

HUMAN RIGHTS AND MIGRATION LAW CLINIC

In de legal clinic werken studenten in kleine groepjes aan concrete zaken, om kennis te maken met het beroep van advocaat. De ingenomen standpunten verbinden geenszins de Universiteit Gent.

Advies in dossier staatloosheid Palestina

Lien Stolle
Yasmina El Kaddouri
Roxan Degeyter
Rosita Vanhauwaert
Katia Pérez Niño
Elza Jeanty
Mariyam Safi

Onder begeleiding van Benoit Dhondt en Elke Van de Cotte

Academiejaar 2017-2018, januari 2018

De legal clinic mensenrechten, opgestart in 2014 door prof. Eva Brems, werd in oktober 2016 uitgebreid met een component migratierecht tot de **Human Rights and Migration Law Clinic**. In de legal clinic migratierecht werken studenten in kleine groepjes aan concrete zaken rond asiel en migratie, onder de begeleiding van praktijkassistenten (advocaten gespecialiseerd in migratierecht). Zo krijgen studenten een unieke kans om praktijkervaring op te doen in een zeer actueel en maatschappelijk relevant rechtsgebied. Hierbij wordt samengewerkt met UNHCR – het vluchtelingenagentschap van de Verenigde Naties, NANSEN – operationele partner van UNHCR in België, en advocaten die specifieke dossiers aanleveren. De legal clinic migratierecht wordt gecoördineerd door prof. Ellen Desmet; de studenten worden begeleid door Mr. Benoit Dhondt en Mr. Elke Van de Cotte.

Meer informatie op: <http://www.hrc.ugent.be/human-rights-and-migration-law-clinic/>.

Contact: migrationlawclinic@ugent.be.

Advies in het dossier x

Door:

Lien Stolle

Yasmina El Kaddouri

Roxan Degeyter

Rosita Vanhauwaert

Katia Pérez Niño

Elza Jeanty

Mariyam Safi

Onder begeleiding van Benoit Dhondt en Elke Van de Cotte

INHOUDSTAFEL

Inhoudstafel	2
Inleiding	3
<u>In hoofdorde: Palestina is geen staat conform internationaal recht</u>	4
1 <i>de constitutieve en declaratieve theorie van staatsvorming</i>	4
2 <i>Montevideo criteria</i>	5
2.1 <i>grondgebied</i>	5
2.2 <i>Permanente bevolking</i>	7
2.3 <i>Effectieve regering</i>	10
2.4 <i>Capaciteit om onafhankelijk relaties aan te gaan</i>	11
<u>In ondergeschikte orde: indien het Hof van oordeel zou zijn dat Palestina toch een staat is - quod non -, dan is een Palestijn geen onderdaan in de zin van artikel 1 van het staatlozenverdrag.</u>	14
1 <i>regels van interpretatie</i>	14
2 <i>“krachtens diens wetgeving”</i>	14
2.1 <i>turbulente geschiedenis en de creatie van het staatlozenprobleem</i>	15
1.2. <i>PLO</i>	17
1.3. <i>PA</i>	19
1.4. <i>Rechtspraak: Nottebohm arrest?</i>	20
2 <i>“onderdaan”</i>	21
2.1 <i>Inleiding</i>	21
2.2 <i>Argumentatie</i>	21
Conclusie	26

INLEIDING

De appellant, geboren te Gaza op 18 augustus 1989, verzoekt erkend te worden als staatloze in de zin van artikel 1 van het Verdrag van New York van 28 september 1954 (hierna: Staatlozenverdrag). In eerste aanleg werd zijn verzoek echter afgewezen als ongegrond door de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, sectie burgerlijke rechtbank. Appellant kan zich niet verzoenen met deze uitspraak en besluit hoger beroep aan te tekenen. Deze nota fungeert als ondersteuning voor dit hoger beroep.

Artikel 1 van het Staatlozenverdrag definieert een staatloze als volgt: “(...) een persoon die door geen enkele **Staat (1)**, **krachtens diens wetgeving (2)**, als **onderdaan (3)** wordt beschouwd”. In navolgende nota zal duidelijk worden gemaakt dat appelland voldoet aan deze definitie en bijgevolg door de Belgische overheid als staatloze moet worden erkend.

In hoofdorde, zal worden geargumenteed dat Palestina niet gekwalificeerd kan worden als een **Staat (1)** conform internationaal recht, en dan meer specifiek volgens de criteria van het Montevideo Verdrag inzake Rechten en Plichten van Staten van 26 december 1933 (hierna: Montevideo Verdrag). Gelet op het gegeven dat Palestina geen Staat is, is het duidelijk dat appelland door geen enkele Staat als onderdaan wordt beschouwd.

In ondergeschikte orde, indien het Hof van oordeel zou zijn dat Palestina toch moet worden beschouwd als een Staat - *quod non* -, zal worden beargumenteed dat desalniettemin voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 1 van het Staatlozenverdrag. Ten eerste, zal worden bewezen dat er geen vigerende Palestijnse **nationaliteitswetgeving (2)** voorhanden is, met als gevolg dat deze appelland niet als onderdaan beschouwd kan worden. Ten tweede, zal worden aangetoond dat appelland geen Palestijns “**onderdaan (3)**” is in de zin van voornoemd artikel 1.

REGELS VAN INTERPRETATIE

Vooraleer te beginnen aan de uiteenzetting van verzoekers argumentatie omtrent de interpretatie van artikel 1 van het Verdrag van New York van 28 september 1954 in zijn geval, wenst verzoeker in herinnering te brengen dat dit artikel dient te worden geïnterpreteerd rekening houdende met het voorwerp en het doel van het Verdrag waarvan het deel uitmaakt.¹

¹ Art. 3 (1) van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht tussen Staten en Internationale Organisaties of tussen Internationale Organisaties van 21 maart 1986, B.S. 25 december 1993, UNHCR, Handbook on protection

Het doel van dit verdrag bestaat er volgens de preambule en de voorbereidende werken in aan *staatlozen een zo breed mogelijke bescherming van hun mensenrechten te garanderen*.²

Deze algemene regels van interpretatie indachtig moet bij discussies rond interpretatie van bepaalde termen uit dit verdrag dan ook gekozen worden voor de interpretatie die de ruimste bescherming biedt aan verzoeker.

of stateless persons under the 1954 convention relating to the status of stateless persons, Geneva, 2014, § 14, www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html.

² Zie tweede en vierde paragraaf van de preambule.

IN HOOFDORDE: PALESTINA IS GEEN STAAT CONFORM **INTERNATIONAAL RECHT**

Appellant stelt dat Palestina niet beschouwd kan worden als een Staat overeenkomstig internationaal recht.

1 DE CONSTITUTIEVE EN DECLARATIEVE THEORIE VAN STAATSVORMING

Artikel 1 van het Montevideo Verdrag luidt als volgt: “de Staat als persoon van het internationale recht moet beschikken over de volgende kwalificaties: (a) een permanente bevolking, (b) een afgebakend gebied, (c) overheid en (d) vermogen tot het aangaan van relaties met andere staten.”

In de internationale rechtsleer bestaat er echter discussie of het voldoen aan deze vier criteria volstaat om te kunnen spreken van een Staat. Volgens de **declaratieve strekking** volstaat het aan deze criteria te voldoen³. Volgens de **constitutieve strekking** daarentegen, volstaat het niet dat de Montevideo-voorwaarden vervuld zijn. Een Staat dient daarnaast ook erkend te worden door andere staten⁴. Dergelijke erkenning heeft gevolgen voor de capaciteit van een staat om internationale relaties aan te gaan met andere staten, hetgeen op zijn beurt een onderdeel vormt van de constitutieve bestanddelen voor de totstandkoming van een staat⁵. Deze theorie wordt door enkele belangrijke auteurs ondersteund, waaronder Oppenheim, één van de belangrijkste internationaalrechtelijke juristen van begin vorige eeuw, die onder meer stelde dat “*a State is and becomes an International Person through recognition only and exclusively*”⁶.

