



**Комментарий по поводу применимости Статьи 1D
Конвенции 1951 года о статусе беженцев
к беженцам из Палестины¹**

Статья 1 D Конвенции 1951 года о статусе беженцев:

Положения настоящей Конвенции не распространяются на лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

В тех случаях, когда такая защита или помощь были по какой-либо причине прекращены, до того как положение этих лиц было окончательно урегулировано соответствующими резолюциями, принятыми Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, эти лица *ipso facto* приобретают права, вытекающие из настоящей Конвенции.

A. ВВЕДЕНИЕ

1. Конвенция 1951 года о статусе беженцев (в дальнейшем «Конвенция 1951 года») содержит некоторые положения, в силу которых лица, обладающие характеристикой беженца, в соответствии с определением, данным в Статье 1A, не подпадают под действие данной Конвенции. Одно из таких положений, параграф 1 Статьи 1D, применяется к определенным категориям беженцев, в отношении которых были приняты отдельные меры для получения защиты или помощи от органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН). Данное положение исключает из действия Конвенции 1951 года палестинцев, которые являются беженцами вследствие арабо-израильских конфликтов 1948 или 1967 годов, и которые пользуются защитой и помощью Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).
2. В то время как параграф 1 Статьи 1D является фактически положением об исключении, это не означает, что некоторые группы палестинцев никогда не смогут пользоваться защитой Конвенции 1951 года. Параграф 2 Статьи 1D содержит положение о включении, гарантирующее предоставление *ipso facto* таким беженцам права на защиту в соответствии с Конвенцией 1951 года, если их положение не урегулировано окончательно соответствующими резолюциями, принятыми Генеральной Ассамблеей ООН, и защита или помощь БАПОР были по какой-либо причине прекращены. Следовательно, Конвенция 1951 года избегает накладки компетенций между БАПОР и УВКБ ООН, а также вместе с Уставом УВКБ ООН гарантирует в случае необходимости постоянную защиту и помощь палестинским беженцам.²

В. ПАЛЕСТИНСКИЕ БЕЖЕНЦЫ В КОНТЕКСТЕ СТАТЬИ 1 D КОНВЕНЦИИ 1951 ГОДА

3. Учитывая формулировку, исторический контекст и цель Статьи 1D Конвенции 1951 года, некоторые палестинские беженцы подпадают под определение этой Статьи, поскольку: (i) они обладают характеристикой беженцев, определенными в Статье 1A Конвенции 1951 года; (ii) их положение не было окончательно урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН; и (iii) в их отношении не были приняты альтернативные меры для получения защиты или помощи от органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме УВКБ ООН.
4. Следующие группы беженцев палестинских беженцев подпадают под Статью 1 D Конвенции 1951 года:
 - (i) Палестинцы, являющиеся «палестинскими беженцами» в смысле Резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1948 года и других резолюций Генеральной Ассамблеи ООН,³ которые в результате арабо-израильского конфликта 1948 года были перемещены из других зон Палестины, ставших Израилем, и которые не смогли туда вернуться;⁴
 - (ii) Палестинцы, не подпадающие под действие пункта (a) выше, являющиеся «перемещенными лицами» в смысле Резолюции 2252 (ES-V) Генеральной Ассамблеи ООН от 4 июля 1967 года и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН,⁵ которые в результате арабо-израильского конфликта 1967 года были перемещены с территории Палестины, занимаемой Израилем с 1967 года, и не смогли туда вернуться.⁶

В вышеуказанные группы входят не только лица, перемещенные во время конфликтов 1948 и 1967 годов, но также их потомки.⁷ С другой стороны, лица, в отношении которых применяются Статьи 1C, 1E или 1F Конвенции 1951 года, не подпадают под Статью 1D, даже если они остаются «палестинскими беженцами» и/или «перемещенными лицами», чье положение должно быть окончательно урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН.⁸

5. Палестинцы, не подпадающие под сферу действия Статьи 1D, но которые, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне палестинской территории, занимаемой Израилем с 1967 года, и вследствие таких опасений не могут или не желают туда вернуться, считаются беженцами в соответствии со Статьей 1A (2) Конвенции 1951 года.

С. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 1D КОНВЕНЦИИ 1951 ГОДА

6. Если установлено, что палестинский беженец подпадает под Статью 1D Конвенции 1951 года,⁹ следует определить, подпадает ли он или она под параграф 1 или 2 данной Статьи.
7. Если такое лицо находится в пределах зоны действия БАПОР,¹⁰ то считается, что в настоящее время он или она «получает защиту или помощь от органов или учреждений ООН, кроме [УВКБ ООН]» в смысле параграфа 1 Статьи 1D, и, следовательно, не пользуется привилегиями Конвенции 1951 года.
8. Однако если лицо находится вне пределов зоны действия БАПОР, он или она в настоящее время не «получает защиту или помощь от органов или учреждений ООН, кроме [УВКБ ООН]», и, таким образом, «защита или помощь были прекращены» в понимании параграфа 2 Статьи 1D.¹¹ Такое лицо «*ipso facto*» приобретает права, вытекающие из Конвенции [1951 года], конечно, при условии, что не применяются Статьи 1C, 1E или 1F Конвенции 1951 года. Это будет также применяться к лицам, которые никогда не проживали в зоне действия БАПОР.¹²
9. Следует отметить следующее:
 - а) Понятие «права, вытекающие из Конвенции 1951 года» относится к стандарту обращения, который должны соблюдать Государства-участники Конвенции 1951 года по отношению к беженцам согласно Статьям 2 – 34 этой Конвенции;
 - б) Если лицо подпадает под действие параграфа 2 Статьи 1D, отдельного определения обоснованности опасений согласно Статье 1A(2) Конвенции 1951 года не требуется для установления того, что указанные лица имеют права, вытекающие из Конвенции.
10. Если лицо возвращается в зону действия БАПОР, он или она сохраняет права, вытекающие из Конвенции 1951 года, до такого возвращения. После возвращения он или она больше не подпадают под действие параграфа 2 Статьи 1D, но вместо этого подпадают под действие параграфа 1 этой Статьи. Это означает, что он или она теряет права, вытекающие из Конвенции 1951 года, даже если у него или нее сохраняется характеристика беженца. Однако это неприменимо, если лицо, подпадающее под действие параграфа 4(b) этого Комментария, возвращается на палестинскую территорию, занимаемую Израилем с 1967 года, поскольку в таком случае он или она теряет свою характеристику беженца, и на него или нее больше не распространяется статья 1D.

D. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

11. Положение палестинских беженцев в международном праве беженцев является комплексным, и продолжает развиваться. Настоящий Комментарий разъясняет некоторые имеющиеся аспекты положения этих беженцев и предназначен быть руководством для использования в ходе определения статуса беженца.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН). Октябрь 2009 г.

Примечания:

¹ В настоящем Комментарий разъясняются различные пункты *Комментария УВКБ ООН по поводу применимости Статьи 1D Конвенции 1951 года о статусе беженцев к беженцам из Палестины* от октября 2002 г. Этот документ заменяет собой указанный Комментарий.

² Положение, подобное Статье 1D Конвенции 1951 года, содержится в Уставе УВКБ ООН, пункт 7(с) которого предусматривает, что компетенция Верховного комиссара не распространяется на лиц, «*продолжающих пользоваться защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций*». Смотрите Генеральная Ассамблея ООН, *Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев*, A/RES/428(V), 14 декабря 1950 г.

