



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De kleine missies in het Nabije Oosten

*Militaire missies ondernomen als reactie op het Arabisch-Israëlische en het Israëlisch-Palestijnse conflict*

Fink, M.D.

#### Publication date

2019

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Militair Rechtelijk Tijdschrift

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Fink, M. D. (2019). De kleine missies in het Nabije Oosten: Militaire missies ondernomen als reactie op het Arabisch-Israëlische en het Israëlisch-Palestijnse conflict. *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 112(3), 19-30. [https://puc.overheid.nl/doc/PUC\\_294031\\_11/1/#a26629dd-16e7-4c6d-a11d-4adf43bc8530](https://puc.overheid.nl/doc/PUC_294031_11/1/#a26629dd-16e7-4c6d-a11d-4adf43bc8530)

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# De kleine missies in het Nabije Oosten. Militaire missies ondernomen als reactie op het Arabisch-Israëlische en het Israëlisch-Palestijnse conflict

## Praktijk

### De kleine missies in het Nabije Oosten.

### Militaire missies ondernomen als reactie op het Arabisch-Israëlische en het Israëlisch-Palestijnse conflict

Door KLTZ(LD) mr. dr. M.D. Fink<sup>1</sup>

## Introductie

Nederland neemt al decennialang deel aan verschillende zogenaamde 'kleine missies' in het Nabije Oosten. De term drukt niet de complexiteit van het conflict uit, maar het aantal militairen waarmee Nederland aan de missies bijdraagt. Hoewel dit in het verleden anders is geweest,<sup>2</sup> betreft het tegenwoordig een kleine groep individueel uitgezonden militairen.<sup>3</sup> Momenteel levert Nederland militairen aan vier missies in het Nabije Oosten: op de Golan-hoogtes (UNDOF<sup>4</sup>), langs de verschillende bestandslijnen tussen Israël en omliggende landen (UNTSO<sup>5</sup>), in Libanon (UNIFIL<sup>6</sup>) en in de Palestijnse gebieden (USSC<sup>7</sup>). Daarnaast lopen er in de regio missies waar Nederland in het verleden een bijdrage aan heeft geleverd. Dit zijn de *Multinational Force and Observers* (MFO) in de Sinaï en de EU-missie in de Gazastrook (EUBAM Rafah<sup>8</sup>). Naast lopende missies, zijn er ook missies waar Nederland een bijdrage aan heeft geleverd geweest die inmiddels zijn opgeheven. Dit zijn UNEF I<sup>9</sup> en UNOGIL.<sup>10</sup> Ten slotte is er nog een missie waaraan Nederland niet heeft deelgenomen: UNEF II. Uitgezonderd EUBAM Rafah, USSC en UNOGIL, houden alle missies verband met verschillende aspecten van het Arabisch-Israëlijs conflict. UNOGIL hield zich met de relatie tussen Syrië en Libanon bezig.<sup>11</sup> EUBAM Rafah en USSC houden verband met de Israëlijs-Palestijnse kwestie. Momenteel is USSC de enige missie waar Nederland met militairen betrokken is bij de Israëlijs-Palestijnse kwestie.<sup>12</sup>

---

1 Auteur was in de periode januari-juli 2019 als *strategic engagement officer* bij USSC en senior national representative (SNR) uitgezonden naar Israël en de Palestijnse gebieden. De auteur dankt kolonel Joop Voetelink voor zijn commentaar op de paragraaf over *status of forces*.

2 Zoals bij de Nederlandse militaire inzet in Libanon en de Sinaï (UNIFIL en MFO).

3 Op dit moment gaat het per missie om deelnames tussen de 1 en 12 militairen, doorgaans allemaal officieren.

4 United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

5 United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO).

6 United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

7 United States Security Coordinator (USSC).

8 European Union Border Assistance Mission Rafah (EUBAM Rafah).

9 United Nations Emergency Force (UNEF).

10 United Nations Observer Group in Lebanon (UNOGIL).

11 UNOGIL betrof de VN-waarnemersmissie tussen Libanon en Syrië, die kort in 1958 bestaan heeft. Het mandaat voor de missie werd in VN-Res. 128 (1958) aangenomen en hield het waarnemen van illegale import van wapens naar Libanon in. Nederland nam met 19 militairen deel aan deze missie.

12 Breder dan Defensie levert Nederland ook politiepersoneel aan de EU missie EUPOLCOPPS die zich ook met de Israëlijs-Palestijnse kwestie bezighoudt.

In dit tijdschrift is weinig geschreven over de internationaalrechtelijke aspecten van deze, vaak langlopende missies.<sup>13</sup> Deze bijdrage schetst een kort overzicht. Als leidraad gebruik ik drie bekende onderwerpen: rechtsbasis, status of forces (SOFA) en rechtsregime. Eerst komt een korte ontstaansgeschiedenis en de rechtsbases van de missies aan de orde. Vervolgens stip ik het voortbestaan van de verschillende VN-peacekeeping missies in de context van de juridische beëindiging van gewapend conflicten aan. Dan ga ik in op de juridische status van de militairen in het buitenland. Een korte opmerking plaats ik ten slotte over de toepasselijkheid van het humanitair oorlogsrecht in deze missies.

## Ontstaan en rechtsbases

Hoewel de rechtsgeschiedenis van alle missies in de afgelopen zeventig jaar weliswaar veelomvattend maar niet heel moeilijk te ontrafelen is, is het een uitdaging dit kort en begrijpelijk te schetsen. In mijn poging beperk ik mij tot de kernpunten van de rechtsbasis als leidraad. Als beginpunt neem ik de periode rondom het moment dat Israël zichzelf in 1948 als staat uitriep.

### *De Israëlische onafhankelijkheidsoorlog: UNTSO*

Enkele maanden nadat Groot-Brittannië in 1947 had aangekondigd het in 1922 verkregen mandaat van de Volkenbond over het gebied Palestina te beëindigen, werd door de Algemene Vergadering van de VN resolutie 181 (1947) aangenomen. Tijdens de mandaatperiode werd Groot-Brittannië geconfronteerd met de Joods-Palestijnse kwestie. Toen ging deze kwestie over het al dan niet kunnen hebben van een staat voor de joden in Palestina. Tegenwoordig gaat deze kwestie over het al dan niet kunnen bestaan van zowel een Joodse als een Palestijnse staat op het grondgebied waarover Israël momenteel controle heeft. Groot-Brittannië besloot zich met de kwestie tot de net opgerichte VN te wenden. Resolutie 181 voorziet in een verdelingsplan dat het Britse mandaatgebied Palestina verdeelt in een Arabische en een Joodse staat. In het plan wordt Jeruzalem bovendien beschouwd als een *corpus separatum* dat onder internationaal bestuur moest komen te staan en waarvan de precieze status op een later tijdstip bepaald zou worden.<sup>14</sup> Op het moment dat de Britten in mei 1948 het mandaat over Palestina beëindigden, riep Israël de onafhankelijkheid uit en begonnen de Arabische buurlanden Egypte, Jordanië, Syrië, Irak en Libanon een oorlog tegen Israël. De Arabisch-Israëlische kwestie gaat over de historisch gegroeide spanningen tussen Israël en de Arabische staten in het Midden-Oosten. Onder druk van de VN-Veiligheidsraad en de eerder opgezette *Truce Commission* werden in de loop van de eerste helft van 1949 verschillende staakt-het-

---

13 Zie o.a. de bijdrage van R.C.R. Siekmann in dit tijdschrift en bovendien zijn dissertatie over UNIFIL: *Juridische aspecten van de deelname met nationale contingenten aan VN-vredesmacht (Nederland en UNIFIL)* (1988); en M.D. Fink, 'De Maritieme taakgroep UNIFIL te Libanon', in MRT 2008 afl. 4.

