



## Werkinstructie SUA

Openbaar/ Extern

Aan	Directeuren IND cc DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2020/19 Palestijnen
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel
Relatie met	Kamervragen 'foutieve registratie in de Basisregistratie Personen' (kenmerk: 2018-0000958716)
Publicatiedatum	11 december 2020
Geldig vanaf	11 december 2020
Geldig tot en met	11 december 2021 Max. 12 maanden)
Bijlage(n)	Geen

## Inhoudsopgave

<b>1. Aanleiding</b> .....	4
<b>2. Nationaliteit</b> .....	4
2.1 Algemeen.....	4
2.2 Verdragen betreffende staatloosheid.....	4
2.3 Nationaliteit is landsafhankelijk .....	5
▪ Palestijnen in Israël .....	5
▪ Palestijnen in Jordanië.....	6
▪ Palestijnen in Libanon .....	6
▪ Palestijnen in Syrië .....	6
▪ Palestijnen in Palestijnse gebieden (Gazastrook en Westbank (= Westelijke Jordanoever)) .....	7
▪ Palestijnen in Irak .....	7
▪ Palestijnen in Egypte.....	8
▪ Palestijnen in Libië.....	8
▪ Palestijnen in Saoedi-Arabië.....	9
▪ Palestijnen in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE).....	10
▪ Palestijnen in Koeweit .....	10
▪ Palestijnen elders in de diaspora.....	10
2.4 Registratie van staatloosheid door de IND in het kader van de toelating tot Nederland .....	11
▪ Palestijnen uit Jordanië .....	13
▪ Palestijnen uit Libanon .....	13
▪ Palestijnen uit Syrië .....	13
▪ Palestijnen uit Palestijnse gebieden (Gazastrook en Westbank (=Westelijke Jordanoever)).....	13
▪ Palestijnen uit Irak .....	14
<b>3. Land van herkomst en land van gebruikelijke verblijfplaats</b> .....	14
3.1 Algemeen.....	14
3.2 Beoordeling 'country of former habitual residence'.....	15
3.3. Waar en hoe in te gaan op de beoordeling van de 'country of former habitual residence' .....	17
<b>4. Documenten</b> .....	18
4.1 Algemeen.....	18
4.2 Documenten zijn landsafhankelijk .....	18
▪ Documenten in Israël.....	18
▪ Documenten in Jordanië .....	18
▪ Documenten in Libanon.....	19
▪ Documenten in Syrië.....	19
▪ Documenten in Palestijnse gebieden (Gazastrook en Westbank) .....	19
▪ Documenten in Irak .....	20

▪ Documenten in Egypte .....	20
▪ Documenten in Libië .....	21
▪ Documenten in Saoedi-Arabië .....	21
▪ Documenten in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) .....	21
▪ Documenten in Koeweit .....	21
4.3 Visumvrij reizen voor Palestijnen .....	21
<b>5. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) .....</b>	<b>22</b>
5.1 Algemeen .....	22
5.2 Palestijnen onder het UNRWA- mandaat .....	22
5.3 Palestijnen onder het UNHCR- vluchtelingenmandaat .....	23
5.4 Palestijnen onder het UNHCR- staatloosheidsmandaat .....	23
5.5 Soorten mandaat .....	23
<b>6. Artikel 1D Vluchtelingenverdrag .....</b>	<b>23</b>
6.1 Algemeen .....	23
6.2 Toetsingskader .....	24
6.3 Personele werkingssfeer .....	25
6.4 Bescherming of bijstand van de UNRWA: opgehouden of niet? .....	25
6.5 Feitelijke toegankelijkheid .....	26
6.6 Artikel 1D-toets in de praktijk .....	27

## 1. Aanleiding

De gecompliceerdheid van de kwestie van de staatloze Palestijnen en de diversiteit aan onderwerpen die betrokken dienen te worden en/of een rol spelen bij de beoordeling van asielaanvragen van vreemdelingen van Palestijnse herkomst, heeft de behoefte met zich meegebracht om een (verzamel)werk-instructie te schrijven waarin verschillende deelonderwerpen nader worden toegelicht. Deze werk-instructie biedt handvatten voor de hoor- en beslispraktijk.

In deze werk-instructie komen de volgende deelonderwerpen ten aanzien van Palestijnen, toegespitst op 11 verschillende landen, aan bod: Nationaliteit (staatloosheid), land van herkomst en land van gebruikelijke verblijfplaats, documenten, de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (hierna: UNRWA), de United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR) en art. 1D Vluchtelingenverdrag.

## 2. Nationaliteit

### 2.1 Algemeen

Hoewel Palestijnen een Arabische identiteit hebben en ruim 90% moslim is, gaat het om een zeer diverse groep, verspreid over diverse gebieden. Dat maakt dat de status van Palestijnen met betrekking tot nationaliteit en staatloosheid ver kan uiteenlopen, en sterk afhankelijk is van het land waarin de Palestijnen zich bevinden en het nationaliteitsbeleid dat daar wordt gevoerd. Zo werd in 1965 door de Arabische Liga het Casablanca Protocol aangenomen, waarin werd bepaald dat Palestijnen het recht hadden op werk, vrijheid van vestiging en reisdocumenten, maar dat hun "Palestijnse identiteit" bewaard moest worden. In de praktijk betekent dit dat Palestijnen bijna nergens in de regio kunnen naturaliseren. Alleen Irak heeft dit officieel in de wet vastgelegd<sup>1</sup>, maar in de praktijk kunnen Palestijnen ook in Libanon en Syrië niet naturaliseren. Jordanië is hier coulanter mee omgegaan.<sup>2</sup> In Jordanië kregen Palestijnen, in de tijd dat de Westelijke Jordaanoever door Jordanië was ingenomen, aanvankelijk de Jordaanse nationaliteit, maar daarop is na 1988 (toen Jordanië zich terugtrok uit de Westelijke Jordaanoever) massale denaturalisatie gevolgd, waardoor inmiddels duizenden Jordaniërs van Palestijnse herkomst (uit de Westelijke Jordaanoever) weer staatloos zijn. Gelet hierop doet zich in bepaalde landen, zoals Jordanië en Israël, ook de situatie voor dat er zowel Palestijnen met een nationaliteit, als zonder een nationaliteit woonachtig zijn.<sup>3</sup> De Palestijnen zonder nationaliteit kunnen weer verder onderverdeeld worden in 'erkend staatloos' en 'niet erkend staatloos'.<sup>4</sup>

### 2.2 Verdragen betreffende staatloosheid

Er zijn drie internationale verdragen met betrekking tot staatloosheid welke door Nederland zijn geratificeerd. De twee belangrijkste zijn het VN-Verdrag 'Betreffende de Status van Staatlozen' uit 1954 en het VN-Verdrag tot 'Beperking der Staatloosheid' uit 1961. Het eerste verdrag uit 1954 is gericht op de bescherming van staatloze personen. In dit verdrag wordt tevens een internationale definitie van een staatloos persoon gegeven: "a person who is not considered as a national by any state under the operation of its law", oftewel, "een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als staatsburger wordt beschouwd."

Het tweede verdrag uit 1961 besteedt aandacht aan de preventie en reductie van staatloosheid en is gericht op het vermijden en, uiteindelijk, opheffen van staatloosheid. Het derde verdrag is het 'Verdrag inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging' uit 2006.

---

<sup>1</sup> Article 6(2), Iraqi Nationality Law No. 26, 2006.

<sup>2</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ambtsbericht Jordanië, 12 april 2002. Als bijlage bij dit ambtsbericht is ook de tekst van het Protocol van Casablanca opgenomen en is aangegeven welke landen het Protocol hebben getekend al dan niet met voorbehouden. Zie ook Leila Jordens-Contran, 'Palestijnen en hun nationaliteitsrechtelijke positie', in *RIMO: Vereniging tot Bestudering van het Recht van de Islam en het Midden-Oosten, Recht van de Islam* 28, 2014.

<sup>3</sup> Staatloosheid: Een Mondiaal Probleem, hoofdstuk 7 – te raadplegen via: [https://ind.nl/Documents/Rapport\\_MinVenJ\\_-\\_Staatloosheid\\_\(30-09-2016\).pdf](https://ind.nl/Documents/Rapport_MinVenJ_-_Staatloosheid_(30-09-2016).pdf)

<sup>4</sup> Zoals bijvoorbeeld in Libanon. Het feit dat een Palestijn in een ander land is erkend als staatloos, wil niet zeggen dat hij/zij ook in Nederland wordt erkend als staatloos. Zie hoofdstuk 2.4.

### 2.3 Nationaliteit is landsafhankelijk

Bij Palestijnen is het voor de IND, in het kader van de beoordeling van de asielaanvraag, van belang om de familiegeschiedenis goed in kaart te brengen. Niet alleen de generatie van betrokkene en zijn ouders, maar ook die van de generatie daarvoor. Deze geschiedenis kan namelijk duidelijkheid scheppen over welke documenten, welk verblijfsrecht en eventueel welke nationaliteit de Palestijn in kwestie kan hebben (zie hiervoor ook hoofdstuk 4 en 5). Het lijstje hieronder is niet uitputtend. In de praktijk kan de IND ook te maken krijgen met Palestijnen uit andere landen dan hieronder genoemd. In die gevallen is het extra van belang om tijdens gehoren goed door te vragen naar herkomst en familiegeschiedenis. Dit kan namelijk mede bepalend zijn voor het vaststellen van het land van bestendig verblijf (zie hoofdstuk 3).

- Palestijnen in Israël:

In de staat Israël wonen meer dan een miljoen Palestijnen. Degenen die na de oorlog in 1948 in Israël woonachtig zijn gebleven, en hun nakomelingen, hebben recht op de Israëlische nationaliteit. Zij hebben in principe de Israëlische nationaliteit en zijn dan dus niet staatloos. Palestijnen in Oost-Jeruzalem zijn tegenwoordig de facto in Israël terechtgekomen doordat Israël Oost-Jeruzalem heeft geannexeerd. Zij zouden staatloos kunnen zijn, maar een groeiend aantal daarvan, vooral vaste inwoners van Oost Jeruzalem, vraagt de laatste jaren de Israëlische nationaliteit aan vanwege de rechten en voordelen (zoals vrij reizen) die hieraan verbonden zijn. Palestijnen met de Israëlische nationaliteit hebben recht op dezelfde documenten als andere Israëlische staatsburgers. Palestijnen hoeven, ondanks hun staatsburgerschap, niet hun dienstplicht te vervullen. Sommigen doen dat wel op vrijwillige basis.

Voor niet staatsburgers bestaat er in Israël een 'permanent residency status'. Dit komt onder andere voor bij Arabische inwoners van Oost-Jeruzalem en bij Syrische staatsburgers woonachtig in het door Israël geannexeerde deel van de Golan-hoogvlakte, die niet naar Syrië zijn gevlucht en nu de facto in Israël wonen. Formeel zijn zij nog steeds Syrische staatsburgers. Naast deze groep kunnen ook anderen in het bezit zijn van een 'permanent residency status'. De eerste decennia na de Israëlische bezetting van de Westbank en de Gazastrook in 1967 was het niet vreemd om als Palestijn in Israël te werken. Sinds de Palestijnse intifada's komt dit steeds minder voor en zijn deze Palestijnse arbeidskrachten in deze eeuw grotendeels vervangen door arbeiders uit Azië of Oost-Europa. Het aantal niet-Israëlische Palestijnen die een verblijfsrecht hebben gekregen in Israël, is beperkt. Voor Palestijnen uit de Westbank en de Gazastrook is het tegenwoordig zo goed als onmogelijk om verblijfsrecht in Israël te verkrijgen. Zelfs een Arabische Israëliër die trouwt met een niet-Israëlische Arabier kan deze partner niet bij zich laten verblijven in Israël.<sup>5</sup>

Uit de Nationality Law, 5712-1952 blijkt dat de Israëlische nationaliteit in eerste instantie wordt verkregen door geboorte uit een Israëlische vader of moeder. Geboorte in Israël geeft niet automatisch recht op de Israëlische nationaliteit. De Israëlische nationaliteitswetgeving staat toe dat in geval van een huwelijk de niet-Israëlische echtgenoot/ echtgenote de Israëlische nationaliteit kan aanvragen. Kinderen kunnen in dat geval meenaturaliseren. Bovengenoemde wetgeving is gelet op de Citizenship and Entry into Israel Law (temporary provision) 5763 - 2003 niet van toepassing op Palestijnen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> <https://972mag.com/high-court-okays-citizenship-law-legalizing-racial-discrimination-of-arabs/32802/>

<sup>6</sup> *Israel: Nationality Law, 5712-1952* [], 14 July 1953, available at:

<https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ec20.html> [accessed 5 July 2019]

Knesset, *Citizenship and Entry into Israel Law (temporary provision) 5763 – 2003*, zonder datum,

[https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/citizenship\\_law.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/citizenship_law.htm) [accessed 05-07-2019]

- Palestijnen in Jordanië:

Ongeveer de helft van de bevolking in Jordanië bestaat uit Jordaniërs van Palestijnse origine (rond de twee miljoen personen). Deze groep is in 1948 van Palestina naar Jordanië gevlucht. Zij, en hun nakomelingen, hebben in de regel de Jordaanse nationaliteit en een volwaardig Jordaans paspoort gekregen (af te leiden aan het nationaal nummer: *al-Raqm al-Watani* - zie voor verdere toelichting onder hoofdstuk 4). Gelet op de massale denaturalisatie die Jordanië na 1988 doorvoerde op de Palestijnen in de Westbank (het gebied dat voor 1988 door Jordanië werd geclaimd), kan niet meer gesteld worden dat alle Palestijnen in de Westbank en het deel dat is doorgereisd naar Jordanië, de Jordaanse nationaliteit bezitten. In 1988 trok Jordanië de claim op de West-Bank in om zodoende een Palestijnse staat een kans te geven. Daarmee werd beoogd om de inwoners van een Palestijnse nationaliteit te voorzien. Dit had ook tot gevolg dat de Jordaanse nationaliteit van sommige Palestijnen werd ingetrokken.

