

ONDERTEKEND AFSCHRIFT toegezonden overeenkomstige
artikel 792 van het Gerechtelijk Wetboek.
VRIJ van EXPEDITIERECHT : art. 280, 2°, W. Reg.
5673

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr. C.19.0281.N

1. [REDACTED] wonende te [REDACTED] ingeschreven in het rijksregister onder het nummer [REDACTED] handelend in eigen naam als in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van derde en vierde eiser,
2. [REDACTED] wonende te [REDACTED] ingeschreven in het rijksregister onder het nummer [REDACTED] handelend in eigen naam als in haar hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van derde en vierde eiser,
3. [REDACTED] wonende te [REDACTED] ingeschreven in het rijksregister onder het nummer [REDACTED] vertegenwoordigd door zijn ouders, eerste en tweede eiser,
4. [REDACTED] wonende te [REDACTED] ingeschreven in het rijksregister onder het nummer [REDACTED] vertegenwoordigd door zijn ouders, eerste en tweede eiser,

5. [REDACTED] wonende te [REDACTED] ingeschreven in het rijksregister onder het nummer [REDACTED]
6. [REDACTED] wonende te [REDACTED] ingeschreven in het rijksregister onder het nummer [REDACTED]

eisers,

toegelaten tot de kosteloze rechtsbijstand bij beschikking van 15 april 2019 (nr. G.19.0062.N),

vertegenwoordigd door mr. Johan Verbist, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 2000 Antwerpen, Amerikalei 187/302, waar de eisers woonplaats kiezen,

tegen

PROCUREUR-GENERAAL BIJ HET HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL,
met kantoor te 1000 Brussel, Poelaertplein 1,

verweerder.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest van het hof van beroep te Brussel van 5 februari 2019.

De zaak is bij beschikking van de eerste voorzitter van 8 oktober 2019 verwezen naar de derde kamer.

Sectievoorzitter Koen Mestdagh heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Henri Vanderlinden heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDEL

De eisers voeren in hun verzoekschrift dat aan dit arrest is gehecht, een middel aan.

III. BESLISSING VAN HET HOF

Beoordeling

Eerste onderdeel

1. Artikel 1 van het Verdrag van 28 september 1954 betreffende de Status van Staatlozen, bepaalt dat voor de toepassing van dit verdrag als “staatloze” geldt een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.
2. Krachtens het internationaal gewoonterecht zoals dit onder meer is neergelegd in artikel 1 van het Verdrag van Montevideo (*Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*) van 26 december 1933, is er sprake van een Staat wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden. De totstandkoming van een Staat is, in beginsel, niet afhankelijk van zijn erkenning door andere Staten.
3. Het onderdeel dat geheel ervan uitgaat dat de appelrechters de eisers ten onrechte als Palestijnse staatsburgers beschouwen omdat Palestina niet als een Staat is erkend door België, kan niet worden aangenomen.

Tweede onderdeel

5. De appelrechters zetten uiteen onder de r.o. 6 tot en met 11 van het arrest dat Palestina aan de in het eerste onderdeel bedoelde voorwaarden voldoet. Met betrekking tot de voorwaarde van de uitoefening van staatsgezag stellen zij vast en oordelen zij dat Palestina beschikt over een regering die het gezag uitoefent over het grondgebied en dat de beperkingen aan de uitoefening van de soevereiniteit van het Palestijns staatsgezag en het feit dat een gedeelte van het grondgebied gecontroleerd wordt door een andere staat daaraan niet afdingen.

6. Door op die gronden te oordelen dat Palestina als een staat moet worden beschouwd, oordelen zij zonder de aangevoerde tegenstrijdigheid en verantwoordden zij hun beslissing naar recht.

Het onderdeel kan in zoverre niet worden aangenomen.

7. Voor het overige komt het onderdeel op tegen de feitelijke beoordeling door de appelrechters en is het niet ontvankelijk.

Dictum


Het Hof,

Verwerpt het cassatieberoep.

Veroordeelt de eisers tot de kosten.

Bepaalt de kosten voor de eisers op 154,72 euro in debet en op de som van 650 euro rolrecht verschuldigd aan de Belgische Staat in debet.

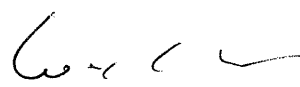
Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, derde kamer, samengesteld uit sectievoorzitter Eric Dirix, als voorzitter, sectievoorzitter Koen Mestdagh, en de raadsheren Antoine Lievens, Bart Wylleman en Ilse Couwenberg, en in openbare rechtszitting van 24 januari 2022 uitgesproken door sectievoorzitter Eric Dirix, in aanwezigheid van advocaat-generaal Henri Vanderlinden, met bijstand van griffier Mike Van Beneden.



