



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jon Åström Gröndahl

Palestinska flyktingar

Examensarbete
20 poäng

Handledare

Professor Göran Melander

Ämnesområde

Folkrätt

Termin

Innehållsförteckning	sid
1. Inledning	4
2. Syfte och frågeställningar	5
3. Metod och underlag	6
4. Flyktingbegreppet - <i>Palestinska flyktingars relativa särställning</i>	6
4.1 1951 års flyktingkonvention	7
4.2 UNRWA	9
4.3 UNHCR	10
5. Flyktingarnas legala status – <i>statslösheten som exempel</i>	15
5.1 Ottomanska riket och brittiska mandatet	16
5.2 Israel	17
5.3 Jordanien	17
5.4 Västbanken	18
5.5 Gaza	19
5.6 Syrien	19
5.7 Libanon	20
6. Palestinier i Israel – <i>medborgare på lika villkor?</i>	21
6.1 1948 års självständighetsförklaring	21
6.2 Särbehandlande lagstiftning – <i>exempel</i>	22
6.3 Undantagslagar	23
6.4 Värnpliktstjänstgöring	24
6.5 Politiska fri- och rättigheter	24
7. Palestinska flyktingar inom UNRWA:s områden – <i>aktuell situation</i>	25
7.1 Inledning – <i>allmänt om situationen och skyddsansvaret</i>	25
7.2 Libanon	26
7.2.1 Ekonomi	27
7.2.2 Hälsa	28
7.2.3 Utbildning	28
7.2.4 Säkerhet	29
7.3 Syrien	30
7.3.1 Utbildning	31
7.3.2 Hälsa	32

7.4 Jordanien	32
7.4.1 Säkerhet	33
7.4.2 Ekonomi	34
7.5 Gaza	36
7.5.1 Hälsa	36
7.5.2 Ekonomi	37
7.5.3 Säkerhet	38
7.6 Västbanken	38
7.6.1 Ekonomi	39
7.6.2 Hälsa	39
7.6.3 Säkerhet	40
8. Palestinska flyktingar – övriga länder i regionen	41
8.1 Egypten	41
8.2 Saudiarabien, Kuwait och Oman	44
8.3 Irak	45
8.4 Algeriet, Tunisien och Marocko	46
9. Särskild regim för palestinska flyktingar – konsekvenser och möjligheter	46
10. Avslutning	49
11. Käll-och litteraturförteckning	53

Förkortningar

GAPAR	General Authority for Palestinian Arab Refugees
HD	Högsta domstolen
IRO	International Refugee Organization
PLO	Palestine Liberation Organization
RAO	Refugee Affairs Department
TIPH	Temporary International Presence in Hebron
UNCCP	United Nations Conciliation Commission for Palestine
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNKRA	United Nations Korean Reconstruction Agency
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

1. Inledning

De palestinska flyktingarnas situation i arabländerna varierar. I flera av länderna är flyktingarnas skyddsbehov ej tillvaratagna och deras rättigheter starkt begränsade. Flertalet tillåts vare sig arbeta eller resa fritt. Samtidigt har också de senaste årens palestinska uppror, den s.k. andra intifadan, påtagligt förändrat levnadsbetingelserna för de palestinska flyktingar som är bosatta på de av Israel ockuperade¹ områdena Västbanken och Gaza. Trots ett omfattande internationellt arbete att försöka finna lösningar på konflikten mellan israeler och palestinier har vi ännu inte sett någon hållbar lösning i sikte. Detta i sin tur har inneburit ytterligare påfrestningar och risker för de palestinska flyktingarna. Principdeklarationen från 1993 innebar att flyktingfrågan, i likhet med frågorna om Jerusalem, de israeliska bosättningarna och delar av säkerhetsarrangemangen, sköts på framtiden i och med att dessa frågor, enligt artikel 5 paragraf 3, angavs tillhöra de s.k. slutstatusförhandlingarna.

Antalet asylsökande palestinier i Sverige som väntar på beslut uppgick, enligt Migrationsverket, i september 2002 till 788 st². Vidare väntade 235 st på verkställighet av antingen utvisning eller avvisning. Under första halvåret 2002 beviljades 78 statslösa (varav ca 85% uppskattats vara palestinier) personer uppehållstillstånd. 58 av dessa beviljades tillstånd med hänvisning till humanitära skäl. I varje enskilt fall görs en individuell bedömning och uppehållstillstånd beviljas i de fall asylskäl eller humanitära skäl föreligger. Inga negativa beslut fattas för närvarande beträffande de som saknar andra skäl än den allmänt rådande situationen i områdena. Tidigare beslut om avvisningar och utvisningar verkställs inte på grund av den upptrappade konflikten. Utlänningsnämnden har i dagsläget 30-40 ännu ej beslutade ärenden med statslösa palestinier från Västbanken och Gaza.

¹ Ockupation, se vidare bl. a. Malanczuk, Peter: *Modern Introduction to International Law*, Great Britain 2000, sid. 153 f.f.

Andra länder inom den Europeiska unionen, men även Norge, har en motsvarande situation.

2. Syfte och frågeställningar

Det primära syftet med uppsatsen har varit att undersöka de palestinska flyktingarnas legala status i dagsläget. Studien tar framförallt sikte på de ca fyra miljoner UNRWA-registrerade flyktingar med hemvist i de länder och områden som faller under UNRWA och dess fältverksamhet. Detta gäller Västbanken, Gaza, Syrien, Libanon och Jordanien.

Samtidigt har det varit viktigt att även inkludera de grupper av palestinska flyktingar som, av olika anledningar, inte är registrerade av UNRWA. I denna kategori återfinns flyktingar i vissa av gulfstaterna, gazaflyktingar i Jordanien, vissa av de ID-kortslösa palestinierna på Västbanken och Gaza, samt vissa ”illegala flyktingar” i Libanon (bl. a. grupper deporterade från Israel).

Tabell 1. Flyktingar registrerade av UNRWA, 31 december 2001³

	Bosatta i läger	Utanför läger	TOTALT
Jordanien	291 244	1 370 983	1 662 227
Gaza	463 547	401 695	865 242
Västbanken	166 066	452 086	618 152
Syrien	110 597	285 651	396 248
Libanon	215 653	169 265	384 918
TOTALT	1 247 107	2 679 680	3 926 787

² Samtal 2002-09-03 med Magnus Rydén, ansvarig handläggare vid Migrationsverket.

³ <http://www.un.org/unrwa/pr/pdf/uif-dec01.pdf> (2002-10-15)

Förutom en jämförande undersökning av den faktiska flyktingsituationen inom respektive territorium, har syftet varit att parallellt undersöka situationen utifrån ett komparativt rättsligt perspektiv.

På vilket sätt tillgodoses flyktingarnas skyddsbehov utifrån relevanta internationella konventioner? Vidare ämnar förevarande arbete att undersöka den särskilda regim som upprättades för de palestinska flyktingarna i samband med flyktingkonventionens ikraftträdande. Vilka konsekvenser kom denna regim att innebära?

3. Metod och underlag

Frågan om skyddsansvaret för de palestinska flyktingarna rymmer ett flertal komplexa frågeställningar. Det är författarens förhoppning att de två huvudinriktningarna (rättslig analys och undersökning av de-facto situationen) utgör en naturlig och logisk avgränsning av ett ämne som, inte minst politiskt, rymmer komplicerade och ofta kontroversiella aspekter.

Metoden utgörs av jämförande analyser av en stor mängd skriftligt material. Bland materialet återfinns såväl officiell statistik som akademiska avhandlingar och artiklar. Ett flertal utlandsmyndigheter⁴ och enheter vid utrikesdepartementet i Stockholm har bidragit med värdefull information om flyktingarnas situation på respektive områden. Intervjuer och samtal har genomförts i Stockholm, Amman, Jerusalem och Ramallah med ett flertal personer och myndighetsföreträdare.

4. Flyktingbegreppet - *Palestinska flyktingars relativa särställning*

⁴ Bl. a. ambassaderna i Kairo, Amman och Damaskus samt generalkonsulatet i Jerusalem.

Inom internationell flyktingrätt går det med rätta att tala om en särställning för de palestinska flyktingarna. Ingen annan grupp av flyktingar har varit eller är föremål för en så specifik historisk och juridisk situation.

Mot bakgrund av att den s.k. palestinafrågan år efter år står i fokus, både på den utrikespolitiska scenen såväl som inom övrig debatt, är det förvånansvärt lite som har skrivits om just de palestinska flyktingarnas status. Ett av den internationella flyktingrättens standardverk, Grahl-Madsens *”The Status of Refugees in International Law”*, identifierar problematiken:

”[...] The reason why we exclude this important category of refugees from the scope of the present work is not that their position is not worthy of a study – on the contrary, their situation poses so many special and intricate problems that it would be difficult to keep our work within reasonable limits if we should include this category in our study”[...]⁵

Vid försök till bestämmande av de palestinska flyktingarnas status används främst tre olika instrument:

- 1951:års flyktingkonvention (främst artikel 1 d)
- UNHCR:s stadgar (paragraf 7)
- UNRWA:s stadgar med dess tillhörande definitioner

Det bör tilläggas att reglerna ovan ger upphov till en mängd tolkningsmöjligheter. I ett försök att kartlägga respektive texter och dess, ofta sinsemellan korresponderande, innebörder har undertecknad valt att gå igenom varje regel var för sig.

4.1 1951 års flyktingkonvention

⁵ Grahl-Madsen, Atle: *The Status of Refugees in International Law – vol. 1*, Nederländerna 1966, sid. 4.

1951 års flyktingkonvention definierade ett flyktingbegrepp som tog sikte på personer som genom ett resultat av händelser *före* den 1 januari 1951 befann sig i en situation av välgrundad fruktan för förföljelser p.g.a. ras, religion etc. samt var de facto förhindrade att återvända till sitt senaste uppehälle:

"[...] shall apply to any person who [...] As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."⁶

1967 års protokoll kom att innebära att begränsningen i tid (endast händelser före 1951) avskaffades. Samtidigt är det viktigt att påpeka att 1967 års protokoll är ett självständigt instrument. Stater kan således (och har så gjort) både skriva under, ratificera och tillträda protokollet, utan att för den skull ha tillträtt "ursprungskonventionen".

Konventionen innebar ett genombrott för en rad principer som inte tidigare hade beaktats. En av de viktigaste var användandet av ett individualiserat, snarare än ett kollektivt och kategoriserat, flyktingbegrepp. Den andra vattendelaren var att det manifesterades ett förbud mot att skicka tillbaka en flykting mot dennes vilja (non-refoulement; det s.k. refouleringsförbudet).

Vidare bör nämnas konventionens bestämmelser om parternas skyldigheter med avseende på flyktingars rättigheter inom en rad olika områden; t. ex. religionsfriheten (art. 4), rätten till utbildning (art. 22), rörelsefrihet (art. 26) och rätten till identitetshandlingar (art. 27).

Konventionens formulering har visat sig fungera tillfredsställande vid bestämmande av flyktingars status. Undantaget utgörs av de palestinska flyktingarna. Vid tiden

för flyktingkonventionens tillkomst ansågs frågan om de palestinska flyktingarna vara av en sådan särskild vikt att frågan borde behandlas separat⁷ (se t. ex. nedan om UNRWA). Detta synsätt låg också bakom konventionens artikel 1 d:

”This convention **shall not apply** (*egen fetstil*) to persons who are at present receiving from 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”⁸

4.2 UNRWA

UNRWA bildades i december 1949 och således fanns det vid tiden för UNHCR:s tillblivelse (se nedan) och flyktingkonventionens tillkomst, redan två olika FN-organ (UNRWA och UNCCP⁹) som behandlade olika aspekter av frågan om de palestinska flyktingarna. UNCCP:s uppgifter bestod i att dels skydda flyktingarna, men även se till möjligheterna för en helhetslösning av flyktingarnas situation. UNRWA:s mandat sträckte sig till att dels bistå med direkt humanitär assistans, men framförallt i tillskapandet och genomförandet av ett s.k. ”works program”. UNRWA:s olika program och hjälpverksamhet tog sikte på de som föll under organisationens ursprungliga definition av en palestinsk flykting:

- whose normal residence was Palestine during the period June 1, 1946 to May 15, 1948;
- who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 conflict;
- who took refuge in one of the countries of areas where UNRWA provides relief; and
- who are direct descendants through the male line of persons fulfilling 1-3 above.

