

Advies inzake toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie inzake bescherming van burgers in oorlogstijd binnen het bezette Palestijnse gebied

Redacteur(en):

Not specified
Not specified

Not specified

8 februari 2002

1 Inleiding

Op 22 oktober 2001 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken - conform een toezegging daartoe aan de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal - de CAVV verzocht advies uit te brengen over de vraag of de Vierde Geneefse Conventie van 1949 inzake Bescherming van Burgers in oorlogstijd (hierna: de Conventie) toepasselijk moet worden geacht binnen de Palestijnse gebieden.

De CAVV heeft bij de opstelling van dit advies gebruik gemaakt van de door de Kaderwet adviescolleges geboden mogelijkheid de hulp in te roepen van deskundigen. Aan het begin van haar beraadslagingen heeft de Commissie waardevolle gedachtewisselingen over het onderwerp van dit advies gehad met Prof. Dr. H. Fischer (hoogleraar humanitair recht aan de Universiteit van Leiden en Directeur van het Instituut voor Vredesvraagstukken van de Universiteit van Bochum) en Prof. Dr. C.J.R. Dugard (hoogleraar volkenrecht aan de Universiteit van Leiden, lid van de UN International Law Commission, lid van de Human Rights Inquiry Commission ingesteld door de UN Commission on Human Rights en Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967). Beide deskundigen zijn overigens niet betrokken geweest bij de formulering van dit advies. De CAVV heeft voorts nuttige informatie ontvangen van de zijde van de betrokken ambtelijke adviseurs van de Directie Juridische Zaken en van de Directie Noord Afrika en het Midden Oosten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2 Achtergrond / opzet

2.1 Gebiedsomschrijving

Hoewel de adviesaanvraag van de Minister refereert aan de "Palestijnse gebieden", zal de CAVV m.b.t. het toepassingsgebied van de Conventie in dit advies spreken over "het bezette Palestijnse gebied" in navolging van de formuleringen in de meest recente VN-resoluties en andere formele teksten.¹ Ook de Conferentie van Verdragsluitende Partijen bij de Conventie refereert uitdrukkelijk aan "Occupied Palestinian Territory" (laatstelijk: de Conferentie van 5 december 2001). De CAVV treedt niet in de discussie over de wenselijkheid van wijziging van de titel van de jaarlijkse AVVN resolutie.

Tot het in 1967 door Israël bezette Palestijns gebied behoren de Westelijke Jordaanoever, het gebied dat in 1967 onder Jordaanse bestuur stond en dat gelegen is tussen de rivier de Jordaan

¹ Laatste Res. 55/131 d.d. 8 december 2000 en Res. 56/60 d.d. 10 december 2001.

en Israël binnen de grenzen van 1967; de Gazastrook, het gebied dat van 1948 tot 1967 door Egypte werd bestuurd; Oost-Jeruzalem, het gebied dat aanvankelijk deel uitmaakte van de Westelijke Jordaanoever en dat in 1967 onder bestuur van Israël kwam. De Golan Hoogten, het gebied van Syrië dat onder bestuur van Israël kwam in 1967, worden in het vervolg buiten beschouwing, omdat zij niet behoren tot het bezette Palestijns gebied.

