

النظام القانوني للاجئين الفلسطينيين

بين الخصوصية والتدويل⁽¹⁾

نجية بن حسين

أستاذة مساعدة للقانون العام
كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة
جامعة سوسة

لقد تعرضت مجموعات وأفراد عبر العالم وعلى مدى التاريخ الحديث والقديم لشتى أنواع التعذيب والقمع والتهديد للحياة وللحرمة الجسدية والكرامة الإنسانية، ما جعلها تطلب النجاة والأمن في مجتمعات أو دول أخرى، وأدى ذلك إلى تأسيس تدريجي لنظام عالمي للجوء ضمنه القانون الدولي وتم تكريسه من قبل الدول في قوانينها الداخلية عملاً بالاتفاقيات والمواثيق الدولية التي صادقوا عليها⁽²⁾، وينبع هذا النظام من إرساء المنظومة الدولية لحقوق الإنسان والحريات والأساسية ويشكل تنويعاً لسيروية نحو (أنسنة) (humanisation) التشريعات الدولية والوطنية ونحو جعل حماية الإنسان محورياً جوهرياً للفلسفة العامة للقانون، ويعتبر فك الارتباط بين الفرد ودولته فيما يتعلق بالحماية المستوجبة له أهم ما يميز النظام الدولي للجوء باعتبار أن رابط المواطنة المؤسس لحماية الفرد والمجموعة لم يعد كافياً في ظل تخاذل الدولة في حماية مواطنيها أو عجزها

(1) المقال قدم في إطار اليوم الدراسي «اللاجئ الفلسطيني وحقوق العودة» الذي نظّمته العيادة القانونية للهجرة وحقوق الإنسان بكلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة يوم 22 نوفمبر 2023.

(2) للتعمق حول موضوع تكريس حق اللجوء في القانون الدولي والقوانين الداخلية، انظر، P. Weis, Le droit d'asile, dans le contexte de la protection des droits de l'homme en droit régional et en droit interne, in, Revue internationale de la Croix-Rouge, n°573, septembre 1966, pp.426-434.

عن ذلك أو تضلعها في التضييق على حرياتهم وفي تهديد حياتهم وحقوقهم الأساسية وتعرضها للخطر. فالأصل في القانون الدولي أن الدولة هي التي تضمن أمن مواطنيها وسلامتهم وممارستهم لحقوقهم الأساسية، لكن في صورة عدم إيفاء الدولة بواجباتها، يحق للفرد أن يستظل بحماية دول أخرى تضمن له الأمن والسلامة والحياة الكريمة وتضع حدا للاضطهاد الذي تعرض له في موطنه، وقد أقرت للغرض قواعد وضوابط قانونية داخلية ودولية، وأحدث نسيج مؤسساتي دولي ووطني لتوفير هذه الحماية وتكريسها فعليا على أرض الواقع حتى لا تبقى مجرد مثل للعدالة وللإنسانية يعوزها التطبيق والتجسيد.

وتأسيسا لذلك، يعتبر اللجوء من الحقوق الأساسية للإنسان ضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الفصل 14 منه حين أعلن أنه لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد. ويمثل اللجوء في مفهومه العام الحماية التي يمكن للأفراد الحصول عليها في مكان معين تديره مؤسسة ما⁽³⁾ لتجنيبه انتهاكات خطيرة لحقوقه الأساسية، وتعرّف اتفاقية الأمم المتحدة الموقعة في جنيف لسنة 1951 اللاجئ بأنه كل شخص «يوجد خارج دولة جنسيته بسبب تخوف مبرر من التعرض للاضطهاد لأسباب ترجع إلى عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لفئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، وأصبح بسبب ذلك التخوف يفتقر إلى القدرة على أن يستظل بحماية دولته أو لم تعد لديه الرغبة في ذلك»⁽⁴⁾. ويعد معيار الاضطهاد محوريا في تعريف اللاجئ، إلا أنه مفهوم فضفاض ولم يحظ بتعريف دقيق من اتفاقية جنيف لسنة 1951، وقد تم ملء هذا الفراغ عبر التعريف الذي صاغه مدونو النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية باعتبار الاضطهاد «حرمان جماعة من السكان أو مجموع السكان حرماناً متعمداً وشديداً من الحقوق الأساسية بما يخالف القانون الدولي، وذلك بسبب

146

(3) SEGUR (P), *La crise du droit d'asile*, Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1998, p. 5.

(4) الفصل الأول أ 2 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين التي تم اعتمادها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 28 جويلية 1951 انظر

<https://www.unhcr.org/ar/5355f64e6>

هوية الجماعة أو المجموع»⁽⁵⁾. إلا أن هذا التعريف على أهميته يهمل الاضطهاد في مدلوله الفردي.

وتطرح مسألة اللجوء إشكالا قانونيا يتمثل في الجدل القائم حول تجاوز النظرية الضيقة لحق اللجوء (droit d'asile) عبر الإقرار بالحق في اللجوء (droit à l'asile)، وما يترتب عنه من ضرورة استجابة الدول لواجباتها والتزاماتها الدولية تجاه اللاجئ بتوفير الحماية المستوجبة له والامتناع عن طرده من أراضيها، ويزداد هذا الإشكال استفحالاً في ظل تفاقم ظاهرة اللجوء وتعدد أسبابها وتواتر موجاتها تزامناً مع تأجج النزاعات المسلحة الدولية والداخلية وتنامي التضيقات على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والمجموعات الهشة والضعيفة التي تتعرض للقمع والاضطهاد بشتى أشكاله الشخصية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية⁽⁶⁾.. وقد تباينت ممارسات دول اللجوء وتشريعاتها رغم توجه القانون الدولي نحو توحيد النظام القانوني للجوء وتوفير ضمانات دنيا لطالبه وعدم ارتهانه للسلطة التقديرية المطلقة للدول المضيفة، إلا أن هذا الحق تراجع بفعل رغبة العديد من الدول في التضييق عليه والحد منه وهو ما أدى إلى انحصاره وتحوله من حق أساسي للإنسان إلى مطلب فردي يتنزل في إطار

(5) فصل 7 فقرة 2 ج من معاهدة روما المحدثّة للمحكمة الجنائية الدولية التي تم تبنيها في 17 جويلية 1998 ودخلت حيز النفاذ في 1 جويلية 2002، انظر الموقع الرسمي للأمم المتحدة <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/rome-statute-in-international-criminal-court>

(6) -شهد عدد اللاجئين والنازحين قسراً مستويات غير مسبقة، حيث ارتفع عدد الأشخاص الذين نزحوا قسراً من ديارهم في نهاية جوان 2023 إلى 110 ملايين، وذلك بسبب الاضطهاد والصراعات والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان والإحداث التي تخل بالنظام العام على نحو خطير، ومن المتوقع أن يتجاوز عتبة الـ 114 مليون شخص بحلول نهاية سبتمبر 2023، وقد وصل عدد اللاجئين في العالم إلى 36.4 مليون شخص في منتصف عام 2023، أي زيادة قدرها 3 بالمائة (1.1 مليون شخص) مقارنةً بنهاية عام 2022. ويشمل هذا الرقم 5.9 مليون لاجئ تحت ولاية الأونروا، و30.5 مليون لاجئ وشخص في أوضاع شبيهة باللاجئين ممن ينضون تحت ولاية المفوضية. وبالإضافة إلى ذلك، كان هنالك 5.3 مليون شخص آخرين بحاجة إلى الحماية الدولية، انظر تقرير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تقرير اتجاهات منتصف العام، أبرز أنماط النزوح القسري والحلول خلال النصف الأول من عام 2023

<https://www.unhcr.org/ar/mid-year-trends>

مراقبة الهجرة والحدود الدولية بحيث تتم عرقلة ممارسته بحجة سيادة الدولة على حدودها وضرورة التصدي للهجرة غير الشرعية، بالإضافة إلى تحمّل بعض الدول العبء الأكبر في قبول اللاجئين وضيافتهم بسبب غياب تقاسم عادل ومنصف للأعباء الدولية الناجمة عن تكريس الحق في اللجوء وتملص بعض الدول من التزاماتها، ما يثير خلافات بينها حول توزيع المسؤوليات، وينعكس سلباً على الوضع القانوني للاجئ الذي يظل رهين توافقات وتفاهات بينية ودولية ضيقة تحكمها المصالح وتهدر فيها الحقوق⁽⁷⁾، الأمر الذي جعل بعض فقهاء القانون يتحدثون عن أزمة لحق اللجوء⁽⁸⁾.

وتتصدر قضية اللجوء المشهد الدولي، وتلفت إليها الأنظار في ظل ما يعيشه الشعب الفلسطيني من جرائم إبادة جماعية ومخططات تهجير قسري من أرضه، وقد أبرز النزاع الذي اندلع في 7 أكتوبر 2023 على الأراضي الفلسطينية المحتلة بين فصائل المقاومة المسلحة الفلسطينية وجيش دولة الاحتلال الإسرائيلي فشل كل مساعي دولة الاحتلال الرامية إلى تصفية القضية الفلسطينية وإجهاضها كحركة تحرر وطني، كما أبرز شرعية حقوق الفلسطينيين على أرضهم المحتلة والمغتصبة وعدالة حقهم في المطالبة بتقرير المصير والظفر بالاستقلال شأنهم في ذلك شأن جميع الشعوب التي كانت ترزح تحت الاحتلال ونالت استقلالها وسيادتها كاملة على ترابها، فحق الشعوب في تقرير مصيرها يعد من أبرز الأهداف التي أنشئت من أجلها منظمة الأمم المتحدة، حيث كان قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة

148

(7) للتعمق في مسألة التطور الذي طال الحق في اللجوء انظر،

CREPEAU (François), *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles*. 29-46migratoires, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruylant 1995

انظر أيضاً

LANTERO (Caroline), *Le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant. Bruxelles 2010 pp. 466 et s.

(8) انظر

SEGUR (P), *La crise du droit d'asile*, Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1998.

انظر أيضاً،

Slama (Serge), *Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile: dissuader ou accueillir ?* in, *Cahiers de la Recherche sur les droits fondamentaux*, n°3/2015, pp. 15-30.

2105 المؤرخ في 20 ديسمبر 1965 أول قرار دولي يعترف بشرعية المقاومة التي تخوضها الشعوب الخاضعة للاحتلال من أجل نيل استقلالها، ويدعو كل الدول إلى تقديم العون لحركات التحرر الوطني ماديا ومعنويا على الأراضي المحتلة⁽⁹⁾. إلا أن سعي سلطات الاحتلال إلى إنكار حقوق الفلسطينيين ونسفها جعلتها تنتهج كل الوسائل والممارسات اللاشرعية دوليا بما في ذلك التهجير والطرده والتشريد والاستعمال المفرط للقوة المسلحة والتوسع الاستيطاني...

لقد تبنت سلطات الاحتلال الإسرائيلي سياسة التهجير القسري للشعب الفلسطيني من أرضه منذ سنة 1948 واعتمدت في ذلك كل الوسائل والذرائع لتحقيق أهدافه، إذ تعرض الفلسطينيون لمحنة اللجوء في مرحلتين هامتين من تاريخ صراعهم مع دولة الاحتلال المرة الأولى إثر حرب 1948 والثانية إثر حرب 1967، مما ولد موجتين أساسيتين للجوء، إلا أن عمليات التهجير والتشريد غير المباشرة لم تنقطع طيلة فترة الاحتلال وحرى بنا الإشارة إلى طبيعة الاحتلال الإسرائيلي نظرا لتداعيات هذه الطبيعة على وضع اللاجئين لفلسطيني، فهو استعمار استيطاني توسعي يقوم على الفصل العنصري ويذكرنا بنظام «الأبرتهيد» (Apartheid) الذي كان قائما في جنوب أفريقيا من سنة 1948 إلى سنة 1993، فليس لدولة الاحتلال حدود مضبوطة ترايا لأنها تسعى منذ تاريخ انتصابها إلى التوسع لا فقط على حساب الأراضي الفلسطينية من خلال بناء المستوطنات وإقامة مشروعاتها الاستيطاني بل أيضا باحتلال أجزاء من أراضي دول عربية أخرى مجاورة كمنطقة الجولان السورية ومزارع شبعاء اللبنانية، كما أنه استعمار يركز على سياسة تطهير عرقي ممنهج عبر سياسات الميز العنصري ضد الفلسطينيين والتهجير القسري إلى بلدان أخرى، أضف إلى ذلك أنه استعمار عسكري ردعي

(9) Résolution 2105 intitulée 'Application de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux' in, <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0035336100084495a.pdf>.

التعمق في مسألة حق الشعوب في تقرير مصيرها ومقاومة الاحتلال، انظر مقال

CHARALAMBOS APOSTOLIDIS, La résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations unies, Dans Le Genre humain 2005/1(N° 44), pages 135 à 142

يقوم على التصفية والقتل والأسر والاعتقال وغيرها من الإجراءات القمعية عبر بناء منظومة عسكرية قوية مدججة بأحدث أنواع السلاح والعتاد، لذلك فإن كل محاولات إرساء السلام والتسويات السياسية للقضية الفلسطينية تم إجهاضها ونسف كل مساعيها من سلطات دولة الاحتلال، ونتج عن سياسة التهجير تحول وضعية الفلسطينيين المهجرين قسرا من وضع المواطن داخل أراضيهم إلى اللجوء إلى أوطان أخرى، وتعددت دول اللجوء لتشمل أساسا الدول العربية المجاورة كالأردن وسوريا ولبنان وغيرها.

وأسست الجمعية العامة للأمم المتحدة وكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين سنة 1949 إثر الحرب العربية الإسرائيلية سنة 1948 وذلك لتقديم الإغاثة الإنسانية إلى أكثر من 750 ألف من اللاجئين والمشردين الفلسطينيين الذين أجبروا على ترك منازلهم وأراضيهم في فلسطين، وقد تضاعف عدد اللاجئين اليوم ليلبلغ ما يزيد عن 6 مليون لاجئ يعيش معظمهم في مخيمات أو بالقرب من محيطها في مدن وقرى بالأردن ولبنان وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة، ويعتبر تفاقم هذا العدد نتيجة لتعقد الأزمة وديمومتها واستفحال الطابع الاستيطاني والتوسعي والعنصري للاحتلال الإسرائيلي وفشل كل محاولات التسوية وإحلال السلام.

150

ما يجعلنا نتساءل عن مدى استجابة الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني في الدول العربية المضيفة للمواثيق والمعاهدات الدولية الضامنة لحق اللجوء وللحد الأدنى من الحقوق والحريات الأساسية التي تضمنها المنظومة الدولية لحقوق الإنسان؟

إن مسألة اللجوء الفلسطيني تتسم بالتعقيد والخصوصية، فالتعقيد يبرز عبر تعدد الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين باختلاف دول أو مناطق لجوئهم، ما يضيف عليها طابعا من التشرذم وغياب الوحدة على مستوى النظام القانوني، أما الخصوصية فتتمثل في اعتبار تعريف اللاجئ الفلسطيني جزءا لا يتجزأ من وضعه باعتباره يرتبط ارتباطا وثيقا بطابعه الوقي المنبثق جوهريا عن إقرار حقه

في العودة إلى دياره وأراضيه، ما يجعل اللاجئ الفلسطيني في مفهومه الخاص يتميز عن اللاجئ في مفهومه الدولي العام ويضفي عليه طابعا من الخصوصية والتفرد.

لذلك وللإجابة عن الإشكالية المثارة سلفا حري بنا تعريف اللاجئ الفلسطيني تعريفا خصوصيا (مبحث الأول) وبيان خضوعه إلى وضع قانوني دولي هش يميزه عن النظام القانوني العام للجوء المنطبق على غيره من اللاجئين الذين يخضعون لاتفاقية جنيف (مبحث الثاني).

