

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 13:

**Toepasselijkheid op Palestijnse vluchtelingen van artikel 1D van het
Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen**

Deze richtlijnen zijn opgesteld in nauwe samenwerking met de
Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse
vluchtelingen in het Nabije Oosten ("UNRWA").

I. INLEIDING

1. Artikel 1D van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (het “Verdrag van 1951”)¹ erkent dat bepaalde categorieën vluchtelingen in aanmerking komen voor aparte regelingen voor bescherming of bijstand verleend door andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (“UNHCR”). Momenteel is artikel 1D van toepassing op Palestijnse vluchtelingen, voor wie de Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (“UNRWA”)² is opgericht, om in te spelen op hun situatie.³ Artikel 1D van het Verdrag van 1951 luidt:⁴

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.

2. Artikel 1D van het Verdrag van 1951 wordt vaak beschreven als een ‘uitsluitingsgrond’ (*exclusion clause*), hoewel het zowel uitsluitende als erkennende aspecten bevat⁵ en de twee alinea’s opeenvolgend gelezen dienen te worden. Met andere woorden: een persoon moet eerst vallen onder de eerste alinea voordat de tweede op die persoon van toepassing kan worden. De eerste alinea sluit in het algemeen Palestijnse vluchtelingen die bescherming of bijstand ontvangen van UNRWA uit van de bescherming van het Verdrag van 1951, terwijl de tweede alinea van artikel 1D bepaalt dat diezelfde Palestijnse vluchtelingen juist wel onder het Verdrag vallen wanneer die bescherming of bijstand is geëindigd. Zodra de bescherming of bijstand is opgehouden (zie hieronder bij deel II E), vallen ze van rechtswege (*ipso facto*) onder het Verdrag van 1951. Aangezien zij reeds door de internationale gemeenschap zijn erkend als vluchtelingen,⁶ is er geen aparte of aanvullende beoordeling op basis van artikel 1A, lid 2 nodig om vast te stellen of ze recht hebben op bescherming krachtens het Verdrag. Aanvragers hoeven enkel aan te tonen dat ze vallen onder artikel 1D.

¹ 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen] (28 juli 1951) 189 UNTS 137 (Verdrag van 1951), <http://bit.ly/39nlhgT>, en het bijbehorende Protocol betreffende de status van vluchtelingen (31 januari 1967) 606 UNTS 267 (Protocol van 1967), <http://bit.ly/3a6tPZX>.

² UN General Assembly Resolution 302 (IV), *Assistance to Palestine Refugees*, 8 december 1949, A/RES/302, waarmee UNRWA werd opgericht, dat verantwoordelijkheid draagt voor het bieden van bijstand en bescherming aan Palestijnse vluchtelingen. De rol van UNRWA is tevens erkend door rechtbanken: zie bijv. *Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, (“*Bolbol*”), C31/09, Hof van Justitie van de Europese Unie (“HvJ-EU”), 17 juni 2010, par. 44, <https://bit.ly/3psVnPI>; “Het lijdt geen twijfel dat UNRWA behoort tot een van de organen of instellingen van de Verenigde Naties anders dan UNHCR waarnaar wordt verwezen in artikel 12, lid 1, onder a, van de Richtlijn en in artikel 1D van het Verdrag van Genève...”. Zie tevens, *AD (Palestine)*, (“*AD Palestine*”) [2015] NZIPT 800693695, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 23 december 2015, par. 101116, <https://bit.ly/36gcOv4>.

³ Voor de oprichting van UNRWA hadden de VN reeds de Verzoeningscommissie van de Verenigde Naties voor Palestina (“UNCCP”) opgericht om o.a. “de repatriëring, hervestiging en economische en sociale rehabilitatie van de vluchtelingen en betaling van schadevergoeding te faciliteren, en om nauwe contacten te onderhouden met de directeur van de hulpverlening van de Verenigde Naties aan Palestijnse vluchtelingen en, via hem [of haar], met de relevante organen en instellingen van de Verenigde Naties.” UNGA Resolution 194 (III), *Palestine Progress Report of the United Nations Mediator*, 11 december 1948, A/RES/194, par. 11. Tegen 1951 had UNCCP de Algemene Vergadering reeds gemeld, en begon dit jaarlijks te melden, dat het onmogelijk was een manier te vinden om voortgang te bewerkstelligen in de uitvoering van par. 11 van resolutie 194 (III). Zie UNCCP, *Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine*, UN Doc. A/1985, 20 november 1951 par. 79 en 80 in het eerste verslag en recenter: *Report of the UNCCP*, 13 augustus 2015, A/70/319, Annex; UN General Assembly resolution 69/86.

⁴ In deze richtlijnen verwijst UNHCR naar de eerste alinea van artikel 1D als ‘artikel 1D(1)’ en naar de tweede alinea als ‘artikel 1D(2)’.

⁵ De Franse vertegenwoordiger bij de conferentie van gevolmachtigden (*Conference of Plenipotentiaries*), dhr. Rochefort, merkte op dat “de desbetreffende bepaling in feite strekt tot uitgestelde toepassing”. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Summary of the Third Meeting*, 19 november 1951, UN doc. A/Conf.2/SR.3, p. 10. Alle VN-documenten zijn beschikbaar [in het Engels] via de databank van het UN Official Document System op <https://bit.ly/2Ymq0KK>. Zie tevens: James Hathaway and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2nd edn., 2014), 513; en Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 66. Zie tevens: Guy Goodwin-Gill en Jane McAdam, die aangeven dat artikel 1D “niet zozeer beschouwd moet worden als strekkende tot ‘uitsluiting’, maar eerder tot ‘voorwaardelijke toepassing’”. *The Refugee in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 3rd edn., 2007), 153; en Atle Grahl-Madsen, die het een “opschortende bepaling” noemt, *The Status of Refugees in International Law*, Volume I Refugee Character, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, p. 263.

⁶ “[P]alestijnse vluchtelingen - en het lijdt geen twijfel dat de ontheemde Palestijnen in alle relevante stadia werden beschouwd als vluchtelingen werden binnen en buiten de Verenigde Naties gezien als een aparte categorie.” *Amer Mohammed ElAli v. The Secretary of State for the Home Department and Daraz v. The Secretary of State for the Home Department (The United Nations High Commissioner for Refugees, Intervener)*, (“*ElAli*”) United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales), 26 juli 2002, [2002] EWCA Civ 1103, <http://bit.ly/3t1fwye>, par. 15.

3. Alle Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 dienen ervoor zorg te dragen dat artikel 1D volledig is opgenomen in de nationale wetgeving en praktijk. Tot deze opname in de nationale wetgeving en praktijk zijn de Staten die partij zijn immers verplicht ingevolge internationale vluchtelingeninstrumenten.

4. Deze richtlijnen betreffen de interpretatie van artikel 1D van het Verdrag van 1951 met betrekking tot Palestijnse vluchtelingen die bescherming aanvragen op grond van het Verdrag van 1951 *buiten* de werkgebieden van UNRWA. Ze bevatten UNHCR's inhoudelijke interpretatie van artikel 1D (deel II) en behandelen tevens een aantal procedurele en bewijs-gerelateerde kwesties (Deel III), waarbij wordt geput uit de praktijk in Staten, internationale en nationale jurisprudentie, evenals de zienswijzen van toonaangevende juristen en academische deskundigen.

II. ANALYSE

A. Onderwerp en doel

5. Bij de interpretatie van artikel 1D is het zinvol om zowel het onderwerp en doel van het artikel in acht te nemen, als de context, o.a. door een beroep te doen op de *travaux préparatoires* (totstandkomingsgeschiedenis) van het Verdrag van 1951 en op andere internationale instrumenten uit die tijd die bedoeld waren om een antwoord te bieden op de vraag omtrent bescherming en institutionele verantwoordelijkheid voor Palestijnse vluchtelingen. Een ruime interpretatie is gerechtvaardigd, gebaseerd op de intentie van de partijen zoals uitgedrukt in de gewone betekenis van de bewoordingen in het Verdrag van 1951, bezien in de context en in het licht van het onderwerp en doel van het verdrag.⁷ Een zodanige toepassing maakt duidelijk dat artikel 1D van het Verdrag van 1951 twee doeleinden heeft die leidend zijn voor de interpretatie en toepassing van het artikel. Het eerste doel is om te waarborgen dat Palestijnse vluchtelingen blijvend als een aparte categorie worden erkend⁸ en dat zij bescherming en daarmee samenhangende rechten kunnen blijven genieten, tot hun positie definitief is geregeld conform de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.⁹ Dit doel komt tevens tot uitdrukking in het overleg omtrent het opstellen van het Statuut van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, waarin werd benadrukt dat Palestijnse vluchtelingen hun speciale status moesten behouden.¹⁰ Het werd ook als cruciaal erkend dat de continuïteit van de bescherming werd gewaarborgd¹¹ voor Palestijnen als een categorie vluchtelingen *sui generis* krachtens het Verdrag van 1951.

6. Het tweede doel van artikel 1D is om duplicatie en overlap te voorkomen in de bevoegdheden van UNHCR en UNRWA. De verantwoordelijkheden van de twee organisaties horen elkaar aan te vullen.¹² In dit opzicht dient te worden opgemerkt dat, hoewel UNHCR een wereldwijd mandaat heeft, deze bevoegdheid "zich niet uitstrekt tot personen ... die bescherming of bijstand blijven genieten van andere organen of instellingen van

⁷ Artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), 23 mei 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, <https://bit.ly/3qYhM7O>. Zie tevens: Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 7th edn., 2008), 631.

⁸ "Het artikel beoogt in wezen om de blijvende bescherming te waarborgen van Palestijnen als personen van wie het vluchtelingenschap reeds is vastgesteld". *AD (Palestine)*, par. 159, noot 2 hierboven. Artikel 1D was "bedoeld voor een bestaande categorie vluchtelingen waarvoor de Algemene Vergadering reeds bepaalde maatregelen had genomen." Takkenberg, noot 5 hierboven, 97.