2.2 Internationaal gewoonterecht

Voorts is het van belang in deze paragraaf enige aandacht te besteden aan een prealabele vraag, nl. inzake de toepasselijkheid van internationaal humanitair gewoonterecht. Hoewel de vraag van de Minister zich beperkt tot de toepasselijkheid van de Conventie, acht de CAVV het passend om er voor de goede orde op te wijzen dat de voortgezette aanwezigheid van Israël in het Palestijnse gebied vanuit volkenrechtelijk oogpunt als bezetting moet worden gekwalificeerd - zoals in het onderstaande nader zal worden geëxpliciteerd - en dat Israël als bezetter *ipso facto* onderworpen is aan het bezettingsrecht in de ruimste zin van het woord, d.w.z. de algemene volkenrechtelijke regels op dit terrein. Israël dient in elk geval als bezettende mogendheid het algemene humanitaire recht toe te passen. Voor het bezettingsrecht gelden gewoonterechtelijke normen die in de Conventie zijn gecodificeerd of die zich mede door het instrument van de Conventie tot gewoonterechtelijke regels hebben ontwikkeld, onder meer door de overweldigende ratificatiegraad van de Conventie. De CAVV onderschrijft in dit verband hetgeen is opgemerkt in de Advisory Opinion van het Internationaal Gerechtshof inzake de rechtmatigheid van het dreigen met en gebruik van nucleaire wapens. Het Hof merkte daarin op dat de fundamentele regels van humanitair recht, zoals neergelegd in de Haagse en Geneefse Conventies beginselen van non-derogatoir internationaal gewoonterecht vormen.² Ook merkt het Hof op dat de codificatie van het humanitaire recht de internationale gemeenschap een "corpus" van verdragsregels heeft verschaft, waarvan de grote meerderheid reeds gewoonterecht was geworden.³ Daarnaast is er sprake van een uniforme statenpraktijk zoals die onder meer blijkt uit een reeks van met overweldigende meerderheid aangenomen resoluties van de AVVN, die de toepasselijkheid van de Conventie op het bezette Palestijnse gebied onderstrepen.⁴ Ander relevant internationaal humanitair gewoonterecht wordt weerspiegeld door het Landoorlogreglement (de Regulations die een Annex vormen bij de

² ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, para. 79: "It is undoubtedly because a great many rules of humanitarian law applicable in armed conflict are so fundamental to the respect of the human person and "elementary considerations of humanity" as the Court put it in its Judgment of 9 April 1949 in the *Corfu Channel* case (*I.C.J. Reports 1949*, p.22), that the Hague and Geneva Conventions have enjoyed a broad accession. Further these fundamental rules are to be observed by all States whether or not they have ratified the conventions that contain them, because they constitute intransgressible principles of international customary law".

³ *id.*, para. 82: "The extensive codification of humanitarian law and the extent of the accession to the resultant treaties, as well as the fact that the denunciation clauses that existed in the codification instruments have never been used, have provided the international community with a corpus of treaty rules the great majority of which had already become customary and which reflected the most universally recognized humanitarian principles. These rules indicate the normal conduct and behaviour expected of States".

⁴ Zie voetnoot 13

Hague Convention IV van 1907 Respecting the Laws and Customs of War on Land). Hoewel Israël geen partij is bij deze Vierde Haagse Conventie, is het niettemin aan de bepalingen van het Landoorlogreglement gebonden. Dat lijkt ook het standpunt van Israël te zijn.

2.3 Toepasselijk verdragsrecht

De Conventie betreft twee rechtsgebieden nl. humanitair recht toepasselijk op alle vormen van internationaal gewapend conflict (plus één bepaling voor niet-internationaal conflict) en humanitair bezettingsrecht.

Alle Staten rechtstreeks betrokken bij de gewapende conflicten met Israël in het Midden-Oosten zijn partij bij de Conventie. Israël is sinds 6 januari 1952 partij bij de Conventie (en overigens sinds die zelfde datum ook bij de andere drie Geneefse Conventies) en heeft een voorbehoud gemaakt dat voor het hier besproken vraagstuk niet relevant is, nl. m.b.t. het gebruik van het embleem van het Rode Kruis. Egypte en Jordanië zijn eveneens partij bij de Conventie. Jordanië sinds 29 november 1951 en Egypte sinds 10 mei 1953, Syrië sinds 2 mei 1954 en Irak sinds 14 augustus 1956. Syrië en Irak worden hier verder buiten beschouwing gelaten, Syrië om de hierboven in paragraaf II.1 genoemde reden, Irak omdat Israël geen gebied van Irak heeft bezet.

De verdragspositie van Jordanië en Egypte is naar het oordeel van de CAVV relevant voor de vraag naar de toepasselijkheid van de Conventie binnen het bezette Palestijnse gebied. Israël is overigens geen partij bij de beide Geneefse Protocollen van 1977 (inzake bescherming van slachtoffers van internationale resp. niet-internationale gewapende conflicten) en evenmin - zoals reeds opgemerkt in paragraaf II.2 - bij de Vierde Haagse Conventie van 1907.