Palestijnen die geen nationaal nummer hebben, bezitten de Jordaanse nationaliteit niet, en hebben daarmee geen recht op permanent verblijf in Jordanië. Daarnaast hebben zij een werkvergunning nodig en kunnen zij alleen onroerend goed bezitten met toestemming van de autoriteiten.

De Jordaanse nationaliteit wordt in eerste instantie overgedragen van vader op kinderen. Indien een kind is geboren in het Koninkrijk Jordanië uit een moeder met de Jordaanse nationaliteit en een onbekende of staatloze vader (let op: voor Arabische en islamitische landen geldt dat zij Palestijnen niet als staatloos zien daar zij de staat Palestina erkennen), is het volgens de Jordaanse nationaliteitswetgeving in theorie mogelijk dat het kind de Jordaanse nationaliteit via de moeder verkrijgt. Voor een niet-Jordaanse vrouw is het in theorie, na het voldoen aan een aantal voorwaarden, mogelijk om de Jordaanse nationaliteit te verkrijgen via een huwelijk met een Jordaanse man. Dit is niet mogelijk voor een niet-Jordaanse man die trouwt met een Jordaanse vrouw.

- Palestijnen in Libanon:

Palestijnen in Libanon zijn in principe staatloos (ongeveer 400.000 personen). De Libanese overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de registratie van Palestijnen is het *Departement of Political and Refugee Affairs (DPRA)*. Op grond van hun legale status en registratie bij de UNRWA kunnen Palestijnen in Libanon worden verdeeld in vier groepen:

- 'geregistreerde' vluchtelingen die zijn geregistreerd bij de UNRWA en bij de Libanese autoriteiten (overgrote meerderheid);
- 'niet-geregistreerde' vluchtelingen die niet zijn geregistreerd bij de UNRWA, maar wel bij de Libanese autoriteiten (ongeveer 35.000);
- 'Non-ID' vluchtelingen die niet zijn geregistreerd bij de UNRWA en niet bij de Libanese autoriteiten (tussen de 3000-5000);
- Palestijnen die na 2011 uit Syrië zijn gekomen. Zij zijn over het algemeen geregistreerd bij de UNRWA in Syrië en bij de Syrische autoriteiten.

Libanese vrouwen kunnen hun nationaliteit niet doorgeven aan hun kinderen. Een niet-Libanese vrouw getrouwd met een Libanese man kan volgens de Libanese nationaliteitswetgeving één jaar na registratie van het huwelijk een naturalisatieverzoek indienen. Andersom is niet mogelijk.

- Palestijnen in Syrië:

Palestijnen in Syrië zijn in principe staatloos en kunnen niet naturaliseren. Vóór de oorlog in 2011 woonden er ongeveer een half miljoen Palestijnen in Syrië, van wie ongeveer de helft op dit moment ontheemd is binnen Syrië. De Syrische overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de registratie van Palestijnen is de '*General Authority for Palestine Arab Refugees (GAPAR)*'. Palestijnen en hun nakomelingen die in 1948 naar Syrië zijn gekomen, hebben zo goed als dezelfde

rechten en plichten als Syrische staatsburgers, maar dus niet de Syrische nationaliteit. Zo moeten de Palestijnse mannen die in 1948 naar Syrië zijn gekomen en hun mannelijke nakomelingen wel hun dienstplicht vervullen in een Palestijnse tak van het Syrische leger. Palestijnen die in 1956, 1967, 1970 en 1982 naar Syrië zijn gekomen, hebben minder rechten dan de groep van 1948.

De Syrische nationaliteit wordt in principe doorgegeven via de vader. Een moeder kan naar Syrisch nationaliteitsrecht haar nationaliteit niet doorgeven aan haar kind. De enige uitzondering hierop betreft gevallen waarin het kind in Syrië is geboren en de vader het kind niet heeft erkend. Een niet-Syrische vrouw kan op basis van een huwelijk met een Syrische man een naturalisatieverzoek indienen.

- Palestijnen in Palestijnse gebieden (Gazastrook en Westbank (= Westelijke Jordaanoever))<sup>7</sup>:

In de Gazastrook wonen naar schatting tegen de twee miljoen Palestijnen en dit gebied wordt sinds 2007 de facto bestuurd door Hamas. In de Westbank wonen er naar schatting tussen de tweeënhalf en drie miljoen Palestijnen en dit gebied wordt bestuurd door de Palestijnse Autoriteit die wordt gedomineerd door Fatah. Alleen Palestijnen behorend tot een familie die is meegenomen in de door Israël gehouden volkstelling in deze twee gebieden in 1967, hebben recht op een Palestijns paspoort, afgegeven door de Palestijnse Autoriteit (in samenwerking met/ met medeweten van Israël). Deze Palestijnen zullen zelf hoogstwaarschijnlijk vinden dat zij de Palestijnse nationaliteit bezitten. Meer dan honderd landen op de wereld erkennen de staat Palestina en daarmee de Palestijnse nationaliteit. Dat geldt niet voor Nederland: Nederland erkent de staat Palestina niet en erkent dus ook de Palestijnse nationaliteit niet<sup>8</sup>. Voor Nederland gelden Palestijnen uit de Westbank en de Gazastrook derhalve als staatloos. De daadwerkelijke registratie als staatloos in Nederland is echter afhankelijk van de overgelegde authentieke documenten (zie paragraaf 2.4). Naar aanleiding van een Afdelingsuitspraak van 11 april 2018 (201608743/1/A3)<sup>9</sup> is het voor personen die vanaf 15 mei 1948 geboren zijn in de gebieden Gazastrook en Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, wel mogelijk om deze plaatsen in Nederland in de Basisregistratie Personen (BRP) te laten registreren als geboorteplaats.<sup>10</sup> Dit staat echter los van de registratie als staatloos.

- Palestijnen in Irak:

Voor de val van het regime van Saddam Hussein in 2003 woonden er ongeveer 35.000 Palestijnen in Irak.<sup>11</sup> Uit het algemeen ambtsbericht blijkt dat hun aantal in 2016 is gedaald tot tussen de zes- en negenduizend personen. Volgens de Palestinian Return Center was het aantal Palestijnen dat in 2017 werd ondersteund door de UNHCR 9.250.<sup>12</sup> Sinds 2008 zijn Palestijnen in Irak geregistreerd door de Iraakse autoriteiten en hebben zij identiteitsdocumenten ontvangen waardoor ze herkenbaar zijn als Palestijnse vluchtelingen.<sup>13</sup> Identiteitsdocumenten voor Palestijnen worden afgegeven door het Permanent Committee for Refugee Affairs (PCRA), behorend tot het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>14</sup> Palestijnen zijn in Irak niet officieel erkend als vluchtelingen, maar hebben wel een beschermde status. Palestijnen kunnen niet tot Irakees naturaliseren. Krachtens de Iraakse

<sup>7</sup> Zie ook toelichting onder kopje 'Palestijnen elders in de diaspora'

<sup>8</sup> In het verlengde hiervan worden ook (reis)documenten waarop de 'Palestijnse nationaliteit' staat vermeld, niet erkend.

<sup>9</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1188.

<sup>10</sup> Kamervragen 'foutieve registratie in de Basisregistratie Personen' (kenmerk: 2018-0000958716).

<sup>11</sup> Landinfo & Migrationsverket, *Palestinians in Iraq*, 2014. Palestinian Return Centre, *The Palestinian Refugees in Iraq... Wartime Asylum*, 13 augustus 2018 en *Palestinian Refugees in Iraq: Unsteady Situations*, 13 augustus 2018.

<sup>12</sup> Palestinian Return Centre, *Palestinian Refugees in Iraq: Unsteady Situations*, 13 augustus 2018.

<sup>13</sup> Algemeen ambtsbericht Irak, december 2013, p. 49; Landinfo & Migrationsverket, *Palestinians in Iraq*, 2014, p. 11.

<sup>14</sup> Landinfo & Migrationsverket, *Palestinians in Iraq*, 2014.

Nationaliteitswetgeving van 2006 (in aansluiting op het Protocol for the Treatment of Palestinians in the Arab States uit 1965) dient de Iraakse nationaliteit niet aan Palestijnen toegekend te worden, zodat zij altijd aanspraak kunnen blijven maken op hun recht op terugkeer naar hun vaderland (Palestina). Dit recht zou in het geding kunnen komen als zij niet langer staatloos zijn. Uitzondering hierop zijn Palestijnen van wie de vader of de moeder de Iraakse nationaliteit heeft. Zij kunnen wel de Iraakse nationaliteit verkrijgen.<sup>15</sup>

- Palestijnen in Egypte:

Van oudsher kwamen Palestijnen in Egypte niet in aanmerking voor de Egyptische nationaliteit: *“Under an unwritten policy, Palestinians were the only foreigners in Egypt systematically excluded from full coverage under the 2004 Nationality Law”*.<sup>16</sup> Het thematisch ambtsbericht ‘Syriërs en Palestijnen uit Syrië en Egypte’ uit december 2018 vermeldt echter dat veel Palestijnen met een Egyptische moeder ondertussen de Egyptische nationaliteit hebben verkregen. Probleem voor Palestijnen die de Egyptische nationaliteit willen verkrijgen is dat tegenwoordig veel aanvragen worden afgewezen op grond van het vormen van een ‘veiligheidsrisico’. Veel Palestijnen die ten tijde van het presidentschap van Morsi de Egyptische nationaliteit hebben verkregen, worden nu onderzocht in verband met (vermeende) banden met Hamas en/of terroristische activiteiten.

Niet-Egyptische vrouwen die getrouwd zijn met een Egyptische man kunnen ook een naturalisatieverzoek indienen. Andersom is dit niet mogelijk.

- Palestijnen in Libië:

Palestijnen die in het verleden naar Libië zijn gevlucht, werden onthaald als arbeidsmigranten. Palestijnse vluchtelingen kregen dezelfde rechten en werden door de autoriteiten op eenzelfde wijze behandeld als Libische burgers.<sup>17</sup> Alle (volwassen) buitenlanders in Libië die in het bezit waren gesteld van een residency visum met een geldigheidsduur van langer dan drie maanden dienden een ‘residency card’ aan te vragen. Hoewel zij geen (andere, normale) identiteitskaart hadden, kon dit op verzoek worden afgegeven.<sup>18</sup> In de afgelopen jaren kwam het naar verluidt voor dat Palestijnen die al in het bezit waren van een verblijfsvergunning en een werkvergunning, deze soms konden verlengen afhankelijk van de houding van de (plaatselijke) autoriteiten. Er zouden echter zelden nog nieuwe vergunningen zijn afgegeven.

Palestijnen kunnen op grond van artikel 9 van de nationaliteitswet van Libië uit 2010 niet naturaliseren tot Libiër, met uitzondering van Palestijnse vrouwen die zijn gehuwd met Libische staatsburgers.<sup>19</sup> Op grond van een decreet van 1985 konden Palestijnen in Libië die geen reisdocument en niet de nationaliteit van een ander land bezaten, alsook hun echtgenote en minderjarige kinderen onder dezelfde voorwaarden, aanspraak maken op een Libisch reisdocument.<sup>20</sup> Sommige Palestijnen zijn al onder het voormalige regime van Qadhafi geregistreerd als vluchtelingen door

---

<sup>15</sup> Ambtsbericht Irak, november 2016, p. 80, paragraaf 3.4.6.

<sup>16</sup> [https://www.idrc.ca/sites/default/files/openebooks/443-7/index.html#page\\_166](https://www.idrc.ca/sites/default/files/openebooks/443-7/index.html#page_166)

<sup>17</sup> Algemeen ambtsbericht Libië, april 2019.

<sup>18</sup> Law No. (17) of 1962 on the entrance and residency of foreigners in Libya and their exit therefrom en Law No. (18) of 1963 on personal ID cards.

<sup>19</sup> Algemeen ambtsbericht Libië, april 2019.

<sup>20</sup> General People’s Committee, Decree No. (472) of 1985 on the executive regulation for Law No. (4) of 1985 on travel documents. De Council of the European Union, NOTE from the General Secretariat to Permanent Representatives Committee, “Technical Mission to Libya on Illegal Immigration”, Brussels, 4 April 2005, 7753/05, LIMITE, ASIM 12, RELEX 143, LIBYE 1, EU: European Commission technical mission to Libya: exporting Fortress Europe, Statewatch Bulletin; vol 15 no 2 March-April 2005 maakt nog melding van het bestaan van deze Libische reisdocumenten voor Palestijnen.



de UNHCR.<sup>21</sup> In 1995 werd een deel van de 30.000 Palestijnse inwoners van Libië, Libië uitgezet. Sommigen van hen reisden naar Egypte, de Westbank, Gaza, Syrië of Jordanië. De Palestijnen die eerder in Libanon hadden gewoond en een Libanees reisdocument hadden, werd toegang tot Libanon geweigerd.<sup>22</sup> Degenen die een Egyptisch reisdocument hadden, ondervonden problemen bij het verkrijgen van toegang tot Egypte. Palestijnen die probeerden Gaza in te reizen kon de toegang worden geweigerd tot Gaza wegens inreisbeperkingen met betrekking tot Gaza. Ook de meeste landen in de regio die vielen onder het werkgebied van UNWRA voerden in die tijd verdere restricties in op de inreis van Palestijnen, ook voor degenen die er verblijfsrecht hadden.<sup>23</sup> Een klein deel (ongeveer 1.000 Palestijnen) belandde in het grensgebied tussen Egypte en Libië (van waar zij later werden verwijderd). De meesten van hen kwamen uit Gaza en hadden geen documenten die hen toegang verleende tot andere landen.<sup>24</sup> In 2011 waren duizenden Palestijnen, ook als zij geldige reisdocumenten bezaten, niet in staat om de Libische grens over te steken naar Tunesië of Egypte.<sup>25</sup>

- Palestijnen in Saoedi-Arabië:

Saoedi Arabië heeft het Casablanca Protocol niet getekend en kan dus de eigen nationaliteitswetgeving hanteren richting de Palestijnen. Dit betekent dat Palestijnen conform andere buitenlanders worden behandeld, echter in de praktijk blijkt dat Palestijnen uitgesloten worden van naturalisatie.<sup>26</sup>

Buitenlanders, inclusief de buitenlandse echtgenoot van een Saoedische vrouw, kunnen onder strenge voorwaarden de Saoedische nationaliteit verkrijgen. Zo dient men ten minste tien jaar<sup>27</sup> rechtmatig verblijf te hebben gehad en dient men 33 punten te behalen binnen het Saoedische puntensysteem zoals in de wet beschreven. Het huidige puntensysteem is dusdanig streng dat het zo goed als onmogelijk is om aan de 33 punten te geraken. Kinderen geboren uit een huwelijk tussen een Saoedische vrouw en een buitenlandse man kunnen onder voorwaarden de nationaliteit verkrijgen. Zo dient men eerst de leeftijd van 18 jaar te hebben bereikt voordat de procedure gestart kan worden.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation, *Anfragebeantwortung zu Libyen*, 6 maart 2015.

