



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2026/5 Artikel 1D Vluchtelingenverdrag
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel
InformIND Thema	Beleid geldend voor (staatloze) Palestijnen / Vw 29 Inwilligingsgronden
Relatie met	Uitspraak nr ECLI:NL:RVS:2025:2075 / WBV nr
Geldig vanaf	29-04-2026
Geldig tot en met	28-04-2027
Bijlage(n)	Geen

- Inhoudsopgave

Leeswijzer	1
INLEIDING	1
INHOUD	2
1. Doelgroep: UNRWA-mandaat.....	3
1.1 Palestijnen onder het UNRWA-mandaat.....	3
2. Toetsingskader	3
2.1 Algemeen kader	4
2.2 Stap 1: Kort voor de asielaanvraag en daadwerkelijk bescherming of bijstand	4
2.3 Stap 2: Ogehouden om redenen buiten de invloed van de vreemdeling	5
2.4 Feitelijke toegankelijkheid	6
3. Artikel 1D-toets in de praktijk	7

Leeswijzer

Deze werkinstructie gaat over de beoordeling van de uitsluitingsgrond zoals opgenomen in artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag.

INLEIDING

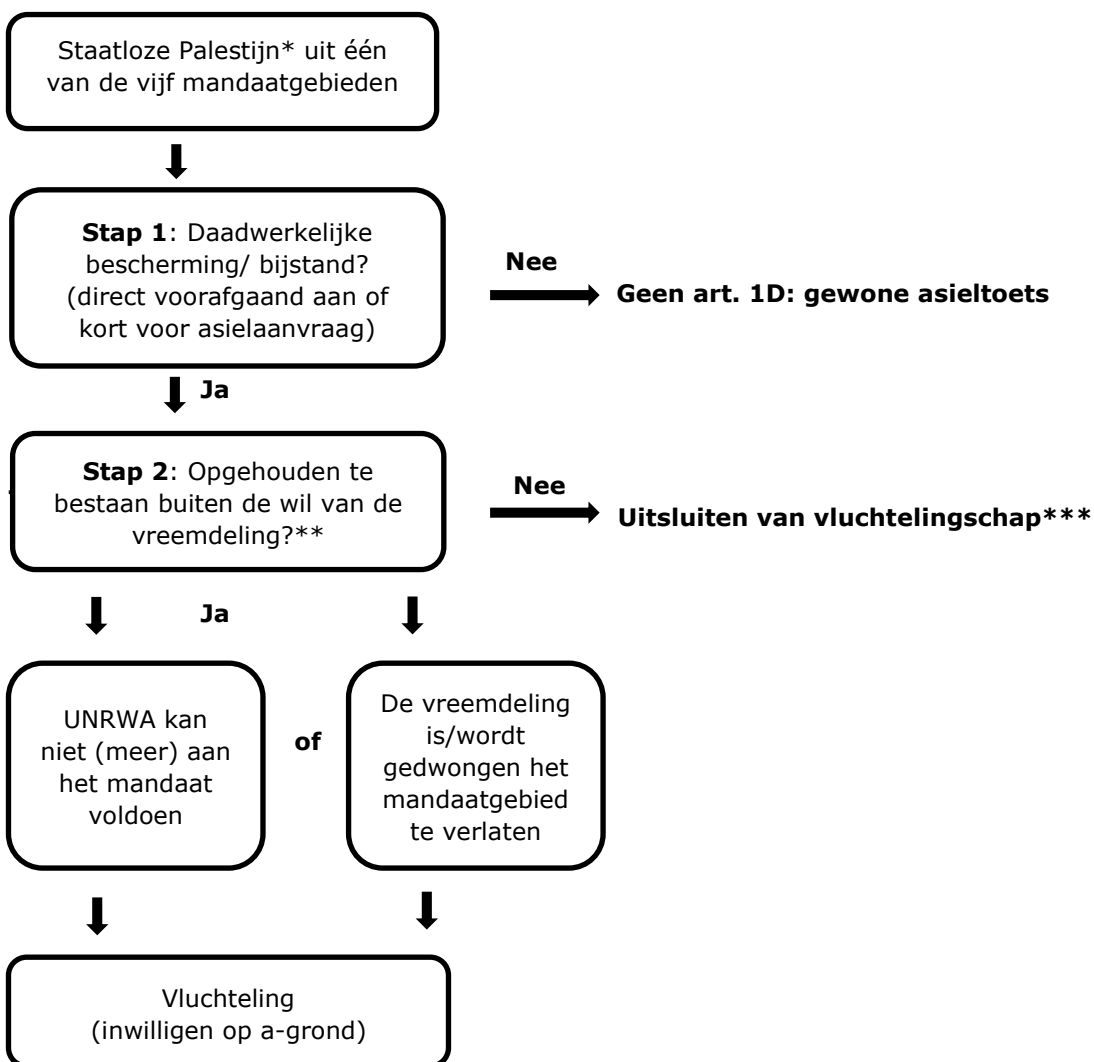
De (staatloze) Palestijnen die onder het mandaat van UNRWA vallen zijn door de internationale gemeenschap al erkend als vluchtelingen. In artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag is daarom neergelegd dat het verdrag niet van toepassing is op personen die al bescherming of bijstand genieten van (organen of instellingen van) de Verenigde Naties. Als de staatloze Palestijnse vreemdeling bescherming of bijstand geniet van de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA), wordt hij dan ook uitgesloten van de vluchtelingenstatus. Iemand kan dan enkel in aanmerking komen

