



Advies intensivering samenwerking Israël

Datum

15 januari 2012

Opgemaakt door

Prof. dr P.A. Nollkaemper

1. Inleiding

In een eerder stadium heb ik aangegeven te overwegen een advies uit te brengen over de aanspraken van Palestina¹ op de status van 'staat'. Gezien de thans plaats vindende onderhandelingen tussen betrokken partijen, lijkt het me aangewezen dit advies aan te houden tot een later moment.

Met het oog op het aanstaande bezoek van de premier van Israël aan Nederland acht ik het echter wel opportuun om, op eigen initiatief, te adviseren over juridische aspecten van de intensivering van de betrekkingen tussen Nederlandse en Israël, zoals deze onder meer vorm zal krijgen via de Nederlands-Israëlische Samenwerkingsraad.

Uit de debatten die in de Tweede Kamer zijn gevoerd over deze intensivering, onder meer bij de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken 2012, blijkt dat er enige onduidelijkheid bestaat over enkele juridische aspecten van deze samenwerking. Gezien het grote politieke gewicht van de kwestie acht ik verduidelijking geboden.

Op het moment van schrijven van dit advies had ik geen beschikking gekregen over de afspraken op grond waarvan de intensivering van de samenwerking met Israël berust. De publiek beschikbare bronnen, in het bijzonder de uitspraken bij de begrotingsbehandeling, gaven me echter geen aanleiding te concluderen dat de in dit advies opgeworpen kwesties formeel waren geregeld.

2. Advies

De keuze voor intensivering van de betrekkingen met Israël is een politieke keuze waar internationaal recht in beginsel neutraal tegenover staat.

Het is bepleitbaar dat (bepaalde vormen van) intensivering afhankelijk zouden moeten worden gemaakt van Israëlische beleidswijzigingen inzake het nederzettingenbeleid, bescherming van rechten van de mens, of meer in het algemeen het vredesproces. Een dergelijke conditionaliteit zou

¹ Ik gebruik de term 'Palestina' als aanduiding voor de entiteit die nu onder die naam de waarnemersstatus in de VN heeft en impliceert als zodanig geen oordeel over de formele status van Palestina als staat.

Titel

Advies samenwerking Israël

passen bij het op goede gronden rustende Nederlandse beleid om eenzijdige maatregelen die het vredesproces verstoren (en die hoe dan ook zelfstandig in strijd zijn met internationaal recht) te veroordelen. Ook zou het tanden geven aan recente herhaalde oproepen van de Nederlandse regering aan de Israëlische autoriteiten om besluiten tot uitbreidingen van nederzettingen terug te draaien.

Terzijde merk ik op dat niet alle eenzijdige stappen gelijk behandeld dienen te worden. Uitgaande van het gewicht dat wordt toegekend aan onderhandelingen, heeft Nederland in recente praktijk gekozen voor een veroordeling van eenzijdige stappen van beide partijen. Zo veroordeelde Nederland zowel de uitbreiding van nederzettingen in Oost-Jeruzalem en op de Westelijke Jordaanoever als het Palestijnse initiatief tot toetreding tot VN en UNESCO. Zonder het primaat van onderhandelingen ter discussie te stellen, komt het mij voor dat er goede gronden zijn om niet alle eenzijdige handelingen op voet van gelijkheid te behandelen. Eenzijdige handelingen die zonder meer in strijd zijn met internationaal recht (zoals het nederzettingenbeleid) dienen juridisch gezien anders te worden beoordeeld dan eenzijdige handelingen die niet in strijd zijn met internationaal recht maar juist uiting geven aan het volkenrechtelijke gerechtvaardigde streven naar uitoefening van het recht op zelfbeschikking.²

Een keuze om intensivering van betrekkingen al dan niet te onderwerpen aan conditionaliteit is echter in beginsel een politieke keuze. Voor zover er geen directe band bestaat tussen intensivering en handelingen van Israël die in strijd kunnen zijn met internationaal recht (in het bijzonder het nederzettingenbeleid), dwingt internationaal recht niet tot het stellen van voorwaarden.