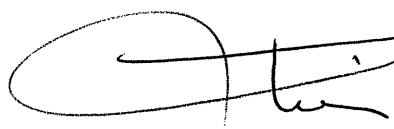
M. Van Beneden




I. Couwenberg



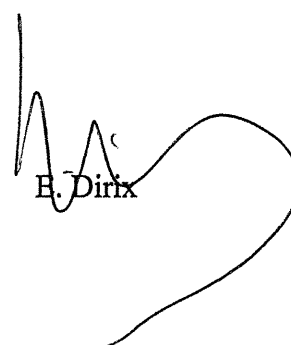
B. Wylleman



A. Lievens



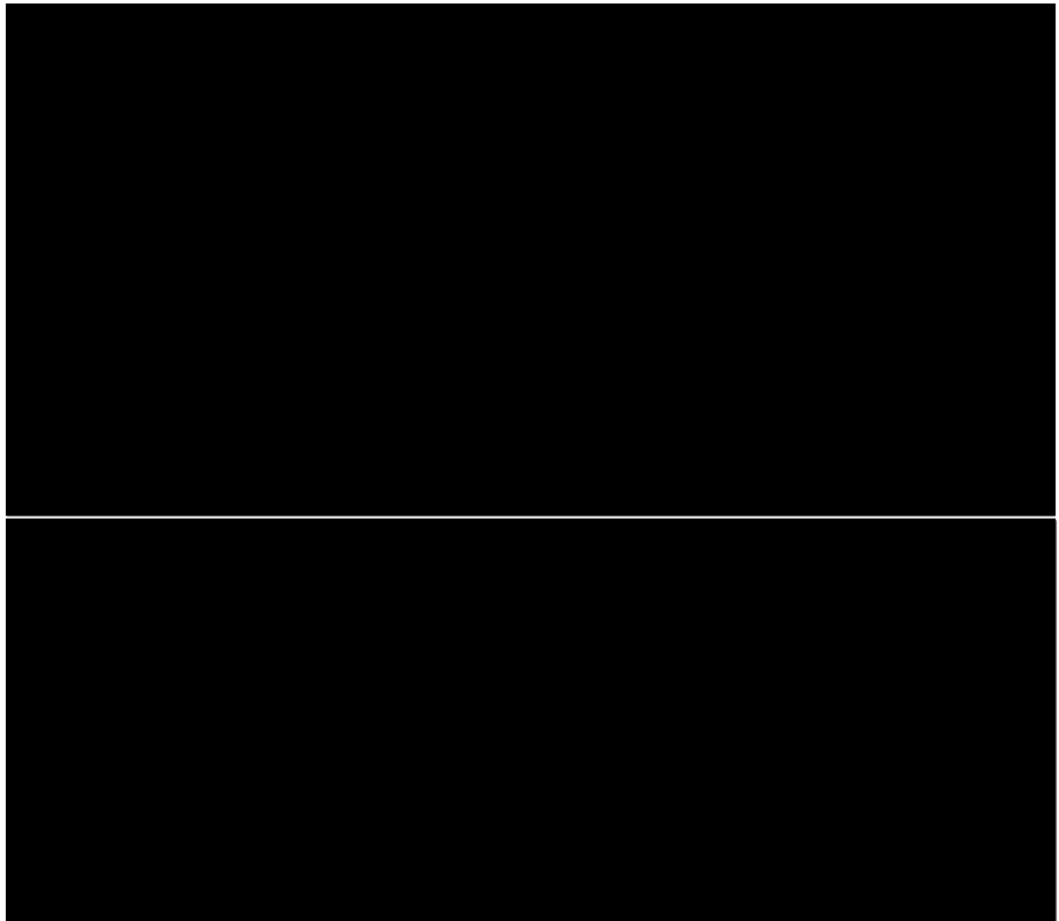
K. Mestdagh



E. Dirix

VOORZIENING IN CASSATIE

VOOR:



eisers tot cassatie, aan wie het voordeel van de kosteloze rechtsbijstand werd verleend bij beslissing van 15 april 2019 van het Bureau voor Rechtsbijstand bij het Hof van Cassatie (P.D. G.19.0062.N),

bijgestaan en vertegenwoordigd door ondergetekende advocaat bij het Hof van Cassatie Johan Verbist, kantoor houdend te 2000 Antwerpen, Amerikalei 187/302, bij wie keuze van woonst wordt gedaan,

TEGEN:

Het **OPENBAAR MINISTERIE**, waargenomen door de heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel, met kantoren te 1000 Brussel, Poelaertplein 1.

*
* *

Aan mevrouw de Eerste Voorzitter en de heer Voorzitter van het Hof van Cassatie,

Aan de Dames en Heren Raadsheren in het Hof van Cassatie,

Hooggeachte Heren en Dames,

Eisers hebben de eer een arrest aan Uw beoordeling voor te leggen dat op 5 februari 2019 werd gewezen door de 42^e, familiekamer, van het Hof van Beroep te Brussel, (2018/FA/240).

*
* *

FEITEN EN PROCEDUREVOORGAANDEN

1. Eerste eiser is in 1994 gehuwd met tweede eiseres. Samen hebben zij vier kinderen, derde tot en met zesde eisers.

Op 15 juli 2013 werden eisers in België als vluchteling erkend, naar aanleiding waarvan hun identiteit en herkomst op basis van de aangegeven gegevens/voorgelegde stukken bevestigd werd als correct.

2. Op 7 november 2016 dienden eisers een eenzijdig verzoekschrift in ter griffie van de Familierechtbank van de Nederlandstalige Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel tot erkenning van hun statuut als staatlozen in de zin van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de Status van Staatlozen.