⁹ Zie tevens *Mostafa Abed El Karem El Kott and Others v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C364/11, Europese Unie: Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 december 2012, ("El Kott"), <http://bit.ly/2Mw241a>, par. 62, waarin het HvJ-EU bevestigde dat het doel van artikel 1D was om te "waarborgen dat Palestijnse vluchtelingen bescherming blijven genieten, als Palestijnse vluchtelingen, tot hun positie definitief is geregeld ...".

¹⁰ General Assembly, Fifth Session, Official Records, Third Committee, 328th Meeting, 27 november 1950, par. 52, 55 (Mr. Baroody, Saudi Arabia), UN doc. A/C.3/SR.328, beschikbaar via de databank van het UN Official Document System op <https://bit.ly/3a7Vtpj>. Tevens aangehaald in de tussenkomst van UNHCR voor het Court of Appeal of England and Wales *ElAli*, <http://bit.ly/3cgrrSZ> ("UNHCR intervention in ElAli").

¹¹ *General Assembly, Fifth Session, Official Records, Third Committee, 344th Meeting*, 11 december 1950, par. 2425 (Mr. Baroody, Saudi Arabia); par. 28 (Mr. Lesage, Canada); par. 2930 (Mr. Davin, New Zealand); par. 39 (Mr. Noriega, Mexico); par. 42 (Mr. Raafat, Egypt), UN doc. A/C.3/SR.344, beschikbaar via de databank van het UN Official Document System op <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Tevens aangehaald in *UNHCR intervention in ElAli*, noot 10 hierboven.

¹² Zie *Goodwin Gill and McAdam*, noot 5 hierboven, 152. Het belang van deze complementariteit is zichtbaar in de huidige praktijk van de twee organisaties. Sinds 2005 houden UNHCR en UNRWA jaarlijkse vergaderingen op hoog niveau om kwesties van gemeenschappelijk belang te bespreken; sinds 2010 is er daarnaast een gezamenlijke werkgroep die regelmatig contact onderhoudt en twee keer per jaar bij elkaar komt.

de Verenigde Naties.”¹³ UNRWA daarentegen is bevoegd in vijf geografische gebieden of ‘werkgebieden’: Jordanië, Libanon, de Arabische Republiek Syrië, de Westelijke Jordaanoever (inclusief Oost-Jeruzalem) en Gaza.¹⁴ Samen vormen deze gebieden de werkgebieden van UNRWA, waarbinnen het bescherming¹⁵ of bijstand biedt aan ruim vijf miljoen Palestijnse vluchtelingen.¹⁶

B. *Ratione personae*: Personele werkingsfeer van artikel 1D

7. De volgende groepen personen vallen onder de personele werkingsfeer van artikel 1D:

Palestijnse vluchtelingen: Personen die “Palestijnse vluchtelingen”¹⁷ zijn in de zin van Resolutie 194 (III) van 11 december 1948 van de Algemene Vergadering van de VN¹⁸ en daaropvolgende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en die als gevolg van het Arabisch-Israëliëse conflict in 1948 zijn ontheemd uit het deel van het Mandaatgebied Palestina dat Israël is geworden en daarheen niet hebben kunnen terugkeren.

Ontheemden: Personen die “ontheemden” zijn in de zin van Resolutie 2252 (ESV) van 4 juli 1967 van de Algemene Vergadering van de VN en daaropvolgende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en die als gevolg van het conflict in 1967 zijn ontheemd uit het deel van het Palestijns grondgebied dat Israël sinds 1967 bezet en daarheen niet hebben kunnen terugkeren.¹⁹ Hiertoe behoren tevens personen die zijn ontheemd als gevolg van “daaropvolgende vijandelijkheden”.²⁰

Afstammelingen: “Afstammelingen” heeft betrekking op alle personen geboren als kinderen van Palestijnse vluchtelingen of ontheemden zoals hierboven omschreven.²¹ Volgens de beginselen van gendergelijkheid en non-discriminatie op grond van geslacht, evenals het beginsel van eenheid van het gezin, worden deze

¹³ *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, (Statuut van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen) (“Statute” [Statuut]), 14 december 1950, A/RES/428(V), <http://bit.ly/3sVuANU>, par. 1 en 7(c). Wat betreft het verschil tussen de bewoordingen van het Statuut (“blijven genieten”) en die van artikel 1D (“thans ... genieten”), beschouwt UNHCR dit als dezelfde betekenis. “Om onduidelijke redenen (wellicht als gevolg van tijdsbepervingen) is de vluchtelingdefinitie van het concept-Verdrag niet aangepast aan het Statuut van UNHCR voor het naar de Conferentie van Gevolmachtigden (*Conference of Plenipotentiaries*) werd gestuurd.” *Goodwin Gill and McAdam*, noot 5 hierboven, p. 154. Zie tevens, inzake het mandaat van UNHCR: UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office* oktober 2013, <https://bit.ly/39p2qDj>.

¹⁴ Zie bijv. *General Assembly Resolution 58/95*, 17 december 2003, en recenter *UNGA Resolution 71/91, Assistance to Palestine refugees: Resolution adopted by the General Assembly*, 22 december 2016, A/RES/71/91: <http://bit.ly/3pgRllc>.

¹⁵ Het is van belang om op te merken dat UNRWA vanaf de oprichting een beschermingsmandaat heeft gehad. De beschermende functie is in de loop der tijd echter gegroeid en is in 2010 uitgebreid door het aannemen van een beschermingsbeleid en de ontwikkeling van beschermingsinstrumenten en -normen. Zie UNRWA, *Protecting Palestine Refugees*, 2015, <http://bit.ly/36hUfqC> en <http://bit.ly/3oo09MQ>. Echter, UNRWA “bezit, bestuurt of bewaakt de kampen niet, aangezien dit onder de verantwoordelijkheid van de gastautoriteiten valt.” <http://bit.ly/36izg6T>. Zie tevens noot 48 hieronder.

¹⁶ Zie voor de meest recente cijfers van UNRWA: <http://www.unrwa.org/>.

¹⁷ De term “Palestijnse vluchtelingen” is nooit uitdrukkelijk omschreven door de Algemene Vergadering. Zie voor vroeg werk aan de interpretatie van de term echter UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a “Refugee” Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, 29 mei 1951, te lezen met de *Note by the Principal Secretary*, UN Doc. A/AC.25/W/61, <https://bit.ly/3cdZdby>. De operationele definitie van de term “Palestijnse vluchteling” die UNRWA gebruikt voor registratiedoelinden heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld, aangezien het eerst een subcategorie was van ‘behoefte’ personen. Sinds 1984 luidt deze: “personen die in Palestina woonden en leefden gedurende de periode 1 juni 1946 en 15 mei 1948, en zowel hun huis als bron van inkomsten zijn kwijtgeraakt ten gevolge van het Arabisch-Israëliëse conflict in 1948, evenals de geregistreerde nakomelingen van deze personen.”

¹⁸ Bij paragraaf 11 van Resolutie 194 (III) besloot de Algemene Vergadering van de VN dat: “de vluchtelingen die naar hun woonhuizen willen terugkeren en met hun burenen in vrede willen leven, zulks bij de eerst mogelijke gelegenheid wordt toegestaan” en dat “voor het eigendom van hen die ervoor kiezen niet terug te keren, en voor verlies van, of schade aan eigendom schadevergoeding moet worden betaald”.

¹⁹ AVVN Resolutie 2452 (XXIII) A, 19 december 1968, riep op tot de terugkeer van “ontheemden”, hetgeen op jaarlijkse basis werd herhaald in daaropvolgende resoluties van de Algemene Vergadering, <http://bit.ly/3adsr7X>. Zie tevens: *Bolbol*, (noot 2 hierboven) par. 47: “[H]et kan niet worden volgehouden, als argument tegen het laten vallen van ontheemden als gevolg van de vijandelijkheden van 1967 binnen de werkingsfeer van artikel 1D van het Verdrag van Genève, dat artikel 1D van dat verdrag enkel van toepassing is op Palestijnen die vluchteling werden door het conflict van 1948 en die bescherming of bijstand van UNRWA genoten ten tijde van het aannemen van de originele versie van het Verdrag van Genève [...]”

²⁰ Zie AVVN, Resolutie A/RES/37/120, 16 december 1982, waarmee het mandaat van UNRWA werd uitgebreid naar ontheemden door daaropvolgende vijandelijkheden; <https://bit.ly/2M7oitW>.

²¹ De UNRWA *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, 1 januari 2009, (“UNRWA CER (2009)”), <http://bit.ly/3qP90Zl>, bij Deel III(A)(1), p. 3, schrijven voor dat “Palestijnse vluchtelingen en afstammelingen van mannelijke Palestijnse vluchtelingen, waaronder wettig geadopteerde kinderen, in aanmerking komen voor inschrijving voor UNRWA-diensten.” Afstammelingen van vrouwen die erkend vluchteling zijn en die getrouwd zijn (of waren) met mannen die geen erkend vluchteling zijn, worden niet geacht te voldoen aan de criteria van UNRWA voor Palestijnse vluchtelingen, maar zij (inclusief wettig geadopteerde kinderen) komen in aanmerking voor inschrijving om UNRWA-diensten te ontvangen”. Deel II, onder A, lid 2.

afstammelingen, ongeacht of het afstammelingen zijn in de mannelijke of vrouwelijke lijn,²² geacht te vallen binnen de werkingssfeer van artikel 1D.²³ Dit geldt tevens voor afstammelingen die niet zijn geboren en nooit hebben gewoond in een werkgebied van UNRWA, mits er wordt voldaan aan de criteria voor toepassing van artikel 1D.

