

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	362
Land:	Libanon
Kilde:	Landinfo
Titel:	Rapport. /Temanotat. Baggrunnsnotat om de palestinske flyktningene i Midtøsten
Udgivet:	21.maj 2010
Optaget på baggrundsmaterialet:	23. juni 2010

Rapport/Temanotat

**Bakgrunnsnotat om de palestinske
flyktningene i Midtøsten**



Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Justis- og politidepartementet til enhver tid har behov for kunnskap om for å kunne løse sine oppgaver.

Landinfos rapporter og temanotater er basert på opplysninger fra både offentlige og ikke offentlige kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder. Kilder som av ulike grunner ikke ønsker å bli offentliggjort, er ikke nevnt ved navn.

Opplysningene som blir lagt fram i rapportene og temanotatene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos rapporter og temanotater er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som rapportene omhandler.

© Landinfo 2010

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Storgaten 33 A

Postboks 8108 Dep

N-0032 Oslo

Tel: 23 30 94 70

Fax: 23 30 90 00

E-post: mail@landinfo.no

www.landinfo.no

Rapport/Temanotat: **Bakgrunnsnotat om de palestinske flyktningene i Midtøsten**

SUMMARY

About half of the total non-Jewish population in Palestine became refugees as a result of the war in Palestine in 1948. Most refugees found shelter on the West Bank and in Gaza, as well as in the neighbouring countries Syria, Lebanon and Jordan. A few moved as far as Egypt and Iraq. The refugees were never given the chance to return back to their homes in Palestine. Later on, some travelled on to the Gulf states or other countries to find work, but most refugees and their descendants still live in their countries of first asylum. The refugees have to varying extents been integrated into the host countries.

SAMMENDRAG

Krigen i Palestina i 1948 førte til at om lag halvparten av den palestinske befolkningen ble flyktninger. De fleste flyktningene bosatte seg på Vestbredden og Gaza, samt i nabolandene Syria, Libanon og Jordan. Mindre grupper flyktet til Egypt og Irak. Flyktningene har aldri kunnet vende tilbake til sine hjem i Palestina. En del reiste senere til Golfstatene eller til andre land for å arbeide, men de fleste flyktningene og deres etterkommere bor fremdeles i de områdene de flyktet til i 1948. De har i varierende grad blitt integrert og tilkjent rettigheter i vertslandene.

INNHold

1. Innledning	5
2. Krigen i Palestina i 1948 og den palestinske flyktningkatastrofen.....	5
3. Senere flyktningproduserende konflikter	6
4. Migrasjon til Golfstatene.....	7
5. Estimerer over antallet palestinske flyktninger	7
6. UNRWA	8
7. Casablanca-protokollen av 1965.....	9
8. Ulike kategorier av palestinske flyktninger og deres status og oppholdsgrunnlag i vertslandene.....	10
9. Referanser.....	11

1. INNLEDNING

Dette temanotatet beskriver hvordan det palestinske flyktningproblemet oppsto, hvor de palestinske flyktningene bosatte seg, samt i hvilken grad de ble integrert i de ulike statene i Midtøsten. Notatet innledes med en beskrivelse av krigen i Palestina i 1948, og senere flyktningproduserende konflikter, som resulterte i at store grupper av palestinere endte opp som statsløse flyktninger i nabolandene. Derne beskriveres kort hvordan araberstatene og FN har håndtert det palestinske flyktningproblemet. Hensikten med notatet er å gi leserne en bedre forståelse av de ulike kategoriene av palestinske flyktninger i Midtøsten og hva slags tilknytning disse har til de ulike statene i Midtøsten. Notatet bør leses i sammenheng med Landinfos notater om de palestinske flyktningenes oppholdsgrunnlag, identitetsdokumenter og reisedokumenter i henholdsvis Vestbredden og Gaza, Jordan, Egypt, Libanon og Syria..

