



UNHCR-Kurzinformation zur Situation von PalästinenserInnen im Irak

Hintergrund

Palästinensische Flüchtlinge, die mehrheitlich 1948 aus dem Mandatsgebiet Palästina, das Israel wurde bzw. aus den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten und 1991 aus den Golfstaaten flüchteten und sich im Irak ansiedelten, sowie deren Nachkommen wurden von der irakischen Regierung nie offiziell als Flüchtlinge anerkannt. Entsprechend verschiedener Übereinkommen, insbesondere des „Casablanca Protokolls“ der Arabischen Liga von 1965, kam ihnen aber ein Aufenthaltsrecht zu und waren sie in sozio-ökonomischer Hinsicht irakischen StaatsbürgerInnen nahezu gleichgestellt.¹

Mit dem Sturz des früheren Präsidenten Saddam Hussein im April 2003 verschlechterte sich die Situation palästinensischer Flüchtlinge dramatisch. Palästinensischen Flüchtlingen wurde von Teilen der Bevölkerung unterstellt, der früheren Regierung nahe zu stehen und sunnitische militante Gruppen, die gegen die neue Regierung im Irak kämpften, zu unterstützen. UNHCR kam daraufhin – aufgrund von Berichten über gezielte Angriffe durch bewaffnete Milizen, willkürliche Verhaftungen, Folter und Zwangsräumungen – zu dem Schluss, dass PalästinenserInnen im Irak besonders von Verfolgung bedroht seien und „wahrscheinlich“ internationalen Flüchtlingsschutz benötigen.² Obwohl sich die Situation palästinensischer Flüchtlinge im Zuge der relativen Stabilisierung des Iraks zwischen 2008 und 2012 vorübergehend etwas verbesserte, kam es seit April 2013 und insbesondere in Folge des Aufstiegs des sogenannten Islamischen Staates (IS; auch ISIS) und der damit verbundenen Stärkung von paramilitärischen Milizen wieder zunehmend zu Übergriffen gegenüber palästinensischen

¹ UNHCR: Aide-Mémoire – Protecting Palestinians in Iraq and Seeking Humanitarian Solutions for Those who Fled the Country, 2006, S. 1, <http://www.unhcr.org/45b9c1672.pdf>; UNHCR, *Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad*, 30.03.2017, S. 1, <http://www.refworld.org/docid/58de48104.html>.

² UNHCR: Aide-Mémoire 2006 (Fn. 1), S. 2 und 6; UNHCR: Update of UNHCR Aide-Mémoire of 2006 Protection Considerations for Palestinian refugees in Iraq, Juli 2012, S.13, <http://www.refworld.org/pdfid/500ebee2.pdf>.

Flüchtlingen.³

Rechtlicher Status und Dokumente

Palästinensische Flüchtlinge sind im Irak weder offiziell als Flüchtlinge anerkannt, noch können sie die irakische Staatsbürgerschaft erlangen.⁴ Seit 2008 werden sie von den irakischen Behörden registriert und erhalten eigene Identitätsdokumente, die sie als palästinensische Flüchtlinge erkennbar machen. PalästinenserInnen, die bereits 1948 aus dem Mandatsgebiet von Palästina, das Israel wurde, vertrieben wurden sowie deren Nachfahren erhalten eine rote Identitätskarte. PalästinenserInnen, die 1967 oder darauf folgend im Irak angekommen sind sowie deren Nachfahren erhalten eine gelbe Identitätskarte. PalästinenserInnen haben grundsätzlich Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und zum privaten Arbeitsmarkt. Darüber hinaus waren jene PalästinenserInnen, die bereits 1948 vertrieben wurden, – mit Ausnahme des Rechts auf Staatsbürgerschaft – irakischen StaatsbürgerInnen per Gesetz gleichgestellt und besaßen das Recht zu arbeiten, Besitz zu erwerben und Reisedokumente zu erlangen. Die Ausübung dieser gesetzlich festgelegten Rechte ist jedoch seit 2003 in der Praxis oft eingeschränkt. So werden die genannten Identitätsdokumente bei Checkpoints oft nicht anerkannt. Überdies kommt es – beispielsweise im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang – zu erheblichen Diskriminierungen.⁵

Mit einem Ende Dezember 2017 erlassenen Gesetz⁶ wurde das Dekret Nr. 202 aus 2001, das vorsah, dass palästinensische Flüchtlinge, die 1948 geflüchtet sind (sowie deren Nachfahren), dieselben Rechte und Pflichten – mit Ausnahme des Rechts, die Staatsbürgerschaft zu erlangen – haben wie irakische StaatsbürgerInnen, aufgehoben. Damit wurden diese Rechte in Frage gestellt, wobei die tatsächlichen Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht klar erkennbar sind. Die Regierung hat verneint, dass das neue Gesetz die Rechte palästinensischer Flüchtlinge widerruft oder tangiert.⁷

³ UNHCR, *Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad* (Fn. 1), S. 2; ACCORD: Anfragenbeantwortung zum Irak: Lage von PalästinenserInnen: Status, Einschränkungen, allgemeine Lage und Sicherheitslage (insbesondere in Bagdad), Lage von RückkehrerInnen, 10.02.2016, <https://www.ecoi.net/en/document/1065400.html>.

⁴ Artikel 6 Abs. 2 des irakischen Staatsangehörigkeitsgesetzes sieht vor: "Iraqi nationality shall not be granted to Palestinians as a guarantee to their right to return to their homeland"; *Iraqi Nationality Law* [Iraq], Law 26 of 2006, 7 March 2006, <http://www.refworld.org/docid/4b1e364c2.html>.

⁵ EASO: EASO COI query system – Iraq, 25.10.2017, <http://www.refworld.org/docid/5a9fe8f14.html>; ACCORD: Anfragenbeantwortung zum Irak (Fn. 3); United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2017–Iraq*, 20.04.2018, <https://www.ecoi.net/en/document/1430110.html>.

⁶ Gesetz Nr. 76 aus 2017.

⁷ Mitteilung des irakischen Kabinetts vom 23. Dezember 2017, in arabischer Sprache, <http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=7983>; Al-Monitor: Why is Iraq now Stripping Palestinians of Their Rights?, 08.01.2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/palestinians-refugees-iraq-law-rights.html>; Arab Organisation for Human Rights in the UK: Iraqi President Ratifies Law that Strips Palestinians Living in Iraq of Their Basic Rights, 22.12.2017, <http://aohr.org.uk/index.php/en/all-releases/item/8004-iraqi-president-ratifies-law-that-strips-palestinians-living-in-iraq-of-their-basic-rights.html>.

Ein- und Ausreise

PalästinenserInnen, die 1948 geflüchtet und vom ständigen Ausschuss des Innenministeriums registriert sind (sowie deren Nachfahren), haben ein Recht auf Ausstellung eines palästinensischen Reisedokuments. Andere PalästinenserInnen können sich einen palästinensischen Reisepass von der palästinensischen Botschaft in Bagdad ausstellen lassen. Um den Irak legal zu verlassen wird darüber hinaus ein Ausreisevisum benötigt. Die illegale Ausreise ist für Flüchtlinge strafbar und kann mit Konfiskation des gesamten Besitzes geahndet werden.⁸ Im neuen Passgesetz aus 2015 ist darüber hinaus vorgesehen, dass Personen, die den Irak über andere Stellen als die offiziellen Grenzübergänge verlassen oder über solche Stellen in den Irak einreisen mit einer Gefängnisstrafe von mindestens drei Jahren zu bestrafen sind.⁹ Darüber hinaus sieht das irakische Strafgesetz eine Gefängnisstrafe von 15 Jahren für die Fälschung von offiziellen Dokumenten oder die Benutzung von gefälschten offiziellen Dokumenten vor.¹⁰

PalästinenserInnen haben grundsätzlich das Recht, wieder in den Irak einzureisen, sofern sie Reisedokumente sowie ein Aus- und Einreisevisum besitzen (selbst wenn diese abgelaufen sind). Die Praxis variiert allerdings stark bei Wiedereinreisen nach längeren Auslandsaufenthalten (mehr als 6 Monate). So wird berichtet, dass PalästinenserInnen nach Ablauf der Dauer ihres Ausreisevisums die Einreise verweigert wurde. UNHCR ist darüber hinaus ein Brief einer irakischen Botschaft in einem europäischen Land bekannt, wonach PalästinenserInnen, die sich mehr als sechs Monate im Ausland aufgehalten haben, ihr Aufenthaltsrecht verloren hätten und nicht wieder einreisen dürften.¹¹

Situation in Bagdad

Ein Großteil der palästinensischen Flüchtlinge im Irak lebt in Bagdad im Stadtteil Al-Baladiyat, wo die Regierung einst gratis Wohngebäude zur Verfügung stellte.¹² Seit Jahren sind PalästinenserInnen in Bagdad Übergriffen aufgrund ihrer Nationalität und der ihnen unterstellten Nähe zum IS und anderen bewaffneten sunnitischen Gruppen ausgesetzt. So gibt es zahlreiche Berichte über Inhaftierungen, Entführungen, Tötungen, Verschwindenlassen, Misshandlungen und Bedrohungen.¹³ Nach Angriffen des IS im mehrheitlich schiitischen Bezirk Sadr

⁸ Artikel 17 und 18 des Gesetzes über politische Flüchtlinge, Gesetz Nr. 51 von 1971, The Political Refugee Act, 10.04.1971, <http://www.refworld.org/docid/560a498c4.html>.

⁹ Artikel 15 Abs. 4 des Passgesetzes, Gesetz Nr. 32 von 2015, mit dem das davor geltende Passgesetz, Gesetz Nr. 32 von 1999 ersetzt wurde, <http://ar.parliament.iq/2015/08/17/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%AC%D9%88%D8%A7%D8%B2%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%81%D8%B1/> (bis dato ausschließlich auf Arabisch verfügbar).

¹⁰ Artikel 289 des Strafgesetzes, Gesetz Nr. 111 von 1969, Penal Code, No. 111 von 1969, Juli 1969, <http://www.refworld.org/docid/452524304.html>.

¹¹ EASO: EASO COI query system – Iraq (Fn. 5); ACCORD: Anfragenbeantwortung zum Irak (Fn. 3).

¹² UNHCR: Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad (Fn1.), S. 2.

¹³ 2017 dokumentierte UNHCR 42 sicherheitsrelevante Vorfälle, die palästinensische Flüchtlinge betrafen (13 davon ereigneten sich vor 2017 und wurden 2017 gemeldet). Diese Vorfälle betrafen 31 Bedrohungen des Lebens, fünf

City, der nicht weit von Al-Baladyat entfernt liegt, werden PalästinenserInnen immer wieder das Ziel von Hausdurchsuchungen und Verhaftungen. Im März 2018 waren UNHCR 69 Fälle von inhaftierten PalästinenserInnen bekannt. Viele waren wegen des Verdachts terroristischer Aktivitäten verhaftet worden, befinden sich aber mehrheitlich ohne formale Anklage in Haft (der Aufenthaltsort ist oft nicht bekannt). UNHCR und seine Partnerorganisationen haben in den meisten Fällen keinen Zugang zu den Betroffenen.¹⁴ Berichten zufolge sind Terrorismusverdächtige oft Misshandlungen und Folter ausgesetzt und werden, falls es zur Anklage kommt, aufgrund erzwungener Geständnisse – einschließlich zur Todesstrafe – verurteilt.¹⁵ Überdies sind Personen nach ihrer Freilassung wiederholten Durchsuchungen und Befragungen ausgesetzt. Übergriffe durch Milizen und andere nicht-staatliche Akteure wie Konfiszierung von Eigentum oder Zwangsräumungen werden auch dadurch begünstigt, dass der Zugang zu fairen Gerichtsverfahren und staatlichem Schutz eine Herausforderung darstellt. Viele Übergriffe werden – aufgrund tatsächlicher oder angenommener Verbindungen zwischen den Angreifern und dem Staat oder aufgrund tatsächlicher oder vermuteter Vorurteile der Polizei gegenüber palästinensischen Flüchtlingen – oft nicht angezeigt. Aufgrund von Übergriffen und willkürlichen Verhaftungen an Checkpoints verlassen viele palästinensische Flüchtlinge Al-Baladiyat nach Möglichkeit nicht, was sich negativ auf den Zugang zu Bildung und den Arbeitsmarkt auswirkt.¹⁶

Situation in anderen Regionen

Außerhalb von Bagdad wurden palästinensische Flüchtlinge in Mosul, Al-Anbar und in den kurdischen Gebieten gezählt.¹⁷ Vor allem in vom IS zurückgenommenen Gebieten wird von Übergriffen von Angehörigen der irakischen Sicherheitskräfte und ihnen verbündeten Gruppen auf die sunnitisch-arabische Bevölkerung aufgrund ihrer vermeintlichen Unterstützung des IS berichtet.¹⁸

(versuchte) Entführungen, zwei Raubüberfälle, zwei Festnahmen (eine davon mit Folter), einen Mord und ein Verschwindenlassen. Zwischen Januar und 18. März 2018 dokumentierte UNHCR neun weitere Vorfälle (7 davon ereigneten sich 2017 und wurden 2018 gemeldet). Diese Vorfälle betrafen sechs Bedrohungen des Lebens, zwei Morde und eine Festnahme. Anzumerken ist, dass die meisten Fälle mit hoher Wahrscheinlichkeit undokumentiert bleiben (UNHCR Information, 18. März 2018). Zu sicherheitsrelevanten Vorfällen, die sich vor 2017 ereigneten, vgl. UNHCR, *Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad* (Fn. 1), Fußnote 9.

¹⁴ UNHCR: *Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad* (Fn. 1), S. 2.

¹⁵ Amnesty International: *Amnesty International Report 2017/18 – Iraq*, 22.02.2018, <http://www.refworld.org/docid/5a9919c74.html>; United States Department of State: *2016 Country Reports on Human Rights Practices – Iraq* (Fn. 5); UNHCR: *Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad* (Fn. 1), S. 3; Associated Press: *Iraq holds more than 19,000 because of IS, militant ties*, 22.03.2018, <http://bit.ly/2GeFaKr>.

¹⁶ UNHCR: *Relevant COI on the Situation of Palestinian Refugees in Baghdad* (Fn. 1), S. 2f; . UNHCR: *UNHCR-Position zur Rückkehr in den Irak*, 14.11.2016, Rn. 29, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5881f1204>.

¹⁷ Mit 28. Februar 2018 ist die große Mehrheit der bei UNHCR registrierten PalästinenserInnen (6.422 Personen) in Bagdad wohnhaft. Überdies ist eine kleinere Anzahl an PalästinenserInnen in anderen Teilen im Zentral- oder Südirak (rund 900 Personen) und in der Region Kurdistan (an die 700 Personen) bei UNHCR registriert.

¹⁸ Human Rights Watch: *World Report 2018 – Iraq*, 18.01.2018, <http://www.refworld.org/docid/5a61ee64a.html>; United States Department of State: *2016 Country Reports on Human Rights Practices – Iraq* (Fn. 5); UNHCR: *UNHCR-Position zur Rückkehr in den Irak* (Fn. 16), Rn. 23.