⁶ Bring, Ove och Lysén, Göran: *Materialsamling i Folkrätt*, Göteborg 2000, sid 5.

⁷ Bedömningen görs bl. a. av Grahl-Madsen i a. a. sid 140.

⁸ Bring, Ove och Lysén, Göran: a. a. sid 6.

⁹ I december 1948 hade United Nations Conciliation Commission on Palestine (UNCCP) etablerats. Bildandet var en direkt följd av FN-medlaren Folke Bernadottes förslag:

”The right of Arab refugees to return to their homes in Arab-controlled territory at the earliest possible date should be affirmed by the United Nations, [...] In view of the special nature of the Palestine problem and the dangerous complexities of Arab-Jewish relationships, the United Nations should establish a Palestine conciliation commission [...].

1993 kom UNRWA att ändra definitionen till att utesluta kravet på de två sista punkterna (kraven på att skydd hade sökts hos UNRWA och släktskapsrelationen). Ändringen kom att medföra ett stort antal nya ”ansökningar” hos organisationen.

”[Palestine refugee] shall mean any person whose normal residence was Palestine during the period June 1, 1946 to May 15, 1948 who lost home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict.”¹⁰

UNRWA:s mandat var ända från början mycket tydligt. Organisationen skulle ges möjlighet att bistå flyktingarna med tak över huvudet, kläder och mat, samt utbildning inom ramen för UNRWA:s s.k. works program. Däremot ankom det inte på UNRWA att tillse mänskliga fri- och rättigheter såsom dessa t. ex. kom till uttryck i den senare, och mer garanti- och skyddsriktade, flyktingkonventionen samt UNHCR:s verksamhet.

4.3 UNHCR

UNHCR bildades i december 1950 och kom att fungera som flyktingkonventionens övervakningsmekanism. UNHCR:s stadgar angav organisationens skyddsfunktion (övervakande och vägledande funktioner med sikte på bl. a. internationella överenskommelser), men även assisterande uppgifter vid repatriering av flyktingar.

De palestinska flyktingarnas skyddsbehov kom att, som vi ser längre fram, ingå i en helt separat kontext. Detta återspeglas i t. ex. art. 7 c av UNHCR:s stadgar som stadgar att:

”[...] 7. the competence of the High Commissioner [...] shall not extend to a person [...] (C) Who continues to receive from **other organs or agencies** (*egen fetstil*) of the United Nations protection or assistance”¹¹

¹⁰ Takkenberg, Lex: *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998, sid 77.

Innebar UNHCR:s stadgar och flyktingkonventionens artikel 1 d att de palestinska flyktingarna kom att stå utanför konventionens tillämpningsområde och skyddsfunktion?

Det är lätt att sluta sig till att "other organs or agencies" i det här fallet var IRO (International Refugee Organization) och UNRWA (även UNKRA, FN-organet för de pågående stridigheterna i Korea kan här ha åsyftats). I de förberedande diskussionerna till både flyktingkonventionen och UNHCR:s stadgar diskuterades frågan om de palestinska flyktingarna intensivt. Författarna av flyktingkonventionen kände väl till att IRO:s verksamhet vid tiden var på väg att upphöra. UNRWA:s framtid å andra sidan var mer osäker. Detta kom att innebära att det med fog går att påstå att, utan att det sägs rent ut i konventionstexten, UNRWA var den organisation som åsyftades i hänvisningen till "other organs or agencies". Denna uppfattning delas av Grahl-Madsen:

"UNRWA, on the other hand, was expected to exist for an undetermined period of time; in fact it still exists. The provisions of Article 1 D therefore primarily affect the status of persons who are receiving assistance or protection from UNRWA"¹²

Det faktum att de palestinska flyktingarna *till synes* delvis undantogs från flyktingkonventionens tillämpningsområde och UNHCR:s stadgar har i olika sammanhang tolkats som att UNCHR inte skulle ha något skyddsansvar över huvudtaget för de palestinska flyktingarna inom UNRWA:s verksamhet, och endast ett minimalt ansvar för de utanför UNRWA, samt att flyktingarna inte alls skulle omfattas av 1951 års flyktingkonvention. Objektivt synes en sådan tolkning äga viss riktighet. Samtidigt är det problematiskt, då mycket tyder på att intentionen med den speciella konstruktionen för de palestinska flyktingarna hade ett annat syfte och mål.

¹¹ Goodwin-Gill, Guy S.: *The Refugee in International Law*, China 1998, sid. 387.

¹² Grahl-Madsen, a. a. sid 141.

UNHCR har också nyligen (oktober 2002) offentliggjort en s.k. ”*Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees*”¹³. Förhoppningen uppges vara att klargöra organisationens syn på statusen avseende de palestinska flyktingarna och att låta texten utgöra ett stöd för nationella beslutsfattare inom asylområdet. UNHCR identifierar två kategorier av palestinska flyktingar som direkt skulle kunna omfattas av flyktingkonventionens artikel 1 d:

”(i) Palestinians who are ”Palestine refugees” within the sense of UN General Assembly Resolution 194 [...] of 1948, who were displaced from that part of Palestine which became Israel, and who have been unable to return there

(ii) Palestinians who are ”displaced persons” within the sense of UN General Assembly Resolutions 2252 [...] of 1967 [...] and who have been unable to return to the Palestinian territories occupied by Israel since 1967”¹⁴

Efter att en flykting identifierats enligt ovanstående definition gäller det således att bestämma om huruvida personen även faller inom flyktingkonventionens tillämpningsområde (artikel 1d stycke 1 eller stycke 2).

Då de allra flesta palestinska flyktingar är registrerade av UNRWA innebär det att konventionen, i enlighet med stycke 1, ej blir tillämplig.

Flyktingkonventionens artikel 1 d, stycke 1 utesluter således, som vi har sett, stora palestinska grupper (d.v.s. de som uppbär stöd och ”skydd” av UNRWA), men samtidigt anges i konventionens andra stycke att flyktingarna, i händelse dess ”ordinarie” skydd (d.v.s. UNCCP och UNRWA – *reds anmärkning*) skulle upphöra, *ipso facto* skall omfattas av konventionens förmåner.

¹³ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): *Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees*, October 2002.

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): a. a. p. 3 (i) och (ii).

UNHCR nämner två tänkbara grupper av palestinska flyktingar som skulle kunna komma i fråga för behandling enligt artikel 1 d, stycke 2.

Den första kategorin utgörs av de som, av någon anledning, befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde (eller som aldrig befunnit sig där). Denna kategori omfattas, under förutsättning av att flyktingstatusen uppfylls (jämför UNHCR:s definition av palestinsk flykting ovan) automatiskt av flyktingkonventionen.

Samtidigt menar UNHCR att detta inte utesluter möjligheten att personer kan återföras till något av UNRWA:s områden (och således inte omfattas av konventionen –*reds. anmärkning*). Å andra sidan uppger UNHCR två olika tänkbara anledningar till varför en flykting inte skulle kunna återvända till UNRWA:s områden:

- (i) “He or she may be *unwilling* to return to that area because of threats to his or her physical safety or freedom, or other serious protection-related problems; or
- (ii) He or she may be *unable* to return to that area because, for instance, the authorities of the country concerned refuse his or her re-admission or the renewal of his or her travel documents”.¹⁵

Oavsett vilken tolkning som görs av flyktingkonventionen i förhållande till palestinerna är det viktigt att analysera dess innebörd också utifrån ett historiskt perspektiv. Mot bakgrund av dess förarbete och språkliga innebörd synes det stå klart att den särskilda konstruktionen, snarare än för att inskränka skyddet, torde ha uppställts för att i alla lägen tillförsäkra de palestinska flyktingarna ett godtagbart skydd. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg arbetet med och förhoppningarna knutna till de för tiden aktuella FN-resolutionerna (bl. a. Generalforsamlingens resolution 194 med frågan om återvändande och/eller kompensation). Det är rimligt att anta att världssamfundet med tanke på FN:s roll under mandatperioden och i och med utropandet av den israeliska staten 1948,

med dess efterföljande stridigheter kände ett särskilt ansvar för konsekvenserna av dess eget och andras handlande¹⁶.

Samtidigt är det också tydligt att den speciella ordningen, oavsett dess avsikt och senare tolkningar, måste ha setts som en tillfällig lösning i avvaktan på en hållbar lösning.

Denna tillfälliga lösning har permanentats. I september 2002 invigdes Förenta nationernas 57:e generalförsamling. I över 50 års tid har de palestinska flyktingarnas situation uppmärksammats i vid det här laget oräkneliga resolutioner. Allt sedan 1948 års universella deklaration över de mänskliga rättigheterna har de palestinska flyktingarnas rättigheter blivit föremål för infekterade diskussioner. Samtidigt lever hundratusentals flyktingar, framförallt i Libanon, i ett helt rättslöst tillstånd.

Utifrån ett kollektivt perspektiv har flyktingarna i många situationer använts som politiska slagträn. Vikten av att levandegöra idén om det tillfälliga flyktingskapet har i många fall överskuggat akuta nödvändiga behov som husreparationer och allmänt förbättrade livsförhållanden. Den politiska aspekten har vidare medfört att flera värdländer kunnat underlåta att hjälpa flyktingarna. PLO har vid olika tillfällen av politiska skäl motsatt sig assistans av UNHCR och förhållit sig passiva i frågan om medborgerliga och sociala rättigheter i respektive värdland.

UNCCP, sedan 1953 baserade i New York, för idag en tynande tillvaro och inriktar sig helt på sammanställande av statistik över historiska palestinska egendomar med sikte på en eventuell framtida kompensationslösning.

¹⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): a. a. p. 8 (i) och (ii).

¹⁶ Akram, Susan: *Palestinian Refugees and their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution*, Journal of Palestine Studies, artikel i vårnumret 2002, sid. 37.

I sammanhanget kan det vara värt att återge UNCCP:s ursprungliga instruktion i enlighet med generalförsamlingens resolution 194, paragraf 11:

”[...] to facilitate the repatriation, resettlement and economic and social rehabilitation of the refugees and the payment of compensation [...]”¹⁷

UNHCR har aldrig tillåtits spela en egentlig roll avseende flyktingarna och UNRWA, med över 22 000 anställda och oförändrat mandat, brottas med ekonomiska problem och ett minskande förtroende från framförallt israeliskt håll, men även från palestinierna.

5. Flyktingarnas legala status – statslösheten som exempel

Tabell 2. Relevanta konventioner (X: ratifikation, U: undertecknande)

Land	1951 års flykting konvention	1967 års protokoll	1954 års om statslöshet	1961 års om begränsning av statslöshet
Egypten	X	X		
Israel	X	X		U
Jordanien				
Libanon				
Syrien				

En av de största enskilda orsakerna till de palestinska flyktingarnas svåra situation är för många avsaknaden av ett medborgarskap. I alla stater är medborgarskapet intimt kopplat till en rad rättigheter och skyldigheter. Nationalitet definieras utifrån en strikt internrättslig kontext. Internationell rätt erkänner varje stats självbestämmande över vilka individer som är att betrakta som statens medborgare. Detta skall dock inte tolkas som en rätt för stater att frånta

medborgare dess medborgarskap (t. ex. för att utvisa dem med tillämpning av regler för icke-medborgare)¹⁸. Ett exempel på det senare utgörs av den israeliska högsta domstolens beslut av augusti 2002 att frånta en, för terrorbrott dömd, medborgare med det uttalade syftet att utvisa denne till Gazaremsan. Beslutet mötte stark inhemsk såväl som internationell kritik och har överklagats. I sammanhanget kan nämnas att motsvarande åtgärd diskuterades i samband med rättegången 1995 mot premiärminister Rabins mördare Yigal Amir. Vid detta tillfälle beslutade sig dock israeliska HD för att inte frånta Amir dennes medborgarskap med hänvisning till att detta skulle ha utgjort en alltför drastisk åtgärd.

En klar majoritet av de palestinska flyktingarna, oavsett vilken beräkningsmetod som används, saknar idag medborgarskap.

