



NANSEN NOTE 2024-1

Palestijnse afkomst of nationaliteit? Het geval van minderjarigen geboren in België

De NANSEN NOTE is een thematische tool die zich richt tot praktijkjuristen en advocaten die asielzoekers bijstaan. Ze kadert en analyseert de juridische praktijk die invloed heeft op de toegang tot en het effectief genieten van internationale bescherming evenals op het recht op vrijheid en beschermingsstandaarden in detentie. Bijzondere aandacht wordt besteed aan kwetsbaarheid, detentie en effectieve toegang tot kwaliteitsvolle juridische bijstand.

Auteur: Hania Ouhnaoui*

Editor: Julie Lejeune

* NANSEN bedankt iedereen die heeft bijgedragen aan het denkproces rond deze Note, en in het bijzonder Wout VAN DOREN (Fragomen) en Patrick WAUTELET (ULiège) voor hun waardevolle bijdragen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Voorkomen van staatloosheid bij geboorte en toekenning van Belgische nationaliteit (artikel 10, § 1 WBN).....	4
3. Garantie tegen staatloosheid en verlies van de Belgische nationaliteit (artikel 10, § 3 WBN)	6
4. Het begrip nationaliteit	9
4.1. Nationaliteit in het internationaal recht	9
4.2. In het kader van het Verdrag van 1954.....	10
5. Staatloosheid: elementen van de definitie	12
6. Toepassing op Palestina: is er een Palestijnse nationaliteit?	12
6.1. Kaarten van Palestina.....	13
6.2. Een historische Palestijnse nationaliteit?	13
6.2.1. Historisch overzicht van de wetgeving inzake Palestijnse nationaliteit	13
6.2.2. Historische nationaliteit en staatloosheid	18
6.3. Kunnen personen van Palestijnse afkomst vandaag worden beschouwd als onderdanen van Palestina in de zin van artikel 1, lid 1, van het Verdrag van 1954?	20
6.3.1. “Krachtens diens wetgeving”, welke wetgeving?	21
6.3.2. Welke autoriteit is bevoegd krachtens artikel 1, lid 1 van het Verdrag van 1954?	21
6.3.3. Wat is een bewijs van Palestijnse nationaliteit?	23
6.4. Toepassing op personen van Palestijnse afkomst volgens hun juridische status	26
6.4.1. De bezette Palestijnse gebieden.....	26
6.4.2. Jordanië.....	30
6.4.3. Libanon.....	30
6.4.4. Syrië	30
6.4.5. Golfstaten	31
6.5. Conclusie.....	31
7. Kwesties met betrekking tot de weigering en intrekking van de Belgische nationaliteit voor minderjarige kinderen.....	31
7.1. Hoger belang van het kind.....	32
7.2. Registratie bij geboorte en het recht om een nationaliteit te verwerven	33
7.3. Specifieke impact van staatloosheid op kinderen.....	35
7.4. Intrekking van de Belgische/Europese nationaliteit en de verplichting om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren	36
8. Algemene conclusie.....	38

Samenvatting

Personen van Palestijnse afkomst¹ ondervinden moeilijkheden om artikel 10 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (hierna “WBN”) af te dwingen met betrekking tot hun in België geboren kinderen. De belangrijkste argumenten die gebruikt worden door de rechtbanken en ambtenaren van de burgerlijke stand zijn gebaseerd op de vraag of “een Palestijnse nationaliteit” en “Palestijnse onderdanen” bestaan in de zin van artikel 1, lid 1 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954. Deze NANSEN Note presenteert en analyseert de argumenten en bronnen die nuttig kunnen zijn voor advocaten of juridische diensten die ouders van kinderen van Palestijnse afkomst bijstaan in geschillen met betrekking tot artikel 10 WBN.

Bepaalde elementen van de definitie van staatloosheid worden diepgaand onderzocht en vervolgens specifiek toegepast op personen van Palestijnse afkomst. Er wordt nagegaan of er Palestijnse wetgeving inzake nationaliteit bestaat, of er een bevoegde autoriteit op dit gebied bestaat en of bepaalde documenten van de burgerlijke stand geldig zijn als bewijs van de Palestijnse nationaliteit.

Centraal in deze analyse staat het belang van een proportionele benadering die de grondrechten respecteert bij alle beslissingen die worden genomen op grond van artikel 10 WBN, en dit voor alle betrokken autoriteiten. De autoriteiten moeten bijzondere aandacht besteden aan het belang van elk van de betrokken kinderen. Ze moeten rekening houden met hun recht om bij de geboorte geregistreerd te worden en met hun recht om een nationaliteit te verwerven, terwijl ze ook rekening moeten houden met de impact die staatloosheid op deze kinderen kan hebben. Ze zijn ook verplicht om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren in overeenstemming met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

¹ In deze Note worden de termen “personen van Palestijnse origine/afkomst” en “Palestijnen” door elkaar gebruikt, zonder dat daarmee het bestaan van een Palestijnse nationaliteit in de zin van het Verdrag van 1954 wordt erkend.

1. Inleiding

Het doel van dit document is het presenteren en analyseren van argumenten en bronnen die nuttig kunnen zijn voor advocaten of juridische diensten die ouders bijstaan van kinderen van Palestijnse origine die een aanvraag indienen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand krachtens artikel 10 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit. Daarnaast zal deze Note ook aanvragen kunnen documenteren die worden ingediend in het kader van de procedure tot erkenning als staatloze bij familierechtbanken of hoven van beroep. Het werk van NANSEN op dit gebied valt dus binnen het toepassingsgebied van zowel het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954 (hierna “Verdrag van 1954”)², als het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961 (hierna “Verdrag van 1961”).³

Reeds in 2022 onderzocht NANSEN de weigering door bepaalde ambtenaren van de burgerlijke stand om artikel 10 WBN toe te passen op kinderen van Palestijnse afkomst. We bestudeerden de geboorteregistratie en het belang ervan in het voorkomen van staatloosheid, en bespraken vervolgens een aantal mogelijke denkpistes, na het bekijken van de jurisprudentie (Verdrag van 1954) en de praktijk (Artikel 10 WBN) op dat moment. Sinds augustus 2023 is NANSEN op de hoogte van het feit dat verschillende gemeenten brieven hebben ontvangen van de Dienst Vreemdelingenzaken met het verzoek de Belgische nationaliteit in te trekken van kinderen die in België zijn geboren uit ouders van Palestijnse afkomst, die deze nationaliteit hadden verworven op grond van artikel 10 WBN.

Zowel in 2022 als in 2023 hebben de argumenten van de ambtenaren van de burgerlijke stand en van de hoven en rechtbanken, eventueel na advies van het parket, betrekking op de kwestie van het al dan niet bestaan van een Palestijnse staat,⁴ alsook op de vraag of personen van Palestijnse afkomst kunnen worden beschouwd als Palestijnse onderdanen in de zin van artikel 1, lid 1 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954.⁵ NANSEN richt

² Verdrag betreffende de status van staatlozen, 28 september 1954, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-stateless-persons>. Voor België, Wet van 12 mei 1960 houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende de status van staatlozen en van de bijlagen, *BS* 10 augustus 1960.

³ Verdrag ter vermindering van staatloosheid, 30 augustus 1961, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-reduction-statelessness>. Voor België, Wet van 10 juni 2014 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking van de staatloosheid, gesloten te New York op 30 augustus 1961, *BS* 4 november 2014.

⁴ De overwegingen die tot nu toe de doorslag hebben gegeven bij het bepalen van het bestaan van een Palestijnse staat, hielden rekening met de criteria van de Verdrag van Montevideo (Verdrag inzake de rechten en plichten van staten, aangenomen in de Zevende Internationale Conferentie van Amerikaanse Staten, ondertekend in Montevideo op 26 december 1933). Deze criteria zijn: een permanente bevolking, een afgebakend grondgebied, een regering en het vermogen om betrekkingen met andere staten te onderhouden. Het lijkt echter waarschijnlijk dat de huidige omstandigheden en geopolitieke ontwikkelingen sinds 7 oktober 2023 in Gaza - evenals andere factoren - zullen leiden tot een heroverweging van deze hele redenering. Voor een diepgaande analyse van de toepassing van de Montevideo-criteria op Palestina, zie: VAN DOREN, W., LEJEUNE, J., CLAES, M., KLEIN, V., “The Broadening Protection Gap for Stateless Palestinian Refugees in Belgium”, *Statelessness and Citizenship Review*, 2020, 2(2), pp. 300-316; FRANSSEN, M., en MINY, X, “To be, and not to be” - La 'reconnaissance juridictionnelle' de la Palestine dans le contentieux de l'apatridie en Belgique, *Revue Belge de Droit International*, 2020 (1), pp. 287-322; CROKART, H., “Le statut d'apatride en Belgique: focus sur la situation des Palestiniens”, *Rev. Dr. Étr.*, 2019, nr. 204, pp. 473-493.

⁵ Over de nood aan bescherming van personen van Palestijnse afkomst, zie: ENS en BADIL, “Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons”, juni 2022, online: <https://www.statelessness.eu/updates/publications/palestinians-and-search-protection-refugees-and-stateless-persons>; NANSEN, “NANSEN PROFIEL 3-20 De beschermingsnood van Palestijnse kinderen in Libanon”, 2020, online: <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/07/NANSEN-Profiel-3-20-De-beschermingsnood-van-Palestijnse-kinderen-Libanon.pdf>; NANSEN, “NANSEN PROFIEL 2019-1 Palestijnse vluchtelingen van Gaza - Toepassing artikel 1D Vluchtelingenverdrag”, 2019, online: <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/04/NANSEN-NOTE-2019-1-Beschermingsnood-Gaza.pdf>; NANSEN, “NANSEN Bijdrage - De beschermingsnood van Palestijnen onder UNWRA-mandaat van Gaza en Libanon”, 2021, <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/06/NANSEN-bijdrage-Beschermingsnood-van-Palestijnse-vluchtelingen->

zich in deze Note alleen op dit tweede element van de definitie van een staatloze, en dus op de vraag naar het mogelijke bestaan van “een Palestijnse nationaliteit” en “Palestijnse onderdanen”, zonder in te gaan op de kwestie van het al dan niet bestaan van een Palestijnse staat.

Procedurale kwesties met betrekking tot staatloosheid worden niet hier, maar in een andere publicatie van NANSEN behandeld: de [Praktijkids over staatloosheid in België](#). Deze praktijkids is in het bijzonder bedoeld voor advocaten en is een hulpmiddel om de toegang van staatlozen tot hun rechten te verbeteren. Het presenteert en geeft de belangrijkste elementen voor het evalueren van de verschillende nuttige procedures: erkenning als staattoze, verblijfsrecht voor erkende staatlozen, toegang tot materiële hulp in afwachting van een beslissing en, indien van toepassing, invrijheidstelling. De Note is aangevuld met drie bijlagen, die een overzicht geven van nuttige documentatie over staatloosheid, een overzicht van jurisprudentie en een indicatieve checklist voor het identificeren van staatlozen. Een wetsontwerp om een procedure in te voeren voor toelating tot verblijf op grond van staatloosheid werd op 22 februari 2024 door het parlement aangenomen en zal binnenkort in werking treden. Het European Network on Statelessness en NANSEN hebben een gezamenlijke analyse gemaakt van deze nieuwe wetgeving.⁶

Het eerste deel van deze Note behandelt de internationale verplichtingen met betrekking tot de preventie van staatloosheid en het verbod op willekeurige ontneming van nationaliteit, door ze te koppelen aan artikel 10 WBN voor gevallen van toekenning (2) en verlies (3) van de Belgische nationaliteit. Vervolgens wordt het begrip nationaliteit en de betekenis ervan onderzocht (4). Dit zal ons in staat stellen om de elementen van de definitie van staatloosheid onder het Verdrag van 1954 (5) te analyseren, alvorens ze toe te passen op de situatie van personen afkomstig uit Palestina (6). We sluiten af met de verplichtingen die op de Belgische autoriteiten rusten wanneer ze maatregelen nemen betreffende de nationaliteit van een minderjarige, in het bijzonder rekening houdend met het belang van het kind en de vereiste van evenredigheid (7).

2. Voorkomen van staatloosheid bij geboorte en toekenning van Belgische nationaliteit (artikel 10, § 1 WBN)

Het **Verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961**⁷ heeft als doel staatloosheid wereldwijd te voorkomen en te verminderen. Het “*gives effect to Article 15 of the Universal*

[onder-UNRWA-mandaat-van-Gaza-en-Libanon.pdf](#); NANSEN, “NANSEN PROFIEL 1-21 De beschermingsnood van Palestijnen uit de Golfstaten”, 2021, online: <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/02/NANSEN-Profiel-1-21-De-beschermingsnood-van-Palestijnen-uit-de-Golfstaten.pdf>; NANSEN, “NANSEN Note 2022-2 Besoin de protection des Palestiniens de Gaza - Mise à jour”, 2022, online: https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2022/08/220802-NANSEN-Analyse-Besoin-de-protection-des-Palestiniens-de-Gaza_def_clean.pdf.

⁶ Wetsontwerp van 29 september 2023 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft de aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid, *Parl. Kamer*, 55 3600/001. Voor een analyse van dit wetsvoorstel, zie: European Network on Statelessness & NANSEN, *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de régler le droit de séjour des apatrides* (Doc 55 3600/001, 29 September 2023), december 2023, online: https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2023/12/231205-Avis-conjoint-Apatridie-NANSEN-ENS_defi-1.pdf; UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie* (doc. 3600/001), december 2023, online: <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2023/fr/147077>.

⁷ België is sinds 1960 partij bij dit verdrag en is er formeel toegetreden bij wet van 10 juni 2014 (*BS* 4 november 2014). Voor meer details over de twee voorbehouden die België heeft gemaakt, zie: European Network on Statelessness, *Index - Belgium*, online: <https://index.statelessness.eu/country/belgium>. Zie ook de richtlijnen van

Declaration of Human Rights, which recognizes that 'everyone has the right to a nationality'". De "central focus is the prevention of statelessness at birth by requiring States to grant citizenship to children born on their territory, or born to their nationals abroad, who would otherwise be stateless". Het Verdrag probeert verder "to prevent statelessness later in life by prohibiting the withdrawal of nationality from States' nationals – either through loss, renunciation, or deprivation of nationality – when doing so would result in statelessness".⁸

Artikel 1 van het Verdrag van 1961 bepaalt:

"1. A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted:

a) at birth, by operation of law, or

b) upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the person concerned, in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 2 of this Article, no such application may be rejected.

A Contracting State which provides for the grant of its nationality in accordance with sub-paragraph (b) of this paragraph may also provide for the grant of its nationality by operation of law at such age and subject to such conditions as may be prescribed by the national law."

Artikel 10, § 1 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit komt dus tegemoet aan een **internationale verplichting** in het kader van de voorkoming van staatloosheid, door de voorwaarden te verduidelijken voor de toekenning van de Belgische nationaliteit aan minderjarigen die in België zijn geboren en geen andere nationaliteit hebben. Deze bepaling luidt als volgt:

"Belg is het kind geboren in België en dat, op gelijk welk ogenblik voor de leeftijd van achttien jaar of voor de ontvoogding voor die leeftijd, geen andere nationaliteit bezit.

Het eerste lid zal evenwel niet van toepassing zijn indien het kind een andere nationaliteit kan verkrijgen, mits zijn wettelijke vertegenwoordiger(s) administratieve handelingen verrichten bij de diplomatieke of consulaire overheden van het land van de ouders of van één van hen.

De wettelijke vertegenwoordiger van het kind zendt alle nuttige stukken waarover hij beschikt over aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van de plaats waar het kind geboren is. In geval van twijfel over het ontbreken van nationaliteit van het kind, vraagt de ambtenaar van de burgerlijke stand het advies van de procureur des Konings. In dat geval zendt hij hem een afschrift van het dossier. Het advies wordt op korte termijn verstrekt door de procureur des Konings."

Tot voor kort was de FOD Justitie bevoegd om, op basis van zijn algemene bevoegdheid, een niet-bindend advies uit te brengen over de nationaliteit van in België geboren kinderen van ouders van Palestijnse origine. Sommige ambtenaren van de burgerlijke stand vroegen echter al het advies van de procureur des Konings. Een wet van 6 december 2022⁹ wijzigde artikel

UNHCR over de implementatie van dit verdrag: UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 december 2012, HCR/GS/12/04, online: <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html> en UNHCR's *Good Practices Paper - Action 2: Ensuring that no child is born stateless*, 20 maart 2017, online: <https://www.refworld.org/docid/58cfab014.html>.

⁸ UNHCR, *Introductory note to the Convention on the Reduction of Statelessness*, online: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf.