8. In de zin van deze richtlijnen wordt onder de term “Palestijnse vluchtelingen” begrepen: “Palestijnse vluchtelingen”, “onthemden” en “afstammelingen”, of een of meer van deze groepen, waarvan de positie nog niet definitief is geregeld conform relevante resoluties van de Algemene Vergadering van de VN.

9. Niet alle Palestijnen behoren tot de categorie Palestijnse vluchtelingen waarop artikel 1D van toepassing is.²⁴ Dergelijke zaken dienen beoordeeld te worden op dezelfde manier als andere aanvragers van de vluchtelingenstatus, op grond van artikel 1A, lid 2.

C. Opeenvolgende lezing

10. De twee alinea's van artikel 1D dienen samen te worden gelezen en werken opeenvolgend. Dit betekent dat beslismedewerkers moeten bepalen (i) of de aanvrager behoort tot de categorie Palestijnen die niet vallen onder de bescherming van het Verdrag van 1951 omdat hij of zij “thans bescherming of bijstand geniet” van UNRWA; en indien dit het geval is, (ii) of deze aanvrager desondanks valt onder de tweede alinea als gevolg van het ophouden van die bescherming of bijstand.

D. ‘Uitsluitingsgrond’ van artikel 1D(1): Palestijnse vluchtelingen die bescherming of bijstand van UNRWA genieten of hiervoor in aanmerking komen

11. ‘Uitsluiting’ van bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 ingevolge artikel 1D(1) wil niet zeggen dat personen die onder deze bepaling vallen niet worden beschouwd als vluchtelingen. In tegendeel, het was de uitdrukkelijke bedoeling van de opstellers om een aparte regeling te treffen voor een hele categorie personen die reeds speciale voordelen genoot van VN-organen of -instellingen. Artikel 1D is zodoende duidelijk bedoeld om van toepassing te zijn op alle Palestijnse vluchtelingen “die vallen onder het mandaat van UNRWA, ongeacht wanneer en of ze bij die organisatie zijn ingeschreven en of ze daadwerkelijk bijstand genieten.”²⁵ Het zou dan ook onjuist zijn om artikel 1D(1) in die zin als uitsluitingsgrond te interpreteren, aangezien hiermee voorbij wordt gegaan aan het karakter van artikel 1D als “voorwaardelijke erkenningsclausule”.²⁶ Het zou ook niet stroken met het onderwerp en doel van het Verdrag van 1951 en met name het doel van artikel 1D zelf, namelijk om de continuïteit te waarborgen van de bescherming van een categorie personen die reeds door de internationale gemeenschap is erkend als vluchteling.

12. Bovendien vereisen het voorwerp en doel van het Verdrag van 1951 en het daarin bepaalde met betrekking tot Palestijnen, dat onder de woorden “thans ... genieten” in de eerste alinea van artikel 1D wordt begrepen: (i) “personen die thans [bescherming of bijstand] genieten en/of hebben genoten” of (ii) die in aanmerking komen voor zulke bescherming of bijstand. Een omschrijving van Palestijnen die in aanmerking komen is te vinden in par. 8. Door zowel degenen die daadwerkelijk bescherming of bijstand van UNRWA ontvangen als degenen die daarvoor in aanmerking komen, te laten vallen onder artikel 1D(1), wordt het blijvende vluchtelingenschap en het recht op bescherming van Palestijnse vluchtelingen erkend.

13. UNHCR is van mening dat het niet verenigbaar zou zijn met het onderwerp en doel van artikel 1D om Palestijnse vluchtelingen van de werkingssfeer uit de zonderen die, hoewel ze daarvoor in aanmerking kwamen,

²² Het toepassen van de eerste alinea van artikel 1D van het Verdrag van 1951 op afstammelingen van een vrouwelijke Palestijnse vluchteling en een mannelijke niet-vluchteling strookt met het beginsel van non-discriminatie op grond van geslacht en vermijdt ernstige gevolgen voor de eenheid van het gezin. De in deze richtlijnen gekozen benadering, die afstammelingen van Palestijnse vluchtelingen erkent, past binnen de algemene benadering van UNHCR van langdurige vluchtelingensituaties waarbij kinderen geboren uit vluchtelingen in ballingschap worden geregistreerd als vluchtelingen tot een duurzame oplossing is gevonden.

²³ Sommige van deze afstammelingen kunnen de nationaliteit van hun niet-vluchteling/niet-Palestijnse ouder hebben verkregen, hetgeen een individuele beoordeling noodzakelijk maakt, waarbij ook het beginsel van eenheid van het gezin in acht moet worden genomen.

²⁴ Bijvoorbeeld een Palestijn afkomstig uit de Westelijke Jordaanoever, die nooit onthemd is geweest.

²⁵ Guy Goodwin Gill and Susan M. Akram, ‘Brief Amicus Curiae’, *Palestine Yearbook of International Law*, 2000/2001, Vol. XI, 185, at p. 236. Zie tevens, *AD (Palestine)*, noot 2 hierboven, waarin werd geoordeeld dat personen “die feitelijk geen beroep hebben gedaan op bescherming en bijstand waarvoor ze overigens wel in aanmerking komen” vallen onder de werkingssfeer van artikel 1D.” Par.160 en zie par. 150153 voor een bespreking van de moeilijkheden van de “feitelijk beroep gedaan”- benadering.

²⁶ Zie voetnoot 5.

geen beroep hebben gedaan op de bescherming of bijstand van UNRWA, maar desondanks behoefte hebben aan bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 ingevolge de tweede alinea van artikel 1D.²⁷ Een dergelijke enge interpretatie van de eerste alinea van artikel 1D zou leiden tot het weigeren van bescherming voor vele Palestijnse vluchtelingen, *die reeds erkend zijn als vluchtelingen, waardoor er leemtes ontstaan in de beschermingsregeling.*²⁸

14. Bovendien zouden mensen in vergelijkbare situaties, ontheemd als gevolg van hetzelfde conflict, verschillend worden behandeld, afhankelijk van of ze een beroep hadden gedaan op bijstand en wanneer ze waren gevlucht. Sommigen zouden dan worden beoordeeld op grond van artikel 1D en anderen op grond van artikel 1A, lid 2. Een interpretatie die een onderscheid maakt tussen deze personen in een vergelijkbare situatie "is duidelijk onredelijk en in strijd met de intenties van de opstellers."²⁹

15. In dezelfde geest zou een interpretatie van artikel 1D waarbij deze niet van toepassing is op Palestijnse vluchtelingen die in aanmerking komen voor bescherming of bijstand van UNRWA, leiden tot duplicatie in het mandaat van UNHCR en UNRWA met betrekking tot dezelfde vluchtelingenbevolking *binnen* de werkgebieden van UNRWA. UNHCR is van mening dat deze zelfde interpretatie ook richting geeft aan de interpretatie van de bepaling *buiten* de werkgebieden van UNRWA. De bepaling dient derhalve te worden geïnterpreteerd op een wijze die recht doet aan het complementaire mandaat van de twee organisaties, zowel binnen als buiten de werkgebieden van UNRWA.³⁰

16. Het zou ook onjuist zijn om artikel 1D enkel te lezen als zijnde van toepassing op personen die in 1951 Palestijnse vluchtelingen waren.³¹ Dit druist in tegen de bedoelingen van de opstellers van het Verdrag, die de continuïteit trachtten te waarborgen van de bescherming van de specifieke categorie personen waarop artikel 1D betrekking heeft, tot hun positie definitief geregeld was, een behoefte die niet enkel blijft bestaan onder degenen die in 1951 Palestijnse vluchtelingen waren, maar ook onder personen die ontheemd zijn geraakt door het conflict van 1967 en hun afstammelingen. Bovendien zou daarmee voorbij worden gegaan aan de cruciale verandering die werd bewerkstelligd met het Protocol van 1967, dat de tijdgrens uit het Verdrag van 1951 verwijderde, met het doel, zoals verwoord in de preambule, om te zorgen dat "een zelfde status geldt voor alle vluchtelingen die vallen onder de begripsomschrijving zoals die in het Verdrag is opgenomen, ongeacht de datumgrens 1 januari 1951."³²

E. 'Erkenningsgrond' van artikel 1D: de bescherming of bijstand is om welke reden ook opgehouden

17. Ingevolge artikel 1D(2) genieten Palestijnse vluchtelingen (zie paragraaf 8) bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 wanneer de bescherming of bijstand van UNRWA is geëindigd. In het licht van de gewone betekenis, gelet op de context en met inachtneming van het onderwerp en doel van het Verdrag van 1951,³³ dient de zinsnede "om welke reden ook opgehouden" niet restrictief te worden opgevat. Zoals opgemerkt in jurisprudentie was uitsluiting van de werking van het Verdrag van 1951 van Palestijnse vluchtelingen door middel van artikel 1D "bedoeld om voorwaardelijk en tijdelijk te zijn, niet absoluut en permanent."³⁴

²⁷ Deze interpretatie kijkt af van het standpunt van het HvJ-EU in *Bolbol*, (noot 2 hierboven), waarin enkel degenen die "daadwerkelijk een beroep hadden gedaan" op die bescherming of bijstand werden geacht te vallen onder de eerste alinea van artikel 1D, op grond van een "heldere lezing" van artikel 1D (par. 51). Wat betreft de wijze waarop dit benaderd en met elkaar verenigd kan worden als aangelegenheid van het Europees recht, merkt UNHCR op dat artikel 3 van de Erkenningsrichtlijn bepaalt dat lidstaten gunstiger normen kunnen vaststellen of handhaven ter bepaling van wie als vluchteling wordt erkend. Lidstaten wordt derhalve aangeraden om de gunstiger interpretatie van UNHCR over te nemen, die beter aansluit bij het voorwerp en doel van artikel 1D.

