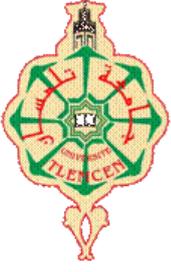


كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام



الحماية الدولية للاجئين في ضوء أحكام القانون الدولي العام دراسة تطبيقية على وضع اللاجئين الفلسطينيين

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه L.M.D
تخصص القانون العام

إشراف الأستاذ:
أ.د. بن سهلة ثاني بن علي

إعداد الطالب:
كامل عليوة

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	- أ.د. بدران مراد
مشرفاً ومقرراً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	- أ.د. بن سهلة ثاني بن علي
مناقشاً	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	- أ.د. نعيبي فوزي
مناقشاً	جامعة سعيدة	أستاذ محاضر "أ"	- د. هامل هوارى
مناقشاً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر "أ"	- د. فليج غزلان

السنة الجامعية: 2019-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"إني رأيتُ أنه لا يكتبُ أحدٌ كتاباً في يومه إلا قال في غده:

لو غيّرَ هذا الكانُ أحسن، ولو زيدَ هذا الكانُ يُستحسن، ولو قدّمَ هذا الكانُ

أفضل، ولو تركَ هذا الكانُ أجمل؛

وهذا من أعظم العبر، ودليل على استيلاء النقص على جملة البشر"

القاضي الفاضل عبد الرحيم البيساني

إهداء

إلى أمي وأختي... إلى روح جدي وجدتي...

إلى كل من شردوا من أوطانهم...

إلى كل من أبعادوا عن أرضهم وديارهم...

إلى أبناء شعبي الفلسطيني في أرضنا المحتلة والشتات...

إلى من ضربوا جذورهم في الأرض وطالوا بجباههم عنان السماء...

لكم أهدي ثمرة جهدي المتواضع...

شكر وعرفان

الحمد والشكر لله العليّ القدير الذي أنعم عليّ بنعمة العقل والدين، القائل في محكم التنزيل "وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ

عَلِيمٌ" (سورة يوسف - الآية 76)

والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين سيدنا محمد القائل: "لا يشكر الله من لا يشكر الناس"

وعرفانا بالفضل فأنني أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي الفاضل بن سهلة بن علي ثاني، الذي تكرم بقبول

الإشراف على هذا العمل، وعمل على توجيهه وتصويبه مما ساهم بإخراجه بصورته الحالية.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذة أعضاء لجنة المناقشة الذين تكرموا بقبول مناقشة هذه الأطروحة

وتقييمها .

ولا يفوتني أن أشكر جميع أساتذتي بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تلمسان، والذين لم يدخلوا عليّ

بنصائحهم وتوجيهاتهم .

والشكر لكل من أعانني من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل .

كامل أمين عليوة

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

المفوضية: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الأونروا: وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى.

لجنة التوفيق: لجنة الأمم المتحدة الخاصة للتوفيق بشأن فلسطين.

اتفاقية 1951: اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951.

ع: العدد.

ط: الطبعة.

د: دورة.

د.إ: دورة استثنائية.

د.ت.ن: دون تاريخ نشر.

ثانياً: باللغة الأجنبية:

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

UNRWA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

UNCCP: United Nations Conciliation Commission for Palestine.

ICRC: International Committee of the Red Cross.

UNOCHA: United Nations Office for the Coordination Humanitarian Affairs.

OCHAOPT: Office for the Coordination Humanitarian Affairs Occupied Palestinian Territory.

OHCHR: Office of the High Commissioner for Human Rights.

مقدمة

تعد ظاهرة اللجوء من أقدم الظواهر الاجتماعية والسياسية التي عرفتھا المجتمعات البشرية على مر العصور، فتعرض الإنسان منذ القدم لحوادث الطبيعة القاسية وظلم أخيه الإنسان دفعه لترك دياره والبحث عن ملاذٍ أكثر أمناً واستقراراً في مناطق أخرى بعيداً عن موطنه.

فلطالما رحبت المجتمعات باللاجئ الفار ووفرت له المأوى والرعاية، ويرجع ذلك للنزعة الدينية وروح الرحمة والتسامح في تلك المجتمعات حيث تناولت مختلف المعتقدات الدينية موضوع اللجوء وحثت على نصره المظلومين والمضطهدين، وشكلت أماكن العبادة بدايةً ملجأً أمناً للأشخاص الفارين من الظلم والاستبداد، حيث امتنع البشر منذ القدم عن انتهاك حرمة تلك الأماكن احتراماً لقدسيته وخوفاً من بطش القوى الإلهية، وقد حرم كل من الفراعنة والإغريق والرومان وعرب الجاهلية القبض أو الاعتداء على الأشخاص المحتمين بتلك الأماكن، وهو ما دفع العديد من الباحثين للقول بأن مفهوم اللجوء نشأ نشأة دينية¹.

وتطور مفهوم الملجأ الديني مع ظهور الديانات السماوية، حيث اتسعت ممارسته مع انتشار الديانة المسيحية وأصبح من النظم العامة التي فرضها الدين المسيحي على أتباعه، وأصبحت الكنائس ملجأً لكل فارٍ من الاضطهاد والاستبداد باستثناء اليهود والمرتدين عن المسيحية والمجرمين²، وعلى خلاف ذلك أقرت الشريعة الإسلامية حق اللجوء لجميع البشر سواء كانوا من المسلمين أو غيرهم، مصداقاً لقوله تعالى: "وَإِنْ أَحَدٌ مِنَ الْمُشْرِكِينَ اسْتَجَارَكَ فَأَجِرْهُ حَتَّى يَسْمَعَ كَلَامَ اللَّهِ ثُمَّ أَبْلِغْهُ مَأْمَنَهُ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَوْمٌ لَا يَعْلَمُونَ" (سورة التوبة- الآية 06).

¹ - للاستزادة حول حق اللجوء في الحضارات القديمة أنظر: بدوية ذيب، النظام القانوني للاجئين في ضوء القانون الدولي العام، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1979، ص 08-13؛ وصبرينة بن اعمارة، حق اللجوء في القانون الدولي العام، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 16-18.

² - يذكر أن حق اللجوء في الدين المسيحي كان مقتصرأ على داخل الكنيسة ولمدة لا تتجاوز 08 أيام يغادر بعدها اللاجئ الكنيسة أو يسلم للسلطات. أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 11.

حيث جاء الإسلام مكرساً لمبادئ الإنسانية والأخوة والتسامح بين البشر، وكفل لطالب اللجوء (المستأمن أو المستجير) الأمن والرعاية، وجعل من رده أمراً محرماً مكرساً بذلك أحد أهم المبادئ الحاكمة لنظام الحماية الدولية للاجئين وهو مبدأ عدم الطرد أو الرد.

وكغيره من الديانات أقر الإسلام الملجأ في أماكن العبادة مصداقاً لقوله تعالى: "وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنَاً وَاتَّخِذُوا مِن مَّقَامِ إِبْرَاهِيمَ مُصَلًّى ۖ وَعَهِدْنَا إِلَىٰ إِبْرَاهِيمَ وَإِسْمَاعِيلَ أَن طَهِّرَا بَيْتِيَ لِلطَّائِفِينَ وَالْعَاكِفِينَ وَالرُّكَّعِ السُّجُودِ" (سورة البقرة- الآية 125)، وقول رسولنا محمد صلى الله عليه وسلم عند فتح مكة: "من دخل المسجد الحرام فهو آمن"، كما شكلت هجرة المسلمين ولجوؤهم للحبشة وهجرة رسولنا الكريم وأصحابه إلى المدينة المنورة لتجنب اضطهاد وظلم المشركين سابقة بينت العلاقة الوثيقة بين طالب اللجوء ومانحه وحقوق والتزامات كل منهما¹.

فقد عرفت المجتمعات القديمة اللجوء كظاهرة إنسانية وقاعدة سلوكية مرتبطة بالدين والقيم السائدة في المجتمع، ومع مرور الوقت وتطور عادات وحاجات المجتمعات تطور حق اللجوء ولم يعد مقتصرًا على الأماكن الدينية، حيث تلاشى مفهوم اللجوء الديني وظهرت أنواع أخرى كاللجوء الدبلوماسي²، واللجوء الإقليمي الذي ظهر مع تطور مفهوم الدولة وما تتمتع بها من سيادة على إقليمها تخولها الحق في منح حق اللجوء للأفراد والجماعات.

وارتبطت ظاهرة اللجوء سواء على مستوى الأفراد أو الجماعات بانتشار النزاعات والانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان التي تدفع الناس للفرار خارج أراضهم وديارهم بحثاً عن الأمن والحماية في أماكن أخرى، فهو حالة إنسانية تستدعي تدخل الدول والمنظمات

¹ - أحمد أبو الوفا، حق اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي للاجئين (دراسة مقارنة)، ط1، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2009، ص 05-07.

² - يقصد باللجوء الدبلوماسي الملجأ الذي تمنحه الدولة أو المنظمة الدولية للفرد في أماكن تقع خارج إقليمها كسفاراتها وقنصلياتها وسفنها المتواجدة في أقاليم دول أخرى، وقد ظهر هذا النوع من اللجوء مع استقرار نظام التمثيل الدبلوماسي، إلا أنه قد أخذ بالانحسار بشكل كبيراً نظراً لاعتباره من قبل العديد من الدول تدخلاً غير مبرر في شؤونها الداخلية من قبل البعثات الدبلوماسية، ويقتصر منحه حالياً على إسبانيا والدول اللاتينية التي اقرت اتفاقات وقوانين تنظم منح هذا النوع من اللجوء. أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 23-24.

الدولية لتقديم المساعدة والحماية الفعلية للاجئين لإعانتهم على تحمل ظروف اللجوء الصعبة لحين إيجاد وتطبيق الحل الدائم لمشكلتهم.

وعلى الرغم من قدم ظاهرة اللجوء فإن القواعد الدولية المنظمة لأوضاع اللاجئين لم تتبلور إلا في مطلع القرن العشرين والذي شهد تطورا بارزا على صعيد المركز القانوني للاجئين في العالم، حيث أقرت خلاله العديد من الصكوك الدولية التي شكلت في مجملها ما عرف بالنظام الدولي لحماية اللاجئين، كما أنشئ المجتمع الدولي سواء في عهد عصبة الأمم أو هيئة الأمم المتحدة عدداً من الآليات لتوفير الحماية والمساعدة لفئات اللاجئين.

ويعود هذا الاهتمام الدولي بمسألة حماية اللاجئين إلى ما خلفته الحربان العالميتان من ملايين اللاجئين المحتاجين للحماية والمساعدة وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، ففي أعقاب الحرب العالمية الأولى التي نجم عنها تشريد الملايين من الناس خارج أوطانهم عملت عصبة الأمم على وضع العديد من الترتيبات وإنشاء العديد من الآليات لمعالجة مشكلاتهم إلا إن تلك المعالجة كانت محدودة النطاق، حيث اقتصرت على فئات محددة من اللاجئين الأوروبيين، وعقب الحرب العالمية الثانية اهتمت هيئة الأمم المتحدة بمشكلة اللاجئين وسعت لتجاوز القصور في معالجة عصبة الأمم لتلك المشكلة فأنشئت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لتتولى مهمة حماية اللاجئين بمختلف طوائفهم وفئاتهم، كما أقرت الهيئة اتفاقية عام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين واللذان يعدان من أبرز الاتفاقيات الدولية المحددة للمركز القانوني للاجئ، وقد أعقبهما إقرار العديد من الصكوك والإعلانات الدولية والإقليمية الخاصة بتحديد المركز القانوني للاجئين وتنظيم أوضاعهم.

وإضافة للاتفاقيات الخاصة باللاجئين فقد كفلت قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بعض الحقوق الأساسية للاجئين وساهمت في تعزيز الحماية الدولية لهم في وقت السلم والحرب.

فقد كانت مسألة حماية اللاجئين ولا زالت أحد أهم المشكلات التي تؤرق الدول والمنظمات الدولية، فنظراً لتزايد حدة أعمال العنف والنزاعات المسلحة وما يرافقها من انتهاكات لحقوق الإنسان غالباً ما يكون اللاجئين في وضع هش تنتهك فيه كرامتهم وحقوقهم الأساسية، ويتفاقم الوضع بالنسبة للفئات اللاجئين المستضعفة كالنساء والأطفال والشيوخ والمعاقين، خاصة في ظل تفاوت درجات احترام الدول لالتزاماتها القانونية حيال حقوق اللاجئين، وما ترتبه الأعداد الهائلة منهم من أعباء سياسية واقتصادية واجتماعية على الدول المستقبلية لهم.

وتعد المنطقة العربية التي عانت ولا زالت تعاني من ويلات الحروب والاضطرابات وتدنى مستوى احترام حقوق الإنسان من أكثر المناطق المصدرة للاجئين، وتعتبر قضية اللاجئين الفلسطينيين الذين يشكلون خمس لاجئو العالم¹، من أقدم وأعقد قضايا اللجوء في التاريخ المعاصر وأكثرها مأساوية، فبعد مرور أزيد من 07 عقود على تهجير الشعب الفلسطيني على يد العصابات الصهيونية عام 1948 لا تزال قضية اللاجئين الفلسطينيين دون حل.

ويزيد من معاناة اللاجئين الفلسطينيين استثنائهم من الاستفادة بالمزايا المقررة لغيرهم من اللاجئين بموجب اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين والنظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950، فنظراً لخصوصية وضعهم والأبعاد السياسية لقضيتهم عارضت بعض الدول وخاصة الدول العربية² شمولهم بولاية المفوضية واستفادتهم من مزايا اتفاقية عام 1951 بهدف الحفاظ على خصوصية قضيتهم وحقهم بالعودة كشعب معترف له بحق تقرير المصير.

¹- تشير تقديرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إلى أن عدد اللاجئين حول العالم في عام 2018 قد بلغ 25.9 مليون شخص، من بينهم 5.5 مليون لاجئ فلسطيني ممن ينضون تحت ولاية الاونروا. انظر: موقع المفوضية، أرقام ومعلومات، متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4be7cc27207.html> تاريخ الاطلاع: 2019/03/14.

²- عارضت كل من مصر ولبنان والسعودية وغيرها من الدول الأجنبية المشاركة في صياغة مسودة الاتفاقية الخاصة باللاجئين والنظام الأساسي للمفوضية شمول اللاجئين الفلسطينيين ضمن ولاية المفوضية واستفادتهم من مزايا اتفاقية عام 1951 حفاظاً على هويتهم الوطنية.

وتحسباً لأي طارئ وتأكيداً على اعتراف المجتمع الدولي بوضع اللاجئين الفلسطينيين، علق واضعو اتفاقية عام 1951 استفادة اللاجئين الفلسطينيين من مزايا الاتفاقية بتوقف الحماية والمساعدة التي توفرها لهم وكالات الأمم المتحدة الأخرى، حيث كانت الأمم المتحدة قد أنشئت أطراً مستقلاً لتوفير الحماية والمساعدة لهذه الفئة من اللاجئين، يتكون من لجنة التوفيق المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 194 (د-3) لعام 1948 والتي أوكل لها مهمة حمايتهم وإيجاد الحل لمشكلتهم، ووكالة الأونروا المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) لعام 1949 والتي أوكل لها مهمة تقديم المساعدة الإنسانية لهؤلاء اللاجئين في مناطق عملها في كل من الأردن وسوريا ولبنان والضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك لحين التوصل لحل دائم لمشكلتهم.

إلا إن ضعف هذا الإطار نتيجة توقف لجنة التوفيق عن ممارسة أي مهام فعلية منذ أواسط خمسينيات القرن الماضي، واقتصار تفويض الأونروا على تقديم المساعدة الإغاثية ومعاناتها مؤخراً من ضائقة مالية بسبب المحاولات الإسرائيلية والأمريكية التي تهدف لإنهاء وجودها الفعلي عبر تجفيف مصادر تمويلها، فاقم من معاناة اللاجئين الفلسطينيين المحرومين من الحماية الدولية ومن أدنى الحقوق الأساسية والإنسانية المقررة لهم كلاجئين في الدول المضيفة وخاصة العربية منها والتي تستوعب الغالبية العظمى من هؤلاء اللاجئين، وتفتقر لمرجعية قانونية موحدة تنظم أوضاع اللاجئين فيها.

وتتبع أهمية تناولنا لموضوع الحماية الدولية للاجئين لما تشكله أوضاع اللاجئين من تحدياً للمجتمع الدولي في الوقت الذي تتزايد فيه تدفقات اللاجئين حول العالم نتيجة انتشار النزاعات المسلحة والاضطرابات في العديد من مناطق العالم كسوريا وميانمار ومالي وليبيا وغيرها من الدول، وذلك في ظل تراجع الاستجابة الدولية لمشكلات اللاجئين وعزوف العديد من الدول الغربية الغنية عن استقبالهم لأسباب اقتصادية أو أمنية أو سياسية، ووضعها لحواجز من شأنها إعاقة وصول اللاجئين إليها، في وقت تعاني فيه

الدول النامية في الشرق الأوسط وإفريقيا وجنوب آسيا من أعباء هائلة نتيجة استضافتها نسبة لا معقولة من تعداد اللاجئين حول العالم تصل إلى 86%¹.

ويرجع اختيارنا لحالة اللاجئين الفلسطينيين على وجه الخصوص لما تمر بها القضية الفلسطينية والتي تشكل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين جوهرًا لها من محاولات للتصفية، في ظل فشل مفاوضات التسوية السياسية في إيجاد حل دائم وعادل لمشكلتهم، وتركيز المشاريع المطروحة لحل مشكلتهم على خيار التوطين والسعي لإسقاط حقهم بالعودة المكرس بموجب قواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية، في الوقت التي تتواصل فيه معاناة الفلسطينيين بما فيهم اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 نتيجة السياسات والممارسات الإسرائيلية، وتتفاقم معاناة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة نتيجة ما يمرون به من ظروف اقتصادية ومعيشية صعبة، وتعرض الكثير منهم لموجات تهجير قسري جديدة نتيجة النزاعات والتوترات التي شهدتها عدة دول مضيئة لهم كالعراق وسوريا ولبنان، ويترافق ذلك مع فجوة الحماية التي يعاني منها اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأجنبية نتيجة تفسيرها الخطأ لأحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهم، وهو ما يحرمهم من الحصول على الحماية الدولية وما ترتبه من حقوق في تلك الدول.

وفي ظل تفاقم مشكلات اللاجئين عموماً ومشكلة اللاجئين الفلسطينيين على وجه الخصوص، فإن إشكالية دراستنا تكمن في التعرف على الحقوق المكفولة للاجئين بموجب أحكام القانون الدولي العام وقرارات الشرعية الدولية، ومدى فعاليتها في تكريس الحماية وإيجاد الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين عموماً واللاجئين الفلسطينيين على وجه الخصوص

للإجابة عن هذه الإشكالية فقد تم الاعتماد على المنهج التاريخي لتتبع التطور التاريخي لآليات الحماية الدولية للاجئين وللتعرف على المرجعية التاريخية لنشأة قضية اللاجئين

¹ - منظمة العفو الدولية، 8 طرق لحل أزمة اللاجئين العالمية، منشور في أكتوبر 2015، متاح على الرابط: <http://www.amnesty.org/ar/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/> تاريخ الاطلاع: 2019/2/25.

الفلسطينيين فمعرفة الماضي تساعدنا على فهم الحاضر والتخطيط للمستقبل، كما أُعتمد المنهج الوصفي للتعرف على البنية القانونية للنظام الدولي لحماية اللاجئين، ومنهج تحليل المضمون للتعرف على المركز القانوني المقرر للاجئ في مختلف الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة، وتحليل النصوص القانونية المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين ومدى انسجام تفسيرات الدول مع مضمون تلك النصوص، كما أُعتمد المنهج المقارن لمقارنة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة مع ما تقره الصكوك الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين وما تقره قواعد القانون الدولي الإنساني وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان من حماية للاجئين.

وعلى هذا الأساس، تم تقسيم الدراسة إلى بابين، خصص الباب الأول منها لتناول الإطار النظري لنظام الحماية الدولية للاجئين، حيث تم تقسيم الباب لفصلين تناول الفصل الأول تطور آليات الحماية الدولية للاجئين والقواعد القانونية المكرسة لتلك الحماية في فروع القانون الدولي العام ذات الصلة، أما الفصل الثاني فتناول المركز القانوني للاجئ، أما الباب الثاني فقد خصص لدراسة حالة اللاجئين الفلسطينيين والتعرف على دور القواعد والقرارات الدولية وفعاليتها في إرساء الحماية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل الدائم لمشكلتهم، حيث قسم الباب لفصلين تناول الفصل الأول خصوصية الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين وآثره على تمتعهم بالحماية الدولية، أما الفصل الثاني فحاولنا فيه إظهار أن ضمان حقوق اللاجئين الفلسطينيين يعد شرطاً أساسياً لتنفيذ الحل الدائم لمشكلتهم، وذلك من خلال التطرق لأوضاعهم القانونية في مختلف الدول المضيفة لهم، وحقوقهم المقررة في القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية، ومدى انسجام مفاوضات التسوية ومشاريع الحل السياسية المطروحة مع تلك القواعد والقرارات، ومدى عمالانية تنفيذ حقهم بالعودة كحل دائم لمشكلتهم.

الباب الأول

الإطار العام

لنظام الحماية الدولية للاجئين

الباب الأول: الإطار العام لنظام الحماية الدولية للاجئين

لقد وُجِدَت ظاهرة اللجوء على مر التاريخ وفي مختلف الحضارات، إلا إن بداية الوعي بمسؤولية المجتمع الدولي بتوفير الحماية والمساعدة للاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم تجلت مطلع القرن العشرين وتحديدا في الفترة ما بعد الحربين العالميتين والتي تفاقمت على إثرهما أزمات اللاجئين، حيث برز اهتمام المجتمع الدولي بقضية اللاجئين من خلال إقرار العديد من الاتفاقات الدولية والاقليمية لتنظيم أوضاع اللاجئين بهدف توفير المساعدة والحماية للاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، وقد أنشئت عدة وكالات للإشراف على تنفيذ تلك المهمة.

وعليه سنتناول في هذا الباب من دراستنا مفهوم الحماية الدولية للاجئين ومراحل تطورها وآليات تنفيذها في عهد كل من عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة، بالإضافة للتعرف على المركز القانوني الذي أقرته الصكوك الدولية للاجئين وفقا للتقسيم الآتي:

الفصل الأول: ماهية الحماية الدولية للاجئين.

الفصل الثاني: المركز القانوني للاجئ المستفيد من الحماية الدولية.

الفصل الأول: ماهية الحماية الدولية للاجئين

رغم أن عناصر النظام الدولي لحماية اللاجئين قد بدأت بالتبلور في عهد عصبة الأمم، إلا إن العصبة لم تعالج مشكلة اللاجئين باعتبارها مشكلة عالمية حيث تعاملت مع تلك المشكلة باعتبارها أزمة عابرة ناجمة عن الحرب من خلال تعيينها لمفوض سامي خاص بكل أزمة ينتهي عمله بانتهاء تلك الأزمة، كما إن اهتمامها قد اقتصر في معظم الأحيان على فئات اللاجئين الأوروبيين.

ورغم ذلك فقد ساهمت مبادرات العصبة في وضع الأسس الأولية لنظام الدولي لحماية اللاجئين كما أنها لفتت أنظار الجماعة الدولية لعالمية أزمات اللاجئين، فمنذ الحرب العالمية الثانية لم تعد قضية اللاجئين محصورة في القارة الأوروبية، وهو ما تجلّى عند وضع الميثاق المنشئ لهيئة الأمم المتحدة الذي تضمن إشارة ضمنية لوضعية اللاجئين، الأمر الذي دفع المجتمع الدولي للعمل على إرساء نظام دولي خاص باللاجئين ينسجم مع المبادئ التي يرسبها الميثاق، وهو ما تجلّى من خلال إقرار أول اتفاقية عالمية خاصة باللاجئين في العام 1951، بالإضافة لوضع النظام الأساسي المنشئ للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في العام 1950 كوكالة دولية دائمة تعنى بمختلف فئات اللاجئين وتسعى لإيجاد الحلول لمشكلاتهم.

فقد كانت نشأة النظام الدولي لحماية اللاجئين حصيلة لعدة مراحل تطورت خلالها القواعد والآليات الدولية الموضوعية للاهتمام بمشكلة اللاجئين، ومنذ ذلك الحين دخلت قضية اللاجئين ضمن اهتمامات القانون الدولي حيث حظيت هذه القضية بمكانة خاصة بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وهو ما ساهم في إثراء النظام الدولي لحماية اللاجئين بجملة من القواعد والمعايير المكرسة لحماية اللاجئين.

وعليه سنتناول في المبحث الأول من هذا الفصل مراحل تطور النظام الدولي لحماية اللاجئين والآليات المنشأة لتوفير الحماية والمساعدة لتلك الفئة في إطار كل من عصابة الأمم وهيئة الأمم المتحدة، ونتعرف في المبحث الثاني على الوثائق القانونية المكرسة لحماية اللاجئين والتي تشكل في مجملها البنية القانونية للنظام الدولي لحماية اللاجئين.

المبحث الأول: مراحل تطور النظام الدولي لحماية اللاجئين

قبل أن نتطرق لمرحلة تطور نظام الحماية الدولية للاجئين ومحاولات تحديده في إطار كل من عصابة الأمم وهيئة الأمم المتحدة لابد من الوقوف على المراد بمصطلح الحماية الدولية للاجئين¹، حيث يقصد بها جميع الأعمال الهادفة لضمان حصول اللاجئين على حقوقهم وتمتعهم بها وفقا للقوانين ذات الصلة بما فيها القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بالإضافة للقانون الدولي الإنساني وذلك في حالات النزاعات المسلحة، وتشمل هذه العمليات ضمان احترام مبدأ عدم الطرد والسماح للاجئين بالوصول إلى بر الأمان وإيجاد الحلول المناسبة لمشكلاتهم²، وتقع المسؤولية الأساسية في توفير الحماية على الدول المضيفة للاجئين بموجب التزاماتها وفقا للصكوك الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة باللاجئين، كما تلعب المنظمات والوكالات المعنية باللاجئين دورا في

¹ - من الجدير بالذكر أن الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين قد خلت من أي تعريف لمصطلح الحماية، واكتفت بالنص على مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تلتزم الدول بتطبيقها، كما اختلفت الآراء الفقهية في تحديد المقصود بهذا المصطلح، حيث تعرفها الأستاذة فرانسواز سولينييه بأنها: "الإقرار بأن للأفراد حقوقا وأن الجهة التي تمارس السلطة عليهم يقع عليها الالتزام بالدفاع عن وجودهم القانوني والمادي، بحيث تعكس فكرة الحماية كل الإجراءات التي تمكن الأفراد المعرضين للخطر من التمتع بالحقوق والمساعدة المكفولة بموجب الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والتي تلتزم الدول والمنظمات المعنية بالعمل على تكريسها بصورة ملموسة"، أنظر: فرانسواز بوشيه سولينييه، القاموس العلمي للقانون الإنساني، ترجمة: محمد مسعود، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 2006، ص 304. في حين يعرفها الأستاذ عمر سعد الله بأنها: "مساعدة الأشخاص بوقايتهم من الاعتداء أو سوء المعاملة أو الخطر، بإحباط محاولات النيل من سلامتهم، فهي تعني تلبية حاجاتهم المتعلقة بالأمان من خلال الأنشطة الرامية لضمان احترام حقوقهم وحررياتهم الأساسية كما هو محدد في القوانين الدولية وخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين".

² - من الجدير بالذكر أن مفهوم الحماية الدولية يختلف عن مفهوم الحماية المتممة والتي يقصد بها الأذن الرسمي الذي يمنحه بلد ما، بموجب القانون الوطني أو العادة، بالإقامة لأشخاص بحاجة للحماية الدولية إلا أنهم ليسوا أهلا لاكتساب وضع اللاجئ بموجب الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، كما تختلف عن الحماية المؤقتة والتي يراد بها جملة التدابير أو الوسائل التي تضعها الدول لتقديم الحماية ذات الطابع المؤقت للأشخاص الوافدين بأعداد كبيرة من أماكن تسودها نزاعات أو حالات عنف معمم، دون إعطاءها تعريف محدد لهؤلاء الأشخاص. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، برنامج التعليم الذاتي رقم 01، 2005، ص 181-182.

الإشراف على تطبيق الدول لالتزاماتها وتضطلع بدور توفير تلك الحماية أحيانا، وتسعى بالشراكة مع الدول المعنية والمنظمات الأخرى لإيجاد الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين¹.

فمنذ بداية الاهتمام الدولي بمشكلة اللاجئين وضعت العديد من الاتفاقيات وأنشئت العديد من الوكالات بهدف مساعدة اللاجئين وحمايتهم، وقد تميزت الوكالات المنشأة في عهد العصبة باقتصار مهامها غالبا على فئات محددة من اللاجئين في أوروبا، في حين أعطت هيئة الأمم المتحدة بعدا عالميا لمشكلة اللاجئين بإنشائها للمفوضية السامية للاجئين لتهتم بشتى فئات اللاجئين حول العالم.

المطلب الأول: نظام الحماية الدولية للاجئين وآليات تفعيله في عهد عصبة الأمم

أنشئت عصبة الأمم عقب انتهاء الحرب العالمية الأولى سنة 1919 لضمان السلم والأمن العالميين وتنظيم التعاون الدولي، ومنذ بداية عملها اهتمت العصبة بمشكلة اللاجئين باعتبارها مشكلة إنسانية واجتماعية واقتصادية، حيث قامت بوضع مجموعة من الترتيبات والاتفاقيات الرامية لتسهيل إقامة اللاجئين في دول الملجأ بصفة دائمة أو مؤقتة وضمان حصولهم على الوثائق اللازمة لتسهيل تنقلهم، وتمثلت أولى مبادراتها بإنشاء المفوضية السامية للاجئين سنة 1921 والتي اهتمت باللاجئين الروس الفارين بسبب قيام البلشفية في روسيا سنة 1917²، وتبع ذلك إنشاء العديد من الوكالات التي اهتمت بحماية ومساعدة فئات محددة من اللاجئين، وقد اقتصر مهام تلك الوكالات على اللاجئين المشردين بسبب الحرب وغالبيتهم من الأوروبيين الذين كانوا ضحايا للملاحقات السياسية أو العرقية أو الدينية.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 14-16.

² - تجدر الإشارة إلى وجود مبادرة سابقة لمساعدة اللاجئين قبل الإنشاء الفعلي لعصبة الأمم قام السياسي الأمريكي "Herbert Clark Hoover" في العام 1914 بتأسيس لجنة لمساعدة تسعة ملايين لاجئ مهجرين بالمجاعة في بلجيكا وشمال فرنسا المحتلتين من طرف ألمانيا آنذاك، وتم إنشاء تلك اللجنة بموافقة حكومات كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والمملكة المتحدة وألمانيا، وقد منح أفراد تلك اللجنة الحرية التامة للتنقل وإرسال ومراقبة توزيع المساعدات الضرورية. أنظر: سليم معروق، حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية-تخصص القانون الدولي الإنساني، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009، ص 19.

الفرع الأول: المفوضية السامية لحماية اللاجئين الروس لسنة 1921

مع تزايد أعداد اللاجئين الروس -حوالي مليونين لاجئ منذ عام 1918- ونتيجة للمطالبات الدولية وعلى رأسها مطالبة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بتقديم المساعدة لهؤلاء اللاجئين¹، أسست عصبة الأمم المفوضية السامية للاجئين الروس في العام 1921 والتي عُهدت رأسها للنرويجي " فريديتوف نانسن"².

وقد اقتصرت مهامها في البداية على تقديم المساعدة للاجئين الروس، والعمل على وضع نظام لتوضيح وضعهم القانوني في البلدان المضيفة لمنحهم الحد الأدنى من الحقوق من خلال منحهم وثائق هوية وسفر عرفت باسم "جواز سفر نانسن" والذي اعتبر ذا أهمية كبيرة في تاريخ الحماية الدولية للاجئين كونه يمنحهم مركزاً قانونياً متميزاً عن باقي الفئات، حيث شكل أول عنصراً لتحديد وضع اللاجئين، كما شكل رمزاً أساسياً لمسؤولية المجتمع الدولي في توفير الحماية الدولية للاجئين³، وبالرغم من أن ولاية نانسن قد اقتصرت بداية على اللاجئين الروس إلا إنها سرعان ما امتدت لتشمل طوائف أخرى من اللاجئين فقد امتد اختصاصه ليشمل اللاجئين الأرمن عام 1924، ثم اللاجئين الآشوريين والأكراد والأتراك عام 1929⁴.

وقد استمر نشاط هذه الهيئة حتى عام 1929، حيث قررت عصبة الأمم حلها وعهدت بمهامها القانونية للسكرتارية العامة للعصبة لمدة سنة، وفي العام 1930 تم إنشاء "مكتب

¹ - جليبرت جيجر، تاريخ الحماية الدولية للاجئين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 843، المجلد 83، جنيف، سبتمبر 2001، ص 727.
² - فريد يتوف نانسن هو عالم نرويجي ولد عام 1861 تولى عدة مناصب دبلوماسية هامة، واهتم خلال عمله كرئيس للبعثة النرويجية في عصبة الأمم بفئتين هما أسرى الحرب واللاجئين، حيث ساهم في إعادة ما يزيد عن نصف مليون أسير حرب ألماني ونمساوي إلى بلدانهم بعد أن كانوا مساجين لدى روسيا، وعين من طرف عصبة الأمم مندوباً سامياً للاجئين الروس في العام 1921، ومنح جائزة نوبل للسلام كتقدير لخدماته عام 1922، وتوفى عام 1930، وأنشئت بعد وفاته جائزة باسمه تمنح للأفراد أو الجماعات التي تقدم خدمات استثنائية للاجئين. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جائزة نانسن للاجئين، مطابع قلوب التجارية، مصر، 2001، ص 03-06.
³ - من أبرز المشكلات التي واجهها نانسن أثناء قيامه بمهامه عدم حيازة اللاجئين على أي وثائق ثبوتية تسهل عملية تنقلهم، ولمواجهة تلك المشكلة عمل على الاتصال بالدول المعنية من أجل إبرام اتفاقيات لصالح هؤلاء اللاجئين، ومن أبرز تلك الاتفاقيات اتفاقية 05 يوليو 1922 والتي تم بموجبها إنشاء وثيقة سفر للاجئين سميت بجواز سفر نانسن، ونالت اعترفت 51 دولة آنذاك، وهو ما مكن اللاجئين من التنقل في البلدان الأخرى وسهل إعادتهم لبلدانهم الأصلية لاحقاً، وعلى الرغم من أن جواز نانسن خصص بداية للاجئين الروس إلا أن استعماله قد أمدد فيما بعد لفئات أخرى من اللاجئين كالأرمن والآشوريين والكلدانيين والأتراك. أنظر: سليم معروق، المرجع السابق، ص 20، ونجوى حساوي، حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية والمفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، ط 1، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2008، ص 26.
⁴ - بدوية نيب، المرجع السابق، ص 30.

نانسن للاجئين" ليتولى مهمة إصدار وثائق سفر للاجئين وتوفير فرص العمل لهم وامتد نشاطه حتى عام 1938، وقد شملت اختصاصاته طوائف اللاجئين الذين كانت ترعاهم المفوضية السابقة، فرغم ظهور أزمة اللاجئين اليهود الفارين من ألمانيا خلال تلك الفترة إلا إنه لم يتم إدخالهم ضمن ولاية مكتب نانسن لرفض هتلر قيام المكتب برعايتهم، وهو ما دفع العصبة لإنشاء وكالة خاصة بهذه الفئة من اللاجئين¹.

الفرع الثاني: مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا لسنة 1933

بعد ظهور أزمة اللاجئين الفارين من ألمانيا عقب وصول هتلر للسلطة فيها، ورفض ألمانيا قيام مكتب نانسن بتولي شؤونهم بحجة عدم السماح للمكتب التابع للعصبة بالتدخل في شؤونها الداخلية، قامت عصبة الأمم بإنشاء وكالة خاصة بهذه الفئة من اللاجئين تعمل خارج إطار العصبة، وعينت السيد "James Macdonald" مفوضاً سامياً معنياً باللاجئين الألمان للعمل على إيجاد حل لمشكلتهم حيث عمل على إيجاد أماكن لتوطينهم و تمكن من إعادة توطين ما يزيد عن 80 ألف لاجئ يهودي وكان ذلك بشكل رئيسي في فلسطين²، ليستقيل فيما بعد في عام 1935 احتجاجاً على رفض العصبة اتخاذ إجراءات فعالة لصالح اليهود الألمان المحرومين من حقوقهم الأساسية بسبب تبني ألمانيا النازية لما يعرف بقوانين نورمبرغ³ التي حرمت اليهود من المواطنة وحق التصويت وفصلتهم من الوظائف

¹ - عبد الحميد الوالي، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء، ورقة عمل مقدمة خلال ورشة "تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة"، الأردن، تموز 2002، ص 14.

² - تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن اعتبار توطين اللاجئين اليهود الألمان في فلسطين من مقتضيات الحماية الدولية للاجئين، وإنما هو انتهاك لقواعد القانون الدولي وسيادة الدول، وذلك بالنظر للهدف المعروف من هجرة اليهود وهو الاستيطان وإقامة دولة لهم في فلسطين، فالهدف الأساسي للجوء وفقاً لقواعد القانون الدولي هو الحصول على الحماية والأمان هرباً من الاضطهاد وليس احتلال أوطان الغير.

³ - قوانين نورمبرغ هي سلسلة من القوانين العنصرية صدرت في 15 سبتمبر سنة 1935 لتشكل معلم من معالم السياسة التشريعية المناهضة لليهود في ألمانيا، وكان أهم تشريعيين هما "قانون مواطنة الرايخ" و"قانون حماية الدم الألماني والشرف الألماني" والذان ألغيا مواطنة اليهود كونهم أبناء عنصر آخر ومنعاً قيام علاقات جنسية بين اليهود وغير اليهود أو تشغيل الخادمت الألمانية في المنازل اليهودية واستهدفت هذه القوانين الفصل القانوني والاجتماعي بين اليهود والألمان في ألمانيا.

العامّة في الدولة¹، وعلى أثر استقالته قامت العصبة بتعيين السيد "Malcum" كخلف له وعهد إليه فيما بعد مهمة رعاية اللاجئين القادمين من النمسا².

الفرع الثالث: المفوضية السامية الجديدة لعصبة الأمم واللجنة الحكومية للاجئين لسنة 1939

نظراً لمواطن ضعف النظام الذي أرسته عصبة الأمم لمعالجة قضية اللاجئين باعتمادها على عنصر الانتماء إلى فئة أو أصل قومي معين، عملت العصبة على توحيد الجهود المبذولة لصالح اللاجئين، وقررت إنشاء مفوضية سامية جديدة في العام 1939 لتحل محل مكتب نانسن للاجئين ومكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا والنمسا، وعهد إلى المفوضية الجديدة تقديم المساعدة والحماية لطوائف اللاجئين الذين كانوا يتبعون للوكالات المنحلة، وتم تعيين السيد "Herbert Amerson" مفوضاً سامياً لها لمدة خمس سنوات، وتمثلت مهام المفوضية الجديدة في توفير الحماية القانونية والسياسية للاجئين، وتقديم المساعدات المادية لهم بالتنسيق مع المنظمات الإنسانية³.

وفي الوقت نفسه انعقد مؤتمر أيفيان بمبادرة أمريكية وبمشاركة الدول الأوروبية لمناقشات المشكلات السياسية والاقتصادية الناجمة عن تزايد أعداد اللاجئين الألمان والنمساويين⁴، وتمخض عنه إنشاء اللجنة الحكومية للاجئين لتتولى الاهتمام بهاتين الطائفتين من اللاجئين خارج إطار عصبة الأمم، وقد تركزت مهام تلك اللجنة على إيجاد الحلول لمشكلات اللاجئين من خلال إبرام الاتفاقيات مع الدول المعنية لتسهيل توطينهم، ونظراً لعدم تمكن المفوضية السامية لعصبة الأمم من القيام بمهامها على أكمل وجه بسبب

¹ - عفاف مراد، قضية اللاجئين في المنظمات الدولية، مجلة السياسة الدولية، العدد 16، القاهرة، ابريل 1996، ص 12؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 27.

² - بدوية نيب، المرجع السابق، ص 32.

³ - بدوية نيب، المرجع السابق، ص 36-37؛ برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي - دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 228.

⁴ - من الجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن عضواً في عصبة الأمم، حيث دعت الدول الأوروبية لعقد مؤتمر أيفيان 1938 بهدف مناقشة مشكلات اللاجئين الأوروبيين وتمخض عن ذلك إنشاء اللجنة الحكومية للاجئين، وضمت اللجنة ممثلي 35 دولة تسيرها لجنة تنفيذية مكونة من 09 أعضاء، وعهدت إدارتها إلى السير هيربرت أمرسون عام 1939 بحيث أصبح يشغل منصبين هما منصب المندوب السامي لعصبة الأمم، ومنصب مدير اللجنة الحكومية للاجئين.

اندلاع الحرب العالمية الثانية، فقد تم توسيع ولاية اللجنة الحكومية للاجئين لتشمل جميع اللاجئين أينما وجدوا في أوروبا، والذين غادروا أماكن إقامتهم لأن حياتهم وحياتهم مهددتين بسبب جنسهم أو انتمائهم الديني أو آرائهم السياسية¹.

ويظهر من خلال هذا التوسع في اختصاص اللجنة أن الجماعة الدولية أضحت مستعدة لمساعدة اللاجئين وحمايتهم دون أي تفرقة على أساس الدين أو الأصل، وهو ما يعد تطوراً في النظام الدولي لحماية اللاجئين، وبالرغم من عدم تبعية اللجنة لعصبة الأمم إلا أنها لعبت دوراً هاماً في حماية ومساعدة اللاجئين الأوروبيين إلى غاية إنهاء أعمالها في يونيو 1947².

الفرع الرابع: إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير لسنة 1943

عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية وانتهاء عمل الحلفاء على إنشاء لجنة تهتم باللاجئين والمشردين بسبب الحرب عرفت باسم "إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير" وتم ذلك في 09 نوفمبر 1943 بموجب اتفاق ضم 44 دولة³.

وقد اهتمت اللجنة منذ إنشائها بالأشخاص المشردين واللاجئين الذين تصادفهم قوات الحلفاء والذين لا يستطيعون تلبية حاجاتهم الأساسية، بالإضافة للاجئين الذين رفضوا العودة لبلدانهم الأصلية بعد انتهاء الحرب، وابتداءً من سنة 1945 بدأت الإدارة بتقديم المساعدات للاجئين في أوروبا الشرقية والوسطى والصين، وقد غلب على أنشطتها الطابع الإنساني أكثر من القانوني كونها لم تهتم بجميع الجوانب القانونية لمشكلات اللاجئين حيث اقتصرت مهامها على تقديم المساعدة الصحية والتعليمية والاجتماعية للاجئين وإعادة

¹ - نظراً لظروف الحرب العالمية الثانية وعجز المفوضية السامية لعصبة الأمم عن القيام بمهامها بسبب تزايد أعداد اللاجئين وظهور فئات جديدة منهم، إضافة لمحدودية ميزانيتها وعدم تمكن العصبة من الاجتماع لمناقشة تلك التطورات واتخاذ قرارات تتماشى مع الواقع الجديد بتوسيع اختصاص المفوضية وزيادة الدعم الموجه لها، فقد دعا الرئيس الأمريكي روزفلت لعقد مؤتمر خاص باللاجئين وهو ما تم في 17 أكتوبر 1939، وقرر المجتمعون إعادة هيكلة اللجنة الحكومية للاجئين لتشمل مختلف طوائف اللاجئين في أوروبا. انظر: صبرينة بن اعمارة، دور منظمة الأمم المتحدة في حماية اللاجئين، مجلة الحقيقة، ع 11، جامعة أدرار، الجزائر، مارس 2008، ص 69.

² - بدوية نيب، المرجع السابق، ص 40.

³ - من الجدير بالذكر أن إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير لا تعتبر جزءاً من هيئة الأمم المتحدة، وإنما هي وكالة متخصصة تتلقى تمويلها من الولايات المتحدة الأمريكية ومقرها واشنطن، للاستزادة انظر: بدوية نيب، المرجع السابق، ص 41-47.

إعمار وتأهيل المناطق المدمرة، وترك الجانب القانوني لتمارسه اللجنة الحكومية للاجئين¹.

ونظراً لاعتماد الإدارة بشكل أساسي على التمويل الأمريكي لأعمالها فقد سيطرت الولايات المتحدة عليها، وهو ما أدى لبروز العديد من الأزمات السياسية بسبب موقف الولايات المتحدة من عودة اللاجئين لبلدانهم وتشجيعهم على معارضة حكومات البلدان التي سيعودون إليها، وقد دفعت تلك الأزمات مجلس الشيوخ الأمريكي لإعلان وقف الدعم المقدم للإدارة، وتبعاً لذلك اتفقت الدول المكونة للإدارة على تصفيتيها بحلول عام 1947، وطلبت تلك الدول من الجمعية العامة للأمم المتحدة القيام بإنشاء هيئة جديدة تتولى الاهتمام بمشكلات اللاجئين عقب حل الإدارة، وبناء على ذلك اتخذت الجمعية العامة قرارها بإنشاء المنظمة الدولية للاجئين كوكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة بتاريخ 15 ديسمبر 1946².

نلاحظ مما سبق تعدد الوكالات المنشأة للاهتمام بمشكلات اللاجئين في عهد العصبة وهو ما نجم عنه تداخل الاختصاصات فيما بينها، ويرجع البعض ذلك لعدم وجود سياسة مستقرة وواضحة متفق عليها من طرف أعضاء المجتمع الدولي، كما أن دور تلك الوكالات قد تميز بالضعف كونه قد اقتصر غالباً على الإغاثة والبحث عن بعض الحلول لمشكلات اللاجئين، ولم يشمل - باستثناء بعض الحالات - توفير الحماية القانونية لهم، بالإضافة لضعف الوسائل القانونية والمادية الموضوعة لخدمة تلك الوكالات، الأمر الذي جعلها غير قادرة على إيجاد الحلول المناسبة للاجئين والاكتفاء بدور المنسق بين الدول المعنية، ويرجع ذلك لتضارب مصالح الدول وإلى الصراعات والحروب السائدة في تلك الفترة وهو ما جعل تلك الوكالات عاجزة عن حل مشكلات اللاجئين ووضع حد لتدفقهم.

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 230.

²- بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 47.

ورغم تلك السلبيات لا يمكننا إغفال الدور الايجابي لهذه الوكالات في ضوء الظروف السائدة والوسائل المتاحة في تلك الحقبة من الزمن، من خلال قيامها بتوفير الحماية القانونية للاجئين في بعض الأحيان وإقناع الدول المضيفة لهم بعدم إبعادهم، بالإضافة لقيامها بتشجيع الدول على إبرام الاتفاقيات الرامية لتحسين أوضاع اللاجئين والتي ساهمت فيما بعد في إنشاء وتطوير القانون الدولي للاجئين، كما عملت على تقديم بعض الخدمات للاجئين كمنحهم وثائق للسفر وهويات شخصية، وهو ما ساهم في إرساء المبادئ الأولية المنظمة لمركز اللاجئ القانوني.

يمكننا القول أن السلبيات التي ظهرت في طريقة معالجة العصابة لمشكلة اللاجئين قد ساهمت في تطور النظام الدولي لحماية اللاجئين في عهد هيئة الأمم المتحدة من خلال محاولة الهيئة تفادي الأخطاء السابقة وإتباع نهج جديد يسمح بتقديم حماية أكثر فعالية للاجئين.

المطلب الثاني: نظام الحماية الدولية للاجئين وآليات تفعيله في عهد هيئة الأمم المتحدة

اهتمت هيئة الأمم المتحدة منذ نشأتها بمشكلات اللاجئين، فقد تضمن ميثاقها إشارة غير مباشرة لوضعية اللاجئين من خلال نص المادة (3/01) المتضمنة لمقاصد الأمم المتحدة¹، وتماشياً مع مقاصدها فقد أكدت الهيئة على ضرورة اضطلاع المجتمع الدولي بمسؤولياته تجاه أزمة اللاجئين، وهو ما ترجمته الهيئة باعتمادها للقرار رقم A/45 (د-01) بتاريخ 12 فبراير 1946 والذي أرسى الأسس المتعلقة بأنشطة الأمم المتحدة لصالح اللاجئين وأعطى لقضيتهم بعداً دولياً، وأكد على عدم جواز إعادة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية طالما وجدت أسباب منطقية ومقبولة لذلك².

¹ - نصت المادة (3/01) من ميثاق الأمم المتحدة الموقع بتاريخ 26 يونيو 1945 في سان فرانسيسكو على أن مقاصد الأمم المتحدة هي: "...تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء...".

² - أحمد عطية أبو الخير، الضمانات الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 92.

وقد بذلت الهيئة جهوداً حثيثة لترجمة تلك الأسس والمبادئ على أرض الواقع، وتجلى ذلك بإنشائها عدداً من الوكالات التابعة لها لتتولى مهمة توفير الحماية والمساعدة لمختلف فئات اللاجئين تمثلت في المنظمة الدولية للاجئين، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، إلا إن ذلك لا يفي بإنشاء الهيئة لوكالات متخصصة أخرى تعنى بفئات محددة من اللاجئين على غرار وكالة الأمم المتحدة لإعادة إعمار كوريا¹، بالإضافة للجنة التوفيق حول فلسطين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)² واللتان سنتعرض لهما بالتفصيل في الباب الثاني من الدراسة.

وإلى جانب إنشائها للوكالات المذكورة فقد ساهمت هيئة الأمم المتحدة في إقرار عدد من الاتفاقيات والإعلانات الخاصة باللاجئين، والتي كان أهمها اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها الملحق لعام 1967 والتي تعد الركيزة الأساسية في النظام الدولي لحماية اللاجئين.

الفرع الأول: المنظمة الدولية للاجئين بين عامي 1946-1950

بعد اتفاق الدول المكونة لإدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير على حلها، ومع بقاء أكثر من مليون لاجئ لم تتمكن الإدارة من إيجاد الحلول لمشكلاتهم، بالإضافة لاستمرار تزايد أعداد اللاجئين وظهور طوائف جديدة منهم، اتجهت هيئة الأمم المتحدة نحو توحيد الجهود المبذولة لصالح اللاجئين وتركيزها في إطار منظمة متخصصة تعنى بتلك الفئة من الأشخاص، ومن أجل ذلك كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لها بتشكيل لجنة خاصة تتولى مهمة البحث في قضايا اللاجئين، وبناءً

¹ - أنشئت الجمعية العامة للأمم المتحدة ووكالة الأمم المتحدة لإعادة إعمار كوريا في بداية الحرب الكورية عام 1950 لتقوم بتقديم الحاجات الضرورية للاجئين بسبب الحرب، وقد حلت تلك الوكالة فيما بعد وعوضت بوكالة جديدة هي لجنة الأمم المتحدة لتوحيد وإغاثة كوريا والتي لا زالت تمارس جزء من مهامها حتى الآن. بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 49.

² - إلى جانب تلك الهيئات المنشأة خصيصاً للاهتمام بمشكلات اللاجئين، تتواجد العديد من الهيئات التابعة للأمم المتحدة والتي تسهم بشكل أو بآخر بتقديم الدعم والمساعدة للاجئين، مثل منظمة الصحة العالمية، منظمة اليونسكو، منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة رعاية الطفولة.

عليه أنشئ المجلس لجنة خاصة باللاجئين والنازحين بتاريخ 16 فبراير 1946¹، وقد توصلت اللجنة خلال اجتماعاتها الممتدة من 08 ابريل حتى 01 يونيو 1946 إلى ضرورة إنشاء هيئة دولية تضطلع بمشكلات اللاجئين وتعمل على حمايتهم وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، ووضعت مشروعاً لإنشائها رفعت اللجنة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لمناقشته والتصويت عليه لأحالتها للجمعية العامة للأمم المتحدة وهو ما تم بالفعل، لتقرر الجمعية العامة بعدها دستور المنظمة الدولية للاجئين بتاريخ 15 ديسمبر 1946²، وتدعو الدول للمصادقة عليه لتمكين المنظمة من مباشرة مهامها، وقد دخل دستور المنظمة حيز التنفيذ بتاريخ 20 أغسطس 1948 بعد أن صادقت عليه 15 دولة³.

وقد باشرت المنظمة الدولية للاجئين مهامها كوكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة تخلف الوكالات السابقة (إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير، اللجنة الحكومية للاجئين) وتعمل على إيجاد الحلول لمشكلات اللاجئين بمختلف طوائفهم وانتماءاتهم من خلال معالجة كافة الأبعاد المتعلقة بظاهرة اللجوء كإعادة للوطن، تسجيل الأشخاص الداخليين ضمن اختصاصها، تقديم المساعدات وتوفير الحماية القانونية، النقل وإعادة التوطين... إلخ⁴.

¹- تكونت اللجنة من ممثلي عشرين دولة، وقد قامت اللجنة خلال قيامها بأعمالها بتقسيم المهام على ثلاث مجموعات تتولى دراسة المشكلة وتقديم تقاريرها للجنة لوضعها أمام المجلس، ووضعت تلك التقارير تعريفاً مقترحاً للاجئين والنازحين، وأوضحت أعدادهم، كما وضعت شكل المنظمة الدولية للاجئين، لتكون تلك التقارير في مجملها مشروع إنشاء المنظمة الذي تمت مناقشته في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي في يونيو وأغسطس 1946.

²- تجدر الإشارة إلى ظهور اختلاف في وجهات النظر بين الدول عند التصويت على مشروع إنشاء المنظمة الدولية للاجئين في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي، حيث طالبت الدول الشرقية وحلفاؤها باقتصار مهام المنظمة على اللاجئين الهاربين خوفاً من الإرهاب النازي دون الأشخاص المتنقلين بحض إرادتهم خلال تقدم جيوش الحلفاء، وذلك قصد إقصاء المجرمين والخونة من أعداء تلك الأنظمة الشيوعية من الاستفادة من خدمات المنظمة الجديدة، في حين رأت الدول الغربية أن يتم تقديم المساعدة لجميع الأشخاص الهاربين من موطنهم الأصلي دون تمييز، ورغم الخلاف تم التصويت على إنشاء المنظمة الدولية للاجئين وفقاً لما اقترحتة اللجنة بغالبية 18 دولة، ومعارضة 05 دول، أما على مستوى الجمعية العامة فتم التصويت على إنشائها بموافقة 30 دولة ومعارضة 05 دول وامتناع 18 دولة عن التصويت. أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 52.

³- فيصل شطاوي، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ط2، دار الحامد، الأردن، 2001، ص 235.

⁴- ساعدت المنظمة الدولية خلال عهدها (من سنة 1947 حتى سنة 1952) بتوطين ما يزيد عن مليون لاجئ في البلدان المضيفة لهم، كما تمكنت من إعادة 73 ألف لاجئ إلى أوطانهم الأصلية، إلا أن غالبية من تم توطينهم كانوا من أوروبا الشرقية نظراً لرفضهم العودة إلى بلدانهم الأمر الذي أدى لتوجيه الانتقادات لعمل المنظمة من قبل الاتحاد السوفيتي وحلفاؤه. أنظر: سليم معروف، المرجع السابق، ص 22.

ونظراً للتصور الدولي بأن مشكلة اللاجئين هي مشكلة مؤقتة، فقد كانت ولاية المنظمة مؤقتة يفترض أن تنتهي بعد 03 سنوات من إنشائها¹، إلا أنه ومع استمرار أزمات اللاجئين تبين للدول الأعضاء في المنظمة إن ظاهرة اللاجئين ليست ظاهرة مؤقتة، وهو ما دفعها لأن تطلب من هيئة الأمم المتحدة تولى مسؤولية اللاجئين بنفسها وبشكل مباشر ليتم إشراك جميع الدول الأعضاء في الهيئة بتحمل الأعباء المتصلة بمشكلات اللاجئين²، خاصة في ظل بروز الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي وما رافقها من تعارض في مواقف الدول إزاء قضية اللاجئين، الأمر الذي أدى لنقص الدعم المالي الموجه للمنظمة الدولية للاجئين في وقت قدرت فيه أعداد اللاجئين بحوالي 23 مليون لاجئ عام 1949³.

وبناءً على المعطيات السابقة قامت هيئة الأمم المتحدة ببدء استعداداتها لإنشاء هيئة جديدة تحل محل المنظمة الدولية للاجئين، وترجم ذلك من خلال اتخاذ الجمعية العامة للأمم المتحدة للقرار رقم 319(د-4) بتاريخ 03 ديسمبر 1949 والذي نص على إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) لتتولى مهمة حماية اللاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، على أن تباشر المفوضية أعمالها ابتداءً من أول يناير 1951⁴.

الفرع الثاني: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لسنة 1951

عقب إخفاق المنظمة الدولية للاجئين في الاستمرار بنيل رضا الجماعة الدولية أواخر العقد الرابع من القرن العشرين ونقص الدعم المالي المقدم لها الأمر الذي أدي لفشها إيجاد الحلول لمشكلات ما تبقى من لاجئي الحرب العالمية الثانية والذين قدرت أعدادهم بحوالي 400 ألف لاجئ، وإدراك المنظمة بأن ظاهرة اللاجئين لم تعد ظاهرة مؤقتة في ظل تزايد

1- كان من المفترض وفقاً لدستور المنظمة أن تنتهي ولايتها بعد 03 سنوات من إنشائها أي في يونيو 1950، إلا أنه قد تم تمديد ولايتها حتى 30 سبتمبر 1950 لحين تولى المنظمة الجديدة مهامها، وقد أغلقت أبواب المنظمة الدولية للاجئين بصورة رسمية بتاريخ 18 فبراير 1952 بعد فشلها في وضع حد لمشكلات اللاجئين في أوروبا.

2- فيصل شنتاوي، المرجع السابق، ص 236.

3- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 30.

4- اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة النظام الأساسي للمفوضية بموجب القرار رقم 428(د-5) بتاريخ 14 ديسمبر 1950.

أعداد اللاجئين حول العالم، كان لابد من مناقشة كيفية معالجة مشكلة اللاجئين في إطار هيئة الأمم المتحدة في محاولة لإيجاد وسيلة جديدة لمساعدة وحماية اللاجئين¹، وبعد نقاشات حادة وطويلة اتخذت الجمعية العامة قرارها القاضي بإنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بتاريخ 03 ديسمبر 1949 استناداً على المادة 22 من ميثاق الأمم المتحدة والتي تجيز لها إنشاء ما تراه ضرورياً من الأجهزة الفرعية للقيام بمهامها.

وقد نص القرار على أن تبدأ المفوضية بممارسة مهامها في الأول من يناير 1951 ولمدة 03 سنوات وفقاً لنظامها الأساسي الذي اعتمد بتاريخ 14 ديسمبر 1950²، ليتم تمديد ولايتها وتوسيع اختصاصها لاحقاً نظراً لظهور حالات جديدة من اللاجئين وغيرهم من الفئات المحتاجة للحماية، حيث عملت الجمعية العامة على تمديد ولاية المفوضية بصفة دورية من جهة³، كما اعتمدت عدة قرارات تضمنت تكليفها بمهام أخرى متعلقة باللاجئين أو النازحين أو عديمي الجنسية من جهة أخرى⁴.

إذاً فالمفوضية هي آخر منظمة تم إنشائها للاهتمام بمشكلات اللاجئين في إطار هيئة الأمم المتحدة وتخضع لتوجيهاتها وتعنى بمختلف فئات اللاجئين كأصل عام⁵، حيث يتميز نظام الحماية المقرر بموجب نظامها الأساسي بعالمية التطبيق فعلى جميع الدول الأعضاء في الجمعية العامة للأمم المتحدة الالتزام بالمبادئ التي أرساها النظام، باعتبار أن

¹ - اتسمت المناقشات بهذا الخصوص بالخلاف الحاد بين المعسكرين الشرقي والغربي تبعاً للخلاف السياسي والنزاع الإيديولوجي بينها، حيث انقسمت الآراء آنذاك إلى: دول تعارض فكرة إنشاء منظمة جديدة في إطار الأمم المتحدة لتخوفها من تحمل نفقات مالية تنقل ميزانيتها، وتقترح أن تتولى الأمانة العامة للأمم المتحدة مهمة توفير الحماية للاجئين، ودول ترغب بإنشاء المنظمة الجديدة في إطار الأمم المتحدة على أن تحدد ولايتها بمدة ثلاث سنوات كسابقها، وأن تهتم فقط باللاجئين الذين كانت ترعاهم المنظمة الدولية للاجئين إلى أن يتم إعادة توطينهم، وهو رأي الولايات المتحدة الأمريكية وبعض حلفائها، ودول ترغب بإنشاء منظمة دائمة ومستقلة تتولى حماية ومساعدة اللاجئين أينما وجدوا، وهو رأي دول أوروبا الغربية وباكستان والهند، وهي الدول التي تحملت العبء الأكبر في توفير الحماية والمساعدة للاجئين آنذاك. انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، خمسون عاماً من العمل الإنساني، ط 1، القاهرة، 2000، ص 20.

² - هشام حمدان، دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف، ط 1، دار عويدات الدولية للنشر، بيروت، 1993، ص 93.

³ - تم أول تمديد لولاية المفوضية بموجب قرار الجمعية العامة رقم 727 الصادر في أكتوبر 1954 الذي مد ولايتها لخمس سنوات إضافية واستمر التمديد الدوري لولايتها إلى عام 2003، حيث قررت الجمعية العامة إزالة القيود الزمنية المفروضة على استمرار عمل المفوضية ومنحها ولاية دائمة ريثما تحل مشكلة اللاجئين وذلك بموجب الفقرة 09 من القرار رقم 153/58 المؤرخ في 22 ديسمبر 2003 والمتعلق بتنفيذ الإجراءات المقترحة من طرف المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتعزيز قدرة مكتبه على تنفيذ ولايته.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 07.

⁵ - تتميز المفوضية عن غيرها من المنظمات السابقة بشمولية اختصاصها، فهي كأصل عام الهيئة الدولية الوحيدة التي تتولى مسؤولية حماية جميع اللاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، باستثناء فئات اللاجئين الذين تتولى رعايتهم وكالات خاصة تابعة للأمم المتحدة والذين يقعون خارج نطاق ولايتها في حدود ما نص عليه نظامها الأساسي، والمقصود هنا اللاجئين الفلسطينيين الواقعين ضمن مناطق عمل الأونروا في الأردن ولبنان وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة، أما اللاجئين الفلسطينيين خارج هذا النطاق الجغرافي فأنهم كأصل مشمولين بولاية المفوضية.

المفوضية هي وكالة منشأة بقرار مؤسساتي صادر عن الجمعية العامة بموجب المادة 22 من ميثاق الأمم المتحدة، والقرارات الصادرة استنادا للمادة المذكورة تنتج مفاعيل قانونية تجاه جميع الدول الأعضاء، وتتلقى المفوضية تمويلها من ميزانية الأمم المتحدة فيما يخص النفقات الإدارية، ومن تبرعات الدول والمنظمات والأفراد فيما يخص نفقات الأنشطة والمهام المحددة في نظامها الأساسي¹، والتي تتمثل أساسا في توفير الحماية الدولية للاجئين وإيجاد الحلول الدائمة لمشكلاتهم بالتعاون الدول والمنظمات المعنية.

ونظرا لأهمية مهام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتي تعمل على تنفيذها حتى وقتنا الحالي، فمن المفيد التعرض بشيء من التفصيل لتنظيمها وطبيعة مهامها كما يلي:

أولا: الهيكل التنظيمي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين

تعتبر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين هيئة دولية تنتمي لمنظومة الأمم المتحدة وتتمتع بالشخصية القانونية في الحدود الضرورية لتحقيق مقاصدها ومباشرة مهامها، فبالرجوع إلى النظام الأساسي للمفوضية نجد أنها تعمل تحت سلطة الجمعية العامة للأمم المتحدة وتتبع في سياستها التوجيهات الصادرة عن الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي²، وتتمتع المفوضية كغيرها من المنظمات الدولية بتنظيم إداري يضمن ثباتها واستقرارها يتألف من أجهزة رئيسية وأخرى فرعية نتناولها كآتي:

¹ - وضاح بوخميس، ميزانية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2005، ص 03-05.

² - خضراوي عقبة ومنير بسكري، المنظمات الخاصة بحماية اللاجئين، ط1، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2015، ص 117.

1- مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:

أنشئت الجمعية العامة للأمم المتحدة مكتب المفوض السامي للاستجابة للتحديات التي تطرحها مشكلة اللاجئين، وجعلت من مدينة جنيف في سويسرا مقر له، كما عملت الجمعية العامة على ضمان تمتع مكتب المفوض السامي بوضع خاص داخل الأمم المتحدة مع منحه الاستقلالية اللازمة لأداء مهامه بفعالية¹، وعليه فارتباط المفوضية بالجمعية العامة لا يقتصر على التوجيهات الصادرة عن الجمعية العامة والتي تلتزم المفوضية بتنفيذها فحسب، بل يمتد لمسائل أخرى كتعيين المفوض السامي والمساهمة في ميزانية المفوضية وتنفيذ الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951.

حيث يتم انتخاب المفوض السامي من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة مباشرة وذلك بناء على ترشيح مقدم من الأمين العام للأمم المتحدة لمدة 03 سنوات²، وبدوره يقوم المفوض السامي بتعيين نائباً له لنفس المدة المحددة له ويشترط أن يكون هذا النائب من دولة أخرى غير دولة جنسيته³، كما يمكنه أن يعين ممثلين عنه لدى الدول التي يقيم فيها اللاجئين⁴، ويلتزم المفوض السامي برفع تقرير عام حول نشاطات المفوضية سنوياً إلى الجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وقد تولى منصب المفوض السامي منذ إنشاء المفوضية حتى الآن أحد عشر مفوضاً كان آخرهم السيد "فيليبو غراندي" الذي تم انتخابه في 01 يناير 2016⁵.

ومن الناحية القانونية يشكل المفوض السامي ومكتبه مؤسسة حكومية دولية متعددة الأطراف لها نظامها الأساسي الذي يحدد مسؤولياتها لتأمين حماية دولية للاجئين والتماس حلول دائمة لمشكلتهم بمساعدة الحكومات والهيئات الدولية المعنية، إلا إن النظام الأساسي

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، شعبة الحماية الدولية، مذكرة بشأن ولاية مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، أكتوبر 2013، متاحة على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/5358c6166.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/24.

² - المادة 13 من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950، من الجدير بالذكر أن هذه المدة غير ثابتة من الناحية العملية، فقد تتغير وفقاً لما تراه الجمعية العامة، حيث انتخب السيد غراندي لولاية تمتد لخمس سنوات تنتهي في 31 ديسمبر 2020.

³ - المادة 14 من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950.

⁴ - المادة 15 من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950.

⁵ - الموقع الرسمي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4be7cc2737b.html>

لا يعد المصدر الوحيد لولاية المفوض السامي ومكتبه، حيث تشير المادة 09 منه إلى إمكانية تطور مهام المفوض السامي من خلال توليه لأية مهام إضافية تكلفه بها الجمعية العامة للأمم المتحدة، كما أن الصكوك الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين تلزم الدول الأطراف فيها بالتعاون مع مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين¹.

وتتسم ولاية المفوض السامي بالطابع الإنساني، فطبقاً للمادة 02 من النظام الأساسي للمفوضية فإن هذا المنصب ليس له أي سمة سياسية بل هو عمل إنساني اجتماعي، يهدف لمعالجة مشكلات اللاجئين والاهتمام بشؤونهم بشكل محايد، حيث يسهر المفوض السامي على توفير الحماية للاجئين الواقعين ضمن اختصاصه وفقاً للمادة 08 من النظام الأساسي للمفوضية².

وتوضح الأجزاء المتعلقة بالميزانية والإدارة في النظام الأساسي للمفوضية أن النفقات الإدارية لمكتب المفوض السامي تتحملها ميزانية الأمم المتحدة، بعكس النفقات المتعلقة بتنفيذ البرامج الإنسانية والتي يتم تمويلها عن طريق تبرعات الدول والهيئات الدولية والوطنية الحكومية أو غير الحكومية أو حتى الأفراد العاديين³، على أن يتم توجيه ميزانية المكتب وأنشطته التشغيلية من طرف اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي⁴.

2- اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لشؤون اللاجئين:

إلى جانب المفوض السامي وموظفيه، فقد أجازت المادة الرابعة من النظام الأساسي للمفوضية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ينشئ لجنة استشارية لشؤون اللاجئين، وهو ما تم بالفعل بموجب قرار المجلس رقم 393 (د-13) بتاريخ 10 سبتمبر 1951، وتمثلت

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مذكرة بشأن ولاية مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، المرجع السابق، ص 03؛ انظر أيضاً المادتين 35-36 من اتفاقية 1951.

² - نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة نظرية وتطبيقية على تنفيذ المعاهدات الدولية والإقليمية والوكالات المتخصصة المعنية بحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 278.

³ - عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص 21.

⁴ - أنظر المواد 19-20-21 من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950.

اختصاصات اللجنة حينها بتقديم الرأي والمشورة للمفوض السامي بناء على طلبه في المسائل المتعلقة بمهامه عند وجود نزاع حول وضعية الأشخاص طالبو الحماية¹، ولقد تم حل اللجنة وتعويضها باللجنة التنفيذية لصندوق اللاجئين في عام 1955 والتي أوكل إليها القيام بمهام اللجنة السابقة بالإضافة لمهام أخرى كالرقابة على الميزانية وتطبيق البرامج الخاصة بمساعدة اللاجئين².

وفي عام 1958 طلبت الجمعية العامة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي إنشاء لجنة تنفيذية جديدة سميت باللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي لشؤون اللاجئين، لتحل محل اللجنة السابقة وتباشر مهامها الرسمية ابتداءً من 01 يناير 1958³.

وحتى عام 2017 بلغ عدد أعضاء اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض 98 عضواً، يتم انتخابهم من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي⁴، وعلى الرغم من أن اللجنة قد أنشئت من طرف المجلس إلا إنها تمارس مهامها كهيئة فرعية تابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة وتقدم تقاريرها الدورية للجمعية العامة بصورة مباشرة.

ويضم مكتب اللجنة التنفيذية ثلاث مناصب هي الرئيس، ونائب الرئيس، والمقرر، ويتم انتخابهم من طرف الأعضاء في اللجنة في نهاية الدورة العادية السنوية في أكتوبر من كل

¹ - أيمن أديب الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 53.

² - بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 73.

³ - طلبت الجمعية العامة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي إنشاء لجنة تنفيذية جديدة تتألف من ممثلين عن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في أي من وكالاتها المتخصصة بموجب قرارها رقم 1166(د-12) المؤرخ في 26 نوفمبر 1957، ليتم إنشائها بعد ذلك بموجب قرار المجلس رقم 672 (د-25) المؤرخ في 30 ابريل 1958. أنظر: الموقع الرسمي للمفوضية على الرابط: <http://unchr.org/ar/4be7cc272a3.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/24.

⁴ - تكونت اللجنة التنفيذية عند إنشائها من 25 عضوا فقط، ليصل عدد أعضائها إلى 98 بحلول عام 2015، ويتطلب الانضمام إلى اللجنة استيفاء العضو للمعايير المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي المنشئان لها، ويمكن تلخيص تلك الشروط في: أن يكون لدى العضو اهتمام واضح ومثبت بقضايا اللاجئين والعمل على حل مشكلاتهم، ضمان أوسع تمثيل جغرافي ممكن في اللجنة، العضوية في الأمم المتحدة أو إحدى وكالاتها المتخصصة، وتستغرق عملية الانتساب مالا يقل عن عام عادة، ومن الجدير ذكره أنه لا يشترط أن يكون العضو طرفاً في اتفاقية 1951 للانتساب للجنة، فعلى سبيل المثال تعد الهند عضواً في اللجنة رغم إنها ليست طرفاً في الاتفاقية، للاستزادة حول عضوية اللجنة. أنظر: موقع المفوضية على الرابط: <http://unchr.org/ar/4be7cc272b5.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/24.

عام¹، وتمارس اللجنة اختصاصاتها المحددة وفقا لقرار الجمعية العامة رقم 1166(د-12) لعام 1957 والذي منحها وظائف تنفيذية واستشارية تتمثل في²:

- تقديم المشورة للمفوض السامي فيما يتعلق بممارسة مهامه خاصة المتعلقة بالحماية الدولية.

- استعراض البرامج المنفذة، والموافقة على برامج المساعدة المقترحة من طرف المفوض السامي، ووضع برنامج العمل للسنة المقبلة.

- استعراض ما تم جمعه من أموال، ومنح الإذن للمفوض السامي بإطلاق النداءات لجمع الأموال والتبرعات.

- الموافقة على أهداف الموازنة المقترحة للمفوضية لمدة سنتان.

وللقيام بمهامها تعقد اللجنة دورة سنوية واحدة، تتعقد غالبا في جنيف خلال النصف الأول من شهر أكتوبر وتستمر لمدة أسبوع، ويشارك في اجتماعات اللجنة ممثلين عن الدول الأعضاء والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية³، وتتمتع الاستنتاجات التي تتوصل لها اللجنة خلال اجتماعاتها بأهمية بالغة، فعلى الرغم من عدم إلزاميتها إلا إنها تسهم في تفسير نظام الحماية⁴، كما إنها تعبر عن آراء شريحة واسعة من أعضاء المجتمع الدولي فيما يتعلق بقضايا اللاجئين.

يشار إلى أن اللجنة التنفيذية قد أنشئت لجنة دائمة في أكتوبر 1995 لتحل محل اللجان الفرعية فيما يتصل بالحماية الدولية والمسائل الإدارية والمالية، وتتعد اجتماعات اللجنة الدائمة ثلاث مرات في السنة ويتشارك رئاستها كل من رئيس اللجنة التنفيذية

¹ - يتولى هذه المناصب في الوقت الحالي (مايو 2017) كلا من السيد بيدرو كوميساريو من موزمبيق (رئيسا)، السيد كارستين ستاور من الدنمارك (نائبا للرئيس)، والسيد غيرمو ريبس من المكسيك (مقرا).

² - عبد الكريم علوان، القانون الدولي العام-حقوق الإنسان والمنظمات الدولية، ج2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 215-216.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق ص 118

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، استنتاجات اللجنة التنفيذية حول الحماية الدولية، على الرابط:

<http://unchr.org/ar/53a004356.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/24.

ونائبه، وتتولى مهمة دراسة المواضيع المدرجة على جدول أعمال اللجنة التنفيذية، وتحضير الاستنتاجات والقرارات التي ستطرح في الدورة العادية للجنة التنفيذية، كما تستعرض أنشطة المفوضية وبرامجها في مختلف المناطق، وتناقش أي مسائل أخرى تراها ذات صلة بنشاطها¹.

وبالإضافة للأجهزة الرئيسية سابقة الذكر، يحتوي الهيكل التنظيمي للمفوضية على أقسام فرعية تتولى مساعدة الأجهزة الرئيسية تتمثل في قسم الإعلام والتوجيه الذي يتولى مهمة حشد التأييد العالمي لأنشطة المفوضية لتوفير الموارد المالية لدعم جهودها، بالإضافة لقيامه بنشر التقارير والدراسات للتوعية حول قضية اللاجئين، وهناك أيضا قسم تسيير الموارد المالية والبشرية الذي يعمل على وضع السياسات المناسبة لتحقيق الاستغلال الأمثل لتلك الموارد²، بالإضافة للمكاتب الإقليمية المنتشرة في 130 دولة حول العالم والتي تعمل على تأمين الاتصال بين المقر الرئيسي للمفوضية والمكاتب الفرعية والميدانية في مختلف مناطق تواجد اللاجئين³.

ثانياً: مهام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

تستند المفوضية عند قيامها بمهامها على نظامها الأساسي وعلى اتفاقية عام 1951 الخاصة باللاجئين والتي تحدد مهام المفوضية بشأن الرقابة على تطبيق الاتفاقية⁴، بالإضافة لقرارات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التي توكل للمفوضية مهام جديدة توسع من اختصاصها.

¹ من الجدير ذكره أن اجتماعات اللجنة الدائمة تكون مفتوحة أمام جميع الدول حتى غير الأعضاء، كما أُنذت اللجنة منذ 1996 بوضع قائمة بأسماء منظمات حكومية وغير حكومية لدعوتهما للحضور في اجتماعاتها وإبداء رأيها، ومع ذلك تبقى المشاورات بشأن القرارات المتعلقة بالحماية الدولية والتصويت عليها مقتصرة على الدول الأعضاء في اللجنة التنفيذية.

² عقبة خضراوي ومينير بسكري، المرجع السابق، ص 119-122.

³ الموقع الرسمي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، على الرابط: <http://unhcr.org/ar/4be7cc2773c.html> تاريخ الاطلاع:

2017/08/24.

⁴ - أنظر المادة 35 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951.

ووفقاً لنص المادة 01 من نظامها الأساسي تتمثل الولاية الأساسية للمفوضية في ضمان توفير الحماية الدولية للاجئين والبحث عن حلول دائمة لمشكلاتهم¹، وفي إطار توسيع نطاق مهامها أوكل للمفوضية بموجب قرارات الجمعية العامة القيام بمهام تكميلية تتمثل في تقديم المساعدة المادية للاجئين ووضع السياسات الوقائية للحد من تدفقهم، كما تم توسيع نطاق ولايتها لتشمل فئات أخرى بالإضافة للاجئين هي: طالبو اللجوء وعديمو الجنسية والأشخاص النازحون داخل بلدانهم بالإضافة للعائدين، فقد اعتمدت الجمعية العامة سلسلة من القرارات التي تشكل مرجعاً قانونياً لأنشطة المفوضية بخصوص تلك الفئات².

وما يهمننا في هذا المقام هي النشاطات التي تقوم بها المفوضية في سبيل توفير الحماية والمساعدة للاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم.

¹ - تنص المادة الأولى من النظام الأساسي للمفوضية على أن: " يتولى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، تحت سلطة الجمعية العامة، مهمة تأمين حماية دولية، تحت رعاية الأمم المتحدة، للاجئين الذين تشملهم أحكام هذا النظام الأساسي، ومهمة التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدته الحكومات، وكذلك الهيئات الخاصة إذا وافقت على ذلك الحكومات المعنية، على تسهيل إعادة هؤلاء اللاجئين إلى أوطانهم بمحض اختيارهم أو استيعابهم في مجتمعات وطنية جديدة".

² - استناداً للمادة 09 من النظام الأساسي للمفوضية والتي تشير إلى إمكانية تولى المفوضية لمهام إضافية تقررها الجمعية العامة للأمم المتحدة، اعتمدت الجمعية جملة من القرارات التي وسعت بموجبها نطاق ولاية المفوضية ليشمل فئات إضافية غير اللاجئين، ومن أمثلة ذلك فيما يتعلق بالأشخاص النازحين القرار رقم 2958 لعام 1972 المتعلق بتوسيع ولاية المفوضية لتشمل الأشخاص النازحون داخلياً، وقد استمرت أنشطة المفوضية بخصوص تلك الفئة حتى عام 2002 حيث قررت المفوضية تركيز أعمالها على تفويضها الأساسي وأوكلت مهمة مساعدة النازحين إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وفي يوليو 2005 عملت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تحت إشراف الأمين العام للأمم المتحدة ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ على إنشاء نظام جديد للتنسيق بين وكالات الهيئة، وأوكل للمفوضية بموجب النظام الجديد مهمة إدارة وحماية مخيمات النازحون داخلياً في حالات النزاع، إلا أن ذلك لا يتم إلا بطلب من منسق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة وبعد موافقة البلد المعني، أما فيما يتعلق بعديمي الجنسية فقد اعتمدت الجمعية العامة عدداً من القرارات التي عهد بموجبها للمفوضية مهاماً تتعلق بهذه الفئة بدءاً من القرار رقم 3274(د29) والقرار رقم 36/31(د29) المؤرخان في 10 ديسمبر 1974، واللذان تضمنتا تكليف المفوض السامي لشؤون اللاجئين بمباشرة وظائف الهيئة المنصوص عليها في اتفاقية عام 1961 الخاصة بالحد من حالات انعدام الجنسية، بالإضافة لسلسلة من القرارات ذات الصلة بهذا الشأن، وقد أصدرت اللجنة التنفيذية للمفوضية في العام 2006 إرشادات تبين كيفية تنفيذ تلك الولاية التي تفرض على المفوضية التعاون مع الحكومات والوكالات الأخرى لمعالجة مشكلة انعدام الجنسية، من خلال العمل على تحديد الحالات، ومعالجة الأسباب المؤدية لانعدام الجنسية، ودعم الدول وحثها على إجراء التغييرات التشريعية للحد من تلك الحالات وخفضها، بالإضافة للتدخل لمساعدة تلك الفئة من الأشخاص وحمايتهم استناداً لاتفاقية عام 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، وقد أدت أنشطة المفوضية لنتائج ملحوظة في خفض حالات انعدام الجنسية، أما فئتي ملتسمو اللجوء والعائدون فبتأثير المفوضية مهامها بشأنها استناداً لنظامها الأساسي بالإضافة للاتفاقيات الخاصة باللاجئين. للاستزادة أنظر: محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسراً داخل دولهم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 95؛ وعصام محمد زنتاني، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 131؛ والقاموس العلمي للقانون الإنساني، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، متاح على الرابط:

<http://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/mfwdyw-imm-lmthd-lshwwn-lljyyyn>

- وفقاً لتقرير المفوض السامي فيليبو غراندي المقدم للجمعية العامة بداية 2017 تقدر أعداد الأشخاص موضع اهتمام المفوضية ب: 17.2 مليون لاجئ، و40.3 مليون نازح داخلياً، و10 مليون من عديمي الجنسية، و2.8 مليون ملتسم لجوء، ووفقاً لذات التقرير فقد وافقت 37 بلداً على إعادة توطين 189.3 ألف لاجئ، فيما تمكن نصف مليون لاجئ آخرين من العودة إلى بلدانهم الأم، وحوالي 6.5 مليون نازح داخلياً إلى مناطقهم الأصلية، خلال العام 2016.

1- دور المفوضية في توفير الحماية الدولية وتقديم المساعدة الإنسانية للاجئين:

تعد مهمة توفير الحماية الدولية للاجئين من أهم وظائف المفوضية والتي تسعى من خلالها إلى ضمان احترام حقوق اللاجئين والمبادئ الأساسية للقانون الدولي للاجئين لاسيما مبدأ عدم الرد، وتعمل المفوضية على تنفيذ هذه المهمة بالتنسيق والتعاون مع الدول المضيفة للاجئين والمنظمات المعنية، حيث تقتضي الممارسة الفعالة لمهام المفوضية التزام الدول بالتعاون معها واعترافها بدور المفوض السامي في اتخاذ التدابير اللازمة للتعامل مع مشكلات اللاجئين، وقد عملت المفوضية منذ ما يزيد عن 60 عام على تنفيذ تلك المهمة بالتعاون من الحكومات ومن خلال بناء الشراكات مع الوكالات والمنظمات الدولية، وهو ما مكنها من إقامة شبكة متينة من العلاقات أسهمت في إحراز تقدم في مجال حماية اللاجئين.

وقد تضمنت المادة الثامنة من النظام الأساسي للمفوضية قائمة الأنشطة المكونة لمهمة توفير الحماية الدولية حيث تنص المادة المذكورة على أن يسهر المفوض السامي على توفير الحماية للاجئين الذين تشملهم اختصاصات المفوضية من خلال:

أ- العمل على عقد وتصديق اتفاقيات دولية لحماية اللاجئين، والإشراف على تطبيقها واقتراح إدخال تعديلات عليها؛

ب- العمل عن طريق اتفاقات خاصة مع الحكومات على تنفيذ أية تدابير ترمي إلى تحسين أحوال اللاجئين وإلى خفض عدد الذين يحتاجون إلى حماية؛

ج- دعم ومؤازرة الجهود الحكومية والخاصة الرامية إلى تيسير عودة اللاجئين باختيارهم إلى أوطانهم، أو اندماجهم في مجتمعات وطنية جديدة؛

د- تشجيع قبول اللاجئين على أراضي الدول دون استثناء أولئك المنتمين إلى أكثر الفئات عوزاً؛

هـ- السعي إلى الحصول على ترخيص للاجئين بنقل أصولهم، وخاصة تلك الضرورية لإعادة توطينهم واستقرارهم في بلد آخر؛

و- الحصول من الحكومات على معلومات بشأن عدد اللاجئين الموجودين على أراضيها والأوضاع التي يعيشون فيها، وبشأن القوانين والأنظمة المتعلقة بهم؛

ز- البقاء على اتصال وثيق بالحكومات والمنظمات الحكومية الدولية المعنية، وإقامة علاقات، بالطريقة التي يراها أفضل، مع المنظمات الخاصة المعنية بشؤون اللاجئين، وتيسير التنسيق بين جهود المنظمات الخاصة المهتمة برفاه اللاجئين.

تجدر الإشارة إلى أن هذه القائمة من الأنشطة ليست حصرية، حيث يمكن للمفوضية ممارسة مهامها بالطرق التي تستنسبها سعياً لتحقيق أهداف الحماية الدولية، وبالتالي يمكننا تلخيص مهمة الحماية في التدخل لدى دول اللجوء بالطرق الدبلوماسية والمساوية الحميدة للسماح لملتسي اللجوء واللاجئين بدخول إقليمها وعدم إعادتهم لبلد الاضطهاد، وتسهيل منح الملجأ لمن يستوفون شروطه القانونية، إضافة لضمان تمتع اللاجئين بحقوقهم المقررة في الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين وصكوك حقوق الإنسان عموماً، ومراقبة مدى التزام الدول المضيفة بتلك الصكوك، والتدخل في حالات النزاعات المتعلقة بإصدار وثائق الهوية والسفر وتصاريح العمل¹.

وتؤكد استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية على صلاحيات المفوضية في القيام بتطوير واحترام المعايير الأساسية لحماية اللاجئين في سبيل سد ثغرات القانون الدولي للاجئين، بالإضافة لتقديم الآراء والمشورة بشأن تطبيق الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين، ومراقبة تطبيقها، وصلاحيات الوصول لملتسي اللجوء واللاجئين في أماكن تواجدهم للسهر على أمنهم وسلامتهم واتخاذ التدابير اللازمة لحمايتهم من أي انتهاك، وتبقى المساوية

¹ - مرابط زهرة، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، مذكرة ماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزوو، الجزائر، 2011، ص 32؛ وخالد حسون وبشير احمد، دور المفوضية السامية في حماية اللاجئين، مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع 19، العراق، 2005، ص 10.

الحميدة أداة مفيدة في الأوضاع الخارجة عن نطاق مهام المفوضية، حيث دعتها الجمعية العامة في العديد من القرارات لممارسة مساعيها الحميدة بهدف مساعدة الأشخاص الواقعين خارج ولايتها خاصة في أوقات النزاعات المسلحة والكوارث¹.

وفيما يتعلق بدور المفوضية في تقديم المساعدات الإنسانية للاجئين فالأصل أن تلك المهمة تقع على عاتق الدول المضيفة، فالنظام الأساسي للمفوضية لم يشر لتلك المهمة صراحة واكتفى بالنص على أن تتولى المفوضية تنسيق الجهود الرامية لمساعدة اللاجئين، إلا إن التدفقات الكبيرة للاجئين وضعف إمكانيات الدول المضيفة جعلت المجتمع الدولي يتحمل جزءاً من عبء تلك المساعدات من خلال تقديم الدعم المادي للمفوضية لمباشرة تلك المهمة، حيث أوكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة دوراً إضافياً للمفوضية يتمثل في توفير المساعدات المادية للاجئين والأشخاص الواقعين ضمن اهتمامها²، وذلك من خلال توفيرها للمأوى والغذاء والمستلزمات الصحية، بالإضافة لتنفيذ برامج للتعليم والتدريب المهني وتشجيع اللاجئين على ممارسة الأنشطة التي تمكنهم من إعالة أنفسهم، وهو ما انعكس إيجاباً على دورها بتوفير الحماية وإيجاد الحلول الدائمة لمشكلاتهم.

وتقوم الدول المضيفة بتنفيذ برامج المساعدات المادية تحت رقابة المفوضية وتغطي نفقات تلك المساعدات من خلال تبرعات الدول والهيئات الحكومية وغير الحكومية، كما تتلقى المفوضية مساعدات من عدة وكالات وبرامج تابعة للأمم المتحدة للقيام بهذه المهمة، فعلى سبيل المثال تقدم منظمتي اليونيسيف واليونسكو مساعدات للمفوضية في ميادين التعليم والصحة كما توفر الاحتياجات الغذائية بواسطة برنامج الغذاء العالمي، وتساعدنا منظمة العمل الدولية في مجال التدريب المهني للاجئين، كما تتكفل

¹ - تعد المساعي الحميدة إحدى الوسائل النمطية التي تستخدمها المنظمات الدولية عموماً، إلا أن مساعي المفوضية تتميز بالطابع الإنساني وتهدف لتوفير الحماية والمساعدة للاجئين، ومن أمثلة ذلك: مساعي المفوضية لتوفير المساعدات الإنسانية للأشخاص المحاصرين في سراييفو أثناء النزاع بين البوسنة والهرسك، وكذلك توفير المساعدات لضحايا تسونامي في سيرلانكا. أنظر: المفوضية، مذكرة بشأن ولاية مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، المرجع السابق.

² - عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص 24-25.

منظمة الصحة العالمية بتوفير الأدوية واللوازم الطبية والمنسقين الصحيين لدعم أنشطة المفوضية في هذا المجال¹.

ونظراً لارتفاع أعداد اللاجئين في السنوات الأخيرة وازدياد الاحتياجات المالية للمفوضية لتغطية نفقات برامج المساعدة فقد أصبحت المفوضية عاجزة عن القيام بمهام المساعدة تجاه جميع اللاجئين في ظل عدم مواكبة المساهمات المالية المقدمة لها للظروف السائدة²، وهو ما دفع الدول للتفكير في وضع سياسيات وقائية وإشراك المفوضية في تنفيذها للحد من تدفقات اللاجئين ومعالجة أسبابها، وهو ما نجحت به المفوضية في بعض حالات النزوح في بلدان كالصومال وأفغانستان وسيرلانكا³.

2- دور المفوضية في إيجاد الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين:

تعتبر حالة اللجوء وضعاً مؤقتاً فهي ناجمة عن مشكلة تحتاج إلى حل، وتعد مهمة إيجاد حلول دائمة لمشكلات اللاجئين هدفاً أساسياً تسعى المفوضية لتحقيقه لتخفيض أعداد اللاجئين المحتاجين للحماية وتمكينهم من بناء حياتهم الجديدة بكرامة وسلام⁴، وتتمثل الحلول التي تسعى المفوضية لتنفيذها استناداً لنظامها الأساسي والاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين في ثلاث حلول رئيسية هي: إعادة الطوعية لبلد الأصل، أو الإدماج في بلد اللجوء، أو إعادة التوطين في بلد ثالث.

¹ - فاصلة عبد اللطيف، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، ع02، مارس 2008، ص 56-69.

² - تشكل التبرعات المقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي واليابان ما يقارب 95% من ميزانية المفوضية، إلا أن هذه الدول عادة ما تخصص أموالها لدعم دول وبرامج محددة وفقاً لسياساتها، وهو ما يؤثر سلباً على أنشطة المفوضية ويقلل من إمكانية استخدامها لتلك الأموال في دعم الحالات الأشد احتياجاً لها، وهو ما دفعها لإطلاق دعوات للدول بعدم تخصيص تبرعاتها لإتاحة الفرصة لتوجيهها لمن هم بحاجة ملحة لها، للاستزادة أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين، دليل القانون الدولي للاجئين، جنيف، 2001، ص 118.

³ - عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص 29.

⁴ - بيتر مارسدن، لماذا عادوا؟ العودة الجماعية إلى أفغانستان من باكستان وإيران، نشرة الهجرة القسرية، ع16، إبريل 2003، ص 42.

أ-الإعادة الطوعية إلى بلد الأصل:

تركز المفوضية جهودها لتحقيق الحل المتمثل بعودة اللاجئين لأوطانهم بصورة طوعية وفي ظل ظروف أمنة ومستقرة باعتباره الحل الأمثل الذي سيوفر الكثير من الوقت والتكاليف التي تتطلبها الحلول الأخرى، وتطبق المفوضية هذا الحل عندما يعبر اللاجئ عن مشيئته في العودة إلى دولته دون أكراه، حيث تقوم المفوضية بتزويد اللاجئين بالمعلومات الضرورية بشأن بلدهم الأصلي وتقوم بإجراء مقابلات معهم قصد التأكد من رغبتهم الحرة بالعودة¹.

حيث تعمل المفوضية على تشجيع عودة اللاجئين بعد تحققها من توافر ضمانات للعودة الآمنة والمستقرة كالضمانات الأمنية مثل استفادتهم من العفو وعدم تعرضهم للتعذيب أو الاضطهاد وحمائتهم من الهجمات المسلحة، بمعنى حصول العائدين على الحماية الوطنية، إضافة للضمانات المادية الكفيلة بمساعدتهم على بناء حياة جديدة من خلال حصولهم على الخدمات الرئيسية وفرص العمل في بلد الأصل².

ففي حالات العودة المنظمة من طرف المفوضية غالبا ما يتم إبرام اتفاقيات تجمع بلد الأصل وبلد الملجأ والمفوضية يتم من خلالها تنظيم شروط العودة وتقرر ضمانات العائدين كالسماح لهم بالدخول وتزويدهم بالوثائق وتوفير وسائل النقل وتقديم المساعدات اللازمة لإعادة دمجهم في مجتمعاتهم الأصلية³.

ومن أجل ضمان العودة الناجحة والمستدامة تتابع المفوضية أوضاع العائدين للتأكد من احترام دولة الأصل لتعهداتها وتمتع العائدين بحقوقهم وحياتهم كباقي المواطنين⁴، كما تعمل المفوضية بالشراكة مع غيرها من المنظمات الحكومية وغير الحكومية والدول

¹- سليم معروف، المرجع السابق، ص 123

²- النشرة الدورية لمنظمة العفو الدولية -أزمة اللاجئين في منطقة البحيرات العظمى في إفريقيا- لا سبيل للعودة بدون حقوق الإنسان-، العدد 05، المجلد 26، مايو 1996، ص 03-06.

³- عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، ط1، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت، 2007، ص 82؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 163.

⁴- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جدول أعمال بشأن الحماية الدولية، جنيف، 2000، ص 76.

المعنية على وضع الخطط والبرامج لمساعدة العائدين وضمان استقرارهم وإعادة تأهيل المناطق التي يعودون إليها من خلال إصلاح وتعمير المرافق الحيوية كالمرافق الصحية والتعليمية والسكنية وأبار المياه... إلخ، بالإضافة لدعمها القطاع الزراعي وإعانة العائدين لإنشاء مشروعات صغيرة تمكنهم من إعالة أنفسهم¹.

ومن الأمثلة على مساهمة المفوضية في الإعادة الطوعية إعادتها لأكثر من 250 ألف لاجئ جزائري من تونس والمغرب غداة الاستقلال، ومساهمتها في إعادة مجموعات من اللاجئين الأفغان والعراقيين والسودانيين إلى أوطانهم².

ب-الإدماج المحلي:

قد لا تكون العودة لبلد الأصل ممكنة أو مستحسنة في جميع الأوقات، ففي الحالات التي لا يحتمل فيها حدوث العودة في المستقبل القريب، فإن خيار الإدماج في بلد الملجأ هو الحل المناسب، إلا أن تطبيق هذا الخيار يحتاج إلى موافقة الدولة المضيفة وموافقة اللاجئين أنفسهم، فالإدماج ينبغي أن يكون طوعياً لكي يكون حلاً دائماً لمشكلة اللاجئين، ولنجاح هذا الحل ينبغي أن يتاح للاجئ فرصة الحصول على جنسية بلد الملجأ وضمان تمتعه بجميع الحقوق المرتبطة بها ليتسنى اعتباره مستفيداً من حماية وطنية جديدة.

ونظراً لما قد ينجم عن قبول الدول المضيفة بهذا الخيار من مشكلات اقتصادية أو أمنية تجعلها تتخوف من تطبيقه³، تعمل المفوضية على تشجيع الدول على تطبيق الإدماج من خلال توفير فرص العمل والتدريب المهني للاجئين وإنشاء وتمويل برامج إنمائية تساعد اللاجئين لإعالة أنفسهم، ويساهمون من خلالها بتقوية اقتصاد البلد المضيف⁴.

¹ - ساري حنفي، النظام العالمي لعودة اللاجئين، بعض الدروس في مقارنة تجارب العودة، نشرة الهجرة القسرية، ع 21، ديسمبر 2004، ص 25.

² - من الجدير ذكره أن الرصيد الذي تمتلكه المفوضية من تجارب العودة الطوعية أدى لإقرار العديد من المبادئ والشروط وأساليب العمل الأساسية لتنفيذ العودة، والتي تم تدوينها من قبل اللجنة التنفيذية للمفوضية بموجب توصيتها رقم 18 لعام 1980 والتوصية رقم 40 لعام 1985، إضافة لاعتماد المفوضية دليلاً للعودة الطوعية في عام 1996.

³ - يشار إلى أن قبول الدول المضيفة بخيار الإدماج ليس بالأمر الهين خاصة في ظل تزايد تدفقات اللاجئين التي دفعت الدول لتقييد فرص التوطين، حيث اضحت ترى في توطين تلك الأعداد خطراً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً عليها، ففي الدول النامية يعتبر إدماج فئات اللاجئين الضعفاء وغير المنتجين أمراً يصعب على ميزانيتها تحمله، وحتى الدول الصناعية في الوقت الراهن أصبحت تخشى من تأثير اللاجئين على نسيجها الاجتماعي وهو ما يتجلى في الممارسة العملية للدول الأوروبية تجاه تدفقات اللاجئين القادمين من الشرق الأوسط.

⁴ - عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، المرجع السابق، ص 78؛ وسليم معروق، المرجع السابق، ص 122.

وفي هذا الإطار أطلقت المفوضية منذ عام 2003 مبادرة "المساعدة الإنمائية للاجئين" لتزويدهم بالمهارات والوسائل الضرورية لتحقيق الاعتماد الذاتي في وقت مبكر، كما أطلقت برنامج "التنمية من خلال الإدماج المحلي" بهدف تشجيع الدول على إدماج اللاجئين مقابل حصولها على مساعدات إنمائية إضافية¹، وبالتالي فخير الإدماج ليس إلزاماً على عاتق الدول المضيفة وإنما تسعى المفوضية لتحفيز تلك الدول على قبوله من خلال تلك البرامج والمبادرات الهادفة لتخفيف أعباء الدولة المضيفة وتسهيل إدماج اللاجئين بجعلهم جالبيين لمنافع اقتصادية وتنموية تستفيد منها الدولة².

ج- إعادة التوطين في بلد ثالث:

في حال عدم إمكانية تطبيق أحد الحلين السابقين، يكون خيار إعادة التوطين في بلد ثالث هو السبيل المتاح أمام المفوضية لإيجاد حل لمشكلة اللجوء أو لاستبدال حماية بلد اللجوء الأول بحماية بلد آخر عندما يتبين أنها دون المستوى المطلوب، فقد تفرض الظروف الاقتصادية أو الأمنية السائدة في بلد الملجأ نقل اللاجئين لبلد آخر، إلا إن عملية إعادة توطين اللاجئين لا تتم بصورة تلقائية فالأمر مرهون بقبول سلطات الدولة المراد إعادة التوطين فيها³، حيث تختلف المعايير الموضوعية من طرف الدول لتحديد الأشخاص المؤهلين لإعادة التوطين فيها⁴.

وتعمل المفوضية على وضع المعايير التي تساعد في التعرف على الأشخاص المحتاجين لإعادة التوطين، وتلعب دوراً في التأثير على الدول وإقناعها بإعادة توطين

¹ آيت قاسي حورية، تطور الحماية الدولية للاجئين، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2014، ص 179.

² للاستزادة حول مبادرات المفوضية وبرامجها لتسهيل خيار الإدماج أنظر: أنا لو، التكامل المحلي حل مثالي للاجئين، نشرة الهجرة القسرية، ع 25، 2006، ص 64؛ وروجي زبيتر، أهم عبئ على الاقتصاد أم منفعة له؟، نشرة الهجرة القسرية، ع 41، 2012؛ وسارة مايير، توضيح قضية الإدماج المحلي، نشرة الهجرة القسرية، ع 26، 2006، ص 52.

³ أليكساندر بيتس، إعادة التوطين، أين الدليل وما الاستراتيجية؟، نشرة الهجرة القسرية، ع 54، فبراير 2017، ص 73-75.

⁴ تختلف الدول في تحديد المعايير الخاصة بقبول اللاجئين وإعادة توطينهم فيها، فهناك من يولي أهمية لضحايا العنف والتعذيب والمرضى كأستراليا، وهناك من يعطي الأولوية لفئة النساء المعنفات والمعرضات للخطر والمرضى مثل كندا، أما فنلندا فتعطي الأولوية للأشخاص المعرضين لخطر الإبعاد والرد لبلد الاضطهاد أو المعرضين لخطر الاعتقال في بلد اللجوء الأول بالإضافة لضحايا العنف وذوي الاحتياجات الطبية.

اللاجئين لديها لمساعدتهم في بناء حياتهم بكرامة وسلام، وتعطي الأولوية لفئات اللاجئين المهددين بالرد أو المهددة سلامتهم أو حريتهم، بالإضافة للفئات الضعيفة من النساء والأطفال والمرضى، والأشخاص الذين امضوا وقتاً طويلاً دون يتسنى لهم العودة لبلدانهم أو الاندماج في بلد اللجوء الأول¹، وتتواجد حالياً عدة دول تتيح فرصة إعادة التوطين والاستقرار على أراضيها وتساعد في ذلك المفوضية من خلال العمل على بناء القدرات الفنية والمالية لهذه الدول لتمكينها من قبول المزيد من اللاجئين².

ويساعد المفوضية في إعداد برامج إعادة التوطين عدداً من المنظمات الدولية غير الحكومية، ففي ضوء تنامي احتياجات إعادة التوطين حول العالم وزيادة أعداد اللاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات، تعد المنظمات غير الحكومية أفضل من يحدد فئات اللاجئين المستضعفين ويجري المقابلات معهم لإحالتهم للمفوضية³.

وكما ذكرنا سابقاً فإن إعادة التوطين تتطلب بالإضافة لموافقة البلد الثالث موافقة اللاجئين أنفسهم، وعلى مدى أكثر من سبعة عقود من التهجير واسع النطاق اتفق اللاجئون الفلسطينيون على رفض إعادة التوطين باعتباره حلاً سيقوض حقوقهم السياسية والوطنية كشعب واحد متمسك بحقه بالعودة لوطنه⁴، وباستثناء اللاجئين الفلسطينيين؛ نجحت

¹ - فاروق الزعبي وعبد القادر الشبخلي، الهجرة القسرية بين القانون الدولي والسياسة الدولية، بحث مقدم خلال ندوة اللجوء والتنمية وحقوق الإنسان، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 2001، ص 14.

² - بالرغم من ارتفاع أعداد الدول التي تقبل بإعادة توطين اللاجئين لديها من 15 دولة في العام 2005 إلى 24 دولة في العام 2012، إلا أنها تبقى قليلة مقارنة مع أعداد اللاجئين الذين تستدعي أوضاعهم إعادة توطينهم في بلدان أخرى، وتقدر المفوضية أعداد من هم بحاجة لإعادة التوطين بحوالي مليون لاجئ، إلا أن نسبة من تمت إعادة توطينهم لا تتجاوز 10% منهم، ومع أن مسؤولية إعادة التوطين ينبغي أن تنقسمها الدول إلا إن هناك عدم توازن في الجهود المبذولة، ففي العام 2010 استقبلت أربع بلدان هي استراليا وكندا والسويد والولايات المتحدة ما نسبته 94% من مجموع اللاجئين المعاد توطينهم، للاستزادة أنظر: ايت فاسي حورية، المرجع السابق، ص 210-213.

³ - أيمي سلوتر، كيف ساعدت المنظمات غير الحكومية في رسم ملامح إعادة التوطين؟، نشرة الهجرة القسرية، ع4، 2017، ص 32-34.

⁴ - أن عرفان، رفض إعادة التوطين: حالة اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 68-71.

المفوضية بإعادة توطين العديد من اللاجئين في بلدان ثلاثة¹، وقد شهدت الفترة الأخيرة إطلاق المفوضية للعديد من النداءات العاجلة لإعادة توطين اللاجئين السوريين².

وعلى كل حال يبقى خيار إعادة التوطين في مؤخرة الحلول التي تلجأ لها المفوضية لما يترتب عليه من سلخ اللاجئ عن بيئته ومحيطه وما يليقه غالباً من سلوكيات المجتمعات العنصرية المعادية للاجئين، بالإضافة لما تتطلبه تلك العملية من وقت وإجراءات تتسم بالتعقيد.

مما سبق يتضح لنا أن الحلول الثلاث مكملة لبعضها في طبيعتها، فهي تشكل مجتمعة استراتيجية شاملة وضرورية لحل مشكلة اللاجئين وحمايتهم وصيانة كرامتهم، فمن الضروري لضمان نجاحها تنسيق الجهود بين الدول المعنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، فمسؤولية حماية اللاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم لا تقع على عاتق المفوضية حصراً، وإنما هي مسؤولية المجتمع الدولي بأسره على أساس مبدأ التضامن الدولي لتقاسم الأعباء، فعلى جميع الدول الالتزام بحماية اللاجئين وفقاً للصكوك القانونية المكونة للنظام الدولي لحماية اللاجئين، فسواء كانت الدولة طرفاً في الاتفاقيات الخاصة باللاجئين أم لا فهي ملزمة بذلك وفقاً لمعايير حقوق الإنسان المطبقة على جميع البشر دون تمييز.

¹ - نجحت المفوضية في إعادة توطين طائفة عريضة من اللاجئين فعلى سبيل المثال في عام 1993 عملت على توطين 75 ألف لاجئ في الشرق الأوسط، وفي العام 1994 تمكنت من إعادة توطين ما يزيد عن 35 ألف لاجئ من 40 بلد من بلدان اللجوء الأولى في كل من استراليا وكندا والسويد والنرويج وفنلندا والولايات المتحدة، وفي العام 2007 شكل لاجئو ميانمار أكبر مجموعة مستفيدة من إعادة التوطين فقد تم إعادة توطين حوالي 02 مليون لاجئ منهم، يليهم لاجئو برواندي بما يزيد عن 06 آلاف لاجئ، ثم الصوماليون فالعراقيون. للاستزادة أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين، سؤال وجواب، المكتب الإقليمي للمفوضية، القاهرة، 2009، ص 24-25.

² - منذ عام 2013 أحالت المفوضية أكثر من 242 ألف لاجئ سوري لإعادة التوطين، وتمكنت حتى مارس 2017 من إعادة توطين 25 ألف منهم في كندا، كما وعدت استراليا باستقبال 12 ألف، بالإضافة لعشرة الاف لاجئ ستستقبلهم الولايات المتحدة. أنظر: أنلييزا لسيندساي، الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين، نشرة الهجرة القسرية، ع 54، 2017، ص 11-13.

المبحث الثاني: القواعد القانونية للنظام الدولي لحماية اللاجئين

سبق القول إن الصكوك القانونية المنظمة لحق اللجوء لم تبدأ بالتبلور إلا في مطلع القرن العشرين كنتيجة لتفاقم مشكلات اللاجئين وارتفاع أعدادهم وازدياد وعي المجتمع الدولي بمسألة اللجوء وضرورة حماية اللاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، لتحظى قضية اللاجئين بمكانة خاصة في القانون الدولي العام.

فإلى جانب اتفاقيات حقوق الإنسان والتي تسهم بشكل فعال في إرساء الأسس العامة التي يقوم عليها نظام الحماية الدولية للاجئين يلعب القانون الدولي الإنساني دورا بارزا في مجال حماية اللاجئين أثناء النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية من خلال حث الأطراف المتنازعة على معاملتهم بطريقة إنسانية واحترام حقوقهم كمدنيين.

ومع تفاقم مشكلة اللاجئين نظرا لزيادة حدة النزاعات الدولية والداخلية وما يرافقها من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، اتجهت رغبة المجتمع الدولي نحو بناء منظومة قانونية خاصة باللاجئين تتضمن مجموعة من القواعد والضوابط لتنظيم أوضاعهم وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، والتي تشكل على أثرها القانون الدولي للاجئين كفرع جديد من فروع القانون الدولي العام، ليمثل الركيزة الأساسية لنظام الحماية الدولية للاجئين إلى جانب فروع القانون الأخرى المتصلة بحماية اللاجئين لاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي الجنائي، حيث تشكل هذه الفروع مجتمعة الإطار القانوني الشامل لنظام الحماية الدولية للاجئين، وعليه سنتناول دور كل من هذه الفروع في تدعيم نظام الحماية الدولية للاجئين.

المطلب الأول: القانون الدولي للاجئين

يعد القانون الدولي للاجئين أحد فروع القانون الدولي العام حديثة النشأة والذي يعنى بحماية طائفة من البشر لها وضعها الإنساني الخاص، فهو مجموعة القواعد والإجراءات

الهادفة لحماية ومساعدة الأشخاص الفارين من بلدانهم بسبب تعرض حياتهم وحياتهم للخطر، والذين يعترف بهم كلاجئين بموجب الصكوك ذات الصلة¹.

وقد بدأت عملية وضع الصكوك الخاصة باللاجئين في الشطر الأول من القرن العشرين حيث أدت الحرب العالمية الأولى لتزايد الاهتمام الدولي بمسألة اللاجئين ودفعت الدول الأوروبية -والتي عانت بشكل رئيسي من هذه المشكلة- للتفكير في وضع القواعد المنظمة لأوضاع اللاجئين وتوفير الحلول لمشكلاتهم، حيث عملت تلك الدول على إبرام العديد من الاتفاقيات والترتيبات في إطار العصبة في الفترة ما بين عامي (1920-1940) بهدف حماية ومساعدة فئات محددة من اللاجئين الأوروبيين.

وأمام تفاقم مشكلة اللاجئين خلال الحرب العالمية الثانية وعدم شمول تلك الترتيبات لجميع طوائف اللاجئين ظهرت الحاجة لإنشاء نظام قانوني ليحل محل الترتيبات التي وضعتها العصبة، حيث بلغ الاهتمام الدولي بمشكلة اللاجئين ذروته في عهد هيئة الأمم المتحدة وتحديدا في العام 1951 عندما وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين -المشار لها لاحقا باتفاقية عام 1951-²، والتي تبعتها فيما بعد إقرار العديد من الاتفاقيات الخاصة بتنظيم المركز القانوني للاجئين على المستويين العالمي والإقليمي.

ويعزى ذلك لتزايد الاهتمام الدولي بالفرد وحماية حقوقه وحياته الأساسية، خاصة مع ظهور العديد من الأنظمة الاستبدادية وتعاضم ظاهرة الاضطهاد والقهر بمختلف أنواعها، الأمر الذي أدى بالتبعية إلى زيادة أعداد الأشخاص الذين سعوا إلى التماس الملجأ الآمن خارج بلدانهم.

¹ - مظهر الشاكر، القانون الدولي للاجئين دراسة قانونية تحليلية-قراءة في حق اللجوء، بغداد، 2014، ص 45.
² - تم إقرار اتفاقية جنيف لعام 1951 والمتعلقة بوضع اللاجئين، من طرف الجمعية العامة خلال مؤتمر الأمم المتحدة المعني بوضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية بتاريخ 28 يوليو 1951، ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ بتاريخ 22 ابريل 1954 طبقا لمادتها (2/43).

وعلى هذا الأساس سننتطرق فيما يلي إلى الدور الذي تلعبه كل من الصكوك الدولية العالمية والإقليمية المكونة للقانون الدولي للاجئين في تكريس حقوق اللاجئين وحمايتهم.

الفرع الأول: إرساء قواعد الحماية بموجب الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين

أمام تفاقم مشكلة اللاجئين حرص المجتمع الدولي على تنظيم أوضاع اللاجئين وحمايتهم وضمان حقوقهم من خلال إقرار مجموعة من الاتفاقيات، وتعتبر اتفاقية 1951 المعدلة بموجب البرتوكول الخاص بوضع اللاجئين لعام 1967¹ من أهم الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، حيث تشكل البنية الأساسية والمحورية لنظام الحماية الدولية للاجئين، بالإضافة لإعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967، وإعلان نيويورك بشأن التعامل مع التحركات الكبرى للاجئين والمهاجرين لعام 2016.

أولاً: اتفاقية عام 1951 وبرتوكولها الملحق لعام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين

عقب ثلاثة أسابيع من المناقشات والمجادلات المحتدمة التي طغت على مؤتمر الأمم المتحدة بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، والذي انعقد في جنيف في الفترة ما بين 02 و05 يوليو 1951، تم إقرار الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لتشكل المرجع الأساسي على الصعيد الدولي فيما يتعلق بتنظيم أوضاع اللاجئين².

ولقد تناولت الاتفاقية النواحي الجوهرية لحياة اللاجئ، فوضعت تعريفاً للاجئ، وكفلت له الحماية القانونية إضافة لمجموعة من الحقوق الأساسية، وأكدت على عدم جواز إعادة اللاجئين (مبدأ حظر الطرد أو الرد)، كما حددت التزامات اللاجئ تجاه الحكومات المضيفة، وحددت الأشخاص والمجموعات غير المشمولة بنطاقها، وبينت الأسباب المؤدية

¹ - تم إقرار البرتوكول الملحق باتفاقية 1951 والخاص بوضع اللاجئين بتاريخ 31 يناير 1967، ودخل حيز النفاذ في 04 أكتوبر 1971.
² - تجدر الإشارة إلى أنه وقبل شهر من الموافقة على هذه الاتفاقية، بدأت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عملها في الأول من يناير 1951، وأثناء العقود الخمسة التالية، ظلت هذه الاتفاقية تشكل أساس الجهود التي تبذلها المفوضية من أجل توفير المساعدة والحماية لما يقدر بـ 50 مليون لاجئ.

لاستبعاد الأشخاص من الحصول على مركز اللاجئ، بالإضافة للأسباب المؤدية لانقضاء صفة اللاجئ وبالتالي توقف التمتع بالحماية الدولية.

كما تطرقت الاتفاقية للمساعدات والحقوق التي يجب أن تحصل عليها الأطراف الوطنية الموقعة على الاتفاقية حيث تعترف الاتفاقية بالنطاق الدولي لأزمات اللاجئين وضرورة توافر تعاون دولي بما في ذلك اقتسام الأعباء بين الدول من أجل معالجة المشكلة¹، فمسؤولية حماية اللاجئين تقع على عاتق الحكومات المضيفة بصفة أساسية، وتعتبر البلدان التي وقعت على اتفاقية 1951 ملزمة بتنفيذ أحكامها، وتحتفظ المفوضية بالتزام رقابي على هذه العملية، فتدخلها يكون عند الاقتضاء لضمان منح الأشخاص المستوفين للشروط الواردة في الاتفاقية حق اللجوء وعدم إرغامهم على العودة إلى بلدان يُخشى أن تتعرض حياتهم وحياتهم فيها للخطر².

ولما كانت هذه الاتفاقية قد صيغت في أعقاب الحرب العالمية الثانية، فقد اقتصر على توفير الحماية للاجئين نتيجة الأحداث التي وقعت في أوروبا قبل الأول من يناير 1951³، إلا أن الأحداث التي وقعت في سنوات الخمسينات ومطلع الستينات من القرن الماضي خاصة في آسيا وإفريقيا وأمريكا الجنوبية والتي كانت مسرحاً لحروب التحرير والثورات ضد الأنظمة الاستبدادية الحاكمة أدت لتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين، فأصبح من الضروري توسيع النطاق الزمني والجغرافي للاتفاقية لتشمل الطوائف الجديدة من اللاجئين، وهو ما تم من خلال اعتماد البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية عام

¹ - للاستزادة حول ضمانات الحماية الدولية للاجئين وحدودها أنظر: الصفحات من 183-222 في هذه الدراسة.

² - ما هي اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين - هل هي مصدر مساعدة أم مصدر إعاقة؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، متاح على الرابط: <http://www.unhcr-arabic.org/pages/4be7cc27201.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/05.

³ - أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 49.

1967 والذي ألغى القيود الزمنية والجغرافية الواردة في تعريف اللاجئ بموجب الاتفاقية¹.

تجدر الإشارة إلى أن البروتوكول يعتبر صك منفصلاً ومستقلاً عن الاتفاقية، حيث يمكن للدول الانضمام إليه دون أن تكون طرفاً في الاتفاقية، على أن تطبق تعريف اللاجئ وفقاً للاتفاقية ولكن خارج الحدود الزمنية والجغرافية المحددة فيها²، كما أن الدول الأطراف في الاتفاقية أو البروتوكول يمكنها أن تذكر صراحة أنها لن تطبق بعض أحكام الاتفاقية أو أنها ستطبق بعض أحكامها بعد إجراء تعديلات عليها، إلا أنه لا يمكنها بأي حال إبداء تحفظات على البنود الأساسية منها بما فيها المواد (1، 3، 4، 1/16) والمواد من 36 إلى 42 والتي يجب أن تقبلها كل الدول الأطراف في الاتفاقية والبروتوكول³.

ورغم وصف الاتفاقية أحياناً بأنها من مخلفات الحرب العالمية وأنها غير كافية لمواجهة مشكلات اللاجئين الفارين من العنف في الوقت الراهن كونها لا تلزم أي دولة بمنح حق اللجوء ولا تتضمن ترتيباً محدداً لتقاسم المسؤوليات بين الدول، أو أنه لا حاجة لها باعتبار أن الحماية قد أضحت مبدئياً حقاً لكل شخص بموجب قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، إلا أنه وفي سياق النظام الدولي لحماية اللاجئين والذي يجمع الدول والمفوضية وغيرها من المنظمات المعنية تؤدي الاتفاقية دوراً هاماً في حماية اللاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم وتكفل أمن الدول، كما أنها رسخت في الإجراءات القضائية والإدارية لتحديد وضع اللاجئين في العديد من الدول وأسهمت في إيجاد فهم أعمق وأعمق لعناصر النظام الدولي لحماية اللاجئين.