voor subsidiaire bescherming. Is die bescherming of bijstand echter opgehouden om redenen buiten de invloed of onafhankelijk van de wil van de vreemdeling, dan heeft hij automatisch (ongeacht het asielrelaas) recht op de vluchtelingenstatus. Uiteraard zijn andere uitsluitingsgronden nog wel van toepassing.

De beoordeling of de vreemdeling uitgesloten moet worden van vluchtelingschap, wordt per individu gemaakt en houdt rekening met eventuele bescherming of bijstand die de vreemdeling voor vertrek heeft gehad, de redenen van vertrek en eventuele wijzigingen in de situatie na vertrek. Hieronder worden de verschillende elementen van de beoordeling toegelicht.

INHOUD

Het toetsingskader ziet er schematisch als volgt uit:



*Als de vreemdeling een nationaliteit heeft, dan moet worden bezien of hij de bescherming van zijn eigen autoriteiten kan inroepen. Dit is de gewone asieltoets.

** Dit kan zowel zien op de situatie ten tijde van vertrek als de situatie op het moment van beslissen.

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

1. Doelgroep: UNRWA-mandaat

Het is voor de IND van belang om vast te stellen of een Palestijn bescherming of bijstand geniet van de UNRWA, nu deze groep is uitgesloten van de vluchtelingenstatus. Er moet in dit kader onderscheid gemaakt worden met andere mandaatgroepen. Voor de 1D-toets gaat het alleen om **Palestijnse vluchtelingen die onder het UNRWA-mandaat vallen**, waarvan de meesten zich in Jordanië en de Gazastrook bevinden.¹

1.1 Palestijnen onder het UNRWA-mandaat

De meeste Palestijnse vluchtelingen vallen onder het mandaat van de UNRWA, een organisatie die in 1949 werd opgericht om hulp en bescherming te bieden aan de groep Palestijnse vluchtelingen die door het Arabisch-Israëliëse conflict in 1947 ontheemd was geraakt. 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**. Om in aanmerking te komen voor hulp van UNRWA moet een persoon dus aan de definitie van een Palestijnse vluchteling voldoen, en moet hij in één van deze vijf landen aanwezig zijn.² 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, 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. De status van UNRWA-Palestijn erft een persoon van zijn of haar vader.

2. Toetsingskader

De Palestijnse vluchteling uit één van de vijf UNRWA-mandaatgebieden, wordt uitgesloten van vluchtelingstatus als hij (1) kort voor de asielaanvraag daadwerkelijk de door de UNRWA geboden hulp heeft ingeroepen (of genoten). Daarnaast moet (2) de hulp niet zijn opgehouden om redenen buiten de invloed van de vreemdeling bij of na vertrek.³

¹ Onder de mandaatverdeling zijn nog twee andere groepen te herkennen, waarop de 1D-toets niet van toepassing is. Het gaat om:

- 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. Ze zijn moeilijk te traceren en te kwantificeren, omdat landen hen op verschillende manieren registreren; en

- 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). De precieze nationaliteitsstatus van deze groep is onduidelijk, omdat de UNHCR hen officieel niet als staatloos classificeert.

