

Israël en internationaal recht: Barbertje moet hangen

Harrie Verbon

verschenen in *De Internationale Spectator*, jg 62 (2008), nr. 9, pp. 491-494.

Degenen die de Palestijnse zaak een goed hart toedragen beroepen zich vaak op het “internationaal recht” om hun veroordeling van Israël te onderbouwen. Het gaat hierbij om resoluties van de Verenigde Naties (VN) waarin Israël wordt veroordeeld dan wel wordt bevolen bepaalde handelingen te verrichten. Dergelijke resoluties zijn er in overvloed. Meer dan een kwart van de VN resoluties die de mensenrechtensituatie in een land veroordelen hadden betrekking op Israël. Zes van de tien speciale bijeenkomsten van de Algemene Vergadering gingen over het Midden-Oosten conflict en eindigden vaak in een veroordeling van Israël. Voor de (internationale) burger die deze veroordelingen probeert te bezien in het perspectief van de mensenrechten elders in de wereld is de grote aandacht voor vermeend onrecht als gevolg van het optreden van Israël verbazingwekkend. Zoals Bayefski ook betoogt, kunnen de uitspraken van de VN over Israël moeilijk als proportioneel worden beschouwd als men beziet in welke gevallen de aantasting van mensenrechten tot op heden niet werden veroordeeld¹.

Het is voor een objectieve beschouwer moeilijk zich aan de indruk te onttrekken dat in de kwestie Israël het internationaal recht misbruikt wordt om eng politieke doeleinden te realiseren. Dat dit mogelijk is, komt kennelijk doordat de scheiding van machten op internationaal niveau niet goed gerealiseerd is. Voor een deugdelijk nationaal rechtssysteem wordt algemeen de scheiding van de machten als een noodzakelijke voorwaarde gezien. In Nederland werd er bijvoorbeeld over geklaagd dat het Tweede-Kamerlid mevrouw Verdonk demonstratief aanwezig was bij het proces tegen de mevrouw die verdacht werd van doodslag op een Marokkaanse tasjesdief. Men wil niet dat de politiek zich bemoeit met de toepassing van het recht. Bij het internationaal recht wordt er echter wel “recht” gesproken door belanghebbende staten, namelijk in de algemene vergadering of de veiligheidsraad van de Verenigde Naties. De resoluties die in deze organen worden aangenomen hebben het karakter van een rechtelijke uitspraak (al zijn de resoluties van de algemene vergadering niet dwingend), maar worden uiteraard mede beïnvloed door de politieke belangen van de lidstaten. In het geval van Israël was er in de jaren ‘70 en ‘80 sprake van een hecht blok van Arabische landen en landen in de invloedssfeer van de Sovjet Unie die er vaak in slaagden Israël in de verdachtenbank te krijgen. Dit wijst op een ander probleem, namelijk dat staten die onderdeel zijn van het internationaal rechtssysteem in eigen huis vaak geen deugdelijk rechtssysteem bezitten, maar toch invloed uitoefenen op de uitspraken in het kader van het internationaal recht.

Het meest dichtbij het ideaal van een scheiding der machten komt het Internationale Hof van Justitie waar, naar ik aanneem, zonder ruggespraak recht wordt gesproken². Helaas blijkt ook hier dat politieke pressie de uitspraken van het Hof kunnen beïnvloeden. Dat heeft zich met name voorgedaan bij de beoordeling door het hof van het Israëlische veiligheidshek op de Westoever uit 2004.

In dit artikel wil ik twee gevallen bespreken waar eng politieke bedoelingen van de VN in zijn uitspraken klaarblijkelijk de overhand hebben gehad. Ten eerste gaat het hierbij om de non-legitimiteit van de nederzettingen, zoals uiteengezet in resolutie 446 uit 1979 van de veiligheidsraad en ten tweede gaat het om het advies van het Internationale Hof van Justitie over het Israëlische veiligheidshek. In de conclusie behandel ik dan de vraag in hoeverre deze en andere, hier verder niet

uitgewerkte, uitspraken in het kader van het internationale recht bijgedragen hebben tot de oplossing van het Israël/Palestina conflict. Ik zal daar betogen dat de werking voornamelijk contraproductief heeft uitgepakt omdat beide partijen zich mede door deze uitspraken extreem hebben opgesteld. Het zou een bijdrage aan de vrede zijn als de organen van de VN zich een tijd niet met het conflict zouden bemoeien en het aan de grootmachten zouden overlaten om te proberen vrede tussen alle partijen tot stand te brengen.

