å.). *Ratification of 18 International Human Rights Treaties*. Hentet 25.02.19 fra: <http://indicators.ohchr.org>

Love

Israel: Basic Laws

Basic Law: The Knesset. 1958. (Updated translation). Hentet 13.02.19 fra: <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1950-1959/Pages/Basic%20Law-%20The%20Knesset%20-1958-%20-%20updated%20translatio.aspx>

Basic Law: Israel Land. 1960. Hentet 27.03.19 fra: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/Documents/BasicLawsPDF/BasicLawIsraelLands.pdf>

Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel. 1980. Hentet 08.05.19 fra: https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm

Basic Law: Human Dignity and Liberty. 1992. Hentet 18.02.19 fra: https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3_eng.htm

Basic Law: Nation State Law. 2018. Hentet 08.02.19 fra: <https://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawNationState.pdf>

Israel: Formell lov

Law of Return. 1950. Hentet 05.04.19 fra: <https://knesset.gov.il/laws/special/eng/return.htm>

Hours of Work and Rest Law. 1951. Hentet 11.04.19 fra: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/36146/81476/F1584867301/ISR36146.pdf>

Citizenship law. 1952 (med tillegg). Hentet 26.03.19 fra: <https://www.adalah.org/en/law/view/536>

Entry Into Israel Law. 1952. Hentet 26.03.19 fra: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/40-Entry-into-Israel-Law-1952.pdf>

World Zionist Organization – Jewish Agency Law. 1952. Hentet 26.03.19 fra: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/18-World-Zionist-Organization-Jewish-Agency-Status-Law-1952.pdf>

Jewish National Fund Law. 1953. Hentet 27.03.19 fra: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/05-Jewish-National-Fund-Law-1953.pdf>

Encouragement of Capital Investment Act. 1959. Hentet 28.03.19 fra: https://knesset.gov.il/review/data/eng/law/kns3_investments_eng.pdf

National Planning and Building law. 1965. Hentet 27.03.19 fra: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/07-National-Planning-Building-Law-1965.pdf>

Interpretation Law. 1981. Hentet 21.03.19 fra: https://www.imolin.org/doc/amlid/Israel/Israel_Interpretation_Law_1981.pdf

FN

Jewish Virtual Library. (2019). *British Palestine Mandate: Text of the mandate (July 24, 1922)*. Hentet 11.03.19 fra <https://www.jewishvirtuallibrary.org/text-of-the-british-mandate-for-palestine>

The Palestine Order in Council 10th of August 1922. Hentet 11.03.19 fra: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/C7AAE196F41AA055052565F50054E656>

United Nations. *Convention on preventing statelessness*. 13. desember 1965.

International Convention on the Elimination on All forms of Racial Discrimination. 4. januar 1969.

Vienna Convention on the law of treaties. 23. mai 1969.

International Covenant on Civil and Political Rights. 23. mars 1976.

United Nations *Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*. 18. juli 1976.

UN *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. 18. desember 1992.

FN – retningsgivende komiteuttalelser

UN CCPR General Comment No. 18: *Non-Discrimination*. Adopted at the Thirty-seventh Session of the Human Rights Committee, on 10 November 1989. Hentet 17.04.19 fra: <https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>

UN CCPR General Comment No. 23: *Article 27 (Rights of Minorities)* Adopted at the Fiftieth Session of the Human Rights Committee, on 8 April 1994. Hentet 15.04.19 fra: <https://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>

UN CCPR General Comment No. 31 [80] *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. Adopted on 29 March 2004. Hentet 01.05.19 fra:
<https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. (CERD) (March and August 2003) *Report of the Committee*. Sixty-second and Sixty-third session. Hentet 23.04.19 fra:
<https://www.refworld.org/pdfid/417676824.pdf>

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. (CERD) (14 June 2007) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. Hentet 07.04.19 fra:
<https://www.refworld.org/docid/467bc5902.html>

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (20.januar 2009). *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Third periodic reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Hentet 07.04.19 fra:
https://www.ecoi.net/en/file/local/1003115/1788_1308587372_e-c-12-isr-3-en-1.pdf

Andre konvensjoner

Geneva Convention (IV) *relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva, 12 August 1949.

Rettspraksis

FN-resolusjoner: FNs Generalforsamling

Resolusjon 181 (II) *Partition Plan for Palestine*. 29 November 1947.

Resolusjon 63/30. *Jerusalem*. 23 January 2009.

FN-resolusjoner: FNs Sikkerhetsråd

Resolusjon 478 *Territories occupied by Israel*. 20 August 1980.

Resolusjon 481 *Israel-Syrian Arab Republic*. 26 November 1980.

Resolusjon 497 *Israel-Syrian Arab Republic*. 17 December 1981.

High Court of Justice Israel

CA 6821/93 *United Mizrahi Bank Ltd. Et al. V. Migdal Cooperative Village CA. (Ha'Mizrahi Verdict)* Hentet fra høyesteretts egne database:
https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=EnglishVerdicts\93\210\068\z01&fileName=93068210_z01.txt&type=4

HCJ 453/94 *Woman Network v. Government of Israel*. Hentet fra Versa:
<http://versa.cardozo.yu.edu/sites/default/files/upload/opinions/Israel%20Women's%20Network%20v.%20Government%20of%20Israel.pdf>

HCJ 727/00 *Committee of Heads of Local Arab Councils in Israel v. Ministry of Construction*. Hentet fra Versa:
<http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/committee-heads-local-arab-councils-v-ministry-construction>

HCJ 1113/99 *Adalah Legal Center for Arab Minority Rights in Israel v. Minister of religious affairs*. Hentet fra Versa:
<https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/adalah-legal-center-arab-minority-rights-israel-v-minister-religious-affairs>

HCJ 4112/99 *Adalah v. municipality of Tel Aviv Jaffa*. Hentet fra høyesteretts egne database:
<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=EnglishVerdicts\99\120\041\g11&fileName=99041120.G11&type=4>

HCJ 5866/18 *Adalah Petition to the High Court of Justice, Nation State Law*. Hentet fra Adalah:
https://www.adalah.org/uploads/uploads/Jewish_Nation_State_Law_Petition_English_Final_October_2018.pdf

HCJ 6698/95 *Kaadan v. Ministry of Land administration* Hentet fra høyesteretts egne database:
https://supremedeisions.court.gov.il/Home/Download?path=EnglishVerdicts\95\980\066\14&fileName=95066980_a14.txt&type=4

HCJ 6924/98 *Association for Civil Rights in Israel v. State of Israel, Minister of National Infrastructures, Minister of Finance*. Hentet fra høyesteretts egne database:
https://supremedeisions.court.gov.il/Home/Download?path=EnglishVerdicts\98\240\069\i26&fileName=98069240_i26.txt&type=4

HCJ 7052/03 *Adalah Legal Center for Arab Minority Rights in Israel v. Minister of Interior and the Attorney General*. Hentet fra Versa prosjekt for oversetting av Israelske høyesterettsdommer:
<http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/adalah-legal-center-arab-minority-rights-israel-v-minister-interior>

International Court of Justice

The International Court of Justice. *South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa: Liberia v South Africa) (second phase)*, Dissenting opinion of Judge Tanaka. 18. July 1966.

The International Court of Justice. *Legal Consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion of 9 July 2004.

UN Human Rights Committee

UN Human Rights Committee. *Vjatseslav Borzov v. Estonia*. CCPR/C/81/D/1136/2002. 25 August 2004. Hentet 29.04.19 fra: <https://www.refworld.org/cases,HRC,4162a5a40.html>