²⁸ Zie UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, mei 2013, <http://bit.ly/3iUe1x6>.

²⁹ Brenda Goddard, 'UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees', (2009) 28 *Refugee Survey Quarterly*, 475 at 493.

³⁰ *AD (Palestine)*, noot 2 hierboven, par. 159.

³¹ Het "historische" argument dat artikel 1D beperkt is tot enkel personen die in 1951 Palestijnse vluchtelingen waren, aanvaard door het Court of Appeal van het Verenigd Koninkrijk in *EiAli* noot 6 hierboven, werd verworpen door het HvJ-EU in *Bolbol*, noot 2 hierboven, par. 4748. Zie tevens de verwerping door Advocaat-Generaal Sharpston, par. 62, 6568, in haar conclusie in *Bolbol*, <https://bit.ly/2YixYUS>.

³² Protocol van 1967, preambule, derde alinea, noot 1 hierboven. Zie tevens: *GoodwinGill and McAdam*, noot 5 hierboven, p. 158, voetnoot 110.

³³ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, art. 31, noot 7 hierboven.

³⁴ *AD (Palestine)*, noot 2 hierboven, par. 99f.

18. De toepassing van de tweede alinea van artikel 1D is echter niet onbeperkt.³⁵ Aanvragers die zich bevinden buiten een werkgebied van UNRWA en om redenen van persoonlijk gemak weigeren om de bescherming of bijstand van UNRWA (wederom) in te roepen, komen niet in aanmerking voor bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951.³⁶ Dat gezegd hebbende, zijn de redenen voor het verlaten van een werkgebied van UNRWA (bijv. voor werk of studie of ter bescherming) op zich niet bepalend. De cruciale vraag is of de bescherming of bijstand van UNRWA is opgehouden vanwege een of meer van de “objectieve redenen” om te vertrekken of om de bescherming van UNRWA niet (wederom) in te roepen, zoals hieronder in paragraaf 22 omschreven (zie tevens paragraaf 26ff inzake *refugiés sur place*). Indien een persoon geen objectieve redenen heeft om de bescherming van UNRWA niet (wederom) in te roepen, kan dit niet worden beschouwd of opgevat als het ophouden van de bescherming of bijstand in de zin van de tweede alinea van artikel 1D wanneer een Palestijnse vluchteling veilig een werkgebied van UNRWA kan bereiken.

19. De beoordeling voor erkenning dient te worden uitgevoerd met inachtneming van zowel het mandaat en de werkzaamheden van UNRWA als de omstandigheden van het individu en relevante informatie over het land van herkomst (COI).³⁷

Objectieve redenen waardoor de tweede alinea van artikel 1D van toepassing wordt op een aanvrager

20. Hoewel de opstellers van het Verdrag van 1951 zich voornamelijk voorstelden dat de tweede alinea van toepassing zou zijn bij beëindiging van het mandaat UNRWA, is de formulering “om welke reden ook” zodanig globaal dat deze betrekking kan hebben op andere omstandigheden dan beëindiging van het mandaat UNRWA. De *travaux préparatoires* (totstandkomingsgeschiedenis) van het Verdrag van 1951 bevestigen deze interpretatie.³⁸ Van belang hierbij is dat daar waar de opstellers in andere delen van het Verdrag de bedoeling hadden de werkingssfeer van de bepalingen te beperken, ze dit uitdrukkelijk deden, onder vermelding van de mogelijke uitzonderingen.³⁹

21. Tot de objectieve redenen⁴⁰ waardoor de tweede alinea van artikel 1D van toepassing wordt op een aanvrager, behoren:

(i) Beëindiging van het mandaat van UNRWA⁴¹

22. Voor beëindiging van het mandaat van UNRWA is in principe een resolutie vereist van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Dit element zou vervolgens gelden voor de volledige categorie van Palestijnen, niet slechts bepaalde personen.

(ii) Onvermogen van UNRWA om haar beschermings- of bijstandsoverdracht uit te voeren

³⁵ “Enkel het zich niet bevinden in een dergelijk gebied of een vrijwillig besluit om eruit te vertrekken, kan niet worden beschouwd als het ophouden van bijstand.”, *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 59.

³⁶ Zie: *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 4951 en 5963. Zie tevens, als analogie betreffende persoonlijke redenen, het Statuut van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, par. 6, lid ii, onder e en f, noot 13 hierboven.

³⁷ “Informatie over het land van herkomst (*Country of Origin Information* (COI)) is informatie die wordt gebruikt in procedures ter beoordeling van aanvragen voor de vluchtelingenstatus of andere vormen van internationale bescherming. Informatie over het land van herkomst helpt juridisch adviseurs en personen die beslissingen nemen inzake internationale bescherming bij het beoordelen van: de situatie met betrekking tot mensenrechten en veiligheid; de politieke situatie en het juridisch kader; culturele aspecten en maatschappelijke opvattingen; de humanitaire en economische situatie; gebeurtenissen en incidenten; alsook de geografie van het land van herkomst van de aanvrager (of, bij staatlozen, het land waar de aanvrager vroeger zijn gewone verblijfplaats had) of doorreislanden. Informatie over het land van herkomst geldt enkel als zodanig mits de bron van informatie geen belang heeft bij het resultaat van die specifieke aanvraag voor internationale bescherming.” Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, oktober 2013, <http://bit.ly/3t1qjEF>.

³⁸ Zie bijvoorbeeld de verklaring van de Egyptische afgevaardigde, dhr. Raafat, *General Assembly, Fifth Session, Official Records, Third Committee, 344th Meeting*, 11 december 1950, par. 13, UN doc. A/C.3/SR.344. Zie tevens de zienswijze van de Franse afgevaardigde, dhr. Rochefort, bij de *Conference of Plenipotentiaries, Summary of the Second Meeting*, 20 juli 1951, UN doc. A/CONF.2/SR.2, p. 27. Beide documenten zijn beschikbaar via de databank van het UN Official Document System op <https://bit.ly/3a7Vtpj>.

³⁹ Zo hebben de opstellers van het Verdrag van 1951 op een duidelijk beperkte manier de lijst geformuleerd van gronden op basis waarvan de vluchtelingenstatus als beëindigd kan worden beschouwd ingevolge artikel 1C van het Verdrag van 1951. Zie, *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 57.

⁴⁰ In *El Kott*, overwoog het HvJ-EU dat onder “objectieve redenen” ook “gevallen van overmacht” vielen (d.w.z. gebeurtenissen buiten de eigen wil), noot 9 hierboven, par. 58. UNHCR ziet geen aanmerkelijk verschil tussen objectieve redenen en gevallen van overmacht, behalve met betrekking tot ter plaatse ontstane aanspraken (*sur place claims*) zoals opgemerkt onder 2628, waarvoor het arrest van het HvJ-EU bijzonder zorgvuldig gelezen dient te worden, aangezien het niet van toepassing is op ter plaatse ontstane aanspraken.

⁴¹ Zie noot 2 en punt 7 hierboven.

23. De beëindiging van de bescherming en bijstand van UNRWA, die voor alle Palestijnen zou gelden, zou moeten worden vastgesteld als een feitelijk gebeurtenis, in een werkgebied of op landelijk niveau. Dit kan voorkomen indien, niettegenstaande het voortbestaan van de organisatie, het voor UNRWA onmogelijk wordt om haar missie uit te voeren.⁴² Deze omstandigheid kan bijvoorbeeld blijken uit een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, jaarverslagen van UNRWA, verklaringen van UNRWA dat het haar activiteiten heeft gestaakt, of ander door de aanvrager aangevoerd bewijs.⁴³

24. "Bescherming of bijstand" zijn alternatieven: een aanvrager hoeft niet aan te tonen dat zowel de bescherming als de bijstand van UNRWA zijn opgehouden. Met betrekking tot de beëindiging van bijstand moet een aanvrager echter wel aantonen dat de bijstand krachtens het mandaat van UNRWA is opgehouden.⁴⁴

(iii) Gevaar voor het leven, de lichamelijke integriteit, veiligheid of vrijheid van de aanvrager, of ander zwaarwegende bescherming-gerelateerde redenen

25. Om te vallen onder artikel 1D hoeven Palestijnse vluchtelingen - door de internationale gemeenschap reeds erkend als vluchtelingen middels verschillende VN-resoluties van de Algemene Vergadering - niet afzonderlijk aan te tonen dat hun behandeling geldt als vervolging in de zin van artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 of dat ze voldoen aan de andere criteria van de vluchtelingdefinitie in dat lid.⁴⁵ Dat gezegd zijnde, zou een Palestijnse vluchteling die gevaar loopt op vervolging in de zin van artikel 1A, lid 2, duidelijk vallen onder de tweede alinea van artikel 1D.

26. Er zijn verschillende gevaren die een Palestijn kunnen dwingen om een werkgebied van UNRWA te verlaten, met als gevolg dat voor hem of haar de bescherming en bijstand van UNRWA zou ophouden. UNHCR is van mening dat zowel gevaren voor een groep als voor een individu gelden als omstandigheden buiten de controle van de aanvrager. Voorbeelden van gevaren voor een groep zijn gewapende conflicten of andere gewelddadige situaties, zoals binnenlandse onlusten, wijdverbreide onveiligheid of ernstige verstoringen van de openbare orde.⁴⁶ Gevaren van meer persoonlijke aard, die een Palestijn ook zouden kunnen dwingen om vanwege redenen buiten zijn of haar controle een werkgebied van UNRWA te verlaten, zijn bijvoorbeeld seksueel of gender-gerelateerd geweld, foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, mensenhandel en uitbuiting, gedwongen rekrutering, ernstige discriminatie,⁴⁷ of willekeurige aanhouding of opsluiting.