المبحث الأول: تعريف خصوصي للاجئ الفلسطيني

تشكل الخصوصية في مفهوم اللاجئ الفلسطيني في تمايزه عن التعريف العام لاتفاقية جنيف وفي صبغته العملية المرتبطة بمجال عمل الأوروا، لذلك لا يمكن ضبط هذا المفهوم دون طرح التعريف العام للاجئ وفقا للقانون الدولي ودون إبراز تمايزه عنه (الفقرة الأولى) نظرا لطغيان الطابع الوظيفي على التعريف، ولارتباطه الوثيق بالحق المؤسس في العودة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف متمايز عن التعريف العام للاجئ

لقد أفردت الأمم المتحدة اللاجئ الفلسطيني بتعريف خصوصي يتلاءم مع خصوصية وضعه، لذلك يتعين علينا تعريف اللاجئ بصورة عامة وإبراز تمايزه عن التعريف الخاص للاجئ الفلسطيني، فقد تبنت الأمم المتحدة الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئ في 28 جويلية 1951، ودخلت حيز التنفيذ 22 أبريل 1954، بالإضافة إلى تبني بروتوكول 1967 المتعلق بوضع اللاجئ، وتهدف هذه الاتفاقية إلى توفير الحماية للاجئين وضمان ممارستهم للحقوق والحريات الأساسية التي تم تكريسها في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكما أسلفنا تعرف الاتفاقية اللاجئ بكونه كل شخص (يوجد خارج دولة جنسيته بسبب تخوف مبرر من الاضطهاد لأسباب ترجع إلى عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لفئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، ولا يستطيع أو لا يرغب في حماية تلك الدولة بسبب هذا الخوف، أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد

أقامته السابقة، ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد»⁽¹⁰⁾.

ويستثنى من صفة اللاجئ الشخص الذي «اعتبرته السلطات المختصة في البلد الذي اتخذ فيه مقاما له مالكا للحقوق وعليه الالتزامات المرتبطة بجنسية هذا البلد»⁽¹¹⁾، بالإضافة إلى الشخص الذي تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ، والأشخاص الذين ارتكبوا أفعالا مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها⁽¹²⁾. ولا تنطبق هذه الاتفاقية أيضا على الأشخاص الذين يتمتعون «بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين». وهذا الاستثناء الأخير يشمل اللاجئ الفلسطيني الذي يخضع لتعريف خاص يعد استثناءا للتعريف العام للاجئ، حيث عرفته الأونروا بكونه كل شخص كان مقر إقامته المعتاد فلسطين الانتدابية في الفترة بين جوان 1946 وماي 1948، وقد فقد مساكنه وسبل عيشه نتيجة الصراع العربي الإسرائيلي لسنة 1948⁽¹³⁾، كما شهدت الأراضي الفلسطينية المحتلة موجة ثانية من اللاجئين نتجت عن حرب 1967، وذلك في انتهاك فادح لقرارات مجلس الأمن لمنظمة الأمم المتحدة الذي طلب في 14 جوان 1967 من دولة الاحتلال ضمان رفاهية وسلامة وأمن السكان المدنيين «عندما تكون العمليات العسكرية جرت»، وتسهيل عودة السكان الذين فروا منذ نشوب القتال⁽¹⁴⁾، إلا أن دولة الاحتلال الإسرائيلي لم تمثل لهذه المقررات، ولمجابهة هذا التعنت، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها

152

(10) الفصل 1 أ 2 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئ السالف ذكرها.

(11) الفصل 1 (هـ) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئ السالف ذكرها.

(12) الفصل 1 (و) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئ السالف ذكرها.

(13) انظر الصفحة الرسمية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى <https://www.unrwa.org/ar>، انظر أيضا، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاتحاد البرلماني الدولي، «حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين» 2001 ص 23

(14) قرار مجلس الأمن 237 المؤرخ في 14 جوان 1967، انظر المكتبة الرقمية للأمم المتحدة

<https://digitallibrary.un.org/record/90715?ln=ar&v=pdf>

2452 بتاريخ 19 ديسمبر 1968 تجديد طلبها من سلطات دولة الاحتلال باتخاذ التدابير الفورية اللازمة لإعادة السكان الذين فروا من المناطق المحتلة وتمديد ولاية الأونروا، فقد أعربت الجمعية العامة عن قلقها إزاء عدم إعادة اللاجئين إلى ديارهم أو تعويضهم وإزاء استمرار الآلام البشرية التي أحدثتها الأعمال العدائية التي نشبت في جوان 1967 في الشرق الأوسط، وتدعو وكالة الأونروا إلى «توفير المساعدة الإنسانية اللازمة للأشخاص الآخرين» الموجودين في المنطقة مشردين ومحتاجين شديد الحاجة إلى المساعدة المستمرة نتيجة لهذه الأعمال العدائية⁽¹⁵⁾.

وقد جدد مجلس الأمن هذا الموقف في 24 ماي 1991 حين شجب الإجراء الذي اتخذته سلطات دولة الاحتلال بإبعاد أربعة فلسطينيين، وأعاد «تأكيد ضرورة أن تمتنع إسرائيل، السلطة القائمة بالاحتلال، عن إبعاد أي مدني فلسطيني من الأراضي المحتلة، وأن تكفل عودة جميع أولئك المبعدين سالمين وعلى الفور»⁽¹⁶⁾.

ورغم الدعوات المتكررة لمجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة بإيقاف عمليات التشريد والإبعاد والتهجير القسري للفلسطينيين من أراضيهم،

(15) قرار الجمعية العامة رقم 2452 بتاريخ 19 ديسمبر 1968 انظر المكتبة الرقمية للأمم المتحدة <https://digitallibrary.un.org/?ln=ar>، انظر أيضا في هذا الصدد التقرير الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة حول الانزوا الصادر في 1 أوت 1983

b) Le mandat de l'Office a été prolongé par l'Assemblée générale tous les deux ou trois ans en moyenne et la dernière fois jusqu'au 30 juin 1984. L'UNRWA devait initialement s'occuper des réfugiés du Liban, de la Syrie, de la Jordanie et de la bande de Gaza qui avaient été déplacés à la suite des hostilités israélo-arabes de 1948. Cependant, depuis 1967, l'Office est aussi autorisé par l'Assemblée générale à fournir «une assistance humanitaire, dans toute la mesure possible, à titre d'urgence et en tant que mesure temporaire, aux autres personnes de la région qui sont actuellement déplacées et ont gravement besoin d'une assistance» du fait des hostilités de juin 1967 (résolution 2252 ES-V du 4 juillet 1967)

انظر الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة

(16) قرار مجلس الأمن 694 المؤرخ في 24 ماي 1991، فقرة 2، انظر

<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/595/46/pdf>

فإن السلطة القائمة بالاحتلال ترفض الامتثال للقرارات الدوليّة، الأمر الذي يؤدي إلى تثبيت حالة اللجوء الفلسطيني وديمومتها ويفاقم الأعباء المنوطة بالأونروا. إذ تلزم الأونروا بمساعدة جميع (أولئك الذين يعيشون في منطقة عملياتها والذين يستوفون تاريخ عملها، المسجلين لدى الوكالة والذين يحتاجون للمساعدة بغض النظر ما إذا كانوا يقيمون في مناطق مصنفة كمخيمات للاجئين الفلسطينيين أو في مجتمعات دائمة أخرى، وعرفت الأونروا المخيم بكونه «قطعة أرض تضعها الحكومة المضيفة تحت تصرف الأونروا لإيواء اللاجئين الفلسطينيين وإنشاء مرافق لتلبية حاجياتهم»⁽¹⁷⁾. وتشمل ولاية الأونروا أيضا الفلسطينيين المسجلين في سجلاتها حتى إذا انتقلوا خارج مناطقها.

كما تمتد صفة اللاجئ إلى ذرية اللاجئين الفلسطينيين الأصليين الذين يكتسبون الحق في التسجيل في سجلات الوكالة بحكم الولادة، ويعتبر هذا الامتداد في التعريف من أهم مظاهر التمايز مع لاجئي الحق العام حيث يختص اللاجئ الفلسطيني بإمكانية توريث وضعه وحقوقه لنسله في الحماية والمساعدة الإنسانية والعودة والتعويض من بعده. كما أن اتفاقية جنيف تستثني من نطاق انطباقها الأشخاص الذين اكتسبوا جنسية جديدة وأصبحوا يتمتعون بحمايتها، فتسقط صفة اللاجئ عن أي شخص اكتسب جنسية بلد آخر يستظل بحمايته في حين أن اكتساب اللاجئ الفلسطيني جنسية دولة أخرى لا يفقده صفته والحماية المستوجبة له إلى أن تتم التسوية النهائية لحقوقه. وهذا التمايز لا ينفي التكامل والتعاون بين الهيئتين الأميتين المكلفتين بشؤون اللاجئين ولا يحول دون تداخل النصوص القانونية المنظمة لها، من ذلك مثلا أن اتفاقية جنيف تمثل النظام العام للجوء الذي ينطبق في صورة توقف النظام الخصوصي لأي سبب دون تسوية نهائية لقضية اللجوء الفلسطيني خاصة وللقضية الفلسطينية عموما، وذلك تجنباً للفراغ القانوني والمؤسسي الذي يعتبر خطيرا نظرا للطابع الإنساني والحيوي الملح للمساعدة والحماية الدوليتين للاجئ، لذلك لم تغافل اتفاقية جنيف عن

154

(17) انظر الصفحة الرسمية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى <https://www.unrwa.org/ar>

التنصيب على أنه «إذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائيا طبقا لما يتصل بالأمر من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، بجراء ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية»⁽¹⁸⁾. وبذلك تشكل اتفاقية جنيف النظام القانوني (الاحتياطي) المنطبق في صورة تعطل أو توقف النظام الخاص للجوء الفلسطيني الذي يتمحور حول عمل وكالة غوث وتشغيل اللاجئين للفلسطينيين.

يتضح تبعا لذلك أن التعريف المعتمد من الأونروا ذو طابع عملياتي وظيفي (opérationnel) أكثر منه قانوني بحت، إذ يستخدم أساسا لأغراض الإغاثة الإنسانية وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين. يعيش ثلث اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى الأونروا في 58 مخيما معترفا بها في الأردن ولبنان وسوريا وقطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية، أما المناطق التي لم يتم تخصيصها لتلك الغاية فلا تصنف مخيمات. وتشرف الأونروا على مدارس وعيادات صحية ومراكز توزيع خارج المخيمات حيث يوجد عدد هام من اللاجئين الفلسطينيين، كمنطقة اليروك بالقرب من دمشق في سورية وبعض المناطق في الأردن. أضف إلى ذلك المخيمات العشرة التي تم إنشاؤها إثر حرب 1967 واحتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة لإيواء الموجهة الجديدة من اللاجئين، أما ثلثا اللاجئين الفلسطينيين المتبقين فيوجدون في قرى ومدن البلدان المضيفة وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، وغالبا ما يكون ذلك بالمناطق المحيطة بالمخيمات، وتمتد خدمات الأونروا إلى اللاجئين من سكان المخيمات أو خارجها على حد سواء⁽¹⁹⁾، إلا أن هذا التعريف الذي يستمد مصدره من نطاق عمل الأونروا ينطوي على الغموض والالتباس القانونيين اللذين يمكن أن ينعكسا سلبا على المكتسبات الحقوقية لللاجئ الفلسطيني باعتباره تعريفا ذاتيا إنسانيا (humanitaire) غير موضوعي وغير مستقر وغير ثابت، فغياب تعريف قانوني متفق عليه دوليا يؤدي إلى انتقاص

(18) الفصل 1 (د) من اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين سالف الذكر.

(19) الصفحة الرسمية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى،

انظر:

<https://www.unrwa.org/ar>

للحماية الإنسانية الدولية للاجئين الفلسطينيين، ومن شأنه أن يضر بمصالحهم في إطار المفاوضات المستقبلية الرامية إلى تكريس حق العودة والتعويض، كما أنه أقحم فئات هامة من اللاجئين غير المسجلين لدى الأونروا في وضعية فراغ قانوني فاقمتها صفة عديمي الجنسية⁽²⁰⁾ المتأتبة من غياب الذات المعنوية للدولة الفلسطينية⁽²¹⁾.

وتتأتى خصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين أيضا من أسباب لجوئهم المرتبطة باحتلال أرضهم من قوات الاحتلال الإسرائيلي وبالممارسات العدوانية للدولة التي يخضعون لنفوذها، لذلك يرتبط وضعهم ارتباطا وثيقا بإنهاء الاحتلال، كما أن هذا الوضع جعل بعضهم لاجئين دون دولة جنسية ينتسبون إليها باعتبار أنه لا وجود لدولة فلسطينية مكتملة الأركان والشروط وفقا للقانون الدولي، في حين أن أسباب اللجوء الواردة في اتفاقية جنيف لسنة 1951 عامة تشمل ممارسات الاضطهاد المرتكبة من الدولة التي ينتمي إلى جنسيتها بسبب العرق أو الدين أو الجنس والفتنة، ولا ترتبط بالضرورة باحتلال أجنبي، وهذا يعني أنها تشمل الممارسات من الدولة التي ينتمي إليها أو يقيم فيها بصفة اعتيادية بقطع النظر عما إذا كان البلد يخضع لسلطة دولة احتلال أو يتمتع بسيادته على ترابه وشعبه، وعلى الأرجح أن الاتفاقية تنطبق على اللاجئين الفارين من اضطهاد سلطات دولتهم باعتبار أن نظام الاحتلال يخضع إلى قواعد

156

(20) الشخص عديم الجنسية «هو شخص لا تعتبره أي دولة مواطنا لها بموجب قوة قانونها، وقد يكون، ولكن ليس بالضرورة لاجئا، وهناك ملايين من الأشخاص عديمي الجنسية في مختلف أرجاء العالم»، ويخضع وضعهم القانوني إلى اتفاقيتين دوليتين أساسيتين بشأن انعدام الجنسية الأولى لسنة 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية والثانية لسنة 1961 المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، انظر لمزيد التعمق حول الموضوع، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاتحاد البرلماني الدولي، «حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين» 2001 ص 23 إلى 26

(21) انظر لمزيد التعمق،

Jalal Al Hussein Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in.

انظر file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1 ص 10

استثنائية تندرج صلب القانون الدولي الإنساني المتعلق بحماية المدنيين من طرف سلطات دولة الاحتلال أو تخضع لأنظمة دولية خاصة تضبطها المنظمة الأممية كما هو الشأن بالنسبة إلى اللاجئين الفلسطينيين الخاضعين لولاية الأونروا، إلا أنه لم يقع احترام هذه الضوابط والقواعد الدولية الإنسانية، لذلك تحول هذا الوضع الخصوصي المؤقت للاجئ الفلسطيني إلى وضع شبه دائم مع تعنت دولة الاحتلال الإسرائيلية في تطبيق المقررات الأممية ومقتضيات القانون الإنساني ومع تملص المجتمع الدولي من التزاماته المتعلقة بإنهاء النزاع وتكريس حق العودة، بحيث يعتبر اللاجئون الفلسطينيون اليوم من أقدم اللاجئين في العالم les plus vieux du monde، ما يمثل عبئا على الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والدول المضيفة التي لم تكن تعد العدة لتفاقم عدد اللاجئين الفلسطينيين لا سيما في ظل غياب أفق لتسوية سلمية عادلة للقضية الفلسطينية عبر إنهاء الاحتلال وضمان حق العودة.

الفقرة الثانية: تعريف يرتكز على مأسسة الحق في العودة

إن حق العودة يتنزل في إطار احترام القانون الدولي الذي أقر ضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لكل فرد حرية التنقل وحرية اختيار مقر إقامته باعتبارها من الحقوق الأساسية للإنسان⁽²²⁾، واقتضى أنه «لا يجوز حرمان أحد تعسفا من حق الدخول إلى بلده»⁽²³⁾. لذلك فإن الإقرار للاجئ الفلسطيني بحقه في العودة إلى دياره لا ينبثق من النظام الخصوصي المؤقت الذي يخضع له، بل يتنزل في منظومة دولية إنسانية أكثر اتساعا وشمولا تضمن له حق العودة في أقرب وقت ممكن إلى أرضه وموطنه، وهو حق تعهدت المنظمة الدولية بضمانه خلافا لغيره من لاجئي الحق العام الذين أقرت معاهدة جينيف حقهم في البقاء في الدول المضيفة وحقهم في التوطين والتجنيس حيث «تسهل الدول المتعاقدة

(22) الفصل 12. 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي تم تبنيه من الجمعية العامة للأمم المتحدة

(23) الفصل 12. 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي تم تبنيه من الجمعية العامة للأمم المتحدة

بقدر الإمكان استيعاب اللاجئين ومنحهم جنسيتها»⁽²⁴⁾، وأنشأت الأمم المتحدة هيكلًا يعهد له حماية اللاجئين عموماً، وهو المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وذلك تطبيقاً لاتفاقية جنيف لسنة 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، هذه المنظمة تهدف إلى حماية الأشخاص المجبرين على الفرار من ديارهم هرباً من الاضطهاد والصراعات وتحسين أنظمة وقوانين اللجوء وإيجاد حلول طويلة الأجل حتى يتمكنوا من العودة إلى ديارهم بمجرد أن تكون الأوضاع آمنة بالنسبة إليهم للقيام بذلك أو بناء مستقبل جديد في بلد جديد. إلا أن النظام الدولي الحمائي للاجئين كما تم تركيزه عبر اتفاقية جنيف والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين لا يمتد إلى اللاجئين الفلسطينيين، إذ -وكما أسلفنا- تنص المادة 1 -د من الاتفاقية في هذا المعنى وبصورة جلية أنه «لا تسري هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتلقون حالياً الحماية والمساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين».

