

TEMARAPPORT

# GAZA

FLYGTNINGEKONVENTIONENS ARTIKEL 1 D

OG DEN HUMANITÆRE OG SOCIOØKONOMISKE KRISE I GAZA

Fokus på UNRWA's mulighed for at sikre levevilkår i Gaza i overensstemmelse med sin opgave.

**OKTOBER 2019**



Denne rapport indeholder aktuelle baggrundsoplysninger (COI) om den humanitære og socioøkonomiske situation i Gaza, med særligt fokus på oplysninger af relevans for UNRWA's opgave med at sikre statsløse palæstinenserers levevilkår. Rapporten er baseret på research af offentligt tilgængelige kilder fra statslige og ikke-statslige aktører. Der er taget udgangspunkt i de seneste oplysninger, dog skal der gøres opmærksom på den ustabile og hurtigt skiftende situation i Gaza.

Denne rapport sammenfatter ligeledes praksis og retningslinjer vedrørende Flygtningekonventionens artikel 1 D fra henholdsvis EU-Domstolen og UNHCR, ligesom rapporten belyser UNRWA's mandat og agenturets aktuelle økonomiske situation.

Dansk Flygtningehjælps landeprofiler og temarapporter er et uddrag af aktuelle, asylrelevante baggrundsoplysninger om et enkelt land eller område. Landeprofilerne og temarapporterne er typisk baseret på oplysninger indsamlet af andre aktører og er ikke et udtryk for Dansk Flygtningehjælps egne holdninger.

Dansk Flygtningehjælp er en privat, humanitær organisation, der arbejder med flygtninge og fordrevne i mere end tredive lande samt med rådgivning af asylansøgere i Danmark.

Indhentelse af oplysninger er afsluttet med udgangen af september 2019.

# Indhold

1. Indledning .....	4
2. Geografi og demografi .....	5
3. Den seneste udvikling i Gaza .....	6
4. Flygtningekonventionens artikel 1 D.....	7
4.1. EU Domstolens retsopfattelse .....	7
4.1.1. C-31/09, Bolbol-dommen af 17. juni 2010.....	7
4.1.2. C-364/11, El Kott-dommen af 19. december 2012 .....	8
4.1.3. C-585/16, Alheto-dommen af 25. juli 2018.....	9
4.2. UNHCR's Guidelines .....	9
5. UNRWA's mandat .....	11
5.1. Levevilkår i overensstemmelse UNRWA's opgave .....	12
5.2. UNRWA's økonomiske krise .....	12
6. Baggrundsinformation om den aktuelle situation i Gaza .....	13
6.1. Levevilkår .....	14
6.2. Sundhed .....	16
6.3. Uddannelse .....	18
7. Kilder .....	20

# 1. Indledning

Flygtningenævnets koordinationsudvalg besluttede den 29. august 2018 at ændre praksis i asylsager vedrørende statsløse palæstinensere fra UNRWA mandatområdet, omfattende Gaza, Vestbredden, Syrien, Jordan og Libanon, med henblik på at bringe dansk praksis i overensstemmelse med EU-domstolens retsopfattelse og UNHCR's retningslinjer.<sup>1 2</sup>

Denne temarapport er udarbejdet i lyset af Flygtningenævnets praksisændring og sammenfatter EU Domstolens praksis og UNHCR's retningslinjer for behandlingen af asylsager vedrørende statsløse palæstinensere fra UNRWA mandatområdet. Rapporten indeholder desuden baggrundsplysninger af relevans for vurderingen af UNRWA's mulighed for at yde beskyttelse eller bistand i Gaza i lyset af agenturets økonomiske krise og den alvorlige humanitære og socioøkonomiske krise i Gaza.

Af referatet fra Flygtningenævnets koordinationsudvalg fremgår, at praksisændringen:

"indebærer, at en statsløs palæstinenser fra UNRWA mandat-området, der har haft adgang til UNRWA beskyttelse eller bistand, og som søger asyl, fremover som udgangspunkt skal anses for udelukket fra beskyttelse efter Flygtningekonventionen, jf. artikel 1 D, 1. pkt., medmindre den pågældende opfylder de betingelser, der er angivet af EU-Domstolen, herunder i præmis 86 i dom af 25. juli 2018 (Alheto) [...]"<sup>3</sup>

Af præmis 86 i Alheto-dommen af 25. juli 2018 fremgår, at en statsløs palæstinenser, som er omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 D, 1. pkt., skal anses for omfattet af Flygtningekonventionen, uden nødvendigvis at skulle godtgøre en velbegrunnet frygt for forfølgelse:

"[...] når det på grundlag af en individuel vurdering af samtlige relevante forhold viser sig, at den pågældende palæstinenser befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, og at det er umuligt for UNRWA, hvis beskyttelse den berørte har påberåbt sig, at sikre den pågældende levevilkår, som er i overensstemmelse med organets opgave, hvorved denne palæstinenser på grund af omstændigheder, der ikke er udtryk for vedkommendes vilje, således tvinges til at forlade UNRWA's operationsområde."<sup>4</sup>

EU-domstolens retsopfattelse og UNHCR's anbefalinger er nærmere beskrevet i temarapportens afsnit 4.

Flygtningenævnet skriver om praksisændringen, at en statsløs palæstinenser fra mandatområdet, der har haft adgang til UNRWA's beskyttelse eller bistand, og har været tvunget til at forlade området, eller tilsvarende er afskåret fra at vende tilbage, automatisk vil være omfattet af Flygtningekonventionen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Flygtningenævnet, 7. september 2018, *Referat af møde i koordinationsudvalget den 29. august 2018*, s. 6.

<sup>2</sup> For en nærmere gennemgang af Flygtningenævnets praksisændring, se Flygtningenævnets 27. formandsskabsberetning for 2018, s. 481-495.

<sup>3</sup> Flygtningenævnet, 7. september 2018, *Referat af møde i koordinationsudvalget den 29. august 2018*, s. 6.

<sup>4</sup> EU Domstolen, 25. juli 2018, *C-585/16, Serin Alheto mod Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, præmis 86.

<sup>5</sup> Flygtningenævnet, 29. august 2018, *Flygtningenævnet ændrer praksis i sager om statsløse palæstinensere*.

Efter praksisændringen har Udlændingestyrelsen i januar 2019 udgivet et notat om statsløse palæstinenseres mulighed for indrejse i Gaza og på Vestbredden,<sup>6</sup> da manglende mulighed for at vende tilbage til mandatområdet har betydning for, hvorvidt en palæstinensisk asylansøger fra Gaza er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt.<sup>7</sup>

Fokus i denne temaprofil er på UNRWA's faktiske mulighed for at sikre statsløse palæstinensere i Gaza levevilkår, som er i overensstemmelse med organets opgave, da dette, jf. Alheto-dommens præmis 86, skal indgå i vurderingen af, hvorvidt en statsløs palæstinenser fra Gaza skal anses for at have været tvunget til at forlade området, og derfor er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt.

I afsnit 5 beskrives UNRWA's mandat og den omfattede persongruppe, samt UNRWA's definition af dets opgave og agenturets aktuelle økonomiske krise. I afsnit 6 gennemgås baggrundsoplysninger om de aktuelle forhold i Gaza af relevans for UNRWA's mulighed for at sikre levevilkår i overensstemmelse med dets opgave.

På grund af temarapportens fokus på UNRWA's generelle mulighed for at sikre statsløse palæstinenseres levevilkår, er den sikkerheds- og menneskeretlige situation i Gaza ikke særskilt behandlet. I konkrete sager kan der dog være beskyttelsesrelaterede årsager, som medfører, at UNRWA ikke kan yde den nødvendige beskyttelse i Gaza. Eksempler på sådanne beskyttelsesrelaterede årsager fremgår af UNHCR's anbefalinger fra december 2017.<sup>8</sup>

## 2. Geografi og demografi

Gazastriben er et selvstyrende palæstinensisk territorium på cirka 360 km<sup>29</sup>, som ligger ud til Middelhavet, og grænser op til Egypten mod syd og Israel mod øst og nord. Palæstina er ikke internationalt anerkendt som selvstændig stat, men visse lande har anerkendt staten Palæstina.<sup>10</sup> Israel har siden 1967 besat de palæstinensiske områder bestående af Gaza og Vestbredden, inklusive Østjerusalem.<sup>11</sup>

I 2018 var Gazas indbyggertal omkring 1,9 millioner<sup>12</sup>, hvoraf omkring 65 % er under 25 år.<sup>13</sup> 1,4 millioner indbyggere i Gaza er registreret ved UNRWA som Palæstina flygtninge<sup>14</sup>, hvilket bruges som betegnelse for

---

<sup>6</sup> Udlændingestyrelsen, januar 2019, *Palæstinenseres mulighed for indrejse i Gaza og på Vestbredden*.

<sup>7</sup> Udlændingestyrelsen har efter Dansk Flygtningehjælps oplysninger i mindst én asylsag, som var blevet genoptaget og hjemvist af Flygtningenævnet, meddelt opholdstilladelse til statsløse palæstinensere fra Gaza i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt., da ansøgerne ikke kan genindrejse i Gaza.

<sup>8</sup> UNHCR, december 2017, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, pkt. 22, e.

<sup>9</sup> Central Intelligence Agency, opdateret 17. September 2019, *The World Factbook – Middle East: Gaza Strip*.

<sup>10</sup> Lifos, 31. oktober 2018, *Palestinier i Mellanöstern uppehållsrätt och dokument*, s. 19.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*.

<sup>13</sup> Central Intelligence Agency, opdateret 17. September 2019, *The World Factbook – Middle East: Gaza Strip*. Tal angående aldersfordelingen blandt Gazas indbyggere er fra juli 2018.

<sup>14</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*. Antallet af Palæstina flygtninge som opgjort den 1. januar 2018.

palæstinensere, som blev fordrevet på grund af konflikten i 1948.<sup>15</sup> Befolkningen i Gaza er primært af arabisk etnicitet, og omkring 98 % af befolkningen er muslimer.<sup>16</sup>

Omkring 600,000 Palæstina flygtninge er bosat i de otte anerkendte flygtningelejre i Gaza, som er blandt de tættest befolkede områder i verden.<sup>17</sup>

### 3. Den seneste udvikling i Gaza

Siden valget i januar 2006, hvor Hamas vandt et flertal i det palæstinensiske Legislative Council, er spændingerne mellem Hamas og Fatah eskaleret, hvilket medførte, at Hamas i juni 2007 overtog magten i Gaza og fjernede den Palæstinensiske Autoritet derfra.<sup>18</sup> Hamas har i dag kontrollen over Gaza, imens den Fatah-ledede Palæstinensiske Autoritet har kontrollen over Vestbredden.<sup>19</sup>

Israel har siden 1990'erne indført begrænsninger af grænsetrafikken ind og ud af Gaza.<sup>20</sup> Selvom Israel trak sig ud af Gaza i 2005, har Gaza siden Hamas' magtovertagelse i 2007 været under israelsk blokade fra søsiden, luftrummet og landsiden.<sup>21</sup> Aktuelt er de eneste muligheder for persontrafik ind og ud af Gaza via Erez/Beit Hanoun-grænseovergangen mellem Israel og Gaza eller Rafah/Al 'Awda-grænseovergangen mellem Egypten og Gaza.<sup>22</sup>

Siden 2007 har Israels blokade medført vidtgående begrænsninger på personers mulighed for at bevæge sig ind og ud af Gaza samt importen af blandt andet medicin og materiale til brug for humanitære formål.<sup>23</sup> De mange års konflikter, samt Israels blokade og uenighederne mellem Hamas og Fatah, omtales af UNRWA som primære årsager til Gazas socioøkonomiske og humanitære krise.<sup>24</sup>

Siden Israel trak sig ud af Gaza i 2005, har der været flere store konflikter mellem Hamas og de israelske myndigheder, særligt i 2008, 2012 og 2014. Konflikten i 2008 varede i mere end tre uger og tæt på 1.400 palæstinensere og 13 israelere blev dræbt, og 60.000 huse i Gaza blev ødelagt eller beskadiget. Konflikten i 2012 varede i en uge, hvor 174 palæstinensere og seks israelere blev dræbt, og omkring 10.000 huse i Gaza

---

<sup>15</sup> For yderligere information se UNRWA, udateret, *Palestine refugees*. På grund af udvidelserne af UNRWA's mandat, er dette dog ikke den eneste gruppe, som kan være berettiget til UNRWA's beskyttelse eller bistand, jf. denne rapport's afsnit 4.1.1. og 5.

<sup>16</sup> Central Intelligence Agency, opdateret 17. September 2019, *The World Factbook – Middle East: Gaza Strip*.

<sup>17</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*.

<sup>18</sup> United Nations, juli 2017, *Gaza – Ten years later*, s. 5.

<sup>19</sup> UN News, 17. marts 2019, *UN Middle East Coordinator strongly condemns 'arrests and violence' by Hamas security forces during Gaza protests*.

<sup>20</sup> Udlændingestyrelsen, januar 2019, *Palæstinenserens mulighed for indrejse i Gaza og på Vestbredden*, s. 3.

<sup>21</sup> Lifos, 31. oktober 2018, *Palestinier i Mellanöstern uppehållsrätt och dokument*, s. 20.

<sup>22</sup> UN OCHA, april 2019, *Gaza Strip: Access and movement*.

<sup>23</sup> United Nations, juli 2017, *Gaza – Ten years later*, s. 9.

<sup>24</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*, og UNRWA, 2019, *annual operational report 2018 for the reporting period 01 January – 31 December 2018*, s. 12. For yderligere information om den socioøkonomiske krise, se blandt andet UN OCHA, december 2018, *Humanitarian Needs Overview 2019*, s. 8

blev ødelagt. 2014-konflikten varede 51 dage, hvor 2.251 palæstinensere og 71 israelere blev dræbt, og 171.000 hjem i Gaza blev beskadiget, hvoraf 17.800 blev helt ødelagt.<sup>25</sup>

Den 30. marts 2018 begyndte de ugentlige demonstrationer i Gaza kaldet Great March of Return med 40.000 – 50.000 deltagere.<sup>26</sup> Fra demonstrationernes start og frem til den 31. juli 2019 havde den israelske sikkerhedstjeneste dræbt 206 palæstinensere, inklusive 44 børn, og såret flere end 34.000 i forbindelse med demonstrationerne.<sup>27</sup>

## 4. Flygtningekonventionens artikel 1 D

Palæstinensere er den eneste gruppe omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 D.<sup>28</sup> Af bestemmelsen fremgår, at:

”Denne konvention skal ikke finde anvendelse på personer, som for nærværende nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommisær for flygtninge.

Såfremt af en eller anden grund denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet, uden at disse personers forhold er blevet endeligt fastlagt i overensstemmelse med de derpå sigtende beslutninger, vedtagne af De Forenede Nationers plenarforsamling, skal disse personer uden videre være berettiget til at nyde de i denne konvention omhandlede fordele.”<sup>29</sup>

EU-domstolen har afsagt tre domme angående fortolkningen af Flygtningekonventionens artikel 1 D, som er inkorporeret i EU’s kvalifikationsdirektiv. EU-Domstolens domme er ikke bindende for Flygtningenævnet som følge af det danske retsforbehold. Flygtningenævnets koordinationsudvalg har dog den 29. august 2018 besluttet, at dansk praksis vedrørende statsløse palæstinensere fra UNRWA mandatområdet skal bringes i overensstemmelse med praksis fra EU-domstolen og UNHCR’s anbefalinger, hvorfor disse beskrives nedenfor.<sup>30</sup>

### 4.1. EU Domstolens retsopfattelse

#### 4.1.1. C-31/09, Bolbol-dommen af 17. juni 2010<sup>31</sup>

Denne sag omhandler en kvindelig statsløs palæstinenser fra Gaza.

---

<sup>25</sup> United Nations, juli 2017, *Gaza – Ten years later*, s. 12. Tallene er behæftet med en vis usikkerhed og blandt andet UN OCHA opererer med nogle lidt andre tal for antallet af dræbte. Se f.eks. UN OCHA, udateret, *Data on casualties*.

<sup>26</sup> UNRWA, 2019, *gaza’s “great march of return” one year on. Impact on Palestine refugees and unrwa services*, s. 6.

<sup>27</sup> UN OCHA, 6. September 2019, *At least 1,200 people injured in Gaza demonstrations will require limb reconstruction*. Bemærk tallene i artiklens fodnote 1.

<sup>28</sup> Goodwin-Gill, Guy S. og Jane McAdam, 2007, *The refugee in international law, third edition*, side 151.

<sup>29</sup> UN General Assembly, 28. juli 1951, *Konvention om flygtninges retsstilling*, artikel 1 D.

<sup>30</sup> Flygtningenævnet, 7. september 2018, *Referat af møde i koordinationsudvalget den 29. august 2018*, s. 6.

<sup>31</sup> EU Domstolen, 17. juni 2010, C-31/09, Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

For så vidt angår persongruppen, som er omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 D, fandt EU-Domstolen, at en person kun skal anses for omfattet, hvis vedkommende rent faktisk har haft adgang til hjælp ydet af UNRWA (præmis 51).

I forhold til hvilke personer, som kan have haft adgang til UNRWA's hjælp, bemærkes i præmis 45, at UNRWA's mandat oprindeligt kun omfattede Palæstina flygtninge, forstået som "personer, der normalt var bosat i Palæstina i perioden fra den 1. juni 1946 til den 15. maj 1948, og som mistede såvel deres hjem som forsørgelsesgrundlag som følge af konflikten i 1948." Det fremgår dog af dommen, at også andre personer er berettigede til bistand eller beskyttelse fra UNRWA, heriblandt "ikke-registrerede personer, som er blevet fordrevet som følge af konflikten i 1967 og efterfølgende konflikter." (præmis 45).

I præmis 46 fremgår derfor, at en statsløs palæstinenser godt kan være omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 D, selvom vedkommende ikke er registreret hos UNRWA.

EU-Domstolen anførte herom, at selvom en registrering hos UNRWA er tilstrækkeligt bevis for, at en person har modtaget hjælp fra UNRWA, så kan hjælpen være ydet, uden at personen er registreret ved UNRWA. Det skal derfor være muligt at føre andre beviser for, at man har modtaget hjælp fra UNRWA, og således er omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 D (præmis 51-52).

#### 4.1.2. C-364/11, El Kott-dommen af 19. december 2012<sup>32</sup>

Denne sag omhandler tre mandlige statsløse palæstinensere fra Libanon.

Af præmisserne 56 og 57 fremgår, at det først og fremmest er den faktiske bistand ydet af UNRWA, og ikke UNRWA's eksistens, der skal være bortfaldet, for at grunden til udelukkelse fra flygtningestatus ikke længere finder anvendelse.

Det fremgår desuden, at et simpelt fravær fra mandatområdet eller en frivillig beslutning om at forlade det ikke kan anses som bortfald af UNRWA's bistand. Bortfald af UNRWA's bistand kræver, at beslutningen om at udrejse fra mandatområdet er begrundet i forhold, der ikke er udtryk for den pågældende persons vilje, jf. præmis 59.

Af præmis 63 fremgår, at en palæstinensisk asylansøger skal:

"[...] anses for at have været tvunget til at forlade UNRWA's operationsområde, når den pågældende befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, og det er umuligt for dette organ i dette område at sikre vedkommende levevilkår, som er i overensstemmelse med den opgave, som nævnte organ er ansvarligt for."

EU-domstolen fandt desuden, at ordene "af en eller anden grund" i Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt., skal fortolkes således, at UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet, når:

---

<sup>32</sup> EU Domstolen, 19. december 2012, C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott m.fl. mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.



”en person, efter faktisk at have haft adgang til denne beskyttelse eller denne bistand, ophører med at have adgang til den af en grund, som ligger uden for vedkommendes kontrol, og som ikke er udtryk for vedkommendes vilje.” (præmis 65)

UNRWA’s beskyttelse eller bistand kan således også være bortfaldet i de tilfælde, hvor en person ophører med at have adgang til UNRWA’s beskyttelse eller bistand, fordi vedkommende ikke kan genindrejse i mandatområdet.<sup>33</sup>

#### 4.1.3. C-585/16, Alheto-dommen af 25. juli 2018<sup>34</sup>

Denne sag omhandler en kvindelig statsløs palæstinenser fra Gaza.

Angående fortolkningen af Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt., fremgår af præmis 86, at bestemmelsen finder anvendelse:

”[...] når det på grundlag af en individuel vurdering af samtlige relevante forhold viser sig, at den pågældende palæstinenser befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, og at det er umuligt for UNRWA, hvis beskyttelse den berørte har påberåbt sig, at sikre den pågældende levevilkår, som er i overensstemmelse med organets opgave, hvorved denne palæstinenser på grund af omstændigheder, der ikke er udtryk for vedkommendes vilje, således tvinges til at forlade UNRWA’s operationsområde.”

Det følger ligeledes af præmis 86, at en palæstinenser ikke skal godtgøre, at vedkommende har en velbegrundet frygt for forfølgelse, men uden videre anses for omfattet af Flygtningekonventionen, hvis Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt., finder anvendelse i vedkommendes sag. Dette gælder dog ikke i de tilfælde, hvor palæstinenserens er udelukket fra beskyttelse efter andre af Flygtningekonventionens udelukkelsesbestemmelser

Angående UNRWA’s mulighed for at sikre personer levevilkår, der stemmer overens med dets opgave, bemærker Domstolen, at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve hverken UNRWA’s mandat eller UNRWA’s kapacitet til at opfylde mandatet, jf. præmis 133.

## 4.2. UNHCR’s Guidelines

UNHCR udgav i december 2017 guidelines vedrørende anvendelsen af Flygtningekonventionens artikel 1 D.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> For nærmere om indrejsemulighederne i Gaza og Vestbredden, se Udlændingestyrelsen notat fra januar 2019, *Palæstinenserens mulighed for indrejse i Gaza og på Vestbredden*. Udlændingestyrelsen har efter Dansk Flygtningehjælps oplysninger i mindst én asylsag, som var blevet genoptaget og hjemvist af Flygtningenævnet, meddelt opholdstilladelse til statsløse palæstinensere fra Gaza i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt., da ansøgerne ikke kan genindrejse i Gaza.

<sup>34</sup> EU Domstolen, 25. juli 2018, C-585/16, *Serin Alheto mod Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*.

<sup>35</sup> UNHCR, december 2017, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*.

UNHCR anfører blandt andet, at palæstinensiske flygtninge omfattet af artikel 1 D, såfremt UNRWA's beskyttelse af en eller anden grund er bortfaldet, jf. artikel 1 D, 2. pkt., automatisk er omfattede af Flygtningekonventionen, medmindre de er udelukkede efter konventionens artikler 1 C, 1 E eller 1 F.<sup>36</sup> Da de allerede er anerkendt som flygtninge af det internationale samfund, er det således unødvendigt med en særskilt eller yderligere vurdering efter Flygtningekonventionens artikel 1 A(2).<sup>37</sup>

For så vidt angår persongruppen omfattet af artikel 1 D, finder UNHCR, med henvisning til bestemmelsens formål, at:

"Article 1D is clearly intended to cover all Palestinian refugees "falling under the mandate of UNRWA, regardless of when, or whether, they are actually registered with that agency, or actually receiving assistance."<sup>38</sup>

Vedrørende den omfattede persongruppe anfører UNHCR endvidere, at:

"the words "at present receiving" in the first paragraph of Article 1D are understood to mean (i) "persons who were and/or are now receiving" protection or assistance, or (ii) who are eligible for such protection or assistance."<sup>39</sup>

Modsat EU-Domstolen finder UNHCR således, at en palæstinenser, som er berettiget til UNRWA's beskyttelse eller bistand, er omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 D, selvom den pågældende aldrig har modtaget denne beskyttelse eller bistand. I forhold til at kræve, at en palæstinenser faktisk har modtaget UNRWA's beskyttelse eller bistand, skriver UNHCR, at:

"Such a narrow interpretation of the first paragraph of Article 1D would actually result in the denial of protection for many Palestinian refugees, *whose refugee character is already established*, creating gaps in the protection regime."<sup>40</sup>

Angående artikel 1 D, 2. pkt., anfører UNHCR, at det afgørende er, om UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet som følge af en eller flere af de objektive grunde anført i pkt. 22.<sup>41</sup> Af pkt. 22 fremgår, at de objektive grunde, som kan medføre, at en asylansøger er omfattet af artikel 1 D, 2. pkt., omfatter nedlæggelsen af UNRWA's mandat, eller at det er umuligt for UNRWA at udføre sin opgave, hvilket stemmer overens med præmis 86 i Alheto-dommen.

Af pkt. 22 fremgår desuden, at en objektiv grund til at UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet, også kan være, at der er en trussel mod ansøgerens liv, fysiske integritet, sikkerhed eller frihed eller andre alvorlige beskyttelsesrelaterede årsager. Angående de beskyttelsesrelaterede årsager fremgår af pkt. 22, e., at:

"[...] there is a range of threats that may compel a Palestinian to leave UNRWA's area of operation, with the result that UNRWA's protection and assistance would cease for him or her. In UNHCR's view,

---

<sup>36</sup> Ibid., pkt. 29.