14 Na het einde van de militaire operaties van 1948 was Jeruzalem *de facto* opgedeeld tussen Israël (West-Jeruzalem) en Jordanië (Oost-Jeruzalem). Na de zesdaagse oorlog kwam Jeruzalem onder volledige controle van Israël en dat is tot op heden zo gebleven. In 1980 nam de Israëlische regering een wet aan die Jeruzalem als hoofdstad van Israël erkende. Verschillende VN-resoluties onderstrepen dat de feitelijke situatie en de nationale wetgevingsinitiatieven van Israël niets veranderden aan het speciale karakter van de stad. Onder meer in VN-resolutie 478 is de speciale internationale status van Jeruzalem onderstreept en bovendien riep deze resolutie staten op hun diplomatieke vertegenwoordigingen de stad te laten verlaten. De resolutie meent dat een annexatie van Oost-Jeruzalem in strijd is met het internationale recht. In lijn met de resolutie verplaatste ook Nederland de Nederlandse Ambassade naar Tel Aviv. De positie van de Nederlandse regering over de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging en Jeruzalem werd recent naar aanleiding van Kamervragen beantwoord (beantwoording vragen van het lid Karabulut over de verplaatsing van de Amerikaanse ambassade in Israël naar Jeruzalem door de minister van buitenlandse zaken Halbe Zijlstra van 9 januari 2018):

'Nederland heeft in 1980 de ambassade verplaatst van Jeruzalem naar Tel Aviv. Dat was in lijn met VN-Veiligheidsraad resolutie 478. Deze resolutie bepaalde dat de annexatie door Israël van Oost-Jeruzalem strijdig is met internationaal recht en riep lidstaten op hun ambassades uit Jeruzalem te verplaatsen. Nederland zal pas de ambassade terugverhuizen nadat er een alomvattend vredesakkoord ligt met een oplossing voor Jeruzalem, inclusief duidelijkheid over de grenzen.'

Eind 2017 erkende de Verenigde Staten Jeruzalem als de hoofdstad van Israël en verplaatste vervolgens enkele maanden later de hoofdzetel van de Ambassade naar Jeruzalem. In een volgende stap besloot de VS het Amerikaanse Consulaat-Generaal, dat zich richtte op de Palestijnse gebieden, samen te voegen met de Ambassade. De Amerikaans-geleide missie USSC, dat op het terrein van het Consulaat-Generaal was gevestigd, werd naar elders verplaatst.

vuren en wapenstilstanden tussen staten afgekondigd en getekend.<sup>15</sup> UNTSO, de eerste VN-peacekeeping missie ooit in het Midden-Oosten, werd ingezet om de verschillende wapenstilstanden te monitoren. UNTSO heeft geen specifieke geboorteakte die, of mandaat dat is terug te voeren op een specifieke VN-resolutie,<sup>16</sup> maar is ontstaan uit de onderhandelingsdynamiek van het beëindigen van het Britse mandaat, de oorlog van 1948 en de wapenstilstanden.<sup>17</sup> Sinds de oprichting is het primaire mandaat het monitoren van de verschillende wapenstilstanden die voortvloeiden uit de oorlog van 1948 en het melden van schendingen ervan. UNTSO heeft geen militaire contingenten, maar is opgebouwd uit waarnemers (*observers*). De conflicten die later in de Levant volgden op de oorlog van 1948 hebben allen effect op de wijze waarop UNTSO haar taak, in samenwerking met de later ontstane VN-missies, uitvoert.<sup>18</sup> Van het initiële VN-verdelingsplan uit resolutie 181 kwam niets terecht. In plaats daarvan was het voormalige Britse mandaatgebied Palestina nu feitelijk opgedeeld tussen Israël, Egypte en Jordanië. Egypte had de Sinaï en de Gaza in handen, Jordanië de Westelijke Jordaanoever, inclusief oost-Jeruzalem. Israël had de rest in handen.

#### *De Suezcrisis: UNEF*

De wapenstilstand van 1949 tussen Egypte en Israël leidde niet tot een definitief einde van de oorlog. Toen de Egyptische president Nasser het Suezkanaal in 1956 nationaliseerde, kwam het opnieuw tot een militair treffen. Ditmaal tussen Egypte enerzijds en Israël, Frankrijk en Groot-Brittannië anderzijds. Israël trok zich terug uit de wapenstilstand van 1949 en viel in oktober 1956 Egypte binnen.<sup>19</sup> Na het verstrijken van een ultimatum voor een staakt-het-vuren, kwam het ook tot militaire inmenging van Frankrijk en Groot-Brittannië. De primaire reden voor de Brits-Franse inmenging lag in het veiligstellen van het internationaal gebruik van het Suezkanaal.<sup>20</sup> De VN riepen op tot het respecteren van de demarcatielijn uit de eerdere wapenstilstand en inspanningen werden in gang gezet om een VN-macht tussen de strijdende partijen te zetten. De Algemene Vergadering van de VN nam daarop resolutie 1000 (ES-I) (1956) aan, die de *United Nations Emergency Force* (UNEF) in het leven riep. Deze VN-macht kon met toestemming van Egypte het land in *to secure and supervise the cessation of hostilities*.<sup>21</sup> Bovendien moest UNEF de terugtrekking van buitenlandse eenheden overzien en de demarcatielijn uit de Egyptisch-Israëlische wapenstilstand bewaken door middel van een bufferzone. De chef staf van UNTSO werd aangewezen als de commandant van UNEF om de missie snel op te zetten. Hij nam UNTSO-waarnemer kapitein J.A. Bor, als enige Nederlander mee om in UNEF te dienen.<sup>22</sup> Het was de eerste keer dat een VN-missie, in plaats van waarnemers, daadwerkelijke militaire contingenten in een land neerzette. UNEF bestond tot 1967. In dat jaar stegen de spanningen in het zuiden en noorden van Israël opnieuw.

#### *De Zesdaagse oorlog*

Begin juni 1967 begon de zogenaamde Zesdaagse Oorlog. Ditmaal tussen Israël enerzijds en Jordanië, Egypte en Syrië anderzijds. Internationaalrechtelijk geldt de start van deze oorlog als een voorbeeld van de reikwijdte van het statelijke recht op anticiperende zelfverdediging.<sup>23</sup> In de maand voordat de oorlog uitbrak had Egypte om de terugtrekking van UNEF verzocht. Daarmee ontnam Egypte de toestemming, één

---

15 Vijf in totaal: Egypte-Israël (24 februari), Trans Jordanië-Israël (3 april), Syrië-Israël (20 juli), Israël-Libanon (22 maart). Met Irak kwam het nooit verder dan een staakt-het-vuren.

16 M. Gali, 'United Nations Truce Supervision Organization', in W.J. Durch (red.), *The Evolution of UN Peacekeeping* (1993), 90.

