



UITGESLOTEN

De kwetsbare positie van Palestijnen in de Nederlandse asielprocedure



**VluchtelingenWerk
Nederland**

Voorwoord

Toen ik in Nederland aankwam, werd mijn Palestijnse nationaliteit niet erkend door de IND. Ik werd staatloos verklaard, ondanks dat ik officiële documenten had. Dat was pijnlijk. Deze ervaring weerspiegelt de bredere problemen waarmee Palestijnse asielzoekers te maken hebben door gebrek aan kennis over hun situatie en geschiedenis van gedwongen verplaatsingen.

Het Nederlandse asielbeleid sluit niet aan op de complexe realiteit waarin Palestijnen zich bevinden. Onze vrijwilligers en medewerkers zien dagelijks hoe moeilijk het is om Palestijnse cliënten uit te leggen waarom hun asielaanvragen niet in behandeling worden genomen of waarom zij moeten terugkeren naar landen die hen niet accepteren.

'Zie Palestijnen niet als politiek probleem, maar als mens'

Politieke keuzes hebben de situatie van Palestijnen ingewikkeld gemaakt. Dit rapport biedt concrete oplossingen om het beleid beter aan te laten sluiten op de praktijk, zodat Palestijnen een eerlijkere kans krijgen op bescherming.

Het merendeel van de Palestijnen dat naar Nederland vlucht, heeft al een leven lang geen vaste grond onder de voeten. Zo vluchtten mijn ouders naar Saudi-Arabië, waar ik geboren ben. Na het overlijden van mijn vader moesten we terug naar Gaza, maar de onderdrukking tijdens de eerste intifada verdreef ons al kort daarna naar Syrië. Zesentwintig jaar later sloeg ik opnieuw op de vlucht.

Houd als beleidsmaker die kwetsbare positie in het oog. Zie Palestijnen niet als ingewikkeld politiek probleem, maar gewoon als mens. Een mens dat, in dit geval, hulp nodig heeft.

Mohammad Kafina,
Internationaal Programma

Nog vragen? We gaan graag in gesprek!

De situatie van Palestijnse vluchtelingen is behoorlijk complex. We kunnen begrijpen dat je na het lezen van dit rapport nog vragen hebt. Daarover gaan we graag in gesprek. Neem contact op: helpdesk@vluchtelingenwerk.nl

Onze eerdere en andere inspanningen voor een beter beleid

- ▶ We riepen de Tweede Kamer [en de IND](#) al eerder op om meer aandacht te hebben voor de kwetsbare positie van Palestijnen in de Nederlandse asielprocedure, onder andere in onze [brief aan de Tweede Kamer](#).
- ▶ Binnen ons [programma Strategisch Procederen](#) werkten we aan een beroep tegen het instellen van het besluitmoratorium, dat volgens ons onterecht is. De Raad van State [oordeelde op 24 april](#) dat het besluitmoratorium inderdaad onrechtmatig is en dat de IND weer moest beslissen over asielaanvragen van Palestijnen uit Gaza.
- ▶ We deden verschillende pogingen om asielverzoeken van mensen met gezinsleden in Gaza versneld te laten behandelen door de IND, maar dit heeft (nog) niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Achtergrond: de situatie van Palestijnen

Wat maakt de situatie en asielprocedure van Palestijnse vluchtelingen zo ingewikkeld? Dat komt mede door hun (ontbrekende) nationaliteit en hun bijzondere plaats in het Vluchtelingenverdrag. Een beknopt overzicht:



Decennia op de vlucht

Het vluchtverleden van de Palestijnen gaat ver terug. De afgelopen eeuw vluchtten grote groepen Palestijnen uit het huidige Israël onder andere naar Gaza, de Westelijke Jordaanoever en andere landen in het Midden-Oosten (zie kaart op pagina 10). De huidige vluchtelingen, maar ook Palestijnen die eerder moesten vluchten én hun nazaten, hebben veel moeite om in andere landen asiel aan te vragen of iets op te bouwen. Dat heeft verschillende redenen.



Staatloos

Zo is een groot deel van de Palestijnse vluchtelingen (en hun kinderen en kleinkinderen) staatloos. Dat komt omdat in 1965 is bepaald dat Palestijnse vluchtelingen hun 'Palestijnse identiteit' moeten behouden. De Palestijnse nationaliteit kan je echter niet zomaar krijgen en als je hem al krijgt, wordt hij in veel landen niet erkend. Staatloze Palestijnen worden daardoor door geen enkele staat als hun inwoner gezien en kunnen vrijwel nergens in de regio naturaliseren. Ook Nederland erkent de Palestijnse staat niet, en daarmee dus ook de Palestijnse nationaliteit niet. Door Nederland worden Palestijnen dan ook vaak beschouwd als staatloos.