2. KRIGEN I PALESTINA I 1948 OG DEN PALESTINSKE FLYKTNINGKATASTROFEN

Midtøsten, inkludert Palestina, var inntil første verdenskrig en del av Det osmanske riket. I 1917-1918 ble området okkupert av britiske og arabiske tropper. Mellom 1920 og 1948 administrerte Storbritannia Palestina som et såkalt mandatområde. I denne perioden tiltok den jødiske immigrasjonen til Palestina fra Europa. Immigrasjonen var i stor grad motivert av Verdens sionistorganisasjons (World Zionist Organisation) ønske om å opprette en jødisk stat i Palestina. En annen betydelig drivkraft var antisemittisme i Europa, særlig etter at nazistene tok makten i Tyskland i 1933. Storbritannia forpliktet seg allerede i november 1917 til å opprette et jødisk hjemland i Palestina gjennom den såkalte Balfour-erklæringen, noe som førte til økt konflikt mellom den opprinnelige arabiske befolkningen i området, og jødiske immigranter. Konflikten førte til stadig flere voldelige sammenstøt og terroraksjoner. I februar 1947 erklærte Storbritannia at de ville trekke sine styrker ut av Palestina, og ansvaret for mandatområdet ble overført til FN. FN vedtok en delingsplan som delte Palestinamandatet inn i "arabiske" og "jødiske" sektorer, og med Jerusalem og omkringliggende områder under "internasjonal administrasjon". Forslaget ble godtatt av de jødernes politiske representasjon, The Jewish Agency, men ble forkastet av palestinerne og av omkringliggende arabiske stater. I mai 1948 ble det britiske Palestinamandatet formelt opphevet og Israel erklærte seg som egen stat. Da hadde det allerede brutt ut krigshandlinger mellom jødiske paramilitære grupper og arabiske paramilitære som ble støttet av styrker fra de omkringliggende araberstatene etter at britene trakk seg ut i mai 1948. I løpet av krigen flyktet mellom 600 000 og 750 000 palestinere¹ fra sine hjem i det som ble staten Israel til

¹ I denne rapporten blir begrepet "palestinere" benyttet om den overveiende arabisktalende, ikke-jødiske befolkningen som bodde det britiske Palestinamandatet, dvs. områdene som i dag utgjør Israel, Vestbredden og Gaza. Dette inkluderer de som fremdeles bor innenfor dette geografiske området, samt de som måtte flykte til de omkringliggende statene i 1948 eller senere, samt deres etterkommere. Palestinerne taler en dialekt av levantinsk

omkringliggende områder. Krigen opphørte med en våpenhvileavtale i 1949. Israelske styrker hadde da okkupert områdene de var tiltenkt i FNs delingsplan samt rundt halvparten av territoriet i ”den arabiske sektoren”. Jordan okkuperte områdene som kom til å utgjøre det man i dag omtaler som Vestbredden, inkludert østlige deler av Jerusalem, mens Egypt okkuperte det som kom til å bli Gazastripen (Takkenberg 1998, s. 8-17).

Palestinerne som flyktet hadde regnet med å kunne vende tilbake til sine hjem så snart krigshandlingene var over, men den nyopprettede israelske staten nektet dem å returnere. Arabiske hus og jordeiendommer ble i stedet beslaglagt og delt ut til nye jødiske immigranter, herunder overlevende fra Holocaust i Europa. De palestinske flyktningene ble derfor værende i de omkringliggende statene uten at man fant en endelig løsning på deres situasjon. De fleste slo seg ned på Gazastripen og Vestbredden, samt i Jordan, Syria og Libanon. Mindre grupper endte opp i Egypt, Irak og andre stater. Majoriteten av flyktningene og deres etterkommere er fremdeles bosatt i disse områdene. Om lag en tredjedel bor i FN-administrerte flyktningleire (se kapittel 6) (Takkenberg 1998, s. 8-17).

