



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Internationaal Gerechtshof en de Adviesraad Internationale Vraagstukken adviseren Nederland over het beleid ten aanzien van het Israëliisch-Palestijns conflict

Pinto E Netto, L.C.; Spijkers, O.

Citation

Pinto E Netto, L. C., & Spijkers, O. (2024). Het Internationaal Gerechtshof en de Adviesraad Internationale Vraagstukken adviseren Nederland over het beleid ten aanzien van het Israëliisch-Palestijns conflict. *Nederland Rechtsstaat*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4108448>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4108448>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het Internationaal Gerechtshof en de Adviesraad Internationale Vraagstukken adviseren Nederland over het beleid ten aanzien van het Israëlisch-Palestijns conflict

29 oktober 2024 door

Luísa Netto & Otto Spijkers

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Israëlisch-Palestijns conflict roept belangrijke vragen op die niet alleen het internationaal recht betreffen, maar ook de pijlers van ons rechtstatelijk en grondwettelijk bestel. Deze vragen houden ons bezig. In een [eerste blog post](#) werden de constitutionele verplichtingen voortvloeiend uit artikel 90 van de Grondwet besproken. In een [tweede blogpost](#) werd ingegaan op de internationaalrechtelijke gevolgen van het advies van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli 2024 voor Nederland. In vervolg op deze eerste twee publicaties, willen wij nu graag gezamenlijk stilstaan bij de laatste ontwikkelingen. We bespreken twee adviezen, en reflecteren op de wijze waarop de Nederlandse regering onzes inziens op deze adviezen dient te reageren.

Volgens het [advies](#) van het Internationaal Gerechtshof (IGH) van 19 juli 2024, schendt Israël het verbod op de verwerving van grondgebied met geweld (annexatie), en het recht van het Palestijnse volk op zelfbeschikking. Deze schendingen hebben een directe impact op de wettigheid van de voortdurende aanwezigheid van Israël, als bezettingsmacht, in de Palestijnse gebieden. Kort gezegd kwam het IGH tot de conclusie dat de aanwezigheid van Israël in de Palestijnse gebieden onwettig is en daarom dient Israël hier zo snel mogelijk een einde aan te maken. Dit advies was aangevraagd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In [een resolutie](#) van 18 september 2024, verwelkomde deze Algemene Vergadering het advies. De Vergadering voegde er nog een deadline aan toe: Israël moet uiterlijk 18 september 2025 een einde maken aan de bezetting. Deze resolutie [werd aangenomen](#) met 124 stemmen voor, 14 tegen en 43 onthoudingen. Onder meer België, Frankrijk, Griekenland, en Spanje stemden voor. Nederland onthield zich van stemming.

Het tweede advies dat we bespreken is het briefadvies van 23 oktober 2024 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), getiteld '[Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict](#)'. Dit advies was direct gericht tot de minister van Buitenlandse Zaken Caspar Veldkamp. De AIV is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV [adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken](#). Dit advies was ongevraagd, wat vrij uitzonderlijk is.

Nederlandse Adviescultuur

Het gaat dus in beide gevallen om adviezen. Wat betekent dat nu precies? Laten we eerst naar het advies van het IGH kijken. Steeds [wordt in de media benadrukt](#) dat een advies van het IGH niet juridisch bindend is, wat dan zou suggereren dat er voor Nederland geen juridische gevolgen zijn van een dergelijk advies. Hierover merkte de AIV het volgende op:

‘Hoewel Advisory Opinions van het Internationaal Gerechtshof niet juridisch-bindend zijn zoals uitspraken in interstatelijke geschillen, is het net zo goed algemeen aanvaard door de internationale gemeenschap dat deze Advisory Opinions, opgesteld door het hoogste juridische orgaan van de VN, de meest gezaghebbende vaststellingen van het internationaal recht behelzen en hetzelfde juridische “gewicht en gezag” hebben als uitspraken van het Internationaal Gerechtshof in geschillen.’

Deze interpretatie over de juridische betekenis van een advies is geen verrassing en staat eigenlijk in lijn met het standpunt van de Nederlandse regering. Nederland heeft in het verleden de adviezen van het IGH serieus genomen, volgens de Nederlandse internationaalrechtelijke traditie en met inachtneming van de grondwettelijke plicht uit [artikel 90 Grondwet](#). In elk geval kunnen we niet stellen dat een niet juridisch bindend instrument, zoals een advies van het IGH, in het geheel geen juridische gevolgen heeft.