27. Indien bovenstaande gevaren uitgaan van de autoriteiten, is bescherming uit hoofde van artikel 1D vereist. Ook als de autoriteiten niet in staat of bereid zijn om bescherming te bieden tegen gevaar afkomstig van niet-overheidsactoren, geldt de bescherming uit hoofde van artikel 1D(2). In deze situaties moet de toepas-

⁴² *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 56. Het opschorten van nevendiensten voor korte tijd is niet voldoende.

⁴³ Dit is te vergelijken met de UNCCP (Verzoeningscommissie van de Verenigde Naties voor Palestina), die blijft bestaan, maar jaarlijks aan de Algemene Vergadering meldt dat het niet in staat is haar mandaat uit te voeren: zie noot 3 hierboven.

⁴⁴ "Indien UNRWA, gezien de al lang bestaande en voortdurende realiteit van financieringstekorten, zou blijven bestaan, maar feitelijk niet in staat zou zijn om doeltreffende bescherming of bijstand te bieden door een gebrek aan middelen, is er in principe geen reden waarom dit niet ook zou gelden als het staken van de activiteiten volgens artikel 1D, dat uitdrukkelijk overweegt dat beëindiging 'om welke reden ook' de erkenningsgrond in werking stelt". *AD (Palestine)*, noot 2 hierboven, par. 172. Zie tevens: *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 63, 65.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Belgische Conseil du Contentieux des Étrangers, (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen), waarin werd gesteld dat de erkenning van de vluchtelingenstatus niet gebaseerd is op het bestaan van een reële gevaar voor de persoonlijke veiligheid, maar automatisch wordt toegekend op grond van artikel 1D, aangezien de betrokken persoon reeds een vluchteling is en heeft aangetoond dat hij of zij niet langer de bijstand van UNRWA kan genieten. *Arrêt 144 563*, België: Conseil du Contentieux des Étrangers, 30 april 2015, <http://bit.ly/3poK6jp>.

⁴⁶ Zie, UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions* (Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 12: Aanvragen voor de vluchtelingenstatus in verband met gewapende conflicten en geweld krachtens artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen en de regionale vluchtelingdefinities), 2 december 2016, HCR/ GIP/16/12, <http://bit.ly/3afy18C>.

⁴⁷ Hierbij gaat het vaak, maar niet altijd, om een patroon van systematische discriminatie. Zie UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, april 2001, <http://bit.ly/2MqmR9U>, bij par. 17. Hieronder vallen ook discriminerende maatregelen die "voor de betrokken persoon gevolgen van wezenlijk nadelige aard hebben, [... bijv.] ingrijpende beperking van zijn recht om in zijn levensonderhoud te voorzien, van zijn recht om zijn religie uit te oefenen, of van zijn toegang tot normaal beschikbare onderwijsvoorzieningen." UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus krachtens het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen), december 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, <https://bit.ly/3pt1PWW>, ("UNHCR Handboek") par. 54.

sing van artikel 1D van geval tot geval worden bepaald.⁴⁸

(iv) Praktische, juridische en/of veiligheidsbarrières die verhinderen dat een aanvrager de bescherming van UNRWA (wederom) inroept

28. Praktische barrières zijn o.a. hindernissen die de toegang belemmeren tot het werkgebied van UNRWA, bijvoorbeeld de sluiting van grenzen.

29. Een voorbeeld van een juridische barrière is het ontbreken van documenten waarmee de persoon kan reizen naar of door het desbetreffende UNRWA-werkgebied, of er (wederom) kan binnengaan en wonen. Indien de autoriteiten de (weder)opname of verlenging van reis- of andere vereiste documenten weigeren, is er voldaan aan de tweede alinea van artikel 1D. Een aanvrager kan echter geen bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 genieten ingevolge artikel 1D(2) indien hij of zij tracht om zijn of haar (weder)opname en verblijf te frustreren door bijvoorbeeld medewerking aan het verkrijgen van documenten te weigeren.⁴⁹

30. Barrières betreffende de (persoonlijke) veiligheid die het (wederom) inroepen belemmeren, zijn o.a. gevaaren onderweg, zoals mijnenvelden, strijd tussen facties, veranderende gevechtslinies of het gevaar van andere vormen van intimidatie, geweld en uitbuiting, die de veilige terugkeer van de aanvrager verhinderen. Hierbij is actuele informatie vereist omtrent het realistische vooruitzicht om wederom bescherming of bijstand in te kunnen roepen. De haalbaarheid van het (wederom) inroepen kan niet worden bepaald in abstracto.

31. Hoewel artikel 1D voornamelijk gericht is op het ophouden van de bescherming of bijstand van UNRWA, is de situatie in de Staat in wiens rechtsgebied UNRWA werkzaam is niet alleen relevant, maar kan deze ook bepalend zijn voor de behoefte aan bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951. Zo is het bijvoorbeeld de gaststaat of -overheid - niet UNRWA - die bepaalt of een Palestijnse vluchteling zijn grondgebied (wederom) mag betreden en zich daar (wederom) vestigen, alsook of hij/zij de benodigde juridische documenten kan verkrijgen die het recht geven op verblijf in de Staat of het grondgebied.⁵⁰ Het gevaar voor de aanvrager kan bijvoorbeeld direct afkomstig zijn van de autoriteiten. Deze beoordelingen dienen te geschieden op basis van betrouwbare en actuele informatie en met extra zorgvuldigheid indien de situatie veranderlijk of onduidelijk is.

32. Geen enkele Staat kan zomaar aannemen dat een Palestijnse vluchteling toegang kan krijgen tot de bescherming of bijstand van UNRWA in een werkgebied waar hij of zij nooit eerder heeft verbleven, of anders dan dat waarin hij of zij vroeger verbleef. Beslisedwerkers horen zodoende ook niet de rechtmatigheid van terugkeer te beoordelen met betrekking tot een werkgebied van UNRWA waarmee de persoon niet reeds een band heeft. Dat zou de aanvragers opzadelen met onredelijke en onoverkomelijke obstakels en voorbijgaan aan het algemeen functioneren van het op Staten gebaseerde systeem van internationale betrekkingen en staatssoevereiniteit. Bovendien, aansluitend op algemene beginselen van het internationale vluchtelingenrecht, dient de beoordeling of de bescherming of bijstand van UNRWA is opgehouden voor een persoon die eerder verbleef in een UNRWA-gebied, te geschieden met betrekking tot het werkgebied waar de aanvrager eerder verbleef.⁵¹ De toetsing dient niet te geschieden aan alle werkgebieden van UNRWA, maar slechts aan één werkgebied.⁵²

33. Bovengenoemde omstandigheden zijn alternatief, niet aan elkaar gekoppeld, zodat er, afhankelijk van de casus, sprake kan zijn van één of meer van de bovengenoemde omstandigheden, waardoor de aanvrager valt

⁴⁸ De verlening van diensten door UNRWA is niet relevant voor deze beoordeling. Niet-overheidsactoren, waaronder internationale organisaties, hebben niet de kenmerken van een Staat en zijn niet in staat om bescherming te bieden en de rechtsorde te handhaven zoals een Staat dat kan.

⁴⁹ Artikel 2 van het Verdrag van 1951 vermeldt dat elke vluchteling plichten heeft tegenover het land waarin hij of zij zich bevindt, welke in het bijzonder meebrengen dat hij of zij zich houdt zowel aan de wetten en voorschriften als aan de maatregelen genomen voor de handhaving van de openbare orde.

⁵⁰ Zo is met betrekking tot de Westelijke Jordaanoever bijvoorbeeld de opstelling van de Israëliische autoriteiten bepalend. Eveneens is voor het overschrijden van de grens naar Gaza vanuit Egypte waarschijnlijk toestemming van Egypte nodig, aangezien de grens op bepaalde momenten gesloten is.

⁵¹ Zie tevens: *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 77: "... de betrokken persoon is niet langer een vluchteling indien hij kan terugkeren naar het werkgebied van UNRWA waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, omdat de omstandigheden waardoor de persoon in aanmerking kwam voor de vluchtelingenstatus niet meer bestaan".

⁵² Dit wordt gestaafd door het taalgebruik van HvJ-EU in *El Kott*, dat herhaaldelijk de term "werkgebied" in het enkelvoud gebruikt bij verwijzing naar de reikwijdte van het uit te voeren onderzoek. *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 49, 50, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 65

onder artikel 1D(2).⁵³ De bewijs-gerelateerde kwesties omtrent vaststelling van bovengenoemde omstandigheden worden behandeld in deel III.

Persoonlijke omstandigheden van de aanvrager

34. De persoonlijke omstandigheden van de aanvrager zijn van belang bij de bepaling of er sprake is van een van de objectieve redenen om toepassing van de tweede alinea van artikel 1D te rechtvaardigen. Elke aanvraag moet derhalve op de individuele merites worden beoordeeld, waarbij rekening wordt gehouden met factoren die specifiek zijn voor de aanvrager.⁵⁴ Onder deze persoonlijke omstandigheden zijn o.a. begrepen: leeftijd, geslacht, gender, seksuele geaardheid en genderidentiteit, gezondheid, handicap(s), burgerlijke status, gezinssituatie en relaties, sociale of andere kwetsbaarheden, etnische, culturele en religieuze overwegingen, politieke en sociale banden en verenigbaarheid, taalvaardigheden, en eventuele vroeger geleden ernstige schade en de psychologische gevolgen daarvan.