⁹ Wet om justitie menselijker, sneller en straffer te maken IIbis, BS 21 december 2022.

10, § 1 WBN op dit punt: als er twijfel bestaat over het ontbreken van de nationaliteit van het kind, is de procureur des Konings voortaan bevoegd om een niet-bindend advies uit te brengen.

Er dient te worden opgemerkt dat voor de toepassing van artikel 10 WBN nooit werd vereist dat het kind - of zijn ouders - eerst door de familierechtbank als staatloze werd erkend.¹⁰ De omzendbrief van 25 mei 2007 stelt dat “(...) de toekenning van de Belgische nationaliteit zoals bedoeld in voornoemde bepaling op zich geen enkele vrijwillige handeling door de belanghebbende bij de bevoegde overheden vereist is. De toekenning geschiedt namelijk door de werking van de wet automatisch voor alle personen die de in de wet bepaalde voorwaarden vervullen. Zodra bedoelde voorwaarden vervuld zijn, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand enkel officieel akte nemen van de toekenning van de Belgische nationaliteit door een inschrijving als Belg in de bevolkingsregisters”.¹¹

De ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het kind geboren is en, in geval van onenigheid over de beslissing, de rechtbanken zijn de bevoegde autoriteiten krachtens artikel 10 WBN. Deze exclusieve bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand om de nationaliteit toe te kennen en van de procureur des Konings om de ambtenaren van de burgerlijke stand juridisch bij te staan, werd herhaald door de federale Ombudsman in een aanbeveling van januari 2024.¹²

Uit statistieken blijkt dat de toepassing van artikel 10 WBN om de Belgische nationaliteit toe te kennen in werkelijkheid slechts een fractie uitmaakt van het totale aantal toekenningen van de Belgische nationaliteit (ongeveer 0,58% voor 2022). Deze bepaling werd in 2022 toegepast op 98 kinderen, een trend die vergelijkbaar is met die van de voorbije jaren (80 kinderen in 2021, 109 in 2020 en 85 in 2019). Over een periode van bijna 10 jaar is het aantal gevallen meer dan verdubbeld (39 gevallen in 2013), hoewel dit aantal onbeduidend blijft in verhouding tot alle nationaliteitstoekenningen.¹³ Deze statistieken hebben betrekking op alle toekenningen van de Belgische nationaliteit krachtens artikel 10 WBN en zijn niet beperkt tot gevallen van kinderen van Palestijnse ouders.

3. Garantie tegen staatloosheid en verlies van de Belgische nationaliteit (artikel 10, § 3 WBN)

België heeft internationale verplichtingen om staatloosheid te voorkomen en willekeurige ontneming van de nationaliteit te verbieden. Volgens het **Verdrag van 1961**, met de uitzonderingen die daarin zijn voorzien, is de intrekking van de nationaliteit verboden als dit ertoe zou leiden dat de persoon staatloos wordt. Bepaalde procedurele waarborgen moeten ook worden gerespecteerd.

¹⁰ Wetsontwerp van 27 juli 2022 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken Ilbis, *Parl. doc.*, Kamer, 55 2824/001, p. 29: “Het was nooit de bedoeling van de wetgever om te vragen dat een vonnis van staatloosheid zou worden gewezen ten aanzien van het kind of zijn ouders”.

¹¹ Circulaire met betrekking tot de wijzigingen aan het Wetboek van de Belgische nationaliteit die werden ingevoerd door de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen I, *BS* 4 juni 2007.

¹² Federale Ombudsman, *Aanbeveling 2023.06 aan de Dienst Vreemdelingenzaken*, januari 2024, online: <https://www.federaalombudsman.be/nl/de-wettelijke-bevoegdheden-inzake-nationaliteit-respecteren>.

¹³ Alle statistieken zijn afkomstig van MYRIA, “Migratie in cijfers en in rechten - Nationaliteit”, 2023, https://www.myria.be/files/2023_MYRIA_Nationaliteit.pdf, p. 10.

In de **Guidelines on Statelessness No. 5** specificceert het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (hierna “UNHCR”)¹⁴ dat deze verplichting tot procedurele waarborgen onder andere het volgende inhoudt:

- een diepgaand individueel onderzoek: “*a thorough assessment of all evidence on which the Contracting State is relying before it can be determined that the individual concerned has met the relevant threshold for deprivation of nationality on this ground*”,¹⁵
- de mogelijkheid van een effectief rechtsmiddel: “*access to legal and/or administrative avenues through which they may challenge the withdrawal of nationality*”,¹⁶
- en een schriftelijke intrekingsbeslissing: “*State decisions involving the acquisition, retention or renunciation of nationality should be issued in writing and open to effective administrative and judicial review*”.¹⁷

Daarnaast bevatten de **Principles on deprivation of nationality as a national security measure** ook details over het verbod op willekeurige ontneming van de nationaliteit, over de vereisten van **legitiem doel, wettigheid, noodzakelijkheid en evenredigheid**, en over de procedurele waarborgen die van toepassing moeten zijn op elke beslissing om iemand de nationaliteit te ontnemen.¹⁸

Dit vereiste van procedurele waarborgen werd ook bevestigd door het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens** in een arrest van 2023. In deze zaak werd het niet naleven door de Azerbeidzjaanse regering van de vereisten van het Verdrag van 1961 beschouwd als een schending van het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens). De regering had geen rekening gehouden met het feit dat verzoeker door de intrekking van zijn nationaliteit staatloos zouden worden. Bovendien ging de intrekking van de nationaliteit niet gepaard met de nodige procedurele waarborgen en ontbrak met name de mogelijkheid om de beslissing voor de nationale rechter aan te vechten.¹⁹

Bijgevolg voorziet België, om de internationale verplichtingen na te komen, een **garantie tegen staatloosheid** in alle bepalingen die het verlies van de Belgische nationaliteit mogelijk maken (tenzij de nationaliteit op frauduleuze wijze werd verworven).²⁰

¹⁴ UNHCR is een agentschap dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is gemandateerd om, naast het vluchtelingenmandaat, de bescherming van staatlozen wereldwijd te garanderen en zich in te zetten voor de preventie en vermindering van staatloosheid.

¹⁵ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, mei 2020, online: <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>, § 71.

¹⁶ *Ibid.*, § 98.

¹⁷ *Ibid.*, § 99.

¹⁸ Principles on deprivation of nationality as a national security measure, maart 2020, online: <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>, punt 7. Deze beginselen werden ontwikkeld na een periode van 30 maanden van onderzoek en raadpleging. Meer dan 60 deskundigen op het gebied van mensenrechten, nationaliteit en staatloosheid, terrorismebestrijding, bescherming van vluchtelingen, de rechten van het kind, migratie en andere soortgelijke gebieden hebben aan de beginselen bijgedragen. De beginselen herbevestigen of incorporeren regels van internationaal recht en wettelijke normen afgeleid van het Handvest van de Verenigde Naties, verdragsrecht, internationaal gewoonterecht, algemene rechtsbeginselen, gerechtelijke beslissingen en doctrine, regionaal en nationaal recht en de praktijk. Ze beschrijven de verplichtingen van elke staat onder internationaal recht en zijn van toepassing op elke situatie waarin een staat besluit of overweegt om een persoon zijn of haar nationaliteit te ontnemen om redenen van nationale veiligheid. Voor meer informatie, klik hier: <https://www.ldh-france.org/principes-relatifs-a-la-privation-de-nationalite-pour-motif-de-securite-nationale/>.

¹⁹ EHRM 13 juli 2023, nr. 59135/09, Emin Huseynov/Azerbeidzjan (nr. 2), § 50-66.

²⁰ Zie voor meer informatie: European Network on Statelessness, *Index - Belgium*, online: <https://index.statelessness.eu/node/299?language=nl>.

Dit is ook de reden waarom **artikel 10, § 3 WBN** bepaalt dat een kind zijn Belgische nationaliteit behoudt zolang niet is vastgesteld dat het een andere nationaliteit bezit:

“Het kind aan wie de Belgische nationaliteit krachtens dit artikel is toegekend, behoudt die nationaliteit zolang niet is aangetoond, voordat het de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt of ontvoegd is voor die leeftijd, dat het een vreemde nationaliteit bezit.”

Deze bepaling moet daarom gepaard gaan met procedurele waarborgen en mag niet worden toegepast als dit ertoe zou leiden dat het kind staatloos wordt. Sinds augustus 2023 vraagt de Dienst Vreemdelingenzaken echter aan de gemeenten om (op basis van dit artikel) de Belgische nationaliteit in te trekken van kinderen die in België zijn geboren uit ouders van Palestijnse afkomst, aangezien zij de Palestijnse nationaliteit zouden hebben.²¹ Dit verzoek is in het bijzonder gebaseerd op certificaten van de Palestijnse missie bij de Europese Unie, België en Luxemburg (hierna “de Palestijnse missie”) waarin staat dat *“tout enfant né d’un père ou d’une mère palestinienne est palestinien”*. Dergelijke certificaten kunnen echter niet worden beschouwd als bewijs van het bestaan van een Palestijnse nationaliteit in de zin van artikel 1, lid 1, van het Verdrag van 1954. De meest recente getuigschriften²² luiden immers als volgt: *“L’Enfant (...) ne possède pas la nationalité palestinienne, et ne peut l’obtenir qu’en se rendant dans les territoires occupés pour l’inscription au registre de l’état civil palestinien”*. In deze context is de intrekking van de nationaliteit dus onwettig, aangezien ze gebeurt in strijd met de procedurele waarborgen die hiermee gepaard moeten gaan en met de internationale verplichtingen van België met betrekking tot de preventie van staatloosheid.

Bovendien zijn de instructies van de Dienst Vreemdelingenzaken in dit verband onwettig. De federale Ombudsman verduidelijkte dan ook: *“Met deze aanbeveling wenst de federale Ombudsman de Dienst Vreemdelingenzaken erop te wijzen dat **hij wettelijk geen instructies of adviezen kan geven aan de gemeentebesturen over de toekenning van de nationaliteit aan kinderen die in België geboren zijn uit ouders van Palestijnse origine. Met deze instructie overschrijdt de DVZ zijn bevoegdheid**”*.²³ In een zeer recente nota veroordeelde ook het European Network on Statelessness deze praktijk, die mogelijk zal leiden tot een toename van staatloosheid: *“We have serious concerns that the position of the Immigration Office is an incorrect interpretation of the international customary law definition of a stateless person, **is contrary to the letter and spirit of international law**, and will risk increasing statelessness in Belgium. This move **will unnecessarily leave more children in limbo, unable to access their right to a nationality and exposed to the detrimental impacts of growing up stateless**”*.²⁴

²¹ Zie: Agentschap Integratie & Inburgering, “Zijn in België geboren kinderen van Palestijnse origine Belg? Gemeenten en rechtbanken zijn bevoegd, niet DVZ”, online: <https://www.agii.be/nieuws/zijn-in-belgie-geboren-kinderen-van-palestijnse-origine-belg-gemeenten-en-rechtbanken-zijn-bevoegd>; WOLSEY, J., “Palestine: nos autorités face à leurs responsabilités”, *ADDE nieuwsbrief*, november 2023, online: <https://www.adde.be/publications/newsletter-juridique>.

²² Zie een voorbeeld van een certificaat van januari 2024 op de website van Agentschap Integratie & Inburgering: https://www.vreemdelingenrecht.be/sites/default/files/migrated/bestanden/documenten/attest_palestijnse_missie_vanaf2024.pdf.

²³ Federale Ombudsman, *Aanbeveling 2023.06 aan de Dienst Vreemdelingenzaken*, januari 2024, online: <https://www.federaalombudsman.be/nl/de-wettelijke-bevoegdheden-inzake-nationaliteit-respecteren>.

²⁴ European Network on Statelessness, *Briefing on the right to a nationality of children born to Palestinian parents in Belgium*, februari 2024, online: <https://www.statelessness.eu/updates/publications/briefing-right-nationality-children-born-palestinian-parents-belgium>.

4. Het begrip nationaliteit

Aangezien een staatloze geen nationaliteit heeft, is het belangrijk om de reikwijdte van het begrip nationaliteit in de specifieke context van staatloosheid te begrijpen.

Noch het Verdrag van 1954 noch dat van 1961 definiëren echter het begrip nationaliteit of het begrip onderdaan. Hieronder volgen enkele elementen die het begrip afbakenen.

4.1. Nationaliteit in het internationaal recht

In het arrest Nottebohm definieerde het Internationaal Gerechtshof nationaliteit als “*a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments together with the existence of reciprocal rights and duties*”.²⁵

Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit, waarbij België geen partij is, beschrijft nationaliteit als volgt “*a legal bond between a person and a State and does not indicate the person's ethnic origin*”.

In principe hebben staten de soevereiniteit over het toekennen en het verliezen van de nationaliteit. Het internationaal recht (verdragen of gewoonterecht) legt hen echter bepaalde beperkingen op:

- het verbod op willekeurige ontneming van nationaliteit,
- het verbod op discriminatie,
- de verplichting om staatloosheid zoveel mogelijk te voorkomen,
- de eerbiediging van de regels inzake staatsopvolging.²⁶

Het begrijpen van staatloosheid vereist een analyse van het concept nationaliteit, inclusief de procedurele en materiële aspecten van het recht op nationaliteit en de minimale reeks rechten die daaraan verbonden zijn onder internationaal recht. Volgens A. EDWARDS bevat het recht op nationaliteit twee verschillende aspecten: een procedureel aspect en een materieel aspect.²⁷ Het procedurele aspect omvat het recht om een nationaliteit te verwerven en om er niet willekeurig van te worden beroofd. Het materiële aspect omvat diplomatieke bescherming en de plicht tot overname en verblijf die, vanuit het standpunt van het individu, overeenkomen met het recht om vanuit het buitenland terug te keren naar het eigen land en het recht om daar te verblijven.²⁸

Hoewel de bovengenoemde rechten gewoonlijk worden geassocieerd met het bezit van een nationaliteit, heeft het niet genieten van deze rechten geen directe invloed op het bestaan van iemands nationaliteit volgens nationaal of internationaal recht.²⁹ Met één mogelijke uitzondering aldus A. EDWARDS: het feit dat een staat een persoon het recht weigert om zijn grondgebied te betreden, opnieuw te betreden en er te verblijven, kan worden geïnterpreteerd als een uiting van de weigering van die staat om die persoon als zijn onderdaan te beschouwen.³⁰ Volgens C. MANZOTTI wordt deze opvatting gedeeld door een groot aantal

²⁵ IGH 6 april 1955, ‘Nottebohm’, Liechtenstein v. Guatemala.

²⁶ EDWARDS, A., “The meaning of nationality in international law in an era of human rights. Procedural and substantive aspects”, in EDWARDS, A., VAN WAAS, L. (eds), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 25-29.

²⁷ EDWARDS, A., *op. cit.*, p. 41.

²⁸ EDWARDS, A., *op. cit.*, p.30.

²⁹ EDWARDS, A., *op. cit.*, p. 41.

³⁰ *Ibidem*.

auteurs van rechtsleer en overheidspraktijken.³¹ Deze uitzondering kan echter alleen per geval worden toegepast, na onderzoek van de omstandigheden van het geval.

4.2. In het kader van het Verdrag van 1954

Het UNHCR **Handbook on Protection of Stateless Persons** (hierna “UNHCR Handboek”)³² is een waardevolle bron voor de interpretatie van het begrip nationaliteit. Het is bedoeld als leidraad voor overheidsfunctionarissen, rechters en juristen, evenals UNHCR-medewerkers en anderen die betrokken zijn bij de strijd tegen staatloosheid.³³

In dit Handboek stelt UNHCR:

*“(...) the definition of stateless person in Article 1(1) incorporates a **concept of national which reflects a formal link, of a political and legal character, between the individual and a particular State. This is distinct from the concept of nationality which is concerned with membership of a religious, linguistic or ethnic group.** As such, the treaty’s concept of national is consistent with the traditional understanding of this term under international law; that is persons over whom a State considers it has jurisdiction on the basis of nationality, including the right to bring claims against other States for their ill-treatment.”³⁴*

Bovendien is volgens UNHCR de vraag naar de effectiviteit van nationaliteit niet relevant in de context van het Verdrag van 1954:

“Although the issue of diminished rights may raise issues regarding the effectiveness of the nationality and violations of international human rights obligations, this is not pertinent to the application of the stateless person definition in the 1954 Convention.”³⁵

Dit wordt ook weerspiegeld in de “Prato Conclusions” (conclusies van de *Expert Meeting on the Concept of Statelessness under International Law*, georganiseerd door UNHCR in 2010)³⁶:

“3. The issue under Article 1(1) is not whether or not the individual has a nationality that is effective, but whether or not the individual has a nationality at all. Although there may sometimes be a fine line between being recognized as a national but not being treated as such, and not being recognized as a national at all, the two problems are nevertheless conceptually distinct: the former problem is connected with the rights attached to nationality, whereas the latter problem is connected with the right to nationality itself.”

