

Vergaderjaar 2021–2022

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 489

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2022

Met deze brief ontvangt u de appreciatie van het kabinet van het rapport *Israel's apartheid against Palestinians: cruel system of domination and crime against humanity*, dat op 1 februari 2022 werd gepubliceerd door Amnesty International.

In deze brief informeer ik uw Kamer tevens over de uitkomst van stemmingen bij de 49e zitting van de Mensenrechtenraad van de VN, over resoluties die raken aan het Midden-Oosten Vredesproces (MOVP). Dit gebeurt conform de gewijzigde motie van het lid Van der Staaij, gesteund door het lid Van Helvert (Kamerstuk 35 570 V, nr. 56), die de regering verzoekt de Kamer proactief en uitgebreider te informeren over de Nederlandse inzet in VN-gremia ten aanzien van resoluties.

Inhoud rapport

Het rapport van Amnesty volgt op de eerdere rapporten over dit onderwerp van de Israëlische ngo *B'tselem* en *Human Rights Watch* (HRW), waarop het kabinet eerder reageerde middels de antwoorden op Kamervragen van het lid Van den Hul d.d. 12 februari 2021 (Aan Hangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1685) en van het lid Sylvana Simons d.d. 20 mei 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2817).

Amnesty geeft verschillende beschrijvingen van de term «apartheid» in het internationaal recht, zoals vastgelegd in de *Apartheid Convention*, en als een handeling die kan kwalificeren als misdrijf tegen de menselijkheid, onder het Statuut van het Internationaal Strafhof. Amnesty stelt dat het internationaal recht voorschrijft dat er sprake is van apartheid als

inhumane daden¹ worden gepleegd in de context van een geïnstitutionaliseerd regime van systematische onderdrukking door en dominantie van de ene etnische groep over een andere, met de intentie om dat systeem te handhaven. Amnesty beschuldigt Israël van wijdverbreide mensenrechtenschendingen tegen Palestijnen en Arabische Israëliërs – in alle gebieden die onder effectieve Israëlische controle staan – en die volgens de mensenrechtenorganisatie zo ernstig zijn, dat het moet worden gekwalificeerd als «apartheid». Volgens Amnesty legt de Israëlische overheid dit systeem op, en wordt het als zodanig gehandhaafd.

Het rapport betoogt dat Israël tot doel heeft om Palestijnen te onderdrukken, middels wetten, beleid en dagelijkse praktijk die gezamenlijk resulteren in een geïnstitutionaliseerd systeem van dominantie van de ene etnische groep over de andere. Daarbij maakt Amnesty nadrukkelijk geen onderscheid tussen de situatie in de bezette Palestijnse gebieden en Israël binnen de internationaal erkende grenzen – en tracht dat ook te onderbouwen. Daarmee gaat Amnesty verder dan het voorgaande rapport van HRW, dat alleen concludeerde dat er sprake was van apartheid in de bezette Palestijnse gebieden. B'tselem benoemde wel een situatie van apartheid in Israël zelf.

Kabinetsappreciatie rapport

Het kabinet heeft kennisgenomen van het rapport van Amnesty, en signaleert dat Amnesty grondig onderzoek heeft uitgevoerd naar de veronderstelde situatie van «apartheid» in Israël en de bezette Palestijnse gebieden. Het is onverminderd belangrijk dat mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty, HRW en B'tselem in alle vrijheid hun werk kunnen doen in de regio om veronderstelde misstanden aan de kaak te stellen en krachtig bij te blijven dragen aan een divers, kritisch, en onafhankelijk maatschappelijk middenveld. Tegelijkertijd plaatst het kabinet kanttekeningen bij de methodologie van het rapport; de premisse van het rapport is dat Israël «apartheid» oplegt in alle gebieden waar Israël effectief gezag uitoefent, terwijl de feitelijke en juridische situaties in die gebieden van elkaar verschillen.