Bij vonnis van 26 februari 2018 werd het verzoek van de eisers ontvankelijk en gegrond verklaard en werden een hele reeks personen met de familienaam ████████ erkend als staatlozen.

Vervolgens werd het verzoek van eisers tot verbetering van voormeld vonnis bij vonnis van 12 maart 2018 ontvankelijk en gegrond verklaard: de eerste rechter verbeterde het vonnis van 26 februari 2018 in die zin dat niet de personen met de familienaam ████████ doch wel eisers erkend werden als staatlozen.

3. Bij verzoekschrift tot hoger beroep ingediend ter griffie van het Hof van Beroep te Brussel op 23 mei 2018 stelde het Openbaar ministerie hoger beroep in tegen voormeld vonnis.

Blijkens zijn conclusie van 5 oktober 2018 vorderde het Openbaar ministerie dat zijn hoger beroep ontvankelijk en gegrond zou worden verklaard en dat mitsdien, opnieuw rechtdoende, het verzoek tot erkenning als staatlozen van eisers ongegrond zou worden verklaard.

Blijkens hun conclusie van 20 juli 2018 vorderden eisers dat de vordering van het Openbaar ministerie ongegrond zou worden verklaard en dat zodoende het vonnis zou worden bevestigd.

In het bestreden arrest verklaren de appelrechters het hoger beroep van het Openbaar ministerie ontvankelijk en gegrond. De appelrechters hervormen het bestreden vonnis van 26 februari 2018, zoals verbeterd door het bestreden van 12 maart 2018, behoudens in zoverre het het verzoek van eisers tot erkenning als staatlozen in de zin van artikel 1, 1^o, van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de Status van Staatlozen ontvankelijk verklaart. Opnieuw rechtdoende, verklaren de appelrechters het verzoek van eisers tot erkenning als staatlozen in de zin van artikel 1, 1^o, van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de Status van Staatlozen ongegrond. De appelrechters veroordelen vervolgens eisers tot de gerechtskosten van alle instanties, die evenwel niet begroot werden zijn langs de zijde van het Openbaar ministerie en niet nuttig te vereffenen zijn aan de zijde van de eisers.

*

* *

ENIG MIDDEL TOT CASSATIE

Geschonden wetsbepalingen

- artikel 1, 1°, van het Verdrag van 28 september 1954 betreffende de Status van Staatlozen, goedgekeurd bij Wet van 12 mei 1960 houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen en van de Bijlagen, ondertekend op 28 september 1954, te New-York (B.S. 10 augustus 1960) (hierna: het “Verdrag van 28 september 1954”);
- de regel van internationaal gewoonterecht volgens dewelke er sprake is van een Staat wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden, die, onder meer, neergelegd is in artikel 1 van de Conventie van Montevideo over de rechten en verplichtingen van Staten (vrije vertaling van: “Montevideo Convention on the Rights and Duties of States”) van 26 december 1933 (hierna: het “Verdrag van 26 december 1933”);
- de artikelen 149 en 167, §1, eerste lid, van de Grondwet;
- het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten.

Aangevochten beslissing

1. De appelrechters beslissen dat eisers zich niet kunnen beroepen op het niet bestaan van Palestina als Staat om te stellen dat zij staatloos zijn in de zin van artikel 1, 1°, van het Verdrag van 28 september 1954 en wijzen het verzoek van eisers om erkend te worden als staatlozen in de zin van voormelde verdragsbepaling af als ongegrond.

Deze beslissing steunt in het bijzonder op de volgende motieven.

“4.

Overwegende dat aldus nog de vraag rest of [eisers] al dan niet de Palestijnse nationaliteit bezitten of kunnen bezitten;

Overwegende dat daartoe overeenkomstig artikel 1,1° Apatridenverdrag het recht van de betrokken Staat dient te worden toegepast.

5.

Overwegende dat 'nationaliteit' de rechtsband is die een persoon als onderdaan verbindt aan een bepaalde Staat;

Dat aldus vooreerst het bestaan van een Palestijnse Staat onderzocht dient te worden;

Dat [het Openbaar ministerie] voorhoudt dat de Staat Palestina bestaat, terwijl [eisers] dit betwisten; dat de eerste rechter het standpunt van [eisers] gevolgd heeft.

6.

Overwegende dat een moderne Staat omschreven kan worden als een politieke autoriteit die de soevereiniteit heeft over een bepaald grondgebied;

*Dat in het internationaal recht daartoe inzonderheid de definitie van de Montevideo Conventie van de Rechten en Plichten van Staten van 26 december 1933 gehanteerd wordt; dat hoewel strikt genomen deze conventie enkel de partijen bij dat verdrag bindt, de principes van de Montevideo Conventie deel uitmaken van het internationaal gewoonterecht (zie o.m. M. Cogen, *The comprehensive guide to international law*, Brugge, die Keure, 2008, 79-80, nr. 53);*

Overwegende dat volgens deze conventie een Staat als persoon van het internationale recht dient te beschikken over:

- a) een permanente bevolking*
- b) een afgebakend grondgebied*
- c) een overheid/regering*
- d) het vermogen tot het aangaan van relaties met andere Staten (art. 1);*