Dit is echter geen unaniem standpunt. Sommigen benadrukken dat nationaliteit inhoudsloos is als het niet ten minste gepaard gaat met de mogelijkheid om rechten uit te oefenen,

³¹ MANZOTTI, C., Nationality and the right to enter: assessing the impact of refusal of entry for the purpose of statelessness determination, University of Sussex - Journal contribution, februari 2024, online: https://sussex.figshare.com/articles/journal_contribution/Nationality_and_the_right_to_enter_assessing_the_impact_of_refusal_of_entry_for_the_purpose_of_statelessness_determination/25164365.

³² UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 juni 2014, online: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

³³ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op. cit., p.2.

³⁴ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op. cit., § 52.

³⁵ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op. cit., § 53.

³⁶ UNHCR, Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (“Prato Conclusions”), mei 2010, <https://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>.

waaronder het recht om het land van nationaliteit binnen te komen en er te verblijven en om er vanuit het buitenland naar terug te keren, en het recht op diplomatieke bescherming:

*“9. For the purposes of the 1954 Convention, ‘national’ is to be understood by reference to whether the State in question regards holders of a particular status as persons over whom it has jurisdiction on the basis of a link of nationality. **Several participants were of the view that in practice it is difficult to differentiate between the possession of a nationality and its effects, including, at a minimum, the right to enter and reside in the State of nationality and to return to it from abroad, as well as the right of the State to exercise diplomatic protection. Otherwise, according to this view, nationality is emptied of any content.**”³⁷*

*“I have argued that the denial of entry and refusal of consular assistance for arranging return, including the delivery of travel documents, **should be regarded as evidence that a State does not consider a person as its national for the purposes of statelessness determination.** I have based this argument on the wording of the international legal definition of a stateless person and the way in which nationality is conceived in international law.”³⁸*

UNHCR stelt ook dat de status van “onderdaan” in de zin van het Verdrag van 1954 **“at a minimum (...) be associated with the right of entry, re-entry and residence in the State’s territory (...)”** (§ 53).

Deze definitie van de term “onderdaan” zou vragen kunnen oproepen voor mensen van Palestijnse afkomst die in Gaza verblijven, in verband met hun mogelijkheid om effectief terug te keren. Veel auteurs zijn het er echter unaniem over eens dat deze mensen niet beschouwd kunnen worden als Palestijnse “onderdanen” omdat ze geen toegang hebben tot een groot aantal fundamentele rechten.³⁹

Er kan geen sprake zijn van een “juridische band” tussen een staat en zijn onderdaan wanneer de staat niet in staat is om de toegang tot bepaalde grondrechten te garanderen:

*“In spite of the 2012 recognition by the UN General Assembly of Palestine as a non-member observer state and the exercise of state functions accrued over time, the PA – after 2012 formally referred to as the Government of Palestine (GOP) – continues to be unable to function as an independent, sovereign political entity, and to accomplish the basic tasks associated with statehood. The pervasiveness of Israeli occupation in the West Bank and Gaza strip undermines the PA’s/GOP’s ability to give meaning to the “legal bond” that makes a person citizen of a state. While some of the functions that give purpose to that bond exist in case of Palestine, **some essential ones, for example, granting entry of persons (both residents and foreigners) to the ‘country’, and the realization of most of the fundamental rights and freedoms, such as land and property rights, freedom of movement, right to fair trial and right to a remedy, are prevented or severely curtailed.**”⁴⁰*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ MANZOTTI, C., *op. cit.*, p. 164.

³⁹ CROKART, H., “Le statut d’apatride en Belgique: focus sur la situation des Palestiniens”, *Rev. Dr. Étr.*, 2019, nr. 204, p. 473-493; CRAWFORD, J., “The creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?”, *EJIL*, vol. 1, 1990, p. 307; FRANSSEN, M., and MINY, X., “To be, and not to be” - La ‘reconnaissance juridictionnelle’ de la Palestine dans le contentieux de l’apatridie en Belgique, *Revue Belge de Droit International*, 2020 (1), pp. 287-322.

⁴⁰ ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford, 2020, p. 164.

De mogelijkheid om terug te keren naar de Palestijnse gebieden moet wellicht ook opnieuw worden beoordeeld in het licht van de huidige omstandigheden en geopolitieke ontwikkelingen in Gaza sinds 7 oktober 2023.

5. Staatloosheid: elementen van de definitie

Om te bepalen of er al dan niet sprake is van een “Palestijnse nationaliteit” in de zin van het Verdrag van 1954, en dus om na te gaan of de definitie van staatloosheid inderdaad van toepassing is op personen van Palestijnse afkomst, is het belangrijk om bepaalde elementen van de definitie van staatloosheid grondiger te analyseren.

Artikel 1, lid 1 van het Verdrag van 1954 definieert een staatloze als “*een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd*”.

UNHCR geeft in haar Handboek meer uitleg over de interpretatie van de termen van deze definitie:

- Met betrekking tot de term “wetgeving”: dit begrip wordt ruim opgevat: “*the reference to ‘law’ in Article 1(1) should be read broadly to encompass not just legislation, but also ministerial decrees, regulations, orders, judicial case law (in countries with a tradition of precedent) and, where appropriate, customary practice.*”⁴¹
- Om te bepalen of een persoon als onderdaan van een staat wordt beschouwd, geeft UNHCR een aantal richtlijnen, waaronder de volgende:
 - “*it is helpful to establish whether an individual’s nationality status has been influenced, in the State in question, by automatic mechanisms or modes of acquisition of nationality (the change in nationality status takes place by operation of law) or non-automatic (an act of the individual or a State authority is required before the change in nationality takes place)*”⁴²;
 - “*it is also necessary to identify the competent authority for conferring and/or withdrawing nationality, or for clarifying nationality matters*”⁴³;
 - “*a competent authority isn’t necessarily a central State body; it can also be a local or regional administrative body or a consular official.*”⁴⁴

Deze verduidelijkingen geven ons een beter inzicht in de kwesties rond staatloosheid en nationaliteit in de context van personen van Palestijnse afkomst.

6. Toepassing op Palestina: is er een Palestijnse nationaliteit?

Om dieper in te gaan op de vraag naar het al dan niet bestaan van een Palestijnse nationaliteit, zullen we beginnen met een overzicht van de historische context van de Palestijnse nationaliteit (6.2.) alvorens de elementen van de definitie van staatloosheid in artikel 1, lid 1 van het Verdrag van 1954 toe te passen op personen van Palestijnse afkomst (6.3). We geven ook een overzicht van de verschillende juridische statussen van personen van Palestijnse

⁴¹ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op.cit., § 22.

⁴² UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op.cit., § 25-26.

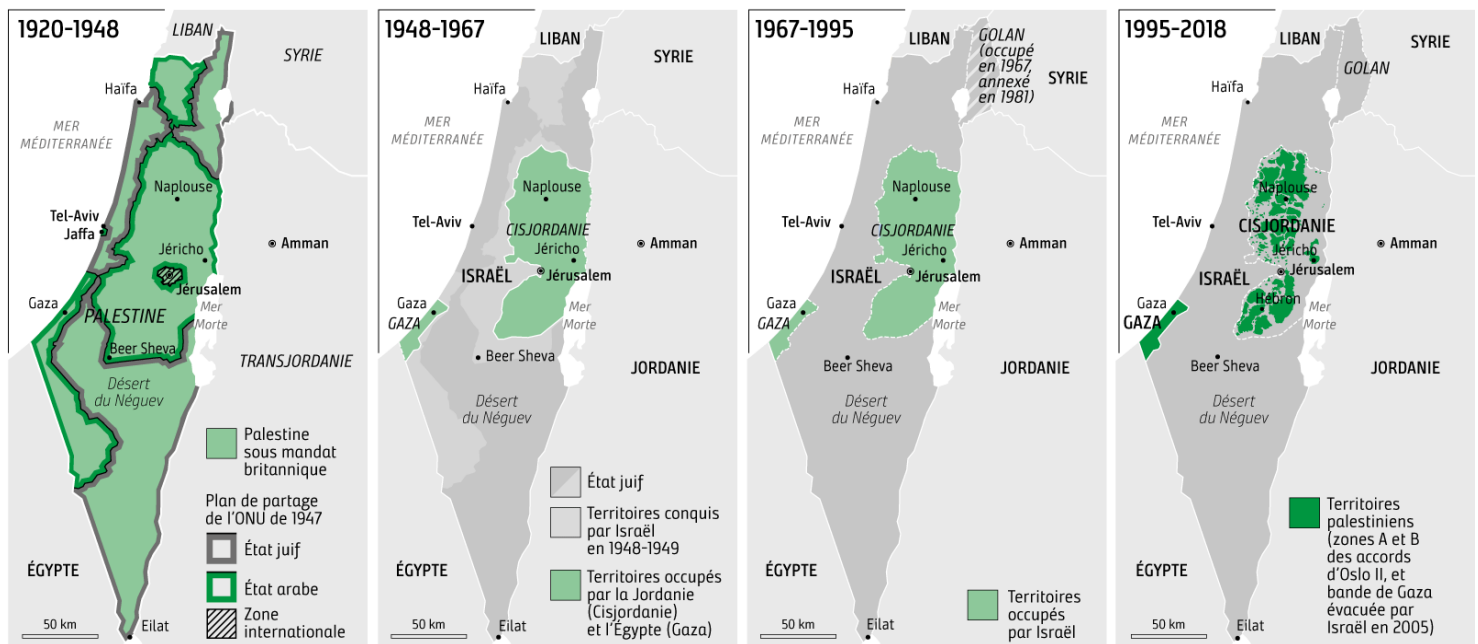
⁴³ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op.cit., § 27-30.

⁴⁴ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op.cit., § 28.

origine in de belangrijkste gebieden waar ze verblijven, waarbij we hun situatie van staatloosheid benadrukken (6.4).

6.1. Kaarten van Palestina

De onderstaande kaarten van Palestina situeren de geografische regio's die in dit document worden genoemd op belangrijke historische momenten in de geschiedenis van Palestina.



Bron: *Le Monde diplomatique*, 2018.

6.2. Een historische Palestijnse nationaliteit?

De kwestie van de erkenning van een Palestijnse nationaliteit is nauw verbonden met vele historische en politieke factoren. Om deze kwestie aan te pakken, geven we eerst een overzicht van de evolutie van de Palestijnse nationaliteitswetgeving door de eeuwen heen (6.2.1), voordat we het verband tussen deze historische Palestijnse nationaliteit en staatloosheid onderzoeken (6.2.2).

6.2.1. Historisch overzicht van de wetgeving inzake Palestijnse nationaliteit

Om te bepalen of er een Palestijnse nationaliteit bestaat, is het essentieel om een chronologie op te stellen van de ontwikkeling van de wetgeving met betrekking tot de Palestijnse nationaliteit tot op heden.

- **Ottomaanse nationaliteitswet van 19 januari 1869:** Palestina maakte tussen 1516 en 1917 deel uit van het Ottomaanse Rijk. De Ottomaanse nationaliteitswet van 1869 voorzag in de verwerving van het Ottomaanse staatsburgerschap op verschillende manieren. Zo werd iedereen met ouders of een vader van Ottomaanse nationaliteit beschouwd als Ottomaans staatsburger (*jus sanguinis*) (artikel 1). Elke buitenlander die op het grondgebied werd geboren kon ook de Ottomaanse nationaliteit aanvragen binnen drie jaar na het bereiken van de meerderjarigheid (*jus soli*) (artikel 2). Artikel 9 codificeerde het *jus soli* en het voorkomen van staatloosheid: het vermoeden van staatsburgerschap gold voor alle in het land geboren kinderen met onbekende afstamming of staatloze afkomst. De wet gaf ook elke buitenlander het recht om het

Ottomaanse staatsburgerschap aan te vragen na een verblijf van ten minste vijf jaar in het land. De regering had de discretionaire bevoegdheid om af te zien van de eis van vijf jaar en elke buitenlander te naturaliseren (*jus domicilii*) (artikelen 3 en 4).

- **Palestijnse nationaliteit tijdens het Britse mandaat vanaf 1917:** Palestijnen hadden aan het begin van de Britse bezetting het Ottomaanse staatsburgerschap erkend en bezaten internationaal erkende Ottomaanse paspoorten.⁴⁵ Toen de Britten Palestina in 1917 bezetten, veranderde deze nationaliteitsstatus niet, althans niet onmiddellijk. Palestina werd de eerste drie jaar onder militair bestuur geplaatst en daarna onder burgerbestuur voor de rest van de periode van het Britse mandaat. De Britse regering in Palestina begon de uitgifte van Palestijnse paspoorten en reisdocumenten te reguleren, die werden uitgegeven door de Britten, maar nog steeds onder de Ottomaanse nationaliteitswet vielen. Vanaf 1920 werden de eerste beperkingen/regels ingevoerd om een onderscheid te maken tussen buitenlanders in Palestina en “Palestijnse burgers en personen beschermd door de Britten”.⁴⁶
- **Het Palestijnse mandaat - 1922:** Het Palestijnse mandaat werd aangenomen (en internationaal “gelegaliseerd”) door de Volkenbond op 24 juli 1922 onder het Convenant van de Volkenbond. Het Palestijnse mandaat bevatte een unieke bepaling die het Palestijnse (Britse) bestuur verplichtte een nationaliteitswet aan te nemen met bepalingen “om de verwerving van het Palestijnse staatsburgerschap door Joden die zich permanent in Palestina vestigden te vergemakkelijken” (Artikel 7 van het Palestijnse mandaat). Deze bepaling was het gevolg van de Britse opname van de Balfour-verklaring in het Palestijnse mandaat, die voorzag in “een thuis voor de Joden in Palestina” (artikel 2 van de Verklaring).
- **Verdrag van Lausanne - 1923:** Dit verdrag beëindigde de Eerste Wereldoorlog en bepaalde de grenzen van het moderne Turkije als opvolger van het Ottomaanse Rijk. Artikel 30 van dit verdrag bepaalt dat Turkse onderdanen die hun gewone verblijfplaats hebben op het grondgebied van het voormalige Ottomaanse Rijk de nationaliteit krijgen van de staat waaraan dat grondgebied wordt overgedragen. Personen die in de Palestijnse gebieden woonden, werden dus Palestijnse burgers op 6 augustus 1924, toen het Verdrag werd geratificeerd. Palestijnen buiten het Palestijnse grondgebied konden op grond van artikel 34 het Palestijnse staatsburgerschap verkrijgen op basis van het *jus sanguinis*-beginsel. Vanuit het oogpunt van het internationaal recht was het op die dag dat de Palestijnse nationaliteit officieel tot stand kwam.⁴⁷
- **Palestine Citizenship Order - 1925:** de codificatie van het Palestijnse staatsburgerschap in de Britse wet door de Palestine Citizenship Order van 1925. Deze Order voorzag in de verwerving van het Palestijnse staatsburgerschap door geboorte in Palestina. Alle Turkse staatsburgers en burgers ten tijde van het Verdrag van Lausanne en alle personen die gewoonlijk in Palestina woonden, verwierven het

⁴⁵ AKRAM, S., “Palestinian Nationality and “Jewish” Nationality”. From the Lausanne Treaty to Today”, in FARSAKH, L., *Rethinking Statehood in Palestine. Self-determination and Decolonization beyond Partition*, University of California Press, 2021, p. 195.

⁴⁶ ROUHANA, K. “Interview Susan Akram: Palestinians’ Historic and Legal Rights to Palestinian Nationality”, *Jerusalem Story*, 18 december 2023, online: <https://www.jerusalemstory.com/en/article/palestinians-historic-and-legal-rights-palestinian-nationality?search=1>.

⁴⁷ AKRAM, S., “Palestinian Nationality and “Jewish” Nationality”. From the Lausanne Treaty to Today”, *op. cit.*, p. 196.