<sup>22</sup> Council of the European Union, NOTE from the General Secretariat to Permanent Representatives Committee, "Technical Mission to Libya on Illegal Immigration", Brussels, 4 April 2005, 7753/05, LIMITE, ASIM 12, RELEX 143, LIBYE 1, EU: *European Commission technical mission to Libya: exporting Fortress Europe*, Statewatch Bulletin; vol 15 no 2 March-April 2005.

<sup>23</sup> E. Fiddian-Qasmiyeh, Refugee Studies Centre University of Oxford *Invisible refugees: protecting Sahrawis and Palestinians displaced by the 2011 Libyan uprising*, november 2011.

<sup>24</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees, A Humanitarian Agenda*, Uitgezette Palestijnen zijn later wedertoegeleten. Verblijfsrechten werden niet hersteld tot hun eerdere niveau.

<sup>25</sup> E. Fiddian-Qasmiyeh, Refugee Studies Centre University of Oxford *Invisible refugees: protecting Sahrawis and Palestinians displaced by the 2011 Libyan uprising*, november 2011.

<sup>26</sup> Abbas Shibliak, Stateless Palestinians, In: *Forced Migration review*, 26, August 2006,

<https://www.fmreview.org/palestine/shibliak> [accessed 05-07-2019].

Ook uit andere nieuwsartikelen blijkt dat Palestijnen vaak uitgesloten worden. Zie bijv.: <http://www.asianews.it/news-en/New-restrictions-on-foreigners-who-apply-for-Saudi-citizenship-1760.html> : "The government expects about a million people to apply for Saudi citizenship. However, the number does not include the 500,000 Palestinians living in the kingdom who are explicitly barred from Saudi citizenship in accordance with Arab League directive against naturalising Palestinians out of fear that the latter might "lose their Palestinian identity" and in order "to preserve their right to return"."

<sup>27</sup> In 2004 verlengd van 5 naar 10 jaar.

<sup>28</sup> *Saudi Arabian Citizenship System (Regulation) [Saudi Arabia]*, Decision no. 4 of 25/1/1374 Hijra, 23 September 1954, available at: <https://www.refworld.org/docid/3fb9eb6d2.html> [accessed 4 July 2019] én Gulfmigration, *Saudi Arabia: Implementing Regulations of Saudi Arabian Nationality Law*, zonder datum, [http://gulfmigration.org/database/legal\\_module/Saudi%20Arabi/National%20Legal%20Framework/Labour%20Migratio n/5.2%20Implementing%20Regulations%20Nationality%20Law\\_EN.pdf](http://gulfmigration.org/database/legal_module/Saudi%20Arabi/National%20Legal%20Framework/Labour%20Migratio n/5.2%20Implementing%20Regulations%20Nationality%20Law_EN.pdf)

- *Palestijnen in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE):*

Hoewel het (theoretisch) mogelijk is om de nationaliteit van de VAE te verkrijgen, is dit, gelet op de vereisten, niet heel eenvoudig.<sup>29</sup> De VAE wordt in ieder geval gerekend tot de landen waarvan de nationaliteit zeer moeilijk te verkrijgen is, vooral voor niet-Arabieren.

De nationaliteitswetgeving in de VAE staat toe dat een buitenlandse vrouw via een huwelijk met een Emirati-man de nationaliteit kan verkrijgen na ten minste drie jaar huwelijk. Uit de overheidswebsite van de VAE blijkt echter dat de huwelijksperiode ten minste zeven jaar moet zijn. In geval er geen kinderen zijn geboren gedurende het huwelijk, wordt de periode verhoogd naar tien jaar. De nationaliteitswetgeving staat toe dat een Emirati-vrouw de nationaliteit doorgeeft aan kinderen geboren uit een huwelijk met een buitenlandse man. Dit op voorwaarde dat de moeder op het moment van de geboorte de nationaliteit had en dat de registratie pas zes jaar na de geboorte van het kind kan plaatsvinden.<sup>30</sup> Echter, aangaande de Palestijnen geldt dat de VAE het Casablanca Protocol hebben getekend, hetgeen betekent dat Palestijnen in de praktijk niet zullen kunnen naturaliseren.

- *Palestijnen in Koeweit:*

In Koeweit kunnen alleen moslims naturaliseren tot Koeweiti. Hoewel er een voorzichtige discussie gaande is of ook niet-moslims zouden moeten kunnen naturaliseren, is dat op dit moment nog niet het geval.<sup>31</sup> Voor de meeste Palestijnen is dit echter geen probleem, nu de meesten moslim zijn. Een andere voorwaarde voor Arabieren is dat zij vijftien opeenvolgende jaren in Koeweit gewoond moeten hebben. Gelet op de hoge eisen die worden gesteld voor het verkrijgen van de Koeweitse nationaliteit<sup>32</sup>, zullen niet veel Palestijnen de Koeweitse nationaliteit bezitten. Het is noemenswaardig dat ook Koeweit wordt gerekend tot de landen waarvan de nationaliteit zeer moeilijk te verkrijgen is. Hierbij speelt ook een rol dat ook Koeweit het Casablanca Protocol heeft getekend en dus niet welwillend staat tegenover het naturaliseren van Palestijnen.<sup>33</sup>

De nationaliteitswetgeving van Koeweit staat toe dat een buitenlandse vrouw via een huwelijk met een Koeweitse man de nationaliteit kan verkrijgen na ten minste vijftien jaar huwelijk. De nationaliteitswetgeving staat niet toe dat een Koeweitse echtgenote of moeder de nationaliteit doorgeeft aan de buitenlandse echtgenoot en/of kinderen.<sup>34</sup>

- *Palestijnen elders in de diaspora:*

Bij schattingen van het aantal Palestijnen in de diaspora is niet altijd duidelijk of daarbij alleen geregistreerde (en zo ja, geregistreerd door wie) Palestijnen zijn meegenomen of ook niet-geregistreerde Palestijnen. De UNRWA noemt 5,15 miljoen geregistreerde Palestijnen in de diaspora.<sup>35</sup> Een ander bron<sup>36</sup> noemt 5,5 miljoen bij de UNRWA geregistreerde Palestijnen in de diaspora en totaal 7,5 miljoen Palestijnen

---

<sup>29</sup> <https://government.ae/en/information-and-services/passports-and-traveling/uae-nationality>

<sup>30</sup> Government.ae, *UAE nationality*, 04-07-2019, <https://government.ae/en/information-and-services/passports-and-traveling/uae-nationality> [accessed 04-07-2019] én *United Arab Emirates: Federal Law No. 17 for 1972 Concerning Nationality, Passports and Amendments Thereof [United Arab Emirates]*, 18 November 1972, available at: <https://www.refworld.org/docid/3fba182d0.html> [accessed 4 July 2019]

<sup>31</sup> <https://gulfnews.com/world/gulf/kuwait/kuwait-may-grant-citizenship-to-non-muslims-1.60475237>

<sup>32</sup> <https://248am.com/fajer/kuwait/kuwait-law-how-does-a-non-kuwaiti-become-a-kuwaiti/>

<sup>33</sup> Na de Iraakse inval in Koeweit in 1991, waarbij de PLO (Palestine Liberation Organization) koos voor de Iraakse zijde, hebben veel Palestijnen Koeweit moeten verlaten. Ondanks Koeweiti's hier nog steeds kwaad over zijn, stellen ze zich wel sterk pro-Palestijns op in het conflict met Israël.

<sup>34</sup> *Nationality Law, 1959 [I]*, 1959, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ef1c.html> [accessed 4 July 2019].

<sup>35</sup> UNRWA-website, <https://www.unrwa.org/what-we-do>, geraadpleegd op 5 juli 2019

<sup>36</sup> <https://www.maannews.com/Content.aspx?id=765378>

in de diaspora. Afhankelijk van het land waar Palestijnen hebben verbleven, kunnen zij wel of niet de nationaliteit van dat land hebben verkregen. In het algemeen geldt dat Arabische landen (Jordanië uitgezonderd) Palestijnen niet van hun nationaliteit hebben voorzien op grond van de redenering dat Palestijnen al een nationaliteit hebben, namelijk de Palestijnse nationaliteit. Deze redenering werd al door Arabische landen gevolgd lang voordat er na de Oslo-akkoorden begin jaren negentig sprake was van een Palestijnse staat in wording op de Westbank en de Gazastrook. Palestijnen in de diaspora hebben geen recht op een Palestijns paspoort, zoals Palestijnen in de Westbank en Gazastrook dat wel hebben (op voorwaarde dat hun familie is meegenomen in de door Israël gehouden volkstelling in deze twee gebieden in 1967). Palestijnen in de diaspora die geen aanspraak kunnen maken op een reisdocument van een derde land (Palestijnen uit Syrië en Libanon kunnen dat wel in Syrië en Libanon) kunnen een 'vreemdelingenpaspoort' krijgen van de Palestijnse Autoriteit. Een dergelijk reisdocument-paspoort geeft geen recht op verblijf in de Westbank of Gazastrook. Voor de hoor- en beslispraktijk is het dus van belang om te weten dat het in het bezit zijn van een 'vreemdelingenpaspoort' dat is afgegeven door de Palestijnse Autoriteit, niet hoeft te betekenen dat de Palestijn in kwestie woonachtig is (geweest) in de Westbank of Gazastrook en/of dat er een verblijfsrecht is verkregen voor de deze gebieden.

#### 2.4 Registratie van staatloosheid door de IND in het kader van de toelating tot Nederland

De Wet BRP gaat er vanuit dat door de IND in de toelatingsprocedure een nationaliteit, dan wel staatloosheid, wordt vastgesteld. De asielprocedure is er echter op gericht om vast te stellen of de vreemdeling internationale bescherming behoeft en heeft op zich niet als doel om staatloosheid vast te stellen. De beoordeling van de geloofwaardigheid/ aannemelijkheid in het kader van de asielprocedure is dus een andere dan de vaststelling van de staatloosheid. In geval een vreemdeling een asielstatus krijgt, brengt dat dan ook niet met zich mee dat de vreemdeling daarmee ook moet worden aangemerkt als staatloos. De Afdeling heeft tevens geoordeeld dat de vreemdeling met een asielstatus geen belang heeft bij een beroep tegen de registratie van 'nationaliteit onbekend'.<sup>37</sup>

Voor inschrijving van het nationaliteitsgegeven van vreemdelingen in de BRP geldt dat dit in beginsel gebeurt aan de hand van buitenlandse documenten (artikel 2.15 Wet BRP). Indien een gemeente niet zelf op grond van artikel 2.15 Wet BRP gegevens inzake de nationaliteit kan vaststellen, kunnen die gegevens ingevolge artikel 2.17 van de Wet BRP worden ontleend aan een mededeling van de IND voor zover deze gegevens in het kader van de toelating van betrokkene zijn vastgesteld. Concreet staat in de mededeling ex artikel 2.17 Wet BRP de nationaliteit zoals deze in het IND dossier voorkomt. De IND gaat alleen van staatloosheid uit als staatloosheid ook echt vaststaat op basis van documenten, zoals hieronder weergegeven. Immers, als staatloosheid is opgenomen in de BRP brengt dit belangrijke rechten met zich mee, zoals bijvoorbeeld het recht om versneld te naturaliseren. Gegevens over staatloosheid dienen daarom een hoge mate van betrouwbaarheid te hebben, welk standpunt ook wordt bevestigd in verschillende uitspraken<sup>38</sup>.

De (authentiek bevonden) documenten op grond waarvan staatloosheid wordt geregistreerd dienen origineel te zijn, kopieën ervan volstaan niet. Alleen als de vreemdeling in het bezit is van de vereiste documenten, wordt staatloosheid in de systemen geregistreerd. Anders wordt hij/zij geregistreerd met de 'onbekende nationaliteit'. Minderjarigen dienen zelfstandig over de vereiste documenten te beschikken teneinde staatloosheid te registreren.<sup>39</sup> Zoals eerder opgemerkt, is het voor personen die vanaf 15 mei 1948 geboren zijn in de gebieden Gazastrook en Westelijke Jordaanoever met inbegrip van Oost-Jeruzalem, wel mogelijk om

<sup>37</sup> Uitspraak ABvRS van 7 december 2017 (ECLI: NL:RVS:2017:3385) en Uitspraak Rb Den Haag van 24 januari 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:941).

<sup>38</sup> Uitspraak ABvRS van 7 december 2017 (ECLI: NL:RVS:2017:3385) en Uitspraak Rb Den Haag van 24 januari 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:941).

<sup>39</sup> Indien dit niet het geval is, kan het voorkomen dat het kind (in de BRP) wordt geregistreerd met de 'nationaliteit onbekend', terwijl de ouders (in de BRP) worden geregistreerd met de nationaliteit 'staatloos'.

deze plaatsen in Nederland in de BRP te registreren als geboorteplaats, echter brengt dit niet met zich mee dat zo iemand ook wordt geregistreerd als staatloos.

Om de registratie van staatloosheid in Nederland in hoge mate betrouwbaar te maken, wordt gebruik gemaakt van drie documentgroepen:

1. Een identiteitsdocument (reisdocument of identiteitskaart);
2. Een geboorteakte of een gelijkwaardig document (voor het vaststellen van de afstamming);
3. Een aanvullend bewijsstuk waaruit de status van staatloze Palestijn blijkt (zoals de UNRWA registratie).