Dat het politieke bestaan van een Staat onafhankelijk is van de erkenning door de andere Staten (art 3 Montevideo Conventie); dat het hof zich aldus aansluit bij de declaratieve theorie, die de erkenning van een Staat beschouwt als een goedkeuring van een vooraf bestaande feitelijke situatie, en het de constitutieve theorie die door [eisers] geponeerd wordt, verwerpt;

Dat ook de 'Resolutions Concerning the Recognition of New States and New Governments' [vertaald uit het Engels: Resoluties aangaande de erkenning van nieuwe Staten en nieuwe Regeringen] uit oktober 1936 van het Institut de Droit International [vertaald uit het Frans: Instituut voor Internationaal Recht] (art. 1) bepaalt dat de erkenning een declaratief effect heeft zodat het bestaan van een nieuwe Staat, met alle [juridische] gevolgen vandien, niet wordt aangetast door een weigering tot erkenning vanwege andere Staten;

Dat ten slotte ook de Arbitration Commission of the Peace Conference on the former Yugoslavia [vertaald uit het Engels: Arbitrage Commissie van de Vredesconferentie voor het voormalige Joegoslavië] (de zogeheten commissie-Badinter), opgericht door de Europese Gemeenschap, de declaratieve theorie heeft gevolgd en toepassing heeft gemaakt van de vier voormelde criteria ("Arbitration Commission of the Peace Conference on the former Yugoslavia", Opinion No. 1 [vrije vertaling: Arbitrage Commissie van de Vredesconferentie betreffende het voormalige Joegoslavië, Opinie nr. 1), 11 januari 1992).

7.

Overwegende dat toegepast op Palestina, moet worden vastgesteld dat er wel degelijk een Palestijnse bevolking is, die als dusdanig ook formeel wordt aangemerkt in officiële documenten zoals identiteitspapieren, paspoorten voor Palestijnen, een familieregistratiekaart van het UNRWA dat specifiek is opgericht om bescherming te bieden aan Palestijnen (UNRWA staat immers voor 'United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East'; vertaling uit het Engels: VN-Agentschap voor Hulp en Steun voor de Palestijnse Vluchtelingen in het Nabije Oosten);

Dat [eisers] overigens zelf opwerpen dat zij door het Commissariaat voor de Vluchtelingen en Staatlozen formeel erkend werden als 'Vluchteling van Palestijnse origine':

Overwegende dat het feit dat zich in de Palestijnse gebieden burgers bevinden die geen nationaliteitsband met Palestina hebben, in het bijzonder een deel van de Israëliëse bevolking die zich gevestigd heeft in Palestijns gebied, thans op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem, geen reden is om te stellen dat er geen Palestijnse bevolking zou bestaan;

Dat overigens in veel Staten een zeer groot gedeelte van de bevolking geen nationaliteitsband heeft met de Staat, zonder dat zij daardoor niet langer als Staat beschouwd zouden worden (zo bijvoorbeeld het Groothertogdom Luxemburg, dat op 1 januari 2018 602.005 inwoners telde van wie slechts 313.042 de Luxemburgse nationaliteit hebben, en 288.963 enkel een vreemde nationaliteit hebben).

8.

Overwegende dat Palestina ook een afgebakend grondgebied heeft, bestaande uit de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem, zoals bepaald in de wapenstilstandsakkoorden van 1949;

Dat het feit dat de grenzen van dit grondgebied thans door de Staat Israël betwist zijn en het grondgebied de facto versnipperd is, daar geenszins afbreuk aan doet;

Dat immers een niet-betwist of onbetwistbaar grondgebied geen noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen spreken over een Staat, zolang er maar zekerheid over bestaat dat de entiteit over een bepaald identificeerbaar grondgebied beschikt, zoals in casu het geval is;

Dat evenmin het feit dat het grondgebied van Palestina versnipperd is, in de zin dat de Gazastrook territoriaal niet aansluit bij de Westelijke Jordaanoever, problematisch is voor het voorhanden zijn van een Staat; dat overigens het grondgebied van heel wat Staten ter wereld versnipperd is;

Dat ook het feit dat een deel van de Palestijnse gebieden bezet en gecontroleerd wordt door de Staat Israël, en het feit dat de Staat Israël de toegang tot het grondgebied van de Gazastrook zowel over land als vanuit de zee controleert, geen voldoende reden is om te concluderen tot het niet bestaan van de Staat Palestina; dat overigens heel wat Staten geconfronteerd worden met het feit dat een deel van hun grondgebied bezet of gecontroleerd wordt door een andere Staat of door een groepering die gesteund wordt door een andere Staat, zonder dat zij daardoor niet langer als Staat beschouwd zouden worden (zoals thans bijvoorbeeld de Staat Oekraïne).

9.

