اللاجئون الفلسطينيون:
المسؤولية والحلول

الحماية الموقتة للاجئين الفلسطينيين

(مقتطفات كبرى من بحث أطول)

□ سوزان م. أكرم وتيري ريمپل

مقدمة

تُعتبر الحمايةُ الدولية الموقّتة معيارًا قانونيًا دوليًا ملزمًا للدول في ظروف معيّنة، عند معالجتها تدفّقَ اللاجئين إلى أراضيها ورغم ما أثارته من خلافٍ حولها، إلاّ أنّ لها أهميةً خاصةً بالنسبة إلى وضع اللاجئين الفلسطينيين. فلأسباب تاريخية وقانونية وسياسية، يُحرم الفلسطينيون اللاجئون والعديمو الجنسية من الحدّ الأدنى للحماية المتوفّرة للاجئين الآخرين بموجب اتفاقية ١٩٥١ في هذه الدراسة، يقترح الباحثان توجُّهًا دوليًا موحّدًا لتوفير حماية موقّتة للاجئين الفلسطينيين ولعديمي الجنسية. فهذه الحماية تقدِّم لفلسطينيي الشتات حقوقَ الحماية التي يفتقرون إليها اليومَ، مع الكثير من الحقوق المصاحِبة لحقّ اللجوء الممنوح للفرد، ولكنْ دون أن يُفرض عليهم وضعٌ دائمٌ يرافِقُ الاندماجَ أو إعادةَ التوطين ويقوِّض بالتالي حقَّ عودتهم إلى ديارهم ..

I ـ الإطار القانوني للحماية الموقتة

I ـ أ ـ الإطار القانوني الدولي. النظام القانوني الدولي الحالي للاجئين حديث نسبيًا، إذ أنشئ في إطار معاهدة جنيف لعام ١٩٥١ المتعلّقة بوضع اللاجئين، وبروتوكول عام ١٩٦٧، والنظام الأساسي لمكتب مفوَّض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين. ومع وضع هذا النظام موضعَ التطبيق، يكون المجتمعُ الدولي قد وَضَعَ نموذجًا إجماعيًا لحلّ مشكلة اللاجئين، مشاركًا في مسؤولية تنفيذ عملية حل دائم على مستويات متعدّدة، استنادًا إلى المبدإ الأساس وهو خيار اللاجئين.

يعدِّد مفوَّضُ الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الحلولَ الثلاثةَ الرئيسة الدائمة للاجئين كالتالي: إعادتهم إلى ديارهم، أو استيعابهم في الدول المضيفة لهم، أو توطينهم في دول ثالثة. وتُعتبر العودة الطوعية الآمنة بكرامة إلى الديار الحلَّ الأكثرَ ملاءمةً لتدفُّقات اللاجئين، من زاوية مبدئية ومن زاوية ممارسة الدول. ففي التسعينيات وحدها، عاد أو أعيد ما يقارب ١٢ مليون لاجئ في أرجاء العالم المختلفة إلى أوطانهم، وأعيد توطين حوالى ١،٣ مليون لاجئ كانوا ضمن دائرة اهتمام مفوَّض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

وتحدِّد اتفاقية اللاجئين الحالات التي يُمْكن دولةً ما أن تُسقط فيها وضعَ اللجوء عن شخص ما. وإنّ ربط وجوب قيام الدول بفحص طلبات اللجوء المقدّمة في أراضيها، والالتزام الخاص بعدم إعادة اللاجئين قسرًا، وعبارات إسقاط وضع اللجوء المحدّدة بدقة، تُلزم الدولَ عدمَ إعادة الأفراد إلى حيث تكون حياتُهم أو سلامتُهم مهدّدةً بالخطر

I ـ ب ـ عناصر الحماية الموقتة تتصف الحمايةُ الموقتة بمجموعة من العناصر العامة. **أولُها** أنّها منحةٌ ذات طبيعة موقتة، تقدِّمها دولةٌ مستقبِلة (بكسر الباء) إلى مجموعة معيّنة أو أفراد معنيين **وثانيها** أنّها تُمنح باعتبارها حلاً موقتًا، وسيعود الأفراد أو المجموعة في نهاية المدة الزمنية للمنحة إلى ديارهم؛ وأمّا إذا لم تكن العودةُ مرغوبًا فيها، فإنّ الدول المستقبِلة أو دولاً ثالثة ستقدِّم لهم وضعًا يتصف بديمومة أكبر. **وثالثُها** أنّ الحماية الموقتة تقدِّم حقوقًا أقلّ للفرد الذي يأخذ هذا الوضع مما قد يحصل عليه إذا جرى اعتبارُه لاجئًا بمقتضى الاتفاقية.

وللحماية الموقتة من منظور الدولة ميزاتٌ أهمُّها: (١) أنّها تُعتبر استجابةً إنسانيةً لأوضاع تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة (٢) أنّها تعفي الدولَ المستقبِلة من ضرورة منح حقّ اللجوء لأعداد كبيرة ممن يُفْترض أنّهم لاجئون يثيرون نقاشات سياسية داخلية. (٣) غالبًا ما نُفّذتْ باعتبارها جزءًا من تقاسم المسؤولية، الأمرُ الذي يعفي أيةَ دولة من استيعاب تدفُّق اللاجئين بمفردها

وللحماية الموقتة من منظور مَنْ يُفْترض أنّه لاجئ ميزاتٌ ومساوئ. وتشتمل الميزات على ما يلي: ١ ـ لن يكون مطلوبًا من الفرد أن يمرّ بعملية إجراءات مطوّلة مرهِقة للحصول على حقّ اللجوء ٢ ـ يمكن أن يُمنَحَ الفردُ الكثيرَ من حقوق الحماية الممنوحة للحاصل على حقّ اللجوء،

كالحقّ في العمل والتنقل والحصول على بعض إعانات المعيشة. ٣ ـ يُمْنح وضعُ الحماية الموقتة لمدة محددة من الزمن، وهذا يَسْمح للفرد بأن يقوم بوضع خططٍ محدّدةٍ للعودة إلى الوطن، أو لإعادة التوطين في دولة ثالثة ضمن إطار زمني معيّن.

I ـ ج ـ الحماية الموقتة قياسًا بضمانات اتفاقية اللاجئين. على الدول بموجب اتفاقية اللاجئين، إضافةً إلى التزامها عدمَ إعادتهم قسرًا، أنّ توفِّر عددًا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للاجئين المعترَفِ بهم، وأن توسّعَ هذه الحقوق مع الزمن وهذه الحقوق هي حقّ العمل، وحقّ السكن، وحقّ التعليم العام، وحقّ حيازة ممتلكات، وحقّ حرية التنقل، وحقّ الحصول على أوراق إثبات شخصية وأوراق سفر، وحقّ الحصول على ضمان اجتماعي. وتَطْلب الاتفاقيةُ أيضًا ضمانَ معظم هذه الحقوق على المستوى الذي يتمتّع به رعايا الدولة، وضمانَ كلّ هذه الحقوق على المستوى الذي يتمتّع به الأجانبُ في الدولة على الأقل. والحقّ أنّ اتفاقية اللاجئين ليست القيدَ الوحيدَ المفروضَ على الدول لمنع التنكُّر لحقوق الإنسان؛ إذ يُمْكن أن تكون هذه الدول ملتزمةً بمواثيق وعهود مثل: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب. إلاّ أنّه بسبب عدم وجود معيار ملزِم دوليًا يَضْمن حقوقًا معيّنة من حقوق الإنسان، لأشخاص مُنحوا حمايةً موقتة، فإنّ بإمكان الدولة المعنيّة أن تَرْفض حتى الحقوقَ الأساسيةَ في الاتفاقية

I ـ د ـ «الحماية الموقتة» في العالم العربي. الدول التي تؤوي أغلبيةَ اللاجئين الفلسطينيين هي مصر والأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة وسوريا والعراق، وإلى حدّ أقلّ دولُ الخليج. كل هذه الدول أعضاء في الجامعة العربية، وهي بذلك تشكّل المنطقة المناسبة لمناقشة الحماية الموقتة للفلسطينيين أما الصكوك التي تُلزم دولاً معيّنة في المنطقة، فهي اتفاقية وبرتوكول اللاجئين، وصادقتْ عليهما تسعُ دول. كما أنّ الدول العربية الإفريقية من الموقِّعين أيضًا على معاهدة ١٩٦٩ لمنظمة الوحدة الأفريقية، وعلى الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١)، والصكوك الدولية الأساسية الخاصة بحقوق الإنسان. كما أنّ صكوك حقوق الإنسان الدولية أيضًا ملزِمة للدول العربية. إلاّ أنّ عددًا قليلاً فقط من هذه الدول صادق على أيّ من الاتفاقيتيْن الخاصتيْن بانعدام الجنسية.