يبرر هذا الاستثناء في الحق في العودة الذي تم تكريسه في قرار الجمعية العامة عدد 194 بتاريخ 11 ديسمبر 1948 الذي عرف بـ «قانون العودة» باعتباره أقر في المادة 11 منه أنه «تقرر وجوب السماح بالعودة، في أقرب وقت ممكن، للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم، ووجوب دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقررون عدم العودة إلى ديارهم وعن كل مفقود أو مصاب بضرر، عندما يكون من الواجب، وفقاً لمبادئ القانون الدولي والإنصاف، أن يعرض عن ذلك الفقدان أو الضرر من قبل الحكومات أو السلطات المسؤولة»⁽²⁵⁾، وقد شكك بعض الكتاب في الحق في العودة معتبرين أنه حق فردي ولا يكتسي طابعاً جماعياً، وأنه لا يرتقي إلى مستوى الحق، بل هو مجرد سماح بالدخول للأراضي المحتلة، واعتبروا أن التعويض لا تتحمل وزره دولة الاحتلال الإسرائيلي بل الدول العربية التي بادرت بشن الأعمال العدائية

(24) الفصل 34 من اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين

(25) فقرة 11 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد 194 بتاريخ 11 ديسمبر 1948 المتعلق

بلجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين

<https://documents.un.org/doc/resolution>

على هذه الدولة⁽²⁶⁾، وهو توجه في تأويل النصوص الدولية والمقررات الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة مردود عليه ومضلل باعتبار أن أملاك وأراضي اللاجئين الفلسطينيين توجد تحت تصرف سلطات الاحتلال وهي التي تقوم باستغلالهم، وهي التي أطردت الفلسطينيين من ديارهم وبالتالي تتحمل واجب التعويض، كما أن المنظمة الأممية أكدت مرارا على الحق في العودة والتعويض في مقرراتها بل قامت بمأسسته لتيسير وضعه حيز التنفيذ، وأفردت اللاجئين الفلسطينيين بنظام خاص واستثنائي مقارنة بالنظام العام الذي يقره القانون الدولي.

وأُسست الأمم المتحدة للغرض هياكل خاصة باللاجئ الفلسطيني لتسهيل إعادة توطينه على أراضيهِ وممتلكاته وتقديم تعويضات له، وتعد هذه الهياكل استثناء للنظام القانوني العام المنطبق على اللاجئين عموما فقد استثنى من ولاية المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اللاجئ الفلسطيني الذي يخضع لولاية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين التي حلت محل هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 302 لسنة 1949، حيث بينت الفقرة الثامنة منه وظائف هذه الوكالة التي «تقوم بالتعاون مع الحكومات المحلية بالإغاثة المباشرة وبرامج التشغيل ولتتشاور مع الحكومات المهمة في الشرق الأدنى، بشأن التدابير التي ستأخذها تمهيدا للوقت الذي تصبح فيه المساعدة الدولية للإغاثة ولمشاريع الأعمال غير متوفرة». وهذا التخصيص يبين أن المهمة الموكلة لهذه الوكالة محدودة زمنيا وتنتهي إثر إقرار تسوية عادلة لمسألة اللاجئين عبر إعادة توطينهم على الأراضي الفلسطينية التي كانوا يقطنون بها، ولمعاضدة الوكالة في القيام بمهامها أحدثت وفقا للفقرة 8 من القرار عدد 302 لجنة استشارية من ممثلي فرنسا وتركيا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، لأداء المشورة، ومعاونة مدير وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق

(26) انظر

Ruth Lapidoth, Pierre Lurçat, Aspects juridiques de la question des réfugiés palestiniens, in, Pardès, 2003/1, n°34, pp343-353, Editions In Presse

الأدنى في تنفيذ برنامج الوكالة. والتشاور مع حكومات الشرق الأدنى المختصة، في اختيار المشاريع ورسمها وتنفيذها. بالإضافة إلى القرار رقم 212 بتاريخ 19 نوفمبر 1948 الخاص بإحداث صندوق خاص للاجئين الفلسطينيين تدفع إليه المساهمات لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين وتقديم الإغاثة الإنسانية لهم.

كما أحدثت للغرض لجنة توفيق بمقتضى قرار الجمعية العامة عدد 194، وهي مكونة من ثلاث دول أعضاء في الأمم المتحدة، تقترح تركيبها لجنة من الجمعية العامة - مكونة من الصين وفرنسا والاتحاد السوفياتي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية، وتعرض على موافقة الجمعية العامة، وقد تكونت اللجنة من فرنسا وتركيا والولايات المتحدة وأوكلت إليها مهمة التوفيق بين الأطراف المتنازعة والتسوية السلمية للقضية الفلسطينية وتقديم توصيات في الغرض إلى الأمين العام للأمم المتحدة، وتختص لذلك بمهمة تسهيل عودة اللاجئين، وتوطينهم من جديد، وإعادة تأهيلهم الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك دفع التعويضات، وبالمحافظة على الاتصال الوثيق بمدير إغاثة الأمم المتحدة للاجئين الفلسطينيين، ومن خلاله بالهيئات والوكالات المتخصصة المناسبة في منظمة الأمم المتحدة⁽²⁷⁾. وقد كونت اللجنة هيئات فرعية لتنفيذ المهام المنوطة بعهدتها تتمثل في لجنة التوفيق ولجنة خاصة بشأن القدس والأماكن المقدسة، ولجنة تقنية لشؤون اللاجئين، وبعثة مسح اقتصادي، ولجنة خبراء بشأن التعويضات، ومكتباً للاجئين، ومكتباً تقنياً لتقييم الأملاك. قدمت اللجنة التقنية لشؤون اللاجئين تقاريرها إلى الأمين العام للأمم المتحدة، ثم تم حلها ووضع أعضاؤها تحت تصرف بعثة المسح الاقتصادي. كما تشكلت لجنة خبراء مختلطة معنية بالحسابات المصرفية المجمدة، وأسندت إليها مهمة تقديم توصيات إلى اللجنة العامة بشأن إجراءات رفع الحظر عن الأصول المجمدة، التي يعود معظمها إلى اللاجئين. وفي ذلك الوقت نظرت اللجنة العامة للجنة التوفيق في إيجاد حلول لمشكلات أخرى أكثر إلحاحاً، مثل إلغاء أنظمة أملاك الغائبين التي وضعتها إسرائيل.

(27) لمزيد التعمق في أعمال اللجنة انظر «جان ايف اولييه لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين، حدود الرفض العربي 1948-1951»

لكن جهودها لم تكلل بالنجاح ولم تفض إلى حل سلمي ودائم للقضية الفلسطينية. إذ أعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن أسفها لعدم تمكن لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين من إيجاد وسيلة لإحراز تقدم في إعادة اللاجئين إلى وطنهم أو تعويضهم، وتلتمس من اللجنة مواصلة جهودها في سبيل تنفيذ ذلك⁽²⁸⁾.

كما أن نظام أملاك الغائبين الذي أقرته سلطات دولة الاحتلال يشكل عائقاً أساسياً أمام إقرار عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى أراضيهم التي تمت مصادرتها وإخضاعها إلى نظام خاص حدده القانون الإسرائيلي المؤرخ في 14 مارس 1950⁽²⁹⁾، عرف هذا القانون الغائب بأنه المواطن الفلسطيني الذي غادر مكان إقامته المعتاد في فلسطين إلى خارج حدود دولة إسرائيل أو في «دولة معادية» لها (لبنان أو مصر أو سوريا والعربية السعودية أو شرق الأردن أو العراق أو اليمن)، وكان منذ 19 ماي 1948 المالك الشرعي لأية ملكية تقع في هذه منطقة أو كان منتفعاً بها أو واضعاً يده عليها إما بنفسه أو بواسطة غيره، هذا التعريف الموسع للغائب يمتد تبعاً لذلك لكل فلسطيني غادر طوعاً أو قسراً ولو بصفة مؤقتة مكان إقامته إلى مكان آخر داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة أو خارجها في دول الجوار، وتسند إدارة أموال الغائب إلى وزير المالية وفق المادة 2 من القانون وهو الذي يعين مجلس قوامه على هذه الأموال ويعين أحد أعضائه رئيساً له وهو القيم الذي يحق له أن يعين وكلاء لإدارة الأموال التي وضع يده عليها ومستخدمين وموظفين آخرين، وبذلك يتحول القيم إلى مالك لأموال الغائب بحكم القانون يحق له إدارة أعماله نيابة عنه ويتمتع بسلطات المالك من استعمال واستغلال وتصرف⁽³⁰⁾، إذ يجوز له التصرف فيها أو بيعها لما يسمى (سلطة التطوير) التي

(28) قرار الجمعية العامة رقم 2452 بتاريخ 19 ديسمبر 1968 انظر المكتبة الرقمية للأمم المتحدة، سالف الذكر.

(29) النص الكامل للقانون باللغة الإنكليزية والعبرية، المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل «عدالة»، قانون أملاك الغائبين

<https://web.archive.org/web/20181023064758/https://www.adalah.org/ar/law>

(30) عايدة فوزي عبد الله شحادة، الوضع القانوني للأملاك الغائبين في الأراضي المحتلة عام 1948، المجلة العصرية للدراسات القانونية - الكلية العصرية الجامعية - رام الله: السنة 2023.

تقوم بدورها بتخصيص هذه الأراضي للشركات الاستيطانية لاستخدامها لبناء وتوسيع المستوطنات الإسرائيلية غير الشرعية خاصة في القدس الشرقية⁽³¹⁾.

فهو إذن قانون تعسفي ينتهك قواعد القانون الدولي لا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي ينص في فصله 17 أنه «لكل فرد حق في التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره» ويضيف أنه «لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفا»، كما ينتهك هذا القانون قواعد القانون الدولي الإنساني المنطبقة على الأراضي المحتلة في اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في 12 أوت 1949⁽³²⁾. كما يمثل قانونا تمييزيا مشوها لحق العودة، إذ يهدف في ظاهره ووفقا لأسبابه إلى حماية أملاك الفلسطينيين لكنه استعمل لإضفاء شرعية على المشروع الاستيطاني الإحلالي ولبسط نفوذ سلطات الاحتلال وولايتها على الأراضي التي تعود ملكيتها للاجئين الفلسطينيين، وقد أصدرت محكمة العدل العليا في إسرائيل في الخامس عشر من شهر نيسان 2015 قرارها النهائي، بعد سنوات من المداولة، وذلك بسماعها بتطبيق قانون أملاك الغائبين على أملاك وعقارات سكان الضفة الغربية وقطاع غزة والكائنة في القدس الشرقية ومصادرتها⁽³³⁾.

162

العدد 2، المجلد 01 الصفحات من 290 إلى 309 <https://legaljournal.muc.edu.ps>، انظر أيضا راضي نابلسي، قانون أملاك الغائبين في القدس، «السيرة الذاتية»، لتشريع النهب، الصفحات 57 إلى 66 قضايا إسرائيلية

<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.madarcenter.org> (31) عين على فلسطين (Eye on Palestine Poica)، المحكمة العليا الإسرائيلية تصادق على تطبيق قانون «أملك الغائبين» على أملاك وعقارات سكان الضفة الغربية الواقعة داخل حدود بلدية القدس الإسرائيلية، انظر <http://poica.org/2015/04/> (32) لمزيد التعمق حول انتهاك دولة الاحتلال الإسرائيلية لاتفاقية جنيف الرابعة، انظر «اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، فلسطين بين الاحتلال واتفاقية جنيف الرابعة، وقائع وأرقام، الأمم المتحدة الاسكوا 2014

<https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/palestine-occupation-fourth-geneva-convention-facts-figures-arabic.pdf>

(33) عين على فلسطين (Eye on Palestine Poica)، المحكمة العليا الإسرائيلية تصادق على تطبيق قانون «أملك الغائبين» على أملاك وعقارات سكان الضفة الغربية الواقعة داخل حدود بلدية القدس الإسرائيلية، انظر <http://poica.org/2015/04/>، انظر أيضا المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل «عدالة»، «المحكمة العليا تقر الاستمرار بتطبيق قانون «أملك الغائبين»

وإن كان الهدف من هذه القوانين والقرارات القضائية هو إجهاض حق العودة وجعل تنفيذه أمراً عسيراً أو مستحيلاً، فإن العديد من الباحثين انكبوا على دراسة الحلول العملية والجغرافية والقانونية لتنزيله على أرض الواقع، كما هو شأن الأستاذ (سلمان أبوستة) في مؤلفه (حق العودة مقدس وقانوني وممكن)، حيث يبين «أن التشكيك في إمكانية العودة من ناحية عملية لا أساس لها، إذ يمكن عودة اللاجئين إلى ديارهم أنفسهم دون أدنى تأثير على السكان اليهود في إسرائيل، ودون فقدانهم لجزء هام من أعمالهم أو اقتصادهم» ويعتبر أن «عودة اللاجئين هي دعامة للسلام والاستقرار وهو خيار واجب الأخذ به، (...) (وأنه) ليس هناك سبب قانوني أو أخلاقي يقضي بأن يعيش اللاجئين في الشتات لكي يتمتع مهاجرون يهود بالعيش مكانهم». أما فيما يتعلق بحق التعويض فقد خلص إلى أن «مبدأ التعويض يقوم على القانون الدولي الذي يلزم الدولة التي تنتهك حقوق الملكية أو الحقوق الأخرى للأفراد بإرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل ارتكاب تلك الأعمال غير الشرعية. وعلى تلك الدولة أن تزيل كل الآثار الناتجة عن ذلك، وإعادتها إلى الوضع الذي كانت عليه. وإذا استحال ذلك فإن للمتضرر الحق في التعويض المادي عن ذلك بقيمة تساوي إصلاح الضرر أو إرجاع الحال كما كانت عليه»⁽³⁴⁾، ويعتبر المؤلف أيضاً أن حق التعويض ليس بديلاً عن حق ملكية الأرض، إنما هو تعريض عن الأضرار المادية والمعنوية طوال سنوات التهجير، ولتحقيق ذلك يقترح الدكتور «بوستة» تكوين «هيئة أرض فلسطين» لتكون حارساً للحقوق المادية للاجئين، وتتمحور مهامها حول تمثيل الحقوق المادية لجميع الفلسطينيين وتوثيق الأملاك الفلسطينية العامة والخاصة، والمطالبة بها، ومنع بيعها، والعمل على استرجاعها. بالإضافة إلى المطالبة بالتعويض عن استغلال

في القدس»،

<https://web.archive.org/web/20180722101704/https://www.adalah.org/ar>

(34) سلمان أبوستة، حق العودة مقدس وقانوني وممكن، بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر 2001، انظر أيضاً سلمان أبوستة، «حق العودة مقدس وقانوني وممكن (2) سياسة الترحيل والتوطين في الفكر الصهيوني: القرار 194 ملزم والعودة ممكنة عملياً» - السفير، بيروت، عدد 8382، 25 أغسطس 1999، ص 19،

الأراضي والأملاك وعن المعاناة المعنوية للاجئين الفلسطينيين⁽³⁵⁾.