Innerstaatliche Fluchtalternative (IFA)

Entsprechend der Position von UNHCR zur Prüfung einer innerstaatlichen Fluchtalternative im Irak vom November 2016 liegen die Voraussetzungen für die Annahme einer solchen (Relevanz und Zumutbarkeit) in der Regel nicht vor. Unter den derzeitigen Umständen – d. h. massenweise Binnenvertreibungen, tiefgreifende humanitäre Krise, zunehmende Spannungen zwischen den Volksgruppen, Zugangs-/Aufenthaltsbeschränkungen in nahezu allen Landesteilen und zunehmende Ausübung von Druck auf Binnenvertriebene, vorzeitig in ihre Herkunftsgebiete zurückzukehren, nachdem diese von ISIS zurückerobert wurden – ist es nach Auffassung von UNHCR nicht angemessen, dass Staaten Personen aus dem Irak internationalen Schutz versagen und dies mit der Anwendbarkeit einer internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative begründen. Eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative wäre nur in dem außergewöhnlichen Fall gegeben, dass eine Person das vorgeschlagene Neuansiedlungsgebiet auf legalem Weg erreichen und sich dort rechtmäßig und dauerhaft aufhalten kann, ihr dort keine neue Gefahr eines ernsthaften Schadens droht, sie zum vorgeschlagenen Gebiet enge familiäre Bindungen hat und die Familie bereit und in der Lage ist, sie zu unterstützen. Angesichts der schwierigen humanitären Bedingungen in vielen Landesteilen, insbesondere in Gebieten, die viele Binnenvertriebene aufgenommen haben, würde im Fall von Familienangehörigen, die selbst Binnenvertriebene sind, grundsätzlich nicht davon auszugehen sein, dass sie zu einer solchen Unterstützung in der Lage sind.¹⁹

Sunnitisch-arabische Personen aus (ehemals) vom IS besetzten Gebieten sind besonders von Zugangs- und Aufenthaltsbeschränkungen in praktisch allen Landesteilen betroffen. Diese können u.a. dadurch zum Ausdruck kommen, dass Provinzbehörden die Einreise und/oder den Aufenthalt von Personen regelmässig vom Vorhandensein eines Garanten sowie einer Sicherheitsprüfung abhängig machen oder die Einreise komplett verbieten.²⁰

UNHCR erachtet das Vorliegen einer innerstaatlichen Fluchtalternative in kurdischen Gebieten oder in Gebieten im Zentral- oder Südirak für palästinensische Flüchtlinge aufgrund der möglichen Gefahr eines erneuten ernsthaften Schadens, der unklaren Situation bezüglich der Wiedereinreise in den Irak (siehe oben „*Ein- und Ausreise*“) sowie den weitverbreiteten Zugangs- und Niederlassungsbeschränkungen als nicht relevant. Die Tatsache, dass palästinensische Dokumente oftmals an Checkpoints nicht anerkannt werden (siehe „*Rechtlicher Status und Dokumente*“), würde zudem das sichere Erreichen von IFA-Gebieten, die nur über den Landweg erreichbar sind, in Frage stellen.

¹⁹ UNHCR: UNHCR-Position zur Rückkehr in den Irak (Fn. 16), Rn. 48.

²⁰ UNHCR: Iraq: Relevant COI for Assessments on the Availability of an Internal Flight or Relocation Alternative (IFA/IRA), 12.04.2017, S. 2, <http://www.refworld.org/docid/58ee2f5d4.html>.

Überdies wäre eine IFA – ohne die Unterstützung durch die Familie – nicht zumutbar. Da nur wenige PalästinenserInnen außerhalb Bagdads leben, erscheint eine IFA dort in den meisten Fällen unzumutbar.

Schlussfolgerungen

UNHCR vertritt den Standpunkt, dass Artikel 1 D Satz 1 der GFK erstens Personen erfasst, die aktuell oder früher Schutz oder Beistand von UNRWA erhalten haben, und zweitens Personen, die Anspruch auf diesen Schutz haben. Diesem Standpunkt von UNHCR liegen die beiden Ziele von Artikel 1 D zugrunde, nämlich erstens eine Überschneidung von Zuständigkeiten zu vermeiden und zweitens palästinensischen Flüchtlingen kontinuierlichen Schutz und Beistand zu gewährleisten: Indem sowohl PalästinenserInnen erfasst werden, die einen Anspruch auf Schutz oder Beistand hatten, als auch PalästinenserInnen, die tatsächlich Schutz oder Beistand erhalten haben, wird die Kontinuität ihrer Flüchtlingseigenschaft gewährt.²¹ Nach Ansicht von UNHCR sollte die Formulierung „aus irgendeinem Grund weggefallen“ in Artikel 1 D Satz 2 GFK nicht eng ausgelegt werden und sollten sowohl schutzbezogene als auch praktische, rechtliche oder sicherheitsbezogene Rückkehrhindernisse berücksichtigt werden. Darunter fallen beispielsweise auch Umstände, die den Zugang zum betreffenden Gebiet verhindern, wie die Schließung von Grenzen oder das Fehlen von Ausweispapieren, die für die Reise oder Transit, oder für Einreise und Aufenthalt benötigt werden. UNHCR vertritt den Standpunkt, dass ein palästinensischer Flüchtling (der vom persönlichen Geltungsbereich des Artikels 1 D erfasst wird und einen Anspruch auf Beistand von UNRWA hat), automatisch den Schutz der GFK genießt, wenn UNRWA ihm „aus irgendeinem Grund“ im Sinne von Artikel 1 D nicht oder nicht länger Schutz oder Beistand gewährt.²²

PalästinenserInnen, die nicht im Sinne von Artikel 1 D Satz 1 tatsächlich Schutz oder Beistand von UNRWA erhalten haben oder einen Anspruch darauf hatten, können dennoch Flüchtlinge sein, wenn sie die Kriterien von Artikel 1 A (2) GFK erfüllen. Diese Personen können auf dem allgemeinen Weg gemäß Artikel 1 A (2) GFK einen Antrag auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft stellen.²³

Bei der individuellen Beurteilung, ob ein/e PalästinenserIn, der/die bisher im Irak gelebt hat, Flüchtling im Sinn von Artikel 1 A (2) GFK ist, müssen die in diesem Dokument enthaltenen Informationen sowie weitere aktuelle und relevante

²¹ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1 D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (2017), HCR/GIP/16/12, Rn. 6ff, <http://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>.

²² Note zur Interpretation von Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Artikel 12 (1)(a) der EU-Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie durch UNHCR im Zusammenhang mit palästinensischen Flüchtlingen, die um internationalen Schutz ersuchen, Mai 2013 (dt. Fassung Juli 2016), S. 2f, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=579b3b454>.

²³ Note zur Interpretation von Artikel 1 D (Fn. 22), S.3.

Länderinformationen von UNHCR und anderen Organisationen berücksichtigt werden. PalästinenserInnen weisen zudem als sunnitische-arabische Personen, denen oft allgemein eine Unterstützung von extremistischen Gruppen oder dem IS unterstellt wird, ein besonderes Risikoprofil auf.²⁴

UNHCR möchte auch daran erinnern, dass sich die „Wohlbegründetheit“ der Furcht nicht nur aus den persönlichen Erfahrungen der/s AntragstellerIn, sondern auch aus dem, was Freunden, Verwandten und anderen Angehörigen der betroffenen Gruppe geschah, ergeben kann. Von Bedeutung sind dabei die Gesetze des Heimatlandes und vor allem die Art und Weise, wie sie angewandt werden.²⁵ Bei der Beurteilung des Schutzbedarfs von palästinensischen Flüchtlingen muss jedenfalls miteinbezogen werden, dass diese bereits in der Vergangenheit schwerer Verfolgung, Gewalt und wiederholter Vertreibung ausgesetzt waren.

27. April 2018, UNHCR

²⁴ UNHCR: UNHCR-Position zur Rückkehr in den Irak (Fn. 16), Rn. 28-29.

²⁵ UNHCR: Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Dezember 2011 (dt. Version 2013), Rn. 43f, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.