3. SENERE FLYKTNINGPRODUSERENDE KONFLIKTER

Under den såkalte Seksdagerskrigen i 1967 okkuperte Israel Vestbredden fra Jordan, Gazastripen og Sinaihalvøya fra Egypt og Golanhøydene fra Syria. Dette resulterte i en ny bølge av palestinske flyktninger og internt fordrevne, hvorav noen flyktet for andre gang. Om lag 115 000 personer ble fordrevet fra Golanhøydene. Blant dem var det 16 000 palestinske flyktninger fra krigen i 1948. Omkring 162 000 flyktninger fra Vestbredden og 15 000 flyktninger fra Gaza flyktet til Jordan sammen med om lag 240 000 palestinere fra Gaza og Vestbredden som flyktet for første gang (Takkenberg 1998, s. 17).

I 1970 brøt det ut en væpnet konflikt mellom palestinske militsgrupper tilhørende Palestinian Liberation Organization (PLO) og den jordanske hæren. Kampene førte til at PLO måtte oppgi sine militærbaser og kontrollen over de palestinske flyktningleirene i Jordan. Hele PLOs ledelse og en rekke væpnede militsmedlemmer ble utvist fra Jordan. De fleste slo seg ned i Libanon (Takkenberg 1998, s. 17).

Palestinske militsgrupper medvirket i den libanesiske borgerkrigen som varte fra 1975 til 1989.² Borgerkrigen medførte at en rekke palestinske flyktninger i Libanon ble internt fordrevet. Tre palestinske flyktningleire i landet ble ødelagt under

arabisk. Det overveiende flertallet er sunnimuslimer, men med en betydelig kristen minoritet. Blant de opprinnelige innbyggerne i Palestina fantes også jødiske, samaritanske og drusiske minoritetsgrupper.

Det eksisterer ingen enhetlig definisjon av begrepet ”palestinsk flyktning” i internasjonal flyktningrett, men UNRWA som har ansvaret for humanitær bistand til palestinske flyktninger, har utviklet sin egen definisjon som i praksis har blitt bifalt av FN (se kapittel 6).

² I 1982 ble PLOs lederskap og en rekke væpnede palestinske militssoldater tvunget til å forlate Libanon, hvorav mange etter hvert slo seg ned i Tunis hvor PLO etablerte sitt nye hovedkvarter.

borgerkrigen og har aldri blitt gjenoppbygget. De fleste internt fordrevne bodde opprinnelig i disse leirene (UNRWA u.å.a). Om lag 100 000 palestinske flyktninger forlot Libanon i løpet av borgerkrigen og slo seg ned i andre land, fortrinnsvis i Europa (Takkenberg 1998, s. 18).

4. MIGRASJON TIL GOLFSTATENE

På 1950- og 1960-tallet reiste en rekke palestinere fra Vestbredden og Gaza, til ulike Golfstater og andre land i Midtøsten for å arbeide. De fleste av dem beholdt muligheten til å kunne returnere til sitt ”førsteasylland”, dvs. det landet de hadde slått seg ned i etter flyktningkatastrofen i 1948. En del som hadde vært bosatt på Vestbredden og Gaza mistet imidlertid retten til å returnere. Palestinere i Golfstatene som mistet sitt arbeid eller nådde pensjonsalder kunne bli nektet fornyet oppholds- og arbeidstillatelse i landene de befant seg i. De palestinske arbeidsemigrantene ble ved enkelte anledninger også utvist på grunn av bestemte politiske hendelser. Den mest dramatiske episoden skjedde i 1991 da nærmere 400 000 palestinere ble utvist fra Kuwait etter at landet ble frigjort fra den irakiske invasjonen året i forveien (Lesch 1991; Takkenberg 1998, s. 18).

