



الوقوع في المتاهات

الثغرات القانونية والعملية
في الوضع القانوني للأجئيين الفلسطينيين

دراسة حالة حول اللاجئين
غير المعترف بهم في لبنان

جمعية رّواد Frontiers

علم وخبر ٢٣١/أد

ص.ب ٦٢٩٩، بيروت - لبنان،

هاتف/فاكس ٥٥٦ ٣٨٩ ١ ٩٦١،

رقم الهاتف النقال ٣٢٤ ٤٥٧ ٣ ٩٦١،

العنوان على شبكة الانترنت www.frontiersassociation.org

البريد الإلكتروني frontierscenter@fastmail.fm

بتمويل من السفارة الفنلنديّة

نسخة منقّحة ومعدّلة بتاريخ ديسمبر ٢٠٠٥

مترجم من الإنكليزيّة

حقوق الملكية الفكرية والادبية محفوظة لجمعية رّواد، فرونتيرز

فهرس المحتويات

٩	ملخص تنفيذي
١٩	المقدمة
١٩	أ- جذور مشكلة اللاجئين الفلسطينيين
٢٥	ب- معاناة الفلسطينيين غير المعترف بهم في لبنان
٣٠	ج- هدف هذه الدراسة
٣٢	د- المنهجية ولمحة عن الأشخاص المستجوبين
٣٦	القسم الأول: اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي
٣٦	أ- التوجهات الأولى للأمم المتحدة بشأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين
٣٩	ب- الفلسطينيين في إطار قانون اللجوء الحديث
٤٢	القسم الثاني: الفلسطينيين «غير المسجلين» (NON-R) (الحرمان من التسجيل لدى الأمم المتحدة)
٤٥	أ- تفويض وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا) «والتعريف العملي»
٦٢	ب- تفويض المفوضية العليا لشؤون اللاجئين واستمرارية مبدأ الحماية
٧٩	القسم الثالث: «الفلسطينيون غير ذوي الهوية» (الحرمان من اعتراف السلطات اللبنانية والأونروا)
٨١	أ - عينة من صور الأوراق الثبوتية الفلسطينية الصادرة عن الحكومة اللبنانية
٨٢	ب- الحق بالإعتراف في القانون الدولي
٨٣	ج- قرارات واتفاقات جامعة الدول العربية
٩٢	د- تسجيل الفلسطينيين في القانون اللبناني
٩٧	هـ- الأسباب العملية لمشكلة الافتقار إلى بطاقات الهوية
٩٩	و- الثغرات بين القانون اللبناني والمسؤوليات اللبنانية

- ١٠١ القسم الرابع: مهجرو ١٩٦٧: غموض لبنان والأم المتحدة
- ١٠٥ القسم الخامس: مسؤوليات الحكومات الأخرى
- ١٠٦ أ- مصر
- ١٠٨ ب- الأردن
- ١١٠ ج- الأراضي الفلسطينية المحتلة (إسرائيل / السلطة الفلسطينية)
- ١١٢ التوصيات
- ١٢١ ملخص استنتاجات ندوة الخبراء
- ١٢٧ دور وكالات الأمم المتحدة في الحماية
- ١٢٩ أهمية إلغاء التمييز بين الجنسين في عملية التسجيل
- ١٣٠ النصوص القانونية الرئيسية
- ١٣٠ أ - قرار الجمعية العامة ١٩٤ (III) (١٩٤٨)
- ١٣٤ ب - قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (IV) (١٩٤٩)
- ج - قرار الجمعية العامة ٢٢٥٢
- ١٣٩ (الجلسة الاستثنائية الطارئة - ٥) (١٩٦٧)
- ١٤١ د - تعريف الأونروا العملي
- ١٤١ هـ - الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين
- ١٤١ و - إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة - المادة ٩
- ١٤٢ ز - بروتوكول الدار البيضاء الصادر عن جامعة الدول العربية
- ١٤٣ ح - إتفاق القاهرة عام ١٩٦٩ (لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية)
- ١٤٥ ملحقات
- ١٤٥ أ - قائمة المصطلحات
- ١٤٨ ب - قائمة ببعض المراجع المستخدمة
- ١٥٠ ج - مواقع ذات فائدة على الإنترنت
- ١٥٢ د - أماكن المنشأ الفلسطينية لمستجوبي الاستثمار
- ١٥٦ هـ - استثمار الدراسة الميدانية

كلمة تقدير

أجريت هذه الدراسة بتكليف من السفارة الفنلندية في دمشق وبتمويل منها عبر صندوق التعاون للتنمية في وزارة الخارجية الفنلندية. غير أن محتوى هذا التقرير والآراء والتوصيات الواردة فيه هي من مسؤولية جمعية رواد Frontiers وباحثين مستقلين وينبغي عدم نسبها إلى الوزارة.

جرى توزيع مسودة من هذا التقرير على عدد من الخبراء المتخصصين في الوضع القانوني للأجنيين الفلسطينيين قبل إجراء المراجعات النهائية عليه. وبالرغم من أن هذه الدراسة لا تعبر بالضرورة عن آراء أي شخص أو منظمة فإن جمعية رواد Frontiers تريد أن تنوه بالأطراف التالية التي تقدّمت بتعليقات مفيدة للدراسة: بديل / المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة والأجنيين والدكتور عباس شلاق.

كلمة شكر

تتقدّم جمعية رواد Frontiers بالشكر إلى جميع الذين أسهموا في وضع هذا التقرير ونخص بالذكر محمود زيدان والأجنيين الفلسطينيين الذين شاركوا في الدراسة الميدانية، وكذلك الهيئات والمؤسسات والأفراد الذين تركزوا بتزويدنا بالعديد من الصور والخرائط أو الاذن لنا باعادة طبعها، نذكر منهم الأونروا والجمعية الفلسطينية الاكاديمية لدراسة الشؤون الدولية / (PASSIA) والعديد ممن سترد أسماؤهم تحت الصور والخرائط الواردة في سياق هذه الدراسة.

صورة الغلاف: جيلان من الأجنيين الفلسطينيين في العام ١٩٤٩ (الصورة: الأونروا).

فريق البحث:

مديرة المشروع: سميرة طراد

مستشار قانوني: مايكل كاغان، محام (عضو في نقابة محامي نيويورك - الولايات المتحدة).

مستشار الدراسة الميدانية: البروفسور راي جريديني، (الجامعة الأميركية في بيروت).

مساعدان: برنا حبيب وأنا بولوك.

المقابلات الميدانية: بشرى مغربي، برنا حبيب، خالد المعوض، ميسون مصطفى.

تمهيد

يلقي هذا التقرير الضوء على نقاط غامضة مرتبطة بالوضع القانوني والمدني للأجئيين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة. وهو يسعى، ضمن شروط مرجعيته المحدودة، إلى التطرق إلى مواضيع أكثر شمولاً وتعقيداً تتعلق بغياب الوضوح الكافي، وبالطبيعة العشوائية للقوانين والقواعد التي يجري تطبيقها على اللاجئين الفلسطينيين مما يؤثر على حياة ومستقبل الآلاف منهم ممن يعيشون في دول الشتات.

إن الفلسطينيين لم يفقدوا ديارهم فحسب بل فقدوا أيضاً جنسيتهم وحقهم في المواطنة الكاملة. وتنبع معاناتهم في البلدان المضيفة من هذا الواقع بالذات. ولعل قضية الإفتقار إلى وطن هي التي طبعت تجربة الفلسطينيين في المنفى أكثر من أي عامل آخر.

يجب الإقرار بشكل حاسم بوضع اللاجئين الفلسطينيين كشعب دون وطن، كما يجب منحهم قسطاً أكبر من الحماية. إن وضعهم كأشخاص لا يتحلون بوطن يعيش في ظل حكم القانون يؤدي إلى تأثيرات سلبية تطل جميع جوانب حياتهم. وقد أشارت الهيئة المستقلة المعنية بالشؤون الإنسانية الدولية (١٩٨٨) إلى أن «عديمي الجنسية يحظون بحماية أقل مما يحظى به اللاجئون».

وبالطبع، يصعب تجاهل حقيقة أن معاناة اللاجئين الفلسطينيين تشكل جزءاً من الصورة العامة لوضعية حقوق الإنسان، ووضعية حقوق المرأة والأقليات واللاجئين والمجموعات المهمشة في المنطقة العربية. غير أن اللاجئين الفلسطينيين يواجهون إلى جانب ذلك عوامل إضافية من التمييز والإقصاء الاجتماعي.

حتى عندما تدخل بعض الدول تعديلات على قوانينها تسمح للمرأة بإعطاء جنسيتها إلى أولادها عديمي الجنسية، أو حين تسمح الدول بتجنيس الأجانب المقيمين على أرضها، فإنها إما تستبعد الفلسطينيين أو تترك وضعهم معلقاً دون بت. وفي حين أدى إنشاء دولة إسرائيل إلى تحويل الفلسطينيين إلى أكبر مجموعة من عديمي الجنسية في العالم، فإن الدول العربية تفاقم وضعهم هذا بفرض «غيتو قانوني» عليهم متذرعة بحجج سياسية أو ديمغرافية أو أمنية. وهكذا يضيع على الفلسطينيين ماضيهم في الحالة الأولى في حين يضيع عليهم مستقبلهم في الحالة الثانية.

يحدّد هذا التقرير العيوب والنواقص التي تشوب نظام الحماية الدولية الخاصّ بالأجّئين الفلسطينيين، كما يلقي الضوء على غياب التقيدّ بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان في معظم الدول العربيّة المضيّفة في معاملتها للأجّئين الفلسطينيين. ومع أنّ هذا التقرير يركّز على الفلسطينيين في لبنان، إلا أنّه ينبّه أيضاً إلى وجود قضايا وسياسات أوسع ذات صلة تحتاج إلى إعادة النظر على المستوى الإقليمي والدوليّ من حيث تأثيرها على المعاناة التي يعيشها الأجّئون الفلسطينيون. لذا يدعو هذا التقرير إلى المزيد من الأبحاث والدراسات.

ويتميّز هذا التقرير بحسن تركيزه وتوقيته وتناول له مسألة ملحة هامة. ويمكن اعتباره مؤشراً أو مرشداً للأبحاث المستقبلية المطلوب التركيز عليها حول الأجّئين الفلسطينيين. ولا يسعني إلا أن أتوجّه بالتهنئة والشكر لجمعية رواد Frontiers وفريق البحث على هذا الجهد الرفيع.

دكتور عباس شبلاق

باحث في مركز الدراسات حول الأجّئين في جامعة أكسفورد

المؤسس والمدير السابق لمؤسسة شمل (مركز الأجّئين والشتات الفلسطينيّ)



صبيان في مخيم غير رسميّ في مدينة صور في العام ٢٠٠٣ (تصوير: م. كاغان).

ملخص تنفيذي



لاجئون في مدينة صور في الخمسينات (الصورة: الأونروا)

إن الأغلبية الساحقة من الفلسطينيين اليوم هم من اللاجئين الذين تشكل معاناتهم صلب النزاع الإسرائيلي الفلسطيني. فقد بدأ النفي الجماعي للفلسطينيين بأعداد هائلة عامي ١٩٤٧-١٩٤٨ خلال الحرب العربية الإسرائيلية حين أجبر ما يزيد على ٧٠٪ من سكان فلسطين غير اليهود على ترك بلادهم هرباً أو طرداً من قبل إسرائيل. كما أجبر مئات الآلاف الآخرون على الرحيل من الضفة الغربية وقطاع غزة خلال حرب ١٩٦٧. وعلى مدى ٥٨ عاماً قامت السياسة المتبعة تجاه الفلسطينيين على ركيزتين أساسيتين مدعمتين بالقانون الدولي وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وقرارات جامعة الدول العربية. تقوم الركيزة الأولى على ضرورة إعطاء اللاجئين الحق في أن يختاروا العودة إلى ديارهم واسترداد ممتلكاتهم والتعويض عما خسروه منها وجلبها يقع داخل إسرائيل. أما الركيزة الثانية فتقوم على ضرورة تمكينهم من العيش بكرامة ريثما يتم التوصل إلى حل نهائي لوضعهم كلاجئين. وبما انه لا يلوح في الأفق القريب أي حل نهائي للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني فإن هذه الركيزة الثانية تحتفظ بالأهمية التي كانت لها دوماً.

ولقد أوليت قضية اللاجئين الفلسطينيين في لبنان اهتماماً ملحوظاً في الآونة الأخيرة لأن الحكومات اللبنانية المتعاقبة فرضت عليهم على مدى التاريخ تهميشاً اقتصادياً واجتماعياً حاداً مما جعلهم في حالة اعتماد كلي على مساعدة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). وتوجد من بين مئات آلاف اللاجئين الفلسطينيين الموجودين في لبنان مجموعة صغيرة ممن يتلقون أكثر من نصيبهم من المعانة. إذ تشير التقديرات الأخيرة الصادرة عن كل من المجلس الدانمركي للاجئين وللمنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان إلى أن هناك ما يقارب ٣٥ ألف لاجئ غير مسجلين لدى الأونروا (التقديرات الرسمية تبلغ أقل من نصف هذا الرقم تقريباً). وغالباً ما يشار إلى هؤلاء اللاجئين بأنهم «غير مسجلين» أو («non-R»). وتوجد مجموعة أصغر من اللاجئين الذين يشار إليهم عادة بأنهم «غير ذوي الهوية» أو («non-ID») والذين قدر المجلس الدانمركي للاجئين والمنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان عددهم بحوالي ٣ آلاف لاجئ فلسطيني، ممن يفتقرون إلى التسجيل لدى الأونروا كما إلى بطاقات الهوية الصادرة عن الحكومة اللبنانية. ولا يتسنى لأفراد كلا المجموعتين الحصول إلا على جزء فقط من المساعدات التي تقدمها الأونروا فيما يتعرض أفراد المجموعة الأخيرة إلى التوقيف إذا ما غادروا مخيماتهم. ولم يتم التفهم الفعلي للمأزق الذي يعيشه هؤلاء اللاجئين إلا مؤخراً. ففي فترة سابقة من هذا العام قام المجلس الدانمركي للاجئين - عقب نشر دراسة أجرتها المنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢ - بتوثيق المصاعب الاقتصادية والاجتماعية الكبرى التي تفرض على هذه المجموعة.

ومع أن الدراسات الأخيرة ألقت الضوء على الحرمان الشديد الذي يعاني منه الفلسطينيون غير المسجلين وغير ذوي الهوية في لبنان فليس هناك فهم منهجي واضح لكيفية وصول هؤلاء الناس إلى هذا الوضع أو للأسباب التي أدت إلى ذلك. وهذه الدراسة المستقلة التي تركز على الجوانب القانونية والسياسات المعتمدة هي الأولى التي تبحث أسباب عدم اعتراف الأمم المتحدة والحكومة اللبنانية ببعض اللاجئين. وسيكون من الصعب حل هذه المشكلة دون فهم الثغرات القانونية والسياسية الكامنة وراءها. لذلك

أجرينا دراسة ميدانية موجزة وقمنا بتحليل معمق للقوانين والسياسات المعتمدة وذلك بهدف الوصول إلى فهم أفضل للظروف التي تؤدي إلى حرمان بعض اللاجئين الفلسطينيين من الاعتراف والتسجيل الرسميين.

وقد تمكنا بشكل عام من تحديد ثلاثة أسباب رئيسية:
أولاً: جرى تعريف وضع اللاجئين الفلسطينيين بمصطلحات جامدة لا تستوعب واقع التشرد البالغ التعقيد الذي طال شعباً كاملاً على مدى عقود طويلة من الزمن. ومع أن معظم الفلسطينيين الموجودين في الشرق الأوسط ظلوا قريبين من الأماكن التي هربوا إليها أو هربت إليها أسرهم في العامين ١٩٤٨ و ١٩٦٧، فإن هذا النمط لا ينطبق عليهم جميعاً. فقد انتقل بعض اللاجئين طوعاً أو قسراً إلى دول جديدة ضمن هجرة ثانية. كما غادر فلسطينيون بأعداد صغيرة ديارهم في سنوات متفرقة قبل عام ١٩٤٨ أو ما بين حربي ١٩٤٨ و ١٩٦٧. وهؤلاء هجروا من منازلهم نتيجة للنزاع العربي الإسرائيلي لكنهم يفتقرون إلى الاعتراف بهم كلاجئين فلسطينيين.

ثانياً: لم يتوقف التهجير من فلسطين في ١٩٦٧. وغالباً ما عزيت مشكلة عدم الإعراف في لبنان إلى اضطرابات الأردن في العام ١٩٧٠ وإلى الدور النافذ الذي لعبته منظمة التحرير الفلسطينية في لبنان في السبعينات. وكلا الأمرين أديا إلى تدفق المزيد من اللاجئين الجدد إلى الأراضي اللبنانية. لكن اضطرابات الأردن ليست وحدها السبب وراء التهجير بعد ١٩٦٧. فقد وجدنا في إطار دراستنا بعض اللاجئين في لبنان ممن هجروا من الضفة الغربية وقطاع غزة بين العامين ١٩٦٨ و ١٩٨١. وفي حين أن النزاع داخل الدول العربية تسبب بجزء كبير من مشكلة عدم الإعراف في لبنان، فإن الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية أسهم فيها هو أيضاً. أمّا القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تدعو إلى تقديم المساعدات الإنسانية للاجئين ما بعد ١٩٦٧ فهي

تخول الأونروا بالتدخل في الحالات الطارئة فقط وهي لم تؤد إلى حل مشكلة عدم الاعتراف.

ثالثاً: يمارس كل من لبنان والأونروا تمييزاً على أساس النوع مما يجعل النساء يعتمدن على الذكور في وضعهن القانوني ويجمد تسجيل النساء اللواتي يتزوجن من رجال غير مسجلين ويحرم على النساء نقل وضعهن القانوني إلى أولادهن وأزواجهن. هذه الممارسة تزيد من عدد الأشخاص غير المعترف بهم جيلاً بعد جيل كما تفوت فرصة هامة للتخفيف من حدة المشكلة. وفي حالة لبنان، لا ينحصر التمييز بال فلسطينيات وحدهن إذ يطال أيضاً المواطنات اللبنانيات. وهذا الشكل من أشكال التمييز على أساس النوع هو مشكلة رئيسية في لبنان ولدى حكومات أخرى في العالم العربي. وفي حين أنه لا حاجة للمواطنين اللبنانيين لأن يكتسبوا الوضع القانوني الفلسطيني من خلال الزواج فإنه من الضروري أن يتمكن الفلسطينيون والفلسطينيات الذين يتزوجون بلاجئين آخرين أو بأشخاص عديمي الجنسية أن ينقلوا وضعهم القانوني إلى أزواجهم بشكل متساوٍ. ومن المفاجئ أن نلاحظ وجود تمييز على أساس النوع ضمن الأمم المتحدة علماً بأن هذه المنظمة تركز نفسها للترويج لحقوق الإنسان. وبالفعل فقد اعترفت الأونروا اليوم بهذه المشكلة وألزمت نفسها بمعالجتها.

وتعود جذور هذه الثغرات إلى حد ما إلى الاضطراب السياسي في الشرق الأوسط؛ فغالباً ما عانى الفلسطينيون في لبنان أو انتعشوا اعتماداً على التقلبات المتكررة والعنيفة التي حلت بمنظمة التحرير في البلاد قبل الحرب الأهلية اللبنانية و خلالها وبعدها. لكن المشكلة هي أن وضع اللاجئ الفلسطيني يحدّد اليوم بموجب قواعد صيغت في معظمها خلال الخمسينات والستينات. إذ صيغ الكثير من هذه القواعد للتصدي لمشاكل آنية أو ملحة، ولكنها اكتسبت أهمية متزايدة مع الزمن. واليوم، وبعد كل هذه

العقود من النفي الفلسطيني تتطلب هذه القواعد تعديلاً أو على الأقل تفسيراً مرناً بحيث تتناسب مع الظروف التي يواجهها اللاجئون حالياً. ونقترح ان يصار إلى إعادة تقييم «تعريف الاونروا العملي» للاجئ الفلسطيني وكذلك الأنظمة اللبنانية التي تتحكم بوضع اللاجئ الفلسطيني في لبنان. كما نوصي أيضاً بآليات أنجع لتقييم الظروف الفردية إلى جانب انخراط أكبر للمجتمع المدني في إطلاع اللاجئين الأفراد على حقوقهم.

ومن المهمّ التشديد على أنّ معالجة مشكلة عدم الاعتراف لا تتطلب مراجعة جذرية للسياسة المتبعة تجاه اللاجئين الفلسطينيين دولياً أو محلياً. ان معظم الثغرات التي حدّدنا وجودها في سياسات كلّ من لبنان والأمم المتحدة هي نتيجة أنظمة معتمدة بشكل غير رسمي وفي بعض الحالات لم يتم نشرها بشكل رسمي اطلاقاً. ولأنّ سياسات تسجيل اللاجئ غالباً ما كانت آنية وتنطبق على حالات خاصّة، فإنّها لم تكن تهدف يوماً بالضرورة لأن تصبح سياسات تطبّق على المدى الطويل. وفي حين أن صيغة هذه السياسة تعوّق المحاسبة والوضوح (الشفافية) فإنّها تسمح أيضاً بالمرونة وبإعادة التقويم الدورية. وتبقى الركيزتان الأساسيتان في السياسة الخاصة باللاجئين الفلسطينيين أي العودة والكرامة ساريتين الآن كما كانتا دائماً. غير ان القواعد الصارمة السارية اليوم لا تتماشى مع هذه الروح بل تحتاج إلى مراجعة وإعادة نظر.

وإذا ما نظرنا تحديداً إلى مشكلة عدم التسجيل من قبل الأونروا، نجد بشكل عام أربعة تحديات رئيسية:

الهجرة الثانية: مارست الاونروا منعاً، من دون أي قاعدة واضحة، على الفلسطينيين الذين ينتقلون من دولة إلى أخرى من نقل تسجيلاتهم. وذلك لأنها (على خلاف مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين) تفضّل ترك شؤون سياسات التسجيل لحكومات الدول المعنية. ولا تنقل الأونروا تسجيل أي لاجئ حتى يحصل ذلك اللاجئ على الإقامة القانونية في البلد المضيف الجديد.

غياب التسجيل المفتوح: يواجه الفلسطينيون الذين هجّروا أساساً في ١٩٤٨ ولم يتمّ تسجيلهم في أوّل مسح أجري للاونروا في لبنان في الخمسينات لسبب أو لآخر صعوبة في تسجيل أنفسهم للمرّة الاولى فيما بعد.

محدوديّة «التعريف العملي»: لقد راجعت الأونروا باطّراد «تعريفها العملي» للأجئ من فلسطين. ويستثني التعريف الحاليّ المعتمد منذ ١٩٩٣ الأشخاص الذين هجّروا من فلسطين قبل ١٩٤٨ أو بين العامين ١٩٤٩ و١٩٦٧. كما أنّه يهمل تعريف وضع الفلسطينيين الذين نزحوا في العام ١٩٦٧ أو ما تلاه مع أنّ الجمعية العامّة للأمم المتّحدة طلبت إلى الأونروا مساعدة هؤلاء الناس. وفي أفضل الحالات، يحظى لاجئو ما بعد ١٩٦٧ بدعم الأونروا بحكم الواقع من دون أن يحملوا بطاقات تسجيل.

التمييز على اساس النوع: تعتمد الأونروا حتّى اليوم نظام تسجيل أبويّاً يستند الى «ربّ أسرة» ذكر. ولا يحقّ للنساء إضافة أزواجهنّ إلى ملفّات الأمم المتّحدة الخاصّة بهنّ كما لا يستطعن نقل وضعهنّ القانوني إلى أولادهنّ. وتشكّل سياسة التمييز هذه انتهاكاً لقانون حقوق الإنسان وتزيد من حدّة مشكلة عدم الاعتراف. لكن الأونروا ألزمت نفسها مؤخّراً بأن تدرس إمكانيّة تغيير هذه السياسة. وقرّرت الأونروا أن تقدّم الخدمات، ولكن ليس التسجيل الرسميّ، للنساء والأطفال الذين يتأثّرون بهذه الثغرة وذلك اعتباراً من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

إنّ إحدى التعقيدات التي تحيط بالوضع القانونيّ لللاجئين الفلسطينيين في إطار الأمم المتّحدة هو وجود وكالتين ذات صلة: الأونروا والمفوضيّة العليا لشؤون اللاجئين. وبموجب قانون اللّجوء الدوليّ كما فسّرتة المفوضيّة في العام ٢٠٠٢، للاجئين الفلسطينيين حقّ التمتّع «باستمراريّة الحماية». ويقرّ هذا المبدأ بأنّ اللاجئين الفلسطينيين منحوا وضعاً قانونياً فريداً من نوعه في اطار القانون الدوليّ وأنّ على

الأمم المتحدة أن توفر لهم الحماية والمساعدة بشكل مستمر. ويوفر أحد أحكام الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين الصادرة في ١٩٥١ للاجئين الفلسطينيين حماية تلقائية من قبل المفوضية في حال توقفت مساعدة الأونروا لهم لأي سبب من الأسباب مما يسمح للفلسطينيين بالدخول ضمن نطاق صلاحيات المفوضية حتى لو لم يكونوا هاربين من اضطهاد تعرّضوا له مؤخراً.

وفيما تكتفي الأونروا بتقديم المساعدة، تتعهد المفوضية بتوفير الحماية القانونية للاجئين، هذا مع أن الأونروا أقرت مؤخراً أنه ينبغي تفسير تفويضها بشكل يضمنه عنصر حماية أوسع. وإحدى المشاكل التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون اليوم هي عدم وجود أي وكالة تابعة للأمم المتحدة مسؤولة بوضوح عن تعزيز حقوقهم القانونية منذ انهيار لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين في الخمسينات.

وتفسر المفوضية اليوم مبدأ استمرارية الحماية على أنه ينطبق حصراً على الوضع القانوني للاجئ. إلا أن الدعاة المدافعين عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين والذين يرون أن على الأمم المتحدة أن تعيد تفعيل جهودها لحماية هذه الحقوق بشكل عام قد استندوا إلى هذا المبدأ أيضاً. ونحن لا نتطرق إلى هذه الإشكالية في دراستنا هذه بل إننا نناقش استمرارية الحماية فقط كونها متصلة بتسجيل اللاجئين الأفراد والاعتراف بهم.

وتبقى الأونروا في معظم الحالات الوكالة الفضلى لدى الفلسطينيين لتوفير المساعدة المباشرة للاجئين الفلسطينيين الأفراد إذ أنها تطبق برامج تركز على وضعهم الخاص. غير أن الوكالتين بحاجة إلى النظر في كيفية تحسين تطبيق مبدأ استمرارية الحماية في الشرق الأوسط. ويحق لمعظم الفلسطينيين غير المعترف بهم في لبنان الحصول على مساعدة الأمم المتحدة.

وخلافاً لقانون اللجوء الدولي فإن المفوضية اليوم لا تتدخل حين لا يستطيع

اللاجئون الفلسطينيون في لبنان الحصول على مساعدة الأونروا. وفيما نوصي أولاً بأن تراجع الأونروا سياستها بحيث تشمل اللاجئين غير المعترف بهم فإننا نشدد أيضاً على أن الممارسة التي تتبّعها المفوضية حالياً في لبنان وفي دول الشرق الأوسط والتي تستثني الفلسطينيين كلياً هي سياسة غير مقبولة من الناحية القانونية وتحتاج إلى إعادة نظر.

ومن التعقيدات الأخرى التي تواجه الأونروا أن الحكومة اللبنانية (وغيرها من الحكومات المضيفة الأخرى في المنطقة) قد قاومت في الماضي أيّ تعديلات في معايير التسجيل التي تتبّعها الأونروا. ولعلّ العديد من ثغرات التسجيل لدى الأونروا والملاحظة في هذه الدراسة تنبع من محاولة الأونروا مجاراة المتطلبات والقيود الحكومية. ولأن التمييز ضد المرأة في الأحوال الشخصية أمر مشترك بين دول الشرق الأوسط، فإن الأونروا تبنت سياسات مشابهة تقوم على رفض تسجيل الفلسطينيين غير المسجلين إذا تزوج من امرأة فلسطينية مسجلة. أضف إلى ذلك أنه لما كانت مسألة عدد الفلسطينيين في لبنان مسألة سياسية حساسة، قد تقاوم الحكومة فكرة السماح بأن ينقل اللاجئون الفلسطينيون المسجلون في إحدى مناطق عمليات الأونروا الأخرى والقادمون إلى لبنان تسجيلهم إلى لبنان لأن من شأن ذلك زيادة عدد اللاجئين الرسمي (مع أن الأشخاص موجودون في البلد في واقع الأمر). وبصفتها وكالة تابعة للأمم المتحدة، فإن أولى مسؤوليات الأونروا ينبغي أن تكون الالتزام بالقانون الدولي وبالتفويض المعطى لها تحديداً.

إن مبدأ استمرارية الحماية للاجئ في قانون اللجوء الدولي يزيد من احتمالات انتقال اللاجئ الفلسطيني المحروم من خدمات الأونروا أو من التسجيل لديها إلى نطاق مسؤولية المفوضية. لذلك فإننا نوصي بأن تعتمد الأونروا سياسات تسجيل مستقلة عن الحكومة اللبنانية، خصوصاً أن القيام بعكس ذلك سيعني أن الأونروا تنتهك قانون حقوق الإنسان. وهذا أمر مهم لحماية وضع الأونروا كحامية لحقوق الإنسان ولتعزيز

رعاية اللّاجئ ولتجنّب أيّ ثغرات وأيّ ازدواجية إدارية مربكة في مهمتي الأونروا والمفوضية. وينبغي اعتبار الممارسات الحالية القائمة على تقديم الخدمات بحكم الحال من دون التسجيل الرسميّ لبعض فئات اللّاجئين إجراءات مؤقتة في أحسن الحالات لأنها تولّد غموضاً حول الوضع القانوني للأشخاص ممّا يتركهم في ضياع.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القواعد التقنيّة التي ترعى عملية إصدار هويّات للّاجئين الفلسطينيين من قبل الحكومة اللبنانيّة تختلف عن تلك التي ترعى التسجيل لدى الأونروا. ويبدو أنّ السبب الرئيسيّ وراء عدم اعتراف الحكومة اللبنانيّة بالوضع القانوني لبعض اللّاجئين الفلسطينيين يعود إلى أنّ النظم اللبنانيّة قد نصّت على تسجيل اللّاجئين حتّى العام ١٩٦٢ فقط. ومع أنّ بعض من قدموا بعد هذا التاريخ قد حازوا على بطاقات هويّة في السبعينات والثمانينات، فإنّ ذلك لم يكن حال الجميع. ويذكر أنّ جميع اللّاجئين الذين لا يحملون هويّة الذين استجوبناهم وصلوا إلى لبنان هم أو أسرهم بعد ١٩٦٢.

وخلال السبعينات تحسّن وضع غير ذوي الهويّة نتيجة للدور الذي لعبته منظمّة التحرير الفلسطينيّة في البلاد. فاتّفاق القاهرة الذي وقّع في ١٩٦٩ بين لبنان ومنظمّة التحرير الفلسطينيّة ألزم لبنان بدعم أنشطة المنظمّة العسكريّة، كما ضمن حقوقاً اجتماعيّة واقتصاديّة للمدنيين الفلسطينيين. وقد أدّى اتّفاق القاهرة - إلى جانب الدور الخدماتيّ السياسيّ والاجتماعيّ الذي لعبته منظمّة التحرير الفلسطينيّة - إلى جذب العديد من الفلسطينيين إلى البلاد. وبما أنّ اتّفاق القاهرة قد ربط حقوق المدنيين بالأنشطة المسلّحة التي مارستها منظمّة التحرير الفلسطينيّة، فإنّ الوضع القانوني للّاجئين في لبنان قد تدهور مع تورّط منظمّة التحرير في الحرب الأهليّة اللبنانيّة بعد ١٩٧٥. وأدّى الاجتياح الإسرائيليّ للبنان في ١٩٨٢، إلى إخراج المنظمّة من بيروت. وفي ١٩٨٧، فسخت الحكومة اللبنانيّة اتّفاق القاهرة، مخلفة عدداً كبيراً ممّن قدموا بعد ١٩٦٢ من دون وضع قانوني في لبنان.

إنّ السياسة اللبنانيّة التي نتجت عن ذلك تتناقض مع القانون الدوليّ ومع قرارات جامعة الدول العربيّة والتي تنصّ كلاها على الاعتراف بالفلسطينيّين في لبنان. ويتوجّب على لبنان، كحدّ أدنى، ان يحترم القاعدة الأساسيّة القائلة بأنّ لجميع الناس الحقّ في أن يعترف بهم أمام القانون. ونقترح أن يطبّق لبنان قواعد التّسجيل الخاصّة به بمرونة وأن يراجعها عند اللّزوم وأن يعترف بجميع الفلسطينيين المقيمين على ارضه والّذين ليس لديهم بلد آخر يذهبون إليه.

المقدّمة

أ- جذور مشكلة اللاجئين الفلسطينيين



لاجئون يهربون من الرملة في ١٩٤٨ (الصورة: اللجنة الدولية للصليب الأحمر)

تقع مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في صلب النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني لأن إقامة دولة يهودية في فلسطين فرضت تهجيراً جماعياً للمواطنين الفلسطينيين غير اليهود. وإن ما يقارب ثلاثة أرباع سكّان إسرائيل اليوم هم من اليهود ممّا يشكّل ميزة ديمغرافية نتجت عن كون معظم السكّان من غير اليهود في البلاد رحّلوا قسراً عبر أعمال عسكرية هي أشبه «بالتطهير الإثني» الذي رأيناه في نزاعات حديثة العهد في دول البلقان.

وعلى مدى السنوات المئة الماضية رسمت سلسلة من الأحداث السياسية والعسكرية الأساسية مستقبل فلسطين. ولم يطلب يوماً إلى مواطني فلسطين أن يتخذوا خياراً ديمقراطياً يتعلّق بمستقبل بلادهم. وقد زرعت بذور النزاع الفلسطيني الإسرائيلي الحالي في آخر سنوات الإمبراطورية العثمانية التي حكمت فلسطين حتّى الحرب

العالمية الأولى^١. وفي ظل السّلطة العثمانية كانت فلسطين في معظمها منطقة ريفية مقسّمة إلى عدّة وحدات حكومية صغيرة سمّي كلّ منها «سنجقاً»^٢. وفي أواخر القرن التاسع عشر بدأت طلائع المستوطنين الصّهاينة بالتّوافد إلى فلسطين وأتى ذلك نتيجة حركة غزّاء العداء الأوروبيّ للسامية والتجاهل الاستعماريّ للسكّان الأصليين على السّواء. ومنذ بداية وصولهم بأعداد كبيرة بين ١٨٨٢ و ١٩١٧ أنشأ المستوطنون الصّهاينة عدداً صغيراً من المدن وبدأوا يبتاعون الأراضي.

وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩١٧ أصدرت الحكومة البريطانية وعد بلفور الذي أعلن دعماً مبدئياً للهدف الصهيونيّ الراميّ إلى إنشاء «وطن قوميّ للشعب اليهودي...على أن يفهم بوضوح أنه لا ينبغي القيام بشيء من شأنه أن يسيء إلى الحقوق المدنية والدينية التي تعود للجماعات غير اليهودية الموجودة في فلسطين». وبعد شهر قام الجيش البريطانيّ بغزو القدس منهياً بذلك العهد العثمانيّ في البلاد. وكان عدد سكّان فلسطين آنذاك حوالي ٨٠٠ ألف نسمة بمن فيهم ٦٠ ألف يهودي.

وفي سنة ١٩٢٠ عيّنت عصبة الأمم بريطانيا دولة انتداب على فلسطين ممّا عني أن فلسطين كانت دولة سيّدة بالاسم أوكلت إلى بريطانيا مهمة مساعدتها على النموّ من أجل تحقيق استقلالها السياسيّ الكامل. وقد صادق تفويض عصبة الأمم بصراحة على وعد بلفور وعلى فكرة إنشاء وكالة يهودية مستقلة لإدارة الشؤون اليهودية في البلاد. وصادق كذلك على فكرة هجرة اليهود بهدف بناء وطن قوميّ يهودي. ولم تصدر أحكام مماثلة لغير اليهود. وفي ١٩٢٩ شهدت البلاد أعمال شغب واسعة النطاق أدّت إلى مقتل المئات (من اليهود والعرب على حدّ سواء). وأدّت أعمال الشغب هذه إلى نشوء أولى لجان التحقيق خلال عهد الانتداب وهي المعروفة بلجنة شو Shaw Commission التي أوصت بتعليق وعد بلفور وبالحّد من هجرة اليهود ومن شراء الأراضي. وفي العام التّالي أكّد رئيس الوزراء البريطانيّ رامسي ماكدونالد مجدّداً التزام حكومته بتفويض عصبة الأمم الأصلي. وأدّى استمرار الاستيطان الصهيونيّ إلى تمرد جديد أكثر عنفاً في ١٩٣٦ تلاه تشكيل لجنة «بيل» Peel في ١٩٣٧.

(١) هذا الموجز التاريخي يستند إلى كتاب:

ILAN PAPPÉ, A HISTORY OF MODERN PALESTINE (2004).

(٢) ابتداء من عام ١٨٦٤ قسمت الأرض الفلسطينية الحديثة إلى سنجق عكا و سنّجق بلقاع (نابلس) و سنّجق القدس.

وأصدرت لجنة «بيل» أول توصية رسمية بضرورة تقسيم فلسطين إلى دولتين الأولى يهودية والثانية عربية (على أن يتم ضمها إلى شرق الأردن). وفشلت الخطة في إيقاف مسلسل العنف في فلسطين وتخلت عنها بريطانيا في ١٩٣٨. واعتبرت لجنة «بيل» أن التقسيم قد يتطلب نقل السكان بالقوة لأن اليهود كانوا أقلية في البلاد، لكن هذه المسألة لم ترد كتوصية رسمية. وقد ناقش عملية النقل (أي طرد غير اليهود) أيضاً الزعماء والمفكرون الصهاينة في الثلاثينات^٢. وفي ١٩٣٩ وعدت «الورقة البيضاء البريطانية» بوضع حدود جديدة للهجرة اليهودية.

وقد تم نفي العديد من الزعماء العرب الذين شاركوا في تمرد ١٩٣٦-١٩٣٧ في حين انشأ إيشوف (الكيان اليهودي ما قبل الدولة في فلسطين) ميليشيات متزايدة التنظيم «للدفاع عن النفس». وبعد الحرب العالمية الثانية استمر العنف في فلسطين؛ وأدت اعتداءات (مارستها الميليشيات اليهودية في معظمها) إلى سقوط عدد متزايد من الضحايا في صفوف البريطانيين. وفي ١٩٤٦ أوصت اللجنة الانكليزية الأميركية بأن تتشكل فلسطين كدولة واحدة بقوميتين وهي خطة لم تحظ، كسابقاتها، بالدعم السياسي. وفي شباط/ فبراير ١٩٤٧ أعلنت بريطانيا عن خططها القاضية بالانسحاب في العام ١٩٤٨ وطلبت إلى الأمم المتحدة أن تجد حلاً للمسألة.

٢) NUR MASALHA, THE POLITICS OF DENIAL: ISRAEL AND THE PALESTINIAN REFUGEE PROBLEM 17-26 (2003).

ملكيّة الأراضي في فلسطين وخطة التقسيم
الصادرة عن الأمم المتّحدة، ١٩٤٧



قرى فلسطينيّة هجر أهلها في العامين ١٩٤٨ و ١٩٦٧ ودمرتها إسرائيل تدميرًا تامًا



وكانت فلسطين في العام ١٩٤٧ بلدًا ذا أغليبيّة عربيّة إذ كان فيها حوالي ٦٥٠ ألف يهوديّ مقابل ١,٢٥ مليون عربيّ. وعيّنت الأمم المتّحدة لجنة من الخبراء أوصت بتقسيم البلاد وبتاريخ ٢٩ تشرين الثّاني/ نوفمبر ١٩٤٧، صادقت الجمعية العامّة للأمم المتّحدة على هذه التوصية بموجب القرار (١٨١) غير الملزم والذي يعتبر بمثابة توصية (القرارات الصادرة عن الجمعية العامّة خلافاً لقرارات مجلس الأمن لا تكون ملزمة). وكانت الدّولة اليهوديّة التي اقترحتها الأمم المتّحدة لتضم أغليبيّة يهوديّة بحوالي ٥٥٪ فقط. أما بالنسبة للأراضي، فإن ملكيّة أغليبيّتها السّاحقة كانت تعود الى الدولة المنتدبة او الى أفراد عرب، في حين أنّ ما لا يزيد عن ١٠٪ كان ملكاً لليهود. وقد رفضت توصية التقسيم من قبل القيادة العربيّة وعادت دوّامة العنف الى التصاعد مباشرة بعد ذلك. ومع الرفض السياسيّ لتوصية التقسيم استمرّ مجلس الأمن في البحث

٤) BENNY MORRIS, THE BIRTH OF THE PALESTINIAN REFUGEE PROBLEM REVISITED 14, 18(2003)

عن حلول سياسية أخرى. وفي آذار/ مارس ١٩٤٨ اقترحت الولايات المتحدة وصاية جديدة للأمم المتحدة على فلسطين. إلا أنه بحلول ذلك الوقت كانت الحرب قد طغت على الأحداث.

وبدءاً من كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٧ حتى انتهاء الانتداب البريطاني في ١٤ أيار/ مايو ١٩٤٨ كان النزاع في فلسطين يمثل بشكل رئيسي حرباً أهلية بين الميليشيات العربية واليهودية ومقاتلين غير نظاميين. وفي ١٥ أيار/ مايو ١٩٤٨ وفيما كانت الميليشيات الفلسطينية توشك على الإنهزام تدخلت الجيوش النظامية الأردنية والسورية والمصرية والعراقية إلى جانب ميليشيات غير نظامية من دول عربية أخرى. ومع انتهاء الحرب كان الجانب العربي قد فقد حوالي ٧٨٪ من فلسطين. وتم قبول عضوية إسرائيل في الأمم المتحدة في سنة ١٩٤٩. ووضعت إسرائيل العرب الذين بقوا داخل المناطق الواقعة تحت سيطرتها في ظل حكم عسكري محدد إثنياً حتى أواخر الستينات وصادرت ممتلكات جميع المهجرين من غير اليهود.

ومع انتهاء حرب ١٩٤٨ كان قد تهجر ما بين ٧٠٠ ألف و ٨٠٠ ألف فلسطيني عربي من ديارهم. ولطالما أصر الفلسطينيون على أنه قد جرى طردهم في إطار حملة تطهير إثنى عنيفة ومنظمة. وإلى جانب قصص هؤلاء الشخصية الطويلة المسجلة أتت أعمال قام بها مؤرخون إسرائيليون مؤخراً مستندين إلى الأرشيف العسكري الإسرائيلي لتؤكد صحة الشهادة الفلسطينية. وما يزال الجدل مستمراً بين المؤرخين لمعرفة ما إذا كان نزوح اللاجئين يشكل جزءاً من خطة منهجية وضعها القادة الإسرائيليون/ الصهاينة؛ ولكن لا يبدو أن هناك خلافاً يذكر بين المؤرخين الجديين على أن الاعتداءات العسكرية والخوف من الاعتداء العسكري والمجازر المتكررة وفي كثير من الحالات الطرد الاجباري كانت الأسباب الرئيسة لهجرة اللاجئين^٥.

ووفقاً لما يقوله «بيني موريس» الذي يبقى تأريخه لنزوح اللاجئين الأكثر تفصيلاً، فإن القرية الفلسطينية الأولى التي أفرغت كلياً ودمرتها ميليشيا الهاغانا

(٥) راجع مثلاً MASALHA، الحاشية ٣، MORRIS، الحاشية ٤، و PAPPE، الحاشية ١.

(مليشيا صهيونية) كانت «أبو سقرير» في كانون الثاني/ يناير ١٩٤٨ فقد تلقت مليشيا «الهاغانا»، التي كانت تسعى إلى الانتقام لاعتداء نفذ ضد دورية مليشيا صهيونية، وأمر «بتدمير البئر... وتدمير القرية دماراً كلياً وقتل جميع الذكور الكبار وتدمير جميع التعزيزات التي تصل»^٧. وعمد سكان القرية الذين خشوا الاعتداء إلى النزوح مسبقاً، ولم يتبق أحد ليقتل عند وصول الميليشيات المعتدية^٨.

وبالنسبة إلى لبنان، حصلت أهم عمليات التهجير من شمال فلسطين. وعلى سبيل المثال، هرب سكان مدينة طبريا الذين خشوا الهزيمة العسكرية في قوافل خلال هدنة نظمها البريطانيون في نيسان/ أبريل ١٩٤٨^٩. وبدأ نزوح العرب من حيفا في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٧ لكنه بلغ ذروته في ٢١-٢٢ نيسان/ أبريل حين أخلى البريطانيون المدينة وشنت مليشيا الهاغانا هجوماً متعدد الجوانب^{١٠}. وساد الذعر بعد مجزرة دير ياسين في ٩ نيسان/ أبريل بالقرب من القدس مما سرّع في فرار الفلسطينيين من حيفا وقرى مجاورة عديدة^{١١}. وفي الأول من أيار/ مايو قامت وحدة النخبة التابعة للهاغانا «بلماخ» بغزو عين الزيتون والبحيرة بالقرب من صفد. ووفق موريس «في حين أن بعض سكان عين الزيتون هربوا خلال القصف فإن العديد من النساء والأطفال والعجزة الذين بقوا جرت محاصرتهم وهجروا تحت وابل النيران التي أطلقت فوق رؤوسهم لتسريع خطاهم»^{١٢}. وقد غزت مليشيا الهاغانا صفد وبيسان وعكا في النصف الأول من عام ١٩٤٨ مما دفع بمعظم سكانها العرب إلى الفرار.

وتلت عمليات النزوح والتهجير الأولى في ١٩٤٨ جهود إسرائيلية لتكريس النصر العسكري واحتلال مزيد من الأراضي. وفي تشرين الأول/ أكتوبر استهدفت «عملية حيرام» مناطق في الجليل الأعلى الذي كان آنذاك يضم عدداً كبيراً من اللاجئين الذين نزحوا من أماكن أخرى. وحسبما يقول «موريس»:

(٦) MORRIS، الحاشية ٤، ص ٧٦-٧٧.