Het is algemeen bekend dat de Israëlische regering de positie inneemt dat de Conventie *de iure* niet van toepassing is binnen het bezette Palestijnse gebied. De CAVV heeft deze positie bevestigd gezien in een paper, welke in september 2001 door de Ambassade van Israël in Den Haag aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken was aangeboden⁵. Tevens heeft het Israëlische Ministerie van Buitenlandse Zaken in antwoord op een door de CAVV geïnitieerd verzoek om informatie van de Nederlandse Ambassade te Tel Aviv deze positie nogmaals bevestigd.⁶

De Israëlische positie terzake kan worden herleid tot een eerdere juridische onderbouwing van het Israëlische standpunt inzake de status van de Westelijke Jordaanoever door Dr. Y.Z. Blum, achtereenvolgens lector internationaal recht aan de Hebrew University of Jerusalem en vervolgens permanent vertegenwoordiger van Israël bij de VN⁷, alsmede door de toenmalige Procureur-Generaal Shamgar.⁸

⁵ zie bijlage I bij dit advies

⁶ zie bijlage II bij dit advies

⁷ Dr. Yehuda Z. Blum, The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria (3 Israel Law Review (1968), pp. 279-301

⁸ Meir Shamgar, The Observance of International Law in the Administered Territories, 1 Israel Yearbook of Human Rights (vol.1, 1971), pp.262-277

3 Toepasselijkheid Conventie in het licht van de ontwikkelingen die zich m.b.t. de Westelijke Jordanoever, Gazastrook en Oost-Jeruzalem hebben voorgedaan

Voor het doel van dit advies kunnen vier perioden worden onderscheiden:

- de periode voorafgaande aan de Zesdaagse Oorlog in 1967
- de periode vanaf 1967, jaar waarin verschillende gebieden (het huidige bezette Palestijns gebied bestaande uit de Westelijke Jordanoever, Gazastrook en Oost-Jeruzalem alsmede de overige gebieden nl. de Golan Hoogten en Sinai) werden bezet ⁹
- de periode vanaf de sluiting van de Oslo Akkoorden, i.h.b. de Kairo Overeenkomst van 4 mei 1994
- de periode vanaf het begin van de tweede intifadah, 29 september 2000

In het onderstaande zal de vraag naar de toepasselijkheid van de Conventie van periode tot periode gezien worden.

3.1 De periode voorafgaande aan de Israëlische bezetting en consequenties van het in die periode geldend regiem voor de toepasselijkheid van de Conventie na 1967

Israël heeft de status van de bezette gebieden in de periode voor 1967 als argument gebruikt tegen *de iure* toepasselijkheid van de Conventie. Het Israëlische argument dat *de iure* toepassing een erkenning zou inhouden van de soevereiniteit van Jordanië over de Westelijke Jordanoever en van Egypte over de Gazastrook - een uitleg die in ieder geval strijdig zou zijn met bezettingsrecht, waaraan een dergelijke claim als zodanig niet kan worden ontleend - wordt gehanteerd vanuit een op interstatelijke verhoudingen georiënteerd perspectief en gaat voorbij aan de belangrijkste doelstelling van de Conventie, nl. de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict of onder bezetting. De bezetting kan in navolging van François worden gequalificeerd als "een bijzondere rechtstoestand in het kader van de oorlog" ¹⁰.

Met de bezetting door Israël in 1967 van de betrokken gebieden is een wijziging ingetreden in het regiem over die gebieden. Vanaf die datum is Israël, als uitvloeisel van een gewapend conflict, daar feitelijk gezag gaan uitoefenen en heeft het bestuur in handen genomen. Dat bezette gebieden vòòr de bezetting duidelijk onder de soevereiniteit van een andere Staat moeten vallen is geen voorwaarde voor toepassing van de Conventie. Ook een *de facto* bestuur over een bepaald gebied brengt mee dat een dergelijk gebied als territoir van een

⁹ De CAVV is zich ervan bewust dat onder Israëlisch recht de bezettingsstatuten van de onderscheidene gebieden onderling verschillen

