



Kort thematisch ambtsbericht over de positie  
van Bidoon in de Verenigde Arabische  
Emiraten

Datum        maart 2021

## Colofon

Plaats	Den Haag
Opgesteld door	DAF/AB

## Inhoudsopgave

	Colofon .....	2
	Inhoudsopgave .....	3
	Inleiding .....	4
<b>1</b>	<b>De afgifte van Comorese paspoorten aan Bidoon in de Verenigde Arabische Emiraten .....</b>	<b>5</b>
1.1	Bidoon en staatsburgerschap VAE .....	5
1.2	Economic Citizenship Program .....	7
1.2.1	Rapport parlementaire onderzoekscommissie .....	8
1.3	De procedurele aspecten van het Economic Citizenship Program .....	9
1.4	(Verblijfs)rechten van de Bidoon in de VAE .....	12
1.4.1	Bezit van een Comorees paspoort .....	12
<b>2</b>	<b>Bijlagen .....</b>	<b>15</b>
2.1	Geraadpleegde bronnen .....	15

## Inleiding

In dit korte thematisch ambtsbericht wordt de positie van Bidoon (staatlozen) in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) beschreven voor zover van belang voor de beoordeling van asielaanvragen van Bidoon afkomstig uit dat land en voor de besluitvorming over terugkeer van deze groep. Dit ambtsbericht is opgesteld aan de hand van de vragen in de *Terms of Reference* (ToR), opgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze ToR is vastgesteld op 24 november 2020 en is tezamen met het ambtsbericht gepubliceerd op de website van de rijksoverheid.

Dit ambtsbericht betreft een feitelijke, neutrale en objectieve weergave van de bevindingen en biedt geen beleidsaanbevelingen.

Dit ambtsbericht is opgesteld aan de hand van openbare en vertrouwelijke bronnen waarbij gebruik is gemaakt van zorgvuldig geselecteerde, geanalyseerde en gecontroleerde informatie. Bij de opstelling is onder meer gebruik gemaakt van informatie van niet-gouvernementele organisaties (ngo's), vakliteratuur, berichtgeving in de media en (indien van toepassing) relevante overheidsinstanties. De passages in dit ambtsbericht berusten op meerdere bronnen, tenzij anders vermeld of in het geval van algemeen onbetwiste feiten. De geraadpleegde openbare bronnen zijn opgenomen in de literatuurlijst. Een ander deel van de gebruikte informatie is ingewonnen via correspondentie met vertrouwelijke relevante en deskundige bronnen in de VAE en daarbuiten. Daarnaast is gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie afkomstig van de diplomatieke vertegenwoordigingen van Nederland in de VAE en Tanzania<sup>1</sup>. De op vertrouwelijke basis ingewonnen informatie is zoveel mogelijk gebruikt ter ondersteuning en aanvulling van passages die zijn gebaseerd op openbare informatie.

Na een korte achtergrondschets van de Bidoon in de VAE gaat het ambtsbericht achtereenvolgens in op het *Economic Citizenship Program* (paragraaf 1.2), de procedure voor het verkrijgen van economisch burgerschap en paspoortafgifte (paragraaf 1.3) en (verblijfs)rechten (paragraaf 1.4) van de Bidoon in de VAE.

<sup>1</sup> De Comoren vallen onder de diplomatieke vertegenwoordiging in Tanzania.

# 1 De afgifte van Comorese paspoorten aan Bidoon in de Verenigde Arabische Emiraten

## 1.1 Bidoon en staatsburgerschap VAE

In de Golfstaten worden staatlozen gewoonlijk "Bidoon" genoemd (ook getranslitereerd als "Bedoon" of "Bedun"), wat het Arabische woord is voor "zonder". Het is de verkorte vorm van *bidoon jinsiyya* dat betekent 'zonder nationaliteit'.<sup>2</sup> Vanwege een combinatie van historische, culturele en juridische redenen is staatloosheid wijdverbreid in de Golf.<sup>3</sup> De Verenigde Arabische Emiraten (VAE) vallen qua aantallen niet-Emirati op in vergelijking met de andere Golfstaten omdat opmerkelijk weinig (schattingen variëren van tien tot twaalf procent) van de negen miljoen inwoners staatsburgers zijn. Hoewel de regering van de Emiraten geen demografische gegevens vrijgeeft over het aantal Bidoon in de VAE (omdat ze niet erkent dat er staatloosheid bestaat), schat het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken de staatloze bevolking in de VAE tussen de 20.000 en 100.000 personen.<sup>4</sup>

De belangrijkste oorzaak van dit hoge aantal is de nationaliteitswetgeving en het beleid van de VAE. Geboren worden op het grondgebied van de VAE geeft op zichzelf geen recht op staatsburgerschap, zelfs niet als men via de ouders geen toegang heeft tot een andere nationaliteit. Praktisch de enige manier om als Emirati geboren te worden, is als de vader over de Emirati-nationaliteit beschikt.<sup>5</sup> In 2011 volgde een presidentieel decreet waarbij kinderen van Emirati-moeders en niet Emirati-vaders vanaf achttien jaar het recht kregen een aanvraag in te dienen voor het staatsburgerschap van de VAE.<sup>6</sup>