Het is de Kamer bekend dat het kabinet zich consistent zorgen maakt over de schendingen van internationaal recht in de door Israël bezette Palestijnse gebieden. Het rapport toont de impact van de bezetting op het leven van Palestijnen in de bezette gebieden en de ongelijke status tussen bewoners van nederzettingen en de Palestijnen in dat gebied. Zoals bekend beschouwt het kabinet Israëlische nederzettingen in bezet Palestijns gebied als strijdig met internationaal recht. Het Israëlisch beleid dat daarmee samenhangt, zoals het verschil in bewegingsvrijheid, het slopen van Palestijnse gebouwen in de bezette gebieden en het arresteren van Palestijnen zonder voldoende bewijslast, leidt tot schendingen van de rechten van Palestijnen. Niet alleen is dit in strijd met internationaal recht en verkleint het de kans op een twee-statenoplossing, het vergroot ook op zorgelijke wijze de ongelijkheid tussen Israëliërs en Palestijnen. Nederland en de EU uiten zowel gezamenlijk als unilateraal consequent en op elk niveau hun zorgen over de situatie in de bezette Palestijnse gebieden, waarbij de ongelijke rechtspositie van Palestijnen en Israëliërs in de bezette Palestijnse gebieden een van de prioriteiten is. Ook in multilaterale fora, zoals in de Mensenrechtenraad, wordt Israël aangesproken op de zorgelijke situatie in de bezette gebieden. Nederland zal zich ook daar

¹ Daarbij valt te denken aan onrechtmatig geweld jegens de onderdrukte etnische groep, marteling, gedwongen overplaatsingen, vervolging en het ontzeggen van grondrechten en fundamentele vrijheden.

blijven uitspreken langs de lijnen van het staande kabinetsbeleid, met inachtneming van de moties van der Staij.

Het kabinet onderstreept dat Israël – in tegenstelling tot veel andere landen in de regio – een pluriforme democratische rechtsstaat is met een veelzijdige en krachtige volksvertegenwoordiging, die alle gemeenschappen en etniciteiten binnen de Israëlische maatschappij weerspiegelt. Het land wordt gekenmerkt door onafhankelijk opererende en mondige media, die zich richten op diverse groepen binnen de Israëlische maatschappij – inclusief de Arabische gemeenschap. Het kabinet hecht er voorts aan te benoemen dat Israël momenteel wordt geregeerd door een veelzijdige coalitie die bestaat uit 8 partijen, van religieus rechts tot seculier links en Arabisch-islamistisch. Bij de totstandkoming van de huidige Israëlische regering, heeft de islamistische Verenigde Arabische Lijst (VAL) een doorslaggevende rol gespeeld bij het zekerstellen van een meerderheid in de Israëlische Knesset, waarmee de stem van het deel van de Israëlische samenleving dat op de VAL heeft gestemd, nadrukkelijk wordt gehoord.

Dit laat onverlet dat er wel degelijk zorgen zijn over de situatie van Arabische burgers van Israël. Een door de Israëlische regering aangesteld onderzoekspanel stelde al in 2003 vast dat de Arabische minderheid in Israël decennialang door de overheid is achtergesteld op het gebied van onder meer investeringen in het onderwijs, huisvesting, en arbeidsmarkt-participatie. Er is sindsdien enige vooruitgang geboekt op deze gebieden, en ook de huidige Israëlische regering heeft hier nadrukkelijk oog voor – mede dankzij de deelname van de eerder genoemde VAL aan de huidige Israëlische coalitie. In juli 2018 werd een wet aangenomen die vastlegt dat Israël de natiestaat is van het Joodse volk. De wet bevat geen gelijkheidsbeginsel voor minderheidsgroepen en critici vreesden dat de wet, indien gehandhaafd, een basis kan vormen voor discriminerende wetgeving richting de Arabische minderheid in Israël. In juli 2021 verwierp het Israëlische Hooggerechtshof alle verzoekschriften tot intrekking van deze wet. Het Hooggerechtshof bepaalde echter ook dat de wet op «niet-discriminatoire» wijze geïnterpreteerd en toegepast zou worden, waarbij de kanttekening geplaatst moet worden dat een veranderende samenstelling van het Hooggerechtshof die premisse kan wijzigen.