كما أن هذه القوانين والأحكام التمييزية الصادرة عن دولة الاحتلال لم تكن الجمعية العامة للأمم المتحدة عن إصدار مجموعة من القرارات آخرها في 10 نوفمبر 2022 تتعلق بتقديم المساعدة للاجئين الفلسطينيين وتمديد ولاية وكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى إلى سنة 2026 وزيادة مخصصاتها في الميزانية العادية للأمم المتحدة تدريجياً، وقرار يتعلق بممتلكات اللاجئين والإيرادات المتأتية منها وآخر يتعلق بالممارسات والأنشطة الاستيطانية التي تمس حقوق الشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس المحتلة، وتتضمن هذه القرارات إجمالاً تأكيداً على أن الوكالة لا تزال تؤدي، في وقت يشهد فيه النزاع وعدم الاستقرار في الشرق الأوسط، دوراً حيوياً في تخفيف محنة اللاجئين الفلسطينيين، من خلال الاضطلاع ببرامج، منها برامج التعليم الأساسي والصحة والإغاثة والخدمات الاجتماعية وتوفير المساعدة الغوثية لفائدة أكثر من 5.7 مليون شخص من اللاجئين المسجلين الذين تتسم أوضاعهم بعدم الاستقرار الشديد. وتذكر بأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي يقرّان بمبدأ عدم جواز تجريد أحد من ممتلكاته الخاصة تعسفاً، وتؤكد أن للاجئين الفلسطينيين الحق في ممتلكاتهم وفي الإيرادات الآتية منها وفقاً لمبادئ الإنصاف والعدل. كما تطلب من الأمين العام للأمم المتحدة أن يتخذ كل الخطوات المناسبة، بالتشاور مع لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين، لحماية ممتلكات العرب وما لهم من أصول وحقوق للملكية في إسرائيل، وتطلب مرة أخرى من إسرائيل أن تقدم إلى الأمين العام كل ما يلزم من تسهيلات ومساعدة في تنفيذ هذا المقررات⁽³⁶⁾.

(35) سلمان أبو ستة، «حق العودة مقدس وقانوني وممكن»، بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر 2001، انظر أيضاً حول حق العودة وطرق تجسيده،

Sari HANAfi, «L'impact du capital social sur le processus de rapatriement des réfugiés palestiniens», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 3, 2003.

(36) الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار L.9L.9/77/A/C.4 المتعلق بـ«عمليات وكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى» بتاريخ 7 نوفمبر 2022، انظر <https://>

ويمثل إصدار هذه القرارات دليلاً قاطعاً على تمسك الأمم المتحدة بالشرعية الدولية بشأن تسوية القضية الفلسطينية عموماً ومسألة اللاجئين خصوصاً، وإقراراً بأنه لا تراجع عن المنجز الأممي في هذا المجال، كما تشكل هذه القرارات اعترافاً ضمناً بفشل الحل السياسي لقضية اللاجئين الفلسطينيين، تبرز هذه المقررات أيضاً أنه لا بديل عن النظام المؤسساتي الخصوصي الذي تم إنشاؤه لفائدة اللاجئين الفلسطينيين لا سيما في ظل اقتراح مدير وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين بالتفويض لمنظمات دولية أخرى تابعة للأمم المتحدة للمساعدة في تقديم الخدمات، هذه التصريحات أثارت غضباً واحتجاجاً في صفوف الفلسطينيين لأنها اعتبرت بمثابة التمهيد لإنهاء مهام الوكالة ولتصفية قضية اللاجئين والحق في العودة، لذلك أقر مدير الوكالة بعدم القدرة على تغيير نطاق أو طريقة تقديم الخدمة لأن أي تغيير في طريقة عمل الأونروا ينظر إليها مجتمع اللاجئين الفلسطينيين بريبة ومحاولة لإضعاف التفويض، وإضعاف حقوق اللاجئين⁽³⁷⁾.

165 إلا أن هذا النظام الاستثنائي، على ارتباطه الوثيق بالتمسك بحق العودة، أفرز هشاشة على مستوى الوضعية القانونية للاجئين الفلسطينيين في البلدان المضيفة.

رقم القرار pdf/n2267712.pdf/12/677///documents.un.org/doc/undoc/ltd/n22 L.10/77/L.10/C.4/77/A/C.4 المتعلق بـ«تقديم المساعدة إلى اللاجئين الفلسطينيين» بتاريخ 4 نوفمبر 2022 pdf/24/674/https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n22 2022 n2267424.pdf، القرار رقم L.77/11A/C.4. المتعلق بـ«ممتلكات اللاجئين الفلسطينيين والإيرادات الآتية منها» بتاريخ 4 نوفمبر 2022 انظر، https://documents.un.org/doc/undoc/ pdf/n2267437.pdf/37/674/ltd/n22 القرار رقم L.77/A/C.4. المتعلق بـ«الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان للشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس الشرقية» بتاريخ 7 نوفمبر 2022 انظر https://documents.un.org/doc/undoc/ pdf/n2267812.pdf/12/678/ltd/n22 القرار رقم L14/77/A/C.4 المتعلق بـ«المستوطنات الإسرائيلية بالأرض الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس الشرقية والجولان السوري المحتل» بتاريخ 7 نوفمبر 2022 انظر pdf/18/678/https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n22 n2267818.pdf، القرار رقم L.77/Rev. 1 A/C.4/ 12/ المتعلق بـ«الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان للشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس الشرقية، الميزانية البرنامجية المقترحة لسنة 2023 بتاريخ 10 نوفمبر 2022 انظر https://documents.un.org/ pdf/n2268607.pdf/07/686/doc/undoc/ltd/n22

(37) https://news.un.org/ar/story/2022/11/1115232

المبحث الثاني: الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني يتسم بالهشاشة

تبرز هذه الهشاشة عبر غياب نظام قانوني موحد للاجئ الفلسطيني (الفقرة الأولى) ما يجعل وضعه لا يستجيب للمعايير الدولية لحماية اللاجئين، كما تتجسد عبر خضوعه وارتثانه للسلطة التقديرية شبه المطلقة لدول الضيافة التي حولت حق العودة إلى ذريعة لإخضاعه إلى نظام قانوني دولي وتميزي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: نظام قانوني دولي مشتت للاجئ الفلسطيني

إنّ توحيد النظام القانوني للاجئ الفلسطيني يعتبر في حد ذاته ضماناً أساسية لتوفير معاملة متكافئة له في الحد الأدنى من الحقوق مهما اختلفت بلدان الضيافة ومهما تعددت تشريعاتها الداخلية، وفي هذا السياق يمكن الاستئناس بما ورد في اتفاقية جنيف المتعلقة بوضع اللاجئين مع الأخذ بعين الاعتبار التمايز الاستثنائي في بعض المسائل المرتبطة بالوضع الخاص للاجئ الفلسطيني والتي أسلفنا الحديث عنها سيما وأن هذه الاتفاقية تظل النص القانوني المحدد للنظام العام للجوء والضامنة للحد الأدنى من الحقوق ومن المعاملة الإنسانية المستوجبة ومن المعايير الدولية المنطبقة على اللاجئين عموماً، ولذلك تعد مصدراً أساسياً لضبط الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني ولتفادي تشرذمه وارتثانه للأنظمة القانونية الداخلية التي لا توفر ضرورة الضمانات الكافية للمعاملة المثلى للاجئ، إلا أنّ النظام القانوني الدولي الثنائي القائم على اتفاقية جنيف المتعلقة بوضع اللاجئين وعلى المنظومة الخصوصية للاجئ الفلسطيني تنضاف إليه قواعد القانوني الدولي الإنساني والمنظومة الدولية الإقليمية التي تأسست في إطار أعمال ومقررات جامعة الدول العربية.

وتضمن اتفاقية جنيف المتعلقة بوضع اللاجئين مجموعة من الحقوق الأساسية تمثل عموماً في عدم التمييز من حيث العرق أو الدين أو الموطن والحق في ممارسة الشعائر الدينية والخضوع لقانون الموطن فيما يتعلق بالأحوال الشخصية، إذ تخضع أحوال اللاجئين الشخصية لقانون بلد موطنه، أو

لقانون بلد إقامته إذا لم يكن له موطن.، وتحترم الدولة المتعاقدة حقوق اللاجئين المكتسبة والناجمة عن أحواله الشخصية، ولا سيما الحقوق المرتبطة بالزواج، ويتمتع اللاجئ بنفس المعاملة التي يتمتع بها مواطنو بلد الملجأ من حيث حق التقاضي أمام المحاكم، بما في ذلك المساعدة القضائية، والإعفاء من ضمان أداء المحكوم به، بالإضافة إلى الحق في اكتساب الأموال المنقولة وغير المنقولة في نفس الظروف الممنوحة للأجانب، والتمتع بالحقوق الاجتماعية المرتبطة به وخاصة الضمان الاجتماعي، والحق في اختيار محل إقامته وحرية التنقل في أراضي الدولة المضيفة والسفر خارجها والتمتع ببطاقة هوية إن لم تكن في حوزته وثيقة سفر صالحة، وتسهل الدولة المضيفة قدر الإمكان اندماج وتجنس اللاجئين في بلدها، وتمتنع عن فرض تكاليف أو ضرائب على اللاجئين تفوق أو تختلف عن تلك المستوجبة على مواطنيها، وتمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة تمنح، في نفس الظروف، لمواطني بلد أجنبي في ما يتعلق بحق ممارسة عمل مأجور أو مهن حرة أو أعمال لحسابهم الخاص في الزراعة والصناعة والحرف اليدوية والتجارة وبالحق في تكوين الجمعيات والنقابات المهنية، وكذلك في إنشاء شركات تجارية وصناعية، كما تمنح الاتفاقية اللاجئ نفس المعاملة الممنوحة لمواطنيها فيما يخص التعليم الأولي وفي مجال الإغاثة والمساعدة العامة، كما تمنح اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة فيما يخص الإسكان، على ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف...⁽³⁸⁾.

ومن أهم المبادئ الحمائية الواردة بالاتفاقية تحجير طرد اللاجئ الموجود في دولة الملجأ بصورة نظامية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، وتطبيقاً لقرار متخذ وفقاً للقواعد الإجرائية التي ينص عليها القانون الداخلي ومع ضمان حقوق الدفاع للاجئ⁽³⁹⁾. كما يحظر على الدول الأعضاء في اتفاقية

(38) الفصول من 3 إلى 34 من اتفاقية جنيف 1951، لمزيد التعمق حول الحقوق المعترف بها للاجئ بمقتضى اتفاقية جنيف، انظر، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاتحاد البرلماني الدولي، «حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين» 2001.

(39) الفصل 32 من اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئ

جينيف طرد أو رد اللاجئ بأي صورة إلى الحدود والأقاليم حيث حياته أو حريته مهددان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية⁽⁴⁰⁾، ويعتبر هذا المبدأ الأساسي المتمثل في عدم الإعادة القسرية من قواعد القانون الدولي العرفي، ويمكن من سد الثغرات الناجمة عن غياب الاعتراف بحق ذاتي في اللجوء ومن شأنه أن يفضي إلى التصدي لقرارات الطرد المتسارعة والتعسفية التي لا تستجيب للضمانات الأساسية الواردة في اتفاقية جينيف، إذ يحجر طرد طالب لجوء أثناء النظر في مطلبه من قبل السلطات المختصة للدول الأعضاء، وفي صورة صدور قرار بالطرد، يمنع أن يتم ذلك إلى بلد يشكل تهديداً على حريته وحياته. لكن اتفاقية جينيف قيدت هذا الحق، واقتضت أنه لا يسمح الاحتجاج به من طرف لاجئ تتوفر دواع معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه أو لارتكابه جرماً استثنائياً الخطورة سبق صدور حكم نهائي حوله⁽⁴¹⁾، ويمثل هذا التقييد تضييقاً للحق المذكور حيث يمنح السلطات الداخلية للدول الأعضاء سلطة تقديرية واسعة قد تفضي إلى الاستنقاص من أثره أو تشويهه، كما يعد مساساً بالطابع العام والأمر للقواعد الواردة في الفقرة الأولى من الفصل 33 من اتفاقية جينيف⁽⁴²⁾.

ويطرح تطبيق اتفاقية جينيف على اللاجئ الفلسطيني إشكالات قانونية، ف فيما يتعلق باللاجئين الفلسطينيين الموجودين في الدول المضيفة الخاضعة لولاية

(40) الفصل 33 فقرة 1 من اتفاقية جينيف

(41) الفصل 33 فقرة 2 من اتفاقية جينيف الخاصة بوضع اللاجئ

(42) يتجه بعض فقهاء القانون إلى الاعتقاد بأن مبدأ تحجير الطرد الوارد في الفصل 33 فقرة 1 تحول من قاعدة اتفاقية (conventionnelle) إلى قاعدة عرفية (coutumière)، ويبرزون الطابع الأساسي للالتزام المترتب عن هذا الحق، انظر

BRINGIER (Pierre), «Les quasi-réfugiés», in, TURPIN (Dominique), (dir), Les immigrés et les réfugiés dans les démocraties occidentale, Economica Paris 1996 صفحات 300-304، بالإضافة إلى أن الهيئة السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي ذهبت إلى تكييف مبدأ عدم الطرد بالقاعدة الآمرة للقانون الدولي

«l'importance des principes fondamentaux de la protection internationale et en particulier du principe de non-refoulement qui est en train d'acquérir un caractère d'une norme impérative de droit international », (Conclusion n°25, b)

الأونروا، يشكل أفراد اللاجئ الفلسطيني بتعريف ونظام دوليين خاصين عائقاً أمام تطبيق هذه الاتفاقية لاسيما فيما يتعلق بالقواعد المتميزة المرتبطة بالطابع العملياتي لتعريف اللاجئ الفلسطيني من جهة ولخضوعه لولاية الأونروا من جهة أخرى، أضف إلى ذلك أن أهم الدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين لم توقع على اتفاقية جنيف ولا على بروتوكول 1967، وبالتالي لا تعتبر ملزمة بتطبيق أحكامها ومبادئها، فسوريا ولبنان والأردن دول غير موقعة لاتفاقية جنيف، ولا تعتد بها في معاملة اللاجئ عموماً، أما فيما يتعلق باللاجئين الفلسطينيين المقيمين بدول مضيفة خارج منطقة عمليات الأونروا فإن اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئ تنطبق عليهم وتلتزم الدول الأعضاء باستيفاء التزاماتها الدولية تجاه اللاجئين الفلسطينيين ومعاملتهم كسائر اللاجئين المقيمين على أراضيها، وتضطلع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بولاية عامة على شؤونهم، وبالتالي فإن ثنائية أولى للوضع القانوني للاجئ الفلسطيني تشكل حول خضوعه للنظام القانوني العام المستند لاتفاقية جنيف أو لنظام قانوني خاص مستند لمقررات منظمة الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين الفلسطينيين ولولاية الأونروا. وهي ثنائية تسهم في تشتت الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني عموماً من حيث الخدمات المقدمة له وظروف عمله، حيث يمكن أن نلاحظ تمايزاً بين فئتين: الفئة التي تشملها ولاية الأونروا والمسجلة ضمن قائمة خدماته سواء داخل المخيمات المخصصة للغرض أو خارجها، وفئة ثانية لا تخضع لولايته ولا تشملها قائماته، إمّا لوجوده خارج مناطق خدماته أو اختياراً من اللاجئ ذاته أو اضطراراً لعدم استجابته للشروط المستوجبة من الوكالة أو سهواً.