(٧) المرجع نفسه، ص ٧٧، مقتباس عن سجل القيادة العسكرية في الأرشيف العسكري الإسرائيلي.

(٨) المرجع نفسه.

(٩) المرجع نفسه، ص ١٨٤-١٨٥.

(١٠) المرجع نفسه، ص ١٨٦-٢١١.

(١١) المرجع نفسه، ص ٢٠٨.

(١٢) المرجع نفسه، ص ٢٢٢.

«انتهى الأمر بما يزيد على نصف سكان المنطقة البالغين حوالى خمسين إلى ستين ألف شخص (محلّين ولاجئيين قبل ١٨ تشرين الأوّل / أكتوبر) في لبنان... وخلال العملية أمرت الجبهة الشماليّة الوحدات مراراً وتكراراً بإصدار تحذيرات صارمة لمنع السلب والنهب. ولم تصدر أيّ تحذيرات مماثلة بالنسبة إلى عمليّات التهجير (أو قتل المدنيين وأسرى الحرب) ... وعملت الوحدات على طول الحدود اللبنانية على التأكّد بشكل عام من أن طوابير اللاجئين تتابع طريقها إلى لبنان وغالباً ما منعت أيّ محاولة للعودة إلى الأراضي الاسرائيلية بواسطة إطلاق النار. وفي داخل الجليل عملت قوّات الدّفاع الاسرائيلية IDF على التأكّد من أن القرى التي جرى إخلاؤها من السكّان ستبقى خاوية»^{١٣}.

وكما يتبيّن من هذه الأمثلة، شهد العام ١٩٤٨ أسوأ عمليات التطهير العرقيّ في فلسطين. لكنّ التهجير القسريّ لم ينحصر بتلك السنة. وخلال الحرب العربيّة الاسرائيلية في حزيران / يونيو ١٩٦٧، عندما احتلّت إسرائيل قطاع غزّة والضفة الغربيّة (بالإضافة إلى هضبة الجولان وشبه جزيرة سيناء) تمّ طرد مئات الآلاف من الفلسطينيين^{١٤} من ديارهم^{١٥}. يضاف إلى ذلك أن أعداداً أقلّ من الفلسطينيين أصبحوا منفيين بين ١٩٤٨ و١٩٦٧ أو كانوا خارج فلسطين ولم يستطيعوا العودة^{١٦}. وتؤدّي هذه الظواهر إلى تعقيد الوضع القانونيّ للاجئين الفلسطينيين كما سيتبيّن في ما يلي من هذه الدراسة.

ب- معاناة الفلسطينيين غير المعترف بهم في لبنان

كان الفلسطينيون قبل ١٩٤٨ مواطنين في دولة اعتبرتها عصبة الأمم بلداً ذا سيادة تحت الوصاية البريطانيّة. وبعد ١٩٤٨ لم يكن معظمهم قد خسروا ديارهم

(١٣) المرجع نفسه، ص ٤٧٣، ٤٧٤ و ٤٨٣.

(١٤) تتراوح التقديرات بين ٢٠٠ و ٤٠٠ ألف. في الواقع كان حوالي ٩٥ ألف شخص من المهجرين في الاصل لاجئين منذ العام ١٩٤٨.

(١٥) تقرير الأمين العام بموجب قرار الجمعية العامّة رقم ٢٢٥٢ (الجلسة الاستثنائية الطارئة - ٥) وقرار مجلس الأمن ٢٣٧ (١٩٦٧) وثيقة الأمم المتحدّة أ/ ٦٧٩٧ (١٩٦٧).

(١٦) طرد أيضاً فلسطينيون من ديارهم في العام ١٩٤٨ لكنهم بقوا في الأراضي التي أصبحت جزءاً من دولة إسرائيل. معظمهم اليوم مواطنون اسرايليون لكن لم يسمح لهم بالعودة إلى ديارهم. ويشار اليهم بفلسطيني الداخل (أو النازحين الداخل).

وحسب بل إن إسرائيل نزعت منهم جنسيّتهم عملياً. ومع وقوع معظم الأرض الفلسطينية تحت السيطرة الإسرائيلية والباقي في أيدي الأردن أو مصر، فإنّ مئات الآلاف من الفلسطينيين أصبحوا فجأة من دون دولة. وشكّلت حالة انعدام الجنسية هذه أحد محاور المعاناة الأساسية التي بلورت التجربة الفلسطينية مذكاً.

وفي نهاية عام ١٩٤٨ طلبت الأمم المتّحدة إلى إسرائيل أن تسمح للأجّئين بالعودة إلى ديارهم وذلك وفق القرار رقم ١٩٤ الصّادر عن الجمعية العامة، إلّا أنّ إسرائيل رفضت تنفيذ هذا القرار^{١٧}. ويقدر عدد اللّاجئين اليوم بالملايين، ويبقى الطريق المسدود أمام حقّهم بالعودة إحدى أكثر القضايا حساسية وصعوبة في عملية السلام الاسرائيلية الفلسطينية. وبعد البقاء في حالة من المرواحة على مدى ٥٨ عاماً، وبغياب أيّ أمل قريب بالتوصّل إلى حلّ نهائيّ للنزاع، تبقى مساعدة هؤلاء اللّاجئين اليوم على عيش حياة كريمة والتمتّع بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الأساسية إحدى أهمّ الأولويات.

ينتشر فلسطينيّو المنفى في شتّى أنحاء العالم لكنّ الأعداد الكبرى منهم موجودة في الدول العربيّة وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويختلف وضعهم القانونيّ وحقوقهم وظروف عيشهم بين دولة وأخرى، لكنّ ظروف عيشهم في لبنان تعتبر من بين الأسوأ، وقد لفتت انتباه مراقبي حقوق الإنسان بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة. غير أنّنا نلاحظ أنّه ظهرت في النّصف الأخير من العام ٢٠٠٥ بوادر إلى احتمال تحسّن ظروفهم^{١٨}. وتجدر الإشارة إلى أنّ جزءاً كبيراً من المعاناة التي ألّمت بالفلسطينيين كان مرتبطاً سياسياً بحالة الإضطراب التي رافقت الحركة الوطنية الفلسطينية. وفي بعض

(١٧) لتحليل أعمق حول القاعدة القانونية للحق بالعودة راجع:

L.J. 39 (1998) HARV. INT. John Quiley, Displaced Palestinians and a Right of Return
Gail Boling, The 1948 Palestinian Refugees and the Individual Right of Return: An ,
International Law Analysis

مركز بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١).
(١٨) راجع منظمة العفو الدولية، لبنان: حقوق اللاجئين الفلسطينيين الاقتصادية والاجتماعية: احالة الى
لجنة القضاء على التمييز العنصري ، الوثيقة رقم (2003) MDE 18/017/2003: الفيدرالية الدولية
لحقوق الإنسان (FIDH) اللاجئين الفلسطينيين: تمييز منهجيّ وتجاهل الأسرة الدولية (٢٠٠٣): الشبكة
الأورو المتوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN) اللاجئين الفلسطينيين في لبنان والأردن (٢٠٠١).

الأوقات، خصوصاً في الستينات والسبعينات والثمانينات، سمح المسؤولون اللبنانيون للفلسطينيين بالحصول على الوضع القانوني بسهولة نسبية. ومن أهمّ بواعث القلق في الآونة الأخيرة، التمييز ضدّ الفلسطينيين من حيث حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية. وأشارت الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان إلى أنّ «اللاجئين الفلسطينيين في لبنان هم في وضع من الإقصاء الاجتماعي والاقتصادي والسياسي المفرط»^{١٩} وأعرب البرلمان الأوروبي عن «قلقه العميق بشأن الوضع الصعب الذي يعيشه ٣٠٠ ألف لاجئ فلسطيني في لبنان»^{٢٠}. وفي ٢٠٠٤ عبّرت لجنة القضاء على التمييز العنصري عن قلقها حيال الإجراءات التي تحدّ من حقوق الفلسطينيين الاجتماعية والاقتصادية وحثّت لبنان على «إلغاء جميع الأحكام التشريعية وعلى تغيير السياسات ذات الطابع التمييزي ضدّ الشعب الفلسطيني مقارنةً بسواهم من غير المواطنين»^{٢١}. وفي حزيران/يونيو ٢٠٠٥ أعلن وزير العمل اللبناني حينها أنّه سيسمح لمعظم الفلسطينيين في البلاد بالحصول على رخص للعمل في المجال اليدوي والمكثبيّ إنّما ليس لشغل مناصب مهنية^{٢٢}. وفي الآونة الأخيرة، بعث الحوار بين القادة الفلسطينيين والسلطات اللبنانية التفاؤل بأنّ لبنان قد يعيد النظر في سياساته.

يحمل معظم الفلسطينيين في لبنان بطاقات هويّة صادرة عن الحكومة اللبنانية ما يسهّل من حريّتهم الأساسية في التنقّل. غير أنّ القيود المفروضة على الحق في العمل والتعليم والعناية الصحيّة والتمكّن تتركّ الفلسطينيين في حالة من الاعتماد الكليّ على الأونروا التي توفّر المساعدة على محدوديّة مواردها إزاء الحاجات المتزايدة. وتقع مخيمات اللاجئين الفلسطينيين الرسميّة الـ ١٢ الموجودة في لبنان اليوم عملياً تحت سيطرة الميليشيات الفلسطينيّة المسلّحة. وغالباً ما تحيط بها مواقع للجيش اللبنانيّ تراقب عمليّة الدخول والخروج. لكنّ الحكومة اللبنانية لا تمارس بشكل عام سلطتها

١٩) الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان (FIDH)، الحاشية ١٨، صفحة ١٦.

٢٠) القرار الصادر في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، الرقم الذي يتكرر غالباً عن عدد الفلسطينيين في لبنان هو حوالي ٤٠٠ ألف استناداً

إلى تقديرات الأمم المتّحدة. لكن ليس معروفًا ما إذا كان هذا التقدير دقيقًا ومحدّثًا.

٢١) الإتفاقيّة الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها C/64/CO/3، الفقرة ١٢، الدورة ٦٤ (٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٤).

٢٢) Rym Ghazal, Lebanon to let Palestinians obtain work permits, THE DAILY STAR (28 June 2005).

داخل المخيمات. وهذه المخيمات هي أحياناً مسرح للعنف بين الفصائل الفلسطينية التي تتنافس على السيطرة. وتقوم الطائرات الحربية الإسرائيلية بالتحليق تكراراً فوق المخيمات منفذة غارات وهمية تزرع الذعر وسط المقيمين هناك. وتوجد أيضاً بعض التجمعات الفلسطينية المنعزلة خارج حدود المخيمات الرسمية.

يُفسّر تهميش اللاجئين الفلسطينيين في لبنان _ غير المبرر _ إجمالاً بالخوف اللبناني من توطينهم. وفيما يوجد شبه إجماع عربي على أن حق العودة يجب أن يكون أساساً لأي حل لقضية اللاجئين الفلسطينيين، فإن رفض دمج اللاجئين محلياً يتخذ طابعاً قوياً في لبنان على الخصوص. ويعزى ذلك عموماً إلى ثلاثة أسباب مترابطة.

أولاً: أن لبنان بلد صغير يعاني من عدم الاستقرار الداخلي ويواجه قوى خارجية تتدخل في شؤونه الداخلية.

ثانياً: أن السياسات اللبنانية يحكمها توازن قوى داخلي حساس بين مختلف الطوائف المسيحية والمسلمة والدرزية وغيرها من المذاهب. لذلك فإن دمج الفلسطينيين الذين هم في معظمهم من المسلمين السنة قد يحدث خللاً في التوازن الديمغرافي والسياسي.

ثالثاً: أن المجموعات السياسية والعسكرية الفلسطينية لعبت دوراً جوهرياً في الحرب الأهلية بين ١٩٧٥ و ١٩٩١ وخصوصاً قبل خروج منظمة التحرير الفلسطينية من البلاد في ١٩٨٢. وبالفعل، وكما سيوضح هذا التقرير، فإن الوضع القانوني للفلسطينيين في لبنان لطالما ارتبط بمصير منظمة التحرير الفلسطينية السياسي.

وفيما نظر العديد من التقارير الخاصّة بحقوق الإنسان بالتفصيل في مسألة التمييز بحقّ اللاّجئين الفلسطينيين عموماً، فإنّ هذه التّقارير لفتت إلى كون مجموعة فرعيّة من اللاّجئين في وضع أسوأ من الآخرين. والمقصود هنا إمّا اللاّجئون الفلسطينيون الذين يعيشون في لبنان دون تسجيل لدى الأونروا غير أنّ لديهم بطاقات هويّة صادرة عن السلطات اللبنانيّة فقط أو أولئك المحرومون من التسجيل لدى الأونروا ومن البطاقات الصادرة عن السلطات اللبنانيّة على السّواء^{٢٣}. ويعتبر الذين يفتقرون إلى كلي التسجيلين والذين يطلق عليهم اسم «الفلسطينيين غير ذوي الهويّة» أجنب غير شرعيين في لبنان، وهم عرضة للتوقيف إذا غادروا مخيمات اللاّجئين ولا يمكنهم الحصول على وثائق للسفر إلى الخارج. أمّا الذين رفضت الأونروا تسجيلهم أي «غير المسجلين» فلا يحصلون إلّا على خدمات الإعالة والتعليم والعناية الصحيّة التي توفّرها الأونروا لغيرهم من اللاّجئين في البلاد وذلك كأمر واقع وعلى اساس غير رسمي.

وليس هناك أرقام متفق عليها بشأن أعداد الفلسطينيين من غير ذوي الهويّة وغير المسجلين في لبنان. وقد نشر المجلس الدانمركي للاّجئين مؤخّراً تقريراً حول وضع الفلسطينيين من غير ذوي الهويّة في لبنان^{٢٤} فأشار إلى أن حوالي ٣ آلاف لاجئ في لبنان يفتقرون إلى بطاقة الهويّة الحكوميّة وإلى تسجيل الأونروا. ويلخص وضعهم كالتالي:

يواجه اللاّجئون غير المسجلين قيوداً على تنقلهم والإفتقار إلى خدمات الأونروا وغياب العناية الصحيّة. والأمر الأكثر إثارة للقلق بالإضافة إلى هذه الصعوبات هو أن الجيل التّالي يصطدم بعقبات تمنعه من التخرّج من المدرسة والزواج والتّمكك والمشاركة في الأنشطة القانونيّة والاجتماعيّة العاديّة.

(٢٣) راجع الشبكة الأوروبيّة المتوسّطة لحقوق الإنسان، الحاشية ١٨ ص ١٧؛ منظمّة العفو الدوليّة، الحاشية

١٨، الفقرة ٣٠٢؛ الفيدراليّة الدوليّة لحقوق الإنسان، الحاشية ١٨ ص ١٧؛

US COMMITTEE FOR REFUGEES, World Refugee Survey 2003

(٢٤) المجلس الدانمركي للاّجئين، تقرير مسحي حول وضع اللاّجئين الفلسطينيين غير المسجلين في لبنان (أذار/ مارس ٢٠٠٥).

ويعني افتقارهم إلى التسجيل الرسمي أن لا وجود لسلطة رسمية تقتفي أعدادهم. ويفترض عادة أن أعداد اللاجئين غير المسجلين تفوق أعداد اللاجئين الفلسطينيين من غير ذوي الهوية مع أن هؤلاء الآخرين يتعرضون لأكثر أنواع المعاناة حدة. ففيما يشير تقرير المجلس الدانمركي للاجئين إلى أن هناك ٣٠٠٠ لاجئ من غير هوية في لبنان، فإنه يقدر عدد غير المسجلين بحوالي ٣٥٠٠٠ اعتماداً على تقديرات صادرة عن المنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان. وتشير التقديرات الرسمية للحكومة والأونروا إلى نصف هذا العدد تقريباً (بين ١٤٠٠٠ و ١٧٠٠٠). ورغم غياب الإجماع على الأرقام الصحيحة، يبدو أن هناك إجماعاً على أن أعداد غير المسجلين تفوق أعداد غير ذوي الهوية.

ج- هدف هذه الدراسة

يشكل هذا التقرير بحثاً في الأسباب التي جعلت بعض اللاجئين الفلسطينيين في وضع غير ذوي الهوية أو غير المسجلين. ومع أن تقرير المجلس الدانمركي للاجئين السابق الذكر درس بتعمق تأثير غياب الاعتراف بالهوية على معيشة الناس ورفاههم، فإنه لم يتم إلى الآن أي تحقيق عميق في سبب وقوع هؤلاء في هذه الورطة أصلاً. ويفترض عادة على سبيل المثال أن اللاجئين الفلسطينيين غير ذوي الهوية أو غير المسجلين إما غادروا فلسطين بعد ١٩٤٨ ولذلك لم يسجلوا لدى الأونروا أو أنهم وصلوا إلى لبنان في السبعينات حين كانت منظمة التحرير الفلسطينية في أوج نشاطها في لبنان فرفضت الحكومة منحهم بطاقات هوية. غير أن هذه التفسيرات لا تؤمن حلاً للمسائل الأكثر أهمية المتعلقة بسد هذه الثغرة في قضية حماية اللاجئين. وليس معروفاً ما إذا كانت مشكلة إنعدام الهوية أو إنعدام التسجيل ناتجة عن ثغرة في القوانين والسياسات أم أنها نتيجة لتطبيق غير صحيح للقوانين القائمة.

وقد ضمّ التقرير الصادر عن المجلس الدانمركي للاجئين عدداً من التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة ولبنان وحكومات أخرى لكنه لا يقوم سوى بتحليل محدود

نسبياً للواجبات القانونيّة الفعلية الملقاة على هذه الأطراف. في الواقع، يحيط التباس كبير بمسؤوليات وكالتي الأمم المتحدة ذات الصلة: الأونروا والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين. وإحدى مكتشفات هذه الدراسة أن عدم التسجيل لدى الأمم المتحدة ينتج عن سلسلة معقدة من الظروف لكنّه يعكس بوجه خاص مشكلة في التطبيق بقدر ما يعكس ثغرة في السياسة أو القانون. وفي بعض الحالات، فشلت وكالتا الأمم المتحدة في لبنان في تطبيق «تعريف الأونروا العملي» الخاص باللاجئين من فلسطين أو في تطبيق أحكام قانون اللجوء الدولي الموضوع لتأمين استمرار الحماية للفلسطينيين. وفي حالات أخرى، مارست الأونروا ولبنان تمييزاً في حق المرأة الفلسطينية في عملية تسجيل اللاجئين. مع العلم أن بعض المشاكل ينجم عن التحديدات التقنية لمعايير الأونروا والتوجيهات الحكومية، مما أدّى الى ترك ثغرة في عملية تنظيم وضع اللاجئين الفلسطينيين.

إنّ تصحيح هذه المشاكل يتطلّب أن يتم بالتحديد فهم كيف وصل الأمر بهؤلاء الأفراد إلى عدم الاعتراف بهم كلاجئين من فلسطين كما يتطلّب تحليلاً لكيفية تطبيق القانون والسياسة الحاليين على وضعهم. وتعالج دراستنا الآثار التي تخلفها الثغرات الموجودة في وضع اللاجئين الفلسطينيين القانوني على الأفراد. غير أن نقاط الغموض الموجودة في وضع اللاجئين الفلسطينيين القانوني تطبع النقاش حول شؤون اللاجئين الفلسطينيين على مستوى شامل أيضاً. وكما أشار مركز «بديل» لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين ومقره بيت لحم: «إنّ البيانات المتوفرة حول اللاجئين الفلسطينيين والسكان المهجرين تتميز بتفاوت جودتها وصدقيتها ويعود ذلك أساساً إلى غياب نظام تسجيل شامل وبسبب الهجرة التي غالباً ما تحصل لأسباب سياسية واقتصادية ولغياب تعريف نموذجي موحد للاجئ الفلسطيني»^{٢٥}.

وتجمع هذه الدراسة بين البحث الميداني والتحليل القانوني لتقديم أجوبة على هذه الأسئلة تمهيداً لرسم الهوية الموجودة في النظام القانوني بحيث لا ينكر على اللاجئين الحق بالاعتراف بهم ومساعدتهم.

٢٥) مركز بديل، «وقائع وأرقام» <http://www.badil.org/refugees/facts and figures.htm>

(كما وردت في ٢٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٥)

د- المنهجية ولمحة عن الأشخاص المستجوبين

لقد اتبعنا منهجاً ذا مسارين في إجراء البحث لهذه الدراسة بين كانون الثاني/يناير وحزيران/يونيو ٢٠٠٥. واشتمل المسار الأول على البحث القانوني. فقد بدأ بمسح أولي للنصوص القانونية الدولية واللبنانية ذات الصلة والتي تؤثر على الاعتراف بالوضع القانوني للأجئ الفلسطينيين وقد استخدم هذا المسح وسيلة لتصميم الإستمارة الخاصة بالدراسة الميدانية. ثم اشتمل البحث القانوني على تحليل أكثر عمقاً للمعايير الدولية ذات الصلة المتعلقة بحقوق الإنسان والأجئ، ولقرارات الأمم المتحدة وتوجيهاتها وقرارات جامعة الدول العربية والقانون والأنظمة اللبنانية. وقد أدت الدراسة الميدانية الأولية إلى بحث قانوني إضافي حول المواضيع التي لم يتم التحسب لها في بداية البحث.

وتمثل المسار الثاني ببحث ميداني بدأ بتصميم واختبار استمارة لجمع معلومات حول كيفية وصول شخص أو أسرته إلى لبنان والبيانات ذات الصلة بتحديد الوضع القانوني للأجئ الفلسطينيين. وتوجد هذه الإستمارة في ملحق لهذا التقرير. وقد جرت دراسة ميدانية تجريبية لاختبار مدى موثوقية هذه الإستمارة. واستخدمت ثماني مقابلات للتحقق من شمولية الأسئلة وأدخلت عليها التعديلات اللازمة.

وقد تمّ تعيين مستجوبين (باحثين ميدانيين) على صلة قريبة بمخيمات اللاجئين كما جرى تدريبهم على اختيار المشاركين وإدارة المقابلات. وتمّ في مكتبنا في بيروت وفي مخيمات اللاجئين استجواب ١٥٥ فلسطينياً مقيماً في لبنان من غير المعترف بهم من قبل السلطات اللبنانية و/أو الأونروا. ويعيش المشاركون في الإستمارة في مخيمات عين الحلوة (صيدا) وبرج البراجنة (بيروت) ومخيّم البداوي (شمال لبنان) ومخيّم شاتيلا (بيروت) ومخيّم نهر البارد (شمال لبنان) ومخيّم المية ومية (جنوب لبنان). وبعد إلغاء سبع استمارات بسبب غموض الأجوبة أو عدم تماسكها انتهت عينة المسح بوجود ١٤٨ استمارة صالحة.

لم يهدف البحث الميداني إلى خلق عينة تمثيلية لغير المسجلين أو غير ذوي الهوية في لبنان. لذا لا يمكن تعميم الدراسة لوصف ديمغرافية المجموع. ويمكن أن نلاحظ على الفور وجود قيدين للعينة. يتمثل القيد الأول في أن العينة في أغلبيتها (١١٤ من أصل ١٤٨ مستجوباً) تفتقر إلى اعتراف الحكومة اللبنانية والتسجيل لدى الأونروا (لاجئون من غير ذوي الهوية Non-ID). في حين أن ٣٤ شخصاً فقط كانوا يحملون هويات صادرة عن الحكومة إنما يفتقرون إلى التسجيل لدى الأونروا (لاجئون غير مسجلين Non-R).

ولا يعكس هذا التقسيم النسب الفعلية لظاهرة غير المسجلين وغير ذوي الهوية. وبما أن اللاجئين غير ذوي الهوية يفتقرون أيضاً إلى التسجيل لدى الأمم المتحدة وبطاقات الهوية الحكومية فإن استجوابهم يسمح لنا بدراسة الثغرات الموجودة في سياسات وقوانين الحكومة وسياسات الأمم المتحدة على حد سواء.

أما القيد الثاني فيتمثل في أننا قمنا باستجواب ١٤ امرأة فقط من أصل ما مجموعه ١٤٨ مستجوباً. وفي حين أن بياناتنا تكفي لإظهار آثار التمييز بين الجنسين (وهو أمر نناقشه في صلب التقرير) فإن ضالة عدد المستجوبات قد لا تعكس مدى عمق هذه المشكلة.

كان الهدف من دراستنا الميدانية تحديد وجود مشاكل معينة فقط وليس تحديد مدى انتشارها. وأردنا تحديد الثغرات المنهجية التي تحول دون الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين. وقد صمم بحثنا للكشف عن الظروف الفردية التي تعوق الاعتراف باللاجئين سواء من قبل الحكومة أو من قبل الأمم المتحدة. لذلك يجب اعتبار هذه الدراسة كمؤشر لمجموعة من الظروف التي تسبب مشكلة عدم التسجيل أو عدم حيافة الهوية. ومع أننا نحدد ثغرات معينة في النظام، فإننا لا نستطيع أن نحدد عدد الأشخاص المتأثرين بكل ثغرة معينة. ومن هذا المنطلق كانت هذه الدراسة دراسة نوعية أكثر منها كمية.

وكان أحد الحواجز الرئيسية أمام إجراء هذا البحث تردد اللاجئين في بعض

الحالات في المشاركة في المقابلة. فالتوترات السياسيّة التي تحيط بوضع اللاجئين الفلسطينيين بشكل عامّ وفي لبنان بوجه خاصّ قد خلقت نوعاً من القلق حول مسائل الجنسيّة والمواطنة.

ومع أنّ باحثينا درّبوا على التوضيح بأنّ هذه المقابلات لن تكشف هويّة المشاركين فيها وأنّها تهدف إلى زيادة تفهمّ مشكلات اللاجئين وحسب، فإنّ بعض الأشخاص ظلّوا متشكّكين في دوافعنا.

إنّ معظم اللاجئين اليوم متحدّرون من لاجئي ١٩٤٨ الأصليين وفي بعض الحالات كانت معرفتهم بمكان الإقامة الأصليّ في فلسطين أو تاريخ التهجير غامضة. أضف إلى ذلك، أنّ العديد من المسائل القانونيّة المعنيّة كانت تقنيّة الى حدّ كبير وعرضة للتفاوت في فهمها. فعلى سبيل المثال، من الممكن أن يحصل خلط بين مفهوم الجنسيّة والهويّة الفلسطينيّة والتسجيل المتأخّر أو الإقامة اللاحقة أو الجنسيّة التي جرى اكتسابها في بلد آخر. وقد حاولنا تخطّي هذه الحواجز أولاً عبر تدريب الباحثين الميدانيين على إعطاء تعريف موحّد للمصطلحات، وثانياً عبر طرح عدة أسئلة مرتبطة بمعيار قانونيّ موحّد ممّا سمح لنا بتحديد التباينات وتصحيحها قبل إدخال البيانات.

وكان قد نشر نصّ أوليّ لهذا التقرير في آب/اغسطس ٢٠٠٥. وفي تشرين الثاني/نوفمبر من العامّ نفسه عقدت جمعية رواد ورشة عمل على مدى يومين لبحث أسباب عدم تسجيل بعض الفلسطينيين في لبنان وتمّ آنذاك بحث مجموعة من الحلول المحتملة. وشارك في هذه الندوة ممثلون عن الأونروا ومفوضيّة الأمم المتّحدة العليا لشؤون اللاجئين ومفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لحقوق الإنسان والحكومة اللبنانيّة ومنظمة التحرير الفلسطينيّة وخبراء مستقلّون وعدد من دعاة حقوق الإنسان. وأجمع المشاركون على أنّه في الوقت الذي توجد مشكلة لاجئين فلسطينيّين يفتقرون إلى التسجيل إمّا لدى الأونروا أو لدى السلطات الحكوميّة في لبنان وغيره من البلدان العربيّة، فإنّ هنالك اليوم فرصاً فريدة لإيجاد الحلول. وقد نشرنا نتائج ندوة تشرين

الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ المذكورة في القسم التاسع من هذا التقرير. بالإضافة إلى ذلك، تقدّم عدد من كبار الخبراء بتعليقات غير رسمية على تحليلنا القانوني فيما تقدّمت الأونروا بتعليقات وبتوضيحات وقائية. ثم نقّحت الدّراسة لتكتسب شكلها النهائي في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٥.

ملخص عن المستجوبين

إجمالي عدد المستجوبين	١٤٨
عدد الذين يفتقرون إلى الاعتراف سواء من الحكومة أو من الأمم المتّحدة (غير ذوي الهوية)	١١٤ (٤ إناث)
عدد الذين يفتقرون إلى اعتراف الأمم المتّحدة بهم وحسب (غير المسجلين)	٣٤ (١٠ إناث)
إجمالي عدد الإناث المستجوبات	١٤

القسم الأول: اللاجئون الفلسطينيون في القانون الدولي

التوجهات الأولى للأمم المتحدة بشأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين



مخيم نهر البارد في لبنان سنة ١٩٥١ (المصدر: الانروا)

شكل لاجئو ١٩٤٨ الفلسطينيين آخر مجموعة كبرى من اللاجئين الذين حدّد وضعهم القانوني الدولي على أساس «معيّار الأصل العرقيّ أو الوطنيّ مقترباً بشرط عدم تمتّع طالب اللّجوء قانوناً بالحماية الوطنيّة»^{٢٦}. وقد حدّد وضعهم القانوني بشكل خاصّ نسبة إلى الجنسيّة وأنشئت لهم وكالة متخصصة لرعايتهم دون غيرهم. وكان هذا هو النظام السائد تحت مظلة عصبة الأمم لحماية اللاجئين من الرّوس واليونانيين والأرمن والألمان لكنّه بدأ يختفي قبيل الحرب العالميّة الثانية ومع صدور الإتفاقيّة الخاصّة بوضع اللاجئين عام ١٩٥١^{٢٧}. وقد وضعت هذه الإتفاقيّة، الى جانب بروتوكولها الصّادر في ١٩٦٧، تعريفاً مفتوحاً لوضع اللاجئين قابلاً للتطبيق على وضع أيّ لاجئ في المستقبل. إنّ وضع اللاجئين الفلسطينيين القانوني يشوبه الغموض اليوم ويعود ذلك جزئياً إلى أنّ أزمة اللاجئين بدأت في لحظة مبهمّة من تاريخ تطوّر قانون اللّجوء الحديث.

(٢٦) (١٩٩٢) 4 JAMES C. HATHAWAY, THE LAW OF REFUGEE STATUS
(٢٧) الإتفاقيّة الخاصّة بوضع اللاجئين، المادّة ٤٢، ١٨٩ سلسلة المعاهدات التابعة للأمم المتّحدة ١٥٠. دخلت حيّز التنفيذ في ٢٢ نيسان/أبريل ١٩٥٤. راجع HATHAWAY، الحاشية ٢٦، ص ١٠-١٠.

وقد اتخذت إجراءات خاصة لصالح اللاجئين الفلسطينيين في أواخر الأربعينات وذلك بشكل أساسي لأن الأمم المتحدة أخذت على عاتقها جزءاً كبيراً من مسؤولية إيجاد حل لمشكلتهم^{٢٨}. وبدأت الأمم المتحدة تولي اهتماماً بمسألة اللاجئين سنة ١٩٤٨ مع تعيين الكونت فولك برنادوت وسيطاً لها في فلسطين. ودعا برنادوت في تقريرين رفعهما إلى مجلس الأمن في الأول من شهر آب/أغسطس ١٩٤٨ والسادس عشر من شهر أيلول/سبتمبر من السنة ذاتها إلى إعادة التأكيد على حق اللاجئين في العودة إلى وطنهم^{٢٩}. وأصبحت توصياته أساساً لقرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ (III) لعام ١٩٤٨^{٣٠}.

وأكثر ما يذكر من القرار ١٩٤ اليوم هو الفقرة ١١ التي تقرّ حق العودة إلى الوطن وحق المطالبة بالأموال التي خسرها أصحابها:

تقرّ وجوب السماح، في أقرب وقت ممكن، للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم، ووجوب دفع تعويضات عن الممتلكات للذين يقررون عدم العودة إلى ديارهم وعن كل مفقود أو مصاب بضرر، عندما يكون من الواجب، وفقاً لمبادئ القانون الدولي والإنصاف، أن يعوّض عن ذلك فقدان أو الضرر من قبل الحكومات والسلطات المسؤولة.

- وبموجب القرار ١٩٤ تم أيضاً إنشاء لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين UNCCP التي هدفت إلى:

«معاونة السلطات والحكومات المعنية لإحراز تسوية نهائية لجميع المسائل العالقة بينها... وتسهيل إعادة اللاجئين وتوطينهم من جديد، وإعادة تأهيلهم الاجتماعي والاقتصادي، وكذلك دفع التعويضات.

وهدف لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين إلى التوصل إلى حل نهائي عادل للنزاع الفلسطيني - الإسرائيلي بما فيه مسألة اللاجئين.

٢٨) قال مندوب لبنان لدى الأمم المتحدة عام ١٩٥٠ إن هجرة الفلسطينيين هي «نتيجة مباشرة لقرار اتخذته الأمم المتحدة...» [و] المسؤولية المباشرة تقع على عاتق الأمم المتحدة». الوثائق الرسمية للجمعية العامة الدورة الخامسة، الاجتماع رقم ٣٢٨ في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠، الفقرة ٤٧ (السيد عزقول من لبنان).

٢٩) وثيقة الأمم المتحدة أ/١٦٨، ١٤، ١٨.

٣٠) LEX TAKKENBERG, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 22-23 (1998).

كما بدأت الأمم المتحدة في العام ١٩٤٨ بإتخاذ تدابير مؤقتة لتوفير المساعدة الطارئة للأجئيين. إذ أعلن برنادوت عن مشروع طارئ للغوث من الكارثة لمدة ٦٠ يوماً (مشروع الغوث من الكارثة التابع لهيئة الأمم المتحدة UNDRP) لتنسيق المساعدة للأجئيين^{٣١} وذلك في شهر تموز/ يوليو ١٩٤٨. وفي ١٩ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٤٨، أعادت الجمعية العامة تنظيم هذه الجهود، وفقاً للقرار ٢١٢، من خلال إنشاء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين UNRPR التي كانت في الأساس صندوقاً لتلقي التبرعات للمساعدات الإنسانية. وخلال السنة الأولى للنفي الفلسطيني جاءت المساعدات الإنسانية أساساً من مجموعات ثانوية كاللجنة الدولية للصليب الأحمر التي مولتها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين جزئياً. وبعد سنة وبالتحديد في ٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٩، عززت تلك الجهود بقرار الجمعية العامة ٣٠٢ (IV) الذي نصّ على إنشاء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى UNRWA. وبحلول الخمسينات حولت لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين UNCCP اهتمامها باتجاه تعزيز الوضع المعيشي للاجئين الموجودين في المنفى، عوضاً عن إيجاد حل دائم لمسألة اللاجئين الفلسطينيين. ولم تعد لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين ناشطة اليوم مع أنها لا تزال موجودة على الورق^{٣٢}.

وفي هذه الأثناء، كان المجتمع الدولي قد باشر بعملية موازية تقضي بإعادة صياغة القانون الدولي للجوء. وتمثل أول عمل في هذا المسار في وضع النظام الداخلي الخاص بمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الذي أصدرته الجمعية العامة في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٥٠ والذي تبعته الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين عام ١٩٥١ ثم بروتوكول اللاجئين عام ١٩٦٧. وتشكل هاتان الوثيقتان اليوم العمود الفقري لنظام القانون الدولي الخاص باللاجئين. كما توفران شبكة أمان هامة للاجئين الفلسطينيين الذين لا تساعدهم الأونروا.

(٣١) المرجع نفسه،، صفحة ٢٣

(٣٢) راجع Harish Parvathaneni, UNRWAs Role in Protecting Palestine Refugees 15, Badil Resource Center Working Paper No. 9 (December 2004).

ينحصر اهتمام هذا التقرير بمسألة وضع اللاجئين القانوني والاعتراف بهم، لا سيما بتلك الأقلية من الفلسطينيين الموجودين في لبنان غير المعترف بها حالياً. غير أن الجدير بالذكر أن عدداً من الباحثين والدعاة يرون أن هناك ثغرة في الحماية يعاني منها الفلسطينيون كافة مما يفترض إعادة تقويم الدور الحمائي لكل من المفوضية والأونروا. وكما أشارت سوزان أكرم: «مع تلاشي تفويض الحماية الخاص بلجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين جرد الفلسطينيين من آليات الحماية وضماناتها والتي هي من حق كافة اللاجئين الآخرين في العالم»^{٣٢}. ونحن نصبو في هذه الدراسة إلى بحث قضية الأفراد غير المسجلين كلاجئين فلسطينيين فقط، فنحن لا نتناول المشكلة العامة المتمثلة بالثغرة الموجودة في نظام الحماية.

ب- الفلسطينيون في إطار قانون اللجوء الحديث

لم تضع دول الشرق الأوسط بشكل عام ولبنان بشكل خاص أنظمة خاصة بمسألة اللجوء. فلبنان، مثل معظم دول المنطقة، ليس طرفاً في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١. وبحكم الحال، اكتسبت هيئات الأمم المتحدة دوراً مركزياً في سياسة اللاجئين في المنطقة. ونتيجة لذلك، فإن حماية اللاجئين ومساعدتهم تعتمد بشكل كبير على تفويض كل من الأونروا والمفوضية أكثر مما تعتمد على الحكومات.

إن الفلسطينيين الموجودون في لبنان يعتمدون اليوم بشكل كبير على المساعدات المقدمة لهم من قبل الأونروا. غير أنه من المفهوم أن لكل من الأونروا والمفوضية على السواء، وإن في ظروف مختلفة، دوراً ذا مغزى في حياة الفلسطينيين. ذلك أن للوكالتين دوران متقابلان في ما يخص اللاجئين الفلسطينيين. فتفويض المفوضية في ما يتصل بالفلسطينيين حدد بالرجوع إلى تفويض الأونروا. ومع أنه لم

Susan M. Akram, Reinterpreting Palestinian Refugee Rights Under (٣٢ International Law, in PALESTINIAN REFUGEES: THE RIGHT OF RETURN 172 (Nasser Aruri, ed (2001).

ولمزيد من المعلومات حول الثغرة الموجودة في نظام الحماية، الرجاء مراجعة موقع مركز بديل على الإنترنت، <http://www.badil.org/protection/protection-gap.htm>

يطلب أبدأ من الأونروا رسمياً صياغة تعريف لوضع اللاجئ (فهي مكلفة بتوفير الإغاثة والمساعدة لهم فحسب)، إلا أن تعريفها العملي ومعايير الأهلية الخاصة بها تستمد أهمية قانونية إضافية بطريقة غير مباشرة من تفويض المفوضية. وسنعرض في ما يلي التفويض القانوني الخاص بكل من هاتين الوكالتين.

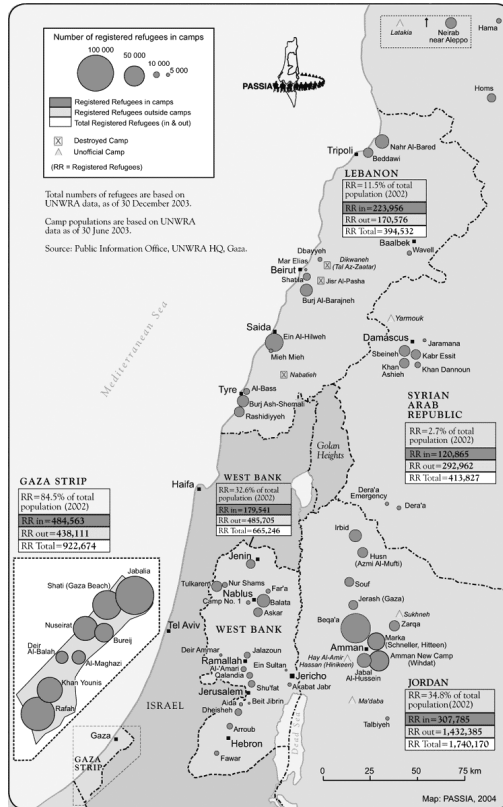
أنشئت الأونروا في ١٩٤٩ قبل الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين الصادرة في ١٩٥١. وفي ١٩٥٠ صاغت الأمم المتحدة التفويض العام الخاص بالمفوضية وفي ذهنها وضع اللاجئين الفلسطينيين مع أن واضعي هذا النص لم يتخيلوا يوماً أن فترة نفى الفلسطينيين ستستمر قرابة ستين عاماً. وتضمن تفويض المفوضية حكماً (فقرة ٧ج) لمنع تداخل أعمال الوكالتين حيث نص على أن تفويض المفوضية لن يشمل أي لاجئ يستفيد من حماية وكالة أخرى تابعة للأمم المتحدة أو مساعدتها.

ويذكر أن لا تفويض المفوضية ولا اتفاقية ١٩٥١ يتضمنان كلمة فلسطين أو فلسطينيين. هذا لا يعني استبعاد اللاجئين الفلسطينيين بالذات من الحماية التي تقدمانها قدر ما يعني أن كل شخص من أي بلد كان له الحق في أن يطلب الحماية وفقاً لتعريف اللاجئ المعتمد، إلا إذا كان يتلقى حماية أو مساعدة من إحدى الوكالات التابعة للأمم المتحدة كالأونروا مثلاً. ذلك أن أي محاولة لإقصاء الفلسطينيين عن تفويض المفوضية بالمطلق يعتبر تمييزاً ضدهم على أساس الجنسية. فالقانون الدولي يمنع منعاً باتاً أي نوع من التمييز في ما يتعلق بحماية اللاجئين. وتنص المادة الثالثة من الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين على ما يلي:

«تطبق الدول المتعاقدة أحكام هذه الإتفاقية على اللاجئين دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو بلد المنشأ».

ولا يحق لأي دولة أن تبدي أي تحفظ من شأنه أن يلغي هذا المبدأ. ولا تضم الإتفاقية أي استثناءات بخصوص التمييز على أساس بلد المنشأ. ويعتبر حظر التمييز مبدأً أساسياً في القانون الدولي وهو مجسد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^{٣٤}،

وفي شرعة حقوق الإنسان^{٣٥} ومعتترف به كقاعدة أمرة (jus cogens) في القانون الدولي^{٣٦}.



اللاجئون الفلسطينيون - منطقة العمليات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

٣٤) قرار الجمعية العامة ٢١٧ أ (III)، وثيقة الأمم المتحدة أ/ ٨١٠ (١٩٤٨) المادة ٢.

٣٥) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ أ (XXI) 21 U.N. الوثائق الرسمية للجمعية العامة ملحق (رقم ١٦) ص ٤٩، ، وثيقة الأمم المتحدة أ/ ٦٣١٦ (١٩٦٦)، ٩٩٣ من سلسلة المعاهدات التابعة للامم المتحدة ٣، والتي دخلت حيز التنفيذ في ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦، الإتفاقية العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ أ 21 U.N. (XXI) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ملحق (رقم ١٦) ص ٥٢، وثيقة الأمم المتحدة أ/ ٦٣١٦ (١٩٦٦)، ١٧١ من سلسلة المعاهدات التابعة للأمم المتحدة التي دخلت حيز التنفيذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.

٣٦) راجع 546-549 IAN BROWNLIE, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (6th ed. 2003)

القسم الثاني: الفلسطينيون « غير المسجلين » (NON-R) (الحرمان من التسجيل لدى الأمم المتحدة)

UNRWA REGISTRATION CARD										الدولة - وكالة		الوثق الدولية	
الرقم الرمزى		الرقم السابق		المنطقة		المرکز السكنى		التاريخ		التاريخ			
REGISTRATION NO.		P-CODE		AREA		RESIDENTIAL CENTRE		DATE OF ISSUE		DATE OF			
123354		NABLU		CAMP NO. 1				01/97					
ORIGIN		PERSONS		HEAD OF FAMILY & FAMILY NAMES		S.M.C. DATA		NATK. DATA					
70191		7		MAHMOUD									
RANK	FIRST NAME	SEX	RELAT.	D.O.B.	M CODE	DATE	RANK	FIRST NAME	SEX	RELAT.	D.O.B.		
01	AMNEH	F	WIFE	0129	97	0797							
02	ANNA	F	MNR	1255	97	0797							
03	URABA	M	BSO	1258	97	0797							
04	ROSEH	M	BSO	1260	97	0797							
05	IMAN	F	BDA	0162	97	0797							
06	ROSENA	F	BDA	1066	97	0797							
07	MAHARA	M	BSO	0671	97	0797							

نموذج عن بطاقة تسجيل في الأونروا

يحتاج اللاجئون الفلسطينيون إلى تسجيل أنفسهم لدى الأونروا لكي يستطيعوا الاستفادة من خدمات الأمم المتحدة الإنسانية؛ وأي شخص غير مسجل لا يحق له نظرياً الاستفادة من التعليم أو الطبابة أو أي خدمات أخرى. والجدير بالذكر أن سياسات الأونروا حول الاستفادة من خدماتها تتضمن بعض المرونة مما يجعل من الصعب معرفة من تحقق له الاستفادة ومن لا تحقق له بشكل واضح. ويتمثل أحد أشكال هذا الغموض باللاجئين الذين هجروا بسبب الحرب العربية الإسرائيلية عام ١٩٦٧ وسنتطرق اليه في فصل آخر. ويتمثل أحد مصادر الغموض الأخرى في قرار اتخذته الأونروا مؤخراً بتقديم بعض الخدمات بشكل غير رسمي للفلسطينيين غير المسجلين. ويستطيع بعض الفلسطينين غير المسجلين الحصول على خدمات الأونروا بشكل غير رسمي على الأقل، ولكن هذه الممارسات القائمة كأمر واقع لا تعالج مشكلة الوضع القانوني عامة ولا يبدو أنها كافية لتوفير خدمات يعتمد عليها لكل من ينبغي أن يكون جديراً بها. وقد أشار المجلس

الدانمركيِّ للأجئيين في آخر تقرير له الى ما يلي:

«لعلَّ أحد الاكتشافات غير المتوقَّعة في هذا المسح أنَّه رغم زعم الإونروا أنَّها تسمح للفلسطينيين غير المسجَّلين بالإفادة من الخدمات التي توفرها على نطاق أوسع منذ بدء العام ٢٠٠٤، يبدو أنَّ عدداً قليلاً جداً من المستفيدين هم على علم بهذه الإمكانية. وبهدف توضيح المسألة، أجرينا مقابلة مع الأونروا أكَّدت فيها حق الفلسطينيين غير المسجَّلين في الإفادة من الخدمات وحقهم في أن يتمَّ تسجيلهم على لائحة «المعوزين». إلَّا أنَّ الأجئيين لا يبدون مدركين لإمكانية توسيع آفاق هذه الخدمات بحيث تشملهم».