5. ESTIMATER OVER ANTALLET PALESTINSKE FLYKTNINGER

Det finnes ingen eksakte oversikter over hvor mange som ble flyktninger som følge av krigen i 1948 og senere konflikter. Det har blitt estimert at mellom 600 000 og 760 000 palestinere ble flyktninger i 1948 ut av en total palestinsk befolkning på om lag 1,5 millioner. På Gazastripen utgjør flyktningene fra 1948 og deres etterkommere i dag om lag to tredjedeler av den totale befolkningen på 1,4 millioner. På Vestbredden utgjør flyktningene med etterkommere noe under en tredjedel av befolkningen. I Libanon bor det i dag anslagsvis mellom 250 000 og 300 000 palestinske flyktninger, mens ca. 475 000 flyktninger er registrert bosatt i Syria. I Jordan utgjør de palestinske flyktningene ca. halvparten av den totale jordanske befolkningen på fire millioner. Flyktningene fra 1948 er jordanske statsborgere. Mindre grupper av palestinske flyktninger finnes i Egypt, Irak, Golfstatene og andre land i Midtøsten, Europa og Amerika. Om lag én million palestinere bor innenfor ”1948-grensene” til staten Israel. Disse er i dag israelske statsborgere (Takkenberg 1998, s. 19-21; UNRWA u.å.b).

6. UNRWA

I desember 1949 ble United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA) opprettet av FN for å bistå med humanitær hjelp og arbeidsprogrammer for de palestinske flyktningene. UNRWA var operasjonell fra og med mai 1950. Deres mandat har siden blitt fornyet en rekke ganger av FNs generalforsamling. Den foreløpig siste fornyelsen av mandatet varer frem til 30. juni 2011 (UNRWA u.å.c).

UNRWAs operasjonsområde er Gazastripen, Vestbredden, Jordan, Libanon og Syria. Gjennom avtaler med vertslandene i operasjonsområdet administrer UNRWA 58 flyktningleire som i dag huser om lag en tredjedel av de palestinske flyktningene. Leirene var i begynnelsen rene teltleire, men har siden utviklet seg til mer permanente boligområder med betonghus. UNRWA administrerer infrastrukturen og driver skoler, helsesentre og andre servicetilbud inne i leirene. UNRWA driver også helsetilbud og skoler utenfor leirene i områder hvor det bor mange palestinske flyktninger. UNRWA er ikke involvert i selve administrasjonen av leirene eller i ivaretagelsen av politioppgaver inne i leirene (UNRWA u.å.c).

UNRWA definerer en "palestinsk flyktning" på følgende måte:

Palestine refugees are persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict. (UNRWA u.å.d).

Selve definisjonen har blitt utviklet av UNRWA selv etter innspill fra FN og toneangivende stater. Definisjonen er i prinsippet bifalt av FN, selv om FNs generalforsamling aldri har godkjent den formelt. UNRWA yter bistand til alle som kommer inn under deres definisjon av "palestinsk flyktning", og som samtidig bor innenfor organisasjonens operasjonsområde og som har behov for bistand. FNs generalforsamling har imidlertid også godkjent at UNRWA kan yte bistand til trengende som ikke oppfyller vilkårene i definisjonene, herunder internt fordrevne palestinere fra konflikten i 1967 (Takkenberg 1998, s. 77-83; UNRWA 2009).

UNRWA har registrert alle flyktningene i et eget register. Også etterkommere³ etter flyktningene registreres. Som følge av dette har den UNRWA-registrerte flyktningebefolkningen vokst fra 914 000 i 1950 til om lag 4,7 millioner i 2009 grunnet naturlig befolkningsvekst (UNRWA u.å.d).

Det utstedes egne "rasjoneringskort" til flyktningene påført personalia, men uten bilde. Kortene fungerer som bevis på UNRWA-registrering og gir rettigheter til bistand fra UNRWA. Kortene fungerer ikke som identitetsdokument eller som grunnlag for oppholdstillatelse i vertslandene.⁴

³ UNRWA registrerer barn av mannlige UNRWA-flyktninger, men ikke barn av UNRWA-registrerte kvinner som er gift med uregistrerte menn. Man operer således med de samme arvelighetsprinsippene som de fleste stater i Midtøsten benytter med hensyn til registrering av statsborgerskap (Takkenberg 1998, s. 80-81).