Binnenlands vestigingsalternatief

35. De bescherming of bijstand van UNRWA wordt niet geacht te zijn opgehouden indien de persoon elders in hetzelfde werkgebied van UNRWA toegang kan krijgen tot bescherming of bijstand en deze daar kan genieten. Indien bijvoorbeeld een kamp wordt vernietigd door een gewapende aanval, maar er bescherming of bijstand van UNRWA beschikbaar is in een ander deel van dat land of gebied, en de persoon toegang heeft tot die bescherming of bijstand, is er niet voldaan aan de tweede alinea van artikel 1D, tenzij er sprake is van bijkomende factoren. Er mag echter niet van een aanvrager worden verwacht dat deze verhuist (of wordt teruggestuurd) naar een ander land of gebied waarmee hij of zij niet reeds een band heeft.⁵⁵

Ter plaatse (*sur place*) ontstane beschermingsbehoeften

36. Iemand kan na aankomst in het land van asiel *refugié sur place* (vluchteling ter plaatse) worden, hetzij als gevolg van de activiteiten van de aanvrager in het land van asiel, hetzij door gebeurtenissen in het land van herkomst van de aanvrager sinds diens vertrek.⁵⁶ De erkenning van aanvragen voor een status als *refugié sur place* voor Palestijnse vluchtelingen krachtens artikel 1D strookt met algemene beginselen van het internationale vluchtelingenrecht die van toepassing zijn op artikel 1 van het Verdrag van 1951 en die aanvragen voor de status van *refugié sur place* aanvaarden door te erkennen dat zij vluchteling kunnen worden als gevolg van veranderingen in het land van herkomst tijdens een verblijf in het buitenland.⁵⁷ Indien bijvoorbeeld het mandaat of de activiteiten van UNRWA ophouden, zoals hierboven onder 22 beschreven, terwijl de persoon zich buiten het werkgebied van UNRWA bevindt, dan komt zij of hij op grond van artikel 1D in aanmerking voor Verdragsbescherming.

37. Hoewel de term “om welke reden ook is opgehouden” in het algemeen niet ziet op redenen die slechts uit persoonlijk gemak bestaan, om te weigeren de bescherming of bijstand van UNRWA (wederom) in te roepen (zie ook paragraaf 19 hierboven),⁵⁸ is het niet relevant of de aanvrager in eerste instantie vrijwillig is vertrokken uit een werkgebied van UNRWA (bijv. voor studie of werk). Mits de aanvrager voldoet aan de criteria, valt hij of zij desondanks onder artikel 1D van het Verdrag van 1951.⁵⁹ Een zorgvuldig onderzoek naar de omstandigheden in elke aanvraag is daarbij vereist.

⁵³ Hoewel de erkennende aspecten van artikel 1D(2) zijn vastgesteld indien een aanvrager gedwongen is om een werkgebied van UNRWA te verlaten waar zijn/haar persoonlijke veiligheid ernstig in gevaar is en indien het voor UNRWA onmogelijk is om zijn/haar leefomstandigheden te waarborgen conform de missie van die organisatie, hoeft de aanvrager niet beide aan te tonen. In *El Kott*, (noot 9 hierboven), aanvaardde het HvJ-EU in de context van de voorliggende feiten dat zulke omstandigheden “zullen” vallen onder de tweede alinea van artikel 1D (par. 65). Het HvJ-EU gaf echter geen uitputtende opsomming van andere omstandigheden waarin deze bescherming of bijstand geacht zou worden te hebben opgehouden, aangezien dit afhankelijk is van de zaak in kwestie. Een uitleg die beide vereist zou leiden tot perverse gevolgen. Indien bijvoorbeeld de persoonlijke veiligheid van een aanvrager ernstig in gevaar is, is de door UNRWA geboden bijstand in de vorm van geld of voedselrantsoenen niet relevant voor zijn/haar beschermingsbehoefte.

⁵⁴ Een uitzondering hierop zou zijn indien UNRWA niet langer als organisatie werkzaam is (zie par. 22(i) hierboven).

⁵⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Richtlijnen inzake internationale bescherming: Binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief” binnen de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen), 23 juli 2003, HCR/GIP/03/04, <http://bit.ly/2NIBm9N>

⁵⁶ UNHCR *Handboek*, noot 47 hierboven, par. 9496.

⁵⁷ *Ibid.* Er is geen reden om een ander aanpak te hanteren voor Palestijnse aanvragers op grond van artikel 1D

⁵⁸ Deze interpretatie loopt sterk gelijk met de praktijk in de Staten, die in het algemeen niet aanvaarden dat men automatisch aanspraak maakt op artikel 1D enkel door zich buiten een werkgebied van UNRWA te bevinden.

⁵⁹ *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 59

38. Een persoon kan een *refugié sur place* worden in een land waarin hij of zij asiel aanvraagt, als gevolg van zijn of haar eigen handelen, zoals omgang met reeds erkende vluchtelingen of het uiten van politieke opvattingen in zijn of haar woonland.⁶⁰ Van Palestijnse vluchtelingen die politiek actief zijn en de aandacht kunnen trekken door hun overtuigingen of activiteiten, en hiermee soms zelfs zichzelf of hun gezin in gevaar brengen, mag niet worden verwacht dat ze stoppen met dergelijke activiteiten om in aanmerking te komen voor bescherming uit hoofde van artikel 1D; dat zou immers het algehele onderwerp en doel van het Verdrag van 1951 ondermijnen.⁶¹

F. Automatisch of van rechtswege (*ipso facto*) vallen onder het Verdrag van 1951

39. Indien is vastgesteld dat de bescherming van UNRWA is opgehouden wegens een van de in paragraaf 22 genoemde redenen, valt de Palestijnse vluchteling automatisch of van rechtswege onder het Verdrag van 1951,⁶² tenzij artikel 1C, 1E of 1F van het Verdrag van 1951 van toepassing is (zie deel G, H, en I hieronder).⁶³ De term “van rechtswege” (*ipso facto*) zou volledig overbodig zijn indien de bepaling enkel inhield dat een Palestijnse vluchteling internationale bescherming zou kunnen inroepen volgens de algemene regels en op dezelfde wijze als alle asielzoekers via artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951.⁶⁴

40. De zinsnede “onder dit Verdrag (vallen)” (“*benefits of this Convention*”, de voordelen van dit Verdrag) in de tweede alinea van artikel 1D, verwijst naar de materiële rechten vervat in artikel 2 tot 34 van het Verdrag van 1951 en verbonden aan het vluchtelingschap als omschreven in artikel 1 van het Verdrag van 1951. De term “*benefits*” (voordelen) kan niet enkel toegang inhouden tot asielprocedures ter vaststelling van de vluchtelingenstatus, aangezien artikel 1 zelf geen voordelen bevat – het bepaalt enkel wie *wel* en wie *niet* aanspraak heeft op die voordelen.⁶⁵ Deze uitleg wordt tevens gestaafd door de eveneens authentieke Franse versie van artikel 1D, waarin de uitdrukking “*bénéficient de plein droit du régime de cette convention*” wordt gebruikt. Ze genieten de voordelen van rechtswege en “*as of right*” (sic; ‘vanaf recht’), zodra ze voldoen aan de criteria van artikel 1D.⁶⁶

41. Palestijnse vluchtelingen die vallen onder de bescherming van artikel 1D hebben aanspraak op dezelfde rechten, voordelen en behandeling als andere vluchtelingen die zijn erkend op grond van artikel 1A, lid 1 of 2, dus er geldt geen gunstiger behandeling voor vluchtelingen op grond van artikel 1D dan voor andere vluchtelingen. Allen genieten de voordelen van het vluchtelingenverdrag zoals omschreven in artikel 2 t/m 34.⁶⁷

⁶⁰ UNHCR Handboek, noot 47 hierboven, par. 96.

⁶¹ Zie naar analogie van het algemene standpunt dat niet van iemand niet mag worden verwacht dat deze een beschermd kenmerk geheim houdt of er discreet over is: X, Y, Z v *Minister voor Immigratie en Asiel*, C199/12 C201/12, Europese Unie: Hof van Justitie van de Europese Unie, 7 november 2013, <https://bit.ly/3t2NEK0>; UNHCR *Observations in X, Y and Z*, 28 september 2012, <http://bit.ly/3osF5ou>; *Bundesrepublik Deutschland v Y and Z*, *Judgment of the Court (Grand Chamber)* d.d. 5 september 2012 <https://bit.ly/3pvug6E>; *RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, United Kingdom: Supreme Court, 25 juli 2012, <http://bit.ly/2NKK7QN>.

⁶² Zie UNHCR, *Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott*, 27 oktober 2011, punt 4.3, C364/11, <http://bit.ly/2YlrqVK> en UNHCR, *Oral intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott and Others v. Hungary*, 15 mei 2012, C364/11, <http://bit.ly/2YjSuEL>, par. 10, 1214. (“UNHCR *Oral intervention in El Kott*”). De zienswijze van UNHCR werd aanvaard door het Hof in *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 8081.

⁶³ “Het lijkt geen twijfel dat de categorie vluchtelingen in overweging in de onderhavig paragraaf onderworpen is aan de uitsluitingsgronden vervat in artikel E en F, evenals de beëindigingsgronden opgesomd in artikel 1C van het vluchtelingenverdrag.” GrahlMadsen, noot 5 hierboven, 142.

⁶⁴ *UNHCR Oral intervention in El Kott*, noot 63 hierboven, par. 13. Hoewel een gangbare interpretatie van deze bepaling is dat ze de persoon enkel het recht geeft om in aanmerking te komen voor erkenning op grond van artikel 1A, lid 2, en dat deze nog steeds moet voldoen aan de vereiste van geëerde vrees, “is dit geen correcte uitleg van art. 1D, bezien in het licht van de geschiedenis en beschermingsopzet. De pure betekenis van de term “van rechtswege” (*ipso facto*) houdt in dat er geen andere criteria toegepast hoeven te worden voor een beoordeling van de situatie - het feit van enkel die randvoorwaarde maakt hen *de jure* vluchtelingen krachtens het Verdrag van 1951 en ze moeten derhalve in elke Staat die partij is bij het Verdrag van 1951 in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus.” Mutaz M. Qafisheh and Valentina Azarov, *Article 1D*, in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, (Oxford University Press, 2011), 537569, at 567.