Adviezen kennen we ook in het Nederlands staatsrechtelijk bestel. In de Nederlandse constitutionele traditie spelen adviezen een relatief grote rol, die hoogstwaarschijnlijk te maken heeft met de Nederlandse politieke cultuur van polderen, overleggen, en elkaar overtuigen. In Nederland hebben we een hoogontwikkeld ‘adviesstelsel’: er zijn [tientallen adviesorganen](#), verankerd in de Grondwet en in wetgeving. Een goed voorbeeld is de [Raad van State](#), een staatsorgaan dat (ook) een adviserende rol van enorme relevantie in het Nederlandse staatsrecht heeft, in theorie en in praktijk. De Raad adviseert het Parlement over de grondwettigheid van wetgevingsvoorstellen. Deze [functie](#) wordt vaak genoemd in de discussies over het verbod van constitutionele toetsing door de rechter, weer een ‘cornerstone’ van de Nederlandse *trias politica*. Vele andere organen hebben gevestigde adviesbevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de Sociaal-Economische Raad ([SER](#)). Specifiek op het gebied van internationaal recht en geopolitiek zijn de belangrijkste adviesorganen de [Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken \(CAVV\)](#) en de eerdergenoemde AIV. Deze laatste kwam dus onlangs met boven geciteerd advies.

Illustratief voor de Nederlandse adviescultuur is een bijeenkomst naar aanleiding van het veertigjarig bestaan van de CAVV in 1993. De hoofdspreker was Pieter Kooijmans, destijds de zittend minister van Buitenlandse Zaken, die overigens eerder lid geweest was van deze commissie en later rechter werd bij het IGH. Over het Nederlands belang van bevordering van de internationale rechtsorde [zei hij](#) onder meer het volgende:

‘Het behoeft geen betoog dat voor de Nederlandse Regering de bevordering en de naleving van het internationale recht een wezenlijk bestanddeel van haar buitenlands beleid vormt. Nederland heeft traditioneel een groot belang gehecht aan deze bevordering; het is zelfs in onze Grondwet verankerd. Over dit belang heeft de [CAVV] destijds ook een advies uitgebracht. Ongetwijfeld hebben bij deze bevordering van de internationale rechtsorde “legalistische” of “moralistische” argumenten een rol gespeeld. Maar niet minder belangrijk is, dunkt mij, de overtuiging dat er een zekere solidariteit met de zwakkeren in de internationale gemeenschap aanwezig is. Voorts de gedachte, dat een grotere rol voor het internationale recht belangrijker is voor een wat kleinere en

kwetsbare staat, dan voor een grote staat. Kortom, de bevordering van de internationale rechtsorde is niet alleen een ideaal, maar is tevens een Nederlands beleidsbelang.'

Meer specifiek over de rol van adviezen, stelde de minister de leden van de CAVV gerust dat 'u kunt er zeker van zijn dat dit Ministerie van het belang van de rol en de advisering door de Adviescommissie overtuigd is', en dat 'het departement ook in de toekomst gaarne gebruik zal blijven maken van de diensten van Uw Adviescommissie.' Specifiek over beleidsrelevante advisering, waar het AIV-advies ook onder valt, merkte Kooijmans op dat het belang hiervan voor de overheid 'buiten kijf' stond, en dat 'in veel van dit soort gevallen aantoonbaar gebruik is gemaakt van relevante conclusies en aanbevelingen zoals die door de Adviescommissie waren geformuleerd.' En 'op die wijze en vanuit de respectieve verantwoordelijkheden van adviesorgaan en departement, kon in de afgelopen veertig jaar een samenwerking groeien zoals ik die thans in de praktijk ervaar: vruchtbaar, waardevol en wederzijds stimulerend.'

Dit adviesstelsel bestaat dus al heel lang in Nederland, en het heeft zijn waarde in het verleden al dikwijls bewezen, al moet toegegeven worden dat het niet altijd perfect functioneert. Het adviesstelsel heeft een wettelijke basis, institutionele organisatie, wettelijke toekenning van bevoegdheden, en beschikt over tijd en middelen. Dus kunnen we stellen dat de producties van deze adviserende instanties - meestal adviezen - ook in de toekomst serieus moeten worden genomen door regering en parlement.

Wat moet de Nederlandse regering met de adviezen van het IGH en de AIV?

Het uitgangspunt om deze vraag te beantwoorden lijkt eenvoudig. Als er instanties zijn wiens bestaansreden advies geven is, dan moeten deze adviezen meegenomen worden door de regering in haar handelen. Het is ook te verwachten dat de regering op de adviezen op een consistente wijze reageert. De regering kan dus niet sommige adviezen van sommige instanties wel serieus nemen en andere niet. Dit betekent overigens niet dat de regering verplicht is dergelijke adviezen altijd op te volgen. Wanneer de regering besluit een advies niet op te volgen, moet de regering daarvoor argumenten aandragen. Adviezen zijn dus een belangrijk stuk van de democratische puzzel, een onderdeel van onze cultuur van constant overleg en discussie.