وكما سيوضح التحليل التَّالي، فإنَّ تفويض الأونروا تضمَّن درجة عالية من المرونة منذ البداية. وقد يكون هذا الأمر إيجابياً إذا أخذنا بعين الاعتبار الطَّبيعة غير المحدَّدة لمهام الأونروا. غير أنَّ هذه المرونة قد تثير أيضاً بعض الغموض والإرباك. لذلك لا بدَّ من تحديد واضح للأشخاص المؤهَّلين للإستفادة من الخدمات. وتقضي إحدى توصيات هذه الدَّراسة بأن تعيد الأونروا النظر في تعريفها العمليِّ للأجئ الفلسطينيِّ بحيث يشتمل بشكل أوضح على الأفراد الذين يستفيدون الآن بشكل فعليِّ من خدمات الوكالة.

والجدير بالذكر أنَّ وضع معايير التسجيل لدى الأونروا كان الهدف منه أصلاً تحديد الأهلية للحصول على المساعدة فقط وليس تعريف وضع اللاجئ. غير أنَّ التسجيل لدى الأونروا اكتسب مع مرور الوقت أهميةً سياسيَّة كمؤشِّر إلى وضع اللاجئ. وقد حدث ذلك جزئياً ومن وجهة قانونية لأنَّ نظام المفوضيَّة واتفاقية ١٩٥١ يشيران ضمناً إلى أنَّ الأهلية لتلقِّي المساعدات من الأونروا هو معيار لتعريف وضع اللاجئ. ولكن الأهلية لخدمات الأونروا اكتسبت بشكل أكثر عموماً أهميةً تلقائيَّة نظراً لعدم وجود آلية مركزيَّة أخرى لتعريف وضع اللاجئ الفلسطينيِّ.

وتتمثَّل إحدى المعضلات التي تواجهها الأونروا في أنَّ الحكومة اللبنانية تقاوم إجراء تغيير في سياسة التسجيل الخاصَّة بها. وقد وضعت الأونروا أو اتبعت سياسات

مثيرة للجدل الى درجة ما بهدف تحقيق مطالب الحكومات المضيفة أو الدول الممولة. ونهجت الأونروا حتى الآن نهجاً شديداً الحذر وامتنعت عموماً عن منح حق التسجيل الرسمي لبعض الأفراد إذا اعترضت الحكومات المضيفة. ويبدو أن نهج الأونروا الحالي يقوم على منح الخدمات على أساس حكم الحال إذا رأت أن التسجيل الرسمي قد يواجه مقاومة سياسية من الحكومات المضيفة أو الممولة. وهذا هو أحد الأسباب وراء إيجاد اللاجئين صعوبة في نقل تسجيل الأونروا الخاص بهم من بلد مضيف أول الى لبنان، كما يبدو أنه سبب في استمرار التمييز على أساس الجنس في ممارسات التسجيل الخاصة بالأونروا. وفيما يهدف هذا النهج الى الواقعية، فإنه عرضة سهلة للنقد لعدم تماسكه ولأنه يساهم على الأرجح في الارتباك المحيط بمسألة وضع اللاجئين الفلسطينيين. يضاف إلى ذلك أن هذا النهج يبدو أنه يفترض مسبقاً أن تقيّد وكالة من وكالات الأمم المتحدة بقانون حقوق الإنسان قد يخضع لاعتراضات الحكومات.

وإننا نعتبر أن من مسؤوليّة وكالات الأمم المتحدة أن تكون مثلاً يقتدى للحكومات وأن يكون لديها تفويض مستقل عن القيود المحلية السياسية والقانونية. ولذلك على الأونروا اتخاذ قرارات مستقلة واتّباع سياسات واضحة متماسكة يمكن تبريرها من دون تشتيت المسؤولية بين الحكومات والأمم المتحدة. ومن جهة ثانية، وكما سنبين لاحقاً، فإن موقف القانون الدولي واضح لجهة أن اللاجئين الفلسطينيين الحق في الحصول على الحماية والمساعدة المستمرين، وأنه لا يجوز التمييز شرعاً ضد المرأة سواء في الأحوال الشخصية أو في وضع المواطنة. لذلك وفي حين تقوم بعض الدول أحياناً بانتهاك حقوق الإنسان، فإن لدى الأونروا أساساً قانونياً صلباً تستند اليه للقيام بالإصلاحات اللازمة حتى لو اعترضت الحكومات. ونعتبر أن لدى الأونروا واجباً أسمى يقضي بالالتزام بحقوق الإنسان أكثر من تحقيق رغبات الحكومات المضيفة.

أ- تفويض وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا) «والتعريف العملي»

إن تفويض الأونروا^{٣٧} تفويض غير عادي في زمن قانون اللجوء الحديث وذلك لأسباب ثلاثة:

أولاً: أن الأونروا مكرّسة لمجموعة واحدة من اللاجئين. وكما ذكرنا سابقاً، كان هذا الأمر عادياً قبل الحرب العالمية الثانية ولكنه تحوّل إلى حالة شاذة في قانون اللجوء الحديث.

ثانياً: أن الهدف من مهمّة الأونروا اقتصر على توفير «برامج الإغاثة والتشغيل المباشرة»^{٣٨} للاجئين الفلسطينيين وليس حمايتهم أو حتّى إيجاد حلّ لمشكلتهم. وعلى نقيض ذلك، أعطيت المفوضيّة تفويضاً صريحاً بتعزيز الحماية.

ثالثاً: وهذا هو السبب الأهم لأهداف هذه الدراسة، أن الجمعية العامة لم تعط الأونروا تعريفاً واضحاً للمنتفعين من خدماتها. فعلى عكس المفوضيّة، تركزت للأونروا مهمّة تعريف المصطلح «لاجئ من فلسطين» وتقرير من يتلقّى خدماتها.

وكانت الجمعية العامة قد اقترحت عام ١٩٤٨ تعريفاً مبدئياً للاجئ من فلسطين كما يلي:

«الأشخاص من أصل عربيّ الذين تركوا الأراضي الواقعة حالياً تحت سيطرة السلطات الإسرائيلية بعد ٢٩ تشرين الثاني / نوفمبر من عام ١٩٤٧ والذين كانوا مواطنين فلسطينيين في ذلك التاريخ»^{٣٩}.

(٣٧) قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (٨) (IV) كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩

(٣٨) قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (IV)

(٣٩) ملحق تعريف «اللاجئ» في الفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة الذي أصدر في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ (أعدّه المستشار القانوني)، وثيقة الأمم المتحدة، W/61/Add. 1، في ٢٩ أيار/مايو ١٩٥١، المادة ١ عرّف المصطلح «عربيّ الأصل» في المادة ٣ بـ «الأشخاص الذين ينتمون إلى المجتمع العربي الفلسطيني و الذين يُعتبرون أو يُعتبرون أنفسهم جزءاً من هذا المجتمع».

غير أن هذا التعريف لم يستعمل يوماً لتحديد الأهلية للحصول على المساعدات التي تقدّمها الأونروا. إذ أنه كان سيستثني الذين حصلوا على جنسية «بلد تربطهم روابط عرقية بأغلبية شعبه»، وهذه إشارة إلى الفلسطينيين الذين حصلوا على جنسيات الدول المجاورة^{٤٠}. كذلك استثنى أولئك الذين تركوا فلسطين قبل ١٩٤٧ ومنعوا من العودة إليها.

وبعد صياغة النظام الأساسي للمفوضية والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، كان تعريف الأونروا العملي هو التعريف الذي استخدمته الوكالة في إحصائها الأول: «[اللاجئ من فلسطين هو] شخص معوز فقد منزله ومصدر رزقه جرّاء الحرب القائمة في فلسطين»^{٤١}. وفي ١٩٥٢ وضعت الأونروا تعريفاً جديداً لهذا المصطلح: «اللاجئ من فلسطين هو أي شخص كانت إقامته العادية في فلسطين لمدة لا تنقص عن السنتين قبل اندلاع الصراع في ١٩٤٨ وفقد من جرّاء هذا الصراع منزله ومصدر رزقه»^{٤٢}.

وفي العام ١٩٩٣، عدّلت الوكالة تعريفها الأساسي فتوصّلت إلى التعريف التالي الذي لا يزال معمولاً به اليوم:

(اللاجئ الفلسطيني) تعني أي شخص كان مكان إقامته المعتاد فلسطين في الفترة ما بين ١ حزيران / يونيو ١٩٤٦ حتى ١٥ أيار / مايو ١٩٤٨ والذي فقد منزله ومصدر رزقه كنتيجة لصراع العام ١٩٤٨^{٤٣}.

٤٠) المرجع نفسه، المادة ٢ أضافت فئة الأشخاص ذوي الأصل العربي الذين تركوا الأراضي بعد ٦ آب/أغسطس ١٩٢٤ وقبل ٢٩ تشرين الثاني نوفمبر ١٩٤٧، وكانوا مواطنين فلسطينيين في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ (المادة ١،٢) وكذلك الذين هاجروا قبل ٦ آب/أغسطس ١٩٢٤، وحافظوا على جنسيتهم الفلسطينية حتى ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ (المادة ٢،٢).

٤١) الأونروا، مساعدات اللاجئين الفلسطينيين: التقرير المؤقت لمدير وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، التنقيح ١ الفقرة ١٥.

٤٢) الأونروا، الارشاد العملي رقم ١٠٤ (١٨ شباط/فبراير ١٩٥٢)، راجع أيضاً TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٧٢.

٤٣) تعليمات التسجيل الموحدة (١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣) الفقرة ١٣، ٢ أشير إليها في TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٧٧.

وقد أسقط هذا التعريف الذي جرى تكراره في «تعليمات الأهلية والتسجيل الموحدة لعام ٢٠٠٢» الإشارة إلى عبارة «الأشخاص من أصل عربي» الواردة في اقتراح الجمعية العامة لعام ١٩٤٨ وفتح المجال لشمول عديمي الجنسية الذين كانوا مقيمين في فلسطين. غير أنه استمر في استبعاد الأشخاص الذين غادروا فلسطين قبل الحرب العربية - الإسرائيلية.

كما أضاف تعريف الأونروا عنصراً اقتصادياً وهو فقدان مصدر الرزق وهذا أمر فريد من نوعه في قانون اللجوء الدولي؛ إذ إن التعريفات الأخرى للأجئ لا تشير إلى الخسائر الاقتصادية كمعيار لانطباق وضع اللاجئ. ولم يتبين من خلال دراستنا ما يدل على عدد الأشخاص الذين تم استثناءهم لعدم انطباق هذا الشرط عليهم. ولم تهدف الأونروا إلى وضع تعريف شامل للأجئ الفلسطيني بل كان هدفها محصوراً بتحديد الأشخاص المؤهلين للإفادة من مساعداتها. ولكن، وبسبب عدم وجود تعريف آخر واضح، اكتسب تعريفها العملي أهمية قانونية كأمر واقع غير أن طبيعته الشاذة قد تؤدي إلى إشكالات غير متوقعة.

ويتألف معظم اللاجئين الفلسطينيين اليوم من أولاد أو أحفاد لاجئي عام ١٩٤٨ الأصليين. ولم يتحدد صراحة تفويض الأونروا في ما يتعلق بذريات اللاجئين الأصليين حتى العام ١٩٨٢ عندما طلبت منها الجمعية العامة إصدار بطاقات هوية «لجميع اللاجئين الفلسطينيين وذويهم».

ولكن، وكما سنبين لاحقاً في تحليل مبدأ استمرارية الحماية، بدأت الأونروا بتسجيل المولودين الجدد مباشرة بعد عام ١٩٤٨، وهكذا بالنسبة إلى معظم اللاجئين اليوم، فإن بطاقة تسجيلهم الأصلية التي حصل عليها آبائهم وأجدادهم هي التي تحدّد وضعهم كلاجئين.

الهجرة الثانية

لا يتطلب التعريف العملي للأونروا من اللاجئين الفلسطينيين البقاء في بلد واحد بعد مغادرتهم فلسطين. وتبين العينة التي درسناها وشملت ١٤٨ فلسطينياً غير معترف بهم في لبنان، أن ما لا يقل عن ٥٩ شخصاً منهم كانوا مسجلين سابقاً لدى الأونروا في بلد آخر: ٢٠ شخصاً منهم في الأردن، ١٨ في قطاع غزة، ٩ في الضفة الغربية، و١٢ في سوريا. ومن بين ٣٤ شخصاً مستجوباً معترفاً بهم من قبل الحكومة اللبنانية وغير مسجلين مع الوكالة هرب ١٥ من فلسطين عام ١٩٤٨ ليستقروا أولاً في بلد آخر تعمل فيه الأونروا قبل الوصول إلى لبنان.

وركز التعريف العملي الذي تعود جذوره إلى الماضي على الهجرة التي تلت نزاع عام ١٩٤٨. وكان هدف الأونروا المعلن تحديد لاجئي فلسطين الذين يحتاجون للمساعدة لا توزيع المسؤولية عن اللاجئين على الحكومات. لذلك لا يوجد سبب مبدئي يستدعي أن يكون وضع اللاجئ متأثراً بانتقاله من بلد تعمل فيه الأونروا إلى آخر. فالعرف المتبع في اللجنة التنفيذية للمفوضية هو أن وضع اللاجئ يظل ساري المفعول خارج الإقليم^٥. ويبدو أن الهجرة الثانية هي من الأسباب الرئيسية لنشوء وضع اللاجئ غير المسجل لدى الأونروا. وكما تشير دراستنا وكذلك تقرير المجلس الدانمركي للاجئين حول الفلسطينيين غير ذوي الهوية فإن بعض المهاجرين في إطار الهجرة الثانية وصلوا من الأردن إلى لبنان بعد أحداث أيلول الأسود ١٩٧٠ بين الدولة الأردنية ومنظمة التحرير الفلسطينية، إضافة إلى وصول بعضهم الآخر من سوريا والأراضي الفلسطينية المحتلة.

ولا تكمن المشكلة التي يواجهها هؤلاء اللاجئون الفلسطينيون في القانون أو السياسة بحد ذاتها. فطالما أن سبق لهم أن سجلوا لدى الأونروا في بلد آخر فإنهم يقعون ضمن التعريف العملي ويجب الاعتراف بهم كلاجئين من فلسطين. غير أن تعليمات الأهلية الصادرة عن الأونروا في ٢٠٠٢ تسمح بنقل التسجيل من بلد إلى آخر

(٤٥) راجع قرار اللجنة التنفيذية للمفوضية رقم ١٢، آثار تحديد وضع اللاجئ خارج الإقليم (١٩٧٨) (لذلك، بأن وضع اللاجئ كما تم تحديده في دول متعاقدة يجب ألا يصبح موضع مراجعة من قبل دول متعاقدة أخرى إلا في حالات استثنائية)

فقط في حالة:

موافقة السلطة الحكومية في الحقل أو المنطقة التي تود العائلات الانتقال إليها، وحيث لزم، موافقة السلطة الحكومية في الحقل الذي ترغب العائلات الانتقال منه (القاعدة ١، ٤، ١، ٥).

ولا تحصل الأونروا عادة على موافقة الحكومة على نقل تسجيل اللاجئين إلى لبنان حتى ولو استحال عودتهم إلى البلد الأول الذي استضافهم. نأخذ مثلاً على ذلك رجلاً هُجّر من بئر السبع في العام ١٩٤٨، وتسجّل لدى الأونروا في غزة ولكنه أُجبر على الهجرة مجدداً عام ١٩٦٧. فقد أفاد بأنه حاول نقل تسجيله وتسجيل ابنه مراراً إلى لبنان من دون جدوى. ذلك ان الحكومة اللبنانية ترفض الموافقة على أي إجراء من شأنه زيادة العدد الرسمي للاجئين الفلسطينيين في لبنان حتى لو كان هؤلاء اللاجئين موجودين في لبنان فعلاً. وفي ضوء هذا الرّفص الحكومي تعجز الأونروا عن نقل تسجيلهم.

عدم القدرة على التسجيل لأول مرة

وهناك مشكلة مختلفة بشأن التسجيل في الأونروا وهي تتعلق بالفلسطينيين الذين فقدوا منازلهم ومصادر رزقهم في ١٩٤٨ لكنّهم هربوا من البداية إلى بلد خارج نطاق عمليّات الأونروا كالعراق وبعض دول الخليج ومصر. ففي بعض الحالات وبخاصّة في منطقة الخليج، لم يتمتّع اللاجئون بوضع قانوني دائم بل اعتمدوا على إجازات عمل مؤقتة. وقد سجّلنا الحالات التّالية في دراستنا الميدانيّة:

■ كان والد أحد الأشخاص يعمل سائقاً لدى دبلوماسي ولحق برب عمله إلى العراق. لكنّهم لم يستطيعوا أن يتسجّلوا كلاجئين من فلسطين عندما هاجروا إلى بلدٍ تعمل فيه الأونروا مع أنّهم مستوفين شروط التعريف العمليّ.

■ شخص آخر كان في العاشرة من عمره عندما هاجر مع أهله جرّاء القتال في حيفا في ١٩٤٨. وقد هربوا أولاً إلى جنين في الضفّة الغربيّة ثمّ هربوا مجدداً عندما هاجمت القوّات الإسرائيليّة جنين. وحثّهم مسؤولٌ عسكريّ عراقيّ

(كان الجيش العراقيّ قد تدخل في فلسطين آنذاك) على الذهاب الى العراق ففعلوا. ولم يتسجّلوا أبداً لدى الأونروا ولا يستطيعون فعل ذلك اليوم في لبنان.

■ رجل آخر من طولكرم في الضفة الغربية كان في الثانية من عمره في ١٩٤٨ عندما فرّت عائلته إلى العراق بسبب الحرب وذلك للانضمام إلى شقيقته التي كانت قد تزوّجت جندياً عراقياً. ولذلك فهم عاجزون اليوم عن التسجيل لدى الأونروا.

وكانت الأونروا لفترة طويلة من تاريخها تشترط أن يكون اللاجئون قد هربوا أولاً إلى بلد تشمله عمليات الأونروا رافضة مساعدة الفلسطينيين الذين لم يصلوا إلى أحد مواقع الأونروا إلا لاحقاً. لكنّها ألغت هذا الشرط عام ١٩٩٣. إلا أنه بقي على اللاجئ تقديم أدلة على إقامته في فلسطين من العام ١٩٤٦ حتّى العام ١٩٤٨ وعلى فقدان منزله ومصدر رزقه^{٤٦}. ويسمح للمتحدّرين من أبّ غير مسجّل أن يسجّلوا أنفسهم إذا استطاعوا أن يبرهنوا أهليّة الأب^{٤٧}. وكما هي الحال بالنسبة إلى الهجرة الثانية فالمشكلة تكمن في التطبيق وليس في السياسة المتّبعة.

ويبدو أن هناك مشكلة أخرى تتمثّل في أن إحصاء الوكالة للاجئين الفلسطينيين لم يتضمّن جميع الأشخاص. إذ أفاد لاجئان من العينة بأنّ والديهما كانا في الأردن في ١٩٤٨ ولكنهما لم يتسجّلا في الإحصاء لدى الأونروا وأفاد شخص آخر أن والده كان في سوريا وواجه المشكلة نفسها. ويبدو أن بعض اللاجئين في لبنان لم يستطيعوا تسجيل أنفسهم لدى الأونروا لأسباب متعدّدة نورد بعض الأمثلة عليها:

■ رجل من قضاء حيفا الفلسطينيّ هاجر إلى لبنان عام ١٩٤٨ عندما كان طفلاً. وقد تيتّم وهو في السابعة من عمره ولم يسجّل في الإحصاء الأوّل الذي

Christine M. Cervenak, Promising inequality: Genderbased discrimination in the UNRWA's approach to Palestine refugee status, 16 Human Rights Quarterly 300 (1994)

(٤٧) المرجع نفسه.

أجرته الأونروا في لبنان لأسباب يجهلها. وقال إنه عندما حاول تسجيل نفسه لاحقاً سألته الأونروا عن أول بيان تسجيل له فلم يستطع إبرازه. وبينما تعترف به الدولة اللبنانية الآن فإنه لا يتمتع بوضع قانوني لدى الأونروا.

■ أفاد شخص آخر أن والده كان سجيناً سياسياً في لبنان في أواخر الأربعينات لكنّه عندما حاول أن يتسجّل لدى الأونروا قيل له أنّه غير قادر أن يبرهن أنّه هرب من فلسطين في ١٩٤٨.

■ أفاد شخص آخر بأن والده لم يتسجّل لدى الأمم المتحدة في البداية لأنّه كان يقاتل البريطانيين في فلسطين وخشي أن يساعد تسجيله الدولة البريطانية على ايجاده وإلقاء القبض عليه.

التمييز ضد المرأة



إمرأة فلسطينية في لبنان عام ١٩٥٠ (المصدر: الأونروا)

يعود أحد الأسباب الرئيسة لعدم تسجيل الفلسطينيين لدى الأونروا وبخاصة النساء والأطفال إلى اتباع الأونروا سياسة تقوم على استخدام التعريف الأبوي للأسرة كأساس لنظام التسجيل الخاص بها. وتعرف «تعليمات الأهلية» لعام ٢٠٠٢ المتحدّرين من اللاجئين بأنهم الاطفال المولودون «للآباء المسجلين». ويذكر أن اللاجئين يسجلون عادة كعائلات لا كأفراد. وتسمح «تعليمات الأهلية» للذكر من دون الأنثى ببناء «أسرة خاصة به» ذات بطاقة هوية مستقلة. وينتقل ملف المرأة المتزوجة عادة من بطاقة تسجيل والدها إلى بطاقة تسجيل زوجها. وتبعاً للقاعدة ٤,٢,٥، إذا تزوجت لاجئة فلسطينية من رجل غير لاجئ أو من لاجئ غير مسجل لدى الأونروا، فيمكن نقلها من بطاقة أسرتها الأصلية إلى بطاقة مستقلة باسمها هي يرمز إليها بتلخيص «MNR» أي متأهلة من زوج غير مسجل (وليس برمز «HOF» أي رب عائلة)، كما يمكن ان تبقى مسجلة في بطاقة أسرتها الأصلية تحت الرمز «MNR».

وتنص القاعدة ٤,٢,٦ من «تعليمات الأهلية» لعام ٢٠٠٢ على أن الأطفال المولودين لهؤلاء النسوة «لن يتم تسجيلهم».

كما توضح دراسة أجرتها وأصدرتها كريستين م. سيرفيناك عام ١٩٩٤ عن سياسة الأونروا ما يلي:

إن المرأة المتزوجة من لاجئ غير مسجل تفقد هي وأولادها أهلية الإفادة مما تقدمه الأونروا من شبكة واسعة من خدمات الأمومة والخدمات الصحية للأطفال بما في ذلك مؤن المرأة الحامل والمرضعة، والخدمات الصحية الأساسية وتكاليف المستشفى المدعومة دعماً شديداً. وفي ما يتعلق بمساعدات الرعاية، لا يحق لهم بالموء ولا بالبطانيات أو بالألبسة أو بملاجئ إعادة التأهيل أو ببرامج دعم الذات أو ببرامج دراسة الحالات التي تنفذها الأونروا. وهم ليسوا مؤهلين أيضاً لتلقي التعليم الابتدائي والإعدادي والتدريب المهني والتقني والتعليمي والمنح الجامعية^{٤٩}.

وتقول الشبكة الأورو المتوسطية لحقوق الإنسان: «يفضل عدد كبير من النساء عدم الإعلان عن زواجهن لكي يعشن في ظروف أقل بؤساً؛ ويقدمن على تسجيل أولادهن على أنهم أخواتهن أو أخواتهن^{٥٠}». وفي هذا النطاق وجدنا حالات نساء متزوجات بقيت ملفاتهن ملحقه بملف تسجيل والدهن. كما سجل بعضهن أولادهن كأولاد أخواتهن أو أخواتهن المسجلين بهدف ضمان حقهم في الحصول على التعليم والعناية الصحية.

وتعترف الأونروا الآن بالحاجة إلى إعادة تقويم هذه السياسة. وقد أفاد تقرير الأونروا السنوي لعام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ بما يلي :

تعيدنا هذه القواعد إلى زمن كانت فيه عناصر مختلفة من قانون الأحوال الشخصية تميل إلى تفضيل نسل الذكر. ولكن هذه المعايير تغيرت بشكل ملحوظ مذاك... كذلك ترى الأونروا أن استمرار تطبيق قوانين التسجيل المتبعة غير منصف وغير ذي أساس سليم إذ لا يجدر النظر إلى وضع اللاجئيين القانوني على أساس هذه الاعتبارات. كما أن التمييز بين رجال متزوجين من غير اللاجئات ونساء متزوجات من غير اللاجئيين، غير مبرر... ونتيجة لذلك، قررت الأونروا إعادة النظر في هذه الإجراءات بهدف السماح لذريات اللاجئات المتزوجات من غير اللاجئيين بالتسجيل لدى الأونروا.

(٤٩) Cervenak الحاشية ٤٦.

(٤٩) الشبكة الأورو المتوسطية لحقوق الإنسان، الحاشية ١٨، فقرة ١٤.

وفيما نمضي في تفاصيل هذه الدراسة نتفق مع تقويم الأونروا للمشاكل التي تطرحها الممارسات الحالية. ونرحب بالتزامها بإعادة النظر في هذه السياسة ولكن ينبغي أن يتبع ذلك تغيير فعلي. غير أنه بتاريخ كتابة هذه السطور كانت الأونروا قد قرّرت أن تسمح للنساء المتزوجات من غير المسجلين وأطفالهن بالحصول على الخدمات على أساس حكم الحال فقط، مبقية بذلك التمييز الرسمي في التسجيل. وتنص القاعدة ٦,١ من «تعليمات الأهلية» لعام ٢٠٠٢ على أن «النساء المسجلات المتزوجات من أزواج غير مسجلين وذريتهن من هذا الزواج ليسوا مؤهلين للحصول على خدمات الأونروا».

وينبغي اعتبار سياسة الأونروا الأبوية اليوم غير شرعية بشكل واضح. ويسمح للأونروا قانوناً بإعادة تقويم حاجة أسرة ما للمساعدة بعد حصول تغيير في بنية العائلة. وفي بعض الظروف الشخصية قد يجعل الزواج الشخص المعني أقل عزواً. ولكن الرجل والمرأة يتمتعان على حدٍ سواء بالوضع ذاته في القانون الدولي وبالتالي يحق للمرأة الاحتفاظ بجنسيتها ووضعها القانوني المدني ونقلهما، وذلك بشكل مستقل عن زوجها. وتضع المادة ٩ من «اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة» معيار القانون الدولي هذا^{٥٠}:

١. تمنح الدول الأطراف المرأة حقوقاً مساوية لحقوق الرجل في اكتساب جنسيتها أو تغييرها أو الاحتفاظ بها. وتضمن بوجه خاص ألا يترتب على الزواج من أجنبي أو على تغيير الزوج لجنسيته أثناء الزواج، أن تتغير تلقائياً جنسية الزوجة، أو تصبح بلا جنسية، أو أن تفرض عليها جنسية الزوج.
٢. تمنح الدول الأطراف المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالهما.

ولا تنطوي هذه القواعد على أي استبعادات. وأي حكم يدعو إلى التعامل مع الأمهات والآباء بشكل مختلف في ما يتعلق بنقل وضعهم القانوني إلى أولادهم وأي حكم يغير جنسية المرأة بسبب زواجها يعتبر غير قانوني. كما أوضحت «لجنة القضاء

(٥٠) قرار الجمعية العامة ٣٤/١٨٠، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، (الملحق رقم ٤٦)، ص ١٩٣، وثيقة الأمم المتحدة أ/٤٦/٣٤، دخلت حيز التنفيذ في ٣ أيلول /سبتمبر ١٩٨١.

على التمييز ضد المرأة» أن:

«الجنسية لا غنى عنها للمشاركة الكاملة في المجتمع. وعموماً، تعطي الدولة الجنسية للمولودين في البلد. ويمكن اكتساب الجنسية أيضاً بالاقامة أو منحها لأسباب إنسانية مثل انعدام الجنسية. وعندما لا تتمتع المرأة بمركز الرعية أو المواطنة، فإنها تحرم من حق التصويت أو التقدم لشغل وظيفة عامة، وقد تحرم من المنافع العامة ومن اختيار محل إقامتها. وينبغي أن تكون المرأة الراشدة قادرة على تغيير جنسيتها، وينبغي عدم التعسف في إلغائها بسبب الزواج أو فسخ الزواج أو تغيير الزوج أو الأب لجنسيته».

وأكدت اللجنة هذه المبادئ مجدداً عام ٢٠٠٥^{٥١}. وفي حين أن أحكام قانون حقوق الإنسان هذه موجهة الى الدول بوجه خاص، فلا بد لها أن تكون أيضاً ملزمة للأمم المتحدة باعتبار أن أحد أهداف هذه المنظمة الأساسية هو تعزيز حقوق الإنسان.

ولقد كان التمييز ضد المرأة في سياسة تسجيل الأونروا معروفاً منذ مدة. وكما توضح دراسة سيرفيناك:

لا توجد عناصر تعريف الأونروا العملي هذه في أي قرار صادر عن الجمعية العامة إلا أنه تم لفت انتباه الجمعية العامة إليها عبر التقارير السنوية التي يرفعها المفوض العام للأونروا؛ ولذلك فإن الأونروا تعتبر أن الجمعية العامة توافق عليها ضمناً. وكان هذا التمييز ضد النساء اللاجئات المتزوجات من رجال غير مسجلين أو غير لاجئين - وهن النساء اللواتي تشير إليهن الأونروا برمز «MNR» - قد وصف للمرة الأولى في تقرير الأونروا السنوي لعام ١٩٦٥^{٥٢}.

وتشير سيرفيناك الى أن الأونروا عمقت هذا التمييز في الواقع في ١٩٩٣ عندما ألغت استبعادات سابقة بشأن أطفال النساء المطلقات أو الأرمال^{٥٣}. وقد كان من الأسهل شرح سياسة الأونروا في الخمسينات عندما كان القانون الدولي لحقوق الإنسان في

(٥١) التعليق العام رقم ٢١ الفقرة ٦ (الدورة الثالثة عشرة، ١٩٩٢).

(٥٢) التعليقات النهائية: الجزائر، الفقرتان ٢٥ - ٢٦، اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥).

(٥٣) Cervenak، الحاشية ٤٦.

(٥٤) المرجع نفسه.

سنواته الأولى. فعلى سبيل المثال، أوصى اقتراح تقسيم فلسطين الصادر عن الأمم المتحدة في ١٩٤٧ (قرار الجمعية العامة رقم ١٨١) بأن تحدّد جنسية النساء والأطفال عن طريق الأزواج والآباء.

وقد أعطي تفسيران عامّان لاستمرار التمييز لهذه الفترة الطويلة في سياسة الأونروا^{٥٥}: الأول عمليّ يتجلى في الافتراض الكامن وراء سياسة الوكالة بأنّ الرّجل غير المسجّل لا بد أن تكون لديه جنسيّة أخرى (عربيّة على الأرجح) ويستطيع بالتالي منح الجنسيّة لعائلته بحيث تتبع المرأة زوجها. إنّ هذا التفسير يحرم المرأة من الاستقلالية، كما أنّ خطأه يتبيّن بالتجربة عندما يكون الرّجال أنفسهم لاجئين فلسطينيّين غير مسجلّين ولا يحملون جنسيّة ينقلونها لزوجاتهم وأولادهم. أمّا التفسير الثّاني فهو أنّ الأونروا تحاول احترام التقليد العربيّ القائم على الأبويّة. ومن شأن هذا التّوجه أن يضع هذه الوكالة التابعة للأمم المتحدة في وضع مناقض لقانون حقوق الإنسان ولهيئات الأمم المتحدة الأخرى التي مهمتها الغاء التمييز ضدّ المرأة، ولمنظّمات حقوق الإنسان العربيّة التي بدأت بقيادة حملات لإصلاح قوانين الجنسيّة في بلدانها في السنوات الأخيرة.

ولقد كرّس اتّفاق عام ١٩٥٤ حول الجنسيّة الصادر عن مجلس وزراء جامعة الدول العربيّة أحكام التمييز ضدّ المرأة الذي ينعكس بشكل واضح في ممارسات الأونروا وفي القانون اللبنانيّ أيضاً^{٥٦}. إذ يصادق هذا الاتّفاق على الممارسة العربيّة التي تنطوي على منح الجنسيّة من خلال الأب فقط إلّا في حالات عدم الشرعيّة^{٥٧}. أما بالنّسبة الى النساء المتزوّجات فإنّ اتّفاق جامعة الدول العربيّة ينصّ على ما يلي:

تحصل المرأة العربيّة على جنسيّتها من زوجها العربيّ وتتخلّى بالتالي عن جنسيّتها السابقة إلّا إذا أفاد عقد الزواج عكس ذلك أو إذا أصدرت بلاغاً خلال ستة أشهر من تاريخ وثيقة الزواج.

■ في حال سحبت حكومة بلد الرّوِّج جنسيّة الزوجة الجديدة وفقاً للقوانين المرعيّة الإجراء في بلد الرّوِّج تستطيع المرأة استرجاع جنسيّتها السابقة.

(٥٥) راجع بشكل عام Cervenak، الحاشية ٤٦، TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٨١.

(٥٦) مجلس جامعة الدول العربيّة/ قرار/ ٧٧٦ (د ٢١): الاتّفاق.

(٥٧) المرجع نفسه، المادّة ٥.

■ لا تسحب جنسية المرأة العربية إذا تزوجت من رجل عديم الجنسية^{٥٨}.
وتستطيع المرأة استرجاع جنسيتها الأصلية في حال بطلان الزواج أو الطلاق^{٥٩}.

تعتبر هذه القوانين انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان ويجب إعادة النظر فيها؛ و ينبغي ألا يكون لها أي سلطة قانونية تجاه الأمم المتحدة. فلا يحق لوكالات الأمم المتحدة قانوناً أن تنتهك القانون الدولي، حتى ولو فعلت القوانين المحلية. فعلى سبيل المثال، لا تعترف الأمم المتحدة بقرار إسرائيل الأحادي الجانب بضم القدس الشرقية لعدم شرعيته في القانون الدولي حتى ولو كان مقبولاً في قانون إسرائيل المحلي. وإنطلاقاً من المبدأ ذاته، يجدر بالأونروا أن تتقيد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان في ممارسات التسجيل وليس بالتشريع المحلي.

وقد يكون صمت الجمعية العامة علامة على إهمال سياسي، غير أنه ليس سماحاً قانونياً للأونروا بانتهاك اتفاقية دولية رئيسة لحقوق الإنسان. ولا بد من الاستنتاج بأن استمرار سياسة الأونروا تجاه النساء ناتج عن حقيقة أن هيكلية الأمم المتحدة لا تضم آليات قضائية تحاسب الوكالات المنفذة على أي إخلال بمبادئ القانون الدولي الراسخة. ومع أننا نرحب بمرونة الأونروا وبقيامها بإعادة تقويم رسمي في ما يتعلق بشؤون التمييز ضد المرأة، إلا أنه يصعب تبرير إذعانها للحكومات حول هذه المسألة. إذ أن قانون حقوق الإنسان لا يشوبه أي غموض حول المبادئ التي ينبغي للوكالة اتباعها؛ وإن أي تأخير في تنفيذ هذه المبادئ سيوحي بأن السياسة تتغلب على المبادئ. ونحن نوصي بأن تعمد الأونروا فوراً إلى تبني المساواة الكاملة بين الجنسين في إجراءات تسجيلها بغض النظر عن اعتراضات الدول.

ومن بين النسوة الأربع عشرة اللائي شملتهن هذه الدراسة، عشرة كن متزوجات من رجال غير مسجلين أو غير ذوي هوية (خمسة دون هوية وخمسة دون تسجيل). غير أنه يمكن رؤية البعد الشامل للمشكلة بشكل أفضل من خلال المقابلات مع الرجال. فمن أصل ١١٦ رجلاً متزوجاً، ٨٢ (٧١ بالمئة) كانوا متزوجين من نساء مسجلات سابقاً

٥٨) المرجع نفسه، المادة ٢.

٥٩) المرجع نفسه، المادة ٣.

لدى الأونروا (٧٣ منهنّ مسجّلات في لبنان). وجمّدت الأونروا وضع ٤٠ بالمئة (٣٣ حالة) من هؤلاء الزوجات عند تزواجهنّ. ونجح ستون بالمئة من هؤلاء النساء فقط في الاحتفاظ بتسجيلهنّ عبر البقاء في ملفّات آبائهنّ بدلاً من الانتقال الى ملفّ الزوج كما هو متبع عادة. وفي ١٩ حالة لم يكن الأزواج على علم أو لم يريدوا الكشف عن كيفية احتفاظ زوجاتهم بوضعهنّ لدى الأونروا. ولم تكن ١٦ (٢٠ بالمئة) فقط من الزوجات الفلسطينيات قد تسجلن مطلقاً لدى الأونروا.

ومن الواضح أن هناك حاجة إلى بحث أكثر شمولاً في مصير النساء الفلسطينيات غير المسجّلات. غير أنّ المعلومات المقدّمة أعلاه تدلّ على الآثار العميقة لممارسات التمييز ضدّ المرأة من جانب الأونروا. فقدرة عدد كبير من النساء على الحصول على الخدمات الإنسانية تصبح عرضة للخطر فور تزواجهنّ. ويرجع أن يحرم أطفالهنّ أيضاً من التسجيل لدى الأمم المتّحدة لأن الأب وحده هو الذي يسمح له بنقل الوضع القانوني. ولا تؤدّي هذه الممارسة الى خلق المزيد من اللاجئيين غير المسجّلين فحسب، بل إنّها تضيق فرصة كبيرة لتخفيف حدّة المشكلة. فلو كانت الأونروا تسمح ليس فقط باحتفاظ النساء بتسجيلهنّ بغضّ النظر عنمن يتزوجنّ، بل أيضاً بإضافة أزواجهنّ إلى ملفّاتهنّ، فإنّ ما لا يقلّ عن ٨٢ (٧١ بالمئة) رجلاً من أصل ١١٦ رجلاً غير مسجّل أو غير ذي هويّة ممّن قابلناهم كان سيتمكنهم الحصول على التسجيل لدى الأونروا ولو لم يحصل أيّ تغيير آخر في سياسة الأمم المتّحدة تجاه اللاجئيين الفلسطينيين.

فقد قابلنا، مثلاً، رجلاً فلسطينياً غير مسجّل لدى الأونروا لأنّ أباه كان قد هرب من أريحا في الضفّة الغربيّة في ١٩٦٧ (لمهجري ١٩٦٧ وضع غامض لدى الأونروا كما سنبيّن لاحقاً). وقد تزوّج هذا الرجل من امرأة فلسطينيّة مسجّلة لدى الأونروا كابنة أحد لاجئي ١٩٤٨ الذين أتوا مباشرة إلى لبنان. ولا يستطيع هذا الرجل ولا أطفاله الثلاثة الحصول على تسجيل الأونروا. وقد أبلغنا أنّه يخشى أن يلقي عليه القبض إذا هو سعى إلى الحصول على اعتراف الحكومة اللبنانيّة بوضعه وأنّ ليس لديه وثيقة ولادة لبنانيّة مع أنّه ولد في لبنان في ١٩٧٥. ولو ألغت الأونروا التمييز الجنسيّ إذن لتمكنت العائلة كلّها من التسجيل على الأقلّ لدى الأمم المتّحدة. أما بموجب السياسة الحاليّة،

فإن الأب وأطفاله الثلاثة يفتقرون إلى الوضع القانوني لدى الأونروا كما أن تسجيل زوجته بات عرضة للخطر^{٦٠}.

وتتناول حالة أخرى وضع شاب كان قد ولد في لبنان سنة ١٩٨٧ لأم مسجلة لدى الأونروا ولأب هجر من قطاع غزة في ١٩٦٧. وحيث أنه لا يستطيع الحصول على وضع قانوني لدى الأونروا من خلال والدته أو من خلال والده (غير المسجل)، حاول والداه تسجيله في ملف خاله ففشلا وهو لذلك يفتقر اليوم الى الوضع القانوني لدى الأمم المتحدة.

الثغرات الموجودة في تعريف الأونروا

لم يكن حوالى نصف الأشخاص الذين أجرينا معهم المقابلات مسجلين لدى الأونروا في أي بلد. وفي حين أن عدم التسجيل هذا كان مردّه إلى الهجرة الثانية في بعض الحالات، فإنه نجم في حالات أخرى عن حدود التعريف العملي للأونروا. وتتألف المجموعة الكبرى من اللاجئين الفلسطينيين الذين استثنوا من تعريف الوكالة من أولئك الذين هجروا من الضفة الغربية أو قطاع غزة خلال أو بعد الحرب العربية الإسرائيلية عام ١٩٦٧. ولم يطبق عليهم تفويض الأونروا الأساسي لأنهم لم يفقدوا ديارهم جراء نزاع ١٩٤٨. ونظراً لوضعهم الفريد مع كل من الحكومة اللبنانية والأمم المتحدة، سنترك مناقشة وضعهم هذا إلى فصل لاحق من هذه الدراسة.

وتتمثل إحدى الثغرات الأخرى في تعريف الأونروا بمحدودية تعريف عبارة «لاجئ فلسطيني». فقد أفاد أحد الذين أجرينا معهم مقابلة بأن عائلته غادرت فلسطين سنة ١٩٣٦ (وهي سنة حصلت فيها ثورة فلسطينية كبرى)، ولكنها لم تستطع العودة بعد العام ١٩٤٨. بالرغم من أنهم كانوا من مواطني فلسطين، لم يكونوا مقيمين فيها بعد ١٩٤٦ كما يتطلب التعريف. نتيجة لذلك، حرمت الأونروا هذا الشخص من التسجيل وهو ما يزال اليوم من دون جنسية بعد ما يقارب سبعين عاماً على مغادرة عائلته لفلسطين.

٦٠) قابلنا زوجين آخرين دون أطفال كانا في وضع مشابه تماماً.

وهناك ثغرة أخرى في التعريف تتمثل بتركيز هذا الأخير على العام ١٩٤٨ حصراً. وبالرغم من أن سنة ١٩٤٨ قد خلّفت أكبر شريحة من اللاجئين الفلسطينيين فإن التهجير لم ينته مع انتهاء الحرب. فقد أفاد ١٢ فلسطينياً في عينتنا أن الهجرة الأولى لعائلاتهم حصلت بين ١٩٤٩ و ١٩٦٦. ونظراً إلى أن الحرب العربية الإسرائيلية ظلت مستمرة طوال الثماني والخمسين سنة الماضية، فلا عجب أن تحصل هجرة لاحقة. والواقع أن إسرائيل دمّرت عدداً من القرى الفلسطينية بعد انتهاء حرب ١٩٤٨ ونفت بعض سكانها عبر الحدود^{٦١}. ولكنّه يتبيّن في حالات أخرى أن السبب الأصلي للهجرة كان اقتصادياً ثمّ علق هؤلاء في الخارج بعد حرب عام ١٩٦٧. وفي ما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

■ رجل وُلِدَ عام ١٩٤٥ في طولكرم في الضفة الغربية ثمّ غادر إلى الكويت للعمل عام ١٩٦٢ حين كانت الضفة الغربية تحت سيطرة الأردن. ثم انتقل إلى الأردن عام ١٩٦٨ لأنه لم يستطع العودة إلى وطنه. ثم جاء إلى لبنان عام ١٩٧٠ لينضمّ إلى منظمة التحرير الفلسطينية. وهو ليس مسجلاً لدى الأونروا ولا لدى الحكومة اللبنانية غير أن زوجته مسجلة لدى الأونروا.

■ رجل من نابلس (في الضفة الغربية) انتقل مع والدته عام ١٩٦٦ (عندما كان في الخامسة من عمره) إلى الكويت حيث كان يعمل والده. ثمّ جاء إلى لبنان لينضمّ إلى منظمة التحرير الفلسطينية عام ١٩٧٧. زوجته مسجلة لدى الأونروا ولكنّه غير مسجل لدى أيّ من الوكالة أو الحكومة اللبنانية.

■ رجل وُلِدَ عام ١٩٤٩ في مدينة طولكرم في الضفة الغربية ثمّ غادر إلى الكويت عام ١٩٦٥ بهدف العمل ولكنّه لم يستطع العودة بسبب الاحتلال الإسرائيلي بعد ١٩٦٧. ذهب إلى الأردن عام ١٩٦٨ ثمّ إلى اليمن. ثمّ وصل إلى لبنان عام ١٩٧٠ أو ١٩٧١ وهو حالياً غير مسجل لدى أيّ من الأونروا أو الحكومة اللبنانية.

(٦١) برأي بيني موريس «إعتمدت السلطات الإسرائيلية في الأسابيع والأشهر التي تلت الاعتداءات منهجاً يقضي بإخلاء الحدود الجديدة من التجمعات العربية. نقل بعضها إلى الداخل، إلى مناطق إسرائيلية عربية، ونفي بعضها الآخر عبر الحدود». موريس الحاشية ٤، ص ٥٠٥.