ينضاف إلى هذه الثنائية نظام قانوني دولي ثالث يتمثل في قواعد القانون الدولي الإنساني التي تضمن حماية خاصة لسكان الدول الخاضعة للاحتلال الأجنبي، وتشمل اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الذين يخضعون أيضاً لولاية الأونروا، وقد وردت هذه الحماية الخاصة في اتفاقية جنيف الرابعة والبروتوكول الأول الملحق بها الخاص بحماية

ضحايا المنازعات الدوليّة المسلحة⁽⁴³⁾، حيث تشمل الحماية الأشخاص «الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما وبأي شكل كان، في حالة قيام نزاع أو احتلال، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها»⁽⁴⁴⁾، كما يقتضي الفصل 47 منها ألا «يُحرم الأشخاص المحميون الذين يوجدون في أي إقليم محتل بأي حال ولا بأية كيفية من الانتفاع بهذه الاتفاقية، سواء بسبب أي تغيير يطرأ نتيجة لاحتلال الأراضي على مؤسسات الإقليم المذكور أو حكومته، أو بسبب أي اتفاق يعقد بين سلطات الإقليم المحتل ودولة الاحتلال، أو كذلك بسبب قيام هذه الدولة بضم كل أو جزء من الأراضي المحتلة». فاحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس لا يعني دولة الاحتلال من واجب الحماية المحمول عليها للأفراد الخاضعين لسلطتها⁽⁴⁵⁾، ولا ينفي عنهم صفة اللجوء التي اكتسبوها من اضطرارهم لمغادرة ديارهم وأراضيهم ومن نزوحهم القسري داخل وطنهم، بل يجعلهم ضمن صنف الأشخاص المحميين من منظور القانون الدولي الإنساني حيث يقتضي الفصل 49 من اتفاقية جينيف الرابعة حظر النقل الجبري الجماعي أو الفردي لهم أو نقلهم من الأراضي المحتلة إلى أراضي دولة الاحتلال أو إلى أراضي أي دولة أخرى، ويجوز لدولة الاحتلال بصورة استثنائية القيام بعمليات إخلاء جزئي أو كلي لمنطقة محتلة معينة «إذا اقتضى ذلك أمن السكان أو لأسباب عسكرية قهرية»، دون أن يترتب عن ذلك نزوح الأشخاص المحميين خارج حدود الأراضي المحتلة، ويجب إعادتهم إلى مواطنهم حال توقف الأعمال العدائية

(43) اتفاقية جينيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في 12 أوت 1949، انظر الصفحة الرسمية للجنة الدوليّة للصليب الأحمر

<https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents>.

البروتوكول (الملحق الأول) الإضافي لاتفاقيات جينيف المتعلقة بضحايا المنازعات الدوليّة المسلحة لسنة 1977، انظر موقع اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر

<https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents>

(44) الفصل 4 من اتفاقية جينيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المذكورة آنفاً.

(45) لمزيد التعمق حول واجبات دولة الاحتلال نحو الأشخاص الخاضعين لسلطتها على الأراضي

المحتلة انظر Eric David, Principes de droit des conflits armés Bruylant. Bruxelles 1999 ص 452-470.

في منطقتهم، كما أن نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ذهب إلى أبعد من ذلك حين اعتبر قيام دولة الاحتلال، بإبعاد أو نقل كل سكان الأرض المحتلة أو أجزاء منهم داخل هذه الأرض أو خارجها جريمة حرب⁽⁴⁶⁾.

كما أوجب الفصل 55 من اتفاقية جينيف الرابعة على دولة الاحتلال أن تعمل بأقصى ما تسمح به وسائلها على تزويد السكان بالمؤن الغذائية والإمدادات الطبية، وأضاف البروتوكول توفير الكساء والفراش ووسائل للإيواء وغيرها من المدد الجوهري لبقاء سكان الأقاليم المحتلة المدنيين على قيد الحياة وكل ما يلزم للعبادة⁽⁴⁷⁾، بالإضافة إلى صيانة المنشآت والخدمات الصحية والمستشفيات وكذلك الصحة العامة في الأراضي المحتلة⁽⁴⁸⁾، ومن واجبها أن تستورد ما يلزم من الأغذية والمهمات الطبية وغيرها إذا كانت موارد الأراضي المحتلة غير كافية، كما يجب على دولة الاحتلال أن تسمح بعمليات الإغاثة لمصلحة هؤلاء السكان وتوفر لها التسهيلات بقدر ما تسمح وسائلها، وتتكون هذه العمليات على الأخص من رسالات الأغذية والإمدادات الطبية والملابس، وعلى جميع الدول أن ترخص بحرية مرور هذه الرسالات التي تقوم بها دول أو هيئات إنسانية غير متحيزة كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، وأن تكفل لها الحماية⁽⁴⁹⁾، وتكفل دولة الاحتلال أيضا بالاستعانة بالسلطات الوطنية والمحلية حسن تشغيل المنشآت المخصصة لرعاية الأطفال وتعليمهم، وعليها أن تتخذ جميع التدابير اللازمة للتحقق من هوية الأطفال وتسجيل نسبهم ولا يجوز لها أن تغير حالتهم الشخصية وأن تلحقهم بتشكيلات أو منظمات تابعة لها⁽⁵⁰⁾... لكن السلطة القائمة بالاحتلال تملصت من التزاماتها الدولية إزاء الفلسطينيين الخاضعين لنفوذها،

(46) الفصل 8 § 2 ب (8) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، انظر الأمم المتحدة <https://www.ohchr.org/ar-mechanisms/instruments/rome-statute-international-criminal-court>

(47) الفصل 69 من البروتوكول الأول الإضافي لاتفاقيات جينيف المتعلقة بضحايا المنازعات الدولية المسلحة المذكور انفا

(48) الفصل 56 من اتفاقية جينيف الرابعة المذكورة انفا.

(49) الفصل 59 من اتفاقية جينيف الرابعة المذكورة انفا

(50) الفصل 50 من اتفاقية جينيف الرابعة المذكور انفا.

وانتهكت قواعد القانون الدولي الإنساني لا سيما على إثر اندلاع أحداث السابع من أكتوبر 2023، والأعمال العدائية التي شنتها سلطات الاحتلال ضد المدنيين الفلسطينيين.

وعلى المستوى الإقليمي، سعت منظمة جامعة الدول العربية إلى التصدي إلى هشاشة وضعية اللاجئين الفلسطينيين المقيمين بالدول العربية وتحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية عبر توحيد نظامهم القانوني، وجعله في منأى عن أهواء الحكام والظروف السياسية والدولية الطارئة والمتقلبة، وقد أكدت على ضرورة أن تقوم لجنة التوفيق المنشأة بقرار الجمعية العامة عدد 194 بالتعاون مع وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين والدول المعنية بإعداد حصر شامل للاجئين الفلسطينيين وأماكنهم ووضع تصور شامل لحل مشكلتهم على أساس القرار المذكور⁽⁵¹⁾، كما عبرت عن رفضها المحاولات الرامية إلى حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين على أساس أنها مجرد قضية إنسانية وفصلها عن جوانبها القانونية والسياسية⁽⁵²⁾.

172

وتبنت جامعة الدول العربية مجموعة من القرارات تهدف إلى تحسين وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة وتوحيد نظامه القانوني، كما انتظم صلبها مؤتمر للمشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين بالدول العربية المضيفة، وهو إطار تم استحداثه منذ 1964 ليجتمع بصورة دورية سنوية لتقديم توصياته ومقترحاته لمجلس الجامعة حول تحسين ظروف عيش وإقامة الفلسطينيين في هذه الدول، وأبرز القرارات التي أصدرتها الجامعة ما يتعلق بإصدار وثائق سفر موحدة لفائدة اللاجئين الفلسطينيين، حيث «قررت اللجنة السياسية للجامعة الموافقة على التوصية التي تقدمت بها لجنة فلسطين الدائمة بالسماح للأسر الفلسطينية المشتتة بجمع شملها وأوصت الدول الأعضاء

(51) القرار عدد 5414 الصادر عن مجلس جامعة الدول العربية في الدورة 102 والمتعلقة باللاجئين الفلسطينيين في 15-09-1994

(52) القرار عدد 5538 الصادر عن مجلس جامعة الدول العربية في الدورة 105 والمتعلق باللاجئين الفلسطينيين بتاريخ 31-03-1996 والقرار عدد 5581 الصادر عن مجلس الجامعة العربية في الدورة 106 والمتعلق باللاجئين الفلسطينيين بتاريخ 15-09-1996

باتخاذ التدابير اللازمة التي تسهل ذلك»، كما اعتبرت اللجنة أن «منح اللاجئين الفلسطينيين وثائق سفر موحدة لا ينتقص من حقوق اللاجئين وإنما هو إجراء يسهل تنقلاتهم وأسفارهم». ولذلك كلفت اللجنة السياسية لجنة فلسطين الدائمة باستكمال بحثها في إصدار وثائق سفر موحدة تصرف لمن يشاء من اللاجئين الفلسطينيين⁽⁵³⁾، وقد أصدر مجلس الجامعة بناء على هذه الأبحاث قراره المؤرخ في 27 جانفي 1954 القاضي بصرف وثائق موحدة للاجئين الفلسطينيين تلتزم بمقتضاه حكومات دول الجامعة العربية بأن تمنح اللاجئين الفلسطينيين الذين يقيمون في أراضيها أو المشمولين برعايتها وثائق سفر مؤقتة بناء على طلبهم وما لم يكونوا قد اكتسبوا جنسية إحدى الدول⁽⁵⁴⁾، وتطور هذا التشريع لتتحول هذه الوثائق إلى «جوازات سفر موحدة»، مع منح اللاجئين الفلسطينيين حرية اختيار الدول العربية التي تمنحهم هذه الجوازات⁽⁵⁵⁾، غير أن هذه الوثيقة الموحدة لم يتم الالتزام بها من الدول الأعضاء، وانفردت كل دولة مضيفة بمنح وثائق سفر تستجيب لمعاييرها الخاصة⁽⁵⁶⁾.

173

(53) قرار مجلس جامعة الدول العربية بخصوص الأسر الفلسطينية المشتتة ومنح اللاجئين وثائق سفر موحدة بتاريخ 14.09.1952، انظر جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، إدارة شئون فلسطين. قرارات مجلس جامعة الدول العربية الخاصة بقضية فلسطين الصادرة منذ الدورة الأولى حتى الدورة الخامسة والثلاثين، جوان «حزيران» 1945 - مارس «آذار» 1961، (القاهرة: دار القاهرة للطباعة، 1961)، ص 7، انظر أيضا، جامعة الدول العربية، وثائق، مؤسسة الدراسات الفلسطينية

<https://digitalprojects.palestine-studies.org/ar/resources/documents>

(54) الفصل 1 من قرار مجلس جامعة الدول العربية بصرف وثائق موحدة للاجئين الفلسطينيين، انظر، جامعة الدول العربية، وثائق، مؤسسة الدراسات الفلسطينية

<https://oldwebsite.palestine-studies.org/sites>

(55) قرار مجلس الجامعة العربية بمنح اللاجئين الفلسطينيين في المهجر وثائق سفر موحدة بتاريخ 14.09.1954، انظر جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، إدارة شئون فلسطين. قرارات مجلس جامعة الدول العربية الخاصة بقضية فلسطين الصادرة منذ الدورة الأولى حتى الدورة الخامسة والثلاثين، جوان «حزيران» 1945 - مارس «آذار» 1961، (القاهرة: دار القاهرة للطباعة، 1961)، ص 167، انظر أيضا انظر أيضا، جامعة الدول العربية، وثائق، مؤسسة الدراسات الفلسطينية

<https://oldwebsite.palestine-studies.org/sites>

(56) انظر

Jalal Al Hussein, Le statut des réfugiés palestiniens au Proche Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ?, HAL Open Science, file: ///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1

ويعد تبنى مجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء في اجتماعه بالدار البيضاء يوم 10 سبتمبر 1965 بروتوكولا يتضمن الحد الأدنى من الحقوق المكفولة من الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين، تنويعا لهذا المسار، وقد صدر البروتوكول في شكل بيان يتضمن تكريسا للحق في العمل والاستخدام أسوة بمواطني هذه الدول مع الاحتفاظ بجنسيتهم الفلسطينية⁽⁵⁷⁾، كما يمنح الفلسطينيين المقيمين في الدول المضيفة الحق في الخروج منها والعودة إليها متى اقتضت مصلحتهم ذلك⁽⁵⁸⁾، ويكون للفلسطينيين المقيمين في أراضي الدول العربية الأخرى الحق في الدخول إلى أراضي الدول المضيفة والخروج منها متى اقتضت مصلحتهم ذلك، دون ترتيب حق في الإقامة إلا للمدة المرحص لهم بها وللغرض الذي دخلوا من أجله، ما لم توافق السلطات المختصة على غير ذلك⁽⁵⁹⁾، كما يمنح الفلسطينيون المقيمون في أراضي الدولة المضيفة أو الذين هاجروا منها وثائق صالحة لسفرهم متى رغوا في ذلك، وعلى السلطات المختصة «أيضا وجدت صرف هذه الوثائق أو تجديدها بغير تأخير»⁽⁶⁰⁾. ويعامل الحاصلون على هذه الوثيقة في أراضي دول الجامعة العربية معاملة رعايا دول الجامعة بشأن التأشيرات والإقامة.⁽⁶¹⁾

لكن الالتزام بهذا البروتوكول وبقية القرارات لم يتم بالشكل المطلوب على محدودية الحقوق المضمنة فيها والتي لا ترقى إلى مجموع الحقوق المضمنة في اتفاقية جنيف لسنة 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، وتفاوتت الدول المضيفة في مستوى تبنيها للبروتوكول، فهناك من تبناه بشكل كامل كسوريا والأردن والجزائر والسودان والعراق واليمن ومصر، وهناك من أورد تحفظات على

(57) الفصل 1 من بروتوكول الدار البيضاء الصادر عن مجلس جامعة الدول العربية، انظر الموسوعة التفاعلية للقضية الفلسطينية <https://www.palquest.org/ar/historictext>، انظر أيضا ألكس تاكنبرغ، «وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي»، بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية 2003، ص. 472-474.

(58) الفصل 2 من بروتوكول الدار البيضاء المذكور آنفا.

(59) الفصل 3 من بروتوكول الدار البيضاء المذكور آنفا.

(60) الفصل 4 من بروتوكول الدار البيضاء المذكور آنفا.

(61) الفصل 5 من بروتوكول الدار البيضاء المذكور آنفا.

بعض مواده «أفقدته محتواه»⁽⁶²⁾، فقد تحفظت ليبيا والكويت مثلاً على المادة الأولى، وتحفظت لبنان على البنود الثلاثة الأولى وطلبت إدراج تحويلات عليها⁽⁶³⁾، ورفضت دول أخرى البروتوكول كالسعودية والمغرب وتونس التي قاطعت القمة، كما أن الدول التي انضمت إلى الجامعة بعد توقيع البروتوكول لم تبد موقفها منه، فطغى على البروتوكول الطابع الاختياري غير الملزم، فهو بمثابة تعبير عن التزام سياسي وأدبي أكثر منه التزاماً قانونياً.

أضف إلى ذلك أن بروتوكول الدار البيضاء أقر بأغلبية الأصوات، لذلك فإن مقتضياته وفقاً لميثاق الجامعة غير ملزمة إلا للدول الأعضاء الراغبة في القبول به كاملاً أو مع بعض التحفظات إزاءه⁽⁶⁴⁾. فقد تقيدت سوريا والأردن بتطبيقه، بينما لم تطبقه الكويت ولبنان تطبيقاً كاملاً ونفذته مصر وليبيا بشكل غير منظم⁽⁶⁵⁾، الأمر الذي أدى إلى طبع الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني بعدم مساواة مضاعفة تتسم عبر عدم المساواة بين اللاجئ الفلسطيني ومواطني الدولة المضيفة وعدم المساواة بين اللاجئين الفلسطينيين أنفسهم من حيث الأوضاع

(62) نزال العزة، النظام الدولي الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، بديل، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، العدد 2012/47 من جريدة حق العودة الصادرة عن المركز المذكور، انظر

<https://www.badil.org/ar/publications/haq-al-awda/issues/items>

(63) أصدرت الدولة اللبنانية ثلاثة تحفظات الأولى: يمنح الفلسطينيون المقيمين في لبنان حق العمل، مع حق الاحتفاظ بجنسيتهم الفلسطينية، «وبقدر ما تسمح به أحوال الجمهورية اللبنانية الاجتماعية والاقتصادية»، المادة الثانية: أضيفت هذه الجملة: «وذلك أسوة باللبنانيين وضمن نطاق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء» أضيفت. للمادة الثالثة: هذه الجملة: ويشترط لحق الدخول إلى الأراضي اللبنانية الحصول مسبقاً على سمة دخول من السلطات اللبنانية المختصة، وتحفظت الكويت أن المادة الأولى تستبعد حق الأعمال الخاصة / العمل الحر على قدم المساواة مع المواطن الكويتي، أما ليبيا التحفظ على المادة الأولى «حيث أن التعامل مع المواطنين الفلسطينيين المقيمين في ليبيا على قدم المساواة مع المواطنين العرب المقيمين في ليبيا». (64) يقتضي الفصل 7 من ميثاق جامعة الدول العربية أن «ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله، وفي الحالين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقاً لنظمتها الأساسية»، انظر موقع وايك مشين <https://web.archive.org/web/20170724155542/http://qatarconferences.org/> (65) إبراهيم العلي، بروتوكول الدار البيضاء، مركز باحث للدراسات الفلسطينية والإستراتيجية، انظر

<https://www.bahethcenter.net/essaydetails.php>

الاقتصادية والاجتماعية والمعيشية والخدمات المقدمة لهم ومن حيث الحقوق المكتسبة والواجبات المحمولة عليهم، فهذا الوضع يخضع للسلطة التقديرية للدول، وهي غير ملزمة في ضبطه باتفاقية جينيف وغيرها من المعاهدات الدولية نظرا للوضع الاستثنائي والخصوصي للاجئ الفلسطيني، بل تخضع حصرا للتشريعات والإجراءات الداخلية لكل دولة، وهو أمر يحول دون توفير ضمانات دنيا تكفلها المواثيق والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية كما وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 والمعاهدتين الدوليتين للحقوق المدنية والسياسية وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، وذلك رغم صدور قرار مجلس جامعة الدول العربية الصادر بتاريخ 15 - 09 - 1996 والقاضي بالاستمرار في التنسيق بين دولة فلسطين والدول العربية لتطبيق بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية⁽⁶⁶⁾.