Overwegende dat Palestina ook een bestuur heeft, met name de Palestijnse Nationale Autoriteit [internationaal aangeduid als: Palestinian National Authority] die haar oorsprong vindt in de Oslo- akkoorden van 1993, die er het staatsgezag uitoefent;

Dat in tegenstelling tot wat [eisers] poneren, de beperkingen inzake de uitoefening van haar regeringsgezag door de Oslo-Akkoorden (die de principes van het zelfbestuur vastleggen) en de de facto controle en/of bezetting door Israël, hier niets aan veranderen;

Dat het feit dat een deel van de Palestijnse gebieden, namelijk de Gazastrook, sinds 14 juni 2007 en op dit ogenblik nog steeds de facto gecontroleerd wordt door de Palestijns Islamitische organisatie Hamas, die (onder meer) door de Europese Unie en door de Verenigde Staten beschouwd wordt als een terroristische organisatie, reden waarom zij elke vorm van overleg met Harnas weigeren, geenszins wegneemt dat er een Palestijnse Autoriteit bestaat die haar gezag de facto uitoefent over een deel van de Palestijnse gebieden en overigens ook aanspraak maakt om dat te doen over het geheel van de Palestijnse gebieden; dat

het er voor alle duidelijkheid - nu [eisers] dit opwerpen - niet om gaat te erkennen dat Harnas (mede) het staatsgezag in de Palestijnse gebieden uitoefent;

Dat voor de erkenning als Staat geenszins vereist wordt dat het bestuur daadwerkelijk gezag uitoefent over het integrale grondgebied (zie, onder de talrijke voorbeelden, het geval van de Staat Oekraïne en het geval van de Staat Syrië);

Dat overigens [eisers] zelf aanhalen dat er entiteiten zijn die door de Statengemeenschap erkend werden op het ogenblik dat grote delen van het grondgebied (nog) niet onder effectieve controle van de regering stonden, en daarbij verwijzen naar Bosnië-Herzegovina (syntheseconclusie p. 16 en voetnoot 46).

10.

Overwegende dat Palestina wel degelijk in staat is om relaties met andere Staten aan te gaan;

Dat de Palestijnse Nationale Autoriteit een diplomatieke vertegenwoordiging heeft in minstens 90 Staten, en dat Palestina door de Verenigde Naties in 2012 erkend werd als een 'waarnemende Staat niet lid van de VN' waardoor het kan deelnemen aan VN-Commissies en zich desgevallend kan wenden tot het Internationaal Gerechtshof in Den Haag bij juridische conflicten met andere Staten;

Dat Palestina reeds diverse internationale akkoorden heeft afgesloten (o.a. het Arab Charter on Human Rights [vrije vertaling: Arabisch Charter over de mensenrechten] en het UNESCO Cultural Heritage Center [vrije vertaling: UNESCO Cultureel Erfgoed Centrum);

Overwegende dat Palestina door minstens 138 Staten van de wereld erkend wordt als een onafhankelijke Staat, waarvan minstens 136 van de 193 Lidstaten van de Verenigde Naties, dit is dus door meer dan 70 % van de Staten; dat onder meer 9 EU-Lidstaten, namelijk Cyprus en Malta (sinds 1988), Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Slovakije, Hongarije, Roemenië en Polen (vóór hun intrede in de EU) en Zweden (sinds 2014), Palestina als Staat erkend hebben;

Dat het feit dat België op heden Palestina [nog] niet als Staat erkend heeft, er niet aan in de weg staat om te aanvaarden dat Palestina in het internationaal recht als Staat beschouwd dient te worden;

Dat overigens het al dan niet aanvaarden van het statuut van staatloze overeenkomstig het Verdrag van New York van de Verenigde Naties van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, uiteraard niet kan afhangen van het land waar de betrokkene zich bevindt;

Overwegende dat er ten overvloede op gewezen wordt dat België wél een bijzonder diplomatiek statuut aan Palestina toekent; dat er met name een Palestijnse delegatie in België, Luxemburg en bij de Europese Unie is, die aangeduid wordt met 'Missie van Palestina' en door de FOD Buitenlandse Zaken ook officieel wordt erkend; dat het posthoofd ervan overigens de titel van ambassadeur draagt; dat deze diplomatieke vertegenwoordiging bescherming en bijstand kan bieden aan Palestijnse onderdanen die in België verblijven.

11.

Overwegende dat op basis van al deze elementen, in tegenstelling tot wat de eerste rechter heeft aangenomen, geconcludeerd moet worden dat Palestina hic et nunc als een Staat moet worden beschouwd (zie, in dezelfde zin: HvB Gent 20 april 2017, rol 2015/AR/1954; HvB Gent 18 oktober 2018, rol 2017/FA/0112; HvB Gent 10 januari 2019, rol 2017/FE/0052; HvB Antwerpen 3 oktober 2018, rol 2018/EV/6);

Dat dienvolgens [eisers] zich niet kunnen beroepen op het niet bestaan van Palestina als Staat om te stellen dat zij staatloos zijn."

(bestreden arrest, p. 5 - 9, nrs. 4 - 11)

Grieven

Eerste onderdeel

2. Volgens de constitutionele opvatting is de erkenning van een Staat, samen met de bevolking, het grondgebied en de regering, één van de constitutionele elementen van een Staat. Zonder het akkoord van de reeds bestaande Staten kan een nieuwe Staat derhalve niet tot stand komen.