Deze conclusie ligt echter anders voor zover intensivering ten goede komt aan (actoren of activiteiten in) nederzettingen in bezette gebieden.

Uit het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk, zoals bevestigd door de Algemene Vergadering³ en het Internationaal Gerechtshof,⁴ vloeit voort dat alle staten de verplichting hebben om zich te onthouden van handelingen die realisering van dit recht frustreren. Ik verwijs op dit punt naar het Namibië Advies van het Internationaal Gerechtshof,⁵ dat is overgenomen in de ook door Nederland gesteunde Artikelen inzake Staatsaanprakelijkheid van de International Law Commission van 2001.⁶ Deze Artikelen verbieden staten om steun te geven aan andere staten die leidt tot de instandhouding van een situatie die is veroorzaakt door een schending van een regel van dwingend recht, zoals de ondermijning van het recht op zelfbeschikking (waar in het geval van de nederzettingen in bezette gebieden sprake van is).

Nederland moet zich derhalve onthouden van handelingen die onrechtmatige activiteiten van Israël ondersteunen en daarmee het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk ondermijnen.

² Mogelijke strijd met de Oslo akkoorden laat ik hier terzijde.

³ Zie bijvoorbeeld A/RES/3236 (XXIX), 22 November 1974.

⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004, p. 136.

⁵ Nadat het Hof de voortdurende aanwezigheid van Zuid Afrika in Namibië aanmerkte als in strijd zijnde met het internationaal recht, overwoog het Hof '122. ... member States are under obligation to abstain from entering into treaty relations with South Africa in all cases in which the Government of South Africa purports to act on behalf of or concerning Namibia. With respect to existing bilateral treaties, member States must abstain from invoking or applying those treaties or provisions of treaties concluded by South Africa on behalf of or concerning Namibia which involve active intergovernmental co-operation. (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, (1971) ICJ Rep 16) '

⁶ ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc A/56/10 (2001), art. 41. Zie ook par. 159 van het in noot 4 genoemde Advies.



Titel

Advies samenwerking Israël

Ik constateer dat in het verleden Nederland geen diensten heeft verleend aan bedrijven die zijn gevestigd in Israëlische nederzettingen en in algemene zin economische relaties met bedrijven in bezette gebieden ontmoedigt.⁷

Nu er sprake is van een proces waarbij de Nederlandse overheid zelf het initiatief neemt tot verdieping van de samenwerking met Israël, is het echter wenselijk om, teneinde afdoende invulling te geven aan de voornoemde verplichting, te voorzien in heldere en geformaliseerde afspraken die verzekeren dat samenwerking via de Nederlands-Israëlische Samenwerkingsraad alleen ten goede komt aan actoren of activiteiten binnen het grondgebied van Israël zelf, en niet aan actoren of activiteiten in nederzettingen in de bezette gebieden.

Ook zouden er adequate procedures dienen te komen om er toezicht op te houden dat de samenwerking niet onbedoeld ten goede komt aan economische of andersoortige activiteiten in nederzettingen in de bezette gebieden. Voor gelijksoortige procedures, die ook terug te voeren zijn op een erkenning van de hiervoor behandelde verplichting, verwijs ik naar de procedures opgenomen in het protocol bij de Associatieovereenkomst tussen de EU en Israël.⁸

Ik adviseer derhalve om, voor zover hier nog niet in is voorzien, in de dialoog met Israël zeker te stellen dat de intensivering van de samenwerking met Israël niet direct dan wel indirect ten goede komt aan (activiteiten of actoren in) nederzettingen in de bezette gebieden, en hierbij te voorzien in adequate procedures en mechanismen waarmee toezicht kan worden gehouden.

⁷ Tweede Kamer, 2011-2012, Aanhangsel van de Handelingen, 671.

⁸ Publicatieblad Nr. L 147 van 21/06/2000 blz. 0003 - 0171.