ولا يراعي نصّ التعريف المتّبع لدى الأونروا هذه الحقائق إذ أنّ تفويض الأونروا ينطبق فقط على الفلسطينيين الذين هاجروا في فترتين: ١٩٤٨ وبحكم الواقع منذ ١٩٦٧. ويبدو أنّ هذا التحديد الزمنيّ يتعارض مع الهدف العامّ المتمثّل بحماية الأشخاص المهجّرين جرّاء النزاع الفلسطينيّ - الإسرائيليّ والحروب العربيّة - الإسرائيلية. ومع أنّه لم يطلب من الوكالة إعطاء تعريف لوضع اللاّجئ الفلسطينيّ، فقد كان لتعريفها تأثير هائل على سبل عيش الأفراد وهو غالباً ما يعتبر الإقرار القانونيّ الدوليّ الوحيد لوضع اللاّجئ المتاح للفلسطينيّين. وتسمح «تعليمات الأهلية» الصّادرة عن الأونروا في ٢٠٠٢ ببعض المرونة بالنسبة للأشخاص الذين أصبحوا لاجئين حتى حزيران/يونيو ١٩٥٢ عندما ختمت الأونروا عمليّة المسح، وللأشخاص الذين كانوا «خارج فلسطين مؤقتاً لسبب أو لآخر... ولم يتمكّنوا من العودة إلى فلسطين نتيجة نزاع ١٩٤٨». ويبيّن بحثنا الميدانيّ أنّ فوائد هذه المرونة لم تصل دائماً للذين كان ينبغي أن يكونوا المستفيدين منها.

وفي ما يتعلّق بعدم مرونة هذه التطبيقات، فيبدو أنّ اللّوم يجب أن يلقى على الدول المموّلة للأونروا وليس على الوكالة نفسها. فقد أصرت الدول المموّلة للأونروا في الخمسينات على أنّ تحصر الوكالة نطاق عملها باللاجئين «المعوزين» الذين فقدوا منازلهم والذين شملهم أساساً أوّل تعريف عمليّ للوكالة. وتبعاً لذلك، لم تستطع الأونروا مساعدة فئات كبيرة من الفلسطينيين الذين تضرّروا من النزاع كالمزارعين الذين أقصوا عن أرضهم والمقيمين في المدن الذين خسروا عملهم أو تجارتهم^{٦٢}.

وقد سبق للأونروا أن حذّرت من أنّ تعريفها العمليّ هو «أقلّ من شامل» وأنه لا يشمل النازحين ولا جميع المعوزين من فلسطين^{٦٣}. ونحن نوافق على أنّ الأونروا لم تفوّض مطلقاً بتأمين تسجيل جميع الفلسطينيين؛ غير أنّه لما كان تفويضها مرناً، فإننا نوصي بأنّ تتبنّى الأونروا معايير تسجيل مرنة لكي يتمكّن الفلسطينيون من التسجيل.

٦٢ Cervenak، الحاشية ٤٦.

٦٣ اقتبست في Cervenak، الحاشية ٤٦.

ب- تفويض المفوضية العليا لشؤون اللاجئين واستمرارية مبدأ الحماية

يتضمن نظام الأمم المتحدة، نظرياً على الأقل، شبكة أمان للاجئين الفلسطينيين الذين يعانون من الثغرات الموجودة في سياسة الأونروا أو في ممارساتها: فمفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين مسؤولة عن تعزيز حماية اللاجئين بشكل عام وهي تعمل في جميع بلدان الشرق الأوسط تقريباً وترعى أساساً اللاجئين من غير الفلسطينيين. وتطال مهمتها أيضاً الفلسطينيين الذين يفقدون مساعدة الأونروا؛ ولكن هذا لا يطبق في الشرق الأوسط. والجدير بالذكر أنه يوجد نقاش مستمر حول ما إذا كان يجدر بهذه المفوضية الاضطلاع بمسؤولية أكبر في حماية اللاجئين الفلسطينيين وبالتالي سدّ النقص الذي خلفته لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين. ولكننا نركّز في دراستنا هذه على مسألة الاعتراف بوضع اللاجئين القانوني فحسب.

وبالنسبة الى المفوضية العليا يعرف اللاجئين في المادة ١ (أ) ٢ من الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١:

«كل من وجد... وبسبب خوف له ما يبرره من التعرّض للاضطهاد بسبب عرقه او دينه او جنسيته او انتمائه الى فئة اجتماعية معينة او بسبب آرائه السياسية خارج البلاد التي يحمل جنسيتها ولا يستطيع او لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب هذا الخوف، او كل من لا جنسية له وهو خارج بلد اقامته السابقة ولا يستطيع او لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة الى ذلك البلد».

ومن الصعب تطبيق معايير المادة ١(أ) ٢ على العديد من اللاجئين الفلسطينيين في لبنان لأنّ معظمهم عديمو الجنسية ولبنان هو بلد إقامتهم المعتاد. لذلك لا يستطيعون في معظمهم تلبية شرط الغربة الأساسي.

لكنّ الجمعية العامة دعت المفوضية في ١٩٥٣ الى «حصر أعمالها» بـ «مجموعة معينة من اللاجئين ضمن تفويضها... ممن لم تتخذ بحقهم أي إجراءات مرضية»^{٦٤}.

ولدى المفوضية مهمة إضافية، ولكنها أكثر غموضاً، تقضي بمساعدة عديمي الجنسية وحمايتهم، وهذا عنصر قد يكون مهماً جداً للفلسطينيين من الناحية النظرية. وإن اتفاقية العام ١٩٥٤ بشأن وضع الاشخاص عديمي الجنسية تعرف عديم الجنسية بأنه «شخص لا تعتبره أي دولة مواطناً فيها بمقتضى تشريعها»^{٦٥}. وينطبق هذا التعريف على معظم الفلسطينيين من الذين ليست لديهم أي جنسية أخرى بما أن فلسطين لا تعتبر دولة بعد^{٦٦}. وتنص اتفاقية الحد من انعدام الجنسية^{٦٧} على تشكيل هيئة تابعة للأمم المتحدة لتلقي الطلبات المقدمة من عديمي الجنسية والبت فيها^{٦٨}. وقد دعت الجمعية العامة المفوضية إلى تحمل هذه المسؤولية^{٦٩}. إلا أن المفوضية، للأسف، لم توضح طريقة تنفيذها لهذه المهمة^{٧٠} وخصوصاً في بلد كلبنان الذي لم يصادق على أي من الإتفاقيتين المتعلقتين بعديمي الجنسية.

ورغم هذه التعقيدات الفنية الأولية، فإن الأداة المركزية التي تحدّد مدى مشاركة المفوضية في قضية اللاجئين الفلسطينيين في لبنان هي المادة (د) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين^{٧١}:

دال- لا تنطبق هذه الإتفاقية على الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(٦٥) الإتفاقية بشأن وضع الاشخاص عديمي الجنسية المادة الأولى (١)، ٣٦٠ سلسلة المعاهدات التابعة للأمم المتحدة، دخلت حيز التنفيذ في ٦ حزيران/يونيو ١٩٦٠.
(٦٦) راجع TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ١٧٨-١٨٥.
(٦٧) ٩٨٩ سلسلة المعاهدات التابعة للأمم المتحدة، ١٧٥، دخلت حيز التنفيذ في ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٥.

(٦٨) المرجع نفسه، المادة ١١.
(٦٩) قرار الجمعية العامة ٣٢٧٥ (XXIX) في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، راجع أيضاً قرار الجمعية العامة ٣١/٣٦ الصادر في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦ والمتعلق بتوسيع تفويض مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تجاه الأشخاص الذين عديمي الجنسية.

(٧٠) راجع TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ١٨٧-١٨٨.
(٧١) تتضمن الإتفاقية بشأن وضع الاشخاص عديمي الجنسية استثناء مشابهاً في الفقرة الثانية من المادة الأولى (لا تنطبق هذه الإتفاقية على: (١) الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة توفرها لهم هيئة من هيئات الأمم المتحدة أو وكالة من وكالاتها غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ما استمروا يتمتعون بالحماية أو المساعدة المذكورة: راجع TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ١٨٨-١٩٠.

فإذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائياً طبقاً لما يتصل بالأمر من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، بجرأ ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الإتفاقية.

ويتضمن النظام الاساسي للمفوضية بنداً مشابهاً في الفقرة ٧(ج)، وكذلك الفقرة ٢ من المادة الأولى من إتفاقية ١٩٥٤ المتعلقة بعديمي الجنسية. وقد استثنى هذا البند الفلسطينيين الذين يتلقون مساعدة الأونروا من تفويض المفوضية وجعل هناك فاصلاً بين الفلسطينيين وغير الفلسطينيين من اللاجئين في بلدان كلبنان. ولكن هذا الإستبعاد، كما سنرى، ليس كاملاً. إذ أن الهدف من المادة ١(د) هو إعطاء الفلسطينيين وضعاً قانونياً خاصاً وتأمين الحماية المستمرة لهم.

وقد شكّل التفريق بين حماية اللاجئين غير الفلسطينيين ومساعدات اللاجئين الفلسطينيين أساساً لسياسة اللاجئين في الشرق الأوسط منذ الخمسينات. إذ تعتمد الحماية والمساعدة المقدمة للاجئين غير الفلسطينيين بشكل كبير على المفوضية وعلى إعادة التوطين في بلد ثالث وذلك لأنّ الدول المضيفة في الشرق الأوسط لا تتخذ إجراءات كافية لصالح اللاجئين. وتتبع سياسة اللجوء في مصر والأردن ولبنان وسوريا نمطاً مشابهاً. إذ يتقدّم طالبو اللجوء من مكاتب مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين للحصول على تحديد وضعهم كلاجئين من خلال إجراءات تفتقر غالباً الى الموارد اللازمة والى الضمانات الإجرائية. ويستطيع اللاجئون المعترف بهم البقاء في البلد لفترات محدودة فقط. وينتظر من المفوضية إمّا إعادة توطينهم في بلد ثالث أو إعادتهم الى وطنهم. أمّا الإدماج المحلي فليس خياراً مطروحاً بالنسبة لهم.

وقد نشأت المادة ١(د) عن الدور غير العادي الذي لعبته الأمم المتحدة في تقسيم فلسطين وفقاً لما نصّ عليه قرار الجمعية العامة ١٨١ عام ١٩٤٧^{٧٢}. إذ شدد عدد من المندوبين خلال صياغة الإتفاقية على أهمية مبدأ استمرارية الحماية للاجئين

(٧٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة الدورة الخامسة، الاجتماع الـ ٣٢٨، في ٢٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٠، الفقرة ٤٧ (السيد عزقول، لبنان)، راجع أيضاً المتحدة للاجئين UNHCR intervener الفقرات ٣٣ و ٣٤ و ٣٧.

الفلسطينيين^{٧٣}. ولقد أظهرت مراجعة لتاريخ صياغة النظام الأساسي الخاص بالمفوضية واتفاقية ١٩٥١ الخاصة بالأجئيين أجراها الباحث البارز ليكس تاكنبرغ Lex Takkenberg أن مندوبي الدول أظهروا «إجماعاً شبه كلي على أن الأجئيين الفلسطينيين هم لاجئون حقيقيون»^{٧٤}. ولم يعارض هذا الرأي سوى المندوب الإسرائيلي^{٧٥}. وقد أشارت مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين إلى أن اللاجئين الفلسطينيين وضع خاص في القانون الدولي لأن طابع لجوئهم «لم يكن يوماً موضع خلاف.... ويفترض أن يكون اللاجئين الفلسطينيون بحاجة إلى حماية دولية وفي بعض الحالات تشملهم الاتفاقية تلقائياً»^{٧٦}.

وأشار بعض الباحثين إلى أن المادة ١ (د) ليست بند استبعاد فحسب بل تحتوي على حكم الاستبعاد وحكم الشمول على حد سواء مما يؤكد على أن تفويض المفوضية يبتدئ حيث ينتهي تفويض الأونروا^{٧٧}. وإن وجود المادة ١ (د) والفقرة ٧ (ج) من النظام الأساسي للمفوضية في قسم بنود الاستبعاد إنما يشكل شذوذاً في النص قد يكون سببه الارتباك الذي طغى على عملية الصياغة^{٧٨}. إذ توضح النقاشات الفعلية بين المندوبين الذين صاغوا الاتفاقية ان الفلسطينيين خضعوا للدمج المؤجل وليس للاستبعاد المطلق^{٧٩}. وتنص جملتا المادة ١ (د) أولاً على الاستبعاد ومن ثم على الشمول التلقائي للاجئيين الفلسطينيين. ووفق الجملة الثانية يمكن أن يشمل التعريف الخاص باللاجئ اللاجئ الفلسطيني بحكم طبيعة الحالة نفسها حتى لو لم يكن لديه خوف مبرر من الاضطهاد وليس خارج بلد الإقامة الاعتيادية. ويمنع هذا تداخل تفويض الوكالة مع

UNHCR, Skeleton Argument on Behalf of the Intervener, Amer Mohammed El-Ali v (٧٣ Secretary of State for the Home Department, Court of Appeal (United Kingdom) C/2002/0751 at para. 37, noting comments on the UN's responsibility for the refugees by the delegates of Saudi Arabia, Canada, New Zealand, Mexico, and Egypt.

(٧٤) TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٦٥

(٧٥) المرجع نفسه ص ٦٦

(٧٦) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، Skeleton Argument، الحاشية ٧٣ الفقرتان ٥٩ و ٦٠.

(٧٧) سوزان م. أكرم وغي س. غودوين-غيل، Brief Amicus Curie مجلس استئنافات قضايا الهجرة في وزارة العدل الأميركية (دون تاريخ)، الفقرة ١٠، ٣.

(٧٨) TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٦٧.

(٧٩) المرجع نفسه، ص ٦٦ - ٦٧.

تفويض المفوضية كما يؤمن في الوقت ذاته استمرارية الحماية. وفي الواقع، توفر المفوضية المساعدات لمجموعات فلسطينية في بلاد لا تعمل فيها الأونروا كالعراق وليبيا ومصر.

ويتضمن نظام المفوضية الأساسي الجملة الأولى فقط التي تتناول مبدأ الإستبعاد ولا ترد فيه الجملة الثانية التي تنص على استمرارية الحماية. لكن اتفاقية ١٩٥١ وقرارات الجمعية العامة اللاحقة راجعت تفويض المفوضية بشكل فعلي^{٨٠}. فعلى سبيل المثال، لا يتضمن نظام المفوضية الأساسي لعام ١٩٥٠ أي إشارة للاضطهاد بسبب الانتماء الى فئة اجتماعية معينة وهو مفهوم تمت إضافته لاحقاً في اتفاقية ١٩٥١. بيد أن المفوضية تعتبر أن اللاجئين المضطهدين على هذا الأساس يقعون ضمن تفويضها. من هنا ولأهداف هذه الدراسة فإن النص المهم هو المادة ١(د) من الاتفاقية الخاصة باللاجئين^{٨١}.

وواجهت المفوضية والأونروا في أوائل الخمسينات بعض الارتباك بشأن نقاط التقاطع بين مهمتهما. ثم اتفقت الوكالتان في ١٩٥٤ على إصدار بيان صحفي مشترك أفاد بما يلي:

«بالنسبة إلى الأمم المتحدة ومن دون المس بمسؤولية الحكومات كل على حدة، تنحصر بالأونروا المسؤولية عن الرفاه المادي للاجئين الفلسطينيين في الشرق الأوسط بينما تكون شؤون حماية اللاجئين لجهة التعويض والعودة الى الوطن من مهمات لجنة التوفيق في فلسطين. ولا ينطبق عليهم تفويض المفوضية»^{٨٢}.

٨٠) راجع Volker Turk, The role of UNHCR in the development of international refugee law, in REFUGEE RIGHTS AND REALITIES 153 154-155 (Frances Nicholson and Patrick Twomey eds.) (1999) In consequence, the 1950 Statute no longer encompasses the entire mandate of UNHCR... It is therefore necessary to make a distinction between the original 1950 Statute and the UNHCR Statute in the broad sense, which constitutes UNHCR's present mandate... UNHCR's legal foundation transcends, consequently, the immediate framework of UN law and has also some basis in international refugee and human rights law.

٨١) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين المبادئ التوجيهية للحماية الدولية: الانتماء الى فئة اجتماعية ضمن نطاق المادة ١/٢/١ لاتفاقية عام ١٩٥١ و/أو البرتوكول الخاص بوضع اللاجئين عام ١٩٦٧، المفوضية / 7 / GIP /02/02 ايار/ مايو ٢٠٠٢ (٨٢) TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٣٠٥.

وبموجب هذا التفسير الأصلي تجنبت المفوضية أي مسؤولية تجاه الفلسطينيين في الشرق الأوسط.

وفي ٢٠٠٢ عدلت المفوضية تفسيرها للعلاقة بينها وبين الأونروا بهدف تجنب أي ثغرات في مبدأ الحماية والمساعدة للفلسطينيين فتبنت مبدأ استمرارية الحماية:

تتفادى اتفاقية ١٩٥١ التداخل في الاختصاصات بين الأونروا ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، كما أنها تؤمن - بما يتفق مع النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - استمرار الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين كضرورة^{٨٣}.

وكان هدف واضعي الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين فصل اللاجئين الفلسطينيين عن تفويض المفوضية لكي يحصلوا على انتباه أكثر لا أقل. ويفسر تاكنبرغ قائلاً:

«إن الهم الأساسي الذي شغل الدول العربية هو ألا يشمل تفويض المفوضية اللاجئين الفلسطينيين بل أن تبقى مسؤولية هؤلاء ضمن إطار اهتمام خاص من قبل الأمم المتحدة. واستند هذا القلق إلى اعتبارات سياسية وليس إلى اعتبارات قانونية... وكان الشاغل الأساسي في هذا الإطار هو أن احتمالات عودتهم إلى ديارهم قد تتأثر سلباً إذا شملهم تفويض المفوضية»^{٨٤}.

وفي هذا الإطار تكفل الأمم المتحدة، نظرياً، لمعظم اللاجئين الفلسطينيين استمرار الحماية أو المساعدة إلى أن تحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين. وتتمثل المسألة الوحيدة في معظم الحالات في تقرير أي وكالة من وكالات الأمم المتحدة ستناط بها مسؤولية تأمين هذه الحماية أو المساعدة. وفي الحالات التي لا يدخل فيها

(٨٣) مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، مذكرة بشأن سريان المادة (د١) من اتفاقية ١٩٥١، الخاصة بوضع اللاجئين على اللاجئين الفلسطينيين (ترجمة غير رسمية - مركز بديل) بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، الفقرة الثانية/

<http://www.domino.un.org/unispal.nsf/0/68c845adcf3671adcf3671a85256c852>

56c85005a4592?Opendocument تشرين الاول/اكتوبر ٢٠٠٢.

(٨٤) TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٦٦.

الفلسطينيون ضمن تفويض الأونروا يجب أن يكونوا مؤهلين لتقديم طلب الحصول على وضع اللاجئ القانوني بموجب نفس المعايير المطبقة على أي لاجئ آخر.

ومع أنه من المفترض نظرياً أن تفويضي المفوضية والأونروا اللذين يكمل أحدهما الآخر سيؤديان إلى استمرارية الحماية أو المساعدة لللاجئين الفلسطينيين، فإن الغموض الذي يحيط بتفويضي الوكالتين قد يؤدي إلى تشتت المسؤولية البيروقراطية. وأشار تاكنبرغ إلى «أنه تم تناقل عدد من الأشخاص [...] بين مكاتب المفوضية والأونروا إذ تعتبر كل منهما أن الأخرى هي الوكالة المناسبة لمعالجة قضايا اللاجئين الفلسطينيين»^{٨٥}. ومن حيث الممارسة العملية، وزعت المفوضية والأونروا دوريهما على أساس جغرافي بحيث أن المفوضية لا تعنى بالفلسطينيين الموجودين في بلدان عمليات الأونروا. وقد استمرت هذه الممارسة منذ ٢٠٠٢ رغم تعديل المفوضية لتفسيرها القانوني. وبما أنه لا يرد ذكر الجغرافيا في المادة ١(د) وأن تفويض الأونروا لا يطال بالضرورة كل لاجئ فلسطيني، فيبدو من الصعب وجود تبرير قانوني لهذا الترتيب الجغرافي. وللمادة ١(د) معايير محددة لا يخول أي منها المفوضية تجنب المسؤولية عن اللاجئين الفلسطينيين لا شيء إلا لأنه صدف وجودهم في لبنان أو سوريا أو الأردن أو الأراضي الفلسطينية المحتلة. ومن الأهمية بمكان، نظراً لهذا الغموض المستمر، أن تدرس بتفصيل أكثر مسألة نقاط التقاطع بين تفويضي الأونروا والمفوضية.

Randa Farah, The Marginalization of Palestinian Refugees, in PROBLEMS (٨٥ OF PROTECTION: THE UNHCR, REFUGEES AND HUMAN RIGHTS 155, 166, N. Steiner, M. Gibney and G. Loescher eds. (2003).

من هم الأطراف المتأثرون بالمادة ١(د)؟

إن السؤال الأول الذي يطرح عند تطبيق مبدأ استمرارية الحماية هو تحديد من تنطبق عليهم الجملة الأولى من المادة ١(د). بعبارة أخرى، من هم الذين ينطبق عليهم تعبير «الذين يتمتعون حالياً بمساعدة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)»؟

اعتبرت مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين أن أي شخص ينطبق عليه تعريف لاجئ فلسطيني كما هو وارد في قرارات الجمعية العامة أو في التعريف العملي للأونروا تنطبق عليه المادة ١(د). ويشمل ذلك الأشخاص الذين هجروا من مناطق فلسطين التي أصبحت جزءاً من إسرائيل ولم يستطيعوا العودة إليها بالإضافة إلى الأشخاص الذين هجروا عام ١٩٦٧ أو لاحقاً^{٨٦}.

يشمل نطاق عمليات الأونروا الأردن ولبنان وسوريا والأراضي الفلسطينية التي تحتلها إسرائيل (الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة). لذلك، وفي ما يتعلق بلبنان، تعتبر المفوضية أن اللاجئين الفلسطينيين يستثنى من نطاق تفويضها بموجب المادة ١(د) «إذا كان الشخص المعني... مسجلاً أو كان مؤهلاً للتسجيل مع الأونروا»^{٨٧}. غير أن ممارسات الأونروا القائمة على تأمين بعض الخدمات للاجئين غير المسجلين رسمياً لديها قد يقود إلى الغموض بشأن مهمة المفوضية. وتدرك المفوضية «أن لاجئي فلسطين المقيمين في منطقة عمليات الأونروا ليسوا جميعاً مسجلين لدى الأونروا»^{٨٨}. لذلك تشدد المفوضية على أن «مسألة ما إذا كان أحد الفلسطينيين مسجلاً أو مؤهلاً للتسجيل لدى الأونروا ينبغي أن تعالج على أساس كل حالة على حده. وحيثما يوجد غموض بهذا الشأن، يمكن طلب مزيد من المعلومات من الأونروا»^{٨٩}. وعلى غرار ذلك، استنتجت المحاكم الأسترالية أن المادة ١(د) قد تطبق خارج البلاد التي تعمل فيها

٨٦) ملاحظات حول انطباقات المادة ١(د) من معاهدة العام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين الفلسطينيين، الحاشية ٨٣، الفقرة ٣، مستشهد بقرار الجمعية العامة ٢٢٥٢ (الجلسة الاستثنائية الطارئة-٥) الصادر في ٤ تموز/ يوليو ١٩٦٧.

٨٧) المرجع نفسه، الفقرة ٦.

٨٨) المرجع نفسه، الحاشية ١٦.

٨٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

الأونروا «طالما يستطيع الفلسطينيون الموجود خارج الشرق الأوسط الحصول على حماية من الوكالة لدى عودته الى تلك المنطقة»^{٩٠}.

إن إحدى المجموعات المستثناة بوضوح من المادة ١ د هي تلك المؤلفة من الفلسطينيين المهجرين بين عامي ١٩٤٩ و١٩٦٦. وكما سبق ان رأينا فإن هؤلاء الفلسطينيين لا يشملهم، على الأقل تقنياً، تعريف الاونروا العملي أو التفويض المنوط بها بحكم الحال. هذا يعني ان هؤلاء الفلسطينيين يمكنهم نظرياً تقديم طلب الى المفوضية بموجب التعريف العادي للأجئ، غير أن هذا التعريف كما ذكرنا قد لا يتطابق مع ظروفهم الفريدة. غير أنه باستطاعة المفوضية أن توفر لهم الحماية والمساعدة عملاً بطلب الجمعية العامة اليها في ١٩٥٣ حماية بعض المجموعات التي لم تتخذ بحقها تدابير أخرى مرضية^{٩١}. ويظل الغموض يحيط بمسألة ما اذا كانت المادة ١(د) تنطبق على اللاجئين الفلسطينيين الذي استقر أساساً خارج منطقة عمل الاونروا ثم انتقل بعد ذلك الى لبنان.

ومن المشكلات الأخرى لتفسير المادة ١(د) تلك المتعلقة بالمتحدرين من اللاجئين الفلسطينيين الأساسيين. ذلك أن معظم اللاجئين اليوم لم يكونوا قد ولدوا بحلول ١٩٤٨. ومن المفترض عادة أن وصف لاجئ فلسطيني يشمل أيضاً الأجيال اللاحقة من اللاجئين. لكن إحدى المحاكم البريطانية اعتبرت أن تطبيق المادة ١(د) ينحصر بالأشخاص الذين كانوا يستفيدون من مساعدة الأونروا حين استكملت الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين عام ١٩٥١^{٩٢}.

واستنتجت محكمة الاستئناف البريطانية أن عبارة «حالياً» تشير إلى تاريخ ٢٨ تموز/ يوليو ١٩٥١ عندما تمت إضافة اللّمسات الأخيرة على الاتفاقية^{٩٣}. ووفق هذا

٩٠) أبو لغد ضد وزير الهجرة وشؤون التعددية الثقافية ٢٠٠٢. FCA 133.

٩١) قرار الجمعية العامة ٧٢٨ (VIII).

٩٢) عامر محمد العلي ضد وكيل وزارة الداخلية (٢٠٠٣) 26١ LR 95 (٢٠٠٢) (تأكيد قرار محكمة الاستئناف للهجرة. متوفر على www.iaa.gov.uk/el_ali.pdf)

٩٣) المرجع نفسه؛ داراز ضد وكيل وزارة الداخلية (٢٠٠٢) 1WCR95 (2003) EWCA CIV1103. الفقرة ٢٩.

التأويل، لا يتأثر أغلبية اللّاجئين التابعين للأونروا اليوم بالمادة ١(د) على الإطلاق بل يعاملون كأَيّ طالب لجوء. وقدّمت المحكمة البريطانية سببين لهذا الموقف. أولاً، إعتبرت المحكمة بأنّه إذا شملت الإتفاقيّة الأجيال اللاحقة فإنّ تعبير «الأشخاص الذين يتمتّعون (بالمساعدة) حالياً لا يعود يعني إذا ما ينصّ عليه، ذلك أنّه سيّشمل أيضاً الأشخاص الذين يحصلون لاحقاً على تلك المساعدات»^{٩٥}. ثانياً أشارت المحكمة الى أنّه عند وضع الإتفاقيّة، فإنّ صفة اللّاجئ بموجب إتفاقيّة ١٩٥١ إنطبقت فقط على الأشخاص الذين هربوا من الأحداث التي سبقت سنة ١٩٥١ (ألغي هذا التحديد في بروتوكول العام ١٩٦٧)^{٩٦}.

ولو اعتمد موقف المملكة المتّحدة هذا لأصبحت المادة ١(د) عديمة الجدوى لدى وفاة لاجئي ١٩٤٨ الأساسيين. ومن شأن هذا أن يعقّد أحد أهداف المادة ١(د) ألا وهو تفادي تداخل المسؤوليات بين المفوضيّة العليا والاونروا. وفي هذه الحالة قد تصبح المفوضيّة مسؤولة فجأة عن درس أوضاع مئات ألوف أو ملايين اللّاجئين الفلسطينيين في الشرق الأوسط. ولقد استنتج عدد من الباحثين البارزين بالإضافة إلى المحكمة الإدارية الفدراليّة الألمانيّة أنّ عبارة حالياً تشير إلى الأونروا لأنّها كانت موجودة في العام ١٩٥١ وليس فقط الى الأشخاص الذين كانوا أحياء عام ١٩٥١^{٩٧}. كما رأت المحكمة الأستراليّة أنّه يتبيّن من تاريخ صياغة إتفاقيّة اللّاجئين أنّ المادة ١(د) تنطبق حصراً على «فئات» اللّاجئين الذين كانوا موجودين العام ١٩٥١ غير أنّه من الممكن إضافة أفراد جُد إلى الفئة التي تمثّل اللّاجئين الفلسطينيين^{٩٨}. «إنما تصف هذه الكلمات فئة تضمّ مجموعة من الناس. وطالما يستمرّ وجود هذه الفئة من الناس تظلّ المادة ١(د) ساريّة المفعول»^{٩٩}.

صحيح أنّ تفويض الأونروا بذريّات اللّاجئين الأساسيين لم يصبح نصّاً صريحاً إلّا عام ١٩٨٢ عندما دعت الجمعيّة العامّة الأونروا إلى إصدار بطاقات هويّة «لكلّ

٩٤) العلي، الحاشية ٩٢، ص ٣٣.

٩٥) المرجع نفسه.

٩٦) العلي، الحاشية ٩٢، ص ٢٩-٣٢.

٩٧) وزير الهجرة وشؤون التعددية الثقافية (٢٠٠٢) ضد WABQ FCAFC 329، ٤٦-٤٧.

٩٨) المرجع نفسه.

اللاجئين الفلسطينيين وذويهم والمتحدرين منهم» بما في ذلك العائلات التي هجرت عامي ١٩٤٨ و ١٩٦٧^{٩٩}. غير أن محكمة المملكة المتحدة قد تكون ارتكبت خطأً وقائياً باعتبارها أن الأونروا لم تساعد في الواقع الأجيال الجديدة من اللاجئين حتى في عام ١٩٥١. فقد أشار تقرير صدر عن الأونروا آنذاك الى أن الأونروا كانت منذ ذلك الحين توفر العون «للأطفال دون السنة من العمر»^{١٠٠}. أضف الى ذلك أنه رغم أن اتفاقية ١٩٥١ كانت في الأساس ذات مفعول رجعي فقط مستثنية الأجيال الصاعدة من اللاجئين حتى عام ١٩٦٧ فإن تفويض المفوضية كان غير محدود منذ البداية.

ويتعارض الحكم الذي صدر عن المحكمة البريطانية أيضاً مع سياسة المفوضية. وأبلغت المفوضية المحكمة البريطانية أنها ترى ان «مغزى المادة ١(د) غير جامد في لحظة زمن»^{١٠١} وتبنت تعريف الأونروا العملي «الذي وافقت عليه الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة والذي أقر بفضل دعم الدول له»^{١٠٢} وأشارت المفوضية إلى أن واضعي إتفاقية ١٩٥١ دعوا الدول لاتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية وحدة عائلات اللاجئين وأن معظم هذه الدول فعلت ذلك. ومن المعتاد أنه «إذا كان رب الأسرة مستوفياً معايير التعريف يمنح معولوه عادةً وضع اللاجئ وفقاً لمبدأ وحدة الأسرة»^{١٠٣}. ومن الممكن حصول ذلك عندما يهرب الأطفال مع أهاليهم، أو عندما يجمع شمل الأسرة لاحقاً^{١٠٤}، أو عندما يولد الأطفال لاحقاً. وإن انتهاج أي سياسة أخرى قد يهدد أساس الوحدة العائلية بين الاولاد واهلهم^{١٠٥}. وتدير المفوضية شؤون مخيمات اللاجئين في حالات اللجوء التي يطول وجودها في كل أنحاء العالم تماماً كما تفعل الأونروا. وفي حالات كهذه

٩٩) قرار الجمعية العامة ٣٧ / ١٢٠ (16 كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٢).

١٠٠) التقرير السنوي الصادر عن مدير وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى للعام ١٩٥١ - ١٩٥٢ الذي أعلن أن مبدأ اللاجئين المسجلين لدى الوكالة يشمل زالأطفال دون السنة من العمر.س يتبين بالتالي بأن الوكالة كانت تساعد حتى في عام ١٩٥١، اولاد اللاجئين الفلسطينيين الذين لم يكونوا أحياء في عام ١٩٤٨ والذين ولدوا في المنفى.

١٠١) UNHCR Skeleton Argument, supra note 73, at para. 10.

١٠٢) UNHCR Skeleton Argument, supra note 73, at para. 13.

١٠٣) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد الوضع القانوني للاجئ إتفاقية ١٩٥١ و بروتوكول ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين الفقرة ١٨٤ (١٩٧٩).

١٠٤) دليل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ، الحاشية ١٠٣، الفقرة ١٨٦.

١٠٥) راجع إتفاقية حقوق الطفل المواد ٩، ١٠، ١٠٩، ١١٠، قرار الجمعية العامة ٢٥/٤٤، الوثائق الرسمية للجمعية العامة ملحق ٤٤، ملحق رقم ٤٩ في الفقرة ١٦٧، وثيقة الأمم المتحدة أ/٤٤/٤٩ (١٩٨٩). دخلت حيز التنفيذ في ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.

تقدّم المفوضيّة عادة المساعدات وتسعى لحماية الاولاد والكبار وتواصل أعمالها مع نموّ الأجيال الصّاعدة.

«وعندما تدمّر وحدة أسرة اللاجئ من جرّاء الطّلاق او الانفصال او الموت، فإنّ المعولّين الذين منحوا وضع اللاجئ على أساس وحدة الاسرة يحتفظون بوضع اللاجئ هذا الا اذا سرت عليهم أحكام بند من بنود الانقطاع او لم تكن لديهم أسباب غير أسباب الملاءمة الشخصية للرغبة بالاحتفاظ بوضع اللاجئ، او لم يعودوا هم أنفسهم يرغبون في ان يعتبروا لاجئين»^{١٠٦}.

ومتى يتوفّى الجيل الأكبر سنّاً تعتبر المفوضيّة أنّ أفراد الأسرة الباقين على قيد الحياة سيبقون لاجئين الى أن تتغيّر الظروف.

هذا وضع معظم اللاجئين الفلسطينيين في لبنان. لم تطبّق ايّ بنود انقطاع على اللاجئين الفلسطينيين الا بالنسبة الى الذين وجدوا حقوقاً موازية للمواطنة في لبنان او في دولة اخرى. وليس لمعظم الفلسطينيين خيار سوى البقاء لاجئين. لهذا السبب، فإنّ ممارسات الوكالة تعادل ممارسات المفوضيّة في ما يتعلق بذريّات اللاجئين الأصليين.

متى تؤدّي المادّة ١(د) الى الإفادة من حماية المفوضيّة؟

إذا سبق لتفويض الأونروا أن شمل شخصاً، أو وجب أن يشمل، ولم يكن هذا الشخص مسجلاً لسبب أو لآخر لدى الأونروا فإنّه قد يفيد من بند الشموليّة في المادّة ١(د). إذ تنصّ الفقرة الثّانية من المادّة ١(د) على توفير الحماية «بفعل الواقع» متى توقّفت مساعدة الأونروا «لأي سبب». والمقصود بتعبير «بفعل الواقع» ipso facto الحماية التلقائيّة^{١٠٧}. وهذا يعني أنّ أيّ لاجئ فلسطيني تنطبق عليه الفقرة الثّانية من المادّة ١(د) ينطبق عليه تلقائياً تعريف الإتفاقيّة والمفوضيّة للاجئ. ويعني التعبير

١٠٦ دليل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، الحاشية ١٠٣، الفقرة ١٨٧.
١٠٧ العلي، الحاشية ٩٢، الفقرة ٤٩ («المقصود أنّ أيّ شخص تنطبق عليه هذه الكلمات يجب أن يعامل كلاجئ»).

الجامع «لأي سبب» أن سلسلة واسعة من الظروف قد تؤدي إلى انطباق أحكام هذا البند. وترى المفوضية أنه حال مغادرة أحد لاجئي الأونروا مناطق عمليات الأونروا تنقطع الوكالة عن تأمين المساعدة له فيعتبر بفعل الواقع لاجئاً تنطبق عليه أحكام الاتفاقية^{١٠٨}.

ويعتبر بند بفعل الواقع ذا أهمية لأنه يؤمن تنفيذ مبدأ إستمرارية الحماية. وفي الحالات المتعلقة بطلب اللجوء العام، عندما يغادر الفلسطينيون المناطق التي تعمل فيها الأونروا للحصول على الحماية في بلد ثالث، فإن المشكلة الأساسية لا تكمن في وضع اللاجئ بالذات بل في ما تشير إليه المفوضية «بقابلية الرد». إذ إن وضع اللاجئ بحد ذاته لا يمنع ترحيل الأشخاص، غير أن مبدأ عدم الاعادة القسرية يمنع الدول من ترحيل اللاجئين قسراً إلى أي بلد تكون فيه حياتهم أو حرياتهم عرضة للخطر^{١٠٩}. وتعتبر المفوضية أنه يمكن اعادة شخص تنطبق عليه الجملة الثانية من المادة ١(د) إلى منطقة عمليات الأونروا إلا إذا كان من الممكن ان يواجه هناك خطراً على حياته أو حرياته^{١١٠}. وتتبع ألمانيا توجّهاً مشابهاً^{١١١}. وقد تكون هذه حالة لاجئ فلسطيني يقيم في مخيم لبناني للاجئين ويسعى إلى اللجوء إلى ألمانيا ولكن ليس لديه سبب للخوف من التعرّض للإضطهاد في لبنان. ويفترض من ألمانيا في هذه الحالة الاعتراف بوضعه كلاجئ ولكن يظلّ بإمكانها إعادته إلى لبنان أيضاً.

وفي مرافعة أمام محكمة بريطانية تصوّرت المفوضية حالتين يمكن فيهما للاجئين الفلسطينيين الذين غادروا مناطق عمليات الأونروا الحصول على حماية المفوضية:

أولاً: اذا كان الشخص عاجزاً عن العودة الى منطقة عمليات الاونروا بطريقة شرعية لأنّ سلطات البلد المعني ترفض اعادة استقباله او تجديد وثيقة سفره؛ عندئذ تصبح الفقرة الثانية من المادة ١(د) قابلة للتطبيق. ويصبح

١٠٨ Note مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، الحاشية ٨٣، الفقرة ٧.

١٠٩ الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين ١٩٥١، الحاشية ٢٧ المادة ٣٣ (I)

١١٠ Note مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، الحاشية ٨٣، الفقرة ٨.

١١١ RGENBEKKA، الحاشية ٣٠، ص ١١٠-١١١.

هذا الشخص مؤهلاً بفعل الواقع للحصول على منافع اتفافية ١٩٥١ دون الحاجة إلى أي تدقيق في موجبات هذا التأهيل تبعاً للمادة ١(أ).

ثانياً: اذا كانت عودة الشخص ممكنة، فمن الضروري عندئذ النظر في أسباب مغادرته. واذا لم يرغب الشخص في العودة بسبب خطر يهدد حياته أو حريته أو لأي أسباب وجيهة مرتبطة بالحماية، يحق له مجدداً بفعل الواقع الاستفادة من الحقوق التي تمنحها الاتفاقية وفقاً للفقرة الثانية من المادة ١(د).^{١١٢}

واقترحت المفوضية أن الحماية أو المساعدة التي تقدمها الاونروا يمكن اعتبارها توقفت في أي من قائمة الظروف التالية (على سبيل المثال لا الحصر):

١. في حال أغلقت الأونروا نفسها أبوابها وتوقفت عن الوجود.
٢. في حال أدى إحتلال أو نشاط عسكري إلى توقف الخدمات التي تقدمها الأونروا.
٣. في حال طرد أي شخص يتمتع بأهلية الحصول على حماية الأونروا أو مساعدتها من منطقة عمليات الأونروا أو منع من العودة إليها.
٤. إذا عجز فعلياً أي شخص يتمتع بأهلية الحصول على حماية الأونروا أو مساعدتها عن الاستفادة من الحماية أو المساعدة في منطقة عمليات الأونروا.^{١١٣}

ولا يعتبر مبدأ الرد مسألة مركزية في لبنان إذ أن الأونروا ناشطة في البلاد. لكنّ المسألة الكامنة في تقرير ما اذا كان بوسع الفرد الحصول على مساعدة الاونروا هي مسألة أساسية لأن قانون اللاجئين يسعى الى ضمان استمرارية الحماية مع تجنب تداخل المسؤوليات بين الوكالات. وكما أعلنت المفوضية للمحكمة البريطانية في النص المشار إليه أعلاه، فإن هذه الحماية التلقائية يجب أن تشمل «الشخص المؤهل للحماية أو المساعدة بموجب تفويض الاونروا» ولكنه عاجز «فعلياً عن الاستفادة من الحماية أو

١١٢ . UNHCR, Skeleton Argument, supra note 73, at paras. 102-103.

١١٣ UNHCR, Skeleton Argument, supra note 73, Annex, para. 20 (emphasis added).

المساعدة في منطقة عمليات الاونروا». وبموجب مبدأ استمرارية الحماية، يحق لكل لاجئ فلسطيني في لبنان يستوفي معايير التعريف العملي الخاص بالاونروا أن يستفيد من مساعدة الاونروا أو المفوضية. والاونروا هي الخيار الأول في هذا الشأن، ولكن إذا توقفت هذه الأخيرة عن تقديم المساعدات لأي سبب، ينتقل اللاجئ إلى نطاق مسؤولية المفوضية. فعلى المفوضية أن تمثل شبكة أمان أزاء الاونروا فتقدم المساعدة لأي لاجئ فلسطيني لا يستطيع لأي سبب كان تسجيل نفسه لدى الاونروا. ولا يمكن للمفوضية أن تتجنب تحمل هذه المسؤولية إلا إذا بينت أن الشخص المعني لا تنطبق عليه معايير وضع «لاجئ من فلسطين» أو إذا أقنعت الاونروا بأن تقدم المساعدة للشخص المذكور.

تطبيق مبدأ إستمرارية الحماية في لبنان

إن مساعدة المفوضية، رغم كونها إجبارية قانوناً، ليست مفضلة بالضرورة على مساعدة الاونروا. فالحماية التي تستطيع المفوضية تقديمها في جزء كبير من الشرق الأوسط تحدّها مقاومة الحكومات لمفهوم اللجوء. وتعتمد حماية اللاجئين في لبنان على «مذكرة تفاهم» وقّعت في ٢٠٠٣ مع مديرية الأمن العام اللبنانية التزمت المفوضية بموجبها بالسعي لإعادة توطين جميع اللاجئين في الخارج. ومن شأن هذا على الأرجح ان يكون تطوراً مكروهاً بالنسبة لمعظم الفلسطينيين الذين ينتظرون إيجاد حل للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني ولمسألة عودتهم إلى الوطن. وباستبعاد إعادة التوطين، فإن مساعدة المفوضية محدودة بمحدودية ميزانيتها. وقد تؤدي مساعدة الفلسطينيين غير المسجلين إلى زيادة عدد الذين تهتم بهم المفوضية في لبنان إلى الضعفين أو ثلاثة أضعاف. وعلى الصعيد الإداري، قد يعتبر من غير المنطقي أن تهتم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بهذه المجموعة من الفلسطينيين في وقت تؤمن الاونروا هذه الخدمات أصلاً.

إن المبدأ الكامن هنا هو أنه ينبغي أن يكون بإمكان المدنيين الذين هجروا بسبب النزاع الاسرائيلي الفلسطيني الإعتماد على الأمم المتحدة لمساعدتهم. والسؤال الوحيد

هو أي وكالة من وكالات الأمم المتحدة ينبغي أن تكون معنية بذلك. ومن المنطقي أن تكون الأونروا هي الوكالة الأولى المسؤولة عن الفلسطينيين المهجرين بسبب النزاع الاسرائيلي الفلسطيني. ولكن بدلا من أن يسمح بتشتت المسؤوليات يجدر بالمفوضية والأونروا أن تعمل معاً لتنفيذ مبدأ إستمرارية الحماية. ويجدر بالمفوضية، التزاماً منها بتفويضها ومن أجل مصلحتها التنظيمية، أن تحت الأونروا على تسجيل جميع اللاجئين الفلسطينيين كي لا تصبح هي شبكة أمان لهم. فاللاجئون بحاجة الى وكالة تصغي لمطالبهم وتوفر لهم الحماية التي يستحقون. ونحن نتقدم في الفصل المتعلق بالإستنتاجات من هذه الدراسة بتوصيات حول كيفية تطبيق هذه المبادئ عملياً.

ولكن هناك مجموعة صغيرة من الفلسطينيين الذين ينبغي أن يشملهم منطقياً تفويض المفوضية وليس الأونروا. وتضم هذه المجموعة الفلسطينيين الذين يهربون من انتهاكات حقوق الانسان الجديدة ويكون لديهم خوف مبرر من الاضطهاد اذا أعيدوا الى بلدانهم الأصلي أو مكان اقامتهم الدائم. فطالبو اللجوء هؤلاء هم في وضع شبيه جداً بوضع أي لاجئ آخر يطلب حماية المفوضية ومساعدتها وهم لا يستطيعون الحصول على الحماية من أي وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة (طالما أن تفويض الأونروا يقتصر على المساعدة فقط). وقد أفاد العديد من الذين أجريت معهم مقابلات بأنهم إنتقلوا إلى لبنان خوفاً من قوات الأمن او من انتهاكات حقوق الإنسان في بلدان أخرى. ولم نحقق في هذه الحالات ولم نجر مقابلات تتحلّى بالعمق المطلوب لكي نستنتج ما اذا كانوا قادرين على اثبات خوف مبرر من الاضطهاد كما هو مطلوب في تعريف الإتفاقيّة الخاصّة بوضع اللاجئين. مع ذلك، تتطلب هذه الحالات تقويماً كاملاً. وينبغي أن تكون أبواب المفوضية مفتوحة دائماً لتلقي الطلبات من طالبي اللجوء كهؤلاء.

وباختصار، نصل إلى ثلاثة إستنتاجات تتعلق بمسؤوليات كل من الأونروا والمفوضية:

أولاً: إنّ المفوضيّة ملزمة بتقديم الحماية لأيّ فلسطينيّ يشملته تفويض الأونروا ولكنّه يصبح غير قادر على الحصول على مساعدتها.

ثانياً: بالرغم من أنّ المفوضيّة ملزمة قانوناً بردم الهوة التي تخلّفها الأونروا، من الأفضل تصحيح مواطن الضعف الموجودة في نظام التسجيل لدى الأونروا لتفادي نقل المسؤولية الى المفوضيّة.

ثالثاً: يجب اعتماد استبعاد للأجنيين الذين يفرون من دول إقامتهم نتيجة للخوف المبرر من الاضطهاد. وهذه حالات يجب على المفوضيّة أن تقومها كما تقوم وضع أيّ طالب لجوء.