Overeenkomstig artikel 167, §1, eerste lid, van de Grondwet heeft de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Uit dit beginsel dat de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen volgt, onder meer, dat het de Koning is die beslist welke staten België erkent. Een erkenning van een staat is een eenzijdige rechtshandeling die derhalve gesteld dient te worden door de Koning.

Uit het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten vloeit voort dat het niet aan de hoven en rechtbanken staat om zich te mengen in de uitoefening van de machten die de (grond)wet voorbehoudt aan de uitvoerende macht.

Artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954 bepaalt dat voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "staatloze" een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.

De appelrechters stellen vast dat België Palestina op heden (nog) niet erkend heeft als Staat, doch dat dit er niet aan in de weg om te aanvaarden dat Palestina in het internationaal recht als Staat beschouwd dient te worden (bestreden arrest, p. 8, nr. 10).

De appelrechters beslissen vervolgens dat eisers zich niet kunnen beroepen op het niet bestaan van Palestina om te stellen dat zij staatloos zijn.

Door aldus te beslissen dat Palestina in het internationaal recht als Staat beschouwd dient te worden schenden de appelrechters het rechtsbegrip "Staat" in de zin van artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954, nu het bestaan van een Staat veronderstelt dat deze Staat erkend is door de Staat bij wie een verzoek tot erkenning als staatloze werd ingediend, *in casu* België (schending van artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954). Door, na te hebben vastgesteld dat België Palestina op heden (nog) niet erkend heeft, te beslissen dat dit er niet aan in de weg staat om te aanvaarden dat Palestina in het internationaal recht als Staat beschouwd dient te worden, schenden de appelrechters tevens artikel 167, §1, eerste lid, van de Grondwet en het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, aangezien zij zich aldus de bevoegdheid aanmatigen om te beslissen dat België Palestina erkent als Staat, terwijl deze bevoegdheid krachtens artikel 167, §1, eerste lid, van de Grondwet wordt toebedeeld aan de Koning (schending van artikel 167, §1, eerste lid, van de Grondwet en het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten). Hieruit volgt dat de appelrechters hun beslissing dat eisers zich niet kunnen beroepen op het niet bestaan van Palestina als Staat om te stellen dat zij staatloos zijn, niet naar recht verantwoordt (schending van artikel 167, §1, eerste lid, van de Grondwet, het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten en artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954).

Tweede onderdeel

3. Artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954 bepaalt dat voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "staatloze" een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.

Overeenkomstig de regel van internationaal gewoonterecht, zoals dit onder meer is neergelegd in artikel 1 van het Verdrag van 26 december 1933, is er sprake van een Staat

wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden.

Met regering wordt bedoeld, het geheel van de openbare machten die het de Staat mogelijk maken zijn wil tot uiting te brengen. Een regering in de zin van de voormelde regel van internationaal gewoonterecht moet het effectieve gezag hebben over het grondgebied en de bevolking en moet derhalve in staat zijn om alle staatsfuncties uit te oefenen, met inbegrip van het behoud van de interne orde en veiligheid. De interne dimensie van het vereiste van effectieve gezag houdt in dat deze regering de bekwaamheid moet hebben om een rechtsstelsel tot stand te brengen en in stand te houden: zij moet over constitutionele autonomie beschikken. Soevereiniteit is inderdaad één van de fundamentele kenmerken van een Staat.

Hieruit volgt dat de uitoefening van het effectieve gezag door een regering in de zin van voormelde regel van internationaal gewoonterecht veronderstelt dat deze regering soeverein, i.e. met uitsluiting van enige andere Staat, alle staatsfuncties kan uitoefenen, met inbegrip van het behoud van de interne orde en veiligheid.

In het bestreden arrest stellen de appelrechters vast dat Palestina ook een bestuur heeft, met name de Palestijnse Nationale autoriteit, die haar oorsprong vindt in de zogenaamde Oslo-akkoorden van 1993 en die er het staatsgezag uitoefent (bestreden arrest, p. 7, nr. 9).

De appelrechters voegen hieraan toe dat de beperkingen inzake de uitoefening van het regeringsgezag door de Palestijnse Nationale Autoriteit door de Oslo-akkoorden hieraan niets veranderen (bestreden arrest, p. 7, nr. 9).

De appelrechters stellen eveneens vast Palestina een afgebakend grondgebied heeft, bestaande uit de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem, zoals bepaald in de wapenstilstandsakkoorden van 1949, doch dat de Staat Israël de toegang tot het grondgebied van de Gazastrook zowel over land als vanuit de zee controleert (bestreden arrest, p. 7, nr. 8).

Door aldus zonder de concrete gevolgen van de zogenaamde Oslo-akkoorden op het door de Palestijnse Nationale Autoriteit uitgeoefende gezag na te gaan, minstens impliciet doch zeker, te hebben vastgesteld dat de Palestijnse Nationale Autoriteit niet soeverein, i.e. met uitsluiting van enige andere Staat, in staat is om in de Palestijnse gebieden "alle" staatsfuncties uit te oefenen, te beslissen dat eisers zich niet kunnen beroepen op het niet bestaan van de Palestijnse Staat, schenden de appelrechters de regel van internationaal gewoonterecht volgens dewelke er sprake is van een Staat wanneer de

volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden en die, onder meer, neergelegd is in artikel 1 van het Verdrag van 26 december 1933, nu zij op grond van deze vaststellingen onmogelijk konden besluiten tot het bestaan van een regering die een effectief staatsgezag uitoefent over de Palestijnse gebieden in de zin van voormelde regel van internationaal gewoonterecht, zoals neergelegd in de voormelde verdragsrechtelijke bepaling (schending de regel van internationaal gewoonterecht volgens dewelke er sprake is van een Staat wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden en die, onder meer, neergelegd is in artikel 1 van het Verdrag van 26 december 1933).