Palestijnse staatsburgerschap. Religie speelde dus geen rol. Palestijnen konden paspoorten krijgen. De mogelijkheden voor Palestijnen die in het buitenland woonden, waren echter aanzienlijk beperkt: er was een tijdslimiet waarbinnen deze groep kon terugkeren en de nationaliteit kon opeisen. Dit recht om terug te keren en de nationaliteit op te eisen was ook beperkt voor Palestijnen die tijdelijk in het buitenland verbleven. Bovendien werd nakomelingen van Ottomaanse onderdanen het recht ontzegd om de nationaliteit op te eisen op basis van het *jus sanguinis* als ze in het buitenland waren geboren. De Palestine Citizenship Order discrimineerde inheemse Palestijnen, omdat het bepalingen bevatte gericht op het verlenen van het Palestijnse staatsburgerschap aan joodse immigranten die ofwel buitenlandse ingezetenen waren of illegale immigranten die geen recht zouden hebben gehad op het Palestijnse staatsburgerschap onder het Verdrag van Lausanne.⁴⁸ Ten slotte regelde deze Order ook de beëindiging en het verlies van nationaliteit: iemand kon de Palestijnse nationaliteit verliezen door een andere nationaliteit te verwerven, als straf of in het geval van een huwelijk tussen een Palestijnse vrouw en een buitenlander. Dit leidde ertoe dat veel Palestijnen hun nationaliteit verloren.⁴⁹

- **Resolutie 181 (II) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties - 29 november 1947:** verdelingsplan, oproep tot de oprichting van een Joodse en een Palestijnse staat. Hoofdstuk III, § 1 van deze resolutie gaat over burgerschap en stelt in het bijzonder: *“Palestinian citizens residing in Palestine, outside the City of Jerusalem, as well as Arabs and Jews who, not holding Palestinian citizenship, reside in Palestine outside the City of Jerusalem shall, upon the recognition of independence, become citizens of the State in which they are resident and enjoy full civil and political rights. Persons over the age of eighteen years may opt, within one year from the date of recognition of independence of the State in which they reside, for citizenship of the other State, providing that no Arab residing in the area of the proposed Arab State shall have the right to opt for citizenship in the proposed Jewish State and no Jew residing in the proposed Jewish State shall have the right to opt for citizenship in the proposed Arab State. The exercise of this right of option will be taken to include the wives and children under eighteen years of age of persons so opting”*. Met andere woorden, Palestijnse burgers die in de Arabische Staat wonen, zouden het staatsburgerschap van die Staat krijgen, terwijl Palestijnse burgers die in de Joodse Staat wonen het joodse staatsburgerschap zouden krijgen. Religie en afkomst speelden dus geen rol in het verdelingsplan van Resolutie 181.⁵⁰
- **Oprichting van de staat Israël - 1948:** De Onafhankelijkheidsverklaring van de staat Israël voorziet in gelijke rechten voor alle inwoners zonder discriminatie. Desondanks vaardigde Israël vervolgens een reeks wetten uit die de wettelijke band van inheemse Palestijnen met hun grondgebied uitholde en hen hun nationaliteit ontnam.
- **Israëlische nationaliteitswet - 1952:** goedkeuring door Israël van de nationaliteitswet (wet op het staatsburgerschap 5712-1952) en intrekking met terugwerkende kracht van de Palestine Citizenship Order. De Israëlische wet voorziet in vier manieren om

⁴⁸ AKRAM, S., “Palestinian Nationality and “Jewish” Nationality”. From the Lausanne Treaty to Today”, *op. cit.*, pp. 196-197.

⁴⁹ KHALIL, A. en ABU ALIA, N., “Palestinian Citizenship within the State of Palestine: the right answer for the wrong question”, Wolters Kluwer Italië, online: <https://fada.birzeit.edu/bitstream/20.500.11889/6334/1/Chapter%20NA%20%26%20AK%5B16183%5D.pdf>, p. 100.

⁵⁰ AKRAM, S., “Palestinian Nationality and “Jewish” Nationality”. From the Lausanne Treaty to Today”, *op. cit.*, p. 198.

de Israëlische nationaliteit te verkrijgen: terugkeer⁵¹, verblijf in Israël, geboorte of naturalisatie. Het verkrijgen van de nationaliteit door terugkeer is echter voorbehouden aan Joden, en aan de criteria met betrekking tot de andere drie methoden is in de praktijk zeer moeilijk te voldoen voor de meeste Palestijnen die de Israëlische nationaliteit niet verwerven en bijgevolg staatloos worden.⁵² Deze wet is in strijd met de regels inzake staatsopvolging (beginsel in herinnering gebracht in hoofdstuk 3, § 1 van de eerdergenoemde VN-resolutie 181).

- **Oprichting van een nationaal register - 1967:** Na de bezetting van Gaza en de Westelijke Jordaanoever door Israël werd een volkstelling georganiseerd en een nationaal register opgericht (met uitzondering van personen die afwezig waren). Geregistreerde personen kregen het recht om in het gebied onder militaire bezetting te verblijven, zonder dat dit recht gepaard ging met politieke rechten. Niet-geregistreerde personen konden het recht krijgen om in de bezette gebieden te verblijven, maar via een ingewikkelde gezinsherenigingsprocedure.
- **Het Palestijns Nationaal Handvest van de PLO - 1968:** Dit handvest werd in 1964 opgesteld om de missies van de PLO te definiëren. Het werd vervolgens aangenomen na de bezetting in 1968 om een Palestijnse identiteit te bevestigen en te vormen. Het Handvest bevat de volgende bepalingen: *“The Palestinian identity is a genuine, essential and inherent characteristic; it is transferred from parents to children. The Zionist occupation and the dispersal of the Palestinian Arab people, through the disasters which befell them, do not make them lose their Palestinian identity and their membership in the Palestinian community, nor do they negate them”* (Article 4). *“The Palestinians are those Arab nationals who, until 1947, normally resided in Palestine regardless of whether they were evicted from it or have stayed there. Anyone born after that date, of a Palestinian father – whether inside Palestine or outside it – is also Palestinian”* (Article 5) en *“The Jews who had normally resided in Palestine until the beginning of the Zionist invasion will be considered Palestinians”* (Article 6).
- **Oslo-akkoorden - 1993 en 1995:** de mogelijkheid voor de Palestijnse Autoriteit om identiteitskaarten en paspoorten af te geven aan de inwoners van Gaza en van de Westelijke Jordaanoever, na toestemming van Israël.⁵³
- **Palestinian Basic Law - 1997⁵⁴:** tijdelijke grondwet in afwachting van een onafhankelijke staat met een permanente grondwet. De Palestijnse nationaliteit/het Palestijnse burgerschap is slechts in beperkte mate geregeld. Palestina wordt in artikel 1 gedefinieerd als *“part of the larger Arab world, and the Palestinian people are part of the Arab nation. Arab unity is an objective that the Palestinian people shall work to achieve”*. De Palestijnse identiteit wordt hier gelijkgesteld aan de Arabische identiteit. Artikel 7 stelt dat *“Palestinian citizenship shall be regulated by law”*. De grondwet

⁵¹ In toepassing van de Wet op de terugkeer van 1950, alleen voor Joodse personen en zonder vereiste van een band met het grondgebied.

⁵² AKRAM, S., “Palestinian Nationality and “Jewish” Nationality”. From the Lausanne Treaty to Today”, *op. cit.*, p. 201; ALBANESE, F. en TAKKENBERG, L., *op. cit.*, p. 161.

⁵³ Interim-akkoord over de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook (ondertekend en in werking getreden op 28 september 1995), ook bekend als het Oslo II-akkoord (of het akkoord van Taba) en artikel 28, lid 1, van bijlage III bij het Protocol betreffende burgerzaken, online: <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/985>.

⁵⁴ De Palestijnse Basiswet (Palestinian Basic Law) werd in 1997 aangenomen door de Palestijnse wetgevende raad en in 2002 geratificeerd. De wet werd vervolgens twee keer gewijzigd (in 2003 en 2005), maar de hier genoemde bepalingen blijven dezelfde. Meer informatie over deze wijzigingen is hier beschikbaar: <https://www.palestinianbasiclaw.org/election-laws>.

verwijst echter niet naar een Palestijnse nationaliteit in de zin van het internationaal recht. Het is daarom niet duidelijk of artikel 1 van de grondwet alleen verwijst naar Palestijnen die sinds 1967 op de Westelijke Jordaanoever of in Gaza wonen, of naar alle Palestijnen wereldwijd.⁵⁵

- **Initiatieven voor het opstellen van een wet inzake de Palestijnse nationaliteit:**

- 1995 - wetsontwerp inzake nationaliteit door het Palestijnse ministerie van Binnenlandse Zaken: Gebaseerd op de Palestinian Citizenship Order van 1925 en de Jordanian Citizenship Law van 1954, bevatte dit wetsontwerp 25 artikelen over de definitie van een Palestijn en de verschillende methoden voor verwerving, naturalisatie, intrekking en herstel van de Palestijnse nationaliteit/het Palestijnse staatsburgerschap. Het bevatte ook bepalingen over verschillende kwesties zoals het staatsburgerschap van echtgenoten en kinderen, en andere bepalingen die gewoonlijk voorkomen in de nationaliteitswetten van onafhankelijke staten. Het wetsontwerp werd niet openbaar gemaakt en werd nooit behandeld door de Palestijnse wetgevende raad.⁵⁶
- 2012 - wetsontwerp inzake nationaliteit opgesteld door een Palestijnse emeritus hoogleraar (Mutaz M. Qafisheh) voor de PLO: In dit ontwerp is het basisprincipe inzake nationaliteit dat: *“Palestinian citizens are those persons who acquired or had the right to acquire Palestinian nationality as of 6 August 1924, the date on which the Treaty of Lausanne (...) came into force whereby Palestine ceased to be part of the Ottoman Empire. In addition, this Draft Law is based on factors that have emerged since the signing of the said treaty; such factors can be found in international law and comparative nationality law”*⁵⁷. Het staatsburgerschap wordt toegekend aan drie categorieën personen: inwoners van de Westelijke Jordaanoever en Gaza, Palestijnse vluchtelingen die al dan niet gedwongen waren hun huizen in het mandaatgebied Palestina te verlaten als gevolg van de inval van Israël in de regio, en inwoners van Israël.⁵⁸ Het doel van dit ambitieuze ontwerp was om de situatie van staatloosheid onder Palestijnen te verhelpen en hen bescherming te bieden: *“I would like to emphasize two points. First, a Nationality Law **would provide concrete assistance to Palestinians throughout the world by improving their legal status. Palestinians would no longer have to be stateless.** Now that Palestine’s statehood is well-established as a matter of international law, the draft nationality legislation would help to resolve some of these ambiguities and **provide concrete legal protections to any Palestinian who needs it,** and not simply to those living under the PA. Second, I am aware that there is a debate over whether Palestine should confer its nationality on Palestinian refugees, and whether this would benefit or harm them. I should emphasize that the law is also designed to take into account the very different circumstances in which our people find ourselves. For Palestinians living outside the PA, **the law offers them citizenship, but it does not impose it.** We are aware that there are situations where people may not wish to take on a Palestinian passport because it could undermine their situation, such as countries that do not allow for dual nationality. At the same time, any Palestinian who finds himself or herself in the PA can enjoy all the*

⁵⁵ AKRAM, S., “Palestinian Nationality and “Jewish” Nationality”. From the Lausanne Treaty to Today”, *op. cit.*, p. 208.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*; QAFISHEH, M., “Who Has the Right,” citing PLO, Draft Palestinian Citizenship Law, January 2012; unpublished draft, on file with this author.

⁵⁸ QAFISHEH, M., “Who has the Right to Become a Palestinian Citizen? An International Law Analysis”, *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law Online*, 2017, p.114.

rights and privileges of citizenship regardless of whether they formally apply for Palestine nationality."⁵⁹

Tot op heden zijn deze initiatieven niet succesvol geweest vanwege de complexe en gevoelige politieke en juridische discussies rondom deze kwesties⁶⁰.

Deze historische ontwikkelingen leiden ons tot de conclusie dat er momenteel geen wetgeving is die de Palestijnse nationaliteit regelt, wat een directe invloed heeft op de definitie van staatloosheid onder het Verdrag van 1954.

Voor meer informatie:

- AKRAM, S., "Palestinian Nationality and "Jewish" Nationality. From the Lausanne Treaty to Today", in FARSAKH, L., *Rethinking Statehood in Palestine. Self-determination and Decolonization beyond Partition*, University of California Press, 2021
- AKRAM, S., "The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan", *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol XX, nr. 20, pp. 1-37.
- QAFISHEH, M., "Who has the Right to Become a Palestinian Citizen? An International Law Analysis", *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law Online*, 2017, pp. 112-149.
- ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford, 2020, pp. 157-165.
- ENS & BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, juni 2022, pp. 11-16.
- CROKART, H., "Le statut d'apatride en Belgique: focus sur la situation des Palestiniens", *Rev. Dr. Étr.*, 2019, nr. 204, pp. 473-493.
- UNHCR, *History of the Question of Palestine*, online: <https://www.un.org/unispal/history/>.

6.2.2. Historische nationaliteit en staatloosheid

Zoals eerder vermeld, is de vraag naar het bestaan van een Palestijnse nationaliteit nauw verbonden met historische en politieke overwegingen, wat leidt tot verschillende standpunten.

Volgens de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO) en de staten van de Arabische Liga is de Israëliëse wet van 1952 onwettig en blijft de Palestijnse nationaliteit dus intact. Voor hen zijn mensen van wie de Palestijnse afkomst teruggaat tot de wetgeving van 1925 over de Palestijnse nationaliteit onderdanen van Palestina. Dat geldt ook voor de derde generatie mensen van Palestijnse afkomst, ook al hebben sommigen van hen nooit in Palestina gewoond.⁶¹ Het is vanuit datzelfde perspectief dat de staten van de Arabische Liga al in 1965 een expliciet beleid voerden om Palestijnen hun respectieve nationaliteiten niet toe te kennen. De Arabische Liga beval de Palestijnen in feite aan om niet de nationaliteit te verkrijgen van

⁵⁹ Interview met M. QAFISHEH in: The Nakba Files, *Can a Citizenship Law Address Palestinian Statelessness?*, augustus 2016, online: <https://nakbafiles.org/2016/08/17/can-a-citizenship-law-address-palestinian-statelessness/>.

⁶⁰ AKRAM, S., "Palestinian Nationality and "Jewish" Nationality". From the Lausanne Treaty to Today", *op. cit.*, p. 208.

⁶¹ AKRAM, S., "The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan", *op. cit.*, p. 14.

de Arabische landen waar ze verbleven, om vast te houden aan het bestaan van hun Palestijnse nationaliteit en hun recht op terugkeer.⁶²

Dit standpunt belet echter niet dat personen van Palestijnse afkomst door de staten die partij zijn bij het Verdrag van 1954 als staatloos worden erkend.

Eenzijds is dit een historisch en politiek standpunt, dat verband houdt met de erkenning van een Palestijnse staat, het zelfbeschikkingsrecht van de Palestijnen en hun recht op terugkeer. Anderzijds verwijst de term “nationaliteit” in deze context eerder naar herkomst, identiteit of burgerschap dan naar het juridische concept in de zin van het Verdrag van 1954. Het woord “nationaliteit” heeft namelijk twee semantische betekenissen: het heeft ofwel een politiek-juridische betekenis, verwijzend naar het behoren tot een staat, of een historisch-biologische betekenis, verwijzend naar het behoren tot een natie.⁶³ In deze context moet de Palestijnse “nationaliteit” worden opgevat in historisch-biologische zin.

Deze betekenis van het woord, waarbij verwezen wordt naar een natie in plaats van een staat, is wijdverspreid in de Arabische wereld:

*“(...) while the term ‘nationality’ is generally used interchangeably with the term ‘citizenship’, in the Arab world in general and in the Palestinian context in particular, **citizenship relates to the concept of ‘state’, while nationality is commonly understood as relating to the concept of ‘nation’.** In this sense, nationality refers to the ensemble of shared tradition, culture and identity. As common identity and common bond, Palestinian nationality has survived Palestinians’ exile, through the diaspora and the enduring attachment to the concept of (lost) historical homeland.”⁶⁴*

Vanuit het oogpunt van het internationaal recht, beschouwt bovendien geen enkele staat personen van Palestijnse afkomst die de Israëliëse nationaliteit (of enige andere nationaliteit) niet hebben kunnen verkrijgen, als zijn onderdanen krachtens diens wetgeving in de zin van artikel 1, lid 1, van het Verdrag van 1954.