¹⁰ J.P. François, Grondlijnen van het Volkenrecht, Tweede Deel, p. 326 (tweede druk, 1950)

verdragsluitende partij, in dit geval van Egypte en Jordanië, kan worden aangemerkt in de zin van artikel 2 van de Conventie.¹¹ Een bezetting wordt in de huidige volkenrechtelijke opvattingen niet langer uitsluitend verbonden met de klassieke gevallen van bezetting, waarbij een belligerent het territorium van een andere belligerent bezet gedurende een gewapend conflict. De uitleg door Israël van het begrip territorium in art. 2 van de Conventie, als zijnde uitsluitend territorium waarover de voorgaande regering legitieme soevereiniteit uitoefende, is niet in overeenstemming met de tekst van dit artikel en vindt ook geen steun in de ontstaansgeschiedenis ervan. Het bezettingsregime is aan bepaalde regels onderworpen, ongeacht de vraag hoe dit regime was vóór deze bezetting door Israël. De Conventie beoogt niet al dan niet legitieme claims op betwist gebied te beschermen maar heeft vooral ten doel de burgerbevolking te beschermen.¹²

De CAVV is daarom van oordeel dat de kwestie van de status van deze gebieden vóór 1967 niet beslissend is voor beantwoording van de vraag naar de toepasselijkheid van de Conventie op het bezette Palestijnse gebied.

3.2 Periode 1967 tot Oslo Akkoorden

Hetgeen in deze sub-paragraaf door de CAVV wordt opgemerkt is in wezen van algemene geldigheid voor de bezetting door Israël van het Palestijnse gebied en derhalve relevant voor de volledige periode vanaf 1967 tot heden. Veel van wat in deze sub-paragraaf beschreven wordt, vormt dus de uitgangssituatie. De meeste overwegingen van de CAVV in deze sub-paragraaf zijn echter van bijzondere relevantie voor de meer beperkte periode van 1967 tot de sluiting van Oslo Akkoorden (i.h.b. de Cairo Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area van 4 mei 1994 en de Washington Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip van 28 september 1995).

Allereerst signaleert de CAVV dat de toepasselijkheid van de Conventie sinds 1967 reeds door zeer gezaghebbende gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties is bevestigd. Gewezen zij op de talloze resoluties van de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties terzake¹³ en op de uitspraken van een neutrale en gerespecteerde instantie als het International Committee of the Red Cross¹⁴ alsmede de herbevestiging van de toepasselijkheid van de Conventie laatstelijk door de vergadering van Staten-Partijen bij de Conventie d.d. 5 december 2001.¹⁵

¹¹ art. 2(2): "Het Verdrag is eveneens van toepassing in alle gevallen van gehele of gedeeltelijke bezetting van het grondgebied van een Hoge Verdragsluitende Partij, zelfs indien deze bezetting geen gewapende tegenstand ontmoet"

¹² Zie in dit verband ook Adam Roberts, *Prolonged Military Occupation: The Israeli-occupied Territories since 1967*; in *American Journal of International Law* (vol. 84, no.1, January 1990), pp. 44-103

¹³ Zie bijv. A/RES./55/131 (2000), A/RES./54/77 (1999), A/RES./53/54 (1998), A/RES./52/65 (1997), A/RES./51/31 (1996); S/RES/1322 (2000), S/RES.904 (1994) resoluties Veiligheidsraad

¹⁴ Laatstelijk de verklaring van het ICRC d.d. 5 december 2001 ter gelegenheid van de Conference of High Contracting Parties to the 4th Geneva Convention.

¹⁵ Declaration of the Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention (Geneva, 5 December 2001), para. 3.

Afgezien van de status van de bezette gebieden vóór 1967, heeft de bezetting door Israël nog andere zeer specifieke kenmerken. De rol van de Palestine Liberation Organization (hierna PLO) is in de loop van de bezetting sterk gewijzigd en aan de Palestijnse Autoriteit zijn met name als gevolg van de Oslo Akkoorden geleidelijk meer bevoegdheden overgedragen. De uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van de Palestijnen is daarmee verder ontwikkeld. De actuele toestand en de vraag of sprake is van een bezetting of van een gewapend conflict is uiterst diffuus geworden. De vraag of in Israël zelf deze bezetting nog onverkort als voorlopig wordt aangemerkt is ook niet duidelijk. Deze specifieke kenmerken mogen echter geen aanleiding geven afbreuk te doen aan de fundamentele doelstelling van bescherming van de burgerbevolking. De Conventie moet flexibel kunnen worden toegepast met een uitleg die het humanitaire karakter geen geweld aandoet.