كما أن هذا التفاوت بين الدول في تطبيق البروتوكول يضيف شرعية على اتخاذ قواعد وإجراءات تعسفية وانتقائية وتمييزية تجاه اللاجئ الفلسطيني من طرف الدول المضيفة، لا سيما إثر تبني الجامعة العربية القرار 5093 بتاريخ 12-09-1991 الذي اشترط إضافة «وفق النظم والقوانين المعمول بها في كل دولة»⁽⁶⁷⁾ إلى «بروتوكول معاملة الفلسطينيين»⁽⁶⁸⁾، وألغى بذلك البروتوكول رسميا لتحل محله القوانين الداخلية لكل دولة، إذ عمدت أغلب الدول إلى تعليق تنفيذه واستبداله بتدابير مؤقتة «تفتقر إلى الوضوح والتماسك»⁽⁶⁹⁾. ما أدى إلى

176

(66) قرار مجلس جامعة الدول العربية 5581/د 106 بتاريخ 15.09.1996 انظر

<http://muqtafi.birzeit.edu/InterDocs/arab.htm>

(67) قرار مجلس جامعة الدول العربية المتعلق بتنفيذ بروتوكول معاملة الفلسطينيين وفق النظم والقوانين المعمول بها في كل دولة قرار رقم 5093 96 بتاريخ 12.09.1991 <http://muqtafi.birzeit.edu/InterDocs/arab.htm> موقع المفتي بيرزيت تقريراً مؤتمراً مشرفين على شؤون الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة في الدورتين 45 و46 (ق رقم 5093 د-ع

(96) ج 3 في 12.9.1991 Al Moqatel - test

(68) وهو تعديل تقدمت به المملكة العربية السعودية ودولة الكويت.

(69) إبراهيم العلي، بروتوكول الدار البيضاء، مركز باحث للدراسات الفلسطينية والإستراتيجية، انظر

<https://www.bahethcenter.net/essaydetails.php>

توفير ذرائع إضافية لدول الضيافة للتملص من الالتزامات القانونية التي أقرها بروتوكول الدار البيضاء. وما ساهم أيضا في تعميق حالة الشذمة والتشتت التي يتميز بها وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة، فوضعهم يخضع لنظام قانوني خصوصي تضبطه السلطة التقديرية للدول المضيفة التي حرصت على ملائمة هذا الوضع مع ضمان حق العودة للاجئين الفلسطينيين، دون أن يبرر هذا الوضع الاستثنائي خضوعهم لحماية منقوصة لا تستجيب للمعايير الدولية المنطبقة على الحق في اللجوء، إلا أن هذا الحرص المعلن من الدول المضيفة على الحق في العودة قد يتحول إلى مسوغ لتبرير الممارسات والقوانين التمييزية بين اللاجئين الفلسطينيين ومواطني هذه الدول وإضفاء شرعية عليها، لا سيما في ظل فشل اتفاقيات أوسلو المبرمة بين منظمة التحرير الفلسطينية ودولة الاحتلال الإسرائيلية سنة 1993 في إقامة الدولة الفلسطينية التي كان الشروع في التفاوض حولها مجدولا بداية من سنة 2000، وتعثر بالتالي إتمام مسار السلام والحل الدائم لقضية اللجوء الفلسطيني، بل تفاقت وضعية الاستيطان الإسرائيلي على حساب حق العودة، وتواترت الانتفاضات والتصادم العنيف بين المقاومة الفلسطينية وقوات الاحتلال، الأمر الذي جعل الدول المضيفة تتخوف من أن تتحول وضعية اللاجئين الفلسطينيين من وضع مؤقت إلى وضع دائم، وما يترتب عن ذلك من تبعات قانونية واقتصادية واجتماعية واختلال للتوازنات الداخلية. كل هذه العوامل حالت دون توحيد النظام القانوني للاجئين الفلسطينيين لا فقط على المستوى الدولي بين الدول العربية المضيفة بل داخل الدولة الواحدة بما يمثلها هذا التوحيد من ضمانات تحد من السلطة التقديرية لدول اللجوء وتدعم مكتسباته القانونية ومن الممارسات التمييزية الداخلية.

الفقرة الثانية: وضع قانوني داخلي تمييزي للاجئين الفلسطينيين

ارتأينا في هذا الحيز من بحثنا الارتكاز أساسا على وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية التي يخضع فيها اللاجئون لولاية الأونروا، وهي دول ثلاث الأردن وسوريا ولبنان، ارتأينا هذا التوجه نظرا لتركز أكبر عدد من اللاجئين

في هذه الدول ولاستحالة الإلمام في دراسة شاملة بمختلف أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في بقية دول العالم، بالإضافة إلى رمزية تدخل الأونروا في هذه المناطق لارتباطه الوثيق بقضية التحرر الوطني الفلسطيني ولكونه مشروطا بضمان حق العودة وبتكريس الحقوق السياسية المشروعة للشعب الفلسطيني.

يوجد اللاجئون الفلسطينيون موزعين في الدول العربية المذكورة وخاضعين لولاية الأونروا، أكبر عدد منهم يعيش في الأردن (39.1٪ من مجموع لاجئي وكالة الغوث، أي ما يقارب 2.206 مليون لاجئ حسب أرقام الأونروا عام 2023)⁽⁷⁰⁾، ويعيش 18٪ منهم في عشرة مخيمات معترف بها، بالإضافة إلى وجود ثلاثة مخيمات غير رسمية، ويعيش لاجئون آخرون بالقرب من المخيمات⁽⁷¹⁾، أما في سوريا، فإن عدد اللاجئين تجاوز نصف المليون، يعيشون في تسع مخيمات رسمية وثلاثة مخيمات غير رسمية (يمثلون 11٪ من لاجئي الوكالة وأكثر من 570 ألف لاجئ)⁽⁷²⁾، وفي لبنان، بلغ عدد اللاجئين المسجلين لدى الأونروا أكثر من 489 ألف شخصاً، بالإضافة إلى أن أكثر من 31 ألف لاجئ فلسطيني من سوريا انتقلوا إلى لبنان منذ 2011⁽⁷³⁾، ويقوم اللاجئون الفلسطينيون أيضاً في دول عربية أخرى، وموزعين في العالم، معظمهم في الولايات المتحدة الأمريكية وأمريكا اللاتينية وكندا وبريطانيا وباقي دول الاتحاد الأوروبي، يعيش ثلث اللاجئين الخاضعين لولاية الأونروا داخل مخيمات، والأراضي التي أنشئت المخيمات فوقها هي أراض حكومية أو أنها في معظم الحالات، أراض استأجرتها الحكومة المضيغة من أصحابها الأصليين. وهذا يعني أن اللاجئين في المخيمات لا «يملكون» الأرض التي بني عليها مسكنهم، إلا أن لديهم

178

(70) الصفحة الرسمية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، انظر

<https://www.unrwa.org/ar/where-we-work>

(71) المرجع السابق.

(72) الصفحة الرسمية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، انظر

<https://www.unrwa.org/ar/where-we-work>

(73) الصفحة الرسمية لوكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، انظر

<https://www.unrwa.org/ar/where-we-work>

حق «الانتفاع» بالأرض للغايات السكنية، ويغطي على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في المخيمات عموماً الفقر والكثافة السكانية المرتفعة وظروف الحياة المكبلة وبنية تحتية غير ملائمة كالشوارع والصرف الصحي. تتقاسم الأونروا الأدوار مع الدول المضيفة إزاء اللاجئين، إذ تتمثل مهمة الأونروا في المخيمات في توفير الخدمات وفي إدارة منشآتها. وتشتمل خدماتها على التعليم والرعاية الصحية والإغاثة والبنية التحتية وتحسين المخيمات والدعم المجتمعي والإقراض الصغير والاستجابة الطارئة بما في ذلك في أوقات النزاع المسلح، وتقع على عاتق سلطات الدولة المضيفة مهمة حفظ الأمن داخل المخيمات⁽⁷⁴⁾. كما تجدر الإشارة إلى أن هذا التقاسم للأدوار مرن وغير جامد، ويختلف من دولة إلى أخرى، فعلى سبيل المثال لعبت منظمة التحرير الفلسطينية دوراً هاماً في تقديم المساعدة الإنسانية للاجئين الفلسطينيين طوال تواجدها على الأراضي اللبنانية، كما أنه يمكن للاجئ الفلسطيني المتمتع بخدمات الدولة المضيفة فيما يتعلق بالتعليم والصحة وغيرها⁽⁷⁵⁾.

179

وقد ارتأت المنظمة الأممية أفراد اللاجئين الفلسطينيين بنظام خاص اتسم -كما أسلفنا- بالإقصاء الظرفي من ولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، الأمر الذي انعكس سلباً على منسوب الحماية المستوجبة للاجئ الفلسطيني فيما يتعلق باحترام الحرمة الجسدية والمعنوية وضمان الحق في العمل وفي حرية التنقل، فالتمييز بين الوظائف المسندة لكلتا الهيئتين الأمميتين جلي عبر نظامهما الأساسي، ذلك أن دور الأونروا يقتصر على توفير الخدمات الأساسية للاجئين الخاضعين لولايتها⁽⁷⁶⁾، في حين يتجاوز دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

(74) انظر الصفحة الرسمية للوكالة من نحن | الأونروا (unrwa.org)

(75) Husseini Jalal Al Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in: file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1

(76) بين التقرير الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة حول الأونروا الصادر في 1 أوت 1983 اقتصار الوكالة على توفير خدمات التعليم والصحة والإغاثة وأن قرارات الجمعية العامة لم تتضمن أي بند يتعلق بحمايتهم

«c) L'Office fournit des services d'enseignement et de santé, ainsi que des secours qui

ذلك ليمتد إلى الحماية القانونية⁽⁷⁷⁾، فقد أسند النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مهاماً موسعة للمفوض السامي تنزل في إطار توفير الحماية للاجئين، وتشمل تعزيز إبرام الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين والتصديق عليها والإشراف على تطبيقها واقتراح التعديلات بشأنها، تعزيز التنفيذ من خلال اتفاقيات خاصة تبرم مع الحكومات لتحسين وضع اللاجئين، مساعدة الجهود الحكومية والخاصة الرامية لتشجيع العودة الطوعية للوطن أو الاستيعاب داخل مجتمعات وطنية جديدة، تشجيع قبول اللاجئين دون استبعاد اللاجئين الذين ينتمون إلى الفئات الأشد احتياجاً في الأقاليم التابعة للدول، السعي للحصول على تصريح يسمح للاجئين بنقل ممتلكاتهم خاصة تلك اللازمة لإعادة توطينهم، الحصول على معلومات من الحكومات بشأن عدد وظروف اللاجئين الذين يعيشون في الأقاليم التابعة لها والقوانين والنظم الخاصة بهم، الحفاظ على اتصال وثيق مع الحكومات والمنظمات الحكومية والدولية المعنية وإقامة اتصالات مع المنظمات الخاصة التي تتعامل مع قضايا اللاجئين، وتسهيل تنسيق جهود المنظمات المعنية برفاهة اللاجئين⁽⁷⁸⁾.

180

intéressent quelque deux millions de réfugiés palestiniens, mais aucune disposition concernant leur protection n'est prévue dans les résolutions de l'Assemblée générale»; انظر

https://www.unhcr.org/sites/www.unhcr.org/files/jiu_document

(77) ينص الفصل الأول من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها 428 (د-5) المؤرخ في 14 ديسمبر 1950 في فقرته الأولى «يتولى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، تحت سلطة الجمعية العامة، مهمة تأمين حماية دولية، تحت رعاية الأمم المتحدة، للاجئين الذين تشملهم أحكام هذا النظام الأساسي، ومهمة التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدته الحكومات، وكذلك الهيئات الخاصة إذا وافقت على ذلك الحكومات المعنية، على تسهيل إعادة هؤلاء اللاجئين إلى أوطانهم بمحض اختيارهم أو استيعابهم في مجتمعات وطنية جديدة. وعلى المفوض السامي في اضطلاعه بمهامه، وبوجه أخص عند بروز مصاعب، لا سيما فيما يتعلق بأية اعتراضات تتصل بالوضع الدولي لهؤلاء الأشخاص، أن يطلب رأي اللجنة الاستشارية لشؤون اللاجئين إذا تم إنشاؤها». انظر الموقع الرسمي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين <https://www.unhcr.org/ar/5358bafb6>

(78) الفصل 2، النقطة 8 من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الصادر بمقتضى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 428 خامساً الصادر في 14 ديسمبر 1950، انظر لموقع الرسمي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

<https://www.unhcr.org/ar/5358bafb6>

وقد باءت بالفشل المقترحات الصادرة أساساً عن منظمة التحرير الفلسطينية والرامية إلى سد هذا الخلل الوظيفي، حيث رفضت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن تشمل حمايتها اللاجئين الفلسطينيين خشية من خطر «تسييس» ولايتها نظراً للخصوصية السياسية لقضية اللجوء الفلسطيني⁽⁷⁹⁾، وتعهدت في المقابل بأن تشمل ولايتها لاجئي فلسطين الموجودين خارج المناطق العملية للأونروا، كما رفضت الأونروا التوسع في وظائفها متعلقة بالطابع المحدود لولايتها الذي يقتصر على توزيع المساعدة المادية والإنسانية لمستحقيها من اللاجئين الفلسطينيين⁽⁸⁰⁾، الأمر الذي فسح المجال لطغيان التشريعات والممارسات الوطنية للدول العربية المضيفة على ضبط الوضعية القانونية للاجئين الفلسطينيين، وأفضى إلى حلولها محل الهيئات الدولية فيما يتعلق بالحماية القانونية الدولية، ومن ثمة إلى تكريس ممارسات تمييزية وتعسفية وانتهاكات للحقوق الفردية والجماعية للاجئين الفلسطينيين⁽⁸¹⁾.

181

(79) ديسمبر من المهم الإشارة في هذا الصدد إلى ما ورد في الفقرة الثانية من الفصل الأول من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين السالف الذكر الذي ينص: «ليس لعمل المفوض السامي أية سمة سياسية، بل هو عمل إنساني واجتماعي، القاعدة فيه أن يعالج شؤون مجموعات وفئات من اللاجئين». انظر المرجع أعلاه
(80) أكد تقرير الجمعية العامة للأمم المتحدة حول الأونروا المؤرخ في 1 أوت 1983 على أن مهام الوكالة لا تمتد إلى حماية اللاجئين، ودعت الجمعية العامة الأمين العام للمنظمة الأممية بالتشاور مع الأونروا إلى اتخاذ التدابير الناجعة لضمان الأمن والسلامة والحقوق القانونية وحقوق الإنسان للاجئين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة

«a) Protection des réfugiés Le mandat de l'UNRWA ne s'étend pas à la protection des réfugiés. L'Assemblée générale a cependant prié le Secrétaire général, en consultation avec l'Office de «prendre des mesures efficaces pour garantir la sûreté et la sécurité, les droits juridiques et les droits de l'homme des réfugiés de Palestine dans les territoires occupés».