De nederzettingen

Volgens resolutie 446 zijn de nederzettingen die Israël op bezet gebied heeft gebouwd in strijd met de Vierde Conventie van Genève die een bezettende mogendheid verbiedt om delen van zijn eigen burgerbevolking over te brengen naar bezet gebied. Deze conventie is na de tweede wereldoorlog opgesteld om de gedwongen volksverhuizingen te voorkomen die de Nazi's in Oost Europa organiseerden. In het geval van de Israëlische nederzettingen op de Westoever is er natuurlijk geen sprake van gedwongen deportatie. De nederzettingen zijn oorspronkelijk niet het gevolg van doelbewust Israëlisch regeringsbeleid. Integendeel, door pressie van orthodoxe Joden heeft de Israëlische regering na de zesdaagse oorlog van 1967 moeten gedogen dat Israëliërs zich in bezette gebieden gingen vestigen. Deze "kolonisten" vestigden zich in onbewoonde gebieden en deden dat vrijwillig. Ook al verschaften latere Israëlische regeringen soms subsidies aan kolonisten, dan is dit nog niet te vergelijken met Nazi deportaties.

Dit is dan nog afgezien van de vraag in hoeverre de Westelijke Jordanoever als bezet gebied kan worden beschouwd. De Westoever behoorde aan geen enkele soevereine staat legaal toe op het moment dat Israël de macht kreeg over dit gebied tijdens de zesdaagse oorlog van 1967. Jordanië had weliswaar na de onafhankelijkheidsoorlog van Israël in 1948 de Westoever geannexeerd, maar dat was een illegale handeling volgens internationaal recht. Israël kan dat gebied dus ook niet "teruggeven" aan de vorige rechtmatige eigenaar, want de vorige rechtmatige eigenaar was in feite het Verenigd Koninkrijk dat zich in 1948 echter uit het gebied had teruggetrokken nadat de VN in 1947 het verdelingsplan voor Palestina hadden aangenomen. Weliswaar hadden de VN in dat plan het zelfbeschikkingsrecht van de lokale Arabische bevolking erkend, maar die bevolking heeft dat geschenk nooit geaccepteerd. De Arabieren hebben altijd geweigerd om een twee-staten oplossing te accepteren. Zowel het voorstel van de zogeheten Peel commissie, in 1937 ingesteld vanwege de Britse regering, om het Palestijns gebied voor 2/3 deel in een Arabisch gebied en voor 1/3 deel in een Joods gebied op te splitsen, als het VN verdelingsplan van 1947, als de zogeheten groene lijn van de wapenstilstand van 1949 zijn niet door de Arabieren geaccepteerd. Als gevolg daarvan liggen de grenzen tussen Israël en een onafhankelijke Arabisch Palestijnse staat niet vast.

De Verenigde Naties heeft na de zesdaagse oorlog uitgesproken dat er sprake was van bezetting door Israël. Het internationaal recht laat alleen het gewelddadig bezetten van een land toe als dat gemotiveerd wordt door zelfverdediging. Dan is een tijdelijke bezetting gerechtvaardigd totdat er door de andere, aanvallende partij voldoende garanties voor veilige grenzen worden gegeven. Vanuit die optiek is de bezetting door Israël rechtmatig als we er van uitgaan dat de zesdaagse oorlog in 1967 voor Israël een verdedigingsoorlog was. Dit werd impliciet door de VN ook uitgesproken in resolutie 242 waarin tegenover ontruiming van bezette gebieden door Israël vredesakkoorden werden verlangd tussen Israël en de Arabieren. Deze resolutie

sprak echter niet van “de” bezette gebieden en gaf daarmee impliciet aan dat de partijen via onderhandelingen (veilige) grenzen moesten vaststellen. Er is na 41 jaar nog steeds geen vredesakkoord met de Palestijnse Arabieren. De partijen waren er dichtbij in de Camp David/Taba onderhandelingen van 2000/2001 toen president Clinton, mede uit naam van Israël, aan Arafat 95 tot 99 procent van de Westoever en beheer over de Arabische gebieden in Jeruzalem aanbood. Zoals bekend vond Arafat dat niet genoeg en werden de onderhandelingen afgebroken. Als die onderhandelingen ooit weer op gang zullen komen, moet afgewacht worden in welk land de nederzettingen als gevolg van dat vredesproces terechtkomen. Overigens was in de Oslo akkoorden van de jaren '90 tussen de Fatah van Arafat en Israël niets over de nederzettingen vastgelegd. Nederzettingen zouden onderdeel zijn van een finale overeenkomst die echter, doordat over en weer de afspraken van het akkoord niet werden nagekomen, nooit werd gesloten.