¹ - حازم حسن جمعة، مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية، ندوة الحماية الدولية للاجئين، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة،

12-18 نوفمبر 1996، ص 21.

² - المادة 05 من بروتوكول 1967 الخاص بوضع اللاجئين؛ المفوضية السامية لحقوق اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، برنامج التعليم الذاتي رقم 05، المجلد الأول، مطبوعات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 15 ديسمبر 2006، ص 18.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 30.

وعليه؛ تشكل اتفاقية عام 1951 إلى جانب بروتوكول عام 1967 مرجعاً أساسياً لحماية اللاجئين وضمان حقوقهم على المستوى الدولي، فقد أثبتت الاتفاقية مرونتها في توفير الحماية والمساعدة لملايين اللاجئين حول العالم من خلال اعترافها بالنطاق الدولي لمشكلاتهم، وحثها على التعاون بين الدول والمنظمات المعنية من أجل توفير الحماية وإيجاد الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين.

ثانياً: إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967

في الدورة الثالثة عشر للجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التي عقدت سنة 1957 لمناقشة موضوع حق الملجأ قدم مندوب فرنسا نصاً يتكون من خمس مواد كمشروع إعلان تصدره الجمعية العامة للأمم المتحدة بخصوص حق الملجأ، أهم ما جاء فيه أن المسؤولية المتعلقة بمنح حق اللجوء لطالبيه تقع على عاتق الجماعة الدولية ممثلة في منظمة الأمم المتحدة.

وفي التعليقات التي أبدت على هذا المشروع اقترحت بعض الدول وعلى رأسها اسبانيا اتخاذ مبدأ حق الأفراد في الملجأ كأساس يبني عليه الإعلان المقترح مع ضرورة إبراز التزام الدول بمنح الملجأ، إلا أن غالبية الدول عارضت الاقتراحين متذرة بأن الاقتراح الأول يعني السماح للمنظمة الدولية بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، وأن الاقتراح الثاني يتعارض مع حقيقة الواقع في القانون الدولي المعاصر الذي يعتبر حق الملجأ أحد الاختصاصات المقصورة على الدول وحدها¹.

وبعد سلسلة من المناقشات على مدار 10 سنوات اعتمدت الجمعية العامة إعلاناً بشأن الملجأ الإقليمي في عام 1967²، والذي جاء متضمناً لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تعكس الإجماع الدولي حول الرأي القائل بأن منح اللجوء هو عمل سلمي وإنساني

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 217.

²- تم اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي بموجب رقم 2312 (د-22) بتاريخ 14 ديسمبر 1967.

وبالتالي لا تستطيع إي دولة اعتباره عملاً غير ودي¹، كما نص على عدم جواز إخضاع ملتسمو اللجوء الذين يحتجون بالمادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بما فيهم المكافحون ضد الاستعمار لتدابير مثل منع الدخول عند الحدود، وأكد على مبدأ عدم الرد القسري الذي يعتبر أحد المبادئ الأساسية في نظام الحماية الدولية للاجئين، وحظر الحيد عن هذا المبدأ إلا لأسباب تتصل بالأمن القومي أو حماية المجتمع، مع إتاحة الفرصة للأشخاص المبعدين للذهاب إلى دول أخرى بالطرق التي تستنسبها دولة الملجأ²، كما حدد الفئات المستبعدة من الاستفادة من حق اللجوء³، وأكد على ضرورة التضامن والتعاون بين الدول والمنظمات المعنية لمساعدة اللاجئين وتقاسم الأعباء بين الدول لتخفيف العبء عن دولة الملجأ⁴.

وعلى الرغم من أن الإعلان قد جاء في صورة توصية - غير ملزم قانوناً- إلا أنه يتمتع بقيمة أخلاقية وسياسية كونه صادر عن هيئة الأمم المتحدة ويعبر عن اجماع دولي⁵، وبالتالي فقد ساهم في تكوين الإطار الجوهري لنظام الحماية الدولية للاجئين.

ومن الجدير ذكره في هذا المقام قيام الأمم المتحدة في إطار سعيها لتحسين وإصلاح الوضع القانوني لطالبي اللجوء بعقد مؤتمر حول الملجأ الإقليمي وذلك بناء على توصية الجمعية العامة لعام 1975⁶، وقد تمثلت أهداف المؤتمر بمحاولة إقرار اتفاقية دولية لتحسين أوضاع اللاجئين، إلا أن عدم استعداد الدول لتقديم تنازلات لصالح اللاجئين أدّى إلى فشل المؤتمر في التوصل إلى الاتفاقية المنشودة⁷.

¹ - الفقرة الثانية من ديباجة إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967.

² - المادة 03 إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967.

³ - المادة 2/01 إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967.

⁴ - المادة 02 إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967.

⁵ - أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 57.

⁶ - عقد مؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي في جنيف في الفترة الممتدة بين 10 يناير و04 فبراير 1977، بناء على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3456 المؤرخ في 09 ديسمبر 1975، وشارك في أعماله 92 دولة عضو في الأمم المتحدة.

⁷ - فورار العيدي جمال، اللجوء السياسي في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011، ص 306-307.

ورغم ذلك الفشل فقد أقر المؤتمر بعض القواعد الإنسانية في مجال إيجاد الحلول لمشكلة اللجوء، كما أوصى الدول بضرورة النظر في طلبات اللجوء بروح إنسانية متحررة، وبالتغاضي عن الدخول غير القانوني للاجئين، كما أكد على ضرورة التمسك بمبدأ عدم الإعادة القسرية باعتباره ركيزة أساسية لحماية اللاجئين¹.

ثالثاً: إعلان نيويورك بشأن التعامل مع تحركات اللاجئين والمهاجرين لعام 2016

في ظل ما يشهده العالم اليوم من حراك بشري غير مسبوق²، عقدت الجمعية العامة القمة الأولى من نوعها للأمم المتحدة خلال اجتماعها في نيويورك بشأن التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين³، والتي تم خلالها تبني إعلان نيويورك من قبل 194 دولة، والذي جاء معبراً عن الإرادة السياسية لقادة العالم إزاء حماية حقوق اللاجئين والمهاجرين وإنقاذ الأرواح وتقاسم المسؤولية عن التحركات البشرية واسعة النطاق⁴، ففي وقت تتعدد فيه الأزمات العالمية ويواجه فيه عدد كبير من الدول تحديات على صعيد التحركات الواسعة للاجئين والمهاجرين، وما يرافقها من ازدياد كراهية الأجانب في بعض الأماكن، كان من المهم جداً أن تجتمع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للاتفاق على طريقة لإدارة التحديات بشكل أفضل⁵.

حيث يشكل إعلان نيويورك إنجازاً مهماً للجماعة الدولية فبموجبه تعلن الدول عن تضامنها الكبير مع الأشخاص الذين يجبرون على الفرار من أوطانهم، وتؤكد على واجبها

¹ - فوران العيدي جمال، المرجع نفسه، ص 308.

² - وفقاً للفقرة الثالثة من ديباجة إعلان نيويورك فقد وصل عدد الذين يعيشون اليوم في بلدان غير تلك التي ولدوا فيها أكبر منه في أي وقت مضى، فقد وصل عددهم في عام 2015 إلى أكثر من 244 مليون مهاجر، بمعدل زيادة أسرع من معدل زيادة سكان العالم، من بينهم 65 مليون من النازحين قسراً، منهم أكثر من 21 مليون لاجئ، و03 ملايين طالب لجوء، وأكثر من 40 مليون من المشردين داخلياً.

³ - تم إقرار إعلان نيويورك بشأن التعامل مع تحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، بموجب قرار الجمعية العامة رقم 150(د-71) المؤرخ في 19 سبتمبر 2016. للاطلاع على نص الإعلان أنظر الرابط:

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1628544.pdf>

⁴ - الفقرة 11 من إعلان نيويورك بشأن التعامل مع تحركات اللاجئين والمهاجرين لعام 2016.

⁵ - موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/news/latest/2016/9/57d12a064.html>

تاريخ الاطلاع: 2017/08/25.

- صرح المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في افتتاح جلسة الجمعية العامة في نيويورك: "اليوم لدينا فرصة استثنائية لإحداث التغيير، حيث يمثل الإعلان التزاماً سياسياً يتمتع بقوة ووقع لم يسبق لهما مثيل"، وأضاف: "يسد هذا الإعلان الفجوة التي طالت في النظام الدولي لحماية اللاجئين من خلال تقاسم المسؤولية المتعلقة باللاجئين وفقاً لروح ميثاق الأمم المتحدة". أنظر: تصريحات المفوض السامي على الرابط:

<http://www.unhcr.org/ar/news/press/2016/9/57e013d24.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/25.

باحترام حقوق اللاجئين والمهاجرين بشكل تام، كما تتعهد بتقديم الدعم للبلدان المتأثرة بالتحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين¹.

وقد تضمن الإعلان جملة من الالتزامات المشتركة تجاه اللاجئين والمهاجرين تتمثل في:

- حماية حقوق الإنسان لجميع اللاجئين والمهاجرين، بغض النظر عن أوضاعهم، مع إيلاء الاعتبار لحقوق النساء والفتيات وتعزيز مشاركتهن الكاملة والمتساوية والمفيدة في إيجاد الحلول²، وإدانة كراهية اللاجئين والمهاجرين ودعم حملة عالمية لمواجهةها³.
- ضمان حصول جميع الأطفال اللاجئين والمهاجرين على التعليم في غضون بضعة أشهر من وصولهم، والعمل على وضع حد لممارسة احتجاز الأطفال.
- منع ممارسة العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس والتصدي له⁴.
- دعم البلدان التي تقوم بإنقاذ أعداد كبيرة من اللاجئين والمهاجرين واستقبالهم واستضافتهم⁵، بالإضافة لتحسين إيصال المساعدات الإنسانية والإنمائية للبلدان الأكثر تضرراً من خلال الحلول المالية المبتكرة والمتعددة الأطراف، وذلك من أجل سد كل ثغرات التمويل.
- التأكيد على احترام حق الأفراد بالتماس اللجوء، والالتزام بمبدأ عدم القسرية وفقاً لقواعد القانون الدولي للاجئين⁶.

¹ - أريان روميري، مقابلة مع السيد "فولكر تورك" مسؤول الحماية في المفوضية بشرح فيها الفكرة وراء خطط الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، 08 مارس 2018، للاطلاع على المقابلة أنظر الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/news/latest/2018/3/5ab2446a4.html> تاريخ الاطلاع: 2018/03/17.

² - من الجدير ذكره أن العملية الاستشارية المنتهجة في إطار تأسيس الميثاق العالمي حول اللاجئين ستقدم فرصة لتضمين المساواة في الجندر ضمن مكونات هذا الميثاق، حيث اثبت الواقع العملي بأن النساء اللاجئات لسن اقلية، وبالرغم من ذلك يعانين من الاستغلال والتمييز والتعبية نتيجة عدم المساواة. للاستزادة حول تكريس مفهوم الجندرة في الميثاق العالمي للاجئين، أنظر: إيلين بيتاوي و ليندا بارتولوماي، تعزيز حماية النساء والفتيات من خلال العقد العالمي حول اللاجئين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 57، فبراير 2017، ص 77-79.

³ - الفقرة 39 من إعلان نيويورك لعام 2016.

⁴ - أنظر الفقرات 22-23-26-29-31-32-52-56 من إعلان نيويورك لعام 2016.

⁵ - على سبيل المثال سوف تحصل بلدان مستضيفة للاجئين مثل أوغندا أو رواندا أو إيران أو منطقة أميركا الوسطى أو لبنان الذي تواجه بنيته التحتية وخدماته الصحية عبئاً هائلاً نظراً لاستضافته مليون لاجئ، على الدعم الذي تحتاج إليه، حيث يضمن الميثاق الخاص باللاجئين دعم تلك الدول ليس فقط من منظور إنساني، ولكن من منظور التعاون الإنمائي، وهذا ما يعتبر جديداً. أنظر: مقابلة أريان روميري مع مسؤول الحماية في المفوضية السامية للاجئين، المرجع السابق.

⁶ - الفقرة 67 من إعلان نيويورك لعام 2016.

- تحقيق استجابة شاملة لمشكلة اللاجئين، وذلك استناداً إلى إطار جديد يحدد مسؤولية الدول الأعضاء والشركاء من المجتمع المدني ومنظومة الأمم المتحدة كلما كانت هناك حركة كبيرة للاجئين أو حالة يتواجد فيها لاجئون لمدة طويلة¹.
- إيجاد أوطان جديدة لجميع اللاجئين الذين تقرر المفوضية أنهم بحاجة إلى إعادة توطين، وزيادة فرص اللاجئين في الانتقال إلى بلدان أخرى².
- وقد تضمن إعلان نيويورك خطاً محددة لكيفية البناء على هذه الالتزامات، حيث أحتوي على ملحقين من شأنهما إتاحة المجال لاعتماد مواثيق عالمية تتعلق باللاجئين والمهاجرين في العام 2018³.

وقد أوكل الإعلان للمفوضية مهمة الاعتماد على الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الوارد في الملحق الأول من الإعلان لوضع ميثاق عالمي بشأن اللاجئين بالتشاور مع الحكومات والمنظمات المعنية، ليقدمه المفوض السامي إلى الجمعية العامة في تقريره السنوي لعام 2018.

وكما هو مبين في خارطة الطريق الخاصة بالمفوضية، سيتألف الميثاق العالمي بشأن اللاجئين من قسمين⁴ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين على النحو المتفق عليه من قبل الدول الأعضاء في إعلان نيويورك، برنامج عمل يعتمد على الممارسات الجيدة من جميع أنحاء العالم، ويحدد تدابير معينة يجب على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وغيرها من الدول اتخاذها لتفعيل مبادئ إعلان نيويورك.

¹ - منظمة الأمم المتحدة، التعامل مع الترحكات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، على الرابط:

<https://refugeesmigrants.un.org/ar/%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%86-%D9%86%D9%8A%D9%88%D9%8A%D9%88%D8%B1%D9%83> تاريخ الاطلاع: 2017/08/25.

² - الفقرة 78 من إعلان نيويورك لعام 2016.

³ - يهدف الملحق الأول من إعلان نيويورك لوضع إطار عمل الاستجابة الشاملة للاجئين في صورة ميثاق عالمي؛ أما الملحق الثاني فيهدف لوضع ميثاق عالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة. أنظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 150(د71) المتضمن لإعلان نيويورك لعام 2016، ص 23-34.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن الميثاق العالمي بشأن اللاجئين لن يحل محل اتفاقية 1951 فهو صك غير ملزم قانونياً، حيث يهدف لمعالجة فجوة محددة تتعلق بتحديد التعاون الدولي على نحو أفضل من أجل تقاسم المسؤوليات، ومع ذلك فإنه سيتمتع بقيمة سياسية قوية للغاية، لأن الجمعية العامة للأمم المتحدة ستعتمده كوسيلة لتكريس نفسها لقضية اللاجئين.

وسيقدم برنامج العمل مخططاً لضمان وصول اللاجئين إلى فرص الصحة والتعليم وسبل كسب العيش بشكل أفضل، وإدماجهم في المجتمعات المضيفة لهم منذ البداية، وسيحدد طرقاً ملموسة يمكن من خلالها دعم الحكومات المضيفة عندما تواجه تحركات كبيرة للاجئين، ونظماً لتشارك المسؤولية لتخفيف العبء عن تلك الحكومات من خلال وضع ترتيبات احتياطية وترتيبات شراكة لنشر الخبرات الفنية، وإطلاق احتياطات التمويل، وتفعيل حصص إعادة التوطين¹.

إن إعلان نيويورك هو إعادة تأكيد على أهمية تطبيق نظام الحماية الدولية للاجئين في وقت يتم فيه تسجيل مستويات عالية من النزوح القسري، فهو انتقال من استجابة إنسانية لتحركات اللاجئين - غالباً ما تعاني من نقص في التمويل إلى حد كبير - إلى استجابة أوسع نطاقاً ومنتظمة وأكثر استدامة لمساعدة اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم، من خلال العمل على تلبية الاحتياجات الإنسانية وإشراك الفاعلين في المجال الإنمائي في أقرب وقت لمساعدة اللاجئين وبدء التخطيط طويل المدى لإيجاد حلول لمشكلاتهم.

الفرع الثاني: إرساء قواعد الحماية بموجب الوثائق الإقليمية الخاصة باللاجئين

في إطار سعي المجتمع الدولي لإيجاد الحلول لمشكلات اللاجئين وتنظيم أوضاعهم، ظهرت العديد من المبادرات على المستوى الإقليمي توجت بإقرار عدداً من الوثائق المشكلة لمنظومة حماية إقليمية للاجئين تكمل المنظومة الدولية وتؤكد عليها، حيث ساهمت هذه الوثائق بشكل فعال في إرساء حق اللجوء، وحرصت على تحديد النظام القانوني

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، نحو ميثاق عالمي بشأن اللاجئين، متاح على الرابط:

<http://www.unhcr.org/ar/5938f7224.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/25.

- تجدر الإشارة إلى أن المفوضية قد باشرت منذ يوليو وحتى نوفمبر 2017 بعقد الحوارات والمناقشات لاستخلاص الدروس من ممارسات وتجارب الدول المضيفة، وفي 13 و14 ديسمبر 2017 عقد المفوض السامي حواراً العاشر بشأن الحماية في جنيف بمشاركة 500 ممثل عن الحكومات والمؤسسات الأكاديمية والمالية والمنظمات الدولية وشباب اللاجئين بغية اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان حصول المجتمعات المضيفة للاجئين على الدعم المناسب، وقد باشرت المفوضية المشاورات الرسمية مع الحكومات وأصحاب المصلحة بشأن الميثاق العالمي منذ فبراير 2018. للمزيد من التفاصيل أنظر: أريان روميرو، المفوضية تدعو إلى حوار حول الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، على الرابط: www.unhcr.org/hc-dialogue2017 تاريخ الاطلاع: 2018/03/17.

الخاص باللاجئين، وتميزت باستجابتها لمشكلات واحتياجات كل مجموعة إقليمية، وتتمثل هذه الوثائق الإقليمية فيما يلي:

أولاً: مبادئ بانكوك حول وضع ومعاملة اللاجئين لعام 1966

في الفترة الممتدة بين 08 و17 أغسطس 1966 قررت اللجنة القانونية الاستشارية لقارتي آسيا وإفريقيا ضمن دورتها الثامنة المنعقدة في مدينة بانكوك بسنغافورة وضع مجموعة من المبادئ الحاكمة لأوضاع ومعاملة اللاجئين عرفت باسم "مبادئ بانكوك"، والتي عدلت لاحقاً خلال الدورة الحادية عشر للجنة المنعقدة في "أكرا" عام 1970¹.

ورغم عدم تمتع تلك المبادئ بالصفة الإلزامية إلا أنها تحظى بالأهمية كونها تعكس آراء عدد كبير من الدول التي لها تجربة واسعة في توفير اللجوء، بما فيها دولاً لم تنضم لاتفاقية عام 1951 أو بروتوكولها الإضافي لعام 1967²، كما أنها تعتمد تعريفاً واسعاً للاجئ مقارنة باتفاقية 1951، وتوفر الضمانات اللازمة لتمتع اللاجئ بمجموعة من الحقوق التي أقرتها الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان³، وهو ما يجعلها مكملة للنظام الدولي لحماية اللاجئين.

ثانياً: اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الحاكمة لمختلف جوانب مشكلات اللاجئين في

إفريقيا لعام 1969

نظراً لتفاقم مشكلة اللاجئين في إفريقيا، وتعدد الأسباب المؤدية لتهجير السكان كحروب التحرير والاضطرابات السياسية والصراع بوجه التفرقة العنصرية، وعزوف الدول الإفريقية عن الانضمام للاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين والتي قد تعجز عن مواجهة أزمة اللاجئين في إفريقيا لاختلاف أسباب لجوئهم عن تلك المذكورة في الاتفاقيات الدولية،

¹ - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 114؛ عقبة خضراوي ومنير بسكري، المرجع السابق، ص 39.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 19.

³ - محمود السيد حسن داوود، حماية اللاجئين أبان النزاعات المسلحة، مجلة السياسة الدولية، العدد 38، المجلد 40، القاهرة، أكتوبر 2008، ص 13-12.

كل هذه الأسباب جعلت الدول الإفريقية تواجه تحدياً كبيراً يتعلق بحماية ومساعدة اللاجئين وإيجاد الحلول الدائمة لمشكلاتهم، وتحتم عليها بذل الجهود لمعالجة المشكلة.

وقد اتجهت جهود الدول الإفريقية إلى إعداد تنظيم جماعي في إطار منظمة الوحدة الإفريقية- الاتحاد الإفريقي حالياً¹- بهدف عقد اتفاقية تتناول الأمور المتصلة بالتزامات الدول نحو اللاجئين، وتقر حقوقهم، وتعمل على إضافة أحكام جديدة ومكاملة لاتفاقية 1951 لتتناسب مع الظروف الخاصة بالقارة الإفريقية².

ولتحقيق ذلك الهدف تم عقد العديد من المؤتمرات في إطار المنظمة الإفريقية كان أهمها مؤتمر أديس أبابا المنعقد بتاريخ 10 سبتمبر 1969 والذي انبثقت عنه الاتفاقية الإفريقية الحاكمة لمشكلات اللاجئين في إفريقيا³، كاتفاقية مكاملة لاتفاقية 1951 تمكن الدول الإفريقية من تحديد المعايير اللازمة للتعامل مع اللاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم من خلال التعاون بين الدول والمنظمات الدولية المعنية⁴.

وتعتبر الاتفاقية الإفريقية إحدى ركائز الحماية الإقليمية للاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، ويرجع ذلك لكونها الوثيقة الوحيدة الملزمة قانوناً في مجال حماية اللاجئين على مستوى القارة الإفريقية، وقد أكدت على ضرورة تمتع اللاجئين بحقوقهم وفقاً للاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، وعلى ضرورة التزام الدول بمبدأ عدم التمييز (المادة 04)، ومبدأ عدم الإعادة القسرية (المادة 3/02)، كما حددت الفئات المستبعدة من الحصول على حق اللجوء والأسباب المؤدية لانقضاء مركز اللاجئ.

¹ - يعتبر الاتحاد الإفريقي خلفاً لمنظمة الوحدة الإفريقية، وهو منظمة دولية إقليمية تتألف من 55 دولة إفريقية، تأسس بتاريخ 09 يوليو 2002.

² - Rachel Murry, Human rights in Africa-from the OAU to the African Union, Cambridge University press, 2004, p.186-187.

³ - تم اعتماد الاتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة باللاجئين من طرف مجلس رؤساء الدول والحكومات الإفريقية في دورته السادسة المنعقدة في أديس أبابا في أثيوبيا بتاريخ 10 سبتمبر 1969، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 20 يونيو 1974.

⁴ - ج اوموسيس اوكليو، اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية 1969 واستمرار التحديات أمام الاتحاد الإفريقي، نشرة الهجرة القسرية، ع 48، ديسمبر 2014، ص 70-73.

وتقر الاتفاقية الإفريقية بأهمية اتفاقية 1951 وبرتوكول 1967 الخاصين باللاجئين، وتدعو الدول الأطراف للتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، إلا أنها لا تمنح المفوضية أي دور رقابي على تنفيذ الاتفاقية فقد أسندت هذا الدور لأمانة المنظمة¹، كما تحث الدول الأطراف على تطوير قوانينها وسياساتها المتعلقة باللاجئين لتتوافق مع الاتفاقيات الخاصة باللاجئين.

يتضح مما سبق أن الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين تهدف لإقرار حقوق اللاجئين وتمكين الدول المستقبلية من تحديد المعايير اللازمة للتعامل معهم، إلا أنه وبالرغم من وجود بعض الدول الإفريقية التي لازالت تجاهد للوفاء بالتزاماتها²، فإن معظم الدول الإفريقية في الآونة الأخيرة تشهد ظاهرة عدم الترحيب باللاجئين، إذ تشدد في إجراءات الدخول عند حدودها فضلا عن تهديدها بترحيل كل من يدخل أراضيها بصورة غير مشروعة³، وهو ما يتعارض تماما مع جوهر الاتفاقية ويهدد استمرار منظومة اللجوء في إفريقيا⁴.

وقد عقدت منظمة الوحدة الإفريقية ندوة لتقييم التقدم والانجازات التي أحرزتها الاتفاقية والتحديات التي شاهدها خلال 20 سنة من الوجود في العام 1994، وانتهت هذه الندوة بإصدار وثيقة سميت بوثيقة أديس أبابا بشأن اللاجئين والتشريد القسري في إفريقيا، تضمنت مجموعة من التوصيات حول ضرورة اتخاذ إجراءات فعالة بشأن منع النزاعات أو حلها على وجه السرعة وذلك قصد تقليل ظاهرة اللجوء ومن ثم خلق مجتمعات مستقرة قابلة للنمو وبالطريقة التي توحى على التعاون والتكافل الدوليين، بالإضافة لحث الدول

¹ - أنظر الفقرة 09 من ديباجة الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969، والمادة 08 من نفس الاتفاقية.

² - من أمثلة الدول الإفريقية المتمسكة بالتزاماتها دولة أثيوبيا التي تتبع سياسة الباب المفتوح أمام اللاجئين، فقد استقبلت أثيوبيا بين عامي 2009-2014 ما يزيد عن نصف مليون لاجئ وسمحت لهم بالإقامة خارج المخيمات على أن يتولوا إعالة أنفسهم، وكذلك دولة أوغندا التي تمارس الإجراءات التي تتبعها أثيوبيا إضافة لمنحها اللاجئين أراضي لممارسة الأعمال الزراعية. أنظر: ج اوموسيس اوكليو، المرجع السابق، ص76.

³ - من أمثلة ذلك رفض دولة جنوب إفريقيا جميع طلبات اللجوء المقدمة من اللاجئين الزيمبابويين بحجة أنهم مهاجرون لأسباب اقتصادية، كما أن اللاجئين الفارين من جنوب السودان إلى كينيا لا يتم معاملتهم كلاجئين، وهو ما توصلت إليه مفوضية اللاجئين التي صرحت بأن خدمات التعليم والصحة والغذاء تكاد أن تكون معدومة في مخيمات اللاجئين في كينيا، أنظر: تمارا وود، الدول الهشة والحماية بموجب اتفاقية اللاجئين في إفريقيا 1969، نشرة الهجرة القسرية، العدد 43، يوليو 2013.

⁴ - هيومن رايتس ووتش، ليبيا: إيقاف التدفق؛ الانتهاكات ضد المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين، الجزء 03، مراقبة حقوق الإنسان، سبتمبر 2016، ص 85-87.

على الالتزام بروح الاتفاقية ودعم سياستها، كما تطرقت الندوة لضرورة تدخل الأمم المتحدة والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمنظمات ذات الصلة في مجال مساندة ومساعدة الدول المضيفة في سبيل الوفاء بمسؤولياتها تجاه اللاجئين بطريقة تتوافق ومبادئ القانون الدولي للاجئين¹.

وعلى الرغم من مضي أكثر من 48 عام على وضع الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين، فإنها بقيت حتى اليوم المرجعية الأولى للتعامل مع مشكلة اللجوء في إفريقيا فضلا عن استمرارها في التأثير إلى درجة كبيرة على التشريعات المحلية لمعظم الدول الإفريقية، وهو ما يجعلها من أهم ركائز حماية اللاجئين في القارة الإفريقية.

ثالثاً: إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين لعام 1984

ساهمت الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية في وضع العديد من الوثائق المتعلقة باللجوء، إبتداءً من اتفاقية مونتيفيديو لعام 1889، واتفاقية هافانا لعام 1928، واتفاقية كاراكاس بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1954، وبالرغم من تأكيد هذه الوثائق على ضرورة احترام حق اللجوء وعدم تسليم المضطهدين السياسيين، إلا أنها لم تكن كافية لمعالجة مشكلة اللاجئين في القارة الأمريكية².

ففي أواخر السبعينيات شهدت العديد من دول أمريكا اللاتينية حروباً واضطرابات سياسية أدت لفرار أكثر من مليون شخص خارج بلدانهم، وهو ما تسبب في حدوث أزمات اجتماعية واقتصادية حادة في دول الملجأ، واستجابة لهذه الظروف عقدت الدول الأمريكية مؤتمر قرطاجنة بكولومبيا عام 1984 بناءً على دعوة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وتمخض عن ذلك المؤتمر إقرار إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين.

¹ - ج. أوموسيس اوكليو، المرجع السابق، ص 77.
² - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 116؛ وأيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 61.

وقد شكل إعلان قرطاجنة استثناءً في الوثائق الأمريكية المتعلقة باللاجئين بتبنيه تعريفاً موسعاً للاجئ، واقتراحه مناهج جديدة لتلبية الاحتياجات الإنسانية للاجئين والمهاجرين بروح من التضامن والتعاون، كما وضع مجموعة من المبادئ الخاصة بمعاملة اللاجئين من أهمها مبدأ عدم الطرد أو الرد، وأكد على أهمية إدماج اللاجئين، وضرورة القضاء على أسباب التحركات الجماعية للسكان، كما دعا الحكومات لتوفير الحماية والمساعدة للاجئين وضمان الحد الأدنى لمعاملتهم¹.

وقد اجتمعت حكومات أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في البرازيل في الذكرى الثلاثين لإعلان قرطاجنة بتاريخ 02 ديسمبر 2014، وانتهى اجتماعها بمصادقة 28 دولة وثلاثة أقاليم من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي على إعلان البرازيل المتعلق بالتعاون والتضامن الإقليمي لتعزيز الحماية الدولية للاجئين والمهاجرين وعديمي الجنسية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، كما وافقت الدول المشاركة على خطة العمل المنبثقة عن الاجتماع والتي جاءت تحت عنوان: "الطريق المشترك لتعزيز إجراءات الحماية وتعزيز الحلول المستدامة لشؤون اللاجئين والمهاجرين وعديمي الجنسية"².

وعلى الرغم من أن الإعلان لا يحمل أي طابع إلزامي إلا أنه يحظى بقبول معظم الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية، والتي عملت على إدراج مبادئه ضمن تشريعاتها الداخلية الخاصة باللاجئين، لاسيما بعد المصادقة عليه من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة واللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين³.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص30.

² - كارلوس مالدونادو كاستيلو، عملية قرطاجنة 30 عاماً من الابتكار والتضامن، نشرة الهجرة القسرية، العدد 06، 49 مايو 2015، ص 89.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين، دليل القانون الدولي للاجئين، مطبوعات المفوضية، 2001، ص15.

- R. Perruhoud, Migrations et protection des droits de l'homme, l'organisation internationale pour les Migrations, 2005, p.132.

رابعاً: الوثائق الأوروبية الخاصة باللاجئين

علمت الدول الأوروبية على تنسيق سياستها وممارستها في مجال حماية اللاجئين من خلال العديد من التوصيات والقرارات والاتفاقيات المتعلقة باللجوء، ومن ذلك قرارات دول مجلس أوروبا كالقرار رقم 14 لعام 1967 بشأن منح اللجوء للأشخاص الذين يحتمل تعرضهم للاضطهاد، والقرار رقم 02 لعام 1970 المتعلق باكتساب اللاجئ لجنسية الدولة المقيم فيها، بالإضافة لإعلان الملجأ الإقليمي لعام 1977 والذي أكد على حق الدول الأوروبية في منح اللجوء للأشخاص المشمولين باتفاقية عام 1951، بالإضافة للعديد من التوصيات المتعلقة بمنح الملجأ، كالتوصية رقم 5644 لسنة 1969، والتوصية رقم 984 لسنة 1974، والتوصية رقم 773 لسنة 1976 المعنية بالحالة الواقعية للاجئين والتي دعت الدول الأوروبية لتطبيق اتفاقية 1951 بشكل متحرر¹، والتوصية رقم 1016 لسنة 1985، بالإضافة لاتفاقية دبلن التي توصلت إليها دول الاتحاد الأوروبي خلال اجتماعها المنعقد في أيرلندا عام 1991 لتحديد مسؤولية دراسة طلبات اللجوء المقدمة في دول الاتحاد²، وقرار مجلس الاتحاد الأوروبي الخاص بالضمانات الخاصة بإجراءات اللجوء لعام 1995، والذي حث الدول الأعضاء في الاتحاد على وضع الضمانات اللازمة لمنح اللجوء وحماية اللاجئ، وتوحيد الإجراءات المتعلقة بدراسة طلبات اللجوء بين الدول³.

إلا أن جل الوثائق الأوروبية باستثناء اتفاقية دبلن هي وثائق ذات طابع سياسي غير ملزمة قانوناً، ولذلك فقد تعهد الاتحاد الأوروبي منذ عام 1999 بالعمل على وضع نظام مشترك للجوء يرتكز على التطبيق الشامل لاتفاقية 1951⁴، وقد توصل الاتحاد في العام 2004 لاتفاق حول العناوين الأساسية للنظام الأوروبي المشترك بشأن مسألة اللجوء وحماية اللاجئين، وتطرق هذا الاتفاق لمجموعة من المسائل أهمها:

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 117.

²- أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 64-68.

³- عقبة خضراوي، الحماية الدولية للاجئين، مذكرة ماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق بجامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2012، ص 152.

⁴-المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، قانون وسياسة الاتحاد الأوروبي بشأن اللجوء، على الرابط:

<http://www.unhcr.org/ar/4be7cc2652.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/25

- الحماية المؤقتة للاجئين.
- المعايير الدنيا لاستقبال طالبي اللجوء.
- اعتماد نظام جديد بديلا لاتفاقية دبلن يحدد الدولة المسؤولة عن النظر في طلبات اللجوء.
- استحداث نظام "EuroDac" لمقارنة بصمات الأصابع لطالبي اللجوء¹.
- وضع إجراءات أوروبية مشتركة لتحديد وضع اللاجئ، وتعزيز التوجيه المؤهل الذي يحدد مفهوم اللاجئ والحماية المنفردة عنه.
- وتعد الموافقة على هذه المبادئ التي تمثل الحد الأدنى من المعايير الإجرائية مرحلة أولى في طريق تأسيس النظام الأوروبي المشترك، ولتفعيل هذا النظام يجب على الدول ترجمة هذه المبادئ في تشريعاتها الوطنية وممارساتها العملية².
- من الجدير ذكره أن الاتحاد الأوروبي يلعب دورا محوريا فيما يتعلق بقضايا اللجوء وإعادة التوطين داخل بلدان الاتحاد وخارجها، كما أن لقوانين الاتحاد الأوروبي وممارساته أثر كبير على تطوير آليات حماية اللاجئين في البلدان الأخرى، حيث تتمتع مؤسسات الاتحاد الأوروبي مثل المجلس الأوروبي والمفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية في مجالات ترتبط مباشرة بولاية مفوضية اللاجئين، فحماية الحقوق الأساسية للفرد أمر متأصل في الهوية الأوروبية.

¹- يتمثل نظام عمل منظومة "اوروداك" الذي بدأ العمل به منذ عام 2003 في إنشاء قاعدة بيانات تحوي بصمات اللاجئين غير النظاميين في الاتحاد الأوروبي، حيث تؤخذ بصمة اللاجئ في أول دولة دخلها والتمس فيها الملجأ، وذلك لتمكين الدول الأخرى من التعرف إن كان ملتمس اللجوء قد تقدم بطلبات لجوء في دولة أوروبية أخرى غير الدولة المتواجد فيها، وفي حال قيامه بذلك يتم إعادته للدولة التي قدم فيها أول طلب لجوء، ولا تزول البصمات المدخلة للنظام إلا بعد انقضاء عشر سنوات، أو بحصول اللاجئ على جنسية دولة من دول الاتحاد. أنظر: عارف جابو و ويسلي دوكري، كيف يتم تسجيل وتحديد هوية طالبي اللجوء في الاتحاد الأوروبي؟، مقال منشور بتاريخ 2017/07/28 على الرابط: <http://www.infomigrants.net/ar/post/4266/> تاريخ الاطلاع: 2017/10/22.

²- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 31-33؛ عقبة خضراوي ومنير بسكري، المنظمات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2015، ص 39.

ولهذه الأسباب تتابع المفوضية قوانين الاتحاد حيث يحظى تعزيز احترام معايير الحماية الدولية في قانون الاتحاد الأوروبي وسياسته بأهمية حيوية بالنسبة للمفوضية، ومن ثم تقوم بعرض وجهات نظرها بشأن مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بحماية اللاجئين وإعادة التوطين والإدماج في الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي¹.

خامساً: الوثائق العربية الخاصة باللاجئين

تعتبر المنطقة العربية مصدراً للعديد من موجات اللجوء منذ بداية القرن الماضي وحتى وقتنا الحالي، حيث تميزت هذه المنطقة بعدة خصائص مسببة للجوء، بدأت بالحرب الإسرائيلية العربية التي نجم عنها تشرد أكثر من 05 مليون لاجئ فلسطيني حول العالم، مروراً بحروب التحرير التي خاضتها الدول العربية ضد الاستعمار لاسيما حرب التحرير الجزائرية، وتشهد المنطقة العربية حالياً حروباً وصراعات داخلية تفاقمت على إثرها أوضاع اللاجئين المقيمين في الدول العربية وأدت لظهور مجموعات جديدة من اللاجئين خاصة في سوريا والعراق واليمن والصومال، ومع ذلك يغيب الاهتمام بالصكوك الدولية الخاصة باللاجئين عن جداول أعمال الدول العربية.

إلا إن ذلك لا ينفي ظهور بعض المبادرات والجهود التي تناولت موضوع ضرورة إبرام اتفاقية إقليمية عربية بشأن اللاجئين، فمع تزايد الاهتمام بحقوق الإنسان واللاجئين، علمت الدول في إطار جامعة الدول العربية على وضع إطار قانوني لتنظيم أوضاع اللاجئين تمثل في "مشروع الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين لعام 1994"² والتي

¹ للاطلاع على تقارير المفوضية ومقترحاتها وملاحظاتها حول قانون الاتحاد الأوروبي وسياسته بشأن اللجوء، أنظر: موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/52d7a78a6.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/15.

- من الجدير ذكره أن موجات اللجوء القادمة عبر البحر المتوسط دفعت دول الاتحاد الأوروبي لإطلاق مبادرة سميت بـ "مبادرة وسط البحر المتوسط- الحاجة إلى التحرك العاجل والجماعي لإنقاذ الأرواح"، وتهدف هذه المبادرة لتعزيز عمليات الإنقاذ، وابتكار خيارات قانونية بديلة لهذه التحركات الخطيرة، من خلال إصدار تأشيرات إنسانية بما في ذلك إعادة التوطين، من خلال الاستجابة الجماعية لموجات اللجوء عبر البحر. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مكتب أوروبا، خطة عمل مبادرة المفوضية لدول أوروبا المطلة على البحر الأبيض المتوسط، ديسمبر 2014، متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/5491660a6.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/15.

² تم إقرار مشروع الاتفاقية العربية الخاصة بتنظيم أوضاع اللاجئين في العالم العربي بموجب قرار مجلس وزراء جامعة الدول العربية رقم 5389 (د-ع/101) بتاريخ 27 مارس 1994، وأجرى البرلمان العربي الانتقالي تحديثاً لمشروع الاتفاقية خلال اجتماعه المنعقد في تونس عام 2009، وتم إصدار الصيغة المقترحة الجديدة التي تمت مناقشتها في اجتماع مجلس الجامعة على مستوى اللجان المشتركة لخبراء وممثلي وزارت العدل والداخلية في الجامعة بتاريخ 08 أغسطس 2016، والذي تم خلاله تعديل الاتفاقية وتحسينها بغية إقرارها، إلا أنه ولغاية الآن لم يتم إقرارها.

كانت امتداداً لسلسلة من الاجتماعات والإعلانات التي كان أهمها إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي لعام 1990.

وتؤكد نصوص الاتفاقية العربية على احترام المبادئ الإنسانية المكرسة في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي للاجئين والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وتتضمن تعريفاً موسعاً للاجئ (المادة 01)، وتحدد الفئات المستبعدة من الحصول على مركز اللاجئ (المادة 02)، وتلقي على عاتق الدول المضيفة للاجئين الالتزام باحترام مجموعة من الحقوق المقررة للاجئين من خلال تعهدها بملائمة تشريعاتها وفقاً لأحكام الاتفاقية، فقد منحت الاتفاقية للاجئ مجموعة من الحقوق على غرار الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، كما أكدت على العديد من المبادئ الجوهرية لحماية اللاجئين كمبدأ عدم التمييز، ومبدأ عدم الإعادة القسرية¹.

إلا إن الجانب المؤسف في هذا الإطار أن هذه الاتفاقية لم ترى النور ولم توضع حيز التنفيذ، حيث تتطلب لسريانها مصادقة ثلث الدول الأعضاء في الجامعة العربية²، ولم تصادق عليها حتى الآن سوى جمهورية مصر العربية³.

تجدر الإشارة إلى أن المحاولة العربية الأولى للتعامل مع قضايا اللجوء كانت في العام 1965 عندما تم إقرار البرتوكول الخاص بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في البلدان العربية التي لجئوا إليها منذ عام 1948، والذي يقضي بضرورة معاملة اللاجئين الفلسطينيين كمواطنين فيما يتعلق بالتوظيف والتشغيل، ومنحهم الحق في التنقل ومغادرة محل إقامتهم والعودة إليه، وإصدار وثائق سفر خاصة بهم، إلا أن بعض الدول العربية

أنظر: بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 17، الشلف، الجزائر، 2017، ص 163؛ وعادل عامر، الإطار القانوني لحق اللجوء في الوطن العربي، مقال منشور بتاريخ 20 مايو 2017، على الرابط: <http://www.alfaraena.com> تاريخ الاطلاع: 25/07/2017.

¹- عادل عامر، المرجع السابق، ص 01-02.

²- المادة 17 من الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لعام 1994.

³- أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 63.

أبدت تحفظات على البرتوكول أفقدته محتواه¹، حيث يختلف التزام الدول العربية بالمعايير الدولية لمعاملة اللاجئين عند تعاملها مع اللاجئين الفلسطينيين².

ومما سبق يتضح لنا غياب الاهتمام الجاد بمسألة اللجوء واللاجئين عن أجندة الأنظمة العربية بالرغم من حاجة المنطقة لإطار قانوني عربي يراعي اللاجئين ويوفر لهم الحماية والمساعدة، خاصة في ظل تفاقم أزمات اللجوء في الوطن العربي.

وتلعب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين دورا في كسب تعاطف ومساعدة الحكومات العربية وشعوبها نحو قضية اللاجئين وتعريفهم بقانون اللجوء، فقد أبدت بعض الدول العربية رغبتها في رفع مساهمتها في برامج المساعدة الإنسانية لصالح اللاجئين، بالإضافة لبروز هيئات عربية غير حكومية تهتم بقضايا اللاجئين من بينها منظمة الإغاثة الإسلامية العالمية وجمعية قطر الخيرية³، وبالرغم من أهمية تلك الايجابيات فذلك لا ينفي انحدار المستوى العربي في التعامل مع قضية اللاجئين التي ينبغي أن تكون من أولويات الحكومات العربية، فغالبية اللاجئين المتواجدين في العالم ينحدرون من الدول العربية⁴.

نلاحظ مما سبق أن التوسع النوعي في قانون اللاجئين يعبر عن مواكبة المجتمع الدولي والمؤسسات الإقليمية للمتغيرات التي طرأت على وضع هذه الفئة المهمشة والمستضعفة، وكيفية التعامل والاستجابة لاحتياجات اللاجئين وفق آليات دولية مكملة لبعضها تقوم على التوازن بين حقوق اللاجئين وتكاتف المجتمع الدولي للتخفيف من أعباء ظاهرة اللجوء.

¹ نضال العزة، النظام الدولي الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، متاح على الرابط: <https://www.badil.org/ar/publications-ar/periodicals-ar/hagelawda-ar/item/1749-art4.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/28.

² للاستزادة حول أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في البلدان العربية المضيفة أنظر الباب الثاني من هذه الدراسة.

³ عادل عامر، المرجع السابق، ص02.

⁴ أيمن أبو هاشم، استقصاء حقوق اللاجئين في القوانين الدولية وتحديات نفاذها، بحث مقدم في ندوة بعنوان " أهم مشكلات اللاجئين السوريين في دول الجوار"، بتاريخ 08 نوفمبر 2016، منشور على الرابط: http://harmoon.org/archives/2764#_Toc466398158 تاريخ الاطلاع 2017/07/17.

وهنا يثور التساؤل حول المركز القانوني للاجئين الموجودين في الدول غير الأطراف في الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية الخاصة باللاجئين؟

بالعودة إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والذي كان له دور أساس في تقنين حقوق اللاجئين يمكننا العثور على إجابة واضحة تضع حداً لتكرار الدول لحقوق اللاجئين بذريعة عدم توقيعها على الاتفاقيات الخاصة باللاجئين لأنها- كما سنرى تالياً- ملزمة باحترام الأحكام العرفية والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والتي تتضمن نصوصاً تتعلق بحقوق اللاجئين.

المطلب الثاني: تكريس قواعد الحماية الدولية للاجئين بموجب فروع القانون الدولي ذات الصلة

بالرغم من أن القانون الدولي للاجئين يشكل الركيزة الأساسية لنظام الحماية الدولية للاجئين، إلا إنه يتصل بفروع القانون الأخرى التي تسهم في تكملة هذه الحماية وتدعمها، وهو ما أكدته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في استنتاجها لعام 2005 من خلال تأكيدها على حركية القانون الدولي للاجئين، وضرورة إثراءه بالنصوص ذات الصلة بحماية اللاجئين والتطورات الحاصلة في فروع القانون الدولي الأخرى، لاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي الجنائي خاصة وأن موجات النزوح القسري في السنوات الأخيرة ناتجة عن النزاعات المسلحة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في البلدان الأصلية¹.

¹-Comité exécutif du programme du HCR, Conclusion NO103,2005, Par.c- in HCR, lexique des conclusions du comité exécutif, 4^{ème} édition, Genève 2009, p.211.

الفرع الأول: دور القانون الدولي لحقوق الإنسان في تكريس قواعد الحماية الدولية للاجئين¹

مما لا شك فيه إن هناك ارتباطاً وثيقاً بين حقوق الإنسان وظاهرة اللجوء، فغالبا ما يكون السبب وراء نزوح الأفراد هو انتهاك حقوقهم وحررياتهم التي كفلتها المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، خاصة في أوقات الأزمات والحروب التي تشهد انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان²، وتظهر أهمية تلك الصكوك والتي تنطبق على جميع الأفراد بما فيهم اللاجئين دون تمييز عندما تكون الدولة المستقبلة للاجئين ليست طرفاً في الاتفاقيات الخاصة باللاجئين³، حيث تُظهر تلك الصكوك حرصاً كبيراً على تضمين نصوص صريحة تدعو الدول إلى حماية الحقوق الإنسانية للاجئين وطالبي اللجوء بما يكفل الدفاع عن تلك الحقوق من جميع أشكال الانتهاكات المحتملة، وتقليل درجات التفاوت في المعاملة بين اللاجئين ومواطني الدول التي لجئوا إليها بما يحقق المساواة بينهما⁴.

كما أن جميع النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان وعلى اختلاف قيمتها القانونية ومجال تطبيقها تشترك في التأكيد على وجود حقوق أساسية لا يجوز انتهاكها، بالإضافة لإنشائها آليات إشرافية ورقابية يمكن اللاجئين الاستفادة منها عند تعرض حقوقهم للانتهاك⁵، وهو يجعلها مصدراً هاماً لضمان حماية حقوق اللاجئين¹.

¹ - يُعد القانون الدولي لحقوق الإنسان أحد فروع القانون الدولي المعاصر الذي يتضمن جملة من القواعد الهادفة لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية من انتهاكات السلطات والدول وقت السلم والحرب، ويضمن حماية حقوق الأفراد والجماعات من انتهاكات الحكومات لهذه الحقوق المكفولة دولياً، ويسهم في تطويرها ورفع مستواها، وتعد حقوق الإنسان والحريات الأساسية ملازمة للذات والشخصية الإنسانية، ويقع على عاتق الدول والمجتمع الدولي واجب حمايتها والرفع من شأنها.

² - لجنة حقوق الإنسان، تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان، فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون، 06 ديسمبر 1999، الوثيقة رقم (E/CN.4/2000/81)، ص02؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير الأمين العام، حقوق الإنسان والهجرة الجماعية، 2003، الوثيقة رقم (A/58/186) الفقرة 06.

³ - James Hathaway, The Rights of Refugees Under International law, Cambridge University Press, New York, 2005, P.75.

⁴ - أيمن أبو هاشم، استقصاء حقوق اللاجئين في القوانين الدولية وتحديات نفاذها، المرجع السابق، ص 04.

⁵ - تسمح الآليات الإشرافية المنشأة بموجب صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان بإثارة مسؤولية الدول الأطراف في هذه الصكوك، وعلى الرغم من تفاوت فعالية هذه الآليات، إلا أن تأثيرها يظهر جلياً في مجال حماية اللاجئين من خلال ما يصدر عنها من توصيات وقرارات تلزم الدول الأطراف باحترام حقوق اللاجئين، وتحثهم على المصادقة على الاتفاقيات الخاصة باللاجئين وتعديل تشريعاتهم الوطنية بما يتوافق مع أحكامها، فصلاحيات هذه اللجان وخاصة المتمتعة بصلاحيات تلقي الشكاوى من الأفراد تسهم في التطبيق العملي لنظام الحماية الدولية للاجئين. وفي الوقت الحالي تتواجد ثمانية لجان للإشراف على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان وهي: لجنة حقوق الإنسان، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لجنة مناهضة التعذيب، لجنة القضاء على التمييز العنصري، لجنة حقوق الطفل، لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، لجنة العمال

وعليه؛ سنتطرق لأهم المواثيق التي عززت حقوق اللاجئين وشكلت إضافة نوعية لنظام الحماية الدولية للاجئين من خلال قسمين نتناول في القسم الأول حماية اللاجئين في الشريعة الدولية للحقوق الإنسان، واتفاقيات حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة للاجئين في القسم الثاني.

أولاً: دور الشريعة الدولية لحقوق الإنسان في تكريس قواعد الحماية الدولية للاجئين

ترتبط جذور حماية اللاجئين بشكل وثيق بظهور النظام الدولي لحقوق الإنسان، حيث تم تدوين نظام حماية اللاجئين من طرف الأمم المتحدة بعد تبني الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، وهو ما يفسر تأثير نظام الحماية الدولية للاجئين بالهيكل المعياري للإعلان²، ويشكل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى جانب العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما يسمى بالشريعة الدولية لحقوق الإنسان³.

1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وثيقة هامة ومعلماً بارزاً في تاريخ حقوق الإنسان فهو يعكس خلفية مشتركة للبشرية جمعاء⁴، ويمثل الاعتراف العالمي بأن الحقوق

المهاجرين، لجنة حقوق المعوقين، وجميعها تتكون من خبراء مستقلين منتخبون من طرف الدول الأطراف في الاتفاقية المنشئة لكل منها، يعملون على مراقبة مدى التزام الدول بتطبيق أحكامها، من خلال تلقي التقارير الدورية من الدول، والنظر في الشكاوي المقدمة من طرف الدول أو الأفراد.

¹- تؤكد المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أهمية القانون الدولي لحقوق الإنسان في ضمان الحماية للاجئين، فقد صرح المفوض السامي لشؤون اللاجئين في العديد من المناسبات بأن صكوك حقوق الإنسان تشكل أساس الحماية والمساعدة الممنوحة للاجئين، وأكد بأن المفوضية تعد من المنظمات العاملة من أجل ضمان احترام حقوق الإنسان للفئات المشمولة بولايتها، أنظر:

- HCR, Note sur la protection internationale, 1998, par 43.

- HCR, Note sur la protection internationale, 1991, par 7.

²- James Hathaway, The Rights of Refugees Under International law..., op-cit, p.75.

³- أطلقت لجنة حقوق الإنسان هذه المصطلح في دورتها الأولى المنعقدة في ديسمبر 1947 على سلسلة الوثائق الجاري إعدادها وقتها وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يطلق هذه المصطلح حالياً على كلا من الإعلان والعهد بالإضافة للبروتوكولين الاختياريين الملحقان بالعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسة بشأن الشكاوى الفردية، وإلغاء عقوبة الإعدام.

⁴- لقد جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ليعبر عن إرادة المجتمع الدولي الهادفة لمنع تكرار المآسي والفظائع التي شهدتها العالم في الحرب العالمية الثانية، حيث قررت هيئة الأمم المتحدة استكمال ميثاقها بخارطة طريق لضمان حقوق الأفراد في كل مكان، واستعرضت الجمعية العامة للأمم المتحدة مشروع وضع الإعلان وأحاله إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتحديدًا إلى لجنة حقوق الإنسان، وأذنت اللجنة لأعضائها الذين يمثلون شتى الخلفيات السياسية والدينية والثقافية في دورتها الأولى في ديسمبر 1947 بصياغة مشروع الإعلان، وعرض المشروع الأول للإعلان في سبتمبر 1948، لتعتمده الجمعية العامة لاحقاً في اجتماعها المنعقد في باريس بموجب قرارها رقم 217 الف(د-3) بتاريخ 10 ديسمبر 1948.

والحريات الأساسية متأصلة في جميع البشر الذين يولدون أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق دون تمييز، حيث تمثل الحقوق الواردة فيه المستوى المشترك الذي ينبغي أن تبلغه كافة الشعوب والأمم¹، وعلى الرغم من كونه إعلان غير ملزم إلا إن بنوده قد تكررت في العديد من الاتفاقيات الدولية الملزمة².

وفيما يتعلق بحماية اللاجئين فقد عزز الإعلان حقوق اللاجئين بالنص على حق كل فرد أن يغادر أي بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه (المادة 2/13)، كما نص على حق كل فرد أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد (المادة 1/14) في حين استثنت الفقرة الثانية من قدم للمحاكمة في جرائم غير سياسية أو لارتكابه أعمال تناقض أغراض الأمم المتحدة ومبادئها من الانتفاع بهذا الحق.

من الملاحظ أن المادة 14 قد ميزت بين الحق في طلب اللجوء والحق في الحصول عليه، فمجرد طلب اللجوء لا يعني التمتع به، ويرجع السبب في ذلك إلى تمسك الدول أثناء الأعمال التحضيرية التي سبقت صدور الإعلان بحقها في منح اللجوء وفقاً لمبدأ السيادة³.

ومع ذلك فقد ساهم الإعلان في تثبيت مبدأ استقبال اللاجئين وفق معايير موضوعية وعادلة، كما كرس الحقوق الأساسية التي تكفل تمتعهم بالحماية، كالحق في الحياة والحرية والسلامة الشخصية وعدم التعرض للتعذيب، وعدم التعرض للاعتقال أو الاحتجاز تعسفاً، وحق التقاضي، وحق العمل والتعليم، وحرية التنقل واختيار محل الإقامة... إلخ⁴، والتي يتمتع بها اللاجئين استناداً للمادة الثانية من الإعلان والتي منحت لكل فرد الحق في التمتع

¹ - أنظر ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

² - للاستزادة حول السمات المميزة للإعلان، أنظر: محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الأول: المصادر ووسائل الرقابة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 93-99، وقادري عبد العزيز، حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية: المحتوى والآليات، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 114-117.

³ - لقد جاءت صياغة المادة 14 في المشروع الأساسي للإعلان كما يلي: "لكل فرد حق التماس ملجأ والحصول عليه في بلدان أخرى هروباً من الاضطهاد". إلا أن بعض الدول قد اعترضت على هذه الصياغة ورأت فيها اعتداءً على سيادتها وتدخلاً في شؤونها الداخلية ومن هذه الدول المملكة العربية السعودية ولبنان وأستراليا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة، ليتم في النهاية حذف عبارة "والحصول عليه" بموافقة 18 عضوًا واعتراض عضو واحد وامتناع (8) أعضاء عن التصويت، انظر، محمد أمين الميداني، العرب وصياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، العدد 03، يناير 2009، ص 164.

⁴ - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2001، ص 16.

بجميع الحقوق والحريات الواردة في الإعلان دون أي تمييز بسبب الجنس، الدين، اللون واللغة، الانتماء الطائفي، أو الرأي السياسي.

وبذلك يعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أحد أهم المرجعيات المكرسة لحق اللجوء والتي تسهم في توفير الإطار الجوهري لنظام حماية اللاجئين.

2-العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹:

شهدت الأعمال التحضيرية للجنة حقوق الإنسان عند إعدادها للشرعة الدولية لحقوق الإنسان محاولات لإضافة بند يتعلق بحق اللجوء في العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل نظرا لتمسك الدول بمبدأ السيادة²، فلم يتضمن العهد نصا صريحا يتعلق باللجوء كما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أن المادة 2/12 من العهد منحت الفرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده الأصلي، وهو ما يمكن اعتباره إشارة ضمنية إلى حق الفرد في اللجوء، باعتبار أن كلمة "المغادرة" تفيد المغادرة للإقامة القانونية أو اللجوء وفقا لما احتوته الاتفاقية³.

كما أن الحقوق الواردة في العهد تسري على اللاجئين وملتمسي اللجوء⁴، فقد حددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قاعدة عامة مفادها أنه يجب ضمان كل واحد من الحقوق المنصوص عليها في العهد بدون تمييز بين المواطنين والأجانب بما فيهم اللاجئين وملتمسي اللجوء وهو ما يتفق مع مبدأ عدم التمييز الذي أرساه العهد في المادة الثانية

¹ - تم إقرار العهدين الدوليين بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200-ألف (د-21) بتاريخ 16 ديسمبر 1966، ودخل العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حيز النفاذ بتاريخ 23 مارس 1976 وفقا لأحكام المادة 49 منه، أما العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقد دخل حيز النفاذ بتاريخ 03 يناير 1976 وفقا لأحكام المادة 49 منه. انظر: عقبة خضراوي ومثير بسكري، الوثائق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان وحقوق اللاجئين، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2014، ص49 و80.

² - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 214.

³ - وميض البياتي، حق الإنسان في اللجوء، دراسة على ضوء الإعلانات والاتفاقيات والداستير، متاح على الرابط: <http://www.startimes.com/?t=30201152> تاريخ الاطلاع: 2017/07/19.

⁴ - يستثنى من تلك الحقوق المتعلقة بالمشاركة بإدارة الشؤون العامة في البلد وحق الانتخاب وتقلد الوظائف العامة، أيمن أبو هاشم، المرجع السابق، ص 04.

منه¹، وبحسب رأي اللجنة فإن العهد يمنع بوضوح حالات الطرد التعسفي في المادة 13 منه، ومن ثمّ يعطي لكل أجنبي الحق في استصدار قرار بشأن حالته الخاصة ويضمن حصوله على التسهيلات اللازمة للانتصاف ضد الطرد²، وهو ما يعزز مبدأ عدم الرد الذي يعد أحد ركائز نظام الحماية الدولية للاجئين.

أما فيما يتعلق بالعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنه يقر العديد من الحقوق ذات الأهمية بالنسبة للاجئين كالحق في العمل، التعليم، الرعاية الصحية، مستوى معيشي لائق للشخص وأسرته.. إلخ³، وقد أوضحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الحقوق الواردة في العهد المذكور تنطبق على جميع الأشخاص بما فيهم غير المواطنين كاللاجئين، وملتمسي اللجوء، وعديمي الجنسية، والعمال المهاجرين، وضحايا عمليات الاتجار بالبشر الدولية، بغض النظر عن الصفة القانونية⁴.

من الواضح أن العهدين الدوليين يوفران إطاراً لحماية الحقوق الأساسية للاجئين، حيث يفرضان على الدول احترام تلك الحقوق ومنحها لجميع الأشخاص على إقليمها وتحت سلطتها بما فيهم اللاجئين، وتتولى كلاً من لجنة حقوق الإنسان⁵، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁶ مهمة الإشراف على مدى التزام الدول بتطبيق أحكام العهدين، حيث تلتزم الدول الأطراف بتقديم تقارير دورية للجان، كما تتيح لجنة حقوق الإنسان آلية الشكاوى الفردية والتي يمكن للاجئين الاستفادة منها إذا ما تعرضت حقوقهم للانتهاك في

¹ - دليل التدريب على رصد وحماية حقوق الإنسان الخاصة باللاجئين و/أو المرشدين داخليا الذين يعيشون في المخيمات، الفصل العاشر، متاح على موقع مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، على الرابط: <http://hrlibrary.umn.edu/arab/HRM-CH-10.pdf> تاريخ الاطلاع: 2017/7/17.

² - أنظر التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان، رقم 15، الدورة 27، لعام 1986.

³ - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 64-65.

⁴ - أيمن أبو هاشم، المرجع السابق، ص 05.

⁵ - تتكون لجنة حقوق الإنسان والتي تعد الهيئة الإشرافية على العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من 18 خبيراً مستقلاً تنتخبهم الدول الأطراف لمدة 04 سنوات، وتتيح اللجنة ثلاث آليات إشرافية هي: آلية التقارير حيث تلتزم الدول بتقديم تقرير كل خمس سنوات (المادة 40)، آلية الشكاوى الفردية والتي أنشأت بموجب أحكام البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد، بالإضافة لإجراء الشكاوى بين الدول.

⁶ - تتكون لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من 18 خبيراً مستقلاً تنتخبهم الدول الأطراف لمدة 04 سنوات، ولا تتيح هذه الهيئة إلا آلية واحدة هي آلية التقارير حيث يطلب من الدول تقديم تقرير كل خمس سنوات. أنظر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 65-66.

بلد اللجوء، وقد ساهمت هذه اللجان من خلال ملاحظاتها العامة في تبيان مدى انطباق أحكام العهدين على اللاجئين وملتمسي اللجوء.

ثانياً: تكريس قواعد الحماية الدولية بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة

بالإضافة إلى الشريعة الدولية لحقوق الإنسان تتواجد العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية المكرسة لحق الفرد في طلب اللجوء والتي وضعت ضمانات لحماية اللاجئين من خلال تأكيدها على مبدأ عدم التمييز ومبدأ عدم الطرد أو الرد، كما وضعت ضمانات خاصة بحماية فئات اللاجئين الأكثر ضعفاً كالنساء والأطفال، وهو ما انعكس إيجاباً على القواعد الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين.

1- اتفاقيات حقوق الإنسان العالمية ذات الأهمية الخاصة للاجئين:

لقد وضعت المواثيق العالمية المتعلقة بحماية وترقية حقوق الإنسان للاهتمام بفئات معينة لتضمن لهم حماية من نوع خاص، أو بأفعال معينة يحظر ارتكابها، وهو ما ساهم في تدعيم حماية حقوق اللاجئين، ونتناول أبرز الاتفاقيات الدولية ذات الأهمية الخاصة للاجئين على النحو التالي:

أ- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة¹:

تعد هذه الاتفاقية بمثابة الشريعة الدولية لحقوق النساء، حيث ألقت على عاتق الدول مجموعة من الالتزامات لضمان تمتع النساء بحقوقهن على قدم المساواة من خلال اتخاذها التدابير اللازمة لتعديل الأنماط الثقافية المكرسة للتمييز على أساس الجنس، والقضاء على التمييز المتعلق بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية مثل التعليم والتوظيف والرعاية

¹ - اعتمدت اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 184/34 بتاريخ 18 ديسمبر 1979، ودخلت حيز النفاذ في 03 سبتمبر 1981 طبقاً لأحكام المادة 27 منها، للاطلاع على نص الاتفاقية وبرتوكولها الإضافي لعام 1999، انظر: مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006، ص 73-96.

الصحية، وإلغاء التمييز المتعلق بالزواج والعلاقات الأسرية، ووقف استغلال النساء وتهريبهن وإجبارهن على الدعارة، وكذلك الإقرار بحق النساء في تغيير جنسيتها وجنسية أطفالهن أو الاحتفاظ بها، وحقهن في المساواة أمام القانون¹، فقد عالجت الاتفاقية جميع الجوانب الخاصة بالمرأة ووضعت المعايير الأساسية لضمان تمتعها بحقوقها، وتشير المادة 14 من الاتفاقية إلى أن الحقوق الواردة فيها ذات صلة وثيقة بفئة النساء اللاجئات².

وتظهر أهمية الحقوق الواردة في الاتفاقية عندما يتعلق الأمر بفئة النساء اللاجئات المعرضات للخطر في بيئة اللجوء التي تعد بيئة خصبة لانتهاك حقوق النساء واستغلالهن³، فوفقاً لإحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تشكل نسبة النساء 50% من مجموع اللاجئين⁴، وهو ما يبرز ضرورة تفعيل هذه الاتفاقية لإحاطة اللاجئات بالحماية والرعاية اللازمة، سواء من خلال كفالة حقوقهن العامة التي تثبت لهن كلاجئات، أو حقوقهن الخاصة كفئة ضعيفة بحاجة للحماية من التمييز والاستغلال، وهو ما يحتم على الدول الاسترشاد بالاتفاقيات الخاصة باللاجئين بالإضافة لاتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة عند اتخاذها أي إجراء يتعلق بفئة النساء اللاجئات.

وهو ما أكدته اللجنة التنفيذية للمفوضية في مذكرتها بشأن بعض جوانب العنف الجنسي ضد المرأة، باعتبارها أن الاتفاقية تتضمن المؤشرات اللازمة للمساواة بين الجنسين ويمكن الاستناد إليها لحماية النساء من الاضطهاد القائم على نوع الجنس، والذي لم يرد ذكره ضمن أسباب اللجوء الواردة في الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951⁵.

¹ - المواد 05-10-11-12-09-15-16-06 على الترتيب من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979.

² - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 67.

³ - مؤخراً كشف تقرير صادر عن منظمة "هيومن رايتس ووتش" تعرض اللاجئات السوريات للاستغلال الجنسي والإجبار على البغاء والتحرش والإذلال في بعض بلدان اللجوء وخاصة في لبنان، للاطلاع على تقرير المنظمة وحالات استغلال اللاجئات وخاصة السوريات أنظر الرابط: http://www.orient-news.net/ar/news_show/6572 تاريخ الاطلاع: 2017/08/20.

⁴ - إحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الرابط: <http://www.unchr-arabic.org/pages/4be7cc27475.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/20.

⁵ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضية السامية، الدورة 44، مذكرة بشأن بعض جوانب العنف الجنسي ضد المرأة، 12 أكتوبر 1993، ص 10-06. متاح على الرابط: <http://www.unhcr-arabic.org/4cac8bc0c.html>

وتتولى لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة¹ مهمة الإشراف على التزام الدول بأحكام الاتفاقية حيث تلتزم الدول برفع تقرير للجنة كل 04 سنوات، كما أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بروتوكولاً اختيارياً ملحقاً بالاتفاقية في العام 1999² يقضي بإيجاد منتدى للاجئات وملتمسات اللجوء اللاتي يلتمسن رد اعتبارهن عن الانتهاكات التي تعرضن لها، بالإضافة لإنشائه آلية التقصي (المادة 08) والتي تمكن اللجنة من التحقيق في الانتهاكات الخطيرة وتسمح لها بزيارة البلدان للوقوف على أوضاع النساء، كما أضاف إجراء الشكاوى (المادة 02) والذي يسمح للنساء برفع ادعاءاتهن بشأن انتهاك حقوقهن المشمولة بحماية الاتفاقية أمام اللجنة.

ب- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة³:

تتجلى أهمية اتفاقية مناهضة التعذيب بالنسبة للاجئين في مسألتين، الأولى هي أن الاتفاقية قد جاءت لتحفظ حقا أساسيا من حقوق الإنسان والمتمثل بحق الحماية من التعرض للتعذيب⁴، وباعتبار أن بيئة اللجوء تعد بيئة خصبة ومهيأة لممارسة التعذيب بحق ملتسمي اللجوء أو اللاجئين الذين يتم احتجازهم عند دخولهم بلد الملجأ بطرق غير مشروعة، فإن الاتفاقية المذكورة ستشكل سندا قانونيا هاما لحماية اللاجئين من التعرض للتعذيب تحت أي ظرف من الظروف.

والمسألة الثانية هي أن الاتفاقية تحظر صراحة طرد أي شخص أو رده أو تسليمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت أسباب حقيقية تدعو للاعتقاد بأنه سيكون عرضة لخطر

¹ - تتكون لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة من 23 خبير مستقل تنتخبهم الدول الأطراف في الاتفاقية لمدة 04 سنوات، وتضطلع اللجنة بأعمالها من خلال آلية التقارير، وقد أضاف بروتوكولها الملحق في العام 1999 آلية التقصي وإجراء الشكاوى.

² - البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 4 (د-54) بتاريخ 9 أكتوبر 1999 ودخل حيز النفاذ بتاريخ 22 ديسمبر 2000، وفقا لأحكام المادة 16.

متاح على الرابط: <http://www.ohchr.org/ar/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>

³ - اعتمدها الجمعية العامة وفتحت باب التوقيع والتصديق عليها والانضمام إليها بموجب القرار رقم 46/39 المؤرخ في 10 ديسمبر 1984، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 26 يونيو 1987، وفقا للمادة 27 منها.

⁴ - يعتبر حق الحماية من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة من الحقوق غير القابلة للتقييد في جميع الظروف وفقا لنص المادة (2/4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

التعرض للتعذيب¹، وبالتالي فإن الاتفاقية تدعم مبدأ عدم الرد أو الطرد الذي يعد من المبادئ الأساسية لضمان تمتع اللاجئين بالحماية الدولية، ويعد هذا المبدأ من أهم ما جاءت به الاتفاقية خاصة في الحالات التي لا تكون فيها دولة الملجأ طرفاً في الاتفاقيات الخاصة باللاجئين أو عندما لا يكون الشخص مستوفياً لشروط اكتساب صفة اللاجئ.

وعلى الرغم من اتساع نطاق الالتزام بمبدأ عدم الرد وفقاً لاتفاقية مناهضة التعذيب مقارنة بالمادة 33 من اتفاقية عام 1951²، كونها لا تشترط وجود رابط بالأسباب الخمسة المحددة في اتفاقية 1951، كما أنها لا تتنبأ بأي شرط استثنائي معادل لما ورد في الفقرة الثانية من المادة 33، إلا إنه أضيق من الالتزام الوارد في اتفاقية 1951 كونه يشير فقط إلى "الأسباب الموضوعية للاعتقاد بأن الشخص سيكون عرضة للتعذيب"، والتعذيب ليس إلا واحداً من مظاهر كثيرة محتملة للاضطهاد³.

ومع ذلك فإن الالتزامات الواردة في اتفاقية مناهضة التعذيب تكمل الالتزامات الواردة في اتفاقية 1951 وتقوي الإطار القانوني لنظام الحماية الدولية للاجئين، وقد أنشئت الاتفاقية لجنة مناهضة التعذيب¹ والتي تعد اللجنة الأكثر نشاطاً في مجال تطوير الحماية الدولية للاجئين، حيث تتيح إجراء الشكاوى الفردية والذي تكمن أهميته في إمكانية تقديم اللاجئين للطعون عند تعرضهم لخطر الطرد أو التسليم من طرف دولة تعترف باختصاص اللجنة بنظر الشكاوى الفردية، فقد أصدرت اللجنة استناداً للمادة (03) من الاتفاقية عدة قرارات لوقف إجراءات طرد أشخاص أو تسليمهم لدولة قد يتعرضون فيها لخطر التعذيب.

¹ - المادة (03) من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام 1984.
² - تنص المادة 33 من اتفاقية 1951 على أنه: "لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو ترده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية؛ على أنه لا يسمح بالاحتجاج بهذا الحق لأي لاجئ تتوفر دواع معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه أو لاعتباره يمثل، نظراً لسبق صدور حكم نهائي عليه لارتكابه جرماً استثنائياً الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد".
³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 68-69.

ج- اتفاقية حقوق الطفل¹:

تعد اتفاقية حقوق الطفل من أوسع اتفاقيات حقوق الإنسان قبولاً، وتتضمن الاتفاقية أربعة مبادئ أساسية تتمثل في إيلاء الاعتبار لمصالح الطفل، عدم التمييز، كفالة حق الطفل في الحياة والبقاء والنمو، كفالة حرية الطفل في التعبير²، بالإضافة للعديد من الحقوق التي تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للأطفال اللاجئين، وهو ما يجعلها تشكل خط الدفاع الأساسي لتوفير الحماية للأطفال اللاجئين وملتمسو اللجوء خاصة في الدول غير الأطراف في اتفاقية 1951³.

وقد أرسيت الاتفاقية حكماً صريحاً يتعلق بحماية الطفل اللاجئ في المادة 22 منها والتي تلزم الدول باتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للطفل اللاجئ أو الساعي للحصول على مركز اللاجئ -سواء كان مصحوباً بأسرته أم لا- تلقي الحماية والمساعدة المناسبتين والتمتع بالحقوق الواردة في الاتفاقية وفي غيرها من الصكوك الدولية الإنسانية أو المتعلقة بحقوق الإنسان، والتي تكون الدولة طرفاً فيها، وضرورة مساعدته في البحث عن والديه وجمع شمل أسرته، ومنح الطفل الذي حرم من أسرته الحماية الدائمة أو المؤقتة كما ضمنها له الاتفاقية وذلك بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومنظمات الأمم المتحدة⁴.

ومن الجدير بالذكر أن المفوضية تستسقي مبادئها التوجيهية بشأن الأطفال اللاجئين من اتفاقية حقوق الطفل وتعتبرها الإطار المرجعي لحماية الأطفال اللاجئين، وتؤكد على ضرورة احترام معاييرها من أجل ضمان حماية ورفاه الأطفال اللاجئين⁵.

¹ اعتمدت اتفاقية حقوق الطفل وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 44/25 المؤرخ في 20 نوفمبر 1989، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 02 سبتمبر 1990 طبقاً لأحكام المادة 49 منها، وتعد هذه الاتفاقية من أوسع الصكوك الدولية انتشاراً فقد صادقت عليها 194 دولة من مجموع 197 دولة، حيث لم تصادق عليها كلا من الصومال وجنوب السودان والولايات المتحدة الأمريكية.

² المواد 02-03-06-12 من اتفاقية حقوق الطفل.

³ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 69-70.

⁴ المادة 22 من اتفاقية حقوق الطفل.

⁵ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، الأطفال اللاجئون: مبادئ توجيهية بشأن الحماية والرعاية، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 1994، ص 19-23.

وقد ألحقت الاتفاقية ببرتوكولين اختياريين الأول بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء والمواد الإباحية، والثاني بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة، ويشكل البروتوكولين إضافة هامة لحماية الأطفال وخاصة اللاجئين منهم كونهم عرضة للتجنيد الإجباري والاستغلال الجنسي¹.

وكغيرها من اتفاقيات حقوق الإنسان أنشئت اتفاقية حقوق الطفل هيئة إشرافية (لجنة حقوق الطفل) لمراقبة مدى التزام الدول بتطبيق أحكامها، وتصدر اللجنة توصياتها لحث الدول على تبني أحكام الاتفاقية والبرتوكولات الملحقة بها في تشريعاتها الداخلية، بالإضافة لإصدارها تعليقات حول حقوق الأطفال اللاجئين، حيث تشدد اللجنة على ضرورة إيلاء الأهمية القصوى لفئة الأطفال اللاجئين والمشردين داخليا والمعوقين عند تقديم المساعدة والخدمات الصحية والاجتماعية²، وبذلك تعتبر اتفاقية حقوق الطفل من الأطر القانونية الهامة لتوفير ضمانات الحماية لفئة الأطفال اللاجئين والتي تعد من الفئات الأكثر ضعفا وعرضة للاستغلال وانتهاك الحقوق³.

د- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري⁴:

تتضمن الاتفاقية عددا من المحظورات والالتزامات لمنع التمييز على أساس اللون أو العرق أو الأصل أو الخلفية القومية، حيث تحظر الاتفاقية التمييز فيما يتعلق بطائفة من الحقوق تشمل الحق في المعاملة المتكافئة أمام المحاكم، الحق في الحصول الأمان والسلامة الشخصية، حرية التنقل والإقامة، الحق في الرعاية الصحية والحصول على الضمان الاجتماعي، الحق في اكتساب جنسية، وتلزم الدول الأطراف بكفالة حماية هذه

¹ - تم اعتماد البروتوكولين الإضافيين لاتفاقية حقوق الطفل بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 263(د-54) المؤرخ في 25 مايو 2000، ودخل البروتوكول المتعلق ببيع الأطفال حيز النفاذ بتاريخ 18 يناير 2002، أما المتعلقة بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة فقد دخل حيز النفاذ في 12 فبراير 2002.

² - الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، تقرير لجنة حقوق الطفل لعام 2008. وللإطلاع على أعمال وتعليقات لجنة حقوق الطفل انظر الرابط: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/crc.html> تاريخ الاطلاع: 2017/7/10.

³ - انظر استنتاج اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين رقم 48/84 لعام 1997، بشأن الأطفال والمراهقين اللاجئين. متاح على الرابط: http://icavanetwork.org/system/files/versions/ro_27_handouts_ar.doc تاريخ الاطلاع: 2017/7/10.

⁴ - اعتمدت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2106-ألف(د-20) بتاريخ 21 ديسمبر 1965، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 04 يناير 1965.

الحقوق وتقديم التعويضات الفعالة ضد أعمال التمييز العنصري (المادة 06)، والعمل على مكافحة الثغرات المؤدية إلى التمييز العنصري (المادة 07).

وبالنظر إلى أن حالات اللجوء قد تنشأ نتيجة لتعرض الأفراد للاضطهاد بسبب التمييز العنصري، بالإضافة لما يتعرض له اللاجئون وملتسمي اللجوء من تمييز في بلدان اللجوء، فإن الاتفاقية بما تضمنته من حقوق للأفراد، والتزامات ملقاة على عاتق الدول لضمان تلك الحقوق، سيكون لها أثرا هاما على حياة اللاجئين في بلدان اللجوء¹.

حيث تتيح لجنة القضاء على التمييز العنصري التي تتولى الإشراف على تطبيق أحكام الاتفاقية إجراء الشكاوى الفردية والذي يمكن للاجئين وملتسمي اللجوء الاستفادة منه لمواجهة الانتهاكات التي يتعرضون لها في البلدان الأطراف في الاتفاقية.

وقد أصدرت اللجنة العديد من التعليقات لحث الدول على تعويض اللاجئين الذين تعرضوا لأعمال التمييز، وإنصاف من رفضت طلبات لجوؤهم لأسباب عنصرية²، فقد أكدت اللجنة في إحدى توصياتها على ضمان عدم إعادة أو إبعاد غير المواطنين بما فيهم اللاجئين إلى بلد أو إقليم يكونون فيه عرضة لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان الخاصة بهم، بما في ذلك التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة³، وبذلك فأنها تدعم مبدأ عدم الرد الذي يعد من المبادئ الأساسية لنظام الحماية الدولية للاجئين.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص66.
- يشار إلى أن اللاجئين وملتسمي اللجوء في السنوات الأخيرة قد أصبحوا عرضة للانتهاكات التي تندرج في صنف التمييز العنصري من قبل سكان وحكومات دول العبور التي يسلكونها كونها ممرات إجبارية لوصولهم لوجهتهم الأخيرة، ومثال ذلك ما يتعرض له اللاجئ السوري في دول أوروبا الشرقية، وهو ما يعتبر انتهاكاً للنظام الدولي لحماية اللاجئين الفارين من الاضطهاد والنزاعات المسلحة في بلدانهم الأصلية.

² - لمراجعة قرارات اللجنة بخصوص الشكاوى المقدمة من طرف اللاجئين الذين تعرضت حقوقهم للانتهاك بسبب التمييز في بلدان اللجوء، أنظر الرابط: <http://juris.ohchr.org/ar/search/results?Bodies=1&sortOrder=Date>

³ - لجنة القضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة الثلاثين بشأن التمييز ضد غير المواطنين، 19 أغسطس 2004، على الرابط: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f75_02&Lang=ar تاريخ الاطلاع 2017/8/21.

2- اتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية ذات الأهمية الخاصة للاجئين:

لا تقتصر الحماية المقررة للاجئين والعمل على تكريس حقوقهم الأساسية على الوثائق الدولية، فقد عملت الوثائق الإقليمية الخاصة بحقوق الإنسان على تكريس حق الأفراد في اللجوء في حال تعرضت حقوقهم وحياتهم الأساسية للخطر، وكفلت لهم التمتع بمجموعة من الحقوق في بلدان اللجوء، ومما يميز هذه الوثائق الإقليمية سعيها للاستجابة للثقافات والظروف السائدة في الجماعة الإقليمية، عن طريق إضافة لمسات تميزها عن الوثائق العالمية لتؤمن للاجئين وملتمسي اللجوء وسائل حماية أكثر فعالية من تلك التي تؤمنها الوثائق الدولية أحياناً¹.

وستنطبق لأبرز وثائق حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة للاجئين على المستويات الإقليمية المختلفة كما يلي:

أ- وثائق حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة للاجئين على المستوى الأوروبي:

تعد الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية من أبرز وأهم الوثائق الأوروبية²، فقد اشتملت على أهم الحقوق والحريات الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أن ما يميزها عن غيرها من الاتفاقيات الإقليمية هو أن الحقوق الواردة فيها لا تقتصر على الإنسان الأوروبي بل تمتد لتشمل جميع الأشخاص في أقاليم الدول المتعاقدة طبقاً لنص المادة الأولى منها.

¹ - إيناس محمد البهيجي، الأسس الدولية لحق اللجوء السياسي والإنساني بين الدول، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013، ص283.

² - اعتمدت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية نتيجة لجهود مجلس أوروبا في مدينة روما بتاريخ 04 نوفمبر 1950، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 03 سبتمبر 1953.

وقد ألحقت الاتفاقية بمجموعة من البروتوكولات التي أضافت مسائل لم تتطرق لها الاتفاقية، كالحق في احترام الملكية، حظر الإبعاد الجماعي للأجانب، حرية الانتقال¹.

ورغم أن الاتفاقية لم تتضمن أي حكم يضمن حق الفرد باللجوء، إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد اعترفت بقابلية تطبيق الاتفاقية على كل الأفراد في إقليم الدولة المتعاقدة بما فيهم اللاجئين²، كما ساهمت اجتهادات المحكمة في إدخال اللاجئين في مجال التطبيق العملي للمادة الثالثة من الاتفاقية، والتي تحظر رد الأجنبي لأي دولة قد يتعرض فيها للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية والمهينة، وهو ما يسهم في تدعيم مبدأ عدم الطرد أو الرد، كما أن المادة الخامسة من الاتفاقية تفرض قيوداً على اعتقال الأجانب دون أن تشير صراحة للاجئين أو ملتزمي اللجوء، إلا أن المحكمة قد قضت بقابلية تطبيقها عليهم، كما تسمح المادة 13 من الاتفاقية لملتزمي اللجوء الذين تم رفض طلباتهم بتقديم الطعون أمام السلطات الوطنية المختصة³.

كما تمارس اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان دوراً فعالاً في حماية اللاجئين خاصة بعد دخول البروتوكول السابع المتضمن للضمانات الإجرائية في حال طرد الأجانب حيز النفاذ، وبالتالي تشكل الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها والآليات الأوروبية (المحكمة واللجنة) مصدراً لتأمين الحماية للاجئين وملتزمي اللجوء، وهو ما ثبت في عدة مناسبات، حيث نجح العديد من الأشخاص ممن هم موضع اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في اللجوء إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لمنع إعادتهم لأقاليم قد يتعرضون فيها لخطر التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية، أو للحصول على حقوق أخرى مثل حق لم شمل الأسرة، أو ضمانات إجرائية في حالات الاحتجاز، فقد أصدرت المحكمة عدداً من

¹ - ألحقت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان بأكثر من 12 بروتوكولاً، وتضمن البروتوكول الرابع والذي تم إقراره في مدينة ستراسبورغ بتاريخ 16 سبتمبر 1963 النص على حظر عمليات الطرد الجماعي للأجانب (المادة 04)، بالإضافة لنصه على حرية التنقل حيث تنص (المادة 2/2) منع على: "لكل شخص حرية مغادرة أي بلد بما فيه بلده"، وبالتالي فإنه يمثل اعترافاً ضمناً بحق اللجوء في إطار الاتفاقية الأوروبية.

² - طبقاً لنص المادة الأولى من الاتفاقية والتي تنص على: "تضمن الأطراف المتعاقدة السامية لكل إنسان يخضع لنظامها القانوني الحقوق والحريات في القسم الأول من هذه المعاهدة".

³ - آيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 231-235.

الأحكام الهامة في مثل هذه القضايا، مدللة على الروابط بين القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين¹.

وبالإضافة للاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، تشتمل المنظومة الأوروبية لحقوق الإنسان على العديد من الوثائق الأخرى التي تسهم في تكريس حماية اللاجئين، ومن هذه الوثائق على سبيل المثال، الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب أو المعاملة القاسية أو العقوبة غير الإنسانية أو المهينة لعام 1989، والاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الأطفال لعام 1996، وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي لعام 2000 والذي تضمن حق اللجوء في مادته 18².

ب- وثائق حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة للاجئين على المستوي الأمريكي:

تعد الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969³ أولى اتفاقيات حقوق الإنسان الملزمة التي تعترف بحق الأفراد في الملجأ⁴، حيث تنص المادة (7/22) منها على أن: "لكل إنسان الحق في التماس اللجوء والحصول عليه في أراضي دولة أجنبية وفقا للتشريعات الوطنية للدولة والاتفاقيات الدولية، وذلك في حال تعقبه بسبب جرائم سياسية، أو ما يتصل بها من جرائم عادية"، ويمثل هذه الاعتراف خطوة ايجابية بالرغم من كونه اعترافا نظريا حيث يحيل الحق في الحصول على الملجأ إلى ما تقضي به تشريعات الدول الأطراف، كما أنه خاص باللجوء السياسي فقط، فلم تتضمن الاتفاقية النص على اللجوء الإنساني الذي يكون نتيجة للتعرض للاضطهاد أو بسبب الحروب والنزاعات المسلحة.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 92-93.

² - يتضمن ميثاق الحقوق الأساسية الأوروبي والذي تم إقراره في 07 سبتمبر 2000، العديد من الحقوق ذات الأهمية بالنسبة للاجئين وملتمسي اللجوء فقد تضمن النص صراحة على حق اللجوء (المادة 18)، كما تنص المادة (2/19) منه على أنه: "لا يجوز إبعاد أي شخص أو طرده أو تسليمه إلى دولة قد يوجد فيها خطر جدي من إمكانية التعرض لحكم الإعدام أو التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة". أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 97.

³ - عملت الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية على وضع اتفاقية أمريكية لحقوق الإنسان على نمط الاتفاقية الأوروبية، وتوجت جهودها بإقرار الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في اجتماعها المنعقد بسان خوسيه بكوستاريكا بتاريخ 22 نوفمبر 1969، ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ بتاريخ 18 يوليو 1978، وقد تضمنت ديباجتها اتجاه الدول الموقعة عليها، إلى إقرار المبادئ التي كرسها كل من ميثاق منظمة الدول الأمريكية، والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

⁴ - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 215.

ومع ذلك تحظر الاتفاقية ترحيل أي شخص أو إعادته إلى بلده، سواء كان بلده الأصلي أم لا، إذا كانت حياته وحرية الشخصية عرضة لخطر الاضطهاد بسبب عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه الطائفي، أو آرائه السياسية، كما تمنع الطرد الجماعي الذي يستهدف جماعات عرقية أو دينية¹.

وعلى غرار ما هو معمول به في القارة الأوروبية أنشئت منظمة الدول الأمريكية كل من المفوضية الأمريكية لحقوق الإنسان²، والمحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان³، للإشراف على مدى التزام الدول بتطبيق أحكام الاتفاقية، وضمان حقوق الأشخاص في أقاليم الدول الأطراف بما فيهم اللاجئين، كما ألحقت الاتفاقية بروتوكول إضافي خاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العام 1988 والذي تضمن الحقوق الواردة في العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويضيف عليها الحق في العيش في بيئة صحية (المادة 11)، الحق في تكوين أسرة وحمايتها (المادة 15)، حماية الأطفال والمسنين والمعوقين (المواد 16-17-18).

بالإضافة لإقرار اتفاقيات أخرى كالاتفاقية الأمريكية لمنع التعذيب والعقاب عليه لعام 1985، والتي جاءت لتوسع أحكام المادة الخامسة من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتضمنة حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية والمهينة، وحظرت تفسيرها على أنها تحد من حق اللجوء⁴. والاتفاقية الأمريكية بشأن منع واستئصال العنف ضد النساء والعقاب عليه لعام 1985، والتي تدين كل أشكال العنف ضد النساء وتدعو الدول لسن التشريعات وإتباع السياسات الرامية لمنع واستئصال هذا العنف بكل الوسائل،

¹ - الفقرتان 9 و 10 من المادة 22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969.

² - تعد المفوضية الأمريكية لحقوق الإنسان هيئة شبه قضائية وشبه سياسية، تم أنشائها بموجب ميثاق منظمة الدول الأمريكية والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، وتتألف من 07 أعضاء منتخبون بصفة شخصية من طرف الدول الأعضاء، ويتمثل اختصاصها بالنهوض بحقوق الإنسان والدفاع عنها في الأمريكيتين من خلال تلقي الشكاوى والالتماسات المقدمة من الأفراد والتي تتضمن ادعاءات بانتهاك الحقوق المكفولة بموجب الإعلان الأمريكي والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، وكذا فحصها والتحقيق فيها، وإحالتها للمحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان، وبالتالي فإنه يمكن للاجئين اللجوء إليها في حال انتهاك حقوقهم في أقاليم الدول الأطراف في الإعلان أو الاتفاقية.

³ - تعتبر المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان الهيئة القضائية العليا التي تم أنشائها بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، وتتألف من سبعة قضاة تنتخبهم الدول الأطراف في الاتفاقية، وتمتلك المحكمة باختصاص استشاري وقضائي، كما لا يجوز رفع القضايا أمامها إلا للدول والمفوضية، أما الأفراد فعليهم تقديم شكاوهم إلى المفوضية لإحالتها إلى المحكمة بعد التحقيق فيها.

⁴ - المادة 15 من الاتفاقية الأمريكية لمنع التعذيب والعقاب عليه لعام 1985.

وتتمتع هذه الاتفاقية بأهمية خاصة وفقا لرؤية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ويرجع ذلك إلى أن الاتفاقية تشير إلى إلزام الدول بإعطاء أهمية خاصة لتعرض النساء للعنف بسبب جنسهن أو وضعهن كلاجئات أو نازحات¹، وأن الالتزام الملقى على عاتق الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمنع العنف ضد النساء ينبغي أن ينظر إليه على أنه يحظر أعادتهن لأي مكان قد يتعرضن فيه للاغتصاب أو الضرب أو الإجبار على الدعارة أو الخطف أو غير ذلك من الانتهاكات²، وبذلك فإن الاتفاقيات الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان تشكل أطارا جوهريا لحماية اللاجئين بشتى فئاتهم³.

ج-وثائق حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة للاجئين على المستوى الإفريقي:

يعد الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب⁴ من أهم وثائق حقوق الإنسان على المستوى الإفريقي وتؤكد ديباجته على تمسك الدول الأطراف بحقوق وحرريات الإنسان والشعوب المضمونة في الإعلانات والاتفاقيات وسائر الوثائق التي تم إقرارها في إطار منظمة الوحدة الإفريقية ومنظمة الأمم المتحدة.

ويتميز الميثاق الإفريقي عن غيره من المواثيق الإقليمية الأخرى بمنحه حقوقا للشعوب والأفراد، وهو ما يعكس تطلعات الدول الإفريقية في تحقيق المساواة والعدالة والكرامة والتنمية في مختلف المجالات لتوفير ظروف حياة أفضل لشعوب إفريقيا.

أما عن دوره في تكريس حماية اللاجئين، فإنه يحتوي على العديد من الحقوق ذات الأهمية بالنسبة للاجئين فقد تضمن جملة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الهامة، كالحق في التعليم، العمل، الرعاية الصحية، الملكية... الخ، كما تضمن عددا كبيرا من الحقوق المدنية والسياسية المتعارف عليها عالميا، كالحق في المساواة أمام القانون،

¹ - المادة 09 من الاتفاقية الأمريكية بشأن منع واستئصال العنف ضد النساء والعقاب عليه لعام 1985.

² - المواد (07-04-02) من الاتفاقية الأمريكية بشأن منع واستئصال العنف ضد النساء والعقاب عليه لعام 1985.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 84-87.

⁴ - تم إقرار الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب من قبل منظمة الوحدة الإفريقية بتاريخ 26 يونيو 1981، ودخل حيز النفاذ بتاريخ 21 أكتوبر 1986.

حرية التنقل واختيار محل الإقامة، الحق في الكرامة والسلامة الجسدية، حرية المعتقد...، بالإضافة لنصه على حق الشخص المضطهد في السعي للحصول على ملجأ في أية دولة أجنبية، حيث نصت المادة 12 منه على أنه: " .. لكل شخص الحق عند اضطهاده في أن يسعى ويحصل على ملجأ في أي دولة أجنبية طبقاً لقانون كل بلد وللاتفاقيات الدولية؛ كما لا يجوز طرد الأجنبي الذي دخل بصفة قانونية إلى أراضي دولة ما طرف في هذا الميثاق إلا بقرار مطابق للقانون؛ ويحظر الطرد الجماعي للأجانب والذي يستهدف مجموعات عرقية؛ عنصرية؛ أو دينية¹."

وقد أنشئ الميثاق المذكور المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب كهيئة مشرفة على تطبيق أحكامه حيث يمكنها النظر في البلاغات التي يقدمها الأفراد أو الجماعات أو المنظمات غير الحكومية، والتي يدعون فيها انتهاك حقوق الإنسان المقررة بموجب الميثاق، وتتمتع المفوضية الإفريقية بصلاحيات تعيين مقررين خاصين لجمع المعلومات حول انتهاكات حقوق الإنسان، وسبق أن عينت المفوضية مقررين بشأن عدد من القضايا الخاصة، كالإعدام خارج نطاق القضاء، وأحوال السجون، وحقوق المرأة، واللاجئين، وملتسي اللجوء، والنازحين داخلياً².

ولأن الميثاق الإفريقي لم يتضمن النص على إنشاء محكمة إفريقية لحقوق الإنسان، فقد تم إلحاقه ببروتوكول خاص بإنشاء المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في العام 1998³، وهو ما يشكل ضماناً هامة للاجئين وملتسي اللجوء، باعتبار أن المحكمة تتمتع بصلاحيات النظر في انتهاكات شتى أنواع الحقوق المكفولة بموجب الميثاق الإفريقي وغيره من صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة⁴.

¹ - الفقرات 03-04-05 على الترتيب من المادة 12 في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 78.

³ - تم إقرار البروتوكول الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والخاص بإنشاء المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في يونيو 1998، ودخل حيز النفاذ في 25 يناير 2004.

⁴ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 93.

كما ألحق الميثاق الأفريقي ببروتوكول خاص بحقوق النساء في إفريقيا، والذي تضمن طائفة من الحقوق الهامة والهادفة لإنصاف المرأة والقضاء على جميع أشكال التمييز والعنف ضد النساء، وتتجلى أهميته بالنسبة لفئة النساء اللاجئات في كونه يتصدى لاحتياجات المرأة الخاصة في أوقات النزاعات المسلحة (المادة 11)، كما يلزم الدول بحماية اللاجئات؛ ملتزمات للجوء؛ العائدات؛ والنازحات داخليا من أعمال العنف الجنسي التي تتبع في سياق النزاع المسلح، وبأن تكفل اعتبار مثل هذه الأعمال جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية، وبأن تحاكم مرتكبيها تبعا لذلك¹.

إضافة للميثاق والبروتوكولات الملحقة به فقد أقرت منظمة الوحدة الإفريقية الميثاق الإفريقي لحقوق ورعاية الطفل²، والذي تضمن أحكاما تتعلق بعدم جواز إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة (المادة 22)، وأحكاما خاصة بالأطفال اللاجئين (المادة 23)، حيث يلزم الدول الأطراف بحماية ورعاية الأطفال اللاجئين وملتسمي اللجوء سواء كان تشردهم ناجم عن كارثة طبيعية أو نزاع مسلح أو بسبب انهيار النظام الاقتصادي والاجتماعي في بلدانهم الأصلية، ويلزمها بضمان تمتعهم بالحقوق الواردة في الميثاق وغيره من الصكوك الإنسانية وصكوك حقوق الإنسان الأخرى التي تكون الدولة طرفا فيها، كما يلزم الدول المستقبلية للأطفال اللاجئين بالتعاون مع المنظمات الدولية للسعي إلى لم شملهم بأسرهم، وتوفير المساعدة والرعاية الملائمة لهم³.

مما سبق يتضح لنا أن الصكوك الإفريقية لحقوق الإنسان تكرر العديد من الحقوق ذات الأهمية الخاصة للاجئين بفئاتهم المختلفة، كما تعزز مبدأ عدم الإعادة القسرية لدولة الاضطهاد والذي يعتبر مبدأ أساسيا من مبادئ نظام الحماية الدولية للاجئين.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 77-79؛ المفوضية السامية لحقوق الإنسان، دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين، الفصل الثالث: صكوك حقوق الإنسان الإقليمية واليات تنفيذها، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2003، ص 66-73.

² - تم إقرار الميثاق الإفريقي لحقوق ورعاية الطفل في يوليو 1990، ودخل حيز النفاذ بتاريخ 29 نوفمبر 1999، وقد أنشئ الميثاق للجنة الإفريقية لخبراء حقوق ورعاية الطفل والتي تتولى صياغة القواعد الخاصة بحماية الأطفال.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 77.

د-وثائق حقوق الإنسان ذات الأهمية الخاصة للاجئين على المستوى العربي:

لم يتضمن الميثاق المنشئ لجامعة الدول العربية عام 1945 أي إشارة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، واستمر ذلك إلى أن تم إقرار الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي اعتمده مجلس الجامعة عام 1997¹ ليؤكد على المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وأحكام العهدين الدوليين لعام 1966، بالإضافة لإعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام.

ويرفض الميثاق العربي لحقوق الإنسان كل أشكال العنصرية، والصهيونية، والاحتلال²، ويلزم الدول الأطراف فيه بكفالة الحقوق والحريات الواردة فيه وبدون أي تمييز لكل إنسان متواجد على أراضيها وخاضع لسلطتها³، وهو ما يعد ضماناً لتمتع اللاجئين بهذه الحقوق.

وقد تطرق الميثاق العربي لحق اللجوء بنصه على أنه: "لكل مواطن الحق في طلب اللجوء السياسي إلى بلاد أخرى هرباً من الاضطهاد، ولا ينتفع من هذا الحق من سبق تتبعه من أجل جريمة عادية تهم الحق العام، ولا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين"⁴.

كما كرس العديد من الحقوق ذات الأهمية الخاصة للاجئين كالحق في التنقل واختيار محل الإقامة، العمل، التعليم، الرعاية الصحية، التجنس، المساواة أمام القانون، حرية الفكر والعقيدة... إلخ، كما أنشئ الميثاق آلية للإشراف على التزام الدول بأحكامه تتمثل في لجنة

¹ - اعتمدت الصيغة الأولى للميثاق العربي لحقوق الإنسان بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم (5427) المؤرخ في 15 سبتمبر 1997، ولم تتم المصادقة عليه حينها، إلى أن عدلت صياغته أثناء القمة العربية المنعقدة في تونس في 23 مايو 2004، ليدخل حيز النفاذ في العام 2008 بعدما صادقت عليه سبع دول طبقاً للمادة 42 منه، وهذه الدول هي: (فلسطين، الجزائر، الأردن، سوريا، ليبيا، الإمارات، البحرين) وصادقت عليه لاحقاً كل من دولة قطر، لبنان، اليمن، السعودية. أنظر: محمد أمين الميداني، حق اللجوء بين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق العربي لحقوق الإنسان، مقال منشور على الرابط: http://www.acihl.org/article.htm?article_id=35 تاريخ الاطلاع 2017/8/20.

- يلاحظ أن العامل المشترك بين الدول العربية هو التردد الدائم في المصادقة على اتفاقيات حقوق الإنسان عموماً أو التحفظ عليها، وخاصة تلك المتعلقة باللاجئين والتي قد يستفيد منها اللاجئون العرب وتحديداً الفلسطينيين، حيث تتذرع الدول العربية غالباً بالطابع السياسي لقضية اللجوء الفلسطيني، أو بحجة الحفاظ على الخصوصية العربية للتهرب من المصادقة على تلك الاتفاقيات.

² - إيناس محمد البهيجي، المرجع السابق، ص 288.

³ - أنظر المادة الثانية من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

⁴ - المادة 28 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

خبراء حقوق الإنسان، حيث تلتزم الدول الأطراف بتقديم التقارير لهذه اللجنة¹ لتقوم بدراساتها ومن ثم رفع تقرير مشفوع بآراء الدول وملاحظاتها إلى اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان في الجامعة العربية²، إلا أنّ الفرصة لم تُتَّح بعد للجنة كي تصدر تقرير يتعلق بتطبيق الدول الأطراف في الميثاق لأحكام المادة 28، بالرغم من التدفقات الهائلة للاجئين والتي تشهدها بلدان المنطقة العربية³.

يتضح مما سبق أن لصكوك حقوق الإنسان صلة وثيقة بحماية اللاجئين، فعادة ما تقضي هذه الصكوك بتمتع جميع الأشخاص دون تمييز بالحقوق والحريات الواردة فيها، وهو ما يعني استفادة اللاجئين وملتمسي اللجوء من هذه الحقوق، وباعتبار أن وثائق حقوق الإنسان تحظى بقبول دولي أكثر من الاتفاقيات الخاصة باللاجئين فهذا يعني توفير الحماية لأي شخص يخضع لولاية أي دولة طرف في هذه الصكوك، وبالتالي توفر الحماية للاجئين الذين لم يصلوا لإجراءات اللجوء أو لم يسووا وضعهم القانوني، خاصة إن لم تكن دولة الملجأ طرفاً في الاتفاقيات الخاصة باللاجئين، وهو ما أشارت إليه اتفاقية 1951 في مادتها الخامسة والتي تعتبر النافذة التي تمكن اللاجئين من الحصول على فرص متساوية بموجب اتفاقات أخرى، حيث نصت على أنه: "ليس من شأن أي من أحكام هذه الاتفاقية أن يمس بالحقوق خارج نطاقها".

وعلاوة على كون القانون الدولي لحقوق الإنسان يشكل مصدراً إضافياً لحقوق اللاجئين، ويسهم في تدعيم مبدأ عدم الرد الذي يمثل أساس الحماية الدولية للاجئين، والذي يمتد ليشمل جميع الأشخاص الموجودين على إقليم الدولة دون استثناء، فإن الأجهزة الإشرافية بموجب تلك الصكوك تلعب دوراً في تفعيل الحماية الدولية للاجئين من خلال إتاحتها الفرصة للاجئين وملتمسي اللجوء لتقديم البلاغات والطعون في إجراءات الدول

¹ - تتمثل هذه التقارير بالتقرير الأولي الذي يقدم بعد سنة من تاريخ نفاذ الميثاق والتقارير الدورية كل 03 سنوات والتقارير المتضمنة إجابات الدول عن استفسارات اللجنة.

² - أنظر المادتين 41-42 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

³ - محمد أمين الميداني، حق اللجوء بين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق العربي لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص06.

التقييدية، أو التي ترمي لطردهم، أو ردهم، أو تسليمهم، أو احتجازهم، أو تنتهك أي حق من الحقوق المكفولة بموجب الصك المنشئ لكل آلية منها، مما يجعل القانون الدولي لحقوق الإنسان الإطار الأوسع لتأمين الحماية الدولية للاجئين.

الفرع الثاني: دور القانون الدولي الإنساني في تكريس قواعد الحماية الدولية للاجئين

يتألف القانون الدولي الإنساني من مجموعة القواعد التي تنطبق أثناء الصراعات المسلحة الدولية أو الداخلية¹ والتي تهدف لتقييد وسائل وطرق الحرب، وتقييد تصرفات أطراف النزاع من خلال إلزامها بتوفير الحماية والمعاملة الإنسانية للأشخاص الذين لا يشاركون في العمليات الحربية كالمدنيين (بما فيهم اللاجئين) وأفراد الطواقم الطبية وأفراد طواقم الإغاثة الإنسانية، بالإضافة للأشخاص الذين لم يعد بمقدورهم المشاركة بهذه العمليات².

ولأن الحروب والصراعات كانت ولا زالت أكثر الأسباب المؤدية لنزوح الأفراد ولجوؤهم، فقد عمل القانون الدولي الإنساني على وضع القواعد والآليات الهادفة لمنع انتهاك حقوق الفئات المحمية وحمايتها³.

¹ - محمود عمر المخزومي، القانون الدولي الإنساني في ضوء المحكمة الجنائية الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 71.
- تعرف اللجنة الدولية للصليب الأحمر القانون الدولي الإنساني بأنه: "مجموعة القواعد الدولية الموضوعية بمقتضى معاهدات أو أعراف، والمخصصة بالتحديد لحل المشاكل ذات الصلة الإنسانية الناجمة مباشرة عن المنازعات المسلحة الدولية أو غير الدولية، والتي تحد لاعتبارات إنسانية من حق أطراف النزاع في اللجوء إلى ما يختارونه من أساليب أو وسائل للقتال، وتحمي الأشخاص والممتلكات". أنظر: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني، جنيف-سويسرا، 1985.

² - جان فليب لافواييه، اللاجئين والأشخاص المهاجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 305، أبريل 1995، متاح على الرابط: <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/5zvhvp.htm> تاريخ الاطلاع: 2017/10/22.

³ - عصام عبد الفتاح مطر، القانون الدولي الإنساني: مصادره ومبادئه وأهم قواعده، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2008، ص 161.

أولاً: دور القانون الدولي الإنساني في حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية تتمثل صكوك القانون الدولي الإنساني التي تتصل بحماية اللاجئين في النزاعات المسلحة الدولية في اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب لعام 1949، والبروتوكول الإضافي الأول لعام 1977.¹

وبالرجوع لاتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية المدنيين نجد أنها قد اهتمت بتعداد الفئات المحمية، إذ تعرفهم المادة الرابعة من الاتفاقية بأنهم: "الأشخاص الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما، وبأي شكل كان في حالة قيام نزاع أو احتلال، تحت سلطة طرف نزاع ليسو من رعاياه، أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها".

فالاتفاقية لم تذكر اللاجئين صراحة في تعريفها للأشخاص المحمية إذ اكتفت باعتبارهم مدنيين²، حيث يتمتع اللاجئ بحماية الاتفاقية بوصفه شخص مدني سواء كان أجنبياً على أراضي دولة طرف النزاع، أو كان من سكان الأراضي المحتلة³، فمعايير تحديد الفئات المحمية وفقاً للاتفاقية تتمثل في عدم التمتع بحماية أي حكومة، والوقوع في تحت سلطة أحد أطراف النزاع⁴.

وبالتالي يستفيد اللاجئ أولاً من قواعد الحماية الجماعية المقررة لكافة المدنيين والمتعلقة بحماية شخصهم وأماكن تواجدهم والتي تلتزم بها أطراف النزاع بموجب اتفاقية جنيف الرابعة، وتتمثل أهم تلك القواعد في:

- احترام الأشخاص المدنيين وشرفهم ومعاملتهم معاملة إنسانية، واحترام الحقوق العائلية والمعتقدات الدينية للمدنيين.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 21.

² - فرانسواز كريل، أعمال اللجنة الدولية للصليب الأحمر من أجل اللاجئين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 01، مايو 1988، ص 120.

³ - أحمد بورزق، حماية المدنيين أثناء الحرب-دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي الإنساني، مذكرة ماجستير في العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر 01، 2006، ص 84.

⁴ - المادتين 04 و 44 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949، للاطلاع على نصوص الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها أنظر الرابط:

<https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/5ns1a8.htm>

- احترام حق الأشخاص في مغادرة عند بدء النزاع أو خلاله، وحققهم في العودة لأوطانهم في ظل ظروف أمنة وملائمة.
- حظر ممارسة أعمال العنف ضد المدنيين، أو انتهاك كرامتهم، أو إكراههم على الدعارة أو أية صورة من صور خدش الحياء، وحظر احتجازهم كرهائن.
- حظر أعمال السلب أو الانتقام الموجه ضد المدنيين، وضمان هذه الحماية لجميع المدنيين دون تمييز بسبب الدين أو العنصر¹.
- إلزام أطراف النزاع بتسهيل مهام منظمات الإغاثة الإنسانية واحترام طواقمها، وكفالة تلقي السكان المدنيين للإمدادات الإغاثية والطبية، وحظر تجويعهم².
- إلزام أطراف النزاع بإقامة مناطق محمية للمدنيين، وتعيين أطراف محايدة -دولة أو منظمة- لضمان الحماية المقررة في الاتفاقية³.
- إلزام دولة الاحتلال بعدم ترحيل أو نقل أي من السكان المدنيين، ما لم تكن هناك أسباب قهرية، شريطة إعادتهم فور زوال الأسباب⁴.
- وتمنع الاتفاقية قيام الأشخاص المحميين بموجبها بالتنازل عن حقوقهم كلياً أو جزئياً منذ بدء النزاع أو الاحتلال إلى غاية نهايته⁵، كما تولى عناية خاصة لفئة الأطفال والنساء والمرضى، بحيث تستفيد هذه الفئات من تدابير المعاملة التفضيلية فيما يتعلق بالحصول على الرعاية الصحية والغذاء، وتؤكد على مبدأ وحدة الأسرة وضمان عدم تفريقها وهو ما يخدم فئة اللاجئين الذين غالباً ما يؤدي التجاؤم إلى تشتت أسرهم⁶.
- إضافة لقواعد الحماية التي يستفيد منها اللاجئون باعتبارهم مدنيون، تضمنت الاتفاقية في الباب الثالث منها قواعد خاصة لحماية للاجئين في حال وجودهم على إقليم أحد

¹- أنظر المادة 03 والمواد من 27 إلى 34 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

²- أنظر المواد 17-23-55-59-62 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

³- أنظر المادتين 14-15 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

⁴- أنظر المادة 49 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

⁵- المادتين 06-08 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

⁶- المواد 38-50-49 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

أطراف النزاع، حيث تنص المادة 4/45 على أنه: "...لا يجوز نقل أي شخص محمي في أي حال إلى بلد يخشى فيه الاضطهاد بسبب آرائه السياسية أو عقائده الدينية"¹، وعليه تلتزم الدولة الحاجزة بعدم نقل هؤلاء الأشخاص ما لم يكن لديها يقين مطلق بأنهم لن يكونوا محلاً للاضطهاد والتمييز، وهو ما يعزز مبدأ عدم الرد الذي يعد من المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين².

ولما كان القانون الدولي الإنساني قد ميز اللاجئ عن غيره من الأشخاص باعتباره لا يتمتع بحماية أي دولة، وهو ما يضعه في وضعية حرجة أمام أطراف النزاع، جاءت المادة 44 من اتفاقية جنيف الرابعة بالنص على: "عند تطبيق تدابير المراقبة المنصوص عنها في هذه الاتفاقية لا تعامل الدولة الحاجزة للاجئين الذين لا يتمتعون في الواقع بحماية أية حكومة، كأجانب أعداء لمجرد تبعيتهم القانونية لدولة معادية"³.

ومن خلال نص المادتين 44-45 من اتفاقية جنيف الرابعة يتضح أن الحالات التي يكون عليها اللاجئين في أراضي أحد أطراف النزاع هي:

1- حالة اللاجئ الذي يكون من رعايا دولة العدو، وفي هذه الحالة فإنه يتمتع بالحماية بموجب المادة 44 والتي تحظر معاملته كعدو.

2- حالة اللاجئ الذي يكون من رعايا دولة محايدة أو من رعايا الدولة المحاربة، والذي يتمتع بالحماية وفقاً للمادة (1/04) عند عدم وجود علاقات دبلوماسية، وفي حال وجود العلاقات فإنه لا يتمتع بالحماية طبقاً للفقرة الثانية من نفس المادة⁴، إلا أن المادة 73 من

¹ - من الملاحظ أن هذه الفقرة حصرت موضوع الاضطهاد الذي يمكن أن يتعرض له الأشخاص المحميين بالأراء السياسية والعقائد الدينية ولم تتطرق إلى موضوع العرق أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة كون هذه الاتفاقية سابقة على اتفاقية 1951.

² - جان فليب لافوابيه، اللاجئين والأشخاص المهاجرون...، المرجع السابق، ص 04.

³ - سعيد سالم جويلي، المدخل لدراسة القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 126.

⁴ - مرابط زهرة، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة الدولية، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص القانون الدولي العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزوو، الجزائر، 2011، ص 46.

البروتوكول الإضافي الأول تحافظ على هذه الحماية حتى إذا كانت العلاقات الدبلوماسية موجودة¹.

أما اللاجئ في حالة الاحتلال فأما أن يكون:

1- من رعايا الدولة المعادية: وقد تطرقت المادة 2/70 إلى موضوع كيفية التعامل مع رعايا دولة الاحتلال الموجودين في البلد المحتل أثناء قيام دولتهم باحتلال ذلك البلد وهم موجودين فيه، حيث تنص على أنه: "لا يجوز القبض على رعايا دولة الاحتلال الذين لجئوا قبل بدء النزاع إلى الأراضي المحتلة إلا بسبب مخالفات اقترفوها بعد بدء الأعمال العدائية أو بسبب مخالفات للقانون العام اقترفوها قبل بدء الأعمال العدائية وتبرر تسليم المتهمين إلى حكومتهم في وقت السلم طبقاً لقانون الدولة المحتلة أراضيها".

2- من رعايا دولة محايدة، وينطبق عليه مدلول المادة الرابعة من الاتفاقية.

3- من رعايا الدولة المحاربة، والذي تشمله المادة الرابعة من الاتفاقية، بالإضافة للمادة 73 من البروتوكول الإضافي الأول².

يتضح مما سبق أن المادة 70 من الاتفاقية تعالج حالة اللاجئين الذين يقعون تحت سلطة دولة منشئهم والتي تصبح دولة احتلال، وتشكل هذه المادة بالإضافة إلى المواد 04-44-45 من الاتفاقية وكذلك المادة 73 من البروتوكول الإضافي الأول المواد الأكثر أهمية بالنسبة للاجئين، حيث جاء البروتوكول الأول ليعزز أحكام الاتفاقية، على أثر الانتقادات الموجهة لها لندرة الأحكام الخاصة بحماية اللاجئين³.

¹ - جان فليب لافوايه، اللاجئين والأشخاص المهجرون...، المرجع السابق، ص 04.
- من الجدير ذكره أن هذه الحماية لم تطبق على اللاجئين الفلسطينيين أثناء الغزو الأمريكي للعراق، فقد تم معاملتهم كأعداء من طرف الميليشيات العراقية وتعرضوا للقتل والنهب والاعتقال، ومنعوا من التواصل مع أهلهم ومع الجهات الحقوقية، حيث كان ينظر إليهم كموالين لنظام الرئيس الراحل صدام حسين، وهو ما أكدته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عبر ناطقها الرسمي آنذاك "رون ريمون" والذي عبر عن قلقه بشأن وضعية اللاجئين الفلسطينيين في العراق الذين أصبحوا أهدافاً عسكرية للميليشيات العراقية. أنظر: سليم معروف، المرجع السابق، ص 48.
² - أمينة مراد، الحماية القانونية للاجئين في ظل القانون الدولي: دراسة تحليلية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، مقال منشور على الرابط: <http://democraticac.de/?p=45114> تاريخ الاطلاع: 2017 /7/22.
³ - فرانسواز بوشيه سولنييه، القاموس العلمي للقانون الدولي الإنساني، ترجمة احمد مسعود، ط1، دار العلم للملايين، لبنان، 2005، ص 447.

فقد عزز البروتوكول من أحكام الاتفاقية بتأكيد على ضرورة حماية المدنيين وتكريس الضمانات اللازمة لحمايتهم، وتكريسه لمبدأ التمييز بين المقاتلين وغير المقاتلين¹، وتوسيع انطباق الاتفاقية لتشمل حروب التحرر الوطني باعتبارها نزاعات دولية²، كما عزز من حماية اللاجئين بالإضافة للأشخاص عديمي الجنسية في مادته 73 التي وسعت من أحكام المادتين 44-45 من اتفاقية جنيف الرابعة، حيث تنص على أن: "تكفل الحماية وفقاً لمدلول البابين الأول والثالث من الاتفاقية الرابعة وذلك في جميع الظروف ودونما تمييز مجحف للأشخاص الذين يعتبرون -قبل بدء العمليات العدائية- ممن لا ينتمون إلى أية دولة، أو من اللاجئين بمفهوم المواثيق الدولية المتعلقة بالموضوع والتي قبلتها الأطراف المعنية أو بمفهوم التشريع الوطني للدولة المضيقة أو لدولة الإقامة".

يلاحظ أن البروتوكول قد أحال تعريف الأشخاص اللاجئين وعديمي الجنسية إلى الوثائق الدولية المتعلقة بهم بغض النظر عن طابعها الإلزامي ما دامت قد قبلتها الدولة وعلى التشريع الوطني للدولة المضيقة أو دولة الإقامة، مع التأكيد على معيار عدم التمتع بحماية أي حكومة، وبذلك أضحى القانون الدولي الإنساني يستقي تعريف هذه الفئات من الوثائق الخاصة بهم، ويترتب على ذلك ضرورة التزام الدول الأطراف في النزاع باحترام قرار منح صفة اللاجئ من قبل دولة أخرى طرف في النزاع كذلك³.

ويترتب على تحديد الوقت -قبل بدء العمليات العدائية- انطباق المادة على اللاجئين الفارين بسبب الاضطهاد، أما اللاجئين والنازحين الذين فروا بسبب اندلاع النزاع فلا تشملهم هذه المادة، بل يتمتعون بالحماية بموجب اتفاقية جنيف الرابعة، والمادة (1/75)

¹ - يعتبر مبدأ التمييز بين المقاتلين وغير المقاتلين من المبادئ الهامة لحماية اللاجئين بصفتهم مدنيين، فمن العوامل التي تسهم في تعريض مخيمات اللاجئين للخطر تواجد تلك المخيمات في مواقع خطيرة أو وجود مقاتلين فيها، وعليه فقد أوجب البروتوكول في مادته 58 ضرورة نقل المدنيين بما فيهم اللاجئين بعيداً عن المناطق العسكرية، وتجنب إقامة مواقع عسكرية في مناطق تواجد السكان، كما حظرت المادة 57 توجيه الضربات العشوائية وهجمات الردع لهذه المناطق حتى لو تواجد فيها مقاتلين، حيث تقضي المادة 3/50 بأن تواجد المقاتلين داخل المخيمات وبين المدنيين لا يجرد المدنيين من صفتهم. أنظر: ليكس تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، ترجمة بكر عباس، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، أغسطس 2003، ص 26.

² - المادة 4/01 من البروتوكول الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب / أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة لعام 1977.

³ - محمود حسين داوود، الحماية الدولية للاجئين إبان النزاعات المسلحة، مجلة السياسة الدولية، العدد 162، أكتوبر 2005، ص 09.

من البرتوكول نفسه¹، وذلك حال تواجدهم في أحد أقاليم أطراف النزاع²، بيد أن مواطني أي دولة الفارين من نزاع مسلح للإقامة في أراضي دولة لا تشترك في نزاع دولي لا يتمتعون بالحماية بموجب القانون الدولي الإنساني وإنما يتمتعون بالحماية المقررة بموجب القانون الدولي للاجئين، ما لم تقع الدولة الأخيرة بدورها فريسة لنزاع مسلح داخلي، ويتمتع اللاجئون عندئذ بالحماية بناء على المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف وأحكام البرتوكول الإضافي الثاني³، بالإضافة لحماية القانون الدولي للاجئين⁴.

ثانياً: دور القانون الدولي الإنساني في حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة غير الدولية

تتسم النزاعات المسلحة الأكثر انتشاراً في الوقت الحالي بطابع غير دولي، وقد تشمل العمليات العدائية بين القوات المسلحة الحكومية وجماعات مسلحة منظمة من غير الدول، أو النزاعات التي تدور بين أفراد تلك الجماعات نفسها⁵، ويتمتع اللاجئون خلال هذه الصراعات بالحماية التلقائية باعتبارهم مدنيين لا يلعبون أي دوراً إيجابياً في العمليات الحربية⁶.

وتشكل المادة الثالثة المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949، والبرتوكول الإضافي الثاني حجر الزاوية لتلك الحماية، حيث تضع المادة الثالثة الحد الأدنى للحماية التي يتعين منحها للأشخاص الذين لا يشاركون أو توقفوا عن المشاركة في العمليات

¹ - تنص المادة (1/75) من البرتوكول الإضافي الأول على أن: " يعامل معاملة إنسانية في كافة الأحوال الأشخاص الذين في قبضة أحد أطراف النزاع ولا يتمتعون بمعاملة أفضل بموجب الاتفاقيات أو هذا الملحق "البرتوكول" وذلك في نطاق تأثيرهم بأحد الأوضاع المشار إليها في المادة الأولى من هذا الملحق "البرتوكول". ويتمتع هؤلاء الأشخاص كحد أدنى بالحماية التي تكفلها لهم هذه المادة دون أي تمييز مجحف يقوم على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو الانتماء القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر أو على أساس أية معايير أخرى مماثلة. ويجب على كافة الأطراف احترام جميع هؤلاء الأشخاص في شخصهم وشرفهم ومعتقداتهم وشعائرهم الدينية".

² - مرابط زهرة، المرجع السابق، ص 50-51.

³ - جان فليب لافواييه، اللاجئون والأشخاص المهاجرون...، المرجع السابق، ص 05.

⁴ - بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، ص 167.

⁵ - اللجنة الدولية للصليب الأحمر، تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، ط1، برنت رايت للدعاية والإعلان، مصر، مايو 2008، ص 01.

⁶ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 21.

الحربية خلال النزاع المسلح الداخلي، والذين ينبغي على أطراف النزاع معاملتهم في جميع الأحوال معاملة إنسانية، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين أو المعتقد، أو الجنس، أو المولد أو الثروة أو أي معيار مماثل آخر، وهو ما ينطبق على اللاجئين وعديمي الجنسية، حيث ذكرتهم المادة ضمناً دون أن تخصصهم بتسميتهم¹، كما تحظر المادة الثالثة الاعتداء على الحياة والسلامة البدنية، خاصة القتل بجميع أشكاله، والتعذيب، والبتر أو التشويه، والمعاملة القاسية، وتكفل الضمانات القضائية الأساسية، وتوجب إيواء المرضى والجرحى والاعتناء بهم².

أما البروتوكول الإضافي الثاني والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية فقد وسع من القواعد الرئيسية للبروتوكول الإضافي الأول وكمل أحكام المادة الثالثة المشتركة³، فقد تضمن ضمانات أساسية لتقرير حماية كافية للمدنيين بما فيهم اللاجئين وعديمي الجنسية من أي اعتداء أو مساس بحياتهم أو كرامتهم، وحظر أعمال السلب والنهب والإرهاب وتوقيع العقوبات الجماعية⁴، كما حظر توجيه الهجمات ضد الفئات والأعيان المحمية، وحظر تجويع المدنيين، أو ترحيلهم ونقلهم قسراً ما لم تكن هناك ضرورة ملحة، وألزم أطراف النزاع بتوفير المساعدات اللازمة للمدنيين والسماح للمنظمات بتنفيذ أعمال الإغاثة ذات الطابع الحيادي وبدون تمييز، مع إيلاء رعاية خاصة لفئة الأطفال والنساء⁵.

¹ - مرابطة زهرة، المرجع السابق، ص 54.

² - الفقرتان 1 و 2 من المادة الثالثة المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949.

³ - أنظر المادة (1/01) من البروتوكول الإضافي الثاني المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية لعام 1977.

⁴ - المادة 04 من البروتوكول الإضافي الثاني المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية لعام 1977.

⁵ - المواد 13-16-17 من البروتوكول الإضافي الثاني المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية لعام 1977.

ومن الجدير ذكره أن القانون الدولي للاجئين يكمل قواعد القانون الدولي الإنساني الخاصة بحماية اللاجئين في حالات الاضطرابات والتوترات الداخلية التي لم ينص عليها البرتوكول الإضافي الثاني¹.

مما سبق يمكننا القول أن قواعد القانون الدولي الإنساني تشكل مرجعا قانونيا يسهم في تدعيم الإطار القانوني لحماية اللاجئين، حيث تظهر فعالية هذه القواعد في تأمين الحماية للاجئين من خلال أنشطة اللجنة الدولية للصليب الأحمر والتي توفر الحماية القاعدية للاجئين في إطار مؤتمراتها²، كما تلعب دورا بارزا في توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمدنيين بما فيهم اللاجئين بوصفها وسيطا محايدا ومستقلا، وتنسق اللجنة جهودها مع منظمات الإغاثة والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، للمساعدة في مهام لم شمل الأسر اللاجئة والاهتمام بأوضاع الفئات الأكثر ضعفا، ومساعدة اللاجئين في الحصول على الأوراق الثبوتية، بالإضافة لإقامة مخيمات لإيوائهم وتوفير المواد الإغاثية لهم في مناطق النزاع، حيث تعتبر اللجنة الدولية الجهة الوحيدة التي تستطيع عبور مناطق الحصار والتنقل بحرية في المناطق المحتلة لنقل المواد الغذائية والطبية³.

كما أن الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر تلعب دور هام في عمليات المساعدة المقدمة للاجئين، وتمثل مسألة إعادة اللاجئين إلى أوطانهم أحد المشاغل الرئيسية للجنة الدولية⁴، فحتى إن لم تكن تشارك كقاعدة عامة في عمليات إعادة اللاجئين

¹ - جوفيتشا باترنوغيتش، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين: تعزيزهما ونشرهما، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 02، 1998، ص 160-165.

² - يعقد مؤتمر اللجنة الدولية للصليب الأحمر مرة كل أربع سنوات، وقد ساهمت اللجنة من خلال مؤتمرها في تعزيز قواعد الحماية الدولية للاجئين، فعلى سبيل المثال؛ دعت اللجنة في مؤتمرها السابع عشر أعضاء الهيئة الدولية للصليب والهلال الأحمرين لتقديم المساعدة القانونية والاجتماعية للاجئين، كما أكدت في مؤتمرها الرابع والعشرين على مسؤولية الدول إزاء حماية اللاجئين المتواجدين في أراضيها، وواجب المجتمع الدولي في تقاسم الأعباء المتعلقة بحماية اللاجئين، وأكد على ضرورة التشاور الدائم بين اللجنة والمفوضية فيما يتعلق بمساعدة اللاجئين والنازحين، بالإضافة لتعهد اللجنة بتغطية عمليات إغاثة اللاجئين التي لا تغطيها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين وفقا للمادة (3/05) من النظام الأساسي لحركة الصليب والهلال الأحمرين الذي تم اعتماده في مؤتمرها 24 المنعقد في جنيف، أكتوبر 1986. انظر: العايش قابة منى، حماية اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص القانون الدولي والعلاقات الدولي، جامعة الجزائر، 2009، ص 64-67.

³ - فرانسواز بوري، نشأة وتطور القانون الدولي الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ط4، جنيف، 1987، ص 7-8.

⁴ - اهتمت اللجنة الدولية للصليب الأحمر بمسألة إعادة اللاجئين أو توطينهم في بلدان أخرى، ومن ذلك مساهمتها بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في إعادة اللاجئين الروانديين إلى وطنهم ومرافقتهم للتأكد من أمنهم وسلامتهم، وكذلك مساعدتها للاجئين الإيرانيين في العراق إبان الحرب العراقية الإيرانية حيث تحملت اللجنة بالتعاون مع المفوضية مسؤولية إعادة توطينهم في بلدان أخرى، كما أبدت اللجنة الدولية انشغالها بإعادة اللاجئين إلى أوطانهم خاصة في أفغانستان وكمبوديا وكرواتيا والبوسنة والهرسك. انظر: فرانسواز كريل، المرجع السابق، ص 120-133.

إلى أوطانهم، فإنها ترى أنه يجب على الدول والمنظمات المعنية أن تحدد بالضبط موعد وشروط عودة اللاجئين إلى أوطانهم، فلا جدال في أن معرفتها التامة بالبلد الأصلي للاجئين تسمح لها بتكوين فكرة مفصلة لتقديم توصيات بشأن عودة اللاجئين إلى أوطانهم مع ضمان أمنهم وكرامتهم، وقد حذرت اللجنة الدولية أكثر من مرة من مخاطر الإعادة المبكرة إلى الوطن في المناطق غير المستقرة أو في المناطق التي دمرت فيها البنية الأساسية¹.

الفرع الثالث: دور القانون الدولي الجنائي في تكريس قواعد الحماية الدولية للاجئين²

يعتبر القانون الدولي الجنائي أحد فروع القانون الدولي العام التي تنطبق على الجرائم الدولية، ويتفاعل هذا الفرع بدرجة كبيرة مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، باعتباره أداة لضمان تنفيذ قواعدهما ومعاقبة منتهكيها، فجميع هذه الفروع تشترك بالسعي لتحقيق الأمن والسلام للفرد الإنساني على المستوى العالمي³.

وعن علاقة هذه الفرع بحماية اللاجئين، فإنه يلعب دورا في توفير الحماية للأشخاص الذين يقعون ضمن اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ويتجلى ذلك من خلال أنظمة المحاكم الجنائية الدولية المختلفة، والتي تحظر الإبعاد القسري للسكان أو ترحيلهم من الأراضي المحتلة، وتعتبر هذه الأفعال انتهاكا يستوجب توقيع العقاب على مرتكبيها، وهو ما أكدته أنظمة محاكمتي نورمبورغ عام 1945 وطوكيو عام 1946⁴.

¹ - جان فليب لافواييه، اللاجئين والأشخاص المهجرون...، المرجع السابق، ص06.

² - يعرف القانون الدولي الجنائي بأنه: "ذلك الفرع من فروع القانون الدولي العام الذي يتكون من مجموعة من القواعد القانونية الدولية الموضوعية والإجرائية التي تسعى إلى إسباغ الحماية الدولية الجنائية على حقوق الإنسان الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وذلك بتجريم الأفعال التي تشكل انتهاكا لهذه الحقوق ومحاكمة مرتكبيها وفرض العقوبات عليهم". أنظر: عبد الله علي عيو سلطان، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، دار دجلة للنشر، عمان، 2010 ص28.

³ - عبد الرحمن إسماعيل، الأسس الدولية للقانون الدولي الإنساني، القانون الدولي الإنساني، إصدارات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، 2006، ص 26-27.

⁴ - أنشئت هذه المحاكم عقب الحرب العالمية الثانية لمعاقبة مجرمي الحرب من دول المحور، وأكد النظام الأساسي لمحاكمة نورمبورغ المنشأة بموجب اتفاقية لندن بتاريخ 1945/8/8 الموقعة من طرف دول الحلفاء لمحاكمة مجرمي الحرب الألمان على ما ارتكبه من فظائع خلال الحرب العالمية الثانية، لاسيما ممارسات الإبعاد والترحيل القسري للمدنيين من سكان الأراضي المحتلة، على أن الترحيل والإبعاد القسري للمدنيين يعتبر جريمة حرب (المادة 06)، وهو ما أكدته (المادة 05/ج) من النظام الأساسي لمحاكمة طوكيو المنشأة في 19 يناير 1946. أنظر: سليم معروق، المرجع السابق، ص 114-117.

وهو ما سارت عليه المحكمة الجنائية الدولية التي تم إقرار نظامها الأساسي في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي بروما بتاريخ 17 يوليو 1998، ودخل حيز النفاذ بتاريخ 01 يوليو 2002، حيث صنف النظام الأساسي للمحكمة في المادة (2/08/ب) النقل والإبعاد القسري لسكان الأراضي المحتلة أو أجزاء منهم من طرف دولة الاحتلال ضمن الانتهاكات الخطيرة للقوانين والأعراف السارية على المنازعات المسلحة الدولية والتي تعد من قبيل جرائم الحرب، كما اعتبر في مادته (1/07/د) إن ترحيل قطاع من السكان أو نقلهم قسرا جريمة ضد الإنسانية تستوجب معاقبة مرتكبيها¹، وهو ما يمكن اعتباره من ضمانات الحماية المقررة لجميع الأفراد بما فيهم اللاجئين.

كما يتصل القانون الدولي الجنائي بالقانون الدولي للاجئين من خلال إسهامه في تفسير تعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية عام 1951، من خلال تحديده للأفعال التي ترقى لمستوى الاضطهاد الذي يشكل أساسا لمنح اللجوء بموجب اتفاقية 1951، فعلى سبيل المثال في سياق الاضطهاد القائم على نوع الجنس، يشمل نظام روما في إطار تعداده للأفعال التي تعد من قبيل جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية كلا من الاغتصاب، الرق الجنسي، الإجبار على الحمل، والتعقيم القسري وغيرها من أشكال العنف الجنسي².

فتحديده لهذه الأفعال له وقع متزايد على حماية النساء موضع اهتمام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كونه يساعد الدول في تفسير تعريف اللاجئين بشكل أوسع، كما أنه يساعد صناع القرار في تحديد الأفعال الجنائية والجرائم التي تستوجب استبعاد مرتكبيها من

¹ - على الرغم من تجريم النظام الأساسي لهذه الممارسات، إلا أنه يشترط لانعقاد اختصاص المحكمة أن تكون دولة المتهم أو الدولة المرتكبة لهذه الجرائم طرفا في النظام الأساسي، أو أن يحيل مجلس الأمن الحالة إلى المحكمة لينعقد اختصاصها على غير الأطراف، كما أن اختصاص المحكمة يعتبر مكملا للولاية القضائية الوطنية فلا ينعقد إلا في حال إخفاق أو عدم قدرة أو رغبة الدولة في معاقبة مرتكبي هذه الجرائم، وهو ما قد يعيق ممارسة المحكمة لاختصاصها بفاعلية، للاستزادة حول اختصاصات المحكمة والمعوقات التي تواجهها. أنظر: كامل أيمن عليوة، المحكمة الجنائية الدولية-الانضمام الفلسطيني وتبعاته، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016.

² - المواد (1/07، 2/08) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998. وهو ما أكدته الأحكام الصادرة عن المحاكم الدولية السابقة باعتبارها الاسترقاق والاعتصاب من قبيل الجرائم ضد الإنسانية.

الحصول على مركز اللاجئ بموجب الفقرتان (و) و(ز) من المادة (01) من اتفاقية 1951¹.

ومن بين التطورات الهامة المتصلة بالقانون الدولي الجنائي واللاجئين العمل الدولي لمحاربة تهريب البشر والمتاجرة بهم، وتظهر أهمية ذلك بالنسبة للاجئين الذين يضطروا للاعتماد على المهربين في محاولاتهم للوصول إلى دول الملجأ الأمر الذي يعرض حياتهم للخطر ويؤدي لعرقلة عملية البت في طلبات لجوؤهم في دولة الملجأ. وفي سبيل إيجاد الحلول لتلك المشكلة تم اعتماد بروتوكول الأمم المتحدة لمناهضة تهريب المهاجرين على البر وفي البحر والجو، وبروتوكول الأمم المتحدة لمنع وقمع الاتجار في البشر ومعاينة مرتكبيه، ويركز كلاهما على المهربين والمتاجرين²، مع التأكيد على أن ضحايا هذه الأفعال من اللاجئين وغيرهم من الأشخاص لا ينبغي معاقبتهم لكونهم خضعوا لهذه الجرائم، كما أن أحكامهما ليس فيها يمس بحقوق الأفراد والتزامات الدول بموجب اتفاقية 1951 أو بروتوكولها لعام 1967 لاسيما مبدأ عدم الطرد³.

وبالتالي يسهم القانون الدولي الجنائي في توفير الضمانات اللازمة لحماية اللاجئين من خلال تجريمه للإبعاد والترحيل القسري، وتأكيد على مبدأ عدم الطرد، بالإضافة لرجوع الدول لقواعده لتفسير الأفعال ذات الطابع الاضطهادي التي تكمل تعريف اللاجئ في اتفاقية 1951، إضافة لتحديده للجرائم التي تستوجب استبعاد مرتكبيها من مركز اللاجئ وهو ما يعزز النظام الدولي لحماية اللاجئين.

يستفاد مما تقدم أن القواعد الدولية المكرسة بموجب فروع القانون الدولي العام سألقة الذكر تمنح اللاجئين مركزاً قانونياً يخولهم الحصول على الحماية المرجوة كونها تستند

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 24؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، برنامج التعليم الذاتي رقم 1، المجلد الثاني، 2005، ص 41.

² - تم اعتماد البروتوكولين بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 (د-25) المؤرخ في 15 نوفمبر 2000، ليكملا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 24؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، المرجع السابق، ص 42.

على مبدأ احترام حقوق الإنسان لمختلف الفئات، الأمر الذي يجعل تلك القواعد بمثابة الإطار الأوسع لحماية شتى فئات اللاجئين فهي لا تقتصر فقط على من ينطبق عليهم تعريف اللاجئ وفقاً لاتفاقية عام 1951.

الفصل الثاني: المركز القانوني للاجئ المستفيد من الحماية الدولية

يعتبر اللاجئين من الفئات المستضعفة التي نالت اهتمام المجتمع الدولي وسعى لتوفير الحماية اللازمة لها لتمكينها من ممارسة الحقوق والحريات الأساسية من خلال إنشائه لنظام قانوني ينظم أوضاعها ويضع الحلول لمشكلاتها، وقد استرعى تعريف اللاجئ اهتمام الدول وفقهاء القانون باعتباره من أهم القضايا المتعلقة باللاجئين، لما يترتب عليه من نتائج تتعلق بنطاق الحماية المقررة لمن ينطبق عليه وصف اللاجئ، والذي يعتبره الشخص الفار من دولته ضمانا لتمكينه من التماس الحماية الدولية.

وقد وضعت الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين مجموعة من الشروط والضوابط لاكتساب صفة اللاجئ والتمتع بالحماية الدولية، حيث يمكن لكل شخص مستوفي لتلك الشروط طلب اللجوء، والذي تمنحه الدول وفقا لسيادتها ومن خلال إتباعها سلسلة من الإجراءات التي يجب تراعي أحكام الاتفاقيات الخاصة باللاجئين وصكوك حقوق الإنسان عموما، ومع ذلك فإن الشخص قد يستبعد من الحصول على مركز اللاجئ رغم استيفائه لتلك الشروط وذلك في حال انطبقت عليه إحدى بنود الاستبعاد التي حددتها الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، حيث تتفق غالبيتها على استبعاد الأشخاص الذين تقوم في مواجهتهم أحد الأسباب المانعة والتي تدعو لاعتبار طالب اللجوء قد ارتكب جريمة من قبيل الجرائم غير السياسية الخطيرة أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أو أي أفعال منافية لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها.

وفي حال الاعتراف للشخص بمركز اللاجئ فإنه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار القانونية، حيث يقع على عاتق دولة الملجأ منحه الحماية اللازمة واحترام حقوقه المكفولة بموجب الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين واتفاقيات حقوق الإنسان عموما، وفي المقابل يقع على عاتق اللاجئ مجموعة من الالتزامات تجاه الدولة المضيفة.

كما أن التمتع بمركز اللاجئ لن يكون ذا أهمية إن لم تحدد الحالات المؤدية لانقضائه، فصفة اللاجئ بطبيعتها مؤقتة ترتبط بالظروف التي دفعت الفرد للفرار، فإذا تغيرت هذه الظروف أو الأسباب التي جعلت من الشخص لاجئاً بنظر القانون الدولي فإن ذلك يؤدي لانقضاء مركزه كلاجئ وبالتالي وقف تمتعه بالحماية الدولية.

وعلى ضوء ما سبق، سنحاول في هذا الفصل دراسة المفاهيم المختلفة الموضوعية لتحديد اللاجئ في الاتفاقيات الخاصة باللاجئين للتعرف على مزايا وعيوب كل منها، بالإضافة لتمييز اللاجئ عن غيره من الفئات المحمية أو المتنقلة الأخرى بهدف تحديد مركزه القانوني بدقة (المبحث الأول)، ونتناول الضوابط والضمانات المقررة لمنح الحماية الدولية لطالبيها وما يترتب على منحها من حقوق والتزامات على عاتق اللاجئ، إضافة للتعرف على حدود تلك الحماية والأسباب المؤدية لانقضائها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للاجئ

كثيراً ما يتم استعمال تعبير اللاجئ من قبل العامة والإعلاميين والسياسيين للتعبير عن شخص في حالة فرار دون تمييز بين اللاجئين وفئات المتنقلين الأخرى، ودون الالتفات للأسباب المؤدية للفرار سواء اضطهاد أو عنف أو صراع طائفي أو فقر أو كوارث طبيعية، فوفقاً لما هو شائع يطلق على جميع هؤلاء وصف اللاجئين، إلا إن مفهوم اللاجئ له معنى أكثر تحديداً بمقتضى القانون الدولي العام.

وبالرغم من أن بيان هذا المفهوم يعد من المسائل الصعبة نظراً لخلو الوثائق الدولية من تعريف عام وموحد ولعدم وجود تعريف متفق عليه في الفقه الدولي، إلا أنه يمكن تعريف اللاجئ من خلال ثلاثة وسائل هي: القانونية وفقاً للمعاهدات الدولية والقوانين الداخلية، والسياسية من أجل تحقيق أهداف سياسية معينة، والاجتماعية بما يعكس واقعا

اجتماعيا معين¹، فباستقراء تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين - والذي سنتأى على تفصيله تاليا- يلاحظ تبنيها لتعريف يعتمد على التحديد الفردي لتلبية غايات سياسية معينة وهو ما أضفى الطابع الضيق على تعريفها للاجئ، حيث لم يُصر إلى اعتماد تعريف موسع للاجئ إلا مع صدور الاتفاقيات الإقليمية لاسيما الاتفاقية الإفريقية لعام 1969، بالإضافة لمساهمة الجمعية العامة للأمم المتحدة عبر قراراتها بتوسيع مفهوم اللاجئ في إطار الممارسة العملية لمهام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

وعلى ضوء ما سبق، سنتناول المفاهيم الموضوعة لتحديد المركز القانوني للاجئ وفقا للاتفاقيات الدولية والإقليمية وآراء بعض الفقهاء (المطلب الأول)، وبغية تحديد المركز القانوني للاجئ بدقة لا بد من تمييزه عن الفئات المتنقلة أو المحمية الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم اللاجئ بين التضييق والتوسع في الأسباب المؤدية للجوء

ارتبط مفهوم اللاجئ طويلا بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة وبمدى رغبة الدول بتوسيع أو تضييق تعريف اللاجئ تبعا لمصالحها الخاصة، فلم تكن تحركات اللاجئين في الفترة السابقة للحرب العالمية الأولى تشكل أهمية كبيرة لدى المجتمع الدولي، حيث كانت الدولة شخص القانون الدولي الوحيد التي وجدت قواعده للاهتمام بها²، إلا إن تفاقم مشكلة اللاجئين في أعقاب الحرب العالمية الأولى وتعد أسباب اللجوء دفعت المجتمع الدولي لاتخاذ خطوات لتنظيم أوضاعهم، بدأت في عهد العصبة بوضع مجموعة من الترتيبات والاتفاقيات غلب عليها الطابع الانتقائي في تعريفها للاجئ، ونتيجة لزيادة حجم مشكلة اللاجئين عقب الحرب العالمية الثانية ظهرت الحاجة لوضع اتفاقية تتضمن تعريفا عاما للاجئين لتحل محل الترتيبات السابقة وهو ما تم في عهد هيئة

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 45.

² - رشاد عارف السيد، مدى سلطة الدولة في رد اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد 09، العدد 03، الأردن، 2003، ص 125.

الأمم المتحدة من خلال إقرار اتفاقية عام 1951 والتي ألحقت ببرتوكول عام 1967 ليحرر تعريفها للاجئ من القيود الزمنية والجغرافية، إلا أن كلاهما أبقى على القيد المتمثل في حصر أسباب اللجوء بسبب وحيد هو الاضطهاد المبرر، وهو ما يعني إقصاء فئات كبيرة من اللاجئين الذين دفعتهم أسباب أخرى غير الاضطهاد للفرار من بلدانهم من نظام الحماية الدولية للاجئين.

وأمام انتقال مركز النقل في مشكلات اللاجئين من أوروبا إلى القارتين الإفريقية والأمريكية، واتساع الظروف التي يكون فيها الأشخاص بحاجة للحماية وتنوع واختلاف أسباب اللجوء عن تلك المقررة بموجب اتفاقية عام 1951¹ ظهرت الحاجة لتوسيع تعريف اللاجئ، وهو ما تم من خلال الجهود الدولية لاسيما قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة من جهة، والجهود الإقليمية لوضع اتفاقيات إقليمية خاصة باللاجئين تعطي تعريفاً أوسع للاجئ يتلاءم مع ظروف كل جماعة إقليمية من جهة أخرى.

الفرع الأول: مفهوم اللاجئ بالمعنى الضيق

عقب أحداث الحرب العالمية الأولى عملت الدول الأوروبية في إطار عصبة الأمم على إبرام عدداً من الاتفاقيات والترتيبات لمعالجة مشكلات اللاجئين خلال الفترة ما بين عامي 1920-1940²، إلا أن هذه الترتيبات قد أخفقت في أهم جانب وهو تحديد مفهوم اللاجئ حيث تميزت هذه الترتيبات بالتركيز على معيار الجنسية لتحديد وضع اللاجئ، ومرد ذلك أنها وضعت لتعالج موقفاً محدداً، وهو ما تفادته هيئة الأمم المتحدة عند إقرارها اتفاقية عام 1951 والتي تميزت بالتركيز على معيار الخوف المبرر من الاضطهاد، فلم يعد تعريف

¹ - نجوى إبراهيم محمود، مشكلة اللاجئين في القرن الإفريقي، مجلة السياسة الدولية، العدد 60، أبريل 1980، ص 159.

² - الترتيبات والاتفاقيات المعنية هي: ترتيب 05 يوليو 1922 الخاص باللاجئين الروس والذي صدرت بمقتضاه وثيقة نانسن، وترتيب 31 مايو 1924 الذي صدرت بمقتضاه نفس الوثيقة للاجئين الأرمن، وترتيب 12 مايو 1926 لتحسين وضع وثيقة نانسن، وترتيب 30 مايو 1928 لتحسين ظروف اللاجئين الروس والأرمن، وترتيب 30 يونيو 1928 الخاص باللاجئين الأتوريين والكلدانيين والأتركي، وترتيب 30 يونيو 1928 الخاص بوظائف ممثلي المفوض السامي لعصبة الأمم، واتفاقية 28 أكتوبر 1933 الخاصة بوضع اللاجئين دولياً، وترتيب 01 يوليو 1936 واتفاقية 10 فبراير 1938 الخاصين باللاجئين الألمان والتي ألحقت ببرتوكول 14 سبتمبر 1939 ليشمل اللاجئين النمساويين، أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 30-55.

اللاجئ مرتبطا بالفئة أو الأصل القومي، وهو المعيار الذي تبنته لاحقا غالبية الدول في قوانينها المحلية¹.

أولاً: مفهوم اللاجئ وفقا للترتيبات والاتفاقيات السابقة لاتفاقية عام 1951

تميزت الترتيبات والاتفاقيات الخاصة باللاجئين في عهد العصبة بإعطائها تعريفات لفئات اللاجئين دون أن تعطي مفهوما عاما وشموليا للاجئ، فقد برز فيها صراحة المعيار الطائفي والإقليمي من خلال قصر أحكامها على فئات وطوائف تتحدر من دول محددة²، ويرجع اعتماد هذه الترتيبات على معيار الانتماء لدولة ما لتحديد وضع اللاجئ إلى أن أغلب النزاعات الحاصلة في تلك الفترة قد اتسمت بالطابع الدولي³، حيث اعتبر اللاجئ في تلك الفترة بأنه "لاجئ بمقتضى القانون"⁴.

ومن أمثلة التعاريف الموضوعية بمقتضى تلك الترتيبات، التعريف الذي تضمنته المادة الثانية من ترتيب 12 مايو 1926 والتي عرفت اللاجئين الروس والأرمن على أساس الفئة، فعرفت اللاجئ الروسي بأنه: "أي شخص من أصل روسي لا يتمتع أو لم يعد يتمتع بحماية حكومة الجمهورية الروسية الاتحادية، ولم يحصل بعد على أي جنسية أخرى"، أما اللاجئ الأرمني فعرفته بأنه: "أي شخص من أصل أرمني كان سابقا من رعايا الإمبراطورية العثمانية ولا يتمتع أو لم يعد يتمتع بحماية الجمهورية التركية، ولم يتحصل بعد على جنسية أخرى"⁵.

¹ - من الدول التي تبنت تعريف للاجئ طبقا لاتفاقية 1951 بعد إزالة القيود الزمنية والجغرافية بموجب بروتوكول 1967، الدانمرك، ألمانيا، السويد، النرويج، اليابان، اسبانيا، بوتسوانا، كندا، وقد أضافت بعض الدول عناصر غير واردة في تعريف الاتفاقية، فسويسرا على سبيل المثال اعتبرت تعرض حياة وحرية الفرد للخطر أو تعرضه لضغط معنوي لا يحتمل سببا يخوله طلب اللجوء، أما النرويج فقد أضافت عنصر الخوف من التعرض لمعاملة غير إنسانية إلى تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية.

² - Won kindane, An injury to the citizen, a pleasure to the state: A peculiar Challenge to the enforcement of international refugee law, Chicago-Kent journal of international and comparative law, vol.6, N^o 116, 2008, P.04.

³ - عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، ط1، بيسان النشر والتوزيع، بيروت، 2007، ص 25.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف، المرجع السابق، ص 09.

⁵ - بخاري عبد الله الجعلي، الجوانب القانونية الأساسية في لحماية اللاجئين في القانون الدولي، التقنين والتطوير، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 40، القاهرة، 1984، ص 79.

وقد اعتمدت اتفاقية عام 1938 نفس المقاربة في تعريفها للاجئين الألمان بأنهم: "الأشخاص الحاصلين أو الذين كانوا يحصلون على الجنسية الألمانية، وغير الحاصلين على جنسية أخرى، وثبت أنهم لا يتمتعون بحماية الحكومة الألمانية"، إلا أن هذه الاتفاقية تؤكد على أن الأشخاص الذين يغادرون ألمانيا لأسباب تتعلق بإرادتهم لا يعتبرون مشمولين بهذا التعريف، أما بروتوكول عام 1939 الخاص باللاجئين النمساويين فيعرفهم بأنهم: "الأشخاص الحاصلين على الجنسية النمساوية وغير الحاصلين على جنسية أخرى بخلاف الجنسية الألمانية، وثبت أنهم لا يتمتعون بحماية الحكومة الألمانية؛ وكذلك الأشخاص الذين لا دولة لهم ولم تشملهم أي من الترتيبات السابقة وغادروا الإقليم الذي كان يعتبر سابقا النمسا وثبت أنهم لا يتمتعون بحماية الحكومة الألمانية"¹.

يلاحظ مما سبق أن شرط التواجد خارج البلد الأصل لم يكن مطلوبا صراحةً، إلا أنه يستشف ضمنا من خلال الترتيبات التي وضعت لإصدار وثائق سفر لهذه الفئات².

وقد انعكس استناد هذه الترتيبات على معيار الانتماء على تعريف اللاجئ الوارد في دستور المنظمة الدولية للاجئين لعام 1946 حيث عرفت اللاجئ بأنه: "الشخص الذي غادر أو كان خارج البلد التي يحمل جنسيتها أو موطن إقامته السابق، سواءً احتفظ بجنسيته أم لا، والتابع لحالة من الحالات التالية:

أ- من ضحايا النظام النازي أو الفاشي أو أي نظام باع وطنه وساند هذه الأنظمة ضد الأمم المتحدة، أو اليهود الذين هربوا من ألمانيا أو النمسا وأجبروا على العودة سواء تمتعوا بالوضع القانوني كلاجئين أو لم يتمتعوا، وتقع هذه الفئة ضمن ولاية المنظمة إذا طلبت المساعدة في العودة لبلد الأصل، أو إذا اثبتوا إن لديهم اعتراضات مشروعة لعدم العودة،

¹ - أيمن أديب الهلوسة، مسؤولية الدولة تجاه طالب اللجوء، المرجع السابق، ص 48.

² - محمد عبد الحميد سيف، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض في ضوء أحكام القانون الدولي العام، ط2، الدار العربية للعلوم، بيروت، 2002، ص 41.

ومن الاعتراضات المشروعة بحسب المنظمة، الاضطهاد أو الخوف من الاضطهاد لأسباب تمييزية، والاعتراضات ذات الطابع السياسي، والأسباب العائلية الاضطرارية.

ب-الأشخاص الذين اعتبروا لاجئين قبل الحرب العالمية الثانية بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو رأيهم السياسي، أي الذين تم الاعتراف بهم كلاجئين بموجب الترتيبات والاتفاقيات السابقة¹.

ومن أهم ما يميز تعريف المنظمة للاجئ هو تضمينه لأول إشارة رسمية للاضطهاد كركن من أركان تعريف اللاجئ²، إلا إن تعريفها يقتصر على فئات محددة من اللاجئين، وهو ما أظهر الحاجة للبحث عن آليات جديدة لاحتواء الفئات الأخرى.

ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية أصبحت مسألة تحديد مفهوم اللاجئ أكثر تعقيدا نظرا لتدفقات اللاجئين المتزايدة، واستمرار المشاكل الديمغرافية المرتبطة بتأسيس الدول القومية، وقيام الأنظمة الديكتاتورية الذي أدى لتهجير وتشريد الآلاف من معارضيه، بالإضافة لحركة الهجرة اليهودية الناجمة عن معاداة النازية والفاشية للسامية، وتطور الحركة الصهيونية على أثر صدور وعد بلفور لعام 1917، والذي كان سببا في التهجير القسري للفلسطينيين³، ونظرا لأن هذه الحالات الجديدة من اللاجئين لا تدخل ضمن إطار الترتيبات السابقة أو ولاية المنظمة الدولية للاجئين، وجد المجتمع الدولي نفسه مرغما على البحث عن آليات جديدة لاحتواء هذه الحالات من خلال جهود هيئة الأمم المتحدة التي تكالفت بوضع النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عام 1950، واعتماد اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951.

¹ - للمزيد من التفصيل حول الترتيبات السابقة ودستور المنظمة الدولية للاجئين وتعريفها للاجئ والفئات المشمولة والمستبعدة بموجبه، أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 33-68.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 48.

³ - المفوضية السامية للأمم لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، 50 عاما من العمل الإنساني، ط1، القاهرة، 2000، ص 36؛ ونجوى حساوي، المرجع نفسه، ص 48.

ثانياً: تعريف اللاجئ في اتفاقية عام 1951 والبرتوكول الملحق بها عام 1967

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين والبرتوكول الملحق بها الركيزة الأساسية لنظام الحماية الدولية للاجئين، فقد حددا حقوق والتزامات اللاجئين، وجسدا المبادئ الجوهرية لنظام الحماية الدولية، وقد اكتسب مفهوم اللاجئ الذي جاء به الصكين أهمية بالغة إذ يعتبر نقطة الانطلاق لباقي التعريفات الموسعة التي جاءت بها الصكوك الإقليمية اللاحقة¹.

أ- تعريف اللاجئ في اتفاقية عام 1951

بالرجوع للمناقشات التي سبقت إقرار الاتفاقية المذكورة يتضح التباين في وجهات نظر الدول حول مسألة تعريف اللاجئ، ويرجع ذلك الخلاف لتخوف الدول من تحمل الأعباء التي ستلقى على كاهلها بعد المصادقة على الاتفاقية، فقد رغبت بعض الدول في إعطاء تعريف ضيق للاجئ في سبيل تقليص حجم المشكلة وإبراز العدد الضئيل للاجئين، وبررت حكومات هذه الدول موقفها بالتخوف من التزامها تجاه كافة اللاجئين والذي قد يفسر بأنه "شيك على بياض" وهو ما يعني التزامها تجاه كل حالات اللاجئين في المستقبل، الأمر الذي سيشكل عائقاً أمام انضمام عدد من الدول إلى هذه الاتفاقية، وكانت غالبية الدول الأوروبية في مقدمة الدول الراغبة بتخفيف عبء اللاجئين عنها وإيجاد الحلول لمشكلات اللاجئين الأوروبيين المتواجدين على أقاليمها، وذلك بإشراك المجتمع الدولي في تحمل أعبائهم دون أن تلتزم بالمقابل بتحمل أي أعباء تجاه فئات اللاجئين الأخرى التي ظهرت بعد عام 1951 أو ستظهر في المستقبل².

¹ - يوسفي نوال نزهة، الحماية المزدوجة للاجئين في ضوء القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014، ص 20.

² - عبرت العديد من الدول عن رغبتها في تضيق مفهوم اللاجئ في الاتفاقية، فعلى سبيل المثال أعربت كندا عن ترددها في تحمل المسؤوليات الكبيرة تجاه الأعداد الكبيرة من اللاجئين، وأيدتها في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية التي أرادت إيجاد الحلول لمشكلة اللاجئين الأوروبيين الموجودين على أراضيها بإشراك المجتمع الدولي في تحمل عبئهم، دون أن تلتزم نفسها بالمقابل بتحمل أي أعباء تجاه الفئات الأخرى من اللاجئين بما فيهم الفلسطينيين، أما بالنسبة للموقف العربي فقد جاء مخالفاً ومؤيداً للموقف الأوروبي في أن واحد، إذ انطلق الموقف العربي في رفض إدماج اتفاقية 1951 للاجئين الفلسطينيين من زاوية أن وضعيتهم مختلفة عن الآخرين، حيث أن وضعيات اللجوء الأخرى تكون مسؤولية الأمم المتحدة عنها مسؤولية أخلاقية وإنسانية، أما بالنسبة للاجئ الفلسطيني فالمسؤولية سياسية حيث كان اللجوء الفلسطيني نتيجة مباشرة لقرارات

وقد جاءت المادة الأولى من الاتفاقية والتي تضمنت تعريف اللاجئ مطابقةً لهذا التوجه ومنسجمة مع واقع اللاجئين الأوروبيين، فلم يكن تعريفها من الناحية العملية قابلاً للتطبيق على معظم لاجئي دول العالم الأخرى¹، حيث جاءت صياغتها في شكل تسوية بين الفرقاء المعنيين، فجاء التعريف على النحو التالي:

لأغراض هذه الاتفاقية، تنطبق لفظة لاجئ على:

1- كل شخص اعتبر لاجئاً بمقتضى ترتيبات 12 مايو 1926 و 30 يونيو 1928، أو بمقتضى اتفاقيتي 28 أكتوبر 1933، و 10 فبراير 1938 وبروتوكول 14 سبتمبر 1939، أو بمقتضى دستور المنظمة الدولية للاجئين؛ ولا يحول ما اتخذته المنظمة الدولية للاجئين أثناء ولايتها من قرارات بعدم الأهلية لصفة اللاجئ دون منح هذه الصفة لمن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذا الفرع؛

2- كل شخص يوجد، نتيجة أحداث وقعت قبل 01 يناير 1951، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد...².

الأمم المتحدة وخاصة القرار (181) لسنة 1947 الذي منح الشرعية لقيام دولة إسرائيل، لهذا فإن مسؤولية الأمم المتحدة تتجاوز المسؤولية الأخلاقية الإنسانية لتصل إلى حد المسؤولية المباشرة عن الحدث نفسه، لذلك فهي ملزمة بحل هذه المشكلة. وقد عبر خطاب المندوب اللبناني آنذاك في الأمم المتحدة عن الموقف العربي قائلًا: "إن قضية اللاجئين الفلسطينيين هي مسؤولية الأمم المتحدة مباشرة، ولا يمكن أن توضع في إطار عام دون خيانة هذه المسؤولية". أنظر: ليكس تاكليرغ، المرجع السابق، ص 76-79.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 49.

² - المادة (1/01) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951.

يلاحظ من خلال هذه المادة أن الاتفاقية لم تستثني اللاجئين بمقتضى الترتيبات السابقة من الاستفادة من أحكامها، حيث شملتهم بصورة آلية بغية المحافظة على استمرارية الحماية المقدمة لهم، كما أن الاتفاقية حددت عناصر تعريف اللاجئ وهي:

- أن يكون الفرد خارج دولته أو محل إقامته أو أن يجتاز حدودا دولية.
- ألا يرغب بالعودة أو لا يستطيع العودة إلى بلده أو محل إقامته السابق.
- الخوف من التعرض للاضطهاد لأسباب المحددة حصرا وهي: العرق، الدين، الجنسية، الانتماء الطائفي، أو الرأي السياسي¹.

فقد جعلت الاتفاقية "الخوف المبرر من الاضطهاد" معيارا لتحديد اللاجئ، إلا أن الاتفاقية -رغم أنها قد أعطت تعريفا عاما للاجئ مقارنة بالترتيبات السابقة التي اعتمدت معيارا طائفيًا في تعريفها للاجئ- قد وضعت قيتين للاستفادة من الحماية التي تؤمنها للاجئين وتتمثل هذه القيود في:

- القيد الزمني: فلا يكون الشخص لاجئا إلا نتيجة لأحداث وقعت قبل 01 يناير 1951، وقد فسرت الاتفاقية المقصود بهذه العبارة بنصها: "لأغراض هذه الاتفاقية، يجب أن تفهم عبارة "أحداث وقعت قبل 01 يناير 1951" على أنها تعني: (أ) إما "أحداثا وقعت في أوروبا قبل 01 يناير 1951"، أو (ب) "أحداثا وقعت في أوروبا أو غيرها قبل 01 يناير 1951"، وتركت الحرية للدول في اختيار الصيغة التي تناسبها عند توقيعها أو تصديقها أو انضمامها للاتفاقية².

- القيد الجغرافي: يعد هذا القيد اختياريًا حيث يتوقف على الصيغة التي تأخذ بها الدولة عندما تصبح طرفًا في الاتفاقية، فباختيارها للصيغة (أ) فإنها تضع قيودا مكانيا ينحصر بموجبه تطبيق الاتفاقية على اللاجئين في أوروبا دون غيرها، أما إن اختارت الدولة

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 107؛ ونجوى حساوي، المرجع السابق، ص 53.

²- المادة (1/ب/01) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951.

الصيغة (ب) فهي بذلك توسع من نطاق التزاماتها ليشمل اللاجئين في أوروبا أو خارجها، إلا أن ذلك لا يعني التنازل عن القيد الزمني سالف الذكر¹.

ومن القيود الأخرى الواردة في تعريف اللاجئ بموجب اتفاقية عام 1951 حصر أسباب اللجوء بسبب واحد هو الخوف من اضطهاد له ما يبرره لأسباب محددة حصراً بالعرق، الدين، الجنسية، الانتماء لطائفة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي²، وهو ما يعني إقصاء ضحايا النزاعات المسلحة والاحتلال الأجنبي وأحداث العنف والكوارث والمجاعات ما لم يكن لديهم خوفاً مبرراً من التعرض لاضطهاد³، وهو ما تداركته الاتفاقيات الإقليمية الخاصة باللاجئين - كما سنرى لاحقاً-.

كما يؤخذ على الاتفاقية عدم توضيحها للمقصود بمصطلح "الاضطهاد" والذي تم تعريفه لاحقاً بموجب المادة السابعة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية بأنه: "حرمان جماعة أو مجموع من السكان حرماناً متعمداً وشديداً من الحقوق الأساسية بما يخالف القانون الدولي، وذلك بسبب هوية الجماعة أو المجموع"⁴.

كما أن الاتفاقية لم توضح المقصود بالأسباب الخمسة التي بُني عليها الاضطهاد، وهو ما تداركته لاحقاً المفوضية السامية لشؤون اللاجئين من خلال إيضاحها للمقصود بهذه العناصر في دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد اللاجئ⁵، لتسترشد به

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 50، برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 105.

² - محمود السيد حسن داوود، المرجع السابق، ص 10.

³ - بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، المرجع السابق، ص 162-163.

⁴ - فرانسواز بوشيه سولنبييه، قاموس العلمي للقانون الدولي الإنساني، ترجمة: احمد مسعود، دار العلم للملايين، لبنان، ط1، 2005، ص121.

⁵ - وفقاً لدليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ الصادر عن المفوضية في العام 1979 "يعد التمييز بسبب العرق أو الدين أو الجنسية... إلخ انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان، ويتوجب على الشخص لكي يكون لاجئاً أن يظهر خوفاً له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لسبب من هذه الأسباب على أنه ينبغي فهم هذه الأسباب كما يلي:

- العرق: ترى المفوضية أنه ينبغي فهم العرق بأوسع معانيه إذ أنه يستتبع في أغلب الأحيان "الانتماء لطائفة اجتماعية معينة ذات أصل مشترك تشكل أقلية ضمن مجموع أكبر من السكان"، وقد يكون هذا الانتماء سبباً كافياً للتعرض للاضطهاد.

- الدين: ترى المفوضية أن الاضطهاد بسبب الدين يتخذ أشكالاً مختلفة فقد يشمل حظر الانتماء لجماعة دينية أو حتى العبادة أو التعليم الديني، أو فرض تدابير تمييزية بحق بعض الأشخاص بسبب ممارستهم لشعائرهم الدينية أو لانتمائهم لجماعة دينية معينة، مع العلم أن لكل إنسان بمقتضى أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في حرية الفكر والعقيدة وتغيير الدين وله الحرية في التعبير عن ذلك علناً أو سراً، تعليماً، ممارسة، عبادة، والتزاماً.

- الجنسية: ترى المفوضية أنه لا ينبغي فهم "الجنسية - القومية" بمعنى المواطنة فقط، فهي تشير إلى الانتماء إلى طائفة عرقية أو لغوية، وقد يتمثل الاضطهاد بسببها في مواقف وتدابير سلبية موجهة ضد الأقلية القومية (عرقية أو لغوية)، وفي بعض الحالات قد يثير واقع الانتماء لهذه الأقلية بحد ذاته خوفاً له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، كما أن تعايش اثنتين أو أكثر من الطوائف القومية داخل نفس الحدود قد يؤدي لنشوء نزاعات وحالات اضطهاد أو خطر اضطهاد، فيصعب أحياناً التمييز بين الاضطهاد بسبب القومية والاضطهاد بسبب الرأي السياسي، ومع أن الاضطهاد

الحكومات والمنظمات المعنية في تعاملهم مع اللاجئين، الأمر الذي سمح لكثير من الجهات لاسيما القضاء بالتوسع في تفسير هذه المعايير، وخاصة معيار الانتماء لفئة اجتماعية معينة ليشمل حالات كانت ترفض سابقاً¹.

يلاحظ مما تقدم، أن الاتفاقية تخدم الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين قبل 01 يناير 1951 وهو ما يعني أن مجموعات الأشخاص الذين يعانون من نفس الظروف نتيجة أحداث وقعت بعد 01 يناير 1951 لا يمكن اعتبارهم لاجئين، كما أن النطاق المكاني للاتفاقية قد حدد ليشمل أوروبا فقط، وحتى أن أرادت دولة ما أن توسع التزاماتها خارج هذا النطاق فإن ذلك لا يحدث حكماً، بل يتوجب عليها أن تقوم بتوجيه أشعار بذلك إلى الأمين العام للأمم المتحدة².

من الواضح أن الاتفاقية لم تتجح في وضع الإطار القانوني الذي يعكس تعريفاً عالمياً للاجئ بل كانت وليدة للواقع الأوروبي الذي فرض نفسه آنذاك، وانعكاساً للظروف والأحداث الحاصلة بعد الحربين العالميتين، والتي تسببت بموجات كبيرة من اللاجئين في أوروبا، فقد هدفت الدول الغربية من خلال الاتفاقية لوضع نظام حماية يتلائم مع رغباتها الخاصة³، إلا أن الأحداث اللاحقة أثبتت أن مشكلة اللاجئين أبعد من أن تكون ظاهرة أوروبية فقط، وهو ما جعل الاتفاقية محلاً للانتقاد لحرمانها مجموعات عديدة من اللاجئين

لهذه السبب أمراً يتخوف منه الأشخاص المنتمون للأقليات القومية إلا أن هناك حالات يتعرض فيها الأشخاص المنتمون للأكثرية القومية للاضطهاد من طرف الأقلية المسيطرة.

- الانتماء لفئة اجتماعية معينة: وهي التي تشتمل في العادة على أشخاص ذوي خلفيات وعادات مشتركة أو أوضاع اجتماعية مماثلة، والتي قد تتعرض للاضطهاد لعدم ثقة الحكومة في ولائها، أو لأن تطلعات أعضائها السياسية أو نشاطاتهم الاقتصادية، أو وجودهم بحد ذاته يشكل عبئاً في وجه سياسات الحكومة.

- الرأي السياسي: هو أن يحمل الشخص آراء سياسية مخالفة لآراء وتوجهات السلطة الحاكمة، يعبر عنها وتصل لعلم السلطة، والتي قد يتعرض بسببها للاضطهاد كون السلطة لا تجيزها أو لأنها تنتقد سياسات الحكومة وطرائقها. أنظر: دليل الإجراءات، المرجع السابق، ص 26 وما يليها.

¹ - من ذلك مساهمة الاجتهاد الأمريكي بالتوسع في تفسير معيار الانتماء لفئة اجتماعية ليشمل حالات كانت ترفض سابقاً، كطلبات المقدمة من النساء والمبينة إما على العنف المنزلي، وإما لكونها امرأة، حيث دعت المفوضية من خلال توصياتها للاعتراف بحاجة النساء ضحايا التمييز القائم على نوع الجنس للحماية الدولية بموجب اتفاقية عام 1951، أو تلك المقدمة من الأشخاص الشواذ جنسياً. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق ص 55؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، ص 70.

² - المادة (01/ب/2) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951.

³ - إن إيجاد حلول لمشكلات اللاجئين في دول أوروبا الغربية كان في مقدمة أولويات مؤتمر جنيف لعام 1951، فقد شكلت هذه الدول الغالبية فمن بين 26 دولة مشاركة في المؤتمر كان هناك 18 دولة أوروبية، ولم تحضر أي دولة من الكتلة الشرقية باستثناء يوغسلافيا بالإضافة لحضور إسرائيل ومنظمات يهودية بصفة مراقب، فعلى الرغم من أن الاتفاقية تضمنت مبادئ عامة تعالج مشكلات اللاجئين إلا أنها لم تكن شاملة، ومن هنا ظهرت أهمية الاتفاقيات الإقليمية التي لعبت دوراً مكملاً في حماية اللاجئين خاصة في إفريقيا. أنظر: رشاد عارف السيد، مدى سلطة الدولة في رد اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، العدد 03، المجلد 09، الأردن، 2003، ص 123 - 128.

من الاستفادة من الحماية الدولية، فأصبح من الضروري تدارك ذلك القصور وهو ما تم من خلال اعتماد بروتوكول ملحق بالاتفاقية عام 1967 لإزالة القيود الجغرافية والزمنية الواردة فيها ومدّ مظلة نظام الحماية الدولية لتشمل جميع اللاجئين في العالم.

ب- تعريف اللاجئ في البروتوكول الخاص باللاجئين لعام 1967

لقد كان خبراء القانون وصانعي الاتفاقية مدركين لحدودها، إلا أن مراجعة الاتفاقية كان أمراً غير مرغوب به لأنه سيؤدي لنقاشات سياسية واسعة ومطولة في الجمعية العامة للأمم المتحدة، لذلك تم الاكتفاء بإقرار بروتوكول عام 1967 والذي اعتبرته الدول الأقل تقدماً نصراً لها حيث جاء نتيجة 15 سنة من النقاش تلت إقرار اتفاقية عام 1951¹.

فقد جاء البروتوكول ليُلغى القيود التي أحاطت بتعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية، حيث شكل القيد الزمني والجغرافي عقبة أمام توسيع نطاق الحماية لتشمل الطوائف الجديدة من اللاجئين، فبالرغم من المرونة في تفسير معنى الأحداث التي وقعت قبل الأول من يناير 1951 بغرض التخفيف من القيد الزمني²، إلا أن الإصرار التام على إلغاء هذا القيد قد سيطر على مناقشات الخبراء القانونيين آنذاك³.

وتبرز أهمية هذا البروتوكول في إضافته صفة العالمية على تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية، فقد ألغى القيد الزمني بالنص على: "...تعني لفظة "لاجئ" ... كل شخص ينطبق عليه التعريف الوارد في المادة 01 من الاتفاقية كما لو لم ترد في الفقرة (2) من الفرع ألف منها الكلمات "نتيجة أحداث وقعت قبل أول يناير 1951" وكلمات "بنتيجة مثل هذه

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 10-11.

² - لقد اثبت التطبيق العملي للاتفاقية المرونة في تفسير معنى الأحداث التي وقعت قبل 01 يناير 1951، ويظهر ذلك من خلال تطبيق الاتفاقية على الأشخاص الفارين بسبب أحداث المجر عام 1956 والذين اعتبروا داخلين ضمن إطار المادة 01 من الاتفاقية باعتبار أن سبب تلك الأحداث هو وجود الحكم الشيوعي القائم بعد الحرب العالمية الثانية، كما أن أعمال الاضطهاد القائمة ضد الأرمن في تركيا عام 1955 اعتبرت امتداداً للمجازر والاضطهاد الممارس ضدهم منذ عام 1916، وكذلك اعتبرت الثورة الجزائرية التي انطلقت في نوفمبر 1954 مبرراً كافياً لتطبيق أحكام الاتفاقية على اللاجئين الجزائريين بالاستناد إلى أنها اندلعت نتيجة للاضطهاد الممارس من المستعمر الفرنسي منذ 1830، أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 147-148.

³ - عفاف مراد، قضية اللاجئين في المنظمات الدولية، مجلة السياسة الدولية، العدد 16، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، إبريل 1969، ص 10-25.

الأحداث"¹. وبالتالي يتساوى وضع جميع اللاجئين الذين ينطبق عليهم التعريف بصرف النظر عن التاريخ المحدد في الاتفاقية².

كما ألغى القيد الجغرافي بالنص على أن: "تطبق الدول الأطراف هذا البروتوكول دون أي حصر جغرافي"، مع إبقاء هذا القيد كاستثناء بالنسبة للدول الأطراف في الاتفاقية التي سبق وأخذت به، ما لم ترغب هذه الدول في توسيع نطاق التزاماتها³.

وعلى الرغم من أن البروتوكول قد وسع مجال تطبيق اتفاقية عام 1951 ليشمل جميع اللاجئين دون قيود زمنية أو جغرافية، إلا أنه فشل في إعادة النظر بتعريف اللاجئ، حيث كان من الواضح أن الدول بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية لم يكن لديها نية بتوسيع إطار هذا التعريف، الأمر الذي أبقى أكثرية اللاجئين في بلدان العالم الثالث خارج إطار الحماية التي توفرها اتفاقية عام 1951، وهذا ما عبر عنه الأستاذ "James Hathaway" بقوله: "... أنه وبالرغم من التوسع الذي حققته الاتفاقية باعتماد بروتوكول عام 1967 إلا أن أثره لا يزال محدوداً نتيجة وجود قيود أخرى، فالمراجعة التي تمت للاتفاقية بموجب البروتوكول لم تمس سوى الجانب الشكلي دون المحتوى الموضوعي لتعريف اللاجئ، فالإبقاء على معيار الاضطهاد كسبب وحيد للجوء يقيد من نطاق الحماية الدولية على فئة كبيرة من الأشخاص الذين هم بأمر الحاجة إلى هذه الحماية"⁴.

ويعتبر هذا التقييد الدافع الأساسي إلى التفكير في توسيع تعريف اللاجئ ليشمل أسباباً للجوء الأخرى من خلال جهود المنظمات الإقليمية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين كما سنرى تالياً.

¹ - المادة (2/01) من بروتوكول 1967 الخاص باللاجئين.

² - محمد فهاد الشالدة، القانون الدولي الإنساني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 257.

³ - المادة (3/01) من البروتوكول الخاص باللاجئين لعام 1967.

⁴ - James Hathaway, The Law of refugee status, Toronto: Butterworth's, 1991, p.10-11.

الفرع الثاني: مفهوم اللاجئ بالمعنى الواسع

بالرغم من تدارك قصور تعريف للاجئ في اتفاقية عام 1951 بموجب بروتوكول عام 1967 الذي ألغى القيود الزمنية والجغرافية، وما شكله ذلك من أهمية في نظام الحماية الدولية للاجئين، إلا إن ذلك لم يكن كافياً في ظل إبقاءه على السبب الوحيد للجوء والمتمثل في الاضطهاد، وهو ما أدى لإقصاء الأشخاص الفارين لأسباب أخرى كالحروب والاضطرابات الداخلية والكوارث وغيرها من نظام الحماية، هذا القصور كان سبباً في بروز محاولات عالمية تبلورت من خلال الجهود المبذولة من طرف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمستندة على قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة الرامية لتوسيع اختصاص المفوضية، بالإضافة للجهود الإقليمية لصياغة تعريف للاجئ يكون أكثر اتساعاً وشمولاً ويتلائم مع الظروف والأوضاع التي تعيشها دول تلك الجماعات الإقليمية¹.

