Реферат: Международно-правовой статус арабского населения Палестины

Вопрос правового положения арабского населения Палестины (в дальнейшем - палестинцев) возник после ликвидации британского мандата и приобрел особое значение в ходе изучения палестинской проблемы в рамках ООН, когда длительное время ее содержание рассматривалось исключительно в контексте положения палестинских беженцев.

Классификация палестинцев как беженцев до настоящего времени остается наиболее распространенной в международной практике, однако необходимо отметить, что это не единственный статус, который может быть распространен на палестинцев.

Определение правового положения палестинцев, необходимое для решения гуманитарной проблемы нескольких миллионов человек, вызывает ряд трудностей. Обусловлено это тем фактом, что, в зависимости от политических интересов, палестинцам могут быть предоставлены различные правовые статусы.

До ликвидации британского мандата на Палестину в 1948 г. существовало номинальное палестинское гражданство, приобретаемое рождением. Население Палестины, не имея британского подданства, пользовалось минимальной защитой со стороны властей государства мандатория. Упразднение мандата прекратило действие палестинского гражданства.

Согласно резолюции ГА ООН № 181 предполагалось создание арабского и еврейского государств. Создано было только одно из них - Израиль. Ни одно из государств региона не признало за палестинцами коллективного права на его гражданство/подданство. Палестинцы фактически стали апатридами, но вплоть до настоящего времени они не соответствуют определению апатрида, данному Конвенцией об апатридах.

Следует иметь в виду, что в ходе и результате арабо-израильского конфликта 1947-1949 гг. до 800 тыс. палестинских арабов оказались вне районов своего постоянного места жительства в Палестине. Между тем, арабские государства (за исключением Иордании) отказались от практики предоставления своего гражданства тем палестинцам, которые нашли убежище на их территории и не имели никакого правового статуса.

Арабская сторона настаивала на том, что проблема палестинцев связана с правом самоопределения палестинского народа и его правом на территорию всей Палестины, что делало необходимым предоставление особого, отличного от статуса беженца, юридического статуса. Палестинцы по требованию арабских государств были выведены из-под юрисдикции Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), поскольку деятельность УВКБ носила преимущественно гуманитарный характер, а палестинская проблема рассматривалась арабской стороной исключительно как политическая. По этой причине, а также в силу того, что палестинцы пользовались защитой и помощью других организаций, помимо УВКБ ООН, в частности БАПОР, им было отказано в статусе беженцев на основе Конвенции о статусе беженца (1951). Они могут получить его только в случае ликвидации БАПОР до окончательного решения проблемы палестинцев. При этом, исходя из п.143 "Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев УВКБ ООН" лицо, зарегистрированное БАПОР, вне пределов деятельности Агентства может рассматриваться в качестве беженца, если оно продолжает при этом отвечать критериям Конвенции 1951 г.

Автоматическое приобретение статуса беженца, согласно Конвенции, путем выезда из территорий под юрисдикцией БАПОР вызывает сомнения, поскольку данное перемещение носит добровольный, а не вынужденный характер.

На основании того факта, что палестинцы - фактически апатриды, а не беженцы, западные государства отказывают им в предоставлении убежища на своей территории. При этом детям палестинцев, родившимся на территории третьих стран, отказано в натурализации по той причине, что палестинцы не - апатриды, а лица неопределенного гражданства.

Потеряв возможность пользоваться защитой государства - мандатария, палестинцы не приобрели ни статуса апатрида, ни статуса граждан/подданных государств убежища, ни полноценного статуса беженца.

В свою очередь, израильские суды, игнорируя право оптации (предоставления гражданства на основе проживания при правопреемстве государств), неоднократно выносили решение о прекращении палестинского гражданства с момента ликвидации мандата и образования государства Израиль5. Израильский закон о гражданстве (1952 г.) фиксировал то положение, что ликвидация мандата повлекла за собой прекращение палестинского гражданства, а бывшие граждане Палестины не стали гражданами Израиля.