De Bidoon werden staatloos omdat ze behoren tot bevolkingsgroepen die niet in aanmerking kwamen voor staatsburgerschap toen de VAE in 1971 onafhankelijkheid verwierf, of omdat ze in de VAE zijn geboren uit buitenlandse ouders die niet in staat zijn om het burgerschap van hun kinderen in hun land van herkomst veilig te stellen.<sup>7</sup>

In 2004 werd de *Emirates Identity Authority* opgericht (thans genaamd *Federal Authority for Identity and Citizenship*, FAIC) en in dat zelfde jaar werd een nationaal identiteitskaart project geïntroduceerd. Alleen de Emirati die beschikten over een *khulasat al-qaid*, een familieboek dat wordt afgegeven door de machthebber in het

<sup>2</sup> Boston University School of Law's International Human Rights Clinic, *The Saga of Statelessness in Dubai*, 9 mei 2018; Een 'staatloze' is een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd, zoals gedefinieerd in het Verdrag betreffende de status van staatlozen, New York, 1954. Overheid.nl, Wettenbank [https://wetten.overheid.nl/BWBV0001003/1962-07-11#Verdrag\\_2](https://wetten.overheid.nl/BWBV0001003/1962-07-11#Verdrag_2) geraadpleegd op 29 januari 2021; Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": *Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates*, april 2015.

<sup>3</sup> Albarazi, Zahra, *Regional Report on Citizenship: The Middle East and North Africa (MENA)*, 2017.

<sup>4</sup> Boston University School of Law's International Human Rights Clinic, *The Saga of Statelessness in Dubai*, 9 mei 2018; United States Department of State, *2019 Country Reports on Human Rights Practices: United Arab Emirates*, 2020.

<sup>5</sup> Boston University School of Law's International Human Rights Clinic, *The Saga of Statelessness in Dubai*, 9 mei 2018.

<sup>6</sup> Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": *Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates*, april 2015, p.72; Kinninmont, Jane, *Citizenship in the Gulf*, in the Gulf States and the Arab Uprisings, 2013, p.53.

<sup>7</sup> Minority Rights Group, *United Arab Emirates*, <https://minorityrights.org/country/united-arab-emirates/>, geraadpleegd op 17 december 2020.

betreffende Emiraat, konden in het bezit worden gesteld van een identiteitsbewijs van de VAE. Het familieboek dient om de genealogische band vast te stellen. Het nieuw geïntroduceerde vereiste van het moeten beschikken over een familieboek maakte dat er een officieel onderscheid werd gecreëerd tussen paspoorthouders met de VAE-nationaliteit en zij die daar niet over konden beschikken. Mensen die voorheen als VAE-burger werden gekwalificeerd kwamen in een 'schemergebied' terecht.<sup>8</sup>

Ook niet-staatsburgers in de VAE waaronder de Bidoon moeten een identiteitskaart bezitten. De geldigheid van deze kaarten voor niet-staatsburgers is gelijk aan de geldigheid van hun verblijfsvergunning (*iqama*). De identiteitskaarten van VAE-staatsburgers hebben meer functionaliteiten en een langere geldigheidsduur.<sup>9</sup>

Tot 2004, kregen de Bidoon sociale voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg van de staat. Zij konden werken, trouwen met Emirati's, autorijden en vastgoed kopen. Met de introductie van de Emirates National ID card in 2004 veranderde hun status.<sup>10</sup> Vanaf dat moment werden het nationale identiteitsbewijs en het familieboek steeds belangrijker voor toegang tot allerlei diensten.<sup>11</sup>

Vóór 2004 kon men het staatsburgerschap aanvragen via het emiraat waar men woonachtig was (de VAE omvat zeven emiraten) en zich vervolgens wenden tot het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vanaf 2004 moet dit direct bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze federalisering plaatste de Bidoon in een slechtere positie; zonder familieboek verloor men de claim op burgerschap. Aanvragen voor staatsburgerschap hebben slechts kans van slagen indien men in het bezit is van een lokaal uitgegeven familieboek, een document dat de genealogische afkomst traceert en enkel in handen is van mannen en ongehuwde vrouwen ouder dan 34 jaar uit de VAE.<sup>12</sup>

In 2008 sloten de VAE een overeenkomst met de Comoren waarbij de Comorese autoriteiten in ruil voor een financiële tegemoetkoming van naar schatting tweehonderd miljoen dollar 'economische paspoorten' verstrekten aan de Bidoon die daarvoor, onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking kwamen. Ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken van de VAE en andere overheidsfunctionarissen informeerden Bidoon die een verzoek om een identiteitsbewijs indienden dat ze eerst een aanvraag voor een Comorees paspoort moesten indienen. Hieronder wordt nader ingegaan op deze overeenkomst en de (verblijfsrechtelijke) gevolgen voor de Bidoon zowel op de Comoren als in de VAE.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates, april 2015, p.71; Om in aanmerking te komen voor een paspoort van de VAE dient men een identiteitsbewijs en een familieboekje te overleggen. The United Arab Emirates government portal <https://u.ae/en/information-and-services/social-affairs/preserving-the-emirati-national-identity>, geraadpleegd op 29 januari 2021.