Wat betreft UNRWA-registratiedocumenten (documentgroep 3) kan worden opgemerkt dat in de praktijk is gebleken dat vreemdelingen verschillende soorten UNRWA-registratiedocumenten overleggen. Contact met het UNRWA-hoofdkantoor heeft uitgewezen dat UNRWA in principe altijd één soort originele registratiekaart verstrekt. Echter, UNRWA bevestigt ook dat het kan voorkomen dat de vreemdeling nog in het bezit is van een oude originele registratiekaart/ certificaat die nog niet is vervangen dan wel dat aan vreemdelingen in uitzonderlijke gevallen, zoals oorlogssituaties of slechte bereikbaarheid, een gestempelde printout<sup>40</sup> is verstrekt welke nog niet is vervangen. De oude registratiekaarten en de gestempelde printouts zullen op den duur vervangen worden door de originele registratiekaart. Verder kan het voorkomen dat er een origineel certificaat (zie onder c) is verstrekt.

In de praktijk kunnen de volgende registratiedocumenten voorkomen:

- a) UNRWA´s Family Registration Card -> originele registratiekaart;
- b) UNRWA´s old Family Registration Card -> oude originele registratiekaart<sup>41</sup>;
- c) UNRWA´s Family Certificate -> origineel certificaat<sup>42</sup>;
- d) UNRWA´s Family Composition Printout -> een gestempelde print<sup>43</sup>

De documenten a t/m c kunnen op echtheid worden beoordeeld. Document d is niet op echtheid te beoordelen<sup>44</sup>. Op het onderzoeksresultaat van Bureau Documenten zal dan ook NTB (Niet Te Beoordelen) staan. Om staatloosheid aan te nemen dient de vreemdeling uit iedere documentgroep één origineel te overleggen. In geval van documentgroep 3 mag het hiervoor onder d genoemd document (dus de UNRWA´s Family Composition Printout) echter ook geaccepteerd worden, mits het een originele print betreft die door de UNRWA is afgegeven.<sup>45</sup> Let wel dat al deze documenten originelen dienen te betreffen en kopieën niet kunnen volstaan. Alle originele documenten (dus ook document d) dienen, zoals gewoonlijk, aangeboden te worden voor documentonderzoek.

Bij de registratie van staatloosheid door de IND in het kader van de toelating tot Nederland geldt dus het volgende: Bij Palestijnen uit onderstaande landen wordt door de IND staatloosheid aangenomen als de vreemdeling uit elk van de drie documentgroepen minimaal één document kan tonen. Hieronder wordt per land aangegeven welke documenten dit moeten zijn. In totaal moet de vreemdeling dus drie originele documenten overleggen. In geval van documentgroep 3 (UNRWA-documenten) wordt de ´UNRWA´s Family Composition

---

<sup>40</sup> De printout bevat een op echtheid te beoordelen stempel.

<sup>41</sup> Het kan voorkomen dat deze kaart niet meer de actuele gezinssamenstelling weergeeft wegens overlijdens en geboortes na afgifte van de kaart. De wijzigingen worden later op de nieuwe originele registratiekaart bijgewerkt.

<sup>42</sup> Dit document betreft tevens een oudere model van de Family Registration Card (de originele registratiekaart) en kan op echtheid worden beoordeeld.

<sup>43</sup> De gestempelde printout kan ook de volgende benamingen hebben: Family Record (family Document) of Family Registration Certificate. De stempel op de printout kan op echtheid worden beoordeeld.

<sup>44</sup> De stempel op de printout kan op echtheid worden beoordeeld, maar hiermee kan geen uitspraak worden gedaan over de echtheid van het totale document, nu de stempel een deel van de opmaak en afgifte betreft. Wel kan worden vastgesteld of het document een print of een kopie betreft.

<sup>45</sup> Bureau Documenten heeft de mogelijkheid om de originaliteit van de gestempelde print bij UNRWA te verifiëren.

Printout (gestempelde print) ook geaccepteerd. Het onderzoeksresultaat van deze printout zal veelal NTB (niet te beoordelen) zijn. Let wel dat dit geen kopie mag betreffen.

- Palestijnen uit Jordanië

Documentgroepen:

1. Een Jordaans paspoort zonder nationaal nummer voor personen afkomstig uit de Westelijke Jordaanoever, of afkomstig uit de Gazastrook. Bij volwaardige Jordaanse paspoorten is het nationaal nummer (Arabisch: al-Raqm al-Watani) te vinden onder het kleine pasfotootje rechtsboven op de pagina met persoonsgegevens. Op de Jordaanse paspoorten van Palestijnen die niet in het bezit zijn van de Jordaanse nationaliteit ontbreekt dit nummer; én
2. een geboorteakte; én
3. UNRWA-documenten.

- Palestijnen uit Libanon

Documentgroepen:

1. Een Libanees reisdocument voor Palestijnen (op voorwaarde dat de vreemdeling ook een identiteitskaart heeft) of een Libanese identiteitskaart voor Palestijnen (blauw pasje); én
2. een Libanese geboorteakte; én
3. UNRWA-documenten, bijvoorbeeld een UNRWA-familiekaart, afgegeven door UNRWA Libanon, dan wel een registratie bij het Department of Political and Refugee Affairs (DPRA).

- Palestijnen uit Syrië

Documentgroepen:

1. Een Syrisch reisdocument voor Palestijnen/vluchtelingen óf een identiteitskaart voor Palestijnen (= tijdelijke verblijfskaart voor Palestijnen); én
2. een uittreksel uit het geboorteregister voor Palestijnen uit Syrië (geboorteakte) óf een individueel uittreksel uit de burgerlijke stand voor Palestijnen (GAPAR) uit Syrië óf een familie uittreksel uit de burgerlijke stand voor Palestijnen (GAPAR) uit Syrië<sup>46</sup>; én
3. een familieboekje van GAPAR (General Authority for Palestine Arab Refugees) óf een familieregistratiekaart van UNRWA<sup>47</sup>

- Palestijnen uit Palestijnse gebieden (Gazastrook en Westbank (= Westelijke Jordaanoever))

Documentgroepen:

1. Een identiteitsdocument:
  - a. Een Palestijns paspoort afgegeven door de Palestijnse Autoriteit in samenwerking met Israël, óf
  - b. een tweetalige Arabisch-Hebreeuwse identiteitskaart afgegeven door de Palestijnse Autoriteit in samenwerking met Israël, óf
  - c. een tweetalige Arabisch-Engelse identiteitskaart afgegeven door de Palestijnse Autoriteit zonder samenwerking met Israël aan Palestijnen die ná 1967 in de Gazastrook of de Westelijke Jordaanoever terecht zijn gekomen, óf
  - d. voor Palestijnen uit de Gazastrook<sup>48</sup>: een Egyptisch reisdocument (omdat de Gazastrook vóór 1967 onder Egyptisch bestuur viel), óf
  - e. een Jordaans paspoort zonder nationaal nummer voor personen uit de Westelijke Jordaanoever of Gazastrook (zie ook: Palestijnen uit Jordanië); én
2. een geboorteakte; én

---

<sup>46</sup> العرب الفلسطينيين للاجئين العامة الهيئة al-hay'at al'amma li'l-lādji'īn al-filastiniyyīn al-'arab/  
General Authority for Palestinian Arab Refugees

<sup>47</sup> Onder uittreksel uit de burgerlijke stand vallen zowel het individuele uittreksel als het familie-uittreksel. Een origineel en echt bevonden familie-uittreksel volstaat in alle gevallen, ook ingeval het uittreksel het ouderlijk gezin van de vreemdeling betreft of het gezin waarvan de vreemdeling door scheiding niet langer deel uitmaakt.

<sup>48</sup> Met 'de Gazastrook' wordt in dit bericht het hele gebied van Gaza bedoeld en niet alleen Gaza-stad.

3. UNRWA-documenten (voor zover de familie valt onder het UNRWA-mandaat<sup>49</sup>).

- Palestijnen uit Irak

Documentgroepen:

1. Een Iraaks reisdocument (alleen voor de 'groep van 1948'). Of een identiteitskaart: rode kaart (kaart met een rode strip) voor de 'groep van 1948', gele kaart (kaart met een gele strip) voor Palestijnen die in en ná 1967 naar Irak zijn gekomen; én
2. een Iraakse geboorteakte; én
3. een Iraakse rantsoenkaart en/of een Certificate of Residency en/of een Resident Permit.

Deze werkinstructie is wat betreft de registratie van staatloosheid in Nederland beperkt tot de vijf bovengenoemde landen/ gebieden, aangezien alleen deze landen/ gebieden specifieke documenten uitgeven aan staatlozen en de IND op basis van meerdere kenbare documenten, die specifiek zijn afgegeven aan staatlozen, moet kunnen vaststellen of zij daadwerkelijk staatloos zijn. Immers, de registratie van staatloosheid dient een hoge mate van betrouwbaarheid te hebben. Verder is het van belang op te merken dat het in geval van Palestijnen gebruikelijk is dat men de status en de daarbij behorende documenten erft van zijn/ haar vader en zich daardoor de situatie kan voordoen dat meerdere landen betrokken zijn, zonder dat de staatloosheid specifiek kan worden vastgesteld. Zie bijv. onderstaande situatieschetsen.

*\* Een 25-jarige Palestijn die geboren en getogen is in Qatar en nog nooit in Egypte en de Gazastrook is geweest, maar wel in het bezit is van een Egyptisch reisdocument dat hij heeft verkregen via een Egyptische ambassade, omdat zijn vader dan wel opa vóór 1967 in de Gazastrook woonde dat toen onder Egyptisch bestuur viel.*

*\* Een Palestijn die nooit in het bezit is geweest van documenten, omdat zijn familie steeds verder heeft moeten vluchten voordat ze ergens geregistreerd konden worden en uiteindelijk 'te laat' definitief in een land zijn aangekomen om zich daar te kunnen laten registreren.*

Dergelijke situaties kunnen de vaststelling van 'staatloosheid' onbetrouwbaar en te ingewikkeld maken in het kader van de asielpcedure waarvoor de asielpcedure bovendien niet bedoeld is. In die gevallen neemt de IND geen staatloosheid aan en registreert de nationaliteit als 'onbekend'.

Als de situatie zich voordoet dat een Palestijn uit een UNRWA-land (bijv. Syrië) is verhuisd naar een derde land (bijv. Libië), maar wel beschikt over alle documenten uit het UNRWA-land (i.c. Syrië), dan kan de IND staatloosheid alsnog vaststellen aan de hand van bovenvermelde documentgroepen. In alle andere gevallen dient de Palestijn in kwestie te worden geregistreerd met de nationaliteit 'onbekend'.

### **3. Land van herkomst en land van gebruikelijke verblijfplaats**

#### 3.1 Algemeen

In de Vc (C2/2) is neergelegd dat de IND eerst het land van herkomst van de vreemdeling vaststelt, vóórdat de IND beoordeelt of de vreemdeling gegronde vrees voor vervolging heeft in het land van herkomst, De IND verstaat onder 'land van herkomst' het land waarvan de vreemdeling de nationaliteit heeft. Als geen enkel land de vreemdeling als onderdaan erkent, merkt de IND de vreemdeling aan als staatloze vreemdeling.

*De IND merkt het land waar de staatloze vreemdeling voor zijn komst naar Nederland zijn gebruikelijke verblijfplaats ('country of former habitual residence') had, aan als land van herkomst van de staatloze vreemdeling. De IND bepaalt de gebruikelijke verblijfplaats van de staatloze vreemdeling, in ieder geval op basis van:*

---

<sup>49</sup> Als de familie in de periode 1946-1948 niet is gevlucht en al op de Westelijke Jordaanoever of in de Gazastrook woonde, en daar is blijven wonen, viel zo'n familie en dus ook hun nakomelingen niet onder het UNRWA-mandaat. In dat geval kan worden volstaan met de documenten genoemd onder 1. en 2.

- de aard van het verblijf van de staatloze vreemdeling in het land;
- de duur van het verblijf van de staatloze vreemdeling in het land; en
- de banden, die de staatloze vreemdeling heeft met het land.

### 3.2 Beoordeling 'country of former habitual residence':

Het is voor de IND van belang om vast te stellen wat het 'land van herkomst' en/of 'land van gebruikelijke verblijfplaats' is van de staatloze vreemdeling, zodat duidelijk is welk(e) land(en) betrokken moet(en) worden bij de beoordeling van de asielaanvraag. Het is namelijk mogelijk dat een staatloze vreemdeling in meer dan één land zijn gebruikelijke verblijfplaats heeft. In dat geval is de IND niet gehouden om slechts één land aan te merken als 'land van gebruikelijke verblijfplaats' met uitsluiting van andere landen.<sup>50</sup> Dit wordt tevens bevestigd in het UNHCR Handbook<sup>51</sup>:

*'104. A stateless person may have more than one country of former habitual residence [...].'*

En de UNHCR Guidelines<sup>52</sup>:

*'41. The term "habitual residence" [...] is to be understood as stable, factual residence. It does not imply a legal or formal residence requirement. [...]'<sup>53</sup>*

*42. It follows from the factual character of "habitual residence" that in cases where it is difficult to determine whether an individual is habitually resident in one or another State, for example due to a nomadic way of life, such persons are to be considered as habitual residents in both States.'*

Dit betekent dat, ook indien \*Land 1 als de gebruikelijke verblijfplaats van de vreemdeling zou kunnen worden aangemerkt, daarnaast tevens \*Land 2 de gebruikelijke verblijfplaats van de vreemdeling kan zijn. Daarbij is het niet nodig om vergelijkenderwijs vast te stellen met welk land de banden het sterkst zijn. Of de aard en duur van het verblijf van de vreemdeling in \*Land 1 en zijn banden met dat land zodanig zijn dat hij in dat land zijn gebruikelijke verblijfplaats heeft, is dan ook niet van belang voor de beoordeling van de IND of \*Land 2 voor de vreemdeling kan worden aangemerkt als gebruikelijke verblijfplaats. Daarvoor is slechts van belang of de aard en duur van het verblijf van de vreemdeling in \*Land 2 en zijn banden met dat land zodanig zijn dat \*Land 2 zijn gebruikelijke verblijfplaats is.<sup>54</sup>

Het belang van de beoordeling welke landen kunnen worden aangemerkt als 'land van gebruikelijke verblijfplaats' is gelegen in de omstandigheid dat een vreemdeling slechts dan als vluchteling kan worden aangemerkt, dan wel voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, indien hij/ zij in alle landen die kunnen gelden als 'land van gebruikelijke verblijfplaats' te vrezen heeft. Dit geldt immers ook voor vreemdelingen met meer dan één nationaliteit (zie punt 106 van het UNHCR Handbook).