Het kabinet gaat niet mee met de conclusie van Amnesty dat er sprake is van apartheid in Israël of de door Israël bezette gebieden. Apartheid is een specifieke juridische term en een ernstig internationaal misdrijf, en het is aan een rechter om te oordelen of hiervan sprake is. In het licht van voorgaande, wijst het kabinet tevens de aanbevelingen die Amnesty in het rapport doet, van de hand.

Het kabinet signaleert dat ook veel andere landen – inclusief Duitsland, het VK en de VS – de kwalificatie van apartheid naar aanleiding van het rapport hebben verworpen. Het kabinet is met Duitsland en het VK van mening dat een dergelijke kwalificatie niet bijdraagt aan de oplossing van het conflict en het bereiken van een twee-statenoplossing. Ook de Israëlische tak van Amnesty International – in de regel uitgesproken kritisch op de eigen regering en het beleid van Israël ten opzichte van Palestijnen – heeft afstand genomen van het betreffende rapport, omdat het contraproductief zou zijn en de situatie ter plekke niet verbetert. Het kabinet heeft tevens kennis genomen van de positie van de VN Speciaal Rapporteur Mensenrechten in de bezette Palestijnse gebieden betreffende apartheid. Die analyse verandert niets aan de bovenvermelde positie van het kabinet.

Palestijnse resoluties Mensenrechtenraad

Zoals eerder aan uw Kamer geschreven (Kamerstuk 23 432, nr. 485) is de Nederlandse inzet bij resoluties in VN-gremia zoals de Mensenrechtenraad gericht op het bereiken van gebalanceerde en feitelijke teksten, het tegengaan van disproportionele aandacht voor Israël en het behoud van een zo groot mogelijke EU-eenheid. Dit vormde ook bij de 49^e zitting van de Mensenrechtenraad de Nederlandse inzet van de onderhandelingen over de Palestijnse resoluties, die in EU-verband worden gevoerd.

Mede dankzij de inzet van Nederland gedurende de onderhandelingen is de taal van de Palestijnse resoluties beter in balans gebracht. Er zijn geen nieuwe teksten opgenomen die oproepen tegen eenzijdige maatregelen tegen Israël. Daarnaast is een rapportageverplichting van de OHCHR (betreffende onderzoek naar de militaire operatie «*cast lead*» uit 2018) verwijderd uit de resolutie. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van Nederland om het aantal gemandateerde rapportages te verminderen, en hiermee de disproportionele aandacht voor Israël bij de VN tegen te gaan.

Nederland heeft uiteindelijk, net als alle EU-lidstaten die momenteel lid zijn van de MRR, voor gestemd op de resolutie *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice*. Voorafgaand aan de stemming sprak Nederland een stemverklaring uit waarin een voorbehoud werd gemaakt wat betreft de paragraaf over het als terroristisch aanmerken van Palestijnse ngo's. Nederland is nog niet tot een conclusie gekomen wat betreft de informatie op basis waarvan het Israëlische besluit ten aanzien van de zes ngo's is genomen. Daarnaast roept Nederland in de stemverklaring de Palestijnse delegatie op om verder te werken aan het verminderen van het aantal resoluties onder item 7 van de agenda van de MRR.

Voorts stemden NL en alle EU-lidstaten in de MRR, met uitzondering van Litouwen, voor de resolutie *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan* en de resolutie *Right of the Palestinian people to self-determination*. Net als voorgaande jaren stemden alle EU landen tegen de resolutie *Human rights in the occupied Syrian Golan*. De EU stemt tegen deze resolutie omdat de tekst niet voldoende in balans is (er wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van mensenrechtenschendingen van het Syrische regime zelf), en er bij de indienende delegatie geen bereidheid is te onderhandelen over de tekst.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra