

Vergaderjaar 2014–2015

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 395

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2014

Tijdens het AO MOVP op 17 juni 2014 (Kamerstuk 23 432, nr. 387) heeft mijn ambtsvoorganger Frans Timmermans toegezegd U per brief te informeren over de Nederlandse positie met betrekking tot de Palestijnse toetreding tot een aantal multilaterale verdragen. Eveneens zal in deze brief worden ingegaan op de Nederlandse rol als depositaris en op de positieve aspecten van deze toetreding.

1. Palestijnse toetreding tot multilaterale verdragen

Op 2 april 2014 heeft de Palestijnse Autoriteit aktes tot toetreding gedeponereerd bij de depositarissen van 20 multilaterale verdragen (zie bijlage voor overzicht¹). Specifieke uitzonderingen daargelaten kunnen alleen staten partij worden bij verdragen. Omdat Nederland de «Staat Palestina» niet als soevereine staat erkent, roept de Palestijnse toetreding de vraag op of Nederland bezwaar dient aan te tekenen tegen deze toetreding. Om te voorkomen dat de toetreding zou kunnen worden uitgelegd als impliciete erkenning van de in 1988 onafhankelijk verklaarde «Staat Palestina», zou een dergelijk bezwaar expliciet kunnen stellen dat Nederland van oordeel is dat de «Staat Palestina» geen staat is en daarom niet kan toetreden tot deze verdragen. Op dit moment zijn er wereldwijd slechts drie staten die een dergelijk bezwaar hebben gemaakt: Israël, de Verenigde Staten en Canada.

In dit soort situaties moet onder internationaal recht echter een onderscheid gemaakt worden tussen bilaterale en multilaterale verdragen. Hoewel het aangaan van een bilaterale verdragsrelatie met een niet-erkende entiteit gelijk staat aan de impliciete erkenning als staat, geldt dat in de praktijk niet voor het aangaan van multilaterale verdragsrelaties. Het merendeel van staten maakt niet consistent bezwaar tegen toetreding van door hen niet-erkende entiteiten tot multilaterale verdragen zonder dat dat gevolgen heeft voor hun beleid om een entiteit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

niet als staat te beschouwen. Een voorbeeld is het lidmaatschap van Kosovo van de Wereldbank en het IMF. Alleen Servië, Slowakije en Roemenië hebben bezwaar gemaakt tegen toetreding van Kosovo tot de statuten van deze organisaties; andere staten die Kosovo niet hebben erkend, waaronder Spanje en Rusland, hebben dat niet gedaan.

Deze lijn wordt ook door Nederland gevolgd. Het Koninkrijk heeft geen bezwaar gemaakt tegen de Palestijnse toetreding op 23 november 2011 tot het Statuut van UNESCO en ook niet tegen de toetreding daarna tot 8 andere multilaterale cultuurverdragen (zie bijlage). Eenzelfde opstelling werd gevolgd door de Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Australië, Zweden, Tsjechië en Litouwen. Alleen Israël maakte bezwaar tegen de Palestijnse toetreding tot het Statuut van UNESCO en tegen de Palestijnse toetreding tot één multilateraal cultuurverdrag (overigens niet tegen de latere Palestijnse toetreding tot een ander multilateraal cultuurverdrag en daarbij horend protocol waarbij Israël partij is).

De jarenlange consistente positie van het Koninkrijk ten aanzien van de niet-erkenning van de «Staat Palestina» is wereldwijd bekend. Ik verwijs hierbij naar de door het Koninkrijk op 31 oktober 2011 uitgebrachte tegenstem met betrekking tot de toelating van de «Staat Palestina» als lid van UNESCO, omdat de «Staat Palestina» naar het oordeel van het Koninkrijk niet voldeed aan de voorwaarden die gelden voor lidmaatschap van deze internationale organisatie. Daarnaast wijs ik op de stemverklaring van het Koninkrijk van 29 november 2012 inzake de toetreding van de «Staat Palestina» als een «Non-Member Observer State» tot de VN.

Op grond van de eerdere praktijk van het Koninkrijk en het feit dat het hier de toetreding tot multilaterale verdragen betreft, zal het Koninkrijk geen bezwaar aantekenen. Deze lijn wordt gevolgd door het merendeel van de staten – binnen de EU en wereldwijd – die de «Staat Palestina» niet als soevereine staat erkennen. Dit laat onverlet dat voor het kabinet erkenning van een Palestijnse staat nu niet aan de orde is, zoals besproken tijdens de Begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken op 18 (Handelingen II 2014/15, nr. 25, item 23) en 19 november jl. (Handelingen II 2014/15, nr. 26, item 10)

2. Rol Nederland als depositaris

Op 2 april 2014 heeft de Palestijnse Autoriteit een akte van toetreding ingediend ten aanzien van het Haags Verdrag nopens de wetten en gebruiken van de oorlog te land («Haags Verdrag»). Nederland is de depositaris van dit verdrag. De rol van Nederland als verdragspartij moet onderscheiden worden van de Nederlandse rol als depositaris van een verdrag. Een depositaris («beheerder») heeft een neutrale, administratieve rol en dient niet te treden in een inhoudelijke beoordeling van een toetredingsverzoek. Die beoordeling is voorbehouden aan de verdragspartijen die in dat kader bezwaar kunnen aantekenen. Onder het Haags Verdrag is de depositaris verplicht een kennisgeving van de ontvangst van de akte van toetreding aan de verdragspartijen te sturen. Dit heeft Nederland op 17 april 2014 gedaan. Deze handeling is dus van geen invloed op de positie die Nederland inneemt als partij bij het Haags Verdrag.

3. Positieve aspecten toetreding

Hoewel het Koninkrijk van mening is dat de «Staat Palestina» niet in juridische zin is toegetreden tot de 20 multilaterale verdragen, heeft deze eenzijdige Palestijnse stap wel degelijk politieke betekenis. Het is immers een positieve ontwikkeling dat de Palestijnse Autoriteit zich gebonden acht aan de toepassing en naleving van fundamentele normen op het

gebied van de mensenrechten waaronder de rechten van het kind en non-discriminatie van vrouwen. Hoewel de Palestijnse Autoriteit niet juridisch kan worden aangesproken door het Koninkrijk in verband met het ontbreken van verdragsrelaties tussen het Koninkrijk en de Palestijnse Autoriteit, kan niet-naleving van de verplichtingen onder de verdragen wel een basis vormen voor het Koninkrijk om de Palestijnse Autoriteit daarop politiek aan te spreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders