



NANSEN NOTE

2019/1

**Palestijnse vluchtelingen van
Gaza - Toepassing artikel 1D
Vluchtelingenverdrag**

De NANSEN NOTE is een thematische tool die zich richt tot praktijkjuristen en advocaten die asielzoekers bijstaan. Ze kadert en analyseert juridisch een praktijk die invloed heeft op de toegang tot en het effectief genieten van internationale bescherming evenals op het recht op vrijheid en beschermingsstandaarden in detentie. Bijzonder aandacht wordt besteed aan kwetsbaarheid, detentie en effectieve toegang tot kwaliteitsvolle juridische bijstand.

Auteur: Marjan Claes

Redactie: Charlotte Coenen – Julie Lejeune

NANSEN NOTE - 2019/01

Palestijnse vluchtelingen van Gaza - Toepassing artikel 1D Vluchtelingenverdrag

Inhoud

Inleiding	2
I. Toepassing van het Vluchtelingenverdrag: het geval van Palestijnse vluchtelingen	3
I.1. Doelstelling van de uitsluiting	3
I.2. Ipso facto insluiting.....	4
Ratio legis	4
Bewijslast.....	4
I.3. Bescherming en UNRWA	5
II. De humanitaire- en veiligheidssituatie in Gaza.....	7
II.1. De humanitaire situatie	7
II.2. De veiligheidssituatie	14
III. Het Beschermingskader	17
III.1. Het onderzoek naar een reëel risico op schending artikel 3 EVRM: het arrest MSS versus het arrest N.....	17
III.2. De M.S.S.-test toegepast.....	19
IV. Mogelijkheid tot terugkeer naar UNRWA-mandaatgebied	21
V. Palestijnen van Gaza met verblijf in een derdeland.....	25
V.1. Situatieschets.....	25
V.2. Toepassing artikel 1D en artikel 1E Vluchtelingenverdrag	26
Personeel toepassingsgebied artikel 1D Vluchtelingenverdrag	26
Toepassing artikel 1E Vluchtelingenverdrag na insluiting	28
V.3. Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie	29
VI. Conclusie.....	30

Inleiding

Deze nota werd geschreven naar aanleiding van het gewijzigde beleid van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna: CGVS) ten aanzien van Palestijnse vluchtelingen van Gaza die onder het mandaat van het *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (hierna: UNRWA) vallen.

In het verleden werd deze groep *ipso facto* als vluchteling erkend door het CGVS in toepassing van artikel 1D van het van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: Vluchtelingenverdrag). Een eerste beleidswijziging kwam er in december 2016 toen het CGVS aankondigde dat Palestijnse vluchtelingen niet langer *ipso facto* erkend zouden worden als vluchteling omdat terugkeer naar Gaza opnieuw mogelijk zou zijn. De vluchtelingenstatus werd voortaan op basis van de individuele situatie erkend, en niet langer uitsluitend op basis van de herkomst uit Gaza.¹ De eerste uitsluitingsbeslissingen genomen door het CGVS werden vernietigd en hervormd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: RvV). De RvV was van oordeel dat er sprake was van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag ten aanzien van de volledige burgerbevolking van Gaza omwille van de voortdurende en systematische schendingen van de fundamentele mensenrechten.² Hierna keerde het CGVS op zijn stappen terug. De Commissaris-generaal verklaarde in september 2017 dat de situatie in Gaza verslechterde alsook de reële mogelijkheid tot terugkeer naar Gaza. Daarom werd beslist aan Palestijnen met een UNRWA-statuut de vluchtelingenstatus opnieuw te erkennen.³ In de praktijk werden alle Palestijnen van Gaza, ongeacht of zij onder UNRWA-mandaat vielen, erkend als vluchteling. Ongeveer een jaar later, op 5 december 2018, kondigde het CGVS opnieuw een beleidswijziging aan. De evolutie van de situatie in de Gazastrook rechtvaardigt deze beslissing, zo stelt het CGVS. Volgens het CGVS zou de situatie in de Gazastrook niet voor elke Gazaan precair en problematisch zijn en bovendien zou er opnieuw een reële mogelijkheid tot terugkeer bestaan via Egypte. De toekenning van een status is daarom afhankelijk van de individuele situatie van elke asielzoeker.⁴

In deze nota analyseert NANSEN de beschermingsnood van Palestijnse vluchtelingen van Gaza. Eerst wordt ingegaan op de interpretatie van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag, waarna de humanitaire- en veiligheidssituatie in Gaza, evenals de mogelijkheid tot terugkeer naar Gaza besproken en juridisch gekaderd wordt. Ten slotte wordt in deze nota de specifieke situatie van Palestijnse vluchtelingen die lang verbleven hebben in een derde land onder de loep genomen.

¹ MYRIA, *Verslag contactvergadering asiel*, 21 december 2016, https://www.myria.be/files/20161219_Verslag_contactvergadering.pdf

² RvV 27 juni 2018, nr. 206 073.

³ Myria, *Verslag contactvergadering asiel*, 29 september 2017, https://www.myria.be/files/20170920_Verslag_contactvergadering.pdf

⁴ CGVS, *Beleidswijziging asiolverzoeken van Palestijnen uit Gaza*, 5 december 2018, <https://www.cgvs.be/nl/actueel/beleidswijziging-asielverzoeken-van-palestijnen-uit-gaza>

I. Toepassing van het Vluchtelingenverdrag: het geval van Palestijnse vluchtelingen

De asielaanvraag van Palestijnse vluchtelingen die onder het mandaat van UNRWA vallen wordt beoordeeld volgens het regime van artikel 1D Vluchtelingenverdrag, dat specifiek voor hen werd gecreëerd. Zowel artikel 12.1 a) Kwalificatierichtlijn⁵, als artikel 55/2 Vreemdelingenwet⁶ verwijzen naar artikel 1D Vluchtelingenverdrag.

Artikel 1D Vluchtelingenverdrag bepaalt:

“ Dit Verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoger Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke redenen ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen.”

De asielaanvraag wordt niet behandeld onder het algemeen regime van artikel 1A Vluchtelingenverdrag. Onder artikel 1D lid 1 Vluchtelingenverdrag worden Palestijnse vluchtelingen in eerste instantie uitgesloten van de toepassing van het Vluchtelingenverdrag. Zij vallen eveneens buiten het mandaat van UNHCR.⁷

I.1. Doelstelling van de uitsluiting

Uit de voorbereidende werken van het Vluchtelingenverdrag volgt dat de uitsluiting van Palestijnse vluchtelingen onder UNRWA-mandaat, voorzien in het eerste lid van artikel 1D Vluchtelingenverdrag, bedoeld was om slechts tijdelijk van aard te zijn en dat de bescherming van Palestijnse vluchtelingen als specifieke groep voorop stond.

Artikel 1D werd op vraag van de Arabische staten en omwille van politieke redenen opgenomen in het Vluchtelingenverdrag. De Arabische wereld achtte de Verenigde Naties (hierna: VN) verantwoordelijk voor de nood aan internationale bescherming van Palestijnse vluchtelingen. Hun bestaan was het resultaat van het verdeelplan uitgevaardigd door de VN en het was eveneens een lid van de VN, Israël, dat verantwoordelijk gehouden werd voor enerzijds hun verdrijving en dat anderzijds hun terugkeer in de weg stond. Palestijnse vluchtelingen opnemen in de algemene definitie van vluchteling zou afbreuk doen aan de verantwoordelijkheid van de VN om voor hen een duurzame oplossing te vinden. Om hun recht op terugkeer kracht bij te zetten, diende aan hen een afzonderlijk specifiek statuut toegekend te worden.⁸

Om artikel 1D Vluchtelingenverdrag correct te interpreteren en toe te passen moet het doel ervan voor ogen gehouden worden:

“The first purpose is to ensure that Palestinian refugees continue to be recognized as a specific class, and that they continue to receive protection and associated rights, until

⁵ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

⁶ Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁷ Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, G.A.Res. 428(V), U.N. GAOR 5th Sess., A/1775 (1950), §7.

⁸ L. TAKKENBERG, “The status of Palestinian refugees in international law”, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 62.

their position has been definitively settled in accordance with the relevant resolutions of the United Nations General Assembly. (...) It was also recognized as essential that the continuity of protection be ensured for Palestinians as a sui generis class of refugees under the 1951 Convention.

*The second purpose of Article 1D is to avoid duplicating and overlapping competencies between UNHCR and UNRWA. The responsibilities of the two agencies are intended to be complementary. (...)*⁹

I.2. *Ipsa facto* insluiting

Ratio legis

De uitsluiting onder artikel 1D lid 1 houdt op van toepassing te zijn zodra artikel 1D lid 2 in werking treedt. Een Palestijnse vluchteling wordt *ipso facto* of van rechtswege erkend in toepassing van artikel 1D lid 2 “wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden dan ook is opgehouden [...]”.

Om duidelijk te maken dat deze uitsluiting slechts tijdelijk van aard is, werd het tweede lid aan artikel 1D Vluchtelingenverdrag toegevoegd om te verzekeren dat Palestijnse vluchtelingen - die immers niet ophouden vluchteling te zijn wanneer de agentschappen van de VN die hen bescherming of bijstand verlenen, zouden ophouden te functioneren – in dat geval automatisch onder het Vluchtelingenverdrag zouden vallen.¹⁰

Bewijslast

In het arrest *Ei Kott* interpreteert het Hof van Justitie de bewoordingen “om welke reden dan ook is opgehouden”.¹¹ Het Hof stelt in dit arrest dat niet alleen gebeurtenissen die rechtstreeks verband houden met UNRWA, zoals de opheffing van het agentschap of de onmogelijkheid haar mandaat uit te oefenen, ertoe leiden dat de bijstand moet worden beschouwd als opgehouden. “Om welke reden dan ook” moet volgens het Hof zo geïnterpreteerd worden dat de “reden voor het ophouden van de bijstand ook kan voortvloeien uit omstandigheden buiten de wil van de betrokken persoon, die hem ertoe dwingen het gebied waarin UNRWA werkzaam is, te verlaten.” Wanneer de beslissing is ingegeven “door dwingende omstandigheden onafhankelijk van de wil van de betrokken persoon”. Dit is volgens het Hof het geval wanneer de persoon zich in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid bevindt en het voor UNRWA onmogelijk is hem in dat gebied de levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee het belast is. Dit betreft geen cumulatieve voorwaarde:

*“ While the inclusionary aspects of Article 1D(2) will be established where an applicant has been forced to leave UNRWA’s area of operation where his/her personal safety is at serious risk and if it is impossible for UNRWA to guarantee his/her living conditions in accordance with that organization’s mission, the applicant is not required to establish both. In *Ei Kott*, (note 9 above), the CJEU accepted in the context of the facts before it, that such circumstances “will” fall within the second paragraph of Article 1D (para. 65). The CJEU did not however exhaust other circumstances in which such protection or assistance would be considered to have ceased, as this will depend on the case at hand. An interpretation that requires both would lead to perverse results. For example,*

⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 3-4, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

¹⁰ G. GOODWINN-GILL en S.M. AKRAM, “Foreword to amicus brief on the status of Palestinian refugees under international refugee law” in the *Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2000-2001, p. 230 en 236.

¹¹ HvJ 19 december 2012, C-364/11, *Ei Kott*.

if an applicant's personal safety is at serious risk, the assistance provided by UNRWA in the form of cash or food rations would be irrelevant to their need for protection."¹²

UNHCR stelt in zijn Guidelines dat "om welke reden dan ook is opgehouden" niet restrictief geïnterpreteerd mag worden:

*"(...) the phrase "ceased for any reason" is not to be construed restrictively. As noted in jurisprudence, exclusion from the 1951 Convention of Palestinian refugees by way of Article 1D "was intended to be conditional and temporary, not absolute and permanent."*¹³

en

*"That said, the reasons why one has left an UNRWA area of operation (for example, for work or study purposes, or for protection reasons) is not of itself determinative. What is pivotal is whether the protection or assistance of UNRWA has ceased owing to one or more of the "objective reasons" for leaving or preventing them from (re)availing themselves of UNRWA's protection or assistance as set out in paragraph 22 below (see also paragraph 26ff on sur place claims)."*¹⁴

UNHCR bepaalt dat er geen significant verschil is tussen de objectieve redenen die zij vooropstelt in de guidelines en de "omstandigheden buiten de wil van de betrokken persoon" zoals bepaald in het arrest El Kott.¹⁵

I.3. Bescherming en UNRWA

UNRWA biedt geen bescherming aan Palestijnse vluchtelingen vergelijkbaar met de bescherming die UNHCR biedt aan vluchtelingen die vallen onder de algemene vluchtelingendefinitie. De bescherming geboden door UNRWA is eerder een bescherming van sociale en economische rechten.¹⁶

De bewoordingen "bescherming of bijstand" in artikel 1D Vluchtelingenverdrag kunnen teruggeleid worden naar het ontstaan van UNRWA en United Nations Conciliation Commission for Palestine (hierna UNCCP). UNRWA werd in het leven geroepen door Resolutie 302 (IV) *Assistance to Palestine Refugees* van de Algemene Vergadering van de VN op 8 december 1949 om het beschermingsmandaat van UNCCP aan te vullen met een mandaat voor bijstand aan vluchtelingen van Palestina. UNCCP had op haar beurt als mandaat: bescherming bieden aan en een duurzame oplossing bewerkstelligen voor Palestijnse vluchtelingen. Midden jaren 50 kwam UNCCP tot de conclusie dat het niet in staat was haar functie te vervullen door een gebrek aan politieke wil om een duurzame oplossing te bekomen in overeenstemming met Resolutie 194 (III). Sindsdien is het een slapende instelling. UNRWA heeft de beschermingsfunctie van UNCCP nooit overgenomen.¹⁷

De mogelijkheid van UNRWA om haar opdracht te vervullen en bijstand te bieden aan Palestijnse vluchtelingen onder haar mandaat wordt beperkt door de structurele financiële

¹² UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 12-13, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

¹³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 8, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

¹⁴ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 8-9, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

¹⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 8-9, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

¹⁶ AD (Palestine), ("AD Palestine") [2015] NZIPT 800693-695, New Zealand: Immigration and Protection, §116.

