



Het NANSEN Profiel is een thematische tool die zich richt tot praktijkjuristen en advocaten die asielzoekers bijstaan. NANSEN analyseert hier een specifiek profiel van een persoon die nood heeft aan internationale bescherming en brengt actuele jurisprudentie en landeninformatie samen.

**Auteur: Marjan Claes**

Redactie: Valérie Klein & Julie Lejeune

## NANSEN PROFIEL 1-21

**De beschermingsnood van  
Palestijnen uit de Golfstaten**

# NANSEN – De beschermingsnood van Palestijnen uit de Golfstaten

## Inhoud

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>I. De situatie van Palestijnen in de Golfstaten</b> .....	<b>3</b>
I.1. Algemeen .....	3
I.2. Verenigde Arabische Emiraten .....	5
a) Verblijfsstatus .....	5
b) Uitzetting .....	8
c) Terugkeer .....	9
d) Sociaal-economische rechten .....	10
I.3. Saudi-Arabië.....	10
a) Verblijfsstatus .....	10
b) Terugkeer .....	12
c) Sociaal-economische rechten .....	13
d) Huidig negatief klimaat ten aanzien van Palestijnen.....	13
<b>II. Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag</b> .....	<b>16</b>
II.1. Toepassingsgebied ratione personae .....	16
a) Doel van het afzonderlijk statuut van Palestijnse vluchtelingen in het Vluchtelingenverdrag .....	16
b) Rechtspraak Hof van Justitie .....	18
c) Standpunt UNHCR.....	19
d) Rechtspraak Raad voor Vreemdelingenbetwistingen .....	20
II.2. Artikel 1 E van het Vluchtelingenverdrag.....	24
<b>III. Artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag</b> .....	<b>26</b>
III.1. Daadwerkelijke terugkeer als voorwaarde voor de erkenning als vluchteling .....	26
III. 2. Het recht op terugkeer voor staatlozen gekaderd binnen het Vluchtelingenverdrag	31
<b>IV. Conclusie</b> .....	<b>36</b>

## **Samenvatting**

Dit NANSEN profiel focust op de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de Belgische asielinstanties van Palestijnen met lang verblijf in de Golfstaten en de interpretatie van hun nood aan internationale bescherming conform artikel 1A en artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag. In een eerste luik wordt de concrete situatie van Palestijnen in de Golfstaten toegelicht, met een focus op de Verenigde Arabische Emiraten en Saudi-Arabië. In een tweede luik wordt het personeel toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag geduid aan de hand van het standpunt van UNHCR en relevante rechtspraak van het Hof van Justitie. Voor Palestijnen onder UNRWA-mandaat wordt vervolgens uitgelegd welke rol artikel 1E speelt voor een correcte toepassing van artikel 1D en het vermijden van een *protection gap*. In een derde luik wordt, voor staatloze Palestijnen die niet onder het toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag vallen, eerst de redenering van het CGVS dat staatloze Palestijnen waarvoor terugkeer naar het land van gewoonlijk verblijf hypothetisch is, niet onder de definitie van vluchteling van artikel 1A vallen, besproken. Vervolgens wordt de weigering van het recht op terugkeer aan de hand van internationaal recht, meer bepaald artikel 12(4) van het IVBPR, gekaderd binnen artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag.

## Inleiding

NANSEN stelt vast dat een aantal van de Palestijnen die in België een verzoek om internationale bescherming indienen, geboren zijn, opgegroeid zijn of lange tijd verbleven en gewerkt hebben in de Golfstaten. De beoordeling van hun nood aan internationale bescherming is complex omwille van verschillende redenen. Zo zijn er verschillende beschermingsregimes (artikel 1A en artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag) van toepassing naargelang het statuut van de Palestijn (het al dan niet Palestijns vluchteling zijn onder het mandaat van het *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (hierna: 'UNRWA'). Daarnaast bestaat er discussie over het toepassingsgebied van deze beschermingsregimes, met name voor wat betreft het personeel toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag en de definitie van vluchteling onder artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag gekoppeld aan de vraag of de daadwerkelijke mogelijkheid tot terugkeer naar het land van gewoonlijk verblijf een voorwaarde is voor de toepassing van de vluchtelingdefinitie. Verder dienen specifieke aspecten van staatloosheid in overweging genomen te worden bij de beoordeling van de gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag, hierbij moeten niet voor de hand liggende vervolgingsdaden, zoals de weigering van het recht op terugkeer, in overweging genomen worden. Ten slotte is een juiste inschatting van de situatie voor Palestijnen in de Golfstaten aan de hand van beschikbare COI een belangrijk element voor de beoordeling van de nood aan internationale bescherming.

In dit profiel verduidelijkt NANSEN deze punten aan de hand van vluchtelingen- en meer algemeen het internationaal recht zodat een correcte beoordeling van de beschermingsnood van Palestijnen die lang verbleven in de Golfstaten gemaakt kan worden. In een eerste luik wordt de concrete situatie van Palestijnen in de Golfstaten toegelicht, met een focus op de Verenigde Arabische Emiraten en Saudi-Arabië. In een tweede luik wordt het personeel toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag geduid aan de hand van het standpunt van UNHCR en relevante rechtspraak van het Hof van Justitie. Voor Palestijnen onder UNRWA-mandaat wordt vervolgens uitgelegd welke rol artikel 1E speelt voor een correcte toepassing van artikel 1D en het vermijden van een *protection gap*. In een derde luik wordt, voor staatloze Palestijnen die niet onder het toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag vallen, allereerst de redenering van het CGVS dat staatloze Palestijnen waarvoor terugkeer naar het land van gewoonlijk verblijf hypothetisch is, niet onder de definitie van vluchteling van artikel 1A vallen, besproken. Vervolgens wordt de weigering van het recht op terugkeer aan de hand van internationaal recht, meer bepaald artikel 12(4) van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: 'IVBPR'), gekaderd binnen artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag.

## I. De situatie van Palestijnen in de Golfstaten

### I.1. Algemeen

Er zijn geen precieze cijfers beschikbaar over het aantal Palestijnen die leven in de Golfstaten. Volgens een niet officiële telling zouden er ongeveer 900.000 Palestijnen in de Golfstaten leven.<sup>1</sup> De meeste onder hen leven in Saudi-Arabië, ongeveer 300.000 tot 400.000, en de Verenigde Arabische Emiraten (hierna: 'VAE'), ongeveer 300.000.<sup>2</sup> Volgens een rapport van

---

<sup>1</sup> F.P. ALBANESE en L. TAKKENBERG, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 253, (hierna: 'The Status of Palestinian Refugees in International Law')

<sup>2</sup> *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, 254.

Lifos, het Zweeds migratieagentschap, zijn er ongeveer 60.000 Palestijnen met Palestijnse reisdocumenten in de VAE. Het aantal Palestijnen met andere reisdocumenten, bijvoorbeeld Egyptisch, Libanees, Syrisch of Jordaanse, wordt geschat op ongeveer 250.000<sup>3</sup>. In dit profiel zal gefocust worden op de situatie van Palestijnen in Saudi-Arabië en in de VAE.

Er kunnen drie grote migratiebewegingen van Palestijnen naar de Golfstaten onderscheiden worden. Een eerste groep arriveerde begin de jaren '50 na de oorlog van 1948. Het betrof vooral alleenstaande mannen van de Westelijke Jordaanoever, Gaza, Syrië en Libanon. Na de oorlog in 1967 volgde de grootste groep en in 1975 zorgde de burgeroorlog in Libanon opnieuw voor migratie van Palestijnen naar het Arabische schiereiland.<sup>4</sup>

Ondanks het lang verblijf van Palestijnen in de Golfstaten, de belangrijke posities die zij hebben bekleed en hun financiële middelen, hebben zij geen recht op permanent verblijf. Integendeel hun verblijf is onzeker, en zij kunnen niet rekenen op bescherming. De aanvankelijke gunstige positie die Palestijnen bekleedden, werd door de tijd heen negatief beïnvloed omwille van veiligheids- en politieke overwegingen<sup>5</sup> met als historisch keerpunt de Iraakse invasie in Koeweit in 1990 en de eerste Golfoorlog in 1991 die de situatie van Palestijnen in de regio fundamenteel wijzigde<sup>6</sup> en resulteerde in de uitwijzing van 350.000 Palestijnen door Koeweit, als vergelding voor de openlijke steun van het Palestijnse leiderschap voor de invasie van het land door Irak. Ook Saudi-Arabië wees ongeveer 60.000 Palestijnen uit omwille van hun affiliatie met de *Palestinian Liberation Organisation* (PLO) of gewoon omdat ze Palestijn waren, terwijl de VAE het werkvisum van 500 Palestijnen stopzette en besloot er geen nieuwe meer uit te reiken.<sup>7</sup> In een rapport gepubliceerd door Lifos wordt eveneens aangegeven dat momenteel voornamelijk Saudi-Arabië en de VAE beperkingen invoeren voor het verblijf van staatloze Palestijnen.<sup>8</sup>

Ondanks hun lang verblijf in de Golfstaten, zijn Palestijnen er onderworpen aan de lokale immigratieregelgeving en worden zij behandeld zoals elke andere vreemdeling.<sup>9</sup> Zij hebben er een preciaire verblijfsstatus, afhankelijk van werk en een lokale sponsor.<sup>10</sup> In geval Palestijnen geen werk of lokale sponsor meer hebben, kunnen zij niet langer wettig verblijven in de Golfstaten. Zij riskeren dan detentie en uitwijzing.<sup>11</sup>

Verder maken Palestijnen geen aanspraak op de nationaliteit van de Golfstaat waarin zij verblijven op basis van resolutie 1547, van 9 maart 1959 uitgevaardigd door de Arabische

---

<sup>3</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 41, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>4</sup> E. ROULEAU, "The Palestinian diaspora of the Gulf", Middle East Research and Information Project, mei 1985, 13-15.

<sup>5</sup> The Status of Palestinian Refugees in International Law, 254.

<sup>6</sup> The Status of Palestinian Refugees in International Law, 256.

<sup>7</sup> The Status of Palestinian Refugees in International Law, 257.

<sup>8</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 44-45, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>9</sup> The Status of Palestinian Refugees in International Law, 258.

<sup>10</sup> L. TAKKENBERG, *The status of Palestinian Refugees in International Law*, Clarendon Press Oxford, 1998, 162.

<sup>11</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

Liga die Arabische staten aanspoort geen nationaliteit toe te kennen aan Palestijnen<sup>12</sup>, zoegezegd om hun Palestijnse identiteit te vrijwaren.<sup>13</sup>

## I.2. Verenigde Arabische Emiraten

### a) Verblijfsstatus

Net zoals andere vreemdelingen, is het verblijfsrecht van Palestijnen in de VAE afhankelijk van werk en het hebben van een lokale sponsor. Het verblijfsrecht is van tijdelijke aard, Palestijnen hebben geen recht op een permanent verblijfsrecht.

***“Residence permits in the United Arab Emirates (UAE) are issued through “employment or family sponsorship” on a temporary basis. UAE permits issued via employment sponsorship are issued to individuals who have been sponsored by a local company for employment purposes. Such individuals can reside and work in the UAE for a specified period of time, and, through family sponsorship, can sponsor members of their family to obtain residence permits. However, persons who acquire residence permits via family sponsorship are only able to reside in the country and are not permitted to work.***

*Persons who have a valid UAE residence permit and are residing in the country with their parents who are also holders of valid UAE residence permits, may, upon reaching the age of 18 years, obtain a residence permit on the following conditions:*

*- If the applicant obtains employment in the UAE, whereby the employer would obtain for the applicant, a work/residence permit*

*- If the applicant is a student studying abroad and has presented a certificate to that effect [which has been] authenticated by [a] UAE Embassy, ... the parents as sponsors would be able to obtain a residence permit for their son/daughter.*

*- If the applicant is a student studying in any UAE University in the United Arab Emirates, ... the parents as sponsors would be able to obtain a residence permit for their son/daughter”<sup>14</sup>*

De sponsor is een burger van de VAE die garant staat voor de Palestijn en waarvan hij afhankelijk is voor verschillende zaken, zoals het openen van een bankrekening:

***“In order to enter the country, Palestinians must make the arrangements in advance, including getting a work visa. Moreover, they need a 'kafeel,' a national of the country they want to go to, to guarantee officially their behaviour. The 'kafeel' makes sure the people under their supervision work, pay their taxes, don't run away, etc. Usually***

---

<sup>12</sup> The Status of Palestinian Refugees in International Law, 258.

<sup>13</sup> The Allgemeiner, *The Anti-Palestinian Arab Nations*, 24 februari 2012, beschikbaar op <https://www.algemeiner.com/2012/02/24/the-anti-palestinian-arab-nations/>

<sup>14</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *The rights and privileges accorded to the holder of a United Arab Emirates residence permit, including whether a residence permit holder has the right to re-entry, and to reside and earn a living in the country*, 3 maart 2004, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1048515.html>

*the 'kafeel' is the head of the company or the employer of the Palestinians, but it could potentially be someone else.”<sup>15</sup>*

*„All foreign nationals, whether visitors or residents, require a sponsor in the UAE. A sponsor is a UAE entity - individual or institution - who vouches for the foreigner and will carry out many vital functions on his or her behalf. **This could include applying for a visit or residency visa, opening a bank account and so on.**”<sup>16</sup>*

Volgens Human Rights Watch plaatst de vereiste van sponsorschap arbeidsmigranten in een afhankelijke positie:

*“According to Human Rights Watch's submission for the January 2018 Universal Periodic Review of the UAE, “[t]he kafala (visa-sponsorship) system, with some reforms, continues to tie migrant workers to their employers. Those who leave [their employers] can be punished for 'absconding' and fined, imprisoned, and deported.”<sup>17</sup>*

Het toegekende verblijfsrecht is twee tot drie jaar geldig, waarna het vernieuwd kan worden op voorwaarde dat werk verzekerd is.

*“The General Directorate of Naturalization and Residence is entitled to issue to foreigners a **residence permit valid for a period not exceeding three years, renewable upon expiry, and shall be so entered into the passport of travel document of the foreigner along with a residence card indicating the same.** (...)”<sup>18</sup>*

Wanneer de persoon niet langer werkt, wordt zijn verblijfsrecht en dit van zijn familie beëindigd.

*“A residence permit of an employed individual (acquired via employment sponsorship) and those of his or her family members (acquired via family sponsorship) are cancelled when the individual’s employment in the country comes to an end”<sup>19</sup>*

Na de beëindiging van een arbeidsovereenkomst kunnen migranten drie maanden in de VAE verblijven ten einde nieuw werk te vinden.