أولاً: تطور مفهوم اللاجئ من خلال الممارسة العملية للمفوضية

أنشئت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لتتولى مهمة تأمين الحماية الدولية للاجئين وإيجاد الحلول لمشكلاتهم بالتعاون مع الدول والمنظمات الدولية والوكالات المتخصصة وغيرها من المنظمات غير الحكومية²، وحددت المادة السادسة من النظام الأساسي للمفوضية تعريف اللاجئ المشمول بولايتها بأنه:

- أي شخص اعتبر لاجئاً بمقتضى الترتيبين المؤرخين في 12 مايو 1926 و 30 يونيو 1928، أو بمقتضى الاتفاقيتين المؤرختين في 28 أكتوبر 1933 و 10 فبراير 1938، أو بمقتضى البروتوكول المؤرخ في 14 سبتمبر 1939، أو بمقتضى دستور المنظمة الدولية للاجئين؛

¹ - ناهض زقوت، تعريف اللاجئ في القانون الدولي الإنساني، مجلة رؤية، العدد 07، 2001، ص 03، متاح على الرابط: <http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=3928> تاريخ الاطلاع: 2017/05/21؛ وسليم معروق، المرجع السابق، ص 29.
² - المادة 01 من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950.

- أي شخص يوجد، نتيجة لأحداث وقعت قبل 01 يناير 1951 وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدواع أخرى غير راحته الشخصية، أن يستظل بحماية هذا البلد أو أي شخص يكون بلا جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدواع أخرى غير راحته الشخصية، أن يعود إلى ذلك البلد؛ ولا يحول ما اتخذته المنظمة الدولية للاجئين أثناء ولايتها من مقررات بصدد الأهلية لصفة اللاجئ دون منح هذه الصفة لمن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في هذه الفقرة¹.

- أي شخص آخر يكون بسبب خوفه الراهن أو السابق، الذي له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية، موجودا خارج البلد الذي يحمل جنسيته، أو خارج بلد إقامته الاعتيادية السابق إذا كان عديم الجنسية، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أن يطلب الاستئصال بحماية حكومة البلد الذي يحمل جنسيته، أو أن يعود إلى بلد إقامته المعتادة السابق إذا كان عديم الجنسية².

من الملاحظ أن النظام الأساسي للمفوضية قد وسع من تعريف اللاجئ مقارنة بالتعريف الوارد في اتفاقية عام 1951، فهو غير قاصر على ما هو كائن بل امتد لما قد يكون في المستقبل، ويرجع ذلك لمحاولة الأمم المتحدة إيجاد حل وسط بين دعاة التضييق ودعاة التوسع في تعريف اللاجئ آنذاك³، إلا أن التشابه الكبير بين التعريفين ولاسيما بعد إلغاء القيود الواردة في تعريف اتفاقية عام 1951 بعد اعتماد بروتوكول عام 1967 شكل عقبة أمام المفوضية خاصة أن كلا التعريفين قد اعتمدا معيار الخوف المبرر من الاضطهاد كسبب وحيد للحصول على وضع اللاجئ، كما أن ارتكاز كلاهما على التحديد الفردي في تعريف اللاجئ جعل المفوضية تواجه صعوبات في الاستجابة الفعالة

¹ - المادة 06 فقرة (أ) من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950.

² - المادة 06 فقرة (ب) من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950.

³ - بخاري عبد الله الجعلي، المرجع السابق، ص 84.

لاحتياجات اللاجئين، فقد واجهت المفوضية منذ بداية عملها مجموعات كبيرة من اللاجئين، كأزمة اللاجئين في هنغاريا أو الجزائر على سبيل المثال، الأمر الذي استدعى معالجة قضايا اللاجئين من منظور جديد، ودفع الجمعية العامة للأمم المتحدة لتبني عدة قرارات تدعو المفوضية لتقديم الحماية أو المساعدة لأشخاص لا يدخلون ضمن ولايتها ولا ينطبق عليهم تعريف اللاجئ وفقا لنظامها الأساسي أو وفقا لاتفاقية عام 1951 كالنازحين أو اللاجئين بصورة جماعية¹.

فقد بات مؤكدا أن الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال إتباعها لمبدأ المعالجة الجزئية الرامي لتوسيع اختصاص المفوضية من الناحية العملية ليشمل أشخاص لا يندرجون ضمن ولايتها بموجب نظامها الأساسي أو بموجب اتفاقية عام 1951، قد وسعت مفهوم اللاجئ بحيث لم يعد منح اللجوء مقتصرًا على سبب الخوف من الاضطهاد فقط، وإنما أضافت أسبابا أخرى لتدفق اللاجئين كالفرار من النزاع المسلح والمتمثل في العدوان الخارجي أو الاحتلال أو الاضطرابات الداخلية التي يتخللها انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان².

كما لجئت المفوضية إلى ما يسمى بالتحديد الجماعي في حالات اللجوء الجماعية التي يتم فيها ترحيل جماعات بأكملها، الأمر الذي خلق تناقضا بين اختصاصها بموجب نظامها الأساسي الذي يحدد اللاجئ بصورة فردية، وبين نطاق عملها على أرض الواقع، وتعود مبررات هذا التناقض إلى تغير طبيعة تدفقات اللاجئين والصعوبات التي واجهتها المفوضية أثناء مباشرة مهامها، الأمر الذي أدى لتوسيع نطاق مهامها لتشمل مجموعات

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في البلدان العربية، خمسون عاما من العمل الإنساني، المرجع السابق، ص 398.
- وفقا للمادة 09 من النظام الأساسي للمفوضية يتولى المفوض السامي أية مهام إضافية تقرر الجمعية العامة تكليفه بها، ومن أمثلة القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة في هذا الصدد: القرار رقم (د-30) 3454 ورقم (د-30) 3455 بتاريخ 1975/12/09، والقرار رقم 31/35، أنظر تقرير مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الجلسة العامة رقم 63 للجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 30 نوفمبر 1976.
² - بخاري عبد الله الجعلي، المرجع السابق، ص 89-91.

الأشخاص الفارين من بلدهم الأصلي لمختلف الأسباب ولاسيما الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان¹.

ولذلك أصبح يطلق على اللاجئ الذي ينطبق عليه التعريف الوارد في اتفاقية عام 1951 تسمية "اللاجئ القانوني" أما اللاجئ الذي ينطبق عليه التعريف الوارد في النظام الأساسي للمفوضية أو وفقاً لمضمون قرارات الجمعية العامة ذات الصلة فيطلق عليه تسمية "اللاجئ بمقتضى الولاية"، ومن الناحية الفنية نادراً ما يتم التمييز بين الدور الذي تقوم به المفوضية أتجاه اللاجئين الداخليين ضمن ولايتها الأصلية وبين دورها اتجاه اللاجئين بمقتضى ولايتها الموسعة، فالمعيار الأساسي لوضع اللاجئ تحت رعاية المفوضية هو وجود معاناة إنسانية ناتجة عن الهجرة القسرية².

وبالتالي فإن من يستوفي المعايير الواردة في تعريف اللاجئ بموجب النظام الأساسي للمفوضية يكون مؤهلاً لنيل الحماية التي يوفرها المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بغض النظر عما إذا كان في بلد طرف في اتفاقية عام 1951 أو بروتوكول عام 1967 أو لم يكن، أو كان البلد المضيف له قد اعترف به كلاجئ بمقتضى هاتين الوثيقتين أو لم يعترف³.

نستنتج مما تقدم؛ أنه وعلى الرغم من التحديد المسبق لصلاحيات المفوض السامي بموجب النظام الأساسي للمفوضية إلا إن تطور عمل المفوضية أدّى إلى التوسع بتفسير مفهوم اللاجئ، الأمر الذي جعل من تعريف اللاجئ عالمي التطبيق ووسع من نطاق صلاحيات المفوض السامي لشؤون اللاجئين⁴.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 60-61.

² - James Hathaway, The Law of refugee status, op.cit, p.13.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، الفقرة 16، ص 12.
⁴ - من الجدير ذكره أن المفوضية وفي إطار مساعيها الرامية لتوسيع تعريف اللاجئ قد عملت بالاشتراك مع المكتب الأوروبي لمؤسسة كارنيغي الدولية للسلام في جنيف عام 1971 على وضع مشروع اتفاقية بشأن اللجوء الإقليمي، وتم تقديم المشروع للجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1973، وقد اجريت عليه بعض التعديلات المتعلقة بتعريف اللاجئ المستمد من اتفاقية عام 1951 بصيغتها المعدلة بموجب بروتوكول عام 1967، حيث تم فيه التوسع في أسباب الاضطهاد لتشمل أسباب تتعلق بالقرابة والاحتلال والسيطرة الأجنبية وجميع أشكال العنصرية، إلا أن هذا المشروع وصل لطريق مسدود نتيجة رفض الدول توسيع نطاق تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية عام 1951. أنظر:

- Elizabeth J. Lentini, The definition of refugee in International Law: Proposals for the future, Bostan College Third world Law Journal, vol.05, 1985, pp.191-194.

وإلى جانب دور المفوضية فقد ساهمت الاتفاقيات الإقليمية الخاصة باللاجئين بصورة رئيسية باعتماد نظرة أكثر شمولية لمفهوم اللاجئ تتوافق مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ومع الواقع الحقيقي الذي يعاني منه اللاجئين لاسيما في بلدان العالم الثالث.

ثانياً: توسيع مفهوم اللاجئ في الاتفاقيات الإقليمية الخاصة باللاجئين

خلافاً لما اتسمت به الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين من تضيق لمفهوم اللاجئ من خلال قصر أسباب اللجوء على سبب وحيد هو الاضطهاد، فإن الوثائق الإقليمية التي تم التوصل إليها في إطار المنظمات الإقليمية المختلفة قد اتجهت نحو توسيع مفهوم اللاجئ من خلال التوسع في أسباب اللجوء، ويكتسي هذا التوجه أهمية خاصة كونه يمثل الموقف القانوني للدول التي لم تشارك في صياغة الاتفاقيات الدولية، أو التي لم تنضم لاتفاقية عام 1951 وبروتوكولها الإضافي لعام 1967¹.

1- تعريف اللاجئ في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969

لمواجهة تفاقم أزمة اللاجئين في إفريقيا عقد مؤتمر أديس أبابا برعاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين وبحضور رؤساء الدول والحكومات الإفريقية، وانبثقت عنه الاتفاقية التي تحكم الجوانب المختلفة لمشكلات اللاجئين في إفريقيا، والتي جاءت لتتلائم مع خصوصيات الدول الإفريقية وما تشهده هذه الدول من اضطرابات وحركات تحريرية.

حيث تضمنت الاتفاقية تعريفاً للاجئ يتكون من جزئيين، يتطابق الجزء الأول منه مع تعريف اللاجئ بموجب بروتوكول عام 1967، أما الجزء الثاني فينص على انطباق وصف اللاجئ على كل شخص يجبر على ترك محل إقامته المعتادة بسبب اعتداء خارجي، أو

¹ - Elizabeth J. Lentini, op.cit, p.194.

احتلال، أو هيمنة أجنبية، أو أحداث تعكر النظام العام بشكل خطير في كل أو جزء من بلد منشأه أو جنسيته، من أجل البحث عن ملجأ في مكان آخر خارج بلد منشأه أو جنسيته¹.

ويتميز هذا التعريف بتخطيه للمفهوم التقليدي للاجئ المتمثل بعبور حدود دولية بسبب الخوف من الاضطهاد، فقد أضافت الاتفاقية الإفريقية أسباباً أخرى تمكن الأشخاص من طلب اللجوء بصرف النظر عن كونهم معرضين للاضطهاد أم لا، حيث أوضح التعريف الوارد فيها أن علاقة المواطن بدولته قد تتعكر لأسباب أخرى غير الاضطهاد تدفعه إلى اللجوء، الأمر الذي جعل منه المفهوم الأكثر تأثيراً على الاتفاقيات الإقليمية اللاحقة، كما أنه أسهم في دعم الأساس القانوني لتدخلات المفوضية خارج الإطار المحدد لها بموجب نظامها الأساسي واتفاقية عام 1951².

ويمكن إجمال العناصر المضافة لتعريف اللاجئ بموجب الاتفاقية الإفريقية فيما يلي:

- اعترافها بأن سوء المعاملة التي قد يتعرض لها الشخص وتدفعه للجوء، قد لا تكون ناتجة عن تصرفات الحكومات فقط بل قد تكون بسبب فقدان هذه الحكومات لسلطاتها الفعلية بسبب الاحتلال الأجنبي أو العدوان الخارجي.

- اعتمادها للنمط المتبع في الترتيبات السابقة لاتفاقية عام 1951 باعترافها بمفهوم الحرمان الجماعي عند إشارتها للأشخاص الفارين بسبب المخاطر العامة، وهو ما يمكن تفسيره على أنه اعتراف بالطابع الجماعي للجوء³.

- إبقاءها للاحتتمالات التي يقوم عليها اللجوء مفتوحة ويستشف ذلك من عبارة "أحداث تعكر النظام العام" فهو معيار مرن قد ينطبق على معظم أسباب اللجوء في الدول الإفريقية⁴.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ ...، المرجع السابق، ص 13.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 62-63.

³ - James Hathaway, The Law of refugee status, op.cit, p.18.

⁴ - يوسف نوال نزهة، المرجع السابق، ص 32.

وقد حظيت الاتفاقية الإفريقية ومضمونها الشامل بتأييد كبير نظراً لاتساع نطاق الحالات التي تغطيها ولتقديمها الحماية القانونية للفارين من جميع أشكال الضرر المنتشرة والمعقدة والعشوائية التي تنسم بها أوضاع الدول الإفريقية الهشة¹.

حيث لعبت الاتفاقية دوراً مهماً في توسيع نطاق حماية المهجرين وأضفت بعداً جديداً لقضية اللجوء، ففي كينيا على سبيل المثال، يُمنح الفارون من النزاع والاضطرابات المستمرة في وسط الصومال وجنوبها حق اللجوء فور قدومهم بموجب الأحكام الشاملة التي تنص عليها الاتفاقية، وهو ما يسري أيضاً على الفارين من النزاع بين الجيش والمتمردين في جمهورية الكونغو الديمقراطية، أما في أوغندا فقد مُنح الأشخاص الفارون من تلك المناطق حق اللجوء تلقائياً بموجب الاتفاقية الإفريقية، وفي جنوب إفريقيا رأت السلطات المختصة أن الوضع في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية يرتقي إلى كونه "أحداث تزعزع استقرار النظام العام على نحو خطير" وبالتالي يحق للأشخاص الفارين الحصول على مركز اللاجئ.

ورغم أن الاتفاقية مثّلت دوراً أساسياً في توفير الحماية القانونية للأشخاص الفارين من الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية والذين يعتبرون غير مؤهلين للحصول على صفة اللجوء وفقاً لاتفاقية عام 1951، إلا أنه وفي كلتا الحالتين، كان النزاع المسلح أحد السمات المميزة لهشاشة الدولة، ولم تتسع مظلة الحماية بعد لتشمل الأشخاص الفارين من المظاهر الأخرى المختلفة لهشاشة الدولة مثل سوء الحكم، ونقص الغذاء، وغياب الخدمات الأساسية².

¹- تُعرّف الدول الهشة بأنها الدول التي تعجز حكوماتها عن الوفاء بالتزاماتها الأساسية -بما في ذلك الالتزام بتوفير الحماية -تجاه مواطنيها، وعدم قدرة المواطن المستمرة على الحصول على هذه الالتزامات هي ما يدفعه/يدفعها لطلب الحماية من المجتمع الدولي.

²- يشار إلى أن جنوب إفريقيا قد رفضت طلبات اللجوء المقدمة من النازحين من زيمبابوي، حيث رأت أن معظم الزيمبابويين النازحين لجنوب إفريقيا هم "مهاجرون لأسباب اقتصادية". ووفقاً لمجلس استئناف اللاجئين بجنوب إفريقيا فإنه ورغم حرمان الأشخاص المتواصل والشامل من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الأساسية في زيمبابوي فإن الاستقرار النسبي للقانون والنظام في البلاد يجعلها تقع خارج مظلة الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969.

وفي الوقت الحالي يمثل الفارون من دولة جنوب السودان الجديدة تحديًا لقدرة الاتفاقية الإفريقية على حماية الفارين من المظاهر الأخرى لهشاشة الدولة غير النابعة من النزاع، ففي حين لا تزال أجزاء كبيرة من جنوب السودان منكوبة بالعنف وغياب الأمن، يرى الكثيرون أن غالبية السودانيين الجنوبيين ممن عبروا الحدود ذاهبين لمخيم كاكوما للاجئين في كينيا يسعون في المقام الأول للحصول على التعليم والصحة والغذاء التي تكاد تكون معدومة في بلادهم، وحتى وقتنا الحالي لم تسري الاتفاقية الإفريقية على الفارين من جنوب السودان، حيث أعرب مسؤولي مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين عن شكهم في أحقية التعامل مع هؤلاء الأشخاص بوصفهم لاجئين¹.

تجدر الإشارة إلى أنّ الأمثلة السابقة لا تمثل تقييمًا شاملاً لتطبيق الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 أو لدورها في حماية الفارين من الدول الهشة في كل أنحاء إفريقيا، إلا أنها توحى بكل من قدرة الاتفاقية على الاستجابة لحالات النزوح وكذلك القيود المفروضة على تنفيذها، فمن الملاحظ تقبل الدول بشكل أكبر لتطبيق الاتفاقية على النازحين بسبب وجود النزاع المسلح وانهيار القانون والنظام، أما في حالات الفارين لأسباب أخرى مثل سوء الحكم، ونقص الغذاء، وغياب الخدمات الأساسية، فيفتقر تطبيق الاتفاقية إلى الوضوح، ويرجع البعض هذا الغموض في استجابة الدول المستقبلية لهذه المظاهر لعدم وضوح حدود نطاق اتفاقية الإفريقية.

وبعكس اتفاقية عام 1951 التي كانت محل دراسة واسعة من قبل الباحثين والممارسين والمؤسسات الدولية، كانت التحليلات التي أجريت على الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 قليلة ولم يكن هناك توجيهات تشرح نطاق تطبيق أحكامها، فعبارة "أحداث تزعر استقرار النظام العام على نحو خطر" تعد من أكثر العبارات إثارة للجدل، فأن كانت الاتفاقية تغطي النازحين بسبب الأحداث البشرية التي تقوض القانون والنظام مثل النزاع

¹ - تمارا وود، الدول الهشة والحماية بموجب اتفاقية اللاجئين في إفريقيا لعام 1969، نشرة الهجرة القسرية، العدد 43، يوليو 2013، ص 17-19.

أو العنف العام، فأنها تفتقر إلى توضيح ما إذا كانت تشمل الأشخاص النازحين لأسباب طبيعية كالجفاف أو الفيضانات أو الزلازل أو الفارون بسبب حرمانهم من حقوقهم الإنسانية، بما في ذلك حقهم في الحصول على الغذاء والتعليم والصحة والرعاية، والذين تقدر أعدادهم بالملايين في إفريقيا¹.

2- تعريف اللاجئ وفقاً لمبادئ بانكوك لعام 1966

تبنت اللجنة الاستشارية الإفريقية الآسيوية إعلاناً حول المبادئ التي تحكم أوضاع اللاجئين وكيفية معاملتهم أثناء دورتها الثامنة المنعقدة بمدينة بانكوك في سنغافورة في الفترة الممتدة من 08-17 أغسطس 1966، وينطبق مفهوم اللاجئ وفقاً لهذه المبادئ على: "الشخص الذي يضطر بسبب الاضطهاد أو الخوف المبني على أسباب معقولة، والتي ترجع إلى العنصر، اللون، الدين، العقيدة السياسية، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، إلى: أ- مغادرة الدولة التي هو من رعاياها أو البلد الذي يحمل جنسيته، أو دولة أو بلد إقامته المعتادة إذا كان عديم الجنسية؛ أو ب- وهو خارج تلك الدولة أو البلد، لا يستطيع أو لا يرغب في العودة إليها أو التمتع بحمايتها"².

ولما كان هذا التعريف يقصي فئات أخرى من اللاجئين ومن ثم لا يمكنهم الاستفادة من هذه المبادئ، قررت اللجنة في دورتها الحادية عشر المنعقدة في العاصمة الغانية أكرا عام 1970 توسيع تعريف اللاجئ ليشمل فئات جديدة من اللاجئين تتمثل في: "أي شخص، بسبب سيطرة أجنبية أو اعتداء خارجي أو احتلال، يجبر على ترك مكان إقامته المعتاد؛ أو كان موجوداً أصلاً خارج هذا المكان ويرغب في العودة إلا أنه ممنوع من قبل الحكومة أو السلطة المسيطرة على مكان إقامته المعتاد الذي غادره"³.

¹ - أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 59.

² - المادة (01) من مبادئ بانكوك لعام 1966، يشار أن المادة المذكورة أوضحت أن مصطلح "المغادرة" يعني المغادرة الطوعية وغير الطوعية.

³ - محمود السيد حسن داوود، المرجع السابق، ص 12.

يلاحظ أن تعريف اللاجئ طبقاً لمبادئ بانكوك المعدلة بقواعد أكرأ يتشابه إلى حد ما مع التعريف الوارد في الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 إلا إنه لا يتطابق معه¹، فهو لم يعتبر الأحداث الخطيرة الماسة بالنظام العام سبباً من أسباب اللجوء²، بالإضافة للاختلافات الشكلية كاستخدامه مصطلح العنصر بدلاً من العرق واللون بدلاً من الجنسية كأسباب للاضطهاد.

3-تعريف اللاجئ وفقاً لإعلان قرطاجنة لعام 1984

نتيجة للظروف والأحداث التي شهدتها دول أمريكا اللاتينية بسبب حكم الأنظمة الديكتاتورية والعسكرية في سبعينات وثمانينات القرن الماضي، عقد اجتماع لممثلي الدول الأمريكية برعاية المفوضية وبحضور مجموعة من الخبراء في قرطاجنة في كولومبيا عام 1984، تمخض عنه إعلان قرطاجنة الذي عبر عن موافقة الدول المعنية اعتماد معايير محددة لحماية ومساعدة اللاجئين³.

وقد تميز الإعلان بتبنيه تعريفاً موسعاً للاجئ متأثراً بالتعريف الوارد في الاتفاقية الإفريقية ومعبراً عن الأحداث السائدة في الدول الأمريكية، وهو ما يتضح من خلال نص المادة الثالثة من القسم الثالث منه والتي تنص على: "بالإضافة إلى العناصر التي احتوتها اتفاقية عام 1951 وبروتوكولها الملحق عام 1967 يتضمن تعريف اللاجئ الأشخاص الذين هربوا من بلادهم بسبب تهديد حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم بسبب العنف المعمم، أو الاعتداء الخارجي، أو النزاعات الداخلية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، أو أية ظروف أخرى من شأنها الإخلال بشكل خطير بالنظام العام"⁴.

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 115.

²- محمود السيد حسن داود، المرجع السابق، ص 12.

³- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 06.

⁴- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 69.

يلاحظ أن تعريف اللاجئ الوارد في إعلان قرطاجنة مستوحى من الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 مع وجود بعض الاختلافات، حيث لم يتطرق الإعلان للاحتلال أو السيطرة الأجنبية كما ورد في الاتفاقية الإفريقية، إلا أنه استحدث عنصرا جديدا في غاية الأهمية وهو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كسبب من أسباب اللجوء¹، ومما لا شك فيه أن هذا التوسع يتماشى مع السياسة التي اتبعتها الأمم المتحدة تجاه اللاجئين والتي كرستها المفوضية عمليا من خلال ممارساتها وهو ما ساهم في تطوير قواعد اللجوء وجعلها أكثر إنسانية².

تجدر الإشارة أن الدول الأمريكية قد أكدت على التعريف الموسع للاجئ بموجب إعلان قرطاجنة في عدة مناسبات منها المؤتمر الدولي للاجئي أمريكا الوسطى المنعقد في غواتيمالا عام 1989، وإعلان "سان جوري" لعام 1994 والذي أكد على أهمية إعلان قرطاجنة في توفير الحماية الدولية للأشخاص المحتاجين إليها والذين يقعون خارج نطاق اتفاقية عام 1951، وإعلان "تلاتيلوكو" حول الإجراءات العملية لحماية اللاجئين في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي لعام 1999، وإعلان "ريو" حول إنشاء الملجأ لعام 2000³، وجميعها إعلانات جاءت لدعم الاتجاه التوسعي لحماية اللاجئين في أمريكا اللاتينية.

4-تعريف اللاجئ في الوثائق الأوروبية الخاصة باللاجئين

تعددت الوثائق الأوروبية المتعلقة بمنح الملجأ وحماية اللاجئين، إلا إن أغلب هذه الوثائق لم تتطرق لتحديد المقصود بمفهوم اللاجئ، وهو ما يمكن إرجاعه لاكتفاء هذه الدول بما أقرته عام 1951، والتي أبرمت لمعالجة مشكلات اللاجئين في أوروبا.

¹- ناهض زقوت، اللاجئ في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 05.

²- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 66.

³- يوسف نوال نزهة، المرجع السابق، ص 35.

إلا أنه ونظراً لما عرف عن الدول الأوروبية من سماحها لأشخاص ليسوا لاجئين من الناحية الفنية بالبقاء على أراضيها إن كان لديهم أسباب تجعلهم بحاجة للحصول على الحماية، وذلك بإتباعها لنظام الحماية الفرعية والذي تختلف قواعد تطبيقه من دولة لأخرى، عملت الدول الأوروبية على توحيد وتنسيق الأشكال المتباينة لهذه الحماية من خلال وضعها لمجموعة من الوثائق التي اشتمل بعضها على معايير لها علاقة بتحديد المقصود باللاجئ، ومن ذلك توصية الجمعية البرلمانية رقم 773 لعام 1976، والإعلان الأوروبي حول الملجأ الإقليمي لعام 1977، والتوجيه المؤهل للاتحاد الأوروبي لعام 2004.

أ- تعريف اللاجئ بموجب التوصية رقم 773 لعام 1976 بشأن وضع اللاجئين الفعليين:

دعا مجلس أوروبا في العديد من توصياته لضرورة إتباع نهج مشترك بخصوص الحماية الممنوحة للأشخاص الواقعين خارج نطاق اتفاقية عام 1951 والذين هم بحاجة للحماية من العودة لبلدانهم الأصلية¹، وأقرت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا التوصية رقم 773 لمعالجة موضوع اللاجئين بحكم الواقع، وهم الأشخاص الذين تتوافر فيهم الخصائص الجوهرية للاجئين في نظر القانون الدولي، دون أن تعترف لهم سلطات الدولة التي يتواجدون فيها بمركز اللاجئين، ولا يستطيعون أو لا يرغبون بالعودة لبلدانهم لأسباب سياسية، عرقية، دينية، أو لأي أسباب مشروعة أخرى، حيث تدعو التوصية الدول لتطبيق تعريف اللاجئ وفقاً لاتفاقية عام 1951 بشكل متحرر، أي أنها تعترف ضمناً بقصور تعريف اللاجئ وفقاً للاتفاقية، كما تدعو الدول لعدم إعادة هؤلاء الأشخاص لبلاد قد يتعرضون فيه للاضطهاد².

ب- تعريف اللاجئ بموجب الإعلان الأوروبي حول الملجأ الإقليمي لعام 1977:

¹ -Jane Mcadam, The European Union Qualification Directive: The creation of a subsidiary protection regime, International Journal of Refugee Law, vol.17, Issue 3, 2005, p. 462.

² -برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 117-118.

أقر الإعلان الأوروبي حول الملجأ الإقليمي من طرف لجنة الوزراء لمجلس أوروبا بتاريخ 18 نوفمبر 1977، وأكدت فيه الدول الأعضاء في المجلس على حقها في منح اللجوء لأي شخص تنطبق عليه الشروط الواردة في هذه اتفاقية عام 1951 بالإضافة لأي شخص آخر تعتبره هذه الدول مستحقاً للحصول على الملجأ لأسباب إنسانية¹.

وبذلك تقر الدول الأوروبية بأن تعريف اتفاقية عام 1951 للاجئ لا يشمل جميع الأشخاص الذين يمكن اعتبارهم لاجئين في نظر القانون الدولي، من خلال إعطاءها تعريفاً أوسع للاجئ، إلا إن هذا الإعلان لم يوضح المقصود بالأسباب الإنسانية التي يحق لدول المجلس أن تمنح الملجأ من أجلها تاركا للدول الحق في تفسيرها بالطريقة التي تستسبها².

ج- التوجيه المؤهل للاتحاد الأوروبي لعام 2004

يعد هذا التوجيه بمثابة صك إقليمي وضع للحد من الفوارق في تشريعات وممارسات دول الاتحاد المتعلقة بمنح الحماية الفرعية للاجئين بحكم الواقع، وذلك لتحقيق حد أدنى من الحماية عبر دول الاتحاد الأوروبي، ويؤكد التوجيه على الأهمية المركزية لاتفاقية عام 1951 في النظام الدولي لحماية اللاجئين، ويحدد معايير الاستفادة من الحماية الفرعية على أساس الالتزامات الدولية بموجب صكوك حقوق الإنسان والممارسات القائمة للدول الأعضاء.

ويعرف التوجيه الشخص المؤهل للحصول على الحماية الفرعية في مادته 5/02 بأنه: مواطن بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية لم يستوفي شروط الحصول على مركز اللاجئ المحددة في اتفاقية 1951، إلا أن لديه أسباب وجيهة تدعو للاعتقاد بأن عودته لبلد الأصل أو الإقامة المعتاد قد تتسبب بتعرضه لخطر جسيم يعود إلى أحد الأسباب المحدد في المادة

¹ - المادة الثانية من الإعلان الأوروبي بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1977.

² - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 118.

15 من التوجيه¹، والذي لا ينطبق عليه حكم المادة 17 المتعلق بالاستبعاد من الحماية الفرعية².

من الملاحظ أن التوجيه الأوروبي قد حدد المستفيدين من الحماية الفرعية برعايا الدول الثالثة أو الأشخاص عديمي الجنسية فقط، وقد أخذ بهذا التقيد في تعريفه للاجئ أيضاً، وهو ما جعله عرضة لانتقاد المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي ترى أن هذا القيد على تعريف اللاجئ يتعارض مع حكم المادة 42 من اتفاقية عام 1951، والتي تحظر على الدول الحد من النطاق الشخصي للمادة الأولى من الاتفاقية أو إيداء تحفظات على مادتها الثالثة، وعلى الرغم من التأثير الضعيف لهذا القيد -وفقاً لإحصائيات الاعتراف باللاجئين في الاتحاد الأوروبي- إلا ذلك يتنافى مع ما هو معمول به دولياً، فلا يصح تقويض القانون الدولي بموجب اتفاق إقليمي، خاصة إن كان هذا التوجيه الإقليمي يعتبر أول صك تحدد فيه الحماية الفرعية على مستوى المنظمات الحكومية، فلا ينبغي أن يشكل تعريفه جزءاً من أي تعريف دولي أوسع للمستفيدين من الحماية التكميلية باعتباره يشكل انتهاكاً لاتفاقية عام 1951³.

5- تعريف اللاجئ في الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لعام 1994

تضمنت الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين أوسع تعريف لمفهوم اللاجئ، فهي لم تأخذ بالتعريف الوارد في اتفاقية عام 1951 فحسب بل أخذت بتعريف الاتفاقية الإفريقية وأضافت عليه عنصراً جديداً، مما جعل التعريف العربي للاجئ يفوق في مداه أي تعريف دولي أو إقليمي⁴.

¹ - تحدد المادة 15 من التوجيه المؤهل للاتحاد الأوروبي لعام 2004 المعايير التي يمنح الشخص بموجبها حق الاستفادة من الحماية الفرعية وتتمثل هذه الأسباب في: 1- أن يكون محكوماً عليه بالإعدام، 2- أن يكون معرضاً للتعذيب أو المعاملة القاسية أو المهينة، 3- أن يكون معرضاً للخطر بسبب العنف العشوائي في النزاع المسلح سواء كان داخلياً أو دولياً.

² - Colin Smith BL., International Humanitarian Law in Subsidiary protection Applications, The Researcher, vol.05, N°01, March 2010, p.3-4.

³ - يوسف نوال نزهة، المرجع السابق، ص 37-40.

⁴ - عبد الحميد الوالي، حماية اللاجئين في العالم العربي، مجلة السياسة الدولية، المجلد 37، العدد 148، القاهرة، ابريل 2002، ص 23.

حيث تنص الاتفاقية العربية على أن اللاجئ بحكمها هو: "1- أي شخص يوجد خارج بلد جنسيته، أو خارج مقر إقامته الاعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية ويخشى لأسباب معقولة أن يضطهد من أجل عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية وأن يستظل بحماية ذلك البلد أو أن يعود إليه؛ 2- كل شخص يلتجئ مضطراً إلى بلد غير بلده الأصلي أو مقر إقامته الاعتيادية، بسبب العدوان المسلط على ذلك البلد أو احتلاله أو السيطرة الأجنبية عليه أو لوقوع كارثة طبيعية أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلد أو في جزء منها"¹.

ومن الجدير ذكره أن عنصر الكوارث الطبيعية الذي أضافته الاتفاقية كسبب مشروع للجوء كان محل خلاف بين الدول وبين فقهاء القانون الدولي، فقد انتقدته المملكة المغربية واعتزضت على إدماجه باعتباره سيضاعف أعداد اللاجئين جماعياً ويكرس مبدأ اللجوء بحكم الواقع بدلاً من اللجوء بحكم القانون².

ورغم عدم إنكارنا لوجوب تقديم العون للاجئين من ضحايا الكوارث الطبيعية، لكن إن كان هذا العنصر هو السبب في عزوف الدول العربية وامتناعها عن المصادقة على الاتفاقية، فمن الضروري إعادة النظر في إدماجه ضمن التعريف، أو إتاحة الفرصة للدول للحفاظ على الجانب الواسع من التعريف إن ارتأت ذلك.

وأمام هذا التطور الذي شهده تعريف اللاجئ على الصعيد العالمي من خلال نشاط المفوضية وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي دعت فيها المفوضية لمعالجة قضايا اللجوء الجماعي، وعلى الصعيد الإقليمي من خلال التوسع في الأسباب المؤدية للجوء، يثار التساؤل حول مدى فعالية تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية عام 1951، ولعل الإجابة

¹ - المادة الأولى من مشروع الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في البلدان العربية لعام 1994، لمطالعة نصوص الاتفاقية أنظر الرابط: <http://haqqi.info/ar/haqqi/legislation/arab-convention-regulating-status-refugees-arab-countries>

² - أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 69؛ وعبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين العربي والدولي، المرجع السابق، ص 158-160.

تتواجد في قرار البرلمان الأوروبي الصادر بتاريخ 12 مارس 1987 والذي اعتبر أن تعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية عام 1951 أضحى بحاجة للتعديل ليتماشى مع تغيرات الأوضاع الدولية، كما دعا لاعتماد التعريف الوارد في الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 كأساس لإعادة النظر في تعريف اللاجئين¹، وهو ما أيده عددا كبير من الفقهاء الذين دعوا لاعتماد تعريف موسع للاجئين يتماشى مع الأوضاع الحقيقية للاجئين.

الفرع الثالث: التعريف الفقهي للاجئين

يرى فقهاء القانون الدولي أن الهدف من وضع تعريف للاجئين هو مساعدة السلطات المختصة في التمييز بين الشخص المحتاج إلى الحماية الدولية وبين الشخص غير المحتاج إليها، وتحديد المستفيد من مبدأ عدم الطرد والذي سيسمح له بالبقاء أو سيمنح اللجوء، وهو ما يطرح التساؤل حول مدى اعتبار اتفاقية عام 1951 الإطار المناسب لتحقيق هذا الهدف خاصة وأن التعريف الوارد فيها وفي البروتوكول الملحق بها عام 1967 قد تمت صياغته وفقا للمقاربة الأوروبية والتي لم تعد تتلائم مع تحركات اللاجئين في الوقت الحالي، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في تعريف اللاجئين الوارد فيها، وفي هذا الصدد يرى الفقهاء إن أية إعادة لتحديد مفهوم اللاجئين ينبغي أن تنطلق من الاقتراحات التالية:

- ضرورة تصديق الدول على العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 والالتزام بأحكامهما، واعتماد اتفاقية دولية تتضمن تعريفا أوسع للاجئين وتعتمد على مقاربة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في التصدي لمشاكل اللجوء بغية تأمين الحماية الفعالة لكافة اللاجئين دون تمييز.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 67.

-توسيع تعريف اللاجئين بما يتوافق مع الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 وإعلان قرطاجنة لعام 1984 بغية تركيز انتباه المجتمع الدولي نحو جذور وأسباب أزمات اللاجئين، فغالباً ما يفر اللاجئ لأسباب تتعلق باندلاع حرب أهلية أو مجاعة أو عدوان أو كوارث طبيعية وغيرها من الأسباب، الأمر الذي يدحض المفهوم الكلاسيكي الوارد في اتفاقية عام 1951، فلا بد من استكمال المفهوم الفردي للاجئ بمفهوم جماعي يرتكز على عناصر موضوعية أكثر منه على الخوف المبرر من الاضطهاد.

-إيجاد وسائل جديدة تخول اللاجئين التمتع بكافة الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهدين الدوليين لعام 1966¹.

وبما أن القانون الدولي لا يتضمن تعريفاً موحداً للاجئ، باعتبار أن الاتفاقيات الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين تحدد مفهوم اللاجئ بصور مختلفة، فلذلك يمكن اعتباره تعريفاً نسبياً، وهو ما استرعى انتباه الفقهاء الذين لم يتفقوا أيضاً على تعريف موحد للاجئ، فالمعنى الدقيق لمصطلح "اللاجئ" يعتمد على الزمان والمكان الذي يتواجد فيه اللاجئ، فإن كان التعريف يساعد في وضع الإطار لتحديد فئة ما أو لمعالجة مشكلة معينة إلا إنه غالباً ما يطغى عليه عامل الشكل أكثر من الموضوع بحد ذاته، وعنصر الوصف أكثر من الهدف المراد تحقيقه، فهو يأتي ليعكس وضع اجتماعي معين ويأخذ بعين الاعتبار سياسات الدول بهذا الصدد، فالاختلاف في التعريفات الموضوعية للاجئ يرجع إلى ارتباط تحديد تعريف اللاجئين غالباً بمجموعة محددة من اللاجئين والهدف المراد تحقيقه من هذا التحديد².

ومع أنه ينبغي أن يتميز تعريف اللاجئين بالمرونة حتى لا يشكل عائقاً أمام الاستجابة السريعة لحالات اللجوء الجماعية، إلا بعض الفقهاء يرون أن ما يميز اللاجئين عن باقي

¹- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 68 وما يليها

²- على سبيل المثال اعتمدت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الاونروا) المقاربة العملية أكثر من المقاربة القانونية عند تحديدها لتعريف اللاجئين الفلسطيني بما يسهل عملية قيامها بالأنشطة المناطة بها وهو ما سنتأتى على تفصيله في الباب الثاني من هذه الدراسة.

المواطنين أو الأجانب هو عدم الاستفادة من حماية دولة الأصل أو أية دولة أخرى، في حين أن البعض الآخر يرى أن اللاجئ هو الأجنبي الذي اهتزت علاقته بدولته.

حيث أورد الفقهاء عدد من التعريفات للاجئ وفقاً لنظرة كلٍ منهم إلى حقيقة الملجأ من جهة، وإلى ماهية الصفة الجوهرية التي تميز اللاجئ عن غيره من الأجانب العاديين طبقاً للقانون الدولي من جهة أخرى، ومن أهم تلك تعريفات اللاجئ التي أوردتها الفقه تعرف الفقيه "Simpson" والذي يعرف اللاجئ بأنه "الشخص الذي يلجأ لبلد غير بلد إقامته المعتادة-سواء كانت دولة جنسيته أم لا- وذلك بسبب وقوع أحداث سياسية فيها جعلت من استمرار إقامته فيها أمراً مستحيلاً أو لا يحتمل، أو أنه في حالة وجوده خارج دولة إقامته المعتادة لا يرغب أو لا يستطيع العودة إليها خشية التعرض للخطر بسبب الظروف السياسية السائدة هناك"¹.

يلاحظ أن هذا التعريف يميز اللاجئ عن غيره الفئات باعتباره يترك دولة الأصل والإقامة بسبب الأحداث السياسية السائدة، دون أن يأتي على ذكر الأسباب الاجتماعية أو الاقتصادية أو الشخصية التي قد تدفع الشخص لطلب اللجوء في دولة أخرى.

وبالمقابل يصفه البعض بأنه مهاجر بصورة غير طوعية يفضل أن يبقى حيث هو، وإنما لأسباب دينية، اقتصادية، سياسية أو اجتماعية، يجبر على الرحيل من موطنه والبحث عن موطن آخر كونه لم يعد متمتع بحقوق المواطن المدنية وأصبح شخصاً غير مرغوب فيه².

أما الفقيه "Godhart" فيعرفه بأنه الشخص الذي اضطر لترك بلده خوفاً من تعرض حياته أو حرياته للخطر نتيجة لأسباب سياسية، أو بسبب الحرب أو الكوارث الطبيعية. في حين يعرفه الفقيه "Gerald Madsen" بأنه الشخص الذي تمزقت رابطة بدولة الجنسية

¹ -John Hop Simpson, The refugee problem, Oxford University Press, London, 1993, p.3.

² -نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 71.

أو دولة الإقامة المعتادة نتيجة لأسباب سياسية على قدر من الجسامة، وغادر على أثر ذلك دولته، وإذا كان موجود خارجها فإنه لا يستطيع أو لا يرغب في العودة إليها، ولا يهم بعد ذلك إن كان هذا الشخص قد حصل على ملجأ أو اعترف له بصفة اللاجئ أم لا¹.

أما الباحثة "خديجة المضمض" فإنها تعرف اللاجئ بأنه: "إنسان خرج أو أخرج من دياره نتيجة لعدم احترام حقوق الإنسان بمعناها الواسع؛ أي الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية..." حيث ترى الباحثة أن هذه الحقوق مجموعة واحدة لا يمكن تقسيمها أو الفصل بينها، لذلك فإنها ترى أن الفرق بين اللاجئ والأجنبي العادي أن الأول لا يستطيع أن يتمتع بحقوقه الإنسانية في دولته أو أن الحماية الممنوحة له لا تشمل كل هذه الحقوق، أما الثاني فقد غادر لأسباب أخرى لا لعدم تمتعه بحقوقه الإنسانية، كما أن الباحثة ترفض التفرقة بين اللاجئ السياسي والاقتصادي والإنساني وتعتبر أن اللجوء واحد وهو ناجم عن عدم احترام حقوق الإنسان أو عدم توفرها في بلد الأصل أو الإقامة المعتادة².

أما الأستاذ "برهان أمر الله" فيعرف اللاجئ بأنه شخص أجنبي غادر أو أجبر على مغادرة دولته الأصلية ولا يرغب أو لا يستطيع العودة إليها نتيجة لتمزق وانفصام الرابطة العادية بها، بسبب الاضطهاد السياسي أو التهديد به أو لعدم رغبته بالخضوع لحكومة يعتقد أنها ظالمة أو غير شرعية³، أما الأستاذ "أحمد عطية أبو الخير" فيعرف اللاجئ بأنه شخص غادر أو اضطر لمغادرة دولته الأصلية أو دولة إقامته المعتادة، نتيجة لأحداث سياسية صاحبها تعرض الشخص لاضطهاد أو تهديد بالاضطهاد⁴.

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 122.

²- خديجة المضمض، اللجوء في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ضمن كتاب حقوق الإنسان دراسات تطبيقية عن العالم العربي، المجلد 03، ط1، من إعداد محمود شريف البسيوني ومحمد السعيد الدقاق وعبد العظيم وزير، دار العلم للملايين، بيروت، 1989، ص 122-124.

³- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 137.

⁴- أحمد عطية أبو الخير، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 85.

من الملاحظ أن الفقهاء قد اتفقوا على اعتبار أن اللاجئ هو أجنبي غير عادي إلا أنهم لم يتفقوا حول الصفة الجوهرية التي تميزه عن غيره من الأجانب العاديين، فمنهم من يرى أنها تتمثل في عدم تمتعه بالحماية الوطنية، ومنهم من يرى أن عدم التمتع بتلك الحماية لا يعد عنصراً جوهرياً في تعريف اللاجئ، ونحن من مؤيدي الفريق الثاني، فبالرغم من كون معيار عدم التمتع بالحماية الوطنية شرطاً أساسياً لاعتبار الشخص لاجئاً وفقاً للقانون الدولي، إلا أنه لا يمكن اعتباره عنصراً كافياً وحاسماً لوصف اللاجئ وتمييزه عن غيره، فليس كل من لا يتمتع بالحماية الوطنية يعد لاجئاً، فهناك العديد من الحالات التي قد لا يتمتع بها الشخص بحماية دولته وفي نفس الوقت لا يعتبر لاجئاً بنظر القانون الدولي، ومن ذلك على سبيل المثال؛ أن يكون الشخص خارج بلده ولا تستطيع دولته تقديم الحماية الدبلوماسية له لعدم وجود تمثيل دبلوماسي لها في الدولة التي يتواجد بها ذلك الشخص، كما أن عديم الجنسية لا يعد متمتعاً بحماية أي دولة من الناحية القانونية، فعند تواجده خارج بلد إقامته المعتادة فإنه لا يتمتع بأي حماية دبلوماسية، ومع ذلك لا يعتبر لاجئاً فهو يحتفظ بعلاقته العادية بدولة إقامته ولا تتواجد لديه أي خشية من سلطاتها قد تمنعه من العودة¹.

إذا فالعنصر الجوهري في تحديد حالة الشخص أو مركزه كلاجئ لا يكمن في عدم تمتعه بحماية دولته الأصلية فقط، بل في نوع أو طبيعة السبب الذي أفضى لعدم تمتعه بها، فما يميز اللاجئ عن الأجنبي العادي هو وجود شقاق سياسي حاد بينه وبين السلطة الحاكمة في دولته يؤدي لتغير أو تمزق علاقته العادية بدولته بحيث تنعدم ثقته بتلك الحكومة ويكن له الكراهية محل الولاء وتصبح الحكومة أكثر ميلاً لاضطهاده وقهره بدلاً من حمايته ومساعدته، بل أنها قد تقوم بإبعاده وترفض عودته إلى إقليمها².

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 122 وما يليها.

²- برهان أمر الله، المرجع نفسه، ص 125-126.

ويقترح بعض الفقهاء اعتماد تعريف أوسع من التعريف الوارد في اتفاقية عام 1951 ليشمل ضحايا عدم الاستقرار السياسي أو الاقتصادي أو الكوارث الطبيعية، فيضعون تعريفاً للاجئ بأنه: الشخص الذي يجد نفسه مضطراً لمغادرة مكان إقامته المعتادة وطلب اللجوء في مكان آخر، وذلك نتيجة لنوعان رئيسيان مختلفان من الحوادث: الكوارث الطبيعية كالزلازل أو الفيضانات، أو الكوارث البشرية كالنزاعات المسلحة الدولية أو الحروب الأهلية أو الثورات¹.

وفي المحصلة فإن هذه التعريفات الفقهية تبين مدى قصور التعريف المعتمد بموجب اتفاقية عام 1951 والذي لم يشمل كل أسباب اللجوء، وبالرغم من المحاولات الرامية لتوسيع مفهوم اللاجئ على الصعيد الإقليمي، إلا إن أثر تلك الاتفاقيات يبقى محدود على الساحة الدولية، وبالتالي فمن الضروري إعادة النظر في تعريف اللاجئ ومعالجة الموضوع على الصعيد الدولي انطلاقاً من اقتراحات الفقهاء سابقة الذكر، وذلك بهدف إيجاد نظام دولي يرفع مسائل اللجوء ويؤمن الحماية الدولية المطلوبة والمتكافئة بشكل فعال لكافة اللاجئين ودون تمييز.

المطلب الثاني: تمييز اللاجئين عن غيرهم من الفئات المحمية أو المتنقلة الأخرى

إن اختلاف التعريفات الواردة لمصطلح "اللاجئ" وعدم الاستقرار على تعريف دقيق وموحد في الفقه والقانون الدولي من الممكن أن يؤدي إلى اختلاط مفهوم اللاجئ بمفاهيم أخرى، وبالتالي حرمانه من الحماية المقررة له خاصة في ظل توسع صلاحيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والتي لم تعد تقتصر مهامها على حماية ومساعدة اللاجئين فحسب، وهو ما يوجب علينا بالضرورة أن نميز بين اللاجئ وبين غيره من الفئات المحمية والتنقلة الأخرى لتفادي الخلط بينهم ولتحديد المركز القانوني للاجئ بشكل دقيق.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص72.

الفرع الأول: تمييز اللاجئ عن النازح داخلياً

يطلق البعض خطأً على النازحين داخليا صفة اللاجئين، إلا إنه وعلى عكس اللاجئين فإن النازحين داخليا لم يعبروا حدودا دولية بحثا عن ملاذٍ آمن بل ظلوا داخل حدود بلدهم الأصلية، ووفقا للفقرة الثانية من مقدمة المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي يقصد بالنازحين داخليا: "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين أُجبروا أو اضطروا إلى الفرار أو الرحيل من أوطانهم أو أماكن إقامتهم المعتادة بسبب أو من أجل تفادي الآثار الناجمة عن الصراعات المسلحة أو حالات العنف العام أو انتهاكات حقوق الإنسان أو الكوارث الطبيعية أو من صنع البشر، دون أن يعبروا حدود دولة معترف بها دولياً"¹.

فبالرغم من تشابه الأسباب المؤدية للنزوح مع الأسباب المؤدية للجوء إلا أن اللاجئ يترك وطنه أو دولة إقامته المعتادة وينتقل لدولة أخرى بينما ينتقل النازح في داخل حدود دولته دون يجتازها، وبالتالي فإن النازحين يقعون خارج نطاق الحماية التي توفرها الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين²، ويظلون من الناحية القانونية تحت حماية حكوماتهم، بالرغم من أن تلك الحكومات قد تكون هي المسئولة عن فرارهم، إلا أنهم يحتفظون بحقوقهم ويتمتعون بالحماية بموجب كل من القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح وذلك من خلال أنشطة اللجنة الدولية للصليب الأحمر³.

¹ - النزوح الداخلي في النزاعات المسلحة-مواجهة التحديات، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ط1، المركز الإقليمي للإعلام، القاهرة، مايو 2010، ص06. متاح على الرابط: <https://www.icrc.org/ar/publication/4014-internal-displacement-armed-conflict-facing-challenges> تاريخ الاطلاع: 2017/8/22.

² - عقبة خضراوي ومنير بسكري، المنظمات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص59.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين ودور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مطبوعات المفوضية، مارس 2006، ص 05. متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4d11c7346.html> وجون بنيت، الهجرة القسرية داخل حدود الوطن-جدول أعمال النزوح الداخلي، نشرة الهجرة القسرية، العدد 01، ابريل 1998، ص 1-6.

ويجمع فقهاء القانون الدولي على أن الاحتكام لمعيار "عبور الحدود الدولية" كمعيار وحيد لإخراج فئة النازحين داخليا من التمتع بالحماية التي توفرها أحكام القانون الدولي للاجئين يعد أمرا مجحفا كونه يتسبب في التمييز بين طائفتان تتشابهان في الظروف والاحتياجات، ويترتب عليه حرمان النازحين من الحماية اللازمة¹، خاصة أن حكوماتهم قد تكون غير قادرة أو راغبة في تقديم الحماية والمساعدة لمواطنيها النازحين².

حيث ثبت من خلال تجارب النزوح حول العالم أن أوضاع النازحين قد تكون سيئة كأوضاع اللاجئين أو أسوأ منها، ففي حين أنهم يتمتعون ظاهريا بحماية حكوماتهم فأنهم لا يتلقون المساعدة من أي سلطة حكومية، وفي كثير من الحالات كانوا عرضة لعمليات الاضطهاد والتكيل التي أجبرتهم على التنقل المستمر دون أن يسمح لهم باجتياز الحدود الدولية لالتماس اللجوء في البلدان المجاورة³.

إن هذه التجارب دفعت لظهور مطالبات داخل المجتمع الدولي بضرورة التكفل بالنازحين داخليا، وقد استندت هذه المطالب إلى أنه بالرغم من أن قانون اللاجئين لا يحوي نصوصا صريحة تتعلق بتوفير الحماية لهذه الفئة، إلا أنه من خلال حمايتهم يتحقق أحد أهداف هذا القانون والمتمثلة بتقليل أعداد اللاجئين والحد من تدفقهم، خاصة وأن أغلب اللاجئين كانوا في الأصل نازحين داخل بلدانهم⁴.

وبناءً على هذه المطالبات تم توسيع نطاق ولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لتشمل توفير الحماية والمساعدة لفئة النازحين داخليا، رغم أنهم يقعون خارج ولايتها الأصلية المقررة بموجب نظامها الأساسي لعام 1950، إلا أن تدخل المفوضية بشأن

¹ - جاء في ملاحظات الأمين العام للأمم المتحدة "بطرس غالي" عام 1996 أنه: "من غير المقبول أن يستفيد الأشخاص الذين نجحوا في عبور الحدود من حماية القانون الدولي للاجئين، في حين يبقى الأشخاص الذين لم يتمكنوا من مغادرة بلدانهم دون حماية، مع أنهم لا يبعدون أحيانا سوي ببضع مئات من الأمتار عن هذه الحدود". أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم 1997-1998، النزوح قسرا: برنامج عمل إنساني، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط1، القاهرة، 1998، ص 113.

² - محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسرا داخل دولهم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 51.

³ - كريم الآتاسي، الحلول لازمات اللاجئين، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، تحرير: أحمد الرشدي، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، نوفمبر 1996، ص 125-153.

⁴ - محمد صافي يوسف، المرجع السابق، ص 53.

النازحين لا يتم بصورة تلقائية حيث يتطلب مجموعة من الشروط، فلا يكون إلا بناءً على طلب الأمين العام¹ أو الجمعية العامة أو الهيئات المتخصصة في الأمم المتحدة لاسيما المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما أن هذا التدخل لا يتم إلا بعد موافقة الدولة المعنية تماشياً مع مبدأ السيادة الوطنية²، فالدولة هي المسؤول الأول عن حماية ومساعدة النازحين داخل إقليمها، وتدخل المفوضية يكون البديل الذي يلجأ إليه في حال عجز الدولة أو عدم رغبتها في القيام بمهامها تجاه النازحين داخل إقليمها³.

وتتسط المفوضية حالياً اعتماداً على خبراتها في توفير المساعدة الإنسانية بالعمل على توفير المساعدة للأشخاص النازحين داخلياً من خلال 28 عملية خاصة تضم عدة دول من بينها كولومبيا وأفغانستان وتشاد وكينيا والسودان وباكستان وأوغندا وبورما⁴.

الفرع الثاني: تمييز اللاجئ عن الشخص عديم الجنسية

تعرف الجنسية بأنها الرابط القانوني بين الفرد والدولة، فإن يكون الشخص عديم الجنسية يعني فقدان صفة المواطنة وانقطاع ذلك الرابط القانوني⁵، ويواجه الأشخاص عديمو الجنسية صعوبات عديدة في حياتهم اليومية فمن الممكن أن يحرموا من الحصول

¹ - على سبيل المثال طلب الأمين العام للأمم المتحدة في نوفمبر 1991 تولى المفوضية لمهام توفير المساعدة الإنسانية للنازحين من ضحايا النزاع في يوغسلافيا السابقة، كما طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة من المفوضية أن تتولى حماية ومساعدة النازحين قسراً في السودان بموجب قرارها رقم 2958 المؤرخ في 1972/12/12، للاطلاع على تفاصيل هذه القرارات وغيرها من القرارات الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة بخصوص تكليف المفوضية بتوفير الحماية والمساعدة لفئات النازحين داخلياً، أنظر: محمد صافي يوسف، المرجع نفسه، ص 95؛ وأيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 146-147، وللمزيد حول دور المفوضية بشأن النازحين داخلياً، أنظر: الدليل الإرشادي بشأن حماية النازحين داخلياً، صادر عن مجموعة العمل التابعة للجمعية العالمي للحماية، مارس 2010، متاح على الرابط: <http://ow.ly/rSuck> الاطلاع في: 2017/09/29.

² - إن اشتراط موافقة الدولة يرجع إلى رغبة المفوضية في ضمان تسهيل مهامها، إلا أن مبدأ السيادة يشكل قيوداً على ممارسة جهود الحماية للنازحين داخلياً ويحول دون القيام بالتحركات الإنسانية لصالح هذه الفئة أحياناً، فبعض الدول تتحجج بمبدأ السيادة الوطنية لمنع هذا التدخل، خاصة عندما تكون سلطات الدولة هي الجاني المسؤول عن قيام حالات النزوح، فالطابع السياسي الحساس لمسألة النزوح يدفع الدول لعدم الاعتراف بوجود مثل هذه الحالات في إقليمها، لما لهذا الأمر من دلالة على فشلها في حماية ومساعدة مواطنيها. أنظر: بيورن بترسون، النزوح بسبب التنمية هل هو شأن داخلي أم قضية دولية تخص حقوق الإنسان؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 12، مارس 2002، ص 17-18؛ وإبراهيم محمود، الحروب الأهلية ومشكلة اللاجئين في إفريقيا، مجلة السياسة الدولية، العدد 143، يناير 2001، ص 61.

³ - محمد صافي يوسف، المرجع السابق، ص 95-97.

⁴ - من الجدير ذكره أنه يشترط لتدخل المفوضية ملائمة خبرتها في تقديم الحماية والمساعدة للحالة المعنية، فمهام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بخصوص النازحين داخلياً تقتصر على فئة النازحين لأسباب كالاضطهاد أو الحروب، أما النازحين بسبب الكوارث الطبيعية أو البشرية فأنهم غير مشمولين بهذه الحماية، أنظر: أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 147.

- منذ عام 2007 توفر المفوضية الحماية والمساعدة لما يزيد عن 23.7 مليون نازح داخلي موزعين على 52 بلد، يتواجد أكثر من نصفهم في بلدان افريقية. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، الأشخاص النازحون داخلياً-أسئلة وأجوبة، مطبوعات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، 2007، ص 07، متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/5358982c6.html> تاريخ الاطلاع: 2017/8/22.

⁵ - وفق تقديرات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 2017 فإن هناك 10 ملايين شخص على الأقل من عديمي الجنسية في عشرات البلدان المتقدمة والبلدان النامية حول العالم.

على الرعاية الصحية والتعليم وحقوق الملكية والقدرة على التحرك بحرية، كما أنهم عرضة للمعاملة التعسفية والجرائم مثل الاتجار بالبشر، وقد يتسبب تهمة عديمي الجنسية بخلق توترات في المجتمع يمكن أن يؤدي إلى عدم الاستقرار على المستوى الدولي، وفي حالات قصوى، إلى نشوء نزاعات وموجات نزوح¹.

وهنا نميز بين نوعان من حالات انعدام الجنسية هما:

1- عديم الجنسية بحكم القانون: ويقصد به ذلك الشخص الذي لا تعتبره أي دولة مواطناً فيها بمقتضى تشريعاتها².