⁶⁵ *Ibid.* *UNHCR Oral intervention in El Kott*. Deze zienswijze wordt gestaafd door het gebruik van de term “voordelen” (*benefits*) elders in het vluchtelingenverdrag, bijvoorbeeld in artikel 5 en 7, in een context die enkel betrekking kan hebben op de materiële rechten toegekend door het vluchtelingenverdrag. De term “*benefits*” (voordelen) kan ook niet enkel verwijzen naar *nonrefoulement*.

⁶⁶ *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 7071. Zie tevens, *AD (Palestine)*, noot 2 hierboven, par. 192.

⁶⁷ Zie, *UNHCR Oral intervention in El Kott*, par. 16, noot 70 hierboven. Het argument van discriminatie werd ronduit verworpen door het HvJ-EU in *El Kott*, noot 9 hierboven, par. 78.

G. Toepasselijkheid van artikel 1C

42. Het Verdrag van 1951 houdt op van toepassing te zijn onder bepaalde voorwaarden, duidelijk omschreven in artikel 1C.⁶⁸ Artikel 1C is in principe van toepassing op Palestijnse vluchtelingen die vallen onder het Verdrag van 1951 op individuele basis. Hoewel artikel 1C, dat uitdrukkelijk verwijst naar enkel vluchtelingen die zijn erkend op grond van “artikel A” van het Verdrag van 1951, bij een letterlijke interpretatie niet van toepassing zou zijn op Palestijnse vluchtelingen op grond van artikel 1D, strookt een dergelijke interpretatie niet meer met de realiteit dat een aantal Palestijnse vluchtelingen de nationaliteit en bescherming van een ander land hebben verkregen,⁶⁹ zodat ze geen Verdragsbescherming meer nodig hebben. Niettegenstaande de bijzondere situatie van Palestijnse vluchtelingen waarin artikel 1D voorziet, kunnen de bepalingen van artikel 1C worden toegepast, rekening houdend met het verloop van een aanzienlijke periode, veranderende omstandigheden, de praktijk in Staten en het feit dat veel Palestijnen zich in andere Staten hebben gevestigd en hierbij vaak een nieuwe nationaliteit hebben verkregen. Deze interpretatie van het Verdrag van 1951 laat noodzakelijkerwijs de betekenis van ‘het Palestijnse volk’ onverlet, evenals de betekenis van de begrippen ‘vluchtelingen’ of ‘ontheemden’ zoals gebruikt in verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en de VN-Veilighedsraad.

43. Ondanks de beslissing van de Algemene Vergadering van de VN in 2012⁷⁰ om Palestina de status te verlenen van waarnemende niet-lidstaat bij de Verenigde Naties, moet artikel 1D uitgelegd en toegepast blijven worden zoals uiteengezet in deze Richtlijnen en totdat de positie van de Palestijnen definitief is geregeld volgens resoluties van de Algemene Vergadering. Het is voorbarig om het einde van de toepassing van verdragsbescherming voor Palestijnse vluchtelingen te overwegen, enkel omdat Palestina de status van waarnemende niet-lidstaat is verleend.

H. Toepasselijkheid van artikel 1E

44. Het feit dat sommige Palestijnse vluchtelingen wonen in landen waar zij rechten en plichten uitoefenen die normaal gesproken zijn verbonden aan het bezit van een nationaliteit kan artikel 1E⁷¹ van toepassing maken op hun aanvraag. In het geval van kinderen en andere afstammelingen van Palestijnse vluchtelingen die rechten en plichten genieten die identiek zijn aan die van mensen die de nationaliteit van een ander land bezitten, is het overwegen van toepassing van artikel 1E van het Verdrag van 1951 ook vereist.⁷²

45. Historisch gezien hebben Staten die partij zijn bij het Protocol inzake de behandeling van Palestijnen in Arabische Staten (het “Protocol van Casablanca”) van de Liga van Arabische Staten⁷³ toegezegd om Palestijnse vluchtelingen een aantal rechten te verlenen die gelijk zijn aan die van hun eigen burgers, maar in de praktijk is hier vaak geen uitvoering aan gegeven. Alvorens artikel 1E toe te passen op grond van het *Protocol van Casablanca* is grondig onderzoek vereist naar de situatie ter plaatse.

⁶⁸ UNHCR, “The Cessation Clauses: Guidelines on their Application”, 26 april 1999, <http://bit.ly/36iUcuy> en UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses)* (Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 3: Beëindiging van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 1C, lid 5 en 6, van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (de ‘geëindigde omstandigheden-gronden’)), 10 februari 2003, HCR/GIP/03/03, <http://bit.ly/3iTO7JT>.

⁶⁹ “Een groot aantal Palestijnse vluchteling(en) die in Jordanië wonen, hebben het Jordaanse burgerschap verkregen conform de relevante bepalingen van de *Nationality Law* (nationaliteitswet) van 4 februari 1954. Het burgerschap is ook verkregen door een aantal Palestijnse vluchtelingen die wonen in Irak, Koeweit, Libanon, Saudi Arabië en andere landen in de regio. Als gevolg van het verkrijgen van een nieuwe nationaliteit worden deze personen niet meer beschouwd als vluchtelingen in de zin van het Verdrag van 1951” [afhankelijk van de vraag of er is voldaan aan de relevante criteria zoals genoemd in artikel 1C, lid 3]. Takkenberg, noot 5 hierboven, 127 (voetnoten weggelaten).

⁷⁰ *UN General Assembly Resolution 67/19, Status of Palestine in the United Nations*, 29 november 2012, <http://bit.ly/39okGMZ>.

⁷¹ “Dit Verdrag is niet van toepassing op een persoon die door de bevoegde autoriteiten van het land waar hij zich heeft gevestigd, beschouwd wordt de rechten en verplichtingen te hebben, aan het bezit van de nationaliteit van dat land verbonden.” Artikel 1E, Verdrag van 1951, noot 1 hierboven.

⁷² Zie UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, maart 2009, <https://bit.ly/36ij85v>.

⁷³ *League of Arab States, Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States (“Casablanca Protocol”)*, 11 september 1965, <https://bit.ly/2Mz0TRZ>. Het Protocol van Casablanca voorziet in het recht op arbeid, gelijk aan dat van burgers, verblijfsrechten, reisdocumenten, het recht op vertrek en terugkeer. Het is echter niet consequent ten uitvoer gelegd en in 1991 verzwakt door resolutie 5093 die het Staten toestaat om het Protocol uit te voeren “volgens de geldende wet en regelgeving in elke staat”. Zie tevens: Goddard, noot 29 hierboven, 507.

I. Toepasselijkheid van artikel 1F

46. Personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat ze zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen die vallen onder artikel 1F van het Verdrag van 1951⁷⁴ komen niet in aanmerking voor internationale bescherming als vluchtelingen.⁷⁵

III. PROCEDURELE EN BEWIJSKWESTIES

A. Individuele beoordeling

47. Hoewel artikel 1D een speciale categorie vluchtelingen benoemt die bescherming of bijstand ontvangt van een andere organisatie van de Verenigde Naties dan UNHCR, wordt de toepassing van artikel 1D normaal gesproken op individuele basis beoordeeld.⁷⁶

B. Moment van beoordeling

48. De beoordeling heeft betrekking op de vraag of, op het moment dat de individuele aanvraag in overweging wordt genomen, de bescherming of bijstand van UNRWA is opgehouden, zodanig dat de aanvrager niet in staat of bereid is om die bescherming of bijstand (wederom) in te roepen wegens een objectieve reden buiten zijn/haar wil.

C. Bewijslast en -standaard

49. Bij aanvragen voor de vluchtelingenstatus of bescherming, waaronder op grond van artikel 1D, ligt de last om zo veel mogelijk bewijs te leveren ter staving van zijn of haar beweringen en ter onderbouwing van de aanvraag in het algemeen bij de aanvrager. De aanvrager dient een waarheidsgetrouwe weergave te geven van de feiten die relevant zijn voor zijn/haar aanvraag, voor zover hij/zij hiervan zelf kennis heeft en voor zover hij/zij informatie tot zijn/haar beschikking heeft waarvan ook mag worden verwacht dat hij/zij deze verstrekt aan de beslismedewerker. Een beslismedewerker deelt de plicht tot vaststelling van de feiten die relevant zijn voor de beoordeling.⁷⁷

50. Artikel 1D vereist een onderzoek naar de vraag (i) of de aanvrager behoort tot de categorie Palestijnse vluchtelingen die in aanmerking komt voor bescherming of bijstand van UNRWA of deze geniet, en (ii) of de bescherming of bijstand van UNRWA om welke reden ook is opgehouden. Dit zijn feitelijke vragen. De beslismedewerker heeft de plicht om de aanvraag te onderzoeken en al het beschikbare bewijsmateriaal in overweging te nemen.

51. Bij de beoordeling moet worden overwogen of, op het moment dat de individuele aanvraag in overweging wordt genomen, de persoon niet in staat of bereid is om de bescherming of bijstand van UNRWA (wederom) in te roepen wegens een objectieve reden buiten zijn/haar wil. Er moet tevens onderzoek worden gedaan naar de omstandigheden in de Staat of autoriteit en naar de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager

⁷⁴ Artikel 1F bepaalt dat de bepalingen van het Verdrag van 1951 "niet van toepassing [zijn] op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat: (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen; (b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."

⁷⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, [Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 5: Toepassing van de uitsluitingsgronden: Artikel 1F van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen], 4 september 2003, HCR/GIP/03/05, <http://bit.ly/3iUfaoM>. Zie tevens: *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 september 2003, <http://bit.ly/3pqlzZV>.