*“Residency is granted migrants with employment, and subsequently a sponsor. In addition, all migrants must obtain security clearance prior to entry to the Federation. Resident permits are normally valid for two to three years. **Migrants can remain in the Federation for an additional three months subsequent to the termination of***

---

<sup>15</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

<sup>16</sup> ACCORD, *Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen*, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>

<sup>17</sup> HRW, *Submission for the Universal Periodic Review of the United Arab Emirates*, 29 juni 2017, beschikbaar op <https://www.hrw.org/news/2017/06/29/submission-universal-periodic-review-united-arab-emirates>

<sup>18</sup> ACCORD, *Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen*, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>

<sup>19</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *The rights and privileges accorded to the holder of a United Arab Emirates residence permit, including whether a residence permit holder has the right to re-entry, and to reside and earn a living in the country*, 3 maart 2004, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1048515.html>

***a work contract, during which he/she can seek employment. Resident migrants can also change sponsor during their stay in the country, after approval from the previous/current sponsor/employer. In such a case, the migrant is granted a “no objection certificate”, which is submitted to the new sponsor/employer. Migrants can also sponsor family members, provided they have economic means to support them, a minimum wage of 3000 AED. Even women working in the federation can sponsor family members.”***<sup>20</sup>

Volgens een diplomatieke bron in de VAE geconsulteerd door Landinfo, het COI-centrum van de Noorse asielinstanties, is het een wijdverspreide perceptie dat het verlenen van een verblijfsvergunning aan Palestijnen te allen tijde afhankelijk is van de politieke context. Dit heeft in het verleden tot gevolg gehad dat Palestijnen omwille van politieke redenen collectief werden uitgewezen, bijvoorbeeld door Koeweit in 1991. In andere gevallen is hun een verblijfsvergunning geweigerd, zelfs wanneer ze aan de wettelijk voorgeschreven voorwaarden voldeden. Landinfo schrijft dat, volgens een geloofwaardige bron, zelfs wanneer een Palestijn voldoet aan de verblijfsvoorwaarden, hem de toegang tot de VAE geweigerd kan worden door de veiligheidsdiensten die de immigratieautoriteiten kunnen *overrulen*. De veiligheidsdiensten moeten hiervoor geen reden opgeven. Volgens een andere bron, is men verplicht de VAE te verlaten wanneer men een misdaad heeft begaan, en wordt men in dat geval levenslang verbannen.<sup>21</sup>

Lifos schrijft op zijn beurt dat de situatie voor Palestijnen in de VAE moeilijker is geworden. Palestijnen zijn vaak hoogopgeleid en hebben een lang verblijf in de VAE, in sommige gevallen tot 40-50 jaar, maar ze hebben geen speciale rechten en hun lang verblijf neemt het risico op uitwijzing niet weg.<sup>22</sup> Bovendien zouden Palestijnen die een nieuwe verblijfsaanvraag indienen of die korter blijven in de VAE, meer moeilijkheden ondervinden om een verblijfsvergunning te krijgen.<sup>23</sup> Lifos stelt dat Palestijnen waarschijnlijk uitwijzing riskeren wanneer hun verblijfsvergunning afloopt.<sup>24</sup>

Palestijnen maken geen aanspraak op de nationaliteit, er zijn geen gevallen bekend van staatloze personen die de nationaliteit van de VAE verkregen:

*“The government has a naturalization process, and individuals may apply for citizenship. [...] A foreign woman may receive citizenship after 10 years of marriage to a citizen. [...] There were no reports, however, of stateless persons receiving Emirati citizenship.”*<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 9, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>21</sup> Landinfo, *Kuwait, FAE og Qatar: Statsløse palestineres muligheter for innreise*, 23 januari 2015, 3, beschikbaar op <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/04/Respons-Kuwait-Qatar-FAE-Statsl%C3%B8se-palestineres-muligheter-for-innreise-23012015.pdf>

<sup>22</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 9, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>23</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 41, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>24</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 9, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>25</sup> ACCORD, *Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen*, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>



## b) Uitzijzing

Een vreemdeling in onwettig verblijf die niet tijdig het grondgebied van de VAE verlaat is een boete verschuldigd en riskeert een gevangenisstraf:

*“Any foreigner whose entry visa or residence permit was cancelled or whose residence expired by the date of expiry of his entry visa, permit or residence permit and fails to renew the same, if allowed and permitted by law during a grace period not exceeding thirty days from the date of such expiry or fails to depart the country through the said grace period, **shall be subject for the payment of penalty** in the amount of U.A.E. Dhs. (100) [C\$35] one hundred against **each day of illegal residence in country effective from the date of expiry of the said grace period.** [...]*

*In the event such **defaulter shall be subject to imprisonment** for a period not exceeding three months or the payment of penalty not exceeding in total the sum of U.A.E. Dhs. four thousands [sic] [C\$1,380] and the court may order its deportation.”<sup>26</sup>*

In de praktijk zijn er effectief gevallen bekend van Palestijnen die uitgewezen werden:

*“Regarding Gulf countries including the UAE, the BADIL legal researcher stated that*

***if their residency permit has expired and hasn't been renewed, then Palestinian refugees risk detention by the local authorities, and potentially deportation. We have been contacted both by Palestinian refugees who had been detained, and who have been deported.***

*The same source further explained that if the "kafeel" [sponsor] "for any reason stops guaranteeing you, then the country usually expels you".<sup>27</sup>*

Op basis van een bron binnen de VAE schrijft Lifos dat Palestijnen met Egyptische reisdocumenten die hun baan verliezen in de VAE een risico lopen om in limbo te belanden. Lifos stelt dat zij niet naar een ander land kunnen worden uitgewezen maar dat ze omwille van hun onwettig verblijf in de VAE, elke dag meer boete verschuldigd zijn. Zelfs Palestijnen die niet kunnen terugkeren naar hun 'thuisland' lopen het risico om uitgewezen te worden, het gaat dan om Palestijnen die afkomstig zijn van Gaza met Egyptische reisdocumenten. In het rapport van Lifos wordt het voorbeeld van een Palestijnse man gegeven die bijna 55 jaar in de VAE woonde, voorheen werkzaam was in het leger van de VAE, die schulden kreeg en daarom twee tot drie jaar opgesloten werd in de gevangenis. Na het uitzitten van zijn straf in 2002 kreeg hij de keuze om naar Irak of Somalië te worden uitgewezen. Omwille van de toenmalige situatie in Irak, 'koos' hij Somalië, waar hij tot zijn dood in 2017 woonde, ondanks het feit dat hij kinderen had die in de VAE woonden.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> ACCORD, Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>

<sup>27</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

<sup>28</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 41, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

In het verleden vond er reeds collectieve uitwijzing van Palestijnen plaats door de VAE omwille van politieke redenen:

***“In 2009, hundreds of Palestinians were deported from the UAE (Jamal 2017, 124; Haaretz 4 Sept. 2009; Human Rights Watch 19 July 2010) and in 2010 a number of Palestinians were also expelled (Jamal 2017, 124). Human Rights Watch states that the Arab Charter for Human Rights, which has been ratified by the UAE, “obliges governments to deport foreigners only in accordance with the law and to give deportees the opportunity to appeal their deportation order. It prohibits any form of collective expulsion” (Human Rights Watch 19 July 2010). According to Jamal, Palestinians expelled in 2009 and 2010 “simply received notices from immigration authorities that they must leave the country with their families. Authorities provided no explanations or opportunities for appeal”.<sup>29</sup>***

### c) Terugkeer

Terugkeer naar de VAE is niet toegestaan, tenzij aan de wettelijk voorgeschreven voorwaarden is voldaan:

***“Without prejudice to the provisions of article 21 of this law deportation of any foreigner from country shall be made by the General Directorate of Naturalization and Residence if such foreigner is not holding residence permit or its permit have expired or been cancelled. Reentry into U.A.E. shall not be allowed unless and only the necessary conditions and procedures of reentry are satisfied according to the provisions of this law.”<sup>30</sup>***

Een vreemdeling met geldig verblijf kan uitgewezen worden in volgende gevallen:

***“A foreigner may be deported, even if he is a holder of a residence permit, if his deportation is part of a court judgment, or if he has no evident means to earn a living, or if it is considered by the security authorities as required by public policy, security, or morals. The deportation order, which is issued by the Ministry of Interior, may include members of the foreigner's family who are supported by him.”<sup>31</sup>***

Lifos schrijft dat Palestijnen, net als andere vreemdelingen die meer dan zes opeenvolgende maanden in het buitenland hebben verbleven, niet kunnen terugkeren naar de VAE. In principe zou terugkeer mogelijk zijn wanneer de persoon in kwestie nieuw werk en een sponsor vindt of wanneer de originele sponsor hierom verzoekt en wanneer de veiligheidsdienst terugkeer toestaat. Volgens Lifos zijn er aanwijzingen dat het vandaag voor Palestijnen moeilijk zal zijn om een dergelijke veiligheidsmachtiging te verkrijgen. Lifos verwijst naar het voorbeeld van een Palestijnse advocaat die langer dan zes maanden buiten de VAE verbleef, en die niet mocht terugkeren, ondanks het feit dat zijn sponsor hierom had verzocht. De autoriteiten

---

<sup>29</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

<sup>30</sup> ACCORD, Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>

<sup>31</sup> ACCORD, Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>

wezen zijn verzoek tot terugkeer af, zonder enige reden op te geven en zonder enige beslissing af te leveren.<sup>32</sup>

#### d) Sociaal-economische rechten

Palestijnen zijn uitgesloten van publieke voorzieningen in VAE.

*"Public schools are reserved for the children of UAE nationals, GCC nationals, and holders of decrees issued by the President or the Vice-President of the UAE. Any child can enroll in a private school. Private schools expenses can range from AED [United Arab Emirates dirham] 5000.00 to over AED 70,000.00 per year. Related expenses such [as] bus fares, books, school uniforms, etc. may be charged separately." (General Directorate of Residency and Foreigners Affairs of Dubai, ohne Datum (c))*

*The BADIL legal researcher indicated that, in Gulf countries such as the UAE, "Palestinians with work visas do not have access to public services; they must use private healthcare and education services". According to Jamal, the "UAE allows two children of expatriate public-sector employees to attend public schools free of charge," which has been beneficial to some Palestinians."<sup>33</sup>*

### I.3. Saudi-Arabië

#### a) Verblijfsstatus

Palestijnen zijn aan dezelfde regelgeving onderworpen als andere vreemdelingen in Saudi-Arabië.<sup>34</sup> Net zoals in de andere Golfstaten is het verblijfsrecht van Palestijnen in Saudi-Arabië gebonden aan werk en het hebben van een lokale sponsor.<sup>35</sup>

Een vreemdeling die zich in Saudi-Arabië wil vestigen, moet een baan hebben geregeld voordat hij het land binnenkomt. Als een persoon werk vindt, wordt de vacature verzonden door de toekomstige werkgever die in de meeste gevallen eveneens de sponsor is. Vervolgens kan een inreisvisum aangevraagd worden. Het werkaanbod en een medisch attest van het thuisland moeten bij de aanvraag worden gevoegd. Bij binnenkomst heeft de vreemdeling 90 dagen (drie maanden) om het aanvraagproces voor een verblijfsvergunning (iqama) te voltooien. Het toelatingsproces kan worden verlengd tot 180 dagen (zes maanden) in geval de werkgever de werkprestaties wil evalueren. De verleende verblijfsvergunning is vijf jaar geldig. Voordien was de geldigheidsduur twee jaar. De verblijfsvergunning moet echter

---

<sup>32</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 41-42, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>33</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

<sup>34</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and Saudi Arabia: Residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; requirements and procedures to renew residence status, including whether stateless Palestinians whose permits have expired face deportation and detention (2015-November 2017)*, 14 November 2017, ZZZ106013.E, available at: <https://www.refworld.org/docid/5afadfd94.html>

<sup>35</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

jaarlijks verlengd worden. Het is de sponsor die de procedure voor het bekomen van een verblijfsvergunning en de verlenging ervan afhandelt.<sup>36</sup>

Het sponsorsysteem maakt vreemdelingen afhankelijk van de *goodwill* van een sponsor en brengt misbruiken met zich mee:

*“The kafala (sponsorship) system ties migrant workers’ residency permits to ‘sponsoring’ employers, whose written consent is required for workers to change jobs or leave the country. **Employers often abuse this power in violation of Saudi law to confiscate passports, withhold wages, and force migrants to work against their will or on exploitative terms.** Female migrants working as domestic workers often face sexual and violent abuse.”<sup>37</sup>*

Door de nationalisatie van de arbeidsmarkt of de zogenaamde ‘Saudiëse campagne’ waarbij de overheid buitenlandse arbeid probeert te vervangen door binnenlandse<sup>38</sup> wordt het steeds moeilijker om werk en de eraan gekoppelde verblijfsvergunning te krijgen. Dit heeft ook gevolgen voor Palestijnen. Lifos stelt dat volgens haar bronnen in Saudi-Arabië het voor Palestijnen erg moeilijk is geworden om een visum te krijgen. Daarnaast hebben Palestijnen geen toegang meer tot kosteloos onderwijs voor hun kinderen en zijn de mogelijkheden om aan de universiteit te studeren beperkt. Door de onzekere situatie zouden meer Palestijnen het land verlaten.<sup>39</sup>

Het Instituut voor Staatloosheid en Insluiting benadrukt dat de verblijfsstatus van Palestijnen in Saudi-Arabië volatiel is en dat zij permanent een risico op uitwijzing lopen:

*“Palestinians in Saudi Arabia, who are estimated to number about 287,000, and have often lived there for decades – many since the 1950s - mostly have only residence status and are excluded from naturalisation procedures. **This means that their stay and status in the country relies on ensuring they have sponsorship. They constantly have no security, their status is very volatile, and they are ineligible to benefit from public services.** With the current volatile nature of the cost of sponsorship in the country, they are always at risk of being deported. In addition, UNRWA is has no presence in Saudi Arabia and so does not formally recognise or assist them. Therefore in practise they are **not entitled to the basic protections** that citizens or refugees are granted.”<sup>40</sup>*

Sarah Aziza, een Palestijns-Amerikaanse schrijfster en activiste schrijft in de *Middle East Eye* over haar vader die Saudi-Arabië wil verlaten omdat hij na een verblijf van bijna 50 jaar nog

---

<sup>36</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 21-22, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>37</sup> ACCORD, Anfragebeantwortung zu den Vereinigten Arabischen Emiraten: 1.) Aufenthaltsstatus und Rückkehrmöglichkeiten; 2.) Allgemeine Lage von PalästinenserInnen, 25 juli 2018, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/1442875.html>

<sup>38</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 18, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>39</sup> LIFOS, Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten, mei 2018, 27, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