17 VN-Res. 50 (1948) wordt ook wel eens gezien als impliciete aanleiding tot de oprichting van UNTSO. De resolutie roept op tot een staakt-het-vuren en onderhandelingen met alle betrokken partijen.

18 UNTSO waarnemers ondersteunen UNDOF in de *Observer Group Golan* (OGG) en UNIFIL in de *Observer Group Libanon* (OGL) bij hun missies. Toen UNOGIL werd opgericht zijn ook tijdelijk waarnemers van UNTSO overgeheveld naar deze missie.

19 De Israëlische operatie werd *Operatie Kadesh* genoemd.

20 G. Rosner, *The United Nations Emergency Force* (1963), 16-17.

21 AV-Res. 1000 (5 november 1956) geeft aan dat: 'Establishes a United Nations Command for an Emergency International Force to secure and supervise the cessation of hostilities in accordance with all the terms of General Assembly resolution 997 (ES-I) of 2 November 1956.'

22 Zie NIMH-factsheet, First United Nations Emergency Force (UNEF-I). [www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/downloads/brochures/2010/05/19/first-united-nations-emergency-force-unef-i-2](http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/downloads/brochures/2010/05/19/first-united-nations-emergency-force-unef-i-2).

23 Zie uitgebreid hierover T.D. Gill, 'The Temporal Dimension of Self-Defense: Anticipation, Pre-emption, Prevention and Immediacy', in *Journal of Conflict and Security Law*, 11:3 (2006), 361-369.

van de drie juridische pijlers om een VN-peacekeeping missie in een land te kunnen stationeren,<sup>24</sup> voor de aanwezigheid van UNEF als bufferzone in de Sinaï en begon met troepenbewegingen richting de Sinaï.<sup>25</sup> Jordanië en Syrië kozen de kant van Egypte, waardoor Israël zich omsingeld zag en vervolgens militair handelde. Israël wist in korte tijd de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem op Jordanië te veroveren. Bovendien wist het ook de Sinaï en de Gaza in het zuiden (Egypte), en de Golan-hoogtes in het noorden (Syrië) in te nemen. Op basis van hoofdstuk VI van het VN-Handvest nam - ditmaal - de Veiligheidsraad resolutie 242 (1967) aan, die oproep tot een staakt-het-vuren en terugtrekking van Israël uit de gebieden die nu onder controle van Israël stonden.

De start van de terugtrekking uit de Sinaï begon pas zo'n 10 jaar later. Israël heeft zich tot op heden niet uit de Golan en Westelijke Jordaanoever teruggetrokken. In 1980 en 1981 nam Israël twee wetten aan waarmee het Oost-Jeruzalem en de Golan-hoogtes formeel annexeerde. Het leverde echter geen verandering op in de internationaalrechtelijke positie van de Golan en de Westelijke Jordaanoever. Recent, eind maart 2019, nam de Verenigde Staten de positie in dat de Golan-hoogtes aan Israël toebehoren. Ook deze Amerikaanse erkenning brengt geen verandering in de internationaalrechtelijke positie van het gebied teweeg. Terwijl de aanloop van deze oorlog wel het einde van de VN-missie UNEF betekende, resulteerde het einde van deze oorlog niet in de instelling van een nieuwe missie. Wel evolueerde de rol van UNTSO, die nu ook door de Golan werd beziggehouden.<sup>26</sup>

#### *Yom Kippoer/oktoberoorlog: UNDOF en UNEF II*

In oktober 1973 vielen Egypte en Syrië Israël binnen. De oorlog duurde een paar weken. Na een oproep tot een staakt-het-vuren van de VN-Veiligheidsraad in resolutie 338 (1973) werd opnieuw een wapenstilstand afgekondigd.<sup>27</sup> De resolutie riep bovendien op tot eerbiediging van VN-resolutie 242. In het noorden, met betrekking tot het conflict tussen Syrië en Israël, leidde de diplomatieke inspanningen van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Henry Kissinger in 1974 tot een terugtrekkingsovereenkomst tussen Israël en Syrië.<sup>28</sup> Onderdeel van het plan is een VN-macht het *disengagement plan* van de Golan hoogtes te laten ondersteunen. VN-resolutie 350 riep vervolgens de VN-macht UNDOF in het leven om de afspraken te monitoren. UNDOF opereert in de gecreëerde bufferzone tussen de partijen.

In het zuiden had Israël bij het begin van de oorlog de Sinaï in handen. Het lukte Egypte niet om Israël eruit te verdrijven. Met betrekking tot het conflict tussen Egypte en Israël in de Sinaï werd met de aanneming van VN-Resolutie 340 UNEF II (1973-1979) in het leven geroepen. Het diende een staakt-het-vuren te handhaven en vervolgens ook de terugtrekkingsovereenkomsten van 1974 en 1975 te implementeren.<sup>29</sup> Het mandaat van zowel UNEF II als UNDOF werd, in de kern genomen, het monitoren van het staakt-het-vuren en fungeren als buffermacht. Aangezien deze twee VN-missies niet ondernomen zijn op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, betekent dit dat voor de inzet van de VN-missie naast de resolutie ook toestemming nodig was.<sup>30</sup> Nederland neemt momenteel nog met twee personen deel aan UNDOF. Aan UNEF II kwam in 1979 een einde, nadat het Camp David akkoord ruimte bood een vredesakkoord tussen Egypte en Israël te sluiten.

#### *Camp David: MFO*

Vijf jaar na de Egyptische aanval op Israël, en terwijl UNEF II als gevolg daarvan als bufferzone-macht in de Sinaï opereerde, sloten Egypte en Israël in 1978 een vredesakkoord in het Amerikaanse Camp David. Dit betreft het eerste vredesakkoord tussen Israël en een andere staat sinds het uitbreken van de oorlog

---

24 Naast onpartijdigheid en geweldgebruik ter zelfverdediging.

25 A. Lall, *The UN and the Middle-East Crisis, 1967* (1968), 8.

26 E. Siillasvuo, *In the service of the Middle East, 1967-1979* (1990), 67-72.

27 De politieke steun en de overweging tot indirecte militaire steun van Nederland aan Israël, genomen in de context van de Koude Oorlog, kwam Nederland op een olie-embargo van Arabische Staten te staan. F. Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (dissertatie, 1991).

28 *Agreement on Disengagement and the Protocol to the Agreement* (31 mei 1974).

29 18 januari 1974 en 4 september 1975.