Bijzondere status

Daarbij komt dat voor Palestijnen die moeten vluchten andere regels gelden dan voor andere vluchtelingen. Om te begrijpen waarom is een terugblik nodig:

- In 1949 wordt de UNRWA opgericht om te zorgen voor de bescherming van Palestijnse vluchtelingen die verblijven in de Palestijnse gebieden, Jordanië, Libanon en Syrië.
- In 1950 wordt de UNHCR opgericht, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, die vluchtelingen beschermt op basis van het Vluchtelingenverdrag. Omdat Palestijnse vluchtelingen al ondersteuning krijgen van de UNRWA, worden zij uitgesloten van de bescherming onder het Vluchtelingenverdrag.



Verkeerd geïnterpreteerd

De uitzondering voor Palestijnse vluchtelingen in het Vluchtelingenverdrag is opgenomen omdat zij reeds ondersteuning ontvingen van de UNRWA en dus al formeel vluchteling zijn. Maar, zo staat er, als 'om wat voor reden dan ook' de UNRWA niet in staat is deze bescherming te bieden, zou iemand toch onder het Vluchtelingenverdrag vallen en automatisch erkend moeten worden als vluchteling. Inmiddels is het 'om wat voor reden dan ook' zo streng afgekaderd dat het voor Palestijnen bijna onmogelijk is om aan te tonen dat zij **buiten** de bescherming van de UNRWA vallen en dus **binnen** het Vluchtelingenverdrag. De regel die eigenlijk was bedoeld om hun bescherming te garanderen, valt daardoor slecht uit.



Geen bescherming

Door deze uitzonderlijke positie is het voor Palestijnse vluchtelingen lastig om asiel te krijgen in Nederland. Palestijnse vluchtelingen die om wat voor reden dan ook geen bescherming of bijstand ontvangen van de UNRWA zouden alleen al om dit feit automatisch erkend moeten worden als vluchteling, maar door de huidige interpretatie van de regels is dit nu niet het geval. Daardoor worden zij in Nederland geregeld uitgesloten van bescherming. Zij moeten de reguliere asielbeoordeling doorlopen of zijn aangewezen op alternatieve routes. In alle gevallen is het haast onmogelijk om voldoende rekening te houden met de uitzonderlijke positie waarin deze vluchtelingen verkeren.

Aanleiding rapport

Voor Palestijnse vluchtelingen gelden andere regels dan voor andere vluchtelingen. Hun asielaanvragen worden daardoor in Nederland getoetst aan de hand van een bijzonder ingewikkeld beoordelingskader (figuur 1), waarin weinig ruimte is om rekening te houden met hun bijzonder kwetsbare positie. Daardoor komen zij in Nederland in slopende procedures terecht of zelfs in de illegaliteit.

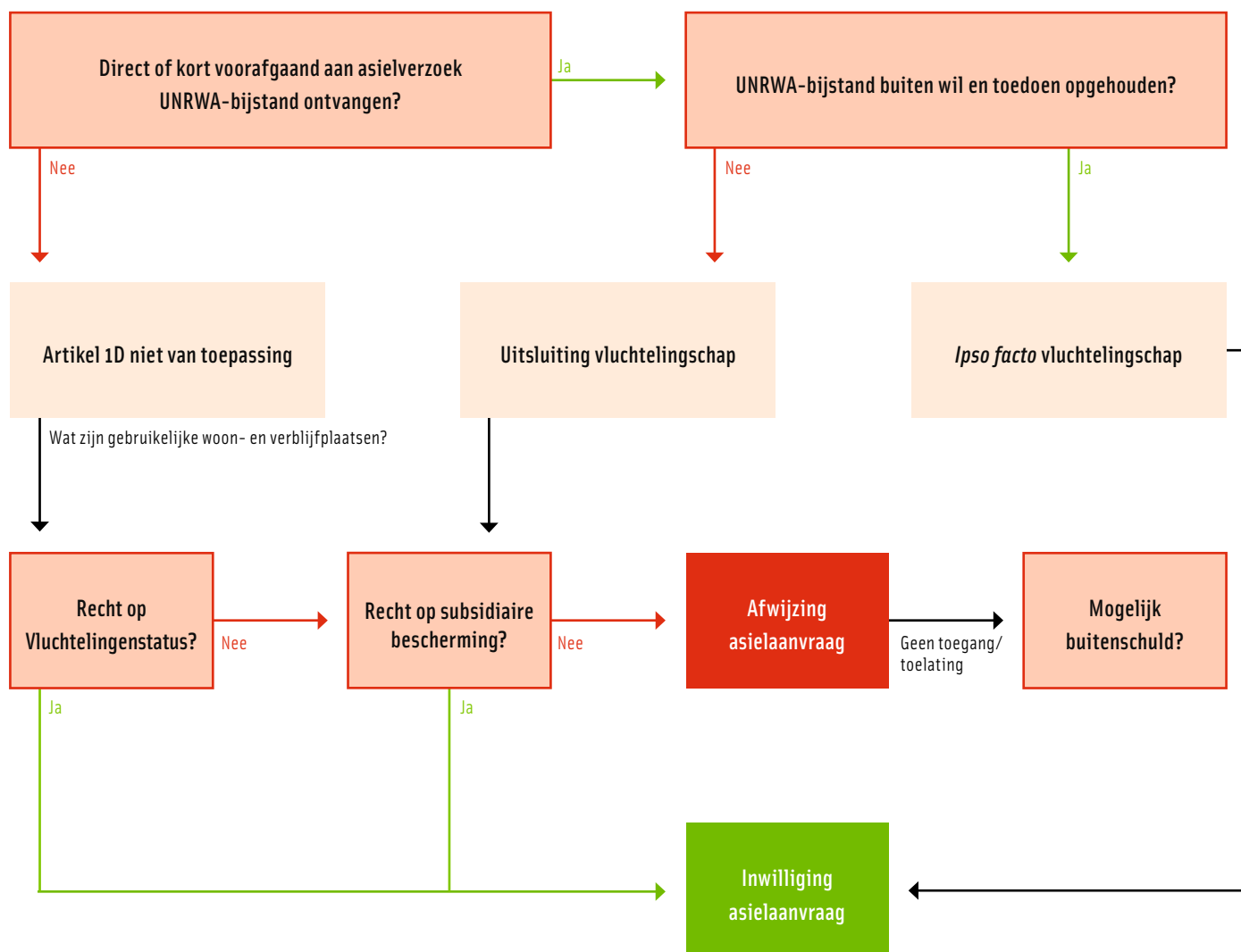
VluchtelingenWerk stelt daarom dat het huidige beleid Palestijnse asielzoekers tekortdoet. We vinden het noodzakelijk dat de knelpunten voor Palestijnse asielzoekers in de asielprocedure worden weggenomen om zo de uitzonderlijk kwetsbare positie van deze al erkende vluchtelingen te waarborgen.