<sup>40</sup> Institute on Statelessness and Inclusion, the Global Campaign for Equal Nationality Rights and the European Saudi Organization for Human Rights, Joint Submission to the Human Rights Council at the 31st Session of the Universal Periodic Review, 29 March 2018, par. 20, [http://www.institutesi.org/UPR31\\_SaudiArabia.pdf](http://www.institutesi.org/UPR31_SaudiArabia.pdf)

steeds als een 'tijdelijke inwoner' wordt beschouwd die niet in aanmerking komt voor openbare voorzieningen en overgeleverd is aan de genade van Saudische sponsors:

*"My father, Ziyad, arrived in Saudi Arabia at age seven, after the tumult of the Six Day War [1967] pushed his family out of their refugee camp in the Gaza Strip. [...] After nearly 50 years, my father is giving up on Saudi Arabia.*

*'I'm tired,' he tells me, often, these days. **After decades in the kingdom, he's still a 'temporary resident,' ineligible for public services and at the mercy of Saudi sponsors. He's tired of the effort and expense required to maintain his six- to 12-month permit (iqama), the closest thing to permanency a non-Saudi can hope for in this country.***

*[...] Perhaps this exclusion is especially painful for people like my father, who, as a Palestinian, grew up stateless. Even so, my father's story is less tragic than many. The system of Saudi sponsorship renders immense power to the sponsor, and has been used by some to wield abusive power over migrant labourers. Even in the most benign cases, these policies are still a cold reminder that this is a country that belongs first and foremost to its nationals."<sup>41</sup>*

## b) Terugkeer

Een uitreis- en binnenkomst visum is noodzakelijk om legaal uit en terug te reizen naar Saudi-Arabië. Dergelijke visa worden afgegeven op vraag van de sponsor. Op dat vlak is een vreemdeling dus eveneens afhankelijk van een sponsor. Zelfs als de reisvergunning vóór het vertrek is afgegeven, kan de sponsor of de autoriteiten deze intrekken nadat de werknemer het land heeft verlaten.<sup>42</sup>

Een persoon kan niet terugkeren naar Saudi-Arabië als hij of zij geen sponsor heeft, het feit dat de persoon zijn leven lang in het land heeft verbleven is daarvoor irrelevant.<sup>43</sup>

Een vertegenwoordiger van een VN-organisatie gecontacteerd door Lifos in Riyadh benadrukt dat het voor Palestijnen bijna onmogelijk geworden is om terug te keren naar Saudi-Arabië nadat ze zes maanden in het buitenland hebben verbleven. Zelfs wanneer de persoon een nieuwe sponsor krijgt zal terugkeer niet mogelijk zijn. Het feit dat een Palestijn bijvoorbeeld de laatste 30 jaar in Saudi-Arabië heeft verbleven, verandert hier niets aan. Deze informatie wordt bevestigd door een persoon werkzaam in een advocatenkantoor in Riyadh die erop wijst dat Palestijnen en Syriërs moeilijk een visum verkrijgen. Hij spreekt van een omzendbrief waarmee beperkingen zijn ingevoerd voor bepaalde nationaliteiten, er zouden met name geen 'nieuwe' Palestijnen en Syriërs het land mogen binnenkomen. Palestijnen die het land hebben verlaten en een nieuwe visumaanvraag indienen, zouden beschouwd worden als nieuwe gevallen.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Middle East Eye, A Palestinian refugee in Saudi Arabia: 50 years of lost dreams, 1 maart 2016, beschikbaar op <https://www.middleeasteye.net/opinion/palestinian-refugee-saudi-arabia-50-years-lost-dreams>

<sup>42</sup> LIFOS, *Palestinier i Mellanöstern uppehållsrätt och dokument*, 31 oktober 2018, 112, beschikbaar op [https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226\\_1542273307\\_18110560.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226_1542273307_18110560.pdf)

<sup>43</sup> LIFOS, *Palestinier i Mellanöstern uppehållsrätt och dokument*, 31 oktober 2018, 113, beschikbaar op [https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226\\_1542273307\\_18110560.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226_1542273307_18110560.pdf)

<sup>44</sup> LIFOS, *Sponsorsystemet (kafala) i Saudiarabien, Qatar och Förenade Arabemiraten*, mei 2018, 27-28, beschikbaar op <https://lifos.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/2018-05-24-lifosrapport-sponsorsystemet-kafala-i-saudiarabien-qatar-och-forenade-arabemiraten.html>

Lifos stelt dat volgens nieuwe informatie van september 2018 Saudi-Arabië zal stoppen met het verlenen van inreisvisa aan Palestijnen die reisdocumenten hebben die zijn uitgegeven door andere landen, bijvoorbeeld Libanon, Irak, Egypte en Syrië. Dit zou ook moeten gelden voor Palestijnen met Jordaanse T-paspoorten. Dit werd niet officieel aangekondigd, maar de informatie verscheen in verschillende media en zou officieel zijn doorgegeven aan toeristenbureaus die visumaanvragen voor bedevaarten regelen.<sup>45</sup>

#### c) Sociaal-economische rechten

Ondanks hun jarenlang verblijf in Saudi-Arabië, waar verschillende Palestijnen ondertussen geboren en getogen zijn, worden Palestijnen niet gelijkwaardig behandeld ten aanzien van de burgers van het land. Zij worden nog steeds beschouwd als 'vreemdeling' waardoor zij geen recht hebben op publieke diensten zoals gezondheidszorg of onderwijs, zij geen onroerend goed kunnen bezitten en niet alle beroepen kunnen uitoefenen.

*"Access to services such as health and education depends on provisions contained in the work contract; [translation] "in certain cases, these can even include access to government services." Naturalization or access to social privileges guaranteed to citizens cannot be acquired through birth in Saudi territory and access to social benefits (public education, scholarships, government jobs, some professions, access to property, etc.) are restricted for all foreigners, regardless of their place of birth."<sup>46</sup>*

Lifos schrijft dat toegang tot uitkeringen zoals door de overheid gesubsidieerde gezondheidszorg en onderwijs voornamelijk van toepassing is op Saudische burgers, hoewel de verblijfsvergunning (iqama) hen recht geeft op bepaalde uitkeringen. Net als andere buitenlanders moeten Palestijnen betalen voor de opleiding van hun kinderen en hebben ze beperkte mogelijkheden om te studeren aan de universiteit. Dit geldt echter niet voor Palestijnen van Syrië die toegang hebben tot onderwijs. Palestijnen en andere buitenlanders zijn ook uitgesloten van het bekleden van overheidsfuncties, van het uitoefenen van bepaalde beroepen, het bezitten van onroerend goed, enzovoort.<sup>47</sup>

#### d) Huidig negatief klimaat ten aanzien van Palestijnen

Verschillende bronnen berichten over politiek gemotiveerde arrestaties en intimidatie van Palestijnen in Saudi-Arabië<sup>48</sup>

*"A report in the Gulf-based Al-Khaleej Online news site disclosed that **the Saudi authorities have in recent weeks arrested and terrorized Palestinians living in the kingdom while the Palestinian embassy in Riyadh has chosen not to intervene.***

*The report said that **more than 30 Palestinians, including students, academics and businessmen, have been secretly rounded up** by Saudi security forces. The Saudis, the report added, have also **threatened to ban dozens of Palestinians from leaving***

---

<sup>45</sup> LIFOS, *Palestinier i Mellanöstern uppehållsrätt och dokument*, 31 oktober 2018, 113, beschikbaar op [https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226\\_1542273307\\_18110560.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226_1542273307_18110560.pdf)

<sup>46</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and Saudi Arabia: Residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; requirements and procedures to renew residence status, including whether stateless Palestinians whose permits have expired face deportation and detention (2015-November 2017)*, 14 November 2017, ZZZ106013.E, available at: <https://www.refworld.org/docid/5afadfd94.html>

<sup>47</sup> LIFOS, *Palestinier i Mellanöstern uppehållsrätt och dokument*, 31 oktober 2018, 109, beschikbaar op [https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226\\_1542273307\\_18110560.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1450793/1226_1542273307_18110560.pdf)

<sup>48</sup> The Status of Palestinian Refugees in International Law, 260.

the kingdom, while **many others have been dismissed from their jobs and are facing deportation.**

Palestinian sources said that the **crackdown** on Palestinians in Saudi Arabia began nine months ago, but has intensified in recent weeks.

Saeed bin Nasser al-Ghamdi, a Saudi academic and opposition figure, revealed that the Saudi authorities have also **frozen the bank accounts and confiscated property belonging to Palestinians in the kingdom.** He claimed that **the Palestinians were accused of "sympathizing with the Palestinian resistance, supporting Hamas and displaying interest in Jerusalem and the Gaza Strip."** (...)

The Paris institute expressed deep concern that the Palestinian detainees were being **subjected to widespread abuses, including extended periods of incarceration without charge, trial or legal assistance,** and called on the Saudi authorities immediately to release all Palestinians, end their travel ban and the confiscation of their properties, and to compensate them for physical and psychological harm.<sup>49</sup>

Euro-Mediterranean Human Rights Monitor bevestigt de arrestatie en verdwijning van Palestijnen in Saudi-Arabië:

*"The Geneva-based group said in a statement that it could not give an exact number of the Palestinian detainees, but it has names of about 60 people, while estimates within the Palestinian community in Saudi Arabia says that the number far exceeds this.*

*The Euro-Med Monitor added that it was able to document testimonies from eleven Palestinian families whose children have been **arrested or forcibly disappeared** in the last few months during their stay or visit to Saudi Arabia, including students, residents, academics and businessmen. In fact, those people were **isolated from the outside world without any specific indictments against them. They were not brought before the public prosecution, nor allowed to communicate with their relatives, or communicate with their lawyers.***

*"The campaign in Saudi Arabia of arresting Palestinians is but one in a long series of human rights violations in the country", said Selin Yasar, Euro-Med's communication and media officer. (...)The Euro-Med Monitor affirmed that the **Saudi authorities' practices against Palestinian detainees are raising question marks about the conditions of their human rights.**"<sup>50</sup>*

Deze arrestaties vinden plaats om politieke redenen:

*"AOHR UK draws attention to the political nature of the arrests. Following information provided by the families of the detainees, investigations demonstrate that Palestinian and Jordanian detainees are being questioned mostly about their personal lifestyle, their opinion on the Palestinian cause, and any affiliation to political parties and*

---

<sup>49</sup> Abu Toameh, K., *The persecution of Palestinians no one mentions*, The Gatestone Institute, *International Policy Council*, 23 april 2019, beschikbaar op <https://www.gatestoneinstitute.org/14098/palestinians-persecution-saudi-arabia>

<sup>50</sup> Euro-Mediterranean Human Rights Monitor, *Saudi Arabia forcibly hides dozens of Palestinians*, 7 september 2019, beschikbaar op <https://euromedmonitor.org/en/article/3107/Saudi-Arabia-forcibly-hides-dozens-of-Palestinians>

movements in Palestine. However, they have not been charged for violating any of the articles of Saudi law.”<sup>51</sup>

“Saudi Arabia has unleashed a new wave of arrests of Palestinians living in the kingdom, **targeting all those suspected of having ties to the "resistance"**, Middle East Eye reported on Tuesday.

**A dozen Palestinians were arrested in February last year, followed by an even harsher campaign in April, which saw the arrests of dozens of businessmen, academics and students.**

An unnamed Hamas official cited in the report said those arrested were overwhelmingly Hamas members, and had resided in Saudi Arabia for decades.

Yet the latest wave **targets "everyone" with suspected links to the "resistance"**, the official said.

**Palestinians living in the Gulf kingdom live in fear of being targeted.**

The fear of being targeted has created a "situation of extreme incitement against Palestinians" which "escalated" after the appointment of Mohammed bin Salman as crown prince, a Palestinian resident of Jeddah, who spoke to MEE on a condition of anonymity, said.

The **changing atmosphere in the country has led a number of Palestinians to leave the country, terrified of an imminent crackdown**, the source added.

Hamas have tried to maintain a balanced relationship with Saudi Arabia despite the friction between their policies on a host of regional and international issues.

Yet **relations have deteriorated since the rise to power of bin Salman, who has taken unprecedented moves to normalise relations with Israel**, the existence of which Hamas refuses to recognise.”<sup>52</sup>

De vastgehouden Palestijnen zouden het slachtoffer worden van foltering:

“In March, Saudi Arabia opened a mass trial of 68 Jordanians and Palestinians detained beginning in 2018 on vague allegations of links with a “terrorist organization.” Family members of defendants **described a range of abuses by Saudi authorities following the arrests, including enforced disappearances, long-term solitary confinement, and torture.**”<sup>53</sup>

Volgens de Jerusalem Post zouden de voorbije twee jaar verschillende Palestijnen uitgewezen zijn:

---

<sup>51</sup> AOHR, *Saudi Arabia refers 21 Jordanian and Palestinian detainees to the criminal court after a year of unlawful detention*, 4 februari 2020, beschikbaar op <https://aohr.org.uk/saudi-arabia-refers-21-jordanian-and-palestinian-detainees-to-the-criminal-court-after-a-year-of-unlawful-detention/>

<sup>52</sup> TheNewArab, *Saudi Arabia unleashes new wave of arrests against Palestinians suspected of ties to 'resistance': report*, 19 februari 2020, beschikbaar op <https://english.alaraby.co.uk/english/news/2020/2/19/saudi-launches-arrest-campaign-against-palestinian-residents-report>

<sup>53</sup> HRW, *World Report 2021 - Saudi Arabia*, beschikbaar op <https://www.ecoi.net/en/document/2043715.html>



“Over the course of two years, Saudi officials have deported at least 100 Palestinians from the Kingdom for their support of the Palestinian terror group Hamas - either for participating in charitable activities supporting the terror group or sending money back home to the Palestinian territories;”<sup>54</sup>

## II. Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag<sup>55</sup>

### II.1. Toepassingsgebied *ratione personae*

a) Doel van het afzonderlijk statuut van Palestijnse vluchtelingen in het Vluchtelingenverdrag

Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag is van toepassing op Palestijnse vluchtelingen die onder het mandaat van UNRWA vallen. Onder het mandaat van UNRWA vallen de Palestijnse vluchtelingen van 1948<sup>56</sup> en hun descendenten evenals de Palestijnen die ontheemd werden als gevolg van het conflict van 1967 en hun descendenten (die niet in aanmerking komen voor registratie door UNRWA)<sup>57</sup>.