Tijdens de gehoren vraagt de IND, naast informatie over de familiegeschiedenis, ook goed door op landen van verblijf, verhuisbewegingen tussen verschillende landen, de aard van het verblijf, de duur van het verblijf en de banden die de staatloze vreemdeling in kwestie met de verschillende landen heeft. Aan de hand van deze informatie kan de IND vervolgens vaststellen welk(e) land(en) 'het land van gebruikelijke verblijfplaats' is/zijn. Hoewel het vaak in de rede ligt het laatste land van verblijf aan te wijzen als het land waar de

---

<sup>50</sup> ABRvS 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:557.

<sup>51</sup> UNHCR Handbook and Guidelines on procedures and criteria for determining refugee status.

<sup>52</sup> UNHCR Guidelines on statelessness no. 4.

<sup>53</sup> ABRvS 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:557, r.o. 5.1: *Uit voormelde paragraaf 41 van de UNHCR Guidelines volgt dat het begrip 'gebruikelijke verblijfplaats' feitelijk moet worden uitgelegd en gaat over een stabiele, feitelijke verblijfplaats van een vreemdeling.*

<sup>54</sup> ABRvS 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:557, r.o. 5.2.

vreemdeling zijn/ haar gebruikelijke verblijfplaats heeft, dient er goed doorgevraagd te worden op de aard van het verblijf en de banden die iemand heeft met dat land (was het verblijf legaal of illegaal en onder welke omstandigheden? / was sprake van (legaal) werk? / verblijven er familieleden in dat land? / heeft de hoofdpersoon een gezin? Zo ja, kunnen de gezinsleden regulier onderwijs volgen? / is het leven in land x gelijk te stellen aan de inwoners van dat land? / is betrokkene in het bezit van documenten? enz.).

Overigens is het niet noodzakelijk om in voornemen en/of besluit een opsomming op te nemen van alle landen die (ook) zouden kunnen gelden als 'land van gebruikelijke verblijfplaats', voldoende is dat afdoende is gemotiveerd dat en waarom het in de besluitvorming aangewezen 'land van gebruikelijke verblijfplaats' als zodanig kan gelden.

Onderstaande casusschetsen geven wat meer duidelijkheid inzake de beoordeling. Let wel dat elke zaak individueel beoordeeld moet worden en dat de genoemde landen slechts als voorbeeld dienen. X = de Palestijn in kwestie.

Verblijf in een ander land dan in land van nationaliteit

- \* *X is geboren in Jordanië en heeft de Jordaanse nationaliteit. X heeft 8 jaar in Jordanië verbleven en verblijft sinds 10 jaar in Marokko -> het land van verblijf is in een dergelijke situatie in beginsel niet van belang, aangezien X een nationaliteit heeft. In welk land X ook verblijft, er zal in eerste instantie getoetst dienen te worden aan 'land van herkomst' en dat is Jordanië. Als om wat voor reden dan ook blijkt dat X niet teruggestuurd kan worden naar Jordanië, kan eventueel nog gekeken worden naar Marokko als veilig derde land.*

UNRWA-registratie in een ander land

- \* *X is staatloos en geboren in Irak, heeft daar ook zijn hele leven gewoond, echter beschikt hij over UNRWA-documenten uit Libanon -> een registratie bij de UNRWA erft men van zijn/haar vader. Het enkele feit dat X is geregistreerd bij het UNRWA-kantoor in Libanon en dat X beschikt over UNRWA-documenten uit Libanon (omdat zijn voorouders daar hebben gewoond en waren geregistreerd), maakt niet dat Libanon moet worden beschouwd als 'land van gebruikelijke verblijfplaats'. In casu heeft X, buiten de (geërfde) registratie om, geen enkele band met Libanon. Derhalve, is Irak het land van gebruikelijke verblijfplaats.*

Aaneensluitend verblijf in twee landen

- \* *X is staatloos en heeft de eerste 18 jaar van zijn leven gewoond in de Gazastrook waar hij tevens is geregistreerd bij de UNRWA. X heeft tot zijn 18<sup>e</sup> levensjaar nooit gewerkt en werd onderhouden door zijn vader. Na zijn huwelijk is X op zijn 19<sup>e</sup> verhuisd naar Saoedi-Arabië (hierna: SA) waar hij sinds 15 jaar met zijn vrouw en 4 kinderen woont. X heeft een werkvergunning en zijn 4 kinderen zijn geboren en getogen in SA waar zij ook onderwijs volgen. X is na de geboorte van zijn kinderen telkens voor een paar dagen alleen teruggereisd naar de Gazastrook om zijn kinderen te laten registreren bij de UNRWA -> in onderhavig geval is niet de duur van het verblijf bepalend, maar de aard van het verblijf en de banden die X heeft met beide landen. Het enkele feit dat X langer heeft gewoond in de Gazastrook en daar staat geregistreerd bij de UNRWA is dus onvoldoende om de Gazastrook te beschouwen als land van gebruikelijke verblijfplaats. Hoewel wellicht SA kan worden aangewezen als land van gebruikelijke verblijfplaats, omdat X in de Gazastrook nog geen gezin had en werd onderhouden door zijn vader, terwijl X in SA het centrum van zijn activiteiten heeft (werk, wonen, gezin, onderwijs), kunnen eventuele omstandigheden toch maken dat beide landen worden aangewezen als gebruikelijke verblijfplaats.*

Verhuizing vanwege overmachtsituatie (oorlog)

- \* *X is staatloos en heeft altijd gewoond in Syrië en is daar ook geregistreerd bij de UNRWA, echter werd hij 4 jaar geleden, vanwege de oorlog, gedwongen om Syrië te verlaten waardoor hij sinds 4 jaar in een vluchtelingenkamp in Libanon verblijft -> in*



*onderhavig geval doet niet terzake dat het verblijf in Libanon is veroorzaakt door een situatie buiten de macht van X om. Wel is van belang wat de leefomstandigheden in Libanon zijn. Indien die (zeer) slecht zijn en het bijvoorbeeld niet mogelijk is daar een bestaan op op te bouwen, kan Syrië als land van gebruikelijke verblijfplaats worden aangehouden.*

*In het bezit zijn van documenten uit een ander land, vanwege de onmogelijkheid om in het land van verblijf aanspraak te maken op documenten*

- \* *X is staatloos en heeft zijn hele leven (o.g.v. een verblijfsvergunning) gewoond in de VAE, maar hij is in het bezit van een 'Palestijns paspoort' dat is afgegeven door de Palestijnse Autoriteit -> Land van gebruikelijke verblijfplaats is de VAE, nu Palestijnse paspoorten ook worden afgegeven aan Palestijnen die in hun land van verblijf (i.c. VAE) geen aanspraak kunnen maken op (reis)documenten. Een Palestijns paspoort die slechts is afgegeven als reisdocument geeft dan ook geen verblijfsrecht in Palestijnse gebieden.*

*In het bezit van geërfd document, zonder in dat land te zijn geweest*

- \* *X is staatloos en is in het bezit van een Egyptisch reisdocument, echter verblijft hij in Libanon -> Dit is een overblijfsel van vóór 1967 toen de Gazastrook onder Egyptisch bestuur viel. Egypte heeft in die periode reisdocumenten verstrekt aan inwoners van de Gazastrook. Het recht hierop 'erft' iemand van zijn of haar vader, ook als deze persoon zelf geboren is lang ná 1967 en nooit in de Gazastrook of Egypte heeft verbleven. Dit reisdocument geeft niet de Egyptische nationaliteit aan de houder en geeft geen recht op verblijf in Egypte. Het is enkel een reisdocument. Derhalve, is Libanon het land van gebruikelijke verblijfplaats.*

### 3.3 Waar en hoe in te gaan op de beoordeling van de 'country of former habitual residence':

Om te beginnen is het van belang om 'de herkomst' van de Palestijn in kwestie te benoemen onder de 'persoonlijke' relevante elementen. Dat kan bijv. als volgt:

*Persoonlijke elementen:*

*1. Identiteit, nationaliteit, etniciteit en herkomst*

*Betrokkene is ..., geboren op ... te (land 1) Betrokkene is een Palestijn afkomstig uit (land 1) en heeft de ... nationaliteit;*

Als de Palestijn in kwestie de nationaliteit heeft van een bepaald land, hoeft de IND niet toe te lichten waarom het land van nationaliteit het land van herkomst is. Immers, dat wordt in geval van andere staatsburgers ook niet gedaan.<sup>55</sup> Als de staatloze Palestijn in kwestie verbleven heeft in meerdere landen, dient 'het land van gebruikelijke verblijfplaats' (zoals toegelicht in voorgaande paragraaf) vastgesteld te worden. Dit kan eveneens onder de 'persoonlijke' relevante elementen opgenomen worden. Dat kan bijv. als volgt:

*Persoonlijke elementen:*

*1. Identiteit, nationaliteit, etniciteit en land van gebruikelijke verblijfplaats*

*Betrokkene is staatloze een Palestijn, genaamd ..., geboren op ... te (land 1) en woonachtig in (land 2). In casu wordt in ieder geval (land 2) beschouwd als land van gebruikelijke verblijfplaats.*

Na de opsomming van de relevante elementen dient vervolgens, alvorens wordt ingegaan op de geloofwaardigheidsbeoordeling (dus als eerst), toegelicht te worden waarom een bepaald land wordt beschouwd als land van gebruikelijke verblijfplaats. Let wel, dat hier niet ingegaan dient te worden op de 'veiligheidssituatie' in een bepaald land. Immers, die is niet bepalend voor het vaststellen van het land van gebruikelijke verblijfplaats. Zo kan Syrië bijv., ondanks de heersende oorlog, aangemerkt worden als land van gebruikelijke verblijfplaats. Op deze plaats dient uitsluitend inzichtelijk gemaakt te worden waarom een bepaald land is aangemerkt als 'land van gebruikelijke verblijfplaats'. De toelichting zal per geval anders zijn, aangezien de relevante details per geval verschillen (zie onder 3.2). Bijv:

---

<sup>55</sup> In dit geval betreffen de andere landen waar de Palestijn (met een nationaliteit) heeft verbleven, 'veilige derde landen'.

*Country of former habitual residence (of Land van gebruikelijke verblijfplaats)*

In casu wordt (land x) als 'Country of former habitual residence' beschouwd, nu betrokkene het centrum van zijn activiteiten (werk, wonen, familie) in (land x) heeft.<sup>56</sup>

In tegenstelling tot hiervoor, dient onder zwaarwegendheid (kopje vluchtelingenschap), wel ingegaan te worden op de veiligheidssituatie in een land. Dit is echter niet anders dan bij personen mét een nationaliteit. Bijv:

**Vluchtelingenschap**

Betrokkene kan niet worden aangemerkt als een vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (Trb. 1954, 88), zoals gewijzigd bij Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76).

In casu wordt, zoals reeds eerder toegelicht, (land x) als 'Country of former habitual residence' beschouwd. Derhalve, wordt getoetst aan het beleid van (land x).

Vooropgesteld wordt dat de algehele situatie in (land x) niet zodanig is dat asielzoekers uit dat land zonder meer als vluchteling zijn aan te merken.

.....

#### 4. Documenten

##### 4.1 Algemeen

Palestijnen die staatloos zijn, hebben in de regel documenten van het land waar zij staan geregistreerd ('land van herkomst') en/of waar zij (of hun ouders) zijn opgegroeid. Het is immers gewoonlijk dat een Palestijn de status en de daarbij behorende documenten erft van zijn/ haar vader. Ook als zij zelf nooit in dat land van registratie zijn geweest, kan een en ander zijn geregeld door ouders in het 'land van herkomst' dan wel via een ambassade of consulaat van dat 'land van herkomst'. Documenten van Palestijnen zullen dus per 'land van herkomst' en 'land van verblijf' verschillen. Daarom is het van belang dat, naast de familiegeschiedenis, het 'land van herkomst' en of 'land van verblijf' goed worden vastgesteld.

##### 4.2 Documenten zijn landsafhankelijk<sup>57</sup>

Zoals reeds opgemerkt, verschillen de documenten die aan Palestijnen worden afgegeven, per land. Hieronder is per land aangegeven welke documenten de Palestijnen uit dat land zouden kunnen bezitten. Let wel dat het niet zo hoeft te zijn dat de Palestijn in kwestie alle genoemde documenten dient te bezitten, nu de aard van het afgegeven document vaak afhangt van verschillende aspecten, zoals de nationaliteit, duur van verblijf en verschil in mandaat. Dus een Palestijn uit Jordanië met een 'volwaardig' Jordaan paspoort (met een nationaal nummer) bijvoorbeeld, zal niet in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Of een Palestijn uit Libanon met een Libanese identiteitskaart voor Palestijnen hoeft niet ook in het bezit te zijn van een Libanees reisdocument voor Palestijnen.

- Documenten in Israël
  - **Israëliisch paspoort** (regulier, zakelijk, diplomatiek en dienst) – Alleen voor Israëliische staatsburgers;
  - **Identiteitskaart** (Hebreeuws en Arabisch) - Alleen voor Israëliische staatsburgers;
  - **Identiteitsbewijs** (Hebreeuws en Arabisch) - Alleen voor Israëliische staatsburgers;
  - **Reisdocument voor vreemdelingen;**

---

<sup>56</sup> Dat er mogelijk ook een ander land dan wel andere landen zijn die zouden kunnen gelden als land van gebruikelijke verblijfplaats, doet daaraan niet af (vgl. ABRvS 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:557).