30 N.D. White, *Keeping the Peace. The United Nations and the maintenance of international peace and security* (1990), 202-203.

van 1948. Uit het akkoord volgde een verdrag dat de oorlog tussen beide landen formeel beëindigde. Onderdeel van het akkoord betrof de terugtrekking van Israëlische troepen uit de Sinaï. Toen Israël de controle over de Sinaï een aantal jaren later aan Egypte overdroeg, werd, ondanks het bestaan van UNEF II, een nieuwe militaire missie ontplooid: de *Multinational Force and Observers* (MFO). Deze missie ziet toe op de naleving van het Camp David akkoord. Als gevolg van de internationaal-politieke dynamiek werd UNEF II niet ingezet om de vrede die voortvloeide uit het akkoord te bewaken. Hier zat onder meer de discussie aan vast dat de zwakte van een VN-missie al eerder duidelijk was geworden tijdens UNEF I, toen de toestemming voor aanwezigheid in een land makkelijk kon worden ingetrokken. UNEF II hield op te bestaan. De MFO is geen VN-missie, maar een multinationale missie. De rechtsgrondslag van de MFO is ook geen VN-resolutie, maar vloeit voort uit overeenstemming tussen alle deelnemende staten.<sup>31</sup> De MFO loopt momenteel nog steeds. Nederland nam met tussenpozen tot 2015 deel aan de MFO.<sup>32</sup>

#### *Operatie Litani: UNIFIL*

Nadat Jordanië zich na de zesdaagse oorlog van 1967 uit de Westelijke Jordaanoever moest terugtrekken en vervolgens weigerde zich als *proxy* voor Palestijnse aanvallen op Israël te laten gebruiken, koos de Palestijnse vrijheidsbeweging PLO<sup>33</sup> Libanon als thuisbasis.<sup>34</sup> Een aanslag van de PLO in 1978 op een bus in het Israëlische Haifa, vormde de aanleiding voor Israël om Zuid-Libanon binnen te vallen.<sup>35</sup> Als reactie op deze Israëlische militaire operaties tegen de PLO in Libanon, nam de VN-Veiligheidsraad resoluties 425 (1978) en 426 (1978) aan. De resoluties zijn de geboorteakte van de VN-missie UNIFIL. Het operatiegebied van UNIFIL werd zuid-Libanon en moest de terugtrekking van de Israëlische troepen uit zuid-Libanon garanderen. Aanhoudende Palestijnse aanvallen vanuit Libanon zorgde enkele jaren later, in 1982, voor een nieuwe Israëlische inval in Libanon, waarna het zich gedeeltelijk terugtrok. UNIFIL creëerde vervolgens een door de VN-macht gemonitorde veiligheidszone in zuid-Libanon. Aangezien de oorlog van 1948 tussen Israël en Libanon eindigde in een wapenstilstand en er tot op heden geen wederzijds erkende grenzen bestaan tussen beide landen, creëerde de VN in 2000 de zogenaamde *Blue line* om de daadwerkelijke terugtrekking van Israëlische troepen uit Libanon vast te kunnen stellen.<sup>36</sup> De VN onderstreept met betrekking tot de *Blue line* dat deze weliswaar oudere eerder erkende grenzen volgt, maar niet moet worden gezien als een tussen beide landen erkende internationale staatsgrens. In de zomer van 2006 begon Israël een oorlog tegen Hezbollah op het grondgebied van Libanon en werd een zeeblokkade voor de kust gelegd. De oorlog resulteerde in de aanneming van VN-resolutie 1701 (2006), waarin de verplaatsing van de Libanese krijgsmacht naar de zuidgrens van Libanon werd verwelkomt, terwijl het Israëlische leger zich terugtrok achter de *Blue line*. Met resolutie 1701 werd UNIFIL uitgebreid met een maritieme dimensie teneinde een wapenembargo vanuit zee te handhaven. Ook Nederlandse oorlogsschepen namen deel aan de implementatie van het wapenembargo.<sup>37</sup> Momenteel neemt Nederland nog met één persoon deel aan UNIFIL.

#### *Oslo: USSC en EUBAM Rafah*

Alle bovengenoemde missies houden verband met het conflict tussen Israël en de omliggende Arabische staten. Daarnaast bestaat de Israëlisch-Palestijnse kwestie. Naast dat het een weliswaar zeer verwante maar wel te onderscheiden kwestie is, betreft de militaire bijdrage aan deze missies ook geen VN- of multinationale peacekeepingoperatie. De aard van de missies die in deze context worden ondernomen -

---

31 Uitgebreid hierover F. Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (Kluwer, 1991), 215-236. Hij concludeert dat de rechtsbasis voor de deelnemende landen aan MFO het vredesverdrag van 1979 is, aangevuld met een protocol uit 1981 en de brieven van de Amerikaanse president Jimmy Carter uit maart 1979. Zie Grünfeld, 229.

32 [www.defensie.nl/actueel/nieuws/2015/01/23/militaire-bijdrage-sinaï-missie-stopt](http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2015/01/23/militaire-bijdrage-sinaï-missie-stopt).

33 *Palestinian Liberation Organization* (PLO).

34 De Cairo-overeenkomst tussen Libanon en PLO-leider Yasser Arafat liet Palestijnse gewapende presentie in Libanon toe.

35 *Operatie Litani*.

36 De lijn is een combinatie van de grens tussen Israël en Syrië (de mandaathouders Groot-Brittannië en Frankrijk) uit 1923 en demarcatielijn uit de wapenstilstand van 1949.

37 Zie over deze inzet M.D. Fink, 'De Maritieme taakgroep UNIFIL te Libanon', in MRT 2008 afl. 4.

USSC en EUBAM Rafah - betreffen primair het opbouwen van de Palestijnse veiligheidssector, doorgaans *security sector reform* (SSR) genoemd.<sup>38</sup>

De Oslo-akkoorden, in 1993 gesloten tussen Israël en de PLO, zijn een belangrijk punt in de evolutie naar een oplossing van de Israëlisch-Palestijnse kwestie. Het akkoord onderstreept de zogenaamde twee-staten oplossing; een idee dat de VN al in resolutie 181 voor ogen stond. Het plan moet een oplossing zien te vinden voor de wijze waarop de huidige Palestijnse gebieden, de Westelijke Jordaanoever en de Gaza, uiteindelijk een Palestijnse staat kunnen worden die naast de staat Israël kan bestaan. De oorlog van 1967, waarbij de Westelijke Jordaanoever en de Gaza onder Israëlische controle kwamen, wordt ook wel beschouwd als het begin van Israël als bezettende mogendheid over deze gebieden. Deze juridische positie wordt onder meer uitgedragen door de VN in zijn resoluties, rapporten van VN-commissies en ook door het Internationaal Gerechtshof in het advies over de bouw van de muur om de Westelijke Jordaanoever.<sup>39</sup> Bovendien is het Internationaal Gerechtshof van mening dat Vierde Geneefse Conventie van toepassing is. Op basis van de Oslo-akkoorden moet Israël zich op termijn terugtrekken uit de Gaza en de Westelijke Jordaanoever en moeten de Palestijnen een vorm van zelfbestuur krijgen. Ook werd de Palestijnse Autoriteit (PA) opgericht; een Palestijnse regering, maar nog zonder staat. Naast een tweede akkoord in 1995, werd in 2003 bovendien een *roadmap* gepresenteerd die tot een twee-staten oplossing moet leiden.

In het licht van de toenmalige politieke ontwikkelingen in het Israëlisch-Palestijns conflict besloot de Verenigde Staten in 2005 tot de oprichting van USSC. De Amerikaanse commandant (Coördinator) van USSC diende primair als vertrouwenwekkende tussenpersoon tussen de Israëlische en Palestijnse veiligheidsdiensten.<sup>40</sup> De missie groeide daarna verder uit tot het helpen opbouwen en trainen van de Palestijnse veiligheidsdiensten zodat zij op termijn in staat zijn de veiligheid in een Palestijnse staat te waarborgen. USSC is een Amerikaans initiatief, gesteund door een aantal andere landen, waaronder Nederland.<sup>41</sup> De missie is niet tot stand gekomen op basis van een VN-resolutie, maar vloeit voort uit een overeenkomst.<sup>42</sup> In 2010 besloot ook Nederland deel te nemen aan de missie. Momenteel neemt Nederland met vijf militairen deel aan USSC.