⁷⁶ Onder bepaalde omstandigheden kan een groepsgewijze aanpak, zoals de erkenning van prima facie vluchtelingschap, gepast zijn: zie UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*, [Richtlijnen inzake internationale bescherming nr. 11: Erkenning van prima facie vluchtelingschap] ("Prima Facie Guidelines"), 24 juni 2015, HCR/GIP/15/11, <https://bit.ly/3qXxBeV>.

⁷⁷ UNHCR Handboek, noot 47 hierboven, par. 196205; UNHCR, *Note on the Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, <http://bit.ly/2M3bUeK>.

(zie paragrafen 22j en 25).⁷⁶ De bewijslast ligt bij het besluitvormend orgaan indien er wordt gesteld dat er voor de aanvrager een binnenlands vestigingsalternatief is binnen hetzelfde werkgebied van UNRWA en dat deze, bij afwezigheid van andere factoren, dit gebied veilig en met de juiste juridische documenten kan bereiken volgens par. 22 (iv) hierboven.

Registratie bij UNRWA

52. Als iemand geregistreerd staat bij UNRWA of beschikt over UNRWA-documentatie kan dit dienen als doorslaggevend, doch niet noodzakelijk bewijs dat deze persoon valt onder artikel 1D(1).⁷⁹ Bij afwezigheid van zulke documentatie of ander relevant bewijs kunnen beslismedewerkers ook afgaan op ander bewijs met deze strekking, zoals bijvoorbeeld de verklaringen van de aanvrager of van anderen, of overlegging van andere relevante documentatie.⁸⁰ Bewijs van registratie bij UNRWA mag echter niet worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor erkenning.⁸¹ Zo worden “ontheemden” bijvoorbeeld niet “geregistreerd” in het registratiesysteem van UNRWA, maar houdt UNRWA wel “een behoorlijke administratie” bij van deze personen.⁸² Tot slot moet worden opgemerkt dat iemand die, hoewel hij/zij in aanmerking komt voor bescherming en bijstand van UNRWA, deze niet heeft genoten, per definitie niet is geregistreerd en zodoende niet beschikt over dergelijk bewijs. Deze persoon kan desondanks vallen onder artikel 1D.

Bewijs van objectieve redenen waardoor de tweede alinea van artikel 1D van toepassing wordt op een aanvrager

53. Het bewijs voor beoordeling van de toepasselijkheid kan afkomstig zijn van verschillende bronnen. De aanvrager kan bewijs verschaffen dat relevant is met betrekking tot zijn of haar eigen verklaringen. Zo is een verklaring van UNRWA dat het de activiteiten in een bepaald werkgebied heeft gestaakt, duidelijk bewijs dat dit het geval is. Bewijs van een staking van de activiteiten van UNRWA dat afkomstig is van andere bronnen, kan ook overtuigend zijn. Het is echter van belang dat er niet van de aanvrager wordt geëist dat deze een dergelijke verklaring overlegt of hierop wijst.⁸³ Het stellen van een dergelijke eis zou een buitensporige belasting vormen voor UNRWA, dat hier mogelijk niet in elke casus aan kan voldoen, bijvoorbeeld vanwege de beschikbare middelen, logistieke redenen of geheimhouding.⁸⁴ Van de aanvrager mag ook niet worden gevraagd dat deze UNRWA rechtstreeks benadert, gezien de praktische problemen die dit met zich meebrengt.⁸⁵ Er kunnen ook andere omstandigheden zijn die voor de betrokken aanvrager relevant zijn, maar waar UNRWA niet van op te hoogte is en geen relevante informatie over kan verstrekken.

D. Individuele Procedures

54. Voor eerlijke en efficiënte procedures voor vaststelling van de vluchtelingenstatus op grond van het Verdrag van 1951 dient speciaal rekening te worden gehouden met aanvragen die betrekking hebben op artikel 1D, waarbij de voor Palestijnen relevante kwesties duidelijk worden vastgesteld.

⁷⁸ Of Palestijnse vluchtelingen in staat zijn om van het ene naar het andere werkgebied te verhuizen is afhankelijk van de erkenning of verlening van een juridische status door de regering van het ontvangende gebied en van de persoonlijke omstandigheden van de Palestijnse vluchteling. Dit is eveneens het geval voor iemand die nooit in een werkgebied van UNRWA heeft gewoond.

⁷⁹ UNRWA, CERJ, 2009, *Section III.A.1*, p. 3, noot 21 hierboven. Het HvJ-EU oordeelde dat “[h]oewel registratie bij UNRWA volstaat als bewijs dat men feitelijk bijstand heeft genoten, is hierboven onder 45 uitgelegd dat dergelijke bijstand ook zonder zulke registratie kan worden verleend, en in dat geval moet het de ontvanger worden toegestaan om via een andere weg bewijs van die bijstand aan te voeren.” *Bolbol*, noot 2 hierboven, par. 46 en 52.

⁸⁰ Speciale aandacht zou moeten uitgaan naar afstammelingen van vrouwelijke Palestijnse vluchtelingen die getrouwd zijn met iemand die geen bij UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchteling is, aangezien zij niet zijn geregistreerd als Palestijnse vluchtelingen volgens de CERJ [Geconsolideerde instructies voor toelating en registratie] van UNRWA, maar wellicht anderszins zijn opgenomen in de administratie om diensten te kunnen ontvangen. Zie noot 21 hierboven.

⁸¹ “Registratie bij UNRWA is van declaratoire aard en dient ter bevestiging, niet ter vaststelling, dat een persoon onder het mandaat van UNRWA valt.” Takkenberg, noot 5 hierboven, 100.

⁸² UNRWA, CERJ, 2009, *Section III. B* “Persons eligible to receive services without being registered in UNRWA’s registration system” [Personen die in aanmerking komen om gebruik te maken van diensten zonder registratie in het registratiesysteem van UNRWA] pag. 6, noot 21 hierboven.

⁸³ Of de bescherming of bijstand is opgehouden, is een feitelijke kwestie die op de gebruikelijke wijze bewezen kan worden.

⁸⁴ Hier kan een vergelijking worden gemaakt met het standpunt van UNHCR met betrekking tot informatie omtrent mandaaterkenning in *I. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener*, 27 oktober 2013, United Kingdom Supreme Court, UKSC2012/0157, <https://bit.ly/3cdbuwV>.

⁸⁵ Hoewel UNRWA wel kan worden verzocht om te bevestigen dat iemand is geregistreerd als “Palestijnse vluchteling” of in de administratie is opgenomen als ontvanger van UNRWA-diensten.

55. Bij het indienen van een asielaanvragen moet aanvragers voldoende tijd worden geboden om hun rechten uit te oefenen, waaronder het recht op informatie, in een taal die ze begrijpen, over de te volgen procedure, over hun rechten en plichten gedurende de procedure, over de mogelijke gevolgen van het niet voldoen aan hun verplichtingen en het niet meewerken met de autoriteiten, over het recht om gebruik te maken van een tolk en om op doeltreffende wijze een juridische of andere adviseur te raadplegen. Toegang tot juridisch advies is cruciaal voor een eerlijke asielprocedure en is vaak een vereiste om doeltreffend gebruik te kunnen maken van rechtsmiddelen.⁸⁶

56. Voor Palestijnen die niet vallen onder de persoonlijke werkingsfeer van artikel 1D zou dan normaal gesproken een toetsing aan artikel 1A, lid 2 volgen.

57. Hoewel bescherming op grond van artikel 1D normaal gesproken wordt uitgevoerd op basis van individuele procedures, kan er in bepaalde omstandigheden een groep Palestijnse vluchtelingen worden erkend als prima-facievluchtelingen. Indien het mandaat van UNRWA bijvoorbeeld wordt beëindigd in een van de werkgebieden van UNRWA, of eindigt als gevolg van overmacht, zoals een (inter)nationaal gewapend conflict, worden zij - als groep - geacht geen bescherming of bijstand van UNRWA te ontvangen.⁸⁷

58. Indien een aanvrager aanspraak maakt op zowel de vluchtelingenstatus als op staatloosheid, het laatstgenoemde op grond van het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 (*Convention relating to the Status of Stateless Persons*), is het van belang dat beide aanspraken worden beoordeeld en dat beide soorten status uitdrukkelijk worden erkend.⁸⁸

59. De beste werkwijzen in Staten waarborgen de behoorlijke administratie en aparte registratie in de nationale asielcijfers van op grond van artikel 1D erkende Palestijnse vluchtelingen.

E. Regionale vluchtelingeninstrumenten

60. Net als alle andere asielzoekers hebben Palestijnse vluchtelingen het recht om de vluchtelingenstatus aan te vragen op grond van toepasselijke regionale vluchtelingeninstrumenten, als ze zich bevinden in een land waar deze gelden.⁸⁹

F. Vluchtelingenstatus en subsidiaire of aanvullende bescherming

61. Palestijnen die niet blijken te vallen onder de werkingsfeer van artikel 1D kunnen bescherming aanvragen op grond van artikel 1A, lid 2. Indien ze onder geen van beide bepalingen vallen, komen ze, net als alle andere asielzoekers, in aanmerking voor eventuele nationale of regionale vormen van subsidiaire of aanvullende bescherming; en voor bescherming op grond van het internationaal recht inzake de mensenrechten.

⁸⁶ UNHCR, *Public statement in relation to Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration pending before the Court of Justice of the European Union*, 21 mei 2010, <http://bit.ly/39oaDHZ>, par. 1216.

⁸⁷ UNHCR, *Prima Facie Guidelines*, noot 82 hierboven.

⁸⁸ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 juni 2014, <http://bit.ly/3pC4Wfj>, par. 78.

⁸⁹ Zie: Organization of African Unity, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 september 1969, 1001 UNTS 45, <http://bit.ly/3r0HV7c>; Cartagena Declaration on Refugees, *Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 november 1984, <http://bit.ly/39nVBC7>.