Det stora flertalet palestinier anses också internationellt som statslösa enligt vedertagna internationella juridiska normer. 1954 års konvention angående statslöshet (1954 Statelessness Convention) definierar en statslös person som:

”a person who is not considered as a national by any state under the operation of its law”

1961 års FN-konvention om reducerande av statslösheten använder sig av samma definition med rekommendationen att:

”persons who are stateless *de facto* should as far as possible be treated as stateless *de jure* to enable them to acquire an effective nationality”¹⁹

Ovanstående innebar en något vidare definition då konventionen kom att omfatta, inte endast *de jure* statslösa, utan även ett *de facto* begrepp avseende statslösheten.

¹⁷ Takkenberg, Lex: a. a. sid 24.

¹⁸ Goodwin-Gill, Guy S.: a. a. sid. 242.

5.1 Ottomanska riket och det brittiska mandatet

Under det ottomanska styret fram t.o.m. första världskrigets slut 1918 utgjordes Palestinas befolkning formellt sett av personer med turkisk nationalitet. Under den brittiska mandatperioden sågs befolkningen som fortsatt turkisk, men kunde också anses stå under brittiskt beskydd i och med en särskild *Palestinian Citizenship Order* mellan åren 1925-41.

Palestinier hade således möjlighet att ansöka om särskilda brittiska pass i enlighet med passens lydelse: 'Palestinian citizen under Article One or Three of the Palestinian Citizenship Order'²⁰. Denna konstruktion med relativa medborgarskap under brittiskt mandat upphörde i och med staten Israels bildande den 15/5 1948.

5.2 Israel

Den nybildade staten Israel dröjde till 1952 innan den fattade beslut om en nationell lagstiftning över medborgarskapet.

Den nya lagen stadgade fyra olika alternativa rekvisit för israeliskt medborgarskap; genom återvändande, hemvist, födelse och/eller "naturalisering". En före detta palestinsk arabisk medborgare kunde bli medborgare under förutsättning att:

"[...] (1) he was registered on the 4th Adar, 5712 (March 1, 1952) as an inhabitant under the Registration of Inhabitants Ordinance, 5709-1949; and (2) he is an inhabitant of Israel on the day of the coming into force of this Law; and (3) he was in Israel, or in an area which became Israel territory after the establishment of the State to the day of the coming into force of this Law, or entered Israel legally during that period. [...]"²¹

¹⁹ Akram, Susan och Goodwin-Gill, Guy S.: *United States Department of Justice Executive Office for Immigration Review – Board of Immigration Appeals Falls Church, Virginia – Brief Amicus Curiae* – sid 31.

²⁰ Takkenberg, Lex: a. a. sid. 180.

²¹ Takkenberg, Lex: a. a. sid 184.

Det är lätt att inse svårigheterna för den stora majoriteten som efter kriget 1948, av olika anledningar, befann sig utanför Israel.

5.3 Jordanien

Jordanien erbjöd redan på 1950-talet fullt medborgarskap till de palestinska flyktingar som befann sig på jordanskt territorium (detta gällde således även jordanflodens inkorporerade västra bank; den s.k. Västbanken). Vid den här tidpunkten var det inte ovanligt att familjer hade bosättning på bägge sidor av floden. Efter den israeliska ockupationen 1967 blev situationen med ens oklar och 1983 införde Jordanien ett system av gröna respektive gula identitetskort. Gula kort, innebärandes fullt medborgarskap, tilldelades de som före den 1 juli samma år lämnade Västbanken för den östra sidan (d. v. s. Jordanien) och gröna kort för de som av olika anledningar inte lämnade. De gröna korten innebar möjlighet till förnyade jordanska pass, men utan att innehavaren för den skull kom att omfattas av det fulla jordanska medborgarskapet.

Ytterligare en kategori utgörs av de palestinska flyktingar som härstammar från Gaza och som kom till Jordanien efter kriget 1967. Denna grupp har ej erbjudits medborgarskap och behöver således särskilda arbetstillstånd och kan med dessa tillstånd endast arbeta inom den privata sektorn. Vid resor utomlands använder denna grupp egyptiska resedokument och behöver inresevisum för att kunna resa tillbaka till Jordanien.

5.4 Västbanken

Fram till och med 1988 erhöll de flesta palestinier boende på Västbanken automatiskt jordanska medborgarskap. I juli 1988 tillkännagav Jordanien beslutet att avsluta sitt administrativa engagemang avseende Västbanken och att Jordanien framgent inte längre skulle framföra några territoriella anspråk på området.

Efter detta beslut kom Västbankens befolkning att ses som icke-jordanier, även om utgivandet av resedokument fortsatte. Dessa resedokument, giltiga för två år i taget, har setts av andra arabländer som rena flyktingdokument och har inte inneburit någon automatisk rätt att erhålla inresetillstånd. I oktober 1995 meddelade civildepartementet (Jordanian Department of Civil Affairs and Passports) att boende på Västbanken, som före juli 1988 innehåft pass, då kunde byta ut sina dåvarande två-års resedokument mot nya femårs pass (som dock inte innebar jordanskt medborgarskap).

I november 1995 började även den palestinska myndigheten utfärda egna resedokument för befolkningen på Västbanken. Av den totala miljonbefolkningen på Västbanken uppges endast 7500 individer vara medborgare i något land.

5.5 Gaza

Gazaremsans palestinier utmärker sig som den mest tydliga gruppen statslösa. Antalet statslösa torde uppgå till i det närmaste 100%. I likhet med många andra av de områden där palestinska flyktingar är bosatta regleras situationen med hjälp av en mängd olika system i en form av juridiskt lapptäcke. I Gaza finns det både egyptiska, israeliska och av den palestinska myndigheten utfärdade resedokument och identitetshandlingar. Under den egyptiska militäradministrationen 1948-67 utfärdades således egyptiska resehandlingar, under den israeliska ockupationen utfärdade administrationen särskilda identitetskort och idag finns det som sagt även "nationella" palestinska identitets- och resedokument. Palestinier som avser lämna Gaza för att resa till Israel och Västbanken behöver särskilda israeliska tillstånd och magnetiska identitetskort. Detsamma gäller för svenska medborgare av palestinskt ursprung. Dessa avkrävs av Israel palestinska resedokument om de skulle befinna sig på Västbanken/Gaza och skulle vilja resa ut.

5.6 Syrien

Nationell syrisk rätt (lag 260 från 10/7 1956) uttrycker att:

”Palestinians residing in Syria as of the date of the publication of this law are to be considered as originally Syrian in all things covered by the law and legally valid regulations connected with the right to employment, commerce and national service, while preserving their original nationality”²²

Däremot beviljas inga medborgarskap, annat än för palestinska kvinnor gifta med syriska män och den lilla grupp som erhöll syriska medborgarskap före 1948. Uppskattningar talar om ca 3 500 syrisk-palestinska medborgare. Däremot utfärdas särskilda resedokument. Å andra sidan har Syrien inte godtagit de ”pass” som under de senaste åren utfärdats av den palestinska myndigheten. Ej heller är palestinier från de självstyrande områdena (t. ex. Gaza och Jeriko) tillåtna att resa in i Syrien. Syrien har också vägrat att samarbeta med den palestinska myndigheten. Detta synes Syrien vara så gott som ensam om inom arabiska världen.

Det kan också diskuteras huruvida ett formellt syriskt medborgarskap i realiteten skulle innebära ett ökat skydd för dess innehavare? Syriens notoriska övergrepp mot de mänskliga rättigheterna ger snarare intrycket av ett land där medborgarskapet i sig tycks utgöra en liten skillnad för medborgarnas möjligheter att värja sig mot statens övergrepp.

5.7 Libanon

Även om det procentuellt är fler palestinier som beviljats medborgarskap i Libanon än i t. ex. Syrien så är det i just Libanon som de palestinska flyktingarna möter de största problemen. I stort sett alla av de palestinska flyktingarna härstammar från 1948. Den libanesiska regeringen har vid ett flertal tillfällen över åren uttalat sin ovilja till att erbjuda flyktingarna vare sig medborgarskap eller ens ett minimum av rättigheter. Antropologen och Libanonkännaren Rosemary Sayigh

²² *Al-Kitab al Sanawi l-il-Qadiyyah al-Filastiniyyah 1971 (The Yearbook of the Palestine Question)*, Beirut IPS, 1972 sid. 133, Takkenberg: a. a. sid 168.

har uttryckt att de libanesiska regeringarnas två uttalade policys (motverka integrationen och etablera kontroll) borde kompletteras med den outtalade policyn:

”encouraging Palestinian emigration through the intensification of various pressure”²³

Sayigh hävdar vidare att frågan om de palestinska flyktingarna är en utav få områden som verkligen enar det, i många andra hänseenden splittrade, libanesiska styret, särskilt efter den s.k. Taif-överenskommelsen 1989.

6. Palestinier i Israel – *medborgare på lika villkor?*

6.1 1948 års självständighetsförklaring

Israel har, likt Storbritannien, aldrig haft någon skriven författning. Detta beror till stor del på att statens grundare inte kunde enas över religionens roll i den nya staten. Religionens roll är central i rättsstaten Israel, ett faktum som jag berör längre fram i detta kapitel. I avsaknad av en skriven författning har Israel istället stiftat ett antal lagar av ”grundlagskaraktär” som reglerar hur staten skall styras. De viktigaste är Knessetlagen, Regeringslagen, Presidentlagen och Jordlagen. Det övriga rättssystemet är en kombination av äldre turkiska och brittiska lagar från Palestinatiden och nystiftade israeliska lagar. Utöver detta finns det en rad undantagslagar, främst de brittiska försvarslagarna från 1945 (The British Mandatory Defence Regulations). Det finns civila, religiösa och militära domstolar. De militära domstolarna dömer i alla frågor som rör statens säkerhet. Domaren är alltid officer och besluten kan inte överklagas.

I avsaknad av skriven författning så intar självständighetsförklaringen från 1948 en

²³ Sayigh, Rosemary: *Palestinians in Lebanon: Harsh Present, Uncertain Reality*, Journal of Palestine Studies, höstnumret 1995, sid. 27.

central roll som grundpelare i det israeliska samhällsbygget. Denna uppfattning delas av professor David Kretzmer från det hebreiska universitetet i Jerusalem som talar om självständighetsförklaringen som:

”de grundläggande principer i det israeliska rättssystemet som vägleder domstolarna i sin tolkning av statuter och lagar.”²⁴

Förklaringens viktigaste stadgande är att staten skall vara: ”[...] en judisk stat i Eretz Ysrael (landet Israel)”, (vilken skulle) ”öppna sina dörrar för varje jude och ge det judiska folket en nations status med jämlika rättigheter bland nationernas familj”. Vidare stadgas: ”fullständig jämställdhet vad gäller politiska och sociala rättigheter för alla statens medborgare oavsett ras, religion eller kön”.

Ett stort problem är att dessa principer inte är fastslagna i en konstitution. Detta innebär att Knesset, det israeliska parlamentet, kan stifta lagar som strider mot självständighetsförklaringen.

6.2 Särbehandlande lagstiftning- *exempel*

Den lag som tydligast redogör för en särbehandling av landets medborgare är lagen om återvändande (Law of Return 1950). Lagens första stycke lyder: ”Varje jude har rätt att invandra till detta land”. Rätten till invandring är således kopplad till religionen, vilket innebär att de palestinier som flydde 1948 inte omfattas av lagen om återvändande. I dagens Israel bor det ca en miljon medborgare som inte är judar, främst palestinier som stannade kvar efter kriget 1948.

I övrigt är alla medborgare formellt lika inför lagen. Problemen står snarare att finna i tillämpningen av lagarna, då Israel med fog kan sägas tillämpa en omfattande institutionell diskriminering.

Lagen om frånvarandes egendom ger exempelvis staten rätt att lägga beslag på all

²⁴ Scharfmann, Daphna: *Civil Rights in Israel*, 1993, sid. 93.

den mark som ägdes av personer (läs: araber) som lämnade sina egendomar under kriget 1948 och fram till dagens datum. Samma lag förbjuder försäljning av dessa egendomar.