Hoe heeft Nederland tot nog toe gereageerd op het advies van het Internationaal Gerechtshof? In een [brief van 10 september](#) gaf de huidige minister van Buitenlandse Zaken, Caspar Veldkamp, een eerste reactie op het advies. In zijn brief noemde de minister onder meer de sancties die door de EU zijn genomen tegen kolonisten op de Westelijke Jordaanoever, die geweld plegen tegen Palestijnse burgers. Een handjevol individuen en organisaties zijn inderdaad op een sanctielijst geplaatst. Maar deze kolonisten handelen niet alleen, ze worden duidelijk ondersteund vanuit de Staat. Ook verwees hij naar het ontmoedigingsbeleid ten aanzien van activiteiten van Nederlandse bedrijven in Israëliëse nederzettingen in bezet Palestijns gebied, dat de Nederlandse overheid voert sinds 2006. Dat is echter tamelijk vrijblijvend. Volgens de minister is het uiteindelijk aan bedrijven zelf om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te erkennen en zich ernaar te gedragen. Veldkamp concludeerde in zijn brief dat 'het advies van het Hof de instandhouding van deze maatregelen rechtvaardigt', en dat 'het kabinet in de komende periode nader zal analyseren of aanleiding bestaat het huidige beleidskader aan te passen op basis van het advies van het Hof.' Oftewel, het Nederlands beleid is na uitkomen van het advies van het IGH nog niet gewijzigd.

Opmerkelijk is dat, in het [regeerprogramma](#), niets staat over verdere maatregelen die Nederland van plan is te nemen om een einde te maken aan de voortdurende en onwettige aanwezigheid van

Israël in de Palestijnse gebieden. Sterker nog, verplaatsing van de Nederlandse ambassade naar Jeruzalem lijkt nog altijd een voornemen te zijn. Volgens het advies van het IGH moeten alle staten zich bij het bepalen van de locatie van hun diplomatieke missies in Israël onthouden van iedere impliciete erkenning van Israëls onwettige aanwezigheid in de Palestijnse gebieden, inclusief Oost-Jeruzalem. Israël claimt Jeruzalem als hoofdstad, maar volgens de Verenigde Naties is Oost-Jeruzalem onderdeel van de door Israël bezette Palestijnse gebieden. Over de verplaatsing van de Amerikaanse (!!) ambassade naar Jeruzalem loopt momenteel een geschil bij het IGH, aangespannen door Palestina tegen de VS. Er zijn momenteel 97 ambassades in Israël, waarvan 91 in het district Tel Aviv en vijf in Jeruzalem: de Amerikaanse ambassade is daar in 2018 naartoe verplaatst door president Trump, en daarna volgden Guatemala, Honduras, Kosovo en Papoea-Nieuw-Guinea. Nederland zou daar dan bijkomen.

Dat Nederland veel meer moet doen om aan zijn internationaalrechtelijke verplichtingen te voldoen werd ook benadrukt in het advies van de AIV. De AIV kwam tot de volgende aanbeveling:

‘Pleit zowel in binnen- als buitenland voor het naleven van de internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit onder andere de recente Advisory Opinion van het Internationaal Gerechtshof (19 juli 2024) en onderken dat het naleven en beschermen van het internationaal recht ook van geopolitiek belang is.

1. Erken de verplichting voor Nederland om als ‘derde staat’ op geen enkele manier bij te dragen aan de instandhouding van de primair als onrechtmatig aangemerkte situatie, i.c. de voortdurende bezetting en het niet erkennen door Israël van het Palestijnse recht op zelfbeschikking. Zet alle mogelijke middelen in voor de beëindiging c.q. preventie van schendingen van internationaal (humanitair) recht door de partijen bij het conflict en werk aan het instellen van accountability-mechanismen voor deze schendingen.
2. Erken het gevaar van dubbele standaarden, zowel voor de legitimiteit en de slagkracht van het internationaal recht, als voor de positie van Europa en Nederland in de wereld, en zet in op corrigerende beleidswijzigingen en pas het stemgedrag in de VN hierop aan.
3. Onderschrijf dat Nederland wat betreft het naleven van het internationaal recht een speciale positie heeft, gezien de rol als gastland van het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof en gezien de bepaling als vastgelegd in de Nederlandse Grondwet dat de regering de internationale rechtsorde dient te bevorderen.’

Beide adviezen komen dus tot vergelijkbare concrete aanbevelingen, (mede) gericht tot Nederland. Gezien de internationaalrechtelijke en constitutionele traditie van Nederland, kunnen we stellen dat Nederland verplicht is een inhoudelijk consistente reactie op deze adviezen te geven. Er staat wel een en ander op het spel. Ten eerste gaat het erom beide adviezen inhoudelijk serieus te nemen. Ten tweede gaat het om het behouden van het internationaal en constitutioneel systeem zelf. Als adviezen worden genegeerd, of als er ‘double standards’ gehanteerd worden, rijst de vraag of deze systemen zelf niet verwaterd raken.