² Aanvankelijk werd de groep die onder het mandaat van UNRWA viel als volgt 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-Israëliëse conflict in 1948, en de nakomelingen van deze personen.*" UNRWA biedt haar diensten echter aan een ruimere groep/andere afgebakende categorieën aan. Deels worden de personen in deze categorieën formeel bij UNRWA geregistreerd en deels niet. Zij worden door UNRWA niet meegeteld in de 'official Registered Refugee population', maar je kunt dus wel een UNRWA-registratie hebben, zonder te voldoen aan de formele definitie van Palestijnse vluchteling.

³ Het is niet vereist dat de vreemdeling zijn staatloosheid in Nederland aannemelijk heeft gemaakt. Ook vreemdelingen waarvan de nationaliteit als onbekend staat geregistreerd, kunnen onder het bereik van de 1D-toets vallen als zij onder het mandaat van de UNRWA vallen.

2.1 Algemeen kader

Het toetsingskader voor aanvragen van staatloze Palestijnen is door het Hof van Justitie van de Europese Unie toegelicht in twee arresten.⁴ Daarbij heeft het Hof recentelijk aangevuld dat niet alleen het moment van vertrek uit het mandaatgebied belangrijk is, maar dat ook gekeken moet worden naar de mogelijkheid bescherming in te roepen bij terugkeer.⁵ Dit resulteert in een beoordeling in twee stappen (zie ook C2/3.2 Vc):

- 1) Allereerst wordt beoordeeld of de vreemdeling kort voor de asielaanvraag **daadwerkelijk de door de UNRWA geboden hulp heeft ingeroepen** (of genoten). Enkel een registratie bij de UNRWA is niet voldoende om onder de uitsluitingsgrond van artikel 1D Vluchtelingenverdrag te vallen. Het is echter wel een sterke indicatie dat de vreemdeling onder de reikwijdte van dat artikel valt.⁶
- 2) Als de vreemdeling daadwerkelijk kort voor de asielaanvraag bescherming of bijstand van de UNRWA heeft ontvangen, wordt beoordeeld of die bescherming of bijstand is **opgehouden door redenen buiten de wil van de vreemdeling**. Daarbij is van belang of de vreemdeling het mandaatgebied vrijwillig of gedwongen heeft verlaten, maar ook of de omstandigheden inmiddels zijn veranderd.

Als de vreemdeling kort voor de asielaanvraag bescherming of bijstand van de UNRWA heeft genoten en die is opgehouden om redenen buiten de invloed en onafhankelijk van de wil van de vreemdeling, houdt dat in dat de vreemdeling, behoudens artikel 1F- of ernstige openbare orde aspecten, moet worden erkend als vluchteling.⁷

2.2 Stap 1: Kort voor de asielaanvraag en daadwerkelijk bescherming of bijstand

Het is van belang allereerst te beoordelen of de vreemdeling **daadwerkelijk kort voor de asielaanvraag de bescherming of bijstand van de UNRWA heeft genoten**. Enkel deze vreemdelingen vallen namelijk onder de reikwijdte van artikel 1D.

Uit het arrest Bolbol (C-31/09) van het Hof van Justitie volgt dat alleen degenen die daadwerkelijk de door de UNRWA geboden hulp hebben ingeroepen of genoten onder de uitsluitingsgrond van artikel 1D kunnen vallen.⁸ Artikel 1D dient zodanig strikt te worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op personen die enkel voor bescherming of bijstand van de UNRWA in aanmerking kwamen of komen, maar die niet hebben ingeroepen.