<sup>57</sup> Hoewel is gestreefd naar een volledige documentenlijst, zijn de genoemde documenten per land niet uitputtend. Het kan dus voorkomen dat de Palestijn in kwestie in het bezit is van een document dat niet genoemd staat in de landenlijsten in deze werkinstructie.

- **Permanent residency status.** Dit komt o.a. voor bij Arabische inwoners van Oost-Jeruzalem en bij Syrische staatsburgers woonachtig in het door Israël geannexeerde deel van de Golan-hoogvlakte;
- **Rijbewijs** (Hebreeuws en Arabisch);
- **Uittreksel bevolkingsregister**;
- **Geboorteakte, geboortebewijs, geboortebevestiging**;
- **Huwelijksakte, echtscheidingsakte en overlijdensakte.**
  
- Documenten in Jordanië
  - **Jordaans paspoort met nationaal nummer** (*al-Raqm al-Watani*) met een geldigheidsduur van vijf jaar. Deze wordt afgegeven aan Palestijnen die de Jordaanse nationaliteit bezitten;
  - **Jordaans paspoort zonder nationaal nummer** met een geldigheidsduur van twee jaar in de Gaza-strook en vijf jaar in de Westbank (vergelijkbaar met het Nederlandse Vreemdelingenpaspoort). De bezitter van dit paspoort heeft niet de Jordaanse nationaliteit en heeft geen recht op permanent verblijf in Jordanië, heeft een werkvergunning nodig en kan alleen onroerend goed bezitten met toestemming van de autoriteiten. Verwarrend is dat dit paspoort er voor de rest hetzelfde uitziet als een gewoon Jordaans paspoort. De bezitters van dit paspoort hebben vaak een link met de Westbank of met de Gazastrook;
  - **Een geboorteakte**;
  - **UNRWA-documenten.**
  
- Documenten in Libanon
  - **Een Libanees reisdocument voor Palestijnen** (op voorwaarde dat de vreemdeling ook een identiteitskaart heeft);
  - **Een Libanese identiteitskaart voor Palestijnen** (blauw pasje);
  - **Een Libanese geboorteakte**;
  - **UNRWA-documenten, zoals een UNRWA-familiekaart afgegeven door UNRWA Libanon**;
  - **Een registratie bij het Departement of Politica land Refugee Affairs (DPRA).**
  
- Documenten in Syrië
  - **Een Syrisch reisdocument voor Palestijnen/ vluchtelingen**;
  - **Een identiteitskaart voor Palestijnen.** Dit is een tijdelijke verblijfskaart voor Palestijnen en tevens het bewijs van identiteit en het zijn van een staatloze Palestijn;
  - **Een geboorteakte**;
  - **Een Syrisch familieboekje voor Palestijnen**;
  - **Een uittreksel uit de burgerlijke stand voor Palestijnen uit Syrië.** Dit is tevens een bewijs van afstamming;
  - **Een familieboekje van GAPAR** (*General Authority for Palestine Arab Refugees*);
  - **Een familieregistratiekaart van UNRWA.** Dit is tevens een ondersteunend bewijs van het zijn van een staatloze Palestijn.
  
- Documenten in Palestijnse gebieden (Gazastrook en Westbank)
  - **Een tweetalig Hebreeuws-Arabische identiteitskaart** afgegeven in samenwerking tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit;
  - **Palestijns paspoort** afgegeven door de Palestijnse Autoriteit in samenwerking met Israël. Voorwaarde hiervoor is het hebben van een tweetalige Hebreeuws-Arabische identiteitskaart én het behoren tot een familie die is meegenomen in de door Israël gehouden volkstelling in de Gazastrook en Westbank in 1967;
  - **Een tweetalig Arabisch-Engelse identiteitskaart** afgegeven door de Palestijnse autoriteit zonder samenwerking met Israël aan Palestijnen die ná 1967 in de Gazastrook of de Westbank terecht zijn gekomen;
  - **Een Egyptisch reisdocument**, enkel voor Palestijnen uit de Gazastrook, omdat deze voor 1967 onder Egyptisch bestuur viel;

- **Een Jordaans paspoort zonder nationaal nummer**, enkel voor Palestijnen uit de Westelijke Jordaanoever of Gazastrook;
- **Een geboorteakte**;
- **UNRWA-documenten**, voor zover de familie valt onder het UNRWA-mandaat.<sup>58</sup>

- Documenten in Irak

- **Identiteitskaart met een rode strip** met een geldigheidsduur van 3 jaar, afgegeven door het PCRA. Deze kaart wordt afgegeven aan Palestijnen die in 1948 naar Irak zijn gekomen (en hun nakomelingen);
- **Identiteitskaart met een gele strip** met een geldigheidsduur van 3 jaar, afgegeven door het PCRA. Deze kaart wordt afgegeven aan Palestijnen die in 1967 of later naar Irak zijn gekomen (en hun nakomelingen);
- **Reisdocument**, enkel afgegeven aan Palestijnen die in 1948 naar Irak zijn gekomen. Alle andere Palestijnen kunnen een paspoort aanvragen bij de Palestijnse Autoriteit in de Westbank, omdat zij in Irak geen reisdocument kunnen krijgen. Het eerstgenoemde reisdocument is vijf jaar geldig, maar moet elk jaar 'hernieuwd' worden middels een aantekening in het paspoort;
- **Een voedselrantsoenkaart, Ration Card of Public Distribution System (PDS) card**, welke nodig is bij de aanvraag van een reisdocument;
- **Certificate of Residency**, welke nodig is bij de aanvraag van een identiteitskaart, van een Iraaks reisdocument en van een verblijfsvergunning (resident permit);
- **UNHCR Vluchtelingencertificaat** (de Palestijnen in Irak vallen onder het UNHCR en niet onder de UNRWA);
- **Geboortebewijs**.

- Documenten in Egypte

- **Egyptisch reisdocument zonder verblijfsrecht**. Dit is een overblijfsel van vóór 1967 toen de Gazastrook onder Egyptisch bestuur viel. Egypte heeft in die periode reisdocumenten verstrekt aan inwoners van de Gazastrook. Het recht hierop 'erft' iemand van zijn of haar vader, ook als deze persoon zelf geboren is lang ná 1967 en nooit in de Gazastrook of Egypte heeft verbleven. Dit reisdocument geeft niet de Egyptische nationaliteit aan de houder en geeft geen recht op verblijf in Egypte. Het is enkel een reisdocument;
- **Egyptisch reisdocument voor Palestijnen die verblijfsrecht hebben in Egypte**;
- **Verblijfsvergunning (residence permit)**<sup>59</sup> -> 5 varianten
  - \* Aankomst vóór 1948 -> 5 jaar geldig óf 10 jaar geldig indien aangetoond kan worden dat men langer dan 10 jaar in Egypte verblijft;
  - \* Aankomst in 1948 -> 5 jaar geldig;
  - \* Aankomst in 1956 -> 3 jaar geldig;
  - \* Aankomst in 1967 -> 3 jaar geldig;
  - \* Aankomst ná 1967 -> 3 jaar geldig (kan ook anders zijn)

NB: Palestijnen in Egypte kunnen geen UNRWA- of UNHCR-documenten bezitten, nu de Egyptische autoriteiten de bemoeienis van dergelijke organisaties altijd hebben willen voorkomen.

- Documenten in Libië<sup>60</sup>

- **Verblijfsvergunning**;
- **Werkvergunning**;

NB: Libië is geen gastland sinds 1948. Palestijnen zijn pas na 1970 naar Libië gekomen om te werken. Om deze reden zullen veel Palestijnen uit Libië in het bezit

---

<sup>58</sup> Als de familie in de periode 1946-1948 niet is gevlucht en al op de Westelijke Jordaanoever of in de Gazastrook woonde, en daar is blijven wonen, viel zo'n familie en dus ook hun nakomelingen niet onder het UNRWA-mandaat.

<sup>59</sup> - <https://www.refworld.org/docid/55dec5094.html>

- [https://prc.org.uk/upload/library/files/Palestinians\\_in\\_Egypt\\_full.pdf](https://prc.org.uk/upload/library/files/Palestinians_in_Egypt_full.pdf)

<sup>60</sup> Algemeen Ambtsbericht Libië, april 2019 – p. 68

zijn van documenten uit hun oorspronkelijke gastland (Jordanië, Syrië, Libanon, Westbank en de Gazastrook). Het kan voorkomen dat een Palestijn in het bezit is van een Libisch reisdocument of identiteitsdocument.

- Documenten in Saoedi-Arabië
  - **Verblijfsvergunning** (voor mensen die o.g.v. het Kafala-systeem in SA verblijven)<sup>61</sup>;
  - **Werkvergunning** (voor mensen die o.g.v. het Kafala-systeem in SA verblijven);

NB: Saoedi-Arabië is geen gastland sinds 1948. Palestijnen zijn pas later naar SA gekomen om te werken. Om deze reden zullen veel Palestijnen uit SA in het bezit zijn van documenten uit hun oorspronkelijke gastland (Jordanië, Syrië, Libanon, Westbank en de Gazastrook).

- Documenten in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE):
  - **Verblijfsvergunning** (voor mensen die o.g.v. het Kafala-systeem in de VAE verblijven)<sup>62</sup>;
  - **Werkvergunning** (voor mensen die o.g.v. het Kafala-systeem in de VAE verblijven);

NB: De VAE is geen gastland sinds 1948. Palestijnen zijn pas later naar de VAE gekomen om te werken. Om deze reden zullen veel Palestijnen uit de VAE in het bezit zijn van documenten uit hun oorspronkelijke gastland (Jordanië, Syrië, Libanon, Westbank en de Gazastrook).

- Documenten in Koeweit:
  - **Verblijfsvergunning** (voor mensen die o.g.v. het Kafala-systeem in Koeweit verblijven)<sup>63</sup>;
  - **Werkvergunning** (voor mensen die o.g.v. het Kafala-systeem in Koeweit verblijven);

NB: Koeweit is geen gastland sinds 1948. Palestijnen zijn pas later naar Koeweit gekomen om te werken. Om deze reden zullen veel Palestijnen uit Koeweit in het bezit zijn van documenten uit hun oorspronkelijke gastland (Jordanië, Syrië, Libanon, Westbank en de Gazastrook).

#### 4.3 Visumvrij reizen voor Palestijnen

Er zijn een beperkt aantal landen die de Palestijnen uit 'Palestina' de mogelijkheid bieden om deze landen visumvrij te bezoeken danwel bij aankomst een visum aan te schaffen<sup>64</sup>.

Waarschijnlijk betreft het hier alleen Palestijnen met een volwaardig Palestijns paspoort, afgegeven door de Palestijnse Autoriteit. Voor Palestijnen uit andere landen is het vaak per land afhankelijk of een Palestijn uit dat land dezelfde rechten heeft als een staatsburger. Dit dient individueel bekeken te worden.

### **5. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)**

#### 5.1 Algemeen<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Een expat die legaal in SA heeft verbleven, zou zelf een uitdraai moeten kunnen maken uit de elektronische database waarin alle ex-pats geregistreerd staan.

<sup>62</sup> Een expat die legaal in SA heeft verbleven, zou zelf een uitdraai moeten kunnen maken uit de elektronische database waarin alle ex-pats geregistreerd staan.

<sup>63</sup> Een expat die legaal in SA heeft verbleven, zou zelf een uitdraai moeten kunnen maken uit de elektronische database waarin alle ex-pats geregistreerd staan.

<sup>64</sup> - <http://www.doyouneedvisa.com/passport/Palestine> ;  
- [https://embassy-finder.com/travel-with\\_palestine\\_passport](https://embassy-finder.com/travel-with_palestine_passport) ;  
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Visa\\_requirements\\_for\\_Palestinian\\_citizens#cite\\_note-86](https://en.wikipedia.org/wiki/Visa_requirements_for_Palestinian_citizens#cite_note-86) .

<sup>65</sup> Zie ook 'Staatloosheid: Een Mondiaal Probleem, hoofdstuk 7' – te raadplegen via:  
[https://ind.nl/Documents/Rapport\\_MinVenJ\\_-\\_Staatloosheid\\_\(30-09-2016\).pdf](https://ind.nl/Documents/Rapport_MinVenJ_-_Staatloosheid_(30-09-2016).pdf)

Het is voor de IND van belang om vast te stellen of een Palestijn onder het mandaat van de UNRWA valt, nu personen die bescherming of bijstand genieten van de UNRWA, uitgesloten zijn van de vluchtelingenstatus. Hierbij dient in acht genomen te worden dat niet alle Palestijnen onder hetzelfde mandaat vallen. De meeste Palestijnse vluchtelingen vallen onder het mandaat van de UNRWA, een organisatie die in 1949 speciaal voor Palestijnse vluchtelingen is opgericht. Deze organisatie heeft tot taak het welzijn en de menselijke ontwikkeling van de Palestijnse vluchtelingen te dienen. De UNRWA verleent deze hulp, waar mogelijk, in de vorm van voedsel, gezondheidszorg, onderwijs, economische steun, onderdak, juridische bijstand en huishoudelijke artikelen. Bij het verlenen van deze hulp werkt de UNRWA vaak samen met andere VN-organisaties, zoals het UN Educational, Scientific and Cultural Organizations (UNESCO), the World Health Organization (WHO), UNICEF, UN Habitat en the World Bank. Palestijnse vluchtelingen onder het mandaat van de UNRWA vallen niet onder het mandaat van andere organisaties van de VN, waaronder de UNHCR, en de daarbij behorende bescherming. De UNRWA maakt geen onderscheid op basis van nationaliteitsstatus, waardoor zowel staatloze Palestijnen als Palestijnen met een nationaliteit onder haar mandaat vallen, als ze aan de criteria (zoals hieronder vermeld) voldoen. De status van UNRWA-Palestijn erft een persoon van zijn of haar vader. Het Arabisch-Israëliësch conflict dat ontstond in 1947 had tot gevolg dat 750.000 tot 900.000 Palestijnen in het door Israël ingenomen gebied ontheemd raakten. De meesten vluchtten naar Arabische buurlanden, zoals Libanon en Syrië, of naar de gebieden van Palestina die na het conflict door Jordanië en Egypte waren geannexeerd: respectievelijk de Westelijke Jordaanoever en Gaza. Daar waar de UNRWA in het begin voor ongeveer 750.000 Palestijnen werkte, zijn dat er tegenwoordig rond de vijf miljoen.