Volgens S. AKRAM moeten Palestijnen daarom *de jure* als staatlozen worden beschouwd:

*“The international legal definition of ‘nationality’ refers to an intimate connection between an individual and a territory that goes beyond whatever domestic legislation on citizenship applies to the territory, as elucidated by the International Court of Justice (ICJ) in the Nottebohm decision. This **international definition of nationality contrasts with the definition of ‘citizenship’, which refers exclusively to the definition of citizen under a State’s domestic law.** The distinction between nationality and citizenship has become almost meaningless with the rise of human rights law and the jus cogens prohibition against discrimination in depriving nationality or granting citizenship status. However, in certain longstanding cases of stateless*

⁶² League of Arab States, Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States (“Casablanca Protocol”) of 11 September 1965, 1965, online: <https://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>. In Egypte werden de kinderen van Palestijnse vaders tot 2011 uitgesloten van deze maatregel, ondanks een wijziging van de Egyptische nationaliteitswet in 2004 waardoor Egyptische moeders hun kinderen de nationaliteit konden verlenen. Deze maatregel werd gerechtvaardigd door het belang van het behoud van een Palestijnse identiteit en het recht op terugkeer, zoals benadrukt in het Protocol van Casablanca. Zie MALEK, D., *Report on citizenship law: Egypt - country report 2021/16*, EUI, juli 2021, online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71906/RSCAS_GLOBALCIT_CR_2021_16.pdf?sequence=1&jsAllowed=y, p.11.

⁶³ WEISS, P., *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff en Noordhoff, 1979, p. 3.

⁶⁴ ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, p. 162.

refugees, such as the Kurds and Palestinians, **the distinction remains relevant and is at the heart of the tension between de facto and de jure statelessness.**⁶⁵

*“(...) regardless of the legality of the provisions of the Nationality Law of 1952 that denationalized the majority of Palestinians, from the international law perspective, a Palestinian ‘is not considered as a national by any State under the operation of its law’ and, accordingly, Palestinians who have not acquired Israeli (or another) nationality are considered to fall squarely under the de jure stateless definition.”*⁶⁶

In dezelfde zin is de erkenning van een Palestijnse “nationaliteit” in historisch-biologische zin niet onverenigbaar met de erkenning van de staatloosheid van personen van Palestijnse afkomst:

*“Many Palestinians consider themselves to be Palestinian nationals **in view of their long-standing ties to the areas** currently known as Israel, Gaza, the West Bank, and Palestine, as well as their ethnicity, shared political and cultural affinity. It is important to acknowledge and respect Palestinians’ connection to Palestine and right to self-identify **as Palestinian nationals**. In addition, Palestinian nationality – in the legal sense – was established by an international treaty in 1923 and continues to be protected by international law.”*⁶⁷

F.P. ALBANESE en L. TAKKENBERG komen tot dezelfde conclusie in hun boek *Palestinian Refugees in International Law*:

*“The vast majority of Palestinian refugees **remain stateless** in the meaning of Article 1 of the 1954 Convention as long as they are not considered ‘citizens’ of any state under the operation of its law.”*⁶⁸

Concluderend kan worden gesteld dat de erkenning van een historische Palestijnse nationaliteit niet verhindert dat personen van Palestijnse afkomst, zelfs als zij zichzelf omschrijven als personen met een Palestijnse nationaliteit, staatloos zijn in de zin van het Verdrag van 1954.

6.3. Kunnen personen van Palestijnse afkomst vandaag worden beschouwd als onderdanen van Palestina in de zin van artikel 1, lid 1, van het Verdrag van 1954?

In dit onderdeel gaan we na of personen van Palestijnse afkomst kunnen worden beschouwd als “onderdanen” van Palestina door ons te richten op bepaalde aspecten van de definitie van staatloosheid in het Verdrag van 1954. We zullen eerst analyseren of een persoon de Palestijnse nationaliteit kan hebben “*krachtens diens wetgeving*” (6.3.1), alvorens te onderzoeken of er een bevoegde autoriteit is om dergelijke wetgeving op te stellen en toe te passen (6.3.2). Ten slotte gaan we na of bepaalde documenten van de burgerlijke stand die zijn afgegeven aan personen van Palestijnse afkomst, een bewijs van Palestijnse nationaliteit vormen (6.3.3).

⁶⁵ AKRAM, S., “The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan”, *op. cit.*, p.9.

⁶⁶ AKRAM, S., “The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol XX, nr. 20, p. 15.

⁶⁷ ENS en BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁸ ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, p. 162.

Ter herinnering, een staatloze is “*een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als een onderdaan wordt beschouwd*” (Verdrag van 1954, art. 1, lid 1).

6.3.1. “Krachtens diens wetgeving”, welke wetgeving?

Momenteel bestaat er geen wetgeving met betrekking tot de Palestijnse nationaliteit (zie *supra* punt 6.2.1), een feit dat over het algemeen niet wordt betwist door de Belgische rechtbanken.⁶⁹

Hoewel het begrip “wetgeving” in ruime zin moet worden opgevat⁷⁰, is er geen regel of praktijk die vastlegt hoe de Palestijnse nationaliteit wordt verworven of verloren. Niets bepaalt wie de Palestijnse nationaliteit heeft of aan welke voorwaarden moet worden voldaan om aanspraak te maken op die nationaliteit. Bovendien maken de situatie van de verschillende categorieën Palestijnen en de complexiteit van elk van deze situaties het zeer moeilijk om wetgeving over de Palestijnse nationaliteit op te stellen. Dit blijkt duidelijk uit het mislukken van initiatieven voor het opstellen van een wet over de Palestijnse nationaliteit op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en de PLO.

Deze conclusie wordt gedeeld door het European Network on Statelessness en BADIL (het Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights) in hun rapport over de bescherming van Palestijnen als vluchtelingen en staatlozen:

*“Thus, in summary, efforts to enact a Palestinian nationality law have failed; and Palestine currently does not have an independent, sovereign ability to issue identity and travel documents, allow persons to enter its territory, or offer full diplomatic protection to Palestinians. In these circumstances, **Palestinians cannot be considered nationals of Palestine for the purposes of statelessness determination under the 1954 Convention**, which defines a person as stateless if they are “not considered as a national by any State **under the operation of its law**” (emphasis added). “Therefore, Palestinians should be considered stateless for the purposes of the 1954 Convention unless and/or until they can be considered nationals of an independent, sovereign state which has a nationality law. If Palestine does adopt a nationality law, then persons who are considered nationals under the new law might no longer be stateless. However, it will be important to consider other circumstances, including Palestine’s sovereignty and ability to independently issue documentary proof of nationality and/or passports to all persons considered nationals under its laws, to offer them an unrestricted right to enter and reside in the territory, and to provide them diplomatic protection when abroad, as well as other criteria that commonly adhere to nationality.”⁷¹*

Het is daarom onmogelijk om wettelijk vast te stellen dat iemand de Palestijnse nationaliteit heeft “*krachtens diens wetgeving*”.

6.3.2. Welke autoriteit is bevoegd krachtens artikel 1, lid 1 van het Verdrag van 1954?

Zoals eerder vermeld (zie *supra* punt 5), moet bijgevolg worden nagegaan of er een autoriteit is die de nationaliteit toekent (niet-automatische modaliteiten) of die de status met betrekking tot de nationaliteit verduidelijkt (automatische modaliteiten). UNHCR stelt verder: “*It follows*

⁶⁹ Voor een overzicht van de jurisprudentie, zie: VAN DOREN, W., LEJEUNE, J., CLAES, M., KLEIN, V., “The broadening protection gap for stateless Palestinian refugees in Belgium”, *op. cit.*, pp. 307-308.

⁷⁰ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, *op. cit.*, § 22.

⁷¹ ENS en BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, juni 2022, online: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2022-07/LP-RefugeeProtection-eng7.pdf>, p.15.

from the above that **the views of a State body that is not competent to pronounce on nationality status are irrelevant**".⁷²

De volgende organen kunnen worden aangewezen als bevoegd om wetgeving over de Palestijnse nationaliteit op te stellen en toe te passen:

- **De Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO).** Dit is het orgaan dat de Palestijnen (inclusief de diaspora) vertegenwoordigt bij internationale organisaties.⁷³ Na de goedkeuring van resolutie 3237 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 22 november 1974 kreeg de PLO de status van waarnemerstaat bij de Verenigde Naties. De functie van de PLO is daarom beperkt tot politieke vertegenwoordiging op internationaal niveau.
- **De Palestijnse Autoriteit (PA).** Dit is een "*sort of governing body empowered to administer part of the inhabitants of the West Bank and Gaza*".⁷⁴ Sinds het Oslo II-akkoord van 1995 kan de Palestijnse Autoriteit identiteitskaarten en paspoorten uitgeven aan inwoners van Gaza en de Westelijke Jordaanoever op basis van de woonplaats en het bevolkingsregister, maar enkel met toestemming van Israël.⁷⁵

De autonomie en legitimiteit van de Palestijnse Autoriteit zijn geografisch beperkt, zelfs binnen Palestijns grondgebied.⁷⁶ De Palestijnse Autoriteit "(...) **does not exercise any authority in East Jerusalem, in Area C, or with regard to the Palestinian population in exile, and the exercise of authority is very partial in Area B. The situation in the Gaza Strip is different, since the Palestinian Authority has not exercised effective control there since Hamas took power in 2007**".⁷⁷ Bovendien heeft de Palestijnse Autoriteit "(...) **legitimacy to govern only approximately 30 percent of the global Palestinian population that voted for it – and even this is questionable, as it has long exceeded its term of office and has been replaced in Gaza by the Hamas government**".⁷⁸ Het is daarom moeilijk om met zekerheid de Palestijnse Autoriteit aan te wijzen als de bevoegde autoriteit op gebied van nationaliteit.

- **De Palestijnse missie bij de Europese Unie, België en Luxemburg.** Verantwoordelijk voor de uitgifte van identiteitsdocumenten aan mensen van Palestijnse afkomst, wordt ze sinds 2013 beschouwd als een diplomatieke missie in België "*without, however, being able to enjoy all the advantages and facilities granted by customary international law to a diplomatic mission*".⁷⁹ Ze vertegenwoordigt officieel de PLO in België. Het is echter geen ambassade of consulaat. Bovendien is het de PLO die, in overeenstemming met de resoluties van de Algemene Vergadering van de

⁷² UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op. cit., p. 16, voetnoot 19.

⁷³ CROKART, H., "Le statut d'apatride en Belgique: focus sur la situation des Palestiniens", op. cit., p. 486.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Interim-akkoord over de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook (ondertekend en in werking getreden op 28 september 1995), ook bekend als het Oslo II-akkoord (of het akkoord van Taba) en artikel 28, lid 1, van bijlage III Protocol betreffende burgerzaken, online: <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/985>.

⁷⁶ Akkoord over de Gazastrook en het gebied Jericho (ondertekend en in werking getreden op 4 mei 1994), ook bekend als het Oslo I-akkoord (of akkoord Gaza-Jericho), online: <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/281>, artikel IV. Interim-akkoord betreffende de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook (ondertekend en in werking getreden op 28 september 1995), ook bekend als het Oslo II-akkoord (of Taba-akkoord), online: <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/410>, artikel XVII.

⁷⁷ CROKART, H., "Le statut d'apatride en Belgique: focus sur la situation des Palestiniens", op. cit., p. 486.

⁷⁸ AKRAM, S., "Palestinian Nationality and "Jewish" Nationality". From the Lausanne Treaty to Today", op. cit., p. 208.

⁷⁹ Brief van minister van Buitenlandse Zaken Didier Reynders aan Mahmoud Abbas, herdrukt in: La Libre, "Leila Shahid devient "ambassadeur", 30 november 2012, <https://www.lalibre.be/international/2012/11/30/leila-shahid-devient-ambassadeur-MGKDTNW5R5FFFNIQMAVK2IHVXQ/>.

Verenigde Naties, de bevoegdheid heeft om het Palestijnse volk te vertegenwoordigen, met inbegrip van de diaspora, maar de PLO heeft geen wetgevende of uitvoerende bevoegdheden (zie de Oslo-akkoorden).

Als er momenteel geen wetgeving over de Palestijnse nationaliteit bestaat, is het bijgevolg ook onmogelijk om duidelijk vast te stellen welke autoriteit bevoegd zou zijn om dergelijke wetgeving op te stellen en toe te passen.

6.3.3. Wat is een bewijs van Palestijnse nationaliteit?

In een aantal zaken hebben bepaalde hoven van beroep geconcludeerd dat de eisers de Palestijnse nationaliteit hadden op basis van de vermelding van de Palestijnse afkomst in documenten uitgegeven door een derde Staat of door UNWRA.⁸⁰ Volgens dezelfde redenering hebben verschillende gemeenten, soms na het advies van het parket te hebben ingewonnen, de Palestijnse nationaliteit van in België geboren kinderen van ouders van Palestijnse afkomst afgeleid uit attesten van de Palestijnse missie (zie *infra* punten 2 en 3). De vermelding van een Palestijnse afkomst in dit soort documenten vormt echter geenszins een wettelijk vermoeden van Palestijnse nationaliteit, aangezien er niet alleen geen wetgeving bestaat die kwesties van de Palestijnse nationaliteit regelt, maar de opstellers van deze documenten ook niet de bevoegde autoriteiten zijn op het gebied van de Palestijnse nationaliteit.

Certificaten afgegeven door de Palestijnse missie

Uit het bovenstaande volgt dat de door de Palestijnse missie afgegeven certificaten op geen enkele manier het bewijs van de Palestijnse nationaliteit vormen voor de personen aan wie ze worden afgegeven. In deze attesten wordt geen rechtsgrondslag vermeld en de bewoordingen ervan bevatten niet eens het woord “nationaliteit”⁸¹, hetgeen de analyse ondersteunt volgens welke de missie hoogstens getuigt van een “historische” nationaliteit en niet van een wettelijke nationaliteit.

Documenten uitgegeven door UNRWA of door derde landen

Het is ook niet correct om de Palestijnse nationaliteit af te leiden uit een UNRWA-kaart of uit documenten van de burgerlijke stand die zijn uitgegeven door derde landen (bijvoorbeeld Syrië of Jordanië) waar mensen van Palestijnse afkomst hebben gewoond:

“At first instance, it seems obvious that the mere mention of Palestinian origin, or even nationality, on documents issued by another State or international organization (such as the UNRWA) cannot create a legal presumption of Palestinian nationality. Clearly the issuing institutions are not competent authorities for Palestinian nationality matters.”⁸²

Dit is ook wat advocaat-generaal Th. WERQUIN stelde in zijn conclusie voorafgaand aan het arrest van het Hof van Cassatie van 19 november 2021:

⁸⁰ Onder andere: Brussel, 5 juni 2018, 2017/FA/707; Antwerpen, 3 oktober 2018, 2018/EV/6. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de rechtspraak, zie: VAN DOREN, W., LEJEUNE, J., CLAES, M., KLEIN, V., “The broadening protection gap for stateless palestinian refugees in Belgium”, *op. cit.*, pp. 307-308.

⁸¹ Zie een voorbeeld van een certificaat van januari 2024 op de website van Agentschap Integratie & Inburgering: https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/documenten/attest_palestijnse_missie_vanaf2024.pdf.

⁸² VAN DOREN, W., LEJEUNE, J., CLAES, M., KLEIN, V., “The broadening protection gap for stateless Palestinian refugees in Belgium”, *Statelessness and Citizenship Review*, 2020, 2(2), pp. 300-316.

*“Il s’ensuit qu’un titre de voyage ou **tout document d’identité délivré par l’U.N.R.W.A. ou par le pays de résidence dont le titulaire n’a pas la nationalité, sur lequel est indiquée la nationalité palestinienne de celui-ci en application des recommandations de la Ligue arabe aux pays limitrophes de ne pas tenter d’intégrer ces réfugiés sur leur territoire et de faire conserver par ceux-ci leur ‘nationalité palestinienne’, ne peut pas constituer la preuve de la nationalité palestinienne de son titulaire.**”*⁸³

Palestijnse paspoorten en identiteitskaarten uitgegeven door de Palestijnse Autoriteit

Paspoorten of identiteitskaarten uitgegeven aan Palestijnen zijn ook geen bewijs van een Palestijnse nationaliteit.⁸⁴

Dit wordt verklaard door de Cedoca, de onderzoeksdienst van het CGVS voor informatie over de herkomstlanden (COI), in de COI Focus over terugkeer naar de Gazastrook en in de COI Focus over terugkeer van Palestijnen:

*“Selon les sources diplomatiques et académiques consultées par le Cedoca, les Palestiniens autorisés à résider dans les Territoires palestiniens occupés (Gaza et Cisjordanie) et donc à y retourner après un séjour à l’étranger ont (eux-mêmes, leur père ou leur grand-père) été recensés par l’administration israélienne en 1967 et se sont vus attribuer un numéro d’identité israélien. Ils sont considérés par Israël comme des résidents étrangers. **Disposant d’une carte d’identité et d’un titre de voyage palestiniens, ils n’ont ni la nationalité israélienne ni la nationalité palestinienne.**”*⁸⁵

*“Le passeport palestinien « 00 » ou « à usage externe seulement », qui ne comporte pas de numéro d’identité unique et est délivré par l’AP sans accord israélien **dans le seul but de permettre à des Palestiniens qui n’ont pas été recensés en 1967 de voyager, ne donne pas accès à la bande de Gaza via l’Égypte ou Israël car il n’est pas reconnu par Israël, l’Égypte et la Jordanie. La carte d’identité bleue, délivrée par les autorités du Hamas à Gaza aux personnes qui y résident illégalement aux yeux des autorités israéliennes, ne permet pas non plus d’entrer légalement à Gaza ou de quitter ce territoire.**”*⁸⁶

F.P. ALBANESE en L. TAKKENBERG stellen dat dit slechts administratieve documenten zijn waarvan de praktische waarde door Israël wordt bepaald:

“(…) the emergence of Palestinian statehood is of great significance for the Palestinians, even though, because of the occupation, it does not carry the full benefit of state protection (and Palestinians in the oPt remain stateless for the purpose of international law). As a result, the identity cards and passports/travel documents

⁸³ Cass. 19 november 2021, AR C.21.0095.F, prev. concl. Th. WERQUIN, beschikbaar op www.juportal.be, punt 4. Volgens NANSEN heeft de advocaat-generaal vervolgens ten onrechte betoogd dat “Seul le titre de voyage délivré par l’Autorité palestinienne sur lequel est indiqué la nationalité palestinienne de son titulaire constitue la preuve de sa nationalité palestinienne”.