In dit verband kan niet onvermeld blijven dat de PLO door middel van een brief van de Palestijnse waarnemersmissie bij de VN aan het Zwitserse Ministerie van Buitenlandse Zaken van 14 juni 1989 heeft verklaard "namens de Staat Palestina" te hebben besloten de Conventie (en overigens ook de overige drie Geneefse Conventies en de twee Additionele Protocolen) te erkennen en te eerbiedigen.¹⁶ Hieruit zou mogen worden afgeleid dat althans de PLO zich toen ook gebonden achtte aan de verplichtingen uit de Conventie.

De CAVV merkt op dat art. 2(3) van de Conventie een situatie voorziet waarbij één van de bij het conflict betrokken Mogendheden ("Powers") geen partij is bij de Conventie.¹⁷ In die situatie zijn de Mogendheden die wel partij zijn ook gebonden vis-à-vis de Mogendheid die geen partij is, indien laatstgenoemde de bepalingen van de Conventie aanvaardt en toepast. De opstellers van de Conventie hebben kennelijk beoogd - gelet op de doelstelling van de Conventie - alle denkbare situaties van feitelijke militaire bezetting te bestrijken en derhalve ook een situatie waarbij een betrokken partij niet in staat is de formele procedure om Hoge Verdragsluitende Partij te worden, te volgen. Israël zou derhalve ook uit hoofde van art. 2(3) de Conventie dienen toe te passen, gelet op hoger genoemde verklaring van de PLO. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de Palestijnse Autoriteit zichzelf niet aan genoemde verklaring gebonden acht.

De CAVV is tevens van oordeel dat de Conventie ziet op alle vormen van bezetting en geen uitzonderingen gedooft¹⁸.

¹⁶ Overigens heeft de Zwitserse Federale Raad na consultatie van de overige verdragspartijen op 13 september 1989 op deze brief geantwoord dat zij niet in staat was deze brief als ratificatie-instrument te beschouwen vanwege de onzekerheid binnen de internationale gemeenschap over het al dan niet bestaan van een Staat Palestina.

¹⁷ Art. 2(3): "Indien één der in conflict zijnde Mogendheden geen partij is bij dit Verdrag, blijven de Mogendheden die wel partij zijn, niettemin in haar onderlinge betrekkingen hierdoor gebonden. Bovendien zullen zij door het Verdrag gebonden zijn ten opzichte van bedoelde Mogendheid, indien deze de bepalingen daarvan aanvaardt en toepast".

¹⁸ Zie in dit verband art. 2(2): "Het Verdrag is eveneens van toepassing in alle gevallen van gehele of gedeeltelijke bezetting van het grondgebied van een Hoge Verdragsluitende Partij, zelfs indien deze bezetting geen gewapende tegenstand ontmoet". Dr. Blum zou in 1977 in Hoorzittingen voor het Subcommittee on Immigration and Naturalization van het U.S. Senate Committee on the Judiciary verklaard hebben dat de Conventie geen betrekking kan hebben op bezettingen van lange duur in tegenstelling tot "normale" bezettingen; zie W.T. Mallison, Jr, en S.V. Mallison: A Juridical Analysis of the Israeli Settlements in the Occupied Territories" in Palestine Yearbook of International Law, vol. X (1998/99), pp. 1-26.