الهيئة الإقليمية الأكثر أهميةً في العالم العربي هي جامعة الدول العربية، وقد أُنشئتْ بموجب ميثاق الجامعة العربية في آذار ١٩٤٥ بهدف توثيق العلاقات بين الدول الأعضاء. وجرت من خلال الجامعة العربية محاولاتٌ عديدةٌ لإنشاء نظام إقليمي لحقوق الإنسان، ويشمل إعلانُ ١٩٩٢ الخاصُّ بحماية اللاجئين والمهجَّرين في العالم العربي سلسلةً واسعةً من حقوق الحماية للاجئين والمهجَّرين دون أن يكون له قوةٌ ملزِمة.

وتعود محاولاتُ العالم العربي لوضع معايير لحماية الفلسطينيين المهجَّرين إلى ما قبل برامج الحماية الموقتة الرسمية في العالم الغربي. فحين بدأت الهجرةُ الفلسطينيةُ الأولى وفَّرت الدولُ العربيةُ المجاورة المأوى لمئات الآلاف من اللاجئين. وبعد أقلّ من عقديْن أدّى الصراعُ العسكري في المنطقة إلى هجرة فلسطينية أخرى، ومرةً ثانية وجد اللاجئون ملجأً آمنًا لهم في دول عربية مجاورة وتُعتبر الحماية الموقتة التي وفّرتها الدولُ العربيةُ للفلسطينيين طوال خمسة عقود أمرًا غيرَ مسبوق، إذ إنّها غالبًا ما كانت ذاتَ تكلفة اجتماعية واقتصادية وسياسية عالية. وغالبًا ما يتّهم المنتقدون معاملةَ الدول العربية للفلسطينيين بأنّها تَشْمل انتهاكاتٍ للحقوق ولا تَمْنح وضعَ إقامةٍ دائمةٍ للاجئين الفلسطينيين، إلاّ أنّهم يتجاهلون أنّ الدول العربية لا تقع تحت طائلة التزام **قانوني** لمنح وضع إقامة دائمة للاجئين الفلسطينيين، وأنّها في الواقع قَدّمت الدعمَ لما يطالِب به اللاجئون **أنفسُهم** طوال الوقت ـ ألا وهو حقُّ العودة إلى أراضيهم.

هذا وقد تبنّى مجلسُ الجامعة العربية ومجلسُ وزراء الداخلية العرب سلسلةً من الحلول الخاصة بوضع اللاجئين الفلسطينيين. ويُعتبر البروتوكولُ الخاص بمعاملة الفلسطينيين الذي تبنّاه مجلسُ وزراء الداخلية العرب في مدينة الدار البيضاء عام ١٩٦٥ الوثيقةَ الأكثرَ أهميةً في ما يتعلّق بالحماية الموقتة للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة. وينصّ البروتوكول على تلقي الفلسطينيين المعاملةَ نفسَها التي يتلقّاها مواطنو الدول العربية المضيفة في ما يتعلق بالعمل، وحقِّ المغادرة والعودة إلى أراضي الدول التي يقيمون فيها، وحريةِ التنقل بين الدول العربية، وإصدارِ وثائقِ السفر لهم وتجديدها وقد سَهّل تعليقُ متطلبات الحصول على تأشيرة دخول في الخمسينيات وإصدارُ وثائق سفر للاجئين حريةَ تنقل اللاجئين، ومكّناهم من ملء الشواغر في سوق العمل ـ خاصةً في دول الخليج. وحصل اللاجئون الفلسطينيون عمومًا في الأردن وفي سوريا على أوسع سلسلة من الإعانات بموجب القانون وفي الممارسة العملية أيضًا بل إنّهم في الأردن حصلوا على حماية إضافية من خلال اكتساب الجنسية الأردنية، مع الاحتفاظ بوضعهم كلاجئين وبحقّهم في العودة إلى ديارهم.

ولكنْ رغم محاولات الجامعة العربية وضعَ معايير موحّدة لمعاملة الفلسطينيين في العالم العربي، إلاّ أنّ الممارسة **الفعلية** لم تَنْسجم مع ذلك. فالحقّ أنّه لم يكن هنالك تأثير للحماية الموقتة، بمقتضى قرارات مجلس جامعة الدول العربية وبروتوكول الدار البيضاء، في تحسين الحقوق المدنية والإنسانية للاجئين. ويتلقّى الفلسطينيون بسبب وضعهم التاريخي والقانوني الفريد، و«فجوةِ الحماية» التي سنناقشها أدناه، معاملةً تختلف من منطقة إلى أخرى في العالم. وقد مُنح اللاجئون الفلسطينيون في الدول العربية المضيفة حقوقًا أقلّ مما توفّرهُ اتفاقيةُ ١٩٥١

الخاصة بوضع اللاجئين، رغم وجود بروتوكول الدار البيضاء

II ـ اللاجئون الفلسطينيون ـ الحماية الدولية والحلول الدائمة

أدّى اضطهادُ الفلسطينيين في وطنهم التاريخي طوال أكثر من نصف قرن إلى نموذج مزمن من التهجير، لا يُمْكن وصفُه إلاّ بأنّه شكل من أشكال طرد السكان (الترانسفير) أو التطهير العرقي. وتشير التقديرات إلى أنّ ثلاثة أرباع الشعب الفلسطيني هم من اللاجئين والمهجّرين، وإلى أنّ شخصًا واحدًا تقريبًا بين كلّ ثلاثة لاجئين في العالم هو فلسطيني. ويوجد أكثرُ من سبعة ملايين لاجئ فلسطيني في العالم (كانون الأول ٢٠٠٢)، منهم ٥،٣ مليون هم لاجئو ١٩٤٨ ونَسْلُهم. أربعة ملايين منهم مسجَّلون في قوائم المساعدة لدى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)؛ وحوالى ٧٥٠،٠٠٠ لاجئ من الضفة الغربية بما فيها القدسُ الشرقية وقطاعُ غزة نزحوا لأول مرة عام ١٩٦٧؛ وكذلك حوالى ٣٥٠،٠٠٠ فلسطيني مهجّر في إسرائيل [فلسطين ٤٨]؛ كما أنّ هناك ١٥٠،٠٠٠ فلسطيني مهجّر في الأراضي التي احتُلّت عام ١٩٦٧ وهناك حوالى ٧٣٥،٠٠٠ لاجئ ونازح فلسطيني من الأراضي التي احتُلّت عام ١٩٦٧، هم خارج هذه الأراضي، نتيجةً للخوف المبرّر من التعرّض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية، وهم غير قادرين على العودة (بسبب إلغاء وضع إقامتهم، أو بسبب إبعادهم، أو رفض طلبات لمّ شمل عائلاتهم...)، أو أنّهم بسبب هذا الخوف لا يرغبون في العودة إليها.

تَشْمل الأسبابُ الرئيسة لنزوح الفلسطينيين ما يلي: رفض حقّهم في تقرير المصير، والصراع المسلّح، والاحتلال الأجنبي، وممارسات الفصل الإثني والديني المشابهة لأشكال الأپارتهايد. ونتيجةً لعدم وجود قيود على تهجير الشعب العربي الأصلي في فلسطين، فإنّ هناك أهمية خاصة للحماية الدولية لهذا الشعب اللاجئ الذي لا دولة له، إذ لم يتمكّن إلاّ أقلُّ من واحد في المائة فقط من إجماليّ عدد المهجّرين الفلسطينيين من العودة إلى دياره وقراه الأصلية.

II ـ أ ـ اللاجئون الفلسطينيون والحماية الدولية للاجئين. معظم الدول المضيفة حيث تقيم أغلبيةُ اللاجئين الفلسطينيين لا تَعْترف بكامل الحقوق الإنسانية الممنوحة للاجئين بمقتضى الصكوك الدولية والإقليمية، أو لا تطبّقها. والافتقارُ إلى الحماية القومية يضاعفه الافتقارُ إلى الحماية الدولية (غالبًا ما يشار إلى ذلك بـ «فجوة الحماية»). ولا توجد أيةُ هيئة دولية يَعْترف المجتمعُ الدوليُّ حاليًا بامتلاكها تفويضًا صريحًا بالعمل على إحقاق حقوق الإنسان الأساسية لجميع اللاجئين الفلسطينيين، وللبحث عن حلول دائمة منسجمة مع القانون الدولي كما أكّدها قرارُ الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣).

ولفهم أسباب وعواقب فجوة الحماية، من الضروري أن نقارن بين نواح معينة من نظام اللاجئين الفلسطينيين الخاص، والنظام الدولي الذي وُضِعَ لكل اللاجئين الآخرين. فالمادة ١ ـ أ (٢) من اتفاقية اللاجئين تحدِّد التعريف المقبول عالميًا «للاجئ» كما يلي: «كلّ مَنْ وُجد ـ نتيجةً لأحداث وَقَعتْ قبل الأول من كانون الثاني ١٩٥١، ونتيجةً لخوفٍ له ما يبرِّرُه من التعرُّض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معيّنة جرّاء آرائه السياسية ـ خارج البلاد التي يَحْمل جنسيّتَها ولا يستطيع أو لا يَرْغب في حماية ذلك البلد بسبب ذلك الخوف؛ أو كلّ مَنْ لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابقة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد.»

لم يُقْصد بهذا التعريف أن يَنْطبق على اللاجئين الفلسطينيين. ذلك أنّ وضعهم قد حُدِّد خصيصًا لمعاملة **مختلفة** عن معاملة لاجئين آخرين يقعون ضمن نظام اتفاقية اللاجئين. والفلسطينيون، باعتبارهم مجموعة أو فئة من اللاجئين، تغطّيهم اتفاقيةُ اللاجئين في مادتها ١ ـ د، وهو نصّ جعله تاريخُ صياغته منطبقًا على الفلسطينيين وحدهم، لا على أيّة مجموعة أخرى من اللاجئين. فهذه المادة تنصّ على ما يلي «لا تسري هذه الاتفاقيةُ على الأشخاص الذين يتلقّون حاليًا الحمايةَ أو المساعدةَ من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوَّض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين. فإذا توقّفتْ لأيّ سبب مثلُ هذه الحماية أو المساعدة، دون أن يكون وضعُ هؤلاء الأشخاص قد سُوّي نهائيًا وفقًا لقرارات الأمم المتحدة المتعلّقة بالموضوع، فإنّهم يستفيدون حتمًا من أحكام هذه الاتفاقية.»

عندما صيغ هذا النص، مُنح الفلسطينيون نظامَ حماية خاصًا، مشكَّلاً من لجنة التوفيق لفلسطين التابعة للأمم المتحدة (UNCCP)، التي أُعطيتْ تفويضًا بتقديم الحماية، والأونروا، التي أعطيتْ تفويضًا بتقديم المساعدة ولقد اعتَبر المندوبون إلى لجنة صياغة اتفاقية اللاجئين أنّه ليس من الضروري، ولا من المستصوَب، شملُ الفلسطينيين في نظام اتفاقية اللاجئين، ما دامت هناك وكالتان للأمم المتحدة توفّران لهم مهمتين مزدوجتين من الحماية والمساعدة. كما اعتَقَدَ الذين شاركوا في الصياغة أنّ الفلسطينيين سيحصلون على حماية **أقلّ** مما يستحقّون إنْ هم صُنِّفوا مع لاجئين آخرين في نظام الحماية العامّ لاتفاقية اللاجئين.

ومع ذلك، ولعدد من الأسباب التاريخية والسياسية، اعتُبر اللاجئون الفلسطينيون مستثنين من تغطية اتفاقية اللاجئين في معظم غاياتها. وفي الوقت نفسه، فَشِلَ نظامُ اللاجئين الخاصّ في توفير الحماية الدولية التي كان يُفترض أن يتلقّوْها ما دام وضعُهم دون حلّ. وتتجلّى تأثيراتُ فجوة الحماية هذه بالنسبة إلى الفلسطينيين في ناحية حماية الأمن اليومي وحقوق الإنسان، وناحية البحث عن حلول دائمة وتفسِّر معظمُ الدول التي يسعى الفلسطينيون إلى الحصول فيها على حماية خارج ديارهم البنودَ ذاتَ العلاقة بطريقةٍ لا

تَمْنح الفلسطينيين حمايةً مناسبة ويواجه معظمُ الفلسطينيين صعوبةً عندما يجدون أنفسَهم في دول ثالثة (غير عربية) ويتقدّمون بطلبات للحصول على حقّ اللجوء السياسي، أو الإقامة على أساس لمّ الشمل، أو الحصول على أنواع أخرى من الحماية تتوفّر للاجئين آخرين في العالم ويظلّ الكثيرون منهم في الدول الغربية دون وضع قانوني معترف به، ودون تصريح عمل، ودون المقوّمات الجوهرية الأساسية للعيش بحرية وكرامة

في الدول العربية، وبسبب الإجماع منذ أمد طويل على أنّ حلّ القضية الفلسطينية يتمثّل في عودة اللاجئين إلى ديارهم، فإنّ هناك سلسلة من الاتفاقيات والحلول تُلزم الدولَ المضيفةَ إعطاءَ اللاجئين الفلسطينيين الحقَّ في البقاء في أراضيها بوضع موقّت لكنّ معظم الدول العربية ليست من الموقّعين على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، وبالتالي فإنّها غير ملزمة بالمادة ١ ـ أ (٢) ولا المادة ١ ـ د من تلك الاتفاقية، وإنْ كانت ملزمة بمبدإ القانون الدولي العادي القائل بعدم إعادة اللاجئين قسرًا. وبسبب عدم اعتراف الدول العربية بالفلسطينيين اللاجئين بمقتضى اتفاقية اللاجئين ـ وهو اعتراف يَضْمن لهم الحصولَ على الحدّ الأدنى من حقوق الاتفاقية ـ وعدم ضمان هذه الدول الحمايةَ القانونيةَ للاجئين الفلسطينيين، فإنّ هذه الدول لا تَمْنح اللاجئين الفلسطينيين بشكلٍ دائم الكثيرَ من حقوق الإنسان الأساسية، رغم متطلّبات بروتوكول الدار البيضاء بهذا الشأن. ولذا فإنّ الفلسطينيين محرومون بشكل دائم من حقّ العمل، ومن السفر بحرية داخل هذه الدول أو خارجها، ومن لمّ شملهم مع أفراد أسرهم، ومن حيازة ملكية خاصة، أو الاستفادة من طيف واسع من الضمانات الدولية لحقوق الإنسان كما سنبيّن أدناه.

إلى جانب تأثيرات «فجوة الحماية» بالنسبة إلى الحماية اليومية للاجئين والأشخاص العديمي الجنسية من الفلسطينيين، فإنّ عواقب هذه الفجوة قد تكون أكبر تأثيرًا في البحث عن حلول دائمة. إذ لم تتوفّر للاجئين الفلسطينيين هيئةٌ دوليةٌ تمثّلهم في السعي إلى حلّ دائم، فأثّر ذلك في ثلاثة مجالات على الأقل وهي. الأول هو مجال التمثيل الدولي لتأكيد حقوقهم في العودة واستعادة ممتلكاتهم والحصول على تعويض؛ والثاني هو توفّر آليات دولية للمطالبة بهذه الحقوق؛ والثالث هو وجود كيان مفوّض دوليًا لحماية حقوقهم وتعزيزها في إطار خطة سلام تفاوضية.