In dit rapport lichten we de knelpunten in de asielprocedures van Palestijnse vluchtelingen toe op het gebied van drie thema's:

- De in- en uitsluitingsgrond van het Vluchtelingenverdrag
- De gebruikelijke woon- en verblijfplaats
- Het landgebonden beleid (specifiek voor Palestijnen uit de Palestijnse gebieden)

Ook dragen we mogelijke oplossingen aan.

Schema: een staatloze Palestijn met UNRWA-registratie (volgens ABRvS/IND)



Figuur 1. De asielprocedure van Palestijnen wordt in Nederland getoetst aan de hand van een bijzonder ingewikkeld beslis kader

Knelpunten in- en uitsluitingsgrond in het Vluchtelingenverdrag

1. Reikwijdte in- en uitsluitingsgrond

De situatie

De insluitingsgrond van het Vluchtelingenverdrag (zie kader 1) is in Nederland alleen van toepassing als een Palestijn direct of kort voorafgaand aan het asielerzoek UNRWA-bescherming heeft ontvangen. Dat komt omdat in Nederland dezelfde voorwaarden worden gehanteerd voor de in- én uitsluitingsgrond. Je kunt dus volgens de IND niet onder de insluitingsgrond vallen als je niet voldoet aan de voorwaarden voor de uitsluitingsgrond¹ terwijl het inperken van de reikwijdte van de insluitingsgrond niet de bedoeling is geweest in de uitspraken over de uitsluitingsgrond van het HvJEU.^{2,3}

De gevolgen

De Nederlandse interpretatie maakt dat Palestijnen die onder het mandaat van de UNRWA vallen en/of geregistreerd zijn, worden uitgesloten van vluchtelingenbescherming. Er wordt ook niet gekeken of zij (kort van tevoren) de UNRWA-bescherming überhaupt hadden kunnen invoeren. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de erkenning van de speciale positie van Palestijnse vluchtelingen zoals omschreven in UNHCR-richtlijn 13. Bovendien kunnen Palestijnen die altijd al buiten het werkgebied van de UNRWA verbleven of er al lang geleden zijn vertrokken nooit automatisch worden erkend als vluchteling. Dit wordt door de IND nog verder ingeperkt door de periode van doorreis expliciet mee te tellen bij het bepalen van 'direct of kort voorafgaand'. Palestijnen moeten daardoor de reguliere asielerprocedure doorlopen en dat pakt voor hen vaak ongunstig uit vanwege de knelpunten die in dit rapport nader worden toegelicht.

De oplossing

Om recht te doen aan de bijzondere positie van Palestijnen zou de reikwijdte van de in- en uitsluitingsgrond moeten worden uitgebreid naar alle Palestijnen die onder het UNRWA-mandaat vallen.

Kader 1

De in- en uitsluitingsgrond in het Vluchtelingenverdrag (artikel 1D)

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.'

Sinds de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag is de UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) het enige andere orgaan van de Verenigde Naties, waardoor deze passage in het verdrag enkel van toepassing is op Palestijnen.

In het Vluchtelingenverdrag wordt dus een in- en uitsluitingsgrond geformuleerd voor Palestijnse vluchtelingen. Hieruit volgt dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op Palestijnen die onder de bescherming vallen van de UNRWA (**uitsluitingsgrond**). Vervolgens wordt beschreven dat, als dergelijke bescherming om wat voor reden dan ook is opgehouden zonder dat er alternatieven zijn geregeld, Palestijnen automatisch wél worden erkend als vluchteling (**insluitingsgrond**).

1 Werkinstructie 2020/19, paragraaf 6.6

2 Hof van Justitie van de Europese Unie in Bobol en El Kott

3 Zie AGMR 2022, nr. 3, 'Krijgen Palestijnen voldoende bescherming?', Lianne Hooijmans, paragraaf 4

Kader 2

Uit de praktijk: Leila was al in Nederland

Het lukt Leila om Gaza te verlaten voor haar studie in Nederland. Na drie jaar studie heeft ze een asielaanvraag ingediend omdat ze stelt niet te kunnen terugkeren naar Gaza in verband met huiselijk geweld en de verslechterde situatie aldaar. De staatssecretaris heeft de aanvraag afgewezen omdat Leila niet kort voor vertrek of kort voor het indienen van een asielverzoek daadwerkelijk bijstand van UNRWA heeft ontvangen. Ze was immers vóór haar asielaanvraag al drie jaar in Nederland om te studeren. Ze valt daarom niet onder de reikwijdte van de in- en uitsluitingsgrond.

2. Feitelijke toegankelijkheid UNRWA-gebied speelt geen rol bij insluiting

De situatie

Feitelijke toegankelijkheid tot het UNRWA-gebied speelt geen rol bij de toepassing van de insluitingsgrond (zie kader 1).

De focus ligt op de reden voor vertrek en niet op feiten of omstandigheden die zich na dit vertrek voordoen, zoals (tijdelijk) gesloten grenzen. Dit betekent dat een Palestijn die eerder vrijwillig zijn UNRWA-kamp verliet, maar op dit moment niet kan terugkeren omdat hij geen toegang krijgt en daardoor geen UNRWA-bijstand kan krijgen, alsnog geen aanspraak kan maken op die automatische erkenning als vluchteling. Feitelijk vallen deze Palestijnen buiten de bescherming van de UNRWA en van de UNHCR (reguliere asielbeoordeling) omdat ze worden uitgesloten van bescherming onder artikel 1D, maar er niet wordt getoetst of terugkeer mogelijk en veilig is.

Kader 3

Welke vergunning en waarom?

Asielvergunning A-status

Iemand die gegronde vrees heeft voor vervolging wegens zijn ras of nationaliteit, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep krijgt een asielvergunning op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties.

Subsidiaire bescherming, artikel 3 EVRM en 15c-situatie B-grond

Iemand die niet aan de voorwaarden voldoet voor een asielvergunning onder het Vluchtelingenverdrag, maar wel het risico loopt op 'ernstige schade' bij terugkeer naar het land van herkomst, komt in aanmerking voor een asielvergunning op grond van subsidiaire bescherming (B-grond). Hier is sprake van indien iemand bij terugkeer geconfronteerd zal worden met:

- De doodstraf of executie
- Foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing
- Willekeurig geweld door een internationaal of een binnenlands gewapend conflict (15c-situatie).

De subsidiaire bescherming voorziet in de bescherming die voortkomt uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 3 EVRM). Dit artikel verbiedt foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Buitenschuldvergunning

Iemand die is uitgeprocedeerd en geen verblijfsrecht heeft, is verplicht Nederland te verlaten. Maar soms is terugkeren onmogelijk, bijvoorbeeld omdat het land dat men is ontvlucht niet wil meewerken aan terugkeer. Iemand moet dan bewijzen dat hij 'buiten zijn schuld' Nederland niet kan verlaten. Door de zeer zware bewijslast rondom deze vergunning zijn deze procedures vaak slopend en ontzettend langdurig.

De gevolgen

Deze groep Palestijnen is aangewezen op de subsidiaire beschermingsstatus of de buitenschuldvergunning (zie kader 3). Daarmee wordt geen recht gedaan aan hun bijzondere positie. Bovendien wordt binnen de subsidiaire beschermingsbeoordeling niet gekeken naar UNRWA-bescherming, maar naar bescherming van de autoriteiten van het land waar de Palestijn heeft verbleven. Hierdoor is de kans groter dat een asielaanvraag zal worden afgewezen waardoor Palestijnen die niet kunnen terugkeren zijn aangewezen op de buitenschuldvergunning. Het niet meenemen van de feitelijke toegankelijkheid tot het land van 'herkomst' in de beoordeling van artikel 1D strookt niet met richtlijn 13 van de UNHCR, verschillende arresten en de meest recente conclusie van de Advocaat-Generaal.^{4,5}

Kader 4

Uit de praktijk: gesloten grenzen

Ahmad is als vluchteling geregistreerd bij de UNRWA. Hij woonde tot drie maanden voor zijn vertrek naar Nederland in het UNRWA-vluchtelingenkamp Khan Younis in Gaza. De staatssecretaris heeft zijn opvolgende aanvraag afgewezen, omdat Ahmad voor zijn komst naar Nederland daadwerkelijk bijstand van de UNRWA heeft ontvangen en niet is gebleken dat de bescherming en bijstand van de UNRWA is opgehouden. Ahmad stelt dat de situatie in zijn voormalig kamp is verslechterd, dat de bescherming van de UNRWA inmiddels is opgehouden en dat hij feitelijk niet kan terugkeren omdat de grens met Egypte gesloten is.

Ahmad stelt dat hij niet terug kan naar Khan Younis. Maar zijn aanvraag is afgewezen.

De oplossing

Bekijk of een Palestijn op dit moment bescherming kan invoeren van de UNRWA en of deze bescherming feitelijk toegankelijk is. Als dit niet zo is, dan moet de Palestijn worden erkend als vluchteling.

3. Altijd persoonlijke beoordeling bijstand, ook als de UNRWA niet functioneert

De situatie

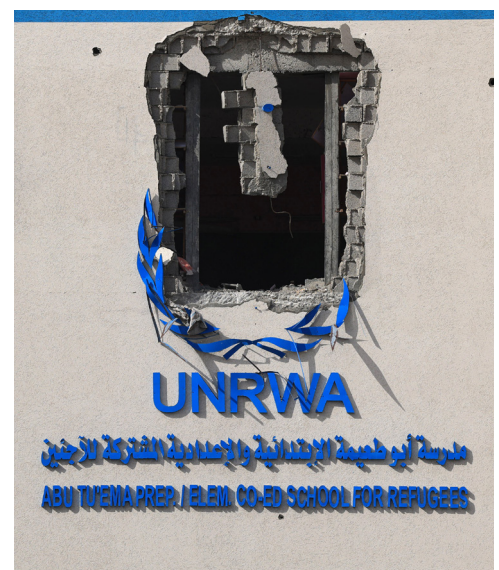
De staatssecretaris liet de Tweede Kamer al in juli 2023 weten dat hij aanneemt dat de UNRWA in Gaza onvoldoende bescherming kan bieden. Toch werden er in het nieuwe beleid dat daarop volgde strenge eisen gesteld om aan de voorwaarden voor de insluitingsgrond te voldoen. Palestijnen moesten bijvoorbeeld individuele gronden aanvoeren waarom de UNRWA in hun geval niet voldoende bijstand kan bieden.

De gevolgen

De IND stelde nog steeds strenge eisen om aan de voorwaarden van de insluitingsgrond te voldoen terwijl het al algemeen bekend was dat de UNRWA niet aan zijn opdracht kon voldoen en dus onvoldoende bescherming en bijstand kon bieden. In het huidige beleid moet daardoor altijd een individuele beoordeling plaatsvinden waarin, kort gezegd, moet worden betrokken in hoeverre de Palestijn de hulp en bijstand echt nodig heeft. Uit de omschrijving van artikel 1D volgen deze eisen echter niet. De beschermingsnoodzaak van Palestijnen ligt ten grondslag aan het bestaan van de UNRWA en artikel 1D in het Vluchtelingenverdrag.

De oplossing

Neem voor Gaza voor alle staatloze Palestijnen aan dat de UNRWA onvoldoende functioneert om aan zijn opdracht te kunnen voldoen en de Palestijn in kwestie daardoor onder de insluitingsgrond van artikel 1D valt.



4 NB en AB r.o. 58: 'Niet alleen rekening dient te worden gehouden met de relevante omstandigheden die gelden op het moment waarop deze persoon het werkgebied van de UNRWA heeft verlaten, maar ook met de omstandigheden die gelden op het moment waarop de bevoegde autoriteiten een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus in behandeling nemen'

5 HvJEU, Conclusie A-G, C-563/22, paragraaf 63

Gevluchte Palestijnen in de regio

De afgelopen decennia zijn grote groepen Palestijnen gevlucht en neergestreken in de regio. Een deel van hen is geregistreerd bij de UNRWA, maar er zijn ook veel niet-geregistreerde vluchtelingen.

■ Libanon

Geschatte aantallen:

500.000 bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen.

■ Syrië

Geschatte aantallen:

584.000 bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen, waarvan ruim 120.000 vanwege de oorlog het land weer hebben verlaten.

■ Jordanië

Geschatte aantallen:

2,4 miljoen bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen. In totaal is bijna de helft van de bevolking van Palestijnse afkomst.

■ Westelijke Jordaanoever

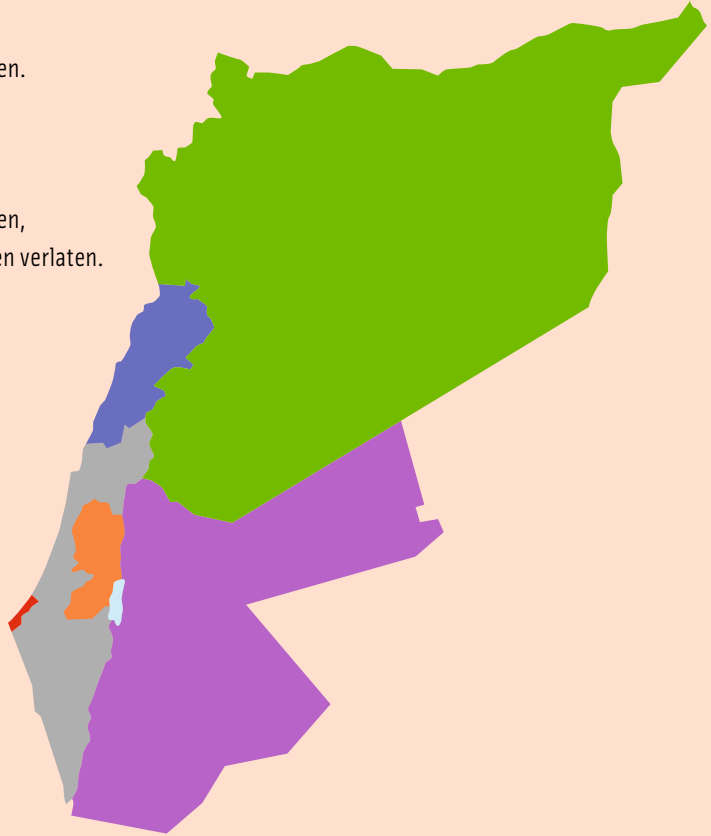
Geschatte aantallen:

900.000 bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen.

■ Gaza

Geschatte aantallen:

1,6 miljoen bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen.



Betrokken organisaties

➤ United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)

De UNCCP is in 1948 opgericht om te bemiddelen in het Arabisch-Israëliësch conflict en om de rechten, eigendommen en belangen van Palestijnse vluchtelingen te beschermen. De UNCCP moest een duurzame oplossing vinden voor Palestijnse vluchtelingen, maar bleek al kort na de oprichting grotendeels disfunctioneel. UNCCP bestaat nog steeds en schrijft jaarlijks een korte rapportage over de ongewijzigde situatie.

➤ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)

De UNRWA is opgericht in 1949 om het welzijn en de menselijke ontwikkeling van de Palestijnse vluchtelingen te dienen. De UNRWA verleent hulp in de vorm van voedsel, gezondheidszorg, onderwijs, economische steun, onderdak, juridische bijstand en huishoudelijke artikelen. Het mandaat van de UNRWA is van toepassing op vijf gebieden: Libanon, Jordanië, Syrië, de Westelijke Jordaanoever en Gaza.

Rechten

In veel landen waar UNRWA actief is, hebben Palestijnen niet dezelfde rechten als andere burgers. Zo mogen ze vaak geen vastgoed bezitten, hebben ze maar beperkt toegang tot de arbeidsmarkt en komen zij niet aanmerking voor permanent verblijf of de nationaliteit van dat land. Hierdoor is er vaak sprake van discriminatie en onderdrukking. In andere landen in de regio, zoals Egypte, verblijven ook Palestijnse vluchtelingen maar daar is de UNRWA niet actief. De rechten van Palestijnen staan daar des te meer onder druk omdat ze vaak geen verblijfsvergunning kunnen krijgen en ook geen bescherming ontvangen van UNRWA of de UNHCR.

Knelpunt gebruikelijke woon- en verblijfplaats

De situatie

Palestijnen die niet vallen onder de reikwijdte van artikel 1D krijgen een reguliere asielbeoordeling. Omdat veel Palestijnen geen nationaliteit hebben en staatloos zijn, wordt hun asielrelaas getoetst aan het land van hun gebruikelijke verblijfplaats als hun land van herkomst. Vaak wordt gesproken over het land waar de asielzoeker zijn 'centrum van activiteiten' had, zoals werk, wonen, familie en onderwijs. Het kan ook zo zijn dat een Palestijn in meer dan één land de gebruikelijke verblijfplaats heeft. Als een Palestijn zowel in Jordanië als Libië verbleef, kan zijn asielrelaas dus worden beoordeeld tegen de achtergrond van beide landen.

Het beoordelingskader voor asielaanvragen gaat uit van de vraag of de autoriteiten van het land van herkomst bescherming kunnen bieden tegen vervolging of ernstige schade. Er wordt daarbij niet gekeken naar de kwetsbare positie van staatloze Palestijnen in deze landen. Zo hebben zij vaak beperkt toegang tot voorzieningen en hebben Palestijnen in veel landen niet dezelfde rechten als andere inwoners (zie kaart op pagina 10), terwijl het Nederlands asielsysteem vaart op de fictie dat dit wel zo is. Ook wordt niet gekeken of een Palestijn wel echt toegang zal krijgen tot het land van herkomst of daar ooit recht op verblijf kan krijgen.

De gevolgen

Staatloze Palestijnen uit landen als Libanon en Egypte komen in een papieren werkelijkheid terecht. Hun asielaanvraag wordt getoetst aan een land waarvan zij niet de nationaliteit hebben, waar zij niet dezelfde rechten hebben als daadwerkelijke onderdanen en geen verblijfsrecht hebben. Terwijl zij in veel landen door hun kwetsbare positie geen bescherming kunnen krijgen van de lokale autoriteiten kan hun asielaanvraag toch worden afgewezen op basis van de algemene veiligheidssituatie. Afgewezen Palestijnen terugsturen naar deze landen is echter zo goed als onmogelijk omdat zij er geen verblijfsrecht hadden. Wat rest is een buitenschuldvergunning (zie kader 3) starten. Deze procedure is slepend, onzeker en zorgt ervoor dat hun leven nog langer 'on hold' staat.

De oplossing

Sluit voor de beoordeling van de gebruikelijke woon- en verblijfplaats aan bij het kader van 'veilig derde land' zodat de mogelijke problemen met toegang en toelating worden meegewogen in de beoordeling. Houd in het beleid expliciet rekening met de kwetsbare positie van staatlozen. Dit speelt met name een rol bij de vraag in hoeverre bescherming van de autoriteiten kan worden ingeroepen.

Kader 5

Uit de praktijk: Omar is een Gazaanse Palestijn in Egypte

Omar heeft een Palestijns paspoort en een UNRWA-registratiekaart overgelegd op naam van zijn vader. Deze zijn echt bevonden. Omar is geboren in Gaza en toen hij daar problemen kreeg, reisde hij in 2006 naar Egypte. Artikel 1D is volgens de staatssecretaris niet op Omar van toepassing omdat hij niet direct en kort voorafgaand aan het asielverzoek UNRWA-bijstand heeft ontvangen. Omar geeft aan dat hij altijd illegaal in Egypte verbleef en dat hij werd gediscrimineerd. Hij durfde, gelet op zijn illegale verblijfstatus, geen bescherming te vragen van de Egyptische autoriteiten. Als hij dat doet vreest hij dat hij zal worden uitgezet naar Gaza. Volgens de staatssecretaris heeft Omar zich bijna acht jaar in Egypte staande kunnen houden. Hij heeft in Egypte kunnen leven, werken en wonen zonder grote problemen te hebben ondervonden met betrekking tot zijn illegale verblijf. Gelet hierop bestaat er volgens de staatssecretaris geen dusdanig groot risico om gedetineerd of uitgezet te worden. De asielaanvraag wordt afgewezen.

Kader 6

Uit de praktijk: Sara en Ali krijgen geen toegang tot Libië

Sara en Ali zijn van Palestijnse afkomst en staatloos. Hun eerdere asielaanvragen zijn afgewezen omdat de problemen in Libië die ze aanvoerden ongeloofwaardig zijn geacht. Dit besluit staat in rechte vast. Aan hun nieuwe aanvraag hebben zij ten grondslag gelegd dat zij geen toegang hebben tot Libië. De staatssecretaris heeft deze aanvraag afgewezen omdat Sara en Ali volgens hem een buitenschuldaanvraag hadden moeten indienen nu Libië wordt aangemerkt als gebruikelijke woon- en verblijfplaats. Daardoor valt de vraag of Sara en Ali toegang krijgen tot Libië buiten de beoordeling van de asielaanvraag.

Sara en Ali moeten terug naar Libië, maar ze hebben geen toegang tot dat land

Knelpunten landgebonden beleid voor Palestijnen uit de Palestijnse gebieden

1. Geen 15c-situatie of schending artikel 3 EVRM voor Gaza

De situatie

Nederland mag geen vluchtelingen terugsturen naar landen waar zij gevaar lopen. Indien een land gevaarlijk wordt geacht omdat de mate van willekeurig geweld dusdanig hoog is dat iedereen die naar dit gebied zou terugkeren gevaar loopt, spreken we van een 15c-situatie (zie kader 3). Op grond van de beschikbare landeninformatie moet worden geconcludeerd dat er sprake is van een 15c-situatie voor Gaza. Ook blijkt uit de beschikbare informatie dat iedereen die teruggestuurd wordt naar Gaza risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM die wordt beschreven in de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 28 juni 2011. Tijdens het opstellen van dit rapport eind mei 2024 heeft Nederland de situatie in Gaza echter nog niet erkend als een 15c-situatie.

De gevolgen

Het huidige landenbeleid van Gaza komt niet overeen met de werkelijke situatie in Gaza. Er is op dit moment namelijk geen enkele veilige plek in Gaza. Ook in ziekenhuizen, scholen en vluchtelingenkampen zijn mensen niet veilig door de vele raketten, beschietingen en bommen. Deze situatie wordt verergerd door het slechts beperkt toelaten van hulpgoederen (waaronder voedsel). Er is sprake van een zeer ernstige humanitaire situatie, en hongersnood dreigt. Door het uitblijven van concreet beleid ten aanzien van Gaza heerst er onduidelijkheid onder Palestijnse asielzoekers in Nederland of zij aanspraak maken op een verblijfsvergunning. Het aanwijzen van Gaza als 15c-gebied zou deze onzekerheid wegnemen, en hun verzekeren van een verblijfsvergunning op de B-grond.