⁴ Ifølge representanter for en internasjonal organisasjon som Landinfo var i kontakt med i forbindelse med tjenestereisen til Syria i mars 2010, utstedes det ikke rasjoneringskort til palestinere som faller utenfor UNRWAs flyktningbegrep, men som likevel mottar bistand fra organisasjonen, herunder internt fordrevne fra krigen i 1967. På forespørsel kan de imidlertid få utstedt en bekreftelse fra UNRWA på at de mottar bistand fra organisasjonen. Bekreftelsene er gyldige i ett år ad gangen. Det er uklart om denne praksisen kun følges i Syria eller om den også følges i de andre operasjonsområdene til UNRWA.

UNHCRs mandat overlapper i utgangspunktet ikke med UNRWAs, og de UNRWA-registrerte flyktningene regnes ikke som flyktninger i henhold til Flyktningkonvensjonen av 1951 (UNHCR 2009).⁵

7. CASABLANCA-PROTOKOLLEN AV 1965

I 1965 vedtok Den arabiske liga den såkalte Casablanca-protokollen som regulerte hvorledes medlemsstatene skulle behandle palestinske flyktninger (El-Abed 2009, s. 169, 223-224; Takkenberg 1998, s. 141-143). I protokollen forpliktet medlemsstatene seg til å gi palestinske flyktninger bosatt innenfor deres respektive landegrenser:

- retten til arbeid på lik linje med landets statsborgere,
- retten til å forlate og returnere til staten de var bosatt i,
- retten til innreise / besøk i andre medlemsstater,
- retten til å få utstedt reisedokument etter søknad,
- samme behandling som statsborgere av medlemsstatene med hensyn til visum og oppholdstillatelser.

Noen av medlemsstatene hadde reservasjoner mot enkelte av bestemmelsene i protokollen. Kun syv stater, inkludert Syria og Jordan, ratifiserte avtalen uten reservasjoner (Takkenberg 1998, s. 144).

Protokollen var lenge retningsgivende for hvorledes mange av araberstatene behandlet palestinske flyktninger som endte opp på deres territorium etter 1948. Over tid ble imidlertid mange av rettighetene som palestinerne hadde blitt tilkjent innskrenket, eller tatt bort, gjennom administrative beslutninger i de ulike statene. Eksempelvis ble retten til arbeid over tid innskrenket for palestinerne i flere av araberstatene. Protokollen ble formelt opphevet ved Den arabiske ligas resolusjon 5093 i 1991 (Shiblak 1996, s. 42).

Praksisen med å utstede reisedokumenter til palestinske flyktninger har imidlertid ikke opphørt. Ifølge Takkenberg (1998, s. 142) var hensikten med bestemmelsen som gjaldt reisedokumenter, bl.a. å fastslå at den staten hvor palestinerne først slo seg

⁵ I Flyktningkonvensjonens artikkel 1D heter det at:

This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from other organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance.

When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention.

UNHCR anser at UNRWA-registrerte palestinere som bor innenfor UNRWAs operasjonsområde (Vestbredden, Gaza, Jordan, Syria og Libanon) faller inn under konvensjonens artikkel 1D første ledd. De er følgelig ekskludert fra Flyktningkonvensjonen av 1951. UNRWA-flyktninger som forlater UNRWAs operasjonsområde kan imidlertid omfattes av Flyktningkonvensjonen i henhold til konvensjonens artikkel 1D, annet ledd (UNHCR 2009).

ned, dvs. deres "førsteasylland" etter 1948, hadde ansvaret for å utstede reisedokumenter, også etter at vedkommende eventuelt hadde reist videre til et tredjeland for å arbeide. Denne praksisen følges den dag i dag av flere araberstater.