زقاق في مخيم برج البراجنة (م. زيدان ٢٠٠٥)

القسم الثالث: لفلسطينيون غير ذوي الهوية» (الحرمان من اعتراف السلطات اللبنانية والأونروا)

تطرّقنا في القسم السابق من هذه الدراسة الى مشكلة اللاجئين الفلسطينيين الذين سجّلوا لدى السلطات اللبنانية لكنّهم حرّموا من التسجيل لدى الأمم المتحدة، ممّا يؤدّي إلى الحدّ من حصولهم على المساعدات الإنسانية التي يعتمد عليها الفلسطينيون في لبنان. ونتطرّق في هذا القسم الى مشكلة أقلّ حجماً ولكنّ أشدّ حدّة، وهي رفض اعتراف الأونروا والسلطات اللبنانية على السواء ببعض هؤلاء اللاجئين. فاللاجئون في لبنان الذين حرّموا من اعتراف الحكومة لا يملكون بطاقات هويّة صادرة عن المديرية العامة للأمن العام ويشار إليهم عادة بـ «الفلسطينيين غير ذوي الهوية». وجميع اللاجئين «غير ذوي الهوية» هؤلاء يفتقرون عملياً أيضاً الى أيّ وضع قانوني لدى الامم المتحدة ولذلك فإنّ وجودهم في البلاد غير معترف به اطلاقاً من قبل أيّ سلطة كما لا يحقّ لهم الاستفادة من الخدمات التي تقدّمها الأونروا. ويعني غياب الوضع القانوني هذا، بالإضافة إلى رفض الأمم المتحدة منحهم أيّ مساعدة، أنّ وجودهم في لبنان غير شرعيّ. فإذا غادروا المخيمات الفلسطينية يصبحون عرضة للإعتقال. وقدّر تقرير صادر حديثاً عن المجلس الدانمركي للاجئين عدد الأشخاص الذين يواجهون هذه المشكلة في لبنان بحوالي ثلاثة آلاف لاجئ.

وتنجم مشكلة «غير ذوي الهوية»، في ما يتعلق بالقانون المحلي، عن عجز القوانين اللبنانية عن أن تحدّد بوضوح من هم الفلسطينيون المؤهلون للتسجيل. كما تعكس فشل سياسة لبنان في التأقلم مع واقع أنّ الفلسطينيين استمروا في الهجرة من فلسطين بعد عام ١٩٤٨ كما استمروا في الهجرة من بلدان أخرى. وينتج جزء من المشكلة أيضاً عن اتّباع لبنان نظاماً أبويّاً للبتّ بمسائل الأحوال الشخصية ممّا يسبّب تمييزاً ضدّ المرأة.

غير أنّ النظام القانوني في لبنان يمنح القانون الدوليّ تمييزاً خاصّاً فيقّده على

التشريع المحلي. فالمادّة الثّانية من قانون اصول المحاكمات المدنيّة تلزم القضاة بتنفيذ القانون الدوليّ والإتفاقيّات الدوليّة. وفي حال وجود تعارض بين المعاهدات الدوليّة والقوانين المحليّة تدعو المادّة الثّانية القضاة إلى تطبيق المعاهدات الدوليّة. وينصّ الدستور اللبنانيّ على الثّالي:

لبنان عربيّ الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربيّة وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظّمة الأمم المتّحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالميّ لحقوق الإنسان وتجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

وهكذا فإن النظام القانونيّ في لبنان يجب أن يمثّل الى مصدرين متداخلين للسلطة الدوليّة: القانون الدوليّ وقرارات جامعة الدول العربيّة. وتماشياً مع هرميّة السلطة القانونيّة اللبنانيّة هذه، سيعالج هذا القسم أولاً مبادئ القانون الدوليّ التي تؤثر على تسجيل اللاجئيين الفلسطينيين ثم قرارات جامعة الدول العربيّة واتفاقاتها قبل أن نختم بالأنظمة اللبنانيّة المحليّة.

أعيّنة من صور الأوراق الثبوتية الفلسطينية الصادرة عن الحكومة اللبنانية

جري الإحصاء مع: ليم

الاسم والشهرة: ليم

اسم الأب: جدا

اسم الأم وشهرتها: هدى جدا

تاريخ ومحل الولادة: بيروت

الذهب: قلم

الرفقة: بروت

محل الإقامة: بيروت

الوضع الحالي: مقيم أعز

معلومات عن الزوج (ة)

الاسم والشهرة: تاج

الجنسية: لبنانية

١ تاج

٢ الاسم والشهرة

٣ الاسم الأم وشهرتها

٤ تاريخ ومحل الولادة

الجمهورية اللبنانية
وزارة الداخلية والبلديات
المديرية العامة
للشؤون السياسية والأجنبية
رقم الملف: 053002 A

بطاقة خاصة بالأجئين الفلسطينيين

ان المدير العام للشؤون السياسية والأجنبية
يثبت ان فلسطين
مقيم في لبنان، واشعرا بذلك اعطيت له هذه البطاقة

المدير العام
للاشؤون السياسية والأجنبية
عطف الترغاش

بيروت في نيسان ٢٠٠٢

جري الإحصاء مع: محمد

الاسم والشهرة: محمد

اسم الأب: محمد

اسم الأم وشهرتها: ١٩٦٦

تاريخ ومحل الولادة: صيد

الذهب: صم

الرفقة: محمد

محل الإقامة: بيروت

الوضع الحالي: مقيم أعز

معلومات عن الزوج (ة)

الاسم والشهرة: محمد

الجنسية: لبنانية

١ محمد

٢ الاسم والشهرة

٣ الاسم الأم وشهرتها

٤ تاريخ ومحل الولادة

الجمهورية اللبنانية
وزارة الداخلية
المديرية العامة
لإدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين
رقم الملف: 45001 C

بطاقة خاصة بالأجئين الفلسطينيين

ان المدير العام لإدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين في لبنان
يثبت ان فلسطين
مقيم في لبنان، واشعرا بذلك اعطيت له هذه البطاقة

المدير العام
للاشؤون السياسية والأجنبية

بيروت في نيسان ٢٠٠٢

ب- الحقّ بالإعتراف في القانون الدوليّ

يجيز القانون الدوليّ للدول التمييز بين المواطنين وغير المواطنين ولكن بقيدتين أساسيين^{١١٤}. أولاً: للدول أن تميّز بشكل عامّ في ما يتعلق بمنح جنسيّتها، إلّا أنّه لا يحقّ لها أن تستفرد بالمعاملة المتشدّدة «أيّ جنسيّة معيّنة»^{١١٥}. وبالتالي لا يحقّ للبنان أن يضع الفلسطينيين في وضع أقلّ ملاءمة من بقيّة الجنسيّات في سعيهم للحصول على الجنسيّة اللبنانيّة. ثانياً: مع أنّ «الإتفاقيّة الدوليّة لقمع جريمة الفصل العنصريّ والمعاقبة عليها» تسمح بالتمييز بين المواطنين وغير المواطنين، فإنّها لا تسمح بانتهاك أيّ من الحقوق المحرّم انتهاكها في أيّ معاهدة أخرى^{١١٦}.

أما بالنسبة للفلسطينيّين غير المسجّلين لدى الحكومة فإنّ المسألة الأساسيّة تتمثّل بحقّ الإعتراف بهم أمام القانون. وتضمن المادّة السادسة عشرة من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة^{١١٧} أنّ «لكلّ إنسان، في كلّ مكان، الحقّ بأنّ يعترف له بالشخصيّة القانونيّة»^{١١٨}. وهذا البند، باستخدامه تعبير «كلّ إنسان»، ينطبق على جميع الأشخاص وليس على المواطنين فقط^{١١٩}. وأوضحت في هذا الشأن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتّحدة ما يلي: «إنّ الحقوق المبنيّة في العهد تنطبق على الجميع بصرف النظر عن المعاملة بالمثل. وبصرف النظر عن جنسيّتهم أو انعدام جنسيّتهم. وبذلك فإنّ القاعدة العامّة تقضي بكفالة كلّ حقّ من الحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز بين المواطنين والأجانب»^{١٢٠}.

(١١٤) الإتفاقيّة الدوليّة لقمع جريمة الفصل العنصريّ والمعاقبة عليها، المادّة الأولى، الفقرة ٢، ٦٦٠ سلسلة المعاهدات التابعة للأمم المتّحدة ١٩٥٠. دخلت حيّز التنفيذ في ٤ كانون الثاني/يناير ١٩٦٩. (١١٥) راجع المرجع نفسه، المادّة الأولى، الفقرة الثالثة. (١١٦) لجنة القضاء على التمييز العنصريّ، التوصية العامة XI الفقرات ٢ - ٣، الدورة الثانيّة والأربعون (١٩٩٣).

(١١٧) الحاشية ٣٥.

(١١٨) يتعلق هذا الحقّ بالمادّة ٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة ٢١٧ أ (III)، وثيقة الأمم المتّحدة أ/٨١٠، (١٩٤٨).

(١١٩) قارن بالمادّة ٢٥ (يكون لكلّ مواطن فرصة التمتع بالمشاركة في إدارة الشؤون العامّة)

(١٢٠) لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٥، الفقرتان ١ - ٢، الدورة السابعة والعشرون (١٩٨٦).

ويتوجب على لبنان الإعراف بكل فرد موجود على أرضه حتّى في حالة الطوارئ العامّة^{١٣}. وينبغي لهذه القواعد الأساسيّة أن تمنع حصول وضع يكون فيه أناس مقيمين في لبنان في الواقع ولا مكان آخر لهم يلجأون إليه، بيد أن وجودهم وإقامتهم في البلاد يبقيان غير معترف بهما.

ج- قرارات واتفاقات جامعة الدول العربيّة

تضمّنت قرارات جامعة الدول العربيّة اعترافاً ضمّنيّاً بحقّ الإعراف أمام القانون. وشأنها شأن قانون اللّجوء الدوليّ، سعت قرارات جامعة الدول العربيّة إلى منح الفلسطينيين وضعاً يحميهم بصورة خاصّة ويمكنهم من التمتع بالكرامة الإنسانيّة دون أن يهدّد ذلك حقّ الافراد بالعودة ولا حقّ الفلسطينيّ بتقرير المصير. ولكن لسوء الحظّ، وبالرغم من مصادقة جامعة الدول العربيّة على بعض المقاييس المفيدة، فإنّ غياب الإجماع السياسيّ قد حال دون تنفيذها بالكامل.

فبالنسبة إلى معاملة اللاّجئين الفلسطينيين، يمكن القول إنّ قرارات جامعة الدول العربيّة مرّت في ثلاث مراحل. إمّدت المرحلة الأولى من خمسينات القرن الماضيّ حتّى عام ١٩٦٩، وشهدت جهوداً جديّة لوضع مقاييس شاملة للدول العربيّة كافة من أجل حماية حقوق الفلسطينيين في المنفى. وخلال المرحلة الثّانية التي امتدّت من ١٩٦٩ حتّى منتصف الثمانينات، تراجعت جامعة الدول العربيّة عن التشديد على المقاييس الشاملة وركّزت على المفاوضات الثنائيّة بين منظمّة التحرير الفلسطينيّة وكل من الدول العربيّة. أما المرحلة الثّالثة فبدأت في أواخر الثمانينات وتميّزت بتوجّه مرن يشدّد على سيادة الدّولة ويسمح عمليّاً باختلاف المقاييس بين الدول المختلفة.

(١٢١) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة، الحاشية ٣٥، المادّة ٤ (٢).

الخمسينات حتّى ١٩٦٩: تحديد المقاييس

أصدرت جامعة الدول العربيّة ابتداءً من الخمسينات حتّى أواخر الستينات سلسلة من القرارات والاتفاقات التي بدت شبيهة شكلاً بقرارات حقوق الإنسان، وسعت إلى تحديد مقاييس دنيا لمعاملة الفلسطينيين في الدول العربيّة. واستمرّت هذه المرحلة إلى ما بعد الإحتلال الإسرائيلي للضفة الغربيّة وقطاع غزّة عام ١٩٦٧، ولكنها انتهت عندما تلاشى الإجماع السياسيّ نتيجة الأوضاع المتوتّرة في لبنان.

وفي عام ١٩٥٢، اعتمد مجلس الجامعة قراراً متعلّقاً بمسألة إصدار وثائق سفر موحّدة للأجّنين الفلسطينيين. وكان ذلك القرار عملياً تأكيداً لقرار سابق أصدرته اللّجنة السياسيّة يقضي بالسماح للعائلات المشتّتة بلم شملها وفقاً لمكان إقامة ربّ العائلة:

قرّرت اللّجنة السياسيّة الموافقة على التوصية الصّادرة عن اللّجنة الفلسطينية الدائمة، التي مفادها أن يُسمح للعائلات الفلسطينية المشتّتة بلم شملها في مكان إقامة المعيل / ربّ الأسرة^{١٢٢}.

واعتبر القرار أيضاً أن إصدار وثيقة سفر موحّدة للأجّنين الفلسطينيين لا ينتقص من حقوقهم بأيّ شكل من الأشكال، بل لا يعدو كونه وسيلة لتسهيل التنقّل والسفر، وهذه إشارة إلى أنّ الحكومات سبق وتوقّعت أن تشكّل الهجرة الثّانية مشكلة. فإن فكرة إصدار وثائق سفر موحّدة ستعني تأكيد حقّ ضمّنيّ لجميع اللاّجّنين الفلسطينيين في الاعتراف بهويّاتهم وإقرارها رسمياً.

وفي ١٩٥٤، تمّ التطرّق مجدّداً إلى مسألة إصدار وثيقة سفر موحّدة للفلسطينيين عند الطلب حين قرّرت الدول الأعضاء في جامعة الدول العربيّة إصدار وثائق سفر موقّعة للفلسطينيين المقيمين على أراضيها أو تحت سلطتها القانونيّة، وذلك في الحالات التي لم ينالوا فيها جنسيّة عربيّة^{١٢٣}. ونصّ القرار بوضوح على أنّ حياة

(١٢٢) مجلس جامعة الدول العربيّة، الاسر الفلسطينية المشتّتة ومنح اللاّجّنين وثائق سفر موحدة. م.ج.د.ع./ قرار/ ٤٢٤ (١٦د)، ١٤ أيلول/ سبتمبر ١٩٥٢.

(١٢٣) مجلس جامعة الدول العربيّة، صرف وثائق موحدة للاّجّنين الفلسطينيين، م.ج.د.ع./ قرار/ ٧١٥ (٢٠د) ٢٧ كانون الثاني/ يناير ١٩٥٤، المادّة الأولى.

وثيقة السفر هذه لا تلزم الدول الأعضاء التي يسافر إليها اللاجئ بمنحه الإقامة، كما أنها لا تلغي حق اللاجئ في العودة إلى البلد التي صدرت فيه الوثيقة^{١٢٤}. ونصّ القرار أيضاً على أنه يحقّ لكل حكومة تطبيق أحكامها الخاصة في ما يتعلق بإجراءات تقديم الطلبات وبصلاحية الوثيقة وتجديدها وتمديدتها وبالرسوم التي تستلزمها، ما دامت هذه الأحكام لا تتعارض مع تلك الواردة في القرار نفسه^{١٢٥}. وأكدّ القرار أنّ حاملي هذه الوثائق سيعاملون في بلدهم المضيف العضو في الجامعة على قدم المساواة مع جميع العرب الآخرين المقيمين في ذلك البلد في ما يتعلق بالتأشيرات والإقامة^{١٢٦}. وصدر قرار آخر عام ١٩٥٥ أعفى اللاجئين الفلسطينيين من دفع رسوم التأشيرات وتجديد وثائق السفر^{١٢٧}، كما صدر قرار آخر يكرّس المبدأ الذي يسمح للاجئين باختيار الدولة العربية التي ستصدر جوازات السفر هذه^{١٢٨}.

ومن المبادئ المهمة التي كرّستها قرارات جامعة الدول العربية منذ البداية أنّ الحصول على الإعتراف القانوني، بل حتّى على الجنسية، في دولة مضيضة يجب ألاّ ينقض هوية اللاجئ الفلسطيني. وفي عام ١٩٥٩، اوصى مجلس وزراء الجامعة العربية حكومات الدول الأعضاء «أن تنظر بعين العطف إلى تهيئة فرص العمل للاجئين الفلسطينيين المقيمين في أراضيها مع الاحتفاظ بجنسيتهم الفلسطينية كمبدأ عام»^{١٢٩}. وشدّدت الجامعة عام ١٩٧٠ على أنّ حيازة جنسية ثانية لا يبطل بالضرورة الهوية الوطنية الفلسطينية أو وضع اللجوء، ويجب عدم استعمالها كتبرير لشطب الأسماء من سجلات اللاجئين الفلسطينيين^{١٣٠}. وجدير بالذكر أنّ الهوية الوطنية تنطوي على

(١٢٤) المرجع نفسه، المادة ٣.

(١٢٥) المرجع نفسه، المادة ٤.

(١٢٦) المرجع نفسه، المادة ٦.

(١٢٧) مجلس جامعة الدول العربية، إعفاء اللاجئين الفلسطينيين من دفع رسوم التأشيرات ورسوم تجديد جوازات السفر، م.ج.د.ع./ قرار/ ٧١٥ (٢٠د) ٢٧ كانون الثاني/ يناير ١٩٥٥.

(١٢٨) مجلس جامعة الدول العربية، منح اللاجئين الفلسطينيين في المهجر وثائق سفر موحدة، م.ج.د.ع./ قرار/ ١٠٣٣ (٢٤د)، ١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٥٥.

(١٢٩) مجلس جامعة الدول العربية منح جنسية بعض الدول العربية للاجئين الفلسطينيين، م.ج.د.ع./ قرار/ ٩١٤ (٢٣د) ٣١ آذار/ مارس ١٩٥٥.

(١٣٠) مجلس جامعة الدول العربية، اكتساب جنسية أخرى لا يبرر الحذف من قوائم الإغاثة، م.ج.د.ع./ قرار/ ٢٦٠٠ (٥٣د) ١١ آذار/ مارس ١٩٧٠.

مفاهيم أوسع نوعاً ما من تلك التي تنطوي عليها الجنسية. فالهوية الوطنية قد تشير إلى الأصل والانتماء الوطنيين، في حين أن الجنسية تتطلب حكومة ذات سيادة. نتيجة لذلك، قد يملك الشخص مواطنة فلسطينية بدون أن تكون له دولة (أي أنه يفتقد إلى الجنسية).

إن أهم آلية من آليات جامعة الدول العربية المتعلقة بمعاملة الفلسطينيين هي بروتوكول الدار البيضاء عام ١٩٦٥ بشأن معاملة الفلسطينيين في الدول العربية، والذي اتفقت فيه جامعة الدول العربية على عدد من المبادئ التي تحكم وضع الفلسطينيين في الدول الأعضاء^{١٣١}. وكرّس بروتوكول الدار البيضاء خمسة مبادئ أساسية للفلسطينيين المقيمين حالياً في الدول الأعضاء:

- (١) الحق في العمل والاستخدام أسوة بالمواطنين،
- (٢) الحق في مغادرة بلد الإقامة الحالي والعودة إليه،
- (٣) الحق في دخول دول أعضاء أخرى ومغادرتها، وذلك للمدة المرخص لهم بها وللغرض الذي دخلوا من أجله،
- (٤) الحق في الحصول على وثائق صالحة لسفرهم وتجديدها عند الطلب،
- (٥) الحق في معاملة متساوية مع رعايا دول الجامعة بشأن التأشيرات والإقامة.

ولم تنقض جامعة الدول العربية قطّ المقاييس المعتمدة في هذه المرحلة من التاريخ، وهي بالتالي لا تزال نافذة. ولكن، كما سنرى، حصل انتقاص تدريجي في أهمية هذه المقاييس المقررة في تلك المرحلة المبكرة وأخضعت لتعديلات غامضة تُضعف نفعتها إلى حد كبير.

(١٣١) جامعة الدول العربية، البروتوكول حول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية، ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٦٥، الدار البيضاء [بروتوكول الدار البيضاء].

١٩٦٩ - ١٩٨٣: المفاوضات مع منظمة التحرير الفلسطينية

قوّضت علاقة لبنان المتوتّرة مع منظمة التحرير الفلسطينية دعائم بروتوكول الدار البيضاء منذ ولادته تقريباً، وحوّلت اهتمام جامعة الدول العربية إلى محاولة حل النزاع السياسي القائم. ونتج عن هذا الأمر توجّه جديد في قرارات جامعة الدول العربية قائم على التشديد على دور منظمة التحرير الفلسطينية كوكيل لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين في المنفى. وفي حين أنّ الوثيقة الأساسية في مراحل وضع المقاييس كانت بروتوكول الدار البيضاء، فإن الوثيقة الأساسية في هذه المرحلة الثانية كانت اتفاق القاهرة عام ١٩٦٩ بين لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية. واستمر التركيز على المنظمة في قرارات جامعة الدول العربية حتى السنوات الأخيرة من الحرب الأهلية اللبنانية.

واعتمد لبنان منذ البداية توجّهاً غامضاً أزاء بروتوكول الدار البيضاء. فلدى توقيع الوثيقة، أدخل لبنان تحفّظات على كافة موادّها، معلناً أنّ الفلسطينيين في البلاد سبق ومنحوا الحقّ في العمل والحقّ في الإحتفاظ بجنسيّتهم الفلسطينية «وفقاً للأوضاع الإجتماعيّة والإقتصاديّة في الجمهوريّة اللبنانيّة». وأعلن لبنان أنّ الحقّ في المغادرة والعودة إلى البلاد سيطبّق «على أساس متساو مع المواطنين اللبنانيين ووفقاً للقوانين والأنظمة المرعيّة». كما قال لبنان إنّّه ينبغي على الفلسطينيين الراغبين في الدخول الحصول على تأشيرة دخول صادرة عن السلطات المناسبة. أما في ما يتعلق بمتطلّبات بروتوكول الدار البيضاء بشأن وثائق السفر والمعاملة المتساويّة في التأشيرات والإقامة، فقد أدخل لبنان التحفّظات بدون إعطاء تفسيرات. وبالتالي، فإنّ لبنان قد تجنّب فعلياً، وخلافاً لدستوره، الإلتزام بأنهم قرار صادر عن جامعة الدول العربية لحماية الحقوق المدنيّة والسياسيّة والإجتماعيّة والإقتصاديّة للاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة.

وفي شهر أيلول/ سبتمبر ١٩٦٩، دعت جامعة الدول العربية منظمة التحرير

الفلسطينية إلى إقامة اتصالات ثنائية مع الدول الأعضاء لصون حقوق اللاجئين المتعلقة بالإقامة والسفر والعمل^{١٣٢}. وشكّل ذلك تحوُّلاً ملحوظاً عن المقياس الشمولي لبروتوكول الدار البيضاء. في المقابل وحتى الثمانينات على الأقل، كانت قرارات جامعة الدول العربية تركز على المفاوضات الثنائية بين الدول ومنظمة التحرير الفلسطينية من أجل صون حقوق اللاجئين^{١٣٣}. ولم تلغ جامعة الدول العربية قط بروتوكول الدار البيضاء، بل شددت تكراراً على أن المفاوضات مع منظمة التحرير الفلسطينية يجب أن تهدف إلى تطبيقه^{١٣٤}. إلا أن التشديد انتقل بوضوح إلى المفاوضات الثنائية عوضاً عن المقياس الواضح. حتى أن بروتوكول الدار البيضاء لم يُذكر أحياناً في قرارات جامعة الدول العربية المتعلقة بوضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة.

ووقع الحدث القانوني الأهم في هذه المرحلة في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر عام ١٩٦٩ بتوقيع اتفاق القاهرة بوساطة مصرية بين منظمة التحرير الفلسطينية ولبنان. فعلى الصعيد السياسي، كان اتفاق القاهرة مهماً إذ جاء كمحاولة لتسوية أزمة سياسية من خلال إرساء أسس واضحة لوجود المنظمة في لبنان. ونصّت مقدّمة الاتفاق على التالي:

إنّ علاقات لبنان والثورة الفلسطينية لا بد وأن تتسم دوماً بالثقة والصراحة والتعاون الإيجابي لما فيه مصلحة لبنان والثورة الفلسطينية وذلك ضمن سيادة لبنان وسلامته

وما يُذكر عادةً عن اتفاق القاهرة أنه حمى العمليات العسكرية لمنظمة التحرير الفلسطينية ونصّ على وجوب التعاون العسكري بين المنظمة والجيش اللبناني، وهو ترتيب ساهم في اندلاع الحرب الأهلية اللبنانية. إلا أن الاتفاق تضمّن أيضاً أوجه

(١٣٢) مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٢٥٥٠ (٥٢د).

(١٣٣) راجع مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٢٦٦٩ (١٩٧٠)، مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/

٣١٨٠ (١٩٧٤)، مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٣٨٠٧ (١٩٧٩)، مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/

٣٩٠٦ (١٩٨٠)، مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٤٢٣٩ (١٩٨٣).

(١٣٤) راجع مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٣٧٤٣ (١٩٧٨)، مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/

٤٢٤٣ (١٩٨٣)، مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٤٣٣٢ (١٩٨٤).

حماية جدية لحياة الفلسطينيين المدنيين في لبنان. فقد ضمن «حق العمل والإقامة والتنقل للفلسطينيين المقيمين حالياً في لبنان»، وأعطى الفلسطينيين الحق في إنشاء «لجان محلية من الفلسطينيين في المخيمات لرعاية مصالح الفلسطينيين المقيمين فيها وذلك بالتعاون مع السلطات المحلية وضمن السيادة اللبنانية» وبالرغم من أن النص أشار إلى الفلسطينيين المقيمين حالياً في لبنان وحسب، إلا أن فوائده طبقت على اللاجئين الذين وصلوا إلى لبنان بعد عام ١٩٦٩، لأن منظمة التحرير الفلسطينية أصدرت بطاقات هوية خاصة بها، ووزعتها أيضاً على الفلسطينيين الذين دخلوا لبنان بصورة غير شرعية. وكما يتضح من بحثنا هذا ومن البحوث الأخرى، فإن الكثيرين من الفلسطينيين غير المسجلين وغير ذوي الهوية دخلوا لبنان في السبعينات.

وتمتع الفلسطينيون لفترة قصيرة بوضع متحسن داخل لبنان في رعاية اتفاق القاهرة ومنظمة التحرير الفلسطينية. إلا أن اتفاق القاهرة ربط حقوق الفلسطينيين المدنية في لبنان بالعمليات العسكرية لمنظمة التحرير الفلسطينية. وفيما حطمت الحرب الأهلية العلاقة الهشة بين المنظمة والحكومة اللبنانية، سرعان ما أصبح المدنيون الفلسطينيون بدون حماية تذكر. وفي عام ١٩٧٦، وبعد اندلاع الحرب الأهلية اللبنانية، عُقدت قمة لست دول عربية في الرياض وصوّتت على «ضمان» تطبيق اتفاق القاهرة في مقابل التزام منظمة التحرير الفلسطينية باحترام سيادة لبنان وبـ «عدم التدخل في شؤون لبنان الداخلية»^{١٣٥}.

١٣٥) مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٣٤٥٧ (١٦-١٨ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٦).



مخيم عين الحلوة في صيدا، لبنان عام ١٩٨٢ خلال الإجتياح الإسرائيلي. (الصورة: UNRWA)

١٩٨٤ - حتى الآن: العودة الى مبدأ احترام سيادة الدولة

في الثمانينات، بعد أن اضطرت منظمة التحرير الفلسطينية إلى مغادرة لبنان بسبب الإجتياح الإسرائيلي، توقفت جامعة الدول العربية تدريجياً عن إصدار القرارات التي تشدد على العلاقات الثنائية مع المنظمة كوسيلة لحماية الفلسطينيين. وكان هذا التحول خفياً في بادئ الأمر. ففي عام ١٩٨٤، قرّر مجلس جامعة الدول العربية أن يقوم «وفد من منظمة التحرير الفلسطينية والأمانة العامة التابعة للجامعة بالإتصال بالدول العربية لمناقشة تطبيق البروتوكول حول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية [بروتوكول الدار البيضاء]»^{١٣٦}.

وقبل ذلك بعام واحد فقط، كان المجلس قد طلب من الأمانة العامة تسهيل مهمة منظمة التحرير الفلسطينية في إجراء محادثات ثنائية مع السلطات المختصة^{١٣٧}. وربما كان قرن ذكر منظمة التحرير الفلسطينية بالأمانة العامة مقصوداً منه تعزيز دور المنظمة، ولكنه عني في الوقت نفسه أن منظمة التحرير الفلسطينية لم تعد الممثل

(١٣٦) مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٤٣٣٢ (د٨١).

(١٣٧) مجلس جامعة الدول العربية/ قرار/ ٤٢٤٣ (د١٩٨٣).

الحصريّ لمصالح اللّاجئين. ومنذ عام ١٩٨٥ حتى ١٩٨٨، فوّضت جامعة الدول العربيّة «وفداً مشتركاً ضمّ منظمّة التحرير الفلسطينيّة والأمانة العامّة لجامعة الدول العربيّة العمل على تشجيع تطبيق بروتوكول الدار البيضاء»^{١٣٨}.

هذه العودة الرمزيّة إلى بروتوكول الدار البيضاء الذي لم يُذكر دوماً في قرارات جامعة الدول العربيّة خلال السبعينات لم يحسّن الحقوق الفعلية للّاجئين الفلسطينيين. والواقع أنّ التحوّل في تركيز جامعة الدول العربيّة كان يجري في الوقت الذي كان فيه الوضع الفلسطينيّ يتدهور في لبنان خلال السنوات الأخيرة من الحرب الأهليّة. وفي ٢١ أيار/مايو ١٩٨٧، أقرّ مجلس النّواب اللبنانيّ قراراً يعلن أنّ اتفاق القاهرة «باطلاً ولاغياً كأنّه لم يكن». وأدّى هذا فعلياً إلى إعادة حقوق الفلسطينيين في لبنان إلى ما كانت عليه قبل عام ١٩٦٩، دون أن يؤخذ بالاعتبار أنّ عدداً كبيراً من الفلسطينيين دخلوا لبنان بعد هذا التاريخ. وفي عام ١٩٩١، أصدر مجلس جامعة الدول العربيّة قراراً أعاد التأكيد على بروتوكول الدار البيضاء وأضعفه في آن واحد^{١٣٩}. فباقتراح من السعودية، أعلنت جامعة الدول العربيّة أنّه ينبغي على الدول تطبيق البروتوكول «وفقاً للقوانين المرعية الإجراء في كلّ دولة»^{١٤٠}. وهذه الصيغة مبهمّة جدّاً، لا سيّما عندما تنتهك الأنظمة المحليّة أحكام البروتوكول. نتيجة لذلك، وبينما يبقى بروتوكول الدار البيضاء نافذاً نظريّاً، فإنّ جامعة الدول العربيّة أضعفته في الواقع عندما قرّرت الامتثال للقوانين السياديّة لكلّ دولة.

١٣٨) مجلس جامعة الدول العربيّة/ قرار ٤٤٢٦ (١٩٨٥)، مجلس جامعة الدول العربيّة/ قرار/ ٤٦١٧ (٨٦د) (١٩٨٦)، مجلس جامعة الدول العربيّة/ قرار/ ٤٦٤٤ (٨٧د) (١٩٨٧)؛ مجلس جامعة الدول العربيّة/ قرار/ ٤٧٧٠ (٨٩د) (١٩٨٨).

١٣٩) مجلس جامعة الدول العربيّة/ قرار/ ٥٠٩٣ (٩٦د).
١٤٠) المرجع نفسه.

د- تسجيل الفلسطينيين في القانون اللبناني

فرض لبنان تاريخياً، كما ذكر في مقدّمة هذه الدّراسة، قيوداً مشدّدة على سبل العيش الاجتماعي والاقتصاديّ لكافة اللاّجئين الفلسطينيين في البلاد تقريباً. فقد وضع لبنان، حتى وقت قريب جداً، مجموعة قوانين حظّرت على الفلسطينيين العمل في لائحة طويلة من المهن، واستثنتهم من الضّمان الاجتماعيّ وقيدت حقّهم في التملك. وفي الوقت الذي كانت تجري فيه المراحل الأخيرة من إعداد هذا التقرير، بدا أنّ لبنان قد بدأ عملية تعديل هذه القيود بهدف تقليصها. فقد أعلنت الحكومة اللبنانية في نهاية حزيران/ يونيو ٢٠٠٥، أنّها ستبدأ بإصدار تصاريح عمل للفلسطينيين للمهن اليدويّة (غير المهنيّة) وأعرب المسؤولون اللبنانيون أخيراً عن اهتمامهم بإيجاد حلول مرنة لمحنة اللاّجئين إلى أن يتمكّنوا من الحصول على حقّهم بالعودة الى وطنهم.

ولا يمكن للفلسطينيين غير ذوي الهوية التنقّل بحريّة في أنحاء البلاد لأنّهم يفتقدون إلى بطاقة هويّة صادرة عن السلطات اللبنانية. وبالإضافة إلى أنّه يصعب عليهم مغادرة البلاد لافتقارهم الى وثائق السفر، فإنّهم يُعاملون أيضاً كما يعامل المهاجرون غير الشرعيين إلى لبنان. وهم ليسوا آمنين من الاعتقال إلا داخل مخيمات اللاّجئين لأنّ السلطات اللبنانية لا تدير شؤون المخيمات. أمّا سبب وقوع بعض الفلسطينيين في هذه الحالة الشديدة القسوة فيعود الى الطبيعة المعقّدة لمعايير تسجيل الأونروا وإلى الأنظمة اللبنانية لتسجيل اللاّجئين التي تعود إلى الخمسينات.

وترتكز الأنظمة اللبنانية المحليّة الخاصّة بوضع اللاّجئين الفلسطينيين إلى قواعد تمّ تبنيها في الخمسينات والستينات. وبين عامي ١٩٦٩ و١٩٨٧، طغى اتفاق القاهرة على هذه القواعد، ولكن يبدو أنّها عادت إلى الواجهة بعد عام ١٩٨٧ عندما أعلنت الحكومة الإتفاق باطلاً ولاغياً.

وقد حصل التدخّل الحكوميّ الأوّل في تنظيم اللاّجئين الفلسطينيين عام ١٩٥٩ عندما أقرّ المرسوم رقم ٢٨٦٧ لعام ١٩٥٩ تنظيم وزارة الداخليّة، بما في ذلك ادارة شؤون اللاّجئين الفلسطينيين^{١٤}. وقد أنيطت بالادارة مسؤوليّة النظر في طلبات جمع الاسر المشتّتة^{١٥}، وطلبات اعفاء القادمين بموجب مبدأ جمع السّمل من الرسوم

الجمركية^{١٤٣} والاتصال مع الاونروا لتأمين اعاشة اللاجئين والعناية بشؤونهم الصحية والاجتماعية^{١٤٤}، واعطاء رخص نقل محل الإقامة من مخيم إلى آخر^{١٤٥}، والنظر في طلبات تصحيح الأخطاء الواردة في البيانات والبطاقات^{١٤٦}.

أمّا المرسوم التشريعي رقم ٩٢٧ الصادر في ٣١ آذار/ مارس ١٩٥٩، فقد حدّد دور ادارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين بمزيد من التفصيل. وتنص المادة الأولى على المهام التالية:

١. الإتصال بوكالة الاغاثة الدولية في لبنان بغية تأمين اعانة اللاجئين وايوائهم وتثقيفهم والعناية بشؤونهم الصحية والاجتماعية.
٢. استلام طلبات الحصول على جوازات السفر لخارج لبنان، ودرسها وابداء الرأي فيها ومن ثم إحالتها الى الدوائر المختصة في الأمن العام.
٣. قيد وثائق الاحوال الشخصية المتعلقة بالولادة والزواج والطلاق وبطلان الزواج والوفاة وتغيير محل الإقامة وتعديل المذهب والدين، وذلك بعد التأكد من صحتها وحسب الاصول المعينة في المواد ٢ و ٣ و ٤ و ٧ و ٩ و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ١٧ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٧ و ٢٨ و ٣٠ و ٣١ و ٤١ و ٤٢ من قانون قيد وثائق الاحوال الشخصية تاريخ ٧-١٢-١٩٥١.
٤. الموافقة على طلبات جمع شمل الاسر المشتتة وفقاً لنصوص مقررات جامعة الدول العربية وبعد أخذ رأي لجنة الهدنة.
٥. الموافقة على إعفاء القادمين من فلسطين للانضمام الى أسرهم عملاً بأحكام البند السابق من الرسوم الجمركية المترتبة على حوائجهم الشخصية والمنزلية.

١٤١) مرسوم رقم ٢٨٦٧، المادة ٢، تنظيم وزارة الداخلية، نشر في ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٥٩.

١٤٢) المرجع نفسه، المادة ٢٦ (١).

١٤٣) المرجع نفسه، المادة ٢٦ (٢).

١٤٤) المرجع نفسه، المادة ٢٦ (٤).

١٤٥) المرجع نفسه، المادة ٢٦ (٥).

١٤٦) المرجع نفسه، المادة ٢٦ (٨).

٦. تحديد أماكن المخيمات والقيام بمعاملات استئجار واستملاك الأراضي اللازمة لها.
٧. إعطاء رخص نقل محل الإقامة من مخيم إلى آخر في الأحوال الضرورية وفقاً لتقدير الإدارة.
٨. نقل محل إقامة اللاجئين من مخيم إلى آخر وفقاً لمقتضيات الأمن.
٩. الموافقة على طلبات الزواج المقدمة للاقتران بلاجئ أو لاجئة من المقيمين في لبنان بلاجئ أو لاجئة من بلد عربي آخر.
١٠. الموافقة على تسليم الأموال المجمدة والواردة إلى أصحابها اللاجئين عن طريق مصرف سوريا ولبنان.
١١. تصحيح الأخطاء الإحصائية التي قد تكون واقعة في البطاقات الشخصية فيما يتعلق بأسماء اللاجئين وهوياتهم وأعمارهم.

ولا يزال مرسوم ١٩٥٩ يشكل الإطار القانوني الأساسي الذي ينظم وضع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان. وبدلاً من أن يعترف بحقوق محددة للاجئين، فإنه يمنح وزارة الداخلية حرية استنساب تنفيذية واسعة، على الأقل عندما تتم قراءته على حدة. ويقضي هذا المرسوم بأن تحافظ المديرية على اتصالاتها بوكالات الإغاثة مثل الأونروا، لكنه لا يحدد أي موجبات خاصة من أجل تسهيل عمل هذه الوكالات أو الإسهام في رفاه اللاجئين. ويبدو أن الفقرة ٨ تعطي المديرية صلاحية نقل اللاجئين أحادياً من مخيم إلى آخر استناداً إلى اعتبارات أمنية غير محددة.

ويفتقر الكثير من أحكام مرسوم ١٩٥٩ إلى تعريفات ومعايير واضحة. فهو يأمر مديرية اللاجئين مثلاً باستلام طلبات وثائق السفر. وفي حين أن اللاجئين المسجلين أصلاً لدى الأونروا و/أو الحكومة كانوا مؤهلين لحيازة هذه الوثائق، فليس واضحاً ما إذا كان يمكن للفلسطينيين الآخرين الحصول عليها. أمّا بالنسبة إلى العديد من النواحي الحياتية الأساسية - مثل لم الشمل وحرية التنقل من مخيم إلى آخر والزواج من لاجئين في بلد آخر وتحويل الموجودات وتصحيح الأخطاء في التسجيل - فإن المرسوم يعطي المديرية صلاحية الموافقة على التصريح الضروري، ولكنه لا يحدد المعايير التي

ينبغي على أساسها منح هذه الموافقة. نتيجة لذلك، ليس واضحاً ما إذا كان مرسوم ١٩٥٩ يقر بأن اللاجئين يتمتعون بحقوق ينبغي على وزارة الداخلية تسهيلها أو ما إذا كان يعطي الوزارة صلاحية غير مشروطة لأن تنظم مجمل النواحي الخاصة بحياة اللاجئين في لبنان.

ولم يحدد مرسوم ١٩٥٩ من يمكنه أن يسجل نفسه لاجئاً فلسطينياً في لبنان. وقد عالج هذه الثغرة إلى حد ما قرار وزير الداخلية رقم ٣١٩ بتاريخ ٢ آب/أغسطس ١٩٦٢. فقد دعت المادة الرابعة من هذا المرسوم الفلسطينيين في لبنان إلى التقدم من المديرية العامة للأمن العام قبل نهاية شهر أيلول/سبتمبر عام ١٩٦٢، بغية تسوية أوضاعهم والحصول على بطاقات إقامة مؤقتة أو دائمة تذكر اسمهم وشهرتهم ومحل وتاريخ ولادتهم وعنوانهم في لبنان وهوية الأشخاص دون الخامسة عشرة الذين يرافقونهم^{٤٧}. ونصّ المرسوم على تسوية مسألة الإقامة...

... [للأجانب الذين] لا يحملون وثائق هوية من بلدانهم الأصلية ويقيمون في لبنان بموجب بطاقات إقامة صادرة عن مديرية الأمن العام، أو بطاقات هوية صادرة عن إدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين في لبنان.

وكما كان الحال مع مرسوم ١٩٥٩، فإن نصّ هذا القرار غير واضح. فهو يبدو عند قراءته للمرة الأولى كأنه يسمح للفلسطينيين (أي الأجانب الذين لا يملكون وثائق من بلدهم) بالحصول على بطاقات إقامة إما من مديرية الأمن العام وإما من مديرية شؤون اللاجئين الفلسطينيين في وزارة الداخلية. ولكن عند قراءته بطريقة أخرى، يتضح أنه يتضمن تعريفاً لولياً لمن يستطيع الإقامة قانونياً في لبنان يعتمد كلياً على استنساق الإدارة. وبحسب هذه القراءة، لا يستطيع اللاجئ الفلسطيني الإقامة في لبنان إلا عندما تمنحه الحكومة اللبنانية بطاقة إقامة، وليس هناك أحكام تعرف فئات اللاجئين الفلسطينيين الذين ينبغي للحكومة منحها هذه البطاقة. إضافة إلى ذلك، اشترط مرسوم عام ١٩٦٢ إجراء التسوية قبل شهر أيلول/سبتمبر ١٩٦٢، ولم ينطبق على اللاجئين الذين وصلوا إلى لبنان بعد هذا التاريخ.

وقبل اتفاق القاهرة عام ١٩٦٩ بأشهر قليلة، أصدرت وزارة الداخلية القرار رقم ١٣٦ بتاريخ ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩ الذي ينظم إقامة الأجانب في لبنان. فقد فرض على جميع الأجانب المقيمين في لبنان لأكثر من ثلاثة أسابيع التقدّم خلال اسبوع يلي انقضاء هذه المدّة الى مخفر الامن الداخلي التابع له محل اقامتهم بغية الحصول منه على بطاقة اثبات وجود. ولم ينطبق هذا القرار في ظاهره على الفلسطينيين المقيمين في لبنان على أساس بطاقة ممنوحة من مدير عام شؤون اللاجئين الفلسطينيين. ولكن كما أشار الباحث المستقل سهيل الناطور^{١٨}، أعفى هذا القرار فعلياً فئتين فقط من الفلسطينيين:

■ أولئك المقيمين قانونياً في لبنان. وقد سجّل هؤلاء الصليب الأحمر والأونروا بعد عام ١٩٤٨ في مطلع الخمسينات. وأسماء هؤلاء مسجّلة لدى وزارة الداخلية لدى مديرية شؤون اللاجئين ومديرية الأمن العام.

■ أولئك الذين لا يدخلون ضمن الفئة الأولى والذين سوّوا وضعهم في لبنان قانونياً تبعاً لقراري وزارة الداخلية رقم ٣١٩ بتاريخ ٢ آب/أغسطس عام ١٩٦٢ ورقم ١٣٦ عام ١٩٦٩، أو على أساس مبدأ لم الشمل العائلي وفقاً لتوجيهات مديرية شؤون الفلسطينيين.

وبالرغم من الإلتباس المحيط بتسجيل اللاجئين الفلسطينيين في القانون اللبناني، ثمة مسألتان تتطرّق إليهما الأنظمة اللبنانية بوضوح. المسألة الأولى هي تسجيل الوثائق الشخصية والأحوال الشخصية. إذ تلزم الفقرة ٣ من مرسوم ١٩٥٩ مديرية شؤون اللاجئين الفلسطينيين بتسجيل هذه الوثائق وفقاً للتشريع الذي ينظم الأحوال الشخصية للمواطنين اللبنانيين. أما المسألة الواضحة الثانية فتتعلّق بإصدار وثائق السفر، على الأقلّ للفلسطينيين المسجلين. فاللاجئون المسجلون لدى وزارة الداخلية مؤهلون للحصول على «وثيقة سفر خاصّة باللاجئين الفلسطينيين». وسمحت المادّة ١٩ من قانون الدخول والخروج عام ١٩٦٢ لمدير عام الأمن العام بمنح جواز

(١٤٨) سهيل الناطور خبير قانوني يعمل مديراً لمركز حماية حقوق الإنسان. أجريت معه المقابلة في نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

مرور للأجانب الذين لا يحملون أيّة وثيقة سفر والذين هم من جنسيّة غير معيّنة أو يحملون جنسيّة دولة لا ممثّل لها في لبنان. ومن شأن هذه الأحكام أن تشمل الفلسطينيين غير المسجلين، ولكنّ جوازات المرور تسمح عادة بالسفر فقط إلى خارج لبنان دون العودة إليه. أما اللاجئون الفلسطينيون المسجلون فيمنحون وثيقة سفر لبنانيّة خاصّة تسمح لهم بالسفر من لبنان والعودة إليه.

وفي أيلول/ سبتمبر عام ١٩٩٥، اعتمدت الحكومة اللبنانيّة قراراً يفرض الحصول على تأشيرات دخول وخروج على جميع الفلسطينيين، حتّى للذين يحملون وثائق سفر لبنانيّة^{١٤}. غير أنّه منذ عام ١٩٩٩، لم تعد الحكومة اللبنانيّة تطلب تأشيرات خروج أو عودة للفلسطينيين حاملي بطاقات الهوية الحكوميّة. ولكن، كما أفادت الفيدرالية الدوليّة لحقوق الإنسان FIDH عام ٢٠٠٣، «إنّ السابقة التي كرّسها هذا القرار تثني اللاجئين الفلسطينيين عن السفر إلى الخارج، كما تثني دوائر الدول الأخرى عن منحهم التأشيرات».