2- عديم الجنسية بحكم الواقع: وهو الشخص الذي لم يفقد جنسيته بصفة رسمية، إلا أن هذه الجنسية غير فعالة من الناحية العملية، حيث يحرم الشخص من ممارسة حقوقه كبقية المواطنين الذي يحملون نفس الجنسية، سواءً عند تواجده داخل الدولة أو خارجها³.

من الملاحظ أن هناك تشابه بين حالة اللاجئ وعديم الجنسية فكلاهما لا يتمتع بحماية أي حكومة، وبالرغم من انفصال المفهومين إلا أن هناك صلة بينهما إذ يمكن لعديم الجنسية الحصول على وضع اللاجئ وفقاً للمادة 01 من اتفاقية عام 1951، ويعتبر عديمو الجنسية بحكم الواقع وغير المشمولين بتعريف عديمي الجنسية بموجب اتفاقية عام 1954 الخاصة بالأشخاص عديمي الجنسية الفئة الأكثر عرضة للحصول على صفة اللاجئ على اعتبار أن اضطهادهم من طرف دولهم راجع لانعدام المواطنة الفعالة⁴.

وعلى الرغم من تشابه الحالتين إلا إنه لا يمكن اعتبار كل شخص عديم الجنسية لاجئاً بالضرورة، وهو ما يؤكد اختلاف كل منهما عن الآخر، فلكل منهما وضعه القانوني

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ما هو انعدام الجنسية؟، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4be7cc2744b.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/22.

² - المادة (1/01) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع عديمي الجنسية لعام 1954.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مفهوم الأشخاص عديمي الجنسية وفق أحكام القانون الدولي، ملخص نتائج اجتماع الخبراء الذي عقده مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، براتو-إيطاليا، 27-28 مايو 2010، ص 05. متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/538d4ccb6.pdf#zoom=95> تاريخ الاطلاع: 2017/08/24.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، 50 عاماً من العمل الإنساني، المرجع السابق، ص 189.

الخاص، حيث تختلف حالتها من حيث الأسباب المؤدية لها وأسس الحماية، فقد حددت الأسباب المؤدية للجوء في الاتفاقيات الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين بثلاث أسباب رئيسية هي:

1- الخوف من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الخلفية القومية أو الاجتماعية أو السياسية.

2- الاحتلال أو العدوان الخارجي أو الاضطرابات والحروب الداخلية أو العنف العام.

3- الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان.

وفي المقابل فإن حالة انعدام الجنسية تعود لأسباب أكثر اتساعاً وتعقيداً وترتبط بطائفة متنوعة من الظروف منها¹:

1- فقدان الجنسية والفضل في اكتساب جنسية جديدة بسبب الإقامة لمدة زمنية طويلة خارج الدولة، أو الحرمان منها بسبب تغيير قوانين الجنسية في الدولة.

2- الزواج والطلاق من شخص يتمتع بجنسية مختلفة.

3- الولادة لأبوين من اللاجئين أو عديمي الجنسية أو مختلفي الأصل².

4- الممارسات الإدارية الخاطئة، وعجز الدولة أو رفضها تسجيل المواليد عند وجود نزاع يتعلق بالجنسية³.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، الجنسية وانعدامها: دليل البرلمانين رقم 11، سويسرا 2005، ص 14، للاستزادة حول أسباب انعدام الجنسية وسبل حلها طالع الدليل على الرابط:

http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_ar.pdf تاريخ الاطلاع: 2017/08/22.

² - يشار إلى أنه يمكن أن يتعرض الطفل الذي يولد في بلد أجنبي لخطر التحول إلى عديم الجنسية في حال لم يسمح هذا البلد بمنحه الجنسية على أساس الولادة فقط، أو إذا لم يكن بلد المنشأ يسمح لأحد الوالدين بمنح جنسيته لطفله على أساس الروابط الأسرية، بالإضافة إلى ذلك تعتبر القواعد التي تحدد من يستطيع نقل جنسيته إلى أولاده ومن لا يستطيع تمييزية أحياناً، حيث لا تسمح القوانين في 27 بلداً للنساء بمنح جنسيتهن لأطفالهن، بينما تفرض بعض البلدان قيوداً على منح الجنسية لبعض الأعراق والأثنيات.

³ - من الجدير ذكره أن المواليد الفلسطينيين-لأبوين فلسطينيين مقيمين في الأراضي الإسرائيلية ولكنهم ليسوا من مواطني دولة إسرائيل خاصة سكان القدس الشرقية- لا يتمتعون بوضع قانوني تلقائي حيث تفرض إسرائيل إجراءات تعقيدية لتسجيل المواليد، فعلى الوالدين تقديم طلب للاعتراف بطفلهم كمقيم في إسرائيل وإثبات محل ميلاده ومحل معيشة والديه وهو ما قد يستغرق سنوات لا يتمتع خلالها الطفل بأي وضع قانوني، كما أنه في حالة ولادة الطفل في الأراضي الفلسطينية يتوجب على الوالدين تقديم طلب لم شمل الأسرة من أجل الحصول على وضع شرعية لطفلهما في

5-التغيرات في الحدود وظهور دول جديدة أو تفكك دول موحدة، مثل تفكك الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا السابقة وما نجم عنه من حالات انعدام للجنسية¹.

6-سياسات التمييز العنصري ضد الأقليات، كما هو حال شعب الروهينجا في ميانمار والأفارقة السود في موريتانيا².

7-جماعات البدو التي تعيش في المناطق الحدودية ويعبرون الحدود باستمرار، مما يجعل الدول ترفض منحهم الجنسية، كما هو حال جماعة "الآتكير" التي تعيش في المنطقة الحدودية بين السودان وكينيا وأثيوبيا وأوغندا³.

فمن خلال التطرق للأسباب المؤدية لحالات اللجوء وحالات انعدام الجنسية يلاحظ أن عديم الجنسية بخلاف اللاجئ لا يصبح كذلك نتيجة للتعرض أو الخوف من التعرض للاضطهاد، بل أن هناك أسباب سياسية وإدارية واجتماعية لحالات انعدام الجنسية، وبالتالي فأسباب انعدام الجنسية أوسع من أسباب اللجوء.

أما فيما يتعلق بأسس الحماية، فلكل فئة أسس الحماية الخاصة بها حيث يكرس الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لكل فئة حكماً يدعمها، فإن كانت المادة 14 منه تكفل لكل شخص حق اللجوء، فإن المادة 15 تنص على حق كل شخص بالتمتع بالجنسية، كما يتمتع عديمي الجنسية بالحماية بموجب اتفاقية عام 1954 الخاصة بوضع عديمي الجنسية والتي تم إلحاقها باتفاقية عام 1961 المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، أما اللاجئ فيحظى

محل إقامتهم بإسرائيل، ويخضع هذا الطلب لأحكام القانون التي تمنع الفلسطيني من الحصول على إقامة دائمة في الأراضي الإسرائيلية، وبالتالي فإن أقصى ما يمكن للطفل الحصول عليه هو تصريح للإقامة مع أسرته في إسرائيل، دون التمتع بأي خدمات صحية أو تعليمية، للمزيد حول حالات انعدام الجنسية في إسرائيل. أنظر: اوديد فيلر، أين المفر: انعدام الجنسية في إسرائيل، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، أبريل 2009، ص 35-36.

¹ - مارك مايلي وسانتوش بيرسود، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاستجابات لانعدام الجنسية، نشرة الهجرة القسرية، المرجع نفسه، ص 07.

² - انديرا غوريس وجوليا هارينغتون وسيباستيان كون، انعدام الجنسية ماهيته ومغزاه، المرجع نفسه، ص 04.

³ - إكورد أوت، هل انا عديم الجنسية لأنني من الرُّحل؟، المرجع نفسه، ص 18. للاستزادة حول أسباب حالات انعدام في العالم والاطلاع على أمثلتها، أنظر: نشرة الهجرة القسرية، عديمو الجنسية: محرمون من الحقوق، مخفيون عن الأنظار وبدون هوية قانونية...منسيون، العدد 32، أبريل 2009.

بالحماية بموجب المواثيق القانونية الخاصة باللاجئين والتي سبق تناولها، وتحظى كلتا الفئتين بحماية قواعد القانون الدولي الإنساني في حالات النزاعات المسلحة¹.

وقد أصبح عديم الجنسية يستفيد من الحماية التي توفرها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حيث منحت الجمعية العامة للأمم المتحدة للمفوضية ولايةً رسميةً لخفض حالات انعدام الجنسية ومنعها في جميع أنحاء العالم، بالإضافة إلى حماية حقوق الأشخاص عديمي الجنسية وذلك من خلال سلسلة من القرارات الصادرة منذ العام 1994². وقبل ذلك بعشرين عاماً، كانت الجمعية العامة قد طلبت من المفوضية تقديم المساعدة لتلك الحالات في إطار اتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية³.

وقد أصدرت اللجنة التنفيذية للمفوضية إرشادات حول كيفية تنفيذ هذه الولاية وذلك وفق "استنتاج بشأن تحديد حالات انعدام الجنسية ومنعها وخفضها وتعزيز الحماية المقدمة إلى الأشخاص عديمي الجنسية" الصادر في العام 2006، ويفرض ذلك على المفوضية التعاون مع الحكومات والمجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة الشقيقة مثل صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان لمعالجة هذه المشكلة، وتتوزع أنشطة المفوضية في هذا الإطار على أربعة مجالات:

- تحديد الحالات: من خلال جمع معلومات حول حالات انعدام الجنسية ونطاقها وأسبابها وآثارها.

- منع الحالات: من خلال معالجة أسباب انعدام الجنسية وتشجيع الدول على الانضمام إلى اتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية.

¹ - العايش قاية منى، المرجع السابق، ص 15.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، عديمو الجنسية في العالم، أسئلة وأجوبة، جنيف، 2004، ص 05.

³ - أنظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 75/51 لعام 1977.

- خفض عدد الحالات: من خلال دعم التغييرات والتحسينات التشريعية المدخلة على قوانين الجنسية لإتاحة المجال لحصول الأشخاص عديمي الجنسية على الجنسية ومساعدتهم على الاستفادة من هذه التغييرات.

- الحماية: من خلال التدخل لمساعدة الأشخاص عديمي الجنسية على ممارسة حقوقهم وتشجيع الدول على الانضمام إلى اتفاقية 1954 بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية¹.

كما أن عديمي الجنسية يحظون بمساعدة الهيئات الحقوقية والإنسانية الأخرى لاسيما اللجنة الدولية للصليب الأحمر²، كما يتمتعون بالحماية بموجب قواعد القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح.

الفرع الثالث: تمييز اللاجئين عن المهاجر

يعد مفهوم الهجرة من المفاهيم الأكثر ارتباطاً باللجوء على الرغم من اختلافهما، فمفهوم الهجرة لغةً يدل على ترك الشيء وهجره، أو ترك البلد الأصلي والخروج منه إلى بلد آخر، أما اصطلاحاً فيقصد بها انتقال فرد أو جماعة من الأفراد إلى خارج موطنهم الأصلي بغية تحقيق مصلحة مباشرة للفرد أو الجماعة، وغالباً ما يكون الدافع الاقتصادي من أهم أسباب الهجرة³.

فمفهوم الهجرة وعلى عكس مفهوم اللجوء لا يحمل كأصل صفة الإكراه والقسر، وإن كانت بعض حالاته تحمل صفة القسر من خلال سياسات التهجير فذلك استثناء، فاللاجئين هم أشخاص فارين من الصراع المسلح أو الاضطهاد وغالباً ما يكون وضعهم خطيراً جداً ويعيشون في ظروف لا تحتمل تدفعهم إلى عبور الحدود الوطنية بحثاً عن الأمان في الدول المجاورة، وبالتالي يتم الاعتراف بهم دولياً كلاجئين يحصلون على

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، إجراءات المفوضية الخاصة بعديمي الجنسية، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4be7cc27427.html> تاريخ الاطلاع: 2017/08/23.

² - خضراوي عقبة ومنير بسكري، المنظمات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين، المرجع السابق، 62.

³ - خضراوي عقبة، حق اللجوء في القانون الدولي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 31-32.

المساعدة من الدول والمفوضية ومنظمات أخرى، أما المهاجرون فهم أشخاص يختارون الانتقال ليس بسبب تهديد مباشر بالاضطهاد أو الموت بل لتحسين حياتهم بشكل أساسي من خلال إيجاد العمل وفي بعض الحالات من أجل التعليم أو لم شمل العائلة أو لأسباب أخرى¹.

وعلى عكس اللاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى وطنهم بأمان، لا يواجه المهاجرون مثل هذه العوائق للعودة، فإذا اختاروا العودة إلى الوطن سيستمرون في الحصول على الحماية من حكومتهم، وهذا هو الفارق الهام بين الفئتين، كما أن الدول تتعامل مع المهاجرين بموجب قوانينها وإجراءاتها الخاصة بالهجرة، أما اللاجئين فيتم معاملتهم بموجب قواعد اللجوء وحماية اللاجئين المحددة في القانون الدولي لاسيما الاتفاقيات الخاصة باللاجئين والتشريعات الوطنية على حد سواء².

يتضح مما سبق أن المهاجر يعتبر من الأجانب العاديين، فقد اختار بمحض إرادته العيش خارج بلد الأصل دون أن تنقطع صلته به حيث يبقى محتفظاً بجنسيته وامتتاعاً بحمايته، على عكس اللاجئ الذي غادر بلده مضطراً قصد التماس الحماية الدولية، والذي قد لا يحتفظ بجنسيته وإن احتفظ بها فإنه لا يحصل على حماية دولة جنسيته³.

يجدر التنويه إلى ضرورة عدم الخلط بين المهاجر غير الشرعي⁴ واللاجئ، فمع تفاقم ظاهرة اللجوء عبر البحر أصبح الخط الفاصل بين الاثنين ضبابياً بشكل متزايد وأصبحت المصطلحات ذاتها تحمل أبعاداً سياسية، فمعظم القوارب التي تعبر البحر الأبيض المتوسط في الآونة الأخيرة تحتوي على المهاجرين واللاجئين على حد سواء،

¹ - من الجدير ذكره إنه خلافا لطلب اللجوء الذي غالبا ما يتم تقديمه في بلد الملجأ، فإن طلب الهجرة يتم تقديمه عبر سفارة أو قنصلية البلد المعني، كما أن وقت دراسة طلب الهجرة يطول مقارنة بوقت الموافقة على طلب اللجوء، حيث يضع كل بلد شروطا للهجرة وفق قوانينه فإن استوفى الشخص مقدم الطلب تلك الشروط يتم الموافقة على استقباله وهذه العملية قد تستغرق ما بين عامين إلى أربعة أعوام.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، "لاجئ أم مهاجر" أيهما اصح؟ وجهة نظر المفوضية، مقال منشور بتاريخ 11 يوليو 2016 على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/news/latest/2016/7/55e57e0f6.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/05.

³ - خضراوي عقبة، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص33.

⁴ - يقصد بالمهاجر غير الشرعي الشخص الذي يدخل حدود دولة بطرق غير شرعية وبدون وثائق رسمية أو تصاريح للإقامة، أو بطرق سرية مخالفة لقانون الهجرة كما هو متعارف عليه دوليا.

وهي ظاهرة يشير إليها الباحثون بـ "الهجرة المختلطة"، إلا إن ما يخدم مصالح السياسيين غالباً هو الإشارة إلى كل شخص يعبر البحر الأبيض المتوسط كمهاجر غير شرعي، في حين تميل الجماعات الحقوقية إلى دعوتهم جميعاً بطالبي لجوء أو لاجئين¹.

وهو ما دفع المفوضية للتصريح بأن الخلط بين اللاجئين والمهاجرين له عواقب وخيمة على حياة اللاجئين وسلامتهم، فالخلط بين المصطلحين يمكن أن يصرف الاهتمام عن الحماية القانونية الخاصة التي يحتاج إليها اللاجئين، مما قد يؤدي إلى إضعاف الدعم العام للاجئين وقضية اللجوء في وقت يحتاج فيه المزيد من اللاجئين إلى هذه الحماية أكثر من أي وقت مضى².

وترى المفوضية أن مصطلح "لاجئ" يشير إلى الأشخاص الفارين من الحروب أو الاضطهاد عبر حدود دولية سواء برية أو بحرية، أما مصطلح "مهاجر" فيشير إلى أشخاصاً ينتقلون لأسباب لا يشملها التعريف القانوني لمصطلح لاجئ، فعلى الدول تطبيق هذه التعريفات عند التعامل مع الأشخاص القادمين ضمن موجات الهجرة المختلطة عبر البحر³.

¹ - من الجدير ذكره أنه عندما يحاول المراقبون التمييز بين المجموعات المختلفة التي تسعى في الوقت الراهن إلى عبور البحر الأبيض المتوسط على متن قوارب المهريين، فإنهم يميلون إلى اعتبار السوريين والإريتريين طالبي لجوء حقيقيين، في حين يتم اعتبار الكثيرين القادمين من غرب أفريقيا إلى جنوب إيطاليا "مهاجرين لأسباب اقتصادية". وبالمثل، تركز معظم الاهتمام الدولي على الأزمة الأخيرة في جنوب شرق آسيا على الروهينجا وهي أقلية مضطهدة من ميانمار، في حين تم رفض العديد من طلبات البنغال الذين ركبوا أيضاً قوارب المهريين باعتبارهم مهاجرين لأسباب اقتصادية، وهو ما دفع روين أندرسون عالم الأنثروبولوجيا في كلية لندن للتصريح قائلاً: "إن مصطلحاتنا بخصوص حركة الإنسان مشوشة بشكل كبير، وهناك حاجة إلى إعادة التفكير بالمصطلحات بشكل واسع للأخذ في الاعتبار الحركات الثانوية والدوافع المختلطة، وفي الوقت نفسه ضمان توفير الحماية الدولية". أنظر: كريستي سيغفريد، لاجئ أم مهاجر: هل حان الوقت لتسمية جديدة؟، مقال منشور بتاريخ 15 يونيو 2015، على الرابط: <http://www.irinnews.org/ar/report/4898/84> تاريخ الاطلاع: 2017/07/02

- يستخدم الأكاديميين في بعض الأحيان مصطلح "المهاجرون قسراً" للاعتراف بالعديد من الأشخاص الذين يهاجرون من غير إرادتهم ولكن لا ينطبق عليهم التعريف التقني للاجئ وفق اتفاقية اللاجئين لعام 1951، وبالتالي فليس لديهم الحق في الحماية الدولية، وهذا يشمل الأشخاص الذين تركوا ديارهم وبلدانهم بسبب الجفاف أو بعض الكوارث الطبيعية الأخرى. أنظر آري كنودسن وساري حنفي، اللاجئين الفلسطينيون في المشرق العربي: الهوية والفضاء والمكان، ط1، ترجمة ديما الشريف، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2015، ص 75.

² - تقرير المفوض السامي لشؤون اللاجئين المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها رقم 61 المنعقدة في جنيف في الفترة ما بين 08-04 أكتوبر 2010، الفقرات من 30 إلى 34، الوثيقة رقم: A/AC.96/1086

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، "لاجئ أم مهاجر" أيهما اصح؟، المرجع السابق، ص 03.

الفرع الرابع: تمييز اللاجئ عن ملتمس اللجوء

غالباً ما يتم الخلط بين مصطلحي اللاجئ وملتمس اللجوء، فطالب اللجوء هو الشخص الذي يقول بأنه لاجئ إلا إن دعواه لم يتم تقييمها بشكل نهائي، فعندما يفر الأشخاص من بلدهم الأصلي ويلتمسون الملاذ في دولة أخرى يتعين عليهم تقديم طلب رسمي للحصول على حق اللجوء، وبينما تتم الإجراءات المتعلقة بدراسة طلبهم لاتخاذ قرار بشأن مدى أحقيتهم بالحصول على الملجأ يطلق عليهم تسمية "ملتمسو اللجوء"¹.

حيث تتواجد أنظمة وطنية للفصل في طلبات اللجوء وتحديد الأشخاص المؤهلين فعلاً للحصول على الحماية الدولية، سواء على أساس فردي أو جماعي²، من خلال إتباع سلسلة من الإجراءات الداخلية الملائمة، وقد تتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين دراسة هذه الطلبات إن لم ترغب الدولة في قبولها، وفي حال التأكد من أن ملتمس اللجوء غير مستوفي لشروط الحصول على صفة اللاجئ يتم إرجاعه لدولته³، ما لم تكن هناك مبررات أخرى يمكنه من خلالها الحصول على الحماية لأسباب إنسانية غير واردة في بنود الشمول بموجب اتفاقية عام 1951.

وبالتالي فإن طالب اللجوء هو لاجئ محتمل، فإن تم الفصل في طلبه وتم الاعتراف له بوجود الأسباب المبررة للحصول على حق اللجوء وفقاً للمادة 01 من اتفاقية 1951 فإنه يكتسب صفة اللاجئ ويصبح متمتعاً بالحماية الدولية، وإن تم رفض طلبه لعدم استيفائه الشروط المطلوبة يتم إرجاعه لبلد الأصل أو الإقامة المعتادة، إلا إذا اعتبرته المفوضية لاجئاً بمقتضى ولايتها فعندها يصبح مستظلاً بحماية المفوضية، وإلى أن يتم فحص طلبات ملتمسي اللجوء على نحو عادل، فإنهم يتمتعون بحق عدم الطرد أو الرد ويستفيدون من

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين ودور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المرجع السابق، ص 08 و 25.
² - خلال التحركات الجماعية للاجئين التي تكون عادة نتيجة الصراع أو العنف، ليس من الممكن أو من الضروري دائماً إجراء مقابلات فردية مع كل طالب لجوء يعبر الحدود، وغالباً ما منح هؤلاء الأشخاص حماية مؤقتة وتسمى هذه المجموعات باللاجئين "المعترف بهم بصورة جماعية".
 أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ملتمسو اللجوء، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4be7cc274e1.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/08.

³ - خضراوي عقبة ومنير بسكري، المنظمات الخاصة بحماية اللاجئين، المرجع السابق، ص 60.

معايير المعاملة الإنسانية، كما يمنحون وثائق لإثبات الهوية وتصاريح للإقامة تبقى سارية لحين البت النهائي في طلباتهم¹.

من الجدير ذكره؛ أن الشخص يكون لاجئاً عندما يستوفي المعايير الواردة في تعريف اللاجئ بموجب اتفاقية 1951، وهو ما يحدث بالضرورة قبل وقت الاعتراف به كلاجئ بصفة رسمية، وبالتالي فإن إطلاق صفة اللاجئ على أحدهم يعد عملاً إعلانياً وليس إنشائياً².

بعد تبيان مفهوم اللاجئ وفقاً للصكوك المتعلقة باللاجئين والتي انقسمت بين التضييق والتوسع في تعريفها للاجئ وتحديد أسباب اللجوء التي تمنح الفرد حق التمتع بالحماية الدولية، وتقر للاجئ مركزاً قانونياً خاصاً يختلف عن مركز الفئات المحمية أو المتنقلة الأخرى، يتوجب علينا تبيان الإجراءات المتبعة لتحديد وضع اللاجئ، وموانع حصوله على تلك الصفة وبالتالي حرمانه من التمتع بالحماية الدولية، بالإضافة للتعرف على الآثار المترتبة على الاعتراف لطالب اللجوء بمركز اللاجئ، وماهية الأسباب والظروف المؤدية لانقضاء مركز اللاجئ وبالتالي توقف استفادته من الحماية الدولية.

المبحث الثاني: ضوابط منح الحماية الدولية للاجئين والآثار المترتبة عليها

تتضمن الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين مجموعة من الضوابط والشروط للتمتع بالحماية الدولية³، ورغم أن اتفاقية عام 1951 قد تناولت تعريف اللاجئ ومعايير الشمول ووضعت المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين إلا أنها لم تتناول الإجراءات الخاصة بتحديد وضع اللاجئ، حيث ترك أمر ضبطها للدول، وبإمكاننا ملاحظة هذا الأمر عند النظر للأنظمة المختلفة التي تضعها الدول لبحث طلبات اللجوء، ومع ذلك فإن الدول ملزمة عند تحديدها

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين، دليل القانون الدولي للاجئين، المرجع السابق، ص 26.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات المعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، المرجع السابق، الفقرة 28، ص 15.

³ - سنتقصر دراستنا على ما ورد في اتفاقية 1951 وبروتوكولها الملحق لعام 1967 باعتبارهما الركيزة الأساسية لنظام الحماية الدولية للاجئين، مع الإشارة عند الضرورة لغيرها من الاتفاقيات الإقليمية الخاصة باللاجئين.

لتلك الإجراءات بمراعاة الأحكام الواردة في صكوك حقوق الإنسان، بالإضافة للتوصيات التي أقرتها اللجنة التنفيذية لمفوضية اللاجئين، ومبادئ الإجراءات العادلة عند إقامتها لنظم اللجوء وفقاً لقانونها الداخلي¹.

وقد يستوفي الشخص للشروط الواردة في تعريف اللاجئ إلا إنه يستبعد من الحصول على مركز اللاجئ إذا انطبقت عليه إحدى بنود الاستبعاد التي حددتها الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، حيث تتفق غالبيتها على استبعاد الأشخاص الذين تقوم في مواجهتهم أحد الأسباب المانعة والتي تدعو لاعتبار الشخص طالب اللجوء قد ارتكب جريمة من قبيل الجرائم غير السياسية الخطيرة أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية، أو أي أفعال منافية لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها.

وفي حال اعترفت الدولة للشخص بمركز اللاجئ فإنه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار حيث يقع على عاتقها منحه الحماية اللازمة واحترام حقوقه المكفولة بموجب الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين واتفاقيات حقوق الإنسان عموماً ولاسيما الالتزام بعدم طرد اللاجئ أو رده، وفي المقابل يقع على اللاجئ مجموعة من الالتزامات تجاه الدولة المضيفة من أهمها احترامه للقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة، إلا إن التمتع بمركز اللاجئ وما يترتب عليه من حقوق والتزامات لن يكون ذا أهمية إن لم يرافقه تحديد للحالات المؤدية لانقضائه نظراً للطابع المؤقت لحق اللجوء والذي ينتهي بزوال العناصر الجوهرية التي تجعل من الشخص لاجئاً بنظر القانون الدولي².

بناءً على ما سبق؛ سنتناول معايير الشمول والإجراءات المتبعة لتحديد وضع اللاجئ والجهات المسؤولة عن دراسة طلبات اللجوء والأسباب المانعة لحصول الفرد على تلك الصفة في المطلب الأول، ونتناول في المطلب الثاني الآثار المترتبة على الاعتراف

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، تحديد من هو اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، ترجمة: فتنة عبد الله رينو، المكتب الإقليمي للمفوضية، القاهرة، 01 سبتمبر 2005، ص 111.

² - أحمد عطية أبو الخير، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 92؛ وبرهان أمر الله، المرجع السابق، ص 144.

للشخص بصفة اللاجئ بالتعرف على الضمانات والحقوق المقررة للاجئ، والالتزامات الملقاة على عاتقه، وأخيراً الظروف والأسباب المؤدية لانقضاء مركزه وتوقف تمتعه بالحماية الدولية.

المطلب الأول: الأسس التنظيمية لمنح الحماية الدولية للاجئين

نظراً لما تتمتع به الدول من سيادة على إقليمها¹ فإن لها حق التكييف المنفرد لمسألة مدى استحقاق الفرد لصفة اللاجئ من عدمه متبعة في ذلك سلسلة من الإجراءات لتحديد وضع اللاجئ²، ويقصد بعبارة "تحديد وضع اللاجئ" التساؤل "هل فلان لاجئ أم لا؟" ونظراً للأهمية الحيوية التي تكتسبها الإجابة عن هذا التساؤل بالنسبة للشخص المعني، تظهر أهمية الإجراءات المتبعة لتحديد وضعه، فأى خطأ في تشخيص وضعه قد يعرض حريته أو حياته للخطر، فعلى الجهات المختصة بدولة الملجأ القيام بفحص دقيق لتقرير ما إذا كان طالب اللجوء مستوفياً للشروط أم لا، وتتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مراقبة مدى التزام دولة الملجأ بالمعايير المعمول بها دولياً في هذا المجال، كما أنها قد تشارك بصفة فعلية في الإجراءات الخاصة بتحديد وضع اللاجئ في حال خلو التشريعات الداخلية للدولة من الإجراءات الخاصة بهذا الشأن فتقرر ما إذا كان ملتزم اللجوء يستحق التمتع بصفة اللاجئ أم لا استناداً إلى نظامها الأساسي لعام 1950.³

ويتم خلال هذا الفحص التأكد من عدم انطباق أحد الموانع المؤدية للاستبعاد من الحصول على صفة اللاجئ على الحالة محل الدراسة، فإن توفرت الشروط وانتفت الموانع

¹ - إن السيادة الوطنية للدولة هي الأساس القانوني لسلطاتها في منح الملجأ ويظهر ذلك من خلال السلطات التي تمارسها الدولة على الأشخاص والأشياء الموجودة على إقليمها، وهو ما تكده المادة 01 من اتفاقية كاراكاس بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1954، والمادة 01 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967، والمادة 03 من مبادئ بانكوك لعام 1966، حيث تتمتع الدول بالسلطة التقديرية المطلقة عند تنظيمها لدخول الأجانب لإقليمها ما لم يكن هناك أحكام دولية تلزمها بقبولهم وعدم إبعادهم، كما أن على الدول عند تعاملها مع اللاجئين أن توازن بين الأسباب التي تبرر الإبعاد وبين واجب الحماية للاجئين، فإذا كان اللاجئ قد دخل لأراضي دولة ما فلا يجوز ترحيله أو إرغامه على العودة إلى الدولة التي قد يكون فيها عرضة لأي شكل من أشكال الاضطهاد، إلا إذا كانت الدولة المضيفة تعاني من أسباب قاهرة تتعلق بأمنها القومي وحماية سكانها وهو ما نصت عليه المادة 02 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967. أنظر: عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، المرجع السابق، ص 65؛ وللاستزادة حول الأساس القانوني الذي تستند عليه الدولة لمنح حق اللجوء لملتزمه مبدأ السيادة. أنظر: برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 318-323.

² - تمارا أحمد برو، اللجوء السياسي بين النظرية والتطبيق في ضوء القانون الدولي العام، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص32.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 110.

خضع الشخص لنظام قانوني خاص يخوله العديد من المزايا والحقوق ويلقي على عاتقه بعض الالتزامات تجاه دولة الملجأ¹.

الفرع الأول: شروط وإجراءات منح الحماية الدولية لطالبيها

أولاً: شروط اكتساب صفة اللاجئ

يقصد بمعايير الشمول الواردة في اتفاقية 1951 العناصر التي تشكل الأساس الإيجابي لاتخاذ قرار تحديد وضع اللاجئ، والتي يجب أن يستوفيها الفرد ليتم الاعتراف به كلاجئ، حيث تطبق الدول عند بحثها لطلبات اللجوء المعايير الواردة في تعريف اللاجئ وفقاً لاتفاقية 1951 والبرتوكول الملحق لها لعام 1967²، وهي نفس المعايير التي تطبقها المفوضية حيث تتطابق مع ما ورد في نظامها الأساسي لعام 1950.

فحتى يعترف للفرد بصفة اللاجئ ويتمتع بالحماية الدولية لابد أن تتوافر فيه الشروط

التالية:

1- التواجد خارج بلد الأصل أو الإقامة المعتادة:

إن أول شرط للحصول على صفة اللاجئ بموجب المادة (2/أ/01) من اتفاقية 1951 هو التواجد خارج بلد الجنسية أو بلد الإقامة المعتادة السابقة لعدم الجنسية، ولا يتم تقرير هذه المسألة إلا على أساس الوثائق والبيانات المقدمة من طرف ملتمس اللجوء أو التي تحصل عليها الجهة المختصة بدراسة الطلب من مصادر أخرى موثوقة، فعلى ملتمس اللجوء إثبات امتلاكه لجنسية الدولة التي غادرها أو إثبات إقامته فيها وإن مغادرته ناجمة عن خوفه المبرر من التعرض للاضطهاد في هذا البلد³.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، ص 15.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 26.

³ - من الجدير ذكره أن هذا الشرط يتطابق مع ما جاءت به المادة الأولى من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969، فهذه القاعدة لا تخضع لأي استثناءات، فلا يمكن تفعيل الحماية الدولية طالما بقي الشخص ضمن نطاق الاختصاص الإقليمي لبلده، وتتمثل عيوب هذا الشرط في أنه يقضى فئة كبيرة من الأشخاص من نظام الحماية الدولية كالمشردين والنازحين داخلياً حتى لو انطبقت عليهم شروط الشمول الأخرى مجتمعة. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، ص 30؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2001، ص 16؛ وعقبة خضراوي ومينر بسكري، المنظمات الخاصة بحماية اللاجئين، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2015، ص 65.

ولا يشترط دائماً أن يكون هذا الخوف شاملاً لكامل أراضي دولة اللاجئين، حيث ترى المفوضية إن حالات الصدمات العرقية أو الاضطرابات الخطيرة التي تنطوي على ظروف الحرب الأهلية قد يمارس خلالها الاضطهاد على طائفة قومية أو عرقية معينة في جزء واحد من البلد فقط، وفي هذه الحالات لا يحرم الشخص من الحصول على وضع اللاجئين بمجرد أنه كان بإمكانه البحث عن ملاذٍ آمن في جزء آخر من نفس البلد إن كان من غير المعقول قيامه بذلك في ظل تلك الظروف، كما أن الأسباب المبررة لمنح اللجوء -الخوف من الاضطهاد نتيجة ظهور مستجدات سياسية أو عسكرية في بلد الأصل- قد تنشأ أثناء تواجد الشخص خارج دولة الأصل أو الإقامة المعتادة وفي هذه الحالة يحق للشخص الحصول على صفة اللاجئين أثناء تواجده في الدولة المضيفة، ويسمى في هذه الحالة "لاجئاً محلياً"¹.

ويستبعد من انطباق هذا الشرط الأشخاص الذين يحملون أكثر من جنسية وبإمكانهم الاستفادة من حماية واحدة على الأقل، ومع ذلك تحت المفوضية صانعي القرار على التدقيق في الطلبات المقدمة من أشخاص مزدوجي أو متعددي الجنسية والتأكد من أن الجنسية الأخرى ذات فعالية وتوفر الحماية للشخص المعني، فامتلاك جنسية لا تمنح حاملها نفس الحماية الممنوحة للمواطنين لا يمنع حاملها من التمتع بصفة اللاجئين، ويشترط للتأكد من عدم فعالية الجنسية الأخرى أن يقدم الشخص طلباً للحصول على الحماية من بلد الجنسية ويتم رفض طلبه صراحةً أو ضمناً².

2- الخشية المؤسسة:

يشترط لاكتساب صفة اللاجئين وجود خوف لدى طالب اللجوء، ورغم إن مسألة إثبات الخوف تعد أمراً صعباً أو مستحيلاً أحياناً كونها مسألة نفسية وذاتية تختلف من شخص

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين...، المرجع السابق، ص 30-31.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرات 106-107، ص 34.

لآخر، إلا إن اتفاقية 1951 بإضافتها لعبارة "له ما يبرره من التعرض للاضطهاد" تضع عنصراً موضوعياً لهذا الشرط وهو الخشية المؤسسية، فلا بد أن يكون لهذا الخوف أسباباً تبرره¹.

إذاً فالحالة النفسية للشخص المعني ليست وحدها التي تحدد وضعه كلاجئ، بل إن هذه الحالة النفسية يجب أن تكون مبنية على حالة موضوعية، فعبارة "خوف له ما يبرره" تتضمن عنصرين ذاتي وموضوعي، ويمكن تقدير توافر العنصر الذاتي من خلال تقييم الحالة النفسية للشخص طالب اللجوء وتقدير شخصيته وانتمائه لفئة اجتماعية أو دينية أو سياسية والظروف السائدة في بلد الأصل أو الإقامة السابقة بالإضافة لكل ما من شأنه أن يساعد الجهة المختصة على التأكد من أن الدافع الغالب لطلبه هو الخوف².

أما العنصر الموضوعي فعلى السلطة المختصة تقييم الوقائع الموضوعية المبررة للخوف للتأكد من توافره، كالأوضاع في بلد طالب اللجوء وكيفية تعامل الحكومة معه، فعلى سبيل المثال لو كان طالب اللجوء قد سبق اعتقاله مرات عديدة على خلفية أنشطته السياسية أو انتماءه القومي أو الديني واعتقل أفراد من جماعته أو عائلته لنفس الأسباب فأن خوفه من الاعتقال والاضطهاد لدى عودته يعد مبرراً كونه يرتكز على وضعية يمكن مشاهدتها بكل موضوعية³، وأياً كانت تصريحات ومبررات ملتزم اللجوء فبإمكان دولة الملجأ تقييم مصداقيتها من خلال مقارنتها بالعناصر المعروفة عن الوضعية في بلد الأصل أو الإقامة المعتادة سابقاً.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 لم تنص على هذا الشرط، وهو ما يمكن إرجاعه لنوعية المشاكل المسببة لتدفق اللاجئين في أفريقيا من اضطرابات وحروب وكوارث يغلب عليها العنصر الفجائي، والذي يصعب معه إثبات الخشية المؤسسية والتدقيق الفردي للتأكد من وجودها في كل حالة، فقد يسهل التعامل مع هذا الشرط في حالات اللجوء الفردية لكشف وجود الخشية الحقيقية، إلا إن تطبيق هذا الشرط - غير الواضح - في حالة التدفقات الجماعية يعد أمراً مستحيلاً، وقد يكون جلياً إن كان الفرار بسبب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان كأن تمارس مثلاً سياسة إبادة جماعية بحق جماعة معينة (وهو ما تعيشه حالياً أقلية الروهينغا المسلمة في ميانمار). أنظر: فايزة ملياني، الحماية الدولية للاجئين الأفارقة داخل إفريقيا، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 01، 2010، ص 13.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 19.

³ - عقبة خضراوي، الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 59.

- بالرغم من أن ترك الاضطهاد دون تحديد مفهومه في اتفاقية 1951 أريد منه إضفاء نوع المرونة على هذا المفهوم ليتسنى تفسيره وفقاً للظروف التي يعيشها العالم في كل مرحلة تاريخية، إلا أن الدول قد تستغل هذه المرونة سلبياً خدمة لمصالحها وتوجهاتها الخاصة، وهو ما حدث في دول أوروبا الغربية التي تساهلت مع طالبي اللجوء القادمين من دول أوروبا الشرقية واتسمت سياستها بالليونة والكرم، في حين تشددت مع طالبي اللجوء الأفارقة والآسيويين في أواخر الثمانينات وفترة التسعينيات من القرن الماضي مع أن الكثير منهم يستحقون الحماية الدولية. أنظر: عقبة خضراوي ومينر بسكري، المرجع السابق، ص 74.

3-التعرض للاضطهاد:

بالرغم من أن عنصر الاضطهاد يمثل مفتاح تعريف اللاجئ وفقا لاتفاقية 1951 إلا أن الاتفاقية لم تحدد مضمونه، ويبدو أن واضعي الاتفاقية قد تعمدوا عدم تعريف هذا المصطلح ليتسنى تعريفه بمرونة وفقا للظروف المتغيرة حتى يشمل كافة صور الاضطهاد المتعددة والمتغيرة¹.

ويمكن الاستدلال من خلال نص المادة 1/33 من اتفاقية 1951 إن كل تهديد للحياة أو للحرية بسبب العرق أو الدين أو القومية أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة، يعتبر اضطهادا²، وقد أضافت المفوضية شكل آخر من أشكال الاضطهاد يتمثل في الانتهاكات الخطيرة الأخرى لحقوق الإنسان للأسباب ذاتها، والتي قد تتخذ صور مختلفة كالتعذيب أو الاعتداء الجسدي أو السجن غير المبرر أو فرض القيود على الحريات والأنشطة السياسية أو الدينية أو المدنية³.

ووفقا لدليل الإجراءات والمعايير الواجب اتباعها لتحديد وضع اللاجئ يشترط أن تكون هذه الانتهاكات على قدر من الجسامة لكي يتسنى اعتبارها شكلا من أشكال الاضطهاد، فعلى سبيل المثال؛ لا تعتبر المضايقة أو التمييز انتهاكا خطيرا يرقى لدرجة الاضطهاد إلا إن اتصفت تلك الممارسات بالطابع المنظم والمستمر، كما أن التمييز يعد اضطهادا إن تعلق بالحقوق المحفوظة بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان مثل حرية الفكر أو المعتقد... إلخ⁴، وهنا يشترط صدور هذا الأفعال من طرف سلطة تابعة للدولة بشكل مباشر

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 29-30.

² - يشار إلى أن اتفاقية 1951 قد حددت أسباب الاضطهاد على سبيل الحصر، وبالتالي يستثنى من الحصول على صفة اللاجئ الأشخاص المتواجدين خارج حدود بلد الأصل أو الإقامة المعتادة لأسباب اقتصادية أو بسبب الكوارث الطبيعية بالرغم من أن القيود الاقتصادية الشديدة التي تحرم الشخص من وسائل العيش قد ترقى لدرجة الاضطهاد. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، ص 31. وللإطلاع على شرح المقصود بأسباب الاضطهاد الواردة في الاتفاقية، أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، ص 25-29.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع نفسه، الفقرة 51، ص 22؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 29-30.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 30.

باستخدام أفرادها وأجهزتها¹، أو بشكل غير مباشر بالاعتماد على أعضاء غير حكوميين (مليشيات أو قوات شبه حكومية) يعملون لحساب السلطة الحاكمة، أو أن السلطة لا ترغب أو لا تستطيع توفير الحماية للأشخاص المضطهدين من قبل أطراف غير حكومية².

4-عدم القدرة أو الرغبة بالتمتع بحماية بلد الأصل أو بلد الإقامة المعتادة السابقة:

الأصل أن مسؤولية توفير الحماية تقع على عاتق دولة الجنسية أو بلد الإقامة المعتادة السابقة إن كان الشخص عديم الجنسية، وفي حال استحالة قيامها بهذه المسؤولية يحق للشخص المعني المطالبة بالحماية الدولية، حيث تشكل هذه الاستحالة شرطاً أساسياً لاكتساب صفة اللاجئ، فقد نصت اتفاقية 1951 في مادتها الأولى على أن اللاجئ هو شخص "غير قادر بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد على الاستفادة من حماية دولته الأصلية أو دولة إقامته المعتادة السابقة، أو غير راغب فيها"³.

فكونه غير قادر على الاستفادة من حماية دولته يشير إلى تواجد ظروف خارجة عن إرادته، مثل وقوع حرب أهلية أو اضطرابات خطيرة أو تعرض الدولة لعدوان خارجي أو احتلال أو أية ظروف أخرى تجعل الدولة عاجزة عن توفير الحماية له، أما كونه غير راغب في الاستفادة من تلك الحماية فإن ذلك يشير إلى وجود خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد يدفعه لرفض تلك الحماية⁴.

يتبين لنا مما سبق أنه يُتطلب لحصول طالب اللجوء على صفة اللاجئ والتمتع بالحماية الدولية توافر مجموعة من الشروط المؤهلة لذلك، إلا إن تقرير تمتع طالب اللجوء

¹ - من الجدير بالذكر أن التدابير المتخذة تطبيقاً للقوانين السارية في الدولة لا تدخل ضمن مفهوم الاضطهاد، فعلى سبيل المثال؛ إن كان طالب اللجوء يخشى من الملاحقة القضائية لارتكابه فعلاً مجرماً يستحق العقاب فليس له الحق في طلب الحصول على الحماية كلاجئ.

² - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 133؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 36؛ وعقبة خضراوي ومنير بسكري، المرجع السابق، ص 70.

- من الجدير ذكره أن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد عرف الاضطهاد في مادته السابعة بأنه: "حرمان جماعة من السكان أو مجموع السكان حرماناً متعمداً أو شديداً من الحقوق الأساسية بما يخالف القانون الدولي، وذلك بسبب هوية الجماعة أو المجموع"، ويعد هذا التعريف الأقرب لما أخذت به المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

³ - تجدر الإشارة إلى أن اتفاقيات نانسن المبرمة بين عامي 1921-1930 لحماية فئات محددة من اللاجئين قد جعلت شرط استحالة التمتع بحماية بلد الأصل معياراً لتحديد وضع اللاجئ، أنظر: عقبة خضراوي، الحماية الدولية للاجئين، المرجع السابق، ص 64.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 35-36؛ وعقبة خضراوي ومنير بسكري، المرجع السابق، ص 75.

بهذا الحق من عدمه هو حق لدولة الملجأ صاحبة السيادة، حيث تعد السيادة الأساس القانوني الذي تستند إليه الدولة لمنح الملجأ، فهي التي تبرر الحماية القانونية التي تمنحها دولة الملجأ للفرد الذي يستوفي الشروط القانونية¹، لذلك يعتمد منح حق اللجوء على مجموعة الإجراءات التي تتبعها الدولة لتحديد وضع اللاجئ، ومن ثم منحه الحماية اللازمة وتمكينه من التمتع بكافة حقوقه التي كفلتها مختلف المواثيق الدولية ذات الصلة.

ثانياً: الإجراءات المتبعة لتحديد وضع اللاجئ

حتى تتأكد الدول من استيفاء الشخص طالب اللجوء للشروط المطلوبة للتمتع بمركز اللاجئ فإن عليها إتباع إجراءات معينة لتحديد وضعه، وكما أشرنا سابقاً فإن المادة 09 من اتفاقية 1951 قد أشارت لهذا التحديد إلا أنها لم تنظم أو تحدد نوع الإجراءات الواجب إتباعها، حيث ترك الأمر لتضع كل دولة متعاقدة الإجراءات التي تراها ملائمة، ونظراً لعدم قيام بعض الدول بتطوير تشريعاتها الداخلية لتتماشى مع المستجدات الحاصلة في هذا الشأن، تتولى المفوضية القيام بهذه المهمة وفقاً لأحكام نظامها الأساسي.

وعليه فإن مسؤولية تحديد وضع اللاجئ تقع بالدرجة الأولى على عاتق دولة الملجأ والتي ينبغي عليها أن تقوم بوضع الإجراءات الضرورية للقيام بعملية تحديد وضع اللاجئ، خاصة إن كانت طرف في اتفاقية 1951 و/أو بروتوكولها الإضافي لعام 1967، وتتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مراقبة مدى التزام دولة الملجأ بالمعايير المعمول بها دولياً في هذا المجال، فعلى الدولة بمجرد تحديدها لوضع اللاجئ أن تلتزم بحمايته وتمكينه من التمتع بكافة الحقوق والحريات المقررة له بموجب الاتفاقيات الدولية.

ونظراً لاختلاف الإجراءات المعتمدة من قبل الدول الأطراف في اتفاقية 1951 و/أو بروتوكول 1967، حيث وضعت بعض الدول إجراءات رسمية خاصة لهذا الغرض، في

¹ - غلام نجوى، المركز القانوني للاجئين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2013، ص73.

حين أن دول أخرى تنظر في هذه المسألة ضمن إطار الإجراءات العامة لقبول الأجانب أو بمقتضى ترتيبات غير رسمية، فقد أوصت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي في دورتها رقم 28 لعام 1977 بوجوب الوفاء ببعض الشروط الأساسية التي تراعي الحالة الخاصة لطالب اللجوء وتوفر له بعض الضمانات الأساسية ومنها:

- ينبغي أن يكون لدى المسؤول -سواء موظف الهجرة أو ضابط شرطة الحدود- الذي يتوجه له طالب اللجوء على الحدود أو في إقليم الدولة تعليمات واضحة للتصرف في الحالات الداخلة في نطاق الصكوك الدولية ذات الصلة وأن يتصرف وفقاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية.

- ينبغي أن تتم عملية تحديد وضع اللاجئ من قبل طاقم عمل لديه المهارات والمعرفة اللازمة بأمور اللجوء، ولهذا فمن الضروري إنشاء سلطة مركزية واحدة -حيثما أمكن ذلك- لتتولى مسؤولية دراسات طلبات اللجوء واتخاذ القرارات بشأنها¹.

- ينبغي أن يتلقى طالب اللجوء الإرشادات الضرورية فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة، وأن تقدم له التسهيلات بما فيها توفير مترجم ليتسنى له شرح حالته، كما يجب توفير أشخاص مدربين على التعامل مع طلبات اللجوء المقدمة من النساء أو الأطفال أو الأشخاص الناجين من الاستغلال أو التعذيب أو أي أحداث صادمة أخرى من شأنها التأثير على حالتهم النفسية.

- ينبغي إعلام الأشخاص المعترف لهم بمركز اللاجئ وتزويدهم بالوثائق الرسمية التي تثبت ذلك، وما يتبع ذلك من إجراءات من قبيل لم شمل أسرته وتوفير المساعدة لهم وضمان تمتعهم بالحقوق المقررة لهم، أما الأشخاص الذين لم يعترف لهم بمركز اللاجئ فينبغي إعطائهم المهلة الكافية للطعن وإعادة النظر في القرار.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 112.

- ينبغي أن يسمح لطالب اللجوء بالبقاء في البلد لغاية اتخاذ قرار نهائي بشأن طلبه، ما لم تقرر السلطة المختصة بطلان طلبه على نحو واضح، وفي هذه الحالة أيضا يسمح له بالبقاء لغاية البت في طعنه إن طعن بهذا القرار لدى سلطة أعلى أو أمام المحاكم¹.

وللمفوضية بالإضافة لدورها الرقابي على مدى التزامات الدول بتطبيق هذه الإجراءات، أن تشارك بصورة استشارية أو فعلية في عملية تحديد وضع اللاجئين وهو ما تؤكد المادة 35 من اتفاقية 1951 والمادة 02 من بروتوكول 1967 الخاصين باللاجئين، ويتم ذلك في الحالات التي تخلو فيها تشريعات الدولة الداخلية من الإجراءات الخاصة بالتحديد، أو تكون تلك العملية في حد ذاتها غير واضحة، أو أن أحكامها مبنية على تفسير خاطئ لاتفاقية 1951، حيث تتولى مكاتب المفوضية القيام بتلك العملية لتحديد الأشخاص المستحقين لصفة اللاجئ استنادا للنظام الأساسي للمفوضية².

أما عن الكيفية التي تتم بها عملية تحديد وضع اللاجئين فإنها تتم في شكل إجراء فردي كلما أمكن ذلك، إلا إن الحالات التي يصل فيها ملتمسو اللجوء إلى دولة الملجأ بأعداد كبيرة -تدفق جماعي- نتيجة تعرض دولهم لنزاعات دولية أو اضطرابات داخلية تجعل من دراسة طلباتهم بشكل فردي أمر يستحيل ممارسته عملياً، لذلك يتم تحديد أوضاعهم على أساس جماعي³، وينبغي على الدول أن تسمح لكل المتقدمين بطلبات اللجوء على

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص114؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير المتبعة لتحديد وضع اللاجئين...، المرجع السابق، ص59

² - يشار إلى أن المفوضية بإمكانها المشاركة في إجراءات تحديد وضع اللاجئين من خلال التدخل في إجراءات اتخاذ القرار المتعلقة بمنح اللجوء من عدمه، ولا يعد ذلك تدخلا في الشؤون الداخلية للدول، حيث يعطيها نظامها الأساسي هذا الحق دون أن يطلب منها ذلك فهو جزء من ولايتها الأساسية لضمان تطبيق نظام الحماية الدولية، بالإضافة لدورها الإشرافي الذي تؤكد المادة (08/أ) من نظامها الأساسي، والمادة 35 من اتفاقية 1951، والمادة 08 من الاتفاقية الإفريقية، فهي هيئة مكلفة بالإشراف على كافة الأدوات ذات الصلة بالحماية الدولية للاجئين. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مذكرة بشأن تحديد ولاية مكتب المفوض السامي، المرجع السابق، الفقرات من 14-16؛ ومارتن جونز، ثلاثة تحديات في تحديد وضع اللاجئين، نشرة الهجرة القسرية، ع 32، 2009، ص 54.

³ - في هذه الحالة تمنح دولة الملجأ أو المفوضية وضع اللاجئين لأعضاء جماعة معينة على أساس الوهولة الأولى، بحيث يمكن اعتبارهم لاجئين استنادا إلى معلومات موضوعية تتعلق بالظروف السائدة في دولة الأصل عندما يؤدي نزاع مسلح في إحدى الدول إلى خروج جماعي للسكان لطلب اللجوء في دولة أخرى، وفي حالة وصول مقاتلين ضمن التدفق الجماعي فعلى الدول التفرقة بين الأشخاص المستمرين بالمشاركة بالنزاع الذين لا يحق لهم التمتع بصفة اللاجئ، وبين المقاتلين السابقين الذين توقفوا عن المشاركة في النزاع والذين يمكن للدولة المضيفة فصلهم عن اللاجئين الآخرين للتحقق من تخليهم الحقيقي والدائم عن النشاط العسكري، ودراسة طلباتهم وفقا لإجراءات تحديد وضع اللاجئين على أساس فردي. أنظر: عقبة خضراوي، المرجع السابق، ص 75-76.

الحدود بدخول أراضيها والمكوث فيها لغاية الفصل في طلباتهم بشكل نهائي، بغض النظر عما إذا كانوا يمتلكون بطاقة هوية شخصية أو وثائق سفر أم لا¹.

وفيما يلي نتطرق لمراحل عملية تحديد وضع اللاجئين محاولين الإلمام بها قدر الإمكان نظراً لغيابها في الاتفاقية الدولية الخاصة بشؤون اللاجئين لعام 1951.

المرحلة الأولى: تقديم طلب اللجوء

لكي تمنح الدولة صفة اللاجئ لأحد الأفراد الراغبين في الاستفادة من حمايتها فعليه أن يقدم طلب مكتوباً بذلك عند دخوله إلى إقليم الدولة أمام السلطات المختصة بالنظر في هذا النوع من الطلبات² بعد أن يكون قد أعلم شرطة الحدود برغبته في الحصول على حق اللجوء، وفي حال تم الدخول لإقليم الدولة بصورة غير شرعية فإن طالب اللجوء لا يكون محل متابعة جزائية أو أي إجراء إداري تبعاً لهذا السبب وفقاً للمادة 31 من اتفاقية 1951، وذلك شرط قدومه مباشرة من البلد الذي تتعرض فيه حياته أو حريته للخطر والتقدم دون إبطاء إلى سلطات تلك الدولة مبرهنناً وجاهة أسباب دخوله غير القانوني لتلك الدولة وفقاً للمادة 51 من اتفاقية 1951³.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 113.

- من الجدير بالذكر أن الدولة قد ترفض دخول طالب اللجوء لأراضيها أو ترفض قبول إجراء التحديد من حيث الموضوع، وذلك إن كان طالب اللجوء قد وجد حماية تتوافق مع اتفاقية 1951 في بلد آخر "بلد اللجوء الأول" ويتم في هذه الحالة رفض طلبه إن كانت الحماية في ذلك البلد متاحة بالفعل، فلا يرفض طلبه على أساس أنه كان بإمكانه أن يجد حماية في بلد آخر، كما يرفض طلبه إن كان هناك بلد ثالث يتولى مسؤولية تقييم موضوعه وبالتالي سيتمكن من الحصول على الحماية من الطرد أو الرد ويتمتع بالحقوق المتوافقة مع المعايير الدولية في البلد الثالث الأيمن، وفي كلتا الحالتين يتطلب قرار رفض الدخول أو القبول إجراء تقييم فردي لوضع طالب اللجوء بواسطة سلطة اللجوء المختصة، فلا يمكن رفض قبول طلبه إن كان معرضاً لخطر الرد أو الطرد أو أية انتهاكات أخرى لحقوقه في بلد اللجوء الأول، أو إن كان البلد الثالث لا يعد آمناً في ضوء ظروف ملتصق اللجوء الشخصية، ولا يمكن اعتبار عدم وجود هوية شخصية أو وثائق سفر سبباً لرفض دخوله لأراضي الدولة أو الوصول لإجراءات التحديد. للاستزادة حول الظروف التي لا تشكل مبرراً لرفض قبول طلب اللجوء، أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 114-113.

² - يقدم طلب اللجوء مكتوباً ويبين فيه الأسباب التي دفعت الشخص لتقديم طلبه مرفقاً بمختلف الوثائق الموضحة للحالة المدنية لطالب اللجوء، كما يجب أن يتضمن تاريخ مغادرة دولة الأصل وتاريخ دخول دولة الملجأ ليساعد على إيضاح مدى التوافق بين تلك التواريخ وتاريخ بدأ التهديدات وظروف الاضطهاد في بلد ملتصق اللجوء، فضلاً على التزام هذا الأخير بتبيان مختلف المراحل التي مر بها من مغادرة بلده بكل التفاصيل الممكنة بما في ذلك ذكر وسيلة النقل المستعملة، ويحصل ملتصق اللجوء على استمارة تسجيل يحصل عليها مجاناً من مكتب المفوضية مرفقة بدليل للمعلومات به مبادئ توجيهية بشأن كيفية ملء تلك الاستمارة من قبل ملتصق اللجوء. للمزيد من التفاصيل أنظر: دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، ص 58 وما يليها.

- يشار إلى أن فوج العمل التابع للأمم المتحدة للوقاية من مخاطر الحجز الإداري التعسفي قد اعتبر إن القيام بطرد الأشخاص من دون دراسة طلباتهم الخاصة باللجوء كونهم يجهلون وجوب تقديم طلب كتابي من مظاهر الخروقات التي تسبب المعاناة لطلب اللجوء. أنظر: ليلي زروقي، دور البرلمان في حماية حقوق طالبي اللجوء السياسي والهجرة من مخاطر الحجز الإداري التعسفي، مجلة الفكر البرلمانية، 14، الجزائر، 2006، ص 38-39.

³ - غالم نجوى، المرجع السابق، ص 99-100.

ومن حيث المبدأ يقع عبء الإثبات على طالب اللجوء فعليه توفير الأدلة والوقائع التي تثبت صحة الأسباب الدافعة لطلب اللجوء، وتتولى الجهة المختصة تقييم مدى صحة ومصداقية البيانات المقدمة من طرفه، وفي الحالة التي يكون فيها طالب اللجوء غير قادر على دعم بياناته بالأدلة والمستندات وهي الحالة الأكثر شيوعاً- حيث يصل هؤلاء الأشخاص لبلد اللجوء في أغلب الحالات مجردين من حوائجهم وأوراقهم الثبوتية- فإن واجب التحقق من جميع الوقائع وتقييمها يتقاسمه طالب اللجوء مع السلطة المختصة بدراسة طلبه¹.

المرحلة الثانية: إجراء المقابلة

بعد دراسة الطلب وفحص مختلف الوثائق المرفقة به، يستدعى طالب اللجوء لإجراء مقابلة شخصية مع السلطة المختصة، وذلك بهدف تمكينه من شرح حالته بالكامل، حيث ينبغي أن يسمح لملتزمي اللجوء -كلما أمكن ذلك- بعرض حالتهم بأنفسهم أمام موظف على درجة عالية من الكفاءة في السلطة المختصة بتحديد وضع اللاجئ²، ويتعين على الموظف المختص أثناء المقابلة توفير جميع الظروف التي تبث الثقة والأمان لدى طالب اللجوء، وإطلاعه على حقوقه والتزاماته وتوفير مترجم محايد عند الضرورة، مع ضرورة الالتزام بسرية المعلومات التي يدلي بها طالب اللجوء³.