Israël heeft, zoals uit eerder genoemde door de Israëlische Ambassade aangeboden paper blijkt, op een niet nader genoemde datum na de bezetting van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook verklaard de Conventie op een *de facto* basis te zullen toepassen.¹⁹ De Israëlische positie terzake kan ook worden afgeleid uit de eerder genoemde brief van het Israëlische Ministerie van Buitenlandse Zaken van 16 december 2001.²⁰ Zoals geschetst in paragraaf III.1, zou volgens Israël *de iure* toepassing erkenning inhouden van de soevereiniteit van Jordanië over de Westelijke Jordaanoever en van Egypte over de Gazastrook. *De facto* toepassing kan naar het oordeel van de CAVV niet gelijk worden gesteld met *de iure* toepassing. Het is bijvoorbeeld onduidelijk welke bepalingen Israël in deze *de facto* toepassing op het oog heeft. *De facto* toepassing biedt de mogelijkheid tot selectieve toepassing en dit is in strijd met de doelstelling van de Conventie, i.c. het bieden van maximale bescherming aan de burgerbevolking in gewapend conflict of bezetting. Het vermoeden bestaat dat art. 49(6) van de Conventie de juridische reden vormt waarom Israël de Conventie uitsluitend *de facto* toepast²¹. Immers, het Israëlische nederzettingenbeleid staat haaks op deze bepaling. Echter, uit de brief van 16 december 2001 kan worden afgeleid dat Israël bij zijn weigering tot *de iure* toepassing van de Conventie geen selectieve toepassing beoogt. Gesteld wordt: "Accordingly, Israel stated that while a *de jure* application of the Convention might imply that Egypt and Jordan had been lawful sovereigns of the territories they occupied, Israel would still apply the humanitarian provisions of the convention, so that the inhabitants of the territories would not be deprived of their protection. Israel has never, to my knowledge, asserted that any provisions of the Convention are not applicable to the residents of the territories". Het valt overigens op dat zowel in de paper van de Israëlische Ambassade als in de brief van 16 december de (*de facto*) toepassing beperkt wordt tot de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook. Het Israëlische regeringsstandpunt houdt dus in dat de toepassing (zij het *de facto*) niet geldt voor het in 1967 bezette Oost Jeruzalem, aangezien dit gezien wordt als Israëlisch grondgebied. Dit standpunt wordt door de internationale gemeenschap niet gedeeld.

De CAVV merkt tenslotte op dat als gevolg van de opstelling van de Israëlische regering ook in de jurisprudentie van de Israëlische rechterlijke macht onduidelijkheid blijkt te bestaan over de reikwijdte van de *de facto* toepassing van de Conventie.

Samenvattend is de CAVV van oordeel dat over de toepasselijkheid van de Conventie in de periode vanaf de Israëlische bezetting in 1967 tot de periode van de totstandkoming van de Oslo Akkoorden geen enkele twijfel kan bestaan.

¹⁹ Israelische paper, pag. 8: "For practical purposes , this issue..... (namelijk de twijfels van Israel over de *de iure* toepasselijkheid van de Conventie wegens de volkenrechtelijk status van de aanwezigheid van Jordanië en Egypte in de West Bank resp. Gaza in de periode voorafgaand aan de Israelische bezetting).....was put to rest when Israel declared that it would implement the provisions of the Convention on a *de facto* basis"

²⁰ zie bijlage II

²¹ art. 49(6) luidt: "De bezettende Mogendheid mag niet overgaan tot deportatie of overbrenging van een gedeelte van haar eigen burgerbevolking naar het door haar bezette gebied"

3.3 Periode Oslo akkoorden tot het uitbreken van de tweede intifadah

Israël stelt zich op het standpunt dat sinds de Oslo akkoorden het gehele scala van veiligheidsbevoegdheden en overige burgerlijke bevoegdheden in de Autonome Gebieden, de zgn. A gebieden²², is overgedragen aan de Palestijnse Autoriteit en dat Israël in die gebieden derhalve geen jurisdictie meer uitoefent²³. Dit zou betekenen dat er geen sprake meer zou zijn van bezetting en derhalve evenmin van toepasselijkheid van de Conventie.

De CAVV deelt deze opvatting niet. Zoals reeds gesignaleerd in het rapport "Question of the Violation of Human Rights in the Occupied Arab Territories, Including Palestine" van de Human Rights Inquiry Commission,²⁴ is de toetssteen voor de toepassing van het bezettingsrecht niet de omstandigheid dat de bezetter geen effectieve controle over het bezette gebied uitoefent, maar de vraag of hij in staat is die controle uit te oefenen. De Inquiry Commission verwijst daarbij naar het arrest van het VS Militair Tribunaal in Neurenberg van 1948 in de Hostages zaak. Israël heeft onder de Oslo Akkoorden belangrijke bevoegdheden behouden, die ook de Autonome Gebieden reganderen zoals buitenlandse zaken inclusief externe veiligheid. Deze residuele bevoegdheden verzetten zich tegen de stelling dat het bezettingsregiem niet langer bestaat. De overdracht is bovendien niet onomkeerbaar. De Oslo Akkoorden hebben een interim karakter, in afwachting van de permanente status onderhandelingen. Ondanks de Oslo Akkoorden heeft Israël daarom zijn status van bezettende mogendheid behouden. Alleen een definitieve vredesregeling kan naar het oordeel van de CAVV een einde maken aan het bezettingsregiem. Dit blijkt ook uit art. 158(3) van de Conventie, waarin bepaald wordt dat opzegging van de Conventie door een Mogendheid die in (gewapend) conflict verwickeld is pas effect verkrijgt nadat eenmaal vrede is gesloten.²⁵