Voor een correcte toepassing van artikel 1D dienen een aantal principes voor ogen gehouden te worden die volgen uit de bewoordingen, ontstaansgeschiedenis en het doel van dit artikel. Artikel 1D creëert een afzonderlijk specifiek statuut voor Palestijnse vluchtelingen ten einde hen een verhoogde tijdelijke bescherming te bieden, de continuïteit van deze bescherming te waarborgen en hun recht op terugkeer te verzekeren.<sup>58</sup> Daarom moet artikel 1D eerder gelezen worden als een voorwaardelijke insluitingsclausule dan een uitsluitingsclausule die het moment bepaalt waarop Palestijnse vluchtelingen op dezelfde wijze als andere vluchtelingen kunnen genieten van de rechten vervat in het Vluchtelingenverdrag.<sup>59</sup> De uitsluiting van Palestijnse vluchtelingen is slechts tijdelijk van aard en houdt op van toepassing te zijn wanneer de bijstand van UNRWA ‘om welke reden dan ook is opgehouden’. UNHCR stelt in zijn richtlijnen dat ‘om welke reden dan ook is opgehouden’ niet restrictief geïnterpreteerd mag worden.<sup>60</sup> Omdat Palestijnse vluchtelingen door de internationale gemeenschap reeds erkend zijn als vluchteling worden zij in dat geval *ipso facto* of van rechtswege erkend. Voor de toepassing van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag dient met

---

<sup>54</sup> The Jerusalem Post, *Saudi Arabia launches arrest campaign against Palestinian expatriates*, 8 juli 2019, beschikbaar op <https://www.jpost.com/middle-east/saudi-arabia-launches-arrest-campaign-against-palestinian-expatriates-594911>

<sup>55</sup> Zie ook NANSEN NOTE 2019/1 Palestijnse vluchtelingen van Gaza - Toepassing artikel 1D, 3-4, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/04/NANSEN-NOTE-2019-1-Beschermingsnood-Gaza.pdf> en M. CLAES, “De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast”, T. Vreemd., 2020, nr. 3, 230-236.

<sup>56</sup> De definitie van een ‘vluchteling van Palestina’ werd ontwikkeld door UNRWA zelf en omvat “[...] persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict” UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, 1 januari 2009, 3.

<sup>57</sup> UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, 1 januari 2009, 7.

<sup>58</sup> G. GOODWINN-GILL en S.M. AKRAM, “Foreword to amicus brief on the status of Palestinian refugees under international refugee law” in *The Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2000-2001, 230 en 236; L. TAKKENBERG, *The status of Palestinian refugees in international law*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 62.

<sup>59</sup> G. GOODWINN-GILL en S.M. AKRAM, “Foreword to amicus brief on the status of Palestinian refugees under international refugee law” in *The Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2000-2001, 231, 236.

<sup>60</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, 8, beschikbaar op <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html> (hierna: ‘UNHCR Guidelines on Article 1D’)

andere woorden geen gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag aangetoond te worden.<sup>61</sup>

In die zin kan de uitsluiting onder artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag niet gelijkgesteld worden met een uitsluiting onder 1F van het Vluchtelingenverdrag waarvan de *ratio legis* is dat omwille van de gruwelijke daden begaan door personen die *in se* aan de criteria van vluchteling voldoen, zij bescherming onwaardig zijn. Gezien artikel 1D ingevoerd is vanuit beschermingsoogpunt kan er geen enge interpretatie van het eerste lid van dit artikel voorgestaan worden, zoals dit voor artikel 1F wel het geval is.

*“12. “Exclusion” from protection under the 1951 Convention pursuant to Article 1D(1) does not mean that persons within the scope of this provision are not to be considered refugees. Quite the contrary, the express intention of the drafters was to provide a separate regime for an entire class of persons already receiving specific benefits from UN organs or agencies. Thus, Article 1D is clearly intended to cover all Palestinian refugees “falling under the mandate of UNRWA, regardless of when, or whether, they are actually registered with that agency, or actually receiving assistance.” To interpret Article 1D(1) as an exclusion clause in that sense would be incorrect, as it would ignore the character of Article 1D as a “contingent inclusion clause.” It would also be inconsistent with the object and purpose of the 1951 Convention and, in particular, with the aim of Article 1D itself, which is to ensure continuity of protection for a class of persons who are already recognised as refugees by the international community.*

*13 (...) By capturing both those actually receiving, as well as those eligible to receive the protection or assistance of UNRWA within Article 1D(1), the continuing refugee character of Palestinian refugees is acknowledged, as is their entitlement to protection.*

*14. In UNHCR’s view, it would be incompatible with the object and purpose of Article 1D to remove from its scope those Palestinian refugees who have not accessed UNRWA protection or assistance, despite being eligible, but are nonetheless in need of 1951 Convention protection under the second paragraph in Article 1D. Such a narrow interpretation of the first paragraph of Article 1D would actually result in the denial of protection for many Palestinian refugees, whose refugee character is already established, creating gaps in the protection regime.*

*15. Moreover, similarly situated persons who were displaced as a result of the same conflict would be subject to different treatment depending on whether they availed themselves of assistance or not and depending on where they fled. Some would be examined under Article 1D while others would be examined under Article 1A(2). An interpretation which differentiates these similarly situated persons is “clearly unreasonable and in conflict with the intentions of the drafters.”<sup>62</sup>*

NANSEN stelt vast dat de Belgische asielinstanties de uitsluitingsclausule vervat in artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag restrictief interpreteren, analoog met andere uitsluitingsclausules vervat in het Vluchtelingenverdrag zoals artikel 1F. Dit leidt tot een te strikte afbakening van het personeel toepassingsgebied van artikel 1D. Zo stelt het CGVS dat enkel Palestijnen die effectief, kort voor de indiening van hun verzoek om internationale

---

<sup>61</sup> HvJ 19 december 2012, C-364/11, *El Kott*, ECLI:EU:C:2012/826, §§ 62-65; UNHCR Guidelines on Article 1D, 10.

<sup>62</sup> UNHCR Guidelines on Article 1D, 6-7.

bescherming, beroep hebben gedaan op UNRWA-bijstand onder het toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag vallen.

## b) Rechtspraak Hof van Justitie

Het CGVS baseert zich voor invulling van het toepassingsgebied van dit artikel op het arrest Bolbol<sup>63</sup> van het Hof van Justitie. Het arrest Bolbol betreft een Palestijnse vrouw van Gaza die een verzoek om internationale bescherming indiende in Hongarije. Zij verklaart dat zij de bijstand van UNRWA niet had ingeroepen hoewel zij hiertoe wel gerechtigd was. Ze beroept zich hiervoor op de registratiekaart van UNRWA die afgeleverd werd voor de familie van haar vaders neven. UNRWA heeft in haar geval niet bevestigd dat zij gerechtigd is zich bij het agentschap te registreren.<sup>64</sup> De vraag stelt zich of, om onder het toepassingsgebied van artikel 12, eerste lid van de Kwalificatierichtlijn te vallen, het volstaat dat wordt vastgesteld dat een persoon recht heeft op UNRWA-bijstand of moet worden aangetoond dat die persoon daadwerkelijk de bijstand van UNRWA heeft ingeroepen.<sup>65</sup> Volgens het Hof zijn de bewoordingen van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag duidelijk in deze zin dat alleen personen die daadwerkelijk de door UNRWA geboden bijstand hebben ingeroepen, onder de uitsluitingsclausule van artikel 1D vallen. Volgens het Hof moet artikel 1D zodanig strikt worden uitgelegd dat het geen betrekking kan hebben op personen die enkel in aanmerking komen voor UNRWA-bijstand.<sup>66</sup> De registratie bij UNRWA is toereikend bewijs voor het feit dat daadwerkelijk hulp daarvan wordt genoten. Het Hof voegt daaraan toe, de ontheemden van 1967 indachtig die recht hebben op bijstand maar niet in aanmerking komen voor registratie, dat het de rechthebbende wordt toegestaan het bewijs met elk ander middel te leveren.<sup>67</sup>

In het arrest Alheto<sup>68</sup> oordeelde het Hof van Justitie opnieuw over het toepassingsgebied van artikel 1D. Alheto is een Palestijnse vrouw geboren in Gaza. Zij is geregistreerd door UNRWA in Gaza, is in het bezit van een Palestijns paspoort en verbleef in Gaza voor haar verzoek om internationale bescherming in Bulgarije. Het doel van de aan het Hof van Justitie gestelde prejudiciële vraag is te vernemen of artikel 12, eerste lid, a) van de Kwalificatierichtlijn zo moet worden uitgelegd dat bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming van een Palestijnse vluchteling geregistreerd bij UNRWA moet worden onderzocht of deze persoon daadwerkelijk bescherming of bijstand van dit agentschap geniet.<sup>69</sup> Dat dit het onderzoek in het kader van de insluitingsclausule onder artikel 1D, tweede lid betreft wordt duidelijk aan de hand van de volgende paragraaf in het arrest waarin wordt uitgelegd dat de vraag gesteld wordt omdat de Bulgaarse asielinstantie niet specifiek onderzocht heeft of de bijstand van UNRWA ten aanzien van mevrouw Alheto is opgehouden. Het Hof van Justitie oordeelt dat artikel 12, eerste lid, a) een *lex specialis* is waarbij de nationale rechter geen keuze heeft om deze toe te passen wanneer de voorwaarden vervuld zijn.<sup>70</sup> In zijn conclusie stelt de advocaat-generaal dat de uitsluitings- (artikel 1D, eerste lid) en insluitingsclausule (artikel 1D, tweede lid) in onderlinge samenhang gelezen moeten worden.<sup>71</sup> En of zij van toepassing zijn op de asielzoeker moet in opeenvolgende stappen beoordeeld worden, te

---

<sup>63</sup> HvJ, 17 juni 2010, C31/09, *Bolbol/Bevándoríási és Allamolgársági Hivatal*. (Hierna: 'Bolbol')

<sup>64</sup> Bolbol, §27.

<sup>65</sup> Bolbol, §49.

<sup>66</sup> Bolbol, §51.

<sup>67</sup> Bolbol, §52.

<sup>68</sup> HvJ 25 juli 2018, C-585/16, *Serin Alheto/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, (hierna: 'Alheto')

<sup>69</sup> Alheto, §82.

<sup>70</sup> Alheto, §87.

<sup>71</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal P. MENGZZI, C 585/16, *Serin Alheto tegen Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 17 mei 2018, §40. (hierna: 'Conclusie Advocaat-Generaal Alheto')

beginnen met de vraag of de verzoeker de bijstand van UNRWA heeft ingeroepen. De advocaat-generaal verwijst hierbij naar het arrest Bolbol.<sup>72</sup> Volgens de advocaat-generaal valt mevrouw Alheto, die het bewijs van registratie bij UNRWA leverde, binnen het toepassingsgebied van artikel 1D aangezien “de inschrijving van een Palestijnse vluchteling in het register van het UNRWA een duidelijke aanwijzing is dat deze vluchteling de bescherming of bijstand van het UNRWA geniet of heeft genoten”.<sup>73</sup> Het Hof besluit op zijn beurt dat artikel 12, eerste lid, onder a), van de Kwalificatierichtlijn van toepassing is wanneer een persoon geregistreerd is bij UNRWA en dat in dat geval dus moet onderzocht worden of deze persoon daadwerkelijk de bijstand van UNRWA geniet op voorwaarde dat zijn verzoek eerder niet is afgewezen op basis van een niet-ontvankelijkheidsgrond of een andere uitsluitingsgrond dan die welke is genoemd in artikel 12, eerste lid, onder a), eerste volzin, van de Kwalificatierichtlijn. Het betreft het onderzoek of de bijstand van UNRWA moet beschouwd worden als om welke reden dan ook opgehouden in het kader van de insluitingsclausule.<sup>74</sup> Uit deze rechtspraak volgt dat het Hof de registratie van UNRWA voldoende acht voor een toepassing van artikel 12, eerste lid, a) van de Kwalificatierichtlijn of artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag.

In het arrest XT<sup>75</sup> oordeelde het Hof van Justitie eveneens dat een registratiebewijs van UNRWA volstaat om onder het toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag te vallen. XT is een Palestijnse vluchteling van Syrië, houder van een registratiekaart bij UNRWA. Het Hof van Justitie stelde dat eenieder, die zoals XT, bij UNRWA is geregistreerd, in aanmerking komt voor de bijstand van deze organisatie ten behoeve van zijn welzijn als vluchteling.<sup>76</sup> Wegens deze specifieke vluchtelingenstatus zijn bij UNRWA geregistreerde Palestijnen in beginsel, krachtens artikel 12, eerste lid, onder a), eerste volzin, van de Kwalificatierichtlijn, dat overeenkomt met artikel 1D, eerste alinea van het Vluchtelingenverdrag uitgesloten van de vluchtelingenstatus.<sup>77</sup>

### c) Standpunt UNHCR

In zijn *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees* verduidelijkt UNHCR<sup>78</sup> het personeel toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag rekening houdend met de *ratio legis* van de bepaling.

Volgens UNHCR vallen de volgende groepen van Palestijnse vluchtelingen onder het personeel toepassingsgebied van artikel 1D:

- (i) *Persons who are “Palestine refugees” within the sense of UN General Assembly Resolution 194 (III) of 11 December 1948 and subsequent UN General Assembly Resolutions and who, as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict, were displaced from that part of Mandate Palestine which became Israel, and who have been unable to return there.*
- (ii) *Persons who are “displaced persons” within the sense of UN General Assembly Resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967 and subsequent UN General Assembly*

<sup>72</sup> Conclusie Advocaat-Generaal Alheto, §41.

<sup>73</sup> Conclusie Advocaat-Generaal Alheto, §46.

<sup>74</sup> Alheto, §150, 1).

<sup>75</sup> HvJ 13 januari 2021, C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland/XT*, (hierna: ‘XT’)

<sup>76</sup> XT, §48.

<sup>77</sup> XT, §49.

<sup>78</sup> In toepassing van het *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* [UNGA Res. 428 (V)], heeft UNHCR de verantwoordelijkheid om toe te zien op de toepassing van internationale instrumenten betreffende de bescherming van vluchtelingen. Artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag verwijst in het bijzonder naar de plicht van UNHCR om toe te zien op de toepassing van de bepalingen van dat verdrag.

*resolutions, and who, as a result of the 1967 conflict, have been displaced from the Palestinian territory occupied by Israel since 1967 and have been unable to return there. It also includes those persons displaced by “subsequent hostilities”.*

(iii) “Descendants” of “Palestine refugees” “displaced persons”<sup>79</sup>

UNHCR stelt dat de bewoordingen ‘thans bescherming of bijstand genieten’ van artikel 1D, eerste lid zo moeten gelezen worden dat zowel Palestijnse vluchtelingen die bijstand van UNRWA genieten of genoten, als Palestijnse vluchtelingen die in aanmerking komen voor dergelijke bijstand onder het toepassingsgebied vallen, zoniet wordt een *protection gap* gecreëerd voor Palestijnse vluchtelingen:

*“The object and purpose of the 1951 Convention and of its provisions relating to Palestinians require that the words “at present receiving” in the first paragraph of Article 1D are understood to mean (i) persons who were and/or are now receiving protection or assistance, or (ii) who are eligible for such protection or assistance. By capturing both those actually receiving, as well as those eligible to receive the protection or assistance of UNRWA within the first paragraph of Article 1D, the continuing refugee character of Palestinian refugees is acknowledged, as is their entitlement to protection.”<sup>80</sup>*

*“In UNHCR’s view, it would be incompatible with the object and purpose of Article 1D to remove from its scope those Palestinian refugees who have not accessed UNRWA protection or assistance, despite being eligible, but are nonetheless in need of 1951 Convention protection under the second paragraph in Article 1D.27 Such a narrow interpretation of the first paragraph of Article 1D would actually result in the denial of protection for many Palestinian refugees, whose refugee character is already established, creating gaps in the protection regime.”<sup>81</sup>*

Bijgevolg is artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag van toepassing op alle Palestijnse vluchtelingen die onder het mandaat van UNRWA vallen. Ongeacht wanneer en of ze geregistreerd zijn<sup>82</sup>, of ze de bijstand van UNRWA hebben ingeroepen of niet. In principe kunnen ze immers een beroep doen op UNRWA.

Hieruit volgt dat ook al heeft een Palestijnse vluchteling nooit in UNRWA-mandaatgebied geleefd, hij onder het personeel toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag valt omdat hij een Palestijnse vluchteling onder UNRWA-mandaat is en in aanmerking komt voor bijstand van UNRWA. In een tweede beweging moet dan worden onderzocht of de Palestijnse vluchteling onder de insluitingsclausule van artikel 1D, tweede lid van het Vluchtelingenverdrag valt.<sup>83</sup>

#### d) Rechtspraak Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

In een aantal arresten oordeelde de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: ‘RvV’), verwijzend naar de rechtspraak van het Hof van Justitie en de UNHCR-richtlijnen dat registratie bij UNRWA voldoende bewijs is dat de persoon effectief bijstand van UNRWA

<sup>79</sup> UNHCR Guidelines on Article 1D, §8.

<sup>80</sup> UNHCR Guidelines on Article 1D, §13.

<sup>81</sup> UNHCR Guidelines on Article 1D, §14.

<sup>82</sup> Registratie bij UNRWA is van declaratieve aard. Niet-geregistreerde ‘vluchtelingen van Palestina’ kunnen zich alsnog laten registreren bij UNRWA indien zij voldoen aan haar werkdefinitie. L. TAKKENBERG, “The status of Palestinian refugees in international law”, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 110.

<sup>83</sup> NANSEN NOTE 2019/1 Palestijnse vluchtelingen van Gaza - Toepassing artikel 1D, 28, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/04/NANSEN-NOTE-2019-1-Beschermingsnood-Gaza.pdf>

genoten heeft en dat bijgevolg artikel 1D door de asielinstanties dient toegepast te worden voor Palestijnse vluchtelingen geregistreerd bij UNRWA.

Zo stelde de RvV in een arrest van 6 mei 2019:

*“Le Conseil, à l’instar de la partie requérante, considère que le §51 de l’arrêt Bolbol précité ne peut se lire sans le §52 du même arrêt – rejoignant ainsi les **Guidelines du HCR** (...) selon lequel: “Si l’enregistrement auprès de l’UNRWA est une preuve **suffisante** du bénéfice effectif d’une aide de la part de celui-ci, il a été exposé au point 45 du présent arrêt qu’une telle aide peut être fournie en l’absence même d’un tel enregistrement, auquel cas il doit être permis au bénéficiaire d’en apporter la preuve par tout autre moyen.” En conséquence, le requérant fournissant la preuve de son **enregistrement auprès de l’UNRWA**, il y a lieu de constater que cet **enregistrement est une preuve suffisante du bénéfice effectif d’une aide de la part de cet organisme.**”<sup>84</sup>*

Dit wordt bevestigd door een arrest van 24 december 2019:

*“5.2.1. Le Conseil rappelle le §51 de l’arrêt Bolbol cité dans la décision attaquée (...) qui ne peut se lire sans le §52 du même arrêt selon lequel : « “Si l’enregistrement **auprès de l’UNRWA est une preuve suffisante** du bénéfice effectif d’une aide de la part de celui-ci, il a été exposé au point 45 du présent arrêt qu’une telle aide peut être fournie en l’absence même d’un tel enregistrement, auquel cas il doit être permis au bénéficiaire d’en apporter la preuve par tout autre moyen. »*

*En conséquence, le requérant fournissant la preuve de son **enregistrement auprès de l’UNRWA**, il y a lieu de constater que cet **enregistrement est une preuve suffisante du bénéfice effectif d’une aide de la part de cet organisme.***

*5.2.2. L’arrêt **Ei Kott** (...), précise quant à lui que «l’article 1D doit être interprété en ce sens que relèvent de la cause d’exclusion du statut de réfugié prévue à cette disposition non seulement les personnes qui ont actuellement recours à l’assistance fournie par l’UNRWA, mais également celles qui, ont eu effectivement recours à cette assistance peu de temps avant la présentation d’une demande de protection internationale. »*

*5.3. Dès lors que le requérant est susceptible de relever du champ d’application de l’article 1<sup>er</sup>, section D, de la Convention de Genève, la question essentielle est de savoir si la clause d’exclusion prévue par cette disposition peut lui être appliquée.”<sup>85</sup>*

In een arrest van 26 november 2020 bevestigde de RvV dat artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag als *lex specialis* moet worden toegepast in geval van UNRWA-registratie:

*“La partie défenderesse considère, à cet égard, que les requérants n’ont pas démontré avoir effectivement recouru récemment à l’assistance fournie par l’UNRWA. Elle estime que les cartes d’enregistrement auprès de l’UNRWA, déposées par les requérants, ne suffisent pas à établir que ceux-ci ont effectivement sollicité ou eu recours à l’assistance de l’UNRWA peu de temps avant l’introduction de leur demande de protection internationale en Belgique. Elle constate aussi que les **requérants ont séjourné en Arabie saoudite, aux Emirats arabes unis et en Malaisie, soit en***

<sup>84</sup> RvV 6 mei 2019, nr. 220747.

<sup>85</sup> RvV 24 december 2019, nr. 230 800.

**dehors de la zone d'opération de l'UNRWA, entre 2000 et 2018** (année de leur arrivée en Belgique).

5.3. Le Conseil rappelle qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée la CJUE), l'évaluation d'une exclusion au sens de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève implique notamment de déterminer si le requérant bénéficie actuellement de l'assistance d'un organisme tel que l'UNRWA.

a) La Cour a ainsi très clairement jugé que « le traitement d'une demande de protection internationale introduite par une personne enregistrée auprès de l'UNRWA nécessite un examen de la question de savoir si cette personne bénéficie d'une protection ou d'une assistance effective de la part de cet organisme, pourvu que cette demande n'ait pas été préalablement écartée sur le fondement d'un motif d'irrecevabilité ou sur le fondement d'une cause d'exclusion autre que celle énoncée à l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2011/95 » (CJUE, arrêt du 25 juillet 2018 (Grande Chambre), C-585/16, *Serin Alheto c. Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, § 90). En d'autres termes, **face à une personne enregistrée auprès de l'UNRWA, les instances d'asile doivent, en premier lieu, examiner sa demande de protection internationale au regard de l'article 1er, section D, de la Convention de Genève et ne peuvent pas en faire l'économie sous prétexte que le requérant ne démontrerait pas l'existence d'une crainte de persécution au sens de l'article 1er, section A, de la même Convention.**

b) La CJUE, dans son arrêt **Bolbol**, a également établi qu'il « résulte du libellé clair de l'article 1er, section D, de la convention de Genève que seules les personnes qui ont effectivement recours à l'aide fournie par l'UNRWA relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié qui y est énoncée, laquelle doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte, et ne saurait dès lors viser également les personnes qui sont ou ont été seulement éligibles à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet office » (CJUE, arrêt du 17 juin 2010 (Grande Chambre), C-31/09, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, § 51). Elle a ensuite jugé que « **l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de celui-ci** » (CJUE, C-31/09, *Bolbol*, op. cit., § 52).

c) Ensuite, dans son arrêt **El Kott**, la Cour a rappelé que la condition de bénéficier « actuellement » de l'aide de l'UNRWA « **ne saurait être interprétée en ce sens que la simple absence ou le départ volontaire de la Zone d'opération de l'UNRWA suffirait** » (CJUE, arrêt du 9 décembre 2012 (Grande Chambre), C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott et alia c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, § 49). Une telle interprétation serait contraire tant à l'effet utile qu'à l'objectif de l'article 12, § 1, a, puisque celui-ci ne serait, dans les faits, jamais appliqué, un demandeur d'asile en Europe se trouvant, par définition, hors de la zone d'action de l'UNRWA. D'autre part, reconnaître automatiquement la qualité de réfugié à la personne abandonnant volontairement l'aide de l'UNRWA irait à l'encontre de l'objectif d'exclure ces personnes du bénéfice de la Convention de Genève, puisque la mission même de l'UNRWA deviendrait inutile si tous les réfugiés bénéficiant de son aide quittaient sa zone d'action. **Il en résulte que le seul fait pour le requérant d'avoir quitté et de se trouver hors de la zone d'opération de l'UNRWA ne peut pas suffire à le faire échapper à la clause d'exclusion prévue à l'article 1er, section D, de la Convention de Genève.** La Cour a ainsi jugé qu'« il convient d'interpréter l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de ladite directive en ce sens que relèvent de la cause d'exclusion du statut de réfugié prévue à cette disposition non seulement les personnes qui ont actuellement recours à l'assistance fournie par l'UNRWA, mais

également celles qui, comme les requérants au principal, ont eu effectivement recours à cette assistance peu de temps avant la présentation d'une demande d'asile dans un État membre, pour autant toutefois que cette assistance n'a pas cessé au sens de la seconde phrase du même paragraphe 1, sous a) » (CJUE, C-364/11, El Kott, § 52).<sup>86</sup>

Ook langs Nederlandstalige kant oordeelde de RvV in een arrest van 22 oktober 2020:

*“In het arrest Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal oordeelde het Hof van Justitie dat “Hoewel de registratie bij het UNRWA toereikend bewijs vormt voor het feit dat daadwerkelijk hulp daarvan wordt genoten, is in punt 45 van het onderhavige arrest uiteengezet dat een dergelijke hulp zelfs zonder registratie kan worden geboden, zodat het de rechthebbende moet worden toegestaan dat bewijs met elk ander middel te leveren.” (HvJ, 17 juni 2010, C-31/09, Nawras Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal: punt 52 ). **Registratie bij UNRWA is met andere woorden voldoende om aan te tonen dat daadwerkelijke hulp wordt genoten**, terwijl ook zij die geen dergelijke registratie bezitten toch met elk ander middel bewijs kunnen leveren van het feit dat daadwerkelijk hulp is genoten.(...) Hoger werd reeds vastgesteld dat **verzoeker over een UNRWA kaart beschikt** en dat zijn registratie bij UNRWA als Palestijnse vluchteling in Gaza bevestigd werd door een recent attest van UNRWA, zodat hij in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie in het hoger geciteerde arrest Bolbol toereikend bewijs levert van het feit dat daadwerkelijk bijstand door UNRWA werd genoten. Het wordt verder niet betwist dat verzoeker geen verblijfsrecht meer heeft in Saoedi-Arabië, Turkije, en Jordanië en dat hij in geen van deze landen een beroep kan doen op de bijstand en bescherming van UNRWA aangezien UNRWA geen activiteiten heeft in Saoedi-Arabië en Turkije, en hij als UNRWA geregistreerde vluchteling in Gaza geen beroep kan doen op de bijstand en bescherming van UNRWA in Jordanië. **Hieruit blijkt dat de uitsluitingsgrond uit het eerste lid van artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag in elk geval op verzoeker van toepassing was** en zijn verzoek om internationale bescherming bijgevolg onderzocht dient te worden in het licht van dit artikel juncto artikel 55/2 van de Vreemdelingenwet.”<sup>87</sup>*

Evenals in een arrest van 25 november 2020:

*“In casu verwijst verwerende partij naar de verklaringen van verzoeker tijdens het persoonlijk onderhoud dat hij en zijn familie **ondanks de UNRWA-registratie nooit hulp inriepen omdat ze het niet nodig hadden**, zodat verzoeker niet heeft aangetoond daadwerkelijk de door UNRWA geboden hulp te hebben ingeroepen.*

*De Raad stelt vast dat verzoeker duidelijk antwoordt dat hij geregistreerd is bij UNRWA en dat hij over een UNRWA-registratiekaart beschikt (administratief dossier, stuk 4, notities van het persoonlijk onderhoud CGVS, p. 9), die hij ook heeft neergelegd (administratief dossier, stuk 5, map met Documenten, stuk 3). **In het arrest Bolbol wordt in § 52 gesteld dat de registratie bij het UNRWA een toereikend bewijs vormt voor het feit dat daadwerkelijk hulp van het UNRWA wordt genoten. Uit verzoekers UNRWA-registratie volgt dus dat hij daadwerkelijk hulp heeft genoten en dat de uitsluitingsgrond dus op hem van toepassing is.***

***Er zijn evenmin redenen om aan te nemen dat verzoeker bij een terugkeer naar Gaza niet opnieuw onder de bescherming van de UNRWA valt, zoals verder wordt***

<sup>86</sup> RvV 26 november 2020, nr. 244 949.

<sup>87</sup> RvV 22 oktober 2020, nr. 242 766.



uiteengezet. Derhalve besluit de Raad dat verzoeker aantoont dat hij valt onder de uitsluitingsgrond uit artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag.