II ـ ب ـ الفلسطينيون باعتبارهم لاجئين أو أشخاصًا بدون جنسية. رغم إشارة هيئات الأمم المتحدة المعنية بقضية اللاجئين الفلسطينيين إلى مصطلح «اللاجئون الفلسطينيون» أو «لاجئو فلسطين،» إلاّ أنّه لم يتمّ تبنّي أيّ تعريف رسمي «للاّجئ الفلسطيني» لأغراض الحماية الدولية أما المكوّنات الأساسية لتعريف «اللاجئ الفلسطيني» بحكم الأمر الواقع، فتستند إلى التعريف الذي حدّدته الأونروا في ما يتعلّق بالمساعدة التي تقدّمها، وهو «مواطن/ة أو شخص كان مكانُ إقامته/ها الدائم في فلسطين وفقد/ت البيتَ أو الأرضَ أو المعيشة نتيجةَ صراع عام ١٩٤٨.» ولمّا كان هذا التعريف يشير إلى حوالى ثلثي الشعب الفلسطيني، فإنّه من غير المنطقي تطبيق تعريف ذي مواصفات فردية، كالتعريف قيد النظر في اتفاقية اللاجئين

أما الأشخاص اللاجئون الذين لا جنسية لهم، فتغطّيهم اتفاقيةُ اللاجئين لعام ١٩٥١. وأما حقوق الأشخاص الذين لا جنسية لهم وليسوا لاجئين، أو الأشخاص الذين لا جنسية لهم وهو مستثنوْن من تغطية اتفاقية اللاجئين فتَحْكمهم اتفاقيةُ ١٩٥٤ «المتعلّقة بوضع الأشخاص العديمي الجنسية» (Convention Relating to Status of Stateless Persons)، واتفاقية ١٩٦١ الخاصةُ بتقليص انعدام الجنسية (Convention on the Reduction of Statelessness). ورغم أنّ هذه الاتفاقيات على أهمية كبيرة في ما يتعلّق بالحقوق القانونية التي تَمْنحها للأشخاص الذين لا جنسية لهم، والالتزامات المطلوبة من الدول الموقّعة، إلاّ أنّ مداها محدود، لأنّ عددًا قليلاً جدًا من الدول صادق عليها.

أما بالنسبة إلى تفسير وضع الفلسطينيين على أنّهم أشخاص بدون جنسية، فقد اختلف بين الدول الموقّعة على إحدى اتفاقيتيْ «انعدام الجنسية،» بل وفي داخل تلك الدول أيضًا ومع ذلك فإنّ الأغلبية الساحقة من الفلسطينيين في كثير من الدول العربية هم من عديمي الجنسية بحكم الأمر الواقع. وبسبب عدم الاعتراف بهم على هذا النحو، فإنّ ألمانيا وسويسرا ودولاً أوروبية أخرى تَرْفض إعطاءهم حقوقًا تَضْمنها لهم اتفاقيةُ ١٩٦١، كالحصول على وثائق سفر، والتصريح لهم بالعمل، ومنح الجنسية لأطفالهم الذين يولدون فيها كما أنّهم لم يستفيدوا من تفويض الحماية المعطى لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق اللاجئين، بموجب المادة ١١ من اتفاقية ١٩٦١

وإذا فسّرنا بشكل ملائم نظامَ لجنة التوفيق الدولية حول فلسطين (UNCCP)، والأونروا، والمادة ١ ـ د من اتفاقية اللاجئين، نجد أنّها وُضعتْ لضمان تلقّي اللاجئين الفلسطينيين الحمايةَ والمساعدةَ في كلّ الحالات، سواء من خلال وكالتيْن أخرييْن للأمم المتحدة أو من خلال مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد قُصِدَ من المادة ١ ـ د أن تَضْمن، في حالة فشل نظام الوكالتيْن (الأونروا ولجنة التوفيق) في القيام بأيّ مهمة من مهمتيهما، بأن تقوم اتفاقيةُ اللاجئين تلقائيًا بتغطية اللاجئين الفلسطينيين باعتبارهم مجموعة أو فئة بأكملها، دون الحاجة إلى تطبيق التعريف الفردي للاجئ الوارد في المادة ١ ـ أ(٢). ولأنّ اتفاقية اللاجئين تُلزم الدولَ احترامَ مبدإ عدم إعادة اللاجئين قسرًا فقط، فإنّ الدول تكون بذلك حرةً في منح أيّ وضع إضافي للاجئين تختاره، سواء أكان حقّ اللجوء أمْ الحماية

الموقتة أم شكلاً آخر من أشكال الوضع الدائم

تنصّ المادة ١ ـ د على أنّه يجب على الدول أن تَمْنح فوائدَ هذه الاتفاقية لأولئك اللاجئين «إلى حين التسوية النهائية لوضع مثل هؤلاء الأشخاص وفقًا لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.» ولهذه اللغة مضامينُ كثيرة، أوّلُها أنّه عند وضع المادة ١ ـ د موضعَ التطبيق يكون مطلوبًا من الدول منحُ اللاجئين الفلسطينيين الحمايةَ وثانيًا، يُطلب من الدول أن تَمْنح الحمايةَ للاجئين الفلسطينيين فقط إلى حين تسوية وضعهم وفق قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة ـ وتتركّز هذه القرارات على القرار رقم ١٩٤ (٣) الذي يجسّد الإجماعَ على عودة اللاجئين والتعويض وثالثًا، ينبغي أن تستقيم مثلُ هذه الحماية مع الحقوق الدولية للاجئين في العودة إلى ديارهم واختيار الحل المناسب لقضيّتهم.

II ـ ج ـ اللاجئون الفلسطينيون والحلول الدائمة القائمة على حقّ العودة. حقّ العودة عنصر بالغ الأهمية في نظام الحماية الخاص، وفي التوصية بمنح اللاجئين الفلسطينيين حمايةً موقتة. وتوجد المقوّماتُ القانونيةُ لحقّ اللاجئين في العودة في ثلاث مجموعات أساسية من القوانين هي. قانونُ الجنسية وتعاقُب الدول Law of nationality and State Succession، وقانونُ حقوق الإنسان، والقانونُ الإنساني. كما يشار إلى حقّ العودة باستمرار أيضًا في قرارات الأمم المتحدة المتعلّقة بحقوق اللاجئين. وأما بخصوص الفلسطينيين تحديدًا، فإنّ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣) يجسّد القانونَ العادي ذا العلاقة بحقّ العودة. وتحدّد الفقرة ١١ من هذا القرار الحقوقَ المعينة والحلَّ الأساسي الدائم للاجئين الفلسطينيين والحلّ الأساسي الدائم للاجئين هو العودة، واستعادة الأملاك، والتعويض عن الخسارة والضرر اللذيْن لحقا بالممتلكات ويمكن للاجئين الذين يختارون عدمَ ممارسة حقوقهم التي تنصّ عليها الفقرة ١١ ـ أ أن يختاروا إعادةَ التوطين في الدول المضيفة أو في دول ثالثة، واستعادةَ أملاكهم، والتعويضَ. كما يؤكّد قرارُ الجمعية العامة رقم ١٩٤ (٣) أيضًا مبدأ خيار اللاجئ الفردي.

وأخيرًا، فإنّ الممارسةَ السائدة في الدول هي تنفيذُ حقوق الرعايا المقيمين في الدخول إلى دولهم الأصلية. فقد جرى حلُّ حالات النزوح الواسعة، كما حدث في الهند الصينية وأميركا الوسطى والبلقان، بتركيز رئيسي على العودة إلى الوطن وقد وَظّفَ المجتمعُ الدولي وسائلَ متنوعةً ـ بما في ذلك فرضُ الشروط، وصلاحياتٌ إدارية غير عادية، وحملاتٌ إعلامية جماهيرية، والتهديدُ باستخدام القوة ـ لضمان عودة اللاجئين والمهجّرين.

إنّ الدول ملزمةٌ بإعطاء الحماية للفلسطينيين إلى حين التوصل إلى حلّ شامل ودائم، بموجب القرار ١٩٤ ومجموعة القوانين التي يقننها هذه الحماية موقتة، وتنسجم مع نظام اتفاقية اللاجئين التي لا تُلقي على الدول بعبء أكبر من مجرد عدم الإعادة القسرية للاجئين مع الزمن... إضافةً إلى ذلك، فإنّنا نقترح برنامجًا موحّدًا للحماية الموقتة مرتبطًا مباشرة بحلّ شامل ودائم، مستند إلى المبادئ القانونية المتمثّلة في العودة واستعادة الممتلكات والتعويض، من خلال مسؤولية مشتركة للدول.