In hetzelfde jaar als de oprichting van USSC startte de EU de grensmissie EUBAM Rafah. De missie werd mogelijk toen Israël zich in 2005 terugtrok uit de Gaza. Het gaf ruimte de EU te verzoeken grensassistentie te verlenen in Rafah, op de grens van de Gaza en Egypte. Naast een besluit van de EU, liggen *letters of invitation* van zowel de PA als Israël aan de EU-inzet ten grondslag.<sup>43</sup> De Koninklijke Marechaussee heeft tussen 2006 en 2008 bijgedragen aan deze missie. Daarna is de Nederlandse bijdrage een *stand-by* inzet geworden. De missie loopt nog steeds, maar er zijn geen Nederlandse militairen meer bij betrokken.

## Peacekeeping en de juridische gang van oorlog naar vrede

De oorlog van 1948 tussen Israël en omliggende landen is in juridische zin niet in alle gevallen definitief beëindigd. Er zijn namelijk niet in alle gevallen vredesverdragen tussen de strijdende partijen gesloten die de strijd formeel heeft beëindigd. Voor die situaties die ergens tussen oorlog en vrede zitten, bestaan verschillende benamingen, zoals een staakt-het-vuren of wapenstilstand. De precieze betekenis van deze

---

38 Een derde missie betreft EUPOLCOPPS. Hier nemen geen militairen aan deel, maar wel Nederlandse politiemensen. De missie bestaat sinds 2006.

39 Internationaal Gerechtshof, advisory opinion, *Legal consequences on the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, 9 juli 2004. Zie de conclusie van het Hof in para. 101 waarin het concludeert dat de Vierde Geneefse Conventie van Geneve van toepassing is in de gebieden die onder controle van Israël staan.

40 De Palestijnse veiligheidsdiensten waar de focus op ligt zijn de Palestijnse politie, de *national security forces* (NSF), de Presidentiële Garde en de *district coordination offices* (DCO's).

41 Momenteel zijn ook Canada, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en Turkije betrokken.

42 *Memorandum of agreement regarding the Israeli-Palestinian Security Coordinator* (mei 2005). Ik heb de overeenkomst niet kunnen vinden; het is mij onbekend tussen welke partijen deze overeenkomst precies is afgesloten en wat de inhoud ervan is. Het betreft in ieder geval geen raamwerk overeenkomst waarin waar andere deelnemende landen onderdeel van kunnen zijn.

43 *EU-Council Joint Action 2005/889/CFSP*, 12 december 2005.

termen staat doorgaans ter discussie en deze worden bovendien vaak door elkaar heen gebruikt.<sup>44</sup> Net als bij de in onbruik geraakte oorlogsverklaring (de formele opening van een oorlog) ligt de logica van het bestaan van deze termen erin dat een oorlog ook weer formeel zou moeten worden afgesloten: het vredesverdrag. De Engelse terminologie kent nog meer termen dan de Nederlandse voor situaties tussen oorlog en vrede, zoals *ceasefire*, *truce*, *armistice* en *cessation of hostilities*. De laatste term is voornamelijk door de praktijk van de VN in gebruik geraakt die in resoluties oproept tot het stoppen van vijandelijkheden. Hoewel sommige termen wel voorkomen in oorlogsrechtelijke verdragen, bestaan er geen definities. Het is voor deze bijdrage noch nodig, noch de bedoeling haren te splijten over de betekenis van alle termen. Ik beperk mij tot een korte beschrijving van drie te onderscheiden (klassieke) situaties: staakt-het-vuren, wapenstilstand en vredesverdrag.

Bij een staakt-het-vuren (*truce/ceasefire*) is sprake van een tijdelijke stop van gevechtshandelingen. Vaak op tactisch niveau en afgesloten door militairen, zonder dat het gewapend conflict daarmee voorbij is. Het stopt de gevechten, maar niet het gewapend conflict. Het kan bijvoorbeeld ingezet worden om noodzakelijke goederen voor de bevolking door te laten, gevangenen uit te wisselen of op tactisch niveau met elkaar te kunnen onderhandelen. Een wapenstilstand (*armistice*) is een militaire overeenkomst tussen partijen, onder autorisatie van een regering,<sup>45</sup> om geen gevechtshandelingen meer te verrichten. Een wapenstilstand heeft een meer permanent karakter dan een staakt-het-vuren. Hoewel het een einde brengt aan de gevechtshandelingen en het ook het einde van het gewapend conflict kan betekenen, brengt het geen formeel einde aan het politieke conflict tussen partijen. Het Landoorlogreglement (LOR) 1907 bevat enkele bepalingen die de werking van de wapenstilstand beschrijft.<sup>46</sup> Dit gaat over het maken van afspraken over militair materieel, bestandslijnen, militaire zones en bufferzones. Van een vredesverdrag is ten slotte sprake wanneer statelijke partijen zijn overeengekomen het politieke conflict te beëindigen. Dit doet het conflict op staten- of politiek niveau formeel beëindigen. Een feitelijke vrede kan weliswaar bestaan na een wapenstilstand, maar het idee is dat de statelijke politieke vrede pas intreedt op het moment dat een vredesverdrag wordt getekend. Wellicht komt het meest sprekende voorbeeld van de genoemde trits uit de Eerste Wereldoorlog: de staakt-het-vuren's tijdens de kerstdagen, de *armistice* van 11 november 1918 waarmee de gevechtshandelingen ophielden en de daaropvolgende Vrede van Versailles van 1919.<sup>47</sup>

Relateren we de genoemde situaties aan de hier besproken VN-missies, dan zijn er drie punten te maken. Ten eerste bevinden de verschillende conflicten in het Nabije Oosten zich in verschillende fasen. Alleen tussen Israël en twee andere landen is een vredesverdrag gesloten. Met Egypte werd in 1979 een vredesverdrag gesloten, waarmee bovendien de zuidgrens is komen vast te staan.<sup>48</sup> In 1994 volgde een vredesverdrag tussen Jordanië en Israël, waarmee Jordanië de Westelijke Jordaanoever opgaf. Tot dat moment was de wapenstilstandslijn van 1948 (de *Green line*) telkens het uitgangspunt voor de administratieve grens, ook al had Israël in 1967 de Westelijke Jordaanoever onder controle gekregen.<sup>49</sup> Met Libanon en Syrië is alleen sprake van wapenstilstanden. Het uitblijven van een wederzijds erkende grens tussen Libanon en Israël en het bestaan van de *Blue line* is het resultaat van het uitblijven van een vredesverdrag. Syrië blijft met Israël in dispuut over de Golan-hoogtes, waarmee ook een vredesverdrag uitblijft, en waar UNDOF de terugtrekkingsovereenkomst monitort.<sup>50</sup> Van staakt-het-vuren is regelmatig

---

44 Zie bijv. S.D. Bailey, 'Cease-fires, truces, and armistices in the practice of the UN Security Council', in *The American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 3 (Jul., 1977), pp. 461-473; C. Bell, 'Ceasefire' in F. Lachenmann, R. Wolfrum (ed.), *The Law of Armed Conflict and the Use of Force: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2017), 178-186.

45 <https://casebook.icrc.org/glossary/armistice>.

46 Zie artikelen 36 t/m 41 LOR 1907.

47 In de navolgende conferentie van Sanremo in 1920 werd besloten het mandaat over het gebied Palestina bij het Verenigd Koninkrijk onder te brengen.

48 26 maart 1979.

49 De lijn die de toen Israëlische luitenant-kolonel Moshe Dayan en de Jordaanse luitenant-kolonel Abdallah A-Tal in het groen op een kaart intekende om aan te geven wat de posities van hun troepen was, werd in een annex van de wapenstilstandsovereenkomst meegenomen.

50 Eind maart 2019 ging de Verenigde Staten over tot de erkenning dat de Golan-hoogtes tot Israël zouden behoren, maar dat heeft geen effect op de status van het gebied gehad.



sprake geweest tijdens de verschillende episoden van de conflicten. De wapenstilstanden zijn vooraf gegaan door verschillende periodes van staakt-het-vuren.<sup>51</sup> De meest recente situaties van staakt-het-vuren in het gebied zijn momenteel niet in de intra-statelijke conflicten, maar tussen Hamas en Israël in de Gazastrook te vinden. Op het moment van schrijven was sprake van grote spanningen tussen Hamas en Israël die elkaar gedurende enkele maanden regelmatig met geweld bestookten. Drie eerdere gewapende conflicten zijn in de afgelopen 10 jaar tussen beiden uitgebroken (2009, 2012 en 2014<sup>52</sup>) en de kranten zagen een vierde aankomen. Eind maart 2019 werd wederom een staakt-het-vuren uit-onderhandeld tussen beide partijen, kort nadat een raketbeschieting uit de Gaza en de militaire reactie van Israël op objecten in de Gazastrook de gemoederen hoog deed oplopen.<sup>53</sup>

Ten tweede zijn de langlopende VN-missies in het Nabije Oosten - nu nog UNTSO, UNDOF en UNIFIL - het resultaat van de fasen in de teruggang van oorlog naar vrede. Zoals gezegd zijn tot nu toe slechts twee vredesverdragen tot stand gekomen. De VN-missies zijn zogenaamde eerste generatie peacekeeping operaties, gebaseerd op Hoofdstuk VI van het VN-Handvest.<sup>54</sup> In deze generatie voorziet de VN-macht in de traditionele taak van het monitoren van bestandslijnen en optreden als buffer tussen de partijen door middel van de inzet van waarnemers of militaire contingenten, die met instemming van alle partijen aanwezig zijn en geen expliciet mandaat voor geweldgebruik hebben om de gegeven taak af te dwingen. Deze taak ontstaat in de ruimte -zowel in tijd en geografische feitelijkheid- die gecreëerd wordt door de normalisering van betrekkingen van een oorlogstoestand naar een vredestoestand. Treffend is de uitspraak met betrekking tot de oprichting van UNEF: '....A UN force large enough to keep these borders at peace while a political settlement is being worked out.'<sup>55</sup> De missies zijn weliswaar aangepast aan de situaties die sinds hun bestaan ontstonden, maar zijn in hun taak en grondslag nooit verder geëvolueerd in bijvoorbeeld *peace enforcing* operaties. De MFO heeft een ander karakter dan de VN-missies. Dit betreft een missie die juist aan de achterkant van een vredesverdrag zit en het overeengekomen vredesverdrag tussen Egypte en Israël bewaakt.

Ten derde is interessant te noemen dat er in de Levant niet alleen nog steeds langlopende Hoofdstuk IV VN-vredesoperaties bestaan om de reden hierboven genoemd, maar dat het gebied ook de geboorteplaats van eerste generatie VN-*peacekeeping* operaties is. Ontstaan in de beginperiode van de VN, hebben deze missies bijgedragen aan het ontwikkelen van een rechtsbasis voor de inzet van militairen onder VN-vlag. In het bijzonder moet in deze context de *Uniting for Peace* resolutie genoemd worden en de VN-rapporten die uitkwamen naar aanleiding van het moeten terugtrekken van UNEF.<sup>56</sup> Op zoek naar een doortastende VN in de context van de Koude Oorlog nam de Algemene Vergadering in 1950 resolutie 377 aan. Hierin werd besloten dat de Algemene Vergadering ook maatregelen op het gebied van internationale vrede en veiligheid kon nemen wanneer de VN-Veilighedsraad - het primaire VN-orgaan voor die taak - zijn verantwoordelijkheden door gebrek aan unanimiteit niet zou kunnen uitvoeren.<sup>57</sup> Ook al bestaat deze mogelijkheid nog steeds en is deze bovendien erkend door het Internationaal Gerechtshof,<sup>58</sup> de VN heeft dit pad sinds de oprichting van UNEF niet meer bewandeld en zich gehouden aan het primaire mandaat van de VN-Veilighedsraad. In de rapporten die naar aanleiding van terugtrekking van UNEF werden geschreven, legde de Secretaris-Generaal van de VN de fundamentele voor toekomstige VN-peacekeeping operaties: toestemming, geweldgebruik alleen voor zelfverdediging en een onpartijdige opstelling.

---

51 Gerson geeft bijvoorbeeld aan dat in 1948 vier periodes van staakt-het-vuren zijn geweest. A. Gerson, *Israel, The Westbank and International Law* (Frank Cass, 1978), 52-62.

52 Operatie *Cast Lead* (2008-2009), *Pillar of Defense* (2012) en *Protective Edge* (2014).

53 *The Times of Israel*, 27 maart 2019, 'Israel: Egyptian mediators arrive in Gaza; IDF, Palestinian protester clash on borders'.

54 Zie echter wel discussie hierover m.b.t. het mandaat van UNIFIL sinds de uitbreiding ervan in VN-Res. 1701 (2006).

55 Lall, 11.

56 A/3943, 9 October 1958, *United Nations, Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the force* en A/6672, 12 July 1967, *United Nations, Final report by Secretary-General U Thant on UNEF*.

57 Zie uitgebreid hierover G. Rosner, *The United Nations Emergency Force* (Columbia University Press, 1963), 37-65.

58 De bevoegdheid van de AV werd daarna ook onderstreept in het advies van het Internationaal Gerechtshof in de *Certain Expenses*-zaak (1962).

	Missie	periode	Huidige NLD deelname	Conflict	Rechtsbasis <sup>59</sup>	Aard	Soort missie
1	UNTSO	1949-heden	X (12)	Ara-bisch-Israëlich	Toestemming	peacekeeping	Waarnemen wapenstilstanden
2	UNEF	1956-1967		Ara-bisch-Israëlich	Res. AV 1000 (1956)/toestemming	peacekeeping	Wapenstilstand Bufferzone
3	UNEF II	1973-1979	Nooit NLD deelname	Ara-bisch-Israëlich	VN-Res. 340 (1974) / toestemming	peacekeeping	Wapenstilstand Bufferzone
4	UNOGIL	1958		Libanees-Syrisch	VN-Res. 128 (1958) / toestemming	Peacekeeping	Waarnemen illegale grens activiteiten
5	UNDOF	1974-heden	X (2)	Ara-bisch-Israëlich	VN-res. 350 (1974) / toestemming	peacekeeping	Wapenstilstand Bufferzone
6	UNIFIL	1978-heden	X (1)	Ara-bisch-Israëlich	VN-res. 425, 426 (1978) en 1701 (2006) / toestemming	Peacekeeping	Wapenstilstand Bufferzone
7	MFO	1982-heden		Ara-bisch-Israëlich	Verdrag / toestemming	peacekeeping	Implementeren Vredesverdrag Egypte-Israël
8	EU BAM Rafah	2005-heden		Israëlich-Palestijns	Toestemming	SSR	Israël-Palestijnse autoriteiten (Oslo akkoorden)

59 Zoals beschreven zijn de VN-missies ondernomen op basis van Hoofdstuk VI van het VN-Handvest, zodat naast de rechtsbasis voor het instellen van de VN-macht ook de toestemming van de staat nodig is waarnaar de VN-macht wordt gezonden.

	Missie	periode	Huidige NLD deelname	Conflict	Rechtsbasis <sup>59</sup>	Aard	Soort missie
9	USSC	2005-heden	X (5)	Israë-lisch-Palestijns	Toestemming	SSR	Israël-Palestijnse autoriteiten (Oslo akkoorden)

## Status of Forces (SOFA)

Kolonel Joop Voetelink heeft in zijn proefschrift de rechtspositie van militair personeel dat aan VN-missies deelneemt beschreven, waaronder de hier beschreven missies.<sup>60</sup> Voor wat betreft de rechtsbescherming stelt hij dat onderscheid moet worden gemaakt tussen twee categorieën VN-personeel. Ten eerste VN-waarnemers, die 'experts on mission' zijn en onder het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties* vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de waarnemers van UNTSO en UNDOF.<sup>61</sup> De tweede categorie zijn militaire VN-contingenten die niet als *experts on mission* worden beschouwd.<sup>62</sup> Voor hen is of een aparte SOFA door de VN opgesteld -zoals het UNEF-Statusverdrag,<sup>63</sup> het verdrag voor UNOGIL<sup>64</sup> en de SOFA voor UNIFIL<sup>65</sup>-, of er bestaat geen SOFA, zoals voor UNEF II en UNDOF.<sup>66</sup> Tegenwoordig is doorgaans sprake van een SOFA aangepast op de omstandigheden van de VN-missie die is gebaseerd op de VN Model SOFA uit 1991. Maar die bestond nog niet ten tijde van de genoemde missies. Met betrekking tot MFO (dat geen VN-missie is) geeft Voetelink het volgende aan:

'Nederlandse troepen die deelnamen aan de 'Multinational Force and Observers' (MFO) in de Sinaï waren onderworpen aan de exclusieve Nederlandse strafrechtsmacht op grond van par. 11, onder a, Appendix bij de Annex bij het *Protocol relating to the establishment and maintenance of a Multinational Force and Observers (with annex)*; Washington, 3 augustus 1981 (Vol. 1335 UNTS 1983 No. 22403). In een aanvullende overeenkomst met Israël deed Nederland afstand van de immuniteit van Nederlandse MFO-militairen die hun verlof doorbrachten in Israël met betrekking tot specifieke misdrijven: Nr. I, onder a, *Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Israëlische Regering inzake strafrechtelijke immuniteit van MFO-militairen tijdens verlof in Israël; Jeruzalem en Tel Aviv*, 28 september en 1 oktober 1982. (Trb. 1982, 164; Nederlandse vertaling Trb. 1983, 18).<sup>67</sup>

Dat de Palestijnse Autoriteit (PA) niet ook een staat is die erkend wordt door Nederland heeft verschillende internationaalrechtelijke effecten, zoals die op de rechtspositie van militairen die opereren in de Palestijnse

59 Zoals beschreven zijn de VN-missies ondernomen op basis van Hoofdstuk VI van het VN-Handvest, zodat naast de rechtsbasis voor het instellen van de VN-macht ook de toestemming van de staat nodig is waarnaar de VN-macht wordt gezonden.

60 J.E.D. Voetelink, 'Status of forces': *Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk & militair operationeel rechtelijk perspectief* (proefschrift, 2012), 53-57.

61 De twee Nederlandse waarnemers in UNDOF vallen in deze categorie.

62 Zie discussie over wie onder welke aanduiding valt, o.m. D. Fleck, 'The legal status of personnel involved in United Nations peace operations', in *International Review of the Red Cross* (2013), no. 891/892, 613-636.

63 *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and the Government of Egypt concerning the status of the United Nations Emergency Force in Egypt*; New-York, 8 February 1957.

64 *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Lebanon concerning the status of the United Nations Observation Group in Lebanon*; New-York, 13 June 1958.

65 15 december 1995.

66 Voetelink, proefschrift, voetnoot 195.

67 Voetelink, voetnoot 61.

gebieden. Aangezien er geen staat is waar de Westelijke Jordaanoever<sup>68</sup> formeel toe behoort, kan ook geen internationale overeenkomst worden gesloten die betrekking heeft op dat gebied. Een SOFA overeenkomen wordt daarmee een onmogelijkheid. Een SOFA met Israël met betrekking tot dit gebied zou impliciete erkenning betekenen, zodat ook dit niet tot de mogelijkheden behoort. Een SOFA met de PA zou vooruitlopen op de toekenning van dat gebied aan de PA en erkenning van de PA als staat. Zouden we in theorie voorbij kunnen gaan aan de vraag tot wie het territoire van de Westelijke Jordaanoever behoort en verder kunnen afdalen naar de vraag wie daadwerkelijke rechtsmacht heeft over het gebied, dan zouden we verstrikt raken in de complexe details van de verschillende A, B en C-zones waar de PA en/of Israël controle over uitvoeren. Een andere optie zou misschien een drie-partijen overeenkomst zijn, die zonder erkenning van het gebied aan partijen, rechtsmacht over Nederlandse militairen aan Nederland voorbehoudt. Maar dit is makkelijker bedacht dan uitgevoerd. Al met al betekent dit voor de Westelijke Jordaanoever dat de Nederlandse staat voor de uitzending van militairen derhalve gedwongen is zonder SOFA te opereren. Dit geldt met name voor het personeel van USSC.

## Humanitair oorlogsrecht

Ten slotte is er de vraag in hoeverre het humanitair oorlogsrecht van toepassing is in bovengenoemde conflicten. De vraag is uitgebreid en noopt voor een goede beantwoording tot uitsplitsing van de verschillende conflictgebieden, tijdvakken en specifieke delen van het humanitair oorlogsrecht die al dan niet toepasselijk zijn; het zou een op zichzelf staande bijdrage legitimeren. Aangezien dit een te groot onderwerp is om er hier uitgebreid op in te gaan, plaats ik drie introducerende opmerkingen die richting geven aan de beantwoording van die vraag.

Ten eerste is hierboven aangegeven dat het Internationaal Gerechtshof, maar ook de VN in zijn resoluties en het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) de Palestijnse gebieden als bezet gebied zien en de Vierde Geneefse Conventie van toepassing achten.<sup>69</sup> De controverse tussen partijen over de toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie ligt primair bij de territoriale rechten over het grondgebied. Israël meent bijvoorbeeld dat de Conventie alleen geldt voor gebieden die toebehoren aan een andere staat, hetgeen voor deze gebieden niet gezegd kan worden.<sup>70</sup> Israël heeft zich voorts in 2005 teruggetrokken uit de Gaza, hetgeen voor hen reden is aan te nemen dat geen sprake is van bezetting van de Gaza. Daar tegenover staat dat het rapport van de VN-*Commission of Inquiry* van 2014 de positie neemt dat Gaza nog steeds als bezet gebied moet worden gerekend ook al is er geen sprake van fysieke bezetting.<sup>71</sup> Aangezien tussen Hamas en de Israël regelmatig gevechten voorkomen, is het voor wat betreft de Gaza daarnaast van belang op welk moment al dan niet sprake is van een niet-internationaal gewapend conflict.

Ten tweede zijn voor wat betreft de interstatelijke Arabisch-Israëlische conflicten, zoals gezegd, niet alle conflicten tussen Israël en omliggende landen geëindigd in een vredesverdrag. Aangezien het van toepassing zijn van het humanitair oorlogsrecht afhangt van de feitelijke situatie van een gewapend conflict, hangt het daar echter niet van af.<sup>72</sup> Ofschoon momenteel tussen de staten geen internationaal gewapend conflict bestaat, zijn in deze intra-statelijke context tenminste vier situaties te bedenken waarin het oorlogsrecht een blijvende rol speelt: 1) delen van het oorlogsrecht zouden van toepassing zijn wanneer

---

68 De Gaza behoort momenteel niet tot een operatiegebied waar Nederlandse militairen opereren.

69 P. Maurer, 'Challenges to international humanitarian law: Israel's occupation policy', in *International Review of the Red Cross* (2012) 94 (888), 2012.

70 Zie discussie hierover bijv. in A. Gerson, *Israel, the West Bank and International Law* (1978); M. de Blois, *Israël: een staat ter discussie. Over de internationaalrechtelijke positie van Israël* (2010) en E.E. Hertz, *Reply to the Advisory opinion of 9 July 2004* (2006).

71 A/HRC/29/CRP.4. *Report of the detailed findings of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1*, 23 juni 2015.

72 Een voorbeeld waarin de positie van toepasselijkheid van het (zee)oorlogsrecht ter discussie bleef, was de situatie nadat de wapenstilstandsovereenkomst van 1949 tussen Egypte en Israël werd gesloten. Israël bleef van mening dat het visitatierecht op grond van het zeeoorlogsrecht bleef bestaan aangezien de oorlog nog niet was beëindigd. Egypte bleef de Golf van Akaba vanuit zee blokkeren. Hier sijpelt het idee van het formeel openen en sluiten van een oorlog door. Waarschijnlijk wordt aan een dergelijke argument vandaag de dag minder belang gegeven. Zie ook Lall over deze acties, 35-38.

bijvoorbeeld sprake is van krijgsgevangenen die uit de gewapende conflicten voortvloeien. 2) Uit het conflict tussen Israël en Syrië is een dispuut ontstaan over de Golan-hoogtes. Over dat gebied kan de positie worden ingenomen dat sprake is van bezet gebied, zodat relevante delen van het oorlogsrecht op dat gebied van toepassing blijven. 3) De toepasselijkheidsvraag speelde weer op toen Israël in 2006 een gewapend conflict begon tegen Hezbollah in Libanon.<sup>73</sup> 4) De vraag is of sprake is van een internationaal gewapend conflict met betrekking tot de recente Israëlische luchtaanvallen op Iraanse doelen op het grondgebied van Syrië.<sup>74</sup>

Ten derde geldt voor wat betreft de toepasselijkheid van het humanitair oorlogsrecht op VN-militairen dezelfde juridische grens dat sprake moet zijn van een gewapend conflict. Het bekende in 1999 aangenomen *Bulletin* van de Secretaris-Generaal van de VN<sup>75</sup> is nog steeds de leidraad voor de toepasselijkheid van het humanitair oorlogsrecht op VN-militairen.<sup>76</sup> In geen enkel geval van de besproken VN-missies is momenteel sprake van een gewapend conflict, zodat het humanitair oorlogsrecht niet van toepassing is op deze VN-militairen. Dit betekent dat ook het toepasselijke recht op grond waarvan mogelijke activiteiten van Nederlandse VN-militairen in de missies in de context van de mogelijke toepassing van het mensenrechtenregime moet worden gezien. Daar komt voor Nederlandse militairen wel bij dat de Nederlandse regering het volgende heeft verklaard: voor de toepassing van het humanitair oorlogsrecht, 'geldt als vaststaand beleid dat ook in operaties waarop het humanitair oorlogsrecht formeel niet van toepassing is, de restricties uit dat recht (zoals het verbod op aanvallen op de burgerbevolking als zodanig) zullen worden nageleefd.'<sup>77</sup>

Deze drie aangehaalde onderwerpen leiden ertoe dat de vraag of het humanitair oorlogsrecht al dan niet van toepassing is in de Arabisch-Israëlische en de Israëlisch-Palestijnse kwestie niet meteen met een ja of nee te beantwoorden is. Een en ander is medeafhankelijk van tijd, plaats en onderwerp.

## Ten slotte

Deze bijdrage heeft de drie standaard vragen die een militair (-jurist) zich ter voorbereiding voor een uitzending moet stellen aangehaald: wat is de rechtsbasis, welke rechtspositie bestaat voor de uitgezonden militairen en welk rechtsregime (waaronder het humanitair oorlogsrecht) is toepasselijk? Hoewel ik met enige voorzichtigheid meen dat de juridische aspecten van deze missies tegenwoordig niet meer uitgebreid belicht worden, leveren de militaire bijdragen aan deze langlopende missies tegelijkertijd ook nauwelijks echt juridische discussies op. Dat wil niet zeggen dat voor deze missies het juridisch kader dan ook niet meer van belang is. Dat geldt met name ook voor de missies die niet op de wijze waarop wij dat tegenwoordig gewend zijn (of zouden willen zien) in elkaar zitten, maar waar bijvoorbeeld een SOFA niet bestaat of het humanitair oorlogsrecht niet de belangrijkste leidraad is voor militair optreden. Elke missie is derhalve weer uniek. Met deze bijdrage hoop ik deze misschien enigszins vergeten juridische achtergronden van de 'kleine missies' wat in de schijnwerpers te hebben gezet, voor diegenen die zich in de toekomst opmaken om dienst te doen in de Levant.

---

73 Zie P.A.L. Ducheine, E.H. Pouw, 'Operation Change of Direction. A short survey of the legal basis and the applicable legal regimes', in *NL ARMS* (2009), 51-95.

74 [www.reuters.com/article/us-iran-israel/iran-will-not-rule-out-possibility-of-military-conflict-with-israel-idUSKCN1Q92WY](http://www.reuters.com/article/us-iran-israel/iran-will-not-rule-out-possibility-of-military-conflict-with-israel-idUSKCN1Q92WY).

75 'Secretary-General's Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law' in: *38 International Legal Matters*, p. 1656.

76 Maar zie discussie in T. Ferraro, 'The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces', in *International Review of the Red Cross* (2013), 95 (891/892), 561-612.

77 Kamerstukken I, 2003-2004, 29 200 X, Juridische aspecten bij uitzendingen, 28 april 2004.