Voor het aannemen van eerder genoten (of ingeroepen) bescherming of bijstand, is een registratie bij UNRWA geen vereiste.⁹ De registratie vormt echter wel een sterke indicatie van eerder ingeroepen of genoten bijstand en zal in beginsel leiden tot de conclusie dat de vreemdeling valt onder de reikwijdte van de 1D-toets.¹⁰ De beoordeling of en in hoeverre de

⁴ Het betreft de arresten van het HvJEU van 17 juni 2010 (C-31/09, Bolbol) en 19 december 2012 (C-364-11, El Kott e.a.).

⁵ Arrest het HvJEU van 13 juni 2024 (C-563/22, SN LN).

⁶ Uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:3671).

⁷ 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 het HvJEU van 25 juli 2018 (C-585/16, Alheto), bevestigd.

⁸ Zie o.a. punten 50 t/m 53.

⁹ In punt 45 van het 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.

¹⁰ Zie ook de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2025, specifiek r.o. 3.4: "(...) dat een UNRWA-registratiekaart in beginsel tot de conclusie leidt dat een persoon valt onder de reikwijdte van de uitsluitingsgrond. Niettemin ziet de Afdeling in die uitspraken wel ruimte voor de conclusie dat iemand niet onder de uitsluitingsgrond valt, terwijl hij of zij wel een UNRWA-registratie

vreemdeling bijstand heeft genoten van de UNRWA, is een individuele.¹¹
[Interne notitie]

Wat 'kort voor de asielaanvraag' inhoudt, is moeilijk in algemene zin te zeggen en zal dan ook per zaak beoordeeld moeten worden.¹²

2.3 Stap 2: Opgehouden om redenen buiten de invloed van de vreemdeling

Als de vreemdeling kort voor de asielaanvraag daadwerkelijk bescherming of bijstand heeft ingeroepen of genoten van UNRWA, moet beoordeeld worden of die **bescherming of bijstand is opgehouden buiten invloed van de vreemdeling**.

Uit het arrest El Kott (C-364/11) volgt dat de vreemdeling niet kan worden uitgesloten enkel omdat hij buiten het mandaatgebied van de UNRWA verblijft. Beoordeeld moet worden of er sprake is van een situatie waarin de bescherming of bijstand om welke reden dan ook is opgehouden.¹³ Er zijn twee situaties denkbaar waarin de bescherming of bijstand beschouwd wordt als opgehouden buiten de invloed van de vreemdeling:

1. **UNRWA kan niet aan het mandaat voldoen:** indien er 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 verkeert zijn opdracht te volbrengen**; en
2. **De vreemdeling is genoodzaakt het mandaatgebied te verlaten:** indien er 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 problemen¹⁴ of een 15C situatie¹⁵).

De beoordeling betreft een volledige ex-nunc toets. Er kan dus niet volstaan worden met een beoordeling van de situatie ten tijde van vertrek uit het land van gebruikelijk verblijf.

Ad 1.

De beoordeling of UNRWA aan het mandaat kan voldoen, is in beginsel een **individuele**. De bescherming of bijstand moet met name worden geacht te zijn opgehouden wanneer de UNRWA niet in staat is een specifieke verzoeker waardige levensomstandigheden en een minimum aan veiligheid te waarborgen, rekening houdend met eventuele kwetsbaarheden.
[interne notitie]

Daarnaast is de situatie denkbaar dat de UNRWA aan geen enkele (staatloze) Palestijn menswaardige levensomstandigheden of minimale veiligheid kan garanderen. Uit het arrest

heeft overgelegd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als die persoon nooit in het werkgebied van de UNRWA heeft verbleven of voor zijn of haar vertrek naar Nederland langdurig in een land heeft verbleven dat geen deel uitmaakt van het UNRWA-werkgebied."

¹¹ Hoewel de UNHCR zich blijkens de Guidelines on International Protection no. 13 van december 2017 (zie punt 14 en de bijbehorende noot 27) 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.

¹² Uitspraak van de Afdeling van 24 september 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:4512) en de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2025.

¹³ Zie o.a. punten 45 t/m 65.

¹⁴ 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.