8. ULIKE KATEGORIER AV PALESTINSKE FLYKTNINGER OG DERES STATUS OG OPPHOLDSGRUNNLAG I VERTSLANDENE

De historiske hendelsene som er beskrevet over, har resultert i at store grupper av palestinske flyktninger har blitt boende på Vestbredden og Gaza, samt i nabolandene, uten at man har funnet frem til permanente løsninger. Flyktingene har fått ulik status alt etter hvor de bosatte seg og når de ankom de ulike vertslandene, og de har i varierende grad blitt integrert og tilkjent rettigheter i landene hvor de har oppholdt seg. Både PLO og vertslandene har søkt å bevare deres status og identitet som flyktninger for å forhindre at Israel skal kunne fraskrive seg ansvaret for dem. Dette har i seg selv bidratt til at flyktingene ikke har blitt fullt ut integrert i vertslandene (Shiblak 1996, s. 39). På Vestbredden og Gaza er de fleste palestinerne i dag, både flyktninger og ikke-flyktninger, underlagt de palestinske selvstyremyndighetenes administrasjon. Samtlige har fremdeles status som statsløse. I Jordan ble flyktingene integrert og tilkjent fulle borgerrettigheter inkludert statsborgerskap. I Libanon, Syria, Irak og Egypt ble palestinerne registrert som flyktninger og gitt oppholdstillatelse, men ikke statsborgerskap. De ble i varierende grad integrert og tilkjent rettigheter. Deres status har for øvrig endret seg over tid i takt med ytre politiske omstendigheter. I Golfstatene og andre land i Midtøsten ankom palestinerne alt overveiende som arbeidsemigranter. Deres oppholdsstatus i disse landene har vært betinget av deres arbeidsforhold.

Ytterligere informasjon om de ulike kategoriene av palestinske flyktninger finnes i Landinfos temanotater om palestinerne i henholdsvis Vestbredden og Gaza, Jordan, Egypt, Syria og Libanon. Disse notatene gir en oversikt over palestinerne oppholdsgrunnlag i vertslandene, samt hva slags identitetsdokumenter og reisedokumenter som utstedes til palestinerne av De palestinske selvstyremyndighetene (Vestbredden og Gaza) og av de respektive vertslandene (Egypt, Jordan, Syria og Libanon).

9. REFERANSER

Skriftlige kilder

- El-Abed O. (2009). *Unprotected. Palestinians in Egypt since 1948*. Washington: Institute for Palestine studies.
- Lesch A. M. (1991). Palestinians in Kuwait. *Journal of Palestine studies*. Vol. 20. No. 4 (42-54).
- Shiblak A. (1996). Residency status and civil rights of Palestinian refugees in Arab countries. *Journal of Palestine studies*. Vol. 25, no. 3 (36-45). Tilgjengelig fra <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2538257.pdf> [lastet ned 21. mai 2010]
- Takkenberg L. (1998). *The status of Palestinian refugees in international law*. Oxford: Claderon press.
- UNHCR (2009, oktober). *Revised note on the applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestine refugees*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig via UNHCR Refworld <http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNHCR,,PSE,,4add77d42,0.html> [lastet ned 21. mai 2010]
- UNRWA (2009). *Consolidated eligibility and registration instructions*. [s.l.] UNRWA. Tilgjengelig fra <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf> [lastet ned 21. mai 2010]
- UNRWA (u.å.a). *Lebanon camp profiles*. UNRWA. Tilgjengelig fra <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=73> [lastet ned 21. mai 2010]
- UNRWA (u.å.b). *Where UNRWA works*. UNRWA. Tilgjengelig fra <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=41> [lastet ned 21. mai 2010]
- UNRWA (u.å.c). *About UNRWA. Overview*. UNRWA. Tilgjengelig fra <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=85> [lastet ned 21. mai 2010]
- UNRWA (u.å.d). *Palestine refugees*. UNRWA. Tilgjengelig fra: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=86> [lastet ned 27. mai 2010]

Muntlige kilder

- Representanter for en internasjonal organisasjon i Syria. Samtale i Damaskus i mars 2010.