



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961

Bijlage(n)
0

nota

Beslisnota bij Kamerbrief over het beleid Palestijnse Gebieden

1. Aanleiding

Op 19 december 2023 is een besluit - en vertrekmoratorium ingesteld voor de duur van zes maanden. Dit gelet op de onzekerheid die toen in ieder geval op de korte termijn gold over de situatie in de Palestijnse Gebieden (Gaza en de Westelijke Jordaanoever). Het moratorium was ingesteld voor (staatloze) Palestijnse asielzoekers uit de Palestijnse Gebieden.

Op 24 april jl.¹ heeft de Afdeling een negatieve uitspraak gedaan ten aanzien van het besluitmoratorium voor de Palestijnse Gebieden. Het vertrekmoratorium is niet behandeld en de uitspraak ziet daar dan ook niet op. De Afdeling oordeelt dat het afkondigen van het besluitmoratorium onvoldoende is gemotiveerd omdat er niet voldoende is ingegaan op ontwikkelingen tussen 5 november 2023 en 19 december 2023. Het besluitmoratorium is niet rechtmatig geacht en heeft nooit gegolden.

Gelet op vorenstaande en de omstandigheid dat er inmiddels meer duidelijkheid bestaat over de actuele (veiligheids)situatie in Gaza en de Westelijke Jordaanoever wordt u geadviseerd om landenbeleid te voeren voor deze Palestijnse Gebieden. Met het voeren van landenbeleid zal het vertrekmoratorium, dat op 19 juni 2024 van rechtswege afloopt, ook komen te vervallen.

Ten behoeve van een zorgvuldig advies heeft de IND (TOELT) aan de hand van de richtlijnen van de EUAA en op basis van zorgvuldige geselecteerde bronnen een rapport over de actuele veiligheidssituatie in respectievelijk Gaza en de Westelijke Jordaanoever opgesteld. De rapporten met een verslagperiode tot respectievelijk mei en juni 2024 baseren zich enkel op de informatie die volgt uit de onderliggende openbare bronnen. Er is geen bezwaar om deze rapporten als bijlage toe te voegen aan de nota en de brief die zullen worden verstuurd aan de Tweede Kamer.

2. Geadviseerd besluit

Voor Gaza wordt u geadviseerd om:

¹ AbRS 24-4-2024, ECLI:NL:RVS:2024:1663

1. Aan te nemen dat UNRWA in Gaza niet in staat kan worden geacht de levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht. Dit betekent voor 'UNRWA-Palestijnen' dat de uitsluitingsgrond artikel 1D niet kan worden tegengeworpen, en dat de vluchtelingenstatus moet worden toegekend;
2. De meest uitzonderlijke situatie zoals bedoeld in artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn aan te nemen voor heel Gaza. Dit betreft de hoogste 15c-categorie waarbij de enkele aanwezigheid van de vreemdeling (mere presence) voldoende is om een reëel risico op ernstige schade aan te nemen;

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961

Voor de Westelijke Jordaanoever wordt u geadviseerd om:

3. Aan te nemen dat UNRWA aldaar in algemene zin niet in staat kan worden geacht de levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht, tenzij er aanknopingspunten zijn dat UNRWA ten aanzien van de individuele (staatloze) Palestijn wel voldoende bijstand of bescherming kon bieden.
4. De situatie in de Westelijke Jordaanoever niet aan te merken als een uitzonderlijke situatie in de zin van artikel 15c en voor niet 'UNRWA-Palestijnen' een individuele beoordeling uit te voeren op basis van het relaas van de vreemdeling afgezet tegen de beschikbare informatie over de situatie in de Westelijke Jordaanoever.

3. Kernpunten

- Uit de informatie van de diverse bronnen die zijn samengebracht in voornoemde rapporten van de IND volgt dat sprake is van een gewapend conflict en is tevens de conclusie gerechtvaardigd dat in alle districten van Gaza sprake is van een 15c-situatie in de hoogste gradatie.
- Op basis van de beschikbare informatie wordt voorts geconcludeerd dat de UNRWA niet in staat is om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren en bescherming en bijstand te bieden in Gaza.
- Uit landeninformatie volgt dat moet worden aangenomen dat de UNRWA in de Westelijke Jordaanoever weliswaar nog actief is, maar in veel gevallen geen daadwerkelijke bescherming en bijstand kan bieden.
- Voor de Westelijke Jordaanoever wordt daarom aangenomen dat UNRWA in algemene zin niet in staat kan worden geacht de levensomstandigheden te bieden die stroken met haar opdracht, tenzij er aanknopingspunten zijn dat UNRWA ten aanzien van de individuele (staatloze) Palestijn wel voldoende bijstand of bescherming kon bieden.
- Hoewel er sprake is van gewapend geweld in de Westelijke Jordaanoever is dit echter niet een dermate hoge mate van willekeurig geweld dat dit aan te merken valt als een 15c-situatie.