<sup>9</sup> Vertrouwelijke bron, 17 februari 2021; zie ook <https://u.ae/en/information-and-services/visa-and-emirates-id/emirates-id>

<sup>10</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021.

<sup>11</sup> Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates, april 2015, p. 86.

<sup>12</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021.

<sup>13</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017 <https://drive.google.com/file/d/1h8yFLv7kL8OpSAUmdb43yK3bCQVK6082/view>, geraadpleegd op 15 januari 2021; Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates, april 2015, p. 73

## 1.2 Economic Citizenship Program

Aan de basis voor de overeenkomst tussen de Comoren en de VAE lag het *Economic Citizenship Program* (ECP) van de Comoren. Dat programma bood de Comoren de mogelijkheid het economisch burgerschap en daarmee een paspoort te verlenen aan personen verblijvende in een partnerstaat waarmee de overeenkomst was afgesloten (in dit geval de VAE). De partnerstaat selecteerde de kandidaten nadat een controle naar hun achtergrond was uitgevoerd door deze partnerstaat.<sup>14</sup>

De *Loi relative à la citoyenneté économique en Union des Comores* uit 2008 (hierna: Wet op het economisch burgerschap) vormde de basis voor het ECP.<sup>15</sup> De legaliteit van de wet wordt in twijfel getrokken, hieronder wordt daar nader op ingegaan.<sup>16</sup>

Volgens artikel 1 van de Wet op het economisch burgerschap zijn de Comorese autoriteiten verantwoordelijk voor verlening van het economisch burgerschap:

De verwerving van economisch burgerschap bij besluit van de overheidsinstantie vloeit voort uit een besluit dat is verleend op verzoek van een volwassene met de status van economische partner van de regering van de Comoren. De hoedanigheid van economische partner wordt verkregen door elke buitenlandse persoon die voldoet aan de voorwaarden van deze wet. Hij of zij dient daartoe een verzoek in om een minimumbedrag te investeren dat is bepaald door de financieringswet van het begrotingsjaar waarin de kandidaat het verzoek indient en gedurende een periode die moet worden bepaald op basis van het economisch investeringsprogramma van de Unie van de Comoren.<sup>17</sup>

Artikel 6 van de Wet stelt dat economisch burgerschap wordt toegekend zonder dat de aanvrager zijn verblijfplaats in de Comoren heeft:

Economisch burgerschap wordt verleend zonder voorwaarde van gewone of tijdelijke verblijfplaats in de Comoren. Het kan alleen toegekend worden aan de buitenlander die zijn gewone verblijfplaats buiten het grondgebied van de Comoren rechtvaardigt.<sup>18</sup> De wet laat zich niet uit over eventuele verblijfsrechten op de Comoren van houders van de economische paspoorten. Enkele bronnen geven aan dat het economisch paspoort geen verblijfsrecht biedt op de Comoren.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative à la Citoyennite Economique*, december 2017; Best Citizenship, *What happened to Comoros Citizenship by Investment?*, 3 december 2019.

<sup>15</sup> Best Citizenship, *What happened to Comoros Citizenship by Investment?*, 3 december 2019.

<sup>16</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative à la Citoyennite Economique*, december 2017.

<sup>17</sup> Loi relative à la citoyenneté économique en Union des Comores, <https://www.refworld.org/pdfid/4c582c692.pdf>, geraadpleegd op 15 januari 2020.

<sup>18</sup> Loi relative à la citoyenneté économique en Union des Comores, <https://www.refworld.org/pdfid/4c582c692.pdf>, geraadpleegd op 15 januari 2020.

<sup>19</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021; Geneva Council for Human Rights, *Bidoons in the United Arab Emirates. Deprived of life and death*, september 2019; Best Citizenship, *What happened to Comoros Citizenship by Investment?*, 3 december 2019; Vertrouwelijke bron, 6 februari 2021; UNHCR, *Citizenship and statelessness in the member states of the Southern African Development Community*, december 2020; Vertrouwelijke bron, 17 februari 2021; Er is een geval bekend waarbij een houder van economisch paspoort in de VAE na afloop van zijn detentie door de autoriteiten van de VAE op een vlucht naar Moroni, de hoofdstad van de Comoren, is gezet. Deze vlucht had een tussenlanding in Nairobi. Bij aankomst op de Comoren werd de betreffende persoon toegang geweigerd. De grensautoriteiten lieten weten dat houders van economische paspoorten geen verblijfsrechten hebben op de Comoren. De persoon werd per vliegtuig teruggestuurd naar de VAE. Ook daar werd hij geweigerd en teruggestuurd naar Nairobi. Hij verbleef vervolgens maanden op de luchthaven van Nairobi omdat ook terugkeer naar de VAE niet mogelijk was. Uiteindelijk heeft de persoon in kwestie na bemiddeling van de UNHCR een asielaanvraag ingediend om op die manier toestemming te krijgen de luchthaven te verlaten. Nairobi News, *Meet 'stateless' man who has been stranded at JKIA for months*, 6 april 2018.