انظر

https://www.unju.org/sites/www.unju.org/files/jiu_document

(81) انظر

Jalal Al Hussein Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in,

انظر

file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1 4-5. ص.

بذلك بقي وضع اللاجئين رهين الأنظمة القانونية والسياسية للدول المضيفة التي اتسمت بالاختلاف والتفاوت والطابع التمييزي، بالإضافة إلى اعتمادها على قرارات ومذكرات ونصوص ترتيبية مؤقتة لا ترتقي إلى مستوى القوانين والنصوص التشريعية عموماً، وطغت الاعتبارات السياسية والظرفية على تعاملها مع اللاجئين الفلسطينيين على حساب التعاطي القانوني والحماي، فالتشريع السوري على سبيل المثال ينص على معاملتهم معاملة مماثلة للمواطنين السوريين فيما يتعلق بالعمل والتجارة والتعليم والتنقل خارج البلاد والخدمة الوطنية مع الاحتفاظ بجنسيتهم، لذلك اعتبرت سوريا من أكثر الدول احتراماً لبروتوكول الدار البيضاء. إلا أن النزاع المسلح الذي شهدته سوريا منذ 2011 أدى إلى تدمير مخيم اليرموك حيث تجد أكبر جالية فلسطينية ملجأً لها، وساهم في تدهور ملحوظ للوضع الاجتماعي والاقتصادي للاجئين الفلسطينيين الذين لم يفروا من الحرب، ففي حين كان 6 بالمائة فقط من لاجئي فلسطين من بين الأشخاص الأشد عرضة للمخاطر في سوريا قبل نشوب النزاع، يعيش في سنة 2023 أربعة من كل خمسة لاجئين من فلسطين في سوريا في حالة فقر⁽⁸²⁾.

182

وتعد الأردن الدولة المضيفة الوحيدة التي منحت اللاجئين الفلسطينيين الذين لجؤوا إليها إثر حرب 1948 الجنسية الأردنية عند توفر شروط ضبطتها تشريعاتها الوطنية، حيث تمنح الجنسية الأردنية وما يترتب عنها من مواطنة كاملة لكل شخص كان يحمل الجنسية الفلسطينية من غير اليهود قبل 15 ماي 1948 ويقيم في المملكة الأردنية خلال الفترة الواقعة بين 20 ديسمبر 1949 و16 فيفري 1954⁽⁸³⁾. ويعتبرون مواطنين أردنيين بالكامل يتمتعون بالحقوق والالتزامات التي يتمتع بها الأردنيون، إلا أن لاجئي ما بعد حرب 1967 لا يعدون مواطنين أردنيين ولا يتمتعون رسمياً بحق العمل، الأمر الذي يؤدي إلى ثنائية

(82) وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، «أي مستقبل للاجئي فلسطين في سوريا»، انظر موقع الوكالة الإخباري <https://www.unrwa.org/ar/newsroom/> blog، 13 حزيران 2023

(83) المادة 2-3 من القانون عدد 6 لسنة 1954 المتعلق بالجنسية الأردنية قانون الجنسية الأردنية - حُماة الحق - محامي الأردن (jordan-lawyer.com)

النظام القانوني للاجئين الفلسطينيين بالأردن ويشعرن التمييز بين فئتين منهم فئة الفلسطينيين الأردنيين كاملة الحقوق وفئة الفلسطينيين غير الأردنيين الذين يخضعون لوضع قانوني دوني، كما أن فئة الفلسطينيين الأردنيين تثير إشكالا يتمحور حول التوفيق بين الهوية الأصلية والأساسية المرتبطة بالأرض الفلسطينية وحق العودة وبين الهوية المكتسبة وما يترتب عنها من ولاء لمجموعة سياسية جديدة، تعمقت هذه الازدواجية الهوية اثر تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية سنة 1964 وصعودها باعتبارها ممثلا شرعيا للشعب الفلسطيني ولحقه في تقرير المصير⁽⁸⁴⁾، وقد ساهمت في الحفاظ على الهوية الفلسطينية في طابعها الثقافي والسياسي واعتبارها مجموعة بشرية متميزة في سياق التمسك بضمان حق العودة، لذلك اعتبر الأردن الذي يأوي أكبر عدد من اللاجئين الفلسطينيين حالة متفردة تختزل علاقات معقدة يمتزج فيها القانوني والسياسي، وما يترتب عن هذه العلاقات من آثار على الفلسطينيين والأردنيين⁽⁸⁵⁾، فمنح الجنسية الأردنية مع الإقرار بالحق في العودة يسر إدماج اللاجئين الفلسطينيين سياسيا واقتصاديا واجتماعيا في مجتمع الضيافة، لكنه لم ينف نهائيا حالة التهميش السياسي والاقتصادي وصعوبة الإدماج⁽⁸⁶⁾.

أما بالنسبة إلى التشريع اللبناني فإنه يعامل اللاجئين الفلسطينيين معاملة الأجانب، وقد عرف القانون اللبناني المؤرخ في 10 جويلية 1962 في فصله الأول الأجنبي بكونه كل شخص مادي أو قانوني لا يتمتع بالجنسية اللبنانية، وتم إفراد اللاجئين الفلسطينيين بمؤسسات خاصة جعلته أجنبيا ذا وضعية خاصة،

(84) انظر

Jalal Al Hussein Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in

انظر

file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1

(85) المرجع السالف الذكر، ص 9.

(86) نذكر على سبيل المثال التمييز الذي أقر واقعا فيما يتعلق بالمناصب الحساسة بالوظيفة العمومية منذ تركيز منظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للفلسطينيين منذ سبعينات القرن الماضي، المرجع السالف الذكر ص 11

من ذلك المديرية العامة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين في لبنان التي تم تركيزها بوزارة الداخلية سنة 1959 والهيئة العليا لشؤون الفلسطينيين التي تم إحداثها سنة 1960 صلب وزارة الشؤون الخارجية اللبنانية والمهجرين، هذا الوضع الخاص جعل اللاجئين الفلسطينيين يحافظون على هويتهم، وأفضى إلى معاملتهم كأقلية دينية وعرقية في لبنان⁽⁸⁷⁾. لذلك اتسم وضعهم بالضبابية والتضييق على مستوى الحقوق وبالهشاشة الاقتصادية حيث تم حرمانهم من الحق في التملك وتقييد حرية إقامتهم وحقوقهم في العمل والتنقل لا سيما خارج الحدود اللبنانية، باستثناء مجموعة تتألف بشكل خاص من اللاجئين الأثرياء أو ذوي المهارات (أغلبهم مسيحيون) الذين تم منحهم الجنسية اللبنانية في خمسينيات القرن الماضي والذين قدر عددهم حوالي خمسة عشر ألف شخص⁽⁸⁸⁾، كما تم منح الجنسية اللبنانية لما يقارب 23000 ألف فلسطيني بمقتضى أمر 1994⁽⁸⁹⁾.

وباستثناء هذه المجموعات، صنف القانون اللبناني الفلسطيني المقيم في لبنان كأجنبي، وبالتالي ينطبق عليه قانون عمل الأجانب الذي اتسم بطابعه التمييزي وينكران مبدأ المساواة، كما يخضع إلى مبدأ المعاملة بالمثل، وذلك بالرغم من عدم وجود دولة فلسطينية مستقلة تعامل اللبناني في فلسطين كعامل فلسطيني

184

(87) انظر

Mohamed Kamel Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban, Une géographie de l'exil*, CNRS Edition, «Le statut particulier auquel sont soumis les Palestiniens les renforce dans leur revendication identitaire et les conduit à se comporter comme une des minorités ethnoreligieuses du Liban».

(88) انظر،

Mohamed Kamel Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban, Une géographie de l'exil*, CNRS Edition, Jalal Al Hussein Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in

انظر

file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1, ص9.

(89) انظر

Mohamed Kamel Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban, Une géographie de l'exil*, CNRS Edition,

في لبنان، بالإضافة إلى اشتراط الحصول على إجازة عمل تتطلب إجراءات معقدة والحرمان من الحق في الضمان الاجتماعي وإقصاء اللاجئين الفلسطينيين من العمل في قائمة هامة من الوظائف والأعمال⁽⁹⁰⁾، وما يشكله ذلك من مخالفة لبروتوكول الدار البيضاء الذي ينص على أن: «يعامل الفلسطينيون في الدول العربية التي يقيمون فيها معاملة رعايا الدول العربية في سفرهم وإقامتهم وتيسير فرص العمل لهم». فقد صدر عن وزير الداخلية اللبناني القرار رقم 319 الصادر سنة 1962 ونصه: «على الرعايا غير اللبنانيين الموجودين حاليًا في لبنان أن يصححوا أوضاعهم من حيث الإقامة ويدخلوا في إحدى الفئات الخمس التالية: (...)»، وقد أدرج الفلسطينيون في الفئة الثالثة حيث يعتبرون أجنب لا يحملون وثائق من بلدانهم الأصلية، وقيمون في لبنان بموجب بطاقات إقامة صادرة عن مديرية الأمن العام، أو بطاقات هوية صادرة عن المديرية العامة لإدارة شؤون اللاجئين في لبنان.

وقد استفحلت هشاشة الوضعية القانونية للاجئين الفلسطينيين في سوق الشغل اللبناني بصورة ملحوظة إثر خروج منظمة التحرير الفلسطينية من لبنان سنة 1982، إذ ساهمت المنظمة طيلة وجودها على الأراضي اللبنانية في تمثيل الفلسطينيين والدفاع عنهم وأحداث دينامية على مستوى تشغيلهم عبر الخدمات والمؤسسات التي تديرها، كما أن حرب المخيمات واتفاقيات الطائف والأزمة الاقتصادية التي عصفت بالاقتصاد اللبناني ساهمت في التهميش الاقتصادي والاجتماعي للاجئ الفلسطيني، أضف إلى ذلك أن منافسة اليد العاملة الأجنبية وعسر الحصول على إجازة عمل أدّى إلى تصاعد نسبة العمل غير النظامي وطغيانه على جميع القطاعات المشغلة⁽⁹¹⁾، فعلى سبيل المثال والمقارنة بلغ عدد

(90) بلغ عدد المهن المحظورة على الفلسطينيين إلى سنة 2005 تحت شعار منع التوطين تطبيقًا لاتفاقيات الطائف، انظر مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، إشكالية إعطاء اللاجئين الفلسطينيين في لبنان حقوقهم المدنية، بيروت 2011 ص.21.

https://www.alzaytouna.net/arabic/data/attachments/ReportsZ/18_Refugees_Civil_Rights_1-11.pdf

(91) انظر

Mohamed Kamel Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban, Une géographie de l'exil*, CNRS Edition,

المتحصلين على إجازات عمل سنة 2002، 291 فلسطينيا مقابل 416 سوريا و13057 مصرياً⁽⁹²⁾.

وأهم ما يميز التشريع اللبناني بشأن اللاجئين الفلسطينيين هو دسترة منع التوطين صلب الفقرة ط من توطئة الدستور اللبناني تماشياً مع القرار الأممي 194 المتعلق بحق العودة الذي يقتضي وجوب الالتزام بعدم إعطاء اللاجئين الفلسطينيين في لبنان الجنسية اللبنانية بشكل جماعي، بعضهم أو كلهم، وذلك رغم أن الدستور لم يذكر بصريح العبارة الفلسطيني دون غيره من الأجانب، حيث اقتضى -مستعملاً صيغة عامة- أن «أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين»⁽⁹³⁾. ويندرج هذا الخيار في إطار تجسيد حق العودة للفلسطينيين، إلا أنه أدى إلى إعاقة اندماجهم في مجتمع الدولة المضيفة، وانجر عنه انغلاقهم في مخيمات غير قابلة للتمدد جغرافياً رغم تضاعف عدد متساكنيها⁽⁹⁴⁾، وهي مهمشة اقتصادياً نظراً للتمييز المجحف في حق الفلسطينيين خاصة في مجالي العمل والتملك، كما «تفتقر إلى الحد الأدنى من البنى التحتية التي تجعل منه مكاناً للعيش الكريم»⁽⁹⁵⁾، لكنها

186

(92) الإدارة المركزية للإحصاء الجمهورية اللبنانية 2002

(93) الفقرة -ظ- من مقدمة الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1929، أضيفت إليه هذه المقدحة بمقتضى القانون الدستوري الصادر في 21. 09. 1990، انظر

https://www.un.int/lebanon/sites/www.un.int/files/Lebanon/the_lebanese_constitution

(94) علي هويدي «القوانين النازمة للاجئين الفلسطينيين في لبنان»، منظمة «ثاب» لحق العودة «اتخذت الحكومات اللبنانية المتعاقبة موقفاً ثابتاً يقضي بمنع التوسع الأفقي للمخيمات، رغم الازدحام السكاني الذي يتزايد يوماً بعد يوم، ليصل إلى أضعاف مضاعفة».

<https://thabit-lb.org/ar>

(95) ساري حنفي، 'الحقوق المدنية للفلسطينيين في لبنان: الحملة والحملة المضادة، مجلة الدراسات الفلسطينية؛ عدد 83 صيف 2010، بالإمكان أيضاً الاطلاع على المقال في موقع بديل المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، جريدة حق العودة، العدد 40، انظر <https://www.badil.org/ar/publications/haq-al-awda/issues/175.html>، وورد في المقال «يشير البعد الأول (الطبيقي) إلى أن مَنْ يريد إلغاء، أو تأجيل الحقوق الاقتصادية - الاجتماعية والمدنية الفلسطينية، إنما يريد استمرار الاستغلال الاقتصادي في لبنان لربع مليون فلسطيني مقيم، بحيث لا تشكل القوة القادرة على العمل أكثر من خمسين ألف شخص، يعمل المحظوظون منهم في

تجسد مظهرها من مظاهر الحفاظ على هويتهم وارتباطهم بأرضهم وجذورهم الفلسطينية⁽⁹⁶⁾. كما أن تكريس الحق في التعليم للاجئين الفلسطينيين في لبنان نسبي ومحدود، حيث بلغت نسبة التمدرس (المستوى الابتدائي والثانوي) 44 بالمائة في حين بلغت هذه النسبة 77 بالمائة في سوريا⁽⁹⁷⁾، وتفسر هذه الهشاشة التعليمية بتدني الخدمات والبنى التحتية وضعف التمويلات والإمكانيات المادية للأونروا وللفلسطينيين عموماً والنزاعات وبالأزمات المالية والاقتصادية التي عانت منها لبنان بالإضافة إلى تبني سياسات تعليمية تمييزية لصالح اللبنانيين⁽⁹⁸⁾. كما أنّ معدلات الفقر بين لاجئي فلسطين في لبنان مرتفعة حيث تفيد التقارير بأنّ 80 بالمائة منهم يعيشون تحت خط الفقر الوطني (المعدل وفقاً للتضخم) اعتباراً من سنة 2023. وتعتبر الأونروا أنّ معدلات الفقر المرتفعة جداً بين لاجئي فلسطين هي نتيجة لعقود من التمييز الهيكلي المتعلق بفرص العمل والحرمان من حق التملك في لبنان، والتي تفاقمّت بسبب الأزمة الاقتصادية والمالية والنقدية

187

الأونروا (17%)، والأقل حظاً في السوق السوداء (30%) من دون عقد عمل (إحصاءات وزارة العمل تظهر 261 إجازة عمل فقط للفلسطينيين من أصل 146.000 إجازة للأجانب)، والباقي لا يعمل، وذلك بحسب إحصاءات المسح الذي أجرته «جمعية النجدة الاجتماعية» (Khalidi 2009). ويستفيد أرباب العمل اللبنانيون من هذه العمالة الرخيصة، إذ يُدفع، في كثير من الأحيان، للمهندس والطبيب والممرض من الجنسية الفلسطينية، ربع ما يُدفع لأترابهم اللبنانيين (بحسب البحث الميداني الذي أجرته في سنة 2006) (حنفي وتيلتس 2009)، ويستطيع رب العمل اللبناني أن يطرد العامل الفلسطيني متى شاء، إذ لا عقد عمل له، ولا حتى ورقة غير رسمية، تحدد العلاقة معه».

(96) لمزيد التعمق حول مسألة الهوية الفلسطينية وارتباطها بالمخيمات، انظر

Mohamed Kamel Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban, Une géographie de l'exil*, CNRS Edition, Paris 2006.