¹⁷ Tribunal, 23 december 2015, paras 101-116, <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>

¹⁷ M. CLAES, "Niet-erkende beschermingsnood van Palestijnse vluchtelingen uit Libanon: de toepassing van artikel 1D Vluchtelingenverdrag in de Belgische asielprocedure", *T.Vreemd.* 2014, afl. 1, p. 52.

problemen waarmee het agentschap kampt evenals door de politieke-en socio-economische situatie in Gaza.

*“Throughout most of the period, Gaza has shown remarkable resilience in the areas of primary health and basic education, in large part due to services provided by UNRWA and other international partners. However, in neither area have services been able to keep up with the growing demand. Restrictions on import of construction material and equipment, damages sustained in multiple rounds of conflict, low human resources and morale are leading to a gradual decay in the quality of services. At the same time, providers of humanitarian assistance and other social services are heavily impacted by the longstanding electricity crisis. To maintain a minimum level of critical services, providers rely on back-up generators, which are constantly at risk due to funding shortages for fuel, limited fuel storage capacity, recurrent malfunctioning due to overuse, and challenges in procuring spare parts and new generators due to import restrictions. [...]”*¹⁸

“The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) runs aid programs, providing food and financial support for more than 1,340,000 refugees in Gaza. However, the majority of refugees are still food-insecure. [...]”

*“With the constant increase in the number and needs of refugees in the Gaza Strip, considering the financial crisis faced by UNRWA, access to aid remains limited to most of them. The number of refugees in need rose to 900,000 over the past few years.”*¹⁹

*“UNRWA funding. The agency is facing a funding gap of USD300 million which jeopardizes its activity in the Strip including food supplies to about one million Gazans and the operation of its 275 schools and 22 health facilities. A number of programs needed to be curtailed and in July 2018, 100 UNRWA staff in Gaza were laid off, exacerbating the liquidity squeeze in the Strip.”*²⁰

“The United Nations agency responsible for Palestinian refugees on Monday said that it planned to support half a million fewer people in 2019 because of “record low funding levels” as a result of US funding cuts.

Announcing its humanitarian response plan for next year, Jamie McGoldrick, UN humanitarian coordinator for the Palestinian territories, said UNRWA, the UN agency for Palestinian refugees, was also expecting \$200m less in funding – a reduction from \$550m in 2018 to \$350m.

*Launching the plan in Ramallah, the Palestinian Authority's seat of government, McGoldrick said the budget and the number of people targeted for aid had been reduced despite a “serious deterioration” in the humanitarian situation in the occupied Palestinian territories, and in Gaza in particular.”*²¹

“The Agency began 2018 with a Programme Budget shortfall of \$146 million for all its areas of operation in the Middle East following a decision by the US in mid-January to withhold \$300 million of an expected contribution of over \$360 million. This decision precipitated the most serious financial crisis in UNRWA’s history and threatens the

¹⁸ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 22, https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_10_years_later_-_11_july_2017.pdf

¹⁹ Euro-Mediterranean Human Rights Monitor, *Gaza, 100 thousand hours of isolation*, januari 2017, p. 21, <https://euromedmonitor.org/en/article/1730/Gaza-100-000-hours-of-isolation>

²⁰ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 september 2018, p. 23, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

²¹ Middle East Eye, *Half a million fewer Palestinian refugees set to receive UN aid next year*, 17 december 2018, <https://www.middleeasteye.net/news/half-million-fewer-palestinian-refugees-set-receive-un-aid-2019-2044727633>

Agency's operations. Gaza, where UNRWA operates 375 schools and employs 13,000 local employees, was hit particularly badly by the cuts to the Agency's core budget. In addition, the US, which provided \$90 million in 2017 for emergency activities in the OPT, has not made any commitment for the Emergency Appeals in 2018."²²

In geval vastgesteld wordt dat UNRWA omwille van deze langdurige financiële problemen niet langer in staat is effectieve bijstand te verlenen, kan dit volgens UNHCR beschouwd worden als een objectieve reden voor insluiting onder artikel 1D lid 2 Vluchtelingenverdrag:

"(ii) Inability of UNRWA to fulfil its protection or assistance mandate

b. The discontinuation of UNRWA's protection or assistance, which would apply to all Palestinians, would need to be determined to have occurred as a matter of fact, in an area of operations or on a country-wide basis. This might occur if, notwithstanding the continued existence of the agency, it were to become impossible for UNRWA to carry out its mission. Evidence of this circumstance may be established, for example, by a resolution of the United Nations General Assembly, annual reports of UNRWA, statements by UNRWA that it has discontinued its activities, or other evidence brought forward by the applicant.

c. "Protection or assistance" are alternatives: an applicant is not required to establish that both the protection and the assistance of UNRWA have

ceased. In relation to the discontinuation of assistance, however, the applicant would need to establish that the assistance pursuant to UNRWA's mandate has ceased."

*"Given the long-standing and continuing reality of funding deficits, should UNRWA continue to exist but in fact be unable to provide effective protection or assistance due to a lack of funding, there is no reason in principle why this should also not qualify as a cessation of activities under Article 1D, which expressly contemplates cessation 'for any reason' as activating the inclusion clause."*²³

II. De humanitaire- en veiligheidssituatie in Gaza

De humanitaire –en veiligheidssituatie in Gaza wordt in wat volgt grondig besproken. Er zal aangetoond worden dat, volgens NANSEN, de socio-economische en humanitaire situatie in Gaza zo menonwaardig is, dat de standaard voor toepassing van artikel 3 EVRM bereikt is en dat gesproken kan worden van dwingende omstandigheden onafhankelijk van de wil van de betrokken persoon om het UNRWA-mandaatgebied te verlaten. Ook al is het geen vereiste onder artikel 1D Vluchtelingenverdrag, gekaderd binnen het humanitair recht en de fundamentele mensenrechten, kan bovendien aangetoond worden dat alle burgers van Gaza het slachtoffer zijn van vervolging in de zin van artikel 1A Vluchtelingenverdrag.

II.1. De humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Gaza die al desastreus was als gevolg van de blokkade opgelegd door de Israëlische staat, is aanzienlijk verslechterd sinds de militaire operatie *Protective Edge*, de vernietiging van de tunnels en de versterking van de blokkade door de Egyptische autoriteiten.

"The impact of the hostilities in Gaza cannot be assessed separately from the blockade imposed by Israel. The blockade and the military operation have led to a protection crisis and chronic, widespread and systematic violations of human rights, first and

²² OCHA, *Humanitarian Bulletin Occupied Palestinian territory*, september 2018, https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_september_2018.pdf

²³ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 10, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

*foremost the rights to life and to security, but also to health, housing, education and many others.*²⁴

“ The last round of hostilities in July/August 2014 was reportedly the most devastating and resulted in high numbers of civilian casualties, the vast majority of whom were Palestinians, large-scale internal displacement in the Gaza Strip, and widespread damage to housing and already weak basic infrastructure, further exacerbating the area’s dire economic and humanitarian situation. Three years after the latest escalation of hostilities, and despite significant progress in the reconstruction of damaged and destroyed housing and infrastructure, the Gaza Strip is reportedly yet to recover:

“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.^{25”} ²⁶

In augustus 2012 kondigde de VN aan dat Gaza in 2020 een onleefbare plaats zal worden.

“Without such action, the daily lives of Gazans in 2020 will be worse than they are now. There will be virtually no reliable access to sources of safe drinking water, standards of healthcare and education will have continued to decline, and the vision of affordable and reliable electricity for all will have become a distant memory for most. The already high number of poor, marginalized and food-insecure people depending on assistance will not have changed, and in all likelihood will have increased. [...]”²⁷

In een rapport gepubliceerd in juli 2017 evalueert de VN de situatie in Gaza en komt het tot de conclusie dat de socio-economische en humanitaire situatie er nog sneller dan verwacht op achteruit gaat. Er is sprake van *de-development*.

“The findings of this report indicate that most of the projections for 2020 have in fact deteriorated even further and faster than anticipated.”²⁸

*“As a result, there has been a steady deterioration in living standards and an increase in the vulnerability of the Strip’s 2 million people. This vulnerability is further amplified in times of crisis when hostilities have escalated. Consequently, Gaza has been facing a downward spiral of **de-development**, while the people in Gaza are caught in a cycle of humanitarian need and perpetual aid dependency. Over the past decade, the number of people in humanitarian need has remained above 1 million, with 1.2 million people in need of humanitarian assistance in 2017.”²⁹*

In 2017 en 2018 verslechterde de humanitaire situatie verder significant.³⁰

De economie in Gaza staat ondertussen op instorten met belangrijke gevolgen voor de levensstandaard en de humanitaire situatie. Dit is het gevolg van de restricties opgelegd door Israël evenals van de verminderde humanitaire internationale hulp en verminderde transfers

²⁴ Report of the Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict - A/HRC/29/52, §24.

²⁵ UNDP, *Three Years after the 2014 Gaza Hostilities*, 31 mei 2017, p. 12, <http://bit.ly/2yXaUO4>

²⁶ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, 23 februari 2018, p. 5-6, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

²⁷ UN, *Gaza in 2020, A liveable place?*, augustus 2012, <https://www.unrwa.org/userfiles/file/publications/gaza/Gaza%20in%202020.pdf>

²⁸ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 3, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

²⁹ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 3, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

³⁰ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, 23 februari 2018, p. 7 <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

van de Palestijnse Autoriteit die de gevolgen van de opgelegde restricties in het verleden matigden.

*“1. In the wake of a collapsing economy in Gaza, Palestinian living standards have continued to decline, with aid flows no longer providing the impetus for growth. The ongoing restrictions in the West Bank along with the decade long blockade in Gaza have continued to hollow out the productive sector and prevented the economy from achieving its potential. With transfers to Gaza declining in the past year, the economy is in free fall registering -6 percent growth in the first quarter of 2018, and an unemployment rate of 53 percent (over 70 percent for youth). Initial indications are that Gaza has further deteriorated in the second quarter of 2018. Given that every second person in Gaza lived below the poverty line before these latest developments, the deterioration is alarming. (...)”*³¹

“12. The economic conditions in the Palestinian territories have significantly weakened in 2018, due to a decline in activity in Gaza. According to preliminary data by the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), real Gross Domestic Product (GDP) growth dropped to 2 percent in the first quarter of 2018 – half its average for the previous three years. The economy has been restrained for more than two decades by restrictions on movement, access, and trade that have kept investment levels extremely low and resulted in deindustrialization. Substantial transfers, mostly in the form of aid from the international community, have helped mitigate the impact of the restrictions through fueling consumption driven growth. Nevertheless, transfers have been declining and have witnessed a very large drop in 2017-18, particularly in Gaza, resulting in a lower growth trajectory for the overall economy and revealing the fragility of the aid-driven growth model.

*13. Gaza’s economy has been facing severe challenges, pushing it towards a possible collapse. In 2017, the Gaza economy did not witness any real growth due to severe cuts in aid for reconstruction and transfers from the PA’s budget in addition to its continued economic isolation. The situation has become more difficult in 2018 as transfers from the PA have continued to drop - further worsening the liquidity squeeze and placing severe pressure on the depleting buffers of the economy. As a result, Gaza shrank by 6 percent in the first quarter of 2018 compared to the same period in 2017. The decline was seen in most economic sectors but mainly in construction, and public administration and defence- both of which were Gaza’s main drivers of growth in recent years. The economic decline has also led to a rapid collapse in humanitarian conditions in Gaza.”*³²

De verwachting is dat de sociaal- economische situatie er verder op zal achteruitgaan gezien de beslissing van Israël om de enige commerciële grens met Gaza te sluiten.