هـ- الأسباب العمليّة لمشكلة الافتقار إلى بطاقات الهوية

إنّ النتيجة العمليّة للأنظمة اللبنانيّة المعمول بها اليوم هي أن الفلسطينيين الذين وصلوا إلى لبنان بعد عام ١٩٦٢ معرّضون للإستثناء من الإعتراف الحكومي. ولم نجد في بحثنا الميداني أي فلسطينيين بدون هويّة في لبنان وصلوا (أو وصلت عائلاتهم) إلى لبنان قبل عام ١٩٦٢. وإنّ اعتبار ١٩٦٢ حدّاً زمنياً فاصلاً يشكّل العائق الأساسي أمام الإعتراف الحكومي. ولا بدّ من تصحيح هذه المشكلة إذا كان لهؤلاء الفلسطينيين أن يحصلوا على وضع قانوني في لبنان.

وكما ذكرت تقارير سابقة حول هذه المشكلة، وصل الكثيرون من الفلسطينيين غير ذوي الهوية إلى لبنان في أواخر الستينات والسبعينات حيث تمتّعوا بفوائد اتفاق القاهرة. ويعزى هذا الأمر عادة إلى الأوضاع المضطربة في الدول العربيّة الأخرى (لا

١٤٩) مرسوم رقم ٤٧٨ لعام ١٩٩٥: انظر أيضاً United Press International، الفلسطينيون يعترضون على القانون اللبناني بشأن التأشيرات (١٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥).

سيما الأردن)، وإلى جاذبية الدور المتنامي لمنظمة التحرير الفلسطينية في لبنان. وبحثنا يؤكد هذا جزئياً. وتجدر الإشارة إلى أن الكثيرين من الفلسطينيين حصلوا على الاعتراف وبطاقات الهوية في السبعينات وأوائل الثمانينات بفضل مراسيم أحادية صادرة عن مسؤولين لبنانيين. والواقع أنه لولا هذه المراسيم لكانت مشكلة الافتقار إلى بطاقات الهوية أشد حدة بكثير. وتبرهن هذه المراسيم أنه يمكن للبنان شرعاً أن يحل مشكلة اللاهوية دون الحاجة إلى الكثير من التشريعات. ويبدو مثلاً أن لوزير الداخلية في الاصل السلطة لتسجيل المزيد من اللاجئين.

ومن بين الأشخاص الـ ١١٤ الذين شملهم البحث الميداني والذين يفتقرون إلى الإعراف الحكومي، وصل ثلاثة إلى لبنان بين ١٩٦٨ و ١٩٦٩ فيما وصل واحد وخمسون في أواخر السبعينات. ومن بين هؤلاء الآخرين، قدم ١١ من الأردن، واثنان من سوريا، وثلاثة من مصر. وكان في هذه الفئة ٦٦ فلسطينياً قالوا إنهم أتوا إلى لبنان، هم أو آبائهم، للانضمام إلى المقاومة الفلسطينية.

ولكننا وجدنا أيضاً أن مشكلة عدم الإعراف بغير ذوي الهوية أسباباً أكثر تعقيداً مما كان يتصور أصلاً. فقد أظهر بحثنا الميداني أن بعض الفلسطينيين غير ذوي الهوية هجروا من الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد عام ١٩٦٧ وليس من الأردن أو أي دولة عربية أخرى. ففي العينة التي شملت ١١٤ فلسطينياً غير ذوي هوية، وجدنا أن ١٢ غادروا الضفة الغربية أو قطاع غزة بين عامي ١٩٦٨ و ١٩٨١. ومع أن الغالبية العظمى من النزوح من فلسطين حصلت بين عامي ١٨٤٨ و ١٩٦٧، فإن السياسات الإسرائيلية ظلت تؤدي إلى إجبار الفلسطينيين على النزوح إلى المنافي حتى وقت قريب جداً. ومن الواضح أن هذه ظاهرة تستحق المزيد من البحث.

و- الثغرات بين القانون اللبناني والمسؤوليات اللبنانية

كان التمييز العام بحق جميع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان موضوع عدد من التقارير الأخرى^{١٥٠}. ففي عام ٢٠٠٤، أعربت لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري عن قلقها إزاء هذه التدابير وحضت لبنان على «إزالة كافة الأحكام التشريعية وتغيير السياسات ذات الأثر التمييزي بحق السكان الفلسطينيين مقارنة بسواهم من غير المواطنين»^{١٥١}. ولأغراض هذه الدراسة، يعتبر التسجيل لدى الحكومة اللبنانية المسألة الأساسية. فالتسجيل يحدّد ما إذا كان الفلسطيني سيعامل كلاجئ له حقّ الحصول على وثائق السفر وحقّ الإقامة في لبنان، أو كمهاجر غير شرعيّ خاضع للمرسوم رقم ٣١٩ الصّادر بتاريخ ٢ آب/أغسطس ١٩٦٢.

ولا تكمن مشكلة الفلسطينيين غير المسجلين في أن القوانين والأنظمة اللبنانية تتعارض صراحةً مع القانون الدوليّ أو قرارات جامعة الدول العربية، بل في أن القوانين اللبنانية شديدة الغموض وتعتمد بدرجة كبيرة على الاستنباط الإداري.

فالقوانين اللبنانية تقضي بالتحديد بإصدار وثائق إقامة للاجئين الذين تسجّلوا لدى الاونروا أو الصليب الأحمر في الخمسينات، ولأولئك الذين سوّوا وضعهم بحلول أيلول/ سبتمبر ١٩٦٢. ولكن القوانين اللبنانية لا تمنع في الواقع وزارة الداخلية من تسجيل الفلسطينيين الذين وصلوا بعد عام ١٩٦٢. فقرار وزارة الداخلية رقم ١٣٦ عام ١٩٦٩ الذي ينظّم وضع الأجانب في لبنان يستثني من احكامه اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان بموجب هويّة صادرة عن المديرية العامة لإدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين وأولئك الذين يحملون بطاقات اقامة من المديرية العامة للامن العام. وبالتالي لا شيء يمنع هاتين المديريّتين من تسجيل الفلسطينيين الذين وصلوا بعد عام ١٩٦٢، ولكن هؤلاء الفلسطينيين استثنوا في الواقع.

١٥٠) راجع منظمة العفو الدولية، الحاشية ١٨؛ الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان (FIDH)، الحاشية ١٨؛ الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان (EMHRN)، الحاشية ١٨.

١٥١) الإتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها C/64/CO/3، الفقرة ١٢، الدورة ٦٤ (٢٨ نيسان/ أبريل ٢٠٠٤).

يعطي القانون اللبناني القانون الدولي وقرارات جامعة الدول العربية الأولوية على الأنظمة المحلية. وفي هذه الحالة، ونظراً لغموض القانون اللبناني، يمكن تفسير الثغرات في الأنظمة اللبنانية بما يتوافق مع المقاييس الدولية والعربية. وبالرغم من أن جامعة الدول العربية أخضعت بروتوكول الدار البيضاء عام ١٩٩١ إلى القانون المحلي، فما من شيء يمنع استعمال القانون الدولي وبروتوكول الدار البيضاء لسد الثغرات في الأنظمة اللبنانية. والقانون الدولي يعطي لكل شخص، بغض النظر عن جنسيته، حق الإعراف، كما أن بروتوكول الدار البيضاء يمنح حقوقاً لأي فلسطيني مقيم في دولة عربية. أما القوانين اللبنانية، فهي غامضة بالنسبة إلى وضع «الأجانب الذين لا يحملون وثائق من بلدان المنشأ» ولكنهم وصلوا بعد شهر أيلول/ سبتمبر ١٩٦٢. وببساطة، يمكن سد هذه الثغرة الحاصلة كأمر واقع بأن تسجل وزارة الداخلية أي فلسطيني موجود في لبنان وغير قادر على العودة إلى أي دولة أخرى.

وكملاحظة أخيرة، فإن التمييز ضد المرأة يشكل معضلة كبيرة بالنسبة إلى الحكومة اللبنانية والأمم المتحدة على السواء، لأن الجنسية اللبنانية لا تنتقل إلا عبر الأب. وهذه القاعدة تنطبق على اللبنانيين كافة، وليس على الفلسطينيين وحسب. فقد وجدنا فلسطينيين اثنين غير معترف بهما متزوجين من امرأتين لبنانيتين: فأولادهما سيكونون فلسطينيين لا دولة لهم. ويستتبع هذا التمييز أيضاً أن أولاد الآباء غير ذوي الهوية قد يحرمون من الوضع القانوني حتى ولو كانت أمهاتهم يحملن بطاقات هوية لبنانية. وفي عام ٢٠٠٥، طلبت لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز ضد المرأة من لبنان توضيح الخطوات التي يتخذها لإنهاء هذا الانتهاك لقانون حقوق الإنسان^{٩٢}. فرد لبنان على ذلك بالإشارة إلى أنه كان قد أدخل تحفظاً على المادة ٨ من الاتفاقية، ولم يحدد أي خطط بشأن تغيير سياسته^{٩٣}. ويبقى هذا التمييز مشكلة كبيرة في لبنان وفي معظم أنحاء العالم العربي.

٩٢) إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة / PSWG/ 2005/ II/ CRP.1/ الملحق ٨ (١٥٢ شباط/ فبراير ٢٠٠٥).

٩٣) إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة / PSWG/ 2005/ II/ CRP.2/ الملحق ٨ (١٥٣ مارس/ آذار ٢٠٠٥).

القسم الرابع: مهجرو ١٩٦٧: غموض لبنان والأمم المتحدة



لاجئون يفرّون من المناطق الفلسطينية عام ١٩٦٧ (الصورة: الأونروا)

يخضع الفلسطينيون المهجرون من المناطق الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ (الضفة الغربية وقطاع غزة) إلى ترتيبات قانونية شديدة الغموض مع الأمم المتحدة والسلطات اللبنانية على السواء. فبعد حرب ١٩٦٧، وسّعت الجمعية العامة تفويض الأونروا بحيث دعت للقيام على قدر المستطاع وعلى أساس طارئ وباعتبار ذلك تدبيراً مؤقتاً، بتوفير المساعدة الإنسانية اللازمة للأشخاص الآخرين الموجودين حالياً في المنطقة مشرّدين ومحتاجين شديد الحاجة إلى المساعدة الفورية نتيجة للأعمال العدائية الأخيرة^{١٥٥}. وأدى هذا التدبير إلى إدخال الفلسطينيين المهجرين عام ١٩٦٧ في نطاق تفويض الأونروا بحكم الحال ولكنّه لم يضيفهم إلى تعريفها لللاجئين من فلسطين^{١٥٦}. ولا تزال الأونروا تساعد لاجئين عام ١٩٦٧، لكنّ هؤلاء لا يزالون خارج التعريف العملي الرسمي^{١٥٦}.

١٥٤) قرار الجمعية العامة ٢٢٥٢ (الدورة الاستثنائية الطارئة - ٥) (٤ تموز/يوليو ١٩٦٧).
١٥٥) تجدر الإشارة إلى أن الكثيرين ممن فروا من الضفة الغربية إلى الضفة الشرقية (الأردن) سجّلوا لدى الأردن على أنهم نازحون داخلياً (كان الأردن قد ضم الضفة الغربية إليه، فبنظر الأردنيين لم يعبر الفلسطينيين حدوداً دولية). TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٨٣. تؤمن الأونروا مساعدة مادية لهؤلاء الفلسطينيين، ولكنها لم تسجلهم.

١٥٦) TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ٨٢.

وكانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد طلبت في قرار لها عام ١٩٨٢ أن تصدر الأونروا «بطاقات هوية لجميع اللاجئين الفلسطينيين وذويهم، بصرف النظر عما إذا كانوا يتلقون أو لا يتلقون مخصصات أو خدمات من الوكالة وكذلك لجميع الأشخاص المشردين والذين منعوا من العودة الى وطنهم وذويهم نتيجة لحرب عام ١٩٦٧»^{١٥٧}. وأعيد التشديد على ذلك في قرارات لاحقة، ولكنه لم يُطبق كلياً قط^{١٥٨}. نتيجة لذلك، يعتبر وضع لاجئي عام ١٩٦٧ وما تلاه غامضاً أزاء الأمم المتحدة. وفي عام ٢٠٠١، أيدت الجمعية العامة جهود الأونروا من أجل:

مواصلة تقديم المساعدة الإنسانية بالقدر المستطاع عملياً على اساس طارئ وباعتبار ذلك تدبيراً مؤقتاً، إلى الأشخاص الموجودين في المنطقة الذين هم نازحون داخلياً وفي حاجة ماسة إلى المساعدة المستمرة نتيجة للأعمال القتالية التي نشبت في حزيران / يونيو ١٩٦٧ والأعمال القتالية التالية^{١٥٩}.

كان من المفترض أن يسهل هذا النص عملية التسجيل لمعظم الفلسطينيين المهجرين منذ عام ١٩٦٧. ومع أن لاجئي عام ١٩٦٧ وما تلاه يشكلون بالتأكيد مجموعة مميزة عن المستفيدين الأصليين من خدمات الأونروا، فليس هناك ضرورة قانونية لأن تتركهم الأونروا في وضع «حكم الحال». فلدى الأونروا المرونة والتفويض الصريح من الجمعية العامة لإيجاد فئة منفصلة تضم لاجئي فلسطين بعد عام ١٩٦٧ مما من شأنه أن يحل هذه المشكلة.

وينبغي أن يكون واضحاً أن هذه المشكلة يجب أن تنطبق فقط على الفلسطينيين المهجرين الذين كانت مساكنهم قبل عام ١٩٤٨ في الضفة الغربية أو قطاع غزة. وقد شملت عينتنا ٢٨ شخصاً هاجروا للمرة الأولى عام ١٩٦٧، و٢٧ شخصاً كانت هجرتهم بعد عام ١٩٦٧ في الواقع هجرة ثانية. فالأشخاص الذين كانوا أصلاً من مناطق

١٥٧) قرار الجمعية العامة أ/قرار/٣٧/١٢٠ (١) (١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢) (بطاقات هوية خاصة لجميع اللاجئين الفلسطينيين).

١٥٨) قرار الجمعية العامة ٤٣/٥٧ (٥) (٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨) (لاجئو فلسطين في الأراضي الفلسطينية المحتلة من قبل إسرائيل منذ ١٩٦٧).

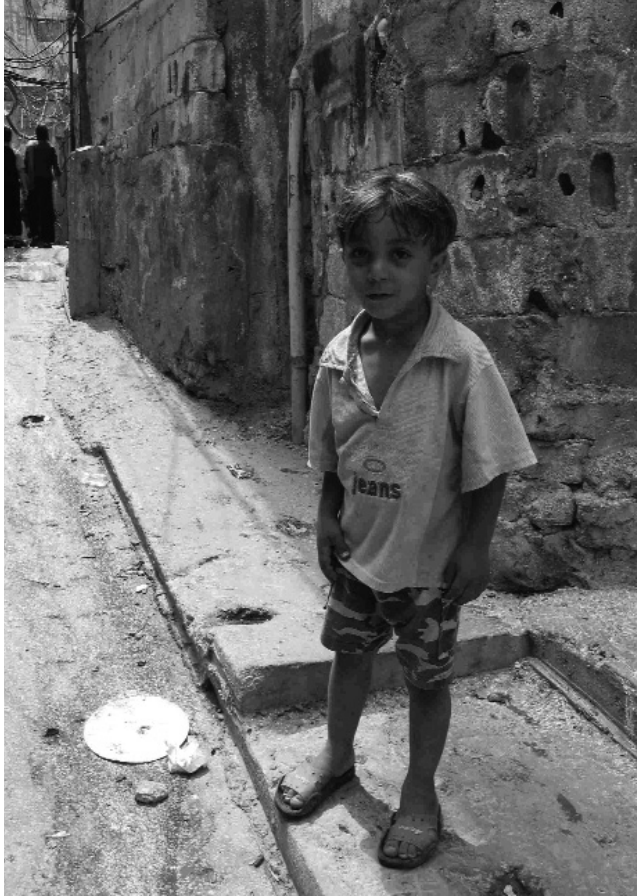
١٥٩) قرار الجمعية العامة ٥٦/٥٤ (١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١). راجع أيضاً قرار الجمعية العامة ١١٨/١٥٨ (١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤).

سيطرت عليها إسرائيل بعد هدنة ١٩٤٩ وصاروا لاجئين في الضفة الغربية أو قطاع غزة قبل أن يتعرضوا للتهجير مجدداً يجب اعتبارهم من لاجئي عام ١٩٤٨ ممن يدخلون في نطاق التعريف العملي للأونروا مع أنهم أتوا إلى لبنان عن طريق هجرة ثانية.

ويقع الفلسطينيون المهجرون عام ١٩٦٧ في نفس هوة الأنظمة اللبنانية التي يقع فيها جميع الفلسطينيين المهاجرين بعد عام ١٩٦٢، بالرغم من أن قرارات جامعة الدول العربية كان ينبغي أن تخفف نظرياً من وطأة وضعهم. ويمنح الفلسطينيون القادمون من الضفة الغربية عموماً جواز سفر أردنياً محدوداً يسمح لهم بالسفر ولكن ليس بالإقامة في الأردن. وفي عام ١٩٦٨، عالجت جامعة الدول العربية مشكلة الفلسطينيين من قطاع غزة الذين فروا أو علقوا في بلاد أخرى بعد حرب عام ١٩٦٧. فقد امتنع مؤتمر جامعة الدول العربية للمشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة عن الطلب من الأردن إصدار جوازات سفر دائمة لهم. عوضاً عن ذلك، طلبت الجامعة من مصر، بصفتها حكومة غزة العسكرية السابقة، إصدار وثائق لهم وتجديدها، ودعت الدول العربية الأخرى إلى الالتزام بقبول هذه الوثائق وتسهيل وسائل التوظيف والتنقل والإقامة للإخوان الفلسطينيين، وفقاً لبروتوكول الدار البيضاء^{١٦}. وهكذا، وبينما يبقى كل من مصر والأردن مسؤولاً عن إصدار وثائق سفر للمهجرين من قطاع غزة والضفة الغربية، يتعين على لبنان منح لاجئي عام ١٩٦٧ الإقامة. ولم يحدث هذا عموماً. فقد وجدنا أن ١٨ فلسطينياً هجروا للمرة الأولى عام ١٩٦٧ يفتقدون إلى اعتراف من الحكومة اللبنانية وإلى تصريح إقامة. ووجدنا أن شخصاً واحداً لديه إقامة لبنانية ولكن ليس له وضع قانوني لدى الأونروا.

وهناك سبب وجيه للتفريق بين لاجئي ١٩٤٨ و ١٩٦٧ وذلك من أجل إيجاد حل دائم لمشكلة اللاجئين. ذلك أن حق العودة بالنسبة إلى مهجري عام ١٩٦٧ سيعني عودتهم إلى منازلهم في المناطق الفلسطينية المحتلة، في حين أن لاجئي عام ١٩٤٨ ينشدون العودة إلى منازلهم داخل الخط الأخضر، في أراضٍ يعتبرها القانون الدولي

كأمر واقع مناطق إسرائيلية ذات سيادة. إلا أنّ هذا الفرق لا يبرّر ابقاء لاجئي عام ١٩٦٧ في هذا الوضع الغامض، لا سيّما في ضوء طلب الجمعية العامة^{١١١} بأن تصدر لهم الأونروا بطاقات هويّة لكي تؤمّن لهم المساعدة.



طفل في مخيم برج البراجنة (الصورة: م. زيدان ٢٠٠٥)

١٦١) قرار الجمعية العامة ٥٤/٥٦ (١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١). راجع أيضاً قرار الجمعية العامة ٥٩/١١٨ (١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤)

القسم الخامس: مسؤوليات الحكومات الأخرى

لم تبرز مشكلة الفلسطينيين غير المعترف بهم في لبنان إلى العلن إلا في السنوات الأخيرة، غير أنها قد لا تقتصر على لبنان وحده. صحيح أن بعض الثغرات المتعلقة بوضع اللاجئين الفلسطينيين والمشار إليها في هذا التقرير هي ثغرات خاصة بلبنان، لكن البعض الآخر ليس كذلك. فإن سياسات الأمم المتحدة بوجه خاص تنطبق على بلاد أخرى؛ ومن الممكن أن تكون دول عربية أخرى قد تبنت أنظمة تسجيل استندت بعض الفلسطينيين المهجرين كما حصل في لبنان. إذ يقدّر تقرير صادر عن الحكومة الهولندية وجود ما بين ٤٠ ألف و ٥٠ ألف فلسطيني مقيمين في سوريا غير مسجلين لدى الحكومة السورية أو الأونروا، ولا يملكون بالتالي بطاقات هوية سورية ولا وثائق من الأونروا^{١٦٢}. وقد وجدنا بعض الفلسطينيين غير ذوي الهوية ممن قدموا إلى لبنان من سوريا وقالوا أنه لم يكن لهم أي وضع قانوني في سوريا. نتيجة لذلك، يجب إجراء المزيد من البحوث في دول عربية أخرى لتحديد مدى انتشار مشكلة اللاجئين الفلسطينيين غير المعترف بهم والوقوف على أسبابها.

وقد يقتضي الأمر مزيداً من العمل لمعرفة ما إذا كانت الدول الأخرى ستقدّم حلولاً للاجئين غير المعترف بهم في لبنان. فعلى الرغم من واجبات لبنان، فإن بعض الفلسطينيين غير ذوي الهوية لهم، ولو على الورق، علاقة مع دول عربية أخرى قد تشكل نظرياً دولاً مضيفة لهم. إلا أن هذا الاحتمال يتطلب حذراً شديداً، فهو قد يطال نقاط تقاطع المعايير الدولية ومعايير جامعة الدول العربية مع القوانين والأنظمة المحلية في العديد من البلدان. وقد لا تتمكن الحكومات من تطبيق يمكن الركون إليه للموجبات القانونية المكتوبة على الورق؛ ولذلك، لا بد أن تكون إعادة التوطين في بلد آخر متوفرة فعلياً قبل النظر فيها كحل أو بديل. كما أن توفر دولة مضيفة أخرى لا يبرر فرض لبنان هجرة جديدة على اللاجئين. وقد تشكل العودة إلى دولة عربية أخرى خياراً مهماً بالنسبة إلى بعض الأفراد، ولكن من المستبعد أن تشكل حلاً جوهرياً لمعظم اللاجئين غير المعترف بهم في لبنان.

١٦٢ مجلس الاتحاد الأوروبي، الوفد الهولندي، تقرير حول الفلسطينيين في سوريا، بروكسل، ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢، RefWorld 2004، الفقرة ٤٥.

وسنلقي الضوء في الجزء التّالي على أوضاع متعلّقة بثلاثة بلدان أو أراضٍ عربيّة رئيسيّة قدم منها الفلسطينيّون غير المعترف بهم في لبنان - مصر والأردن والمناطق الفلسطينيّة المحتلّة. ولكن هذا ليس سوى بحث تمهيديّ، وهو لا يتناول بلداناً مثل العراق الذي لا يعرف عنه الكثير. وتدعو الحاجة إلى إجراء مزيد من البحوث في هذا المجال، يصحبه تأمين المساعدة القانونيّة الفرديّة.

أ- مصر

يعاني الفلسطينيّون في مصر تهميشاً اجتماعياً واقتصادياً شبيهاً بما يعانيه الفلسطينيّون في لبنان بالرغم من أنّهم أقلّ عدداً في مصر. فقد أقامت مصر في عام ١٩٤٨ مخيمات مؤقتة بالقرب من القاهرة والمدن المصريّة الكبرى، ولكن بعد هدنة ١٩٤٩، أعادت توطين الكثير من الفلسطينيّين في قطاع غزّة الذي كان خاضعاً للحكومة العسكريّة المصريّة حتّى شهر حزيران/يونيو عام ١٩٦٧. وتمتّع الفلسطينيّون داخل مصر حتّى أواخر السبعينات بوضع مؤات نسبياً، حيث كانوا يُعاملون بالتساويّ مع المواطنين في معظم المجالات الاجتماعيّة والاقتصاديّة. وسمح القانون رقم ٦٦ عام ١٩٦٢ للفلسطينيّين بالعمل في الحكومة ووظائف القطاع العام. إلّا أنه بعد اتفاقات كامب دايفد، أصدر الرئيس أنور السادات المرسومين التنفيذيّين رقم ٤٧ و٤٨ عام ١٩٧٨ اللّذين أعادا الفلسطينيّين إلى وضع الأجنبيّ، فحظّر عليهم العمل بدون تصاريح واستثناهم من سلسلة واسعة من الخدمات الاجتماعيّة والتعليميّة^{١٦٣}.

ومن المشاكل الأخرى المتعلّقة بالعودة إلى مصر أنّ امتلاك وثائق صادرة عن مصر قبل عام ١٩٦٧ لا يمنح صاحبها الفلسطينيّ بالضرّورة وضعاً قانونياً في مصر. ويحمل الفلسطينيّون في مصر عموماً تصاريح إقامة قابلة للتجديد. ولدى أولئك اللّذين هُجّروا عام ١٩٤٨ أو عقب حرب السويس عام ١٩٥٦ تصاريح لمدة ٥ سنوات عموماً، في حين أنّ لدى أولئك النازحين عام ١٩٦٧ تصاريح لمدة ٣ سنوات^{١٦٤}. إلّا أنّ ذلك لا

(١٦٣) عروب العابد، الفلسطينيّون في مصر: مقومات العيش واستراتيجيات التأقلم، ملخص البحث ٥-٦، ٨-١١، الجامعة الأميركيّة في القاهرة، برنامج دراسات الهجرة اللاجئيّين بالقسرية واللاجئيّين (أيلول ٢٠٠٣) (متوفر على <http://www.aucegypt.edu/academic/fmrs/Reports/EnglishReport.pdf>)

(١٦٤) المرجع نفسه، ص ١٤

ينطبق بالضرورة على الفلسطينيين في لبنان الذين يملكون وثائق هوية صادرة في مصر. فمصر لم تعلن أبداً عن ضمّ غزة، بل كان قطاع غزة بين ١٩٤٩ و ١٩٦٧ يعتبر قانوناً محتلاً من مصر وخاضعاً لحكم عسكري، ولم يكن جزءاً من الأراضي المصرية ذات السيادة. نتيجة لذلك، فإن الوضع القانوني والحقوق التي يتمتع بها الفلسطينيون في مصر ليست بالضرورة نفسها التي يتمتع بها فلسطينيو قطاع غزة الذين حملوا وثائق صادرة عن السلطات العسكرية المصرية. كما أن مواطني القطاع الأصليين، بالإضافة إلى اللاجئين من داخل الخط الأخضر الذين عاشوا في غزة منذ عام ١٩٤٨ حتى ١٩٦٧، لا يملكون بالضرورة حق الذهاب إلى مصر. وإن حق هؤلاء في العودة سيكون إلى فلسطين/إسرائيل، وسيعتمد على قبول السلطة الفلسطينية (والأهم من ذلك) إسرائيل التي لا تزال تتحكم بقدرة الفلسطينيين على الدخول إلى الأراضي المحتلة والخروج منها.

وقد حاولت جامعة الدول العربية في ١٩٦٨ حلّ مسألة وثائق سفر الفلسطينيين المهجرين من غزة عام ١٩٦٧. وكما سبقت الإشارة أعلاه، طلبت الجامعة من مصر، بصفتها حكومة غزة العسكرية سابقاً، أن تتولّى إصدار وتجديد وثائق السفر لهم، كما دعت بقية الدول العربية إلى الالتزام بقبول هذه الوثائق وتسهيل سبل العمل والتنقّل والإقامة للإخوة الفلسطينيين وفق بروتوكول الدار البيضاء^{١٦}. غير أن هذا القرار هدف أساساً إلى البتّ بادعاءات منافسة تقدم بها الأردن لتمثيل مصالح الشعب الفلسطيني. وقد تكون طغت عليه قرارات لاحقة أعطت اليد العليا لمنظمة التحرير الفلسطينية.

لقد وجدنا فلسطينيين في لبنان ممن وقعوا ضحية هذا الغموض. فهناك مثلاً رجل ولد في لبنان عام ١٩٨٢ لوالدة سورية ووالد فلسطيني (لكنّه يفتقر إلى وثيقة ولادة لبنانية) كان يحمل وثيقة سفر مصرية صادرة في غزة وكان يستطيع تجديدها عبر السلطات المصرية. أما والده المولود في النبي روبين في فلسطين، فكان قد فرّ إلى غزة عام ١٩٤٨، ثمّ إلى الأردن عام ١٩٦٧، ثمّ جاء إلى لبنان عبر سوريا عام ١٩٧٠.

ب- الأردن

في شهر أيلول/ سبتمبر عام ١٩٧٠، بعد مرور أقل من سنة على توقيع اتفاق القاهرة بين لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية، أعلن الملك حسين تطبيق الأحكام العرفية وأدخل الجيش الأردني في حرب شاملة النطاق مع الميليشيات الفلسطينية المرتبطة بمنظمة التحرير الفلسطينية وحركة فتح برئاسة ياسر عرفات. وفي نهاية ذلك الشهر، نفذ وقف لإطلاق النار، ثم أخرج المقاتلون الفلسطينيون من آخر معاقلهم عام ١٩٧١. وقدّر عدد ضحايا «أيلول الأسود» بما يتراوح بين ٥ آلاف و ٢٥ ألف شخص، بمن فيهم المدنيين^{١٦٦}. وفرّ العديد من الفلسطينيين إلى لبنان حيث كانت منظمة التحرير الفلسطينية في أوج قوّتها في أوائل السبعينات، وحيث ضمن لهم اتفاق القاهرة حقوقاً أساسية.

وقد ولدت هذه الهجرة من الأردن نسبة كبيرة من اللاجئين غير المعترف بهم في لبنان (غير ذوي الهوية وغير المسجلين). ومن بين اللاجئين الذين أجرينا معهم مقابلات لهذه الدراسة أشخاص يملكون وثائق أردنية. وبما أن الأردن كان قد أعطى الجنسية للفلسطينيين، فإنّ عودتهم إلى الأردن تبدو حلاً ممكناً على الورق، غير أنّها تبدو مستبعدة من حيث التطبيق. وتنص المادة ٣(٢) من قانون الجنسية الأردنية لسنة ١٩٥٤ على منح الجنسية الأردنية «لكل من كان يحمل الجنسية الفلسطينية من غير اليهود قبل تاريخ ١٥/٥/١٩٤٨ ويقيم عادة في المملكة الأردنية الهاشمية خلال المدة الواقعة ما بين ٢٠/١٢/١٩٤٩ لغاية ١٦/٢/١٩٥٤»^{١٦٧}. واستثنى هذا القانون الفلسطينيين الذين وصلوا بعد عام ١٩٥٤، لا سيّما أولئك النازحين من غزّة عام ١٩٦٧^{١٦٨}.

ويصف قانون الجنسية ظروفاً محدّدة قد تؤدّي إلى فقدان الجنسية الأردنية: أولاً الانخراط في خدمة عسكرية لدى دولة اجنبية دون الحصول على ترخيص او اذن من

(١٦٦) عروب العابد، FMO Research Guide: Palestinian Refugees in Jordan (February, 2004)

متوفر على: www.forcedmigration.org/guides/fmo025/title.htm

(١٦٧) قانون الجنسية الأردني رقم ٦ لعام ١٩٥٤، صادر في ١ كانون الثاني/يناير، ١٩٥٤.

(١٦٨) TAKKENBERG، الحاشية ٣٠، ص ١٥٦.

مجلس الوزراء الأردنيّ وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تكلفه حكومة المملكة الأردنية الهاشمية. ثانياً، الانخراط في خدمة مدنيّة لدى دولة أخرى وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تكلفه حكومة المملكة الأردنية الهاشمية الخدمة فيها، ثالثاً، الانخراط في خدمة دولة معادية، رابعاً، اتيان أو محاولة الاتيان بعمل يعدّ خطراً على امن الدولة وسلامتها^{١٦٩}. وينبغي إجراء المزيد من البحوث حول وضع هؤلاء الفلسطينيين في القانون الأردنيّ اليوم. فمن غير المعروف مثلاً ما إذا كان جميع الذين فروا قد جردوا رسمياً من الجنسية. إذ أن الكثيرين ممّن جاؤوا إلى لبنان لم يكونوا مقاتلين في الواقع، بل أفراد عائلات أعضاء في منظمة التحرير الفلسطينية أو حركة فتح. وقد يبقى على الأردن التزامات تجاه بعض هؤلاء اللاجئين على الأقل.

ويبدو أن السلطات الأردنية سحبت في بعض الحالات الجنسية بصورة تعسّفية من بعض الأشخاص الذين لم تكن لهم أيّ علاقة بأحداث أيلول الأسود. وقد قابلنا رجلاً من رام الله التي كانت آنذاك خاضعة للسلطة الأردنية قال إنّه غادر طوعاً إلى لبنان عام ١٩٦٥ وبقي فيه حتّى عام ١٩٧٠، حين رفضت السفارة الأردنية في بيروت، وبصورة غير متوقعة، تجديد جواز سفره. وهكذا، بقي ذلك الرجل منذ ذلك الحين بدون جنسيّة وبدون تسجيل في أيّ بلد.

ومن بين التعقيدات الأخرى المتعلقة بالأردن ما يرتبط بوثائق السفر الخاصّة بالفلسطينيين المقيمين في الضفّة الغربيّة. ذلك أن الأردن، خلافاً لما فعلته مصر في غزّة، ضمّ الضفّة الغربيّة (بما في ذلك القدس) عام ١٩٥٠ وتصرف بتلك المنطقة وكأنّها جزء من المملكة الأردنية. وبالإضافة إلى النزاع العنيف داخل الأردن مع منظمة التحرير الفلسطينية عام ١٩٧٠، فلطالما كان الفريقان غريمين يتنازعان على حق تمثيل فلسطينيّ الضفّة الغربيّة. وظل الأردن يزعم حتى عام ١٩٨٨ أن الضفّة الغربيّة جزء من أراضيه، وهو موقف تعارض مع جهود منظمة التحرير الفلسطينية لقيادة القضية الفلسطينية.

(١٦٩) قانون الجنسية الاردنية، المادة ١٨.

في ٣١ تموز/ يوليو ١٩٨٨، غير الملك حسين هذه السياسة في خطاب تخلّى فيه عن أيّ مطالبة أردنية بالضفة الغربية. ولم يتبع خطاب الملك صدور أيّ قانون أو مرسوم رسمي، لكن الحكومة الأردنية عاملته كما لو كان كذلك^{١٧٠}. ولا يزال الفلسطينيون المقيمون شرق نهر الأردن يُعتبرون مواطنين أردنيين. أما الذين يقيمون في الضفة الغربية فيحملون عادة جواز سفر أردنياً صالحاً لسنتين (مقارنة بخمس سنوات للمواطنين الأردنيين). ويمكن لهؤلاء دخول الأردن لمدة ٣٠ يوماً فقط، وقد ازداد باضطراب تشدد السلطات الأردنية في إصدار وثائق السفر هذه للفلسطينيين المقيمين في المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية. وتصدر السلطة الفلسطينية اليوم وثائق سفر خاصة بها، وهي تحلّ تدريجياً مكان الوثائق الأردنية.

ج- الأراضي الفلسطينية المحتلة (إسرائيل/ السلطة الفلسطينية)

هناك فئتان من اللاجئين الفلسطينيين في لبنان ممن لهم صلة بالضفة الغربية وقطاع غزة. تشمل المجموعة الأولى الأشخاص الذين كانت عائلاتهم تعيش أصلاً في الضفة الغربية أو قطاع غزة قبل عام ١٩٤٨، والذين لم يتعرضوا بالتالي إلى التهجير عام ١٩٤٨. أما المجموعة الثانية فتضمّ الأشخاص الذين هُجروا من داخل الخط الأخضر (المناطق التي أصبحت إسرائيل)، والذين كانوا لاجئين في الضفة الغربية أو غزة قبل أن يهاجروا مرة أخرى إلى لبنان. وبالنسبة إلى أفراد الفئة الأولى، من شأن العودة إلى الضفة الغربية أو غزة أن تشكل حلاً نهائياً لمشكلة لجوئهم لأنهم سيعودون إلى موطنهم. أما بالنسبة إلى أفراد الفئة الثانية، فلن يتحقّق حقّهم الكامل في العودة إلاّ بعودتهم إلى الديار التي كانت لهم قبل عام ١٩٤٨ (وهي الآن داخل إسرائيل).

وتستمر إسرائيل اليوم بالتحكّم في الدخول والخروج من الأراضي المحتلة. ولذلك، فإن مسألة العودة لأفراد أيّ من هاتين الفئتين من اللاجئين هي رهن المفاوضات بين إسرائيل والفلسطينيين. وتنص المادة XII من إعلان عام ١٩٩٣ للمبادئ المتعلقة بالتدابير المؤقتة للحكم الذاتي بين إسرائيل ومنظمة التحرير

الفلسطينية على إنشاء لجنة فلسطينية-إسرائيلية-مصرية-أردنية للتفاوض على «شكليات إدخال الأشخاص النازحين من الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧، إضافة إلى التدابير اللازمة لتفادي الاضطراب والفوضى». وخلال التسعينات، سُمح لبعض اللاجئين من الأراضي المحتلة بالعودة إليها، إلا أن هذه العملية توقفت الآن. وقد أبدت الجمعية العامة مؤخراً قلقها من أن تدابير عودة مهجري ١٩٦٧ إلى الأراضي المحتلة لم تُطبق حتى بعد مضي أكثر من ١٠ سنوات على الإتفاق الأصلي^{١٧١}.

(١٧١) قرار الجمعية العامة ١١٨ / ٥٩ (١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤).

التوصيات

إستناداً إلى تحليلنا لجوانب القانون والسياسات المرسومة وبناء على نتائج دراستنا الميدانية، فإننا نقدم التوصيات التالية التي تهدف إلى معالجة مشكلة اللاجئين الفلسطينيين غير المعترف بهم. وتنحصر توصياتنا بهذه المشكلة وحدها؛ فنحن لا نتطرق إلى المشكلات العامة التي يواجهها جميع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان أو خارجه. ونحن لا نتطرق تحديداً إلى الحاجة إلى توسيع الحماية الدولية لتشمل فلسطيني الشتات بشكل عام، كما أننا لا نتطرق إلى مسألة الحاجة إلى إحقاق الحق في العودة بحيث يمكن أخيراً حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين عوضاً عن استمرار تفاقمها. ولا يعني صممتنا عن هذه القضايا سوى حاجتنا إلى حصر تركيز موضوع هذه الدراسة دون التقليل من أهميتها القصوى.

توصيات موجّهة إلى الأمم المتحدة

بعيد نشوء مشكلة اللاجئين الفلسطينيين عبّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن نيّتها توفير الدعم لجميع اللاجئين الذين هجّروا نتيجة للنزاع العربي الإسرائيلي. وكان هدف الأمم المتحدة في جوهره مساعدة أي شخص كان مواطناً أو مقيماً بشكل منتظم في فلسطين قبل العام ١٩٤٨ وفقد موطنه نتيجة للنزاع العربي الإسرائيلي. وكانت هذه المساعدة في جوهرها إجراءً مؤقتاً لإعانة اللاجئين على العيش بكرامة ريثما يتمكنون من العودة إلى ديارهم. وقد جرى ذلك إلى حد بعيد من خلال عمل الاونروا. ولكننا نرى، بعد مرور ٥٨ عاماً، أن بعض الفلسطينيين المهجّرين لا يحصلون على المساعدة المنشودة. لذلك لا بدّ من إعادة تقويم كيفية قيام الأمم المتحدة بتوفير هذه المساعدة. ومن المشجّع أن نرى أن الاونروا تقوم زحالياً بإعادة تقويم سياسات التسجيل الخاصة بها.

وإننا نتقدّم بالتوصيات التالية:

■ **الدعوة إلى مؤتمر يحضره ممثلون عن الاونروا والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين وعن أبرز الدول الممولة والدول المضيفة والمنظمات غير الحكومية المهمة وذلك لمناقشة وسائل تطبيق مبدأ استمرارية الحماية للاجئين الفلسطينيين في الشتات.** وينبغي لهذا المؤتمر أن يعيد تقويم تفويض الاونروا والمفوضية وأن يصدر توصيات بشأن تعليمات محسنة لهما أو أن يدعو الجمعية العامة، إذا لزم الأمر، إلى اعتماد قرارات جديدة توضح دورهما. ويجب أن يكرّس عمل مثل هذا المؤتمر فقط لتحسين الحماية والمساعدة الموفرة مؤقتاً للاجئين الفلسطينيين ريثما يتم التوصل إلى حل نهائي للنزاع، وألا يناقش أو يعيد تقويم حق العودة أو أي حل دائم آخر لمشكلة اللاجئين.

■ **إعادة تقويم التعريف العملي الخاص بالاونروا.** يجدر بالاونروا النظر في إضفاء صفة رسمية على الأشخاص الذين يحصلون على خدماتها الآن بحكم الحال وأن تعلن للملأ بوضوح أشد المعايير الخاصة بأهليتها، وذلك بهدف التأكد من تغطية جميع الفلسطينيين الذين تهجّروا بسبب النزاع العربي الإسرائيلي منذ العام ١٩٤٨. يمكن للاونروا القيام بذلك عن طريق خلق فئات جديدة للاجئين من فلسطين تضم أولئك الذين لم يتهجّروا في عام ١٩٤٨.

■ **إعادة تقويم ممارسات التسجيل في الاونروا.** يمكن للاونروا، بدون تغيير السياسة أو التعريف المعتمدين، أن تخفف من مشكلة عدم التسجيل بشكل جوهري من خلال المرونة في السماح للفلسطينيين الذين يستوفون شروط التعريف العملي الحالي بالتسجيل حالما ينتقلون للإقامة في منطقة عمليات الاونروا. كذلك، ورغم أن الاونروا تستمر بمساعدة أولئك الذين تسجلوا لديها في منطقة عمليات أخرى ثم انتقلوا إلى لبنان وتركوا

تسجيلهم حيث هو، ينبغي عليها أن تبدأ حواراً مع الحكومة اللبنانية بشأن الاعتراف بهم في لبنان. وفي ضوء استمرار النزاع العربي الإسرائيلي لفترات طويلة، فإنه يجدر بالاونروا أن تتوقع الهجرة الثانية وأن تأخذها في عين الاعتبار في ممارساتها.

■ **ضمان الامتثال لمقاييس حقوق الإنسان المضادة للتمييز ضد المرأة.**
على الاونروا أن تفي بالتزامها إعادة تقويم وتعديل أي سياسة أو ممارسة تتعارض مع قانون حقوق الإنسان الدولي مع إيلاء أهمية خاصة لمشكلة التمييز ضد المرأة. ومع أن الاونروا قد تعيد تقويم حاجات الأسرة للمساعدة متى تتغير تركيبة الأسرة ولا تحتاج إلى تسجيل الزوج (أو الزوجة) الذي هو أصلاً مواطناً في لبنان، فينبغي ألاّ تجمد وضع اللاجئة الفلسطينية القانوني عندما تتزوج كما ينبغي السماح للرجال والنساء بنقل هذا الوضع القانوني على قدم المساواة. وفي سبيل وحدة الأسرة، يجب أن تفكر الاونروا في السماح للنساء الفلسطينيات المسجلات باضافة الأزواج غير المسجلين وغير ذوي الهوية إلى ملفاتهم، وهذه ممارسة معتمدة ومطبقة على اللاجئين من جنسيات أخرى في مكاتب المفوضية العليا لشؤون اللاجئين عبر العالم.

■ **تحسين تطبيق المفوضية العليا لشؤون اللاجئين لمبدأ استمرارية الحماية.** بالرغم من أن المفوضية العليا لشؤون اللاجئين قد أصدرت في ٢٠٠٢ بياناً واضحاً حول سياستها القاضية بحماية اللاجئين الفلسطينيين، فإن مكاتبها في الشرق الأوسط وبخاصة في لبنان غالباً ما تكون مغلقة في وجه الفلسطينيين. وفيما تظل الاونروا الوكالة الرئيسية للاجئين الفلسطينيين، ينبغي أن تبقى أبواب المفوضية مفتوحة دائماً لتلقي طلبات الفلسطينيين الذين قد يشملهم تفويض المفوضية خصوصاً إذا كانوا هاربين بسبب خوف مبرر من الاضهاد الحالي فعلي وحقيقي.

■ إنشاء مكتب ارتباط للأجنيين الفلسطينيين بين المفوضية والاونروا. وفقاً للقانون وسياسة الأمم المتحدة فإن للاونروا وللمفوضية تفويضين متشابهين من شأنهما أن يوفرًا نظرياً حماية ومساعدة متكاملتين للفلسطينيين. ولكن تبقى الوكالتان مفصولتين من الناحية المؤسسية مما يزيد من احتمال تعرض اللاجئين الذي ينبغي أن يتمتع بحماية مستمرة إلى الوقوع في متاهات نظام تشتت فيه المسؤوليات. وتقوم المفوضية والاونروا بعقد اجتماعات مشتركة دورية لكن هذا لا يكفي لحل القضايا الفردية ولتطبيق مبدأ استمرارية الحماية. ونحن نوصي بأن تنشئ الأمم المتحدة آلية إدارية تسمح لأي فلسطيني بأن يقدم طلباً للمساعدة إذا لم يكن مسجلاً في المفوضية أو في الاونروا. ومن شأن هذه الآلية الإدارية التي ينبغي أن تكون مفتوحة عملياً أمام الأفراد في شتى أنحاء الشرق الأوسط أن تقرر على الفور ما إذا كان الفرد مؤهلاً للحماية المستمرة والمساعدة ثم تحيله إلى الوكالة المناسبة.

ونشدّ على أنه يتوجب على وكالات الأمم المتحدة أن تكون مسؤولة أساساً عن التقيد بقانون حقوق الإنسان وعن التفويضات الموكلة إليها وعن أولئك الذين يفترض أن يكونوا منتفعين منها. ومع أن وكالات الأمم المتحدة كالأونروا تتعرض دون شك للضغوط من جانب الحكومات المضيفة، فإنّ عليها أيضاً أن تتصرف كنموذج لأفضل الممارسات. وينبغي على الأونروا ألا تترك الفلسطينيين دون تسجيل لا شيء إلا لأنّ لبنان أو الحكومات الأخرى تعارض تسجيلهم.