Daarenboven sluit recente statenpraktijk aan bij de constitutieve theorie, zo wachtte de Raad van Europa tot de lidstaten van de Raad zelf de drie onafhankelijke Baltische staten hadden erkend, vooraleer ze hen liet toetreden tot de Raad⁷. Hieruit blijkt dat ze de erkenning van voornoemde staten als een fundamenteel en noodzakelijk voorwaarde beschouwde om te kunnen overgaan tot hun opname binnen de Raad van Europa.

Daarnaast wenst appellant erop te wijzen dat het Hof van Cassatie in haar arrest van 23 januari 2017 louter besloten heeft tot een tegenstrijdigheid in het arrest dat enerzijds oordeelt dat de principes van het Montevideo verdrag voldoende zijn om na te gaan of Palestina een staat is of niet en anderzijds de erkenning

³ T. RUYSS, *Inleiding tot het internationaal recht*, Gent, VRG GENT, 2016, 116.

⁴ T. RUYSS, *ibidem*, 116.

⁵ T. RUYSS, *op. cit.*, 116.

⁶ L. OPPENHEIM, *International Law: a treatise (Vol. 1)*, New York, Longmans Green & Co, 1905, 105.

⁷ A. BUYSE en R. LAWSON, « Essays in honour of John Dugard: The protection of the individual in international law. State recognition: Admission (Im)Possible », *Leiden Journal of International Law*, 2007, 792.

door andere staten determinerend acht, terwijl het vaststelt dat de Montevideo Conventie deze voorwaarde niet stelt⁸. Het Hof heeft echter geen uitspraak gedaan over de opvatting die dient te worden gevolgd om na te gaan of Palestina een staat is.

Appellant is van oordeel dat erkenning door andere staten determinerend is om te bepalen of Palestina een staat is. Er moet een universele erkenning zijn zodat de staat volledig kan worden opgenomen in de internationale gemeenschap⁹. Dit is voor Palestina zeker niet het geval. In deze context is het belangrijk erop te wijzen dat Palestina tot op heden nog niet officieel erkend wordt, in het bijzonder niet door de Belgische staat zelf. Palestina wordt tevens niet erkend door Israël. De erkenning van Palestina door Israël is nochtans noodzakelijk om van een soevereine staat te kunnen spreken.

2 MONTEVIDEO CRITERIA

Indien er niettemin zou geoordeeld worden dat de declaratieve opvatting dient te worden toegepast om na te gaan of Palestina een Staat is of niet, zal worden aangetoond dat de Montevideo-criteria niet vervuld zijn.

2.1 GRONDGEBIED

Het 'grondgebied' verwijst naar het territorium waarbinnen een staat in principe op exclusieve en volledige basis zijn bevoegdheden uitoefent. Het vormt derhalve de basis van de territoriale soevereiniteit van de betrokken entiteit. Hieruit volgt dat andere staten geen recht hebben om gezag uit te oefenen op het grondgebied zonder de instemming van de betrokken staat¹⁰. Het grondgebied omvat, onder meer, de landmassa die door de buitengrenzen van de buurlanden wordt onderscheiden. Territoriale grensgeschillen beletten niet dat er sprake is van een staat, mits er een identificeerbare territoriale kern bestaat¹¹. Dit laatste aspect vormt echter een probleem omwille van de voortdurende illegale uitbreidingsactiviteiten van Israël op het Palestijnse territorium.

Het grondgebied waarover Palestina zou moeten beschikken bestaat uit de Westelijke Jordaanoever (ook 'West Bank' genoemd), waarvan Oost-Jeruzalem deel uitmaakt, en de Gazastrook zoals bepaald door de wapenstilstandsovereenkomsten van 1949¹². Niettemin, werd Oost-Jeruzalem geannexeerd door Israël en

⁸ Hof van Cassatie, 23 januari 2017, NR. C. 16.0325.N.

⁹ A. BUYSE en R. LAWSON, *op. cit.*, 792.

¹⁰ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 180.

¹¹ T. RUYSS, *op. cit.*, 108.

¹² IHL Resource center, *Occupied Palestinian Territory*, 11 november 2013, te consulteren op: <https://www.diakonia.se/en/IHL/Occupied-Palestinian-Territory/History-and-Context/>

staan de Gazastrook en circa 60 % van de Westelijke Jordaanoever onder Israëliisch militair bestuur, sinds de oorlog van 1967¹³. De Oslo-akkoorden van 1993 en 1995 zorgden bovendien voor een territoriale, bestuurlijke en gerechtelijke fragmentatie van de Palestijnse gebieden in Gaza en de West Bank, die in drie zones werden verdeeld: zone A, B en C. Zone A zou onder het bestuur van de Palestijnse Autoriteit (hierna 'PA') vallen, zone B onder het administratief bestuur van de PA maar onder Israëliisch militair bewind en zone C volledig onder Israëliisch militair bestuur¹⁴. De bedoeling van de akkoorden was om de veiligheid en welvaart voor zowel Israëli's als Palestijnen te garanderen, doordat Israël de controle over zone B en C geleidelijk aan zou overdragen aan de PA. Niettemin, zijn alle drie gebieden nog altijd in alle opzichten bezet door Israël¹⁵.

Hoewel het internationaal recht dat verbiedt, blijft Israël de uitbreiding van nederzettingen en buitenposten in bezet gebied steunen. Dit doet de Israëliische bezetter, onder meer, door openbare diensten te leveren, economische activiteiten, inclusief landbouw en industrieën rondom de nederzettingen, aan te moedigen en ongeoorloofde constructies met terugwerkende kracht goed te keuren¹⁶.

De Israëliische militaire bezetting, met zijn verschillende vormen van overheersing, bepaalt het dagelijks leven van de Palestijnen en creëert een omgeving van extreme onveiligheid. Het vrij verkeer van Palestijnen wordt zwaar beperkt door de barrières/afscheidingsmuur, mobiele en permanente checkpoints, wegversperringen, gescheiden wegennetwerken voor Israëli's en Palestijnen alsook een scala aan beleidsmaatregelen die zorgen voor segregatie en zware beperking van mobiliteit¹⁷. De bezetting van de C-zone neemt zulke proporties aan dat het aantal Israëliische kolonisten is verviervoudigd sinds de Oslo-akkoorden en er bijgevolg tegenwoordig meer kolonisten dan Palestijnen aanwezig zijn op het territorium¹⁸. De systematische institutionele onderdrukking en discriminatie van de Palestijnen in Area C is in de laatste twee decennia sterk toegenomen, terwijl veiligheid en het uitzicht op economische groei dramatisch achteruit zijn gegaan¹⁹. Met

¹³ Nederlandse multidisciplinaire Expert Team over de situatie van de Palestijnse bevolking in Area C onder Israëliische bezetting, *Rapport: Collapsing Prospect. Palestijnen in Area C, Westelijke Jordaanoever*, 2016, 11 – 12.

¹⁴ Nederlandse multidisciplinaire Expert Team over de situatie van de Palestijnse bevolking in Area C onder Israëliische bezetting, *ibidem*, 5.

¹⁵ Nederlandse multidisciplinaire Expert Team over de situatie van de Palestijnse bevolking in Area C onder Israëliische bezetting, *op. cit.*, 4.

¹⁶ UN Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting Human Rights of the Palestinian People and other Arabs of the Occupied Territories, doc. nr. A/71/355, 2.

¹⁷ Nederlandse multidisciplinaire Expert Team over de situatie van de Palestijnse bevolking in Area C onder Israëliische bezetting, *op. cit.*, 4.

¹⁸ UN Conference on Trade and Development, doc. nr. TD/B/62/3, 6.

¹⁹ Nederlandse multidisciplinaire Expert Team over de situatie van de Palestijnse bevolking in Area C onder Israëliische bezetting, *op. cit.*, 5.

de bouw van nederzettingen en het stelsel van checkpoints en reisvergunningen zijn Palestijnen niet alleen hun grond kwijtgeraakt maar ook de weginfrastructuur en de traditionele routes tussen hun huizen en akkers of waterbronnen, tussen naburige dorpen onderling en tussen steden²⁰. Alles wijst erop dat Israël haar uitbreidingsplan zal blijven voortzetten totdat er niets overblijft voor de Palestijnen. Dus kan er uiteraard geen sprake zijn van een duidelijk afgebakende territoriale kern in het geval van Palestina.

2.2. PERMANENTE BEVOLKING

Een permanente bevolking wordt gedefinieerd als een groep personen met een duurzame nationaliteitsband met de Staat. Het aantal personen of verwantschap qua etniciteit, taal, cultuur of religie maken hierbij niet uit.²¹ De nationaliteit is de juridische band die een individu met een Staat verbindt. Via de nationaliteit geniet het individu van hem door het volkenrecht verleende rechten en bescherming. De nationaliteitsband ligt aan de basis van het toegangs- en verblijfsrecht van het individu in zijn thuisland en biedt die laatste de mogelijkheid om diplomatieke bescherming te verlenen aan zijn onderdanen.²²

Door de opdeling in de A-, B- en C-zones als gevolg van de Oslo-Akkoorden heeft Palestina geen autonoom beslissingsrecht over de toelating van individuen tot het grondgebied. Van de burgers die aanspraak zouden kunnen maken op een nationaliteitsband, bevinden velen zich in de hoedanigheid van vluchteling buiten het Palestijns gebied en verkeren in de onmogelijkheid om terug te keren. De UNRWA definieert Palestijnse vluchtelingen als volgt:

*Vrije vertaling: "personen wiens normale woonplaats in Palestina was tijdens de periode van 1 juni 1946 tot 15 mei 1948 en die zowel hun huis als bestaansmiddelen zijn verloren als gevolg van het conflict in 1948."*²³

Ook nakomelingen van mannelijke Palestijnse vluchtelingen, worden tot deze groep gerekend. In 1950 waren er 750.000 Palestijnen die aan deze definitie voldeden, vandaag zijn dat er 5 miljoen. Een derde van hen leeft in erkende vluchtelingenkampen die door de gastlanden beheerd worden. De overige twee derde van de vluchtelingen wonen in de steden en dorpen van de gastlanden, in Gaza en op de Westelijke Jordaanoever.²⁴

²⁰ Nederlandse multidisciplinaire Expert Team over de situatie van de Palestijnse bevolking in Area C onder Israëliëse bezetting, *op. cit.*, 11.

²¹ T. RUYSS, *op. cit.*, 108.

²² M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 309.

²³ <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>

²⁴ <https://www.unrwa.org>

De erkenning als vluchteling impliceert dat deze personen geen beroep kunnen doen op hun nationaliteitsband met Palestina. Deze band kan als duurzaam doorheen de tijd beoordeeld worden, wegens hun afstamming, maar is dat niet in de dagelijkse praktijk. Een niet te verwaarlozen aandeel van de betrokkenen heeft nooit op Palestijns grondgebied gewoond en wordt al hun hele leven door het gastland geregeerd. Er is tot op heden geen akkoord over de terugkeer van deze vluchtelingen, een recht dat door de Algemene Vergadering van de VN erkend werd in resolutie 194 artikel 11, aangenomen in 1948:

Vrije vertaling: *“vluchtelingen die naar hun huizen willen terugkeren en in vrede willen leven met hun burens, moeten de toelating krijgen om dit te doen op de eerstvolgende uitvoerbare datum en aan diegenen die niet terugkeren moet een compensatie betaald worden voor hun bezittingen en voor het verlies of schade van eigendommen, die volgens de grondbeginselen van internationaal recht of in eigen vermogen, door de verantwoordelijke regeringen of autoriteiten vergoed moet worden”*²⁵

Ook in Artikel 13 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is dit recht op terugkeer opgenomen:

“1. Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat.

*2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren.”*²⁶

Palestijnen in Oost-Jeruzalem worden erkend als “permanente inwoner” van de stad, maar kunnen geen aanspraak maken op de Israëliëse nationaliteit. Zij bevinden zich in dezelfde benadeelde categorie als immigranten, met lokaal maar geen federaal stemrecht. Deze status wordt niet automatisch doorgegeven aan de nakomelingen.²⁷

Voor Palestijnen op de Westelijke Jordaanoever en in Gaza gelden andere, discriminerende wetten, regels en voorzieningen dan voor de Israëliërs. Zij kunnen zich niet vrij bewegen, en hebben beperkte toegang tot de natuurlijke bronnen zoals water.²⁸

²⁵ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/194\(III\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/194(III))

²⁶ <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvrm-volledige-tekst>

²⁷ http://www.btselem.org/jerusalem/legal_status

²⁸ https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iopt1210webwcover_0.pdf

Vervolgens bevinden zich burgers op het Palestijns gebied die geen nationaliteitsband met Palestina hebben. Een deel van de Israëliëse bevolking heeft zich gevestigd in nederzettingen op Palestijns gebied, buiten de in 1949 vastgelegde grens tussen Israël en de Westelijke Jordaanoever. Hun aantallen worden door de *The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories* op 650.000 geschat, waarvan 350.000 op de Westelijke Jordaanoever verblijven en de rest in Oost-Jeruzalem.²⁹ De VN Veiligheidsraad, het Internationaal Gerechtshof, het Internationaal Comité van het Rode Kruis, Amnesty International en Human Rights Watch beschouwen deze nederzettingen als illegaal. In 2016 nam de VN Veiligheidsraad resolutie 2334 aan, met daarin de verklaring:³⁰

Vrije vertaling: *“bevestigt dat de vestiging door Israël van nederzettingen op het Palestijnse territorium bezet sinds 1967, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, geen legale geldigheid heeft, een flagrante overtreding inhoudt onder het internationaal recht en een groot obstakel is voor het behalen van een correcte, duurzame en uitgebreide vrede.”*³¹

Artikel 49 van het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd verbiedt de overbrenging van de eigen bevolking naar bezet gebied in het algemeen: het maakt hierbij geen verschil of dit onder dwang of uit vrije wil gebeurt.³²

Artikel 42 van het Verdrag Nopens de Wetten en Gebruiken van de Oorlog te Land, aangenomen op 18 oktober 1907 in Den Haag, definieert bezet gebied als volgt:

Vrije vertaling: *“grondgebied wordt als bezet beschouwd indien het onder effectieve controle van het vijandige leger wordt geplaatst. De bezetting beslaat enkel het grondgebied waar die autoriteit gevestigd is en uitgeoefend kan worden.”*³³

De gebieden die in de Oslo-Akkoorden als C worden geclassificeerd, 61% van het Palestijnse gebied, vallen zonder enige twijfel binnen deze definitie van bezette gebieden. Aangezien alle nederzettingen zich in C-gebied bevinden, is hier sprake van een schending van Artikel 49 van het Verdrag van Genève.

Er moet bijgevolg geconcludeerd worden dat Palestina geen permanente bevolking heeft. Palestina heeft geen controle over wie zijn gebied kan binnenkomen, Palestijnse vluchtelingen verkeren in de

²⁹ <http://www.btselem.org/settlements>

³⁰ <https://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>

³¹ <https://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>

³² http://wetten.overheid.nl/BWBV0005569/1955-02-03/0/Verdrag_1/VerdragtekstII/Artikel8

³³ http://wetten.overheid.nl/BWBV0006273/1910-01-26#Verdrag_2

onmogelijkheid om terug te keren en Palestijnen op Israëliisch gebied hebben een onduidelijke status. Van een duidelijk afgebakende groep met een duurzame nationaliteitsband met Palestina is geen sprake en er kan geen aanspraak gemaakt worden op de rechten die hiermee gepaard gaan. Aangezien Israël geen rekening houdt met VN resoluties, de UVRM, het Verdrag van Genève of het verdrag van Den Haag, is het onrealistisch te argumenteren dat er binnen afzienbare tijd een oplossing zal komen voor de Palestijnen binnen en buiten het Palestijnse gebied.

Palestina voldoet niet aan de tweede voorwaarde van het Montevideo Verdrag.

2.3. EFFECTIEVE REGERING

Een derde voorwaarde om te kunnen spreken van een staat is het beschikken over een regering. De regering moet effectief gezag hebben over het grondgebied en de bevolking.³⁴ De vereiste van effectief gezag kent een interne en een externe dimensie. Intern effectief gezag betekent dat de regering de bekwaamheid moet hebben om een rechtsstelsel tot stand te brengen en in stand te houden, m.a.w. beschikken over constitutionele autonomie. Extern effectief gezag daarentegen houdt in dat de regering de bekwaamheid moet hebben om autonoom op te treden op het internationaal toneel, zonder enige juridische afhankelijkheid van een andere staat.³⁵

Geen enkele autoriteit actief in de Palestijnse gebieden kan worden gekwalificeerd als effectieve regering.

De **Palestijnse Autoriteit (PA)** vindt haar oorsprong in de Oslo-Akkoorden van 1993. De oprichting van de PNA was initieel van tijdelijke aard, namelijk als een vijfjarig interim agentschap. De PA wordt gecontroleerd door de politieke actor, Fatah. In de A-zone, heeft PA controle over de veiligheids- en burgerzaken. In de B-zone heeft ze enkele burgerlijke controle, maar geen militaire. In de C-zone - het grootste gebied - heeft zij geen controle, aangezien deze duidelijk bezet wordt door Israël. De belangrijkste politieke actor actief in het deel van de C-zone waar Gaza onder valt is Hamas (later meer).³⁶

De PA heeft met andere woorden zeer beperkte bevoegdheden. Zo is zij niet bevoegd om internationale relaties aan te gaan, waardoor zij op extern niveau geen effectieve regering kan uitmaken. Vervolgens beperken de Oslo-akkoorden de bevoegdheden van de PA, doordat Israël de effectieve controle behoudt op

³⁴ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Intersentia, Antwerpen, 2005, 182.

³⁵ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Intersentia, Antwerpen, 2005, 183.

³⁶ Oslo-II, 28 september 1995.

de buitengrenzen, het luchtruim, territoriale wateren, bevolkingsregister, belastinginkomsten,...³⁷ Met andere woorden, de PA heeft niet de mogelijkheid om een volwaardig rechtsstelsel tot stand te brengen en in stand te houden. Zodoende, is het duidelijk dat de PA niet gekwalificeerd kan worden als de effectieve Palestijnse regering.

Een tweede belangrijke actor in de Palestijnse gebieden is **Hamas**. Hamas is een Palestijns Islamitische politieke organisatie die streeft naar de bevrijding van Palestina en zich verzet tegen de Israëlische bezetting. Israël, de Europese Unie en de Verenigde Staten beschouwen Hamas echter enkel als een terroristische organisatie en weigeren om die reden elke vorm van overleg. In 2014 was er een poging om een Palestijnse eenheidsregering te creëren tussen Fatah en Hamas, maar dit faalde omwille van onderlinge spanningen.

Tenslotte moet ook melding gemaakt worden van de ***Palestinian Liberation Organisation (PLO)***. Deze werd gecreëerd door het Palestijns Nationaal Verdrag (PNC).³⁸ PLO stelt zichzelf op als de enige legitieme vertegenwoordiger van de Palestijnen, waar zij zich ook bevinden. PLO wordt erkend door de VN als de overheid van de Palestijnse staat. Het is de PLO die internationale relaties aangaat en verdragen sluit, niet de PA. Desondanks kan de PLO niet gekwalificeerd worden als de effectieve Palestijnse regering, gelet op het feit dat zij geen interne effectieve controle bezit.

Om al deze redenen, is het duidelijk dat er geen effectieve Palestijnse regering is en er bijgevolg geen sprake kan zijn van een Palestijnse Staat.

2.4. CAPACITEIT OM ONAFHANKELIJK RELATIES AAN TE GAAN

Volgens deze voorwaarde van het Montevideo Verdrag moet een staat de capaciteit hebben om internationale betrekkingen aan te gaan. Lidmaatschap van UNESCO kan bezwaarlijk gebruikt worden als argument dat aan deze voorwaarde voldaan is, aangezien het een onderdeel van de VN is. De VN op zich heeft de autoriteit niet om een staat of regering te erkennen:

*Vrije vertaling: De erkenning van een staat of regering is een handeling die enkel door andere staten en regeringen kan toegekend of weerhouden worden. Gewoonlijk impliceert het bereidheid om diplomatieke relaties aan te gaan. De Verenigde Naties is noch een staat noch een regering en bezit bijgevolg geen autoriteit om een staat of regering te erkennen.*³⁹

³⁷ *Ibid.*

³⁸ http://www.pac-usa.org/the_palestinian_charter.htm

³⁹ <http://www.un.org/en/sections/member-states/about-un-membership/index.html>

Palestina heeft sinds 2012 binnen de VN het statuut van *non-member permanent observer*. Hiervoor is enkel de goedkeuring van het VN Algemene Vergadering nodig en niet die van de VN Veiligheidsraad.⁴⁰

Het tweede verdrag dat door Palestina afgesloten werd, de Arab Charter on Human Rights, is aangenomen door de Arabische Liga. Elk van de 22 lidstaten erkent Palestina als Staat. Hierbij rijst de vraag of deze erkenning voldoende was om lid te worden van de Liga, of dat er een toetsing is gebeurd aan de voorwaarden van het Montevideo Verdrag. Dit toont aan dat deze voorwaarde nauw verbonden is met de constitutieve theorie.⁴¹ Hierbij is het belangrijk op te merken dat België de staat Palestina nog niet erkend heeft.

Het vierde criterium van het Montevideo Verdrag gaat verder dan enkel de capaciteit van een Staat om relaties aan te gaan met andere Staten. Er wordt verondersteld dat deze betrekkingen op autonome basis aangegaan worden, zonder daarbij onderworpen te zijn aan het soevereine gezag van een andere staat. De entiteit is in dat geval rechtstreeks onderhevig aan het internationaal recht.⁴²

Soevereine staten oefenen op hun grondgebied rechtsmacht uit over personen, goederen en gebeurtenissen. Op het eigen territorium heeft de Staat wetgevende bevoegdheid; spreken nationale rechtbanken recht en heeft de Staat een geweldsmonopolie in het kader van de ordehandhaving.⁴³ Dit werd onder andere vastgelegd in Artikel 1/2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 1966, geratificeerd door zowel Palestina als Israël:

Artikel 1/2: Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen, evenwel onverminderd verplichtingen voortvloeiend uit internationale economische samenwerking, gegrondvest op het beginsel van wederzijds voordeel, en uit het internationaal recht. In geen geval mogen en volk zijn bestaansmiddelen worden ontnomen.

Volgens de opdeling in zones A, B en C in de Oslo-Akkoorden hebben de Palestijnse autoriteiten geen gezag in het volledige Palestijnse gebied. De toegang tot het grondgebied wordt gecontroleerd door Israël. Volgens de Oslo-Akkoorden van 1953 zou het zelfbestuur in fases worden verwezenlijkt en tegen mei 1999 zou er een Palestijnse onafhankelijke Staat zijn. Tot op heden is de situatie na de opdeling de zones niet verder geëvolueerd in de afgesproken richting.⁴⁴

⁴⁰ Binnen dit orgaan hebben de vijf permanente leden vetorecht.

⁴¹ Dit werd reeds besproken in het hoofdstuk over de constitutieve en declaratieve theorie van staatsvorming.

⁴² T. RUYSS, *Inleiding tot het internationaal recht*, Gent, VRG GENT, 2017, 109-111.

⁴³ K. DE FEYTER, *Handleiding volkenrecht*, Antwerpen, Maklu-Uitgevers, 2011, 15.

⁴⁴ Dit werd reeds besproken in het hoofdstuk over het grondgebied als voorwaarde van het Montevideo Verdrag.

De Palestijnse gebieden zijn niet onafhankelijk in hun bevoegdheden maar zijn afhankelijk van de goedkeuring van Israël. Dit uit zich in de controle over het grondgebied, de status van Palestijnen in Oost-Jeruzalem, de controle over de watertoevoer en de geschillen over Jeruzalem als hoofdstad.

Er kan geconcludeerd worden dat Palestina niet rechtstreeks onderhevig is aan het internationaal recht en bijgevolg niet onafhankelijk en autonoom is. Onder controle van Israël kan het slechts beperkte internationale relaties aangaan, die afhangen van de al dan niet erkenning door de betrokken partner.

Palestina voldoet niet aan de vierde voorwaarde van het Montevideo Verdrag.

IN ONDERGESCHIKTE ORDE: INDIEN HET HOF VAN OORDEEL ZOU ZIJN DAT PALESTINA TOCH EEN STAAT IS - QUOD NON -, DAN IS EEN PALESTIJN GEEN ONDERDAAN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 1 VAN HET STAATLOZENVERDRAG.

1 “KRACHTENS DIENS WETGEVING”

Om na te gaan of er sprake is van een ‘Palestijnse nationaliteit’ is het belangrijk om na te gaan enerzijds of er überhaupt wetgeving is die hieraan vormt geeft en anderzijds of er een bevoegde autoriteit is die deze wetgeving kan creëren. Zelfs als we rekening houden met de ruime zin van het begrip ‘wetgeving’⁴⁵ zoals aangehaald in het Staatloosheidsverdrag en daarbij verder kijken dan enkel en alleen centrale staatsorganen⁴⁶, vinden we geen wetgeving die een persoon de ‘Palestijnse nationaliteit’ kan verlenen.

Om te kunnen besluiten dat er nationale wetgeving is omtrent het verkrijgen en/of verliezen van nationaliteit, is het dus noodzakelijk om na te gaan of er bevoegde autoriteiten⁴⁷ bestaan en of die een nationaliteitswetgeving hebben uitgebracht.⁴⁸ In wat volgt onderzoeken we de belangrijkste autoriteiten die in de regio macht uitoefenen: de Palestijnse bevrijdingsorganisatie (hierna: PLO) en de Palestijnse Autoriteit (hierna: PA). Ook al achten we noch PLO noch PA bevoegde autoriteiten, toch focussen we op de documenten die zij hebben uitgebracht om aan te tonen dat, zelfs wanneer zij als een bevoegde autoriteit gezien worden, dan nog hebben ze helemaal geen wetgeving opgesteld die de Palestijnse nationaliteit kan verlenen. We stellen onszelf steeds de vraag of er sprake is van een wetgeving die kan aantonen hoe de nationaliteit in praktijk kan verworven (of verloren) worden. Dit is een heel belangrijk element voor het oplossen van het vraagstuk omtrent de staatloosheid.

1.1 TURBULENTE GESCHIEDENIS EN DE CREATIE VAN HET STAATLOZENPROBLEEM

Palestina kende doorheen zijn geschiedenis verschillende autoriteiten, met verschillende

⁴⁵ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, §22.

⁴⁶ Ibid., §24.

⁴⁷ Dit hangt van Staat tot Staat af en hoeft niet noodzakelijk te gaan over een centraal staatsorgaan.

⁴⁸ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, p. 13- 14.

nationaliteitswetgevingen. Het is steeds moeilijk geweest om de specifieke nationaliteitswetgeving te duiden die op inwoners van de Palestijnse gebieden van toepassing is. Om aan te tonen hoe die wirwar aan wetgeving in praktijk voor velen tot staatloosheid heeft geleid, en om te duiden hoe de ingewikkelde legislatieve situatie in de Palestijnse gebieden is ontstaan, schetsen we kort de geschiedenis van de verschillende autoriteiten en wetgevingen in het gebied.

BRITS MANDAAT

Onder het Britse Mandaat (1922 – 1924), werd Palestina voor het eens een legale entiteit met wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht onder de *Britse High Commissioner*.⁴⁹ Het Palestijnse Burgerschapsovereenkomst van 1925 was het eerste document om een duidelijke definitie van de Palestijnse nationaliteit te geven. Artikel 1 stelde dat de voormalige Ottomanen die zich in het Palestijnse gebied bevonden, de Palestijnse nationaliteit kregen.

“Turkish subjects habitually resident in the time upon the 1st day of August, 1925 shall become Palestinian citizens.” (Article 1)

Het gaat hier niet om een loutere definitie van Palestijnse nationaliteit, maar ook een concrete invulling van hoe nationaliteit kan worden verworven in praktijk (een element dat in de huidige documenten niet aanwezig is). Artikels 3 t.e.m. 14 reguleren de verschillende manieren waarop de Palestijnse nationaliteit kon verworven worden: door geboorte, naturalisatie, huwelijk of toestemming.⁵⁰

Niettegenstaande deze positieve ontwikkeling in de creatie van een Palestijnse nationaliteit, bracht het Palestijnse Burgerschapsovereenkomst ook problemen met zich mee. Artikel 2 van het Palestijnse Burgerschapsovereenkomst reguleerde de nationaliteit van Palestijnse inwoners die zich in het buitenland bevonden. Deze moesten binnen de twee jaar na het in voege treden van het Palestijnse Burgerschapsovereenkomst opteren voor de Palestijnse nationaliteit volgens het recht beschreven onder artikel 2. In november 1925 besliste de Britse *High Commissioner for Palestine* dat het recht van die optie vroeger moest eindigen, namelijk op 5 augustus 1926. Vele Palestijnen verloren zo hun nationaliteit en werden staatloos. Ze hadden hun Turkse nationaliteit verloren door het verdrag van Lausanne, en anderzijds konden ze geen Palestijnse nationaliteit verkrijgen volgens het Palestijnse Burgerschapsovereenkomst. De problematiek van staatloosheid gerelateerd aan de Palestijnse gebieden kreeg hier zijn eerste grond.

⁴⁹ Asem Khalil, *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*, 2007, p. 21.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 22.

NA 1948

Na 1948 werden de Palestijnse gebieden opgedeeld in drie territoriale-politieke zones: Israël, de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook.

De Westelijke Jordaanoever, Palestijns gebied, werd door Jordanië geannexeerd. De Jordaanse Nationaliteitswet van 1954 reguleerde er de nationaliteit.⁵¹

Gaza (Palestijns gebied) viel onder Egyptische bevoegdheid. Egypte deed echter in tegenstelling tot Jordanië nooit pogingen om de Gazastrook te annexeren. Het weigerde om Egyptische nationaliteit aan inwoners van de Gazastrook toe te wijzen. De *Basic Law for the Gaza Strip* (1955) en de *Declaration of Constitutional Order for Gaza* (1962) maken geen vermelding van Palestijnen. *De jure* waren er dus geen amendementen aan de Palestijnse nationaliteitswetgeving (namelijk het Palestijnse Burgerschapsovereenkomst dat onder het Brits Mandaat van 1925 werd ingesteld).⁵² *De facto* daarentegen, waren Palestijnen in de Gazastrook staatloos met een Egyptisch reispaspoort.⁵³

In Israël ten slotte, gold de Israëlische nationaliteitswet van 1952.⁵⁴ De Israëlische nationaliteitswet, samen met de *Law of Return* (1950) ontnemt niet-Joodse Palestijnen die zich buiten Israël bevonden, het recht op terugkeer. Zo schendt Israël de internationale wetgeving die stelt dat burgers bij opvolging van de staatsmacht, het burgerschap van de opvolger moeten krijgen.⁵⁵ Palestijnse vluchtelingen die zich in Libanon, Syrië, Egypte en Noord-Afrika bevonden, werden zowel *de jure* als *de facto* staatloos.

NA 1967: ISRAËLISCHE BEZETTING

Na de zesdaagse oorlog van 1967 verkreeg Israël militaire controle over het grootste deel van de Palestijnse gebieden, met nu ook controle over de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever, Oost-Jeruzalem, de Golanhoogte en de Sinaiwoestijn. Hoe is de nationaliteitswetgeving sinds toen geëvolueerd? De Oslo-

⁵¹ Ibid., p. 24.

⁵² Mutaz M. Qafisheh, *The International Law Foundations of Palestinian Nationality: A Legal Examination of Palestinian Nationality Under the British Rule*, BRILL, 2008, p. 81.

⁵³ Asem Khalil, *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*, 2007, p. 25.

⁵⁴ BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, *Closing Protection Gaps | Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention*, 2nd. edition, 2015, p. 81.

⁵⁵ Asem Khalil, *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*, 2007, p. 26.

akkoorden tussen PLO en Israël plaatsen Gaza en bepaalde delen van de Westelijke Jordaanoever (A- en deels B-zones) onder de bevoegdheid van PA. Zoals we zullen aantonen, hebben noch PLO, noch PA tot op vandaag een nationaliteitswetgeving uitgegeven. Op heden bestaat er dus geen Palestijnse nationaliteitswetgeving.

1.2. PLO

In 1964 werd de PLO opgericht, als eerste vertegenwoordigend orgaan van het Palestijnse volk. Als we de PLO zouden beschouwen als competente autoriteit, dan kunnen we op twee plaatsen zoeken naar regulering rond nationaliteit: in de Oslo akkoorden tussen PLO en Israël en in de documenten van de *Palestinian National Council* (hierna: PNC), het wetgevend orgaan van de PLO.

Hoewel de Oslo akkoorden⁵⁶ gevolgen hadden voor de Palestijnse eenheid, werd er enkel maar gesproken van een 'quasi-burgerschap'.^{57,58} Daarnaast wordt er ook in de akkoorden verwezen naar paspoorten. Deze zijn echter allesbehalve gelinkt aan een nationaliteitwetgeving (cf. infra). In de Oslo-akkoorden is dus geen nationaliteitswetgeving te vinden.⁵⁹

Het wetgevende orgaan van de PLO, de PNC, bracht in 1977 het Palestijnse nationale verdrag uit. Daarin vinden we wel een definitie terug van de Palestijnse hoedanigheid:

*"The Palestinians are those Arab nationals who, until 1947, normally resided in Palestine regardless of whether they were evicted from it or have stayed there. Anyone born, after that date, of a Palestinian father - whether inside Palestine or outside it - is also a Palestinian."*⁶⁰

Toch wordt niet letterlijk van een Palestijnse nationaliteit gesproken, eerder van een Palestijnse hoedanigheid.

Er kan daarbij opgemerkt worden dat we in beide gevallen geen enkele uitwerking vinden over hoe een nationaliteit kan verkregen of afgenomen worden, wat de rechten zijn die ermee gepaard gaan, etc. Een definitie van nationaliteit zonder duidelijke wetgeving die eraan gekoppeld wordt, is natuurlijk onvoldoende voor onze doeleinden. Bij het nagaan of een persoon staatloos is, moet op grond van artikel 1 (1) van het Staatsloosheidsverdrag de persoon een negatief bewijs leveren, namelijk dat hij of zij geen wettelijke band

⁵⁶ Waar overigens Palestijnen met Israëliisch burgerschap werden uitgesloten.

⁵⁷ Asem Khalil, *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*, 2007, p. 34.

⁵⁸ Dit voor Palestijnen die onder de autoriteit en jurisdictie van de PA stonden.

⁵⁹ Asem Khalil, *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*, 2007, p. 34.

⁶⁰ *The Palestinian National Charter*, 1964, artikel 5.

heeft met een staat. Deze wettelijke status kan namelijk worden toegekend aan bepaalde groepen personen waarover staten jurisdictie menen te hebben op basis van hun nationaliteitslink (en niet louter op basis van hun verblijf in het land).⁶¹ Het is hier van belang dat de persoon de nationaliteit kan verkrijgen, oftewel automatisch (bv. geboorte) oftewel via het initiatief van de persoon zelf.⁶² Met andere woorden: de persoon in kwestie moet aan de hand van de wetgeving⁶³ kunnen achterhalen hoe hij deze nationaliteit kan verkrijgen (en verliezen). Kan hij dit niet, dan botsen we simpelweg op een “leeg” begrip. Uit wat we hierboven aanhaalden, kunnen we dus besluiten dat er (met betrekking tot de PLO) onvoldoende materiaal is om te spreken van een nationaliteitswetgeving en bijgevolg de persoon in kwestie op geen enkele manier via deze weg een Palestijnse nationaliteit kan verkrijgen.

1.3. PA

Bij gebrek aan regulering rond nationaliteit bij de PLO, richtten we ons op de legislatieve documenten van de tweede grote autoriteit (die misschien het dichtst bij een regering kan komen te staan): de PA. De PA werd in de Oslo-akkoorden tussen PLO en Israël opgericht met als doel de rol van regering op te nemen.⁶⁴ De autoriteit van PA als een regering is echter betwist, zoals eerder is aangetoond. Veronderstellen we dat de PA echter wel kan begrepen worden als een competente autoriteit in de regulering van nationaliteit, kunnen we ons afvragen of deze organisatie een nationaliteit op een voldoende wijze kon reguleren. Het antwoord lijkt opnieuw negatief te zijn. Op 25 januari 1996 waren er verkiezingen en werd de Palestijnse Wetgevende Raad gecreëerd als deel van de PA.⁶⁵ In 1997 creëerden ze de Palestijnse basiswet waarin o.a. de gouvernementele structuur van Palestina werd vastgelegd (scheiding van machten). In 2002 kwam de *Judicial Authority Act*.⁶⁶ In de Basiswet staat zelfs geen definitie van de Palestijnse nationaliteit. De PA heeft dus tot op vandaag nog geen nationaliteitswetgeving uitgegeven, ondanks pogingen sinds 1995.^{67,68}

⁶¹ Personen die op deze manier een wettelijke status werden toegekend, worden als “onderdaan” gevat zoals in de zin van het Staatlozenverdrag (1954).

⁶² United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, p. 12-16.

⁶³ “Wetgeving” in zijn ruime zin te verstaan.

⁶⁴ EU-Turn, ‘*Palestinian Legislative Council (PLC)*’

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, *Closing Protection Gaps | Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention*, 2nd. edition, 2015, p. 217.

⁶⁸ In 2011 deed de PA opnieuw een poging, die opnieuw faalde.

In de Oslo-akkoorden werden paspoorten voor Palestijnen vermeld. In praktijk zijn deze paspoorten echter een lege doos en duiden ze in geen geval op een nationaliteitsbewijs.⁶⁹ Naast het ontbreken van een nationaliteitswet waarin ze kunnen kaderen, zijn de paspoorten op nog twee manieren gelimiteerd; ten eerste worden deze paspoorten enkel uitgegeven aan inwoners van de A en B-gebieden in de Westelijke Jordaanoever, aangezien de PA enkel daar bevoegdheid heeft. De meerderheid van de Palestijnen (bv. Palestijnen die in Israël of Oost-Jeruzalem wonen, of vluchtelingen die buiten Palestina leven) heeft er dus geen toegang toe. De paspoorten zijn dus geen officiële documenten die het hele Palestijnse volk kunnen onderscheiden. Ten tweede worden de paspoorten niet opgevat als een bewijs van nationaliteit, maar worden zij louter beschouwd als een reisdocument.⁷⁰

1.4. RECHTSPRAAK: NOTTEBOHM ARREST?

Bovenstaande toont aan dat er geen argumenten aanwezig zijn voor een Palestijnse nationaliteitswet, noch voor enige andere regulering door een competente autoriteit of een duidelijke omschrijving van wie als onderdaan beschouwd kan worden. Op dit moment zijn er namelijk geen gezaghebbende bronnen die het verwerven of verliezen van de Palestijnse nationaliteit reguleren. Een nationaliteitswetgeving moet namelijk steeds duidelijk aantonen wie de nationaliteit kan verkrijgen, hoe die verkregen wordt, en hoe die verloren kan worden. Daarbij is het natuurlijk ook essentieel een effectieve minimale bescherming te garanderen. Dit is niet het geval, zoals in het volgende punt zal worden aangeduid.

Volledigheidshalve kijken we ook verder dan de grenzen van de 'wetgeving'. Een individu is een 'onderdaan' van een staat wanneer deze een 'link' heeft met die staat, maar wat de criteria en procedures zijn over het tot stand brengen van een 'band' is momenteel nog onbesproken in het internationaal recht.⁷¹

In het kader van het verlenen van burgerschap is er internationaal dus een lacune. De vraag kan rijzen of de rechtspraak in het Nottebohm arrest hierin tegemoet kan komen. Kan deze rechtspraak een hulp bieden voor de problematiek omtrent het verlenen van burgerschap? In dit arrest werd namelijk het beginsel van effectieve band besproken.⁷² Zo kan men volgens dit arrest stellen dat een persoon 'zijn land' datgene is waarmee hij een 'echte link' heeft. Een handig criterium voor burgerschap aangezien dit de mate van

⁶⁹ A. Khalil, *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*, CARIM research Report 2007/07.

⁷⁰ 'Can a Citizenship Law Address Palestinian Statelessness?' <<http://nakbafiles.org/2016/08/17/can-a-citizenship-law-address-palestinian-statelessness/>>.

⁷¹ I. Goris, J. Harrington Reddy en S. Kohn, "Statelessness: What It Is and Why It Matters", 2009, www.opensocietyfoundations.org/voices/statelessness-what-it-and-why-it-matters.

⁷² Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala); Second Phase, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955

iemands wil en verlangen aantoont om tot een land te behoren.⁷³ We mogen hier echter niet te naïef mee omgaan. Het toepassen van het beginsel van een echte en effectieve band voorziet een oplossing voor de problematiek omtrent de feitelijke (de facto) staatloosheid.⁷⁴ De definitie van staatloosheid in het Staatlozenverdrag van 1954 omvat personen die de jure staatloosheid zijn.⁷⁵ Het Nottebohm arrest brengt met andere woorden geen bijdrage aan het onderzoek of iemand al dan niet staatloos is in het kader van het Staatlozenverdrag omdat dit over de jure staatloosheid gaat en niet over de facto staatloosheid.

⁷³ Forced Migration Review, "No legal identity. Few rights. Hidden from society. Forgotten. Stateless", UK, Oxford, 2009, afl. 32, 6, www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf.

⁷⁴ I. Goris, J. Harrington Reddy en S. Kohn, "Statelessness: What It Is and Why It Matters", 2009, www.opensocietyfoundations.org/voices/statelessness-what-it-and-why-it-matters.

⁷⁵ UNHCR, Handbook on protection of stateless persons under the 1954 convention relating to the status of stateless persons, Geneva, 2014, 5, www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html.

2. “ONDERDAAN”

2.1. INLEIDING

Indien Palestina door de rechtbank al wordt beschouwd als een staat, wat volgens ons geenszins het geval kan zijn, dan is het nog maar de vraag of Palestina onderdanen heeft. ‘Onderdaan’⁷⁶ is één van de elementen die terugkomt in de definitie van staatloze, zoals gedefinieerd in het Staatlozenverdrag. Zoals reeds gesteld definieert het Staatlozenverdrag staatloze als volgt: “Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als ‘staatloze’ een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”⁷⁷.

Het Handboek van het UNHCR, de gezaghebbende interpretatie van het Staatlozenverdrag, gaat dieper in op het concept van onderdaan: “At a minimum the status of “national” will be associated with the right of entry, re-entry and residence in the State’s territory”⁷⁸. Volgens deze gezaghebbende interpretatie zouden er dus enkele minimumrechten zijn, die geassocieerd worden met het onderdaan zijn, namelijk het recht van de onderdanen om zich vrijelijk te verplaatsen op het grondgebied van de staat, alsook het recht om hun verblijfplaats daar vrij te kiezen en het recht om naar eigen land terug te keren (*hierna*: recht op vrije verplaatsing en vrije vestiging). Dit dient in principe geval per geval onderzocht te worden.⁷⁹ Het is ten eerste de vraag of Palestina deze minimumrechten kan garanderen. Schendingen van deze rechten werden al vastgesteld door het Internationaal Gerechtshof en verschillende internationale (mensenrechten)organisaties, die de (mensenrechten)situatie van de Palestijnen op de voet volgen.

Ten eerste kan Palestina deze **minimumrechten niet garanderen in de Gazastrook**. De Gazastrook grenst aan Israël, Egypte en de zee. Sinds de overname van de macht door Hamas in Gaza in 2007, heeft Israël hier een land-, zee- en luchtblokkade ingesteld.⁸⁰ Het is verboden voor Palestijnen om zich in of uit Gaza te begeven, met uitzondering van sommige categorieën van personen, zoals zakenmensen, medische patiënten en werknemers van internationale organisaties, die een vergunning hebben gekregen van de Israëlische

⁷⁶ ‘Onderdaan’ is de Nederlandse vertaling van het Engelse ‘national’.

⁷⁷ Artikel 1, 1. Staatlozenverdrag.

⁷⁸ UNHCR, *Handbook on protection of stateless persons under the 1954 convention relating to the status of stateless persons*, Geneva, UNHCR, 2014, 21-23.

⁷⁹ A. EDWARDS & L. VAN WAAS, *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 40-41

⁸⁰ OCHAOPT, *Occupied Palestinian Territory – Fragmented lives – Humanitarian overview 2016*, East -Jerusalem, OCHAOPT, 2017, 7.

autoriteiten. Het aantal personen dat dergelijke vergunning krijgt, wordt evenwel steeds kleiner.⁸¹ Deze vergunningsverplichting bestaat niet alleen om zich van de Gazastrook naar Israël te kunnen verplaatsen, maar eveneens om zich naar het andere deel van Palestina, de Westelijke Jordaanoever, te begeven. Overeenkomstig de Oslo-akkoorden, bestond sinds 1999 een 'veilige doorgang' van Gaza naar de Westelijke Jordaanoever. In 2000 werd deze doorgang evenwel gesloten en nadien heropend, maar met toepassing van strenge quota waardoor het personenverkeer sterk daalde (slechts 2,8 procent in vergelijking met 2000).⁸² Het recht op vrije verplaatsing en vestiging is ook beperkt in de Gazastrook zelf, door de bufferzones die werden gecreëerd door Israël ('Access Restricted Areas'). Zo wordt de eerste 300 meter vanaf het Israëlische veiligheidshekken gezien als een 'no-go' zone en tot 1000 meter als 'high-risk' zone, waar bijvoorbeeld landbouw en infrastructuurprojecten ontmoedigd worden.⁸³ Ook de toegang van Palestijnen tot de zee is op een soortgelijke manier beperkt, aangezien Israël hier eveneens een bufferzone heeft gecreëerd. Gaza bevindt zich eveneens aan de grens van Egypte, die enkel via de grensovergang Rafah te bereiken is. Sinds 2014 is deze grensovergang evenwel gesloten en nu is er enkel nog doorgang mogelijk van personen die over de juiste vergunning beschikken.⁸⁴ Momenteel zouden 1,9 miljoen Palestijnen geïsoleerd in de Gazastrook verblijven, zonder mogelijkheid om zich naar het buitenland of naar de andere stukken van Palestina te verplaatsen.⁸⁵

Daarnaast kan Palestina **deze minimumrechten eveneens niet garanderen in de Westelijke Jordaanoever**, inclusief Oost-Jeruzalem. Enerzijds bevindt zich hier de Israëlische muur, die Israël en de Westelijke Jordaanoever van elkaar scheidt en die de 'groene lijn' (internationaal aanvaarde grens tussen Israël en de Westelijke Jordaanoever) niet respecteert. Anderzijds bevinden zich Israëlische nederzettingen op Palestijnse grond. Reeds in 2004 gaf het Internationaal Gerechtshof een advies over de Israëlische muur, waarin ze aangeeft dat de Israëlische gesloten zone (tussen de muur en de groene lijn) het recht op vrije verplaatsing en vestiging van de Palestijnen en hun recht op werk, gezondheid, onderwijs en een toereikende levensstandaard schendt.⁸⁶ Ook de nederzettingen vormen belemmeringen op het recht van vrije verplaatsing en vrije vestiging. Zo wordt bijvoorbeeld in de H2-zone van Hebron het verkeer beperkt door

⁸¹ *Ibid.*

⁸² OHCHR, *Freedom of movement - Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem - Report of the Secretary-General to the United Nations Human Rights Council*, Geneva, OHCHR, 8-9.

⁸³ OCHAOPT, *Occupied Palestinian Territory – Fragmented lives – Humanitarian overview 2016*, East Jerusalem, OCHAOPT, 2017, 7.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ OCHAOPT, *Occupied Palestinian Territory – Fragmented lives – Humanitarian overview 2016*, East Jerusalem, OCHAOPT, 2017, 2.

⁸⁶ Advisory Opinion of the ICJ of 9 July 2004.

quota op te leggen, wat ernstige gevolgen heeft voor de toegang van Palestijnen tot bijvoorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg, waardoor Palestijnen ook noodgedwongen hun winkel moeten sluiten en duizenden Palestijnen moeten verhuizen.⁸⁷ Oost-Jeruzalem bevindt zich binnen de Westelijke-Jordaanoever, maar werd hiervan volledig geïsoleerd. Identiteitskaarten voor Palestijnen die in Oost-Jeruzalem wonen, worden uitgereikt door Israël. Israël heeft zich evenwel het recht voorbehouden deze te weigeren indien Oost-Jeruzalem niet meer 'centraal in het leven' van de houder van de kaart staat. Dit betekent dat Palestijnen niet meer voor langere tijd buiten Oost-Jeruzalem kunnen verblijven, bijvoorbeeld voor werkdoeleinden, omdat ze hun recht op verblijf in Oost-Jeruzalem dan dreigen te verliezen. Palestijnen die in de Westelijke Jordanoever wonen, dienen over speciale vergunningen te beschikken om Oost-Jeruzalem te kunnen betreden, en kunnen dit enkel via de checkpoints. Hier worden doorgedreven veiligheidscontroles uitgevoerd. Ook verschijnen er geregeld '*flying checkpoints*' op wegen binnen de Westelijke Jordanoever, die het recht op vrije verplaatsing en vestiging van Palestijnen tussen de belangrijkste Palestijnse steden in de Westelijke Jordanoever beperken.⁸⁸

Zoals hierboven reeds werd aangegeven, hebben deze schendingen ook verregaande gevolgen voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de Palestijnse bevolking.

Voorts kunnen we vermelden dat Palestina **geen juridische bescherming** kan garanderen in de bezette gebieden. Het rechtssysteem is zeer complex als gevolg van jarenlange buitenlandse overheersing, de voortdurende Israëlische militaire bezetting en de politieke en geografische scheidingslijn tussen de Westelijke Jordanoever en de Gazastrook.⁸⁹

De Palestijnse Autoriteit heeft, sinds de oprichting ervan, reeds binnenlandse justitiële instellingen opgericht om de beperkte strafrechtelijke en burgerlijke zaken onder haar jurisdictie te regelen. De belangrijkste instellingen van het Palestijnse justitieel systeem zijn *the Supreme Judicial Council*, de openbare aanklager, het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken, de politie en de rechtbanken.⁹⁰

Aldus heeft zich in Palestina een situatie van rechtspluralisme ontwikkeld. Naast de gewone gerechtelijke rechtbanken heeft het land verschillende andere rechtbanken.

⁸⁷ OHCHR, *Freedom of movement - Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem - Report of the Secretary-General to the United Nations Human Rights Council*, Geneva, OHCHR, 5.

⁸⁸ *Ibid.*, 6-7.

⁸⁹ UNDP, *Access to Justice in the occupied Palestinian territory - Mapping the Perceptions and Contributions of Non-State Actors*, April 2009, 11.

⁹⁰ *Ibid.*

The civil court system of het gerechtelijk systeem behandelt burgerlijke en strafzaken. Het heeft verschillende niveaus. *The Palestinian court of first level* bestaat uit *Conciliation* en rechtbanken van eerste aanleg. Daarnaast zijn er nog *the Palestinian courts of the second level* bestaande uit *Courts/Courts of Appeal* of rechtbanken van tweede aanleg met kamers met drie rechters die burgerlijke en strafzaken behandelen. In derde aanleg is er *the High Court* bestaand uit het Hof van Cassatie en het Hoger gerecht, *High Court of Justice*.⁹¹

Een ander systeem bestaat uit de religieuze rechtbanken. Het land heeft twee soorten religieuze rechtbanken. De moslimgemeenschap heeft sharia rechtbanken en de christelijke gemeenschap heeft kerkelijke rechtbanken. Deze instanties zijn bevoegd voor familiezaken zoals huwelijken, echtscheiding, alimentatie etc.⁹²

Een derde soort rechtbanken zijn de militaire rechtbanken. De militaire rechtbanken zijn bevoegd voor de misdaden tegen het personeel van de veiligheidstroepen en de politie. Deze rechtbanken passen nog steeds revolutionaire wetten toe. Volgens de Internationale Commissie van Juristen is het onduidelijk op basis van welke parameters deze rechtbanken de burgers berechten.⁹³

In de Gazastrook heeft de justitiële sector sinds juni 2007 radicale ontwikkelingen ondergaan. De *de facto* autoriteit in de Gazastrook heeft een parallel rechtstelsel opgezet. Er is weinig gepubliceerd materiaal over het rechtssysteem in Gaza, maar volgens sommige van de respondenten van een studie van *United Nations Development Programme* is het instellen van een parallel rechtstelsel in strijd met een reeks Palestijnse wetten.⁹⁴

Daarnaast is er nog een belangrijk rechtssysteem namelijk het Israëliisch rechtssysteem, *the Israeli judicial system*. Het dagelijks leven van de burgers in de bezette gebieden wordt beheerst door het Israëliische justitieel systeem. Op basis van het militair recht, dat van kracht is in de Westelijke Jordaanoever (met uitzondering van Oost-Jeruzalem), kan Israël Palestijnen opsluiten, hun land in beslag nemen en avondklokken bepalen. Indien er een avondklok wordt ingesteld mogen de burgers na een welbepaald uur hun huizen niet verlaten. Palestijnen hebben vergunningen, uitgegeven door het Israëliische leger, nodig voor

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid., p.12.

vele aspecten van het leven, zoals het bouwen van huizen, werken in Israël of Oost-Jeruzalem en voor reizen in de Westelijke Jordaanoever.⁹⁵

Wat de wetgeving betreft kunnen we vermelden dat de **Palestijnse wetgeving faalt om de burgers te beschermen onder andere op vlak van justitie, kinderrechten, vrouwenrechten, arbeidsrecht en het strafrecht.** De Israëlische militaire en burgerlijke wetgeving is niet in overeenstemming met de basis mensenrechtennormen. De Palestijnse Autoriteit is onbevoegd om de vervolging van Israëli's die verdacht worden van het plegen van misdaden tegen Palestijnen wettelijk te regelen.⁹⁶

Veel burgers hebben onvoldoende kennis over hun rechten. Ze weten niet over welke rechten ze beschikken en kunnen het daarom ook niet claimen.⁹⁷

Rechterlijke uitspraken worden vaak niet afgedwongen. Rechtshandhaving is in Palestina zeer zwak als gevolg van gebrek aan wilskracht en capaciteit bij de politie, het onvermogen van de Palestijnse politie om toegang te krijgen tot bepaalde gebieden in de Westelijke Jordaanoever als gevolg van beperkingen opgelegd door Israël, de terughoudendheid van PA-instellingen om uitspraken te doen tegen sociaal machtige individuen, gebrek aan bezorgdheid onder rechters over implementatie, en verschillende jurisdicties in de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem.⁹⁸

Zodoende stelt appellant dat Palestina geen 'onderdanen' heeft in de zin van het Staatlozenverdrag, gelet op voornoemde redenen.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid., p.7.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

CONCLUSIE

Appellant dient derhalve erkend te worden als staatloze, aangezien hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 Staatlozenverdrag:

- Ten eerste, **Palestina is tot op heden geen staat**, aangezien zij niet beschikt over een permanente bevolking, noch over een afgebakend grondgebied of een effectieve regering. Daarenboven heeft zij ook niet de capaciteit om internationale relaties aan te gaan, en werd zij niet universeel erkend als staat.
- Ten tweede, is er **geen Palestijnse nationaliteitswet van kracht**. Op dit moment zijn er namelijk geen gezaghebbende bronnen die het verwerven of verliezen van de Palestijnse nationaliteit reguleren. Een nationaliteitswetgeving moet steeds duidelijk aantonen wie de nationaliteit kan verkrijgen, hoe die verkregen wordt, en hoe die verloren kan worden.
- Ten derde, kan een Palestijn **niet gekwalificeerd worden als 'onderdaan'**. Er zijn enkele minimumrechten die geassocieerd worden met het onderdaan zijn, namelijk het recht van de onderdanen om zich vrijelijk te verplaatsen op het grondgebied van de Staat, alsook het recht om hun verblijfplaats daar vrij te kiezen en het recht om naar eigen land terug te keren. Zoals aangetoond kan Palestina deze rechten niet garanderen in de Gazastrook of in de Westelijke Jordaanoever, inclusief Oost-Jeruzalem. Niet enkel deze minimumrechten, maar ook de rechtshandhaving faalt en kan de Palestijnse burgers geen effectieve bescherming bieden. Zolang deze minimumrechten niet kunnen gegarandeerd worden aan individuele onderdanen, kunnen Palestijnen niet gezien worden als onderdaan van de Palestijnse staat. Het is evenwel belangrijk dit geval per geval meer in detail te gaan bekijken.