Dock kan den beslagtagna marken överföras till så kallade utvecklingsmyndigheter som i sin tur kan besluta om överföring av land. Överföringar har på detta sätt i flera fall skett till judiska institutioner och bosättare.

6.3 Undantagslagar

Ett annat sätt är att tillämpa artikel 125 i landets undantagslagar. Artikel 125 ger försvarsdepartementet rätt att förklara vissa områden som stängda (closed areas). Detta kan ske om det krävs för statens säkerhet. Ett område som förklaras stängt får ej beträdas av ägaren och marken kan förklaras obrukad efter tre år. Obrukad jord får exproprieras (Cultivation of Waste lands Ordinance) och överförs i dessa fall till den allmänna landreserven och kan erbjudas för exempelvis bosättningar.

Undantagslagarna härstammar från den brittiska mandatperioden och gav redan på den tiden upphov till upprörda känslor:

”Systemet saknar motstycke i något civiliserat land. Inte ens i Nazityskland fanns något liknande.”²⁵

Detta sades av Yaakov Shimson Shapira under mandatperioden. Shapira blev sedermera israelisk justitieminister och högste ansvarige för samma lagar.

Undantagslagarna består av drygt 170 paragrafer. Gemensamt för undantagslagarna är att de kan tillämpas utan vare sig dom eller rättegång (se

²⁵ Hellström, Lars-Gösta: *Palestina- en bakgrund till mellanösternkonflikten*, Stockholm 1983, sid. 78.

exempelvis ramparagraf 111: Frihetsberövande utan tidsbestämning eller rättegång). Det finns exempel på människor som hållits fängslade utan vare sig dom, rättegång, eller möjlighet till försvar i upp till tio år. I vissa fall har personen i fråga inte heller fått reda på anledningen till gripandet.

6.4 Värnpliktstjänstgöring

Alla israeliska medborgare som är fyllda 18 år är skyldiga att tjänstgöra i den israeliska militären. Detta gäller dock inte de ca 20 procent av befolkningen som utgörs av palestinier. Anledningen är lika uppenbar som självklar. Militärtjänstgöringen skulle innebära en säkerhetsrisk till följd av samvetskval och lojalitetskonflikter. Detta är rimligt, men inte problemfritt då det är stora förmåner kopplat till fullgörandet av militärtjänsten. Exempel på förmåner är extra studiebidrag, studielån, statssubventionerade bostadslån, företräde till universitet och bostäder med subventionerade hyror. Någon kompensation för dem som inte genomgår militärtjänst utgår inte.

6.5 Politiska fri- och rättigheter

Självklara begrepp för oss som yttrande och tryckfrihet, demonstrations och rörelsefrihet är på intet sätt självklara rättigheter för israeliska medborgare. Återigen är det de gamla brittiska militärlagarna som reglerar landets demokratiska fri- och rättigheter. Detta innebär att det är administrationen och inte de juridiska myndigheterna som beslutar om inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter. Det viktigaste kriteriet för inskränkningar är att det föreligger ett hot mot den nationella säkerheten och dess ordning. Problemet med säkerhetsbegreppet inom israelisk rätt är att det utgår ifrån ett enbart judiskt

perspektiv. Säkerhet definieras utifrån begreppet ”en judisk stat”. Detta medför att till synes legitima krav från exempelvis palestinier om utökad rättssäkerhet, utan hinder, kan anses utgöra hot mot den nationella säkerheten. Det finns ett enormt utrymme för godtyckliga bedömningar och detta utnyttjas. Yttrandefriheten begränsas genom en omfattande censurverksamhet och olika krav på licenser för utgivande av tidningar. Rörelsefriheten kan begränsas genom olika hus- och kommunarrest samt utgångsförbud.

7. Palestinska flyktingar inom UNRWA:s områden – *aktuell situation*

7.1 Inledning – *allmänt om situationen och skyddsansvaret*

De palestinska flyktingarnas villkor och levnadsbetingelser i de olika arabländerna är intimt förknippade med regionens politiska skeenden. I tider av goda förbindelser mellan t. ex. PLO och respektive lands regeringar förbättras också flyktingarnas situation. Med samma logik försämras situationen radikalt i tider av oro och politisk turbulens. PLO:s stöd för den irakiska invasionen av Kuwait i augusti 1990 och dess roll i Jordanien under 1970-talet såväl som i Syrien och Libanon under 1980-talet är händelser som i stor utsträckning påverkat flyktingarna. Flyktingarnas situation idag varierar enormt beroende på vilket land som undersöks. I vissa av länderna är det också internt stora skillnader mellan t. ex. flyktingarna i läger jämfört med de integrerade och välutbildade flyktingarna. UNRWA:s hjälpprogram har också inneburit att en del flyktingar har lyckats resa sig ur fattigdom och umbäranden, i vissa fall till en nivå som överstiger även den inhemska befolkningen. En viktig faktor under många år har varit PLO:s ovilja mot att individualisera flyktingbegreppet då man har befarat att en sådan individualisering skulle innebära att kampen för det palestinska folkets s.k. kollektiva rättigheter (självbestämmande, suveränitet etc.) missgynnades.

De palestinska flyktingarnas skyddsbehov är detsamma som andra flyktingars. Mot bakgrund av att flyktingarnas situation, fortfarande efter över 50 år, ännu ej är löst och att de befinner sig i en av världens mest oroliga regioner, görs bedömningen att det föreligger ett mycket stort skyddsbehov. Samtidigt så finns det en uppenbar diskrepans mellan skyddsbehovet och skyddsansvaret. Det faktum att UNRWA:s mandat inte omfattar ett explicit skyddsansvar är i sig anmärkningsvärt. Vidare är det ironiskt nog just UNRWA:s själva existens som har exkluderat palestinierna från det skyddsansvar som så gott som alla världens flyktingar åtnjuter – nämligen UNHCR:s övervakande och assisterande roll. Den unika situationen för de palestinska flyktingarna har till viss del avhjälppts genom att UNRWA i sin verksamhet tänjt sitt mandat till det yttersta genom att anpassa verksamheten till de för tillfället mest utsatta och skyddsbehövande. Ett exempel har varit det s.k. RAO-programmet (Refugee Affairs Officers) där organisationen har utsett internationella medarbetare att övervaka så att verksamheten (bl. a. den viktiga transportsektorn) har kunnat fortlöpa även i tider av kris.²⁶ Flera försök har gjorts att utse internationella fredsbevarande observatörer. FN har vid flera tillfällen eftersökt åtgärder syftande till skydd av palestinska civila på de ockuperade områdena. Efter massakern i februari 1994 av bedjande palestinier i moskén i Hebron lyckades israeler och palestinier komma överens om en tillfällig internationell närvaro i staden. Närvaron, under benämningen Temporary International Presence in Hebron (TIPH), är fortfarande operativ med ett 80-tal medarbetare (varav ca 10 svenskar).²⁷ Någon motsvarande närvaro för andra områden av Västbanken har dock, trots flera palestinska försök, inte kommit till stånd.

7.2 Libanon

Libanon har utmärkt sig som det minst gästvänliga värdlandet och endast ett minimum av rättigheter har erbjudits de palestinska flyktingarna. Sedan det libanesiska parlamentet 1987 annullerade 1969 års Kairo-överenskommelse

²⁶ Takkenberg, Lex: *The Status of Palestinian Refugees In International Law*, sid. 284.

mellan Libanon och PLO har palestiniernas ställning gradvis försämrats. Inbördeskrigets slut och Taif-avtalet från 1989 innebar vidare att den libanesiska konstitutionen sedan dess har kommit att innehålla ett uttryckligt förbud mot permanent bosättning av palestinska flyktingar i Libanon.

Libanon, ett land till ytan mindre än Skåne, har under många år balanserat på en skör inrikespolitisk tråd. Landets medborgare bekänner sig till en rad olika trosinriktningar som i sin tur är uppdelade i ännu fler religiösa samfund. Den religiösa diversifieringen har skapat en situation där respektive grupp bevakar sina intressen. Detta i sin tur har skapat en delvis gemensam syn på vikten av att balansen och att ett styrkemässigt jämviktsförhållande uppnås och bibehålls till varje pris. Det går med fog att hävda att de palestinska flyktingarna har utgjort en av få gemensamma ”yttre fiender” mot dessa strävanden efter balans och stabilitet. Vidare har palestinierna av många libaneser setts som den största orsaken till det blodiga inbördeskriget mellan 1975-1990.

Det är svårt att uppskatta det verkliga antalet palestinska flyktingar i Libanon. Enligt UNRWA:s officiella statistik uppgick den 31/12 2001 antalet registrerade flyktingar till 384 918. Av det totala antalet UNRWA-registrerade är det 56% som uppges bo i något av de 12 olika flyktingläger som har upprättats. Detta är den högsta andelen av samtliga värdländer/områden. Enligt Libanons ”Department of Palestine Refugee Affairs” uppgick i maj 2000 antalet till ca 410 000. Libanesiska myndigheter har traditionellt haft en tendens till att överdriva antalet i syfte att stärka argumenten för omöjligheten i en integrering av flyktingarna i det libanesiska samhället. Osäkerheten spås på ytterligare av att det finns flyktingar som, av olika anledningar, inte omfattas av statistiken. UNRWA:s statistik kan också innehålla felaktigheter i det att familjer underlåter att avanmäla personer som borde avföras från statistiken, då detta skulle innebära ett minskat stöd.

7.2.1 Ekonomi

²⁷ Utöver Sverige deltar även Turkiet, Norge, Italien, Schweiz och Danmark.

Flyktingarna lever under stränga ekonomiska villkor. Ett flertal yrkeskategorier är helt stängda och innehav av fast egendom är idag i princip omöjligt sedan antagandet av en ny bostadslag i april 2001. Den nya lagen innebär att "en utlänning som inte är medborgare i en erkänd stat" inte får äga någon som helst fast egendom. De flesta palestinierna är således hänvisade till en oreglerad svart arbetsmarknad. De som lyckas ta sig in på denna marknad har idag samtidigt att konkurrera med mellan 300-400 000 gästarbetande syrier som i sin tur inte behöver söka vare sig uppehålls- eller arbetstillstånd. Arbetslösheten uppskattas till ca 50% av männen i en situation där dessutom ytterst få kvinnor arbetar utanför hemmet. Enligt en norsk forskningsstiftelse (FAFO)²⁸ var det i februari 2000 ca 5% av flyktingarna som hade någon form av bankbesparingar och av dessa hade hälften under 130 US-dollar. UNRWA har ett särskilt hjälpprogram för de mest behövande flyktingarna (s.k. "special hardship cases"). I Libanon uppgår denna kategori till knappt 11% av det totala antalet flyktingar. Detta kan jämföras med 5.4% på Västbanken och 2.6% i Jordanien.

7.2.2 Hälsa

Sjukvården är i första hand reserverad för libanesiska medborgare. Palestinska flyktingar har förvisso tillträde, men kostnaderna innebär oftast att detta är omöjligt. UNRWA:s kliniker och palestinska röda halvmånen bistår ca 60% av flyktingarna. Övriga söker sig till privatkliniker eller till olika NGO:s för att få vård. Den medicinska situationen är mycket bekymmersam, med stora grupper kroniskt sjuka.

Flyktinglägrens infrastruktur och byggnader är i mycket dåligt skick. Trångboddheten är utbredd med i snitt ca 3 personer per rum. En stor del av hushållen saknar fungerande kloaksystem och det är stora svårigheter med värmeisolering vintertid. De flesta saknar ordentlig vatten- och elförsörjning. Ett

ytterligare problem under de senaste åren är öppnandet av flyktinglägren för inflyttning av andra än flyktingar. Idag är t. ex. hälften av lägret Shatilas invånare syriska gästarbetare.

7.2.3 Utbildning

Utbildningssystemet i Libanon består av en kombination av utbildning i privat respektive offentlig regi. Privata skolor är förknippade med höga kostnader som endast en mycket liten del av palestinierna har möjlighet att erbjuda sina barn. Den offentliga skolan ger företräde till libanesiska medborgare, något som kraftigt reducerar de palestinska skolbarnens möjligheter. 2002 höjdes dessutom de statliga libanesiska universitetens avgifter för utländska studenter från 170 USD till 830 USD per elev och läsår. Detta har effektivt utestängt en stor del av de palestinska studenterna, som dessutom till skillnad från t. ex. de syriska och egyptiska studenterna inte omfattas av bilaterala utbytesprogram etc.