توصيات موجّهة إلى حكومة لبنان

إن الأنظمة اللبنانية الحالية المطبقة على اللاجئين الفلسطينيين غامضة للغاية وهي غير مناسبة لحل المشكلة الضخمة طويلة الأمد المتمثلة بوجوب إجراء تنظيم فعال لأوضاع اللاجئين. لذا على لبنان أن يصدر قوانين وأنظمة واضحة بهدف جعل سياسته تتماشى مع المعايير الدولية وللسماع للاجئين بعيش كريم ريثما يتم التوصل إلى حل نهائي وعادل لقضيتهم. وليس لبنان مجبراً على أن يكون موطن الفلسطينيين الدائم بل من واجبه أن يسمح للفلسطينيين بالعيش بكرامة وبالتمتع بحقوق الإنسان الأساسية ريثما يتمكنون من العودة إلى ديارهم. وهذان الموقفان، أي الإصرار على حق العودة وعلى عيش حياة كريمة في المنفى، يؤيدهما القانون الدولي وينعكسان في قرارات جامعة الدول العربية العائدة إلى الخمسينات. أما بالنسبة إلى المشكلة المحددة للفلسطينيين الذين لا يحملون بطاقة هوية، فيتوجب على لبنان أن ينظر في اتخاذ عدة خطوات بشأنهم:

على السلطات الإدارية في لبنان أن تتوخى المرونة في تفسير الأنظمة القائمة بحيث يتم تأمين حقوق الإنسان الأساسية للذين عاشوا في لبنان لفترات طويلة من الوقت وليس لديهم بلد يسمح لهم بالعودة إليه اليوم. وبالرغم من أن الأنظمة الصريحة في لبنان تحصر الاعتراف باللاجئين الذين كانوا في البلد في العام ١٩٦٢، فإنها لا تمنع الحكومة من الاعتراف أيضاً بوضع اللاجئ القانوني للفلسطينيين الآخرين. فينبغي أن يحصل الفلسطينيون الذين قدموا إلى لبنان بعد العام ١٩٦٢ على الاعتراف الحكومي وعلى بطاقات الهوية خصوصاً إذا تعذرت اعادتهم بأمان إلى بلد آخر.

وينبغي ألا يترك إلغاء لبنان لاتفاق القاهرة أثراً ذا مفعول رجعي على اللاجئين. وعلى لبنان أن يميز بين المدنيين الفلسطينيين والمنظمات المسلحة الفلسطينية. وفي حين أنه يمكن تفهم عزوف لبنان عن الإستمرار في ترتيبات كان لها مضامين ذات خطورة على أمنه، فإن عليه أن يعترف أيضاً بأن اتفاق القاهرة وأحكامه التي تحمي

المدنيين الفلسطينيين كانت نافذة قانونياً من العام ١٩٦٩ حتى العام ١٩٨٧. والفلسطينيون الذين قدموا إلى لبنان خلال هذه الفترة فعلوا ذلك بحسن نية معتمدين على السياسة والممارسة السائدين في ذلك الوقت. لذا على لبنان أن يولي اهتماماً خاصاً لتنظيم الوضع القانوني للفلسطينيين الذين قدموا قبل العام ١٩٨٧.

توصيات موجّهة إلى حكومات أخرى في المنطقة

استمرّ التهجير من فلسطين بعد العام ١٩٦٧ مما تسبّب بزيادة عدد الفلسطينيين الذين يعيشون في الشتات وعدد الذين يعيشون في لبنان بدون اعتراف بهم. وفي حين أن هذه الدراسة لم تركّز على الظروف السائدة داخل الأراضي المحتلة، فإن استمرار الناس في الرحيل يستحق الاهتمام. ومن الأهمية بمكان أن تضمن الأسرة الدولية توقّف إسرائيل عن جميع النشاطات التي تؤدّي إلى استمرار تهجير الفلسطينيين ونفيهم ممّا يعمّق النزاع الإسرائيلي الفلسطيني.

وعلى الأردن أن ينظر بعطف في مسألة السماح بالعودة على الأقل لبعض الفلسطينيين الذين تهجروا من المملكة في ١٩٧٠-١٩٧١. وفي حين أنّه يحقّ للأردن اتّخاذ الإجراءات الهادفة إلى حماية أمنه الوطني، إلّا أنّه يبدو مستبعداً أن معظم العائلات المهجرة لا تزال تشكّل مصدر خطر بعد مرور حوالي ٣٥ عاماً.

ويجب أن تنظر الحكومات الأخرى أيضاً في السماح بعودة اللاجئين الفلسطينيين الذين هاجروا منها لأسباب عديدة إلى لبنان. وينبغي ألا تفرض هذه الخيارات فرضاً على اللاجئين مع أنّها قد تساعد على التخفيف من حدة المشكلة التي تثقل كاهل بعض الأفراد. وعلى إسرائيل موجبات خاصّة تتمثل بالدرجة الأولى والأهمّ بالاعتراف بحق العودة كما عليها أيضاً الاستمرار في التنسيق المتفق عليه مع السلطة الفلسطينية للسماح للفلسطينيين المهجرين من المناطق المحتلة بالعودة إليها.

توصيات موجهة إلى جامعة الدول العربية

لعبت جامعة الدول العربية في الخمسينات والستينات دوراً مهماً في وضع مقاييس شاملة لمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية. ولكن غياب الإرادة السياسية حال للأسف دون تطبيق هذه المقاييس تطبيقاً كاملاً فيما حوّلت الاضطرابات السياسية في السبعينات الأنظار باتجاهات أخرى.

وعلى جامعة الدول العربية أن تلعب دوراً مهماً في ردم الهوة الموجودة في نظام معاملة اللاجئين الفلسطينيين وذلك بالعودة إلى دورها كواضعة للمقاييس. وعلى الجامعة بوجه خاص إعادة التأكيد على بروتوكول الدار البيضاء والدعوة إلى تطبيقه تطبيقاً كاملاً من قبل جميع الحكومات العربية. وعلى الجامعة العربية أن تدعو أيضاً الحكومات الأعضاء إلى تسهيل عمل الاونروا والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين على توفير المساعدة للاجئين الفلسطينيين. وعلى الجامعة العربية أخيراً أن تجعل قراراتها المتعلقة بقدرة المرأة على نقل جنسيتها إلى أطفالها منسجمة والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

توصيات موجهة إلى المجتمع المدني

على هيئات المجتمع المدني أن تستمر في المدافعة عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين بالعيش بكرامة مع ضمان حقوقهم المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية كاملة إلى أن يتمكنوا أخيراً من التمتع بحقوقهم في العودة إلى ديارهم. ويجب أن يشمل ذلك على حث الحكومات ووكالات الأمم المتحدة على حد سواء على إصلاح سياساتها وممارساتها لضمان عدم حرمان أي لاجئ فلسطيني من الاعتراف الذي هو من حقه.

ويجب اجراء المزيد من الأبحاث حول مشكلة عدم الاعتراف القانوني باللاجئين

بما فيها الأبحاث في دول أخرى غير لبنان. فمع أن هذه المشكلة برزت الى العلن في لبنان في الآونة الأخيرة، فإنها قد تكون موجودة في دول أخرى أيضاً. ومع أن الظروف في لبنان صعبة بشكل خاص وأن تاريخه السياسي شديد التوتر، فإن العديد من الثغرات التي كشفتها هذه الدراسة قد يكون موجوداً في أمانة أخرى. كذلك يجب أن تساعد هذه الدراسة على تحفيز إجراء بحوث مستقبلية محسنة.

ويجب وضع برامج مشورة قانونية فردية للفلسطينيين وتوسيعها. فعدم الاعتراف بالأجنيين الفلسطينيين ينبع أساساً من حقيقة أنه بعد ٥٨ عاماً من التهجير، لا يمكن وضع كافة اللاجئين في قالب قياسي واحد. فنتيجة للهجرات الثانية والزيجات وأنماط الهجرة التي تختلف عن التوقعات المعتادة، فإن بعض الفلسطينيين يفتقرون إلى الاعتراف الذي يحق لهم به. وفي حين أن الفلسطينيين يحصلون عادة على وضع اللاجئين كمجموعات، فإن هذه الحالات غالباً ما تنطوي على ظروف فردية جداً وتتطلب اهتماماً فردياً. ومن شأن برامج المشورة القانونية أن تترافق مع حركة متنامية باتجاه توسيع استخدام القانون لحماية الفلسطينيين في الشتات وللترويج لحقهم بالعودة على حد سواء.

توصيات موجهة الى الاتحاد الأوروبي والحكومات الممولة

على الحكومات التي توفر التمويل للاونروا وللمفوضية العليا لشؤون اللاجئين أن تشجع كلتي الوكالتين على وضع آليات للحؤول دون حرمان اللاجئين الفلسطينيين من التسجيل والاعتراف. وعلى الدول الممولة أن تصرّ على أن تراعي سياسات وكالات الأمم المتحدة مبدأ ضمانات حقوق الإنسان ضد التمييز بين الجنسين. وتستطيع هذه الدول أن تلعب دوراً مهماً في تسهيل الحوار بين الوكالات متى لزم الأمر.

إن للاتحاد الأوروبي دوراً مهماً في الحوار مع لبنان ودول الشرق الأوسط الأخرى بسبب اتفاقات الشراكة مع هذه الدول والعلاقات الاقتصادية الوثيقة بها.

وعلى الاتحاد الأوروبي أن يحتّ لبنان والدول الأخرى على أن تعتمد أنظمة تسجيل مرنة للاجئين الفلسطينيين وأن تسمح بعودة الفلسطينيين الذين سبق لهم أن أقاموا في أراضي هذه الدول.

ملخص استنتاجات ندوة الخبراء

ورشة الخبراء حول اللاجئين الفلسطينيين غير المعترف بهم

نظمتها جمعية رواد برعاية سفارة فنلندا

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥

بيروت

نظمت جمعية رواد، بدعم من سفارة فنلندا، ورشة خبراء بعنوان «الوقوع في المتاهات» كجزء من هذه الدراسة الأكثر شمولاً التي تتناول الثغرات القانونية والعملية التي نجم عنها وجود آلاف من اللاجئين الفلسطينيين ممن لديهم تسجيل رسمي لدى الحكومة اللبنانية ولكن ليس لدى الأونروا (غير المسجلين) ووجود مجموعة أخرى أصغر ممن ليس لهم تسجيل لدى أي من الطرفين (غير ذوي الهوية).

وألقى عرضان أدلى بهما المجلس الدانمركي للاجئين والمنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان الضوء بالتفصيل على المضاعفات الاجتماعية والاقتصادية التي يخلقها الافتقار إلى التسجيل مثل الحرمان من الحصول إلى أعلى خدمات صحية وتربوية محدودة متقطعة ومتفاوتة.

وقدمت جمعية رواد نتائج دراستها حول الجذور السياسية لهذه المشكلة. وشارك في الاجتماع ممثلون عن الأونروا والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين ومنظمة التحرير الفلسطينية والحكومة اللبنانية وعدد من دعاة حقوق الإنسان والباحثين المستقلين. وأعلن جميع هؤلاء مواقفهم وقدموا وجهات نظرهم بشأن عدد من القضايا كما هو مفصل أدناه. وكان مجمل القضايا التي نوقشت تتعلق بالحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في مناطق الشتات ريثما يتم إحقاق حقهم بالعودة والتوصل إلى حل دائم وعادل لقضيتهم.

الاقرار بوجود المشكلة

لعلّ أهمّ استنتاج تمّ التوصل إليه هو اقرار الأطراف المعنيين جميعهم بأنّ افتقار اللاجئين الفلسطينيين إلى التسجيل هو مشكلة هامة تستدعي حلاً عادلاً. وحصل أيضاً اتفاق عامّ على أنّه من الواضح أنّ هذه المشكلة ليست محصورة بلبنان وحده بل تشمل دولاً أخرى وعلى الخصوص الأردن وسوريا والسلطة الفلسطينية وإسرائيل ومصر، وكلّها تستضيف ضمن حدودها لاجئين فلسطينيين غير مسجلين. وكانت هناك دعوة إلى إجراء المزيد من البحوث حول المسائل القانونية والاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها الفلسطينيون غير المعترف بهم في الدول العربية الأخرى وذلك كوسيلة لاكتساب فهم أشمل لهذه المسائل وللإطلاع على ممارسات الدول الأخرى التي قد تكون مفيدة أو التي يمكن تعميمها في المنطقة كوسيلة لحلّ هذه المشكلة وللتوصل إلى حلّ إقليميّ موحد.

وشدّد المشاركون في الندوة أيضاً على أن معالجة مسألة اللاجئين الفلسطينيين غير المعترف بهم ينبغي ألاّ تعوّق أو تؤثر بأيّ حال من الأحوال على حقّهم في العودة.

نطاق المشكلة

رغم الاتفاق على وجود المشكلة، لم يكن هناك إجماع حول الأعداد الدقيقة والتوزيع الديمغرافي لهؤلاء اللاجئين وما إذا كان الحصول على الأرقام الدقيقة ممكناً أو حتى ضرورياً للوصول إلى حلّ. وكانت هناك دعوات كثيرة لتوضيح طرائق البحث المتبعة من أجل البتّ في الفروقات الإحصائية الحالية، ولقيام الحكومة اللبنانية أو منظمة التحرير الفلسطينية بإجراء مسح سكانيّ آخر للحصول على أرقام أكثر دقة، ولإجراء المزيد من البحوث بشأن نطاق المشكلة ومدى عمقها عموماً. ولوحظ أنّه ستكون هناك صعوبات في جمع الإحصاءات الدقيقة لأنّ الكثيرين من غير ذوي الهوية لا يستطيعون مغادرة المخيمات لافتقارهم إلى الوضع القانوني كما أنّ الكثيرين منهم

لا يثقون بالباحثين في غياب الضمانات بشأن أمنهم الشخصي بعد الإدلاء بالمعلومات.

غير أنه رغم موافقة الجميع عموماً على فائدة جمع هذه الأرقام، لم يكن هناك إجماع على ما إذا كان جمع مثل هذه الإحصاءات ضرورياً أو ملحاً. وأعرب بعض الأطراف عن اعتقادهم بأن إيجاد آلية أو سياسة مستمرة أوسع يمكن تطبيقها على جميع الفلسطينيين غير المسجلين وغير ذوي الهوية من شأنه حل المشكلة بغض النظر عن عددهم. إلا أن الأطراف الأخرى الميالة إلى حلول مخصصة بحسب الحالة جنحت لجهة جمع الإحصاءات كوسيلة لمعرفة عدد الذين يفيدون من حلّ الدفعة الواحدة. وقد أدرك الكثيرون أيضاً أن جمع أرقام دقيقة أمر ضروري لحضّ الأطراف المعنيين بإيجاد حلّ على التعاون والوصول إلى اتفاق، علماً بأن إحدى العقوبات الرئيسية أمام حلّ هذه المشكلة حتى الآن تتمثل في قلق الحكومة من ازدياد أعداد الفلسطينيين المسجلين في لبنان نسبة إلى التعداد السكاني العام مما يخلّ بالتوازن السياسي الحساس الذي تحاول الحكومة مراعاته.

أسباب المشكلة

تعزى مشكلة الفلسطينيين غير المسجلين وغير ذوي الهوية لأسباب متعددة جرى تفصيل معظمها في تقارير رفعها المجلس الدانمركي للأجئيين والمنظمة الفلسطينية لحقوق الإنسان وجمعية رواد في اليوم الأول للندوة. وضمّ هؤلاء فلسطينيين فروا من الأردن في السبعينات وفقدوا نتيجة لذلك وضعهم القانوني هناك، وأشخاصاً لم يتسجلوا لدى الأونروا خلال حملة التسجيل الأولى في لبنان بسبب مستواهم الاجتماعي/الاقتصادي العالي نسبياً وعدم حاجتهم إلى المساعدة وظنهم أن بقاءهم في لبنان سيكون مؤقتاً، وأشخاصاً لم تسجل ولادتهم في غضون عام من ولادتهم في لبنان بسبب وضعهم المعيشي المهمش. وحصل خلاف في الندوة حول ما إذا كان إلغاء اتفاق القاهرة قد لعب دوراً في منع الكثيرين من الفلسطينيين المسجلين لدى منظمة

التحرير الفلسطينية في لبنان من الحصول على التسجيل وتسوية أوضاعهم لاحقاً.

إلا أنه بغض النظر عن طبيعة مسببات المشكلات الحالية للأجئيين الفلسطينيين غير المسجلين وغير ذوي الهوية، فقد شدد الكثيرون على أنه، فيما ينبغي دراسة هذه الأسباب ومعالجتها عند إيجاد الحلول، يجب عدم استخدامها كذريعة لعدم منح الاعتراف أو تسوية الوضع القانوني.

أهمية الحماية القانونية

وفيما حصل نقاش هام بشأن حصول الفلسطينيين على المساعدات الإنسانية، كان هناك أيضاً إتفاق هام على أن هذه المساعدات، على ضرورتها، ليست كافية بدون الحماية القانونية. فمن الأهمية بمكان أن يكون للفلسطينيين وجود قانوني يمكن تمريره لأطفالهم ويمكنهم من المشاركة كأعضاء كاملي العضوية في المجتمع المدني.

وقد حصل بعض النقاش حول تعريف واستخدام تعبير «لاجئ» بدلاً من «مواطن فلسطيني مقيم في لبنان». ودعا معظم المشاركين إلى استخدام لفظة «لاجئ» لأنها تثير فوراً موجبات حماية قانونية معينة لا تكون لازمة تلقائياً عند استخدام لفظة «مقيم» فيما تشكل في الوقت نفسه أداة يشعر الفلسطينيون من خلالها بأنهم أسرة اجتماعية متماسكة مرتبطة بوطن واحد محدد وبحق العودة إليه.

دور الحكومة اللبنانية في الحماية

نوه المشاركون في الندوة بما أبدته الحكومة اللبنانية من مرونة واستعداد لمعالجة هذه القضايا حاضراً ومستقبلاً وأعربوا عن تقديرهم لها. فقد وجدت في الماضي عدة آليات مكنت اللاجئين الفلسطينيين من التسجيل لدى المديرية العامة لشؤون اللاجئين التابعة للحكومة اللبنانية، وقد تشكل هذه الآليات سبيلاً ينبغي انتهاجه بحثاً عن الحلول. وتتضمن المقترحات في هذا الشأن تشكيل لجنة للبت في

الطلبات الفردية وتأليف مجموعة عمل تضم الحكومة اللبنانية ووكالات الأمم المتحدة لإيجاد الحلول ولتوفير وثائق هوية مؤقتة للفلسطينيين غير ذوي الهوية ريثما يتم حل هذه المشكلة المحددة.

وفي تطوّر لا يرتبط مباشرة بمسألة الحماية، تمّ الإعراب عن القلق بشأن قيام الحكومة اللبنانية بشطب أسماء اللاجئين الفلسطينيين الذين حصلوا على الجنسية في بلد آخر من سجلاتها. ويطبق هذا النظام أيضاً في مصر وإسرائيل. فمع الإقرار أنّ بإمكان هذه الفئة الانتفاع من حماية البلد لآخر وأنّها لذلك ليس همّاً رئيسياً لهذه الندوة، فإنه لوحظ أنّ هناك حاجة للنظر في الآثار التي يخلّفها شطب الأسماء من السجلات على العائلات الفلسطينية ككلّ. ولوحظ أنّه يسمح للمواطنين اللبنانيين بازدواجية الجنسية، ولذلك ينبغي السماح للفلسطينيين المقيمين في لبنان بهذا الاعتراف الثنائي. ولوحظ أيضاً أنّ ما يكمن في صلب هذا الحوار هي الأهداف المتنافسة التي ينشدها تسجيل الفلسطينيين كلاجئين. فهناك خوف من أنّ فقدان التسجيل والاعتراف باللاجئ يهدد حقّ العودة. وقد برزت أهمية التسجيل نتيجة للهدفين الرسميّ وحكم-الحاليّ اللذين ينشدهما، بما في ذلك تحديد الهوية وتسجيل من تحقّق له العودة وتسجيل من يحتاج إلى المساعدة.

دور الدول العربية الأخرى في الحماية

إدراكاً من الندوة أنّ مشكلة اللاجئين الفلسطينيين غير المسجلين وغير ذوي الهوية تتعدّى حدود لبنان وتشمل الدول العربية الأخرى المعنية وإسرائيل، جرى نقاش هامّ حول الدور الذي يتوجّب على كلّ دولة أن تلعبه للتوصل إلى حلّ.

وتمثّلت إحدى المسائل التي طرحت في تحديد الدول التي ينبغي لها أن توفّر الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين. وتفكّر بعض الدول في تطبيق مبدأ دولة اللجوء الأولى لتقرير أيّ دولة ينبغي أن تكون مسؤولة عن تأمين الوضع القانوني للاجئين

الفلسطينيين. فإذا فرّ لاجئ فلسطيني من الأردن إلى لبنان في السبعينات مثلاً، يتوجّب على الأردن بموجب هذا المبدأ أن ينظم وضعه ويضفي عليه صفة الشرعية. إلاّ أنّه طرحت عدّة دواعٍ للقلق بشأن تطبيق هذا المبدأ. أولاً، أنّه لا يطبّق بشكل منتظم في أوروبا، بل إنّ بعض الدول الأوروبيّة يقول إنّّه يتعارض والمبادئ الأساسيّة لقانون اللّجوء. ثانياً، أنّه مبدأ لم يبرز الى حيّز الوجود إلاّ بعد وقت طويل من فرار معظم الفلسطينيين من بلد مضيف إلى بلد آخر، ولا يمكن تطبيق المبدأ عليهم بمفعول رجعيّ. أمّا سبب القلق الثالث الذي طرح فكان التحوّف من عدم استعداد البلدان المضيضة الأخرى لقبول عودة اللاّجئين الفلسطينيين الذين كانوا قد لجأوا إليها في البداية. وكان مصدر القلق الأخير الذي تمّ الإعراب عنه بشأن هذا المبدأ أنّ من شأنه إرباك أو تهديد مفهوم حقّ العودة من حيث أنّه يضع تركيزاً أكبر على البلدان التي لجأ إليها الفلسطينيون أساساً.

وفي ضوء مصادر القلق هذه، وافق المشاركون على أنّ السؤال الذي يبقى بحاجة إلى جواب هو: ما هي الظروف التي ينبغي بموجبها تمكين اللاّجئين الفلسطينيين من العودة إلى بلدان لجوئهم الأوّل أو الحصول على الوضع القانونيّ منها. وأشار إلى أنّ تعاون حكومات الدول المضيضة الأخرى والسلطة الفلسطينية هو خطوة ضروريّة لحلّ هذه المشكلة. وناقش المشاركون عدّة احتمالات بهذا الشأن: فقد أعلنت الحكومة الأردنيّة مثلاً أنّ أولئك الذين لديهم جوازات سفر أردنيّة منتهية المفعول يستطيعون العودة إلى الأردن للحصول على جوازات جديدة. وعلى هذا المنوال، تمّ تقديم اقتراح بأنّ يعفى الذين فروا من الخدمة العسكريّة السوريّة من الملاحقة القانونيّة في سوريا إذا عادوا إليها. واقترح آخرون أن يبادر لبنان إلى حتّ حكومات البلدان المضيضة الأخرى على إيجاد حلول مشابهة. وكانت هناك اقتراحات بأنّ ينظر إلى طول فترة الإقامة في لبنان كأحد العناصر المهمّة في تقرير ما إذا كان ينبغي إجبار اللاّجئين الفلسطينيين على العودة إلى بلدان اللّجوء الأولى، علماً بأنّ الكثيرين منهم غادروها قبل سنوات عديدة وقدموا إلى لبنان حيث أصبحت لهم فيه عائلات وأصبح من غير الواقعيّ أن يطلب إليهم العودة إلى بلد لم تقطن فيه قطّ زوجاتهم (أزواجهن) وأطفالهم. وطرح أيضاً

احتمال حلّ هذه المشكلة عن طريق قيام السلطة الفلسطينية والبلدان المجاورة بإعطاء هؤلاء الأفراد وثائق هويّة يعترف بها لبنان.

دور وكالات الأمم المتحدة في الحماية

كان هناك اتفاق عامّ على أنّه ينبغي مساعدة وحماية اللاجئين الفلسطينيين عبر وكالات الأمم المتحدة رغم الخلاف على التفاصيل وعلى توزيع المسؤوليات. وحصل نقاش طويل حول كيفية توزيع مسؤوليّة سد الثغرات بما في ذلك تحديد أي الوكالتين، الأونروا أم المفوضية، ينبغي لها تحمل مسؤوليات الحماية والمساعدة وما إذا كان ينبغي اعتبار الحماية والمساعدة فئتين منفصلتين. وكانت هناك دعوة عامّة لأن توضع الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين غير المسجلين ضمن مسؤوليات الأونروا وأن تتعاون الأونروا والحكومة اللبنانية على إيجاد حلّ لغير ذوي الهوية من الفلسطينيين. وتلى ذلك بحث في ما إذا كان ممكناً توسيع إطار تفويض الأونروا أو تفسيره بحيث يلبي حاجات الحماية والمساعدة على السواء وما إذا كان ممكناً تعديل تعريفها العملي.

ونوّه المشاركون بإقرار الأونروا بأنّ الحماية هي جزء من المساعدة يتطلّبها تفويضها الحاليّ وباستعدادها للبحث في كيفية توضيح مبدأ الحماية وتوسيع إطاره وتنفيذه. ولم يكن واضحاً ما إذا كانت الأونروا تحتاج إلى قرار من الجمعية العامة أو إلى موافقة الحكومات المضيفة لتوسيع إطار تعريفها العمليّ خصوصاً وأنّ هناك الآن قرارات من الجمعية العامة بشأن مساعدة لاجئي ١٩٦٧ وبشأن التمييز ضدّ المرأة. غير أنّه كان واضحاً أنّ من المستبعد أن تغيّر الأونروا تعريفها العمليّ لشمّل جميع اللاجئين الفلسطينيين أينما وجدوا أو أولئك الذين هجروا في ١٩٦٧. إلا أنّ اللاجئين الفلسطينيين غير المسجلين يظلّ بإمكانهم، عند الطلب، الحصول على خدمات الأونروا الكاملة حتّى ولو لم تكن لديهم بطاقات تسجيل من الأونروا وذلك لأنّ لديهم بطاقات هويّة من لبنان. أما غير ذوي الهوية فلا يحقّ لهم الحصول على خدمات الأونروا بشكل منتظم، إلا أنّ

الأفراد ذوي الحاجة الماسة قد يحصلون على بعض الخدمات في حالات خاصة أو طارئة. وقد حظيت الأونروا بالمديح لاستعدادها لمناقشة هذه المسائل مع الحكومة اللبنانية.

وفيما وافق المشاركون في الندوة عموماً أن على الأونروا تحمّل المسؤولية الأساسية عن اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، حصل خلاف حول ما إذا كان ينبغي للمفوضية لعب أي دور. وأعرب بعض المشاركين عن القلق بأن عدداً صغيراً جداً من الفلسطينيين في لبنان قد يكونون لجأوا إليه نظراً لخوف مبرر من الاضطهاد بحيث يشملهم تفويض المفوضية. ولكن البعض الآخر أعرب عن قلقه بأنه ليس هناك حالياً أي وكالة مهمتها تلبية احتياجات الحماية للفلسطينيين الذين لديهم خوف مبرر من الاضطهاد. ولم يحصل إجماع على ما إذا كان من مسؤولية المفوضية حماية هؤلاء اللاجئين الفلسطينيين. ولكن كان هناك اتفاق عام على أنه من المفيد البحث في إمكانية قيام الأونروا بوضع آليات خاصة بها لتأمين الحماية الرسمية لمن لديهم خوف مبرر من الاضطهاد وذلك بالتنسيق مع المفوضية.

وأشار بعض المشاركون إلى أن الأونروا لم تفوّض أبداً بالخروج بتعريف قياسي للاجئين الفلسطينيين وأنه من الواضح جداً أن تركيزها على إيجاد مثل هذا التعريف كان يهدف إلى معرفة من هم بحاجة إلى خدماتها. ومع ذلك، فهناك ثغرة الآن بين من يحقّ لهم التسجيل ومن تحقّ لهم الخدمات في ما يبدو أنه نتيجة التوتر بين رؤيتي الأونروا والحكومات للدور الذي يلعبه التسجيل. ففيما كان تركيز الأونروا دائماً على الخدمات والاحتياجات، فإنّها تجبر الآن على تحمّل مسؤولية أكبر لتحديد الذين يتوجّب إدراجهم في قوائم التسجيل. وأشار بعض المشاركون إلى أن هذه الثغرة ستولد الارتباك على المدى البعيد. وشدّدوا على أن للأمم المتحدة دور السلطة المعنوية وأن عليها التأكّد من عدم وجود ثغرة بين تفويضها وبين نشاطاتها الفعلية.

وبحثت إحدى المسائل الأخرى التي طرحت في كيفية التأكّد من إمكان نقل

تسجيل الأونروا من ميدان عمليّات إلى آخر خصوصاً في حالات الرجال الذين يريدون القيام بذلك وعندما يكون اللاجئون الفلسطينيون غير قادرين على العودة إلى بلدان الملجأ الأول أو غير راغبين فيها. وقد طرح اقتراح بأن تطلب البلدان المضيفة نقل سجلاتهم عبر الأونروا ومنحهم حق الإقامة على أرضها، وهي ممارسة لها في لبنان سوابق تاريخية في حالات إفرادية.

أهمية إلغاء التمييز بين الجنسين في عملية التسجيل

أجمع المشاركون على أن التمييز ضد المرأة في عملية تسجيل أطفال النساء الفلسطينيات المسجلات المتزوجات من رجال فلسطينيين غير مسجلين أو غير ذوي هوية يشكل مشكلة كبيرة؛ بيد أن الأونروا تقوم الآن باتخاذ الاجراءات لتصحيحها. إذ لم تعد الأونروا تمنع الخدمات عن النساء الفلسطينيات المسجلات المتزوجات من رجال فلسطينيين غير مسجلين وغير ذوي هوية. وتقوم سياسة الأونروا الرسمية على عدم التمييز وهي تسعى للتنسيق مع الحكومات المضيفة بشأن تنفيذ سياسة التسجيل هذه. غير أنها تؤمن في غضون ذلك الخدمات الكاملة وبشكل لا تمييزي للنساء الفلسطينيات المسجلات المتزوجات من رجال فلسطينيين غير مسجلين أو غير ذوي هوية ولأطفالهن. ولوحظ أنه لو منحت النساء اللبنانيات حق تمرير جنسيتها لأزواجهن وأطفالهن، لاستفادت النساء الفلسطينيات أيضاً من هذا القانون. غير أنه لوحظ أيضاً أن مشكلة الافتقار إلى التسجيل ناتجة أساساً عن زواج النساء الفلسطينيات المسجلات من رجال فلسطينيين غير مسجلين، وليس عن التزاوج بين جنسيتين.

النصوص القانونية الرئيسية

أ - قرار الجمعية العامة ١٩٤ (III) (١٩٤٨)

إنشاء لجنة توفيق تابعة للأمم المتحدة وتقرير وضع القدس في نظام دولي دائم وتقرير حق اللاجئين في العودة الى ديارهم في سبيل تعديل الأوضاع بحيث تؤدي الى تحقيق السلام في فلسطين في المستقبل.

إن الجمعية العامة،

وقد بحثت في الحالة في فلسطين من جديد،

١. تعرب عن عميق تقديرها للتقدم الذي تم بفضل المساعي الحميدة المبذولة من وسيط الأمم المتحدة الراحل في سبيل تعزيز تسوية سلمية للحالة المستقبلية في فلسطين، تلك التسوية التي ضحى من أجلها بحياته. وتشكر للوسيط بالوكالة ولموظفيه جهودهم المتواصلة، وتفانيهم للواجب في فلسطين
٢. تنشئ لجنة توفيق مكونة من ثلاث دول أعضاء في الأمم المتحدة، تكون لها المهمات التالية:

■ القيام بقدر ما ترى أن الظروف القائمة تستلزم، بالمهمات التي أوكلت الى وسيط الأمم المتحدة لفلسطين بموجب قرار الجمعية العامة رقم ١٨٦ (دأ-٢) الصادر في ١٤ أيار ١٩٤٨.

■ تنفيذ المهمات والتوجيهات المحددة التي يصدرها إليها القرار الحالي، وتلك المهمات والتوجيهات الإضافية التي قد تصدرها إليها الجمعية العامة او مجلس الأمن.

■ القيام -بناءً على طلب مجلس الأمن- بأية مهمة تكلها حالياً قرارات مجلس الأمن الى وسيط الأمم المتحدة الى فلسطين، او الى لجنة الأمم المتحدة للهدنة. وينتهي دور الوسيط بناءً على طلب مجلس الأمن من لجنة التوفيق القيام بجميع المهمات المتبقية، التي لا تزال قرارات مجلس الأمن تكلها الى وسيط الأمم المتحدة الى فلسطين.

٣. تقرر أن تعرض لجنة من الجمعية العامة، مكونة من الصين وفرنسا والاتحاد السوفياتي والمملكة المتحدة وأمريكا، إقتراحاً بأسماء الدول الثلاث التي ستتكون منها لجنة التوفيق على الجمعية العامة لموافقتها قبل نهاية القسم الأول من دورتها الحالية.

٤. تطلب من اللجنة أن تبدأ عملها فوراً حتى تقيم في أقرب وقت علاقات بين الأطراف ذاتها، وبين هذه الأطراف واللجنة.

٥. تدعو الحكومات والسلطات المعنية الى توسيع نطاق المفاوضات المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن الصادر في ١٦ تشرين الثاني ١٩٤٨، والى البحث عن اتفاق عن طريق مفاوضات تجري إما مباشرة أو مع لجنة التوفيق، بغية إجراء تسوية لجميع المسائل العالقة بينها.

٦. تصدر تعليماتها الى لجنة التوفيق لاتخاذ التدابير بغية معاونة السلطات والحكومات المعنية، لإحراز تسوية نهائية لجميع المسائل العالقة بينها.

٧. تقرر وجوب حماية الأماكن المقدسة -بما فيها مدينة الناصرة- والمواقع والأبنية الدينية في فلسطين. وتأمين حرية الوصول إليها وفقاً للحقوق القائمة، والعرف التاريخي، ووجوب إخضاع الترتيبات المعمولة لهذه الغاية لإشراف الأمم المتحدة الفعلي. وعلى لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة، لدى تقديمها الى الجمعية العامة في دورتها العادية الرابعة اقتراحاتها المفصلة بشأن نظام دولي دائم لمنطقة القدس، أن تتضمن توصيات بشأن الأماكن المقدسة الموجودة في هذه المنطقة، ووجوب طلب اللجنة من السلطات السياسية في المناطق المعينة تقديم ضمانات رسمية ملائمة فيما يتعلق بحماية الأماكن المقدسة في باقي فلسطين، والوصول الى هذه الأماكن وعرض هذه التعهدات على الجمعية العامة للموافقة.

٨. تقرر أنه نظراً الى ارتباط منطقة القدس بديانات عالمية ثلاث، فإن هذه المنطقة، بما في ذلك بلدية القدس الحالية، يضاف إليها المقرى والمراكز المجاورة التي أبعداً شرقاً أبو ديس، وأبعداً جنوباً بيت لحم، وأبعداً غرباً عين كارم (بما فيها المنطقة المبنية في موتسا) وأبعداً شمالاً شغفاط، يجب أن تتمتع بمعاملة خاصة منفصلة عن معاملة باقي مناطق فلسطين الأخرى، ويجب أن توضع تحت مراقبة الأمم المتحدة الفعلية.

تطلب من مجلس الأمن إتخاذ تدابير جديدة بغية تأمين نزع السلاح في مدينة القدس في أقرب وقت ممكن.

تصدر تعليماتها الى لجنة التوفيق لتقدم الى الجمعية العامة، في دورتها العادية الرابعة، إقتراحاً مفصلاً بشأن نظام دولي دائم لمنطقة القدس، يؤمن لكلا الفئتين المتميزتين الحد الأقصى من الحكم الذاتي المحلي المتوافق مع النظام الدولي الخاص لمنطقة القدس. إن لجنة التوفيق مخولة صلاحية تعيين ممثل للأمم المتحدة، يتعاون مع السلطات المحلية فيما يتعلق بالإدارة المؤقتة لمنطقة القدس.

٩. تقرر وجوب منح سكان فلسطين، جميعهم، أقصى حرية ممكنة للوصول الى مدينة القدس بطريق البر والسكك الحديدية وبطريق الجو، وذلك الى أن تتفق الحكومات والسلطات المعنية على ترتيبات أكثر تفصيلاً.

تصدر تعليماتها الى لجنة التوفيق بأن تعلم مجلس الأمن فوراً، بأية محاولة لعرقلة الوصول الى المدينة من قبل أي من الأطراف، وذلك كي يتخذ المجلس التدابير اللازمة.

١٠. تصدر تعليماتها الى لجنة التوفيق بالعمل لإيجاد ترتيبات بين الحكومات والسلطات المعنية، من شأنها تسهيل نمو المنطقة الاقتصادي، بما في ذلك عقد اتفاقيات بشأن الوصول الى المرافئ والمطارات واستعمال وسائل النقل والمواصلات.

١١. تقرر وجوب السماح بالعودة، في أقرب وقت ممكن، للاجئين الراغبين في العودة الى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم، ووجوب دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقررون عدم العودة الى 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.

وتصدر تعليماتها الى لجنة التوفيق بتسهيل عودة اللاجئين، وتوطينهم من جديد، وإعادة تأهيلهم الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك دفع التعويضات، وبالمحافظة على الاتصال والوثيق بمدير إغاثة الأمم المتحدة للاجئين الفلسطينيين، ومن خلاله بالهيئات والوكالات المتخصصة المناسبة في منظمة الأمم المتحدة.

١٢. تفوض لجنة التوفيق صلاحية تعيين الهيئات الفرعية واستخدام الخبراء الفنيين العاملين تحت إمرتها، ما ترى بأنها بحاجة إليه لتؤدي، بصورة مجدية، وظائفها والتزاماتها الواقعة على عاتقها بموجب نص القرار الحالي. ويكون مقر لجنة التوفيق الرسمي في القدس، ويكون على السلطات المسؤولة عن حفظ النظام في القدس اتخاذ جميع التدابير اللازمة لأمين سلامة اللجنة، ويقدم الأمين العام عدداً محدداً من الحراس لحماية موظفي اللجنة ودورها.

١٣. تصدر تعليماتها الى لجنة التوفيق بأن تقدم إلى الأمين العام، بصورة دورية، تقارير عن تطور الحالة كي يقدمها الى مجلس الأمن وإلى أعضاء منظمة الأمم المتحدة.
١٤. تدعو الحكومات والسلطات المعنية جميعاً، الى التعاون مع لجنة التوفيق، وإلى اتخاذ جميع التدابير الممكنة للمساعدة على تنفيذ القرار الحالي.
١٥. ترحو من الأمين العام تقديم ما يلزم من موظفين وتسهيلات، واتخاذ الترتيبات المناسبة ولتوفير الأموال اللازمة لتنفيذ أحكام القرار الحالي.

تبنت الجمعية العامة هذا القرار، في جلستها رقم ١٨٦، بـ ٣٥ صوتاً مقابل ١٥ وامتناع ٨

ب - قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (IV) (١٩٤٩)**تأسيس وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين
في الشرق الأدنى وتشغيلهم**

- ان الجمعية العامة،
- اذ تذكر قراراتها رقم ٢١٢ (الدورة ٣) الصادر في ١٩ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٨، ورقم ١٩٤ (الدورة ٣) الصادر في ١١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٨، اللذين يؤكدان بصورة خاصة أحكام الفقرة ١١ من القرار الأخير.
- وقد درست بتقدير التقرير الموقت لبعثة الأمم المتحدة لاجراء المسح الاقتصادي للشرق الأوسط وتقرير الأمين العام عن مساعدة اللاجئين الفلسطينيين،
- ١- تعرب عن تقديرها للحكومات التي استجابت بسخاء للدعاء الوارد في قراراتها رقم ٢١٢ (الدورة ٣)، ولدعاء الأمين العام للمساهمة، عينا أو نقداً، في تخفيف وطأة المجاعة والبؤس بين اللاجئين الفلسطينيين.
- ٢- تعرب كذلك عن امتنانها للجنة الدولية للصليب الأحمر، ولابطة جمعيات الصليب الأحمر، وللجنة الأصدقاء الامريكيين للخدمات، لما ساهمت به من خدمات في سبيل هذا الواجب الانساني بقيامها، على الرغم من الصعاب الجسيمة، بأعباء المسؤولية التي تطوعت للاضطلاع بها بتوزيع اعانات الاغاثة والعناية العامة باللاجئين، وترحب بما قدمته من تأكيدات إلى الأمين العام بأنها ستستمر في التعاون مع الأمم المتحدة حتى نهاية شهر آذار (مارس) ١٩٥٠ على أساس مقبول من الطرفين.
- ٣- تثني على صندوق الطوارئ لرعاية الطفولة التابع للأمم المتحدة (اليونيسيف)، لمساهمته المهمة في برنامج الأمم المتحدة، كما أنها تثني على باقي الهيئات والوكالات المتخصصة التي قدمت المساعدة في حقولها، وخصوصاً منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة اللاجئين الدولية.
- ٤- تعرب عن شكرها للمنظمات الدينية والخيرية والانسانية العديدة التي ساهمت مادياً في إغاثة اللاجئين الفلسطينيين.

٥- تعترف بأنه من الضروري استمرار المساعدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين، بغية تلافي أحوال المجاعة والبؤس بينهم، ودعم السلام والاستقرار، مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ (الدورة ٣) الصادر في ١١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٨، وتعترف أيضاً بضرورة اتخاذ اجراءات فعالة، في أقرب وقت، بغية انهاء المساعدة الدولية للاغاثة.

٦- تعتبر ما يلزم برامج الاغاثة المباشرة ولبرامج الأعمال، خلال الفترة من ١ كانون الثاني (يناير) إلى ٣١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٠، ووفقاً لأحكام الفقرة ٩(د) من هذا القرار، بنحو ٣٣,٧ مليون دولار، منها ما قيمته ٢٠,٢ مليون دولار للاعانة المباشرة و ١٣,٥ مليون دولار لبرامج الأعمال. وما تتطلبه برامج الأعمال، خلال الفترة من أول كانون الثاني (يناير) إلى ٣٠ حزيران (يونيو) ١٩٥١، بما فيها المصروفات الادارية، هو ٢١,٢ مليون دولار تقريباً، وتعتبر أنه ينبغي انهاء عملية الاغاثة المباشرة في وقت لا يتجاوز ٣١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٠، إلا إذا قررت الجمعية العامة غير ذلك في دورتها العادية الخامسة.

٧- تؤسس وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم:

(أ) لتقوم بالتعاون مع الحكومات المحلية بالاغاثة المباشرة وبرامج التشغيل،

بحسب توصيات بعثة المسح الاقتصادية.

(ب) لتتساور مع الحكومات المهتمة في الشرق الأدنى، في التدابير التي تتخذها

هذه الحكومات تمهيداً للوقت الذي تصبح فيه المساعدة الدولية للاغاثة

ولمشاريع الأعمال غير متوفرة.

٨- تؤسس لجنة استشارية من ممثلي فرنسا وتركيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى

وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الامريكية، مفوضة باضافة ما يزيد على ثلاثة

أعضاء إضافيين من الحكومات المساهمة، لأداء المشورة، ومعاونة مدير وكالة الأمم

المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم في تنفيذ البرنامج.

وعلى مدير الوكالة واللجنة الاستشارية أن يتشاور مع كل من حكومات الشرق الأدنى

المختصة، في اختيار المشاريع، ورسمها، وتنفيذها.

٩- تطلب من الأمين العام تعيين مدير وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين

في الشرق الأدنى وتشغيلهم، بالتشاور مع الحكومات الممثلة في اللجنة الاستشارية:

(أ) سيكون مدير وكالة الأمم المتحدة لآغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم الموظف التنفيذي المسؤول أمام الجمعية العامة عن سير البرنامج.

(ب) يختار المدير موظفيه، ويعينهم وفقاً للترتيبات العامة التي توضع بالاتفاق مع الأمين العام، بما فيها القوانين والنظم السارية على موظفي الأمم المتحدة التي يرى المدير والأمين العام تطبيقها عليهم، وعلى المدير أن ينتفع إلى الحد الممكن بتسهيلات ومساعدات الأمين العام.

(ج) على المدير أن يضع بالتشاور مع الأمين العام واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، نظاماً مالياً لوكالة الأمم المتحدة لآغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم.

(د) على المدير أن يقوم بالتشاور مع اللجنة الاستشارية، بتوزيع المبالغ المتوفرة بين الآغاثة المباشرة ومشاريع الأعمال، وذلك وفقاً للأنظمة المالية المقررة في (ج) من هذه الفقرة، وفي حال إعادة النظر في التقديرات الواردة في الفقرة ٦.

١٠- تطلب من المدير عقد اجتماع للجنة الاستشارية في أقرب وقت ممكن عملياً، لوضع الخطط لتنظيم وإدارة البرنامج، وإقرار قواعد الإجراءات.

١١- تبقي على وكالة الأمم المتحدة لآغاثة اللاجئين الفلسطينيين التي انشئت بقرار الجمعية العامة رقم ٢١٢ (الدورة ٣) حتى ١ نيسان (إبريل) ١٩٥٠، وتطلب من الأمين العام، بالمشاورة مع الوكالات العاملة، مواصلة الجهود لانقاص عدد حصص الاعاشة على مراحل في ضوء ما وصلت إليه بعثة المسح الاقتصادية من نتائج وتوصيات.

١٢- تكلف الأمين العام أن ينقل إلى وكالة الأمم المتحدة لآغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم، موجودات وديون وكالة الأمم المتحدة لآغاثة اللاجئين الفلسطينيين حتى ١ نيسان (إبريل) ١٩٥٠، أو إلى أي تاريخ آخر يتفق عليه الأمين العام مع مدير وكالة الأمم المتحدة لآغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم.