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

SN LN volgt dat dit aan de orde is als in het betreffende werkgebied elke staatloze Palestijn terechtkomt in een situatie van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften zoals eten, zich wassen en beschikken over woonruimte.¹⁶

[interne notitie]

Ad 2. Het gaat hier primair om de vraag of de vreemdeling het gebied **vrijwillig heeft verlaten**. In het arrest Alheto (C-585/16) 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.¹⁷ Als dat niet het geval is, is immers niet aannemelijk dat de bescherming of bijstand is opgehouden buiten de invloed van de vreemdeling.

Uit het arrest SN LN volgt echter dat hiermee niet kan worden volstaan. Ook als er na vertrek uit het land van herkomst **omstandigheden zijn ontstaan** waardoor hij zich niet naar het mandaatgebied kan begeven, kan aangenomen worden dat de bescherming of bijstand is opgehouden buiten de invloed van de vreemdeling.¹⁸ In het geval van vrijwillig vertrek is het echter aan de vreemdeling om dat aannemelijk te maken.

[interne notitie]

2.4 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 eerder heeft verbleven. Dat een vreemdeling zich geconfronteerd kan zien met dergelijke praktische belemmeringen, is aan te merken als het gevolg van diens keuze 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.¹⁹

Bij de vraag of de vreemdeling bescherming of bijstand van UNRWA kan krijgen in een ander mandaatgebied dan zijn land van gebruikelijk verblijf, speelt de feitelijke toegankelijkheid wel een rol. Als de vreemdeling niet wordt toegelaten tot een ander mandaatgebied (waar hij eerder heeft verbleven maar niet zodanig lang dat het als land van gebruikelijk verblijf kan gelden), kan hem niet tegengeworpen worden dat hij daar de bescherming of bijstand van UNRWA kan invoeren. Deze voorwaarde van feitelijke toegankelijkheid 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.²⁰

¹⁶ Arrest van het HvJEU van 13 juni 2024 (C-563/22, SN LN), o.a. punt 84.

¹⁷ Zie o.a. punt 86.

¹⁸ Zie o.a. punten 75 t/m 86.

¹⁹ Een andere lezing van artikel 1D ligt ook om andere redenen niet voor de hand. Praktische belemmeringen rondom de toegankelijkheid van het mandaatgebied kunnen immers onderhevig zijn aan voortdurende fluctuaties. Zou de feitelijke toegankelijkheid wel betrokken moeten worden bij deze beoordeling, dan zouden vreemdelingen afhankelijk zijn 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.

²⁰ Arrest van het HvJEU van 25 juli 2018 (C-585/16, Alheto), o.a. punt 140.

3. Artikel 1D-toets in de praktijk

In elke asielzaak van een (staatloze) Palestijn moet de IND beoordelen of de uitsluitingsgrond van artikel 1D van toepassing is.²¹ De aanvraag van de vreemdeling die **niet onder de reikwijdte** van artikel 1D valt, omdat hij nooit een beroep heeft gedaan op de bescherming of bijstand van UNRWA, wordt als 'normale' asielaanvraag behandeld. Dat houdt in dat na de artikel 1D-toets²², de gewone toets aan vluchtelingschap (a-grond), subsidiaire bescherming (b-grond) en verder dient plaats te vinden.

Als de vreemdeling de bescherming of bijstand van UNRWA **buiten zijn schuld niet meer kan invoeren**, leidt dit ertoe dat de IND de vreemdeling erkent als vluchteling zonder verdere toetsing van de asielmotieven.

In geval de de vreemdeling de bescherming of bijstand **nog wel kan invoeren**, valt hij onder de uitsluitingsgrond van artikel 1D. Dit betekent niet dat de asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard, maar dat de vreemdeling wordt uitgesloten van bescherming onder de a-grond. De vreemdeling wordt in dat geval geacht nog onder de bescherming van de UNRWA te vallen. Dit houdt in dat na de artikel 1D-toets in ieder geval vluchtelingschap wordt afgewezen. De toets aan subsidiaire bescherming en verder dient nog wel plaats te vinden. [*interne notitie*]

Disclaimer

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.

²¹ De beoordeling dient zichtbaar te zijn in de beschikking.

²² In dit geval dient gemotiveerd te worden waarom de uitsluitingsgrond van artikel 1D Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is.