“36. Recent decisions by the Gol are also expected to further exacerbate the economic and social conditions in Gaza. In July, the Gol closed the Karm Abu Salem crossing, the only operational commercial crossing into Gaza. Since then, only food and medicine have been allowed into Gaza, but on a case by case basis, while all other goods including construction materials and fuel have been fully banned. The Gol also halved Gaza’s fishing zone from 6 nautical miles to 3 nautical miles, against the twenty-nautical mile limit set by the Oslo

³¹ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 september 2018, p. 5, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

³² The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 september 2018, p. 8, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

Accords. These decisions have severely exacerbated the already difficult economic and social conditions in the Strip. In particular, the ban on fuel may soon result in a crisis in the health sector as reported by the Palestinian Ministry of Health, as fuel supplies required for running emergency generators have started to run out.

37. The latest data indicates that further deterioration in Gaza can be expected. The most recent available data on economic growth is for the first quarter of 2018 and it shows that Gaza's economy has contracted by 6 percent. Some of the measures discussed above had not yet taken effect in the first quarter of the year, hence their impact is not reflected in the growth statistics. However, new unemployment data covering the second quarter of 2018 were just released and they show that unemployment has reached a new high in Gaza of about 54 percent – 5 percentage points higher than in the first quarter. This is a strong indication that economic activity has further deteriorated in Gaza.”³³

Anno 2018 leeft 53 procent van de Gazanen onder de armoedegrens, de laatste 10 jaar is het bruto binnenlands product gedaald met 5,3 procent, ongeveer 1,3 miljoen Palestijnen in Gaza zijn voedselonzeker en de werkloosheidsgraad bedraagt 54,9 procent.

“Poverty rates in Gaza are also more volatile because a large share of Gazans live very close to the poverty line and remains at a constant risk of falling into poverty with any economic shock or episode of war.”³⁴ “Living conditions have deteriorated in recent years, driven by a significant decline in Gaza. The latest poverty data is for 2017 and it shows that the poverty rate in the Palestinian territories has increased from 25.8 percent in 2011 to 29.2 percent. However, trends in the West Bank and Gaza diverged sharply over this period. The proportion of the population living below the poverty line in Gaza rose by 14.2 percentage points, from 38.8 to 53 percent [...]”³⁵

“In terms of real GDP, the ten-year average growth rate for Gaza reached only 2.8% compared to 6.9% in the West Bank, causing a growing divergence between the two regions. Critically, since Gaza's average GDP growth rate has been lower than its population growth rate therefore per capita real GDP in Gaza has actually decreased over the last decade. Per capita real GDP in Gaza declined by 5.3% from 2006 to 2016 [...]”³⁶

“Unemployment in the third quarter of 2018 reached 54.9 per cent, the highest rate ever recorded in Gaza, and one of the main drivers of food insecurity. As detailed in another article in this month's Bulletin, the preliminary findings of a comprehensive survey carried out in 2018 indicate that over 68 per cent of households in the Gaza Strip, or about 1.3 million people, are food insecure, a rise of nine percentage points from the equivalent figure for 2014. This is despite the fact that almost 70 per cent of households in Gaza receive some form of food assistance or other forms of social transfers from Palestinian governmental bodies or international organizations.”³⁷

³³ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 september 2018, p. 23, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

³⁴ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, mei 2017, p. 8, <http://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-monitoring-report-to-the-ad-hoc-liaison-committee-may-2017>

³⁵ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, p. 9, 27 september 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

³⁶ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 13, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

³⁷ OCHA, *Humanitarian Bulletin occupied Palestinian territory*, november 2018, https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_november_2018.pdf

De Gazanen zijn in het algemeen sterk afhankelijk van humanitaire hulp. Het stijgende budgettekort van UNRWA zal een belangrijke impact hebben op de voorziening van elementaire gezondheidszorg, onderwijs en voedsel.

“The already protracted humanitarian situation in the Gaza Strip deteriorated markedly in 2017 and into 2018. An estimated 1.6 million people, or 64 per cent of the Gaza Strip’s population, are reportedly in need of humanitarian assistance in Gaza Strip, with high needs across most sectors. With the Gaza Strip reportedly heavily dependent on humanitarian assistance and services, concerns have been expressed about the impact of predicted funding cuts in 2018 to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) on the continued provision of vital health, education and food services.”³⁸

“42. Gaza’s heavy dependence on government and non-government assistance makes all Gazans vulnerable to sudden declines in aid. 79 percent of the population of Gaza had access to some kind of aid from government or non-government sources in 2017 (compared to 15 percent in the West Bank). A majority of Gazans also had some access to aid in every consumption quintile including for the richest quintile, where 48 percent of the population accessed some form of aid. In total, aid accounted for close to 30 percent of expenditure of the poor in Gaza and it accounted for close to a quarter of average consumption expenditure across all quintiles. Measured as a percent of income, aid accounted for as much as 45 percent of total income of the poor in Gaza. This makes the population in Gaza extremely vulnerable to any change in the aid flows.”³⁹

“48. The economic and social situation in Gaza that has been declining for over a decade, has deteriorated exponentially in recent months as transfers from outside the territory are squeezed. The impact this is having on people can be seen in the significant increase in poverty and reduced opportunities since 2011 – which has worsened further in 2018. The situation has reached a critical point with increased frustration, feeding into downward cycle.”⁴⁰

De Gazastrook blijft lijden onder aanzienlijke stroomonderbrekingen.

“Since April 2017, the Gaza Strip has been facing a severe electricity crisis as a result of the dispute between the Palestinian Authority and Hamas about how the payment for fuel for the Gaza Power Plant, leaving the Gaza Strip’s population with only a few hours of electricity per day and undermining the provision of basic services. 98 In early January 2018, this measure has reportedly been relaxed as the Palestinian Authority reinstated payments for electricity to Israel, which led Israel to resume power supply to the Gaza Strip, allowing for six to eight hours of electricity per day. Nevertheless, the Gaza Strip continues to suffer from extensive power cuts, which are exacerbated by the lack of fuel to run back-up generators needed to operate hospital equipment, schools, water and sanitation services as well as desalination plants.

The unprecedented shortfall in power supply in 2017 reportedly has a devastating effect all aspects of life, including critical sectors such as wastewater treatment, waste

³⁸ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, p. 7, https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf

³⁹ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 september 2018, p. 25, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

⁴⁰ The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 september 2018, p. 29, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

disposal, health services, agriculture and other livelihoods, education, and reconstruction."⁴¹

De toegang tot drinkbaar water is kritiek.

*"Access to safe water is of critical concern in the Gaza Strip. Due to persistent power shortages, most households receive piped water for only three to five hours every day. The Gaza Strip's population relies on coastal aquifers as its main source of freshwater, yet 96 per cent of this water is considered unfit for human consumption. Due to the poor quality of piped water, the vast majority (90 per cent) of the population reportedly have to turn to unregulated private operators to access desalinated water for drinking and cooking at higher costs, thus increasing the financial burden for poor families. In the eastern parts of the Gaza Strip, some 100,000 people reportedly remain without access to any water network. Due to the precarious state of infrastructure, over 560,000 persons in 60 communities in low-lying locations across the Gaza Strip are reportedly at risk of flooding, even from light rainfall."*⁴²

*"It is forecast that by 2020 Gaza's coastal aquifer will be irreversibly damaged. [...] With the supply of water too low to meet the demand, the living and health conditions of the people of Gaza can only further deteriorate, exposing the population to water-borne illnesses, and other threats."*⁴³

*"According to a recent study by the RAND Corporation, unless immediately reversed, this situation may trigger a disease outbreak, or other public health crisis, which risks spreading to Israel and Egypt. This has only been averted due to mitigating humanitarian interventions, including projects to ensure minimum amounts of clean drinking water, preventing raw sewage from overflowing, allowing some treatment of wastewater, and widespread vaccination. However, as in other areas, WASH agencies' interventions have been undermined due to unprecedented underfunding during 2018."*⁴⁴

Ook Gaza's gezondheidszorg, voor zover deze al bestaande is, staat op de rand van instorting.

"The Israeli closures compounded by the Palestinian divide directly affect the sector's ability to ensure quality staff training, medical supply and equipment, and maintenance of infrastructure. Several hospitals and clinics were also damaged or destroyed during the three rounds of hostilities in Gaza. As a result, while the population has doubled since 2000, the number of functioning primary health care clinics has decreased from 56 to 49 (note UNRWA currently runs an additional 22 health centers), resulting in crowded conditions, decreased doctor-patient time and further reduced quality of services. [...]"

*The reduction in the structural capacities and human resources of the health care system in Gaza has worrying implications for the quality and overall capacity of services. These problems are further compounded by chronic shortages in essential drugs and medical disposables and the lack of regular payment of Ministry of Health staff. [...]"*⁴⁵

⁴¹ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, p. 15, https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf

⁴² UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, 23 februari 2018, p. 16, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

⁴³ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p 21, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

⁴⁴ OCHA, *Humanitarian Bulletin Occupied Palestinian territory*, oktober 2018, https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_october_2018.pdf

⁴⁵ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 22-23, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

“The ongoing blockade, successive conflicts and socio-economic decline, among other reasons, have reportedly brought Gaza’s health sector close to collapse. While the population in the Gaza Strip continues to grow and with it, medical needs, the capacity of the public health sector, including medical infrastructure, resources, supplies and staff, reportedly continue to shrink. Extended power cuts and fuel shortages reportedly put additional strains on the health sector. Although critical departments in Gaza’s hospitals reportedly continue to function, there has been a disruption in the delivery of primary and secondary healthcare services by the Ministry of Health. The Ministry of Health has reportedly implemented strict contingency measures, including the temporary closure of three hospitals (Beit Hanoun Hospital, Durrah Hospital, Psychiatric Hospital), and partial closure of an additional 13 MoH primary healthcare clinics, impacting over 300,000 people. The functioning of critical services such as blood banks, laboratories and vaccine storage is also directly affected by the continuous power cuts. According to the WHO, any further disruption in the power supply would be immediately life-threatening for patients relying on electrical devices.”⁴⁶

Gazanen zijn daarom afhankelijk van medische zorgen buiten Gaza. Israël is echter strenger geworden bij het toekennen van vergunningen en ook de medewerking van de Palestijnse Autoriteit voor het bekomen van deze vergunningen zou gebrekkig zijn. Dit kost mensenlevens.

“As a result of persistent shortages of drugs, medical supplies, equipment and staff, as well as the lack of specialized health services, patients have to rely on a complicated mechanism for medical referrals outside the Gaza Strip, requiring access approvals from either Israel or Egypt. However, approval rates for referrals through the Israeli-controlled Erez Crossing have reportedly declined significantly, while the Rafah Crossing remains mostly closed. As of mid-November 2017, patients applying to access health care in Israel, the West Bank or in other countries need to submit their permit applications 23 business days prior to their hospital appointment, with the exception of medical emergencies, which can be processed immediately. Delays in processing applications can lead to patients missing medical appointments and delaying critical care. According to the World Health Organization (WHO), a total of 54 Palestinians died in 2017 while waiting for an Israeli permit to leave the Gaza Strip for medical treatment. Palestinian authorities in the West Bank have reportedly also been responsible for significant delays in processing requests for funds to cover the cost of patients’ medical treatment outside the Gaza Strip. [...]”⁴⁷

Het tekort aan infrastructuur en financiële problemen van UNRWA hebben een impact op de kwaliteit van het onderwijs.

“The shortage of infrastructure – and in the case of UNRWA schools, the agency’s financial challenges - also has an impact on the quality of education. Classrooms now have an average of 38.9 students in public schools and 39.3 in UNRWA schools. Moreover, 61.7% of government schools and 70.4% of UNRWA schools currently operate on a double shift system, limiting student access to the classroom to only four hours per day. The internal political division also means that public education services in the Strip do not have a regular budget for running costs and budget shortfalls have left many teachers unpaid for months.”⁴⁸

⁴⁶ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, p. 12, https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf

⁴⁷ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, p. 12-13, https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf

⁴⁸ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 24, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

“The education sector reportedly faces chronic challenges as a result of the ongoing blockade as well as the effects of the 2014 hostilities. While most schools that had sustained damage in 2014 had reportedly been repaired by mid-2017, numerous kindergartens and higher education institutions have not yet been repaired for lack of funds. Although literacy rates among men and women remain high, the quality of education has reportedly deteriorated over the past decade due to a lack of teachers, overcrowded classrooms and limited hours of instruction. Restrictions related to the blockade have also negatively affected the availability of education materials in schools, according to reports. The severe electricity crisis has reportedly further impacted students’ performance and well-being. As in other sectors, the already weak education infrastructure is under mounting pressure due to population growth. Over 5,000 children attending school in the “access restricted areas” (ARAs) also face the risk of Israeli military incursions, crossfire and activities by armed Palestinian groups.”⁴⁹

Kortom, fundamentele mensenrechten worden aan de Gazaanse burgerbevolking op systematische wijze ontnomen.

“Meanwhile, the numerous restrictions imposed by Israel on both movement of people and goods into and out of Gaza impede the enjoyment of a range of human rights such as the right to freedom of movement and a number of economic, social and cultural rights, including the right to health, education, work, adequate standard of living, and family life. As highlighted below, concerns persist as to the right to life and security of persons following the apparent use of excessive force in law enforcement operations within the ARA, including at sea. Given its jurisdiction and effective control exercised as the occupying power, Israel is bound by human rights obligations towards the population of Gaza.”⁵⁰

Deze situatie maakt het onmogelijk een menswaardig bestaan te leiden en heeft een impact op het algemeen mentaal welzijn.