Sinds 2008 betaalde de regering van de VAE naar verluidt tweehonderd miljoen dollar (vierduizend dollar per paspoort) aan de Comorese autoriteiten als onderdeel van het ECP met het doel de Bidoon in het bezit te stellen van een Comorees paspoort.<sup>20</sup>

Zoals hiervoor opgemerkt bestaan twijfels aan de legaliteit van de Wet op het economisch burgerschap.

### 1.2.1 *Rapport parlementaire onderzoekscommissie*

In juni 2017 is een parlementaire commissie op de Comoren gestart met een onderzoek naar het ECP. Volgens het rapport van de parlementaire commissie werd in geen enkel geval waarin economisch burgerschap aan iemand uit de VAE werd toegekend aan de gestelde voorwaarden voldaan.<sup>21</sup>

De Wet op het economisch burgerschap werd nimmer in de plenaire vergadering van het parlement aangenomen, aldus de onderzoekscommissie. Desondanks werd die wet afgekondigd bij presidentieel decreet N ° 08-132 / PR van 16 december 2008. De parlementaire commissie concludeerde op basis daarvan dat het programma van massale toekenning van het Comorese staatsburgerschap aan buitenlanders werd uitgevoerd zonder enige wettelijke basis.<sup>22</sup>

Blijkens de uitkomsten van het parlementaire onderzoek zouden duizenden paspoorten buiten de officiële kanalen om zijn verkocht via "maffia"-netwerken waarbij tot honderd miljoen dollar aan inkomsten verloren gingen voor de staat. Het ECP is in 2016 stopgezet door de Comorese president Azali Assoumani.<sup>23</sup> De voormalige presidenten Ahmed Abdallah Sambi en Ikililou Dhoinine die aan de macht waren toen de misstanden plaatsvonden werden verdacht van de verduistering van openbare middelen.<sup>24</sup>

#### *Kritiek op het rapport*

In een brief gedateerd 16 mei 2020 heeft ex-president Sambi zich gericht tot de huidige president Assoumani. In de brief beklaagt Sambi zich over het feit dat hij ten onrechte al twee jaar wordt vastgehouden.<sup>25</sup>

Voorts uit hij kritiek op het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie. Volgens ex-president Sambi is de Wet op het economisch burgerschap op 16 november 2008 aangenomen in het parlement. Bovendien zo stelt Sambi, is het verzoek van een aantal parlementariërs gericht aan het Constitutioneel Hof om de wet nietig te verklaren, door het Hof afgewezen.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Geneva Council for Rights and Liberties, *Bidoons in the United Arab Emirates*, september 2019; The New York Times, *Who loses when a country puts citizenship up for sale*, 5 januari 2018. Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017, p.65.

<sup>21</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative à la Citoyennite Economique*, december 2017, p.34.

<sup>22</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017, p.76

<sup>23</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017, p.60; Reuters, *Exclusive: Comoros passport scheme was unlawful, abused by 'mafia' networks - report*, 23 maart 2018.

<sup>24</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017; Reuters, *Exclusive: Comoros passport scheme was unlawful, abused by 'mafia' networks - report*, 23 maart 2018.

<sup>25</sup> Sambi, Ahmed, Abdallah, Mohamed, *Lettre Officiel a monsieur Azali Assoumani, président de l'Union des Comores*, 16 mei 2020.

<sup>26</sup> Ibid.



Ex-president Sambi plaatst vraagtekens bij de wijze waarop het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie tot stand is gekomen. Het rapport zou aan de president zijn voorgelegd zonder dat het parlement het document heeft gezien of goedgekeurd. Drie van de vijf commissieleden zouden het rapport bovendien niet hebben bekeken terwijl het rapport wel, ook namens hen, is ondertekend. Volgens Sambi worden er in het rapport geen bewijzen geleverd ten aanzien van de ernstige aantijgingen die tegen hem geuit worden. Hij staft dit onder andere met een analyse door een Frans advocatenkantoor en geeft drie voorbeelden van incoherenties in het rapport.<sup>27</sup>

De VN *Working Group on Arbitrary Detention* heeft de vrijheidsberoving van ex-president Sambi als arbitrair gekwalificeerd.<sup>28</sup>

Een vertrouwelijke bron meldt dat de kwestie rond het ECP wordt 'misbruikt' om ex-president Sambi voor onbepaalde tijd in detentie te houden.<sup>29</sup>