³ Мандат БАПОР в отношении «палестинских беженцев» был определен в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 302 (IV) от 8 декабря 1949 г. и последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи. Генеральная Ассамблея ООН никогда не давала прямого определения термина «палестинский беженец». Однако, начиная работу по толкованию этого термина, смотрите, например, следующие документы UNCCP: UN Doc. A/AC.25/W.45, *Анализ параграфа 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1948 г.*, 15 мая 1950 г., UN Doc. W/61/Add.1, *Дополнение к определению понятия «беженец» согласно параграфу 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1948 г.*, 29 мая 1951 г.; UN Doc. A/AC.25/W.81/Rev.2, *Исторический обзор усилий Согласительной Комиссии Организации Объединенных Наций по обеспечению выполнения параграфа 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи 194 (III). Вопрос компетенции*, 2 октября 1961 г., раздел III. Рабочее определение «палестинских беженцев», принятое БАПОР, с годами менялось, но с 1984 г. оно толкуется как «лица, чьим обычным местом проживания была Палестина в период с 1 июня 1946 г. по 15 мая 1948 г., и который потеряли жилье и средства к существованию в результате конфликта 1948 г.».

⁴ В параграфе 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 194 (III) сказано, что «беженцы, желающие вернуться в свои дома и жить в мире со своими соседями, должны получить такую возможность как можно скорее», и что «тем, кто решит не возвращаться, должна быть выплачена компенсация за утраченное или поврежденное имущество». В том же параграфе Генеральная Ассамблея дает указание Комиссии ООН по примирению в Палестине (UNCCP) «содействовать репатриации, переселению и экономическому и социальному возрождению беженцев и выплате компенсации». С тех пор Генеральная Ассамблея ежегодно отмечает, что UNCCP не смогла изыскать средства для достижения прогресса в реализации параграфа 11 Резолюции 194 (III). Смотрите последний документ, Резолюцию 63/91 от 5 декабря 2008 г., в которой Генеральная Ассамблея отмечает с сожалением, что «репатриация или выплата компенсации беженцам, как предусмотрено в параграфе 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 194 (III), еще не была проведена, и что, таким образом, положение палестинских беженцев все еще дает основания для серьезного беспокойства. ...»; и что UNCCP «не смогла изыскать средства для достижения прогресса в реализации параграфа 11 Резолюции 194 (III)»; и повторяет свое требование к UNCCP «продолжать прилагать усилия к выполнению этого параграфа...»

⁵ Мандат БАПОР в отношении «перемещенных лиц» был установлен в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2252 (ES-V) от 4 июля 1967 г. и в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи. В частности, две группы палестинских «перемещенных лиц» были перемещены с территории Палестины, занятой Израилем с 1967 г.: (i) палестинцы – выходцы из этой территории; и (ii) «палестинские беженцы», получившие убежище на этой территории до 1967 года». Данная территория охватывает Западный берег, включая Восточный Иерусалим и Сектор Газа.

⁶ В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2452 (XXIII) А от 19 декабря 1968 г. содержится призыв к возвращению «перемещенных лиц»; это же требование ежегодно повторяется в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Последняя из них — Резолюция 63/92 от 5 декабря 2008 г., в которой «еще раз подтверждается право всех лиц, перемещенных в результате конфликта июня 1967 г. и последующих конфликтов, на возвращение в свои дома или бывшие места проживания на территориях, занятых Израилем с 1967»; выражается глубокая обеспокоенность в связи с тем, что «не соблюдается механизм, согласованный между сторонами в Статье XII Декларации о принципах временного самоуправления от 13 сентября 1993 г. о возвращении перемещенных лиц»; и подчеркивается необходимость «ускоренного возвращения перемещенных лиц».