“Dr. Rajaie Batniji, a Stanford University physician, wrote a powerful essay in the British journal the Lancet about a trip he made to his family in Gaza: “Gaza is something of a laboratory for observing an absence of dignity.” The violations of dignity, he wrote include “not being seen or being incompletely seen; being subsumed into a group identity; invasion of personal space (including physical violence); and humiliation... The constant surveillance from the sky, collective punishment through blockade and isolation, the intrusion into homes and communications, and restrictions on those trying to travel, or marry, or work make it difficult to live a dignified life in Gaza.”⁵¹

II.2. De veiligheidssituatie

De burgerbevolking van Gaza werd slachtoffer van drie grootschalige Israëlische militaire operaties, de *Operation Cast Lead* in 2008, *Operation Pillar of Defense* in 2012 en *Operation Protective Edge* in 2014. Daarnaast vinden er op regelmatige basis Israëlische invallen en luchtaanvallen plaats als antwoord op rakketaanvallen van Hamas. Gazanen leven met andere woorden in een voortdurende toestand van geweld en onveiligheid.

“Regular military activities, including Israeli incursions and airstrikes in response to rocket fire from Hamas in Gaza, as well as the rounds of major hostilities with Israeli forces over the past decade has taken its toll. The hostilities have resulted in massive internal displacement, large-scale loss of life and injury and widespread damage to

⁴⁹ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, p. 14, https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf

⁵⁰ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 26, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

⁵¹ S. ROY, “The Gaza Strip, The Political Economy of De-development”, *Institute for Palestine Studies*, 2016, p. 1x.

basic infrastructure, with the vulnerability of Palestinian civilians intensified by the almost total absence of basic protective measures, such as warning systems and bomb shelters.”⁵²

De militaire aanvallen op Gaza kaderen, samen met de blokkade, binnen het continuüm van een beleid gericht op het verwezenlijken van de politieke doeleinden van Israël.

“The Mission is of the view that Israel’s military operation in Gaza between 27 December 2008 and 18 January 2009 and its impact cannot be understood or assessed in isolation from developments prior and subsequent to it. The operation fits into a continuum of policies aimed at pursuing Israel’s political objectives with regard to Gaza and the Occupied Palestinian Territory as a whole. Many such policies are based on or result in violations of international human rights and humanitarian law. (...) Military objectives as stated by the Government of Israel do not explain the facts ascertained by the Mission, nor are they congruous with the patterns identified by the Mission during the investigation. 1878. The continuum is evident most immediately with the policy of blockade that preceded the operations and that in the Mission’s view amounts to collective punishment intentionally inflicted by the Government of Israel on the people of the Gaza Strip.”⁵³

De veiligheidssituatie blijft volatiel.

“Although the August 2014 ceasefire continues to hold and no further conflict-related displacement has been recorded since, the security situation in the Gaza Strip is reported to remain volatile as tensions between Israel and Hamas result in episodes of violence and the killing and injury of civilians. Following the US President’s decision to “officially recognize Jerusalem as the capital of Israel” in early December 2017, the situation has reportedly become more tense with an increase in security incidents, including rockets fired from the Gaza Strip, demonstrations and clashes between Palestinians and Israeli security forces. Since the end of the 2014 hostilities, the United Nations Mine Action Service (UNMAS) has recorded an increase in the number of incidents related to Explosive Remnants of War (EWR) in the Gaza Strip, as a result of which nearly 160 people, mostly men and boys, have been either killed or injured.”⁵⁴

Dat de situatie op elk ogenblik kan escaleren wordt aangetoond door de Israëlische luchtaanvallen van 25 en 26 maart 2019 op Hamasdoelwitten in Gaza. Met de luchtaanvallen reageert Israël op raketten afgevuurd vanuit Gaza waardoor een familie van zeven in Israël gewond raakte. Ondertussen werden tientallen luchtaanvallen uitgevoerd op verschillende doelwitten in Gaza waaronder op dichtbevolkte plaatsen, residentiële gebouwen en andere private- en publieke structuren. Tientallen burgers moesten hun woning evacueren, twee Palestijnse burgers raakte gewond, residentiële gebouwen werden vernietigd of aanpalende woningen beschadigd en verschillende burgers werden ontheemd.⁵⁵ Bovendien werden de grensovergangen tussen Gaza en Israël door de Israëlische autoriteiten afgesloten tot nader order en is toegang tot de visserszone in Gaza verboden. Volgens Gisha, een Israëlische ngo, maken deze maatregelen een collectieve bestraffing van de Gazaanse burgerbevolking uit.

⁵² UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 11-12, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

⁵³ UNGA, Human Rights Council, *Human rights in Palestine and other occupied Arab territories. Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza conflict*, 25 september 2009, p.404- 408 en p.416.

⁵⁴ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, p. 6, https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf

⁵⁵ PCHR, *Two Million Palestinians Are Victims of Israeli Airstrikes and Collective Punishment Policy...*, 26 maart 2019, <https://pchrgaza.org/en/?p=12200>; Al Mezan Center for Human Rights, *Israeli Forces Launch Intensive Airstrikes on Gaza and Targets Civilian Property*, 26 maart 2019, <http://www.mezan.org/en/post/23491/Israeli+Forces+Launch+Intensive+Airstrikes+on+Gaza+and+Targets+Civilian+Property>

“These measures are extremely damaging to residents of Gaza. While the indiscriminate firing of rockets on civilian population centers is a breach of international law, it cannot serve as justification for the imposition of punitive measures against the Strip’s civilian population. Residents of Gaza are routinely subjected to severe restrictions on movement of people and goods enforced by Israel. They rely on the crossings controlled by Israel, Erez and Kerem Shalom, for access to basic and humanitarian supplies and to medical treatment, education, livelihoods, and family. Closing the crossings “until further notice” and restricting access to Gaza’s territorial waters constitute collective punishment and are in violation of international law.”⁵⁶

Verschillende militaire operaties, waarbij cruciale infrastructuur zoals onder andere ziekenhuizen, scholen, Gaza’s enige elektriciteitscentrale werden vernietigd, hebben bijgedragen aan de huidige desastreuze socio-economische en humanitaire situatie in Gaza.

“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.”⁵⁷

“In addition to the damage and destruction of houses and the resulting displacement of the civilian population inside Gaza, recurrent conflicts have inflicted additional damage to already scarce infrastructure, disrupting services, causing physical and mental trauma. Nearly three years after the latest escalation of hostilities, despite significant progress in the physical reconstruction of damages, many services are yet to be fully restored. Damaged agricultural land – only half of which has been rehabilitated - is years away from yielding a harvest comparable to pre-conflict levels and most of the damaged businesses have been unable to fully resume operations (Annex 1 provides an update on reconstruction following the 2014 hostilities). [...]

The recurrent focus on reconstruction following each round of conflict has diverted attention and financial support from the longer-term needs of reversing Gaza’s development trajectory in a sustainable manner.”⁵⁸

“[...] Gaza has long been defined by a structurally dysfunctional economy. The blockade in particular ended all normal trade upon which Gaza’s tiny economy was dependent, while at the same time disabling the private sector and its capacity to generate jobs. The result has been to prevent any viable recovery of Gaza’s productive sectors devastated by successive Israeli assaults. [...]

With OPE, Gaza’s economy effectively collapsed, “with recovery expected to take decades.” Significantly, the assault, which alone imposed a total direct cost of \$3.045 billion, eliminated most if not all signs of Gaza’s living economy; in other words, OPE largely whiped out those economic factors that were still viable after previous attacks. [...]⁵⁹

Bovendien leven de Gazanen onder het autoritair regime van Hamas dat bekend staat om zijn repressief regime en mensenrechtenschendingen op grote schaal. Volgens Human Rights

⁵⁶ Gisha, *Israel closes crossings between Gaza and Israel, blocks all access to “fishing zone”*, 25 maart 2019, <https://gisha.org/updates/9866>

⁵⁷ UNDP, *Three Years after the 2014 Gaza Hostilities*, 31 Mei 2017, <http://bit.ly/2yXaUO4>, p.12.

⁵⁸ UNSCO, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, mei 2017, p.15.

⁵⁹ S. ROY, “The Gaza Strip, The Political Economy of De-development”, Institute for Palestine Studies, 2016, p. 401.

Watch arresteert en foltert Hamas routinematig tegenstanders en personen die kritiek uiten op het regime. Niet enkel personen met een uitgesproken profiel zoals mensenrechtenactivisten, journalisten en Fatah-leden/sympathisanten worden vervolgd maar eveneens personen zonder specifiek profiel die zich bijvoorbeeld kritisch uitlaten op sociale media.⁶⁰ Dit wordt mede aangetoond door de agressieve onderdrukking van de protesten georganiseerd onder de slogan “*We want to live.*” die recent plaatsvonden in Gaza.⁶¹

III. Het Beschermingskader

III.1. Het onderzoek naar een reëel risico op schending artikel 3 EVRM: het arrest MSS versus het arrest N

In het onderzoek of de humanitaire of socio- economische omstandigheden een onmenselijke of vernederende behandeling uitmaken in de zin van artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) maakt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) een onderscheid tussen twee situaties.

Wanneer de slechte humanitaire of socio-economische omstandigheden niet veroorzaakt worden door opzettelijke handelingen of nalatigheden van de publieke autoriteiten of niet-statelijke actoren, is er enkel sprake van een schending van artikel 3 EVRM in zeer uitzonderlijke omstandigheden: wanneer de humanitaire omstandigheden die pleiten tegen een verwijdering klemmend zijn.⁶² Dit is de redenering vooropgesteld in het arrest N.⁶³

Maar bepaalde levensomstandigheden kunnen wel gekwalificeerd worden als onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM in geval het risico op schadelijke socio- economische behandeling of schadelijke humanitaire omstandigheden veroorzaakt wordt door handelingen of nalatigheden van overheidsactoren of niet-overheidsactoren. In dat geval wordt de verantwoordelijkheid van de verdragssluitende staten inzake non-refoulement uitgebreid. Dit is de benadering gehanteerd in het arrest MSS.⁶⁴

In dit arrest besloot het EHRM een hogere beschermingsstandaard op te leggen aan verdragsstaten die tevens Europese lidstaten zijn omdat ze **specifieke verbintenissen** zijn aangegaan onder EU-wetgeving ten aanzien van een specifieke groep personen die door het EHRM als kwetsbaar bestempeld wordt en die volledig afhankelijk is van overheidssteun: asielzoekers.⁶⁵

De draagwijdte van het arrest MSS beperkt zich echter niet tot het specifieke kader van EU-verplichtingen. In het arrest Sufi & Elmi stelt het EHRM een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM vast in toepassing van de MSS-benadering voor wat betreft de omstandigheden in de ontheemden- (of Internally displaced persons, IDP) en vluchtelingenkampen in Somalië en Kenia. De slechte humanitaire omstandigheden in de kampen zijn immers volgens het EHRM hoofdzakelijk het gevolg van rechtstreekse en onrechtstreekse handelingen van de partijen in het conflict.⁶⁶

⁶⁰ HRW, *Two authorities, one way, zero dissent*, oktober 2018, p. 1-6, https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/palestine1018_web4.pdf

⁶¹ HRW, *Another brutal crackdown by Hamas in Gaza*, 20 maart 2018, <https://www.hrw.org/news/2019/03/20/another-brutal-crackdown-hamas-gaza>

⁶² M. MAES, “Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”, T.Vreemd. 2013, p. 37.

⁶³ EHRM 27 mei 2008, nr. 26565/05, N. c. VK, §43.

⁶⁴ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S. v. België en Griekenland, §250-253 en §263.

⁶⁵ M. MAES, “Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”, T.Vreemd. 2013, p. 32.

⁶⁶ EHRM 28 juni 2011, nr. 8319/07 en 11449/07, Sufi en Elmi t. VK, §282.