#### *Beëindiging ECP*

Een vertrouwelijk bron meldt dat het ECP is beëindigd en dat er waarschijnlijk sinds begin 2018 geen nieuwe economische paspoorten zijn uitgegeven. Tot begin 2020 accepteerde de ambassade van de Comoren in Abu Dhabi nog wel aanvragen om verlenging. De economische paspoorten werden verlengd voor een periode van vijf jaar door middel van een stempel die werd verstrekt op de ambassade van de Comoren. Tussen juli en september 2020 werden personen die een verzoek tot verlenging van een paspoort hadden ingediend geïnformeerd dat de verlenging van het paspoort voor onbepaalde tijd is opgeschort.<sup>30</sup>

### **1.3 De procedurele aspecten van het Economic Citizenship Program**

In het bovengenoemde parlementaire onderzoeksrapport is de procedure beschreven zoals die gold voor het verkrijgen van het economisch burgerschap. De onderzoekscommissie concludeerde dat er een verschil bestond tussen de formele wettelijke vereisten/procedure zoals beschreven in de Wet op het economisch burgerschap en de daadwerkelijke gang van zaken zoals die heeft plaatsvonden in de periode dat de paspoorten werden afgegeven.

De procedure die moet worden gevolgd voor het verkrijgen van het economisch burgerschap wordt beschreven in de bovengenoemde Wet op het economisch burgerschap. Artikel 2 van deze wet bepaalt dat iedereen die economisch burgerschap wil verwerven als onderdeel van een economisch investeringsprogramma van de Unie der Comoren, een schriftelijk verzoek moet indienen bij de Onafhankelijke Nationale Commissie. Artikel 4 bepaalt dat economisch burgerschap wordt verleend bij decreet van de president van de Republiek, genomen in de Raad van Ministers met unanieme instemming van de Onafhankelijke Nationale Commissie en na voorlegging van het dossier door de minister van Justitie. Verder geeft de wet aan welke bewijsstukken moeten worden overgelegd in het kader van toekenning van het economisch burgerschap en daarmee de afgifte van het paspoort.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> United Nations, Human Rights Council, *Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention at its eighty-third session, 19–23 November 2018*, 12 februari 2019.

<sup>29</sup> Vertrouwelijke bron, 2 maart 2021.

<sup>30</sup> Vertrouwelijke bron, 17 februari 2021.

<sup>31</sup> Loi relative à la citoyenneté économique en Union des Comores, <https://www.refworld.org/pdfid/4c582c692.pdf>, geraadpleegd op 15 januari 2020.

In de praktijk leken de autoriteiten in de VAE het proces voor het registreren voor het aanvragen van de Comorese nationaliteit (in grote mate) te controleren. Zij registreerden de individuen die in aanmerking zouden komen voor de Comorese nationaliteit in de VAE zonder effectief toezicht van de Comorese autoriteiten en droegen vervolgens lijsten aan bij de president van de Comoren die middels een ondertekend decreet hun naturalisatie bekrachtigde. Volgens de parlementaire commissie werden de lijsten die werden aangedragen door de VAE niet aan enige vorm van controle onderworpen en werd het advies van de raad van ministers niet ingeroepen alvorens tot naturalisatie over te gaan (hoewel dit een voorwaarde was volgens artikel 4 van de wet).<sup>32</sup>

Met betrekking tot de rol van de VAE tijdens het registratieproces stelt het onderzoeksrapport het volgende.

Het team dat de zaken behandelde, was gevestigd in een gebouw genaamd *Akhmalaorac* in Abu Dhabi. Het werd geleid door een Arabische veiligheidsfunctionaris die naar verluidt rapporteerde aan het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Emiraten. Het team werkte onder toezicht van de staatsveiligheidsfunctionaris van de Emiraten. De ambassadeur van de Comoren was kennelijk niet betrokken bij de inschrijving van volwassenen. Hij had hierover blijkbaar een klacht ingediend bij zijn superieuren. De inschrijving van kinderen gebeurde echter bij de ambassade.<sup>33</sup>

De *Direction Nationale de la Sureté du Territoire* (DNST) van de Comoren stuurde een team van twee of drie politiefunctionarissen met registratie/inschrijvingssets om met het Emirati-team samen te werken.<sup>34</sup>

De directeur van de DNST was degene die het team van politiefunctionarissen aanstelde dat de inschrijving in Abu Dhabi zou uitvoeren. Naar eigen zeggen wilde hij zelf dat de Comorese politiefunctionarissen de inschrijving zouden doen om te waarborgen dat de hiervoor geldende regels zouden worden nageleefd. Volgens hem vond er echter ook elders dan in de Verenigde Arabische Emiraten inschrijvingen plaats.<sup>35</sup>

Dit is de reden waarom de voormalige directeur van de DNST tegenover de onderzoekscommissie verklaarde dat hij niet kon bevestigen dat alle aanvraagprocedures werden gecontroleerd door politieagenten van de DNST. Hij vertelde de onderzoekscommissie ook dat het Emirati-team in Abu Dhabi bij hem geen vertrouwen wekte toen hij daar op missie ging en na het observeren van hun werkwijze.<sup>36</sup>

Het onderzoeksrapport maakt ook melding van verschillen tussen de bescheiden die aanvragers van het economisch burgerschap op basis van de wet zouden moeten overleggen en de bescheiden zoals die waar in Abu Dhabi naar werd gevraagd.