I stället är den absoluta majoriteten palestinska flyktingar hänvisade till UNRWA:s egna skolor. UNRWA:s 79 skolor i Libanon räknade till drygt 42 000 elever och ca 1500 lärare under innevarande läsår. Högre studier är mycket sällsynta. Under 2001 delades ut sammanlagt 21 stipendier för universitetsstudier.²⁹ Den svåra situationen för de palestinska studenterna i Libanon har medfört att flera avbryter sina studier i förtid på grund av brist på motivation och/eller på grund av ekonomiska orsaker.

7.2.4 Säkerhet

Säkerhetsläget i Libanon har förbättrats sedan inbördeskriget tog slut i början av 1990-talet. Det israeliska tillbakadragandet från södra Libanon i maj 2000 bidrog ytterligare till en förbättrad säkerhetssituation.

²⁸ Samtal i Amman 2002-10-09 med forskaren Gro Hasselknippe. Se även www.fafo.no för ytterligare statistik.

²⁹ <http://www.un.org/unrwa/pr/pdf/uif-dec01.pdf> (2002-11-30)

Sedan Kairo-överenskommelsen annullerades 1987 har den libanesiska regeringen formellt ansvaret för säkerheten i flyktinglägren. I praktiken har dock palestinska, ofta kraftigt beväpnade, grupper ett eget ansvar för upprättandet av lag och ordning. Endast i undantagsfall har den libanesiska armén gått in i lägren för att arresteras efterlysta brottslingar, något som mötts av palestinska protester. Detta medför att det fortfarande råder ett spänt läge mellan de libanesiska myndigheterna och dessa grupper. Enligt palestinska källor uppges säkerhetssituationen vara tillfredsställande, främst genom att någon fraktion dominerar och på så sätt upprätthåller ordningen. Dock pågår det i det största lägret, Ain-El-Hilweh, en intern maktkamp mellan olika väpnade palestinska fraktioner.

Även den fortsatta syriska militära (uppskattningsvis är närmare 30 000 syriska soldater posterade på libanesiskt territorium) och politiska närvaron präglar bilden av en fortsatt orolig situation.

7.3 Syrien

Syrien tog emot relativt få palestinska flyktingar efter 1948 års stridigheter. De palestinska flyktingarna har aldrig utgjort mer än 2-3% av den totala befolkningen. Idag lever mellan 400 000-500 000 palestinier i Syrien varav 396 248 är registrerade av UNRWA. Jämfört med situationen i Libanon har många av flyktingarna i Syrien det bra. Syrien ansågs underbefolkat under delar av 1900-talet, vilket kan vara en förklaring till att många välkomnade flyktingarna och såg dessa som en tillgång. Palestinierna är i stor utsträckning integrerade i det syriska samhället. Detta har skett genom en rad bidragande orsaker som militärtjänstgöring (dock inom den s.k. Palestinian Branch under PLO), lika villkor avseende utbildning, sjukvård och arbete.

Palestinierna har dessutom en egen administrativ struktur inom den syriska förvaltningen under benämningen GAPAR (General Authority for Palestinian Arab Refugees). GAPAR har ytterligare 25 000 palestinier registrerade som flyktingar. Samarbetet mellan UNRWA och syriska myndigheter uppges vara gott. De flyktingar som har full flyktingstatus hos de syriska myndigheterna, d.v.s. som räknas som 1948 års flyktingar (UNRWA-definitionen), eller som anlände i början av 1950-talet (GAPAR-registrerade), åtnjuter med ett par undantag samma rättigheter som syriska medborgare³⁰. Även de flyktingar som kom 1967 och som redan var UNRWA-registrerade har fått flyktingstatus i Syrien. Samtidigt bör nämnas att Syrien vare sig undertecknat flyktingkonventionen eller dess protokoll.

Undantagen rör just medborgarskapet, något som dock vissa palestinier själva hävdar att de inte önskar erhålla. Vidare är de inte tillåtna att äga jordbruksmark eller mer än ett hus åt gången. Slutligen finns det ingen rösträtt för palestinierna i Syrien. Avsaknaden av verklig rösträtt är dock något som i praktiken får anses gälla även de syriska medborgarna.

Utöver ovan nämnda flyktinggrupper (UNRWA och GAPAR) finns det ytterligare en kategori, nämligen de som inte är registrerade över huvudtaget. Denna kategori utgörs av de palestinier som har kommit till Syrien i olika omgångar över åren, oftast till följd av krig och kris i närområdet. Inom denna kategori ryms bl. a. de som lämnade Jordanien efter ”svarta september” 1970, de som lämnade Libanon under inbördeskriget samt de som i samband med gulfkriget lämnade gulfländerna (och då framförallt Kuwait). Dessa palestinier åtnjuter inte den nationella syriska flyktingstatusen och har endast tillfälliga uppehållstillstånd i landet. Möjligheterna att erhålla arbetstillstånd och bostad är begränsade och bedöms mot bakgrund av respektive palestiniers personliga bakgrund. Denna grupp har också svårt att få de resedokument som krävs, även om det lokala PLO-kontoret i viss utsträckning bistår med hjälp. Trots avsaknad

³⁰ Zureik, Elia: *Palestinian Refugees and Peace*, Journal of Palestine Studies, höstnumret

av flyktingstatus är situationen för denna grupp relativt tryggad. Syriska myndigheter utvisar enligt uppgift ingen palestiniere och vid kriminalitet eller andra problem bedöms dessa i enlighet med samma regler som syriska medborgare (d.v.s. de döms/fängslas istället för utvisas).

7.3.1 Utbildning

På den syriska arbetsmarknaden återfinns palestiniere i alla sektorer, även på höga positioner i t. ex. den nationella förvaltningen (t. ex. har det funnits palestiniere i den syriska regeringen). En orsak till detta är den relativt höga utbildningsnivån jämfört med stora delar av den inhemska befolkningen. Detta i sin tur beror på att många av palestinierna har kunnat utbilda sig inom både det syriska utbildningsväsendet, men även genom UNRWA:s skolor. Kostnaden för varje UNRWA-skolelev är dessutom en knapp tredjedel i jämförelse med Libanon.

7.3.2 Hälsa

Hälsosituationen är betydligt bättre än i Libanon då palestinierna i Syrien har tillgång till den offentliga sjukvården, något som också underlättar UNRWA:s arbete.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att palestinierna i Syrien lever under relativt goda och trygga förhållanden. Ingen dold diskriminering synes förekomma. De rättigheter som formellt tillkommer palestinierna åtnjuts även i verkligheten. Överlag synes flertalet palestiniere vara väl integrerade i det syriska samhället. Detta faktum, i likhet med den jordanska situationen, pekar på att ett betydande antal palestiniere förmodligen skulle välja att stanna i Syrien även efter bildandet av palestinsk stat. Den syriska officiella hållningen är att palestiniernas rätt till återvändande är ovillkorlig. Retoriken härvidlag har skärpts under den senaste intifadan. Däremot synes det inte föreligga någon skyldighet att återvända i

händelse det gavs möjlighet. Tvärtom sägs det att palestinierna skall ha rätt att välja detta själva. De som i en framtida situation väljer att stanna i Syrien är enligt uppgift välkomna att göra så.

7.4 Jordanien

Jordanien utgör ett undantag från ”regeln” att de palestinska flyktingarna nekas medborgarskap i sina värdländer. Minst hälften (vissa räknar med närmare 65%) av Jordaniens befolkning har palestinskt ursprung, varav den stora majoriteten innehar jordanska medborgarskap. Undantaget utgörs av de flyktingar som kom från Gaza efter 1967. Denna grupp har ej erbjudits medborgarskap och uppgår idag till minst 100 000 (inofficiella uppgifter ger vid handen att det riktiga antalet skulle vara betydligt större, kanske uppemot det dubbla).

De palestinska flyktingarna i Jordanien kan delas in i tre kategorier: de som kom efter kriget 1948 eller 1967, de som kom från Gaza efter 1967 och de som kom efter Gulfkriget 1991. Antalet flyktingar totalt uppgår, enligt UNRWA, till 1 662 227, varav 18% uppges vara bosatta i de 10 officiella flyktingläger som upprättats. Vidare finns det ett par inofficiella områden av lägerkaraktär som också omfattas av UNRWA:s hjälpverksamhet.

Flyktingarnas situation i Jordanien återspeglas tydligt i UNRWA:s statistik. Flyktingarna som omfattas av ”special hardship” uppgår till låga 2.6%, vilket med marginal är det lägsta av samtliga värdländer. I jämförelse med Libanon blir skillnaden särskilt tydlig med tanke på att Libanons BNP per capita är nära tre gånger motsvarande den i Jordanien och Syrien.

7.4.1 Säkerhet

Det finns stora spänningar i det jordanska samhället med en rotad ömsesidig misstänksamhet. Det faktum att flertalet palestinier beviljats medborgarskap har

skapat en oro över att palestinierna skall komma att ”ta över” landet inifrån. Denna misstänksamhet ledde till stridigheter (”svarta september”) i början av 1970-talet mellan hashemitiska (transjordanska) och palestinska väpnade styrkor som slutade med att PLO och dess ledare Yassir Arafat, tvingades lämna landet och söka sig till Libanon.

Den nuvarande situationen domineras av risken för ett amerikanskt anfall mot Irak. Detta i kombination med de anti-amerikanska stämningarna på grund av den israelisk-palestinska konflikten tecknar en dystur bild på säkerhetsområdet. Vid samtal med biträdande chefen³¹ för UNRWA:s jordanska verksamhet, uppgavs att de palestinska flyktinglägren hade radikaliserats under den senaste intifadan med konsekvensen att de jordanska myndigheterna ytterligare hade skärpt bevakningen och sökt öka kontrollen över lägren. En allmän uppfattning tycks vara att den traditionella misstänksamheten och osäkerheten över palestiniernas lojalitet gentemot kungadömet ånyo har väckts till liv och förstärkts mot bakgrund av den allmänna instabiliteten.

7.4.2 Ekonomi

Även om palestinierna i Jordanien, i jämförelse med övriga värdländer, får anses ha en relativt god position och levnadsstandard, finns där också en sofistikerad form av diskriminering. Palestinierna synes ha betydligt svårare att kvalificera sig för t. ex. nationella ämbeten såsom högre poster inom militären och delar av förvaltningen. Inom dessa områden anställs fortfarande en majoritet av grupper som anses mer ”pålitliga”. Inom näringslivet är det annorlunda. På grund av en stor andel palestinska näringsidkare har stora delar av den ekonomiska makten i landet kommit i palestinska händer. Detta kan vara ytterligare en bidragande orsak till den misstänksamhet som råder.

³¹ Samtal i Amman 2002-10-06 med Charles Kapes, Officer-in-Charge, UNRWA Operations.

Många palestinier har släkt, vänner och/eller affärsförbindelser med Israel och den ockuperade Västbanken. Den senaste tidens oroligheter har inneburit att den jordanska gränskontrollen kraftigt skärpts under våren och sommaren. Detta i sin tur har inneburit att den tidigare möjligheten och rätten för många att fritt resa mellan Jordanien och Västbanken har begränsats. Tills nyligen kunde t. ex. innehavare av pass utfärdade av Palestinian National Authority (PNA) resa fritt. Enligt officiella jordanska uppgifter³² så släpps nu endast palestinier med jordanska pass och gula ID-kort (d.v.s. jordanska medborgare) automatiskt in i landet. För övriga, t. ex. palestinier i Jordanien utan medborgarskap eller palestinier från Västbanken, krävs det idag särskilda tillstånd från inrikesministeriet. Dessa tillstånd kräver både jordansk referent och garanti om 2000 jordanska dinarer (ca 20 000 SEK). Palestinier på besök kan på detta vis ges tillstånd på upp till två veckors vistelse.

Vid gränsbron mellan Jordanien och Västbanken finns det dessutom en s.k. ”utvärderingskommitté” som har till uppgift att pröva fall till fall. Genom statistik över antalet in- och utresande kan det konstateras att ett antal personer från de ockuperade områdena trots allt, hos t. ex. släktingar och vänner, uppehåller sig under längre tid än den tillåtna.