Gaza is, net zoals de Westelijke Jordaanoever, door Israël bezet gebied⁶⁷ Volgens het Internationaal humanitair recht is de bezettende macht, de Israëlische staat, verantwoordelijk voor het bieden van bescherming en diensten aan de bevolking beschermd onder Internationaal humanitair recht, met name de Gazaanse burgerbevolking.^{68 69}

Sinds de machtsovername door Hamas in juni 2007 na zijn verkiezingsoverwinning in januari 2006, wordt Gaza door Israël beschouwd als “vijandige entiteit”. Israël intensifieerde hierop de reeds bestaande blokkade en sloot het gebied hermetisch af. De militaire acties en blokkade van de Gazastrook opgelegd door Israël maakt volgens de VN een collectieve bestraffing⁷⁰ uit van de volledige bevolking van Gaza omwille van politieke redenen.⁷¹

De desastreuse humanitaire situatie in Gaza is het resultaat van een, door het internationaal recht als illegaal bestempelde, blokkade opgelegd door Israël en weerkerende militaire acties gericht op de burgerbevolking (en dus in strijd met het Internationaal humanitair recht) met als doel de onderwerping, afschrikking en collectieve bestraffing van de Palestijnse burgers. De systematische schendingen van Internationaal humanitair recht en fundamentele mensenrechten zijn met andere woorden het gevolg van intentionele acties van publieke autoriteiten, de Israëlische staat.⁷²

De politieke verdeeldheid tussen Hamas en de Palestijnse Autoriteit heeft een negatieve impact op de situatie. In april 2017 escaleerde de situatie met de door de Palestijnse Autoriteit ingevoerde maatregelen tegen de Gazastrook die een negatieve impact hebben op overheidstoelagen, elektriciteitsbevoorrading en de mogelijkheid van medische behandeling buiten Gaza. Hamas en de Palestijnse Autoriteit sloten, door bemiddeling van Egypte, een verzoeningsakkoord op 12 oktober 2017 waarbij de Palestijnse Autoriteit volledige controle kreeg over de Erez-, Kerem Shalom- en Rafah grensovergang.⁷³ Dit leidde niet tot het terugdraaien van alle opgelegde restrictieve maatregelen noch tot een verbetering van de humanitaire situatie.⁷⁴ In tegendeel, de opgelegde maatregelen blijven de levensmiddelen van veel Gazanen negatief beïnvloeden.⁷⁵ Ondertussen staat het akkoord tussen Hamas en de Palestijnse Autoriteit op losse schroeven omwille van substantiële meningsverschillen tussen beide partijen.⁷⁶

Hieruit volgt dat in het onderzoek naar een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM bij verwijdering naar Gaza de MSS-test gehanteerd moet worden. Wanneer de persoon zich in precare levensomstandigheden bevindt kan de verwijdering een schending van artikel 3 EVRM inhouden. Dit is een situatie van extreme armoede gekenmerkt door de onmogelijkheid om in elementaire levensbehoeften te voorzien in combinatie met kwetsbaarheid, het geringe

⁶⁷ “Israel’s continued occupation of Gaza is maintained through an extensive military, economic and social blockade of the territory, which reinforces its separation from the world and the rest of the Occupied Palestinian Territory. As a form of collective punishment imposed upon an entire population, the blockade is contrary to international law.” Report to the UN General Assembly, A/71/554, 19 oktober 2016, §45.

⁶⁸ Verdrag (IV) van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 1949, afdeling III Bezette gebieden.

⁶⁹ Over de toepasselijkheid van het Verdrag (IV) van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 1949 op de bezette Palestijnse gebieden waaronder Gaza, zie International Court of Justice, *Legal Consequences of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Request for advisory opinion): Summary of the Advisory Opinion of 9 July 2004*, p. 8-9.

⁷⁰ Collectieve bestraffing is verboden onder artikel 33 van Verdrag (IV) van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 1949.

⁷¹ UNSCO, *Gaza ten years later*, juli 2017, p. 7; UN Human Rights Council, *Implementation of Human Rights Council Resolutions S-9/1 and S-12/1*, 25 januari 2017, A/HRC/34/36, §36, <http://www.refworld.org/docid/58ad8c054.html>

⁷² UN Human Rights Council, *Implementation of Human Rights Council Resolutions S-9/1 and S-12/1*, 25 januari 2017, A/HRC/34/36, §36, <http://www.refworld.org/docid/58ad8c054.html>

⁷³ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, 23 februari 2018, p. 6, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

⁷⁴ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, 23 februari 2018, p. 4-5, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

⁷⁵ UNHCR, *Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return*, 23 februari 2018, p. 10, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

⁷⁶ UNSCO, *Nickolay Madenov, Special Coordinator for the Middle East Peace Process: Briefing to the Security Council on the Situation in the Middle East – Report on UNSCR 2334 (2016)*, 18 december 2017, <http://bit.ly/2CRt1Wy>.

voorzicht op verbetering van de situatie binnen een redelijke termijn, aangevane EU-verplichtingen en internationale verplichtingen en de eventuele omstandigheid dat de preciaire leefomstandigheden het cumulatief gevolg zijn van algemeen geweld of discriminatie.⁷⁷

III.2. De M.S.S.-test toegepast

NANSEN concludeert dat iemand verplichten terug te keren naar Gaza waar er een onmenselijke, op zijn minst vernederende situatie heerst, een schending van artikel 3 EVRM uitmaakt. En dit omwille van:

- de onmogelijkheid om te voorzien in elementaire levensbehoeften (zoals hierboven beschreven) voor de volledige Gazaanse bevolking;
- het feit dat Palestijnse vluchtelingen op zich een bijzonder kwetsbare categorie vormen doordat hun ontheemding bestendig is in hun statuut dat nooit echt oplost in een volwaardig burgerschap;
- de internationale verplichtingen van Israël;
- de afwezigheid van een vooruitzicht op verbetering van de situatie binnen een redelijke termijn.

Dat de situatie in Gaza een onmenselijke en vernederende behandeling uitmaakt in de zin van artikel 3 EVRM die gelijkgesteld kan worden met vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag werd reeds bevestigd door de RvV:

“ In de bestreden beslissing wordt op basis van de informatie in het administratief dossier geconcludeerd dat “Niettegenstaande uit de beschikbare informatie aldus blijkt dat de Gazastrook in de zomer van 2014 een plotse en hevige uitbarsting van geweld heeft gekend, waarbij hoofdzakelijk burgerslachtoffers langs Palestijnse zijde gevallen zijn, is er actueel geen sprake van een aanhoudende strijd tussen de aanwezige georganiseerde gewapende groeperingen onderling, noch van een open militair conflict tussen deze gewapende groeperingen, Hamas en de Israëlische strijdkrachten.”

De Raad leest echter in de informatie van het Commissariaat-generaal (adm. Doss. Landeninformatie stuk 9, COI Focus. Territoires Palestiniens-Bande de Gaza. Conditions de vie à Gaza), in de nota van het BCHV (adm. Doss., stuk 4, p. 4) en het verzoekschrift, dat Israël al jaren de Palestijnse gebieden waaronder Gaza, bezet (bezet heeft in het geval van Gaza), en sinds Hamas aan de macht is tot op heden de blokkade van de Gazastrook in stand houdt.

Volgens de VN is de blokkade in strijd met het Internationaal recht en komt zij neer op een collectieve bestraffing van de burgerbevolking (nota BCHV, p. 5: de blokkade beschreven door de Secretaris-Generaal: “a continuation collective penalty against the population in Gaza”). De gevolgen van de blokkade en van de laatste oorlog tussen Israël en Hamas zijn desastreus geweest voor de burgerbevolking (zie onder andere citaten in het verzoekschrift afkomstig van het Rode Kruis (ICRC) en UNWRA; UNGA, Human Rights Council, p. 4 nota BCHV).

Niettegenstaande verwerende partij stelt dat de UNRWA haar taak nog altijd naar behoren kan uitvoeren blijkt uit de informatie dat er sinds het staakt het vuren tussen Israël en Hamas 26 augustus 2014 weinig of geen sprake is van een wederopbouw en UNRWA zelf in financiële problemen zit. De Raad is dan ook van oordeel dat ten deze

⁷⁷ M. MAES, “Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”, T.Vreemd. 2013, p. 37-38.

*sprake is van onmenselijke en vernederende behandeling ten aanzien van de burgerbevolking van Gaza.*⁷⁸

En:

“De Raad leest in de informatie vevat in het administratief dossier en toegevoegd aan de verweernota dat Israël, sinds Hamas in juni 2007 de macht heeft gegrepen in Gaza, tot op heden de blokkade van de Gazastrook in stand houdt. Zowel Israël als Egypte hebben hun grenzen met Gaza gesloten. Van 2008 tot 2014 is het bovendien in de Gazastrook drie keer tot een zware escalatie van geweld gekomen. De humanitaire gevolgen van de jarenlange blokkade en van de laatste oorlog tussen Israël en Hamas zijn op alle vlakken desastreus geweest voor de burgerbevolking. Sedert de “Operatie Beschermde Rand” in 2014, de vernietiging van de tunnels door de Egyptische en Israëlische autoriteiten en de versterking van de blokkade door de Egyptische autoriteiten, wat geleid heeft tot een nog diepere economische crisis en energiecrisis, is de humanitaire situatie in Gaza schrijnend. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit de informatie waarop de Raad vermog acht te slaan kan blijken dat de houding van de Israëlische autoriteiten ten aanzien van Gaza, en in het bijzonder wat betreft de blokkade die nu al bijna tien jaar lang duurt, fundamenteel zou gewijzigd zijn of dat er in de nabije toekomst enige beterschap te verwachten valt. Integendeel, uit de informatie toegevoegd aan het administratief dossier blijkt dat de al dramatische humanitaire situatie in de Gazastrook sinds het staakt het-vuren tussen Israël en Hamas van 26 augustus 2014 nog verder achteruit is gegaan en dat de wederopbouw wordt vertraagd door een gebrek aan financiële middelen en de Israëlische restricties op het invoeren van bouwmaterialen. Op 16 december 2016 beschreef Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Ban Ki-Moon Gaza als een “kruitvat” waar twee miljoen Palestijnen “gevangen zijn in een humanitaire tragedie”. De Raad is dan ook van oordeel dat er omwille van de voortdurende en systematische schendingen van fundamentele mensenrechten die een ernstige aantasting van de menselijke waardigheid inhouden en het daardoor ontbreken van elementaire basisrechten, zoals blijkt uit de informatie waarop hij vermog acht te slaan, te dezen sprake is van vervolging in de zin van artikel 1, A (2) van het Verdrag van Genève ten aanzien van de burgerbevolking in Gaza. Dat verzoeker over voldoende financiële middelen beschikt, universitaire studies gevolgd heeft, uit een invloedrijke familie komt, over een functionerend familiaal en sociaal netwerk beschikt en in goede gezondheid is, doet geen afbreuk aan dit besluit. De financiële slagkracht van verzoekers familie verandert immers niets aan de gevolgen van Israëlische blokkade, met name het chronisch tekort aan brandstof en elektriciteit in de Gazastrook en het gegeven dat nauwelijks 10% van de inwoners toegang heeft tot drinkbaar water^{79, 80}.”

“ De Raad is van oordeel dat er omwille van de voortdurende en systematische schendingen van fundamentele mensenrechten die een ernstige aantasting van de menselijke waardigheid inhouden en het daardoor ontbreken van elementaire basisrechten, zoals blijkt uit de informatie in het dossier, te dezen sprake is van

⁷⁸ RvV 7 augustus 2015, nr. 150535, §2.15.2.

⁷⁹ RvV 16 februari 2017, nr. 182381.

⁸⁰ Rechtspraak bevestigd in RvV nr. 190280 van 31 juli 2017 waarin de Raad concludeerde: “ In achtgenomen wat voorafgaat dient te worden vastgesteld dat in casu verzoeker zich als Palestijn in de Gazastrook persoonlijk in een situatie van ernstige onveiligheid bevond/bevindt. Aangezien een (veilige) terugkeer naar de Gazastrook praktisch gezien nagenoeg onmogelijk blijkt, dient tevens te worden vastgesteld dat verzoeker verhinderd wordt de door UNRWA verleende bijstand te genieten en dat het aldus voor UNRWA onmogelijk is hem in dat gebied de levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee het belast is. Gelet op artikel 1, D van het Vluchtelingenverdrag, waarnaar artikel 55/2 van de vreemdelingenwet verwijst, dient aldus vastgesteld dat verzoeker van rechtswege als vluchteling dient te worden erkend.”

*vervolgving in de zin van artikel 1, A (2) van het Verdrag van Genève ten aanzien van de burgerbevolking in Gaza.*⁸¹

IV. Mogelijkheid tot terugkeer naar UNRWA-mandaatgebied

Zowel in dossiers waar artikel 1D Vluchtelingenverdrag van toepassing is als in dossiers van Palestijnen die onder het gewone regime van artikel 1A Vluchtelingenverdrag vallen, beoordeelt het CGVS de mogelijkheid tot terugkeer naar Gaza via de Rafah grensovergang. Het CGVS is van oordeel dat terugkeer voor Palestijnen van Gaza, na een verblijf in het buitenland, mogelijk is ongeacht of zij geregistreerd zijn bij UNRWA. Het CGVS baseert zich hiervoor op objectieve landeninformatie weergegeven in 'COI Focus Territoires Palestiniens Retour dans la bande de Gaza, 28 novembre 2018' geüpdatet op 28 februari 2019 en 25 maart 2019.