In voornoemde wet worden de volgende bewijsstukken genoemd die aanvragers moeten inbrengen:

<sup>32</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017, p.40.

<sup>33</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique*, december 2017. P.36, 37.

<sup>34</sup> Ibid, p.37

<sup>35</sup> Ibid, p.37

<sup>36</sup> Ibid, p.37

- Een geboorteakte;
- Een medische verklaring van minder dan drie maanden oud;
- Een bewijs van goed gedrag van minder dan drie maanden oud;
- Een huwelijksakte, indien van toepassing;
- Bewijs van storting van het bedrag dat vereist is voor de geplande investering, verstrekt door een bank of een andere erkende financiële instelling in de Unie van de Comoren;
- De ontvangst of ontvangst van vergoedingen en kosten uitgegeven door de Schatkist;
- Het investeringsprojectdossier.<sup>37</sup>

Het onderzoeksrapport concludeert dat de procedure voor de aanvraag van het economisch burgerschap zoals die in de VAE werd doorlopen, in ieder geval wat betreft de bewijsstukken die men diende te overleggen, afweek van hetgeen in de wet is opgenomen.

De procedure voor een Comorees paspoort onder de wet economisch burgerschap zoals die blijkt uit het rapport van de onderzoekscommissie feitelijk plaatsvond in de VAE was als volgt:

1e stap: registratie van kandidaten met hun dossier als volgt samengesteld:

- Een uittreksel van de geboorteakte;
- De effectensituatie;
- Een staatlozenkaart (zeer doorslaggevend);
- Een gezondheidsdossier;
- Huwelijksakte;
- Foto's.

Na deze registratiefase werden de volgende stappen doorlopen:

2e stap: transcriptie van de identificatiegegevens van de aanvragers op een aanvraagformulier en opname van deze gegevens op een computer met een scan van de documenten die vervolgens worden ingediend bij het kantoor van de Ambassade van de Unie van de Comoren in Abu Dhabi;

3e stap: het nemen van de vingerafdrukken van de geselecteerde kandidaten. Deze operatie werd uitgevoerd door Comorese politieagenten van de DNST die op missie waren gestuurd;

4e stap: elektronische verzending via een USB-stick naar het presidentschap van de Unie der Comoren van de lijst van geselecteerde personen voor de publicatie van het naturalisatiedecreet.<sup>38</sup>

Getuigenissen, verzameld door de commissie, van personen die min of meer betrokken waren bij de registratieoperaties, wijzen erop dat het team van de Emiraten dat de dossiers selecteerde, zich aan elke vorm van controle door Comorese functionarissen onttrok.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la loi relative à la Citoyenneté Economique*, december 2017, p. 37,38.

<sup>38</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la loi relative à la Citoyenneté Economique*, december 2017, p.36

<sup>39</sup> Ibid.

Onder president Dhoinine zijn er 20.042 paspoorten vernieuwd en onder Assoumani een aantal van 73. Onder Dhoinine was het aantal vernieuwde paspoorten groter dan het aantal paspoorten dat werd afgegeven onder Sambu. Dit wekt de indruk van fraude, aldus de parlementaire commissie.<sup>40</sup>

Het rapport bevat geen informatie over de specifieke procedure voor het vernieuwen van een paspoort behalve dat een officier in Abu Dhabi de dagelijkse procedures overziet en de lijsten van personen van wie het paspoort vernieuwd dient te worden verstuurd.<sup>41</sup>

## 1.4 (Verblijfs)rechten van de Bidoon in de VAE

Bidoon leiden een gemarginaliseerd bestaan in de VAE. Op verschillende terreinen ondervinden de Bidoon discriminatie.<sup>42</sup>

De Bidoon-gemeenschap leed (en lijdt) onder sociale en economische uitsluiting veroorzaakt door staatloosheid. Velen voelden zich afgewezen door de rest van de samenleving. Zonder de juiste juridische documentatie kunnen ze niet reizen en hebben ze beperkte toegang tot hoger onderwijs, hooggekwalificeerde banen en gezondheidszorg. Er zouden aanzienlijke verschillen zijn in salarissen en subsidies. Verhogingen van de kosten van levensonderhoud hebben naar verluidt de levensomstandigheden van de Bidoon verslechterd.<sup>43</sup>

Zoals in paragraaf 1.1. is toegelicht veranderde de situatie in 2004 met de introductie van de nationale identiteitskaart en het vereiste te beschikken over een familieboekje. Vóór 2004 werd gemeld dat Bidoon konden autorijden, werken, onroerend goed konden kopen, met Emiratis trouwen en recht hadden op onderwijs en gezondheidszorg. Al deze rechten zouden zijn geschrapt toen het staatsburgerschap in 2004 werd gefederaliseerd.<sup>44</sup>