⁷ Обеспокоенность Генеральной Ассамблеи ООН положением потомков «палестинских беженцев» и «перемещенных лиц» была выражена в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 37/120 I от 16 декабря 1982 г., в которой требуется, чтобы Генеральный секретарь ООН совместно Генеральным комиссаром БАПОР обеспечили выдачу удостоверений личности «всем

палестинским беженцам и их потомкам [...], а также перемещенным лицам и лицам, которые не смогли вернуться в свои дома в результате конфликта 1967 года, а также их потомкам». В 1983 Генеральный секретарь ООН сообщил о мерах, принятых для выполнения этой резолюции, но отметил, что он «не смог на этом этапе продвинуться дальше в реализации этой резолюции» в отсутствие важной дополнительной информации, [поступающей] из дальнейших отчетов Правительств (параграф 9, UN Doc. A/38/382, *Специальные удостоверения личности для всех палестинских беженцев. Отчет Генерального секретаря*, 12 сентября 1983 г.). Во всех Резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН в период с 1983 по 1987 гг. опускались все ссылки на выдачу удостоверений личности, и затем, начиная с 1988 года и дальше, с Резолюции 43/57 от 6 декабря 1988 года, Генеральная Ассамблея ежегодно призывает выдавать удостоверения личности только палестинским беженцам и их потомкам на палестинской территории, занятой Израилем с 1967 года. Последний из таких документов — Резолюция 63/93 от 18 декабря 2008 года, в параграфе 15 которой содержится требование к «Генеральному комиссару продолжить выдачу удостоверений личности для палестинских беженцев и из потоков на Оккупированной палестинской территории».

⁸ Например, лицо, которое, по мнению компетентных органов страны его или ее проживания, имеет права и обязанности, закрепленные за наличием гражданства такой страны, исключается из привилегий Конвенции 1951 года в соответствии со Статьей 1E. Кроме того, многие палестины приобрели гражданство третьей страны, и поэтому любое заявление о признании их беженцами должно, таким образом, рассматриваться в свете Статьи 1A(2) Конвенции 1951 года по отношению к стране их нового гражданства. Однако в некоторых случаях палестинское происхождение этих лиц может казаться важным фактором при оценке того, находятся ли они за пределами страны своего нового гражданства «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

⁹ Лица, являющиеся «палестинскими беженцами», имеют право на «регистрацию в Регистрационной системе БАПОР и получение услуг БАПОР», тогда как БАПОР «предоставляет свои услуги незарегистрированным лицам, перемещенным в результате конфликта 1967 года и последующих военных действий» (БАПОР, «Консолидированные указания по праву на получение услуг и регистрации», 2009). У БАПОР можно проверить, зарегистрировано ли лицо как «палестинский беженец» или как получатель услуг БАПОР (www.unrwa.org). Однако следует отметить, что хотя регистрация и/или внесение в списки БАПОР может помочь лицу доказать, что он или она подпадает под действие Статьи 1D Конвенции 1951 года, это не является окончательным свидетельством того, что на него или нее распространяется действие этой Статьи, по двум причинам. Во-первых, как указано в параграфе 4 этого Комментария, лица, подпадающие под действие Статей 1C, 1E или 1F Конвенции 1951 года, не подпадают под действие Статьи 1D, даже если они остаются «палестинскими беженцами» или «перемещенными лицами», чье положение еще окончательно не урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН. Во-вторых, БАПОР не зарегистрировало и не предоставляет услуги всем лицам, являющимся «палестинскими беженцами», а также не оказывает услуги всем лицам, которые были «перемещены в результате конфликта 1967 года и последующих военных действий».

¹⁰ Зона действия БАПОР в настоящее время ограничивается Западным берегом, включая Восточный Иерусалим, Сектор Газа, Иорданию, Сирию и Ливан.

¹¹ Фраза «по какой-либо причине» в параграфе 2 Статьи 1D должна толковаться в ее контексте и в соответствии с целью и задачей этой Статьи, которые заключаются в непрерывности защиты и помощи палестинским беженцам в географических и/или временных рамках.

¹² Например, потомок «палестинского беженца» или палестинского «перемещенного лица» мог никогда не проживать в зоне действия БАПОР, а также не подпадает под действие Статей 1C или 1E Конвенции 1951 года.