⁸⁴ Voor een gedetailleerd overzicht (met foto's) van de verschillende soorten identiteitsdocumenten van Palestijnen in Gaza: Norwegian Refugee Council (NRC), “Undocumented and Stateless: The Palestinian Population Registry and Access to Residency and Identity Documents in the Gaza Strip”, januari 2012, online: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/undocumented-and-stateless.pdf>, pp. 40-50.

⁸⁵ COI Focus, “Territoire palestinien – Gaza: retour dans la bande de Gaza”, 3 september 2020, https://www.cgrs.be/sites/default/files/rapporten/coif_territoire_palestinien_gaza_retour_dans_la_bande_de_gaza_20200903.pdf, p.6.

⁸⁶ COI Focus, “Territoire palestinien – Gaza: retour des Palestiniens”, 21 oktober 2022, https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coif_territoire_palestinien_gaza_retour_des_palestiniens_21_10_2022_2.pdf, p.6.

*issued by the PA since 1995 are administrative documents whose practical value is determined by the Israeli Civil Administration in the oPt.*⁸⁷

Bovendien sluit een deel van de jurisprudentie zich hierbij aan. De bovengenoemde conclusie van advocaat-generaal Th. WERQUIN heeft immers als basis gediend voor latere arresten van hoven van beroep, waarin uitspraak werd gedaan over de afwezigheid van een vermoeden van Palestijnse nationaliteit na de afgifte van identiteitskaarten of paspoorten door de Palestijnse Autoriteit.

Zo oordeelde het Hof van Beroep van Bergen:

“M. l’Avocat général WERQUIN reconnut en son avis précité qu’il « n’existe aucune législation qui règle les questions liées à la nationalité en Palestine » (...)

A fortiori, n’existe-t-il aucune autorité palestinienne compétente pour les questions de nationalité. (...)

*Par conséquent, la seule circonstance que des fonctionnaires de l’Autorité palestinienne aient délivré à X une carte d’identité mentionnant qu’il serait de nationalité palestinienne, ne suffit pas à démontrer que cette qualité lui serait reconnue en application de la législation de la Palestine.*⁸⁸

*“(...) ces présomptions permettent seulement d’établir que les auteurs des documents concernés (carte d’identité et certificat de mariage) semblent avoir considéré x comme un ressortissant palestinien, sans toutefois démontrer que cette qualité lui serait reconnue en application de la législation de la Palestine.*⁸⁹

In een arrest van 2022 oordeelde de Duitstalige kamer van het Hof van Beroep van Luik dat:

“De procureur-generaal heeft aangegeven (...) dat appellant X in het bezit was van door de Palestijnse Autoriteit uitgegeven identiteitsdocumenten, waaruit kon worden geconcludeerd dat de Palestijnse autoriteiten de appellant als een van hun onderdanen beschouwden.

*De afgifte van identiteitsdocumenten of paspoorten door de Palestijnse autoriteiten kan echter niet worden beschouwd als een bewijs van Palestijnse nationaliteit.*⁹⁰
(onze vertaling)

Het Hof verwijst vervolgens naar Dr. A. KHALIL⁹¹ over dit onderwerp⁹² en benadrukt:

“Dit zijn Palestijnen die momenteel het onderwerp zijn van het Oslo vredesproces. Ze hebben recht op een paspoort van de Palestijnse Autoriteit, wat niets meer is dan een reisdocument of een “licht verbeterde Israëlische identiteitskaart” (Hammami en Johnson 1999, 317). Bijgevolg is de toekenning van een paspoort van de Palestijnse Autoriteit niet de uitdrukking van een Palestijnse nationaliteit (zelfs

⁸⁷ ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, p.238.

⁸⁸ Bergen, 16 juni 2022, 2021/FQ/5, § 22.

⁸⁹ Bergen, 28 april 2022, 2020/F/9, § 22. Zie ook de rechtspraak verzameld door het Agentschap Integratie & Inburgering, “Zijn in België geboren kinderen van Palestijnse origine Belg? Gemeenten en rechtbanken zijn bevoegd, niet DVZ”, online: <https://www.agii.be/nieuws/zijn-in-belgie-geboren-kinderen-van-palestijnse-origine-belg-gemeenten-en-rechtbanken-zijn-bevoegd>.

⁹⁰ Luik (Duitstalige kamer), 2021/FU/13, 14 juli 2022.

⁹¹ Asem Khalil is hoogleraar publiekrecht en bekleedt een leerstoel constitutioneel en internationaal recht aan de Birzeit Universiteit, <https://www.birzeit.edu/en/faculty-staff/aseem-khalil>.

⁹² Het Hof verwijst met name naar deze bron: KHALIL, A., “Palestinian nationality and citizenship: current challenges and future perspectives”, CARIM Research Report; 2007/08, 2007, European University Institute Florence.

al kan het beschouwd worden als een rudimentaire vorm). Het bestaan van burgerschap wordt niet bepaald door een paspoort of een wet die het burgerschap regelt, maar door het bestaan van een staat. De Oslo-akkoorden gingen niet in op de nationaliteitskwestie en de Interim-akkoorden leidden niet tot de oprichting van een staat (Addajani 2004).” [onderstreept door het Hof] (onze vertaling)

In het algemeen wijst UNHCR erop dat het bezit van een authentiek en geldig paspoort geen onweerlegbaar wettelijk vermoeden van nationaliteit inhoudt:

*“Authentic, unexpired passports raise a presumption that the passport holder is a national of the country issuing the passport. **However, this presumption may be rebutted where there is evidence showing that an individual is not actually considered to be a national of a State**, for example where the document is a passport of convenience or the passport has been issued in error by an authority that is not competent to determine nationality issues. In such cases the passport is not a manifestation of a State’s position that the individual is one of its nationals.”⁹³*

Samengevat

Er bestaat geen stevige rechtsgrond voor het toekennen van de Palestijnse nationaliteit aan kinderen die in België zijn geboren uit ouders van Palestijnse afkomst op basis van attesten van de Palestijnse missie of documenten van de burgerlijke stand die zijn uitgegeven door de Palestijnse Autoriteit, UNRWA of derde landen. Deze praktijk doet belangrijke vragen rijzen over de rechtsgeldigheid van beslissingen tot intrekking of weigering van de nationaliteit op basis van artikel 10 WBN, gezien het ontbreken van een wetgeving inzake de Palestijnse nationaliteit en het feit dat de autoriteiten die deze documenten uitreiken geen bevoegde autoriteiten zijn op het gebied van de Palestijnse nationaliteit.

6.4. Toepassing op personen van Palestijnse afkomst volgens hun juridische status

Dit deel geeft een overzicht van de verschillende juridische statussen van personen van Palestijnse afkomst in de belangrijkste gebieden waar ze verblijven. Het onderzoekt de situatie van mensen van Palestijnse afkomst in de bezette Palestijnse gebieden (Westelijke Jordanoever en Gaza), Jordanië, Libanon, Syrië en de Golfstaten.⁹⁴ Dit overzicht benadrukt de staatloosheid van deze mensen.

6.4.1. De bezette Palestijnse gebieden

De bezette Palestijnse gebieden zijn de Westelijke Jordanoever (inclusief Oost-Jeruzalem) en de Gazastrook.

Binnen deze gebieden zijn er verschillende statussen van toepassing op personen van Palestijnse afkomst.⁹⁵

⁹³ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, op. cit., § 95.

⁹⁴ Vanwege het grote aantal en de complexiteit van de situaties is het niet mogelijk om ze hier allemaal in detail te behandelen.

⁹⁵ Voor een overzicht van de verschillende statussen, zie: ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., op. cit., pp. 236-244; The Danish Immigration Service, *Country Report; Palestinians, Access and Residency for Palestinians in the West Bank, the Gaza Strip and East Jerusalem*, mei 2019, online: https://www.ecoi.net/en/file/local/2011580/palestinians_access_and_residency_+g_wb_ej_may_2019.pdf. Voor nauwkeurige, actuele informatie over bewegingsvrijheid, officiële reis- en identiteitsdocumenten en de humanitaire en veiligheidssituatie in deze gebieden: UK Home Office, *Report of a Home Office Fact-Finding Mission; Occupied*

Westelijke Jordanoever (met uitzondering van vluchtelingen, zie *infra*):

Na de annexatie door Jordanië in 1950 kregen veel inwoners van de Westelijke Jordanoever de Jordaanse nationaliteit. Na de oorlog van 1967 en de bezetting van de Westelijke Jordanoever door Israël, bleef Jordanië de inwoners van dit gebied behandelen als Jordaanse staatsburgers. Deze situatie duurde tot 1988, toen de Jordaanse autoriteiten instructies gaven om de inwoners van de Westelijke Jordanoever hun Jordaanse nationaliteit te ontnemen. Hoewel Jordanië nog steeds tijdelijke paspoorten uitgeeft, zijn dit alleen reisdocumenten (zonder nationaal nummer)⁹⁶.

In Oost-Jeruzalem worden Palestijnen die werden geteld bij de Israëlische volkstelling van 19 juni 1967 beschouwd als permanente inwoners van Israël. Als zodanig beschikken ze over identiteitsdocumenten en kunnen ze een Israëlisch reisdocument krijgen dat drie jaar geldig is (*laissez-passer*). Ze genieten ook bepaalde rechten in Israël, waaronder het recht om te stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen en het recht op bepaalde sociale uitkeringen. Hun verblijf kan echter om een aantal redenen worden ingetrokken (verblijf buiten Israël gedurende meerdere jaren, verwerving van een andere nationaliteit, geen trouw zweren aan de staat Israël, enz.), waarna deze personen staatloos worden.⁹⁷

Gaza (met uitzondering van vluchtelingen, zie *infra*):

In tegenstelling tot Jordanië bezette Egypte Gaza (onder militair bewind) tot 1967, maar zonder het ooit te annexeren. De inwoners van Gaza kregen de Egyptische nationaliteit niet. Tussen 1967 en het Oslo I-akkoord van 1994⁹⁸ werden de inwoners van Gaza door Israël als permanente inwoners beschouwd. Sinds de Oslo-akkoorden, waarin bepaalde bevoegdheden aan de Palestijnse Autoriteit werden toegekend, is deze laatste gemachtigd om identiteitsdocumenten en paspoorten af te geven, mits Israël daarmee instemt.⁹⁹

De status van Palestijnen in de Gazastrook is vergelijkbaar met die van permanente bewoners (gekoppeld aan een permanent verblijfsrecht) en wordt binnen Gaza aangetoond door een identiteitskaart en daarbuiten door een paspoort.¹⁰⁰ Het Palestijnse ministerie van

Palestinian Territories: freedom of movement, security and human rights situation; Conducted 23 September 2019 to 27 September 2019, maart 2020, online: <https://www.ecoi.net/en/document/2026262.html>. Voor een analyse van de beperkingen op het recht van Palestijnen op verblijf en nationaliteit in de bezette gebieden, zie ook: Human Rights Watch, *A Threshold Crossed - Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*, april 2021, online: https://www.ecoi.net/en/file/local/2050343/israel_palestine0421_web_0.pdf; US Department of State, *2022 Country Report on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza – West Bank and Gaza*, maart 2023, online: <https://www.ecoi.net/en/document/2089124.html>.

⁹⁶ QAFISHEH, M., *op. cit.*, pp. 115-121 ; AKRAM, S., "The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan", *op. cit.*, pp. 23-24.

⁹⁷ Een meer gedetailleerde beschrijving van de status van Palestijnen in Oost-Jeruzalem is hier te vinden: QAFISHEH, M., "Who has the Right to Become a Palestinian Citizen? An International Law Analysis", *op. cit.*, pp. 136-141; ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, p. 239; The Danish Immigration Service, *Country report; Palestinians, Access and Residency for Palestinians in the West Bank, the Gaza Strip and East Jerusalem*, *op. cit.*, pp. 29-33.

⁹⁸ Akkoord over de Gazastrook en het gebied rond Jericho (ondertekend en in werking getreden op 4 mei 1994), ook bekend als het Oslo I-akkoord (of het akkoord tussen Gaza en Jericho), online: <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/281>.

⁹⁹ Interim-akkoord over de Westelijke Jordanoever en de Gazastrook (ondertekend en in werking getreden op 28 september 1995), ook bekend als het Oslo II-akkoord (of het akkoord van Taba) en artikel 28, lid 1, van bijlage III bij het Protocol betreffende burgerzaken, online: <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/985>.

¹⁰⁰ QAFISHEH, M., *op. cit.*, pp. 121-136. Voor een gedetailleerd overzicht (met foto's) van de verschillende soorten identiteitsdocumenten in het bezit van Palestijnen in Gaza: Norwegian Refugee Council (NRC), "Undocumented and Stateless: The Palestinian Population Registry and Access to Residency and Identity Documents in the Gaza Strip", januari 2012, online: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/undocumented-and-stateless.pdf>, pp. 40-50.

Binnenlandse Zaken in Gaza schat dat er momenteel duizenden mensen zijn zonder Palestijnse identiteitskaart, voornamelijk omdat ze niet zijn opgenomen in het Palestijnse bevolkingsregister onder Israëliëse controle.¹⁰¹ Het ontbreken van identiteitsdocumenten leidt tot een reeks schendingen van fundamentele rechten zoals het recht op gezinshereniging, het recht op vrij verkeer, enz.¹⁰²

Het European Network on Statelessness en BADIL (het Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights) maken ook een onderscheid tussen verblijfsrecht en nationaliteit:

*“Pursuant to the Oslo Accords, **the Palestinian Authority (PA) can grant permanent resident status to existing residents and certain persons of Palestinian origin returning from abroad, and it can issue identity cards and passports for residents of the West Bank and Gaza.** However, these acts require permission from the Israeli authorities;⁸⁷ and, of course, **permanent residence is not nationality.** As noted above, nationality entails a right to reside in one’s own country, and to return to it if abroad. Many Palestinians are in fact unable to exercise their right of return to any part of Palestine (or Israel).”¹⁰³*

Vluchtelingen in Gaza en de Westelijke Jordaanoever

Sommige mensen die in Gaza en de Westelijke Jordaanoever wonen, zijn geregistreerd bij UNRWA. Zij hebben dezelfde wettelijke status als andere inwoners van Gaza en de Westelijke Jordaanoever¹⁰⁴ maar als UNRWA-vluchtelingen kunnen zij hulp krijgen van UNRWA.¹⁰⁵

Palestijnse vluchtelingen in Gaza en de Westelijke Jordaanoever moeten niet alleen als vluchtelingen worden beschouwd, maar ook als staatlozen:

*“While de facto citizenship may have a meaning within the perimeters of the State of Palestine’s jurisdiction, until the Palestinian people are allowed to enjoy self-determination and the State of Palestine exerts sovereignty jurisdiction over a given territory and citizens, as also manifested by a Citizenship Law, **it is premature to argue that Palestinians (including refugees) can be considered ‘citizens of the State of Palestine’ (hence no longer stateless persons) in the meaning of international law. Furthermore, citizenship cannot be presumed for Palestinian refugees resident in the West Bank and Gaza.** Only once a Palestinian nationality law has been enacted will refugees have the option to choose whether or not to become citizens of the State of Palestine. In conclusion, unless they enjoy citizenship*

¹⁰¹ Gisha, *The population registry*, 14 november 2011, online: <https://gisha.org/en/the-population-registry/>.