Op diverse terreinen is sprake van ongelijke behandeling. Bronnen verwijzen daarbij naar eigendomsrechten, werk, gezondheidszorg, onderwijs, toegang tot rechtspraak en het verkrijgen van documenten.<sup>45</sup>

### 1.4.1 *Bezit van een Comorees paspoort*

Het economisch burgerschap van de Comoren stelde Bidoon in staat hun verblijf in de VAE te 'regulariseren'. Feitelijk veranderden zij van een groep langdurige staatloze inwoners in 'expats' of 'buitenlanders'. In een beperkt aantal gevallen, zorgden de economische paspoorten voor meer internationale mobiliteit dan

<sup>40</sup> Assemblée de l'Union des Comores, *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative à la Citoyenneté Economique*, december 2017, p.45, 46 en 47.

<sup>41</sup> Ibid, p. 52

<sup>42</sup> Geneva Council for Rights and Liberties, *Bidoons in the United Arab Emirates, deprived of Life and Death*, september 2019; Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates, april 2015; United Nations, Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 13 november 2017, p.8, 10; Alkarama, *Alkarama participates in UN Human Rights Council side event "Statelessness and revocation of citizenship in the Gulf"*, 18 maart 2018, <https://www.alkarama.org/en/articles/alkarama-participates-un-human-rights-council-side-event-statelessness-and-revocation>, geraadpleegd op 28 januari 2021.

<sup>43</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021.

<sup>44</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021.

<sup>45</sup> Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates, april 2015; Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021; Geneva Council for Rights and Liberties, *Bidoons in the United Arab Emirates, deprived of Life and Death*, september 2019; United Nations, Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 13 november 2017, p. 4.

sommige van hun houders eerder hadden genoten. Paspoorthouders met voldoende inkomen en bezittingen kunnen visa aanvragen om landen in West-Europa en Noord-Amerika te bezoeken. Er waren zelfs enkele landen waar houders van een paspoort voor economisch burgerschap binnen konden komen met visa die bij aankomst werden afgegeven. Desalniettemin werden de paspoorten met argwaan bekeken, en de VS eisten aanzienlijke garanties en de goedkeuring van een speciale 'paspoortvrijstelling' om een eenmalig bezoekersvisum voor 45 dagen af te geven, omdat het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken had vastgesteld dat het economisch paspoort niet voldeed aan de definitie van een reisdocument in de *Immigration and Nationality Act*.<sup>46</sup>

Ondanks het bezit van een Comorees paspoort dat hen tot op zekere hoogte in staat stelt deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer (bijvoorbeeld werk), zijn veel Bidoon afhankelijk van liefdadigheid. Zonder diploma of certificaat is het bijvoorbeeld moeilijk om werk te vinden. Lokale organisaties helpen met energierekeningen, huwelijkskosten, gezondheidszorg en in de communicatie met rechtbanken. De Speciale Rapporteur voor de Mensenrechten van de VN maakt zich zorgen over de toegang tot de rechtspraak voor kwetsbare leden van de bevolking waaronder de Bidoon. Een ander obstakel is het kopen van vastgoed. Met een Comorees paspoort (of met elk ander paspoort dan een Emirati) is het niet mogelijk om land te kopen dat beschikbaar wordt gesteld aan Emirati. Daarnaast hebben de meesten relatief lage salarissen en is het moeilijk een lening te verkrijgen. Ook op het gebied van huisvesting is sprake van achterstelling.<sup>47</sup>

Het hebben van een Comorees paspoort zou bureaucratische belemmeringen en vereisten voor rijbewijzen, gezondheidskaarten en werken in de openbare sector, wegnemen. Kinderen kunnen naar school gaan (overigens wel met een jaarlijks collegegeld waar het onderwijs voor staatsburgers gratis is) en huwelijken met Emirati zijn toegestaan.<sup>48</sup>

Een vertrouwelijke bron geeft aan dat Bidoon van wie de geldigheidsduur van hun Comorese paspoort is verlopen problemen kunnen ondervinden bij de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast kan hun telefoon worden afgesloten of wordt hun rijbewijs niet verlengd. Ook kunnen Bidoon in die situatie te maken krijgen met hoge boetes omdat zij hun verblijfsvergunning niet tijdig kunnen verlengen, ook al lag de verantwoordelijkheid voor de vertraging volledig bij de Comorese autoriteiten. Per individueel geval kan de FAIC gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheid, bijvoorbeeld als het gaat om alleenstaande moeders of ouderen. Zo worden op incidentele basis boetes voor het niet tijdig verlengen van de verblijfsvergunning kwijtgescholden. Ook hebben de autoriteiten van de VAE bedrijven (bijvoorbeeld telefoonmaatschappijen) geïnformeerd over de problematiek over het niet kunnen verlengen/vernieuwen van de Comorese paspoorten.<sup>49</sup>

Naar verluidt werden de houders van een economisch paspoort de eerste keer dat ze een verblijfsvergunning moesten aanvragen, nadat ze een dergelijk paspoort hadden verkregen, met enige coulance behandeld. Daarmee werd tegemoet gekomen aan het feit dat ze eigenlijk geen buitenlanders waren. De meeste economisch paspoorthouders konden toen bijvoorbeeld worden gesponsord door

<sup>46</sup> Vertrouwelijke bron, 17 februari 2021; Consulate General of the United States of America Dubai UAE, *Passport Waiver handout issued to Comoros Passport holders under the Economic Citizenship Program*, 2016.