### 5.2 Palestijnen onder het UNRWA-mandaat

De UNRWA werd opgericht om hulp en bescherming te bieden aan de ontheemde groep Palestijnse vluchtelingen, die als volgt werd gedefinieerd: *“Personen die in Palestina leefden tussen juni 1946 en mei 1948, die zowel hun huis als bron van inkomsten zijn kwijtgeraakt als gevolg van het Arabisch-Israëliësch conflict in 1948, en de nakomelingen van deze personen.”* Ook Palestijnen die door het conflict van 1967 ontheemd raakten, konden aanspraak maken op de hulp van de UNRWA. Dit betekent dat veel, maar niet alle Palestijnse vluchtelingen onder het UNRWA-mandaat vallen.

Het mandaat van de UNRWA is van toepassing op **vijf gebieden: Libanon, Jordanië, Syrië, de Westelijke Jordaanoever (=de Westbank) en de Gazastrook.**<sup>66</sup> Om in aanmerking te komen voor hulp van UNRWA moet een persoon dus aan de hiervoor genoemde definitie van Palestijnse vluchteling voldoen, en moet hij/zij in één van deze vijf landen aanwezig zijn. Het mandaat van UNRWA strekt zich tot de aangewezen gebieden waarin ze hun diensten kunnen aanbieden aan geregistreerde Palestijnen. Buiten deze aangewezen gebieden vervalt het mandaat. Registratie bij UNRWA wordt echter niet opgeheven door vertrek uit de aangewezen hulpgebieden. Dat gebeurt alleen bij overlijden van geregistreerden of als aantoonbaar kan worden gemaakt dat er sprake is van een dubbele registratie of van valse informatieverlening bij de aanvraag. Als een Palestijn zich van het ene naar het andere mandaatgebied verplaatst (bijv. van Syrië naar Libanon), dan valt deze Palestijn in het nieuwe mandaatgebied ook onder het mandaat van de UNRWA. Ook kan het voorkomen dat een Palestijn in het bezit is van UNRWA-documenten, terwijl hij/ zij vanuit een mandaatgebied is verhuisd naar een derde land.

### 5.3 Palestijnen onder het UNHCR-vluchtelingenmandaat

Palestijnse vluchtelingen die buiten de gebieden van het UNRWA-mandaat leven, zijn voornamelijk in Egypte, Irak en de Golfstaten, waaronder Saoedi-Arabië, gevestigd. Zij kunnen onder het UNHCR-vluchtelingenmandaat vallen, echter is deze groep moeilijk te traceren en te kwantificeren, omdat landen hen op verschillende manieren registreren. Zo worden ze in sommige landen geregistreerd als staatloos, maar zonder de nuancering ‘Palestijn’ of ‘vluchteling’, waardoor het niet duidelijk is hoeveel van de Palestijnen in een

---

<sup>66</sup> <https://www.unrwa.org/where-we-work>

bepaald land ook daadwerkelijk vluchtelingen betreffen en onder het UNHCR-vluchtelingenmandaat vallen.

#### 5.4 Palestijnen onder het UNHCR-staatloosheidsmandaat

Palestijnen die nooit ontheemd zijn geraakt of op de vlucht zijn geweest, wonen over het algemeen in de Westelijke Jordaanoever, de Gazastrook en Israël. Een aantal van deze personen zouden onder het UNHCR-staatloosheidsmandaat kunnen vallen, als zij niet het Israëlische staatsburgerschap hebben verkregen. Palestijnen die na de oorlog in 1948 nog in Israël woonachtig waren, en hun nakomelingen, hadden recht op de Israëlische nationaliteit. Palestijnen die later in Israël zijn komen wonen zouden staatloos kunnen zijn, maar een groeiend aantal daarvan, vooral vaste inwoners van Oost Jeruzalem, vraagt de laatste jaren de Israëlische nationaliteit aan vanwege de rechten en voordelen (zoals vrij reizen) die hieraan verbonden zijn. Daarnaast classificeert de UNHCR Palestijnen die geen andere nationaliteit hebben verkregen, niet als staatloos, omdat ze daarmee indirect het bestaan van de Palestijnse staat zou ontkennen. De precieze nationaliteitsstatus van deze groep is daarom onduidelijk.

#### 5.5 Soorten mandaat

Zoals reeds aangegeven, kunnen Palestijnen onder verschillende mandaten vallen. De mandaatverdeling kan opgedeeld worden in drie groepen:

- 1) **Palestijnse vluchtelingen die onder het UNRWA-mandaat vallen**, waarvan de meesten zich in Jordanië en de Gazastrook bevinden;
- 2) **Palestijnse vluchtelingen die buiten de vijf territoria van de UNRWA leven en daarmee onder het UNHCR-vluchtelingenmandaat kunnen vallen**. Zij leven voornamelijk in Saoedi-Arabië (275.000) en de andere Golfstaten (140.000), in Egypte (50.000 tot 100.000), Irak (ongeveer 10.000) en in Europa en Amerika;
- 3) **Palestijnen die geen vluchteling zijn en onder het UNHCR-staatloosheidsmandaat vallen**. Deze Palestijnen zijn nooit ontheemd geraakt en leven voornamelijk in de Westelijke Jordaanoever (1,7 miljoen) en de Gazastrook (400.000).

## **6. Artikel 1D Vluchtelingenverdrag**

### 6.1 Algemeen

Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag luidt als volgt:

*"Dit Verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.*

*Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen."*

In essentie brengt artikel 1D met zich mee dat personen die bescherming of bijstand genieten van de UNRWA, uitgesloten zijn van de vluchtelingenstatus<sup>67</sup> (in de huidige praktijk is artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag van toepassing op de staatloze Palestijnse vreemdeling die onder het mandaat van de UNRWA valt). Houdt die bescherming of bijstand echter op om redenen buiten de invloed of onafhankelijk van de wil van de vreemdeling (denk bijv. aan de oorlogssituatie in Syrië), dan hebben deze personen automatisch (ongeacht het asielrelaas) recht op de vluchtelingenstatus. Dit geldt echter niet wanneer er

---

<sup>67</sup> De asielaanvraag wordt dan afgewezen wat betreft de 'a'-grond. De toets aan de 'b'-grond e.v. dient nog wel op de gebruikelijke wijze plaats te vinden.

sprake is van een andere uitsluitingsgrond, zoals artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag heeft rechtstreekse werking.<sup>68</sup> Dit maakt dat in ieder asielbesluit getoetst dient te worden aan artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag.

### 6.2 Toetsingskader

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in twee arresten<sup>69</sup> een toelichting gegeven op artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag. De uitwerking van die arresten staat in Vc C2/3.2. Samengevat ziet het toetsingskader er als volgt uit.

1. Enkel een registratie bij de UNRWA is niet voldoende om onder de uitsluitingsgrond van artikel 1D Vluchtelingenverdrag te vallen. Daarnaast is het van belang dat de UNRWA de bescherming ook zonder registratie kan verlenen. Alleen degenen die daadwerkelijk de door de UNRWA geboden hulp hebben ingeroepen (of genoten) vallen onder de uitsluitingsgrond, niet de personen die in aanmerking komen of kwamen voor de bescherming of bijstand van deze organisatie. Het is dus van belang dat de IND tijdens gehoren nagaat of de bescherming of bijstand<sup>70</sup> daadwerkelijk is ingeroepen. Het gaat dan om de periode direct voorafgaand aan of kort vóór het indienen van het asielverzoek in Nederland (zie toelichting onder 6.3).
2. Als de IND heeft vastgesteld dat de vreemdeling de hulp van de UNRWA heeft ingeroepen of genoten, moet worden bezien of de vreemdeling vrijwillig of door de omstandigheden gedwongen het gebied heeft verlaten waar de hulp wordt geboden. Van een 'gedwongen vertrek' is onder meer sprake als het voor de vreemdeling zodanig onveilig was in het gebied dat het vertrek niet als vrijwillig is te beschouwen. Dit vergt een individuele beoordeling, tenzij voor het betreffende gebied is aangenomen dat zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 15 onder c van de Kwalificatierichtlijn. Ook in geval de UNRWA niet langer de levensomstandigheden kunnen bieden die stroken met de opdracht waarmee zij is belast, is voldoende om aan te nemen dat de Palestijnse vreemdeling niet langer de bescherming of bijstand kan inroepen van de UNRWA. Dit laatste zou dan gelden voor alle vreemdelingen die in de betreffende plaats bescherming of bijstand van de UNRWA hebben genoten en dient daarom afgestemd te worden met de beleidsafdeling.
3. Als de bescherming of bijstand van de UNRWA is opgehouden om redenen buiten de invloed en onafhankelijk van de wil van de vreemdeling (bijv. in geval van opheffing van een kamp of vanwege een onveilige situatie), houdt dat in dat de vreemdeling, behoudens artikel 1F- of ernstige openbare orde aspecten, moet worden erkend als vluchteling (zie toelichting onder 6.4 en 6.6).

De Afdeling heeft dit toetsingskader in een drietal uitspraken van 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:447, ECLI:NL:RVS:2019:556 en ECLI:NL:RVS:2019:557, onder verwijzing naar het arrest van 25 juli 2018 inzake Alheto (zaak C-585/16)<sup>71</sup>, bevestigd. Indien de vreemdeling is geregistreerd bij de UNRWA, is onderzoek nodig naar de vraag of de vreemdeling daadwerkelijk bescherming van UNRWA geniet. Het gaat dan om de periode direct voorafgaand aan of kort vóór het indienen van het asielverzoek in Nederland.<sup>72</sup> Dat wil zeggen, dat hulp van de UNRWA die 20 jaar geleden één keer is verleend, niet relevant is in deze beoordeling. Vervolgens dient te worden beoordeeld of die bijstand is opgehouden om redenen buiten de invloed en onafhankelijk van de wil van de vreemdeling.

### 6.3 Personele werkingssfeer

---

<sup>68</sup> Zie tevens artikel 12 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).

<sup>69</sup> Het betreft de arresten van 17 juni 2010 (zaak C-31/09, Bolbol) en van 19 december 2012 (zaak C-364-11, El Kott e.a.).

<sup>70</sup> Onder bescherming en bijstand kan o.a. worden verstaan: het verzorgen van onderwijs (primair en beroepsopleidingen), eerstelijns gezondheidszorg, verstrekken van microkredieten en sociale voorzieningen. De bijstand omvat dus meer dan het louter helpen bij problemen.

<sup>71</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C%2cT%2cF&num=c-585/16>

<sup>72</sup> De periode van verblijf in een land i.v.m. doorreis valt hier ook onder.



In het arrest van 17 juni 2010 inzake Bolbol (zaak C-31/09)<sup>73</sup> heeft het Hof van Justitie zich uitgelaten over de vraag wanneer een vreemdeling onder de reikwijdte van artikel 1D valt (zie o.a. punten 50 t/m 53). Zo volgt dat alleen degenen die daadwerkelijk de door de UNRWA geboden hulp hebben ingeroepen of genoten onder de uitsluitingsgrond van artikel 1D kunnen vallen. Artikel 1D dient zodanig strikt te worden uitgelegd dat het niet tevens betrekking kan hebben op personen die enkel voor bescherming of bijstand van de UNRWA in aanmerking kwamen of komen. Hoewel de registratie bij het UNRWA een sterke indicatie vormt voor het feit dat daadwerkelijk hulp daarvan wordt genoten, is het geen vereiste. In punt 45 van het onderhavige arrest is uiteengezet dat een dergelijke hulp zelfs zonder registratie kan worden geboden, zodat het de rechthebbende moet worden toegestaan dat bewijs met elk ander middel te leveren. Daarnaast is van belang dat het enkel bezitten van een UNRWA registratiekaart onvoldoende is om iemand uit te sluiten van het Vluchtelingenverdrag. Alleen degenen die daadwerkelijk de door de UNRWA geboden hulp hebben ingeroepen of genoten vallen onder de uitsluitingsgrond. Het is daarom van belang dat de IND tijdens gehoren hier goed op doorvraagt.

Hoewel de UNHCR zich blijkens de Guidelines on International Protection no. 13 van december 2017 (zie punt 14 en de bijbehorende noot 27)<sup>74</sup> niet kan vinden in het oordeel van het Hof omtrent de personele werkingssfeer van artikel 1D en meent dat ook vreemdelingen die niet daadwerkelijk de bescherming van de UNWRA hebben genoten onder artikel 1D kunnen vallen, geeft dit geen aanleiding anders te oordelen omtrent de toepasselijkheid van artikel 1D, nu de jurisprudentie van het Hof, anders dan de UNHCR Guidelines, bindend is.

#### 6.4 Bescherming of bijstand van de UNRWA: opgehouden of niet?

In het arrest van 19 december 2012 inzake El Kott (zaak C-364/11)<sup>75</sup> heeft het Hof van Justitie de vraag beantwoord wanneer sprake is van een situatie waarin de bescherming of bijstand om welke redenen dan ook is opgehouden (zie o.a. punten 45 t/m 65). Uit het arrest volgt dat het Hof van oordeel is dat deze situatie allereerst kan optreden indien sprake is van de opheffing van het orgaan dat de bescherming of de bijstand verleent, dan wel sprake is van een situatie waarin het betreffende orgaan in de onmogelijkheid verkeerd zijn opdracht te volbrengen (punt 56). Een andere reden voor het ophouden van de bescherming of bijstand is volgens het Hof de situatie waarbij sprake is van omstandigheden buiten de wil van de betrokken persoon, die hem ertoe dwingen het gebied waarin het UNRWA werkzaam is, te verlaten (bijv. in geval van persoonlijke problemen<sup>76</sup> of een 15C situatie<sup>77</sup>). Niet kan, aldus het Hof, worden aangenomen dat de bijstand is opgehouden wegens de loutere omstandigheid dat een persoon zich buiten het gebied bevindt of vrijwillig besluit het gebied te verlaten (punt 58 en 59).