De appelrechters verantwoordden hun beslissing om het verzoek van eisers tot erkenning als staatloze in de zin van artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954 ongegrond te verklaren dan ook niet naar recht (schending van de regel van internationaal gewoonterecht volgens dewelke er sprake is van een Staat wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden en die, onder meer, neergelegd is in artikel 1 van het Verdrag van 26 december 1933 alsook van artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954).

Mintens, is het tegenstrijdig, enerzijds, te oordelen dat de Palestijnse Nationale Autoriteit een effectieve regering uitmaakt in de zin van de regel van internationaal gewoonterecht volgens dewelke er sprake is van een Staat wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden en die, onder meer, neergelegd is in artikel 1 van het Verdrag van 26 december 1933 en, anderzijds, vast te stellen (1) dat de uitoefening van het staatsgezag door de Palestijnse Nationale Autoriteit onderworpen is aan beperkingen ingevolge de zogenaamde Oslo-akkoorden en (2) dat de Staat Israël de toegang tot het grondgebied van de Gazastrook zowel over land als vanuit de zee controleert, zodat het bestreden arrest in ieder geval tegenstrijdig gemotiveerd is (schending van artikel 149 van de Grondwet).

*

* *

TOELICHTING BIJ HET ENIG MIDDEL TOT CASSATIE

Eerste onderdeel

Volgens de constitutieve opvatting is de erkenning van een Staat, samen met de bevolking, het grondgebied en de regering, één van de constitutieve elementen van een Staat. Zonder het akkoord van de reeds bestaande Staten kan een nieuwe Staat derhalve niet tot stand komen (M. BOSSUYT en J. WOUTERS, Grondlijnen van internationaal recht, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 203).

Overeenkomstig artikel 167, §1, eerste lid, van de Grondwet heeft de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Uit dit beginsel dat de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen volgt onder meer dat het de Koning is die beslist welke staten België erkent. Een erkenning van een staat is een eenzijdige rechtshandeling die derhalve gesteld dient te worden door de Koning (A. ALEN en K. MUYLLE, Buitenlandse betrekkingen, in A. ALEN en K. MUYLLE (eds.), Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 762, nr. 681).

Uit het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten vloeit voort dat het niet aan de hoven en rechtbanken staat om zich te mengen in de uitoefening van de machten die de (grond)wet voorbehoudt aan de uitvoerende macht (Cass. 4 september 2014, A.R. C.120535.F; F. DUMON, De scheiding der staatsmachten. De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – parlementaire onderzoekscommissie, R.W. 1990-91, p. 169).

Tweede onderdeel

Artikel 1, 1^o, van het Verdrag van 28 september 1954 bepaalt dat voor de toepassing van dit Verdrag geldt als “staatloze” een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.

Overeenkomstig de regel van internationaal gewoonterecht, zoals dit onder meer is neergelegd in artikel 1 van het Verdrag van 26 december 1933, is er sprake van een Staat wanneer de volgende elementen aanwezig zijn: een bevolking, een welbepaald grondgebied en een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en de bekwaamheid heeft betrekkingen met andere Staten te onderhouden

Met regering wordt bedoeld, het geheel van de openbare machten die het de Staat mogelijk maken zijn wil tot uiting te brengen. De regering moet het effectieve gezag hebben over het grondgebied en de bevolking en moet derhalve in staat zijn om alle staatsfuncties uit te oefenen, met inbegrip van het behoud van de interne orde en veiligheid. De interne dimensie van het vereiste van effectieve gezag komt erop neer dat een regering de bekwaamheid moet hebben om een rechtsstelsel tot stand te brengen en in stand te houden: zij moet over constitutionele autonomie beschikken (M. BOSSUYT en J. WOUTERS, Grondlijnen van internationaal recht, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 182-183). De soevereiniteit is inderdaad een van de fundamentele kenmerken van een Staat (M. BOSSUYT en J. WOUTERS, Grondlijnen van internationaal recht, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 185)

In zijn arbitrale uitspraak van 4 april 1928 omschreef het Permanent Internationaal Gerechtshof soevereiniteit als volgt:

"Sovereignty in the relations between states signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other state, the functions of a state. The development of the national organisation of states during the last few centuries and, as a corollary, the development of international law, have established this principle of exclusive competence of the state in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations. The special cases of the composite state, of collective sovereignty, etc., do not fall to be considered here and do not, for that matter, throw any doubt upon the principle which has just been enunciated."