¹⁰² The Euro-Mediterranean Human Rights Monitor, *The Gaza Strip: undocumented citizens*, maart 2021, online: <https://euromedmonitor.org/uploads/reports/undocumentedcitizensingazaENG.pdf>; Amnesty International, *Israel's Apartheid Against Palestinians: Cruel System of Domination and Crime Against Humanity*, februari 2022, online: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2067402/MDE1551412022ENGLISH.pdf>, pp. 82 e.v.

¹⁰³ ENS en BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, juni 2022, online: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2022-07/LP-RefugeeProtection-eng7.pdf>, p.14.

¹⁰⁴ QAFISHEH, M., *op. cit.*, p. 115-121

¹⁰⁵ Naast het recht op terugkeer en het recht op compensatie. Zie analyse UNHCR: UNHCR, *Assessment of the international protection needs of asylum-seekers of Palestinian origin in Belgium: Analyse van geselecteerde aspecten en aanbevelingen*, juni 2023, online: https://www.refworld.org/sites/default/files/2024-01/opendocpdf_6.pdf. Deze analyse onderzoekt een selectie van beslissingen die in België werden genomen in de periode 2018-2021 met betrekking tot verzoeken om internationale bescherming die werden ingediend door personen van Palestijnse origine. Voor een uiteenzetting over de oorsprong en bestaansredenen van het specifieke beschermingsstelsel voor Palestijnse vluchtelingen, zie ook: KLEIN, V., “La réception par le Conseil du Contentieux des Étrangers de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne relative à l’article 1, D de la Convention de Genève”, *Rev. Dr. Étr.*, 2022, nr. 216, pp. 21-37.

*of a fully sovereign state in accordance with its law, **Palestinian refugees in the oPt remain eligible to receive international protection as both refugees and stateless persons.***¹⁰⁶

Conclusie van advocaat-generaal Th. WERQUIN

In zijn conclusie voorafgaand aan het arrest van het Hof van Cassatie van 19 november 2021 herhaalt de advocaat-generaal van het Hof van Cassatie grotendeels de argumenten die H. CROKART heeft aangevoerd in haar artikel gepubliceerd in de *Revue du droit des étrangers* in 2019¹⁰⁷, en trekt hij vervolgens de volgende conclusies:

“Il suit de ce qui précède que :

- *la Palestine réunit les critères permettant d'affirmer son existence en tant qu'État, habilité à déterminer quels sont ses ressortissants;*
- *le réfugié palestinien inscrit dans les registres de l'UNRWA, qui ne réside plus dans la zone d'action de cet organisme, partant, ne bénéficie plus de son assistance et de sa protection, est, en règle, un apatride;*
- *le réfugié palestinien qui n'a pas été inscrit dans les registres de l'UNRWA, qui ne réside pas dans la zone d'action de cet organisme ni dans le Territoire occupé, partant, ne bénéficie pas de son assistance et de sa protection, est, en règle, un apatride;*
- *le Palestinien qui n'a pas été inscrit dans les registres de l'UNRWA mais dans les registres de l'Autorité palestinienne, qui réside dans le Territoire occupé et s'est vu délivrer un passeport ou des documents d'identité par cette Autorité, doit être considéré comme un ressortissant de l'État de Palestine et non comme un apatride;*
- *le Palestinien qui a été inscrit dans les registres de l'UNRWA et, le cas échéant, dans les registres de l'Autorité palestinienne, qui réside dans le Territoire occupé et s'est vu délivrer un passeport ou des documents d'identité par cette Autorité, doit être considéré comme un ressortissant de l'État de Palestine et non comme un apatride.”¹⁰⁸*

Het ontbreken van een wetgeving inzake de Palestijnse nationaliteit en het ontbreken van de bevoegdheid van de Palestijnse Autoriteit om een dergelijke wetgeving op te stellen, belemmeren echter de laatste twee door de advocaat-generaal geanalyseerde scenario's en de conclusie die hij uit zijn analyse trekt.

Bovendien neemt de advocaat-generaal slechts een deel van het door H. CROKART ontwikkelde argument over, en laat hij na het argument te vermelden dat het begrip “onderdaan” in de zin van artikel 1, lid 1, van het Verdrag van 1954 ter discussie stelt:

*“Par ailleurs, de nombreux Palestiniens, qu'ils soient inscrits dans les registres de la population du territoire occupé ou pas, regrettent l'absence de protection réelle de la part de l'Autorité palestinienne qui, de par son statut hybride, **reste dans l'incapacité de faire remédier à des actes internationalement illicites.***

¹⁰⁶ ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, p.164.

¹⁰⁷ CROKART, H., “Le statut d'apatride en Belgique: focus sur la situation des Palestiniens”, *Rev. Dr. Étr.*, 2019, nr. 204, pp. 473-493.

¹⁰⁸ Cass. 19 november 2021, AR C.21.0095.F, prev. concl. Th. WERQUIN, beschikbaar op www.juportal.be, punt 10.

L'Acte final de la Convention de 1961 qui introduit cette notion n'a pas de caractère contraignant, cette catégorie de personnes ne bénéficie donc pas d'un régime conventionnel spécifique. Néanmoins, dès lors que certains Palestiniens n'ont aucun lien concret de nature politique, juridique ou même de sol avec la Palestine, peut-on réellement prétendre qu'ils jouissent d'une nationalité effective ?"

6.4.2. Jordanië

Jordanië verleende de nationaliteit aan de eerste golf Palestijnse vluchtelingen in 1948, op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem, en aan de vluchtelingen in Jordanië. Alleen de laatstgenoemden kregen echter paspoorten met nationale nummers.¹⁰⁹

6.4.3. Libanon

Slechts weinig Palestijnse vluchtelingen in Libanon hebben de Libanese nationaliteit kunnen krijgen. In 1994 heeft Libanon een wet aangenomen die bepaalde Palestijnen toestaat de Libanese nationaliteit aan te vragen, maar slechts weinigen hebben hiervan kunnen genieten. Afhankelijk van het feit of ze al dan niet geregistreerd zijn bij UNRWA en of ze al dan niet geregistreerd zijn bij het directoraat Palestijnse vluchtelingenzaken, kunnen Palestijnen in Libanon een reisdocument krijgen voor een periode van drie maanden, of één, drie of vijf jaar.¹¹⁰

6.4.4. Syrië

De wettelijke status van Palestijnen in Syrië hangt af van hun aankomstdatum in Syrië en hun registratiestatus (bij UNRWA en/of bij GAPAR¹¹¹).

Palestijnen die geregistreerd zijn bij GAPAR (d.w.z. zij die in 1948 of voor 1956 in Syrië aankwamen en hun nakomelingen) hebben dezelfde rechten als Syriërs en krijgen een reisdocument en een tijdelijke verblijfskaart die met zes jaar verlengd kan worden. Degenen die alleen geregistreerd zijn bij UNRWA hebben veel minder rechten, maar hebben wel recht op een tijdelijke verblijfsvergunning die met 10 jaar verlengd kan worden.¹¹²

¹⁰⁹ AKRAM, S., "The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan", *op. cit.*, pp. 22-23. Zie ook: FROST, L., *Report on citizenship law: Jordanië*, EUI, 2022, online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74189/RSC_GLOBALCIT_CR_2022_2.pdf?sequence=1.

¹¹⁰ ASYLOS, Lebanon: Stateless Palestinians, maart 2023, online: <https://www.asylos.eu/Handlers/Download.ashx?IDMF=8b037676-765d-4906-80a6-563ad17faa2a>; AKRAM, S., "The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan", *op. cit.*, pp. 22-23; ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, pp. 212-219.

¹¹¹ General Authority for Palestine Arab Refugees, opgericht in 1949.

¹¹² ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, pp. 219-226; Norwegian Refugee Council (NRC), "Undocumented and Stateless: The Palestinian Population Registry and Access to Residency and Identity Documents in the Gaza Strip", januari 2012, online: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/undocumented-and-stateless.pdf>, pp. 40-50; European Network on Statelessness & Institute on Statelessness and Inclusion, "Country position paper: Staatloosheid in Syrië", augustus 2019, online: <https://www.statelessness.eu/updates/publications/country-position-paper-statelessness-syria>, p. 18-20.

6.4.5. Golfstaten

Ondanks het feit dat Palestijnen reeds lange tijd in de Golfstaten wonen, hebben ze geen permanent verblijfsrecht in deze landen. Ze zijn onderworpen aan de lokale immigratieregels en worden behandeld als alle andere buitenlanders.

In de Golfstaten is het verblijfsrecht van Palestijnen gekoppeld aan werk en de aanwezigheid van een lokale sponsor. Hun verblijfsstatus is dus precair en in veel gevallen (bv. indien ze hun job of de steun van hun sponsor verliezen, of indien ze langer dan zes maanden in het buitenland verblijven, enz.) kunnen ze niet langer legaal in deze landen verblijven en riskeren ze opsluiting en uitwijzing.¹¹³

6.5. Conclusie

De elementen van de definitie van staatloosheid die hier zijn onderzocht, zijn wel degelijk van toepassing op de situatie van personen die afkomstig zijn uit Palestina. Het zou daarom onjuist zijn om te spreken van een Palestijnse “nationaliteit” en van een Palestijnse “onderdaan” in de zin van artikel 1, lid 1 van het Verdrag van 1954.

Het is namelijk juridisch onmogelijk om iemands Palestijnse nationaliteit “*krachtens diens wetgeving*” vast te stellen, gezien het ontbreken van Palestijnse wettelijke bepalingen inzake nationaliteit. Evenmin is het mogelijk om een Palestijnse autoriteit aan te wijzen die bevoegd is om nationaliteitskwesies te behandelen, aangezien noch de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie, noch de Palestijnse Autoriteit, noch de Palestijnse missie de bevoegdheid of de legitimiteit hebben om de nationaliteit van personen van Palestijnse afkomst toe te kennen of te verduidelijken. Bovendien is de waarde van een Palestijns paspoort, een UNRWA-kaart of een document van de burgerlijke stand uitgegeven door de Palestijnse Autoriteit of door derde landen relatief en kan daaruit niet de Palestijnse nationaliteit worden afgeleid. Het zijn hoogstens documenten die kunnen worden gebruikt om iemands identiteit te bewijzen en die in sommige gevallen kunnen worden gebruikt als reisdocument. Tot slot zijn de verschillende juridische statussen van personen van Palestijnse afkomst in de belangrijkste gebieden waar ze verblijven niet in tegenspraak met hun classificatie als staatlozen.

7. Kwesies met betrekking tot de weigering en intrekking van de Belgische nationaliteit voor minderjarige kinderen

Elke maatregel van weigering en intrekking van de nationaliteit op basis van artikel 10 WBN en/of een verzoek tot erkenning als staatloze ingediend door een gezin met minderjarigen, moet zorgvuldig worden onderzocht door de ambtenaren van de burgerlijke stand en de rechtbanken. Zij moeten bijzondere aandacht besteden aan het hoger belang van de betrokken kinderen (7.1), aan het recht om bij geboorte geregistreerd te worden en een nationaliteit te verwerven (7.2) en aan de specifieke gevolgen van staatloosheid gelinkt aan de leeftijd van de minderjarigen (7.3). Er moet ook worden nagegaan of de beslissing om de

¹¹³ ALBANESE, F., TAKKENBERG, L., *op. cit.*, pp. 258 e.v.; NANSEN, “NANSEN PROFIEL 1-21 - De beschermingsnood van Palestijnen uit de Golfstaten”, 2021, <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/02/NANSEN-Profiel-1-21-De-beschermingsnood-van-Palestijnen-uit-de-Golfstaten.pdf>.

Belgische nationaliteit in te trekken in overeenstemming is met de vereisten van het Europees recht, met inbegrip van de evenredigheid van de maatregel (7.4).

7.1. Hoger belang van het kind

België is verplicht ervoor te zorgen dat het hoger belang van het kind gerespecteerd wordt bij alle beslissingen die hen aanbelangen. Deze verplichting vloeit voort uit verschillende internationale instrumenten waarbij België partij is, en is tevens opgenomen in de nationale wetgeving:

- Artikel 3 van het **Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK)** stelt: “*In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, **the best interests of the child shall be a primary consideration***”. According to the Committee on the Rights of the Child, this “*principle **applies to all actions concerning children and requires active measures to protect their rights and promote their survival, growth and well-being.***”¹¹⁴
- Artikel 24, lid 2 van het **Handvest van de Grondrechten** van de Europese Unie bepaalt: “*In all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, **the child's best interests must be a primary consideration.***”
- Artikel 22bis, lid 4 van de **Belgische Grondwet** bepaalt: “*Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.*”

In 2013 legde het VN-Kinderrechtencomité in **Algemene Commentaar nr. 14** de verschillende juridische verplichtingen uit die dit beginsel van het belang van het kind met zich meebrengt: het beoogt niet enkel het volledige en daadwerkelijke genot van alle rechten in het Kinderrechtenverdrag, maar ook de lichamelijke, geestelijke, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling, de integriteit en de menselijke waardigheid van het kind te waarborgen. Het belang van het kind is volgens het Comité een drieledig concept dat overeenkomt met drie niveaus van verplichtingen van staten: een materieel recht, een fundamenteel interpretatief rechtsbeginsel en een procedureregel.¹¹⁵

Het belang van het kind als materieel recht, dat genoemd wordt in de Algemene Commentaar nr. 14, houdt in dat het kind het recht heeft om zijn of haar belangen te laten beoordelen en als overweging te laten meewegen wanneer verschillende belangen worden overwogen om tot een beslissing te komen. Daarnaast omvat het de garantie dat dit recht zal worden uitgevoerd telkens wanneer een beslissing moet worden genomen over een kind. Artikel 3, lid 1 schept volgens de Algemene Commentaar nr. 14 een intrinsieke verplichting voor staten. Het is dus rechtstreeks toepasselijk (self-executing) en kan voor de rechter worden ingeroepen.

Het belang van het kind als fundamenteel interpretatief rechtsbeginsel houdt in dat, als een wettelijke bepaling voor meer dan één uitleg vatbaar is, de uitleg moet worden gekozen die het belang van het kind het beste dient. Met het belang van het kind als procedureregel wordt in paragraaf 6 van de Algemene Commentaar nr. 14 bedoeld dat, telkens als er een beslissing moet worden genomen die gevolgen heeft voor een kind, het besluitvormingsproces een evaluatie moet omvatten van de mogelijke (positieve of negatieve) gevolgen van de beslissing

¹¹⁴ UNCRC, General comment No. 7 on implementing child rights in early childhood, 20 september 2006, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf>.

¹¹⁵ UNCRC, General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29 mei 2013, § 6, https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf.

voor het kind in kwestie. Het beoordelen en bepalen van de belangen van het kind vereist immers procedurele waarborgen. Bovendien moet uit de motivering van een beslissing blijken dat uitdrukkelijk rekening is gehouden met het belang van het kind. In dit verband moeten staten die partij zijn uitleggen hoe het recht in de beslissing is gerespecteerd – dat wil zeggen, wat is beschouwd als in het belang van het kind; op welke criteria dit is gebaseerd; en hoe de belangen van het kind zijn afgewogen tegen andere overwegingen, of het nu gaat om brede beleidskwesties of individuele kwesties.

In 2023 deed het Belgisch Grondwettelijk Hof een uitspraak over het verlies van de Belgische nationaliteit. Het oordeelde dat de autoriteiten dienen:

*“(…) de individuele situatie van de minderjarige te beoordelen, en meer bepaald de impact van het verlies van de Belgische nationaliteit en van de daaruit voortvloeiende rechten op zijn privé- en gezinsleven en op zijn persoonlijke ontwikkeling, mede in het licht van de mogelijkheden tot wettig verblijf waarover de minderjarige als vreemdeling beschikt. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met artikel 22bis, vierde lid, van de Grondwet, volgens hetwelk **het belang van het kind de eerste overweging is bij elke beslissing die het kind aangaat.***

*Een dergelijk onderzoek vereist daarnaast dat wordt nagegaan of de betrokken minderjarige als gevolg van het verlies van de Belgische nationaliteit **staatloos dreigt te worden**, met name wanneer de minderjarige in het buitenland is geboren.”¹¹⁶*

MYRIA, het Federaal Migratiecentrum, beveelt ook aan om “in het Wetboek van de Belgische nationaliteit een bepaling op te nemen die van alle actoren (ambtenaren van de burgerlijke stand, administraties, rechters) vereist dat **het belang van het kind wordt vooropgesteld in alle procedures voor toekenning, verkrijging en verlies van de nationaliteit**”.¹¹⁷

De Belgische autoriteiten zijn daarom verplicht om het beginsel van het hoger belang van het kind toe te passen bij elke beslissing over een kind. Zij moeten ook aantonen dat ze met dit beginsel rekening hebben gehouden bij het motiveren van hun beslissingen. Dit is des te belangrijker wanneer ze beslissen om de nationaliteit van een kind te weigeren of in te trekken, waardoor het risico bestaat dat het kind staatloos wordt.