Er is zeker reden tot zorg. Zoals gezegd, in een [brief van 10 september](#) gaf Caspar Veldkamp een eerste reactie op het advies van het IGH. In de brief gaf hij aan later met een meer uitvoerige reactie te komen. Maar deze meer uitgebreide reactie laat nu al maanden op zich wachten. Ook op verzoeken om een uitgebreide reactie van Tweede Kamerleden Kati Piri ([verzoek van 22 juli 2024](#)) en Stephan van Baarle ([schriftelijke vragen van 4 september 2024](#)) komt maar geen reactie (zie [hier](#)). En wat betreft een inhoudelijke reactie op het advies van de AIV is er ook reden tot zorg. In [een eerste reactie](#) gaf VVD’er Van der Burg aan dat het AIV-advies volgens hem niet tot grote

aanpassingen in het Israël-beleid zal leiden. 'Het is geen dragend document dat het beleid zal gaan bepalen', zo zei hij. 'Daarvoor is het te theoretisch en te veel voor de lange termijn.'

Tot slot: Double Standards

De problematiek van 'double standards', waar de AIV naar verwijst (zie citaat hierboven), is het waard om nog eventjes nader op in te gaan. Laten we ons concentreren op de activiteiten van Nederland bij het IGH. Nederland is momenteel heel actief bij het IGH. Nederland heeft recentelijk [een zaak aangespannen](#) tegen de Syrië vanwege foltering aldaar – maar tegelijkertijd worden bepaalde delen van dat land in het nieuwe asielbeleid mogelijk [als 'veilig' bestempeld](#), waardoor asielzoekers uit die gebieden die nog geen status hebben, kunnen worden teruggestuurd, en wellicht dat ditzelfde zal gaan gelden voor Syriërs die wel al een verblijfsvergunning hebben.

Nederland [is daarnaast ook van plan](#) Afghanistan bij het IGH verantwoordelijk te houden voor schendingen van het Vrouwenverdrag – maar tegelijkertijd [besloot](#) het kabinet recentelijk om een groep Afghaanse beveiligers, die gedurende twintig jaar onmisbaar zijn geweest voor het werk van de Nederlandse missie in dat land, geen recht op verblijf in Nederland te geven. Dit terwijl deze mensen momenteel gevaar lopen voor vervolging door de Taliban vanwege hun associatie met deze Nederlandse missie, die juist [mede opkwam voor vrouwenrechten in Afghanistan](#).

Er lijkt hier sprake te zijn van een zekere selectieve verontwaardiging. Je kunt niet soms wel, en soms niet, de internationale rechtsorde, met het IGH als belangrijkste orgaan, bevorderen. Dan kun je zeker beschuldigd worden van 'double standards', iets waar het AIV-advies dus ook voor waarschuwt. Het advies van de AIV ging hier vrij uitvoerig op in:

'De AIV benadrukt het risico van het hanteren van een dubbele moraal en 'dubbele standaarden' bij het bevorderen van respect voor mensenrechten en de naleving van internationaal recht in het algemeen. Het inconsistent invoeren en toepassen van regels van internationaal recht draagt sterk bij aan de ondermijning en politisering van dat recht en doet afbreuk aan het overkoepelende idee dat het internationaal recht voor alle staten gelijkelijk geldt en wordt toegepast. Het afgelopen jaar is inconsistentie in het invoeren en het toepassen van het internationaal recht door Europa en Europese staten herhaaldelijk internationaal-politiek aan de orde gesteld, inclusief door de Secretaris-Generaal van de VN, António Guterres. De inspanningen die Nederland en Europa bijvoorbeeld leveren om accountability-mechanismen te creëren in de oorlog in Oekraïne, blijven achterwege bij het Israëlisch-Palestijnse conflict. De onevenwichtige handhaving voedt anti-Europeanisme en anti-Amerikanisme in veel landen van het mondiale Zuiden.'

Als het gaat om het bevorderen van de internationale rechtsorde is een consistente toepassing van het internationaal recht essentieel, en daartoe behoort ook het serieus nemen van adviezen van bevoegde instanties. Handelen volgens 'double standards' moet vermeden worden, want deze ondermijnen het hele idee van het internationaal recht, en overigens ook van ons eigen constitutioneel recht. We onderschrijven daarom volledig de volgende suggestie van de AIV:

'Leef het internationaal recht en de verplichtingen die daaruit voortvloeien consistent na: moedig daarnaast andere staten en non-gouvernementele entiteiten aan dat ook te doen, onderschrijf de recente uitspraken van het Internationaal Gerechtshof, pas het Nederlandse stemgedrag in de VN daarop aan en handel in overeenstemming met de verplichtingen voor 'derde staten'.