Voorts merkt de CAVV op dat – ongeacht de verschillen in status van de bezette gebieden - de Oslo Akkoorden geen afbreuk kunnen doen aan de rechten die de Conventie verleent.²⁶ Art. 47 van de Conventie bepaalt: "Beschermden personen die zich in bezet gebied bevinden, mogen, in geen geval en op geen enkele wijze, worden beroofd van de voordelen van dit Verdrag noch.....noch door een overeenkomst, gesloten tussen de autoriteiten van het bezette gebied en de bezettende Mogendheid.....". De Kairo Overeenkomst van 1994, die deel uitmaakt van de Oslo Akkoorden, voorziet zelf in de verplichting van zowel Israël als de Palestijnse Autoriteit internationale standaarden bij de behandeling van individuen in acht te

²² In de B gebieden is sprake van een gemengde jurisdictie. De C gebieden blijven onder Israëlische jurisdictie. Deze laatste categorie gebieden omvat onder meer de nederzettingen.

²³ Israëlische paper, pag. 9. De Kairo Overeenkomst van 1994 bepaalt echter dat Israël verantwoordelijk blijft voor externe veiligheid. Wat is overgedragen is de bevoegdheid voor interne veiligheid en openbare orde

²⁴ Ingesteld door de Human Rights Commission (doc. E/CN.4/2001/121)

²⁵ Art. 158(3): "De opzegging wordt van kracht één jaar nadat daarvan kennis is gegeven aan de Zwitserse Bondsstaat. Echter zal een opzegging waarvan kennis is gegeven terwijl de opzeggende Mogendheid in een conflict is betrokken, in geen enkel opzicht gevolg hebben, zolang de vrede niet is gesloten en in ieder geval niet zolang de werkzaamheden voor de invrijheidstelling en repatriëring van de door dit Verdrag beschermde personen niet zijn beëindigd".

²⁶ Zie ook John Quigley: "The Israelo-PLO Agreements versus the Geneva Civilians Convention" in Palestine Yearbook of International Law, vol. VII (1992-1994, pp.45 e.v.

nemen.²⁷ De gedachte dat verdragen van humanitair recht niet kunnen worden opgeschort is reeds door het Internationaal Gerechtshof naar voren gebracht in de Advisory Opinion inzake de Namibia zaak.²⁸

Samenvattend is de CAVV van oordeel dat het bezettingsrecht – en daarmee de Conventie – onverkort van toepassing blijft ondanks de gedeeltelijke bevoegdheidsoverdracht m.b.t. de autonome gebieden.²⁹

3.4 Periode vanaf het uitbreken van de tweede intifadah (september 2000) tot heden

Israël stelt zich voorts op het standpunt dat de juridische situatie zich sinds het begin van de tweede intifada (29 september 2000) fundamenteel heeft gewijzigd als gevolg van de terroristische aanslagen vanuit het Palestijns gebied. Israël is van oordeel dat - zelfs indien de Conventie van toepassing zou zijn binnen de autonome gebieden - personen die betrokken zijn bij vijandelijke activiteiten de bescherming van de Conventie verspelen.³⁰

De CAVV deelt deze opvatting niet. De Conventie blijft onverkort van toepassing m.b.t. de bescherming van burgers in bezet gebied. Voor degenen die bij geweldshandelingen betrokken zijn geldt een ander beschermingsregiem zoals neergelegd in art. 5 : een persoon die verdacht wordt van vijandige activiteiten jegens de bezettende mogendheid verspeelt krachtens art. 5(2) bepaalde rechten³¹. Niettemin gelden de regels neergelegd in art. 5(3) die aan zulke personen bepaalde rechten toekennen³².