١٣- تحت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وغير الأعضاء، على التبرع التطوعي، نقداً أو عيناً وذلك لضمان الحصول على كمية الاعدادات والأموال اللازمة لكل مرحلة

- من مراحل البرنامج، كما هو وارد في الفقرة ٦، وتقبل التبرعات بعملات غير الدولار الأميركي ما دام يمكن تنفيذ البرنامج بهذه العملات.
- ١٤- تفوض الأمين العام، بالمشاركة مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، تسليف المبالغ المتوفرة لهذا الغرض على ألا تزيد عن خمسة ملايين دولار من صندوق رأس المال العامل لتمويل العمليات طبقاً لهذا القرار، على أن يسدد هذا المبلغ، خلال مدة لا تتجاوز ٣١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٠، من التبرعات الحكومية التطوعية التي طلبت في الفقرة ١٣ أعلاه.
- ١٥- تفوض الأمين العام، بالمشاركة مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، مفاوضات منظمة اللاجئين الدولية للحصول على قرض دون فائدة، لتمويل البرنامج، لا يتجاوز قيمته ٢,٨ مليون دولار بشروط مرضية للسداد يتفق عليها بين الطرفين.
- ١٦- تفوض الأمين العام باستمرار فتح الصندوق الخاص المؤسس بقرار الجمعية العامة رقم ٢١٢ (الدورة ٣)، وأن يسحب منه الاعتمادات اللازمة لعمليات اغاثة الأمم المتحدة للاجئين الفلسطينيين، وبمقتضى طلب مدير الوكالة لعمليات وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم.
- ١٧- تدعو الحكومات المختصة إلى منح اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم، الامتيازات والحصانات والاعفاءات والتسهيلات التي منحت لاغاثة الأمم المتحدة للاجئين الفلسطينيين، في الشرق الأدنى وتشغيلهم.
- ١٨- تحت صندوق الطوارئ لرعاية الطفولة التابع للأمم المتحدة (اليونيسيف)، ومنظمة اللاجئين الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأغذية والزراعة، والوكالات الأخرى المختصة، والهيئات والجماعات الخاصة بالتشاور مع مدير وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم. على مد يد المساعدة ضمن اطار البرنامج.
- ١٩- تطلب من مدير وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم:
- (أ) أن يعين مندوباً لحضور اجتماعات مجلس المساعدة الفنية كمراقب، لكي يصبح بالإمكان تنسيق نشاطات المساعدة الفنية لوكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل

اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم مع برامج المساعدة الفنية للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المشار إليها في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ٢٢٢ (الدورة ٩) -أ- الصادرة في ١٥ آب (أغسطس) ١٩٤٩. (ب) أن يضع تحت تصرف مجلس المساعدة الفنية، معلومات تامة فيما يتعلق بأي مساعدة فنية يمكن أن تقوم بها هيئة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم، حتى يمكن ادخالها في التقارير التي يقدمها مجلس المساعدة الفنية إلى لجنة المساعدة الفنية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٢٠- توغز إلى وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم التشاور مع لجنة التوفيق بشأن فلسطين التابعة للأمم المتحدة، لما فيه خير أداء لمهمات كل منها، وخصوصاً فيما يتعلق بما ورد في الفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ (الدورة ٣) الصادر في ١١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٨. ٢١- تطلب من المدير أن يرفع إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة تقريراً سنوياً عن أعمال وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين وتشغيلهم، يشمل بياناً بتدقيق الحسابات، وتدعوه إلى أن يرفع إلى الأمين العام أية تقارير أخرى ترى وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم احاطة أعضاء الأمم المتحدة أو أجهزتها المناسبة علماً بها.

٢٢- تكلف لجنة التوفيق بشأن فلسطين التابعة للأمم المتحدة أن ترسل التقرير النهائي لبعثة المسح الاقتصادية، مع ما ترغب فيه من تعليقات، إلى الأمين العام ليقدمه، بدوره، إلى أعضاء الأمم المتحدة ووكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم.

ج - قرار الجمعية العامة ٢٢٥٢
(الجلسة الاستثنائية الطارئة - ٥) (١٩٦٧)

إعادة تأكيد ضرورة احترام حقوق
الإنسان في الأراضي المحتلة وضرورة
ضمان إسرائيل سلامة سكان تلك
المناطق ورفاههم وأمنهم.

- إن الجمعية العامة،
إذ ترى مساس الحاجة إلى تخفيف الآلام النازلة بالمدينين وبأسرى الحرب نتيجة للأعمال
العدائية الأخيرة في الشرق الأوسط،
١- ترحب مع الارتياح الكبير بقرار مجلس الأمن ٢٣٧ (١٩٦٧) الذي اتخذته المجلس في
١٤ حزيران (يونيو) ١٩٦٧، وفيه:
(أ) رأى مساس الحاجة إلى تجنب السكان المدنيين وأسرى الحرب في منطقة النزاع
في الشرق الأوسط المزيد من الآلام.
(ب) رأى أن حقوق الإنسان الأساسية غير القابلة للتصرف واجبة الاحترام حتى
أثناء تقلبات الحرب.
(ج) رأى وجوب مراعاة أطراف النزاع لجميع الالتزامات الواردة في اتفاقية جنيف
المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب والمؤرخة في ١٢ آب (أغسطس) ١٩٤٩،
(د) طلب من حكومة إسرائيل ضمان سلامة المناطق التي جرت فيها العمليات
العسكرية ورفاههم وأمنهم، وتسهيل عودة السكان الذين فروا من المناطق منذ
بدء الأعمال العدائية،
(س) أوصى الحكومات المهنية بالاحترام الدقيق للمبادئ الإنسانية المنظمة
لمعاملة أسرى الحرب وحماية المدنيين في زمن الحرب، والواردة في اتفاقيات
جنيف المؤرخة في ١٢ آب (أغسطس) ١٩٤٩،
(و) طلب من الأمين العام تتبع تنفيذ القرار على الوجه الفعال وإعلام مجلس الأمن
عن ذلك.

- ٢- وتلاحظ مع الامتنان والارتياح وتؤيد النداء الذي وجهه رئيس الجمعية العامة في ٢٦ حزيران (يونيو) ١٩٦٧.
- ٣- وتلاحظ مع الاغبطاط العمل الذي اضطلعت به لجنة الصليب الأحمر الدولية ورابطة جمعيات الصليب الأحمر والمنظمات الخيرية الأخرى لتوفير المساعدة الإنسانية للمدنيين.
- ٤- وتلاحظ كذلك مع الاغبطاط المساعدة التي تقوم بها مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة بتوفيرها للنساء والأطفال في المنطقة.
- ٥- وتثني على المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم، للجهود التي يبذلها في سبيل مواصلة نشاطات الوكالة في الحالة الحاضرة بالنسبة إلى جميع الأشخاص الداخلين في ولايته.
- ٦- وتؤيد، في ضوء أهداف مجلس الأمن المذكور أعلاه، الجهود التي يبذلها المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم للقيام، قدر المستطاع وعلى أساس طاريء وباعتبار ذلك تدبيراً مؤقتاً، بتوفير المساعدة الإنسانية اللازمة للأشخاص الآخرين الموجودين حالياً في المنطقة مشردين ومحتاجين شديد الحاجة إلى المساعدة الفورية نتيجة للأعمال العدائية الأخيرة.
- ٧- وترحب بالتعاون الوثيق بين وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم والمنظمات الأخرى المعنية، بغية تنسيق المساعدة.
- ٨- وتطلب إلى جميع الدول الأعضاء المعنية تسهيل نقل اللوازم إلى جميع المناطق التي يجري فيها تقديم المساعدة.
- ٩- وتناشد جميع الحكومات، وكذلك المنظمات والأفراد تقديم التبرعات الخاصة للأغراض السالفة إلى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم وإلى المنظمات الأخرى الحكومية الدولية وغير الحكومية المعنية.
- ١٠- وتلتمس من الأمين العام أن يعمد، بالتشاور مع المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وتشغيلهم، إلى إعلام الجمعية العامة عاجلاً عن الحاجات الناشئة المقصودة في الفقرتين ٥ و٦ أعلاه.
- ١١- وتلتمس كذلك من الأمين العام تتبع تنفيذ القرار على الوجه الفعال وإعلام مجلس الأمن عن ذلك.

د - تعريف الأونروا العملي

[اللاجئ الفلسطيني] تعني أي شخص كان مكان إقامته المعتاد فلسطين في الفترة ما بين ١ حزيران ١٩٤٦ حتى ١٥ أيار ١٩٤٨، والذي فقد منزله ومصدر رزقه كنتيجة لصراع العام ١٩٤٨.

هـ - الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين

المادة ١- دال- لا تنطبق هذه الإتفاقية على الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. فإذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائياً طبقاً لما يتصل بالأمر من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، بجراء ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الإتفاقية.

و - إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة / المادة ٩ /

١. تمنح الدول الأطراف المرأة حقوقاً مساوية لحقوق الرجل في اكتساب جنسيتها أو تغييرها أو الاحتفاظ بها. وتضمن بوجه خاص ألا يترتب على الزواج من أجنبي، أو على تغيير الزوج لجنسيته أثناء الزواج، أن تتغير تلقائياً جنسية الزوجة، أو أن تصبح بلا جنسية، أو أن تفرض عليها جنسية الزوج.
٢. تمنح الدول الأطراف المرأة حقاً مساوياً لحق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالهما.

ز - بروتوكول الدار البيضاء الصادر عن جامعة الدول العربية

معاملة الفلسطينيين في الدول العربية

استناداً إلى ميثاق جامعة الدول العربية وملحقه الخاص بفلسطين و إلى قرار مجلس جامعة الدول العربية بشأن القضية الفلسطينية وعلى الخصوص إلى القرار الخاص بالمحافظة على الكيان الفلسطيني.

فقد وافق مجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء في اجتماعه بالدار البيضاء يوم ١٠ سبتمبر (أيلول) لعام ١٩٦٥ على الأحكام الآتية، ودعا الدول الأعضاء إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ:

(١) مع الاحتفاظ بجنسيتهم الفلسطينية يكون للفلسطينيين المقيمين حالياً في أراضي..... الحق في العمل والاستخدام أسوة بالمواطنين.

(٢) يكون للفلسطينيين المقيمين حالياً في أراضي..... ومتى اقتضت مصلحتهم ذلك، الحق في الخروج منها والعودة إليها.

(٣) يكون للفلسطينيين المقيمين في أراضي الدول العربية الأخرى الحق في الدخول إلى أراضي..... والخروج منها متى اقتضت مصلحتهم ذلك. ولا يترتب على حقهم في الدخول الحق في الإقامة إلا للمدة المرخص لهم بها وللغرض الذي دخلوا من أجله ما لم توافق السلطات المختصة على غير ذلك.

(٤) يمنح الفلسطينيون حالياً في أراضي..... وكذلك من كانوا يقيمون فيها وسافروا إلى المهاجر متى رغبوا في ذلك وثائق صالحة لسفرهم، وعلى السلطات المختصة أينما وجدت صرف هذه الوثائق أو تجديدها بغير تأخير.

(٥) يعامل حاصلون هذه الوثيقة في أراضي دول الجامعة العربية معاملة رعايا دول الجامعة بشأن التأشيرات والإقامة.

عن الأمين العام

تحريراً في الدار البيضاء

يوم ١١ من سبتمبر (أيلول) لعام ١٩٦٥

ح - إتفاق القاهرة عام ١٩٦٩ (لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية)

سري للغاية

في يوم الاثنين ٣ نوفمبر (تشرين الثاني ١٩٦٩) اجتمع في القاهرة الوفد اللبناني برئاسة عماد الجيش إميل البستاني ووفد منظمة التحرير الفلسطينية برئاسة السيد ياسر عرفات رئيس المنظمة وحضر من الجمهورية العربية المتحدة السيد محمود رياض وزير الخارجية والسيد الفريق أول محمد فوزي وزير الحربية.

انطلاقاً من روابط الاخوة والمصير المشترك فان علاقات لبنان والثورة الفلسطينية لابد وأن تتسم دوماً بالثقة والصراحة والتعاون الإيجابي لما فيه مصلحة لبنان والثورة الفلسطينية وذلك ضمن سيادة لبنان وسلامته. واتفق الوفدان على المبادئ والإجراءات التالية:

أ- الوجود الفلسطيني:

تم الاتفاق على إعادة تنظيم الوجود الفلسطيني في لبنان على أساس:

- ١-١. حق العمل والإقامة والتنقل للفلسطينيين المقيمين حالياً في لبنان.
- ٢-١. إنشاء لجان محلية من الفلسطينيين في المخيمات لرعاية مصالح الفلسطينيين المقيمين فيها وذلك بالتعاون مع السلطات المحلية وضمن السيادة اللبنانية.
- ٣-١. وجود نقاط للكفاح الفلسطيني المسلح داخل المخيمات تتعاون مع اللجان المحلية، لتأمين حسن العلاقة مع السلطة وتتولى هذه النقاط موضوع تنظيم وجود الأسلحة وتحديددها في المخيمات وذلك ضمن نطاق الأمن اللبناني ومصلحة الثورة الفلسطينية.
- ٤-١. السماح للفلسطينيين المقيمين في لبنان بالمشاركة في الثورة الفلسطينية من خلال الكفاح المسلح ضمن مبادئ سيادة لبنان وسلامته.

ب- العمل الفدائي:

تم الاتفاق على تسهيل العمل الفدائي عن طريق:

- ١-٢. تسهيل المرور للفدائيين وتحديد نقاط المرور والاستطلاع في مناطق الحدود.
- ٢-٢. تأمين الطريق إلى منطقة العرقوب.
- ٣-٢. تقوم قيادة الكفاح المسلح بضبط تصرفات كافة أفراد منظماتها وعدم تدخلهم في الشؤون اللبنانية.
- ٤-٢. إيجاد ارتباط مشترك بين الكفاح المسلح والجيش اللبناني.
- ٥-٢. إيقاف الحملات الإعلامية من الجانبين.
- ٦-٢. القيام بإحصاء عدد عناصر الكفاح المسلح الموجودة في لبنان بواسطة قياداتها.
- ٧-٢. تعيين ممثلين عن الكفاح المسلح في الأركان اللبنانية يشتركون بحل جميع الأمور الطارئة.
- ٨-٢. دراسة توزيع أماكن التمرکز المناسبة في مناطق الحدود التي يتم الاتفاق عليها مع الأركان اللبنانية.
- ٩-٢. تنظيم الدخول والخروج والتجول لعناصر الكفاح المسلح.
- ١٠-٢. إلغاء قاعدة عيطرون.
- ١١-٢. يسهل الجيش اللبناني أعمال مراكز الطبابة والإخلاء والتموين للعمل الفدائي.
- ١٢-٢. الإفراج عن المعتقلين والأسلحة المصادرة.
- ١٣-٢. ومن المسلم به أن السلطات اللبنانية من مدنية وعسكرية تستمر في ممارسة صلاحياتها ومسؤولياتها كاملة في جميع المناطق اللبنانية وفي جميع الظروف.
- ١٤-٢. يؤكد الوفد أن الكفاح المسلح الفلسطيني عمل يعود لمصلحة لبنان كما هو لمصلحة الثورة الفلسطينية والعرب جميعهم.
- ١٥-٢. يبقى هذا الاتفاق سرياً للغاية ولا يجوز الإطلاع عليه إلا من قبل القيادات فقط.

رئيس الوفد الفلسطيني

الإمضاء : عرفات

رئيس الوفد اللبناني

الإمضاء / بستاني

٣ نوفمبر (تشرين ثاني) ١٩٦٩

ملحقات

أ - قائمة المصطلحات

قطاع غزة - قطاع ساحلي صغير من الأراضي الفلسطينية كان خاضعاً لمصر حتى العام ١٩٦٧. ويشكل اللاجئون من داخل اسرائيل حوالي ٨٠ بالمئة من سكان القطاع الحاليين

الخط الأخضر- يستخدم هذا المصطلح عادةً للدلالة على خطوط الهدنة المرسومة بين دولة اسرائيل والدول المجاورة في العام ١٩٤٩. وعلى الرغم من أنه لم يتم اعتماد الخط الأخضر رسمياً كحدود نهائية فإنه قد اكتسب اهمية قانونية واقعية بعد حرب ١٩٦٧ وقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ اذ أنه يفصل اراضي دولة اسرائيل عن الأراضي الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة). ويكتسب الخط الأخضر اهمية خاصة في مدينة القدس حيث يقسم المدينة الى الجزء الخاضع لدولة اسرائيل عام ١٩٤٩ والقسم الذي ما يزال يعد من الأراضي المحتلة (القدس الشرقية العربية).

اسرائيل/ الأراضي الاسرائيلية- يستخدم هذا التقرير مصطلح «اسرائيل» و «الأراضي الاسرائيلية» للتدليل على الأراضي الواقعة داخل الخط الأخضر والتي كانت خاضعة لإسرائيل بعد هدنة العام ١٩٤٩ التي أنهت الحرب العربية- الاسرائيلية الأولى. ولا يشمل هذا المصطلح كل من قطاع غزة والضفة الغربية (بما فيها القدس الشرقية العربية)، التي احتلتها اسرائيل منذ الحرب العربية- الاسرائيلية العام ١٩٦٧. وقد اكتسبت بفعل الواقع اسرائيل اعترافاً دولياً كدولة ذات سيادة وهي اليوم عضو في الامم المتحدة. غير أن كون اسرائيل تعد قانوناً دولة ذات سيادة لا يحدد تكوينها الديمغرافي او الدستوري ولا يحد بأي شكل من

الاشكال من حقّ اللاجئيين الفلسطينيين بالعودة.

MNR - مصطلح اداري خاصّ بالأونروا للدلالة على المرأة المتزوجة من شخص غير مسجّل. ويستعمل هذا المصطلح للمرأة المسجّلة لدى الأونروا التي تتزوّج برجل غير مسجّل لدى الأمم المتّحدة. وتسمح الأونروا رسمياً لأولاد هذه النّسوة بالحصول على الخدمات بفعل الواقع غير أنّها ترفض السماح لهنّ بنقل تسجيلهنّ رسمياً إلى أولادهنّ.

لاجئ فلسطيني غير مسجّل **Non-R** غالبية اللاجئيين الفلسطينيين في لبنان مسجّلين لدى الأونروا. أمّا أفراد فئة **Non-R** فلا يستطيعون التسجيل لدى الأونروا في لبنان ممّا يحرمهم من مساعدة الاونروا الاساسيّة بالطعام، الطّابة والتعليم. تقدّر المنظّمات غير الحكوميّة عدد هؤلاء ب ٣٥٠٠٠ لاجئ فلسطيني.

الفلسطينيون غير ذوي الهوية **Non-ID** هذه الفئة من الفلسطينيين تفتقر الى كلّ من التسجيل لدى الأونروا وهويّات الحكومة اللبنانيّة. فإلى جانب كونهم محرومون من خدمات الأونروا، هم لا يستطيعون التنقّل بحريّة في البلاد ويعدّ وضعهم القانوني كوضع المهاجرين غير الشرعيّين على الرّغم من أنّه ليس لديهم في أغلب الحالات دولة أخرى حيث يمكنهم الذهاب. وحسب تقديرات المجلس الدائمركي لللاجئين، هناك ما يقارب ٣٠٠٠ لاجئ فلسطيني غير ذي هويّة في لبنان.

الأراضي الفلسطينيّة المحتلّة - هذا المصطلح يدلّ على كلّ أجزاء فلسطين التي كانت خاضعة للحكم الأردنيّ أو المصريّ بعد عام ١٩٤٩ إلّا أنّها سقطت بيد اسرائيل في العام ١٩٦٧. تشمل هذه الأراضي الضفّة الغربيّة وقطاع غزّة.

UNCCP - أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة الأمم المتحدة للتوفيق في فلسطين عام ١٩٤٨ في محاولة لحل النزاع الاسرائيلي- الفلسطيني. وكانت الولاية الاصلية لهذه اللجنة حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، إلا أنها غير فاعلة اليوم، ممّا خلق ما أسماه بعض الباحثين والدعاة «ثغرة الحماية» بالنسبة للاجئين الفلسطينيين.

مفوضية الامم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين - **UNHCR** - تمّ انشاء مكتب المفوض الساميّ للأمم المتحدة في العام ١٩٥٠ من اجل حماية اللاجئين في كلّ أنحاء العالم. تمثّل المفوضية الفاعل الاساسي في سياسات اللجوء في الشرق الأوسط بالنسبة للاجئين غير الفلسطينيين ولديها مكتب اقليمي في بيروت. وفق القانون الدولي على المفوضية ان توفر «استمرارية الحماية» للاجئين الفلسطينيين الذين يفقدون المساعدة.

وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الادنى - أونروا - تمّ إنشاء وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى عام ١٩٤٩ لتقديم المساعدة للاجئين الفلسطينيين إلى حين إيجاد حل لقضيتهم. وفي لبنان، يعتمد اللاجئون الفلسطينيون بشكل اساسي على مساعدات أونروا بسبب التقييدات الاجتماعية والاقتصادية المفروضة عليهم من قبل الحكومة اللبنانية.

مناطق عمل أونروا - تنشط أونروا في لبنان، سوريا، الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة. وتسمّى هذه البلدان بالنسبة لأونروا في بعض الاحيان ب مناطق عملها.

الضفة الغربية - تسمّى الأرض الواقعة غرب نهر الأردن والتي كانت خاضعة لسلطة الأردن منذ ١٩٤٩ وحتى ١٩٦٧ ب الضفة الغربية س. وقد زعمت الأردن

ضمّ الضفّة الغربيّة الآنّ ذلك لم يحظ باعتراف الأقلّة من الدول. وكان سكان الضفّة يعتبرون حتى العام ١٩٨٠ مواطنين اردنيين. واليوم ما يزال غالبيتهم يحملون وثائق سفر اردنيّة ولكنّهم لا يعتبرون مواطنين اردنيين ولا يتمتعون بحقّ الإقامة في الأردن.

التعريف العملي - لم تعط الجمعية العامة للأونروا تعريفاً محدداً للمستفيدين من خدماتها. ولهذا طوّرت الأونروا تعريفاً عملياً للأجنيين من فلسطين خضع لمراجعات دورية. والتعريف المعتمد حالياً يعود للعام ١٩٩٣ وقد أرفقناه في ملاحق هذا التقرير.

ب - قائمة ببعض المراجع المستخدمة

- *Amnesty International, Lebanon: Economic And Social Rights of Palestinian Refugees: Submission to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, MDE 18/017/2003 (2003)*
- *Gail Boling, The 1948 Palestinian Refugees and the Individual Right of Return: An International Law Analysis, Badil Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights (January 2001).*
- *Christine M. Cervenak, Promoting inequality: Gender-based discrimination in the UNRWAs approach to Palestine refugee status, 16 Human Rights Quarterly 300 (1994).*
- *Danish Refugee Council, Survey Report on the Situation of Non-ID Palestinian Refugees in Lebanon (March 2005)*
- *Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN), Palestinian refugees in Lebanon and Jordan (2001)*

- JAMES C. HATHAWAY, *The Law of Refugee Status* (Butterworths 1992).
- International Federation for Human Rights (FIDH), *Les réfugiés palestiniens : discriminations systématiques et désintérêt total de la communauté internationale* (2003)
- NUR MASALHA, *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem* (Pluto Press 2003)
- BENNY MORRIS, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited* (Cambridge 2003)
- ILAN PAPPE, *A History of Modern Palestine* (Cambridge 2004)
- John Quigley, *Displaced Palestinians and a Right of Return*, 39 *Harvard International Law Journal* 171 (1998)
- LEX TAKKENBERG, *The Status of Palestinian Refugees in International Law* (Oxford 1998).
- UNHCR, *Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the status of Refugees*, <http://domino.un.org/unispal.nsf/0/68c845adcff3671a85256c85005a4592?OpenDocument> (10 October 2002).
- Randa Farah, *The Marginalization of Palestinian Refugees, in Problems of Protection: The UNHCR, Refugees and Human Rights*, N. Steiner, M. Gibney and G. Loescher eds. (2003)

ج - مواقع ذات فائدة على الإنترنت

وكالات الامم المتحدة الخاصة باللاجئين

مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين - UNHCR

www.unhcr.org

وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الادنى - اونروا

www.unrwa.org

للحصول على معلومات عن كيفية اتّخاذ الأمم المتحدة للقرارات المتعلقة بوضع

اللاجئ:

RSDWatch

www.rsdwatch.org

للحصول على معلومات عن أجهزة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة

مفوضية الأمم المتحدة العليا لحقوق الإنسان

www.unhchr.ch

مجموعات خاصة بحقوق اللاجئين الفلسطينيين

بديل / المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

www.badil.org

منظمات حقوق إنسان

منظمة العفو الدولية

www.amnesty.org

مراقبة حقوق الإنسان

www.hrw.org

الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان

www.fidh.org

الشبكة الأورو متوسطية لحقوق الإنسان

www.euromedrights.net/

د - أماكن المنشأ الفلسطينية لمستجوبي الاستمارة

ابو غوش	1
الشوع	1
عكا	2
عين غزال	1
عين قنية	1
عجمي	1
العباسية	1
الظاهرية	1
الحولا	1
الخالصة	1
الخصاص	2
الرملة	1
الطابغة	1
يازور	1
عمقي	1
عمواس	1
عنين	2
مدينة لريحا	1
العورة التحتا	1
بني شولا	1
برقة	1
بيسان	2
بئر السبع	5
مدينة بئر السبع	1
بيت دجن	2
بيت عطاب	1
بيت لقيا	1
بيت مرين	1
بيتا	1
بشيت	1
شويكة	1
دير البلح	1
دير الغصون	1
دير قاسي	1
دير طريف	1
غزة	9
مدينة غزة	3
حيفا	5

حمامة	1
الحولا	1
حطين	3
عراق المنشية	1
جبع	3
جبل غنيم	1
جباليا	1
يافا	7
الجاعونة	1
جنين	2
القدس	3
كفر جمال	1
كفر سبت	1
كوكب	1
خان يونس	1
اللد	1
لوبية	1
المجدل	2
المنشي	1
المنشية	1
المقار	1
الميسمية	1
الناعمة	1
النبي روبين	3
نابلس	2
مدينة نابلس	1
ناصر الدين	1
قيلا	2
قفين	1
الحولا	1
فلقيلية	1
قنير	1
رفح	3
رافات	1
رانتيس	1
الراس الاحمر	1
سعسع	1
صفورية	1
سكنة درويش ٣٧	1
سلمة	3
سمخ	1

سلفين	1
سوقريير	1
مدينة طبريا	1
طبريا	1
ترقومية	1
ترشيحا	1
طوباس	5
طولكرم	5
الوعدة السوداء	1
وادي الحوارث	2
يبنة	1
الظاهرية	1
زرعين	1
زيتا	1
الزوق	1
المجموع	148

أقضية المنشأ في فلسطين

عكا	5
الرملة	7
بيسان	2
طبرية	11
حيفا	12
جنين	8
طولكرم	13
يافا	15
القدس الغربية	3
الخليل	2
صفد	12
ينز المبع	6
غزة	26
نابلس	13
رام الله	5
الناصره	2
الضفة الغربية	1
القدس	3
القدس الشرقية	2
Total	148

ه استمارة المقابلة

تاريخ المقابلة:

اسم المستجوب:

اسم المقابل:

مكان المقابلة:

العنوان:

موافقة المقابل:

I. لمحة شخصية

١. تاريخ الولادة: -----

٢. بلد الولادة: -----

٣. مكان تسجيل وثيقة الولادة : -----

٤. الجنسية (بلد الاصل الذي تنتمي اليه): -----

٥. الوضع الاجتماعي: (متزوج، اعزب، ارمل، مطلق، منفصل، الخ...) -----

▪ في حال متزوج(ة)/كان(ت) متزوج(ة)/ متعدد الزوجات: (في حال الحاجة، كتب

على الجهة الخلفية مع تحديد رقم السؤال)

----- تاريخ عقد الزواج

----- مكان عقد الزواج

----- بلد تسجيل الزواج

----- عدد الاولاد

٦. هل لديك اوراق ثبوتية؟ ☐ نعم ☐ لا

■ اذا لا، ما هو السبب؟

■ ما هو نوع الوثائق التي تحملها؟ (مثلا: جواز مرور لبناني، جواز اردني، بطاقة تسجيل مع الانروا، الخ)

----- (١)
----- (٢)
----- (٣)

II. لمحة عن العائلة

(الرجاء تحديد الدولة الجنسية ب: فلسطين المنتدبة ، الاردن، لبنان، لا جنسية، الخ، حيث ان سؤالا آخر عن المواطنة سيأتي لاحقا خلال الاستمارة)

٧. جنسية الام ☐ متوفي ☐ لا اعرف

٨. جنسية الاب ☐ متوفي ☐ لا اعرف

٩. جنسية الزوجة ☐ متوفي ☐ لا اعرف

-

١٠. جنسية الجد لجهة الاب ☐ متوفي ☐ لا اعرف

١١. جنسية الجدة لجهة الاب ☐ متوفي ☐ لا اعرف

١٢. جنسية الجد لجهة الام -----

لا اعرف ☐ متوفي ☐
١٣. جنسية الجدة لجهة الام -----

لا اعرف ☐ متوفي ☐
١٤. جنسية الأخوة -----

لا اعرف ☐ متوفي ☐
١٥. جنسية الاخوات -----

لا اعرف ☐ متوفي ☐

(الرجاء اخذ العلم ان الاجابة على الاسئلة التالية اجابة صحيحة مهمة للدراسة ولن تؤثر على وضعكم الحالي كلاجئ او على حق العودة)

١٦. هل اي من افراد عائلتك او اقربائك (خاصة الزوجات) مواطن في بلد آخر الان؟ (في حال الحاجة، اكتب التفاصيل على الجهة الخلفية ، مع ذكر رقم السؤال)

هل تستطيع الالتحاق بهم هناك ؟			اي دولة		
نعم ☐	لا ☐	-----	نعم ☐	لا ☐	الزوجة
نعم ☐	لا ☐	-----	نعم ☐	لا ☐	الاولاد
نعم ☐	لا ☐	-----	نعم ☐	لا ☐	الوالدان
نعم ☐	لا ☐	-----	نعم ☐	لا ☐	الاجداد
نعم ☐	لا ☐	-----	نعم ☐	لا ☐	الاخوة
نعم ☐	لا ☐	-----	نعم ☐	لا ☐	الاخوات

١٧. بالنسبة لك، هل حاولت يوما الحصول على الجنسية في بلد ما؟ (بما فيها الاردن/ الضفة الغربية)
- نعم ☐ لا ☐

▪ في حال لا، الانتقال الى السؤال رقم ٢٠

▪ في حال نعم، الرجاء اعطاء التفاصيل:

متى؟ في اي بلد؟

هل حصلت على الجنسية؟ ☐ لم تحصل عليها؟ ☐

١٨. في حال كنت قد حصلت على الجنسية، هل ما زالت صالحة ؟

نعم ☐ لا ☐

١٩. هل انت قادر قانونا على العودة الى الدولة التي تحمل جنسيتها؟

نعم ☐ لا ☐

▪ في حال النفي، لم لا؟ اشرح

▪ في حال نعم ، ما هو سبب عدم عودتك اليها؟ اشرح

٢٠. اذا كان لديك اولاد، اين ولد اولادك؟ (في حال الحاجة، اكتب التفاصيل على الجهة الخلفية ، مع

ذكر رقم السؤال)

الولد	بلد الولادة	بلد تسجيل الولادة	نوع وثيقة الولادة (مستشفى، مختار، دائرة الاحوال الشخصية، الخ)
(١)	----- -----	----- -----	----- -----
(٢)	----- -----	----- -----	----- -----
(٣)	----- -----	----- -----	----- -----
(٤)	----- -----	----- -----	----- -----
(٥)	----- -----	----- -----	----- -----
(٦)	----- -----	----- -----	----- -----
(٧)	----- -----	----- -----	----- -----
(٨)	----- -----	----- -----	----- -----

٢١. هل يوجد اي من افراد عائلتك المباشرة التاليين حاليا في لبنان؟
(في حال الحاجة، اكتب التفاصيل على الجهة الخلفية مع ذكر رقم السؤال)

اذا لا، في اي بلد يعيشون

لا ☐ نعم ☐ الزوجة

لا ☐ نعم ☐ الاولاد

لا ☐ نعم ☐ الوالدان

لا ☐ نعم ☐ الاجداد

لا ☐ نعم ☐ الاخوة

لا ☐ نعم ☐ الاخوات

III. الوضع قبل عام ١٩٤٨

٢٢. هل كانت فلسطين بلد الاقامة الدائمة للعائلة خلال الفترة بين ١ حزيران ١٩٤٦
و ايار ١٩٤٨؟

اذا لا، في اي بلد كانت الاقامة

لا ☐ نعم ☐ انت

لا ☐ نعم ☐ والدك

لا ☐ نعم ☐ اجدادك (الجهة الاب)

لا ☐ نعم ☐ اجدادك (الجهة الام)

٢٣. في اية منطقة/ مدينة/ قرية كان بالتحديد مكان سكن اهلك في فلسطين؟

٢٤. حدد مدة اقامتكم في فلسطين قبل ١ حزيران ١٩٤٦؟

لا اعرف ☐ منذ ----- انت

لا اعرف ☐ منذ ----- والداك

لا اعرف ☐ منذ ----- اجدادك (لجهة الاب)

لا اعرف ☐ منذ ----- اجدادك (لجهة الام)

IV. مرحلة الطرد/النزوح (اسباب ومراحل التنقل منذ مغادرة فلسطين)

٢٥. هل كنت تعيش في فلسطين قبل ان تصبح لاجئاً؟

لا ☐ نعم ☐ انت

لا ☐ نعم ☐ زوجتك

لا ☐ نعم ☐ والداك

لا ☐ نعم ☐ اجدادك

٢٦. اذا لاء هل كنت تعيش خارج فلسطين بين ١ حزيران ١٩٤٦ و ايار ١٩٤٨ ولم

تكن قادرا على العودة الى فلسطين؟

(بالنسبة للوضع القانوني الرجاء تحديد : اقامة دائمة، اقامة مؤقتة، طالب، الخ)

الوضع القانوني	مدة الإقامة	في اي بلد
انت	-----	-----
زوجتك	-----	-----
اولادك	-----	-----
والداك	-----	-----
اجدادك	-----	-----

٢٧. هل خرجتم مباشرة الى خارج فلسطين، ام نرحتم داخليا ؟ (خلال الفترة السابقة على

حدود ١٩٦٧)

أ مباشرة الى الخارج

أ نزوح داخلي

▪ في حال الهجرة المباشرة (الانتقال الى السؤال ٣١)

٢٨. في حال النزوح الداخلي، اشرح الظروف (ما هو الحدث الاساسي الذي دفعهم الى النزوح

وكيفية النزوح: سيراً، بالقافلة....):

انت

والداك

اجدادك

٢٩. في حال النزوح الداخلي، الى اين نرحتم ؟

الوضع القانوني	المدة : من / الى	المكان : من / الى
انت	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
والداك	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
اجدادك	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----
	-----	-----

٣٠. ما هي الظروف التي دفعتكم للخروج من فلسطين بعد النزوح الداخلي ؟ اشرح

بالتفصيل

انت

والداك

اجدادك

٣١. في حال الخروج مباشرة ، اشرح الظروف التي دفعتكم للخروج من فلسطين
(الظروف):

انت

والدالك

اجدادك

٣٢. في حال خرجتم مباشرة خارج فلسطين ، اعط تفصيل تاريخ الخروج و كفيته

(سيراً على الأقدام، بالحافلة، السيارة، الباكسة، الطائرة)

کیف؟

متی؟

انت

زوجتک

والداك

اجدادك

٣٣. في حال الخروج مباشرة خارج فلسطين ، الى اي بلد توجهتم في البداية ؟

[illegible]

٣٤. هل غادر احد افراد اسرتك فلسطين بعد خروجكم ؟ الرجاء اعطاء تفاصيل

لماذا؟ مَنْ ؟ متى؟ الى اين؟

-----	-----	-----	(١)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٢)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٣)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٤)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٥)
-----	-----	-----	

٣٥. هل ما زال احد افراد اسرتك في فلسطين ؟

مَنْ ؟ اين؟ الوضع القانوني

-----	-----	-----	(١)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٢)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٣)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٤)
-----	-----	-----	
-----	-----	-----	(٥)
-----	-----	-----	

٧. مصادر العيش في فلسطين (على سبيل المثال: العمل، الاملاك، الخ....)

٣٦. ما كانت مصادر عيشكم في فلسطين؟ الرجاء اعطاء تفاصيل

انت

والداك

اجدادك

٣٧. هل فقدتم هذه المصادر منذ ترككم فلسطين؟

اشرح -----
☐ لا ☐ نعم ☐ انت

اشرح -----
☐ لا ☐ نعم ☐ والدك

اشرح -----
☐ لا ☐ نعم ☐ اجدادك

٣٨. هل لديكم اي وثائق تثبت ملكيتكم او حقكم في فلسطين؟ (مثلا صك ارض، الخ...)

☐ لا ☐ نعم اذا نعم، ما هي هذه الوثائق؟

اشرح

VI. بلد اللجوء

(اعط تفاصيل وضعكم الخاص في بلدان الشتات منذ ترككم فلسطين. يرجى ذكر المسار

التسلسلي الكامل

للاماكن التي عاش فيها كل من افراد الاسرة منذ مغادرة فلسطين الى حين الوصول الى لبنان) (في حال الحاجة الرجاء الكتابة على الورقة الخلفية مع ذكر رقم السؤال)

٣٩. متى وصلتكم الى لبنان؟

انت

زوجتك

اولادك

والداك

اجدادك

٤٠. في اي بلد عشت او عاش اهلك منذ خروجكم من فلسطين؟

الوضع القانوني (مقيم، لاجئ، مسجل، الخ...)	مدة الإقامة	البلد
انت		

زوجتاك _____

والدالك

اجدادك

٤١. ما هي الاسباب و الظروف التي اتت بكم الى لبنان، طوعية او قسرية ؟ (من بلدان اخرى غير فلسطين)، اشرح :

[illegible]

٤٢. هل كان بإمكانك اختيار دولة أخرى غير لبنان؟ اشرح :

٤٣. هل تعيش حالياً في مخيم ؟

نعم ☐ لا ☐

■ في حال نعم، حدد المخيم: -----

■ منذ متى تعيش في المخيم؟ -----

٤٤. هل عشت في السابق في مخيم في لبنان ؟

نعم ☐ لا ☐

■ في حال نعم، حدد المخيم: -----

■ حدد الفترة التي عشتها فيه: -----

٤٥. هل سافرت لمدة طويلة الى الخارج منذ مجيئك الى لبنان؟

نعم ☐ لا ☐

▪ في حال نعم، الرجاء اعطاء تفاصيل:

سبب السفر	مدة الإقامة	اين
-----	-----	-----
-----	-----	-----
-----	-----	-----
-----	-----	-----
-----	-----	-----
-----	-----	-----
-----	-----	-----

VII. الوضع القانوني

وكالة الامم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين (الاونروا)

٤٦. هل كنت و/او احد افراد عائلتك مسجلين مع الاونروا في اي بلد؟

لا ☐

نعم ☐

▪ في حال النفي، الانتقال الى السؤال رقم 49

٤٧. في حال الايجاب ، اين ومتى تسجلتم؟

(اذا كان المستجوب ذكر وجوابه لا ولكن زوجته مسجلة، اسأل ماذا حصل لها ولاولادها بالنسبة

لوضعهم كلاجئين عندما تزوجت)

المنافع التي تحصل عليها	البلد	متى؟
-----	-----	اننت
-----	-----	-----
-----	-----	-----

زوجتك	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
		---	-----
والداك	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
		---	-----
اجدادك	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
		---	-----

٤٨. هل ما زلت تتمتع بالوضع القانوني مع الاونروا؟

انت	☐ نعم	☐ لا
زوجتك	☐ نعم	☐ لا
اولادك	☐ نعم	☐ لا
والداك	☐ نعم	☐ لا
اجدادك	☐ نعم	☐ لا

- في حال النفي، متى وكيف فقدت هذا الوضع؟ اعط التفاصيل
(على سبيل المثال الانتقال من دولة الى اخرى، الزواج، الخ.)

انت

زوجتك

اولادك

والداك

اجدادك

■ هل اتبعت اي خطوات لاستعادة هذا الوضع؟

☐ لا

☐ نعم

٤٩. في حال لم تكن مسجلا مع الاونروا ، ما هو سبب عدم تسجيلك ؟

(على سبيل المثال: هل حاولت التسجيل ؟ الرجاء اعطاء تفاصيل: متى، كيف، ماذا حصل)

انت

زوجتك

اولادك

والداك

اجدادك

٥٠. ما هو وضع اولادك مع الانزوا؟(المقصود هل هم مسجلون مع الانزوا، وهل يستفيدون من الانزوا وان غير مسجلين)

٥١. اذا كان وضع اولادك مختلفا عنك، اشرح السبب؟

الحكومة اللبنانية

٥٢. هل انت مسجل مع السلطات اللبنانية؟

لا	☐	نعم	☐	انت
لا	☐	نعم	☐	زوجتك
لا	☐	نعم	☐	اولادك
لا	☐	نعم	☐	والداك
لا	☐	نعم	☐	اجدادك

▪ في حال نعم ، انتقل الى السؤال رقم ٥٤

٥٣. في حال النفي، هل حاولت التسجيل يوما ؟

نعم ☐ لا ☐

▪ في حال الايجاب، الرجاء اعطاء تفاصيل: (متى، كيف، النتيجة...)

▪ في حال النفي، لماذا لم تحاول؟

٥٤. في حال كنت مسجلا مع السلطات اللبنانية، اعط تفاصيل هذا التسجيل

المنافع الوضع القانوني (على سبيل المثال تملك بطاقة الهوية،
نوع الإقامة، سوى ذلك....)

تاريخ التسجيل	المنافع
-----	-----
-----	-----
-----	-----
-----	-----

٥٥. في ظل اية ظروف موضوعية تمكنت من التسجيل؟ (على سبيل المثال: مرسوم خاص، علاقات خاصة، ظروف انسانية، الخ....) حدد بوضوح:

٥٦. هل ما زلت مسجلا مع السلطات اللبنانية؟

نعم ☐ لا ☐

منظمة التحرير الفلسطينية

٥٧. هل انت مسجل مع منظمة التحرير الفلسطينية ؟

(المقصود هو ما اذا كنت تحمل هوية تعريف من المنظمة وليس ما اذا كنت عضو في احدى فصائل المنظمة)

اذا نعم، متى؟

نعم ☐ لا ☐ انت -----

نعم ☐ لا ☐ زوجتك -----

نعم ☐ لا ☐ اولادك -----

☐ نعم ☐ لا ☐ والدك

-

☐ نعم ☐ لا ☐ اجدادك

-

مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين

(المفوضية العليا هي هيئة من هيئات الامم المتحدة مختصة بكل اللاجئين الافراد باستثناء اللاجئين الذين يدخلون ضمن نطاق واختصاص منظمة اخرى من منظمات الامم المتحدة)

٥٨. هل حاولت يوما طلب التسجيل لدى مفوضية شؤون اللاجئين في لبنان؟

☐ نعم ☐ لا

▪ في حال النفي، لم لا؟ اشرح

▪ في حال الايجاب، متى و ماذا حصل؟

VIII. اسئلة ختامية (في حال الحاجة، اكتب على الجهة الخلفية مع ذكر رقم السؤال)

٥٩. في الختام، كيف تصف حياتك و/ او حياة عائلتك دون تسجيل و دون الاعتراف لكم بصفة اللجوء او المواطنة.

٦٠. ما هو برأيكم الحل المناسب (اختياري)

جمعية رّواد في سطور

إن جمعية رّواد هي منظمة أهلية غير سياسية لا تتوخى الربح، مركزها لبنان وتحمل علم وخبر رقم ٢٣١/أد صادر عن وزارة الداخلية. تهدف الجمعية إلى تعزيز وتوطيد ثقافة حقوق الإنسان المجسدة في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان (International Bill of Rights) وفي الدستور اللبناني أيضا وذلك على الصعيدين الفردي والجماعي، كما تهدف الجمعية إلى الحماية والدفاع عن الحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد والجماعات بدون تمييز، وتسعى لأن تكون مركزا لبناء القدرات من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة.

أصبحت رّواد جمعية غير حكومية وفق قانون الجمعيات اللبناني في عام ٢٠٠٤، ولديها الآن برنامجان رئيسيان عاملان هما برنامج الهجرة وتطوير ثقافة روح المسؤولية المدنية.

تأسست الجمعية على يد عدد من اللبنانيين الناشطين في مجال حقوق الإنسان الذين سبق وأن كانوا ناشطين في قضايا اللاجئين لمدة أربع سنوات (١٩٩٩-٢٠٠٢) من خلال اللجنة الخاصة لمساندة اللاجئين وطالبي اللجوء (ACSR) وخلال سنة (٢٠٠٣) عن طريق العمل في الشركة المدنية «مركز فرونتيرز». وإستنادا لهذا التاريخ يكمن جزء من تفويض الجمعية في حماية وتأييد والعمل لصالح اللاجئين وطالبي اللجوء. والجمعية في تعمل على تطوير برنامج لحقوق اللاجئين يتميز بالجودة والكفاءة المهنية، ولديها طاقم من العاملين والاعضاء جرى تدريبه وتوجيهه على يد خبراء متمرسين في القانون الدولي الخاص باللاجئين وتنمية برامج المساعدة القانونية، ومن بين هؤلاء العاملين والاعضاء مستشارون لديهم خلفية متينة في القانون والعلوم الاجتماعية.

وتصب الأنشطة الرئيسية للجمعية في الوقت الحاضر في ميدان اللجوء وتضم توفير المساعدة القانونية والمشورة للاجئين وطالبي اللجوء وفئات أخرى مهاجرة معرّضة للخطر، كذلك إجراء ونشر بحوث ودراسات حول قضايا ذات صلة في لبنان، وتنظيم حلقات تدريبية في القانون الدولي الخاص باللاجئين، ونشر المعلومات ورفع مستوى الوعي، وتنمية قدرات اللاجئين، والعمل عبر شبكات الإتصال والمعلومات على الصعيدين الدولي والوطني.



مطبعة المتنني

فرن الشباك - ٢٨٣٦٣١ / ٠١