<sup>47</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021; Alqadi, Diana, "The Door that Cannot be closed": *Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates*, april 2015, p. 87; United Nations, Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 13 november 2017, p. 4.

<sup>48</sup> Vertrouwelijke bron, 6 januari 2021.

<sup>49</sup> Vertrouwelijke bron, 17 februari 2021 ; Vertrouwelijke bron, 21 februari 2021.

vrienden of familieleden, ook al is dit volgens de wet geen toegestane sponsorrelatie. Naarmate de tijd verstreek, werden de paspoorthouders van de Comoren met meer hindernissen geconfronteerd en werd deze aanvankelijke voorkeursbehandeling opgegeven. Bidoon klaagden over dure medische controles en boetes die werden opgelegd nadat de vertraging van de verlenging van het Comorese paspoort er toe leidde dat een verblijfsvergunning verviel. Verder werd het moeilijk om sponsoren die eerder waren toegestaan te in te schakelen. Men moest overstappen van vrienden en familie naar werkgevers, of mensen benaderen en betalen om hen te sponsoren binnen fictieve arbeidsrelaties. Er zijn geen aanwijzingen dat er specifiek voor Bidoon afzonderlijke verblijfsrechtelijke regelgeving werd gecreëerd. Eerder lijken zij te vallen onder het reguliere beleid zoals dat geldt voor niet-Emirati.<sup>50</sup>

Er zijn geen aanwijzingen dat de autoriteiten van de VAE op grote schaal hebben geprobeerd de houders van economische paspoorten waarvan de geldigheidsduur is verlopen uit te zetten.<sup>51</sup> Of Bidoon met een verlopen Comorees paspoort kunnen terugkeren naar de VAE en aldaar verblijfsrecht genieten is niet bekend. Hierboven (voetnoot 19) werd melding gemaakt van een incident waarbij een poging van de autoriteiten van de VAE de houder van een economisch paspoort terug te sturen naar de Comoren uiteindelijk strandde in Nairobi.

<sup>50</sup> Vertrouwelijke bron, 18 februari 2021.

<sup>51</sup> Vertrouwelijke bron, 17 februari 2021.

## 2 Bijlagen

### 2.1 Geraadpleegde bronnen

#### Rapporten en artikelen

Albarazi, Zahra

- *Regional Report on Citizenship: The Middle East and North Africa, 2017*

Alqadi, Diana,

- *"The Door that Cannot be closed": Citizens Bidoon Citizenship in the United Arab Emirates, april 2015*

Assemblée de l'Union des Comores

- *Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative a la Citoyennite Economique, december 2017*

Best Citizenship

- *What happened to Comoros Citizenship by Investment?, 3 december 2019.*

Boston University School of Law's International Human Rights Clinic.

- *The Saga of Statelessness in Dubai, 9 mei 2018*

Geneva Council for Rights and Liberties

- *Bidoons in the United Arab Emirates, september 2019*

Sambi, Ahmed Abdallah Mohamed, Ancien président de l' Union des Comores

- *Lettre Officielle, a monsieur Azali Assoumani président de l' Union des Comores, 16 mei 2020.*

United Nations, Human Rights Council

- *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 13 november 2017;*
- *Working Group on Arbitrary Detention, Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention at its eighty-third session, 19–23 November 2018, 12 februari 2019.*

### Websites

- Alkarama  
<https://www.alkarama.org/en/articles/alkarama-participates-un-human-rights-council-side-event-statelessness-and-revocation>
- Assemblée de l'Union des Comores, Rapport de la Commission d'enquete parlementaire sur la loi relative à la Citoyennite Economique, december 2017  
<https://drive.google.com/file/d/1h8yFLv7kL8OpSAUmdb43yK3bCQVK6082/view>
- Minority Rights Group, *United Arab Emirates*,  
<https://minorityrights.org/country/united-arab-emirates/>
- The United Arab Emirates Government portal, <https://u.ae/en/information-and-services/social-affairs/preserving-the-emirati-national-identity>

### Wetten en Verdragen

- Loi relative à la citoyenneté économique en Union des Comores,  
<https://www.refworld.org/pdfid/4c582c692.pdf>
- Verdrag betreffende de status van staatlozen, New York, 1954,  
[https://wetten.overheid.nl/BWBV0001003/1962-07-11#Verdrag\\_2](https://wetten.overheid.nl/BWBV0001003/1962-07-11#Verdrag_2)

### Nieuwsbronnen

- Nairobi News
- Reuters
- The New York Times