4. Toelichting

Ad 1) Gaza: UNRWA, artikel 1D

Reeds op basis van het laatste algemeen ambtsbericht Palestijnse Gebieden is in de TK brief van 13 juli 2023 als uitgangspunt in het beleid opgenomen dat UNRWA in Gaza in veel gevallen geen daadwerkelijke bescherming en bijstand kan bieden.

De informatie zoals die volgt uit het onderliggende landenrapport laat zien dat de situatie van UNRWA is verzwakt.

- Het UNRWA werk wordt gedwarsboemd en UNRWA gebouwen en personeel zijn doelwit geworden
- Slechts 8 van de 24 gezondheidscentra van UNRWA is nog operationeel
- UNRWA gebouwen hebben te lijden gehad onder de geweldsincidenten en onder de slachtoffers van humanitaire hulpverleners bevinden zich ook een groot aantal (bron: 187) UNRWA medewerkers
- Een aantal landen heeft de financiering aan UNRWA stopgezet
- UNRWA heeft in een noodoproep aangegeven 1,21 miljard dollar nodig te hebben om te voldoen aan de meest dringende behoeften.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961

Op basis van de beschikbare informatie wordt geconcludeerd dat de UNRWA in Gaza niet in staat is om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren en bescherming en bijstand te bieden. Daar waar in de brief van jl. 2023 nog een algemeen uitgangspunt is geformuleerd met ruimte voor een individuele beoordeling kan dat beleid op basis van deze informatie niet langer worden toegepast.

Voor een nadere toelichting ten aanzien van de werking van Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag verwijs ik u naar bijlage 1.

Ad 2) Gaza: Artikel 15c

Om vast te stellen of een veiligheidssituatie onder de reikwijdte van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn valt, wordt eerst vastgesteld of in (een deel van) het land van herkomst sprake is van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Als daar sprake van is, wordt vervolgens beoordeeld of er sprake is van willekeurig geweld in het conflictgebied én op welke schaal het willekeurig geweld plaatsvindt.

Om de intensiteit van het willekeurig geweld te onderzoeken en de mate van het risico dat een burger hier slachtoffer van wordt te bepalen, worden in ieder geval de volgende elementen, met grondslag in (inter)nationale jurisprudentie en zoals opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Vc), in samenhang gewogen:

- de vraag of partijen bij het conflict oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doelnemen;
- de vraag of het gebruik van die methoden wijdverbreid is bij de strijdende partijen;
- de vraag of het geweld wijdverbreid is of plaatselijk;
- de vraag of er een veiligheidsstructuur aanwezig is;
- de intensiteit van de gewapende confrontaties en het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten;
- de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd.

De weging vindt nadrukkelijk in samenhang plaats. Dit komt voort uit het feit dat elk (deel van het) land en elke (conflict)situatie zijn eigen dynamiek en bijzonderheden kent, die bijdragen aan de beoordeling of en in welke gradatie sprake is van een zogeheten 15c situatie.

Uit de informatie van de diverse bronnen die zijn samengebracht in het vorengenoemd landen informatie rapport van de IND volgt onder meer dat

- sprake is van een gewapend conflict waar meerdere gewapende groeperingen bij betrokken zijn

- in alle vijf de districten van Gaza sprake is van dagelijkse geweld bestaande uit onder meer luchtaanvallen, artilleriebeschietingen en gevechten met 32.128 gedocumenteerde dodelijke slachtoffers in de periode tussen 7 oktober 2023 en 22 maart 2024.
- sprake is van honderdduizenden binnenlands ontheemde Palestijnen (een bron spreekt van 75% van de bevolking);
- ernstig tekort aan basisvoorzieningen en humanitaire hulp, een acute voedselonzekeerheid en een dreigende hongersnood;
- verwoeste infrastructuur, groot aantal (bron 62%) gebouwen (incl huizen) vernietigd;
- een groot deel (84%) van de gezondheidszorgfaciliteiten is beschadigd of vernietigd, sprake van een voortdurende ontmanteling van de gezondheidszorg en snelle verspreiding van besmettelijke ziektes

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961

Deze situatie in samenhang bezien en afgezet tegen de criteria die gelden voor de 15c situatie rechtvaardigt de conclusie dat sprake is van een 15c situatie in de hoogste gradatie in alle districten van Gaza. Daarbij is het ook van belang te melden dat een slechte humanitaire situatie in het kader van artikel 15c kan worden betrokken voor zover deze direct en in overwegende mate te wijten is aan het handelen van de verschillende strijdende partijen.

Ad 3) Westelijke Jordaanoever: UNRWA, artikel 1D

Ook in de Westelijke Jordaanoever is sprake van UNRWA aanwezigheid. Er zijn 19 vluchtelingenkampen waar ruim 871.000 Palestijnen als vluchteling staan geregistreerd bij UNRWA. Uit de rapporten blijkt dat:

- Het geweld tegenover de Palestijnen in dit gebied reeds sinds februari 2023 is toegenomen en dat het zich voornamelijk kenmerkt door militaire invallen van het Israëlische leger met name in de vluchtelingenkampen en door aanvallen van kolonisten op Palestijnen en hun eigendommen.
- Sinds 7 oktober 2023 is het geweld aldaar verder opgelopen.
- Als gevolg van de militaire invallen veel schade is toegebracht aan gebouwen in voornamelijk de vluchtelingenkampen Jenin (meer dan 2500 woningen), Nur Shams en Tulkarm (gezamenlijk meer dan 2100 woningen). Ook zijn er vernielingen aangericht aan de fysieke en digitale infrastructuur in voornoemde vluchtelingenkampen en het kamp Balata waarbij straten, waterleidingen en het elektriciteits- en telecommunicatienetwerk zijn beschadigd.
- Als gevolg van de beperkingen op de bewegingsvrijheid voor Palestijnen is de toegang tot medische zorg en levering van medische voorzieningen bemoeilijkt en soms onmogelijk gemaakt. Ook hebben er sinds 7 oktober tot 23 april jl. 447 aanvallen plaatsgevonden op de gezondheidszorgcentra in de Westelijke Jordaanoever.
- UNRWA-scholen zijn meestal nog operationeel en sluiten enkel tijdens geweldsincidenten.
- UNRWA heeft aangegeven 85 miljoen dollar nodig te hebben om te kunnen voldoen aan de meest dringende basisbehoeften van 200.000 Palestijnen op de Westelijke Jordaanoever, incl. Oost-Jeruzalem.

Gelet op vorengaande adviseer ik u om aan te nemen dat UNRWA in zijn algemeenheid niet in staat is om daadwerkelijke bijstand en bescherming te bieden in de Westelijke Jordaanoever, tenzij er aanknopingspunten zijn dat

UNRWA ten aanzien van de individuele (staatloze) Palestijn wel voldoende bijstand of bescherming kon bieden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Ad 4) Westelijke Jordanoever: geen 15c/individuele beoordeling

Zoals aangegeven onder ad 1) worden bij de beoordeling of er sprake is van een uitzonderlijke situatie zoals bedoeld in artikel 15 c verschillende criteria in samenhang gewogen. Met betrekking tot de situatie in de Westelijke Jordanoever blijkt het volgende uit de rapportage.

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961

- Het Israëliëse leger heeft sinds 7 oktober de militaire operaties op de Westelijke Jordanoever opgeschaald. Hierbij wordt voornamelijk gebruik gemaakt van scherpe munitie en in beperkte mate van luchtaanvallen.
- Het geweld neemt vooral de vorm van *search-and-arrest operations* waarbij sprake is van gericht geweld jegens de Palestijnse bevolking.
- Ook bij militaire invallen door het Israëliëse leger is dodelijk geweld gebruikt zo volgt uit het rapport.
- Het meeste geweld lijkt plaats te vinden in de noordelijke provincies Jenin, Tulkarm, Nablus en Tubas.
- Zoals hierboven reeds aangegeven wordt het in het algemeen niet aannemelijk geacht dat UNRWA de benodigde bescherming en bijstand kan bieden in de vluchtelingenkampen.
- In de verslagperiode zijn in totaal 470 doden gevallen en ca. 5000 gewonden. De meeste doden zijn gevallen in de voornoemde noordelijke provincies. Ook zijn er als gevolg van de militaire operaties 1765 mensen ontheemd geraakt.
- De piek van de gewapende confrontaties lijkt vlak na 7 oktober te zijn geweest (125 doden en 2.301 gewonden in oktober 2023, 117 doden en 1.020 gewonden in november 2023). Nadien is het aantal dodelijke slachtoffers afgenomen (38 doden en 140 gewonden in maart 2024, 29 doden en 211 gewonden in april 2024).

Bij de vraag of er sprake is van een 15c-situatie dient vooropgesteld vastgesteld te worden of er sprake is van een gewapend conflict. Voor de situatie in de Westelijke Jordanoever kan daarover getwist worden omdat het geweld aldaar vooral unilateraal lijkt te zijn op basis van het rapport. Daar staat tegen over dat het geweld niet volledig los gezien kan worden van het bredere conflict tussen Israël en Hamas zoals dat zich momenteel ontvouwt in Gaza.