Op basis van deze informatie zijn volgende elementen relevant bij het beoordelen of terugkeer naar Gaza via Rafah werkelijk praktisch en veilig mogelijk is:

- Voor terugkeer is een geldig Palestijns paspoort nodig dat volgens het CGVS makkelijk bekomen kan worden via de Palestijnse Missie in Brussel. Hamas komt niet tussenbeide in de uitreikingsprocedure van het paspoort. Het CGVS stelt dat, tenzij de persoon Hamas zelf op de hoogte brengt van de redenen voor zijn verblijf in België, er geen enkele reden is om aan te nemen dat het feit asiel te hebben gevraagd in België een hindernis vormt voor terugkeer naar Gaza.
De vraag stelt zich hoe Palestijnen aan de grens, die niet in het bezit zijn van de vereiste documenten en teruggedreven worden in toepassing van het Verdrag van Chicago met de verantwoordelijke luchtvaartmaatschappij naar het beginpunt van hun reis, opnieuw toegang krijgen tot Gaza.⁸² Bovendien is de grensovergang in Rafah, sinds de terugtrekking van de Palestijnse Autoriteit, opnieuw in handen van Hamas.⁸³
- De Egyptische autoriteiten hebben Egyptair gemachtigd Palestijnen in het bezit van een Palestijns paspoort of Palestijnse identiteitskaart in te schepen op voorwaarde dat de grensovergang in Rafah open is. De opening van de grensovergang in Rafah hangt af van de veiligheidssituatie in het noorden van de Sinaï. Ook de organisatie van busvervoer van de luchthaven in Caïro naar Rafah wordt bemoeilijkt door de veiligheidssituatie; pendeldiensten worden in functie van de veiligheidssituatie georganiseerd. De bussen die Palestijnen vervoeren naar Rafah worden beveiligd door de Egyptische politie. De reis van de luchthaven naar Rafah neemt veel tijd in beslag en er zijn verschillende checkpoints waar telkens een bagagecontrole plaatsvindt. OCHA beschrijft Rafah als een '*unpredictable gateway*'.⁸⁴ Uit landeninformatie blijkt dat er nog steeds regelmatig aanslagen gepleegd worden door extremistische groeperingen in het noorden van de Sinaï waarbij de Egyptische politie, die het busvervoer van Palestijnen die terugkeren naar Gaza beveiligt, en het leger doelwit zijn. Er vinden nog steeds confrontaties plaats waarbij burgerslachtoffers vallen.

⁸¹ RvV 27 juni 2018, nr. 206073.

⁸² BCHV, *Het Verdrag van Chicago. Toepassing op asielzoekers aan de grens*, juli 2013, <https://www.nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2018/12/verdrag-chicago-BCHV-CBAR.pdf>

⁸³ BBC, *Palestinian Authority removes staff from Gaza-Egypt crossing*, 7 januari 2019, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46782179>; The Electronic Intifada, *Mahmoud Abbas tightens israel's siege of Gaza*, 7 januari 2019,

<https://electronicintifada.net/blogs/maureen-clare-murphy/mahmoud-abbas-tightens-israels-siege-gaza>

⁸⁴ OCHA, *Recent trends in Palestinian access from Gaza: Erez and Rafah crossings*, 8 oktober 2018, <https://www.ochaopt.org/content/recent-trends-palestinian-access-gaza-erez-and-rafah-crossings>

- Recente gebeurtenissen tonen aan dat de opening van de Rafah grensovergang steeds een onzeker gegeven is afhankelijk van een fragiel politiek evenwicht. Na vijf jaar grotendeels gesloten te zijn geweest, was de grensovergang sinds midden mei 2018 geopend nadat Hamas in november 2017 de controle had overgedragen aan de Palestijnse Autoriteit. Na spanningen tussen de twee fracties trok de Palestijnse Autoriteit haar personeel terug en nam Hamas de controle van de grensovergang opnieuw over waarop de grensovergang voor uitreis opnieuw werd afgesloten door de Egyptische autoriteiten.⁸⁵ Ondertussen is de grensovergang in Rafah opnieuw geopend.⁸⁶

Hieruit volgt dat er wel degelijk praktische en veiligheidsbarrières zijn die de terugkeer naar Gaza in de weg staan. Het CGVS past voor de beoordeling van de veiligheidssituatie in het noorden van de Sinaï de maatstaven van de subsidiaire bescherming toe. In toepassing van het standpunt van UNHCR over artikel 1D Vluchtelingenverdrag dient niet aangetoond te worden dat de mate van willekeurig geweld dermate hoog is dat burgers een reëel risico lopen slachtoffer te worden en daardoor niet kunnen terugkeren, maar dat welke reden dan ook die terugkeer verhindert, volstaat. Het is ook geen vereiste om individueel geïsoleerd te worden.

UNHCR stelt hierover:

“ (iv) Practical, legal and/or safety barriers preventing an applicant from (re)availing him/herself of the protection or assistance of UNRWA

g. Practical barriers include obstacles which prevent access the UNRWA area of operation, for example, because of border closures.(...)

i. Barriers relating to safety or personal security which prevent (re)availment could include dangers en route such as minefields, factional fighting, shifting battle fronts or the threat of other forms of harassment, violence or exploitation, preventing the applicant from being able to return safely. Up-to-date information on the realistic prospect of being able to re-avail oneself of the protection or assistance is required. The feasibility of (re)availment cannot be assessed in the abstract. [...]”⁸⁷

In twee recente arresten, waarvan één geveld in Algemene Vergadering, vernietigt de RvV de weigeringsbeslissing van het CGVS ten aanzien van Palestijnen van Gaza die niet onder het toepassingsgebied van artikel 1D Vluchtelingenverdrag vallen, omdat onvoldoende aangetoond is dat terugkeer via Rafah naar Gaza praktisch en veilig mogelijk is. De Raad baseert zich hiervoor op actuele informatie waaruit blijkt dat de Rafah grensovergang opnieuw gesloten werd omwille van spanningen tussen Hamas en de Palestijnse Autoriteit waardoor de grensovergang, na terugtrekking van de Palestijnse Autoriteit, opnieuw onder controle is van Hamas. De Raad stelt tevens dat de informatie, ‘COI Focus “Egypte. Veiligheidssituatie” van 7 juni 2018’, op basis waarvan het CGVS concludeert dat de veiligheidssituatie in het Noorden van de Sinaï verbeterd is, onvoldoende actueel is. De Raad wijst er bovendien op dat net uit deze informatie blijkt dat het busvervoer waarmee Gazanen naar de Rafah grensovergang vervoerd worden, beveiligd wordt door de Egyptische politie, die samen met het leger, doelwit zijn van de extremistische groeperingen actief in het gebied.

⁸⁵ GISHA, *Rafah Crossing still closed to exit from Gaza*, 16 januari 2019, <http://gisha.org/updates/9701>; BBC, *Palestinian Authority removes staff from Gaza-Egypt crossing*, 7 januari 2019.

<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46782179>; The Electronic Intifada, *Mahmoud Abbas tightens israel's siege of Gaza*, 7 januari 2019,

<https://electronicintifada.net/blogs/maureen-clare-murphy/mahmoud-abbas-tightens-israels-siege-gaza>

⁸⁶ OCHA, *Gaza Crossings Operations Status: Monthly Update*, februari 2019,

https://www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza_crossings_operations_status_february_2019.pdf

⁸⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 10, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

“ Vermits verwerende partij het in onderhavige bestreden beslissing gedurende anderhalve pagina nodig acht te benadrukken dat deze grens werd opengesteld en in een uitermate verkrampde poging tracht aan te tonen hoe veilig het wel is om vanuit Cairo Rafah onder escorte van de Egyptische veiligheidsdiensten te bereiken - toegegeven dat deze veiligheidstroepen het doelwit vormen van extremistische groeperingen - kan de Raad enkel vaststellen dat het al dan niet open zijn en de toegankelijkheid van deze grensovergang nog steeds een uitermate wezenlijk element uitmaakt in de beoordeling van het toekennen van een internationale beschermingsstatus.

Daarenboven blijkt uit het door de verzoekende partij neergelegd internetartikel van de BBC dat de beslissing tot het opnieuw sluiten van de grens te Rafah is ingegeven door de hoogoplopende spanningen tussen Fatah en Hamas.

De Raad is van oordeel dat de recent fundamenteel gewijzigde toestand betreffende de situatie aan de grensovergang samen gelezen met het sterk gewijzigde spanningsniveau tussen de agerende actoren in de regio een diepgaand onderzoek vergen naar de correcte impact op het beoordelen van de internationale beschermingsstatus van Gazanen.”⁸⁸

“ 8.2.4.2. De Raad oordeelt dat het al dan niet open zijn en de toegankelijkheid van de grensovergang in Rafah een uitermate wezenlijk element uitmaakt in de beoordeling van het toekennen van een internationale beschermingsstatus aan Gazanen. Vooreerst dient dit element naar het oordeel van de Raad te worden betrokken bij de beoordeling van het reële risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 48/4, § 2, b) van de Vreemdelingenwet. Overeenkomstig dit artikel wordt de subsidiaire beschermingsstatus toegekend aan een vreemdeling die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, hij een reëel risico zou lopen op ernstige schade bestaande uit foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen. De Raad wijst er in dit verband op dat uit het artikel “Palestinian Authority removes staff from Gaza-Egypt crossing” van BBC News van 7 januari 2019, dat ook door verzoeker als bijlage aan voorliggend verzoekschrift wordt gevoegd, alsook uit het ter terechtzitting door verzoekende partij neergelegde artikel “Rafah crossing to open in both directions on Tuesday, Hamas says” van The Times of Israel van 28 januari 2019 en de COI Focus “Territoires Palestiniens. Ouverture du poste-frontière de Rafah après le 7 janvier 2019” van 24 januari 2019, blijkt dat de Palestijnse Autoriteiten zich op 6 januari 2019 naar aanleiding van nieuwe hoogoplopende spanningen tussen Fatah en Hamas hebben teruggetrokken van de grensovergang te Rafah, wat de facto resulteerde in de sluiting van deze grensovergang, en dat de grensovergang van Rafah sindsdien enkel wordt bemand door Hamas. De Raad oordeelt dat de recent fundamenteel gewijzigde toestand betreffende de situatie aan de grensovergang samen gelezen met het sterk gewijzigde spanningsniveau tussen de agerende actoren (Hamas en Palestijnse Autoriteit/Fatah) in de regio een diepgaand onderzoek vergen naar de correcte impact op het beoordelen van de internationale beschermingsstatus van Gazanen. De Raad dient echter samen met verzoeker vast te stellen dat in casu een dergelijk onderzoek niet werd verricht. Immers, verwerende partij voegt aan de nota met opmerkingen

⁸⁸ RvV 16 januari 2019, nr. 215224.

slechts de COI Focus “Territoires Palestiniens. Ouverture du poste-frontière de Rafah après le 7 janvier 2019” van 24 januari 2019, waarmee zij tracht aan te tonen dat de grensovergang, nadat de Palestijnse Autoriteiten hun personeel op 6 januari 2019 terugtrokken, open is gebleven voor Palestijnen die vanuit Egypte wilden/willen terugkeren naar de Gazastrook. Het raadplegen van een aantal persartikels – waarvan de inhoud overigens wordt tegengesproken door het door verzoeker neergelegde artikel “Rafah crossing to open in both directions on Tuesday, Hamas says” van The Times of Israel van 28 januari 2019, waarin wordt gesteld dat de grensovergang van Rafah sinds 6 januari 2019 in beide richtingen gesloten is geweest –, en het contacteren van 1 NGO, ‘een Palestijnse diplomaat op een buitenlandse post’ en de Belgische consul in Jerusalem, getuigt niet van een grondig onderzoek te dezen door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Verwerende partij gaat er met de uiteenzetting in de nota met opmerkingen immers volledig aan voorbij dat verzoeker in de huidige omstandigheden enkel naar de Gazastrook zou kunnen terugkeren via een grensovergang die thans door Hamas wordt bemand. Uit niets blijkt dat verwerende partij ook maar enig onderzoek heeft verricht naar de behandeling die afgewezen Palestijnen vanuit Europa te beurt kan vallen wanneer zij door Hamas aan de grensovergang te Rafah worden gecontroleerd. Een dergelijk onderzoek is des te belangrijker nu Hamas in Gaza de controle heeft overgenomen sinds 2007 en verzoeker zich, gelet op de afwezigheid van de Palestijnse Autoriteit, in geval van gebeurlijke problemen (met Hamas) niet onder de bescherming van de Palestijnse Autoriteit kan stellen. De Raad kan dan ook niet anders dan vaststellen dat het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen geen grondig onderzoek heeft gevoerd naar een mogelijk risico op het lijden van ernstige schade zoals bepaald in artikel 48/4, §2, b) van de Vreemdelingenwet dat verzoeker zou lopen in geval van terugkeer naar de Gazastrook. De Raad wijst er voorts op dat bij de beoordeling van het reële risico op ernstige schade niet voorbij mag worden gegaan aan het reële risico op ernstige schade dat de verzoeker bij een terugkeer naar zijn land van herkomst mogelijks zou lopen omdat hij in dat land door onveilige gebieden zou moeten reizen om zijn “veilig” gebied te bereiken (EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04, Salah Sheekh tegen Nederland, en RvS 18 juli 2011, nr. 214.686). Op basis van de door de partijen aangevoerde elementen is de Raad van oordeel dat deze redenering mutatis mutandis kan worden toegepast op het geval van Palestijnen die willen terugkeren naar de Gazastrook en die zich hierbij genoodzaakt zien om door de Sinai in het noorden van Egypte te reizen. Uit de lezing van de bestreden beslissing blijkt dat de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen van oordeel is dat er in de Sinai te Egypte actueel geen sprake is van een uitzonderlijke situatie waarbij de mate van het willekeurig geweld waardoor de confrontaties worden gekenmerkt dermate hoog is dat zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat burgers louter door hun aanwezigheid aldaar een reël risico lopen op een ernstige bedreiging van hun leven of hun persoon. Bijgevolg kan naar mening van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen niet worden besloten dat Gazanen, die enkel door het gebied moeten reizen, om die reden niet zouden kunnen terugkeren naar de Gazastrook. De Raad stelt vast dat de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen zich voor de beoordeling van de veiligheidssituatie in de Sinai heeft gesteund op de COI Focus “Egypte. Veiligheidssituatie” van 7 juni 2018. Deze informatie kan naar het oordeel van de Raad echter niet voldoende actueel worden geacht om een correcte inschatting te kunnen maken van het risico dat verzoeker zou lopen bij het doorkruisen van de Sinai. Zo leest de Raad in voornoemde informatie weliswaar dat het Egyptische leger in februari 2018 de ‘Comprehensieve Operatie Sinai’ 2018 heeft gelanceerd, een grootschalige militaire actie die tot doel heeft niet alleen de Wilayat Sinai in Sinai maar het terrorisme in geheel Egypte te elimineren, en dat bij deze actie tientallen militanten zijn omgekomen, honderden

arrestaties zijn verricht en vele schuilplaatsen en wapendepots zijn ontmanteld. Dezelfde informatie stelt echter tevens dat, niettegenstaande de operatie ongetwijfeld aanzienlijke schade heeft toegebracht aan de operationele capaciteit van de diverse gewelddadige organisaties, het nog te vroeg is om te oordelen of de Egyptische autoriteiten definitief het terrorisme onder controle hebben (p. 55). De door verwerende partij gehanteerde COI Focus bevat verder geen enkele informatie over veiligheidsincidenten die zich na maart 2018 in de Sinai hebben voorgedaan. De Raad is dan ook in het ongewisse of er sindsdien nog aanslagen werden gepleegd door extremistische groeperingen en wie of wat het doelwit is geweest van deze aanslagen. Het is de Raad dan ook volstrekt onduidelijk op welke (actuele) informatie de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen steunt waar in de bestreden beslissing wordt gesteld "Uit de beschikbare informatie komt echter duidelijk naar voren dat Palestijnen uit de Gazastrook, die reizen naar of terugkeren uit Egypte, niet geïsoleerd worden, noch het slachtoffer zijn geweest van aanslagen gepleegd door de gewapende groeperingen actief in de regio." Aan het voorgaande kan nog worden toegevoegd dat verwerende partij enerzijds in de bestreden beslissing in een wel uitermate verkrampte poging tracht aan te tonen hoe veilig het wel is om vanuit Caïro onder escorte van de Egyptische veiligheidsdiensten Rafah te bereiken, doch anderzijds zelf stelt dat de organisatie van het busvervoer wordt bemoeilijkt door de veiligheidssituatie in deze zone en dat de pendeldiensten worden beveiligd door de Egyptische politie, die samen met het leger precies het doelwit vormen van aanslagen door de extremistische groeperingen actief in de Sinai, wat meteen aantoont dat het dan toch niet zo veilig is als verwerende partij wil laten uitschijnen. Gelet op het geheel van wat voorafgaat, ontbreekt het de Raad aan actuele informatie om te kunnen oordelen of verzoeker op een veilige en normale wijze naar de Gazastrook kan terugkeren en of zijn reisweg hem zou blootstellen aan een reëel risico op het lijden van ernstige schade wanneer hij naar zijn land van gewoonlijk verblijf terugkeert."⁸⁹

Het feit dat terugkeer naar UNRWA-mandaatgebied, Gaza, niet mogelijk is omwille van praktische- en veiligheidsredenen is voldoende grond voor een *ipso facto* erkenning in toepassing van artikel 1D lid 2 Vluchtelingenverdrag.

Belangrijk is dat de RvV oordeelt dat ook voor Palestijnen van Gaza die niet onder UNRWA-mandaat vallen, waarop artikel 1D Vluchtelingenverdrag bijgevolg niet van toepassing is, de mogelijkheid tot terugkeer een belangrijk element is bij de beoordeling van de nood aan internationale bescherming. Het element van terugkeer dient volgens de RvV betrokken te worden bij de beoordeling van het reëel risico op ernstige schade, bestaande uit foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, in toepassing van artikel 48/4, § 2, b) van de Vreemdelingenwet. De Raad acht het feit dat een Palestijn om Gaza te bereiken door onveilig gebied, met name de Egyptisch Sinai, moet reizen, een wezenlijk element in de beoordeling van de subsidiaire bescherming. De Raad past hiervoor *mutadis mutandis* de redenering van het EHRM in het arrest Salah Sheekh⁹⁰ en de rechtspraak van de Raad van State⁹¹ toe waarbij rekening gehouden wordt met het reëel risico op ernstige schade dat een persoon mogelijks bij terugkeer naar zijn land van herkomst zou lopen omdat hij binnen dat land om zijn bestemming te bereiken door onveilige gebieden moet reizen.

V. Palestijnen van Gaza met verblijf in een derdeland

V.1. Situatieschets

⁸⁹ RvV 7 februari 2018, nr. 216474.

⁹⁰ EHRM 11 januari 2007, Salah Sheekh t. Nederland, nr. 1948/04.

⁹¹ RvS 18 juli 2011, nr. 214686.

Bepaalde Palestijnse vluchtelingen zijn geboren en opgegroeid of hebben lange tijd verbleven in een derde land, in veel gevallen in één van de Golfstaten. Zij hebben er een precare verblijfsstatus, afhankelijk van werk en een lokale sponsor.⁹² In geval Palestijnen geen werk of lokale sponsor meer hebben, kunnen zij niet langer wettig verblijven in de Golfstaten. Zij riskeren dan detentie en uitwijzing.⁹³

NANSEN stelde vast dat het CGVS dergelijke dossiers behandelt onder het algemeen regime van artikel 1A Vluchtelingenverdrag en beoordeelt of er een vrees voor vervolging bestaat ten aanzien van het derde land dat dan beschouwd wordt als land van gewoonlijk verblijf, zelfs wanneer vaststaat dat het een Palestijnse vluchteling onder UNRWA-mandaat betreft omdat hij geregistreerd is bij UNRWA of in aanmerking komt voor registratie. Het CGVS stelt dat een Palestijnse vluchteling niet onder het toepassingsgebied van artikel 1D Vluchtelingenverdrag valt wanneer hij lange tijd in een derde land heeft verbleven en niet aangetoond heeft dat hij daadwerkelijk en kort voor het indienen van het verzoek om internationale bescherming de bijstand van UNRWA heeft ingeroepen. Wanneer er in het derde land geen vrees voor vervolging wordt vastgesteld in de zin van artikel 1A Vluchtelingenverdrag wordt de bescherming geweigerd, zelfs in geval vaststaat dat terugkeer naar dat derde land onmogelijk is. Hierdoor belandt de Palestijnse vluchteling in een limbo situatie en wordt een *protection gap* gecreëerd. Een situatie die artikel 1D Vluchtelingenverdrag juist tracht te vermijden.

Deze redenering van het CGVS lijkt gevolgd te worden door de RvV. De rechtspraak met betrekking tot de beoordeling van de nood aan internationale bescherming onder artikel 1A Vluchtelingenverdrag is echter niet eenduidig. In bepaalde gevallen past de RvV het concept “land van gewoonlijk verblijf”⁹⁴ toe, in andere “eerste land van asiel”⁹⁵. In één geval stelde de RvV, voor een Palestijnse vluchteling geboren en getogen in Verenigde Arabische Emiraten geregistreerd bij UNRWA in Gaza, dat Gaza beschouwd diende te worden als tweede land van gewoonlijk verblijf waartegen de nood aan internationale bescherming getoetst diende te worden.⁹⁶

UNHCR nam in dergelijke dossiers reeds een duidelijk standpunt in dat verder zal worden besproken.

V.2. Toepassing artikel 1D en artikel 1E Vluchtelingenverdrag

Personeel toepassingsgebied artikel 1D Vluchtelingenverdrag

Het CGVS stelt in zijn redenering dat om onder het personeel toepassingsgebied van artikel 1D te vallen, de verzoeker effectief beroep gedaan moet hebben op de bijstand van UNRWA kort voor het verzoek om internationale bescherming. Deze interpretatie ligt volgens het CGVS in lijn met het Bolbol-arrest⁹⁷ van het Hof van Justitie waarin het Hof stelt dat een Palestijnse vluchteling om onder het toepassingsgebied van artikel 1D te vallen, dient aan te tonen dat hij gerechtigd is op bijstand van UNRWA en deze daadwerkelijk heeft ingeroepen.

⁹² L. Takkenberg, “The status of Palestinian Refugees in International Law”, Clarendon Press Oxford, 1998, p. 162.

⁹³ Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-November 2017)*, 24 november 2017, <http://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

⁹⁴ RvV 1 maart 2018, nr. 200597.

⁹⁵ RvV 18 december 2017, nr. 196776.

⁹⁶ RvV 16 juni 2017, nr. 188541.

⁹⁷ HvJ, 17 juni 2010, C-31/09, Bolbol.

Deze redenering gaat in tegen de *ratio legis* en het doel van artikel 1D Vluchtelingenverdrag dat blijkt uit voorbereidende werken van het Vluchtelingenverdrag en het standpunt van UNHCR dat uitgewerkt werd in samenwerking met UNRWA.⁹⁸

Uit de voorbereidende werken blijkt duidelijk dat er binnen de internationale gemeenschap geen twijfel bestond over het feit dat Palestijnse vluchtelingen onder het toepassingsgebied van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag vallen. Er was met andere woorden een algemene erkenning dat zij als groep voldeden aan de vereiste van vervolging vervat in het Vluchtelingenverdrag. Artikel 1D kent aan Palestijnse vluchtelingen een afzonderlijk specifiek statuut toe ten einde hun continue bescherming en recht op terugkeer te verzekeren.

In die zin kan de uitsluiting onder 1D niet gelijkgesteld worden met een uitsluiting onder 1F waarvan de *ratio legis* is dat omwille van de gruwelijke daden begaan door personen die *in se* aan de criteria van vluchteling voldoen, zij bescherming onwaardig zijn. Gezien artikel 1D ingevoerd is vanuit beschermingsoogpunt kan er geen enge interpretatie van het eerste lid van dit artikel voorgestaan worden, zoals dit voor artikel 1F wel het geval is.

“12. “Exclusion” from protection under the 1951 Convention pursuant to Article 1D(1) does not mean that persons within the scope of this provision are not to be considered refugees. Quite the contrary, the express intention of the drafters was to provide a separate regime for an entire class of persons already receiving specific benefits from UN organs or agencies. Thus, 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.” To interpret Article 1D(1) as an exclusion clause in that sense would be incorrect, as it would ignore the character of Article 1D as a “contingent inclusion clause.” It would also be inconsistent with the object and purpose of the 1951 Convention and, in particular, with the aim of Article 1D itself, which is to ensure continuity of protection for a class of persons who are already recognised as refugees by the international community.

13 (...) By capturing both those actually receiving, as well as those eligible to receive the protection or assistance of UNRWA within Article 1D(1), the continuing refugee character of Palestinian refugees is acknowledged, as is their entitlement to protection.

14. In UNHCR’s view, it would be incompatible with the object and purpose of Article 1D to remove from its scope those Palestinian refugees who have not accessed UNRWA protection or assistance, despite being eligible, but are nonetheless in need of 1951 Convention protection under the second paragraph in Article 1D. 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.

15. Moreover, similarly situated persons who were displaced as a result of the same conflict would be subject to different treatment depending on whether they availed themselves of assistance or not and depending on where they fled. Some would be examined under Article 1D while others would be examined under Article 1A(2). An interpretation which differentiates these similarly situated persons is “clearly unreasonable and in conflict with the intentions of the drafters.”⁹⁹

Volgens UNHCR strookt de redenering van het Hof van Justitie in het arrest Bolbol niet met het doel van artikel 1D. UNHCR beveelt daarom in toepassing van artikel 3

⁹⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

⁹⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 6-7, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

Kwalificatierichtlijn¹⁰⁰ aan dat de lidstaten de gunstiger interpretatie van UNHCR volgen.¹⁰¹ Bijgevolg is artikel 1D Vluchtelingenverdrag van toepassing op alle Palestijnse vluchtelingen die onder het mandaat van UNRWA vallen. Ongeacht wanneer en of ze geregistreerd zijn¹⁰², of ze de bijstand van UNRWA hebben ingeroepen of niet. In principe kunnen ze immers een beroep doen op UNRWA. Onder het mandaat van UNRWA vallen de Palestijnse vluchtelingen van 1948¹⁰³ en hun descendenten evenals de Palestijnen die ontheemd werden als gevolg van het conflict van 1967 (die niet in aanmerking komen voor registratie)¹⁰⁴.