In punt 65 formuleert het Hof het toetsingskader concluderend als volgt:

*"De bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaat die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van het asielverzoek van die persoon, moeten op basis van een individuele beoordeling van het verzoek nagaan of die persoon gedwongen werd het gebied te verlaten waarin dat orgaan of die instelling werkzaam is. Dit is het geval wanneer hij zich persoonlijk in een situatie van ernstige onveiligheid bevond en het voor het betrokken orgaan of de*

73

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd156d77e6360544b9b145d5d6b6bc5334\\_e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPahz0?text=&docid=82833&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=196874](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd156d77e6360544b9b145d5d6b6bc5334_e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPahz0?text=&docid=82833&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=196874)

74 <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

75

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de90cf776814d449cfaa49e94478a569ad\\_e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObhiRe0?text=&docid=131971&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157707](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de90cf776814d449cfaa49e94478a569ad_e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObhiRe0?text=&docid=131971&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157707)

76 UNRWA kan niet worden vergeleken met instanties zoals politie en justitie. Dat houdt in dat, indien betrokkene persoonlijk op basis van individuele omstandigheden te vrezen heeft voor vervolging of artikel 3 EVRM risico, de UNRWA niet kan worden tegengeworpen als een actor van bescherming in de zin van art. 7 van de Kwalificatierichtlijn.

77 Artikel 15c kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).

*betrokken instelling onmogelijk was hem in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee dat orgaan of die instelling is belast."*

Ook in het latere arrest van 25 juli 2018 inzake Alheto (zaak C-585/16)<sup>78</sup> kwam het Hof niet tot een andere lezing van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag (zie o.a. punt 86). Onder verwijzing naar het arrest El Kott herhaalde het Hof dat sprake moet zijn van een situatie waarin de vreemdeling wegens omstandigheden buiten zijn wil gedwongen is het operationele gebied van de UNRWA te verlaten.

#### 6.5 Feitelijke toegankelijkheid

In het kader van de toepassing van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag hoeft de IND, bij de beoordeling van de asielaanvraag, niet te beoordelen of de vreemdeling toegang kan krijgen tot het UNRWA-gebied waar hij/ zij eerder heeft verbleven, nu het Hof (in tegenstelling tot de UNHCR) een strikter toetsingskader hanteert dat de focus legt op de reden voor vertrek en niet op feiten of omstandigheden die zich na dit vertrek voordoen (zoals (tijdelijk) gesloten grenzen) anders dan feiten die zien op het bestaan en functioneren van de UNRWA. Dat een vreemdeling zich geconfronteerd kan zien met dergelijke praktische belemmeringen, is ook veeleer aan te merken als het gevolg van diens keuze het gebied vrijwillig te verlaten en niet als de reden die aanleiding gaf het gebied te verlaten. In zoverre onderscheidt een vreemdeling waarop artikel 1D van het Verdrag van toepassing is zich ook niet van andere asielzoekers die zich om een scala van redenen geconfronteerd kunnen zien met een onmogelijkheid terug te keren naar hun land van herkomst. Hiervoor is het zogenoemde buiten schuld-beleid ingericht.

Een andere lezing van artikel 1D ligt ook om andere redenen niet voor de hand. Praktische belemmeringen rondom de toegankelijkheid van – bijvoorbeeld – Gaza, kunnen immers onderhevig zijn aan voortdurende fluctuaties. Zou de feitelijke toegankelijkheid wel betrokken moeten worden bij deze beoordeling, dan zouden vreemdelingen uit bijv. de Gaza afhankelijk van een momentopname in het ene geval als verdragsvluchteling dienen te worden aangemerkt en in het andere geval als uitgesloten van de bescherming van het Vluchtelingenverdrag. Dit zou nog verder gecompliceerd worden door de omstandigheid dat de situatie op het moment van het nemen van een besluit een andere kan zijn dan de situatie op het moment van beoogde terugkeer.<sup>79</sup>

Naar aanleiding van de vijfde prejudiciële vraag in de zaak Alheto (zaak C-585/16)<sup>80</sup> maakt het Hof nadrukkelijk gewag van het vereiste van (weder)toelating tot het grondgebied. Daarbij gaat het echter niet om wedertoelating tot het grondgebied waar de vreemdeling eerder de bescherming of bijstand van de UNRWA genoot (in casu de Gaza) maar om wedertoelating tot een ander gebied alwaar de vreemdeling na het vertrek (in casu uit de Gaza) had verbleven en de UNRWA ook bescherming zou kunnen bieden (in casu Jordanië). Deze voorwaarde van wedertoelating vloeit echter niet voort uit artikel 1D maar uit artikel 35 van de Procedurerichtlijn, dat ziet op de tegenwerping van een eerste land van asiel.

#### 6.6 Artikel 1D-toets in de praktijk

Zoals eerder opgemerkt, dient de IND in elke asielzaak te beoordelen of de uitsluitingsgrond van artikel 1D wel of niet van toepassing is.<sup>81</sup> Een vreemdeling die niet onder de reikwijdte van artikel 1D valt – en dus niet wordt uitgesloten van vluchtelingschap (bijvoorbeeld omdat er nooit daadwerkelijk beroep is gedaan op de hulp van de UNRWA) - wordt aan de 'normale' asieltoets onderworpen. Dat houdt in dat na de artikel 1D-toets<sup>82</sup>, de gewone toets aan vluchtelingschap (a-grond), de b-grond en verder dient plaats te vinden.

<sup>78</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C%2cT%2cF&num=c-585/16>

<sup>79</sup> Dit standpunt is ook met zoveel woorden bevestigd in een (tussen)uitspraak van 16 oktober 2018 (NL18.17025 en NL18.17027) waarin de rechtbank te Rotterdam heeft geoordeeld dat de feitelijke toegankelijkheid terecht niet is beoordeeld (r.o. 9.4 tot en met 9.6) en dat in de Gazastrook geen sprake is van een situatie waarin de UNRWA niet in staat is bescherming en bijstand te bieden (r.o. 10.3 en 10.4).

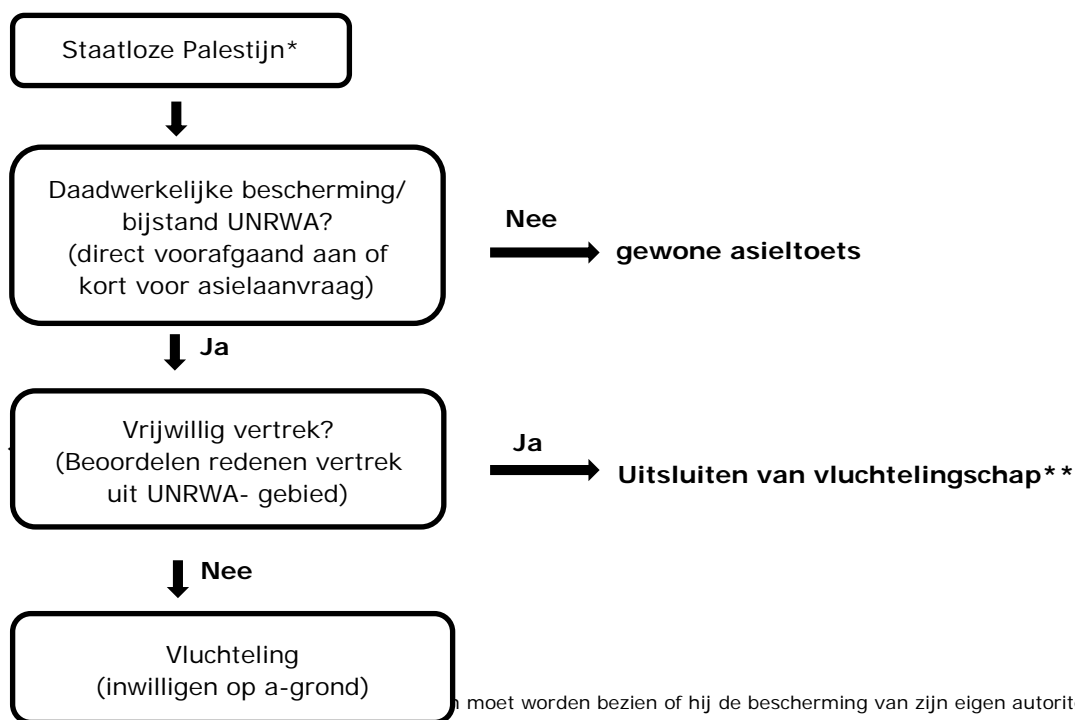
<sup>80</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C%2cT%2cF&num=c-585/16>

<sup>81</sup> De beoordeling dient zichtbaar te zijn in het voornemen/ de beschikking.

<sup>82</sup> In dit geval dient gemotiveerd te worden waarom de uitsluitingsgrond van artikel 1D Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is.

In geval de uitsluitingsgrond van artikel 1D wel van toepassing is (bijvoorbeeld omdat de vreemdeling hulp en bescherming geniet van de UNRWA), wordt de vreemdeling uitgesloten van vluchtelingenschap. Dit betekent niet dat de asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard, maar dat de vreemdeling wordt uitgesloten van bescherming onder de a-grond. De bepaling of de vreemdeling valt onder artikel 1D eerste of tweede lid Vluchtelingenverdrag is essentieel. Immers, als de IND vaststelt dat de vreemdeling niet langer de bijstand/bescherming van de UNRWA kan invoeren, leidt dit ertoe dat de IND de vreemdeling erkent als vluchteling zonder verdere toetsing van de asielmotieven. In dat geval dient de IND eerst na te gaan of de vreemdeling het gebied al dan niet vrijwillig heeft verlaten. De verklaringen van de vreemdeling over diens vertrek moeten uiteraard geloofwaardig zijn. Als het vertrek aan te merken is als vrijwillig, dan wordt de vreemdeling geacht nog onder de bescherming van de UNRWA te vallen en wordt de asielaanvraag afgewezen voor het zover het de 'a'-grond betreft. Dit houdt in dat de asielaanvraag, na de artikel 1D-toets<sup>83</sup>, in ieder geval wordt afgewezen op de 'a'-grond. De toets aan de 'b'-grond en verder dient nog wel plaats te vinden. Daarbij kan uiteraard aansluiting worden gezocht bij de argumenten die in het kader van de toetsing aan artikel 1D zijn gebruikt; de vreemdeling genoot de bescherming en bijstand van de UNRWA en heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij niet wederom de bescherming van de UNRWA kan invoeren. Als het vertrek niet aan te merken is als vrijwillig, dan beschouwt de IND de vreemdeling als vluchteling en geeft een vergunning af onder de a-grond.

Deze toelichting ziet er schematisch als volgt uit:



\*\*Dit houdt in dat de asielaanvraag in ieder geval wordt afgewezen op de 'a'-grond. De toets aan de 'b'-grond vindt wel plaats.

De beoordeling van de toepassing van artikel 1D dient plaats te vinden onder zwaarwegendheid (kopje vluchtelingenschap), alvorens de 'gewone' asieltoets plaatsvindt. Dat ziet er als volgt uit.

- *Uitsluitingsgrond artikel 1D wel van toepassing*

<sup>83</sup> In dit geval dient gemotiveerd te worden waarom de uitsluitingsgrond van artikel 1D Vluchtelingenverdrag wel van toepassing is.

### **Vluchtelingen**

#### *Uitsluitingsgrond artikel 1D*

Ingevolge artikel 1(D) van het verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Verdrag), is dit Verdrag niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de VN dan van de UNHCR. Volgens paragraaf C2/3.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is artikel 1(D) van het Verdrag van toepassing op staatloze Palestijnen die onder het mandaat vallen van de United Nations Relief and Works Agency (UNRWA). Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden dan ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen.

- - - beoordelen en toelichten waarom de uitsluitingsgrond van artikel 1D wel <sup>84</sup> van toepassing is - - -  
... ..

Gelet hierop is de uitsluitingsgrond van artikel 1(D), eerste paragraaf, van het Vluchtelingenverdrag van toepassing. Betrokkene komt derhalve niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiël op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, Vw.

### **Ernstige schade**

..... (toets onder de b-grond en verder)

- *Uitsluitingsgrond artikel 1D niet van toepassing*

### **Vluchtelingen**

#### *Uitsluitingsgrond artikel 1D*

Ingevolge artikel 1(D) van het verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Verdrag), is dit Verdrag niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de VN dan van de UNHCR. Volgens paragraaf C2/3.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is artikel 1(D) van het Verdrag van toepassing op staatloze Palestijnen die onder het mandaat vallen van de United Nations Relief and Works Agency (UNRWA). Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden dan ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen.

- - - beoordelen en toelichten waarom de uitsluitingsgrond van artikel 1D niet <sup>85</sup> van toepassing is - - -  
... ..

Derhalve, is de uitsluitingsgrond van artikel 1(D) niet op hem/ haar van toepassing en valt betrokkene van rechtswege onder het Verdrag. De asielaanvraag van betrokkene wordt dan ook getoetst aan het Verdrag.

Betrokkene kan niet worden aangemerkt als een vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (Trb. 1954, 88), zoals gewijzigd bij Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76).

In casu wordt, zoals reeds eerder toegelicht, (land x) als 'Country of former habitual residence' beschouwd. Derhalve, wordt getoetst aan het beleid van (land x).

Vooropgesteld wordt dat de algehele situatie in (land x) niet zodanig is dat asiëlzoekers uit dat land zonder meer als vluchteling zijn aan te merken. .... (toets onder de a-grond, b-grond en verder).

---

<sup>84</sup> Als de vreemdeling daadwerkelijk een beroep heeft gedaan op de hulp en bescherming van de UNRWA, is de uitsluitingsgrond van artikel 1D van toepassing. De asielaanvraag wordt dan afgewezen voor zover het de 'a'-grond betreft. De toets aan de 'b'-grond en verder kan op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

<sup>85</sup> Als de vreemdeling geen hulp en bescherming van de UNRWA geniet, is de uitsluitingsgrond van artikel 1D niet van toepassing. De asielaanvraag wordt dan beoordeeld naar aanleiding van de 'gewone' asiëltoets