وحتى لو حُرم الفلسطينيون من تغطية اتفاقية اللاجئين، أو اتفاقية انعدام الجنسية، فينبغي أن يكونوا مؤهّلين للحصول على حماية مفوّض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين المتعلّقة بالحلول الدائمة إضافةً إلى ذلك، فإنّ مطالب الفلسطينيين باستعادة الممتلكات، والتعويض عمّا لحق بها من أضرار وخسائر، والتعويض عن جرائم الحرب والجرائم ضدّ الإنسانية، تظلّ كلّها راسخةً بشكل مستقل في القانون الدولي العامّ، وفي مبادئ القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان، بغضّ النظر عن أيّ أحكام معيّنة في قانون اللاجئين أو أية ممارسة تقوم بها الدولة

III ـ التوجُّه الإقليمي الحالي إلى الحماية الموقتة

الحماية الموقتة ليست مفهومًا جديدًا، رغم أنّها حديثة نسبيًا في كونها وضعًا معترفًا به له صفةٌ رسمية تَمْنحه الدولُ لأشخاص قد يَشْملهم أو لا يَشْملهم تعريفُ اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ولكنّهم يستحقّون الحماية الدولية. ولهذه الحماية سوابقُ في اللجوء الموقّت أو الملجإ الآمن اللذيْن يُمْنحان في حالات طوارئ إنسانية واسعة النطاق، كما في جنوب شرق آسيا، حيث قَبلت الدولُ المحيطةُ وجودَ الآلاف من الفيتناميين والكمبوديين الذين هربوا من مواقع الصراع، وفي باكستان وإيران اللتيْن قبلتا حوالى ٦ ملايين لاجئ أفغاني عند احتدام الحرب في وطنهم، وكذلك في المكسيك وهندوراس اللتيْن سمحتا موقتًا لمئات الآلاف من اللاجئين من الحرب الأهلية في السلفادور وغواتيمالا بدخول أراضيهما

تعالج العناصرُ الرئيسةُ في كلّ نظام من الأنظمة المسائلَ التالية (١) الأشخاص الذين تغطّيهم الحمايةُ الموقتة (٢) مدة استمرار وضع الحماية الموقتة، والإجراءات التي ستُتّخذ عند توقّف مفعول هذا الوضع (٣) معايير المعاملة التي ستعطى للذين يطلبون الحماية الموقتة. ويمكن إجراء مقارنات عامة جدًا في التوجُّه نحو هذه المسائل في المناطق المختلفة.

فلقد طُبقت الحمايةُ الموقتة في السياق الأمثل للمسؤولية المشتركة بين الدول التي تتلقّى اللاجئين المفترضين، وأيضًا في سياق «تحويل العبء» حيث تُجبر الدولُ القويةُ في المنطقة الدولَ الأضعفَ على استيعاب تدفُّقات اللاجئين. ونَذْكر من الأمثلة الأكثر إيجابيةً للحماية الموقتة، وكيف أنّها تُكمل الحمايةَ التي تقدّمها اتفاقيةُ اللاجئين، خطةَ العمل الشاملة التي وُضعتْ لمعالجة تدفُّقات اللاجئين الواسعة في الهند الصينية في السبعينيات. فلقد صُمّمتْ

هذه الخطة لمنع دول الخط الأول من إعادة اللاجئين اليائسين، من خلال تنفيذ اتفاقية لتوفير الحماية الموقتة القصيرة الأمد في هذه الدول، مع التزام على مدى أطول من جانب دول خارج المنطقة بإعادة توطين اللاجئين وتوفير المساعدة المادية. وفي جهد كبير لتقاسم المسؤولية، سَمَحت دولُ الخط الأمامي للاجئين بالبقاء، وسمحتْ بعملية إعادة توطين تقوم بها دولٌ ثالثةٌ على أراضيها. ولقد شملتْ خطةُ العمل ٧٠ حكومة، وكانت من الأمثلة الأولى على الالتزام بحلّ دائم متعدّد الآليات، شَمَل بلدَ منشإ اللاجئين، والأطرافَ ذاتَ الصلة في المنطقة، والدولَ الثالثةَ (دول إعادة التوطين).

وثمة نموذج مختلف لتقاسم المسؤولية شمل مبادراتٍ منظمةً للسكان اللاجئين أنفسهم. ففي حوالى عشر سنوات من الصراع الأهلي والحروب بالوكالة في أميركا الوسطى، لجأ ما يزيد على مليونيْ إنسان، تشتّتوا في أرجاء المنطقة وسعى مئاتُ الآلاف منهم إلى الحصول على حقّ اللجوء في دول مجاورة وفي الولايات المتحدة ودول أخرى. وقد مُنح أقلُّ من ١٥٠،٠٠٠ شخص وضعَ لجوء في المنطقة، وظلت الأغلبيةُ في أوضاع موقتة غير محدّدة المعالم ـ في مخيّمات لاجئين، ومهجَّرين في المكسيك وهندوراس وغواتيمالا ونيكاراغوا. ولكنْ حتى قبل التوصل إلى اتفاق السلام الإقليمي عام ١٩٨٧، شرعتْ مجموعاتٌ من اللاجئين السلفادوريين في هندوراس في تنفيذ برامج العودة الذاتية على مسؤوليتها الخاصة. وما إنْ أفلحتْ جهودُ السلام المتعددة الأطراف في جميع دول المنطقة، والولايات المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين عام ١٩٨٩، في المؤتمر الخاص بلاجئي أميركا الوسطى، حتى كانت أعداد كبيرة من اللاجئين في الدول المجاورة من غواتيمالا قد لحقتْ بنظرائها لاجئي السلفادور، في العودة إلى الوطن وفيما بين عام ١٩٨٤ وحزيران ١٩٩٩، عاد حوالى ٤٢،٠٠٠ لاجئ غواتيمالي إلى وطنهم، بجهودهم هم، أو بمساعدة مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين...

IV ـ توجه موحَّد دوليًا لتوفير الحماية الموقتة للفلسطينيين

IV ـ أ ـ الوضع الحالي للفلسطينيين في الدول العربية. رغم الجهود التي بذلتها جامعةُ الدول العربية لصياغة معايير لمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في العالم العربي، فثمة فجواتٌ حماية مزمنة باقية يتأثّر منها حوالى أربعة ملايين لاجئ بدرجات مختلفة. فحماية الأمن اليومي وحقوق الإنسان هي مشكلة في كل من لبنان والكويت ودول خليجية أخرى. كما أنّ الحماية في مصر وليبيا متقلّبة، والصراع المسلّح في المنطقة يجدِّد المخاوف في ما يتعلّق بالأمن الأساس للاجئين الفلسطينيين في العراق.

هناك تفاوت في تطبيق المعايير التي وضعها مجلسُ جامعة الدول العربية، وبروتوكولُ الدار البيضاء. كما تتفاوت فجواتُ الحماية من دولة إلى أخرى. وعلى الرغم من الالتزام بتوفير معاملة وطنية في مجالات التشغيل، والحقّ في مغادرة البلاد والعودة إليها، والحصول على وثائق سفر وتأشيرات دخول وإقامة، إلاّ أنّ معاملة اللاجئين الفلسطينيين في مصر وليبيا والكويت ودول خليجية أخرى هي غالبًا ما تكون مماثلة لمعايير الحماية الممنوحة لكلّ فئات الأجانب الأخرى. بل إنّ المعايير في لبنان بشكل خاص هي **دون** ما يُمنح للأجانب، ولا ترقى إلى متطلبات الحدّ الأدنى الواردة في اتفاقية ١٩٥١. وفي مجال التشغيل، يُمنع اللاجئون الفلسطينيون في لبنان من العمل في حوالى سبعين مهنة. واللاجئون الفلسطينيون في الأردن الذين وصلوا إليه عام ١٩٦٧ أو بعد ذلك غيرُ مسموح لهم بالعمل **رسميًا**، بينما لم تعد تُمْنح المعاملةُ الوطنية للاجئين في مصر والعراق في ما يتعلّق بالعمل. وترتبط تصاريحُ العمل في معظم دول الخليج، بما فيها الكويت، بمشغّلٍ واحد، وهي بذلك لا تصلح لوظيفة أخرى

وفي مجال الإقامة، يَفْرض لبنانُ تقييداتٍ أكبر على اللاجئين الفلسطينيين مما يَفْرضه على الأجانب الآخرين. إضافة إلى ذلك، فإنّ اللاجئين الفلسطينيين الذين وصلوا إلى لبنان بعد حرب ١٩٤٨ يُعتبرون مقيمين بشكل غير قانوني. وتَطْلب مصرُ من اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في البلاد والراغبين في السفر إلى الخارج أن يحصلوا على تأشيرة دخول من أجل أن يتمكّنوا من دخول البلاد ثانيةً. وفي الكويت يُعتبر التوقفُ عن العمل مبرِّرًا لإنهاء الإقامة. والدخول إلى دول الخليج عمومًا بالنسبة إلى اللاجئين الفلسطينيين الذين يَمْلكون جواز سفر عربيًا أو أجنبيًا أمر صعب. وأخيرًا، فيما يتعلّق بوثائق السفر، فإنّ تسلّم وثيقة سارية المفعول في لبنان مرتبطٌ بالتسجيل لدى الأونروا أو جمعية الهلال الأحمر؛ أما اللاجئون غير المسجلين لدى أيّ من هاتيْن المؤسستيْن فيحصلون على وثائق سفر تَحْمل ختمًا يشير إلى أنّ حاملها غير مؤهّل للعودة إلى لبنان. واللاجئون الفلسطينيون في قطاع غزة الذين نزحوا إلى الأردن عام ١٩٦٧ غير مؤهلين للحصول على المواطنة الأردنية، ويستخدمون وثائق السفر المصرية عندما يسافرون إلى الخارج، وتأشيراتُ الدخول مطلوبة من أجل العودة إلى الأردن. وهناك كثيرون من حاملي وثائق السفر الصادرة من مصر موجودون خارج البلاد ولم يعد بإمكانهم تجديدُ وثائق السفر المنتهية. وبالمقابل، فإنّ اللاجئين الفلسطينيين في الأردن وسوريا والعراق والجزائر والمغرب وتونس يتمتّعون بمعايير معاملة ملائمة نسبيًا من جانب سلطات هذه الدول المضيفة.

إنّ هامش الحماية الممنوح للاجئين الفلسطينيين، بموجب قرارات مجلس جامعة الدول العربية وبروتوكول الدار البيضاء، أضيَقُ مما يقدَّم للاجئين بمقتضى صكوك مماثلة في مناطق أخرى من العالم. فلا قرارات الجامعة ولا البروتوكول المذكور تَشْمل بنودًا لحماية

حقّ الحصول على سكن مناسب، والحصول على التعليم العام، وحيازة ممتلكات، والحصول على ضمان اجتماعي. فظروف السكن بالنسبة إلى كثير من اللاجئين، خاصةً المقيمون في المخيّمات، غير ملائمة وتتّصف بالازدحام الشديد والافتقار إلى البنية التحتية الأساسية وبظروف بيئية سيئة. وفي لبنان ومصر ودول الخليج، لا يَمْلك اللاجئون الفلسطينيون حقّ الحصول الشامل على التعليم العامّ. واللاجئون في لبنان ومصر لا يَحْصلون على الرعاية الصحية، وتحدّ معظمُ الدول العربية من ملْكية الأجانب للأرض. إضافةً إلى ذلك، فإنّ اللاجئين في لبنان ودول الخليج يَدْفعون الرسومَ نفسَها للتأمين الاجتماعي، ولكنّهم يتلقون إعانات أقلّ أو لا يتلقون شيئًا على الإطلاق. مقابل ذلك، وكما أشرنا أعلاه، فإنّ معظم الدول العربية المضيفة ليست موقّعةً على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، أو أيّ من اتفاقيتَي انعدام الجنسية ويختلف الانصياعُ للمعايير الموضوعة في صكوك حقوق الإنسان الإقليمية، وصكوكِ حقوق الإنسان الدولية، من دولة إلى أخرى.

IV ـ ب ـ وضع الفلسطينيين في فلسطين المحتلّة. بخلاف فجوات الحماية في الدول العربية، يتّسم وضعُ اللاجئين في الأراضي الفلسطينية التي احتُلّت عام ١٩٦٧ «بمشكلة حماية» طويلة الأمد، يتضرّر منها أكثرُ من ١،٥ مليون لاجئ، يشكّلون أكثر من ٥٠٪ من مجموع سكّان الضفة الغربية بما فيها القدسُ الشرقية وقطاع غزة، إذ يغيب الأمنُ اليومَ وتغيب حمايةُ حقوق الإنسان عمليًا.

وفلسطين هي عضو مؤسّس في جامعة الدول العربية، ولكنّها لا تستطيع أن تمنح الحماية الوطنية للاجئين الفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة لأنّها لا تَمْلك صلاحيات دولة. والصلاحيات المدنية المحدودة التي نُقلتْ إلى السلطة الوطنية بموجب اتفاقيات أوسلو مقيّدة وتَخْضع لسلطة إسرائيل عمومًا. كما أنّ حملة إسرائيل العسكرية الموجّهة ضدّ السلطة الفلسطينية منذ بداية الانتفاضة الثانية تلقي ظلاً من الشكّ على قدرة السلطة على البقاء سياسيًا وإداريًا وماليًا.

ثم إنّ منظمة التحرير الفلسطينية التي تشرف على شؤون اللاجئين الفلسطينيين ليست حكومة بأيّ معنى قانوني، وبالتالي ليس لديها الوضع القانوني ولا الموارد لتوفير حماية شاملة فعّالة للاجئين الفلسطينيين، لا في الأراضي الفلسطينية المحتلّة عام ١٩٦٧ ولا في أي مكان آخر.

إنّ معاهدة جنيف الرابعة المتعلّقة بالأراضي المحتلة تُلْزم إسرائيلَ بحماية السكان المدنيين، ويَشْمل ذلك اللاجئين في الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة. كما أنّ إسرائيل هي من الدول الموقّعة على اتفاقية وبروتوكول اللاجئين، إلاّ أنّها لم تقم بذلك إلاّ عام ١٩٩٩. كما أنّها الدولة الوحيدة الموقّعة على اتفاقية ٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، التي ليس لديها تشريع يعرف ويحمي اللاجئين.

تَشْمل مشكلةُ الحماية في الأراضي الفلسطينية المحتلة عامَ ١٩٦٧ الحقوقَ الأساسيةَ الممنوحة للاجئين بموجب الصكوك الدولية والإقليمية. فالحصول على عمل تعرقله التقييداتُ على التنمية الاقتصادية والمؤسساتية الفلسطينية، التي يَفْرضها الاحتلالُ العسكري الإسرائيلي وتخلّت إسرائيل بمقتضى اتفاقيات أوسلو عن سلطة إلغاء حقوق الإقامة في الضفة الغربية، ولا يَشْمل ذلك القدسَ الشرقية ولا قطاعَ غزة. وليس من الواضح ما إذا كانت إسرائيل ما زالت تعتبر الاتفاقيات ملزمةً لها في أعقاب انهيار العملية السياسية. و«جوازات السفر الفلسطينية» هي بمثابة وثائق سفر، وتُعتبر لاغية إذا ما أُبطلت اتفاقياتُ أوسلو كما أنّ الكثيرين من اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية يَحْملون جوازات سفر أردنية صالحةً لخمس سنوات قابلة للتجديد وما زال الفلسطينيون مطالبين بالحصول على تصاريح إسرائيلية لمغادرة الأراضي المحتلة والعودة إليها. ولا يُسمح للسكان الفلسطينيين الذي يَحْملون جوازات سفر دولة أخرى بالخروج والدخول من وإلى الأراضي المحتلة بجوازات أجنبية ويُسمح للاجئين الفلسطينيين بحيازة أملاك غير منقولة، ولكنّها تظلّ عرضة لمصادرة إسرائيل. وكما في أجزاء أخرى من العالم العربي، فإنّ مساكن اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ ـ خاصة في قطاع غزة ـ تتّسم بالازدحام الشديد، وتفتقر إلى البنية التحتية، وتعاني ظروفًا بيئية سيئة. كما يتعرّض اللاجئون بشكل فريد لهدم البيوت وللهجمات العسكرية الإسرائيلية على المناطق السكنية المدنية، بما في ذلك مخيّماتُ اللاجئين أما الحصول على التعليم والخدمات الصحية، فقد حَدّ منها احتلالُ إسرائيل العسكري. وفي الانتفاضة الثانية أصبح الأمنُ الجسدي للفلسطينيين هو أكثر حاجات الحماية أهميةً