انظر أيضاً حول دور الأونروا في لبنان

Yves Besson, UNRWA and its Role in Lebanon, in, *Journal of Refugee Studies*, Volume 10, Issue 3, 1997, Pages 335–348.

(97) انظر

Mohamed Kamel Dorai, *Les réfugiés palestiniens du Liban, Une géographie de l'exil*, CNRS Edition.

(98) نذكر على سبيل المثال ارتفاع معالم التسجيل بالجامعات مقارنة بتدني مدخول اللاجئين الفلسطيني، بالإضافة إلى أن التسجيل في بعض الكليات المخصصة لسلك التعليم وفي مراكز التكوين المهني التابعة لوزارة التكوين المهني والتقني يحجر على الفلسطينيين ويتم حصره على حاملي الجنسية اللبنانية، انظر المرجع السالف الذكر.

الأخيرة في البلد المضيف. ويؤثر ذلك حالياً على الجيل الرابع من لاجئي فلسطين في لبنان غير القادرين على تجميع الثروة المتولدة والمحافظة عليها والدخول في فئات دخل الطبقة الوسطى بمعزل عن فرص عمل الأوروا. وذلك نتيجة حرمانهم من امتلاك الممتلكات غير المنقولة، إضافة إلى الافتقار إلى الحوكمة في مخيمات لاجئي فلسطين وغياب نظام قضائي ونظام إنفاذ القانون، وفي هذا السياق، أصبحت الأوروا أكثر من أي وقت مضى المرجع الرئيس للمساعدات الإنسانية والخدمات الأساسية للاجئي فلسطين. وتتمثل الأولويات القصوى التي عبر عنها مجتمع اللاجئين في المعونة النقدية وتغطية الاستشفاء⁽⁹⁹⁾.

وشهد الوضع القانوني للاجئي الفلسطينيين بعض التحسن في مجال الحق في العمل منذ صدور مذكرة وزير العمل اللبناني بتاريخ 7/6/2005، أجازت للفلسطينيين المولودين في لبنان والمسجلين بشكل رسمي في سجلات وزارة الداخلية اللبنانية العمل في بعض المهن المختلفة والتي كانت حكرًا على اللبنانيين. كما أقر البرلمان اللبناني قانوناً رقم 129 في 24 أوت 2010 يعدل المادة 59 من قانون العمل اللبناني الصادر في 23 سبتمبر 1946، ويستثنى بموجبه الأجاء الفلسطينيين اللاجئين المسجلين في سجلات وزارة الداخلية والبلديات من شروط المعاملة بالمثل ورسم إجازة العمل الصادرة عن وزارة العمل المعمول بها في حق الأجاء الأجانب⁽¹⁰⁰⁾، كما يعفى اللاجئون الفلسطينيون من شرط

188

(99) انظر الصفحة الرسمية للأوروا | لنعمل | الأوروا (unrwa.org)

(100) الجامعة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، تعديل المادة 59 من قانون العمل اللبناني الصادر بتاريخ 23 سبتمبر 1946، ورد في مقترح النواب المدافعين عن القانون ما يلي «إن القوانين والقرارات التي تنظم الوجود الفلسطيني في لبنان كانت ولا تزال قاسية وتنتقص بشكل كبير من حقوقهم الإنسانية وقد ساهمت في معاناتهم بخطر تصاعدي من أيام اللجوء الأولى، ومن أهمها القوانين والقرارات المتعلقة بحق العمل التي اتسمت بكثير من الحرمان والمنع علماً بأن لبنان قد وقّع سنة 1951 على اتفاق جنيف وسنة 1956 على بروتوكول الدار البيضاء حيث أعطي اللاجئ الفلسطيني حق الاستفادة من الامتيازات التي يستحقها المواطنون. وحيث أن المادة 69/ من قانون العمل اللبناني الصادر بتاريخ 23/9/1946 هي إحدى النصوص التي يتوجب تعديلها في إطار تصحيح هذا الخلل وإنصاف العامل الفلسطيني بإقرار حق العمل بحرية في كافة المجالات والمهن وإعطائه الضمانات والتأمينات الاجتماعية». (النائب وليد جنبلاط، ايلى عون)، انظر <http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=227510>

المعاملة بالمثل المنصوص عليه في قانون الشغل وقانون الضمان الاجتماعي، ويستفيد من تقديمات تعويض نهاية الخدمة بالشروط التي يستفيد منها العامل اللبناني ويفرد لهم صندوق الضمان الاجتماعي حساباً منفصلاً مستقلاً لديه، ويعامل الأجاء الفلسطينيين المسجلون في سجلات اللاجئين معاملة الأجاء اللبنانيين في ما يتعلق بحق التقاضي في المادة الشغلية⁽¹⁰¹⁾.

وصدر أيضاً القانون رقم 221 المؤرخ في 16-07-2021 الخاص بتنظيم مزاوله مهنة التمريض الذي سمح لوزارة الصحة بأن تأذن للفلسطيني المقيم بصفة لاجئ وفق قيود منظمة الأونروا وضمن ضوابط معينة، بمزاوله مهنة التمريض في مستشفيات لبنان، الأمر الذي يؤشر لوجود مقاربة جديدة لا تجد تعارضاً بين الثواب الوطنية وبين تأمين مصالح كل من اللبنانيين والفلسطينيين⁽¹⁰²⁾.

يبرز تقييد الحقوق أيضاً في التشريعات والإجراءات التي تتخذها السلطات المصرية، فرغم التزامها بميثاق جامعة الدول العربية بشأن حماية اللاجئين وحق العودة وبروتوكول الدار البيضاء الذي يمنح للفلسطينيين حق مغادرة أراضي الدولة التي يقيمون فيها والعودة إليها دون شرط أو قيد، إلا أن وضع اللاجئين الفلسطينيين على الأراضي المصرية يتميز بالهشاشة بصورة خاصة في مجال حرية التنقل من حيث التكثيف في الإجراءات الإدارية التي تشمل خلاص معاليم مرتفعة

(101) تعديل قانون الضمان الاجتماعي وإلغاء شرط المعاملة بالمثل وتعديل المادة 59 من قانون العمل اللبناني بتاريخ 17 أوت 2010، انظر موقع بديل المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، جريدة حق العودة، العدد 40، انظر

<https://www.badil.org/ar/publications/haq-al-awda/issues/175.html>

(102) علي مراد من أجل مقارنة بناءة لحقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان: <https://lpdc.gov.lb/ar>، تنص المادة 16 فقرة من القانون عدد 221 المؤرخ في 16.07.2021 ما يلي «يمكن لوزارة الصحة أن تأذن للفلسطيني المقيم بصفة لاجئ في لبنان وفق قيود منظمة الأونروا، الحائز على الشروط المطلوبة قانوناً لمزاوله مهنة التمريض، بالعمل بصورة مؤقتة لمدة سنة واحدة في مؤسسة استشفائية محددة بعد إبرازها ما يثبت حاجتها لمرضى لديها وعدم تقدم أي لبناني للعمل بهذه المهنة على الرغم من إعلانها عن هذه الحاجة بواسطة المؤسسة الوطنية للاستخدام، على أن تعتمد هذه الإجراءات عينها في كل مرة يجدد هذا الإذن معها لمدة مماثلة»، انظر الجامعة اللبنانية، مركز الدراسات والأبحاث في المعلوماتية القانونية، تنظيم مزاوله مهنة التمريض في لبنان، قانون رقم 221 بتاريخ 16.07.2021،

<http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=288420>

للحصول على وثائق سفر ووجوب الحصول على تأشيرة للدخول والخروج بالنسبة إلى التنقلات خارج التراب المصري، وذلك منذ أواخر سبعينات القرن الماضي⁽¹⁰³⁾.

والجدير بالذكر هو أن الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين بالدول العربية تميز عموماً بالهشاشة وعدم الاستقرار، واعتبر في بعض جوانبه أسوأ من وضع الأجانب، وتأثر بشكل ملحوظ بالظروف والمستجدات السياسية الداخلية والإقليمية والدولية وبالحدود والنزاعات المسلحة التي نشبت في العديد من بلدان الضيافة كسوريا ولبنان واليمن والعراق والكويت، فعلى سبيل المثال تعرض اللاجئون الفلسطينيون إلى الطرد والترحيل من دول عربية مضيئة في مناسبات عديدة، ففي عام 1995 أكره حوالي 2500 فلسطيني على مغادرة ليبيا في ظروف سيئة، وذلك احتجاجاً من العقيد القذافي على اتفاقيات أوصلو التي أهملت قضية اللاجئين، فاتخذ قراراً يقضي بترحيلهم إلى بلدان اللجوء الأولى التي رفضت بدورها استقبالهم (مصر، سوريا، لبنان)، كما رفضت دولة الاحتلال الإسرائيلي دخولهم للأراضي الفلسطينية وإقامتهم بها، واستقر المئات منهم في مخيم على الحدود الليبية المصرية حتى سنة 1997 حين سمحت لهم السلطات الليبية بالدخول مجدداً إلى أراضيها، لكن وضعهم ظل يتسم بالهشاشة وعدم الاستقرار⁽¹⁰⁴⁾. وفي الكويت شغل اللاجئون الفلسطينيون في مرحلة ما قبل حرب الخليج مجالات عمل عديدة منها العمل الحكومي وقطاع التعليم وشركات النفط والبنوك ووسائل الإعلام والمقاولات وغيرها، كما سمحت القوانين لمن أمضى خمس سنوات من العمل المستمر حق الانتساب إلى النقابات الكويتية دون منحه حق الترشح أو الانتخاب. إلا أن غزو العراق للكويت وتأيد منظمة

190

(103) Hussein Jalal Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in, file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1 11 ص

(104) انظر

Jalal Al Hussein Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne, HAL open science, in, file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1

التحرير الفلسطينية للعراق أدى إلى الطرد الجماعي العقابي لحوالي ثلاثمائة ألف فلسطيني من الكويت ومن دول أخرى من الخليج العربي نحو الأردن والأراضي المحتلة⁽¹⁰⁵⁾، كما أن ما يقارب 30 ألف من فلسطيني العراق الذين كانوا يتمتعون بوضع منصف يتماهى مع وضع فلسطيني سوريا، تدهورت أوضاعهم بشكل ملحوظ اثر سقوط نظام صدام حسين منذ 2003، وتعرضوا لممارسات عنيفة (إيقاف تعسفي، تعذيب، قتل)، وغادر حوالي 21000 لاجئ فلسطيني العراق، بينما بقي ما يقارب 3000 عالقين في مخيمات تديرها المفوضية السامية للاجئين على الحدود مع الأردن وسوريا اللتين رفضتا استقبالهم⁽¹⁰⁶⁾، ونشير في ذات السياق إلى أن غزو القوات الإسرائيلية لجنوب لبنان أجبر قيادات منظمة التحرير الفلسطينية على الخروج من لبنان ونقل قاعدتها إلى تونس. كما أن المخيمات أضحت مسرحاً للصراعات التي اندلعت منذ الحرب الأهلية في لبنان، وتأثر هذا الوضع أيضاً سلباً بالأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي أنهكت الدول المضيفة، وجعلت اللاجئين الفلسطينيين يعيش في حالة من الفقر والخصاصة وغياب الأمان. وأكدت نمذجة البيانات أنه من دون توزيع المعونات النقدية الفصلية (بقيمة إجمالية قدرها 18 مليون دولار في جولتين منذ ديسمبر 2022)، فإن الفقر سيبلغ 93 بالمائة في غزة ولبنان وسوريا حيث يعيش 80 إلى 90 بالمائة من لاجئي فلسطين حالياً تحت خط الفقر. ويتعرض اللاجئون الذين يعيشون في المخيمات وفي محيطها بشكل خاص للعنف، فقد بلغ عدد القتلى مستويات غير مشهودة منذ عام 2005، حسب تقارير الأمم المتحدة⁽¹⁰⁷⁾.

التشريعات الداخلية للدول المضيفة اتّجهت ماعدا بعض الاستثناءات نحو الانحسار والتضييق لا نحو الدعم والتعزيز للحقوق المكتسبة، ويفسر ذلك بأن استضافة الدول للاجئين الفلسطينيين كانت من منطلق أن وضع اللجوء مؤقت

(105) نفس المرجع السابق ص 15

(106) Jalal Al Hussein, Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient: facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne. HAL open science, in. 24 file:///C:/Users/PC/Documents/JAH_palidentite_Chapitre_1

(107) انظر موقع آخر أخبار الأمم المتحدة <https://news.un.org/ar/story/2022> 1115232/11

وأنة لن يدوم، لكنه طال وطالت معه معاناتهم في ظل تملص المجتمع الدولي من التزاماته ومسؤولياته تجاه تسوية سلمية وعادلة للقضية الفلسطينية تنهي الاحتلال وتعيد للشعب الفلسطيني سيادته وحرية.

خلاصة

نخلص إذا إلى أنّ معاملة اللاجئ الفلسطيني في الدول العربية لا تستجيب عموماً للمعايير والقواعد الدوليّة المنظمة لوضع اللاجئ كما صيغت في اتفاقية جنيف ولا للحقوق والحريات الأساسيّة للإنسان الواردة في المواثيق والمعاهدات الدوليّة، فهي إذن تتسم بطابعها التمييزي والدوني، وتبقى رهينة التقلبات السياسيّة والأمنيّة الداخليّة والدوليّة والإقليميّة، وتتميز أيضاً بالتمايز والتفاوت من دولة إلى أخرى وصلب الدولة ذاتها. الأمر الذي جعل الوضع الاستثنائي للاجئ الفلسطيني سلاحاً حاداً حدين باعتباره من جهة ضامناً دولياً لحقه في العودة ومن جهة أخرى مبرراً لهشاشة وضعه وعدم توحيد نظامه القانوني، وما يترتب عن ذلك من حماية دوليّة وداخليّة منقوصة. أضف إلى ذلك أنّ وضع اللاجئ الفلسطيني بقي رهين طغيان الاعتبارات السياسيّة على الاعتبارات القانونيّة والإنسانيّة الدوليّة وتغليب مصالح الدول المضيفة على البحث عن حل دائم وعادل لقضية اللجوء الفلسطيني. الأمر الذي جعل وضعية اللاجئ الفلسطيني الأكثر تعقيداً في العالم باعتباره يتحمل تبعات عوامل قانونيّة وسياسيّة واقتصاديّة وأمنيّة متشابكة ومطرقة: تهجيرهم القسري خارج وطنهم منذ سنة 1948 من القوات الإسرائيليّة المحتلة، التشريعات والسياسات التمييزية المتبعة من دول الضيافة، التبعية الاقتصاديّة والاجتماعيّة تجاه الهياكل الأممية للإغاثة الإنسانية وفي مقدمتها الأونروا، إخلال المجتمع الدولي والمنظمة الأممية بواجبها في إنفاذ المقررات الدوليّة المتعلقة بتسوية وضعية اللاجئين الفلسطينيين وحق العودة، الوضعية ما دون القانونيّة (infra-juridique) لعديمي الجنسية المترتبة عن تعثر إقامة دولة فلسطينية، وما يتبعها من تهमيش وهشاشة على مستوى التمتع بالحقوق الاجتماعيّة والاقتصاديّة والمدنيّة والسياسيّة، وتغيب اتفاقيات أوسلو (1993) لفرض مسألة اللجوء الفلسطيني بصورة نهائية، لذلك

تراوحت الحلول المقدمة لتحسين الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني وإصلاحه بين مقاربتين متوازيتين، تتمثل الأولى في تحسين البنى التحتية وظروف العيش في المخيمات وفي منح اللاجئين الفلسطينيين حقوقا اقتصادية واجتماعية ومدنية تتمثل أساسا في الحق في الولوج إلى سوق الشغل وحرية التنقل وحق التملك تجعلهم يتساوون في المعاملة مع مواطني دول الضيافة دون منحهم جنسيتها، أما المقاربة الثانية فتتمثل في منحهم جنسية الدول المضيفة من دون المساس بحق العودة والتعويض وبالمساعدة الإنسانية التي تقدمها الأونروا، وفي انتظار حل نهائي لهذا الملف، يبقى وضع اللاجئ الفلسطيني رهين التوازنات الإقليمية وموازن القوى الدولية والظروف السياسية والاقتصادية للدول المضيفة ومدى تجند القوى الوطنية الفلسطينية بمختلف أشكال نضالها لإنهاء وضع اللجوء الفلسطيني.