<sup>37</sup> Ibid., pkt. 2.

<sup>38</sup> Ibid., pkt. 12. Se også pkt. 42.

<sup>39</sup> Ibid., pkt. 13. I pkt. 8 beskrives persongruppen, som af UNHCR findes berettiget til UNRWA's beskyttelse eller bistand. Denne persongruppe er sammenfaldende med persongruppen beskrevet i denne temarapports afsnit 5.

<sup>40</sup> Ibid., pkt. 14.

<sup>41</sup> Ibid., pkt. 19.

both group-based and individualised threats would qualify as circumstances beyond the applicant's control. Examples of group-based threats would include armed conflict or other situations of violence, such as civil unrest, widespread insecurity or events seriously disturbing public order. Threats of a more individualised nature, which could also compel a Palestinian to leave an UNRWA area for reasons beyond his or her control, would include sexual or gender-based violence, torture, inhuman or degrading treatment or punishment, human trafficking and exploitation, forced recruitment, severe discrimination, or arbitrary arrest or detention."

Af pkt. 22 (iv) fremgår endvidere, at der kan være praktiske, juridiske eller sikkerhedsmæssige barrierer, som forhindrer en ansøger i (igen) at søge UNRWA's beskyttelse eller bistand. Dette omfatter situationer, hvor grænsen til det relevante område er lukket, samt hvor ansøgeren mangler de nødvendige dokumenter til at indrejse i den del af UNRWA-mandatområdet, hvor vedkommende tidligere har haft bopæl.

Af pkt. 25 fremgår, at UNRWA's beskyttelse eller bistand ikke er bortfaldet, hvis ansøgeren er i stand til at modtage UNRWA's beskyttelse eller bistand andetsteds i samme del af mandatområdet. Herom anføres:

"However, it cannot be expected that the applicant relocate (or be returned) to a different country or territory where he or she has no previous connection."<sup>42</sup>

## 5. UNRWA's mandat

UNRWA blev oprettet af FN's generalforsamling gennem resolution 302 (IV) af 8. december 1949,<sup>43</sup> og dets mandat er senest blevet fornyet frem til den 30. juni 2020.<sup>44</sup>

Da UNRWA påbegyndte sit arbejde i 1950 var det med det formål, i samarbejde med lokale myndigheder, at yde "direct relief and work programmes"<sup>45</sup>, til de dengang omkring 750.000 Palæstina flygtninge, defineret som "persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict".<sup>46</sup> Omfattet af UNRWA's mandat er også børn af mandlige Palæstina flygtninge,<sup>47</sup> og i 2006 blev den omfattede persongruppe udvidet til også at omfatte kvindelige Palæstina flygtninges børn og mandlige ægtefæller.<sup>48</sup>

Mandatet er også blevet udvidet til at omfatte palæstinensere, som mistede deres hjem som følge af 1967-konflikten, og efter konflikten mellem Israel og Libanon i 1982 er UNRWA's mandat blevet udvidet til at omfatte personer, som er blevet fordrevet af "subsequent hostilities."<sup>49</sup> Det samme bemærkede EU-Domstolen i Bolbol-sagen, hvor Domstolen fandt, at palæstinensere som følge af disse udvidelser af

---

<sup>42</sup> Ibid., pkt. 25.

<sup>43</sup> UN General Assembly, 8. december 1949, *A/RES/302. Assistance to Palestine Refugees*, para. 7.

<sup>44</sup> UNRWA, udateret, *Who we are*.

<sup>45</sup> UN General Assembly, 8. december 1949, *A/RES/302. Assistance to Palestine Refugees*, para. 7(a).

<sup>46</sup> UNRWA, udateret, *Palestine refugees*.

<sup>47</sup> Ibid..

<sup>48</sup> UNRWA, 2016, *medium term strategy 2016-2021*, s. 31.

<sup>49</sup> UNRWA, udateret, *Resolution 302*.

mandatet kan være berettiget til UNRWA's beskyttelse eller bistand uden at være officielt registreret ved UNRWA.<sup>50</sup>

Omkring 5,5 millioner Palæstina flygtninge er i dag berettiget til UNRWA's beskyttelse og bistand,<sup>51</sup> såfremt de opholder sig i UNRWA's mandatområde, som omfatter Gaza, Vestbredden, Syrien, Jordan og Libanon.<sup>52</sup>

## 5.1. Levevilkår i overensstemmelse UNRWA's opgave

EU Domstolen fastslog i Alheto-dommens præmis 86, at Flygtningekonventionens artikel 1 D, 2. pkt., finder anvendelse, når det på grundlag af en individuel vurdering af samtlige relevante forhold viser sig, at den pågældende palæstinenser har været tvunget til at forlade UNRWA's operationsområde, fordi den pågældende befandt sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, og at det var umuligt for UNRWA, hvis beskyttelse den berørte havde påberåbt sig, at sikre den pågældende levevilkår, som er i overensstemmelse med organets opgave.

I EU Domstolens domme er det ikke defineret, hvad der forstås ved levevilkår i overensstemmelse med UNRWA's opgave. Selv har UNRWA i sin medium term strategy for 2016 - 2021 identificeret sin opgave som at sikre, at Palæstina flygtninge:

"lead a long and healthy life, are knowledgeable, have a decent standard of living and enjoy human rights."<sup>53 54</sup>

## 5.2. UNRWA's økonomiske krise

Det er velkendt, at UNRWA's arbejde er påvirket af tilbagevendende økonomiske kriser, hvilket fremhæves som en af agenturets hovedudfordringer i Danmarks strategi for arbejdet med UNRWA.<sup>55</sup>

UNRWA's økonomi er primært baseret på frivillige donationer, hvoraf en stor del er øremærket bestemte formål.<sup>56</sup> UNRWA formår i stigende grad at søge midler ad andre veje<sup>57</sup>, men af Danmarks strategi for samarbejdet med UNRWA fremgår, at det er nødvendigt med en ændring af den traditionelle finansieringsform.<sup>58</sup>

---

<sup>50</sup> EU Domstolen, 17. juni 2010, C-31/09, *Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, præmis 45 og 46

<sup>51</sup> UNRWA, udateret, *Who we are*.

<sup>52</sup> UNRWA, udateret, *Palestine refugees*.

<sup>53</sup> UNRWA, 2016, *medium term strategy 2016-2021*, side 28.

<sup>54</sup> Denne beskrivelse af UNRWA's aktuelle hovedopgave stemmer overens med beskrivelsen på agenturets hjemmeside, hvoraf fremgår, at UNRWA's fokus er på de følgende fire human development goals; 'knowledge and skills', 'long and healthy lives', 'decent standards of living' og 'human rights'. Se mere på UNRWA, udateret, *Human development goals*.

<sup>55</sup> Udenrigsministeriet, udateret, *Strategy for Denmark's Engagement with UNRWA 2017-2021*, s. 1.

<sup>56</sup> Ibid., s. 6, og UNRWA, 2019, *annual operational report 2018 for the reporting period of 01 January – 31 December 2018*, s. 20.

<sup>57</sup> Udenrigsministeriet, udateret, *Strategy for Denmark's Engagement with UNRWA 2017-2021*, s. 6.

<sup>58</sup> Ibid., s. 6.

USA har længe været UNRWA's største donor, og finansierede næsten 30 % af agenturets arbejde i mandatområdet i 2017. I 2018 mindskede USA sit bidrag fra USD 360 mio. til USD 60 mio., og meddelte, at støtten afskaffes helt fra 2019.<sup>59</sup>

UNRWA's operative chef i Gaza, Mattias Schmale, udtalte i maj 2019, at agenturet i 2018 ikke vidste fra måned til måned, om det var muligt at betale løn til de 30.000 lokale ansatte i skole- og sundhedsvæsenet. Han udtalte yderligere, at UNRWA startede 2019 med at være USD 446 mio. i underskud, svarende til en tredjedel af UNRWA's budget, samt at UNRWA måtte tilpasse sig ved at effektivisere og nedskære, i en periode hvor Great March of Return-demonstrationerne medførte et markant øget pres på UNRWA.<sup>60</sup> Blandt andet blev 500 fuldtidsstillinger indenfor sundhedssektoren i 2018 omdannet til deltidsstillinger<sup>61</sup>, men disse blev i 2019 ændret tilbage til fuldtidsstillinger på grund af det store pres på sundhedssektoren i Gaza.<sup>62</sup>

Om UNRWA's aktuelle situation i Gaza fremgår af UNRWA's 2018 annual operational report, at:

"The unprecedented financial crisis faced by the Agency in 2018 had a major impact on emergency operations in Gaza. [...] Emergency activities remained largely underfunded throughout the year."<sup>63</sup>

I juli 2019 blev en 10-siders intern rapport, indeholdende en kritik af dele af UNRWA's øverste ledelse, lækket. Rapporten kritiserer dele af ledelsen for at have "engaged in misconduct, nepotism, retaliation ... and other abuses of authority."<sup>64</sup> I kritikken hævdes, at de ledelsesmæssige problemer er eskaleret som følge af den aktuelle økonomiske krise. Aktuelt er der i UNRWA en intern undersøgelse i gang af de omtalte forhold.<sup>65</sup> På baggrund af kritikken har Belgien, New Zealand, Schweiz og Nederlandene enten trukket eller suspenderet deres økonomiske støtte til UNRWA.<sup>66</sup>

## 6. Baggrundsinformation om den aktuelle situation i Gaza

Der har siden 2012 været advaret om, at Gaza i år 2020 kan blive ubeboelig som konsekvens af blandt andet den israelske blokade.<sup>67</sup> Siden 2012 er befolkningstallet vokset med omkring 400.000 til omkring to millioner,

<sup>59</sup> UNRWA, 2019, *resource mobilization strategy 2019-2021*, s. 10 og BBC, 1. september 2018, *US ends aid to Palestinian refugee agency Unrwa*.

<sup>60</sup> Catot, Charlotta Asplund, 27. maj 2019, *En miljon palestinska flyktingar kan snart stå utan mat från FN*, OmVärlden.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> UNRWA, 18. juni 2019, *Statement of UNRWA Commissioner-General, to the Advisory Commission – 2019*.

<sup>63</sup> UNRWA, 2019, *annual operational report 2018 for the reporting period of 01 January – 31 December 2018*, s. 15.

<sup>64</sup> Williams, Ian, 29. juli 2019, *Ethics report accuses UNRWA leadership of abuse of power*, Al Jazeera.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Se Middle East Monitor, 28. august 2019, *New Zealand suspends funding to Palestinians through UNRWA*, og Al Jazeera News, *Belgium suspends UNRWA funding over leaked ethics report*.

<sup>67</sup> Se blandt andet UN Country Team in the occupied Palestinian territory, august 2012, *Gaza in 2020 A liveable place?* og UN News, 1. september 2015, *Gaza could become uninhabitable in less than five years due to ongoing 'development' – UN report*.

og befolkningstilvæksten har været hurtigere end udviklingen i økonomien, den basale infrastruktur og i de tilgængelige services.<sup>68</sup>

Samtidig har især de israelske myndigheder, men også Hamas, siden starten af 2018 yderligere begrænset muligheden for at komme ind og ud af Gaza for blandt andet FN-ansatte og medarbejdere i INGO's.<sup>69</sup> Flere UNRWA-ansatte er også blevet nægtet ind- eller udrejse af de israelske myndigheder, hvilket har haft en negativ indvirkning på UNRWA's arbejde.<sup>70</sup>

Endvidere var UNRWA's arbejde i 2018 påvirket af, at UNRWA's lokaliteter syv gange blev ramt og/eller beskadiget af ammunition affyret af de israelske myndigheder. Protester imod UNRWA medførte også, at UNRWA i løbet af 2018 ikke altid havde fuld kontrol over agenturets hovedkontor i Gaza, og på et tidspunkt midlertidigt måtte trække sine internationale medarbejdere ud af Gaza.<sup>71</sup>

Med henvisning til de tidligere rapporter om, at Gaza kan blive ubeboelig, udtalte FN's særlige rapportør i oktober 2018 om den aktuelle situation, at:

“When electricity has been cut to five hours a day, when safe drinking water has almost disappeared, and when its economy is cratering before our eyes, then the state of unliveability is upon us, and the international community must insist that all parties, and particularly Israel, the occupying power, bring an immediate end to this disaster.”<sup>72</sup>

I det følgende sammenfattes aktuelle baggrundsoplysninger om situationen i Gaza af relevans for de områder, som UNRWA definerer som sin primære opgave, henholdsvis 'decent standards of living', 'long and healthy lives', at være 'knowledgeable' samt 'enjoy human rights'.<sup>73</sup>

Baggrundsoplysninger om den menneskeretlige situation behandles ikke som et særskilt emne, da UNRWA i beskrivelsen af agenturets arbejde fremhæver, at sikringen af palæstinenserne menneskerettigheder er tæt forbundet med opnåelsen af de tre øvrige mål.<sup>74</sup>

Da formålet med dette afsnit er at sammenfatte generelle baggrundsoplysninger af relevans for UNRWA's mulighed for at sikre palæstinenserne levevilkår i overensstemmelse med organets opgave, er baggrundsoplysninger omhandlende den sikkerhedsmæssige og menneskeretlige situation ikke medtaget.<sup>75</sup>

## 6.1. Levevilkår

UNRWA driver og/eller er involveret i flere programmer af betydning for levevilkårene i Gaza. UNRWA arbejder blandt andet med fattigdomsbekæmpelse gennem økonomisk støtte, mikrolånsprogrammer

---

<sup>68</sup> United Nations, juli 2017, *Gaza ten years later*, s. 3.

<sup>69</sup> UN OCHA, 9. august 2019, *Increased restrictions on the movement of humanitarian staff in and out of Gaza*.

<sup>70</sup> UNRWA, 2019, *annual operational report 2018 for the reporting period of 01 January – 31 December 2018*, s. 16.

<sup>71</sup> *Ibid.*, s. 18f.

<sup>72</sup> UN OHCHR, 24. oktober 2018, *UN human rights expert urges action to stop Israel's annexation in West Bank*

<sup>73</sup> UNRWA, 2016, *medium term strategy 2016-2021*, s. 28.

<sup>74</sup> UNRWA, udateret, *Human development goals*.

<sup>75</sup> Se i stedet f.eks. UNHCR, 23. februar 2018, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*.

målrettet mindre virksomheder,<sup>76</sup> programmer målrettet forældreløse, samt programmer målrettet kvinder, unge og personer med handicap.<sup>77</sup>

Angående den økonomiske situation i Gaza har UN OCHA skrevet, at BNP per indbygger faldt fra USD 408 i 1. kvartal 2017 til USD 358 i 1. kvartal 2019. I samme periode steg arbejdsløsheden fra 38,8 % til 43,1 %.<sup>78</sup> Ifølge Verdensbanken var arbejdsløsheden i Gaza i april 2019 dog på 52 % og på 67 % blandt unge.<sup>79</sup>

UNRWA skrev i maj 2019, at 620.000 indbyggere i Gaza er "abject poor" og overlever på USD 1,6 om dagen, og at næsten 390.000 er "absolute poor" og overlever på omkring USD 3,5 om dagen.<sup>80</sup>

Hvor færre end 80.000 indbyggere i Gaza var afhængig af mad fra det internationale samfund i år 2000, er dette tal steget til omkring en million.<sup>81</sup> UNRWA skrev i maj 2019, at agenturet straks skulle tildeles USD 60 mio. ekstra, for at være i stand til at dække behovet for mad i juni måned for den million Palæstina flygtninge i Gaza, som afhænger af dets hjælp.<sup>82</sup>

Ifølge UNRWA er i alt omkring 80 % af indbyggerne i Gaza afhængig af hjælp fra det internationale samfund. Den fortsatte konflikt mellem Fatah og Hamas er dog med til at forværre muligheden for at yde den nødvendige bistand.<sup>83</sup>

De mange konflikter i Gaza, som har medført omfattende ødelæggelser af huse og infrastruktur, sammenholdt med den store befolkningstilvækst og den israelske blokade, har yderligere forringet Gazas alvorlige økonomiske og humanitære situation, samt ført til en kronisk boligmangel.<sup>84</sup> Konflikten i 2014 medførte betydelige skader på mere end 60 % af boligerne i Gaza,<sup>85</sup> og medførte, at 171.000 hjem blev beskadiget.<sup>86</sup> I 2017 skrev UNDP med henvisning til konflikten i 2014, at:

"Three years since the hostilities, Gaza remains a war-torn area, a man-made disaster, an open air prison, isolated and besieged from all sides. Its economy has been crushed, its 2 million people – half of them under the age of 15 – are traumatized and abandoned, and its civilian infrastructure and public services, both social (health, education, and housing) and physical (roads, water, energy, and sanitation), are largely dysfunctional."<sup>87</sup>

---

<sup>76</sup> UNRWA, udateret, *Microfinance in the Gaza Strip*.

<sup>77</sup> UNRWA, udateret, *RSS in the Gaza Strip*.

<sup>78</sup> UN OCHA, 19. august 2019, *Gaza Strip: Early Warning Indicators – July 2019*.

<sup>79</sup> World Bank, april 2019, *Palestinian Territories*, s. 1.

<sup>80</sup> UNRWA, 13. maj 2019, *More than one million people in Gaza – half of the population of the territory – may not have enough food by June*.

<sup>81</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*.

<sup>82</sup> UNRWA, 13. maj 2019, *More than one million people in Gaza – half of the population of the territory – may not have enough food by June*.

<sup>83</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*.

<sup>84</sup> Norwegian Refugee Council, april 2017, *Program Information Sheet*, s. 1, og United Nations, juli 2017, *Gaza ten years later*, s. 12.

<sup>85</sup> UNDP, 31. maj 2017, *Three Years after the 2014 Gaza Hostilities*, s. 25.

<sup>86</sup> United Nations, juli 2017, *Gaza ten years later*, s. 12.

<sup>87</sup> UNDP, 31. maj 2017, *Three Years after the 2014 Gaza Hostilities*, s. 12.

I maj 2019 udtalte UNRWA's operative chef i Gaza, Mattias Schmale, at Gaza langsomt er ved at bryde sammen socialt. Han nævnte i den forbindelse, hvordan stofmisbruget og prostitutionen er øget samtidigt med fattigdommen, arbejdsløsheden og antallet af selvmord.<sup>88</sup>

## 6.2. Sundhed

UNRWA tilbyder sundhedsydelse til flere end 1,2 mio. Palæstina flygtninge i Gaza via blandt andet klinikker og sundhedscentre.<sup>89</sup> UNRWA skriver om sundhedssektoren i Gaza, at:

“Years of socioeconomic decline, conflict and closure have left the health sector across the Gaza Strip lacking adequate physical infrastructure and training opportunities. Facilities are overstretched, and service is frequently interrupted by power cuts. These challenges further threaten the health of the population, which is already at increasing risk. Food insecurity and rising poverty mean that most residents cannot meet their daily caloric requirements, while over 90 per cent of the water in Gaza has been deemed unfit for human consumption.”<sup>90</sup>

I maj 2019 udtalte UNRWA's operative chef i Gaza, Mattias Schmale, om agenturets arbejde ovenpå den økonomiske krise, at selv UNRWA's kernevirkosomhed som uddannelse og sundhed er under hårdt pres, samt at de seneste nedskæringer kom på et tidspunkt, hvor behovet for hjælp til palæstinensere med mentale lidelser er større end nogensinde, og hvor presset på sygehusene er ekstra højt.<sup>91</sup>

Angående den aktuelle sundhedsmæssige situation udtalte UNRWA's generalkommissær den 18. juni 2019, at hver eneste familie i Gaza er berørt af de aktuelle Great March of Return-demonstrationer. Han udtalte, at der er et hidtil uset niveau af håbløshed, samt at der i Gazastriben foregår, hvad UNRWA's sundhedspersonale betegner som en ”epidemic deterioration of mental-health conditions”.<sup>92</sup>

De mange sårede i forbindelse med Great March of Return-demonstrationerne har medført et stærkt øget pres på sundhedsvæsenet, herunder et øget behov for specialiseret behandling og/eller amputationer.<sup>93</sup> Antallet af amputationer forventes ligeledes at stige som følge af, at mange behandlinger, som kunne forhindre, at amputationer bliver nødvendige, er utilgængelige i Gaza.<sup>94</sup>

UNRWA skrev i sin årlige rapport for 2018 om arbejdet med sundhed i Gaza, at:

“Caring for the injured [fra Great March of Return-demonstrationerne, red.] placed enormous pressure on an already crumbling health system that has also had to contend with: (i) chronic shortages of electricity, medical supplies and equipment, (ii) a continuing salary crisis affecting government

---

<sup>88</sup> Catot, Charlotta Asplund, 27. maj 2019, *En miljon palestinska flyktingar kan snart stå utan mat från FN*, OmVärlden.

<sup>89</sup> UNRWA, udateret, *Health in the Gaza Strip*.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Catot, Charlotta Asplund, 27. maj 2019, *En miljon palestinska flyktingar kan snart stå utan mat från FN*, OmVärlden.

<sup>92</sup> UNRWA, 18. juni 2019, *Statement of UNRWA Commissioner-General, to the Advisory Commission – 2019*.

<sup>93</sup> UN OCHA, 20. juni 2019, *Gaza health sector still struggling to cope with 'Great March of Return' injuries*.

<sup>94</sup> Ibid.



employees, including medical staff; and (iii) access and movement restrictions affecting vulnerable patients requiring health care not available in Gaza.”<sup>95</sup>

I en rapport fra maj 2019 skriver WHO, at Gazas sundhedssystem ”is chronically deteriorating”, samt at Great March of Return-demonstrationerne udgør ”yet another massive strain for health services in Gaza.”<sup>96</sup> WHO skriver om det seneste pres på Gazas sundhedsvæsen, at:

“[i]t is an almost insurmountable challenge for Gaza’s hospitals. Persistent shortages of essential medications and medical supplies are jeopardizing the functionality of critical services, as are the prolonged electricity cuts and the struggle for sufficient fuel supply for emergency generators to ensure life-saving services during the daily blackouts.”<sup>97</sup>

Den manglende kontinuerlige adgang til elektricitet har haft betydning for, hvad FN kalder ”a serious deterioration in the availability and quality of health services” i Gaza.<sup>98</sup>

Af UN OCHA’s Early Warning Indicators fra august 2019 fremgår, at befolkningen i Gaza i 2017 i gennemsnit havde adgang til elektricitet 5,7 timer dagligt. I 2018 var tallet steget til 6,6 timer, dog med flere måneder, hvor befolkningen kun havde adgang til elektricitet i højst 5 timer dagligt. I 2019 har befolkningen til og med juli måned i gennemsnit haft adgang til elektricitet i 12,1 timer dagligt. Det gennemsnitlige antal timer med adgang til elektricitet har i 2019 fluktueret fra 9 timer i januar 2019 op til 15 timer i maj 2019, for at falde til 10 timer i juli 2019.<sup>99</sup>

FN har bemærket, at den øgede tilgængelighed af elektricitet siden 4. kvartal 2018 har medført visse forbedringer i levevilkårene i Gaza, om end de israelske myndigheder senest 26. august 2019 besluttede midlertidigt at mindske mængden af brændstof tilladt ind i Gaza i en uge.<sup>100</sup>

Den øgede tilgængelighed af elektricitet har medvirket til at mindske forureningen i havet ved at muliggøre en større brug af vandrensningsanlæg, og dermed mindsket risikoen for vandbårne sygdomme<sup>101</sup>, men forureningen er fortsat markant højere end anbefalet efter internationale standarder.<sup>102</sup> På trods af de seneste forbedringer af adgangen til elektricitet udtaler FN, at:

”the existing water and sanitation infrastructure in Gaza is unable to meet the needs of its two million people and is vulnerable to political contingencies.”<sup>103</sup>

UNRWA skriver, at 95 % af indbyggerne i Gaza mangler adgang til rent drikkevand, hvilket hænger sammen med den manglende adgang til elektricitet.<sup>104</sup>

<sup>95</sup> UNRWA, 2019, *annual operational report 2018 for the reporting period of 01 January – 31 December 2018*, s. 12.

<sup>96</sup> WHO, maj 2019, *Emergency Trauma Response to the Gaza Mass Demonstrations 2018-2019; “A One-Year Review of Trauma Data and the Humanitarian Consequences”*, s. 10.

<sup>97</sup> Ibid., s. 10.

<sup>98</sup> UN OCHA, 20. juni 2019, *Gaza health sector still struggling to cope with ‘Great March of Return’ injuries*.

<sup>99</sup> UN OCHA, 19. august 2019, *Gaza Strip: Early Warning Indicators – July 2019*.

<sup>100</sup> UN OCHA, 6. september 2019, *Overview: August 2019*.

<sup>101</sup> Ibid. og UN OCHA, 6. september 2019, *Increased electricity supply improves access to water and sanitation in Gaza*.

<sup>102</sup> UN OCHA, 6. september 2019, *Increased electricity supply improves access to water and sanitation in Gaza*.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*.

Patienter, som har behov for behandling, som ikke er tilgængelig i Gaza, skal have en israelsk tilladelse til at forlade Gaza med henblik på at modtage behandling på Vestbredden eller i Israel. Ifølge UN OCHA blev 46 % af alle ansøgninger i 2017 afvist eller forsinkede. I 2018 var andelen af afviste eller forsinkede ansøgninger faldet til 39 %. I juli 2019 var tallet yderligere faldet til 29 %.<sup>105</sup> Nogle patienter får aldrig de nødvendige tilladelser til at udrejse af Gaza for at modtage den nødvendige behandling, og andre modtager tilladelsen for sent.<sup>106</sup>

Om tilgængeligheden af essentiel medicin i Gaza skriver UN OCHA, at 38 % af såkaldt essentiel medicin i 2017 var på "zero stock level", hvilket betyder, at der er mindre end én måneds forbrug tilbage på lager. Dette tal steg til 47 % i 2018, og er i juli 2019 steget yderligere til 49 %.<sup>107</sup> Om manglen på essentiel medicin skrev WHO i februar 2018, at:

"By the end of January [2018, red.] 40% of the essential drugs were depleted and 43% were at less than one month's supply. The most critically affected patients are emergency patients, intensive care unit patients and those in need of lifesaving surgery."<sup>108</sup>

Endeligt fremgår af WHO's rapport fra maj 2019, at mange ansatte i sundhedssektoren i Gaza forlader området for at søge arbejde andetsteds, som følge af alvorlige problemer med lønudbetaling. Alene i 2018 forlod 84 læger Gaza.<sup>109</sup>

### 6.3. Uddannelse

Omkring 90 % af børnene i den skolepligtige alder i Gaza går på en UNRWA-skole, hvilket er en signifikant større andel end i den øvrige del af mandatområdet.<sup>110</sup> I skoleåret 2018/19 var der i alt 274 UNRWA-drevne skoler i Gaza, hvoraf 177 opererede med toholdsskift og 13 med treholdsskift.<sup>111</sup>

UNRWA skriver om sit uddannelsesprogram i Gaza, at det:

"[...] faces many challenges of unstable political and social environment, hard economic and social situation, and poverty and siege. The class size average of 41 students in UNRWA schools in Gaza is another concern and the external and the internal challenges together pose a risk to the commitment and motivation of education staff, as well as to the quality of UNRWA education services to Palestine refugee children in Gaza."<sup>112</sup>

<sup>105</sup> UN OCHA, 19. august 2019, *Gaza Strip: Early Warning Indicators – July 2019*.

<sup>106</sup> Se blandt andet WHO, 4. februar 2019, *Gaza patients' painful journey to cancer treatment*, og Human Rights Watch, *World Report 2019: Events of 2018*, s. 307, og Independent international commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory, 25. februar 2019, *Report of the independent international commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory*, pkt. 87.

<sup>107</sup> UN OCHA, 19. august 2019, *Gaza Strip: Early Warning Indicators – July 2019*.

<sup>108</sup> WHO, februar 2018, *Gaza crisis*, s. 1.

<sup>109</sup> WHO, maj 2019, *Emergency Trauma Response to the Gaza Mass Demonstrations 2018-2019; "A One-Year Review of Trauma Data and the Humanitarian Consequences"*, s. 63.

<sup>110</sup> UNRWA, 2016, *medium term strategy 2016-2021*, s. 39.

<sup>111</sup> UNRWA, udateret, *Education in the Gaza Strip*.

<sup>112</sup> Ibid.

I maj 2019 udtalte UNRWA's operative chef i Gaza, Mattias Schmale, at agenturets arbejde med uddannelse er under hårdt pres, men at det er lykkedes at forhindre, at børn mister adgangen til uddannelse som følge af agenturets økonomiske krise. Han peger dog på, at den nuværende situation med færre lærere, større klasser og mindre videreuddannelse af lærere, på sigt vil gå ud over kvaliteten af UNRWA's uddannelser.<sup>113</sup>

Den alvorlige økonomiske situation i Gaza har ligeledes øget risikoen for, at elever forlader skolen før tid, da det, især for drenge, kan være nødvendigt, at de hjælper med at skaffe penge til deres familie, ligesom nogle familier ikke har råd til at betale for skolemateriale og transport til og fra skolen.<sup>114</sup> Ifølge US Department of State er det også rapporteret, at Hamas har opfordret børn til at begynde at arbejde.<sup>115</sup> FN har også rapporteret, at børnearbejde er blevet en almindelig måde at mindske fattigdom, selv når arbejdet er farligt.<sup>116</sup> FN skriver, at de fleste børnearbejdere arbejder fem dage om ugen for USD 28 om måneden.<sup>117</sup>

For at hjælpe unge, har UNRWA iværksat sit Technical and Vocational Education and Training (TVET) program, som forsøger at lære de unge færdigheder, som skal gøre det lettere for dem at finde arbejde. Omkring 2.100 unge er omfattet af programmet, som sigter mod at hjælpe de fattigste og mest udsatte studerende.<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> Catot, Charlotta Asplund, 27. maj 2019, *En miljon palestinska flyktingar kan snart stå utan mat från FN*, OmVärlden.

<sup>114</sup> UNRWA, udateret, *Education in the Gaza Strip*.

<sup>115</sup> US Department of State, 13 marts 2019, *Country Report on Human Rights Practices 2018 – Israel, Golan Heights, West Bank, and Gaza – West Bank and Gaza*.

<sup>116</sup> UN OCHA, 14. maj 2019, *Child labour increasing in Gaza*.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> UNRWA, udateret, *Education in the Gaza Strip*.

## 7. Kilder

- Al Jazeera News, *Belgium suspends UNRWA funding over leaked ethics report*. Tilgængelig på: <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/belgium-suspends-unrwa-funding-leaked-ethics-report-190802111730035.html>
- BBC, 1. september 2018, *US ends aid to Palestinian refugee agency Unrwa*. Tilgængelig på: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45377336>
- Catot, Charlotta Asplund, 27. maj 2019, *En million palestinske flyktingar kan snart stå utan mat från FN, OmVärlden*. Tilgængelig på: <https://www.omvarlden.se/branschnytt/nyheter-2019/en-miljon-palestinska-flyktingar-kan-snart-sta-utan-mat>
- Central Intelligence Agency, opdateret 17. september 2019, *The World Factbook – Middle East: Gaza Strip*. Tilgængelig på: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gz.html>
- EU Domstolen, 17. juni 2010, *C-31/09, Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*
- EU Domstolen, 19. december 2012, *C-364/11, Mostafa Abed El Karem El Kott m.fl. mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*
- EU Domstolen, 25. juli 2018, *C-585/16, Serin Alheto mod Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*
- Flygtningenævnet, 29. august 2018, *Flygtningenævnet ændrer praksis i sager om statsløse palæstinensere*. Tilgængelig på: <https://fln.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2018/29082018>
- Flygtningenævnet, 7. september 2018, *Referat af møde i koordinationsudvalget den 29. august 2018*. Tilgængelig på: [https://www.fln.dk/~media/FLN/Koordinationsudvalg/Ref%20af%20moede%20i%20koordinationsudvalget%20den%2029%20august%202018%20\(2\).ashx](https://www.fln.dk/~media/FLN/Koordinationsudvalg/Ref%20af%20moede%20i%20koordinationsudvalget%20den%2029%20august%202018%20(2).ashx)
- Goodwin-Gill, Guy S. og Jane McAdam, 2007, *The refugee in international law, third edition*
- Human Rights Watch, *World Report 2019: Events of 2018*. Tilgængelig på: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/israel/palestine>
- Independent international commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory, 25. februar 2019, *Report of the independent international commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory*. Tilgængelig på: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIOPT/A\\_HRC\\_40\\_74.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIOPT/A_HRC_40_74.pdf)