IV ـ ج ـ وضع الفلسطينيين في أوروبا والولايات المتحدة. تُعزى فجواتُ الحماية بالنسبة إلى اللاجئين الفلسطينيين في أوروبا إلى تفسير وضع اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى المادة ١ ـ د من اتفاقية ١٩٥١. ولا يُعرف عددُ اللاجئين الفلسطينيين في أوروبا بالضبط، ولا تقوم معظمُ الدول في إحصاءاتها بإدراج الفلسطينيين على أنّهم مجموعة قومية منفصلة، بل «شرق أوسطيون آخرون.» ومن المقدّر أنّ أكثر من ٢٠٠،٠٠٠ لاجئ فلسطيني يقيمون الآن في أوروبا. ويواجه معظم الفلسطينيين صعوبة عندما يتقدّمون بطلب حقّ اللجوء، أو بطلب لمّ الشمل للإقامة، أو الحصول على حمايات أخرى تتوفر للاجئين **آخرين** في العالم والكثير من الفلسطينيين يقيمون في دول أوروبية دون وضع قانوني معترف به، ودون تصاريح عمل، ودون توفر الضروريات الأساسية للعيش بحرية وكرامة. وفجوة الحماية بالنسبة إلى الفلسطينيين في أوروبا هي أكثر ما تكون وضوحًا عند مقارنة وضعهم بالحقوق الممنوحة للاجئين آخرين بمقتضى

اتفاقية ٥١، وبالحقوق الممنوحة لأشخاص آخرين عديمي الجنسية بموجب اتفاقيتَي «انعدام الجنسية.» وفي خضمّ انتفاضة الأقصى، وَضعتْ بعضُ الدول الأوروبية قيودًا أشدّ على مطالب الفلسطينيين الحصولَ على حقّ اللجوء.

وكما في أوروبا، فإنّ فجوات الحماية في الولايات المتحدة تعود أساسًا إلى تفسير المادة ١ ـ د، والوضع الذي تقدّمه للاجئين الفلسطينيين الذين لم يُمْنحوا وضعَ لاجئين. ويقدّر أنّ هناك أكثر من ٢٠٠،٠٠٠ لاجئ فلسطيني مقيم في الولايات المتحدة. وكما في أوروبا، يواجه الفلسطينيون صعوباتٍ بسبب التطبيق المشوّش والمتناقض لبنود اتفاقية وبروتوكول اللاجئين. ونتيجةً لذلك فإنّهم يعانون فجوات الحماية في ضمانات الحقوق.

V ـ مبادئ ومؤشّرات لنظام حماية موقتة موحّدة دوليًا للفلسطينيين

على ضوء دروس الحماية الموقتة كما طبّقتها دولٌ من خلال سياسات رسمية وغير رسمية، نقترح نظامَ حمايةٍ للفلسطينيين يشمل العناصر التالية:

أولاً: حماية موقتة مرتبطة بحلول دائمة تطبّق عدمَ الإعادة القسرية، والخيارَ الطوعي، وحقّ العودة. لعلّ أكثر ما هو لافت للنظر في الشعب الفلسطيني اللاجئ على اتساع العالم هو التزامُه الصامدُ بالعودة إلى أرضه وديارِه طوال ٥٦ عامًا. ويجري التعبير اليوم عن الرغبة الفردية والجماعية للاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم من خلال إنشاء لجان وجمعيات هدفُها الحفاظُ على ذاكرة حية تحفظ قرى منشإهم، ونشر ثقافة العودة، وظهور ائتلاف عالمي لعودة اللاجئين الفلسطينيين. ومن المعالم الأخرى اللافتة للنظر الغيابُ غيرُ المسبوق لالتزام القوى الغربية بإطار قانوني دولي لمعالجة مسألة حماية هؤلاء السكان. وعند المقارنة بالمبادئ التوجيهية المطبَّقة في حالات لاجئين آخرين، نجد أنّ القوى الغربية عالجتْ مسألة اللاجئين الفلسطينيين من منظور مصالحها الجيوبوليتية في المنطقة، وفي مقدّمتها أمنُ إسرائيل ورفاهُها. ولمّا كانت إسرائيل تعتبر عودةَ اللاجئين غيرِ اليهود تهديدًا لأمنها، فإنّ القوى الغربية تعتبر حقَّ العودة في القضية الفلسطينية أمرًا غير عملي، وتجري صياغة حلول دون الإشارة إلى المبادئ المطبّقة في قضايا لاجئين أخرى. ولا تختلف اتفاقيات أوسلو ولا «خارطة الطريق» الحالية عن هذا التوجُّه

وترى القوى الغربية عمومًا أنّ الحلول الدائمة للاجئين الفلسطينيين تقع ضمن إطار دولتيْن قوميتيْن في حدود فلسطين التاريخية. واستنادًا إلى هذا الإطار، سيعاد توطين اللاجئين في دولةِ فلسطين المستقبلية، التي ستقام في معظم الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة. هذا هو الإطار الذي وَجّهَ وساطةَ الولايات المتحدة الأميركية في محادثات المرحلة النهائية في كامب ديڤيد الثانية، ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في تموز ٢٠٠٠. وتنسجم «خريطةُ الطريق» التي صاغتها عام ٢٠٠٢ اللجنةُ الرباعيةُ مع هذا الإطار المتمثّل في إنشاء دولتيْن وعدمِ الاعتراف بحقّ العودة الفردي. وكمثل اتفاقيات أوسلو، لا تشير خريطةُ الطريق إلى القانون الدولي وقراراتِ الأمم المتحدة ذات الصلة بوصفها إطارًا لوضع حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين.

إلاّ أنّ اقتراحنا هذا يَرْفض مثلَ هذا التوجّه. فوجود إطار قانوني مبدئي أمر مهم، لا لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين وحسب، ولكنْ أيضًا **لقوة نظام اللاجئين** بشكل عام ولذا فإنّ وضع اللاجئين الفلسطينيين في الإطار المطبق على حلولِ قضايا لاجئين كبيرة يستوجب التزامَ نظام الحماية الذي نقترحه بعدم الإعادة القسرية للاجئين، وبخيارهم الطوعي، وحقّ العودة إلى الديار...

إنّنا نقترح إعطاءَ الفلسطينيين وضعَ حماية موقتة، ذا صفة رسمية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، بحيث تطبَّق المبادئُ والمعاييرُ نفسُها في كلّ الدول المشاركة في هذا النظام وتقدَّم الحماية الموقتة إلى كل الفلسطينيين الذين اضطروا إلى مغادرة الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجةَ الاحتلال العسكري، وإلى الفلسطينيين المقيمين في أيّ من الدول المشاركة الذين ليست لديهم فيها مواطنةٌ أو إقامةٌ دائمة أو ضمان للإقامة والحماية وتقوم الدول، انسجامًا مع وضع الحماية الرسمي الممنوح في أوروبا في أعقاب أزمة البلقان، وبحسب توصية الأونروا ومفوّض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، بوضع أولويات لبرامج الحماية الموقتة الخاصة بالقضايا الإنسانية الملحة، ولمّ الشمل، وما يهدِّد الحياةَ والسلامة