Het geweld in de Westelijke Jordanoever kenmerkt zich door de inzet van zogeheten *search-and-arrest* operaties. Dit betreft gericht geweld en geen willekeurig geweld die tot een vrees zou kunnen leiden in de zin van artikel 15c. Hoe betreurenswaardig elk slachtoffer ook is, is het aantal (dodelijke) slachtoffers en ontheemden in de Westbank bovendien niet van dien aard dat dit aanleiding geeft tot het aanmerken van de situatie als een 15c situatie. Hierbij wordt in overweging genomen dat de piek van het geweld vlak na 7 oktober lijkt te zijn geweest en sindsdien afgenomen lijkt te zijn. Gelet op de aard en de mate van het geweld is de situatie in de Westelijke Jordanoever daarom niet aan te merken als een 15c-situatie.

Omdat de beschikbare informatie in het landenrapport over de Westelijke Jordanoever ziet op de algemene veiligheidssituatie, kan op grond daarvan geen conclusie worden getrokken ten aanzien van het aanmerken van bepaalde groepen of categorieën als risicoprofiel. Er wordt daarom volstaan met een

volledig individuele beoordeling. Elke aanvraag die zal daarom op individuele omstandigheden worden getoetst aan de gronden van het Vluchtelingenverdrag en het (persoonlijke) risico op ernstige schade bij terugkeer naar het land van herkomst met inachtneming van voornoemd beleidskader.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961

4.1. Politieke context

In reactie op de eerder genoemde uitspraak heeft u aangegeven niet het motiveringsgebrek inzake het ingestelde moratorium (einddatum 19 juni as.) proberen te herstellen, maar de asielzaken van vreemdelingen uit de Palestijnse Gebieden weer inhoudelijk in behandeling te nemen en daarvoor beleid op te stellen².

Bij uitzondering en derhalve anders dan gebruikelijk wordt het beleid gebaseerd op diverse gerespecteerde internationale bronnen en is het ministerie van Buitenlandse Zaken niet verzocht om een ambtsbericht. Dit mede vanwege de wens om op deze korte termijn tot de formulering van landenbeleid te komen. Zoals in de reactie op het (destijds) ACVZ advies 'weten en wegen' van 25 mei 2020 gesteld hoeft het formuleren van beleidsregels voor een bepaald land van niet enkel te zijn voorbehouden aan landen waar een ambtsbericht voor beschikbaar is.

4.2. Communicatie

Indien u akkoord gaat met deze nota zal de Kamer per bijgevoegde brief geïnformeerd worden over de voorgestelde wijzigingen. Desgewenst kan in lijn met de nota en Kamerbrief een woordvoeringslijn i.a.m. DCOM worden opgesteld.

4.3. Ontwikkelingen hiervoor

Op 19 december 2023 is een besluit - en vertrekmoratorium ingesteld voor de duur van zes maanden. Op 24 april jl. heeft de Afdeling geoordeeld dat het afkondigen van het besluitmoratorium onvoldoende is gemotiveerd omdat er niet voldoende is ingegaan op ontwikkelingen tussen 5 november 2023 en 19 december 2023jl. Het besluitmoratorium is dan ook niet rechtmatig geacht en heeft nooit gegolden. Het vertrekmoratorium loop van rechtswege af op 19 juni a.s..

4.4. Uitvoering

IND

Het is niet mogelijk om betrouwbare cijfers te genereren ten aanzien van instroom en terugkeer van (staatloze) Palestijnen uit de Palestijnse Gebieden. De cijfers zijn niet nader te specificeren op Palestijnen, omdat de Palestijnse nationaliteit niet wordt erkend en vreemdelingen dus niet als zodanig kunnen worden geregistreerd. Daarnaast geldt dat (staatloze) Palestijnen verschillende landen van gebruikelijke verblijfplaats kunnen hebben.

Met het voeren van landenbeleid zal weer inhoudelijk beslist worden op aanvragen van vreemdelingen uit de Palestijnse Gebieden.

DT&V

Wat betreft Gaza, zal bij het aannemen van artikel 15C conform het beleid geen gedwongen terugkeer plaatsvinden naar Gaza. Gedwongen terugkeer naar de Westelijke Jordaanoever is in praktijk niet mogelijk.

² Kamerstukken II, 2023-24, 23432, nr. 533

De optie van zelfstandige terugkeer blijft bestaan. Echter is momenteel terugkeer naar Palestijnse Gebieden (zowel Gaza als de Westelijke Jordaanoever) niet mogelijk vanwege de afhankelijkheid van de samenwerking van Israëlische, Palestijnse, Egyptische en Jordaanse autoriteiten.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
5463961