²⁷ Art. 14: Israel and the Palestinian Authority shall exercise their powers and responsibilities pursuant to this Agreement with due regard to internationally accepted norms and principles of human rights and the rule of law". Zie ook John Quigley, *The Isrealo-PLO Agreements versus the Geneva Civilians Convention*, in "Palestine Yearbook of International Law, vol. VII (1992-1994), p.57.

²⁸ ICJ, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion of 21 June 1971, para. 122: "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. With respect to multilateral treaties, the same rule cannot be applied to certain general conventions such as those with humanitarian character, the non-performance of which may adversely affect the people of Namibia....."

²⁹ Zie ook het artikel van Hans-Peter Gasser, voormalig senior juridisch adviseur van de ICRC, "The Geneva Conventions and the Autonomous Territories in the Middle East, in "Human Rights, Self Determination and Political Change in the Occupied Palestinian Territories", pp. 291-300 (1997).

³⁰ Zie Israëlische paper, slot pagina 11

³¹ Art. 5(2): Indien, in een bezet gebied, een bepaalde beschermde persoon in bewaring wordt gesteld als spion of saboteur, dan wel omdat hij onder gegeronde verdenking staat van een voor de veiligheid van de bezettende Mogendheid schadelijke handeling, zal die persoon, in de gevallen waarin de militaire veiligheid zulks gebiedend vereist, worden geacht het recht zich met anderen in verbinding te stellen, als bedoeld in dit Verdrag, te hebben verbeurd"

³² Art. 5(3): "In elk dezer gevallen moeten de in de voorgaande leden bedoelde personen niettemin menslievend worden behandeld en, bij vervolging, mag hun het recht op een rechtvaardige en regelmatige berechting, als voorgeschreven in dit Verdrag, niet worden onthouden. Zij moeten voorts de volledige rechten en voorrechten van een beschermd persoon, in de zin van dit Verdrag, herkrijgen zodra zulks verenigbaar is met de veiligheid van de Staat of van de bezettende Mogendheid, al naar gelang het geval ligt."

Wel wijst de CAVV erop dat voorzover verdere escalatie van het geweld in het bezette Palestijnse gebied zou leiden tot een situatie die gekwalificeerd moet worden als gewapend conflict, naast het in de Conventie neergelegde humanitair bezettingsrecht ook andere volkenrechtelijke regels van toepassing zijn zoals de overige humanitairrechtelijke bepalingen van de Conventie, de gewoonterechtelijke regels neergelegd in The Hague Regulations van 1907 en de regels van het Eerste Protocol bij de Geneefse Conventies inzake internationale gewapende conflicten, voorzover dit Protocol gewoonterecht weerspiegelt.

Israël is van mening dat een situatie van gewapend conflict zich reeds voordoet en dat het beginsel van zelfverdediging kan worden ingeroepen ³³. De CAVV merkt op dat ook bij een gewapende actie uit zelfverdediging het humanitair recht onverkort dient te worden toegepast. Een uitspraak van de CAVV inzake de mogelijke kwalificatie als gewapend conflict van een situatie als gevolg van een verdere escalatie van het geweld in het bezette Palestijnse gebied en inzake de ermee samenhangende juridische problemen valt echter buiten de reikwijdte van de door de Minister geformuleerde vraag.

4 Samenvatting

Samenvattend is de CAVV van oordeel dat de Vierde Geneefse Conventie in alle relevante perioden (vanaf 1967 tot de inwerkingtreding van de Oslo Akkoorden, vervolgens tot het uitbreken van de tweede intifadah en tenslotte vanaf het uitbreken van de tweede intifadah tot heden) volledig van toepassing is op het door Israël bezette Palestijnse gebied. Er zij op gewezen dat het door de Conventie geregelde bezettingsrecht ruimer is dan uitsluitend de bepalingen in Section III van de Convention ("Occupied Territories").

Indien escalatie van het geweld zou leiden tot een situatie van gewapend conflict, zijn naast het in de Conventie neergelegde humanitaire bezettingsrecht ook andere volkenrechtelijke regels inzake gewapend conflict van toepassing.

³³ Zie Israëliëse paper, pag. 5 e.v.