Den försämrade situationen på Västbanken har inneburit spekulationer över konsekvenserna av en eventuell framtida ny flyktingvåg och hur Jordanien skulle agera. De jordanska myndigheterna har i detta avseende varit mycket tydliga. Inga nya flyktingar skulle tillåtas korsa gränsen. Antydningar har framförts att en sådan våg skulle kunna hindras med militära medel.

Den officiella jordanska positionen är, i likhet med övriga värdländer, varje palestiniers rätt att återvända till Palestina. Chefen för Department For Palestinian

³² Bl. a. vid möte 2002-10-06 med Zeid Rifai, President of the Senate at the Upper House of Parliament.

Affairs³³ har dock nyligen gjort bedömningen att endast ca 20% i realiteten skulle överväga ett återvändande om detta erbjöds.

Vid besök och samtal i Amman 2002-10-07 uttryckte samma person att de palestinier från Västbanken och Gaza som hade lämnat regionen via Jordanien och flygplatsen i Amman (för att t. ex. söka asyl i Europa) skulle få det mycket svårt att återvända. De som trots allt eventuellt släpptes tillbaka in till Jordanien riskerade att återföras till t. ex. Västbanken genom det jordansk-israeliska säkerhetssamarbetet.

7.5 Gaza

Gazaremsan, ett av världens mest tätbefolkade områden, hyser närmare en miljon invånare på en yta motsvarande Nynäshamns kommun.

Av dessa är 865 242 UNRWA-registrerade flyktingar, varav drygt hälften är bosatta i något av remsans sammanlagt åtta flyktingläger. 8.6% av flyktingarna tillhör UNRWA:s kategori av "special hardship cases". Detta är den högsta andelen efter Libanons 10.9 %.

Den israeliska ockupationen av Gazaremsan sedan 1967 har medfört stora problem för den palestinska befolkningen. Idag tillhör Gaza en del av det palestinska självstyret, men den israeliska militära kontrollen är stark. En medveten israelisk isoleringsstrategi har inneburit att Gazaremsan idag är i det närmaste hermetiskt tillsluten. In- och utpassering kontrolleras noggrant av de israeliska myndigheterna. Den palestinska flygplatsen är förstörd och obrukbar efter de senaste två årens oroligheter.

³³ Abdulkarim Abulhaija, Director General Department of Palestinian Affairs.

Internationella hjälporganisationer, diplomater och journalister kan endast, om överhuvudtaget, med stora svårigheter verka i området.

7.5.1 Hälsa

Gazas flyktingar lider stor brist på färskvatten. Uttrycket "gazatänder" (d.v.s. tänder av mycket dålig kvalitet, anfrätta av saltet i dricksvattnet) används ofta för att illustrera problemet som härstammar från det faktum att de system för avsaltning av havsvatten ej är tillräckliga och att brunnarna med naturligt grundvatten regelbundet sinar.

Delar av Gazaremsan är dessutom uppodlad med konstbevattning. Detta i kombination med ett regelbundet relativt överutnyttjande (beräkningar pekar på ca 65% av de totala vattenresurserna) av vattnet av de israeliska bosättningarna i Gaza medför en mycket svår situation³⁴.

7.5.2 Ekonomi

Arbetslösheten är mycket hög. Tidigare fann många av Gazas invånare sin utkomst genom den israeliska arbetsmarknaden. Denna marknad är i princip stängd tack vare de mycket stränga resevillkoren. Gazaremsan är sedan ett par år dessutom helt klätt i stängsel och de enda vägarna ut är som nämnt ovan helt under israelisk militär kontroll. Frustrationen är av förklarliga skäl mycket stor. Vid samtal i Ramallah i oktober 2002 med den palestinska myndighetens arbetsmarknadsminister, framkom att situationen aldrig varit mer akut.³⁵ Mot tidigare 200 000 arbetstillstånd för palestinier i Israel var antalet idag nere i ca 13000 (varav 2000 för den s.k. *Industrial Zone* vid gränsövergången Erez).

³⁴ Hammarberg, Thomas: *De palestinska flyktingarna: Efter fem decenniers svek – äntligen dags?*, Stockholm 2000, sid. 16.

³⁵ Samtal i Ramallah 2002-10-09 med Ghassan Al-Khatib, Minister of Labour.

I princip är alla Gazas palestinier statslösa. Under den egyptiska administrationen mellan åren 1948-67 utfärdades tillfälliga resedokument som förnyades i viss omfattning även efter kriget 1967. Efter kriget i persiska viken 1991 och de efterföljande massutvisningarna av palestinier från Kuwait visade sig dock många av dessa dokument värdelösa. Ca 25 000 av de utvisade var palestinier från Gaza med egyptiska resehandlingar som efter kriget visade sig ogiltiga.

Den israeliska ockupationen efter 1967 innebar nya identitetskort. Anhöriga till innehavare fick ansöka, inom ramen för ett särskilt återföreningsprogram, för att erhålla motsvarande identitetskort. Då flertalet ansökningar nekades kom det att innebära att en stor mängd palestinier uppehöll sig illegalt i Gaza utan egentlig möjlighet att lämna området.

7.5.3 Säkerhet

Regelbundna israeliska raider in på de palestinska områdena med husförstörelser och israeliska missilattacker med flertalet civila offer har under de senaste månaderna ytterligare spätt på oron och synes ha stärkt de fundamentalistiska organisationerna (främst Hamas och Islamiska Jihad). Vid sidan av de återkommande israeliska attackerna ser området en ökande intern splittring och direkt öppen konfrontation mellan palestinska myndighetens säkerhetsstyrkor och beväpnade grupperingar inom t. ex. Hamas. Det finns indikationer på ett trendbrott i det att dessa beväpnade grupper allt oftare agerar självständigt utan order från ledarskapet.

7.6 Västbanken

UNRWA har idag 618 152 registrerade flyktingar (ca 30% av den totala palestinska befolkningen på Västbanken) i sammanlagt 19 flyktingläger. De palestinska flyktingarna på Västbanken har drabbats mycket hårt av de senaste

två årens våldsamheter. En redan tidigare utsatt position har ytterligare förstärkts. Det senaste halvårets israeliska avspärningar och införande av lokala utgångsförbud har förvärrat den humanitära situationen och slagit ekonomin i spillror. Accessen för utländska organisationer och givare har kraftigt beskurits. Vid samtal med UNRWA:s chef på Västbanken, Richard Cook, har denne redogjort för en situation med dagliga logistiska problem där t. ex. UNRWA:s lokalanställda chaufförer inte tillåts operera fritt. Stora delar av distributionsverksamheten sköts för tillfället istället av utländska chaufförer (där t. ex. Svenska Räddningsverkets personal och fordon utgör en viktig och högt uppskattad, om än mycket kostsam, komponent). Biståndet är delvis omorganiserat med en tydligare inriktning på humanitärt bistånd, i vissa fall av närmast katastrofkaraktär (utdelande av matpaket etc).

Situationen riskerar att förvärras i takt med den fortsatta israeliska vägran att sörja för den civila administrationen.

7.6.1 Ekonomi

Generalsekreterare Kofi Annans personliga sändebud för humanitära frågor på de palestinska områdena, Catherine Bertini, har i en nyligen publicerad rapport³⁶ sammanställt information angående den aktuella humanitära situationen på Västbanken och i Gazaremsan. Rapporten täcker perioden 11-19 augusti 2002. Rapporten tecknar en dystert bild. Drygt 600 000 palestinier på över 55 platser var dagligen drabbade av utgångsförbud. I staden Nablus hade t. ex. utgångsförbudet hävts endast i sammanlagt 52 timmar under en period av 62 dygn. Till och med den 11/10 2002 hade stadens invånare varit belagda med utgångsförbud under de föregående 109 dyggen. IDF (Israeli Defence Forces – den israeliska armén) uppges i rapporten ha instruktion att skjuta för att döda de som trotsar rådande utgångsförbud. Västbanken är idag avspärrat av sammanlagt 120 permanenta s.k. checkpoints samt ca 200 tillfälliga och rörliga

avspärningar. Jordbruket, med bl. a. den viktiga olivskörden, är helt lamslaget. Bönder har blivit beskjutna och vägar förstörts vilket medfört att transportsektorn står helt stilla. Fattighetsnivån uppges till 66 % av den totala befolkningen. Av ursprungligen ca 200 000 israeliska arbetstillstånd för palestinier från Västbanken och Gaza återstår idag ca 3000 för befolkningen från Västbanken. Enligt det palestinska arbetsmarknadsdepartementet och dess chef, Ghassan Al- Khatib, har den ekonomiska krisen aldrig varit värre. BNP per capita och år uppgår idag till ca 1000 \$ (att jämföras med ca 20 000 \$ för Israel och 600 \$ för Gaza).

7.6.2 Hälsa

Hälsosituationen är alarmerande. Lokal undernäring råder. I minst 39 fall har, enligt den s.k. Bertinirapporten, havande kvinnor tvingats föda sina barn i avspärningarna. UNRWA:s mobila klinikverksamhet har inte kunnat användas överhuvudtaget under de senaste två åren. Flera sjukhus har sett en dramatiskt minskning av antalet patienter på grund av utgångsförbud och avspärningar och, enligt Bertinirapporten, i över 600 fall har palestinska ambulanser inte kunnat utföra sina uppdrag på grund av avspärningarna. Möjligheterna till specialistvård är ytterst begränsade.

7.6.3 Säkerhet

Många palestinier på Västbanken fruktar för konsekvenserna av ett eventuellt amerikanskt militärt anfall mot Irak.

Människor uttrycker rädsla för den medieskugga som riskerar att uppstå när strålkastarna riktas mot Bagdad. Risken för att bli deporterad (antingen österut över floden till Jordanien – eller ”internt” till den mer lättkontrollerade Gazaremsan) upplevs som högst reell och en mental beredskap synes ha intagits. Officiella palestinska företrädare (bl. a. chefsförhandlaren Saeb Erekat³⁷) har

³⁶ Catherine Bertini: Personal Humaitarian Envoy of the Secretary-General – Mission Report 11-19 August 2002.

³⁷ Bl. a. vid samtal 2002-10-10 i Jeriko.

beskrivit sina upplevelser likt en situation av närmast ”moment 22” karaktär med premiärminister Sharon å ena sidan och Hamas med flera å andra sidan. Samstämmighet tycks råda om att Sharon i någon form kommer att, om inte en gång för alla så åtminstone till del, ta tillfället i akt. Samtidigt är den palestinska myndigheten hårt pressad av t. ex. Hamas (bedömningar idag pekar på ett stort folkligt stöd med upp till 30-40% vid val).

Chefen för PLO Refugee Department, Saji Saleme, har inte gett uttryck för samma oro³⁸. Någon större ”rensningssaktion” i ett förvärrat läge skulle, enligt Saleme, Sharon inte genomföra, utan snarare gripa tillfället att mera diskret undanröja de kvarvarande palestinska byar som återstår mellan de stora bosättningskomplex som idag omgärdar t. ex. östra Jerusalem. I trakten kring Nablus på norra Västbanken har också nyligen bybor tvingats lämna och ge plats för en ny bosättning.

En särskild kategori av redan idag hårt drabbade palestinier utgörs av de bybor som hamnat på ”fel” sida om den mur som Israel bygger i höjd med Tel Aviv mot gränsen till staden Qalqilya på Västbanken. Bygget som pågått sedan tidig sommar 2002 fortgår med oförminskad intensitet. Ca 30 000 bybor har i och med byggandet hamnat utanför den övriga Västbanken (men fortfarande alltså innanför stilleståndslinjen från 1967). Denna grupp riskerar att bli helt isolerad på den israeliska sidan. Muren innebär att transportmöjligheterna är så gott som obefintliga.

8. Palestinska flyktingar - övriga länder i regionen

Efter stridigheterna 1948 flydde de flesta palestinska flyktingarna till de angränsande länderna Jordanien, Libanon, Syrien och Gaza/Västbanken. Ett mindre antal sökte skydd i Irak. Under åren har stora grupper palestinier sökt sig till bl. a. de olika gulfländerna. UNRWA kom efter bildandet att koncentrera sin

³⁸ Möte 2002-10-09 i Ramallah.

verksamhet på de länder som hyste de största grupperna, men hade även ett mindre program i t. ex. Bagdad under 1950-talet.