De oplossing

Neem voor iedereen die afkomstig is uit Gaza aan dat iemand alleen al door zijn of haar aanwezigheid aldaar een reëel risico op ernstige schade loopt als bedoeld in artikel 15c en daarnaast bij terugkeer een schending van artikel 3 dreigt in verband met de catastrofale humanitaire situatie.



ANADOLU VIA AFP

2. Geen groepenbeleid

De situatie

Palestijnen uit Gaza en de Westelijke Jordaanoever zijn niet aangemerkt als bijzondere groep in het landgebonden beleid voor de Palestijnse gebieden. De grote willekeur in de behandeling, de zware beperkingen in de bewegingsvrijheid en de slechte mensenrechtensituatie die uit het algemeen ambtsbericht blijken zijn echter niet algemeen van aard (zoals de staatssecretaris stelt in zijn [brief](#) van 13 juli 2023 aan de Tweede Kamer), maar specifiek van toepassing op Palestijnen.

Veel Palestijnen in Gaza en de Westelijke Jordaanoever ervaren problemen door hun Palestijnse etniciteit/nationaliteit, die in feite grotendeels onder de effectieve controle van Israël staan. Op dit moment wordt ondanks de erkenning van de slechte situatie in Gaza en de Westelijke Jordaanoever geen specifieke aandacht gevraagd voor de positie van Palestijnen. Dit terwijl de gemarginaliseerde positie en de discriminerende behandeling van Palestijnen in de Palestijnse gebieden in verschillende publicaties is vastgelegd. Uit deze rapporten volgt dat Palestijnen in de Palestijnse gebieden worden onderdrukt door Israël door middel van onder andere de wijdverbreide inbeslagname van land, het effectieve verbod om op veel plaatsen te bouwen of te wonen, het massaal onthouden van verblijfsrechten en ingrijpende decennia oude beperkingen van bewegingsvrijheid en fundamentele burgerrechten⁶. Ook is er sprake van veelvuldige onterechte arrestaties van Palestijnen, waarbij zij lang en zonder proces worden vastgehouden⁷. Bovendien is de situatie sinds 7 oktober 2023 voor zowel Gaza als de Westelijke Jordaanoever ernstig verslechterd waardoor de noodzaak om dit op te nemen in het landenbeleid des te groter is geworden⁸.

De gevolgen

Het feit dat de schendingen van mensenrechten in Gaza en de Westelijke Jordaanoever niet erkend worden in het landenbeleid is niet houdbaar. Het zorgt er namelijk voor dat ons asielsysteem onvoldoende oog heeft voor de daadwerkelijke vervolging van Palestijnen door de Israëlische autoriteiten. Discriminerende maatregelen tegen de Palestijnen, zoals bijvoorbeeld de inbeslagname van land of de ontzegging van toegang tot voorzieningen, kunnen tot vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag leiden als deze ernstig van aard zijn. Ook als de maatregelen op zichzelf niet ernstig genoeg zijn, kan een opeenstapeling van dergelijke maatregelen grond voor asielverlening opleveren. Het hanteren van risicoprofielen in het landenbeleid zou aandacht vestigen op Palestijnen als vervolgte groep en Israël als mogelijke vervolger. Hiermee zouden Palestijnen die vluchten voor mensenrechtenschendingen van de zijde van de autoriteiten erkend kunnen worden in hun beschermingsnoodzaak.

De oplossing

Wijs in het landgebonden beleid van Israël (inclusief de Palestijnse gebieden) Palestijnen uit Gaza en de Westbank aan als risicoprofiel. Hiermee wordt recht gedaan aan de zeer kwetsbare positie van Palestijnen in de bezette Palestijnse gebieden.

-
- 6 - Rapport van Human Rights Watch [israel_palestine0421_reportcover_8.5x11 \(ecoi.net\)](#)
- Amnesty International, ['Israel's Apartheid Against Palestinians: Cruel System of Domination and Crime Against Humanity'](#)
- NANSSEN NOTE 2022-2, [Update beschermingsnood Palestijnse verzoekers uit Gaza](#)
- UNHCR [Position on returns to Gaza](#)
- 7 - US Department of State: [2023 Country Reports on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza; West Bank and Gaza](#)
- Global Protection Cluster: [Occupied Palestinian Territory \(oPt\): West Bank; Protection Analysis Update](#)
- 8 - Amnesty International, [Shocking spike in use of unlawful lethal force by Israeli forces against Palestinians in the occupied West Bank](#)
- Arab Center Washington DC, [The occupied West Bank since October 7: Movement restrictions and collective punishment](#)
- UN Human Rights Office – [OPT: dramatic rise in detention of Palestinians across occupied West Bank](#)
- OCHA, [Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #85 \[EN/AR/HE\]](#)



VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