ثانيًا: حماية موقتة موحّدة دوليًا، تكون جزءًا من عملية تَشْمل مسؤوليةً مشتركةً على مستويات عديدة. يجري وضعُ برنامج الحماية الموقتة من خلال مؤتمر دولي مُعَدّ لوضع آليات لمعالجة الأسباب الجذرية للصراع، وإيجاد الظروف التي تَسْمح بأن تشكّل إعادةُ اللاجئين الفلسطينيين إلى وطنهم خيارًا ذا معنى وسيُشرك برنامجُ الحماية الموقتة المقترح كلَّ الدول التي لديها عدد كبير من السكان الفلسطينيين، وكلَّ الأطراف المعنية بما يَنْتج عن السلام الإسرائيلي ـ الفلسطيني وتلتزم الدول، باعتبارها جزءًا من المؤتمر الدولي الخاص باللاجئين الفلسطينيين، بالعمليات المتعددة الجوانب لإعادة اللاجئين واستعادة الممتلكات والتعويض والتنمية والرقابة، من النوع الذي جرى تطبيقُه في المؤتمر الدولي حول اللاجئين من أميركا الوسطى وفي عملية دايتون للسلام ويطرح هذا الاقتراح الربطَ ما بين الحواجز المشجِّعة والمثبِّطات، بما يَخْلق مصالحَ مكتسبةً في الحلّ المبدئي لكلّ الدول المشاركة، ويمارس ضغطًا على الدول غير المشاركة كي تشارك. وتَشْمل الحوافزُ مساعدةً لتطوير التجمُّعات السكانية المندمجة المتعددة الإثنيات في إسرائيل، إلى جانب متطلبات إلغاء القوانين التمييزية، ووضع صيغ لاستعادة الممتلكات والتعويض. وقد يكون إدخالُ اليهود العرب المهجّرين، ضمن خطة الحلول الدائمة الأوسع، حافزًا أكبر للمشاركة. ويمكن أن تتمثّل المثبِّطاتُ في فرض تقليصات اقتصادية على إسرائيل، وممارسة العزل، والضغط عليها من جانب الدول المشاركة وهيئات الأمم المتحدة

ثالثًا: وضع جدول زمني يَرْبط الحماية الموقتة بتنفيذ الحلول الدائمة استنادًا إلى خيار اللاجئين وحقّ العودة. تسمح السنواتُ الخمس الأولى من الحماية الموقتة بالقيام بإجراءات بناء الثقة، من خلال عملية الحوافز والمثبِّطات، التي تطبّقها كلُّ الدول المشاركة. وباعتبار إسرائيل جزءًا من هذه العملية، فسيُطلب إليها فورًا بأن تبدأ بإقرار ١٠٠،٠٠٠ طلب لمّ شمل عائلات (إلى إسرائيل وإلى الضفة الغربية وقطاع غزة)، ثم إقرار ١٠،٠٠٠ طلب لمّ شمل سنويًا إلى أن تنتهي طلباتُ لمّ الشمل وخلال الخمس سنوات هذه، تلبّي إسرائيل أهدافَ لمّ الشمل، ويوفّر المشاركون في الحماية الموقتة التمويلَ لتطوير التجمُّعات السكانية داخل إسرائيل وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمرُ الذي يفيد التجمُّعاتِ العائدةَ والمقيمة.

إنّ لعملية العودة، التي تبدأ بلمّ الشمل وتستمر على مراحل، فوائدَ متعددةً إذ ستكون هذه العملية الأقلّ تشويشًا للمجتمعات القائمة (الإسرائيلية والفلسطينية)، لأنّ لمّ الشمل يعني تلقائيًا وجودَ نظام لمساعدة أفراد العائلات العائدة. وعمليةُ المراحل ستوفّر للتجمُّعات العائدة والمقيمة فرصةً لتقدير التأثير الفردي والجماعي لعودة اللاجئين قبل تنفيذ عملية عودة واسعة؛ وهي تُشْبه زيارات «اذهبْ وانظرْ» التي تبنّتها مفوضيةُ الأمم المتحدة العليا للاجئين ووكالات دولية أخرى في قضايا لاجئين أخرى. ولقد قام لاجئون فلسطينيون من الأراضي الفلسطينية المحتلّة عام ١٩٦٧ بزيارات مماثلة عام ٢٠٠٠ وذكر تقييمُ برنامج العودة في غواتيمالا بأنّه «في حالة غواتيمالا، لم تنتظر إعادةُ اللاجئين حلولَ السلام كي تبدأ، بل ساعدتْ في فرضه أيضًا.» وبالنسبة إلى اليهود الإسرائيليين، يمكن للمّ شمل العائلات، إذ تمّ بشكل مسيطَرٍ عليه، أن يعالج مخاوفهم من تدفق واسع للاجئين، ومن مشكلة الأمن، ويوفّر من ثم أرضيةَ اختبارٍ لعملية العودة الأوسع.

رابعًا: الحماية الموقتة المنسجمة مع معايير حقوق اللاجئين والإنسان المعترف بها دوليًا، بخصوص المستفيدين، ومعايير المعاملة. استنادًا إلى المبادئ التي أرستها الصكوكُ الافريقية والأوروبية والأميركية والسياسات والممارسات الإقليمية، يُمْكن وضعُ الخطوط التوجيهية لتحديد المستفيدين الملائمين من الحماية الموقتة للفلسطينيين وجدولتهم في أولويات. وعليه، ينبغي أن تُمنح الحمايةُ الموقتة لكلّ اللاجئين المسجَّلين لدى الأونروا، بغضّ النظر عن أماكن إقامتهم، مع استمرار الأونروا في توفير المساعدة لأولئك الذين هم في مناطق عملياتها كما ينبغي أن تُمنح الحمايةُ الموقتة، على أساس الأدلة الظاهرة أو على أساس جماعي بما يَنْسجم مع المادة ١ ـ د، لكل الفلسطينيين الحاملي تأشيرة دخول قصيرة الأمد، وللفلسطينيين في أيّ شكل من أشكال الوضع «غير المحدّد،» وأولئك الذين ليس لهم وضع معترف به.

هناك ضرورة أساسية لمعيار حدّ أدنى موحّد للمعاملة، كي تنجح الحمايةُ الموقتة في تقليص حافز حدوث حركة انتقال ثانوية كبيرة للاجئين من الدول العربية ـ بما في ذلك الأراضي الفلسطينية عام ١٩٦٧ ـ إلى الدول الغربية والشمالية. وسيكون مطلوبًا من الدول العربية توحيدُ معايير معاملتها للاجئين الفلسطينيين، وضبطُ الحقوق الممنوحة بمعيار مقبول لكلّ الدول المشاركة في الحماية الموقتة، وبما يتفق مع المعايير القانونية المعترف بها...

إضافة إلى ذلك، فإنّه من أجل توحيد البرنامج على أساس مقبول للدول والمشاركين، يجب أن يكون هناك إطار لمعايير حقوق إنسان قابلة للتطبيق كما يجب اعتبار الحقوق التالية حقوقًا جوهرية في الوضع الفلسطيني: حرية التنقل، ولمّ شمل العائلات، وحرية العمل والسكن والتعليم، والرعاية الصحية والاجتماعية [..]

VI ـ الخاتمة

إنّ نظام الحماية الموقتة الدولية نظامٌ مرنٌ بما يكفي لتوفير حلول لمشاكل الحماية المختلفة. وبإمكان مثل هذا النظام أن يعزّز حماية السكان المدنيين المقيمين تحت احتلال عسكري طويل، وأن يخفّف من العبء الواقع على دول المواجهة العربية. وبإمكانه أن يوفّر للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي آليةً لمعالجة زيادة محتملة في طلبات اللجوء من الفلسطينيين. ويمكن لرزمة الحوافز والمثبطات أيضًا أن توفّر قوة ونفوذًا لتوجيه الأطراف نحو حلّ النزاع على أساس معايير موضوعية. وبالنسبة إلى دولة فلسطين، يمكن أن تكون الحماية الموقتة وضعًا ملائمًا يُمْنح للاجئين الفلسطينيين المقيمين أو الراغبين في الإقامة في أراضيها. كما أنّ الحماية الموقتة تَدْعم الحجة القانونية القائلة بأنّه لا يتوجّب على اللاجئين الفلسطينيين التخلي عن حقّهم المطلق في العودة إلى ديارهم وأراضيهم من أجل تحسين ظروف حياتهم إلى أن تتحقّق العودة، إذ سيكون منحُ الحماية الموقتة للاجئين الفلسطينيين منسجمًا مع المادة ١ ـ د باعتبارها آليةً في اتجاه تنفيذ الحلّ الدائم الذي طرحتْه الجمعيةُ العامةُ للأمم المتحدة

ملاحظة: تمّ إسقاط الهوامش لضيق المجال (الآداب)

ترجمه عن الإنكليزية: خليل توما

سوزان أكرم

أستاذة مساعدة في القانون الدولي، جامعة بوسطن

تيري ريمپل

منسق دائرة الأبحاث والمعلومات في مركز «بديل» في بيت لحم