8.1 Egypten

I samband med stridigheterna 1948-49 flydde palestinier till Gazaremsan som stod under egyptisk kontroll fram till det egyptiska nederlaget i sexdagarskriget 1967 då Gazaremsan, Sinai, Västbanken och Golan erövrades av Israel. Utöver de som ursprungligen hamnade i Gaza, så sökte sig uppskattningsvis 11 600 flyktingar direkt till Egypten. Den stora majoriteten blev av den egyptiska regeringen inhyst i baracker, medan ett mindre antal lyckades ordna med privata boende. För att hantera situationen utsågs en *Higher Committee for Palestinian Immigrant Affairs* som kom att sortera under det egyptiska inrikesministeriet. Detta kan förklara det faktum att UNRWA:s verksamhet aldrig kom att omfatta de som sökte sig till Egypten (Gaza undantaget).

Från tiden efter 1948 och under de efterföljande decennierna välkomnades palestinerna av många egyptier. Flera fick arbeten inom den egyptiska administrationen och 1954 antogs flera lagar som innebar att palestinerna kom att omfattas av bl. a. samma arbetsrättsliga regelverk som egyptierna. Särskilt personer med kunskap och kompetens inom olika vårdyrken (läkare, sjuksköterskor etc) mottogs väl och palestinska näringsidkare tilläts att fritt importera och exportera varor.

Under tiden fram till mitten av 70-talet åtnjöt palestinerna också ekonomiska, sociala och civila rättigheter (bl.a. tillgång till offentlig skolgång, sjukvård etc. enligt i princip samma villkor som egyptier) och var väl integrerade i det egyptiska samhället. Det var dock ej möjligt för dem att erhålla egyptiskt medborgarskap och pass, däremot kunde de få resedokument, i form av s.k. laissez passer.

Efter sexdagarskriget 1967 (med Egyptens förlust av Gaza) och oktoberkriget 1973 kom en ny våg av palestinska flyktingar. I mellantiden (1970) hade Nasser dött och, bl.a. till följd av kriget, förändrades det politiska klimatet såväl i regionen som i Egypten.

Sedan mitten av 70-talet har palestiniernas situation i Egypten försämrats. Efter gulfkriget 1990-91 har situationen förvärrats ytterligare med bl. a. ny lagstiftning där delar av t. ex. arbetsrätten dramatiskt försämrats. Många har fått svårigheter att verka inom affärlivet och nya skol- och sjukvårdsavgifter införts.

Det finns i Egypten inga uppdaterade officiella siffror över antalet palestinska flyktingar bosatta i landet, men totalt räknar man med att det rör sig om ca. 70.000 (den egyptiska myndigheten angav år 2000 antalet till 70.000). UNHCR:s bedömning är dock att antalet icke registrerade palestinska flyktingar samt gruppens befolkningstillväxt, snarare gör siffran 100.000 mera relevant. Den palestinska ambassaden i Kairo har uppgivit att antalet är färre än 70.000. Därmed är det svårt att bestämt fastställa antalet, men siffrorna ovan får gälla som indikatorer. I förhållande till Egyptens totala befolkning på ca. 67 miljoner får antalet i vilket fall som helst betraktas som relativt begränsat, och antalet kan också ställas i relation till den ca. miljon sudanesiska flyktingar som finns i landet.

Palestinierna har därefter likställts med flyktingar från andra länder och deras tidigare privilegier har försvunnit. Det har också blivit allt svårare för dem att erhålla resedokument, uppehålls- och arbetstillstånd etc.

För yngre och medelålders män, måste uppehålls- och arbetstillstånd förlängas årligen, medan kvinnor och äldre ibland erhåller tillstånd gällande i fem år. För palestinska kvinnor gifta med egyptiska män, ges oftast femåriga tillstånd. Det är svårt att peka på orsaker till varför tillstånden ges olika giltighetstider, men det är inte osannolikt att föreställningen om att den palestinska kvinnan stannar hemma och ej konkurrerar om arbeten, inverkar på myndigheternas synsätt.

Ett särskilt problem, när det gäller frågan om medborgarskap, är att egyptiskt medborgarskap endast kan erhållas via fadern. Detta innebär att barn till en egyptisk mamma och palestinsk pappa blir statslös, även om vederbörande bott hela sitt liv i Egypten. Flyktingarna kan resa ut ur landet, men får problem att återvända om de stannar utanför Egypten i mer än sex månader. Detta har särskilt drabbat "egyptiska palestinier" som sökt arbete i Gulfen och i Libyen.

När fredsprocessen i Mellanöstern fortfarande utvecklades positivt och arbetet inom Madridprocessens multilaterala grupper pågick, utlovade Egypten förbättringar i villkoren för de palestinska flyktingarna. Dock förefaller inga förbättringar ha genomförts. UNHCR:s bedömning är att vidtagna åtgärder i princip är verkningslösa. Officiellt vill man stödja de palestinska flyktingarna, men i verkligheten görs inte mycket för att förenkla vardagen.

Palestiniernas situation torde inte ha förändrats sedan den andra intifadans utbrott, september 2000. Emellertid har den egyptiska regimens allmänna och överdrivna kontrollbehov ökat och övervakningen av såväl palestinier bosatta i Egypten som kontrollen av gränsen mot Gaza torde ytterligare ha skärpts. Både av inrikespolitiska skäl (värnandet av landets inre stabilitet) och för att värna om relationerna till USA, kan man utgå från att Egypten gör allt i sin makt för att förhindra att militanta palestinska grupper verkar från Egypten.

8.2 Saudiarabien, Kuwait och Oman

Inget av ovanstående länder har tillträtt 1951 års flyktingkonvention. Anledningen är att dessa länder, liksom den överväldigande majoriteten av arabländer, alltså vägrar att betrakta palestinierna som flyktingar. Officiellt finns det således inga flyktingar registrerade och UNRWA har heller inget mandat att verka för de palestinier som trots allt lever i de tre länderna. Uppskattningsvis rör det sig om ca 300 000 palestinier som lever i Saudiarabien, varav majoriteten stammar från

1948. Ett fåtal har erhållit saudiska medborgarskap. Övriga behandlas som utlänningar och innehar tillfälliga uppehållstillstånd som regelbundet förnyas. Vanligast är att palestinierna har resedokument från andra länder (t. ex. Syrien, Egypten, Irak eller jordansk/palestinska pass).

Palestinierna lever ett relativt fritt liv. Det finns inga flyktingläger och många är framgångsrika och väl etablerade i det saudiska samhället. Däremot har den allmänna "saudiseringen" av landet inneburit att många palestinier inom undervisningssystemet fått lämna plats för saudiska kollegor och i stället söka sig till de privata skolorna.

Palestinska barn har, likt andra arabiska och/eller muslimska barn, fri tillgång till det allmänna saudiska skolväsendet. Däremot är det i princip omöjligt för andra än saudiska medborgare att bli antagen till högre utbildningar inom universitet- och högskolevärlden.

I jämförelse med andra utlänningar görs det således ingen skillnad. En sådan jämförelse blir dock något missvisande med tanke på att många är födda och uppvuxna och levt hela sin liv i landet (jämfört med andra utlänningar som kanske endast bor ett par år i landet som gästarbetare etc). Därför torde det vara rimligt att hellre jämföra med den saudiska befolkningen. Vid en sådan jämförelse framträder stora skillnader. Det är t. ex. svårare för palestinska ungdomar att erhålla arbetstillstånd, särskilt i tider av hög arbetslöshet. Familjeåterföreningar är mycket sällsynta, ägande av fast egendom fortfarande ej tillåtet, medborgarskap mycket svårt att erhålla och, som nämnts ovan, tillgången till högre studier är mycket begränsad.

Fram t.o.m. gulfkriget levde sedan länge ett stort antal palestinier (ca 400 000) i Kuwait. Efter PLO:s stöd till Saddam Hussein i samband med den irakiska invasionen 1990 lämnade ca 90% av palestinierna. I dag lever ca 45 000 palestinier i landet. Det finns fortfarande en stor kuwaitisk bitterhet gentemot det

”palestinska förräderiet” och en utökning av den palestinska kolonin skulle förmodligen inte tillåtas.

Det saknas uppgifter över antalet palestinier i sultanatet Oman. Flertalet av de som anlände i samband med staten Israels bildande 1948 synes dock ha integrerats väl och erbjudits medborgarskap. Någon beredvillighet att ta emot ytterligare flyktingar synes samtidigt inte föreligga.

8.3 Irak

Efter stridigheterna 1948-49 var det ca 5000 palestinier som sökte skydd i Irak. Under 1950-talet hade UNRWA ett lokalkontor i Bagdad. I dagsläget lever ca 35000 palestinier i Irak. Majoriteten synes vara väl integrerade (bl. a. genom giftermål). Palestinierna blir också väl behandlade och den irakiska regeringen har utfärdat resehandlingar och särbehandlar i viss mån palestinerna avseende möjligheten att erhålla medborgarskap genom s.k. naturalisation. Likt i Syrien saknar dock palestinerna i Irak politiska rättigheter. Avsaknaden av politiska rättigheter torde dock inte utgöra någon reell form av diskriminering i jämförelse med den irakiska befolkningen.

8.4 Algeriet, Tunisien och Marocko

Algeriet och Marocko har tillsammans knappt 5000 bosatta palestinier. Majoriteten utgörs av sedan länge väl integrerade familjer. En liten del utgörs av palestinska studenter. Marocko utfärdar inga resetillstånd och medborgarskap kan sökas först efter 10 års vistelse. Den palestinske ambassadören (palestinska myndighetens representant) har i samtal med svensk ambassadpersonal uppgivit att den ekonomiska situationen för många av studenterna har försämrats i takt med den försämrade situationen för Mellanöstern som helhet. I samband med att PLO tvingades att lämna Libanon 1982 flyttades högkvarteret till Tunis. Flytten innebar att ett par tusen palestinier kom att bosätta sig i Tunis mellan åren 1982-

94 i enlighet med det bilaterala avtal som upprättades mellan PLO och den tunisiska regeringen. De flesta av dessa följde dock med 1994 när flyttlasset gick vidare till Gaza och de självstyrande områdena på Västbanken.

Algeriet, Tunisien och Marocko skiljer sig från många andra arabiska värdländer i det att samtliga tre länder har anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention. Både Algeriet och Tunisien har dessutom erkänt vissa av palestinierna som konventionsflyktingar och även utfärdat s.k. flyktingpass.

9. Särskild regim för palestinska flyktingar – *konsekvenser och möjligheter*

Som vi har sett i föregående kapitel råder en särskild regim för de palestinska flyktingarna. Skyddet för de palestinska flyktingarna bestäms i enlighet med denna regim utifrån tolkningen av de delvis korresponderande instrumenten;

- 1951 års flyktingkonvention
- UNHCR:s stadgar
- UNRWA:s stadgar med dess tillhörande definitioner

I jämförelse med andra flyktinggrupper uppstår det en rad olika tolknings- och tillämpningsmöjligheter. Olika mottagande stater har löst problemen genom delvis olika angreppssätt.

De flesta mottagarländerna i västvärlden handlägger palestinska asylärenden på samma sätt och med samma metoder som de handlägger övriga flyktingar, genom analys av flyktingkonventionens artikel 1a. De flesta länder har inkorporerat konventionens flyktingdefinition i respektive internrättsliga kontext. Däremot är det sällsynt att konventionens artikel 1d reflekteras vilket i sin tur innebär att de palestinska flyktingarna behandlas utan åtskillnad.

Konsekvensen av detta innebär att flyktingkonventionens definition av en statslös person blir vägledande vid handläggningen av t. ex. asylärenden. Detta i sin tur får särskilda konsekvenser för de palestinska flyktingarna då definitionen av en statslös tar sikte på:

”a person not having a nationality and being outside the country or his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”

Då de flesta asylsökande palestinska flyktingar har svårt att visa på en ”välgrundad fruktan för ett återvändande” till respektive land (t. ex. Jordanien, Syrien eller Libanon) eller senaste plats för sitt uppehälle (”former habitual residence”) innebär detta att många asylsökandes ansökningar inte kan bifallas. Samtidigt är det ju vare sig Jordanien, Syrien eller t. ex. Libanon som är flyktingarnas ursprungliga hemland. UNHCR:s handbok bidrar till problematiken genom den vaga skrivelsen:

”[...] a refugee from Palestine[...] **may** be considered for determination of his refugee status under the criteria of the 1951 Refugee Convention.”