Hieruit volgt dat ook al heeft een Palestijnse vluchteling nooit in UNRWA-mandaatgebied geleefd, hij onder het personeel toepassingsgebied van artikel 1D Vluchtelingenverdrag valt omdat hij een Palestijnse vluchteling onder UNRWA-mandaat is en in aanmerking komt voor bijstand van UNRWA. In een tweede beweging wordt dan onderzocht of de Palestijnse vluchteling onder de insluitingsclausule van artikel 1D lid 2 Vluchtelingenverdrag valt.

Toepassing artikel 1E Vluchtelingenverdrag na insluiting

In geval een Palestijnse vluchteling onder de insluitingsclausule van artikel 1D lid 2 Vluchtelingenverdrag valt, kan hij *ipso facto* aanspraak maken op de rechten gewaarborgd door het Vluchtelingenverdrag tenzij hij uitgesloten wordt onder artikel 1C, 1E of 1F van het Vluchtelingenverdrag.¹⁰⁵

Voor Palestijnse vluchtelingen met verblijf in een derde land is artikel 1E de relevante uitsluitingsclausule die onderzocht dient te worden.¹⁰⁶ Artikel 1E Vluchtelingenverdrag bepaalt dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing “*op een persoon die door de bevoegde autoriteiten van het land waar hij zich heeft gevestigd, beschouwd wordt de rechten en verplichtingen te hebben, aan het bezit van de nationaliteit van dat land verbonden*”. Voor de concrete toepassing van dit artikel wordt verwezen naar *UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* van maart 2009¹⁰⁷. Het doel van artikel 1E is “*to exclude from refugee status those persons who do not require refugee protection, because they already enjoy a status which, possibly with limited exceptions, corresponds to that of nationals.*”¹⁰⁸

Over de concrete toepassing van artikel 1E Vluchtelingenverdrag bepaalt UNHCR in een gelijkaardig dossier van een Palestijnse vluchteling in Zweden:

“22. Exclusion from refugee status under Article 1E is only permissible in cases where the person concerned is currently recognized by the country concerned as having the rights and obligations which are normally afforded to its nationals. It is thus not sufficient that the persons concerned used to have such rights in the past.”

¹⁰⁰ Artikel 3 Kwalificatierichtlijn bepaalt: “*De lidstaten kunnen ter bepaling van wie als vluchteling of als voor subsidiaire bescherming in aanmerking komend persoon wordt erkend en ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming, gunstiger normen vaststellen of handhaven indien die met deze richtlijn verenigbaar zijn.*”

¹⁰¹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, p. 7, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

¹⁰² Registratie bij UNRWA is van declaratieve aard. Niet-geregistreerde ‘vluchtelingen van Palestina’ kunnen zich alsnog laten registreren bij UNRWA indien zij voldoen aan haar werkdefinitie. L. TAKKENBERG, “The status of Palestinian refugees in international law”, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 110.

¹⁰³ De definitie van een ‘vluchteling van Palestina’ werd ontwikkeld door UNRWA zelf en omvat “[...] 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” UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, 1 January 2009, p. 3.

¹⁰⁴ UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, 1 January 2009, p. 7.

¹⁰⁵ HvJ 19 december 2012, nr. C-364/11, El Kott, §76, 77 en 82(2).

¹⁰⁶ UNHCR, *Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden*, april 2017.

¹⁰⁷ UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, maart 2009, <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>

¹⁰⁸ UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, maart 2009, §2, <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>

23. Further, the wording of Article 1E limits its application to persons who have “taken up residence” in another country. This means that the person concerned must currently benefit from a residency status that is secure, and have the right in practice to return to, re-enter and remain in the country concerned; thus it is not sufficient that the person concerned could take up residence in the country concerned but has not done so. In this regard, it is to be noted that the explanatory memorandum of the European Commission’s (EC) proposal for the Qualification Directive notes in respect of what subsequently became Article 12 of the Directive that “[m]ere transit or purely temporary presence in such a state is not a basis for exclusion”.

24. UNHCR’s Note on Article 1E further states that “[p]ersons to whom the application of Article 1E is considered must like nationals be protected against deportation and expulsion.” Likewise, the EC Explanatory Memorandum on the Qualification Directive similarly states that “[a]n applicant shall be excluded only if there is guaranteed full protection against deportation or expulsion”

25. UNHCR’s Note on the interpretation of Article 1E concludes that for Article 1E to apply, it would be necessary *inter alia* to examine in the individual case:

- a) Whether the person has been granted secure residence in the country concerned including the right to return to and re-enter that country;
- b) Whether, with the exception of minor divergences, the person basically has the same civil, political, economic, social and cultural rights as well as obligations as nationals;
- c) Whether in particular the person is fully protected against deportation and expulsion;
- d) The current and future availability and effectiveness of this status in practice;¹⁰⁹

Hieruit volgt dat artikel 1E Vluchtelingenverdrag enkel toepassing vindt na een strikte test waarbij nagegaan wordt of het betrokken land actueel (dus niet enkel in het verleden) aan de persoon de rechten en verplichtingen toekent die het ook toekent aan zijn burgers.¹¹⁰

Toegepast op Palestijnse vluchtelingen met verblijf in een van de Golfstaten kan algemeen gesteld worden (op basis van relevante COI¹¹¹) dat, wanneer zij niet langer werk en dus geen verblijfsrecht meer hebben, zij niet uitgesloten kunnen worden onder artikel 1E Vluchtelingenverdrag. Zij hebben immers geen stabiel verblijfsstatuut in deze landen en hebben in principe geen recht op terugkeer wanneer zij niet langer aan de verblijfsvoorwaarden voldoen. Zij zijn bovendien niet beschermd tegen refoulement.

Door voorgaande toepassing van het Vluchtelingenverdrag wordt de *ratio legis* van artikel 1D gerespecteerd en wordt een *protection gap* gecreëerd door een onjuiste toepassing van het vluchtelingenverdrag vermeden.

V.3. Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie

¹⁰⁹ UNHCR, Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden, april 2017, niet gepubliceerd.

¹¹⁰ UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, maart 2009, §7, <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld L. Takkenberg, “The status of Palestinian Refugees in International Law”, Clarendon Press Oxford, 1998, p. 162.

In het kader van het voorgaande beveelt NANSEN aan een aantal prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te formuleren in verband met de toepassing van artikel 12 (1) Kwalificatierichtlijn. Het CGVS lijkt immers, door te eisen dat de verzoeker aantoont de bijstand van UNRWA kort voor het verzoek om internationale bescherming te hebben ingeroepen, een nieuwe voorwaarde toe te voegen die niet voorzien is in het Bolbol-arrest. Daarnaast heerst nog steeds onduidelijkheid over het “daadwerkelijk” de bijstand te hebben ingeroepen.

Volgende prejudiciële vragen kunnen geformuleerd worden:

Voor de toepassing van artikel 12(1)(a) van de herschikte Kwalificatierichtlijn (2004/83/EC):

1. Moet onderzocht worden of de verzoeker recent de bijstand of bescherming van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR heeft ingeroepen?
2. Zou het volstaan dat de bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR daadwerkelijk ingeroepen werd door de verzoeker op een bepaald moment?
3. In het geval de verzoeker een minderjarige was op het moment van vertrek van een gebied waar de bijstand of bescherming van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR kon worden ingeroepen, zou het dan volstaan dat de ouders van de verzoeker daadwerkelijk de bijstand of bescherming van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR hebben ingeroepen?
4. In de situatie dat een verzoeker verbleven heeft buiten een gebied waar de bijstand of bescherming van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties kon worden ingeroepen, moeten objectieve factoren in overweging genomen worden bij het beoordelen of deze verzoeker daadwerkelijk die bescherming of bijstand kan inroepen?

Voor de toepassing van artikel 12(1)(b) van de herschikte Kwalificatierichtlijn (2004/83/EC):

1. Moet een verzoeker die binnen het toepassingsgebied van artikel 1D van het VN-Vluchtelingenverdrag valt beschouwd worden als een vluchteling wanneer aangetoond is dat de voorwaarden van dit artikel die betrekking hebben op de rechten van verblijf onbestaand zijn?

VI. Conclusie

In principe dient voor de toepassing van artikel 1D Vluchtelingenverdrag geen vrees voor vervolging aangetoond te worden en is de bewijslast lager dan onder artikel 1A Vluchtelingenverdrag gezien Palestijnse vluchtelingen reeds erkend werden door de internationale gemeenschap als vluchteling.

In eerste instantie is het feit dat terugkeer naar UNRWA-mandaatgebied, Gaza, momenteel niet mogelijk is omwille van praktische- en veiligheidsredenen voldoende grond voor een *ipso facto* erkenning in toepassing van artikel 1D lid 2 Vluchtelingenverdrag.

De *ratio legis* van artikel 1D indachtig, is de hierboven beschreven humanitaire- en veiligheidssituatie daarnaast van die aard dat aangetoond is volgens de MSS-benadering van het EHRM, dat bij terugkeer naar Gaza een Palestijnse vluchteling een reëel risico loopt slachtoffer te worden van een onmenselijke, op zijn minst vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.

Bovendien kan geconcludeerd worden dat de burgerbevolking van Gaza slachtoffer is van vervolging in de zin van artikel 1A Vluchtelingenverdrag. Volgens NANSEN, en in lijn met wat

aangetoond wordt in deze Note, is er sprake van groepsvervolging gezien zij het slachtoffer zijn van een voortdurende schending van het internationaal humanitair recht en fundamentele mensenrechten. De reden van deze vervolging is politiek, ze is het gevolg van Israëliësch beleid dat tot doel heeft de burgerbevolking van Gaza collectief te straffen.¹¹²

Er is geen burger van Gaza die gevrijwaard wordt van de gevolgen van de blokkade of de veiligheidssituatie.

*“With extensive damage to the civilian infrastructure, Gaza’s society has been reduced to almost complete aid dependence. Economically, it has been radically leveled, with the virtual destruction of its middle class and the emergence of an unprecedentedly broad new class of “poor”.”*¹¹³

*“Socioeconomic divisions have dissappeared to a degree not seen before: almost everyone has been impoverished, reduced to basic survival.”*¹¹⁴

Het feit dat alle burgers van Gaza zich in een gelijkaardige situatie bevinden, doet geen afbreuk aan de nood aan bescherming. UNHCR stelt in dit verband het volgende.

*“In UNHCR’s view, the refugee definition does not require a differential risk or impact. It also does not require that a refugee claimant show that he or she would be singled out or individually targeted. In noting that the size of the affected group is irrelevant, UNHCR has stated that: ‘Whole communities may risk or suffer persecution for Convention reasons. The fact that all members of the community are equally affected does not in any way undermine the legitimacy of any particular individual claim.’”*¹¹⁵

Bovendien dient rekening gehouden te worden met artikel 48/7 Vreemdelingenwet, dat een omkering van de bewijslast inhoudt in het geval een persoon reeds slachtoffer werd van vervolging of ernstige schade. De Gazanen zijn reeds slachtoffer van de terreur veroorzaakt door militaire acties van Israël en de humanitaire situatie die maakt dat zij geen menswaardig bestaan kunnen leiden. Het is aan de asiëinstanties om aan te tonen dat zij bij terugkeer niet opnieuw slachtoffer worden.

Op basis van het voorgaande stelt NANSEN dat het geen twijfel leidt dat Palestijnen van Gaza in toepassing van artikel 1D lid 2 Vluchtelingenverdrag *ipso facto* als vluchteling erkend dienen te worden.

Ten slotte stelt NANSEN vast dat de essentie van artikel 1D Vluchtelingenverdrag wordt miskend door Palestijnse vluchtelingen die verbleven in een derde land uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 1D Vluchtelingenverdrag omdat zij kort voor het verzoek om internationale bescherming de bijstand van UNRWA niet hebben ingeroepen. NANSEN beveelt aan het standpunt van UNHCR hierin te volgen. Dit houdt in eerste instantie in dat artikel 1D wordt toegepast op Palestijnse vluchtelingen die onder UNRWA-mandaat vallen, ongeacht of zij al dan niet de bijstand van UNRWA effectief hebben ingeroepen. Om dan vervolgens te onderzoeken of zij *ipso facto* erkend moeten worden onder artikel 1D lid 2. In voorkomend geval is artikel 1E Vluchtelingenverdrag de relevante bepaling om te beslissen of aan de voorwaarden voor uitsluiting in toepassing van het Vluchtelingenverdrag is voldaan.

¹¹³ S. ROY, “The Gaza Strip, The Political Economy of De-development”, Institute for Palestine Studies, 2016, p. 396.

¹¹⁴ S. ROY, “The Gaza Strip, The Political Economy of De-development”, Institute for Palestine Studies, 2016, p. 404.

¹¹⁵ UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, V. Holzer, *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, september 2012, p.16-17, <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/504748069/28-1951-refugee-convention-protection-people-fleeing-armed-conflict-other.html>