(Permanent International Gerechtshof 4 april 1928, Island of Palmas Arbitration (Nederland / V.S.A), zoals weergegeven in J. WOUTERS, Bronnenboek International recht, Antwerpen, Intersentia, 2000, p. 781, vrije vertaling: "Soevereiniteit in de relaties tussen Staten betekent onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid betreffende een deel van de wereld is het recht om daarin, met uitsluiting van iedere andere staat, de staatsfuncties uit te oefenen. De ontwikkeling van de nationale organisatie van staten tijdens de laatste eeuwen en, als corollarium, de ontwikkeling van het internationaal recht, hebben dit principe van uitsluitende bevoegdheid van de staat met betrekking tot zijn grondgebied in die mate vastgesteld dat het een vertrekpunt betreft om de meeste vragen omtrent internationale relaties te beantwoorden. De speciale gevallen van de samengestelde staat of van collectieve soevereiniteit, enz. dienen hier niet een overweging te worden genomen en, doen, in ieder geval, geen enkele twijfel rijzen omtrent het zo-even geformuleerde principe.")

Hieruit volgt met andere woorden dat de uitoefening van het effectieve gezag door een regering veronderstelt dat deze regering soeverein, i.e. met uitsluiting van enige andere Staat, alle staatsfuncties kan uitoefenen, met inbegrip van het behoud van de interne orde en veiligheid.

In dit verband merken BOSSUYT en WOUTERS het volgende op:

“Om deze redenen was de “Staat Palestina”, die in 1988 werd uitgeroepen, geen staat in de volkenrechtelijke betekenis, bij gebrek aan daadwerkelijke controle over de opgeëiste gebieden. De Oslo-akkoorden van 14 september 1993 voorzagen weliswaar in zelfbestuur over Gaza en de Westelijke Jordaanoever en verdere onderhandelingen over een permanente status, maar door de verslechterde situatie in het Midden-Oosten kwamen de onderhandelingen tot stilstand.”

(M. BOSSUYT en J. WOUTERS, Grondlijnen van internationaal recht, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 183).

Ook bepaalde rechtspraak stelt de vraag of er in Palestina, gelet op de beperkingen die voortvloeien uit de Oslo-akkoorden, wel sprake is van een soevereine Palestijnse regering. Aldus overwoog de Familierechtbank West-Vlaanderen, afdeling Brugge, in haar vonnis van 5 februari 2018 het volgende

“De vraag rijst of de beperkingen inzake de uitoefening van het regeringsgezag door de Palestijnse Nationale Autoriteit die voortvloeien uit de Oslo Akkoorden en/of de effectieve controle die door Israël uitgeoefend wordt (met name op de buitengrenzen, het luchtruim, de territoriale wateren, het bevolkingsregister, de belastingsinkomsten en functies in de overheid zie “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in het Palestinian territories occupied since 1967” [vrije vertaling: Verslag van de bijzonder verslaggever over de situatie van de mensenrechten in de Palestijnse gebieden bezet sinds 1967], 17 augustus 2007, doe. Nr. A/62, 275, p. 2)) (...) in werkelijkheid al dan niet tot gevolg hebben dat er kan besloten worden tot een soevereine Palestijnse regering. (...)

Gelet op het samengaan van alle voorliggende concrete elementen, met name de ernstige mate waarin de uitoefening van het regeringsgezag door de Palestijnse Nationale Autoriteit beperkt wordt, in het bijzonder door de Oslo Akkoorden, de controle die door Israël uitgeoefend wordt en de bezetting van delen van Palestijnse gebieden door Israël, en gelet op al wat voorafgaat, is het vervuld zijn van de vier voormelde criteria zoals weergegeven in de Montevideo Conventie wat Palestina betreft niet ondubbelzinnig aangetoond.”

(Famrb. West-Vlaanderen, afdeling Brugge, 5 februari 2018, Tijdschrift@ipr.be 2018, afl. 2, 65; zie in gelijkaardige zin: Brussel 31 maart 2000, zoals weergegeven in J. WOUTERS, Cases van International recht, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 534)

Andere rechtspraak oordeelde wat dit betreft evenwel reeds in andere zin (Brussel 5 juni 2018, Tijdschrift@ipr.be 2018, afl. 3, 69; Gent 20 april 2017 (weergave), Juristenkrant 2017, afl. 353, p. 16 met kritisch noot van P. BEKAERT).

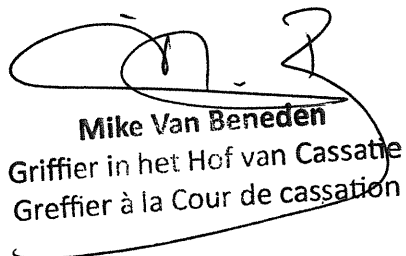
Op deze gronden en overwegingen, besluit ondergetekende advocaat bij het Hof van Cassatie voor eiser dat het U, hooggeachte Dames en Heren, moge behagen het bestreden arrest te vernietigen, de zaak en de partijen te verwijzen naar een ander hof van beroep en uitspraak te doen over de kosten als naar recht.

Antwerpen, 4 juni 2019



Johan Verbist

Voor eensluidend afschrift,
De Griffier,



Mike Van Beneden
Griffier in het Hof van Cassatie
Greffier à la Cour de cassation