Ovanstående tolkningar och tillämpningar innebär också att flyktingkonventionens artikel 1d ofta, och till uppenbar nackdel för palestinska flyktingar, förbises. I och med detta är det rimligt att anta att flera länder, medvetet eller ej, misstolkar den innebörd som flyktingkonventionen från början förutsågs omfatta. Det finns, som redovisat i kapitel 4, stor anledning att tro att motiven bakom artikel 1d syftade till ett ökat skydd för just de palestinska flyktingarna mot bakgrund av deras, ur ett flyktingperspektiv, unika situation.

En intressant metod för bestämmande av palestinska flyktingars status och asylskäl har lanserats av juristen och UNRWA-chefen Lex Takkenberg. Takkenberg menar att när en palestinier söker asyl i ett land som har tillträtt 1951 års flyktingkonvention så måste det först utredas om palestiniern är att betrakta

som en ”palestinsk flykting” enligt UNRWA:s definition³⁹. Om detta, t. ex. genom kontroll av UNRWA:s register, kan konstateras så bör nästa steg vara att undersöka om UNRWA:s skydd har upphört. (jämför flyktingkonventionens lydelse artikel 1d stycke 2: *When such protection or assistance has ceased for any reason[...]*).

Om skyddet skulle anses ha upphört, oaktat anledning till upphörandet, faller så personen under konventionens tillämplighet i enlighet med ovannämnda artikel.

I händelse personen ej är UNRWA-registrerad innebär detta att flyktingstatusen istället måste bestämmas utifrån ”portalparagrafen” 1 a (välgrundad fruktan etc).

Flera europeiska länder har varit mycket restriktiva med att erkänna registrerade palestiniers flyktingstatus enligt flyktingkonventionen.

10. Avslutning

De palestinska flyktingarnas situation saknar motstycke i modern historia. Ingen annan grupp av människor har, i ett så stort antal och under så lång tid, som palestinerna upplevt ett permanent flyktingskap.

Detta har skett trots att de palestinska flyktingarnas situation år efter år har identifierats som en av de absolut viktigaste frågorna att lösa för att uppnå freden mellan israeler och palestinier.

Flyktingarnas situation påverkar israeler och palestinier, men även arabvärlden, flyktingmottagande länder och världssamfundet. I oräkneliga resolutioner har FN uppmärksammat flyktingarnas rättigheter och individuella umbäranden.

Majoriteten av flyktingarna lever i områden med stor politisk instabilitet och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna. Flera har flytt inte bara en gång –

³⁹ Takkenberg, Lex: a. a. sid. 349.

utan två och ibland upp till tre gånger. I vissa av värdländerna drabbas flyktingarna i bästa fall av misstänksamhet – och i värsta fall av öppen diskriminering. I flera länder förnekas deras flyktingstatus.

På de ockuperade områdena är situationen i många fall akut. Israel fortsätter sin vägran att ikläda sig ockupantens folkrättsliga skyldigheter. De ekonomiska och sociala konsekvenserna är i det närmaste oöverblickbara. Det palestinska ledarskapet är handlingsförlamat, anklagat för korruption och under attack från en allt starkare fundamentalism. UNRWA dras med ständiga finansiella underskott och UNHCR har ännu inte bestämt sig för huruvida konflikten är att betrakta som väpnad eller ej. Palestinska terroristattentat och israeliska vedergällningsaktioner avlöser varandra. Omvärldens fredsanstängningar har till synes varit fruktlösa och parterna har inte ägt förmågan eller den sanna vilja att bryta våldsspiralen.

De flesta av dagens väpnade konflikter är inbördeskrig, så kallade interna väpnade konflikter. Oavsett vilken etikett som bör sättas på konflikten mellan israeler och palestinier så utgår skyddsreglerna i interna och internationella väpnade konflikter i första hand från den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. Trots delvis olika tillämpningsområden utgår de två rättsområdena från samma grundsats: alla människors lika värde. Oavsett vem en människa är, oavsett var hon kommer ifrån eller vad hon har gjort har hon samma rättigheter. De som inte deltar i striderna har rätt till skydd och hjälp.

Detta skydd förnekas det stora flertalet av de palestinska flyktingarna på de ockuperade områdena. Vidare har, som nämnts ovan, UNHCR och sin tur olika enskilda länder (bl. a. Sverige) ännu ej bestämt sig för om konflikten mellan israeler och palestinier är att betrakta som väpnad eller ej. Migrationsverket har uppgett att situationen är orolig och att det förekommer störningar, men att de vill avvakta UNHCR:s ställningstagande. Verket har också varnat för riskerna av en s.k. signaleffekt i den händelse uppehållstillstånd skulle ges. Den oönskade

signaleffekten skulle, enligt Migrationsverket, bestå i att fler ”kan tänkas tycka att det är frestande att emigrera”⁴⁰.

För svensk del uppstår en rad olika möjligheter till omedelbar hantering av de asylsökande. De tydligaste alternativen torde utgöras av:

att: Sverige verkställer beslut avseende avvísningar och utvisningar.

att: Sverige beslutar att ensidigt, med hänvisning till bl. a. den humanitära situationen, ändra bedömningsgrunderna och t. ex. öka antalet beviljade uppehållstillstånd.

att: Sverige omedelbart söker ett utökat samarbete med övriga länder inom EU syftande till en gemensam lösning vid hantering och bedömning av asylsökande statslösa palestinier.

Det första alternativet är det mest drastiska och skulle förvisso innebära en form av problemlösning, men samtidigt torde det anses omöjligt med tanke på den rådande situationen och mot bakgrund av tidigare bedömningar.

Återstående då alternativen att ensidigt besluta sig för ändrade bedömningsgrunder och/eller utöka och effektivisera EU-samarbetet. De två sistnämnda alternativen är inte nödvändigtvis motstridiga, även om ett ensidigt svenskt beslut att behandla de statslösa mer ”humant” skulle kunna innebära problem i EU-samarbetet.

Den största invändningen torde dock utgöras av den s.k. signaleffekt som bl. a. Migrationsverket har varnat för. Samtidigt måste det bedömas i vilken utsträckning en sådan signaleffekt bör tillåtas spela en roll? I debatten har Migrationsverkets inställning kritiserats hårt och anklagats för att ge uttryck för en

⁴⁰ Magnus Rydén, Migrationsverket, i radioprogrammet Studio 1 (P1, programledare: Staffan

cynism som inte borde få tillåtas att påverka bedömningen. Å andra sidan så torde det finnas fog för de uttalade riskerna av en s.k. pull-effekt (d.v.s. att en mer human inställning riskerar att innebära att fler söker sig till ett visst land).

Oavsett så synes det helt klart att det finns ett behov av en genomgripande europeisk politisk helhets- och samförståndslösning avseende de statslösa palestinier som söker sig till Sverige och övriga EU-länder. Dagens situation med tiotusentals asylsökande individer år efter år är i längden ohållbar.

Författarens förhoppning är att ett sådant arbete, inom ramen för det existerande migrations- och asylsamarbetet inom EU och direkt syftande till en gemensam lösning, kan sättas igång med omedelbar verkan. Det torde inte vara möjligt att, i avvaktan på t. ex. UNHCR:s ställningstagande, låta situationen förvärras ytterligare.

Ett europeiskt helhetsgrepp förutsätter dock att den nationella samordningen förbättras. Berörda myndigheter, i första hand Migrationsverket och Utlänningsnämnden, måste utöka sitt samarbete och dialogen med berörda departement intensifieras. Dagens situation med oklar hantering av asylsökande statslösa palestinier är djupt olycklig.

Verkställighetsutredningen om översyn av praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut är ett initiativ i rätt riktning, men berör endast en begränsad, om än viktig, del av problematiken.

Utöver den svenska interna hanteringen torde situationen kräva att en ny internationell regim etableras. Det är, enligt min egen uppfattning, inte rimligt att de palestinska flyktingarna särbehandlas i förhållande till andra flyktinggrupper på det sätt som nu sker och så har skett under de senaste dryga 50 åren. UNCCP:s uppdrag bör ses som, om inte misslyckat, så åtminstone havererat och dess

funktioner bör således övertas av något annat organ. Ett nytt, och mer skyddsriktat, UNRWA-mandat skulle kunna vara en möjlig väg. Detta skall dock inte ses som ett alternativ till UNHCR:s allmänna skyddsuppdrag (vilket idag utesluter palestinska flyktingar i enlighet med UNHCR:s stadgar), utan snarare som ett komplement (och således i linje med den förmodade särskilda regim som ursprungligen åsyftades för just de palestinska flyktingarna). UNHCR stadgar bör således ändras till att omfatta *alla* flyktingar. Ovanstående gäller även för 1951 års flyktingkonvention och dess artikel 1 d.

11. Käll- och litteraturförteckning

Litteratur:

- **Akram, Susan:** *Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution:* Journal of Palestine Studies – Spring 2002.
- **Akram, Susan och Goodwin-Gill, Guy S:** *United States Department of Justice Executive Office For Immigration Review – Board of Immigration Appeals – Falls Church, Virginia, BRIEF AMICUS CURIAE* 1999.
- **Bertini, Catherine:** *Personal Humanitarian Envoy of the Secretary-General – Mission Report 11-19 August 2002* (författarens exemplar).
- **Bring, Ove och Lysén, Göran:** *Materialsamling i folkrätt – tredje upplagan*, Göteborg 2000.
- **Goodwin-Gill, Guy S:** *The Refugee in International Law – Second Edition*, China 1998.
- **Grahl-Madsen, Atle:** *The Status of Refugees in International Law*, Netherlands 1966.
- **Hammarberg, Thomas:** *De palestinska flyktingarna: Efter fem decenniers svek – äntligen dags?*, Stockholm 2000.

- **Hellström, Lars-Gösta:** *Palestina- en bakgrund till mellanösternkonflikten*, Stockholm 1983.
- **Malanczuk, Peter:** *Modern Introduction to International Law*, Great Britain 2000.
- **Sayigh, Rosemary:** *Palestinians in Lebanon: Harsh Present, Uncertain Reality*, Journal of Palestine Studies – Spring 1995.
- **Scharfmann, Daphna:** *Civil Rights in Israel*, 1993.
- **Takkenberg, Lex:** *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998.
- **UNHCR:** *Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees* – October 2002 (författarens exemplar).
- **Zuriek, Elia:** *Palestinian Refugees and Peace*, Journal of Palestine Studies – Autumn 1994.

Intervjuer och samtal (urval):

Jordanien 2002-10-05 – 2002-10-08

- **Zeid Rifai:** President of the Senate at the Upper House of Parliament
- **Abdulkarim Abulhaija:** Director General Department of Palestinian Affairs
- **Charles Kapes:** Officer-in-Charge, UNRWA Operations
- **Gro Hasselknippe:** Researcher FAFO, Regional Office

Jerusalem, Ramallah och Jeriko 2002-10-08 – 2002-10-10:

- **Richard Cook:** UNRWA Head Quarters
- **Saji Salemeih:** Director General of the PLO Refugee Department
- **Salim Tamari:** Director of the Institute for Jerusalem Studies
- **Saeb Ereikat:** Minister of Local Government
- **Ghassan Al-Khatib:** Minister of Labour

Stockholm:

- **Magnus Rydén:** landansvarig vid Migrationsverket
- **Thomas Hammarberg:** generalsekreterare vid Olof Palmes Internationella Centrum

Internet:

- <http://www.un.org/unrwa/pr/pdf/uif-dec01.pdf> (2002-10-15, 2002-11-30)
- www.fafo.no

Etermedia:

- Sveriges radio P1 (Studio 1) 2002-10-14 – *Sveriges behandling av statslösa palestinier* – programledare Staffan Dopping och reporter Karin Runblom (författaren har en utskrift)