**Voor de vraag of de uitsluitingsgrond uit artikel 1, D van het Verdrag van Genève thans ook nog op verzoeker van toepassing is, wijst de Raad op rechtspraak van het Hof van Justitie waarin naar aanleiding van een prejudiciële vraag over artikel 12, eerste lid, sub a) van de richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: Kwalificatierichtlijn) uitdrukkelijk gesteld wordt dat het eerste lid van artikel 1, D van het Verdrag van Genève niet aldus kan worden uitgelegd dat het loutere feit dat de betrokkene zich bevindt buiten het gebied waarin UNRWA werkzaam is of dit gebied vrijwillig verlaat, volstaat om de in die bepaling neergelegde uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen (HvJ 19 december 2012, C-364/11, *El Kott v. Bevándorlási és Államolgársági Hivatal*, § 49). Hieruit kan dus worden besloten **dat de uitsluitingsgrond uit artikel 1, D van het Verdrag van Genève, ook al heeft hij het mandaatgebied van UNRWA verlaten, thans ook nog op verzoeker van toepassing is.**<sup>88</sup>**

## II.2. Artikel 1 E van het Vluchtelingenverdrag

NANSEN stelt vast dat de essentie van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag wordt miskend door Palestijnse vluchtelingen die verbleven in de Golfstaten uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag omdat zij voor het verzoek om internationale bescherming de bijstand van UNRWA niet hebben ingeroepen. NANSEN beveelt aan het standpunt van UNHCR hierin te volgen. Dit houdt in eerste instantie in dat artikel 1D wordt toegepast op Palestijnse vluchtelingen die onder UNRWA-mandaat vallen, ongeacht of zij al dan niet de bijstand van UNRWA effectief hebben ingeroepen. Om dan vervolgens te onderzoeken of zij *ipso facto* erkend moeten worden onder artikel 1D tweede lid. Zoals UNHCR stelt is in voorkomend geval artikel 1E van het Vluchtelingenverdrag de relevante bepaling om te beslissen of aan de voorwaarden voor uitsluiting in toepassing van het Vluchtelingenverdrag is voldaan.<sup>89</sup>

In geval een Palestijnse vluchteling onder de insluitingsclausule van artikel 1D, tweede lid van het Vluchtelingenverdrag valt, kan hij *ipso facto* aanspraak maken op de rechten gewaarborgd door het Vluchtelingenverdrag tenzij hij uitgesloten wordt onder artikel 1C, 1E of 1F van het Vluchtelingenverdrag.<sup>90</sup>

Voor Palestijnse vluchtelingen met verblijf in een derde land is artikel 1E de relevante uitsluitingsclausule die onderzocht dient te worden.<sup>91</sup> Artikel 1E van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is “op een persoon die door de bevoegde autoriteiten van het land waar hij zich heeft gevestigd, beschouwd wordt de rechten en verplichtingen te hebben, aan het bezit van de nationaliteit van dat land verbonden”. Voor de concrete toepassing van dit artikel wordt verwezen naar *UNHCR Note on the Interpretation*

<sup>88</sup> RvJ 25 november 2020, nr. 244 775.

<sup>89</sup> UNHCR, *Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden*, april 2017, §8.

<sup>90</sup> HvJ 19 december 2012, C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi, Hazem Kamel Ismail/Bevándorlási és Államolgársági Hivatal*, El Kott, §76, 77 en 82(2).

<sup>91</sup> UNHCR, *Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden*, april 2017, §8.

of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees van maart 2009<sup>92</sup>. Het doel van artikel 1E is “to exclude from refugee status those persons who do not require refugee protection, because they already enjoy a status which, possibly with limited exceptions, corresponds to that of nationals.”<sup>93</sup>

Over de concrete toepassing van artikel 1E van het Vluchtelingenverdrag bepaalt UNHCR in een gelijkaardig dossier van een Palestijnse vluchteling in Zweden:

*“22. Exclusion from refugee status under Article 1E is only permissible in cases where the person concerned is currently recognized by the country concerned as having the rights and obligations which are normally afforded to its nationals. It is thus not sufficient that the persons concerned used to have such rights in the past.*

*23. Further, the wording of Article 1E limits its application to persons who have “taken up residence” in another country. This means that the person concerned must currently benefit from a residency status that is secure, and have the right in practice to return to, re-enter and remain in the country concerned; thus it is not sufficient that the person concerned could take up residence in the country concerned but has not done so. In this regard, it is to be noted that the explanatory memorandum of the European Commission’s (EC) proposal for the Qualification Directive notes in respect of what subsequently became Article 12 of the Directive that “[m]ere transit or purely temporary presence in such a state is not a basis for exclusion”.*

*24. UNHCR’s Note on Article 1E further states that “[p]ersons to whom the application of Article 1E is considered must like nationals be protected against deportation and expulsion.” Likewise, the EC Explanatory Memorandum on the Qualification Directive similarly states that “[a]n applicant shall be excluded only if there is guaranteed full protection against deportation or expulsion”*

*25. UNHCR’s Note on the interpretation of Article 1E concludes that for Article 1E to apply, it would be necessary inter alia to examine in the individual case:*

*a) Whether the person has been granted secure residence in the country concerned including the right to return to and re-enter that country;*

*b) Whether, with the exception of minor divergences, the person basically has the same civil, political, economic, social and cultural rights as well as obligations as nationals;*

*c) Whether in particular the person is fully protected against deportation and expulsion;*

*d) The current and future availability and effectiveness of this status in practice;”<sup>94</sup>*

---

<sup>92</sup> UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, maart 2009, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html> (hierna: ‘UNHCR Note on the interpretation of Article 1 E’)

<sup>93</sup> UNHCR Note on the interpretation of Article 1 E, §2.

<sup>94</sup> UNHCR, *Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden*, april 2017.

Hieruit volgt dat artikel 1E van het Vluchtelingenverdrag enkel toepassing vindt na een strikte test waarbij nagegaan wordt of het betrokken land actueel (dus niet enkel in het verleden) aan de persoon de rechten en verplichtingen toekent die het ook toekent aan zijn burgers.<sup>95</sup>

Toegepast op Palestijnse vluchtelingen die verbleven in één van de Golfstaten kan algemeen gesteld worden (op basis van relevante COI<sup>96</sup>) dat, wanneer zij niet langer werk en dus geen verblijfsrecht meer hebben, zij niet uitgesloten kunnen worden onder artikel 1E van het Vluchtelingenverdrag. Zij hebben immers geen stabiel verblijfsstatuut in deze landen en hebben in principe geen recht op terugkeer wanneer zij niet langer aan de verblijfsvoorwaarden voldoen. Zij zijn bovendien niet beschermd tegen refoulement.

Door voorgaande toepassing van het Vluchtelingenverdrag wordt de *ratio legis* van artikel 1D gerespecteerd en wordt een *protection gap* gecreëerd door een onjuiste toepassing van de bepaling vermeden.

### III. Artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag

#### III.1. Daadwerkelijke terugkeer als voorwaarde voor de erkenning als vluchteling

NANSEN stelt vast dat het CGVS in verschillende beslissingen stelt dat de nood aan internationale bescherming voor een staatloze verzoeker slechts onderzocht moet worden wanneer terugkeer naar het land van gewoonlijk verblijf daadwerkelijk mogelijk is. In geval terugkeer louter hypothetisch is, omdat het land van gewoonlijk verblijf de toegang tot zijn grondgebied weigert, dan is volgens het CGVS niet voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 48/3 en 48/4 van de Vreemdelingenwet. Het zou niet de taak zijn van de asielinstanties om zich uit te spreken over het bestaan van een vrees voor vervolging of over een reëel risico op het lijden van ernstige schade in het kader van een hypothetische terugkeer. NANSEN heeft kennis van één arrest van de RvV waarin deze redenering van het CGVS gevalideerd wordt.<sup>97</sup>

Deze redenering vindt echter geen weerslag in de tekst van het Vluchtelingenverdrag waarin met betrekking tot staatlozen bepaald wordt:

*“Die, [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en **verblijft buiten** het land waar hij **vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of**, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, **niet wil terugkeren.**(artikel 1A (2) van het Vluchtelingenverdrag)”*

De tekst van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag stelt als voorwaarde voor de erkenning als vluchteling van een staatloze persoon die een vrees voor vervolging aantoonde dat hij, buiten het land waar hij **vroeger** zijn gewone verblijfplaats had verblijft en hiernaar niet terug **kan** of wil keren. Het Vluchtelingenverdrag voorziet dus het feit dat een staatloze niet in de mogelijkheid is of niet terug kan keren naar zijn gewone verblijfplaats en dat de connectie met dit land verbroken is (door het woord ‘vroeger’). Het niet kunnen terugkeren is juist een

<sup>95</sup> UNHCR Note on the interpretation of Article 1 E, §7.

<sup>96</sup> Zie ‘I. De situatie van Palestijnen in de Golfstaten’

<sup>97</sup> RvV 4 augustus 2020, nr. 239 443, beschikbaar op [https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a239443.an\\_.pdf](https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a239443.an_.pdf)

element in de definitie van vluchteling dat bijdraagt tot een erkenning. Nergens in het Vluchtelingenverdrag wordt als voorwaarde gesteld voor de toepassing van artikel 1A (2) dat terugkeer daadwerkelijk mogelijk moet zijn, in tegendeel.

Aansluitend erkent ook UNHCR met betrekking tot de zin “*or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it*” dat staatlozen, eens ze hun land van gewoonlijk verblijf hebben verlaten, hier meestal niet naar kunnen terugkeren.

*“101. This phrase, which relates to stateless refugees, is parallel to the preceding phrase, which concerns refugees who have a nationality. In the case of stateless refugees, the “country of nationality” is replaced by “the country of his former habitual residence”, and the expression “unwilling to avail himself of the protection...” is replaced by the words “unwilling to return to it”. In the case of a stateless refugee, the question of “availment of protection” of the country of his former habitual residence does not, of course, arise. **Moreover, once a stateless person has abandoned the country of his former habitual residence for the reasons indicated in the definition, he is usually unable to return.**”<sup>98</sup>*

Professors Foster en Lambert stellen in het boek *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons* verschillende fundamentele problemen vast voor wat betreft de redenering dat een staatloze niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus omdat hij niet kan terugkeren naar zijn land van gewoonlijk verblijf.<sup>99</sup> Ten eerste bevestigen zij dat deze interpretatie geen grondslag vindt in de tekst van het Vluchtelingenverdrag en ze niet strookt met het doel van dit verdrag:

*“The definition focuses attention on whether a stateless person is unable or unwilling to return to a country of former habitual residence due to a well-founded fear of being persecuted there. The fact that return is not a presently viable or immediate option does not bear on whether the person has a well-founded fear of being persecuted in that country. Indeed, as the New Zealand Tribunal has observed, the very text of the refugee definition contemplates that a stateless person may be unable to return to his or her country of nationality; hence to deny refugee status on this basis ‘would appear to be at odds with the wording of Article 1A(2) and the underlying objectives and purpose of the Convention. Further, the invocation of the word ‘former’ in relation to country of habitual residence suggests that the connection with that country may be not necessarily be a continuing one.”*

Ten tweede stellen ze vast dat deze redenering ingaat tegen de intentie en het doel dat de opstellers van het Vluchtelingenverdrag voor ogen hadden, namelijk dat staatlozen met een gegronde vrees voor vervolging beschermd worden als vluchtelingen. Het was nooit de bedoeling om een persoon het recht op het vluchtelingenschap te onzeggen omwille van de juridische of praktische onmogelijkheid terug te keren naar zijn land van herkomst.

*“Second, this position contradicts the clear intention on the part of the drafters, as set out in depth in Chapter 2, namely, that stateless persons who have a well founded fear of being persecuted should be protected as refugees. The inclusion of the word*

---

<sup>98</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, februari 2019, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>

<sup>99</sup> M. FOSTER, H. LAMBERT, *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 99-103, (hierna: ‘International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons’)

*'unable' reflects the well-recognized phenomenon that, as explained in the UNHCR-Handbook, 'once a stateless person has abandoned the country of his former habitual residence for the reasons indicated in the definition, he is usually unable to return'. Of course the same predicament may confront a refugee with a nationality as recognized by the Ad Hoc Committee, which 'agreed that for the purposes of this sub-paragraph and sub-paragraph A-2( c) and therefore for the draft convention as a whole, 'unable' refers primarily to stateless refugees, but includes also refugees possessing a nationality who are refused passports or other protection by their government.*

*In other words, a person's entitlement to refugee status-whether stateless or not-was never intended to be negated by a legal or factual inability to return to his or her country of origin at a particular point in time. On the contrary, the drafters were aware of the invocation of denationalization as a tool of persecution in the decades that preceded the Refugee Convention's drafting. As observed by the Canadian Federal Court, a state 'could strip a person of his right to return to that country', as a 'final act of persecution'. To deny refugee status where the claimant did not have a legal right to return 'would allow the persecuting state control over the claimant's recourse to the (Refugee) Convention and effectively undermine its humanitarian purpose'. Hence, to carve out an exception for those stateless persons who have no legally enforceable right to return to their country of origin or former residence would significantly undermine the objective and clear intentions of the drafters."*

Ten derde wordt in dit standpunt de definitie van vluchteling en de rechten gewaarborgd onder het Vluchtelingenverdrag verward:

*"Third, this position arguably confuses the definition and the rights regime provided by the Refugee Convention. If a person is unable to return to the country in which they fear persecution, then he or she is not in need of one of the rights set by the Convention, namely protection against refoulement, at that particular time. However, the Refugee Convention provides a secure legal status and a range of rights beyond non-return, and there is no reason to deny stateless persons access to the full range of rights to which they are entitled simply because they do not need to rely on one of those rights at the time of refugee status determination. To use a different example, the fact that a refugee does not need immediately to rely on employment rights set by the Refugee Convention because he or she is a child attending elementary school does not detract in any way from his or her qualification for refugee status."*

Foster en Lambert wijzen op het feit dat de bovenstaande redenering, zoals uiteengezet door het CGVS, in het algemeen geen ingang vond in de rechtspraak:

*"This view has, however, been strongly criticized by other scholars, and despite some limited judicial acceptance has not generally been followed in the case law. Indeed, jurisprudence in Australia, Canada, New Zealand, the United States and the United Kingdom is emphatic that an ability to return is not a prerequisite for stateless persons to establish refugee status. While New Zealand decision-makers initially adopted the view that legal returnability was a prerequisite for stateless applicants, that position has now been rejected in more recent jurisprudence (...) Accordingly, a right of return is not required in order for a stateless person to qualify for refugee status pursuant to Article 1A(2).(...)"*

Autoriteit binnen het Vluchtelingenrecht, professor Goodwin-Gill beschrijft in *Stateless Persons and Protection under the 1951 Convention on Refugees, Beware of Academic Error!*, de onhoudbaarheid en zelfs absurditeit van een gelijkaardig aan het CGVS, door professor Hathaway in het verleden ingenomen standpunt:

*"In The Law of Refugee Status, published in 1991 as 'an attempt to explain the scope of the Convention refugee definition as drafted, and as it has evolved in practice,' James Hathaway dedicates pages 59-63 to the situation of stateless persons. He offers the **startling proposition** that a stateless refugee claimant who has no right to return to the country of first persecution (sic) or to any other State cannot qualify as a refugee because he or she is not at risk of return to persecution .2 4*

**Anyone who has actually practised refugee law, in the sense of advising a claimant, pleading a case or even determining status, will recognize the manifest absurdity of this proposition. It would be best ignored, even as it purports to have a basis in fact and in the history of the Convention. But although it flies in the face of common sense, disregards the ordinary meaning of words, and rides roughshod over historical context and intentions, the human tragedy is that some have taken it seriously.** Stateless asylum-seekers in Canada have actually been denied refugee status because of academic error. This paper aims to redress the balance"

**"Common sense, again, tells us that it is precisely when a stateless person has no 'right ' to return to a State where they previously lived, that he or she will likely have a country of former habitual residence. It is not returnability that counts, but protection and the lack of protection** (in the Convention sense of a well-founded fear) subsumes the refugee. Article 1 gives return and residence weight, so far as it may help either to identify the location of the fear (nationality /former habitual residence), or its wellfoundedness (unable to return/unwilling to avail of protection). State practice confirms that stateless persons were not to be ignored as refugees. The extermination policies of the Third Reich had also targeted many of them, so the competence of the International Refugee Organization specifically included 'persons who, having resided in Germany or Austria, and being of Jewish origin or foreigners or stateless persons, were victims of nazi persecution ...'"<sup>100</sup>

Een voorbeeld uit de rechtspraak dat het standpunt dat professor Hathaway in het verleden innam heeft verworpen, is het arrest Maarouf van de *Canadian Federal Court*.

**"As the decision acknowledges at there is a line of Canadian cases which held Professor Hathaway's reasoning to be erroneous. The principal case is Maarouf v Canada (Minister of Employment and Immigration) [1994] 1FC 723. Although the reasoning is not detailed, the court firmly rejected Professor Hathaway's requirement that to qualify as a country of former habitual residence, the stateless claimant must be legally able to return. It held that this requirement was unduly restrictive and pre-empted the provision of "surrogate" shelter to a stateless person "who demonstrated a well-founded fear of persecution". The court expressly rejected as contrary to the humanitarian purpose of the Convention the requirement that a person have a legal right of return. Such a requirement, it was held, would result in a persecuting state being able to strip a person of their right to return as a final persecutory act and thereby control that person's recourse to the Refugee Convention.**"<sup>101</sup>

Ondertussen kwam ook professor Hathaway terug op zijn standpunt:

---

<sup>100</sup> Guy S. Goodwin-Gill, 'Stateless Persons and Protection under the 1951 Convention on Refugees, Beware of Academic Error!' (December 1992), texte présenté au Colloque portant sur 'Les récents développements en droit de l'immigration', Barreau de Québec, 22 janvier 1993, 5.

<sup>101</sup> Refugee Appeal Nos. 73861 & 73862, Nos. 73861 & 73862, New Zealand: Refugee Status Appeals Authority, 30 June 2005, beschikbaar op [https://www.refworld.org/cases,NZL\\_RSAA,477e17282.html](https://www.refworld.org/cases,NZL_RSAA,477e17282.html)

*“In Hathaway, Refugee Status, it was argued at 61-62 that “(a) purposive interpretation of ‘former habitual residence’ focuses on the nature of the ties between the claimant and the countries in which she has resided, with a particular view to the identification of one or more countries to which she is readmissible...(W)here the stateless refugee claimant has no right to return to her country of first persecution or to any other state, she cannot qualify as a refugee because she is not at risk of return to persecution. Assessment of the claimant’s fear of returning to the country of first persecution is a nonsensical exercise, as she could not be sent back there in any event.” **This is not correct.** As observed by the New Zealand tribunal, “because it may also be possible in practice to remove persons to a state which they are not legally entitled to enter, legal returnability cannot be considered a sine qua non for the recognition of the refugee status of a stateless person” Refugee Appeal No.72635/01 (NZ RSAA, 2002), at (133). Moreover, one can only agree with the view that “(d)espite the arguable efficiency of Professor Hathaway’s determination to define ‘a country of former habitual residence’ in a way that allows for the peremptory rejection of claims that could not, in any event, succeed on the merits...his **formulation cannot be justified on the basis of the ordinary meaning of the Convention’s text.**” At (128).”<sup>102</sup>*

En:

*“Despite the clear logic of seeing a prohibition of re-entry into one’s own country as denial of the right of freedom of movement and hence as serious harm, there is nonetheless a conceptual awkwardness to such claims. In cases predicated on the risk of the denial of re-entry, the relevant harm will not accrue, as is usually the case, inside the country of origin-since entry is by definition refused. Recognition of refugee status is nonetheless appropriate since the definition requires only that the person is seeking protection “is outside” her country because of a well-founded fear of being persecuted. There is, in other words, **no need to find that the harm feared is one that would actually take place in inside the home state, but simply that the risk of being persecuted accounts for the inability to return. A person who is prevented from re-entering her own country is outside her country because the prospect of a rights-violative denial of re-entry explains her inability to return there.**(...) a stateless person with a long-standing and genuine connection to their country of residence is also entitled to claim the state as “his own country” and thus to re-enter the state. Both persons with citizenship and those who are stateless may therefore make claims to refugee status grounded on the risk of unlawful denial of re-entry.”<sup>103</sup>*

Goodwin-Gill benadrukt op basis van de voorbereidende werken dat het Vluchtelingenverdrag geen onderscheid wil maken tussen verzoekers met nationaliteit en staatlozen, dezelfde criteria zijn op hen van toepassing:

*“‘The grammatical sequence,’ said the United Kingdom representative, ‘was, so to speak, interrupted by the placing of a semi-colon between the two clauses, and ... since the present wording represented a compromise solution, the text should truly reflect it.’ His amendment was intended to link stateless persons to those who were governed by the twin conditions of a date and a well-founded fear of persecution as the motives for their departure. **His “sole concern was to make sure that the same criteria were applied to persons having nationality and to stateless persons”.** The French and Israeli representatives both agreed, with the former noting that ‘the problem was of vital importance, since the measures involved could either give or*

<sup>102</sup> J. Hathaway, M. Foster, *The Law of Refugee Status*, second edition, Cambridge, Cambridge University Press, 69 (voetnoot 321). (hierna: ‘The Law of Refugee Status’)

<sup>103</sup> *The Law of Refugee Status*, 249-251.

*withhold access to receiving countries on the part of refugees'.<sup>34</sup> The semi-colon was not dropped, but an appropriate amendment was later adopted to ensure that **the text made no 'difference between persons having a nationality and stateless persons'**.<sup>104</sup>*

Door aan staatlozen voor de erkenning als vluchteling in toepassing van de vluchtelingendefinitie de extra voorwaarde op te leggen dat zij moeten aantonen daadwerkelijk te kunnen terugkeren, wordt er een verschil ingevoerd met verzoekers die een nationaliteit hebben waarbij het daadwerkelijk in de mogelijkheid zijn terug te keren geen criterium is. Bovendien wordt hiermee geen rekening gehouden met de ontzegging van het recht op terugkeer als daad van vervolging onder het Vluchtelingenverdrag en zou bijgevolg bescherming ontzegd worden net wanneer de reden om deze te ontzeggen, het niet in staat zijn terug te keren naar het land van gewoonlijk verblijf, aanleiding zou moeten geven tot bescherming. Het toevoegen van deze extra voorwaarde creëert een *protection gap* en holt het humanitaire oogpunt van het Vluchtelingenverdrag uit waardoor staatloze verzoekers niet kunnen terugkeren naar hun land van gewoonlijk verblijf en net hierdoor niet zouden voldoen aan de vluchtelingendefinitie. Het standpunt ingenomen door het CGVS is dan ook niet conform aan het Vluchtelingenverdrag.

### **III. 2. Het recht op terugkeer voor staatlozen gekaderd binnen het Vluchtelingenverdrag**

Volgens het CGVS is het criterium van nationaliteit of afwezigheid van nationaliteit een objectief element dat rechtvaardigt dat een soevereine staat zijn onderdanen anders behandelt dan de vreemdelingen die op zijn grondgebied willen verblijven. Het CGVS benadrukt dat elke staat op basis van zijn soevereiniteit het recht heeft om de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen op zijn grondgebied te regelen op basis van algemene beginselen van internationaal publiek recht. Het feit om als staatloze niet langer te kunnen verblijven in het land waar hij of zij het centrum van zijn belangen heeft of er niet naar te kunnen terugkeren op basis van het criterium van nationaliteit, maakt volgens het CGVS geen vervolging uit in de zin van het Vluchtelingenverdrag.

Artikel 9 van de Kwalificatierichtlijn definieert vervolging als (a) een daad die zo ernstig van aard is of zo vaak voorkomt dat zij een ernstige schending vormt van de grondrechten van de mens, in het bijzonder de rechten waarvan geen afwijking mogelijk is of (b) een samenstel van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen. De Kwalificatierichtlijn neemt de schending van absolute mensenrechten als maatstaf om te spreken van vervolging, maar erkent ook andere schendingen van de mensenrechten als vervolging wanneer deze een vergelijkbaar effect hebben op het individu.<sup>105</sup> Binnen het Vluchtelingenrecht is algemeen aanvaard dat mensenrechtenschendingen de referentie zijn voor de identificatie en interpretatie van vervolging.<sup>106</sup> Niet alleen de schending van politieke en burgerlijke rechten kan vervolging uitmaken maar eveneens deze van sociaaleconomische rechten beschermt door het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele

---

<sup>104</sup> Guy S. Goodwin-Gill, 'Stateless Persons and Protection under the 1951 Convention on Refugees, Beware of Academic Error!' (December 1992), texte présenté au Colloque portant sur 'Les récents développements en droit de l'immigration', Barreau de Québec, 22 janvier 1993, 12-13.

<sup>105</sup> S.A. MOTZ, *The Refugee Status of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2021, 145.

<sup>106</sup> V. CHETAIL, "Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations Between Refugee Law and Human Rights Law" in R. RUBIO-MARIN, *Human Rights and Immigration Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 26-27..



rechten.<sup>107</sup> Er bestaat geen hiërarchie tussen deze categorieën van rechten, de ene is niet minder beschermenswaardig dan de andere. Zoals bevestigd door de Verklaring van Wenen.<sup>108</sup> Dit is ook het standpunt van professors Hathaway en Foster in the *Law of Refugee Status*. Zij vullen aan dat sommige mensenrechten inmenging toestaan om redenen van algemeen belang en dat van andere kan worden afgeweken in een situatie van publieke noodtoestand. Zij onderstrepen derhalve dat niet elke inmenging in een mensenrecht vervolging uitmaakt. Om een inmenging te kwalificeren als vervolging baseren zij zich op de *minimis-test*, die een voldoende ernstig niveau van schade vereist.<sup>109</sup>

Professors Foster en Lambert leggen in het boek *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons* uit dat onder internationaal recht, meer bepaald artikel 12(4) van het IVBPR een persoon, al dan niet staatloos, het recht heeft om naar zijn eigen land terug te keren, ook al bezit hij van dit land niet de nationaliteit. Het feit dat een staatloze niet kan terugkeren naar of verblijven in een land dat beschouwd moet worden als zijn 'eigen land' omdat hij er geboren is, en/of lange tijd verbleven heeft, er het centrum van zijn belangen had, vormt een schending van artikel 12(4) van het IVBPR dat bepaald "Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn **eigen land** terug te keren." Het begrip eigen land is niet beperkt tot het land van nationaliteit.<sup>110</sup>

De betekenis en draagwijdte van de bewoordingen 'eigen land' worden verduidelijkt door het VN-Mensenrechtencomité in *General Comment No.27: Article 12 (Freedom of Movement)*<sup>111</sup>

**"20. The wording of article 12, paragraph 4, does not distinguish between nationals and aliens ("no one"). Thus, the persons entitled to exercise this right can be identified only by interpreting the meaning of the phrase "his own country".<sup>9</sup> The scope of "his own country" is broader than the concept "country of his nationality". It is not limited to nationality in a formal sense, that is, nationality acquired at birth or by conferral; it embraces, at the very least, an individual who, because of his or her special ties to or claims in relation to a given country, cannot be considered to be a mere alien. This would be the case, for example, of nationals of a country who have there been stripped of their nationality in violation of international law, and of individuals whose country of nationality has been incorporated in or transferred to another national entity, whose nationality is being denied them. The language of article 12, paragraph 4, moreover, permits a broader interpretation that might embrace other categories of long-term residents, including but not limited to stateless persons arbitrarily deprived of the right to acquire the nationality of the country of such residence. Since other factors may in certain circumstances result in the establishment of close and enduring connections between a person and a country, States parties should include in their reports information on the rights of permanent residents to return to their country of residence."**

In het arrest *Nystrom t. Australië* bepaalt het VN-mensenrechtencomité een aantal factoren waarmee rekening gehouden moet worden bij de vaststelling van een 'eigen land' of het land waarmee een persoon nauwe en duurzame banden heeft, namelijk:

---

<sup>107</sup> The Law of Refugee Status, 228; M. FOSTER, "Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law" in *Human Rights and the Refugee Definition, Comparative Legal Practice and Theory*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, 233.

<sup>108</sup> UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993, A/CONF.157/23, § 5, beschikbaar op [www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html)

<sup>109</sup> S.A. MOTZ, *The Refugee Status of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2021, 136.

<sup>110</sup> International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons, 166-167.

<sup>111</sup> UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

*“In this regard, it finds that there are factors other than nationality which may establish close and enduring connections between a person and a country, connections which may be stronger than those of nationality<sup>24</sup>. The words “his own country” invite consideration of such matters as **long standing residence, close personal and family ties and intentions to remain, as well as to the absence of such ties elsewhere.**”<sup>112</sup>*

In deze zaak besloot het VN-Mensenrechtencomité dat de uitwijzing van de heer Nystrom door Australië, een man met Zweedse nationaliteit die sinds lange tijd in Australië verbleef en geen banden had met Zweden, artikel 12(4) van het IVBPR schond. Gezien Australië beschouwd moest worden als zijn eigen land, en niet Zweden, het land waarvan hij de nationaliteit had. De beslissing tot uitwijzing werd volgens het Comité niet gerechtvaardigd door het feit dat de heer Nystrom in het verleden veroordeeld werd voor verkrachting, het intentioneel veroorzaken van pijn en gewapende overval.<sup>113</sup>

De zaak Warsame t. Canada betrof een man die dreigde uitgewezen te worden naar Somalië. Na een verblijf in Saudi-Arabië, arriveerde hij op vierjarige leeftijd in Canada waar hij bijna zijn hele leven verbleef, familie had en studeerde. Hij had geen banden met Somalië, verbleef er nooit, sprak de taal niet en stelde geen bewijs van Somalisch burgerschap te hebben. Het VN-Mensenrechtencomité beschouwde Canada daarom als het eigen land van de heer Warsame:

*“8.5 In the present case, the author arrived in Canada when he was four years old, his nuclear family lives in Canada, he has no ties to Somalia and has never lived there and has difficulties speaking the language. The Committee observes that it is not disputed that the author has lived almost all his conscious life in Canada, that he received his entire education in Canada and that before coming to Canada he lived in Saudi Arabia and not in Somalia. It also notes the author’s claim that he does not have any proof of Somali citizenship. In the particular circumstances of the case, **the Committee considers that the author has established that Canada was his own country within the meaning of article 12, paragraph 4, of the Covenant, in the light of the strong ties connecting him to Canada, the presence of his family in Canada, the language he speaks, the duration of his stay in the country and the lack of any other ties than at best formal nationality with Somalia.**”*

Het Comité stelde vast dat de uitwijzing van de heer Warsame zijn terugkeer naar Canada *de facto* onmogelijk zou maken in toepassing van de Canadese immigratiewetgeving. Het Comité besloot dat de uitwijzing van de heer Warsame waardoor zijn terugkeer naar Canada onmogelijk gemaakt zou worden als willekeurig moest beschouwd worden omdat ze disproportioneel was ten aanzien van het legitiem doel dat door de uitwijzing nagestreefd werd om de openbare orde te beschermen (de heer Warsame werd veroordeeld voor overval en drugshandel). De uitwijzing zou dan ook een schending van artikel 12(4) van het IVBPR uitmaken volgens het Comité.

*“8.6 As to the alleged arbitrariness of the author’s deportation, the Committee recalls its General Comment No. 27 on freedom of movement where it has stated that even interference provided for by law should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances. The Committee considers that **there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one’s own country could be reasonable.** 41 **A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his***

<sup>112</sup> VN-Mensenrechtencomité, *Nystrom/Australië*, 1 september 2011, nr. 1557/2007, 7.4.

<sup>113</sup> VN-Mensenrechtencomité, *Nystrom/Australië*, 1 september 2011, nr. 1557/2007, 7.5-7.6.

**or her own country.** *In the present case, a deportation of the author to Somalia would render his return to Canada de facto impossible due to Canadian immigration regulations. The Committee therefore considers that the author's deportation to Somalia impeding his return to his own country would be disproportionate to the legitimate aim of preventing the commission of further crimes and therefore arbitrary. The Committee concludes that, the author's deportation, if implemented would constitute a violation of article 12, paragraph 4, of the Covenant.*"<sup>114</sup>

Zoals blijkt uit deze rechtspraak evenals de *General Comments* van het VN-Mensenrechtencomité zijn er weinig of geen omstandigheden die rechtvaardigen dat een persoon de terugkeer naar zijn eigen land ontzegd wordt.

**"21. In no case may a person be arbitrarily deprived of the right to enter his or her own country.** *The reference to the concept of arbitrariness in this context is intended to emphasize that it applies to all State action, legislative, administrative and judicial; it guarantees that even interference provided for by law should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances. The Committee considers that there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one's own country could be reasonable. A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his or her own country.*"<sup>115</sup>

Het ontzeggen van het recht op terugkeer maakt een schending van artikel 12(4) van het IVBPR uit.<sup>116</sup>

Artikel 12(4) van het IVBPR is van belang voor de beoordeling van de nood aan internationale bescherming van staatloze Palestijnen die lange tijd in de Golfstaten hebben verbleven. Zij hebben in veel gevallen immers nauwe en duurzame banden met deze landen waar zij geboren zijn en/of lange tijd verbleven hebben, studeerden, werkten en familie hebben. In toepassing van de factoren uiteengezet in de rechtspraak van het VN-Mensenrechtencomité dient de Golfstaat of het land van gewoonlijk verblijf van een staatloze Palestijn dan ook beschouwd te worden als zijn eigen land waarnaar hij het recht heeft terug te keren in toepassing van artikel 12(4) van het IVBPR. De weigering van dit recht op terugkeer door het betrokken land, zal in de meeste gevallen bestempeld worden als willekeurig gezien het VN-mensenrechtencomité bevestigde dat er weinig tot geen omstandigheden zijn waarin de ontkenning van het recht op terugkeer redelijk zou zijn.<sup>117</sup>

De ontkenning van het recht op terugkeer maakt dus op zich vervolging in Vluchtelingenrechterlijke zin uit. Professor Hathaway schrijft in dit verband:

*"In sum, the risk of denial of the right to internal freedom of movement and choice of residence will ordinarily amount to serious harm for refugee law purposes, unless that denial conforms to the strict requirements for valid limitation of that right at international law. Denial of the right to enter one's own country – a right not subject to limitations, and inhering in both citizens and in non-citizens who have a long-term attachment to the country-is also a clear breach of the internationally guaranteed right to freedom of*

<sup>114</sup> UN Human Rights Committee, *Warsame/Canada*, 1 september 2011, nr.1959/2010

<sup>115</sup> UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

<sup>116</sup> *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, 168.

<sup>117</sup> *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, 169.

*movement, the risk of which will thus properly be understood to be serious harm for refugee law purposes.”*<sup>118</sup>

Zo beschouwde de *Refugee Status Appeals Authority New Zealand* (NZ RSAA) in het geval van een Palestijn van Saudi-Arabië die uitgewezen werd nadat zijn recht op verblijf werd geannuleerd, zijn uitsluiting door Saudi-Arabië als vervolging.

*“[117] The appellant's predicament is not simply that inherent in the condition of being stateless. He has suffered past persecution. Following his arrest, he was denied a fair trial, arbitrarily detained, subjected to ill-treatment in the form of solitary confinement, beatings and sexual assaults and arbitrarily stripped of his right of residency and deported. His exclusion from Saudi Arabia, itself a form of persecution, is ongoing. If he was to be returned there is a real chance he would again be arbitrarily detained on an indefinite basis and ill-treated pending further deportation. His inability to return to Saudi Arabia arises directly from his persecution”*<sup>119</sup>

Bovendien brengt het ontzeggen van het recht op terugkeer naar het land van gewoonlijk verblijf een reeks van mensenrechtenschendingen met zich mee, zoals een schending van het recht op privé -en familieleven, vrijheid van beweging, arbitraire arrestatie en detentie.<sup>120</sup>

Het feit dat het recht op terugkeer ontzegd wordt op basis van bestaande immigratiewetgeving in het land van gewoonlijk verblijf betekent niet dat er geen verband kan vastgesteld worden tussen de daad van vervolging die weigering van het recht op terugkeer is en de vervolgingsgronden vervat in het Vluchtelingenverdrag. Zo maakt een weigering van terugkeer omwille van het gebrek aan nationaliteit of de staatloosheid van een persoon naar zijn eigen land, vervolging uit op basis van de grond nationaliteit of het gebrek daaraan.<sup>121</sup> Daarnaast kunnen ook de gronden ras, of politiek relevant zijn.<sup>122</sup>

Zoals bevestigd door professor Hathaway:

*“Accordingly, ‘(p)ersecution for reasons of nationality’ is also understood to include persecution for lack of nationality, that is: persecution of stateless persons.” Of course statelessness does not, per se, give rise to refugee status, but a risk of being persecuted can follow from the fact of being stateless.”*<sup>123</sup>

Zo analyseerde la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) de situatie van een Palestijnse man met gewoontelijke verblijfplaats in Egypte, waar hij geboren werd en gedurende 30 jaar het centrum van zijn belangen had. Hij reisde naar het buitenland voor het zoeken van werk en werd daarna de toegang tot Egyptisch grondgebied geweigerd waardoor hij als staatloze in limbo belandde en gedwongen werd in landen als Libië en Soedan te verblijven waar hij het slachtoffer werd van behandelingen strijdig met de menselijke waardigheid. De CNDA stipt aan dat de uitsluiting van de Egyptische nationaliteit deel uitmaakt van het beleid van de Arabische Liga, verwezenlijkt door decreet nr. 1547 uitgevaardigd in 1959 in naam van het behoud van de Palestijnse identiteit en het voorkomen van de toekenning van een nationaliteit aan Palestijnen die in Arabische landen leven. Geboren uit een Palestijnse vader en een Egyptische moeder kwam hij bijgevolg volgens de Egyptische nationaliteitswetgeving niet in aanmerking voor de Egyptische nationaliteit omwille van zijn Palestijnse afkomst. Het CNDA

<sup>118</sup> The Law of Refugee Status, 252.

<sup>119</sup> NZ RSAA , Refugee appeal nr. 73861, Refugee appeal nr. 73862, 30 juni 2005, beschikbaar op [https://www.refworld.org/cases,NZL\\_RSAA,477e17282.html](https://www.refworld.org/cases,NZL_RSAA,477e17282.html)

<sup>120</sup> International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons, 170.

International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons, 172.

<sup>122</sup> International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons, 171.

<sup>123</sup> The Law of Refugee Status, 397.

noteerde verder dat de Palestijnse minderheid in Egypte het slachtoffer is van discriminatie en misbruiken. Uiteindelijk besloot de CNDA deze persoon te erkennen als vluchteling omdat de Egyptische autoriteiten hem om politieke redenen de toegang tot zijn fundamentele rechten had ontzegd en hem een effectieve bescherming ontzegd hadden omwille van zijn Palestijnse afkomst waardoor hem het recht op nationaliteit en het recht op toegang tot het Egyptisch grondgebied geweigerd werd met ernstige gevolgen op zijn leefsituatie als staatloze zonder verblijfsrecht en effectieve bescherming in een ander land.

*“que cette démarche est restée vaine ; qu’enfin, il ressort de différents articles de presse ainsi que d’études dont celle portant sur Le statut des réfugiés palestiniens publiée le 21 février 2014 par le site d’information Les Clés du Moyen Orient **que la minorité palestinienne établie en Égypte est victime d’abus et de discriminations et qu’il est porté atteinte à ses droits ; Considérant qu’il résulte de tout ce qui précède que M. A. A. K. a été privé de l’exercice de ses droits fondamentaux par les autorités égyptiennes qui agissent dans un but politique et à des fins dissuasives et qui refusent de lui accorder leur protection effective en raison de son origine palestinienne ; qu’ainsi et eu égard aux graves conséquences de cette attitude sur sa situation depuis 1993, il doit être regardé comme craignant avec raison au sens des stipulations précitées de la Convention de Genève, d’être exposé à des persécutions du fait des autorités de son pays de résidence où il ne peut retourner pour un motif politique et ethnique ; (reconnaissance qualité de réfugié)”**.<sup>124</sup>*

## IV. Conclusie

Uit de in dit Profiel weergegeven COI volgt dat Palestijnen in de Golfstaten een precaire, instabiele verblijfssituatie hebben, die afhankelijk is van de politieke situatie. Zij leven een onzeker bestaan, afhankelijk van de *goodwill* van een sponsor, met een constant risico op beëindiging van hun verblijf en een risico op uitwijzing. Een uitwijzing met verstrekking gevolgen, gezien de persoon in kwestie meestal geboren en getogen is in het land, er het centrum van zijn belangen heeft en door zijn status als staatloze geen veilig verblijfsalternatief heeft waardoor hij in limbo zal belanden. Ondanks hun lang verblijf in de Golfstaten hebben Palestijnen beperkte sociaaleconomische rechten, en kunnen zij geen aanspraak maken op de nationaliteit ten gevolge van resolutie 1547 uitgevaardigd door de Arabische Liga die specifiek voor Palestijnen aangeeft dat zij de nationaliteit van de Arabische landen waar zij verblijven niet mogen verkrijgen. Uit objectieve bronnen blijkt dat de situatie van Palestijnen, specifiek in de VAE en Saudi-Arabië moeilijker geworden is, dat Palestijnen het er moeilijker hebben om een verblijf te verkrijgen. In Saudi-Arabië is de situatie in dergelijke mate negatief geëvolueerd dat Palestijnen er om politieke redenen arbitrair vastgehouden worden met risico op foltering en vervolgens uitwijzing. Ook terugkeer naar deze landen is voor Palestijnen moeilijk geworden en voor zij die meer dan zes maanden in het buitenland verbleven, bijna onmogelijk. Deze elementen zijn relevant voor de beoordeling van de nood aan internationale bescherming van Palestijnse verzoekers uit de Golfstaten.

NANSEN stelt vast dat een groot aantal van de Palestijnen die verbleven in de Golfstaten, Palestijnse vluchtelingen onder UNRWA-mandaat zijn waarvan het verzoek om internationale bescherming beoordeeld moet worden onder artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag. Door Palestijnse vluchtelingen die verbleven in de Golfstaten uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag omdat zij kort voor het verzoek om internationale bescherming de bijstand van UNRWA niet hebben ingeroepen, wordt de

<sup>124</sup> Cour Nationale du droit d’asile, CNDA, nr. 11030207 C, 22 mei 2014, beschikbaar op <http://www.cnda.fr/content/download/46661/407479/version/1/file/Recueil%20%202014.pdf>

essentie van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag miskend. NANSEN beveelt aan het standpunt van UNHCR hierin te volgen. Dit houdt in eerste instantie in dat artikel 1D wordt toegepast op Palestijnse vluchtelingen die onder UNRWA-mandaat vallen, ongeacht of zij al dan niet de bijstand van UNRWA effectief hebben ingeroepen. Om dan vervolgens te onderzoeken of zij *ipso facto* erkend moeten worden onder artikel 1D, tweede lid. In voorkomend geval is artikel 1E Vluchtelingenverdrag de relevante bepaling om te beslissen of aan de voorwaarden voor uitsluiting in toepassing van het Vluchtelingenverdrag is voldaan.

Bij de beoordeling onder artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag in geval een Palestijnse verzoeker niet onder UNRWA-mandaat valt, kan niet als extra voorwaarde opgelegd worden dat de staatloze verzoeker daadwerkelijk moet kunnen terugkeren naar zijn land van gewoonlijk verblijf. Deze vereiste is niet conform het Vluchtelingenverdrag. Bovendien is de ontzegging van het recht op terugkeer naar het eigen land, een schending van artikel 12(4) van het IVBPR. Het belang van dit recht op terugkeer wordt aangetoond door de bevestiging van het VN-Mensenrechtencomité dat er weinig of geen omstandigheden zijn die rechtvaardigen dat een persoon de terugkeer naar zijn eigen land ontzegd wordt. De ontzegging van het recht op terugkeer van een Palestijn naar zijn eigen land, wat op zich een reeks van andere mensenrechtenschendingen met zich meebrengt zoals een schending van het familie- en privéleven, dient dan ook beschouwd te worden als een daad van vervolging onder het Vluchtelingenverdrag in toepassing van artikel 9 van de Kwalificatierichtlijn. Concluderend kan gesteld worden dat de redenering van het CGVS op dit vlak geen stand houdt, een persoon zou bescherming ontzegd worden net wanneer de reden om deze te ontzeggen, het niet in staat zijn terug te keren naar het land van gewoonlijk verblijf, aanleiding zou moeten geven tot bescherming. Het toevoegen van deze extra voorwaarde creëert een *protection gap* en holt het humanitaire oogpunt van het Vluchtelingenverdrag uit waardoor staatloze verzoekers niet kunnen terugkeren naar hun land van gewoonlijk verblijf en net hierdoor niet zouden voldoen aan de vluchtelingendefinitie.