Согласно этому закону, бывшие арабские граждане Палестины могли приобрести израильское гражданство при том условии, что они были зарегистрированы в реестре жителей Израиля (по состоянию на 1 марта 1952), были жителями Израиля на момент вступления закона в силу (14 июля 1952) и находились в Израиле со дня создания государства до момента вступления закона в силу или въехали в государство на законных основаниях.

Лица, перемещенные в результате первой арабо-израильской войны, фактически лишались возможности приобрести израильское гражданство (за исключением примерно 50 тыс. палестинцев, перемещенных на территориях, вошедших в состав Израиля), поскольку не находились в Израиле.

Данное положение осложнял Закон о предупреждении проникновения (1954 г.), согласно которому депортации подвергалось любое лицо, сознательно и незаконно въехавшее в Израиль с момента решения ООН о разделе Палестины (29 ноября 1947 г.), которое до этого было гражданином, жителем или посетителем в арабских странах, враждебных Израилю, либо бывшим гражданином или жителем Палестины, покинувшим место своего обычного жительства в районах, вошедших в состав Израиля.

палестинский беженец статус правовой

В настоящее время палестинцы в тех или иных сочетаниях могут претендовать на несколько следующих статусов или обладать одним из них:

статус палестинского беженца согласно критериям БАПОР ООН;

статус беженца согласно УВКБ ООН;

статус апатрида;

статус перемещенного лица;

статус внутренне перемещенного лица;

статус экономического переселенца;

статус гражданина/подданного.

Первоначально регистрация палестинцев БАПОР носила практический характер, поскольку давала представление о количестве лиц, находящихся под юрисдикцией Агентства. Однако позже этот процесс приобрел и юридическую составляющую, поскольку в международную практику вошел обычай называть лиц, зарегистрированных БАПОР, "палестинскими беженцами". Это положение, в частности нашло отражение в инструкциях БАПОР, которые классифицируют "палестинского беженца" как "любое лицо, обычным местом жительства которого была Палестина в период с 1 июня 1946 г. по 15 мая 1948 г., потерявшее свой кров и источники пропитания в результате конфликта 1948 г.". Определение беженца, данное резолюцией ГА ООН № 194, основано на том же принципе.

Конвенция о статусе беженца и протокол к ней предполагают качественно другое определение беженца, которое распространяется на лицо, которое, "в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного прежнего местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений".

Инструкция же БАПОР предоставляет статус беженца на более узкой основе, поскольку подразумевает четкое временное ограничение и только одну причину массового исхода - конфликт.

Согласно нормам международного права, члены семьи беженца имеют тот же статус, что и родители. В случае, если статусом беженца обладает только один родитель, а второй является лицом без гражданства, БАПОР предоставляет детям таких лиц статус беженца.

На настоящее время БАПОР зарегистрировало более 3,7 млн. палестинцев. В международной практике этих людей принято называть, как указывалось, "палестинскими беженцами", однако в строгом смысле эти лица не имеют статуса беженца, поскольку не удовлетворяют требованиям Конвенции о беженцах и не находятся под юрисдикцией УВКБ ООН. На этом основании, как отмечалось, некоторые западные государства на практике отказывают палестинцам в праве убежища.

Примерно 104 тыс. палестинцев зарегистрированы в качестве беженцев УВКБ ООН. Будущее данной категории лиц, находящихся вне пределов деятельности БАПОР, не вызывает никаких разногласий, поскольку к ним применим один из стандартных механизмов решения проблемы беженцев.

Тем не менее, существует некоторое количество палестинцев, не зарегистрированных БАПОР, поскольку они однозначно не являются перемещенными в результате конфликта 1948 г., и не обладающими гражданством/подданством какого-либо государства. К этой категории лиц относятся арабы, постоянным местом жительства которых являются Западный берег р. Иордан и сектор Газа. По приблизительным оценкам, их количество колеблется от 1,7 до 2,1 млн. человек.

Палестинцы без гражданства на Западном берегу и в секторе Газа до недавнего времени являлись лицами, размещенными на оккупированных территориях и пользовались защитой, предусмотренной IV-й Женевской конвенцией. При этом их правовой статус осложнялся тем, что до введения режима оккупации они не обладали гражданством какого-либо государства.

После подписания соглашений Осло и образования Палестинской национальной администрации (ПНА), под формальную юрисдикцию которой переходили Западный берег и сектор Газа, правовой статус лиц, проживающих на данных территориях, претерпел серьезные изменения. Провозглашение палестинского самоуправления и учреждение соответствующих институтов создавало условия для обеспечения защиты палестинцев со стороны вновь образованных органов. Однако режим фактической ре-оккупации территорий, начиная с 2000 г., и ограничение юрисдикции ПНА позволяют констатировать, что указанная категория лиц продолжает оставаться апатридами.

Война 1967 г. привела к перемещению большого числа людей (по различным данным, - от 350 до 800 тыс. чел.). При этом перемещению подверглись, в основном, лица, зарегистрированные БАПОР, т.е. палестинские беженцы.

Окончание военных действий и введение режима оккупации захваченных территорий привели к тому, что лица, постоянно проживающие в данных районах, не смогли вернуться к своим очагам (по израильским оценкам, - до 110 тыс. чел.). Фактически эти лица составили вторую волну палестинских беженцев, однако в международной практике их принято называть перемещенными лицами.

К категории внутренне перемещенных лиц относятся примерно 30 тыс. палестинцев, перемещенных в результате конфликта 1947-1949 гг., но оставшихся на территории Израиля; палестинцы, чьи земли позднее были конфискованы властями с целью возведения израильских поселений, и палестинцы, перемещенные в ходе войны 1967 г., но оставшиеся на территориях, контролируемых Израилем. Точных данных об этой категории нет, однако, по приблизительным оценкам, их численность на настоящий момент достигает 150 тыс. человек.

Экономическими мигрантами, в основном, являются две категории палестинцев:

палестинцы в странах второго убежища, куда они мигрировали по экономическим соображениям из зон деятельности БАПОР, что лишило их статуса лиц, зарегистрированных Агентством;

палестинцы в Израиле, которые по экономическим мотивам перемещаются внутри самого государства.

Некоторое количество палестинцев после своего исхода из Палестины приобрели гражданство/подданство другого государства. Главным образом, речь идет о палестинцах, получивших иорданское подданство, - примерно 1 млн. чел. Эта категория лиц является подданными государства проживания и пользуется в полном объеме правами, ей предоставленными.

Проблема палестинцев или, как ее принято называть, "палестинских беженцев" требует ясного разграничения различных групп палестинцев с целью решения их проблемы. В международной практике существуют механизмы, позволяющие решить как проблему апатридов или беженцев, так и других, менее крупных групп палестинцев. Однако каждый из этих вариантов предполагает сочетание с проблемой в гуманитарном контексте, что не соответствует интересам арабской стороны. Ведь осложнения, связанные со статусом палестинцев, вызваны политическими мотивами, поскольку определение статуса различных групп палестинцев предполагает дробление проблемы "палестинского народа".

В настоящее время решение проблемы основано на необходимости создания палестинского государственного образования, способного, прежде всего, предоставить свое гражданство апатридам и обеспечить хоть и номинальное право на возвращение для палестинских беженцев. Необходимым элементом этого процесса является принятие ООН новых резолюций, которые, учитывая неоднородность международного статуса палестинцев, предоставили бы правовую основу для решения их проблемы.

# Список источников и литературы

1. Конвенции о статусе беженца (1951).
2. Временные ограничения, предусмотренные в Конвенции о статусе беженца, были сняты Протоколом, касающимся статуса беженцев, принятым резолюцией ГА ООН № 2198 (1966) и вступившим в силу в 1967 г. (ст.1, п.2).
3. Palestinian Refugees // PASSIA special bulletin, - Jerusalem, May, 2001.
4. Abu Sitta S. Palestine 1948 - Commemoration of Al-Nagba. - London, Palestine Return Center, 2000.
5. UNRWA Instructions Concerning Registration and Eligibility, 1 Jan., 1993, par.2.13.