- Lifos, 31. oktober 2018, *Palestinier i Mellanöstern uppehålsrätt och dokument*. Tilgængelig på: <https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentAttachmentId=46174>
- Middle East Monitor, 28. august 2019, *New Zealand suspends funding to Palestinians through UNRWA*. Tilgængelig på: <https://www.middleeastmonitor.com/20190828-new-zealand-suspends-funding-to-palestinians-through-unrwa/>
- Norwegian Refugee Council, april 2017, *Program Information Sheet*. Tilgængelig på: [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/fact-sheets/icla\\_information\\_sheet\\_hlp\\_upload.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/fact-sheets/icla_information_sheet_hlp_upload.pdf)
- Udenrigsministeriet, udateret, *Strategy for Denmark's Engagement with UNRWA 2017-2021*. Tilgængelig på: <http://ramallah.um.dk/~media/ramallah/Denmarks%20engagement%20w%20UNRWA%20201721.pdf?la=en>
- Udlændingestyrelsen, januar 2019, *Palæstinenseres mulighed for indrejse i Gaza og på Vestbredden*. Tilgængelig på: [https://nyidanmark.dk/-/media/Files/US/Landenotater/COI\\_notat\\_palaestiniensere\\_indrejse\\_Gaza\\_Vestbredden\\_januar\\_2019.pdf?la=da&hash=40B5ED6859B340337DB3B8DD686AF2ACDAE22E7C](https://nyidanmark.dk/-/media/Files/US/Landenotater/COI_notat_palaestiniensere_indrejse_Gaza_Vestbredden_januar_2019.pdf?la=da&hash=40B5ED6859B340337DB3B8DD686AF2ACDAE22E7C)
- UN Country Team in the occupied Palestinian territory, august 2012, *Gaza in 2020 A liveable place?*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/userfiles/file/publications/gaza/Gaza%20in%202020.pdf>
- UN General Assembly, 28. juli 1951, *Konvention om flygtninges retsstilling*. Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=71110>
- UN General Assembly, 8. december 1949, *A/RES/302. Assistance to Palestine Refugees*. Tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/4fe2ffa52.html>
- UN News, 1. september 2015, *Gaza could become uninhabitable in less than five years due to ongoing 'de-development' – UN report*. Tilgængelig på: <https://news.un.org/en/story/2015/09/507762-gaza-could-become-uninhabitable-less-five-years-due-ongoing-de-development-un>
- UN News, 17. marts 2019, *UN Middle East Coordinator strongly condemns 'arrests and violence' by Hamas security forces during Gaza protests*. Tilgængelig på: <https://news.un.org/en/story/2019/03/1034851>
- UN OCHA, 14. maj 2019, *Child labour increasing in Gaza*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/content/child-labour-increasing-gaza>

- UN OCHA, 19. august 2019, *Gaza Strip: Early Warning Indicators – July 2019*. Tilgængelig på: [https://www.ochaopt.org/sites/default/files/early\\_warning\\_indicator\\_july\\_2019.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/early_warning_indicator_july_2019.pdf)
- UN OCHA, 20. juni 2019, *Gaza health sector still struggling to cope with ‘Great March of Return’ injuries*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/content/gaza-health-sector-still-struggling-cope-great-march-return-injuries>
- UN OCHA, 6. september 2019, *At least 1,200 people injured in Gaza demonstrations will require limb reconstruction*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/content/least-1200-people-injured-gaza-demonstrations-will-require-limb-reconstruction>
- UN OCHA, 6. september 2019, *Increased electricity supply improves access to water and sanitation in Gaza*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/content/increased-electricity-supply-improves-access-water-and-sanitation-gaza>
- UN OCHA, 6. september 2019, *Overview: August 2019*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/content/overview-august-2019>
- UN OCHA, 9. august 2019, *Increased restrictions on the movement of humanitarian staff in and out of Gaza*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/content/increased-restrictions-movement-humanitarian-staff-and-out-gaza>
- UN OCHA, april 2019, *Gaza Strip: Access and movement*. Tilgængelig på: [https://www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza\\_a0\\_press.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza_a0_press.pdf)
- UN OCHA, december 2018, *Humanitarian Needs Overview 2019*. Tilgængelig på: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/2018/12/humanitarian\\_needs\\_overview\\_2019-%281%29.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/2018/12/humanitarian_needs_overview_2019-%281%29.pdf)
- UN OCHA, udateret, *Data on casualties*. Tilgængelig på: <https://www.ochaopt.org/data/casualties>
- UN OHCHR, 24. oktober 2018, *UN human rights expert urges action to stop Israel’s annexation in West Bank*. Tilgængelig på: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23765&LangID=E>
- United Nations, juli 2017, *Gaza ten years later*. Tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5965d0f24.html>
- UNDP, 31. maj 2017, *Three Years after the 2014 Gaza Hostilities*. Tilgængelig på: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNDP-papp-research-Gazaeconomy072017-2022.pdf>

- UNHCR, 23. februar 2018, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*
- UNHCR, december 2017, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*
- UNRWA, 13. maj 2019, *More than one million people in Gaza – half of the population of the territory – may not have enough food by June*. Tilgængelig på:  
<https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/more-one-million-people-gaza-%E2%80%93-half-population-territory-%E2%80%93-may-not-have>
- UNRWA, 18. juni 2019, *Statement of UNRWA Commissioner-General, to the Advisory Commission – 2019*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-unrwa-commissioner-general-advisory-commission-2019>
- UNRWA, 2016, *medium term strategy 2016-2021*. Tilgængelig på:  
[https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/mts\\_2016\\_2021.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/mts_2016_2021.pdf)
- UNRWA, 2019, *annual operational report 2018 for the reporting period of 01 January – 31 December 2018*. Tilgængelig på:  
[https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2019\\_annual\\_operational\\_report\\_2018\\_-\\_final\\_july\\_20\\_2019.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2019_annual_operational_report_2018_-_final_july_20_2019.pdf)
- UNRWA, 2019, *gaza's "great march of return" one year on. Impact on Palestine refugees and unrwa services*. Tilgængelig på:  
[https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/gaza\\_gmr\\_one\\_year\\_on\\_report\\_eng\\_final.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/gaza_gmr_one_year_on_report_eng_final.pdf)
- UNRWA, 2019, *resource mobilization strategy 2019-2021*. Tilgængelig på:  
[https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2019/06/UNRWARMSTRAT\\_300419.pdf](https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2019/06/UNRWARMSTRAT_300419.pdf)
- UNRWA, udateret, *Education in the Gaza Strip*. Tilgængelig på:  
<https://www.unrwa.org/activity/education-gaza-strip>
- UNRWA, udateret, *Health in the Gaza Strip*. Tilgængelig på:  
<https://www.unrwa.org/activity/health-gaza-strip>
- UNRWA, udateret, *Human development goals*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/who-we-are/human-development-goals>
- UNRWA, udateret, *Microfinance in the Gaza Strip*. Tilgængelig på:  
<https://www.unrwa.org/activity/microfinance-gaza-strip>

- UNRWA, udateret, *Palestine refugees*. <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>
- UNRWA, udateret, *Resolution 302*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/content/resolution-302>
- UNRWA, udateret, *RSS in the Gaza Strip*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/activity/rss-gaza-strip>
- UNRWA, udateret, *Where we work: Gaza Strip*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>
- UNRWA, udateret, *Who we are*. Tilgængelig på: <https://www.unrwa.org/who-we-are>
- US Department of State, 13 marts 2019, *Country Report on Human Rights Practices 2018 – Israel, Golan Heights, West Bank, and Gaza – West Bank and Gaza*. Tilgængelig på: <https://www.ecoi.net/en/document/2004311.html>
- WHO, 4. februar 2019, *Gaza patients' painful journey to cancer treatment*. Tilgængelig på: <http://www.emro.who.int/pse/palestine-news/gaza-patients-painful-journey-to-cancer-treatment.html>
- WHO, februar 2018, *Gaza crisis*. Tilgængelig på: <https://www.who.int/hac/crises/international/wbgs/appeal/who-donor-alert-gaza20-2-2018.pdf?ua=1>
- WHO, maj 2019, *Emergency Trauma Response to the Gaza Mass Demonstrations 2018-2019; "A One-Year Review of Trauma Data and the Humanitarian Consequences"*. Tilgængelig på: [http://www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/who\\_emergency\\_trauma\\_response\\_to\\_gaza\\_demonstrations\\_2018\\_2019.pdf?ua=1&ua=1](http://www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/who_emergency_trauma_response_to_gaza_demonstrations_2018_2019.pdf?ua=1&ua=1)
- Williams, Ian, 29. juli 2019, *Ethics report accuses UNRWA leadership of abuse of power*, Al Jazeera. Tilgængelig på: <https://www.aljazeera.com/news/2019/07/ethics-report-accuses-unrwa-leadership-abuse-power-190726114701787.html>
- World Bank, april 2019, *Palestinian Territories*. Tilgængelig på: <http://pubdocs.worldbank.org/en/904261553672463064/Palestine-MEU-April-2019-Eng.pdf>