Opvallend is derhalve dat, terwijl al in 1979 door de veiligheidsraad de nederzettingen als illegaal werden bestempeld, in latere diplomatieke processen deze illegale status nauwelijks een rol speelde in onderhandelingen. De status van Jeruzalem, het recht op terugkeer van vluchtelingen en de finale grenzen waren steeds de belangrijkste onderwerpen. Het is dan ook evident dat zodra die grenzen door de betrokken partijen zijn vastgelegd het lot van de nederzettingen ook zal zijn bezegeld. Hoewel momenteel de nederzettingen over de gehele Westoever zijn verspreid is het, gezien het Camp David proces van 2000, in het geheel niet evident dat nederzettingen voldongen feiten creëren. Met andere woorden, hoewel het vanuit het standpunt van de lokale Arabische bevolking begrijpelijk is dat de uitbreiding van de nederzettingen als een verdere inperking van hun toekomstige grondgebied worden geïnterpreteerd, zal een vredesverdrag de grenzen definitief moeten vastleggen. Hoe langer een vredesverdrag uitblijft, des te hoger de kans dat de nederzettingen wel als voldongen feiten worden geïnterpreteerd.

Het veiligheidshek

De zaak van het Israëlische veiligheidshek of “de muur” zoals die door het internationale gerechtshof is behandeld heeft bij juristen tot veel kritische commentaren geleid³. Dit betrof allereerst de vraag of het hof deze zaak niet had moeten laten rusten, gezien het feit dat één van de partijen, namelijk Israël zich niet aan het oordeel van het hof wilde committeren. Het tweede kritiekpunt betrof de vraag of aan het belang van Israël genoeg gewicht is toegekend, ook al wilde dat land zich niet committeren.

Wat het eerste punt betreft, de uitspraak van het hof kon niet bindend zijn, omdat de zaak niet was aangespannen door de betrokken landen, maar door de algemene vergadering van de VN. In de formulering van die adviesaanvraag klonk het vooringenomen standpunt van de algemene vergadering door. Zo werd in het verzoek Israël omschreven als de bezettende macht in **het** bezette Palestijnse gebied, die zich door de bouw van de **muur** met al zijn schadelijke gevolgen niet houdt aan de regels van het internationale recht⁴. In de aanvraag was geen enkele verwijzing naar de motieven van Israël voor de bouw van het hek, terwijl de bouw al als illegaal werd bestempeld. De adviesaanvraag kon niet anders bedoeld zijn dan als een verzoek aan het hof om een bevestiging dat het hek in strijd was met het internationale recht. Er werd kennelijk niet verwacht dat het hof, zoals bij een ‘normaal’ juridisch geschil, de belangen van de beide partijen zou wegen. Het leek er veel op dat de Algemene Vergadering van de VN alleen maar een juridisch stempel wenste op zijn politieke stellingname.

Het zou het hof gesierd hebben als het geweigerd had deze rol te vervullen, maar dat deed het niet. Het bracht een advies uit, waarin inderdaad geen belangen werden gewogen, maar alleen maar bevestigd werd wat de Algemene vergadering wenste te horen, namelijk dat de afscheiding strijdig was met het internationale recht. Zo heeft het hof in zijn uitspraak niet meegewogen het recht op zelfverdediging door Israël tegen terroristische aanvallen, omdat ze zich op het puur formeel-juridische standpunt stelde dat het hier alleen kan gaan om verdediging tegen een aanval van een andere Staat, terwijl de Westoever waar vandaan de terroristische aanvallen werden gepleegd niet als een Staat werd beschouwd, kennelijk. Het hof heeft zich in zijn oordeel verder laten leiden door de vraag of de rechten van de lokale bevolking werden aangetast. Het gaat hier om confiscatie en het agrarisch gebruik van land. Dat zijn uiteraard terechte overwegingen, maar het hof heeft dan weer niet meegewogen wat Israël hier tegenin heeft gebracht, namelijk dat er financiële compensatie beschikbaar was voor eventuele gedupeerden, en er een beroep kon worden gedaan op het Israëlische hooggerechtshof bij vermeende onrechtmatigheden.

Het belang en het mogelijke verweer van Israël zijn in deze zaak waarschijnlijk niet meegenomen door het hof, omdat Israël besloten had zich niet aan het oordeel van het hof te onderwerpen. Maar het hof had kunnen weten dat op deze eenzijdige beoordeling van het veiligheidshek in het gegeven advies verstrekkende gevolgen voor het beleid van de VN zouden volgen. Het advies werd namelijk direct daarna door de algemene vergadering van de VN in een resolutie omgezet. Juridisch gezien maakt dat het advies over “de muur” nog steeds niet bindend, hoewel dat door velen wel zo wordt beschouwd⁵. Inmiddels staat de “muur” voor sommigen symbool van de Israëlische politiek van annexatie van de Westoever⁶.