7.2. Registratie bij geboorte en het recht om een nationaliteit te verwerven

In artikel 7 van het VRK is het recht van ieder kind vastgelegd om bij de geboorte geregistreerd te worden en een nationaliteit te verwerven:

*“1. The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the **right to acquire a nationality** and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.*

*2. States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, **in particular where the child would otherwise be stateless.**”*

¹¹⁶ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 12/2023 van 19 januari 2023, punt B.8.1.

¹¹⁷ MYRIA, *Persbericht*, 21 december 2023, online: https://www.myria.be/files/2023_12_21_Myria_PB_Katern_Nationaliteit.pdf en de bijbehorende publicatie over nationaliteit: MYRIA, “Migratie in cijfers en in rechten – Nationaliteit”, *op.cit.*

Volgens **UNHCR** is het recht op het verwerven van een nationaliteit een essentieel recht voor de bescherming van elk kind.¹¹⁸

Het **VN-Kinderrechtencomité** benadrukt de uitdaging van geboorteregistratie en de impact die het ontbreken van registratie kan hebben op een kind¹¹⁹:

*“25. (...) The Committee notes that provision for registration of all children at birth is still a major challenge for many countries and regions. **This can impact negatively on a child’s sense of personal identity, and children may be denied entitlements to basic health, education and social welfare** (...).”¹²⁰*

Artikel 24 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (**IVBPR**) voorziet in hetzelfde recht op het verkrijgen van een nationaliteit en op registratie:

“1. Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his or her status as a minor, on the part of his or her family, society and the State.

*2. Every child **shall be registered immediately** after birth and have a name.*

*3. Every child has the **right to acquire a nationality.**”*

In haar communicatie *Denny Zhao versus the Netherlands* concludeerde het VN-Mensenrechtencomité dat de Nederlandse overheid zich schuldig had gemaakt aan het plaatsnemen van een kind in een situatie waarin het niet **effectief kon genieten van zijn recht om als minderjarige een nationaliteit te verwerven, en daarmee** artikel 24, lid 3 van het IVBPR had **geschonden**.¹²¹ *In casu* weigerde de overheid het kind toegang tot de Nederlandse nationaliteit en verhinderde dat hij als staatloos werd erkend, waardoor hij jarenlang in een juridisch limbo verbleef.

Bij een maatregel tot intrekking van de nationaliteit moet ook rekening worden gehouden met **artikel 8 van het IVRK**, dat bepaalt dat:

*“1. States Parties undertake to **respect the right of the child to preserve his or her identity, including his or her nationality**, name and family relations as recognized by law without unlawful interference.*

*2. **Where a child is illegally deprived of some or all of the elements of his or her identity, States Parties shall provide appropriate assistance and protection, with a view to re-establishing speedily his or her identity.**”*

Deze bepaling is vrij uniek onder de internationale mensenrechtenverdragen.

¹¹⁸ UNHCR, *Ensuring the right of all children to acquire a nationality: Connecting the Dots between the Convention of the Rights of the Child and the Convention on the Reduction of Statelessness*, online: <https://www.refworld.org/docid/52206aa54.html>.

¹¹⁹ UNCRC, General comment No. 7 on implementing child rights in early childhood, 20 september 2006, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf>; samenvatting en toelichting beschikbaar op <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/human-rights-committee-zhao-v-netherlands>.

¹²⁰ UNCRC, General comment No. 7 on implementing child rights in early childhood, 20 september 2006, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf>; samenvatting en toelichting beschikbaar op <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/human-rights-committee-zhao-v-netherlands>.

¹²¹ OHCHR, *Denny Zhao versus the Netherlands*, CCPR/C/130/D/2918/2016, 19 december 2020.

7.3. Specifieke impact van staatloosheid op kinderen

In het geval van niet-erkenning of intrekking van de Belgische nationaliteit van een minderjarig kind geboren in België uit ouders van Palestijnse afkomst, zou dit kind zonder nationaliteit achterblijven, terwijl bekend is dat staatloosheid een negatieve impact heeft op kinderen.

Volgens UNHCR kan staatloosheid psychologische, medische, educatieve en professionele gevolgen hebben:

*“(...) not being recognized as a national of any country can create **insurmountable barriers to education and adequate health care and stifle job prospects**. It reveals the **devastating psychological toll of statelessness** and its serious ramifications not only for young people, whose whole futures are before them, but also for their families, communities and countries.”¹²²*

Bovendien is het feit dat een kind zijn of haar nationaliteit wordt ontnomen vaak nauw verbonden met ernstige mensenrechtenschendingen en diep lijden:

*“Though nationality does not, on its own, guarantee wellbeing or enjoyment of the constituent elements of a safe and rights endowed life, its absence is strongly correlated with **serious rights violations and profound human suffering**.”¹²³*

Ook UNICEF beschrijft de ernstige gevolgen van staatloosheid voor kinderen:

*“Stateless children are not recognized as nationals by any State’s domestic law. Children who are stateless feel the impact in their daily lives in profound ways. **Discrimination based on statelessness, including limited access to critical services such as education and health care, can expose children to protection risks including violence, abuse, trafficking and other forms of exploitation**. As they lack civil documentation, stateless children and their families face the **risk of arrest and detention**. Living in limbo and constant uncertainty, in the absence of a legal status, also bears a **detrimental psychological impact** for stateless children and their families.”¹²⁴*

Dit is ook wat het European Network on Statelessness aan de kaak stelt in de campagne “Ending Childhood Statelessness”:

*“Not having a nationality can make it **difficult for children to access some of the most fundamental rights**, such as birth registration, education, healthcare, social security and housing. When they are older, many struggle to access employment and livelihood opportunities. Stateless children in migration may also be at particular risk of immigration detention. It is harder to protect children from abuse and exploitation such as trafficking, child labour, and child and early marriage if they are stateless and lack identity documents.”¹²⁵*

¹²² UNHCR, *I am here, I belong. The urgent need to end childhood statelessness*, november 2015, https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/EN_2015_IBELONGReport_ePub17.pdf.

¹²³ BABBAH, Jacqueline, “The importance of nationality for children”, in *ISI, The World’s Stateless*, januari 2017, online: <http://children.worldsstateless.org/assets/files/worlds-stateless-full-report.pdf>, p.118.

¹²⁴ UNICEF, *Ending Childhood Statelessness in Europe*, 2018, online: <https://www.unicef.org/eca/media/5941/file/Ending%20childhood%20statelessness%20in%20Europe%20UNICEF-UNHCR.pdf>, p.1.

¹²⁵ European Network On Statelessness, *Ending Childhood Statelessness*, online: <https://www.statelessness.eu/issues/endingchildhoodstatelessness#:~:text=Birth%20registration%20is%20key%20to,persisting%20barriers%20to%20birth%20registration>. Deze webpagina bevat veel nuttige bronnen en stellingen met betrekking tot staatloosheid van kinderen.

De autoriteiten moeten daarom rekening houden met deze verschillende bekende schadelijke gevolgen voor kinderen bij het nemen van beslissingen die hen staatloos kunnen maken.

7.4. Intrekking van de Belgische/Europese nationaliteit en de verplichting om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren

Beslissingen waarbij de overheid de Belgische nationaliteit van kinderen intrekt, moeten worden geanalyseerd in het licht van de rechtspraak van de Europese hoven en rechtbanken. De hier gepresenteerde jurisprudentie toont aan dat het vooral belangrijk is om te onderzoeken of de beslissing bij wet is voorzien, een legitiem doel nastreeft en evenredig is.

Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Nationaliteit maakt deel uit van iemands identiteit. Als zodanig wordt het beschermd door het recht op respect voor het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM).

Het Hof heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat een maatregel die de nationaliteit intrekt, een impact kan hebben op de sociale identiteit van de betrokken persoon en daarom artikel 8 EVRM kan schenden:

*“However, as the Court has observed above, even in the absence of family life, the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 **because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person’s social identity.** While the right to citizenship is not as such a Convention right and while its denial in the present case was not such as to give rise to a violation of Article 8, the Court considers that its **impact on the applicant’s social identity was such as to bring it within the general scope and ambit of that Article.**”¹²⁶*

Deze bescherming van artikel 8 werd in 2023 door het Hof herhaald met betrekking tot staatlozen:

*“The Court notes that the decision terminating the applicant’s citizenship left him without any valid identity document, **creating general uncertainty as regards his legal status as an individual and directly affecting his social identity.** In these circumstances, the Court cannot but conclude that the impugned measure **had a significant impact on the applicant’s enjoyment of his rights and directly affected his personal and social identity.** The Court therefore finds that the impugned measure amounted to an interference with the applicant’s right to respect for private life **under Article 8.**”¹²⁷*

Bovendien is het Hof van mening dat inmenging in het recht op privéleven nog sneller wordt vastgesteld wanneer minderjarige kinderen door de betrokken maatregel worden getroffen:

*“Whilst Article 8 of the Convention does not guarantee a right to acquire a particular nationality, the fact remains that nationality is an element of a person’s identity (see *Genovese v. Malta*, no. 53124/09, § 33, 11 October 2011). (...) the third and fourth applicants face a **worrying uncertainty as to the possibility of obtaining recognition of French nationality under Article 18 of the Civil Code (paragraph 29***

¹²⁶ EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09, *Genovese/Malte*, § 33.

¹²⁷ EHRM 13 juli 2023, nr. 59135/09, *Emin Huseynov/Azerbeidzjan* (nr. 2), § 52.

above). **That uncertainty is liable to have negative repercussions on the definition of their personal identity.**¹²⁸

Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigt dat elke beslissing om de nationaliteit van een burger van de Unie in te trekken, aan een evenredigheidsbeoordeling moet worden onderworpen.

In 2010 oordeelde het Hof in het arrest *Rottmann* dat een beslissing tot intrekking van de nationaliteit van een lidstaat evenredig moet zijn:

*“55. (...) it is, however, for the national court to **ascertain whether the withdrawal decision at issue in the main proceedings observes the principle of proportionality** as regards the **consequences it entails for the situation of the person concerned in the light of European Union law**, in addition, where appropriate, to examine the proportionality of the decision in the light of national law.*

*56. Having regard to the importance which primary law attaches to the status of citizen of the Union, when examining a decision withdrawing naturalisation it is necessary, therefore, to take into account the **consequences that the decision entails for the person concerned and, if relevant, for the members of his family with regard to the loss of rights enjoyed by every citizen of the Union**. In this respect, it is important to establish, in particular, whether that loss is justified in relation to the gravity of the offence committed by that person, to the lapse of time between the naturalisation decision and the withdrawal decision and to whether it is possible for that person to recover his original nationality.”¹²⁹*

Deze noodzaak van een evenredig en individueel onderzoek, in het bijzonder voor minderjarigen, wordt in herinnering gebracht in het arrest *Tjebbes*:

*“44. That examination requires an **individual assessment of the situation of the person concerned and that of his or her family** in order to determine whether the **consequences** of losing the nationality of the Member State concerned, when it entails the loss of his or her citizenship of the Union, might, with regard to the objective pursued by national legislature, **disproportionately affect** the normal development of his or her family and professional life from the point of view of EU law. Those consequences cannot be hypothetical or merely a possibility.*

*45. As part of that examination of proportionality, it is, in particular, for the competent national authorities and, where appropriate, for the national courts to ensure that the loss of nationality **is consistent with the fundamental rights guaranteed by the Charter** the observance of which the Court ensures, **and specifically the right to respect for family life**, as stated in Article 7 of the Charter, that article requiring to be read in conjunction with the obligation to take into consideration the **best interests of the child**, recognized in Article 24(2) of the Charter (judgment of 10 May 2017, *Chavez-Vilchez and Others*, C-133/15, EU:C:2017:354, paragraph 70).”¹³⁰*

¹²⁸ EHRM 26 juni 2014, nr. 65192/11, *Mennesson/Frankrijk*, § 97.

¹²⁹ HvJ 2 maart 2010, nr. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, *Rottmann*, §§ 55 en 56.

¹³⁰ HvJ 12 maart 2019, nr. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, *Tjebbes e.a.*, §§ 44 en 45.

In 2023 specificieerde het Hof dat de nationale autoriteiten verplicht zijn te voorzien in een doeltreffende voorziening in rechte in geval van verlies van nationaliteit om deze evenredigheidstoets te kunnen uitvoeren:

*“Accordingly, in a situation such as that at issue, where national legislation has the effect of causing the person concerned to lose, by operation of law, the nationality of the Member State concerned and, consequently, citizenship of the Union on the date on which he or she reaches the age of 22, **that person must have a reasonable period in which to make a request to the competent authorities for an assessment of the proportionality of the consequences of that loss** and, where appropriate, the retention or recovery ex tunc of that nationality. That period must then extend, for a reasonable length of time, beyond the date on which that person reaches that age.”¹³¹*

Conclusie

Deze ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat in geval van intrekking van de Belgische nationaliteit van een in België geboren kind op grond van artikel 10 WBN, de Belgische autoriteiten een evenredigheidsbeoordeling moeten uitvoeren. **Een beslissing die louter vaststelt dat aan de voorwaarden van artikel 10 WBN voldaan is, lijkt dus niet verenigbaar met de vereisten van het Europees recht.** Dit laatste vereist immers dat de betrokken Europese burger een effectief rechtsmiddel voor de rechtbank kan aanwenden tegen de beslissing tot intrekking van de nationaliteit.

8. Algemene conclusie

De hier gepresenteerde en geanalyseerde elementen tonen aan dat het juridisch onmogelijk is om de Palestijnse nationaliteit van een persoon “*krachtens diens wetgeving*” vast te stellen, in de zin van het Verdrag van New York van 1954, gezien het ontbreken van Palestijnse wettelijke bepalingen inzake nationaliteit. Hieruit blijkt dat het evenmin mogelijk is om een Palestijnse autoriteit aan te wijzen die bevoegd is op het gebied van nationaliteit, aangezien noch de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie, noch de Palestijnse Autoriteit, noch de Palestijnse missie de bevoegdheid of de legitimiteit hebben om de nationaliteit van personen van Palestijnse afkomst toe te kennen of te verduidelijken. Bovendien is de waarde van een Palestijns paspoort, een UNRWA-registratiekaart of een document van de burgerlijke stand uitgegeven door de Palestijnse Autoriteit of door derde landen, relatief en kan het niet worden gebruikt om de Palestijnse nationaliteit uit af te leiden. Het zijn hoogstens documenten die kunnen worden gebruikt om iemands identiteit te bewijzen en die in sommige gevallen als reisdocument kunnen dienen.

Er is dus voldaan aan de criteria van de definitie van staatloosheid zoals gedefinieerd in het Verdrag van 1954, en het is daarom onjuist om te spreken van een Palestijnse “nationaliteit” en van een Palestijnse “onderdaan” in de zin van dit Verdrag.

Bovendien verhindert de erkenning van een historische Palestijnse nationaliteit niet dat personen van Palestijnse afkomst, zelfs als zij zichzelf omschrijven als personen met de Palestijnse nationaliteit, staatloos zijn in de zin van het Verdrag van 1954. Ook de verschillende juridische statussen van deze personen in de belangrijkste gebieden waar zij verblijven, verhinderen niet dat zij als staatlozen worden aangemerkt.

¹³¹ HvJ 5 september 2023, nr. C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626, *X tegen Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 50.

Deze conclusie onderstreept het belang voor de Belgische autoriteiten om uiterst voorzichtig te werk te gaan met betrekking tot aanvragen voor de Belgische nationaliteit die zijn ingediend op basis van artikel 10 WBN, evenals met betrekking tot verzoeken tot erkenning als staatloze voor minderjarigen die geboren zijn uit ouders van Palestijnse afkomst. De ambtenaren van de burgerlijke stand en de rechtbanken moeten rekening houden met de staatloosheid van personen van Palestijnse afkomst en moeten ervoor zorgen dat hun fundamentele rechten worden gerespecteerd. Dit betekent op zijn minst dat in beslissingen over hen moet worden aangetoond hoe expliciet rekening werd gehouden met het hoger belang van het kind. Dit betekent ook dat er rekening moet worden gehouden met het recht om bij de geboorte geregistreerd te worden en het recht om een nationaliteit te verwerven, evenals met alle specifieke gevolgen van staatloosheid die verband houden met de specifieke situatie van minderjarigen. Ten slotte is het ook essentieel om ervoor te zorgen dat elke beslissing om de Belgische nationaliteit in te trekken voldoet aan de vereisten van het Europees recht, met inbegrip van de verplichting om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren.