

Brussel en Jeruzalem

Een vergelijking tussen twee betwiste steden

Nele Verlinden

Onder wetenschappelijke leiding van dhr. Willem Verrijdt
--

1. INLEIDING

Brussel en Jeruzalem zijn twee multiculturele steden. In de 21^{ste} eeuw is dat op zich niet zo verwonderlijk. Maar in beide steden doet er zich een conflict voor tussen een meerderheidsgroep en een minderheidsgroep. Dat maakt Brussel en Jeruzalem uitermate interessant om met elkaar te vergelijken.

De vergelijking in dit artikel is duidelijk afgebakend en blijft beperkt tot drie vlakken. Ten eerste wordt er dieper ingegaan op de plaats die beide steden innemen in de staatsstructuur. Ten tweede behandelen we het territorium en de bevolking. Ten derde wordt onderzocht hoe de minderheid in Brussel en in Jeruzalem beschermd wordt. Telkens komt eerst Brussel beknopt aan bod, gevolgd door een uitgebreidere uiteenzetting over Jeruzalem.

Nadien worden de belangrijkste gelijkenissen en verschillen op een rijtje gezet, gevolgd door de conclusie en enkele vragen die kunnen inspireren tot het schrijven van een nieuw artikel.

Bij dat alles hoort een voorafgaande opmerking over de toegepaste rechtsvergelijkende methode. De uiteenzettingen over Jeruzalem zijn in mindere mate gebaseerd op wetgeving dat de delen over Brussel. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat er voor Jeruzalem geen regelingen bestaan die vergelijkbaar zijn met die voor Brussel. Maar ook het taalprobleem is één van de redenen. Terwijl van de Hebreeuwse wetten meestal wel een Engelstalige versie beschikbaar was, ging dat niet altijd op voor de Arabische wetgeving. De delen over Jeruzalem zijn dus soms onrechtstreeks gebaseerd op wetgeving, via Engelstalige artikels van zowel Joodse als Arabische professoren.

Tot slot nog dit. Het Belgische federalisme wordt vaak aangehaald als mogelijke oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict. Het is niet de bedoeling van dit artikel om te onderzoeken hoe dat conflict moet worden opgelost. Dat zou ook niet kunnen, aangezien enkel Brussel en Jeruzalem worden behandeld. Het artikel gaat eigenlijk vooraf aan de zoektocht naar een eventuele Belgische oplossing voor Israël en Palestina. De zoektocht zelf zou meer tijd, meer zoekwerk en vooral meer bladzijden vergen.

2. PLAATS IN DE STAATSSTRUCTUUR

2.1 BRUSSEL

2.1.1 Hoofdstad, gewest, taalgebied en agglomeratie

Het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest vormt naast het Vlaamse en Waalse Gewest het derde gewest in het federale België. De opdeling van België in gewesten werd in 1970 ingeschreven in de Grondwet. Het toenmalige artikel 107*quater* GW maakte een onderscheid tussen Gemeenschappen en Gewesten. Het bestaan van de huidige drie gewesten (het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) werd toen reeds vastgelegd. De concrete uitwerking werd overgelaten aan de bijzondere wetgever. In tegenstelling tot het Vlaamse en Waalse Gewest, waarvoor in 1980 een bijzondere wet werd uitgevaardigd, kwam het voor Brussel pas tot een bijzondere wet bij de derde staatshervorming in 1989.

Daarnaast is Brussel ook één van de vier taalgebieden. Artikel 4 van de Grondwet deelt het land op in het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Volgens het territorialiteitsbeginsel, gebaseerd op de wetten van 1932 en 1935 en uitgewerkt in de taalwetten van 1962 en 1963, moeten in eentalige gebieden alle overheids-handelingen in de taal van het gebied gebeuren. Brussel-Hoofdstad vormt het enige gebied in België waar het Nederlands en het Frans op gelijke hoogte staan.¹

De Brusselse agglomeratie (art. 166 GW) werd opgericht in 1971. Momenteel vormen de negentien gemeenten van de agglomeratie nog de territoriale basis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Bij de staatshervorming in 1989 werd de Brusselse agglomeratie als afzonderlijke rechtspersoon behouden (boek II bijzondere wet Brusselse instellingen), maar de bevoegdheden worden

¹ A. ALEN en R. ERGEC, *Het federale België na de vierde staatshervorming van 1993*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 1994, 7.

uitgevoerd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.² In de rechtsleer wordt ervoor gepleit om de Brusselse agglomeratie af te schaffen.³

Bovendien is Brussel ook de hoofdstad van Vlaanderen⁴ en van de Franstalige Gemeenschap.⁵ Dat laatste gebeurde als reactie op het eerste. Maar de Vlaamse bekommernis voor een Vlaamse aanwezigheid in Brussel is veel groter dan die van de Franstalige Gemeenschap.⁶ Door Brussel als hoofdstad te beschouwen benadrukt Vlaanderen zijn visie op een tweeledig federalisme. Wallonië beschouwt Brussel daarentegen als een volwaardig derde gewest in het driedelige federalisme.⁷

2.1.2 Europese hoofdstad en internationale betekenis

Brussel is de hoofdstad van Europa. Talrijke belangrijke Europese instellingen zijn (deels) in Brussel gevestigd. Het Europees Parlement houdt er bijkomende zittingen en ook de commissies van het Parlement zijn in Brussel gevestigd.⁸ De Raad en de bijhorende Commissies hebben eveneens hun zetel te Brussel.⁹

Naast de Europese instellingen is Brussel ook de thuishaven van talrijke internationale organisaties (waaronder de NAVO, de Benelux en Eurocontrol). In 1998 al zorgden deze instellingen voor een tewerkstelling van ongeveer 62.000 personen, waarvan de helft werd ingenomen door Belgen.¹⁰ Ook aan hoofdkwartieren van multinationals ontbreekt het in Brussel niet. Meer dan

² Art. 4 Wet 26 juli 1971 Wet houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, *B.S.* 24 augustus 1971.

³ F. DELPEREE, “Les institutions” in R. ANDERSEN, G. BROUHNS, F. DELPEREE, F. JONGEN, M-F. RIGAUX, H. SIMONAERT en M. VERDUSSEN (eds.), *La région de Bruxelles-Capitale*, Bruylant, Brussel, 1989, 63; A. ALEN, “Interventions”, in R. ANDERSEN, G. BROUHNS, F. DELPEREE, F. JONGEN, M-F. RIGAUX, H. SIMONAERT en M. VERDUSSEN (eds.), *La région de Bruxelles-Capitale*, Bruylant, Brussel, 1989, 71-73.

⁴ Decreet 6 maart 1984 betreffende de keuze van Brussel tot hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap, *BS* 12 mei 1984, 6419.

⁵ Décret du 10 mai 1984 instituant Bruxelles capitale de la Communauté française, *BS* 8 juni 1984, 8514.

⁶ F. TULKENS, “Les matières régionales et la fonction capitale”, in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT en R. ERGEC, *Het statuut van Brussel-Bruxelles et son statut*, Brussel, De Boeck & Larcier, 1999, 658.

⁷ M. VAN DER HULST, “Brussel als hoofdstad van de federale staat en van de Vlaamse Gemeenschap”, in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT en R. ERGEC, *Het statuut van Brussel-Bruxelles et son statut*, Brussel, De Boeck & Larcier, 1999, 650.

⁸ HvJ 1 oktober 1997, Frankrijk/Europees Parlement, C-345/95.

⁹ Besluit van 12 december 1992 in onderlinge overeenstemming genomen door de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten inzake de vaststelling van de zetels van de instellingen en van bepaalde organisaties en diensten van de Europese Gemeenschappen, *Pb.* 1992, C341/1.

¹⁰ G. CLEMER, S. HUYSENTRUYT en W. VAN DER BEKEN, *Brussel kan beter. Een maatpak voor het hoofdstedelijk gewest*, Brugge, die Keure, 2001, 16.

30.000 bedrijven hebben hun hoofdzetel in Brussel. Op de lijst van belangrijkste congressteden neemt Brussel een vierde plaats in, na Londen, Parijs en Genève.¹¹

De aanwezigheid van Europese en internationale instellingen en bedrijven, samen met meer dan 200 ambassades, maakt van Brussel veel meer dan de Belgische hoofdstad.

2.2 JERUZALEM

De plaats die Brussel inneemt in de Belgische staatsstructuur is complex, maar ook het statuut van Jeruzalem is niet eenvoudig. Het is onmogelijk om het huidige statuut van Jeruzalem te begrijpen zonder de voorgeschiedenis van de stad te kennen. Vandaar dat een historisch overzicht hier niet mag ontbreken.

2.2.1 Een rijke geschiedenis kort weergegeven

Over het ontstaan van Jeruzalem bestaan twee versies. Volgens de Palestijnen werd Jeruzalem gesticht in 1800 v. Chr. door de Kanaänieten, de voorouders van het Palestijnse volk.¹² Volgens de Joden werd Jeruzalem gesticht door koning David, in 1047 v. Chr.¹³ Om twisten tussen zijn stammen te vermijden, zocht Koning David naar een plek waar hij een neutrale stad kon stichten. Hij vestigde zijn paleis op de Jebusheuvel, en niet in Hebron, de hoofdstad van zijn eigen stam. Op deze manier werd Jeruzalem een compromisstad tussen de stammen van Judah, Benjamin en Jozef.

De stad Jeruzalem werd samen met het gebied Palestina vele malen veroverd, bezet en heroverd. Zo kwam Jeruzalem achtereenvolgens onder Israëlitisch (1047 v. Chr.), Babylonisch (597 v. Chr.), Perzisch (538 v. Chr.), Hellenistisch (330 v. Chr.) en Romeins (63 v. Chr.) bewind.¹⁴ Aanvankelijk was Jeruzalem dus enkel een Joodse stad, maar rond het begin van onze jaartelling kwam daar ook het christendom bij. De Arabieren kregen de stad in handen in 637, en brachten zo ook de Islam naar Jeruzalem. Op een korte christelijke periode (1099-1187 v. Chr.) tijdens de Kruistochten na, bleef

¹¹ A. DETANT, "The power of place. The struggle over territory and identity in Brussels", in A. DETANT (ed.), Brussels-Jerusalem. *Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 454.

¹² H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 177.

¹³ C. F. EMMET, "The capital cities of Jerusalem", New York, *The Geographical Review* 1996, 234.

¹⁴ M. DUMPER, "Jerusalem then and now", *Middle East Report* 1993, nr. 182, 4-5; G.R. WATSON, *The Oslo accords. International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, New York, Oxford University Press, 2000, 4; H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 178.

Jeruzalem gedurende bijna 1000 jaar onder moslimbewind. In 1516 werd Jeruzalem opnieuw veroverd en ging de stad deel uitmaken van het Ottomaanse Rijk. Dat bleef zo tot aan het begin van de 20^{ste} eeuw.¹⁵

2.2.2 Moderne geschiedenis

a. Situatie voor WO I

De dominante aanwezigheid van de moslims in Jeruzalem nam af onder het Ottomaanse bewind. In het begin van de 19^{de} eeuw startte geleidelijk aan een migratiegolf van Europese joden die zich in Palestina kwamen vestigen. Onder invloed van het zionisme steeg deze migratiegolf drastisch vanaf het eind van de 19^{de} eeuw. De meerderheid van de bevolking in Palestina bleef Arabisch, maar in Jeruzalem was dat niet het geval. Aan de vooravond van WO I was de stad intussen uitgegroeid tot de grootste stad in Palestina. Sommige bronnen beweren dat de verhouding Joden/Arabieren op dat moment ongeveer gelijk was, hoewel volgens Britse consulaire bronnen de Joden (toen al) in de meerderheid waren.^{16 17} Tabel 1 geeft een idee van het aantal Joden en Arabieren en de evoluties daarin.

	Palestina/Israël		Jeruzalem	
	Joden	Arabieren	Joden	Arabieren
1864			8.000	7.000
1914	55.000-100.000 ¹⁸	600.000	45.000	20.000
1947	600.000	1.000.000	102.000	65.000-100.000 ¹⁹

¹⁵ M. DUMPER, "Jerusalem then and now", *Middle East Report* 1993, nr. 182, 6; G.R. WATSON, *The Oslo accords. International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, New York, Oxford University Press, 2000, 5.

¹⁶ M. WEGNER, "Jerusalem", *Middle East Report* 1993, 9.

¹⁷ D. GOLD, *Jerusalem in international diplomacy*, Jerusalem Centre for Public Affairs, (internetversie op www.jcpa.org/jcprg10.htm).

¹⁸ Volgens BETHMANN waren er 55.000 Joden in Palestina. Volgens JOHNSON waren dat er tussen de 85.000 en 100.000 (in G.R. WATSON, *The Oslo accords. International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, New York, Oxford University Press, 2000, 6.) Volgens CATTAN waren er ten tijde van de Balfour-verklaring (1917) zo'n 60.000 Joden in Palestina (in H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 14.)

¹⁹ Ongeveer 65.000 Arabieren volgens KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 43; ongeveer 100.000 Arabieren volgens de door de VN aangestelde *ad hoc* Commissie over de Palestijnse Kwestie (in H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 184.)

1967 ²⁰			190.000	70.000
1987			320.000	120.000
2004 ²¹	5.165.400	1.299.000	575.000	236.700

Tabel 1 Bevolkingsaantallen Joden/Arabieren

b. Britse bezetting en Brits mandaatgebied

Tijdens de Eerste Wereldoorlog vocht Turkije mee aan de zijde van Duitsland. Als reactie daarop veroverden de geallieerden grote delen van het Turkse Rijk.²² Op 11 december 1917 bezetten de Britse troepen Jeruzalem. Tot 1920 bleef de stad onder Britse controle. De geallieerden (en voornamelijk Groot-Britannië) hadden tegen die tijd tegenstrijdige signalen gegeven over de bestemming van het Palestijnse gebied. Enerzijds hadden ze de Arabische bevolking uitdrukkelijk gesteund in hun onafhankelijkheidsstrijd, door Palestina te veroveren van Turkije.²³ Anderzijds was er de steun voor de Joodse bevolking, die expliciet werd door de Balfour-verklaring in 1917.²⁴ Deze dubbele houding draagt tot op heden nog steeds bij tot het onopgeloste Israëliisch-Palestijnse conflict. Na WO I wees de Volkenbond Palestina als mandaatgebied toe aan Groot-Britannië.²⁵ In 1924 duidde Groot-Britannië Jeruzalem aan als hoofdstad van het mandaatgebied. Dat was geen praktische keuze (andere steden zoals Jaffa, Ramla of Haifa waren immers beter gelegen), maar wel een symbolische (volgens sommige bronnen wou Groot-Britannië de band met de Bijbel en de Kruistochten benadrukken).²⁶ In tegenstelling tot de Britten, beschouwden de Joden en Arabieren Jeruzalem toen niet als hun hoofdstad. Voor de Joden was het aan de kust gelegen Tel Aviv het zionistische centrum, het Palestijnse centrum lag eerder in de steden Jaffa en Haifa. Jeruzalem bleef evenwel voor beide bevolkingsgroepen uitermate belangrijk, en dat gevoel versterkte naarmate het nationalisme opwakkerde.

²⁰ D.J. ELAZAR, "The special case of Jerusalem" in D.J. ELAZAR, *Two people... one land: federal solutions for Israel, the Palestinians and Jordan*, Jeruzalem, Jerusalem Centre for Public Affairs, 1991, 216 p. (internetversie op www.jcpa.org)

²¹ S. NAVOT, *Israel*, in *International Encyclopedia of Laws. Constitutional Law*, Vol. 4,

²² H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 14.

²³ H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 14.

²⁴ Balfour-verklaring, 2 november 1917 (bijlage 3 in J.R. GAINSBOROUGH, *The Arab-Israeli conflict*, Goer Publishing Company Limited, Hants, 1986, 275.)

²⁵ G.R. WATSON, *The Oslo accords. International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, New York, Oxford University Press, 2000, 16.

²⁶ C.F. EMMET, "The capital cities of Jerusalem", New York, *The Geographical Review* 1996, 236.

Tijdens het Britse mandaatschap steeg het aantal Joodse inwoners, zowel in heel Palestina als in Jeruzalem zelf. De stijgende Joodse immigratie was vooral afkomstig uit Oost-Europa en valt voornamelijk te verklaren door het opkomende antisemitisme in Rusland en Duitsland. De Palestijnse bevolking accepteerde deze plotse golf van Joodse immigranten niet. In 1937 kwam het tot een gewelddadige opstand, en vanaf dat moment vonden er geregeld terroristische aanslagen plaats. De Britten kregen de situatie niet onder controle en besloten om het mandaatgebied over te dragen aan de Verenigde Naties.²⁷

In mei 1947 installeerde de VN een speciale commissie die de kwestie moest bestuderen (the United Nations commission of inquiry on Palestine, UNSCOP). Na drie maanden onderzoek legde die commissie haar voorstel voor aan de Algemene Vergadering van de VN. In feite was er een meerderheids- en een minderheidsvoorstel. De meerderheid wou het mandaatgebied verdelen in twee onafhankelijke staten, Israël en een Arabische staat, en Jeruzalem plaatsen onder een internationaal statuut. De minderheid zag Jeruzalem als hoofdstad van een onafhankelijke federale staat.²⁸

Op 29 november 1947 nam de Algemene Vergadering Resolutie 181 aan, waarin ze de meerderheidsopvatting van de UNSCOP bevestigde. Wat Jeruzalem betreft, regelde de resolutie een drietal materies, te beginnen met het internationale karakter van de stad: *'The city of Jerusalem shall be established as a corpus separatum under a special international regime and shall be administered by the United Nations'*²⁹ Ten tweede werd er een plan aangenomen waarin de grenzen van Jeruzalem werden bepaald.³⁰ Ten derde regelde de resolutie hoe de stad bestuurd moest worden: administratieve organisatie, lokale autonomie voor zowel de Joodse als de Arabische bevolkingsgroepen, veiligheidsmaatregelen (*'the city of Jerusalem shall be demilitarized'*), wetgevende organisatie (*'legislative council elected (...) on the base of secret and universal suffrage and proportional representation'*) en een regeling voor de Heilige sites die Jeruzalem rijk is.³¹

²⁷ H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 19.

²⁸ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 42; H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 20.

²⁹ Deel III, A van Resolutie 181 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (29 november 1947), *UN Doc.*, A/RES/181(II)(A+B) (1947).

³⁰ Deel III, B van Resolutie 181 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (29 november 1947), *UN Doc.*, A/RES/181(II)(A+B) (1947).

³¹ Deel III, C van Resolutie 181 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (29 november 1947), *UN Doc.*, A/RES/181(II)(A+B) (1947).

De bevolking reageerde niet enthousiast. De Joden wilden eigenlijk de vestiging van een onafhankelijke staat met Jeruzalem als hoofdstad. Noch de meerderheids-, noch de minderheidsopvatting beantwoordde aan deze wens. Maar omdat het vestigen van een eigen staat voor de Joden het belangrijkste doel was, waren ze wel bereid Resolutie 181 te aanvaarden, zij het enkel op voorwaarde dat ook de Arabische bevolking instemde. En dat was niet het geval. Hoewel de Arabieren nog akkoord wilden gaan met een internationaal statuut voor Jeruzalem, gingen ze niet akkoord met het vestigen van de staat Israël op 'hun' Palestijns grondgebied.³² De Arabieren bleven bij hun eis om een Arabische staat over heel Palestina.³³

Met het einde van het Britse mandaat in het vooruitzicht en een oplossing die door beide partijen werd verworpen, begonnen de Joden en Arabieren het (letterlijk) zelf uit te vechten. Daardoor kon de resolutie niet in praktijk worden omgezet. Op 30 april 1948 veroverde het Joodse leger West-Jeruzalem (de Nieuwe stad).³⁴ Arabische inwoners werden uit hun huizen verdreven.³⁵ De Arabische troepen behielden de controle over Noord- en Oost-Jeruzalem en de Oude Stad. De Joodse wijk bleef onder controle van Joodse troepen. En zo, 15 dagen voor het aflopen van het Britse mandaat, creëerden de Joden en Arabieren geen *corpus separatum* maar een *de facto* verdeeld Jeruzalem.

c. Israëlische onafhankelijkheid 1948

Op 14 mei 1948 verklaarde David Ben-Gurion de Israëlische staat onafhankelijk. Hoewel Resolutie 181 van de VN-Veiligheidsraad niet werd uitgevoerd, wordt er in de onafhankelijkheidsverklaring bij wijze van verantwoording toch naar verwezen:

*“On the 29th November, 1947, the United Nations General Assembly passed a resolution calling for the establishment of a Jewish State in Eretz-Israel; the General Assembly required the inhabitants of Eretz-Israel to take such steps as were necessary on their part for the implementation of that resolution.”*³⁶

Maar wat Jeruzalem betreft, bleef de *de facto* verdeling bestaan. De nieuwe stad (West-Jeruzalem) behoorde tot de Israëlische Staat, terwijl Oost-Jeruzalem bezet werd door de Arabische troepen. De twee stadsdelen werden

³² H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 179.

³³ M. WEGNER, “Jerusalem”, *Middle East Report* 1993, 10.

³⁴ H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 23 en 126.

³⁵ H. CATTAN, *Palestine and international law. The legal aspects of the Arab-Israeli conflict*, 1973, Londen, Longman Group LTD, 24.

³⁶ “The Declaration of the Establishment of the State of Israel”, *Official Gazette: Number 1*, Tel Aviv, 1948, 1.

van elkaar gescheiden door prikkeldraad, de omwalling van de Oude Stad en een groot aantal verlaten huizen. In dat niemandsland was er slechts één plek waar toeristen, journalisten en diplomaten zich van West- naar Oost-Jeruzalem (of omgekeerd) konden begeven.³⁷ Joodse en Arabische inwoners hadden die mogelijkheid niet.³⁸

In april 1949 sloten Israël en Jordanië een militair pact waarin de *de facto* verdeling van Jeruzalem juridisch werd bevestigd.³⁹ Israël kreeg op die manier ook 78% van het bezette Palestina in handen. David Ben-Gurion verklaarde op 13 december 1949 voor het Israëliëse parlement, de Knesset, dat Jeruzalem steeds de hoofdstad van Israël was geweest.⁴⁰ Niet veel later annexeerde het Jordaanse Parlement de West-Bank en Oost-Jeruzalem.⁴¹ De Palestijnse inwoners werden Jordaanse burgers.⁴²

Jeruzalem werd dus door de betrokkenen zelf, eerst *de facto* en daarna *de iure*, verdeeld in een Oostelijk en Westelijk deel. Het internationale statuut, zoals Resolutie 181 voorzag, werd niet gerealiseerd. In feite stonden noch Israël, noch Jordanië achter zulk statuut. Een internationale stad zou nooit de hoofdstad van de kersverse staat Israël kunnen worden. Jordanië kon moeilijk de Westbank annexeren zonder controle te hebben over de Islamitische heilige plaatsen in Israël.⁴³ De stad was belangrijk genoeg voor beide partijen, om ze te verdelen in plaats van ze over te laten aan een bestuur door de internationale gemeenschap.

Sinds 1950 is Jeruzalem dus de hoofdstad van Israël. Maar geen enkel ander land heeft dat officieel zo erkend. Enkele landen erkenden Jeruzalem wel informeel als hoofdstad. Tien Zuid-Amerikaanse, negen Afrikaanse en twee Europese (Nederland en Griekenland) landen vestigden hun ambassades in West-Jeruzalem (in 1980 werden deze landen door de VN verzocht hun ambassades uit Jeruzalem te verwijderen, zie *infra*). De meerderheid van de landen behield hun ambassade in Tel Aviv.⁴⁴

³⁷ M. WEGNER, "Jerusalem", *Middle East Report* 1993, 11.

³⁸ C.F. EMMET, "The capital cities of Jerusalem", New York, *The Geographical Review* 1996, 239.

³⁹ Hashemite Jordan Kingdom –Israel: General armistice agreement, *UN Doc S/1302/Rev. 1*, 3 April 1949.

⁴⁰ Prime Minister's Statement on 13 December 1949 (www.knesset.gov.il/docs/eng/bengurion-jer.htm)

⁴¹ M. KLEIN, *Jerusalem. the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 51.

⁴² A. AL-QASEM, "The draft basic law for the Palestinian National Authority during the transnational period", in E. COTRAN en C. MALLAT (eds.), *The Arab-Israeli accords: Legal perspectives*, Kluwer Law International, Londen, 1996, 105.

⁴³ M. KLEIN, *Jerusalem. the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 46.

⁴⁴ C. F. EMMET, "The capital cities of Jerusalem", New York, *The Geographical Review* 1996, 239.

d. Zesdaagse oorlog in 1967

Op 5 juni 1967 viel Israël Egypte aan. Jordanië probeerde Egypte te steunen door Israëlisch grondgebied aan te vallen.⁴⁵ Deze militaire actie gaf Israël een reden om Oost-Jeruzalem en de Westelijke Jordaanoever te bezetten.⁴⁶ In amper zes dagen had Israël de gebieden onder controle. Twee weken later, op 29 juni 1967, vaardigde de minister van binnenlandse zaken een decreet uit waarin hij de Israëlische wet van toepassing verklaarde op Oost-Jeruzalem. Zo was de stad *de facto* herenigd.

Aanvankelijk probeerden Israël en Jordanië nog te onderhandelen over het statuut van Jeruzalem. Maar Israël was enkel bereid om Jordanië op religieus vlak opnieuw macht te geven in het Oostelijke deel van de stad. Uiteindelijk werd er geen akkoord bereikt, maar in de praktijk ontstonden er wel allerlei *ad hoc* regelingen (zie *infra*). Op 5 augustus 1980 bevestigde de Knesset in een Basiswet dat Jeruzalem, begrensd zoals na 1967, de hoofdstad van de staat Israël vormde: “1. *Jerusalem, complete and united, is the capital of Israel.*”⁴⁷

De reactie van de internationale gemeenschap bleef niet uit. Op 6, 7, 9, 11 en 14 juni 1967 vaardigde de VN-Veiligheidsraad een resolutie uit met betrekking tot Jeruzalem. Geen enkel land erkende officieel de annexatie. Dertien Latijns-Amerikaanse landen en Nederland behielden aanvankelijk wel hun ambassades in Jeruzalem, waardoor ze informeel de annexatie erkenden. Maar toen Israël in 1980 Jeruzalem tot een onverdeelde Israëlische stad uitriep, verzocht de VN deze landen om hun ambassades te verplaatsen. Momenteel heeft geen enkel land zijn ambassade in Jeruzalem, hoewel sommigen wel, naast een ambassade in Tel Aviv, over een consulaat in Jeruzalem beschikken.⁴⁸

2.2.3 Jeruzalem na de Oslo-akkoorden

Naar aanleiding van de Oslo-akkoorden (waarbij de Palestijnse Autoriteit werd opgericht), sloten Israël en PLO (Palestine Liberation Organisation) een “*Interim agreement on the West Bank and Gaza Strip*”. In dat akkoord worden bevoegdheden overgedragen aan een Palestijnse Raad en de Palestijnse regering. Artikel XI gaat over land:

“The two sides view the West Bank and the Gaza Strip as a single territorial unit, the integrity of which will be preserved during the interim period.”

⁴⁵ S.S. JONES, “The status of Jerusalem: some national and international aspects”, *Law and Contemporary Problems* 1968, Vol. 33, Nr. 1, 169.

⁴⁶ WEGNER, M., “Jerusalem”, *Middle East Report* 1993, 11.

⁴⁷ Basic Law: Jerusalem, capital of Israel, 30 juni 1980, Sefer Ha-Chukkim No. 980 of the 23rd Av, 5740 (5th August, 1980).

⁴⁸ Waaronder Griekenland, Italië en de VSA.

*The two sides agree that West Bank and Gaza Strip territory, except for the issues that will be negotiated in the permanent status negotiations, will come under the jurisdiction of the Palestine Council in a phased manner, to be completed within 18 months from the date of the inauguration of the Council, as specified below (...)*⁴⁹

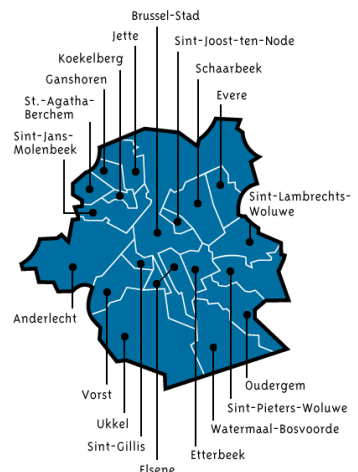
Met “*the issues that will be negotiated*” worden bedoeld de zeven “*permanent status issues*”, met name Jeruzalem, de vluchtelingen, de nederzettingen, de veiligheidsmaatregelen, de grenzen, de relaties en de samenwerking met naburige landen en tot slot andere kwesties van gemeenschappelijk belang (het Palestijnse burgerschap en de waterproblematiek werden niet expliciet vermeld in de Oslo-akkoorden, maar ook daarover werd nadien nog onderhandeld). Jeruzalem valt dus buiten het toepassingsgebied van de Oslo-akkoorden, bijgevolg ook buiten de macht van de Palestijnse Autoriteit. Na de Oslo-akkoorden werden wel verdere onderhandelingen gestart, maar daaruit is geen akkoord voortgevloeid over Jeruzalem. Voorlopig blijft het statuut van Jeruzalem dus afhankelijk van aan welke partij de vraag wordt gesteld. Er is wel een regeling uitgewerkt over het stemrecht van de Palestijnse inwoners in Jeruzalem bij de verkiezingen voor de Palestijnse Raad (zie *infra*).

3. TERRITORIUM EN BEVOLKING: WIE LEEFT WAAR?

Zowel in Brussel als in Jeruzalem moeten verschillende bevolkingsgroepen een beperkt territorium delen. In Brussel gebeurt dat op een vreedzame, geïstitutionaliseerde manier, hoewel de discussie over het grondgebied zeker niet onbestaande is. In Jeruzalem is deze discussie één van de redenen waarom er geen geïstitutionaliseerde oplossing komt.

3.1 BRUSSEL

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat uit de negentien gemeenten van de Brusselse agglomeratie: Anderlecht, Brussel, Elsene, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, Sint-Agatha Berchem, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters-Woluwe, Ukkel, Vorst en Watermaal-Bosvoorde. In tegenstelling tot Jeruzalem, is Brussel nooit



⁴⁹ Onderlijning toegevoegd

verdeeld tussen de Nederlandstalige en Franstalige Belgen.⁵⁰ Beide bevolkingsgroepen leven dan ook gemengd verspreid over de 19 gemeenten.

De Nederlandstalige Brusselaars vormen de minderheid, maar dat is niet steeds het geval geweest. Brussel ontstond als Vlaamse stad, maar is sinds haar ontstaan steeds aan verfransing onderhevig geweest.⁵¹ Deze evolutie werd versterkt onder het Franse bewind (1794-1815) en Figuur 1 De negentien Brusselse in 1830 was het Frans de taal van de gemeenten onafhankelijkheid.⁵² In 1896 was nog zo'n 67 % van de Brusselse inwoners Nederlandstalig.⁵³ In 2008 telde Brussel 1.048.491 inwoners, waarvan 747.688 Belgen en 283.527 vreemdelingen. Duidelijk cijfermateriaal over de huidige verhouding Nederlandstalige/Franstalige (en anderstalige) inwoners van Brussel is moeilijk te vinden. In sommige onderzoeken worden de begrippen 'Nederlandstaligen' en 'Franstaligen' politiek ingevuld en dus herleid tot 'aanwezigheid van de Nederlandstalige, respectievelijk Franstalige Gemeenschap in Brussel'. Vanuit die invalshoek lag de verhouding in 1999 op 20% van de Brusselaars met Nederlands of Nederlands én Frans als moedertaal, tegenover iets minder dan 75% van de Brusselaars met Frans of Frans én Nederlands als moedertaal.⁵⁴ Andere onderzoeken spitsen zich dan weer toe op de loutere taalkundige opdelingen: 9,3 % enkel Nederlandstalig, 51,5 % enkel Franstalig, 10,3 % zowel Nederlands- als Franstalig, 9,1% Frans- anderstalig en tot slot 19,8 % enkel anderstalig.⁵⁵

Toen het Brussels Gewest werd ingeschreven in de Grondwet was dat een toegeving van beide kanten: Vlaanderen stemde in met de vorming van een derde gewest, de Franstaligen stemden in met een duidelijk afgebakend

⁵⁰ S. HASSON, "Territories and identities in Jerusalem" in A. DETANT, Brussels-Jerusalem. *Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL Brussels, 1997, 370.

⁵¹ E. WITTE, "Het statuut van Brussel geanalyseerd (1989-1999)", in KONINKLIJKE VLAAMSE ACADEMIE VAN BELGIË VOOR WETENSCHAPPEN EN KUNSTEN, *Belgium: quo vadis?*, Brussel, Paleis der Academiën, 1999, 87.

⁵² A. DETANT, "The power of place. The struggle over territory and identity in Brussels", in A. DETANT (ed.), Brussels-Jerusalem. *Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 445.

⁵³ A. DELCAMP, *Les institutions Bruxelles. De la commune à l'agglomération, de la région à l'état fédéré*, Bruylant, Brussel, 1993, 78-79.

⁵⁴ P. VAN PARIJS, "Brussel hoofdstad van Europa: de nieuwe taalkundige uitdagingen", *Brussels Studies* nr. 6, 2007 (www.brusselsstudies.be), 7.

⁵⁵ R. JANSSENS, "Taalgebruik in de Brusselse gemeenten", in E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT, P. VANDERNOOT, R. DE GROOF, R. (eds), *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model – Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Brussel, De Boeck & Larcier, 2003, 345.

grondgebied voor dat derde gewest.⁵⁶ Over het territorium van de negentien Brusselse gemeenten bestaat dus weinig discussie. Meer discussie bestaat er over de al dan niet uitbreiding van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat is volledig gelegen in Vlaanderen en volledig omringd door Nederlandstalige gemeenten. Maar de gemeenten rond Brussel zijn ook aan verfransing onderhevig. Zes Brusselse randgemeenten kregen reeds een speciaal taalstatuut: Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem.⁵⁷ In deze gemeenten kunnen de Franstalige inwoners gebruik maken van taalfaciliteiten in de omgang met de overheid.

3.2 JERUZALEM

De voorbije eeuw werden de grenzen van de stad Jeruzalem herhaaldelijk gewijzigd. Zoals in het historisch overzicht al duidelijk werd, was de stad één geheel onder Brits mandaat, vervolgens werd ze opgesplitst tussen Israël en Jordanië, en sinds 1967 is de stad ‘herenigd’ onder Israëlish bestuur, althans vanuit Israëlish oogpunt. Tot vandaag bestaat er dus geen eensgezindheid over het territorium van de stad.

Israel beschouwt héél Jeruzalem (dus in herenigde vorm) sinds 1980 als hoofdstad van het land.⁵⁸ West-Jeruzalem was al Israëlish grondgebied sinds de *de facto* verdeling in 1948, later bevestigd in het militair pact tussen Jordanië en Israël. Oost-Jeruzalem werd na de zesdaagse oorlog in 1967 door Israël geannexeerd. Bovendien verruimde Israël de stadsgrenzen: naast het voormalige Oost-Jeruzalem, werden ook verschillende delen van de Westelijke Jordaanoever als onderdeel van de stad Jeruzalem beschouwd. De Israëlish regering koos gebieden die nog niet zo dicht bevolkt waren, met als doel een Joodse meerderheid te behouden in het herenigde Jeruzalem. Vervolgens werden de Joden aangespoord om zich te vestigen in die ‘lege’ gebieden. Daardoor ontstond een mengeling van Joodse en Arabische gebieden in Oost-Jeruzalem.

De Palestijnen hebben de annexatie in 1967 nooit aanvaard. Zij boycotten dan ook alle activiteiten die enigszins de erkenning van Israëlish macht in Oost-Jeruzalem zouden betekenen. Voor hen geldt nog steeds de ‘groene lijn’ van 1949, die dwars door de stad loopt. Maar in praktijk is het grondgebied waarop Palestijnen in Jeruzalem leven veel beperkter dan het vroegere Oost-

⁵⁶ A. DETANT, “The power of place. The struggle over territory and identity in Brussels”, in A. DETANT (ed.), Brussels-Jerusalem. *Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 448.

⁵⁷ Art. 7 Gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, 7799.

⁵⁸ Basic Law: Jerusalem, capital of Israel, 30 juni 1980, Sefer Ha-Chukkim No. 980 of the 23rd Av, 5740 (5 augustus 1980), (internetversie op www.mfa.gov.il).

Jeruzalem. Israël heeft ongeveer een derde van Oost-Jeruzalem, zo'n 24 km² onteigend, om er Joodse inwoners op toe te laten.⁵⁹ Ongeveer 170.000 Joden, een derde van de Joodse stadsbevolking, woont in zulke onteigende gebieden.⁶⁰ Daarnaast zijn er ook talrijke groene zones in de stad, waarop het bouwen van nieuwe woningen verboden is.⁶¹ Voor 1967 werden de zones bewoond door Palestijnen. Het resultaat van dat alles is dat 88% van de huizen die sinds 1967 in Oost-Jeruzalem werden gebouwd, bestemd zijn voor Joodse inwoners.⁶² Tussen 1990 en 1993 was slechts 5,1 % van de nieuwbouw bestemd voor Palestijnse inwoners.⁶³

Naast West- en Oost-Jeruzalem is er ook nog de Oude Stad, het kleine historische centrum van Jeruzalem. De stad is volledig ommuurd en heeft een belangrijke religieuze waarde. Binnen de muren van de Oude Stad bevinden zich zowel voor het Jodendom, het christendom als de Islam enkele heilige plaatsen. Voor het christendom is de Kerk met het Heilige Graf belangrijk. Voor de Joden is de Klaagmuur de belangrijkste religieuze site en voor de moslims is er de Al Aqsa Moskee en de Rotskerk. Rondom de religieuze sites zijn wijken ontstaan: de Christelijke wijk, de Armeense wijk, de Joodse wijk en de Moslimwijk.

De Oude Stad ligt volledig in Oost-Jeruzalem maar grenst aan West-Jeruzalem. Voor 1967 viel de Oude Stad in het gebied onder Jordaanse bewind, maar sinds de annexatie behoort ook de Oude Stad tot het 'herenigde' Jeruzalem. Israël voert ook in deze zone haar beleid door: nieuwbouw is er verboden, behalve in de Joodse wijk.⁶⁴ Resultaat daarvan is dat de Arabische

⁵⁹ B. BERG, "Planning, constructing, and house demolition in East Jerusalem, in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF en P. DE WAART (eds.), *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 96; S.A. BOLLENS, "Urban policy in ethnically polarized societies", *International Political Science Review* 1998, Vol. 19, Nr. 2, 195.

⁶⁰ A. DETANT, "The power of place. The struggle over territory and identity in Brussels", in A. DETANT, (ed.), Brussels-Jerusalem. *Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 448.

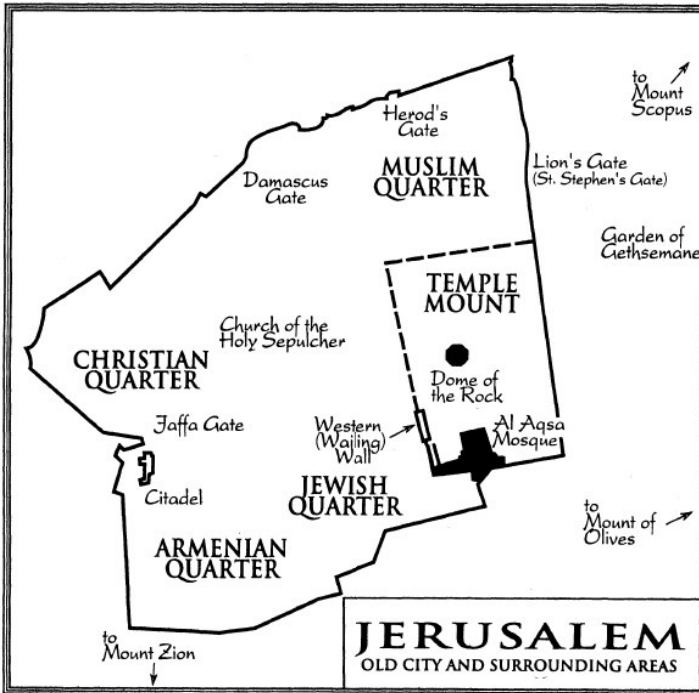
⁶¹ B. BERG, "Planning, constructing, and house demolition in East Jerusalem", in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF en P. DE WAART (eds.), *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 98.

⁶² S.A. BOLLENS, "Urban policy in ethnically polarized societies", *International Political Science Review* 1998, Vol. 19, Nr. 2, 195.

⁶³ U. HALABI, "Revocation of permanent residency status: Israeli jurisprudence" in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF, P. DE WAART, *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 139.

⁶⁴ M. WEGNER, "Jerusalem", *Middle East Report* mei-juni 1993, 12.

wijken overbevolkt (32.000 inwoners, waarvan 29.000 Palestijnen)⁶⁵, arm, en vaak onveilig zijn geworden.⁶⁶



Figuur 2 De Oude Stad Jeruzalem⁶⁷

⁶⁵ J. BAKER, "The silent plan for Jerusalem", *Palestine Report*, 29 september 2004 (internetversie op www.palestinereport.org)

⁶⁶ Meer dan 60% van de Palestijnse inwoners in Oost-Jeruzalem leeft met twee of meerdere personen in één kamer: B. BERG, "Planning, constructing, and house demolition in East Jerusalem, in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF en P. DE WAART (eds.), *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 97; M. DUMPER, "Israeli settlement in the Old City of Jerusalem", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 21, nr. 4, 1992, 40; L. TZEMEL, "East is East..." in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF en P. DE WAART (eds.), *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 3.

⁶⁷ A.A. ODEH, "Two Capitals in an Undivided Jerusalem", *Foreign Affairs* 1992, Vol. 71, No. 2, 185.

4. INSPRAAK EN BESCHERMING VAN DE MINDERHEIDSGROEP

4.1 BRUSSEL

4.1.1 Bevoegdheidsverdeling

In Brussel komt de complexiteit van de Belgische federale staatsstructuur helemaal naar boven (zie *supra*). Vooraleer we de mechanismen bespreken die de Nederlandstalige minderheid in Brussel moeten beschermen, is het zinvol eerst te kijken naar wie bevoegd is voor welke materies.

Het Belgische federalisme is opgebouwd rond drie gewesten, drie gemeenschappen en een federale staat. De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende deelstaten en de federale staat vinden we terug in de Grondwet en de Bijzondere Meerderheidswetten. Voor de gemeenschappen en het Vlaamse en Waalse Gewest is er de Bijzondere Wet voor de Hervorming der Instellingen (BWHI), voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er de Bijzondere Wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen (Bijz. Wet Brussel).

De bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk gewest zijn vrijwel dezelfde als die van de andere twee gewesten, op de constitutionele autonomie na.⁶⁸ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is m.a.w. bevoegd voor: ruimtelijke ordening (b.v. stedenbouw), leefmilieu en waterbeleid (b.v. watervoorziening), landinrichting en natuurbehoud (b.v. parkgebieden), huisvesting (maar de federale overheid is bevoegd voor de juridische relatie tussen huurders en verhuurders)⁶⁹, landbouw en zeevisserij (de federale overheid blijft evenwel bevoegd voor beperkt opgesomde materies), economie (waaronder economisch beleid in de ruime zin, afzet en export, natuurlijke rijkdommen. Deze bevoegdheden zijn wel onderworpen aan beperkingen, voornamelijk op basis van de EMU. Daarnaast blijft de federale overheid alleen bevoegd voor een 12-tal opgesomde materies.), energie (met uitzondering van materies die een

⁶⁸ Art. 4 Bijz. Wet Brussel. De constitutionele autonomie (oud art. 59*quater*, §4, lid 2 GW, huidig art. 123, §2 GW) laat de gemeenschappen (behalve de Duitstalige gemeenschap) en de gewesten (behalve het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) toe om bepaalde aangelegenheden, die worden aangeduid in art. 35, §3 BWHI, inzake de samenstelling en de werking van hun organen zelf te regelen. Daarbij kunnen ze met bijzondere meerderheidsdecreten bepalingen van het BWHI wijzigen, aanvullen, vervangen op zelfs opheffen. Deze constitutionele autonomie blijft niettemin zeer beperkt. (A. ALEN, “Enkele kanttekeningen bij het Belgische federalisme, onder meer in het licht van bepaalde bondsstaatstheorieën”, in KONINKLIJKE VLAAMSE ACADEMIE VAN BELGIË VOOR WETENSCHAPPEN EN KUNSTEN, *Belgium: quo vadis?*, Brussel, Palais der Academiën, 1999, 26.)

⁶⁹ Arbitragehof 25 april 1995, nr. 36/95.

gelijke behandeling behoeven en de residuaire materies, waarvoor de federale overheid bevoegd is.), tewerkstellingsbeleid (b.v. arbeidsbemiddeling), openbare werken en vervoer (met uitzondering van een aantal materies, waaronder luchtverkeer, die onder de federale bevoegdheid vallen.).⁷⁰ Naast de opgesomde materiële bevoegdheden kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook gebruik maken van instrumentele bevoegdheden (diensten oprichten, een eigen administratie, ...) om de materiële bevoegdheden optimaal uit te voeren.

Het Belgische federalisme is territoriaal van aard. Dat territorialisme houdt in dat een deelgebied de haar toegewezen bevoegdheden slechts mag uitoefenen op haar grondgebied. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oefent haar bevoegdheden dus uitsluitend uit op de negentien Brusselse gemeenten (zie *supra*). Het Belgische federalisme is hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend territoriaal. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest valt niet binnen het grondgebied van één van de drie gemeenschappen. Als het territorialisme strikt werd toegepast, dan zou er dus in feite een gemeenschap ‘te weinig’ zijn opgericht, of alleszins zou er voor de negentien Brusselse gemeenten niet bepaald zijn wie de gemeenschapsbevoegdheden moest uitoefenen. In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest de gemeenschapsbevoegdheden daarom uitgeoefend door de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap (via commissies) en de federale overheid. Maar de wetgever wou een Brusselse ‘subnationaliteit’ vermijden. De Gemeenschappen bevoegd voor de instellingen, en niet rechtstreeks voor de personen. Een Brusselaar kiest vrij tot welke instelling, en zo ook tot welke gemeenschap, hij zich richt. Hij hoeft zich daarbij niet te beperken tot één taalkeuze.⁷¹ Brusselaars behoren zo noch direct, noch exclusief, noch definitief tot een gemeenschap.⁷² Het Belgische federalisme bevat dus een personeel element, maar door het vermijden van een subnationaliteit blijft het personele karakter beperkt.⁷³

Bovenstaande constructie brengt een ingewikkelde bevoegdheidsverdeling met zich mee. De Vlaamse en Franstalige Gemeenschap zijn bevoegd voor instellingen die door hun organisatie (persoonsgebonden aangelegenheden)⁷⁴ of activiteiten (cultuur en onderwijs)⁷⁵ moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. De Franse en Vlaamse

⁷⁰ Art. 6 BWHL.

⁷¹ Wie in Brussel woont kan naar een Nederlandstalige school gaan en tegelijk zich laten verzorgen in een Franstalige ziekenhuis.

⁷² A. ALEN en J. CLEMENT, “Fédéralisme personnel et territorial en Belgique”, in T. FLEINER (ed.), *Federalism: a tool for conflict management in multicultural societies with regard to the conflicts in the Near East*, Zürich, LIT Verslag, 2008, 63.

⁷³ A. ALEN en R. ERGEC, *Het federale België na de vierde staatshervorming van 1993*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 1994, 41.

⁷⁴ Art. 128 GW.

⁷⁵ Art. 127 GW.

Gemeenschapscommissie treden ten aanzien van deze instellingen op als inrichtende macht. De bipersoonsgebonden instellingen vallen daarentegen onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De federale overheid blijft bevoegd voor de biculturele instellingen en het taalgebruik.

4.1.2 Beschermingsmechanismen

De bescherming van de minderheden is een belangrijke factor in federale staten. In België worden de taalminderheden beschermd door regelingen in de verschillende taalwetten en grondwetsherzieningen. Op federaal vlak is er een hele reeks aan beschermingsmaatregelen (waaronder de alarmprocedure, de bijzondere meerderheidswetten, de paritaire samenstelling van de ministerraad, ...) en ook op gemeenschapsvlak worden de (ideologische en filosofische) minderheden beschermd (alarmprocedure, cultuurpactwet). Gelijkaardige beschermingsmechanismen werden voorzien in de werking van de Brusselse instellingen.

In het Brussels Hoofdstedelijk Parlement is er ten eerste een ‘vaste’ vertegenwoordiging: van de 89 leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn 72 zetels voorbehouden voor kandidaten verkozen door het Franstalig kiescollege, en 17 zetel voor kandidaten verkozen door het Nederlandstalig kiescollege.⁷⁶ Deze zetelverdeling is volgens het Grondwettelijk Hof verantwoord omdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het enige tweetalige gebied is en omdat de Nederlandstalige verkozenen hun mandaat volwaardig moeten kunnen uitvoeren.⁷⁷ Daarnaast is lijstenverbinding toegestaan tussen kandidatenlijsten die tot dezelfde taalgroep behoren.⁷⁸ Deze maatregel moet een blokkering van de instellingen vermijden.⁷⁹

Bovendien bestaat er naar analogie met het federale niveau in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook een alarmprocedure: minstens drie vierden van de leden van een taalgroep kan een met redenen omklede motie indienen t.a.v. een ontwerp of voorstel van gewestelijke ordonnantie of agglomeratieverordening.⁸⁰ Eveneens gelijklopend met het federale vlak moet het Brussels Hoofdstedelijk Parlement voor twee aangelegenheden beslissen

⁷⁶ Art. 20 Bijz. Wet Brussel

⁷⁷ Arbitragehof 25 maart 2003, nr. 35/2003; Arbitragehof 27 maart 2003, nr. 36/2003.

⁷⁸ Artikel 16bis Bijz. Wet Brussel

⁷⁹ F. JUDO, “Brusselse instellingen en de bescherming van de minderheden”, in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 250.

⁸⁰ Art. 31 en 54 Bijz. Wet Brussel. De procedure wordt dan opgeschort en de Brusselse regering moet binnen dertig dagen een gemotiveerd advies geven over de motie. Eventueel kan de regering ook het ontwerp of voorstel amenderen.

met een meerderheid van stemmen in elke taalgroep (bijzondere meerderheidswet).⁸¹ Er is wel een anti-blokkeringsmaatregel voorzien.⁸² In de Verenigde Kamers moet elke beslissing met meerderheid van stemmen in beide taalgroepen worden genomen. Ook daar geldt een anti-blokkeringsmaatregel.⁸²

De Nederlandstalige minderheid wordt ook bij de samenstelling en werking van de Brusselse uitvoerende macht wettelijk beschermd. Zo is de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest paritair samengesteld: twee Nederlandstaligen, twee Franstaligen en een voorzitter.⁸³ Naast een volstrekte meerderheid van het parlement, is er ook een volstrekte meerderheid binnen elke taalgroep nodig om de kandidaten tot lid van de regering te verkiezen.⁸⁴ De besluitvorming gebeurt collegiaal en bij consensus.⁸⁵ Daarnaast bestaat er zowel voor gewestelijke als voor agglomeratiemateries een systeem van gewaarborgde bevoegdheidspakketten voor elk lid van de regering.⁸⁶ De leden van het Verenigd College beschikken eveneens over gewaarborgde bevoegdheidspakketten.⁸⁷ Tot slot is een constructieve motie van wantrouwen mogelijk tegen de hele regering of tegen een lid afzonderlijk. Bij dat laatste is de meerderheid vereist in de taalgroep waartoe het regeringslid behoort.⁸⁸

4.2 JERUZALEM

4.2.1 Palestijnen in Jeruzalem: permanente inwoners

De kloof tussen de verschillende bevolkingsgroepen in Jeruzalem is van andere aard dan deze in Brussel. In Brussel is het verschil in taal, en daardoor ook het verschil in gemeenschap, het criterium op basis waarvan meerderheid tegen minderheid wordt uitgespeeld. In Jeruzalem hebben we niet te maken met inwoners van dezelfde nationaliteit die een verschillende taal spreken. Jeruzalem wordt bewoond door meerdere totaal verschillende volkeren, die elk om historische redenen Jeruzalem als ‘hun’ stad claimen. Om niet al te ver uit te wijden, beperkt dit artikel zich tot het conflict tussen de Joodse en

⁸¹ De twee aangelegenheden zijn het wijzigen van het reglement (art. 28, lid 2, 3° Bijz. Wet Brussel) en ordonnanties ter uitvoering van artikel 6, §1, VIII, 1° tot 5° BWHI (art. 28, laatste lid Bijz. Wet Brussel).

⁸² Indien er geen meerderheid bereikt wordt in beide taalgroepen, dan wordt er na een wachttermijn van minimum 30 dagen overgegaan tot een tweede stemming. Daarbij is uiteraard een meerderheid in het Parlement vereist, maar in de taalgroepen volstaat dan slechts een derde van de stemmen.

⁸³ Art. 34, § 1 Bijz. Wet Brussel

⁸⁴ Art. 35, § 1 Bijz. Wet Brussel

⁸⁵ Art. 36, §1 Bijz. Wet Brussel juncto art. 69 BWHI.

⁸⁶ Art 37 Bijz. Wet Brussel.

⁸⁷ Art. 53 Bijz. Wet Brussel

⁸⁸ Art. 36 Bijz. Wet Brussel.

Palestijnse gemeenschap. Eveneens verschillend van Brussel is het feit dat het conflict, naast de mate van inspraak en deelname aan het bestuur, ook gaat over grondgebied en soevereiniteit. Terwijl in Brussel de rechten van de Nederlandstalige minderheid wettelijk zijn beschermd, ontbreekt zulke regeling in Jeruzalem. Er is zelfs onenigheid over wat Jeruzalem precies is.

Omdat er geen wettelijk geregelde oplossing bestaat, focussen we voor Jeruzalem vooral op het conflict tussen de bevolkingsgroepen. Volgens BOLLENS zijn er vier elementen belangrijk bij het bestuderen van een stadsconflict: controle over grondgebied, verdeling van economische winsten en kosten, de toegang tot het bestuur en tot slot het behoud van de groepsidentiteit en de leefbaarheid.⁸⁹ Als we die elementen bestuderen in Jeruzalem, valt het op dat de balans voor de Palestijnse inwoners in Jeruzalem vrijwel steeds negatief uitvalt.

Eerst en vooral is er de controle over het grondgebied. Zoals reeds gezegd in het deel over territorium (zie *supra*), is Oost-Jeruzalem volgens Israël Israëliisch grondgebied en volgen de Palestijnen Palestijns grondgebied bezet door Israël. Door het vestigen van Joodse nederzettingen probeert Israël de territoriale claim van de Palestijnen op Oost-Jeruzalem te verzwakken. Op die manier willen ze een herverdeling van de stad bemoeilijken.⁹⁰

Ten tweede is het belangrijk dat beide bevolkingsgroepen een economie kunnen uitbouwen. Daarvoor is de stadsinfrastructuur cruciaal. Tijdens zijn ambtstermijn verklaarde de Israëlische (ex-)burgemeester van Jeruzalem, Teddy Kollek, dat Israël wel degelijk aandacht schonk aan het verbeteren van de infrastructuur in Oost-Jeruzalem. Hij verwees naar het heraanleggen van straten, telefoon- en televisiekabel, een riolering, elektriciteitsnetwerk, enz...⁹¹ Na zijn ambtstermijn legde Tollek uit waarom deze infrastructuurwerken werden uitgevoerd:

*“Yes, we built a sewage system and improved the water supply. You know what? Do you think it was for their good? To improve their lives? Where have you been? There were a few cases of cholera there and the Jews got alarmed that they’d get it, too. Then we did the sewage and the water system”*⁹²

⁸⁹ S.A. BOLLENS, “Urban policy in ethnically polarized societies”, *International Political Science Review* 1998, Vol. 19, Nr. 2, 193.

⁹⁰ S.A. BOLLENS, “Urban policy in ethnically polarized societies”, *International Political Science Review* 1998, Vol. 19, Nr. 2, 195; B. SABELLA, “Managing conflict in Jerusalem. The need for de facto modus Vivendi arrangements” in A. DETANT (ed.), *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 265.

⁹¹ C. F. EMMET, “The capital cities of Jerusalem”, New York, *The Geographical Review* 1996, 246.

⁹² M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 76.

Anderen, waaronder BOLLENS, beweren dan weer dat er in Oost-Jeruzalem een gebrek is aan basisinfrastructuur. Israël zou bewust wegen aanleggen dwars doorheen de Palestijnse buurten in Oost-Jeruzalem⁹³, om zo de Palestijnse stadsgebieden op te splitsen in verschillende kleine zones.⁹⁴ Een plan voor de verdere uitbouw van infrastructuur en andere stadsvoorzieningen in Oost-Jeruzalem zou bewust niet bestaan, in tegenstelling tot de plannen voor West-Jeruzalem.⁹⁵ Aan het betalen van belastingen ligt het verschil in behandeling niet: Palestijnse inwoners zijn aan hetzelfde taxatieregime onderworpen als de Joodse inwoners.⁹⁶

Sinds de annexatie in 1967 is de economie in Oost-Jeruzalem sterk afhankelijk geworden van West-Jeruzalem. In het toerisme en de dienstensector werken zowel Joden als Arabieren. Maar de Joden bekleden vaak de hoge bediendefuncties, terwijl de Arabieren meestal arbeiders zijn.⁹⁷ Hetzelfde geldt voor de minder belangrijke sectoren. Arabische werknemers moeten Hebreeuws leren om zichzelf toegang te verschaffen tot de arbeidsmarkt. Het omgekeerde gebeurt zelden.⁹⁸

Een derde element is de toegang tot het bestuur. Palestijnse inwoners zijn geen Israëliische burgers en mogen dus niet deelnemen aan de verkiezingen voor de Knesset. Maar als permanente inwoners mogen ze wel deelnemen aan de lokale verkiezingen die georganiseerd worden voor Jeruzalem. Maar een individu kan het statuut van permanente inwoner snel verliezen. Israël beschouwt een persoon niet meer als permanente inwoners als (1) de persoon voor meer dan zeven jaar buiten Israël verbleef, of (2) de persoon een vergunning heeft om permanent in een vreemd land te verblijven, of (3) de persoon door naturalisatie het burgerschap verworven heeft van een ander land.⁹⁹ Daarbij moet opgemerkt worden dat Oost-Jeruzalem wel, en de Westbank geen deel uitmaakt van Israël. Palestijnen die dus, naast hun verblijfplaats in Oost-Jeruzalem, ook een verblijfplaats in de Westbank

⁹³ A. VITUILO, "Erasing Arab Jerusalem", *Middle East Report*, maart-april 1992, 25.

⁹⁴ A. VITUILO, "Erasing Arab Jerusalem", *Middle East Report*, maart-april 1992, 25.

⁹⁵ S.A. BOLLENS, "Urban policy in ethnically polarized societies", *International Political Science Review* 1998, Vol. 19, Nr. 2, 197.

⁹⁶ M. A. DAYYEH, "Jerusalem: a closed town", in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF, P. DE WAART, *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 1 en U. HALABI, "Revocation of permanent residency status: Israeli jurisprudence" in M. A. DAYYEH, B. BERG, F. VAN HOOFF, P. DE WAART, *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 139.

⁹⁷ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 25.

⁹⁸ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 67.

⁹⁹ Entry into Israel Law 1952, geciteerd in B. SABELLA, "Managing conflict in Jerusalem. The need for de facto modus Vivendi arrangements" in A. DETANT (ed.), *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 266.

hebben, kunnen hun rechten als permanente inwoners verliezen.¹⁰⁰ Hoewel ze dus wel stemrecht hebben, weigeren de meeste Palestijnen hun deelname. De reden daarvoor is begrijpelijk: zodra de Palestijnen deelnemen aan het politieke leven van Israël, erkennen ze impliciet de annexatie van Oost-Jeruzalem sinds 1967. Joodse verkozenen bepalen het gemeentelijk beleid over Oost-Jeruzalem, dus ook over de Arabische inwoners¹⁰¹, die onder Israëlich recht het statuut van permanente inwoners hebben.¹⁰²

Naast het Israëlichse bestuur is er ook nog het Palestijnse bestuur. Oslo II (ook wel Interim Agreement genoemd)¹⁰³ voorziet in een bijlage welke procedure gevolgd moet worden bij verkiezingen van de Palestijnse Raad. Artikel 4 heeft het specifiek over het stemrecht van de Palestijnse inwoners in Oost-Jeruzalem. Er is een speciale procedure voorzien waarbij die inwoners hun stem kunnen gaan uitbrengen in Palestijnse postkantoren, waarna de stemformulieren worden opgestuurd naar de kiescommissie. Of deze regeling in praktijk ook toegepast wordt is niet zeker. De heer SINGER, de juridische adviseur van het Israëlichse Ministerie van Buitenlandse Zaken ten tijde van de Oslo-akkoorden, interpreteerde het akkoord als volgt:

“Israel will continue to oppose any participation of Palestinians of East Jerusalem as candidates in the elections (...) Participation does not require that Palestinians will be able to cast their vote in Jerusalem itself; their vote will be cast at polling stations situated within the territories.”^{104, 105}

De vraag naar deelname aan het bestuur – zowel Israëlich als Palestijns bestuur – is dus een zeer lastige vraag.¹⁰⁶

Op sommige vlakken is er evenwel een *modus vivendi* ontstaan, een informeel akkoord tussen de Israëlichse regering en de religieuze moslimverenigingen. Enerzijds aanvaardt Israël dat die religieuze bewegingen instaan voor allerlei aangelegenheden, waaronder rechtspraak op burgerlijk en religieus vlak (zoals

¹⁰⁰ B. SABELLA, “Managing conflict in Jerusalem. The need for de facto modus Vivendi arrangements” in A. DETANT (ed.), Brussels-Jerusalem. *Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 266.

¹⁰¹ D. KUTTAB en S. KAMINKER, “Palestinian-Israeli contacts on the municipal level”, in *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 223.

¹⁰² M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 70; M. A. DAYYEH, “Jerusalem: a closed town”, in M. A. DAYYEH, B.BERG, F. VAN HOOFF, P. DE WAART, *Jerusalem residency rights in the Israeli Palestinian peace process*, Utrecht, Studie- en informatiecentrum mensenrechten, 2000, 1.

¹⁰³ Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip . Washington, D.C., September 28, 1995. Hoewel afgesloten in Washington, wordt dit akkoord vaak Oslo II genoemd, omdat het een vervolg is op de Declaration of Principles, wat in Oslo tot stand kwam.

¹⁰⁴ Met ‘territories’ bedoelt Singer de Westbank en de Gazastrook.

¹⁰⁵ J. SINGER, “The declaration of principles on interim self-government arrangements: some legal aspect”, *Justice* 1994, nr. 4, (www.mfa.gov.il).

¹⁰⁶ E.W. SAID, “Protecting Jerusalem”, *Journal of Palestine Studies* 1995, Vol. 25, Nr. 1, 8.

het huwelijk).¹⁰⁷ Anderzijds aanvaardt de moslimgemeenschap dat voor het uitvoeren en toepassen van deze rechterlijke uitspraken de medewerking nodig is van de Israëlische overheid.¹⁰⁸ Maar een formele regeling ontbreekt. De *modus vivendi* kan dan ook enkel blijven bestaan zolang beide partijen elkaars bevoegdheid wederzijds blijven erkennen.

Voor de Heilige Plaatsen in de Oude Stad is er ook een vorm van samenwerking. Daarbij zijn geen twee, maar drie partijen betrokken: Israël, de Palestijnse Autoriteit en Jordanië. De Palestijnse Autoriteit en Jordanië hebben elk hun eigen *waqf*, een religieuze stichting die verantwoordelijk is voor het dagelijkse bestuur over de Heilige Plaatsen.¹⁰⁹ Op sommige vlakken concurreren de twee elkaar, maar momenteel zorgt Jordanië vooral voor fondsen wordt het bestuur overgelaten aan de Palestijnse Autoriteit.¹¹⁰ De religieuze bewegingen kunnen zo bijvoorbeeld zelf bepalen op welke momenten de Heilige Plaatsen bezocht mogen worden.¹¹¹ Israël beveiligd de toegang tot de Oude Stad.

Het vierde element is het behoud van een groepsidentiteit. Belangrijk daarvoor zijn volgen BOLLENS religie, onderwijs en culturele instellingen.¹¹² Op religieus gebied geldt de *modus vivendi* zoals die reeds eerder werd aangehaald (zie *supra*). Het onderwijs is grotendeels volledig gescheiden: Joden gaan naar Joodse scholen, Arabische inwoners gaan naar Arabische scholen. De enkele gemengde scholen in Jeruzalem zijn private initiatieven en geenszins gesteund door de overheid.¹¹³ Sinds 1994 heeft de Palestijnse Autoriteit de verantwoordelijkheid over het Arabische onderwijs (keuze van boeken, vakken, diplomavereisten). In ruil voor Israëlische steun moeten in de publieke

¹⁰⁷ M. M. KARAYANNI, "Multicultural qualifications: a legal analysis in respect of the Palestinian-Arab minority of Israel" in T. FLEINER (ed.), *Federalism: a tool for conflict management in multicultural societies with regard to the conflicts in the Near East*, Zürich, LIT Verslag, 2008, 123.

¹⁰⁸ B. SABELLA, "Managing conflict in Jerusalem. The need for de facto *modus Vivendi* arrangements" in A. DETANT (ed.), *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 259.

¹⁰⁹ M. J. BREGER en T. A. IDINOPULOS, *Jerusalem's Holy Places and the peace process (summary)*, Washington, Washington Institute for Near East Policy, 1998, 76 p. (www.washingtoninstitute.org)

¹¹⁰ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 181.

¹¹¹ B. SABELLA, "Managing conflict in Jerusalem. The need for de facto *modus Vivendi* arrangements" in A. DETANT (ed.), *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 260.

¹¹² S.A. BOLLENS, "Urban policy in ethnically polarized societies", *International Political Science Review* 1998, Vol. 19, Nr. 2, 193.

¹¹³ M. M. KARAYANNI, "Multicultural qualifications: a legal analysis in respect of the Palestinian-Arab minority of Israel" in T. FLEINER (ed.), *Federalism: a tool for conflict management in multicultural societies with regard to the conflicts in the Near East*, Zürich, LIT Verslag, 2008, 125.

Arabische scholen Israëlsche symbolen aanwezig zijn (b.v. op de boeken etiketten kleven met een Israëlsche vlag).¹¹⁴ Wat het hoger onderwijs betreft steunt de Israëlsche overheid de Hebreeuwse universiteiten maar niet de Arabische.¹¹⁵ Daardoor is de Al-Quds universiteit relatief klein in verhouding met de Arabische bevolking in Jeruzalem (2564 studenten in 1996).¹¹⁶ Van geheel andere orde maar ook opmerkelijk: op de borden die de straatnamen aangeven in Oost-Jeruzalem staat de Hebreeuwse en Engelse straatnaam in het groot aangegeven, met soms de Arabische vertaling in het klein erbij.¹¹⁷

Een samenvattend citaat vinden we bij Kollek, de ex-burgemeester van Jeruzalem, die in 1999 verklaarde:

*“We said over and over again that we would make the rights of the Arabs equivalent to the rights of the Jews in the city. These were empty words... They were and remained second and third-class citizens... I did something for Jewish Jerusalem during the last 25 years. For East Jerusalem? Nothing! What did I do? Schools? Nothing! Sidewalks? Nothing! Cultural institutions? Not at all!”*¹¹⁸

4.2.2 Arabische minderheid in Israël

Het is intussen reeds duidelijk dat Jeruzalem niet over hetzelfde beschermingsmechanisme voor minderheden beschikt als Brussel. Maar beweren dat er helemaal geen rechten voor minderheden bestaan is ook fout. Israël is tenslotte een democratische staat, met een Arabische minderheid. Hoewel deze Arabische minderheid formeel niet als nationale minderheid erkend is, toch heeft deze bevolkingsgroep een aantal specifieke rechten.¹¹⁹ Het gaat daarbij evenwel enkel over Arabieren met een Israëlsche nationaliteit, niet over de ‘permanente inwoners’ van Jeruzalem.

Vooreerst heeft de Arabische minderheid in sommige materies het recht op self-government. Ze mogen zelf hun religieuze gemeenschap organiseren, alsook de daarbij horende rechtbanken (voornamelijk voor familierecht). Maar hun autonomie is op twee wijzen beperkt: enerzijds kunnen de religieuze

¹¹⁴ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 313.

¹¹⁵ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 72.

¹¹⁶ M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 72.

¹¹⁷ B. SABELLA, “Managing conflict in Jerusalem. The need for de facto modus Vivendi arrangements” in A. DETANT (ed.), *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 273.

¹¹⁸ D. KLING, “Jerusalem: Israel’s political position” in A. DETANT (ed.), *Brussels-Jerusalem. Conflict management and conflict resolution in divided cities*, Brussel, Research Report VUB, IPCRI, ULB & FUSL, 1997, 325; M. KLEIN, *Jerusalem, the contested city*, New York, New York University Press, 2001, 75.

¹¹⁹ S. NAVOT, “Israel” in X, *International Encyclopaedia of Laws. Constitutional Law*, Vol. 4, Suppl. 71, 251.

rechtbanken overruled worden door Israëlische Family Courts, anderzijds kan de overheid de leden van de religieuze instellingen benoemen. In dorpen die exclusief bewoond worden door Arabieren hebben de Arabieren ook meer inspraak in het lokale bestuur.

Ten tweede heeft de Arabische minderheid het recht op vertegenwoordiging in overheidsinstellingen. Dat recht stond al in de Declaration of Independence (“*on the basis of full and equal citizenship and due representation in all its provisional and permanent institutions*”) en werd in 2000 ingevoegd in de States Appointments Law (“*an appropriate expression of Arab representation*”). Bovendien werd het recht erkend door het Supreme Court.¹²⁰

Een derde collectief recht zou het gebruik van het Arabisch kunnen zijn, maar het statuut van het Arabisch in Israël is onduidelijk. Volgens artikel 82 van het Palestine Order-in-Council van 14 augustus 1922 zijn er drie officiële talen: Hebreeuws, Arabisch en Engels. Bij de onafhankelijkheid van Israël werd het artikel overgenomen, op de aanduiding van Engels als nationale taal na. Maar in praktijk fungeert enkel het Hebreeuws en niet het Arabisch als officiële taal in Israël.¹²¹ De rechtspraak steunt de huidige praktijk waarin Hebreeuws *de facto* als enige landstaal fungeert. Als de rechtspraak het gebruik van Arabisch oplegt (bijvoorbeeld voor straatnamen, borden in gemeentehuizen, ...) ¹²² dan gebeurt dat op basis van het individueel recht van vrijheid van meningsuiting en het recht om zichzelf uit te drukken in de eigen taal. De status van officiële taal wordt ook in de rechtspraak van het Supreme Court vermeden.¹²³

Het vierde recht van de Arabische minderheid is het behoud van de Arabische cultuur. Religie vormt daarvan een belangrijk onderdeel. Sinds de jaren negentig is de rechtspraak strenger geworden, waardoor de overheid verplicht werd aan mosliminstellingen een gelijkwaardige subsidie te verschaffen dan aan Joodse instellingen. Verder heeft het behoud van de Arabische cultuur ook veel te maken met taal (zie *supra*) en onderwijs. In de publieke scholen wordt de Joodse cultuur gedoceerd, maar de Arabieren hebben een beperkte inspraak in de materie die gedoceerd moet worden.

¹²⁰ HCJ 6924/98 Citizens Rights Association v. Government of Israel, 55(5) PD 15, 41. Geciteerd in S. NAVOT, “Israël” in *International Encyclopedia of Laws. Constitutional Law*, Vol. 4, Suppl. 71 (april 2007), 254.

¹²¹ A. HAREL-SHAREV, *Arabic as a Minority Language in Israel: A Comparative Perspective*, Adalah’s Newsletter, juni 2005. (internetversie op de site van The Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel, www.adalah.org).

¹²² HCJ 4112/99 Adallah v. Tel-Aviv Yaffo Municipality 56(5) PD 393.

¹²³ H.C. 521/74, *Halaf v. Northern District Planning and Building Committee*, Piskei Din 29 (2) 319; S. NAVOT, “Israël” in *International Encyclopedia of Laws. Constitutional Law*, Vol. 4, Suppl. 71 (april 2007), 256.

Tot slot zijn de Arabische Israëlische burgers in praktijk vrijgesteld van de verplichte legerdienst. De Defence Service Law verplicht nog steeds elke Israëlische man om zijn legerdienst te vervullen.¹²⁴ Maar reeds sinds de onafhankelijkheid van Israël zijn de Arabische burgers vrijgesteld. De reden is niet onlogisch: enerzijds zijn de Arabische burgers niet bereid om te vechten tegen Palestijnen of andere Arabische staten, anderzijds twijfelt Israël aan de betrouwbaarheid van Arabische soldaten in het leger.¹²⁵

5. BRUSSEL EN JERUZALEM: GELIJK MAAR TOCH VERSCHILLEND

Als we Brussel en Jeruzalem naast elkaar leggen dan stellen we vast dat beide steden enkele gelijkenissen vertonen, maar veel meer verschillen. Dat geldt zowel voor hun plaats in de staatsstructuur, hun territorium en bevolking en tot slot voor de rechten van de minderheidsgroep. De drie thema's worden afzonderlijk behandeld.

5.1 PLAATS IN DE STAATSSTRUCTUUR

De Belgische Grondwet duidt Brussel aan als hoofdstad. Daarover bestaat geen betwisting. Jeruzalem is sinds 1950 de hoofdstad van Israël. Maar in tegenstelling tot Brussel roept Jeruzalem wel heel wat vragen op. Welk Jeruzalem is de hoofdstad van Israël (zie ook 'Territorium en bevolking', *infra* nr. 0 e.v.)? Is Jeruzalem nog wel een hoofdstad, als de internationale gemeenschap dat statuut niet erkent? En is Jeruzalem ook de hoofdstad van de Palestijnse staat? Welke Palestijnse staat?

Beide steden spelen een belangrijke rol op internationaal vlak. Maar niet om dezelfde redenen. Brussel is hoofdstad van Europa, thuishaven van talrijke internationale organisaties en één van de belangrijkste congresssteden ter wereld. De rol van Jeruzalem op economisch en diplomatiek vlak is eerder beperkt. Jeruzalem is daarentegen wel een stad met een rijke geschiedenis en een stad van enorme religieuze waarde voor het christendom, het Jodendom en de Islam. Pelgrims van over de hele wereld zakken naar Jeruzalem af. De stad is dan ook een mengelmoes van verschillende nationaliteiten en godsdiensten. Dat heeft Jeruzalem dan weer wél met Brussel gemeen. Maar wellicht is in de 21^{ste} eeuw het multicuturele karakter een gemeenschappelijke deler tussen alle grootsteden.

¹²⁴ Artikel 13 van de Defence Service Law, 13 januari 1986, (internetversie op www.mfa.gov.il).

¹²⁵ S. NAVOT, "Israël" in *International Encyclopedia of Laws. Constitutional Law*, Vol. 4, Suppl. 71 (april 2007), 258.

In tegenstelling tot België is Israël of Palestina (of Israël en Palestina samen) geen federale staat. Jeruzalem is dan ook geen 'gewest' of 'gemeenschap', met de daarbij horende bevoegdheidsverdeling. In de staat Israël vormt (herenigd) Jeruzalem één van de 6 districten. Ook voor de Palestijnse Autoriteit is (Oost-) Jeruzalem één van de 16 'governorates'. Het fundamentele probleem is dat deze administratieve opdelingen elkaar overlappen, althans wat Oost-Jeruzalem betreft.

5.2 TERRITORIUM EN BEVOLKING

Het opvallendste verschil tussen Brussel en Jeruzalem is het territorium: terwijl de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vastliggen, is dat voor Jeruzalem (nog steeds) niet duidelijk. De stad werd in 1967 door Israël herenigd, maar voor de Palestijnen geldt nog steeds de groene lijn van 1949. Er is geen akkoord tussen beide partijen over welk stukje grond aan welke partij toebehoort.

Zowel Brussel als Jeruzalem worden bevolkt door verschillende groepen. In beide steden is taal een criterium van onderscheid. Maar in Jeruzalem komen daar ook nog religie en een totaal verschillende cultuur bij. In Brussel leven Nederlandstalige en Franstalige inwoners verspreid over de stad, er zijn gemengde huwelijken, op de bus, in een restaurant en in de winkels vind je zowel Nederlandstaligen als Franstaligen. In Jeruzalem leven beide bevolkingsgroepen gescheiden van elkaar. Niet alleen letterlijk, in aparte wijken, maar ook in het dagelijkse leven. Er zijn geen gemengde huwelijken, de Palestijnse inwoners en de Joden hebben elk hun eigen kruidenier en hun eigen bussen. West-Jeruzalem wordt voornamelijk bevolkt door Joden, Oost-Jeruzalem was aanvankelijk enkel door Palestijnen bevolkt. Maar door middel van onteigeningen, restricties op Palestijnse bouwprojecten en bevordering van Joodse nieuwbouw heeft de Israëlische overheid geprobeerd om ook Oost-Jeruzalem door Joden te bevolken. Vlaanderen promoot Brussel wel bij de Vlamingen, maar van een (agressief) woonbeleid is er geen sprake.

5.3 INSpraak VAN DE MINDERHEIDSGROEP

De Nederlandstalige minderheid in Brussel wordt beschermd, bovenop het feit dat ze behandeld worden als inwoners gelijkwaardig aan hun Franssprekende collega's. Daarvoor zijn er in de wet allerlei beschermingsmechanismen uitgewerkt. Bovendien is er een bevoegdheidsverdeling die ook materies toekent aan de gemeenschappen en gewesten. In Jeruzalem is dat duidelijk niet het geval. Er is niet alleen geen extra bescherming, zelfs de vertrekpositie is verschillend. Joodse inwoners genieten niet van dezelfde diensten als Palestijnse inwoners. De Palestijnse minderheid is niet vertegenwoordigd in

het bestuur. Er is geen wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling, soms wel een loutere *modus vivendi*. Omdat de Palestijnse inwoners van Jeruzalem geen Israëlische burgers zijn, zijn de rechten die worden toegekend aan de Arabische minderheid niet op hen van toepassing.

6. Conclusie

De conclusie die we uit bovenstaande analyse van Brussel en Jeruzalem kunnen maken is driedelig.

Enerzijds kunnen we vaststellen dat Brussel en Jeruzalem eigenlijk te erg verschillen om nog vergelijkbaar te zijn. Dat heeft vooral te maken met de verschillende historische achtergrond. Hoewel de geschiedenis van Brussel niet aan bod kwam, is het duidelijk dat die niet te vergelijken valt met de geschiedenis van Jeruzalem. Hoewel het dus beide betwiste steden zijn en hoewel dat (onder andere) met taal te maken heeft, toch is het conflict in de steden van een totaal andere oorsprong en bijgevolg van een totaal andere aard. Kort door de bocht zou je kunnen stellen dat hetgeen Brussel en Jeruzalem gemeenschappelijk hebben, is dat ze beide betwiste steden zijn. Brussel uiteraard in veel mindere mate dan Jeruzalem.

Als ze dan zo erg verschillen, is de geïnstitutionaliseerde oplossing voor Brussel dan wel toepasbaar op Jeruzalem? Volgens mij niet. Daarvoor zijn een drietal redenen.

Het Brusselse model – met de wettelijke territoriumafbakening, bevoegdheidsverdeling en beschermingsmechanismen – moet gezien worden in het ruimer kader van de Belgische federale staat. Als we het Brusselse model zouden transplanteren naar Jeruzalem, dan moeten we quasi het hele Belgische staatsmodel (of alleszins een variant daarvan) transplanteren naar Israël en Palestina. Want op dit ogenblik ligt Jeruzalem zowel de Israëlische als in de Palestijnse Staat (voor zover die laatste al bestaat) en is er geen duidelijke territoriale afbakening tussen beide (zie *supra*). Als men het Belgische federalisme wil kopiëren is een stevige territoriale basis broodnodig (zie *supra*).

Een tweede reden heeft opnieuw te maken met de geschiedenis van beide conflicten. België is geëvolueerd van een eenheidsstaat naar het huidige federale model, met Brussel als derde gewest. De Brusselse bevoegdheden behoorden aanvankelijk toe aan een centrale regering, maar door de opeenvolgende staatsvormingen zijn deze bevoegdheden verdeeld onder de federale regering, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenschappen

(zie *supra*). Als Jeruzalem zou gaan deel uitmaken van een federaal staatsbestel, dan is de eerste vraag uit welke deelstaten die federale staat zou bestaan. Israël en een Palestijnse Staat, Israël en Jordanië of Israël, een Palestijnse Staat en Jordanië? Uiteraard zijn er nog andere mogelijkheden. Het is nooit de bedoeling geweest van dit artikel om een overzicht te geven van de mogelijke staatkundige oplossingen voor Israël en Palestina. Maar uit de vraagstelling alleen al valt te besluiten dan de (eventuele) evolutie naar een federale staat weinig gelijkenissen zal vertonen met de Belgische evolutie. Het is daarom ook twijfelachtig of het Brusselse model op Jeruzalem toepassing kan vinden. Daarvoor is het Brusselse model te zeer geënt op een belangenevenwicht tussen de verschillende bevolkingsgroepen in ons land. In Jeruzalem gaat het om totaal verschillende belangen. De Brusselse weegschaal is onbruikbaar om tot een evenwicht te komen tussen de conflicterende Israëliische en Palestijnse belangen.

De derde reden is er eerder één vanuit praktisch standpunt. Het conflict in Brussel is gebaseerd op taal en - even abstractie makend van het mentaliteitsverschil aan beide kanten van de taalgrens - daar blijft het ook bij. Over het Brusselse model is lang onderhandeld, het is verre van perfect en nog steeds zijn er regelmatig bevoegdheidsbetwistingen. Kijken we dan even naar Jeruzalem, waar het conflict niet louter gebaseerd is op taal, maar op twee totaal verschillende culturen, godsdiensten, met elk hun eigen claim op de religieuze en historisch belangrijke stad. Willen we het precaire Brusselse model wel toepassen op een situatie die zo ontvlambaar is? Zorgt het Brusselse model niet voor meer conflict dan dat het zou oplossen? Jeruzalem is immers, veel meer nog dan Brussel, een symbolisch geladen stad.

Een derde conclusie betreft het internationale statuut als oplossing, zowel voor Jeruzalem als voor Brussel. Voor Jeruzalem is het internationale statuut al sinds het einde van het Britse mandaat een mogelijke oplossing. Dat is niet geheel onlogisch: Jeruzalem is een 'heilige stad', en heeft een enorme betekenis voor drie wereldgodsdiensten en dus een enorme betekenis in de internationale context. Bovendien zou een internationaal statuut misschien ook het begin van een oplossing voor het conflict tussen Israël en Palestina kunnen betekenen. Het internationale statuut als oplossing voor Brussel is een alternatief van iets recentere datum. Het zou inderdaad misschien een hekel punt wegnemen uit het Belgische federale model. In dit seminariewerk wordt er uiteraard niet dieper op ingegaan, maar als ik vergelijk met Jeruzalem dan vallen toch deze bedenkingen te maken. Ten eerste heeft Brussel niet dezelfde internationale betekenis als Jeruzalem. Sluit alle Brusselse conferentiezalen en laat een paar multinationals vetrekken, en geen volk op aarde zal zich nog betrokken voelen met Brussel. Ten tweede bestaat er voor Brussel al een onderhandelde oplossing. Toegegeven, die is verre van perfect, maar het is misschien beter deze aan te passen dan over te schakelen op een internationaal

statuut. Hoe dan ook, een internationaal statuut blijft misschien wel voor beide steden eerder een theoretische dan een pragmatische oplossing. Over de haalbaarheid van een internationaal statuut voor beide steden valt een tweede artikel te schrijven.