Conclusies

Nadat de Britten het mandaat over Palestina hadden gekregen in 1917, gaven zij de zogeheten Balfour-verklaring uit waarin zij een Joods thuisland in Palestina toezegden. De Arabieren hebben deze belofte nooit kunnen accepteren, en hebben daar vanaf het begin met gewelddadigheden op gereageerd. Het conflict bestaat dus inmiddels meer dan 90 jaar. Het door de lokale Arabieren gepleegde geweld heeft hen nooit enig voordeel opgeleverd. Integendeel, voor de tweede wereldoorlog verloren ze de sympathie van de Britten, na de tweede wereldoorlog verloren ze de sympathie van de Westerse en aanvankelijk zelfs de communistische wereld. Toen, vanaf de jaren zestig Arabische landen en het Oostblok een contra Israël gerichte politieke macht hadden ontwikkeld in de besluitvormende organen van de VN, verloren de Arabieren het op militair gebied van de inmiddels dominante staat Israël. Arabisch geweld hielp nog steeds de lokale bevolking dieper de put in. De tweede Intifada vanaf 2000 ruïneerde wat er nog over was van de economie op de WestOever, maar gaf bovenal Israël een (legitiem) excuus een veiligheidshek te bouwen, waarmee wellicht weer nieuwe voor de lokale Arabische bevolking nadelige feiten gecreëerd werden, zoals dat al bijna 90 jaar gaande is geweest.

De dominantie van de Arabische en/of moslimlanden in de VN, tot uitdrukking komend in de vele resoluties die Israël veroordeelden, heeft al evenmin tot vrede geleid. Barbartje moest hangen, maar Barbartje werkte niet erg mee. De evident eenzijdige en juridische inconsistente onderbouwingen van vele van deze resoluties heeft de bereidheid van Israël concessies te doen niet vergroot, maar hebben ook Palestijnse leiders op het verkeerde been gezet. Dit is ook door de Palestijnse onderhandelaar Agha en de Amerikaanse onderhandelaar Malley in een gezamenlijk artikel pregnant tot uitdrukking gebracht⁷. Toen president Clinton met zijn “eindbod”

kwam tijdens de Camp David/Taba onderhandelingen van 2000/2001, weigerde Arafat op deze voorstellen in te gaan. Agha en Malley schrijven: 'The President's [i.e. Clinton's] proposal showed that the distance traveled since Camp David was indeed considerable, and almost all in the Palestinians' direction.' De weigering van Arafat was volgens Agha en Malley mede gemotiveerd omdat hij meende op basis van VN resoluties recht op meer te hebben: 'Arafat preferred to continue negotiating under the comforting umbrella of international resolutions rather than within the confines of America's uncertain proposals.'

Met andere woorden, de VN resoluties die het uiterste van Israël vroegen, hebben van beide kanten een onproductieve invloed op het vredesproces gehad. In plaats van nieuwe resoluties, veroordelingen van of juridische procedures tegen Israël, zou het in het belang van de oplossing van het conflict zijn als de besluitvormende organen van de VN zich voorlopig niet met het conflict bemoeien en het aan de diplomatieke inspanningen van de grootmachten (EU, VS en Rusland) overlaten om een rechtvaardige en gegarandeerde vrede tot stand te brengen in het Midden Oosten.

Harrie Verbon, hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Tilburg

¹ Zij noemt schendingen van de mensenrechten in Ruanda, Zimbabwe en China, zie: Anne Bayefski, One small step (is the UN finally ready to get serious about anti-Semitism), *Wall Street Journal*, 21 juni 2004.

² Hier geldt uiteraard wel dat niet alle rechters uit rechtsstaten afkomstig zijn. Zo was de voorzitter van de commissie van het Internationale Hof van Justitie die een "advies" uitbracht over het zogenoemde "veiligheidshek" dat Israël op de westelijke Jordaanoever heeft gebouwd, een Chinees, afkomstig dus uit een land dat niet bepaald bekend staat om de naleving van mensenrechten.

³ Zie bijvoorbeeld diverse artikelen in *The American Journal of International Law* van januari 2005.

⁴ Request for Advisory Opinion at the International Court of Justice, 10 December 2003, beschikbaar op: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1497.pdf>. Opvallend is dat er gesproken werd over "de" Palestijnse gebieden, hetgeen in tegenspraak is met resolutie 242 uit 1967 waarin impliciet wordt erkend dat de grenzen niet vastliggen. Daarnaast wordt de afscheiding aangeduid als een "muur", terwijl het grootste deel van de constructie bestaat uit metaal en voor maar een klein deel uit beton.

⁵ In Nederland bijvoorbeeld heeft Van Agt diverse malen betoogd dat de uitspraak van het hof als bindend moet worden beschouwd, zie <http://www.driesvanagt.nl>.

⁶ Zie bijvoorbeeld Maarten Barends, Israëls hegemonie kan moreel failliet niet langer verhullen, *Internationale Spectator*, maart 2008.

⁷ Zie Hussein Agha en Robert Malley, Camp David: The tragedy of errors, *New York Review of Books*, 9 augustus 2001.