وتعتبر المقابلة الشخصية غاية في الأهمية نظراً لصعوبة تقييم مدى مصداقية ادعاءات طالب اللجوء من خلال الطلب الكتابي، فهي تسمح لصانع القرار بتقييم طريقة تصرف طالب اللجوء وسلوكه، كما تسمح بطرح أسئلة إضافية ومفصلة، وفي الحالات التي تنطوي على اضطهاد قائم على نوع العرق، يجب إجراء المقابلة من قبل مسؤولين

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 110.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 114-115.

³ - على الجهات المختصة بإجراء تحديد وضع اللاجئ الالتزام باحترام السرية في كافة مراحل الإجراءات، فالمعلومات التي يدلي بها طالب اللجوء لا يجب استخدامها إلا للغرض المقدمة لأجله، وهو تحديد أهلية الشخص للحصول على الحماية الدولية، وكقاعدة عامة لا ينبغي تبادل هذه المعلومات مع البلد الأصلي لطالب اللجوء أو إفشاءها لطرف ثالث دون موافقة طالب اللجوء بإرادته. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 115.

ومترجمين من العرق الذي يختاره طالب اللجوء -إذا أمكن ذلك- ويجب إعلام طالب اللجوء بحقه في طلب هذا الأمر¹.

كما يجب أن يراعى عند دراسة طلبات اللجوء المقدمة من فئات معينة كالنساء اتخاذ تدابير خاصة، مثل توفير فريق مدرب من النساء لمقابلتهن لأن اضطهاد النساء قد يأخذ أشكالاً كالإغتصاب أو الاستغلال الجنسي أو أية انتهاكات أخرى قد تتحفظ النساء من الحديث عنها²، كما أن الأطفال المنفصلين وغير المصحوبين بذويهم يحتاجون لخبراء للتعامل معهم، ويشترط أن يتوفر لدى الخبير معرفة كافية بالتطور النفسي والعاطفي والجسدي للطفل ليتمكن من إجراء التقييم اللازم لحالتهم، فالأطفال قد يعبرون عن خوفهم بطرق مختلفة عن البالغين، فيجب أن تكون الأولوية لهذه الفئات عند دراسة طلبات اللجوء³، بالإضافة لفئة طالبو اللجوء من المسنين أو المضطربين عقلياً والذين ينبغي مراعاة سنهم وأوضاعهم الصحية، وتفسير البيانات المقدمة من طرفهم في ضوء قدراتهم العقلية⁴.

المرحلة الثالثة: إصدار القرار

بناءً على النتائج المتواصل إليها تصدر السلطة المختصة قرارها بشأن طلب اللجوء ويشترط أن يكون مكتوباً، مع إلزامية بيان الأسباب في حالة القرار السلبي⁵، كما يجب أن تحتوي القرارات السلبية على معلومات حول حق طالب اللجوء في الاستئناف والمدة المحددة لذلك، فكل طالبو اللجوء الذين لم تقبل طلباتهم أو تم رفضها بناء على وقائع

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 115.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 119.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل السياسات والإجراءات المتبعة في التعامل من الأطفال ملتمسي اللجوء غير المصحوبين بذويهم، فبراير 1997.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 120.

⁵ - عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 74.

الموضوع الحق في تقديم استئناف واحد على الأقل، أو إعادة النظر في طلباتهم من قبل سلطة مستقلة عن السلطة التي اتخذت القرار الأول¹.

ويتمتع طالب اللجوء خلال مدة إجراءات الاستئناف بحق البقاء في الدولة المستقبلة²، وأن يعامل معاملة لائقة تحترم كرامته كإنسان لغاية صدور القرار النهائي، حيث يحظر الاحتجاز الماس بحريته ما لم تقتضيه ضرورة ملحة، كما يجب تقديم الرعاية الصحية والعلاج له إن تطلبت حالته ذلك، فقد تستغرق عملية الفصل في طلبه وقتاً طويلاً يكون خلاله محروماً من المركز القانوني للاجئ، فلا يجب أن يعامل كمجرم بل كشخص تتخذ إجراءات لإمكانية قبوله على الإقليم المتواجد فيه لاعتبارات تمس بحريته وأمنه³.

من الملاحظ أن الإجراءات التي تواجه اللاجئ في مرحلة دراسة طلبه وحتى قبوله لدى دولة الملجأ قد لا تقل صعوبة عن حالة الاقتلاع التي اضطرته لترك موطنه الأصلي، ويعود ذلك إلى الشرطين الأساسيين الذي يجب توافرها في اللاجئ وهما الخوف الحقيقي الذي دفع الشخص لمغادرة بلده، والاضطهاد الذي واجهه فيه، وهما شرطان لم يتم تعريفهما بدقة وترك ذلك لتقدير السلطة المختصة بتحديد وضع اللاجئ في الدولة المضيفة، وهو ما يعطيها الحرية في قبول اللاجئ من عدمه⁴، فعملية تحديد وضع اللاجئ ليست عملية روتينية أو آلية.

وبالتالي فمن الضروري أن يقوم بها أشخاص مؤهلين ولديهم معرفة متخصصة تمكنهم من فهم الحالة الخاصة لطالب اللجوء وما تنطوي عليه من عوامل إنسانية، لذلك يتوجب على الدول بذل قصارى جهدها لوضع قواعد وتشريعات تتدارك النقص الذي

¹ - تعترف المفوضية بحق طالب اللجوء في الاستئناف في حالة صدور قرار سلبي، والذي قد تنحصر أسبابه في: عدم تكييف الوقائع على نحو صحيح لتوفير عناصر تعريف اللاجئ في الشخص طالب اللجوء، أو وجود خلل في الإجراءات أثناء المقابلة أدى لعدم تمكن طالب اللجوء من طرح قضيته بشكل كامل، مثل عدم توفر مترجم مؤهل، أو ظهور أدلة جديدة تدعم الطلب لم تكن متوفرة في المقابلة الأولى ومن شأنها أن تلعب دوراً حاسماً لو كانت معروفة للسلطات المختصة بالفصل في طلب اللجوء. أنظر: عقبة خضراوي، المرجع السابق، ص 75.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 115-116.

³ - سليم معروق، المرجع السابق، ص 67.

⁴ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 43.

يتخلل الاتفاقيات الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين، خاصة تلك المتعلقة بإجراءات تحديد وضعهم، وذلك قصد إيجاد نظام قانوني دولي موحد تطبقه جميع الدول في هذا المجال.

الفرع الثاني: موانع منح حق اللجوء

بالرغم من اعتبار الحق في اللجوء من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الإنسان، إلا أن المواثيق والإعلانات المنظمة لهذا الحق لم تبقه على إطلاقه بل قيدته بمجموعة القيود، حيث أوردت عددا من الموانع المؤدية لاستبعاد الشخص من الحصول على مركز اللاجئ، وبالتالي لا تنطبق عليه الأحكام الخاصة بالحماية الدولية للاجئين رغم استيفائه لشروط اكتساب صفة اللاجئ سابقة الذكر، وهي ما يمكن تسميتها بموانع اللجوء الاتفاقية¹، وبالرجوع للفقرات (د، هـ، و) من المادة 01 من اتفاقية 1951 نجد أنها قد حددت حالات الاستبعاد على سبيل الحصر²، بحيث يستبعد من حكم الفقرة (أ) من ذات المادة والمتعلقة بتحديد صفة اللاجئ أشخاصا لهم خصائص اللاجئين، ويتعلق الأمر هنا بالأشخاص المستفيدين من حماية أو مساعدة أحد الهيئات أو الوكالات التابعة للأمم المتحدة غير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، والأشخاص الذين يتمتعون بنفس الحماية التي يتمتع بها المواطنون في دولة إقامتهم، والأشخاص من مرتكبي أحد الأفعال أو الجرائم المحددة حصرا في الفقرة (و) من نفس المادة.

وعلى الرغم من أن موانع الحصول على صفة اللاجئ قد وردت على سبيل الحصر، إلا أن الممارسات العملية للدول تظهر استبعاد بعض الأشخاص لأسباب أخرى تتعلق

¹ - أحمد عبد الرزاق هضم، موانع اللجوء في إطار القانون الدولي، مجلة كلية الحقوق بجامعة النهرين، العدد 13، العراق، 2011، ص 271-290.

² - من الجدير ذكره أن جميع الاتفاقيات والإعلانات المتعلقة بتنظيم أوضاع اللاجئين قد عملت على تحديد الحالات المؤدية لاستبعاد الفرد من الحصول على حق اللجوء على سبيل الحصر، ومن ذلك على سبيل المثال: المادة(07) من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950، والمادة(5/01) من الاتفاقية الإفريقية لعام 1969، المادة(02) من مشروع الاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين لعام 1994.

بظروفها الأمنية، أو السياسية، أو الاقتصادية، أو بحجة أن هؤلاء الأشخاص كان بوسعهم البحث عن الحماية في مكان آخر داخل بلد الأصل¹.

أولاً: موانع اللجوء الاتفاقية

كما سبق بيانه فإن الأسباب المؤدية لاستبعاد الفرد من الحصول على صفة اللاجئ في اتفاقية 1951 وردت على سبيل الحصر، وهو النهج الذي سارت عليه الاتفاقيات الأخرى الخاصة باللاجئين²، حيث تمتنع الدول عن منح حق اللجوء للأشخاص الذين تطبق عليهم هذه الحالات، وفي العادة تبرز الوقائع المؤدية للاستبعاد أثناء عملية تحديد وضع اللاجئ، ولكن أحياناً قد لا تتكشف هذه الوقائع إلا بعد الاعتراف للشخص بمركز اللاجئ، وفي هذه الحالة يتم إبطال القرار الذي منح الفرد حق اللجوء³.

أ- استبعاد الأشخاص المستفيدين من حماية أو مساعدة وكالات أو هيئات الأمم المتحدة عدا المفوضية السامية لشؤون اللاجئين:

تتفرد كل من اتفاقية عام 1951 والنظام الأساسي للمفوضية لعام 1950 بالنص على هذا المانع، حيث تنص المادة (01/د) من الاتفاقية على أنه: "لا تنطبق هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين..."، كما تنص المادة (07/ج) من النظام الأساسي للمفوضية على أنه: "لا تشمل ولاية المفوض السامي أي شخص... يواصل التمتع بحماية أو مساعدة هيئات أو وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة"

وبالرجوع لتاريخ صياغة الوثيقتين نجد أن مثل هذه الحالة كانت تنطبق على اللاجئين الكوريين الذين كانوا يتلقون المساعدة والحماية من قبل وكالة الأمم المتحدة لإعادة إعمار

¹- أيت قاسي حورية، تطور الحماية الدولية، المرجع السابق ص 130؛ وأحمد عبد الرزاق هضم، المرجع نفسه، ص 272.
²- نشير هنا إلى أننا سنتطرق للحالات المحددة في اتفاقية 1951 والنظام الأساسي للمفوضية لعام 1950 نظراً لأهمية هاتين الوثيقتين في النظام الدولي للاجئين، وإيرادهما حالة استبعاد وثيقة الصلة باللاجئين الفلسطينيين، مع الإشارة عند الضرورة لغيرهما من الاتفاقيات.
³- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 140، ص 44.

كوريا والتي تم حلها فيما بعد¹، بالإضافة للاجئين الفلسطينيين الذي كانوا ولا زالوا يتلقون المساعدة من قبل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)²، كما أن هذه الحالة قد تنطبق على أي أوضاع مماثلة تنشأ مستقبلاً³.

وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا تشير صراحة إلى اللاجئين الفلسطينيين، إلا أن كلمة "حاليا" تدل على تاريخ توقيع الاتفاقية وهو 28 يوليو 1951، وبالتالي فالهيئات أو الوكالات التابعة للأمم المتحدة والتي كانت موجودة حينها هي من تقع ضمن نطاق المادة (د/01) فقط، وعلى الرغم من أن منظمة اللاجئين الدولية كانت موجودة عام 1951 إلا أنها لم تكن موجودة عند بدء سريان الاتفاقية وبالتالي فإن ذلك لم يؤثر في التطبيق العملي للاتفاقية، كما أن اللاجئين الكوريين الشماليين كانوا يعاملون كمواطنين في كوريا الجنوبية لذلك فإنهم يستبعدون من نطاق الاتفاقية، وبالتالي لم يتبقى سوى الأونروا فهي الوكالة الوحيدة المختصة بإغاثة اللاجئين التي كانت موجودة وقت وضع الاتفاقية.

وعليه يمكننا استنتاج أن هذا البند للاستبعاد ينطبق فقط على الأشخاص الذين يتلقون الحماية أو المساعدة من الأونروا، وتعني عبارة "هيئات أو وكالات" أن المادة قد تنطبق على أي هيئة أخرى قد تخلف الأونروا مستقبلاً شريطة أن يكون المستفيد منها هم نفس الأشخاص، فليس بإمكان اللاجئين الفلسطينيين الاستفادة من نظام الحماية الذي توفره اتفاقية 1951 والنظام الأساسي للمفوضية، ولذلك فإنهم محرومون من التمتع بأبسط الحقوق التي يستفيد منها باقي اللاجئين حول العالم⁴.

ويرجع سبب استثناء اللاجئين الفلسطينيين من التمتع بالحماية الدولية التي توفرها الاتفاقية والنظام الأساسي للمفوضية إلى تجسيد المقترحات التي جاءت بها الدول العربية،

¹ - أنشئت الجمعية العامة للأمم المتحدة وكالة الأمم المتحدة لإعادة إعمار كوريا في بداية الحرب الكورية 1950 لتقديم المساعدة للاجئين، وقد حلت هذه الوكالة فيما بعد وعوضت بوكالة جديدة هي لجنة الأمم المتحدة لتوحيد وإغاثة كوريا، أنظر: بدوية ذيب، المرجع السابق، ص 49.

² - أنشئت الأونروا بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) بتاريخ 08 ديسمبر 1949 لتقديم المساعدة للاجئين الفلسطينيين لغاية التوصل لحل قضيتهم، وستنأى على تفصيل مهام ودور هذه الوكالة بالتفصيل في الباب الثاني من هذه الدراسة.

³ - لكس تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 120.

⁴ - لكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 122.

والتي عارضت إدخالهم ضمن تفويض المفوضية أو نطاق اتفاقية 1951، إذ عبرت بكل قناعة على أن القضية الفلسطينية هي قضية شعب معترف له بالحق في تقرير المصير، وليست قضية لجوء¹.

من الجدير ذكره أن اللاجئين الفلسطينيين المستبعدة وفقاً لهذا الحالة هم من يتلقون الحماية أو المساعدة من الأونروا ويقومون في مناطق عملها، والتي تنحصر في كل من الأردن ولبنان وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة، أما الذين لا يتلقون هذه المساعدة أو المتواجدين خارج هذه المناطق، فإنهم يدخلون ضمن نطاق الاتفاقية ومن الممكن أن يتمتعوا بحماية المفوضية، وهو أكد دليل الإجراءات والمعايير المقررة لوضع اللجوء الصادر عن المفوضية عام 1992 والذي نص على أن: "... أي لاجئ فلسطيني يجد نفسه خارج مناطق عمليات الأونروا ولا يتمتع بخدماتها، من الممكن تقرير وضعه لجوئه في ضوء معايير اتفاقية 1951"²، كما أن المادة (01/د) قد أدرجت بند إضافي يضمن استفادتهم من أحكام هذه الاتفاقية بصورة آلية في حالة توقف الأمم المتحدة عن طريق هيئاتها أو وكالاتها عن تقديم المساعدة لهم³.

ب- استبعاد الأشخاص الذين يتمتعون داخل دولة إقامتهم بنفس الحماية التي يتمتع بها المواطنون في تلك الدولة:

تنص المادة (01/هـ) من اتفاقية 1951 على أنه: "لا تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص اعتبرته السلطات المختصة في البلد الذي اتخذ فيه مقاما له مالكا للحقوق وعليه الالتزامات المرتبطة بجنسية هذا البلد"، وهو ما نصت عليه المادة (07/ب) من النظام

¹ - عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص 178، 179.

- للإشارة فإننا سنتناول المقترحات والتعديلات العربية المقدمة خلال الأعمال التحضيرية لكل من اتفاقية 1951 والنظام الأساسي للمفوضية في معرض حديثنا عن الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في الباب الثاني من الدراسة.

² - واصف منصور، مسألة اللاجئين جوهر القضية الفلسطينية، ط1، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، 2008، ص 122.

³ - تنص المادة (01/د2) من اتفاقية 1951 على أنه: "إذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائيا طبقا لما يتصل بالأمر من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، بجراء ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية".

الأساسي للمفوضية: "لا تشمل ولاية المفوض السامي أي شخص ... تعترف له السلطات المختصة في البلد الذي اتخذته لإقامته بذات الحقوق وذات الواجبات التي تنجم عن التمتع بجنسية هذا البلد".

وتنطبق هذه الحالة على الأشخاص الذين لم يمنحوا الجنسية بشكل رسمي إلا إنهم يتمتعون داخل دولة إقامتهم بأغلب الحقوق التي يتمتع بها مواطنو الدولة، ويطلق عليهم وصف "اللاجئين الوطنيين"، وغالبا ما يكون البلد الذي يقيمون فيه بلدا ينتمي سكانه إلى ذات الأصل العرقي أو القومي الذي ينتمي إليه هؤلاء الأشخاص¹.

وعلى الرغم من عدم وجود تحديد دقيق للحقوق والواجبات التي تشكل سبباً للاستبعاد من مركز اللاجئ وفقا لهذه الحالة، إلا أن المفوضية قد أوضحت في دليل إجراءاتها أنه لكي يستبعد الشخص من مركز اللاجئ يجب أن يكون في وضع مماثل إلى حد كبير لوضع المواطن في ذات البلد، وعلى وجه الخصوص يجب أن يتمتع بالحماية الكاملة ضد النفي أو الطرد، والحق في مغادرة البلد والعودة إليه شأنه في ذلك شأن المواطن. وتوحي عبارة "اتخذ فيه مقاما" أنه يشترط في هذه الحالة أن يكون الشخص مقيما إقامة متواصلة في البلد وليس مجرد زيارة، وإلا فإنه لا يتأثر بهذا البند من بنود الاستبعاد².

وعليه ينطبق هذا المانع على حالتين أساسيتين هما:

- إذا ما دخل الشخص بلدا وقدم طلبا للحصول على وضع اللاجئ، إلا إنه كان مؤهلاً للحصول على وضع آخر قريب من وضع المواطنة ويحمل في طياته إلى حد كبير فرص التجنس.

¹ - الأشخاص المقصودين بهذا البند بصفة رئيسية في ذلك الحين هم اللاجئون من أصل ألماني والذين قدموا إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية بعد الحرب العالمية الثانية واعترف لهم بالحقوق والالتزامات المترتبة على حمل الجنسية الألمانية. انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، الهامش رقم 19، ص 45.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرات 144-145-146، ص 45-46.

- إذا كان الشخص مقيماً إقامة دائمة ومنتظمة في بلد ما ويتمتع فيه بحقوق مماثلة واقعية لحقوق المواطنين، إلا إنه غادره لطلب اللجوء في بلد آخر. ويستثنى في هذه الحالة الشخص المغادر بسبب خوف مبرر من التعرض للاضطهاد في بلد الإقامة¹.

ج- استبعاد مرتكبي إحدى الجرائم أو الأفعال المانعة للحصول على مركز اللاجئ:

تضمنت اتفاقية 1951 أحكاماً يتم بموجبها استبعاد المجرمين من الحصول على مركز اللاجئ²، وذلك قصد حماية هذا المركز بحظر منحه لأشخاص لا يستحقونه³، ويكفي لتطبيق الاستبعاد وفقاً لهذا البند أن تقرر السلطة المختصة وجود أسباب جدية تدعو لاعتبار طالب اللجوء قد ارتكب أحد الجرائم أو الأفعال المحددة في المادة (01/و) من الاتفاقية، ولا يتطلب ذلك إيراد إثبات رسمي بحصول مقاضاة جزائية سابقة⁴.

حيث تنص المادة (01/و) على أنه: "لا تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه"⁵:

أ- ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم في الصكوك الدولية الموضوعة للنص على أحكامها بشأنها؛

ب- ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ؛

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 71.
² - من الجدير ذكره أن الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين والتي وضعت قبل الحرب العالمية الثانية لم تكن تتضمن أي أحكام تتعلق باستبعاد المجرمين، فقد وضعت هذه الأحكام للمرة الأولى بعد الحرب قصد استبعاد الأشخاص غير الجديرين بالحماية والذين كانوا يتلقون المساعدة التي يتلقاها اللاجئ، وعند صياغة اتفاقية 1951 والنظام الأساسي للمفوضية لعام 1950 كانت تذكروا محاكمات كبار مجرمي الحرب لا تزال حاضرة، وهو ما دفع الدول للاتفاق على وجوب حرمان المجرمين من الحماية ورفض دخولهم لأراضيها باعتبارهم يشكلون خطراً على أمنها ونظامها العام. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرتان 147-148، ص 46.

³ - عبد الله على عبو سلطان، دور القانون الجنائي في حماية حقوق الإنسان، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 178.
⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 149، ص 47.
⁵ - من الجدير ذكره أن هذه الحالات قد تضمنتها أيضاً الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 في مادتها (5/01) وأضافت لها حالة "ارتكاب أفعال منافية لأهداف ومبادئ منظمة الوحدة الإفريقية"، كما سبق النص على استبعاد المجرمين من الحصول على حق اللجوء في المادة (2/14) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "... لا ينتفع بهذا الحق من قدم للمحاكمة على جرائم غير سياسية أو لأعمال تناقض أغراض الأمم المتحدة ومبادئها"، كما أشار إليها إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي في مادتها (2/01)، والنظام الأساسي للمفوضية في المادة (07/د) وهو ما يوحي بأهمية حماية مركز اللاجئ من الاستغلال بالتأكيد على حظر منحه للمجرمين.

ج- ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها.

يتضح من نص المادة أن الحالات التي تمتع فيها الدول عن منح حق اللجوء، تتعلق بمرتكبي الجرائم التي لا تصنف كجرائم سياسية، إذ يستبعدون تماماً من نطاق الحماية الدولية التي تنظمها الاتفاقية الخاصة باللاجئين، ونورد تفصيل هذه الحالات كما يلي:

ج-1/ مرتكبو الجرائم الدولية من قبيل جرائم الحرب والجرائم ضد السلام أو الإنسانية:

تستبعد اتفاقية 1951 مرتكبو الجرائم الدولية من نطاق الحماية الدولية المقررة للاجئين، إلا تعريف الجريمة الدولية في حد ذاته يثير جدلاً واسعاً بين فقهاء القانون، فيعرفها البعض بأنها: "كل فعل -عمل أو امتناع عن عمل- مخالف للقانون الدولي ويضر بمصالح الجماعة المحمية بموجب هذا القانون، ويرسخ في علاقات الدول الاقتناع بضرورة المعاقبة عليه جنائياً، ولا يشترط أن يكون هذا الاقتناع يلاقي إجماعاً من كافة أعضاء الجماعة الدولية، بل يكفي أن يكون اقتناعاً عاماً في ضوء متطلبات العدالة واستناداً إلى الضرورات الاجتماعية، ولا يهم أن تكون قاعدة التجريم قاعدة قانونية دولية أياً كان مصدرها"¹.

في حين يعرفها آخرون بأنها: "كل اعتداء على مصلحة يحميها القانون الجنائي الدولي لكونها الأجدر بتلك الحماية الجنائية وكونها من الأسس التي يقوم عليها المجتمع الدولي"، أو أنها: "كل سلوك يتعارض مع أحكام القانون الدولي يصدر عن شخص ويمثل عدواناً على مصلحة أساسية يحميها هذا القانون، ويترتب عليه مسؤولية دولية، ويجعل صاحبه مستحقاً للعقاب"².

¹ - طارق عزت رخاء، قانون حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 294.

² - أحمد عبد الحكيم عثمان، الجرائم الدولية في ضوء القانون الدولي الجنائي والشريعة الإسلامية، دار الكتب القانونية للنشر، مصر، 2009، ص 15.

وعلى الرغم من اختلاف التعريفات الموضوعة للجريمة الدولية إلا إن هناك شبه إجماع على أركانها¹، وبالرجوع للمادة (1/و/01) من اتفاقية 1951 نجد أنها قد أوردت أنواع الجرائم الدولية المانعة للحصول على مركز اللاجئ على سبيل الحصر، وهي تلك المصنفة ضمن الجرائم ضد السلام أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية، إلا أن الاتفاقية لم تضع تعريفا لهذه الجرائم بل أحالت هذا الأمر للصكوك الدولية ذات الصلة، والتي يأتي على رأسها اتفاق لندن لعام 1945 الذي أورد تعريفاً لهذه الجرائم²، إلا أن تفسر المادة لا يتحدد بهذا الاتفاق فقط، فوفقاً للمبادئ التوجيهية للمفوضية والمتعلقة بتطبيق بنود الاستبعاد الواردة في اتفاقية 1951 يجب أن يأخذ بالاعتبار مختلف الصكوك الدولية التي تحوي توضيحات حول محتوى هذه الجرائم، ومن ذلك اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام 1948³، والمادة 05 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الخاصة بيوغسلافيا السابقة⁴، والمادة 04 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الخاصة برواندا⁵، وصولاً لنظام روما الأساسي المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998 والذي تضمنت مواده (05-06-07-08) تعريفات دقيقة وشاملة لهذه الجرائم⁶، وعليه؛ سنتناول أنواع الجرائم الدولية المؤدية للاستبعاد من مركز اللاجئ والتي تم تقسيمها على أساس المصلحة المعتدى عليها على النحو التالي:

¹ - على الرغم من اختلاف فقهاء القانون الدولي في تعريف الجريمة الدولية، إلا أن هناك شبه إجماع على أركانها، والتي تتمثل في الركن المادي أي السلوك غير المشروع والمترتب عليه الضرر، ويشمل هذا الركن الفعل سواء بالعمل أو بالامتناع- النتيجة- العلاقة السببية بينهما، إضافة للركن المعنوي المتمثل في توفر القصد الجنائي أي نية الإضرار بالغير، وأخيراً الركن الشرعي فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وعليه يصنف الفقه الجرائم الدولية لثلاث فئات هي: أ-الجرائم الدولية المرتكبة من قبل أشخاص بصفتهم رجال دولة ضد دولة أخرى كالجرائم ضد السلم والأمن الدوليين والجرائم ضد الاستقلال السياسي للدول، ب-الجرائم الدولية المرتكبة من قبل أشخاص بصفتهم رجال دولة ضد دولة أخرى كالجرائم ضد السلم والأمن بدوافع طائفية أو عنصرية كالجرائم ضد الإنسانية، ج-الجرائم الدولية التي يرتكبها أشخاص بصفتهم الشخصية كجرائم الاتجار بالبشر أو المخدرات أو القرصنة، للاستزادة حول مفهوم الجرائم الدولية وتصنيفها. أنظر: يوسف حسن يوسف، الجريمة المنظمة الدولية والإرهاب الدولي، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2010، ص 06-26.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 108-113.

³ - تم اعتماد اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 260الف(د-3) في 09 ديسمبر 1948، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 12 يناير 1951 وفقاً لأحكام المادة 13 منها، وتعد الاتفاقية في مادتها الثانية الأفعال التي تشكل جريمة إبادة جماعية.

⁴ - للاطلاع على مضمون النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا، أنظر: فادستو بوكار، النظام الأساسي للمحكمة الجنائية ليوغسلافيا السابقة، على الرابط: www.un.org/av/pdf/ha/icty/icty_a.pdf تاريخ الاطلاع: 2018/10/21.

⁵ - للاطلاع على شرح مضمون النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا، أنظر: مستاري عادل، المحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا (TPIR)، مجلة المفكر، العدد 03، بسكرة، الجزائر، ص 250-264.

⁶ - آيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 132.

1-أ/ الجرائم ضد السلام:

تأتي الجرائم ضد السلام في مقدمة الجرائم التي جعلت منها اتفاقية 1951 وكذلك الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 مانعا من موانع اللجوء، كون المصلحة المعتدى عليها (السلام) من الحاجات التي تهتم البشرية جمعاء.

ولعل أكثر النصوص القانونية إشارة لمعنى هذه الجرائم هو النظام الداخلي لمحكمة نورمبورغ، حيث نصت مادته السادسة على أن الجرائم ضد السلام تتضمن كل تخطيط أو إعداد أو خوض أو شن أو اشتراك في حرب عدوانية أو حرب تخالف المعاهدات والاتفاقات الدولية، أو المشاركة في مخطط مدروس أو مؤامرة لارتكاب أي من الأفعال السابقة¹.

وبالرغم من أن مصطلح الجرائم ضد السلام لم يرد في نظام روما الأساسي لعام 1998 إلا إن النظام نص على جريمة العدوان في مادته الخامسة التي ذكرت الأفعال التي ينطبق عليها صفة العمل العدواني في القرار المعدل لنظام روما الأساسي والذي تم اعتماده خلال المؤتمر الاستعراضي لمراجعة نظام روما المنعقد في كمبالا بأوغندا عام 2010²، وتتمثل هذه الأفعال في قيام دولة ما بغزو أو مهاجمة أو قصف أو حصار أو احتلال دولة أخرى، أو سماحها لدولة ثانية بارتكاب فعل من الأفعال السابقة ضد دولة أخرى، أو إرسالها لفرق أو مليشيات مسلحة لارتكاب أفعال قاسية ضد دولة أخرى.

من الملاحظ أن المجتمع الدولي قد اتخذ تقسيما عمليا لهذا النوع من الجرائم حيث صنفت إلى ثلاث فئات هي: جرائم العدوان، الدعاية الإعلامية لحرب الاعتداء، التآمر ضد

¹ - أحمد عبد الرزاق هضم، المرجع السابق، ص 275.

² - أعتد القرار رقم RC-RES-6 والذي عدل بموجبه نظام روما الأساسي من طرف جمعية الدول الأطراف في نظام روما في الجلسة العامة رقم 13 بتاريخ 11 يونيو 2010، وقد استند قرار التعديل على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3314 المؤرخ في 14 ديسمبر 1974، على أن ممارسة المحكمة للاختصاص بنظر هذه الجريمة لن تتم إلا بعد مضي عام من مصادفة 30 دولة على هذا التعديل. أنظر: غزلان فليج، المركز القانوني للأفراد أثناء اللاسلم في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014، ص 335-334.

السلام، وتمثل هذه الجرائم في مجملها أسبابا تؤدي لاستبعاد مرتكبيها من الحصول على مركز اللاجئ، ونظرا لطبيعة هذه الجرائم فلا يتصور أن يرتكبها إلا أشخاصا يحتلون مراكز سلطة عليا تمثل دولة أو هيئة مشابهة¹.

1-ب/ جرائم الحرب:

اهتم المجتمع الدولي بوضع الأعراف والقواعد القانونية لتنظيم وإدارة الحروب قصد الحد من الطرق الوحشية والقوة المفرطة المستخدمة في الحروب، فجرائم الحرب من أكثر الجرائم التي بذل المجتمع الدولي أقصى جهوده من أجل تحديدها، إذ صدرت العديد من المعاهدات الدولية المهمة بموضوع تنظيم عادات الحروب وقوانينها، من أبرزها اتفاقيات لاهاي لعامي 1899 و1907، واتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949 والتي تعد الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأشخاص أو الممتلكات المحمية بموجبها من قبيل جرائم الحرب²، كما حدد نظام روما الأساسي الأفعال التي تعد جرائم حرب بدقة في مادته الثامنة، بحيث صنفت هذه الجرائم ضمن أربع فئات تضم كل فئة منها جملة من الأفعال التي تدخل ضمن نطاق الجرائم الحرب التي يستبعد مرتكبوها من اكتساب مركز اللاجئ ومن التمتع بالحماية الدولية³.

1-ج/ الجرائم ضد الإنسانية:

بمراجعة الصكوك الدولية ذات الصلة يتبين اختلافها في تحديد الجرائم ضد الإنسانية، فقد اعتبرها النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الخاصة بيوغسلافيا السابقة أنها

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مبادئ توجيهية بشأن الحماية الدولية، تطبيق بنود الاستبعاد: المادة (01-واو) من اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، (HCR/GIP/03/05) صادرة في 04 سبتمبر 2003، الفقرات من 26-29؛ المفوضية، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 73.

² - لندا معمر يشوي، المحكمة الجنائية الدولية الدائمة واختصاصها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 206.

³ - أشار نظام روما الأساسي لعام 1998 في مادته (2/08) للأفعال التي تعد من قبيل جرائم الحرب بدلا من وضعه تعريفا لهذه الجريمة، بحيث قسم هذه الأفعال ضمن أربع فئات هي: أ- الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأشخاص والممتلكات المحمية بموجب اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949؛ ب- الانتهاكات الخطيرة الأخرى للقوانين والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة في النطاق الثابت للقانون الدولي؛ ج- الانتهاكات المرتكبة أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية والمخلة بالمادة 03 المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949؛ د- الانتهاكات الخطيرة الأخرى للقوانين والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة غير الدولية في النطاق الثابت للقانون الدولي. للاطلاع على الأفعال المدرجة ضمن هذه التقسيمات والتي تعد من قبيل جرائم الحرب التي يستبعد مرتكبوها من الحصول على وضع اللاجئ أنظر المادة 08 من نظام روما الأساسي لعام 1998.

جرائم ترتكب في سياق نزاع مسلح، في حين أن نظام المحكمة الجنائية الخاصة برواندا ونظام روما الأساسي قد اعتبرا أن هذه الجرائم يمكن أن تحدث في زمن السلم أو الحرب، شريطة أن ترتكب في إطار هجوم عام ومنظم ضد أية مجموعة من السكان المدنيين¹.

وقد شغل تعريف الجريمة ضد الإنسانية حيزاً كبيراً من مناقشات لجنة القانون الدولي أثناء مناقشتها لمشروع الجرائم المخلة بسلم الإنسانية، حيث أشار قسماً من المناقشين إلى أن الجريمة ضد الإنسانية تقوم على معنى ثلاثي الأبعاد يتمثل في القسوة الموجهة ضد الوجود الإنساني، والنيل من الكرامة الإنسانية، وتدمير الثقافة الإنسانية، ووفقاً لهذا المعنى فإن الجرائم ضد الإنسانية لا تنحصر في الأفعال الموجهة ضد البشر وإنما تشمل الأفعال التي تدمر الثقافة الإنسانية والتي تعتبر تراث مشترك للإنسانية جمعاء².

إلا أن ما تم إقراره في المادة 18 من هذا المشروع³، وأخذ به نظام روما الأساسي في مادته السابعة يحصر تعريف الجريمة ضد الإنسانية في الأفعال المرتكبة ضد الأشخاص المدنيين بشكل منظم وعلى نطاق واسع وذلك بصرف النظر عما إذا كانت قد ارتكبت وقت السلام أو الحرب⁴، ويستبعد مرتكبو أحد الأفعال المحددة في هذه المواد من الحصول على مركز اللاجئ.

نستنتج مما سبق أن ارتكاب أحد الأفعال المصنفة ضمن إحدى الجرائم سابقة الذكر، أو جرائم الإبادة الجماعية⁵، يعد مانعاً لحصول مرتكبه على صفة اللاجئ، وبرغم اختلاف الصكوك والأنظمة الدولية والفقهاء الدولي في تحديد تعريف لهذه الجرائم، إلا ينبغي على

¹ - المادة (1/07) من نظام روما الأساسي لعام 1998.

² - حوليات لجنة القانون الدولي التابعة لهيئة الأمم المتحدة، المجلد الثاني، الجزء الأول، نيويورك، 1990، ص 20 وما يليها.

³ - توصلت المناقشات حول المشروع لإقرار المادة 18 والتي تعدد الأفعال التي تعتبر جرائم ضد الإنسانية، فقد نصت المادة على: "يقصد بالجريمة ضد الإنسانية كل فعل من الأفعال التالية، عند ارتكابها بشكل منظم أو على نطاق واسع أو بتحريض أو توجيه إحدى الحكومات أو من أي منظمة أو جماعة: أ- القتل العمد، ب- الإبادة الجماعية، ج- التعذيب، د- الاسترقاق، هـ- الاضطهاد لأسباب سياسية أو عنصرية أو دينية أو إثنية، و- التمييز النظامي، ز- الإبعاد التعسفي أو النقل القسري للسكان، ح- الاحتجاز التعسفي، ط- الاختفاء القسري، ي- الاغتصاب أو الدعارة القسرية، ك- الأعمال اللاإنسانية الأخرى التي تلحق ضرراً بالسلامة الجسدية أو العقلية أو بالصحة أو بالكرامة الإنسانية، وبنفس المعنى أخذ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في مادته السابعة مع إضافته للفصل العنصري كأحد الأفعال التي تعد من قبيل الجرائم ضد الإنسانية. أنظر: أحمد عبد الرزاق هضم، المرجع السابق، ص 278.

⁴ - غالم نجوى، المرجع السابق، ص 128.

⁵ - بالرغم من عدم ذكر هذه النوع من الجرائم في إطار المادة (01/و) من اتفاقية 1951، إلا أن الممارسة العملية تثبت استبعاد أشخاص من الحصول على صفة اللاجئ بسبب تورطهم في جريمة الإبادة الجماعية، وهو ما يظهر من خلال قرارات القضاء الفرنسي التي استبعدت بعض ملتسمو اللجوء لتورطهم في جريمة الإبادة الجماعية خلال النزاع في رواندا. أنظر: ايت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 134.

الدول تفسير المقصود بهذه الجرائم تفسيراً مرناً، وأن تسعى لتقديم مرتكبيها للمحاكمة نظراً للصعوبات العملية الكبيرة عند تحديد وضع هؤلاء الأشخاص خاصة في الدول التي تضطلع فيها المفوضية بمسؤولية دراسة طلبات اللجوء، فالمفوضية ليست جهازاً أمنياً أو قضائياً، ومن الضروري وجود مساندة و جهود دولية تسعى لملاحقة هؤلاء المجرمين وتقديمهم للمحاكمة.

تجدر الإشارة إلى أن المادة (01/و/أ) من اتفاقية 1951 لا ترمي بأي شكل لإثبات المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد، وإنما تهدف فقط لاستبعاد هؤلاء الأشخاص من مركز اللجوء لمنع استغلاله.

ج-2/ مرتكبو الجرائم الجسيمة غير السياسية:

رغم كفالة المواثيق الدولية لحق الفرد في اللجوء والتمتع بالحماية الدولية عند تعرضه لخطر الاضطهاد في بلده الأصلي أو بلد إقامته المعتادة، إلا أن هذا الحق قد يستخدم للإفلات من العقاب على الجرائم التي اقترافها الفرد في ذلك البلد، وهو ما تنبه له واضعو الصكوك الدولية التي تناولت حق اللجوء، فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان أقر حق اللجوء كأحد الحقوق الأساسية للفرد إلا أنه عاد وأكد على عدم انتفاع مرتكبو الجرائم غير السياسية من هذا الحق، وهو ما سارت عليه اتفاقية 1951 حيث تنص المادة (01/و/2) منها على عدم انطباق أحكام هذه الاتفاقية على أي شخص تتوفر فيه أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأنه ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ¹، وهو الحكم الذي تبنته المادة (01/5/ب) من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969.

¹ من الجدير ذكره أن الجريمة التي تشكل سبباً للاستبعاد من الحصول على وضع اللجوء هي تلك المرتكبة في دولة الأصل أو أي دولة أخرى باستثناء الدولة التي يلتمس اللجوء فيها، ففي حال ارتكاب هذا النوع من الجرائم في دولة الملجأ فإن ملتمس اللجوء يخضع لقوانين هذه الدولة، فإذا رأت سلطات الدولة أنه يشكل خطراً على المجتمع، نتيجة لإدانته بموجب حكم نهائي بارتكاب جريمة عامة خطيرة، فبإمكانها طرده أو إعادته لبلده تطبيقاً لأحكام المادتين 32 و 2/33 من اتفاقية 1951. انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين...، المرجع السابق، الفقرتان 153-154، ص 48.

فالغرض من استبعاد ملتسمي اللجوء من مرتكبي هذا النوع من الجرائم من الحصول على مركز اللاجئ هو حماية مجتمع البلد المستقبل من الخطر الذي يشكله هؤلاء الأشخاص، كما أن حصرها بالجرائم غير السياسية الجسيمة من شأنه إنصاف ملتسمي اللجوء من مرتكبي الجرائم العامة الأقل خطورة أو الجرائم السياسية¹، إلا أن مفهوم هذا النوع من الجرائم يثير عدة تساؤلات من حيث كيفية تحديد طبيعة الجريمة إن كانت سياسية أو غير سياسية فقد تعددت الاتجاهات الفقهية في هذا الشأن²، لكن المطلوب من الجهة المختصة بتحديد وضع اللاجئ هو التحقق من الأسباب والغاية الدافعة لارتكاب الجريمة والتأكد من وجود علاقة سببية وثيقة بين الجريمة ورضها السياسي المزعوم.

يثار التساؤل حول المقصود "بالجرائم غير السياسية الخطيرة" فهل يقصد بها الجنايات والجنح الخطيرة أم الجنايات فقط؟ ويحتل هذا السؤال إجابتين بحيث يراد بها في بعض الدول "الجرائم خطيرة الطابع" وبالتالي تصدق على الجنايات فقط، في حين إنها تشمل كل من الجنح والجنايات في دول أخرى³.

وتجيب المفوضية عن هذا التساؤل في دليل إجراءاتها لتحديد وضع اللاجئ، حيث ترى أن الأمر هنا يتعلق بالجرائم الخاضعة لعقوبة الإعدام أو الأفعال الجسيمة التي تستحق العقاب الشديد، أما الأجرام التي يُعاقب عليها بأحكام معتدلة فأنها لا تشكل سببا للاستبعاد

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرة 151، ص 47.

² - يثير مفهوم الجريمة السياسية الكثير من الغموض نظرا لاختلاف المذاهب الفقهية في تعريفها، إلا أنه يمكننا حصر تلك المذاهب في اتجاهين رئيسيين هما: 1- الاتجاه الشخصي: ويرتكز أنصاره في تمييز الجرائم السياسية عن غيرها على الباعث لارتكاب الجريمة والهدف من ارتكابها، فإن كان الباعث سياسيا اعتبرت الجريمة سياسية والعكس، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الوطنية وحب الوطن يمكن اعتبارها دافعا سياسيا فمثلا إن قتل شخصا ما رئيس دولته بدافع حب الخير لوطنه اعتبرت جريمته سياسية، أما ارتكب هذا الفعل لدوافع شخصية أخرى كالثأر مثلا فلا تعتبر جريمة سياسية، ولأن الباعث يعد مسألة نفسية داخلية يصعب التحقق منها، يضيف هذا الاتجاه عنصر الهدف أي المصلحة المراد تحقيقها من الجريمة كمعيار إضافي للتمييز بين أنواع الجرائم، فإن كان هدفه من قتل الرئيس هو تغيير نظام الحكم اعتبرت جريمته سياسية، أما أن كان الهدف هو تنفيذ لمخطط أو مؤامرة تدبرها دولة معادية فجريمته غير سياسية؛ 2- الاتجاه الموضوعي: ويرى أنصاره أن الحق أو المصلحة المعتدى عليها هي معيار التمييز بين الجريمة السياسية وغيرها، فإن كان الاعتداء على شكل الحكم في الدولة ووظائفها اعتبرت الجريمة سياسية دون الحاجة للرجوع لهدف الجاني أو دافعه، ويستبعد هذا الاتجاه الجرائم المؤدية للمساس بحقوق الأفراد في إطار اقتراح الجريمة السياسية من مفهوم الجريمة السياسية على أساس الفصل بين الجريمتين، فمثلا إن كانت جريمة احتلال دار الحكومة جريمة سياسية فإن جريمة نهبها لا تعد سياسية وبالتالي لا يعد مرتكبوها مجرمون سياسيون، وعليه يجوز استبعادهم من الحصول على مركز اللاجئ. للاستزادة حول الموضوع أنظر: منتصر حمودة، الجريمة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 104 وما يليها؛ ومحمد علي السيد، في الجريمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 31 وما يليها؛ وبرهان أمر الله، المرجع السابق، ص 371 وما يليها.

³ - استخدم صانعو الاتفاقية بنسختها الانجليزية مصطلح (CRIME) عند النص على استبعاد مرتكبي الجرائم غير السياسية الخطيرة، وعن معنى هذا المصطلح في اللغة الانجليزية فإنه يحتمل وصف الجنائية أو الجنحة دون فرق، أنظر: برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 371.

وفقاً لمدلول المادة (01/و/ب) من الاتفاقية¹، حتى ولو أشير إليها من الناحية الفنية بعبارة "جرائم" في القانون الجزائري للبلد المعني².

ووفقاً لمبدأ حق الدولة في التكييف المنفرد، فإنه يرجع لها صلاحية تقدير ما إذا كانت الجريمة غير السياسية عادية أم جسيمة، وذلك من خلال دراسة الحالة على ضوء الوقائع الخاصة بها، فإن استنتجت السلطة المختصة أن الجريمة غير السياسية على قدر من الجسامه فإنها تمتنع عن منح مركز اللاجئ لمرتكبها، ولكن يقع عليها عند تقديرها لطبيعة الجريمة أن تأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل ذات الصلة³، كما يجب أن تكون العقوبة المقررة لها مازالت قائمة، ففي حال تم تنفيذها أو سقط الحق بتوقيعها نظراً لتقدمها أو لاستفادة الجاني من عفو عام، فإن ذلك يعد قرينةً لكف سريان بند الاستبعاد⁴، والقول بغير ذلك من شأنه أن يتعارض مع المبادئ الأساسية للقانون الجنائي وقواعد العدالة⁵، إلا في حال ثبت أن الطابع الإجرامي لملتصم اللجوء لا يزال مهيمنا على شخصيته رغم العفو الممنوح له⁶.

كما يتوجب على السلطات المختصة أن تراعي عند تطبيقها لهذا البند الموازنة بين طبيعة الجرم المفترض ارتكابه من قبل ملتصم اللجوء ودرجة الاضطهاد الذي يخشى التعرض له، فإن كان لديه خوف له ما يبرره من التعرض لاضطهاد شديد للغاية يعرض حياته أو حريته للخطر، فيجب أن تكون الجريمة المتهم بارتكابها ذات طبيعة جسيمة جداً من أجل استبعاده، أما إن كان يخشى من اضطهاد أقل خطورة فمن الضروري حينها إيلاء

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 155، ص 48.

² - تجدر الإشارة أنه تجنبا للنقد الموجه لاتفاقية 1951 فيما يخص عدم التحديد الدقيق للمقصود بالجرائم الجسيمة، جاءت المادة (2/02) من المواد التي وافقت عليها اللجنة الشاملة التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي المنعقد في جنيف سنة 1977، تنص صراحة على أن المقصود بالجرائم العادية هو الجنايات غير السياسية الخطيرة، وأن المقصود بمرتكب الجناية غير السياسية الخطيرة هو الشخص الذي مازالت محاكمته عن هذه الجريمة جائزة، أو مازالت العقوبة بشأنها واجبة التطبيق عليه. أنظر: برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 371-372.

³ - من الجدير بالذكر أن الجريمة التي تنطوي على أفعال ذات طابع وحشي يصعب تقبل الطابع السياسي لها، وهو ما أكدته المفوضية في دليل إجراءاتها (الفقرة 156)، وتبينته دول الاتحاد الأوروبي في توجيهها المؤهل لعام 2004، حيث اعتبرت أن الأعمال الوحشية حتى وإن ارتكبت لأغراض سياسية يمكن أن تكييف على أنها جرائم عامة، كما اعتبرت أن الأسباب السياسية التي لا تتفق مع حقوق الإنسان وحرياته العامة لا يمكن أن تشكل مبرراً مقبولاً لارتكاب جرائم خطيرة، أنظر: ايت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 135-136.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرتان 157-155، ص 48-49.

⁵ - غالم نجوى، المرجع السابق، ص 131.

⁶ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 157، ص 49.

الاعتبار لطبيعة الجرم أو الجرائم المفترض ارتكابها لتقرير ما إذا كان ملتصق اللجوء هارباً من وجه العدالة، أو ما إذا كان طابعه الإجرامي لا يرجح على طابعه كلاجئ حسن النية¹.

وفي الحالات التي يكون فيها طالب اللجوء عضواً في جماعة مرتكبة لجرائم غير سياسية خطيرة، فوفقاً لمبادئ المفوضية التوجيهية حول الاستبعاد لا يشكل الانتماء لحكومة قمعية أو منظمة تشجع على العنف سبباً كافياً للاستبعاد بموجب هذا البند، إلا أن الأقدمية في ظل هذه الحكومة أو المنظمة قد تدعو للاعتقاد بمشاركته في التخطيط ولجرائم عامة خطيرة ارتكبها آخرون².

وعلى اعتبار أن هذا البند للاستبعاد يشكل قيد على حق فردي -الحق في اللجوء- فمن الضروري تفسيره بصورة ضيقة، فإذا لم تتوفر أدلة جديّة على تورط ملتصق اللجوء في جريمة عامة وخطيرة، فإن استبعاده لمجرد كونه عضواً في جماعة أو منظمة معينة يعد مخالفاً لروح وأغراض اتفاقية 1951³.

وعلى العموم فإن المقابلة التي تجريها السلطة المختصة مع ملتصق اللجوء لتحديد وضعه لا تصل لمستوى دعوى جنائية كاملة، إلا إنها تعد هامة في مسار قرار استبعاده القائم على وجود أسباب جديّة للاعتقاد بارتكابه جريمة غير سياسية جسيمة، وبالتالي يجب اعتباره بريئاً لحين إثبات العكس، كما يجب أن يفسر الشك لصالحه نظراً لما قد يترتب على قرار الاستبعاد من تعريضه لخطر الاضطهاد⁴، ويتوجب على السلطة المختصة الابتعاد عن الافتراضات التلقائية، وأن تقوم بتقدير مدى استحقاق الحماية الممنوحة

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع نفسه، الفقرة 156، ص 48.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مبادئ توجيهية بشأن الحماية الدولية، تطبيق بنود الاستبعاد...، المرجع السابق، الفقرات من 37 إلى 45.

- تجدر الإشارة إلى أنه يتعين على صانعي القرار عند دراستهم لطلبات اللجوء المقدمة من أفراد ينتمون للمنظمات المصنفة إرهابية التركيز على ما إذا كانت الأفعال المنسوبة للفرد تستوفي المعايير المنصوص عليها في المادة (01/و/ب) من اتفاقية 1951، فقد تشكل هذه الأفعال -أعمال العنف الإرهابية- جرائم غير سياسية خطيرة إن تسببت بضرر للمدنيين، أو قد تكون ذات دوافع سياسية، وعليه يجب النظر فيما إذا كان الفعل يؤدي للاستبعاد أم لا في ضوء كل العوامل والمعايير ذات الصلة والتي يجب استيفاؤها لتطبيق بند الاستبعاد. انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 79.

³ - آيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 139.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 72.

للاجئين بشكل فردي وليس جماعي من خلال دراسة كل حالة على ضوء الوقائع الخاصة بها.

ج-3/ مرتكبو الأفعال المضادة لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة:

يستثني كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقية الإفريقية لعام 1969 واتفاقية عام 1951 كل من يرتكب أفعالاً تتنافى مع أهداف منظمة الأمم المتحدة ومبادئها من الاستفادة من حق اللجوء والتمتع بالحماية الدولية¹.

ويتداخل هذا البند مع بند الاستبعاد الوارد في المادة (01/و/أ) من اتفاقية 1951، فمن المؤكد أن ارتكاب إحدى الجرائم الدولية يعد فعلاً منافياً لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة، ففي حين أن هذا البند لم يأتي بأي عنصر محدد جديد، ترى المفوضية أن المقصود منه هو شمول الأفعال المنافية لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة والتي قد لا تكون مشمولة تماماً ببند الاستبعاد (أ) و(ب) من المادة (01/و) من اتفاقية 1951، وبالتالي استبعاد الأشخاص الذين يرتكبون انتهاكات لحقوق الإنسان لا تستجيب لتعريف الجرائم المنصوص عليها في البندين السابقين، والتي يجب أن تتصف بالطابع الإجرامي أيضاً، وإن لم يكن ذلك منصوصاً عليه بالتحديد².

حيث تتضمن ديباجة ميثاق الأمم المتحدة ومادتيه الأولى والثانية أهداف ومبادئ المنظمة، والتي يجب أن تهيمن على سلوك الدول الأعضاء في علاقاتهم المتبادلة وفي علاقاتهم بالمجتمع الدولي ككل³.

¹ - أنظر المادة (2/24) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (01/و/ج) من اتفاقية 1951، والمادة (05/د) من اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الحاكمة لمختلف جوانب مشكلات اللاجئين في إفريقيا لعام 1969.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 162، ص 50.

³ - تتمثل أهداف منظمة الأمم المتحدة وفقاً لنص المادة الأولى من ميثاقها في: 1- حفظ السلم والأمن الدوليين، 2- تنمية العلاقات الودية بين الدول، 3- تحقيق التعاون الدولي وتعزيز احترام حقوق الإنسان، 4- تنسيق الجهود الدولية لتحقيق الأهداف المشتركة، أما مبادئها فقد ورد النص عليها في المادة الثانية من الميثاق وتتمثل في: 1- المساواة في السيادة بين جميع الدول، 2- تأدية الأعضاء لالتزاماتهم بحسن نية، 3- حظر استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية، 4- أعانة المنظمة للقيام بنشاطاتها، 5- إلزام الدول غير الأعضاء في المنظمة بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين، 6- عدم التدخل في الشؤون الداخلة للدول.

ويعني ذلك أنه لا اعتبار لشخص ما قد ارتكب فعلاً منافياً لهذه الأهداف والمبادئ فالأمر يتطلب أن يكون هذا الشخص قد تبوأ مركزاً للسلطة في إحدى الدول الأعضاء في المنظمة وساهم في مخالفة دولته لهذه الأهداف والمبادئ¹، إلا إن ذلك لا يعني أن سلطات الدول هي وحدها القادرة على ارتكاب أفعال منافية للميثاق كتهديد السلم أو عرقلة التعاون الدولي، أو انتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، فقد يتصل هذا البند بالحالات المتضمنة القيام بأعمال إرهابية في حال امتدت تلك الأعمال للمجال الدولي نظراً لخطورتها أو تأثيرها على سلم وأمن المجتمع الدولي، وبالتالي يدخل قادة الجماعات القائمة بمثل هذه الأفعال في نطاق هذا البند للاستبعاد².

وقد اهتمت الأمم المتحدة بمهمة مكافحة الإرهاب وعبرت عن موقفها المناهض له في العديد من الإعلانات ومن ذلك الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية للقضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994، والذي يؤكد على أن طرق وممارسات الإرهاب تعد مضادة لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة³، كما نص الإعلان المكمل لإعلان 1994 والصادر في العام 1997 على ضرورة تحقق الدول من عدم تورط ملتزم اللجوء بأي أعمال إرهابية، وأن تعمل الدول عند منحها حق اللجوء لأي شخص على التأكد بأنه لا يستغل مركزه كلاجئ في التحضير لأعمال إرهابية⁴.

ومنذ أحداث 11 سبتمبر 2001 أصبحت الأمم المتحدة أكثر حزمًا في مواجهة الإرهاب، حيث تبني مجلس الأمن قراراً طالب فيه جميع الدول باتخاذ التدابير المناسبة وفقاً للأحكام ذات الصلة في تشريعاتها الداخلية وفي القانون الدولي بما في ذلك المعايير

¹ - تجدر الإشارة إلى أنه لا توجد أية سوابق مسجلة لتطبيق هذا البند من بنود الاستبعاد، فظراً لطابعه العام ينبغي تطبيقه بحذر شديد. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 163، ص 50.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 79.

³ - الفقرة الثانية من إعلان الأمم المتحدة المتعلق بالتدابير الرامية للقضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994، مرفق بقرار الجمعية العامة رقم (60/49) المؤرخ في 19 ديسمبر 1994، على الرابط: http://www.un.org/arabic/documents/GARes/A_RES_49_060.pdf

⁴ - الفقرة الثالثة من إعلان الأمم المتحدة المكمل للإعلان المتعلق بالتدابير الرامية للقضاء على الإرهاب الدولي لعام 1994، مرفق بقرار الجمعية العامة رقم (210/51) المؤرخ في 16 يناير 1997، متاح على الرابط:

http://www.un.org/arabic/documents/GARes/51/A_RES_51_210.pdf

الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، من أجل التأكد قبل منح اللجوء من أن ملتزمه لم ينضموا لإحدى الجماعات الإرهابية ولم يسهلوا ارتكاب أعمال الإرهاب أو يشاركوا فيها، وأن تسهر الدول على منع منظمي أو مرتكبي الأعمال الإرهابية أو الذين يسهلون منها من تحويل مركز اللاجئ لصالحهم¹.

ويتضح من نص قرار مجلس الأمن الدولي أن صفة القائم بالتصرف لا تعتبر معياراً لتحديد الأفعال المنافية لميثاق الأمم المتحدة، فجميع الأفراد يمكن استبعادهم بموجب هذا البند وليس فقط من يشغلون مراكز عليا في الدولة أو المنظمة، فصياغة الفقرة (واو/ج) لا تدل على أن تكييف الفعل المرتكب يتوقف على صفة القائم به، وهو ما يفتح المجال لتباين مواقف الدول عند تطبيقها، وبالتالي يجب على الدول تقييد نطاق تطبيقها بما يتناسب مع أحكام القانون الدولي والصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وذلك من خلال قصر تطبيقها على مرتكبي هذه الأفعال الذين يشغلون مناصب عليا في دولة أو في منظمة إرهابية دولية تهدد السلم والأمن الدوليين، أما مرتكبي هذه الأفعال الذين لا يشغلون مناصب عليا فيمكن استبعادهم من الحصول على مركز اللاجئ بموجب الفقرة (واو/ب) باعتبارهم مرتكبون لجرائم عامة خطيرة²، وفي جميع الحالات الداخلة في نطاق المادة (01/واو) فإن تقييم الاستبعاد يجب أن يتضمن تحديد مسؤولية ملتزم اللجوء الفردية³.

تجدر الإشارة إلى أن طالب اللجوء المستبعد من الحصول على مركز اللاجئ وفقاً لمعايير اتفاقية 1951 يمكنه أن يستفيد من الحماية طبقاً لمعايير دولية أخرى، فإن كان هناك احتمالاً لتعرضه للتعذيب أو لأي انتهاكات خطيرة أخرى لحقوق الإنسان فيإمكانه

¹ - أنظر قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1373 المتعلق بالتهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليين نتيجة للأعمال الإرهابية، مؤرخ في 28 سبتمبر 2001؛ وأيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 141.

² - أيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 141-142.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 79.

- من الجدير ذكره أن استبعاد ملتزم اللجوء من الحصول على مركز اللاجئ طبقاً لأحد بنود الاستبعاد لا يؤدي بالضرورة لاستبعاد أقاربه أو من يعولهم، حيث يتم تحديد وضعهم على أساس فردي، ويصبحون مؤهلين للحصول على صفة اللاجئ إن توافرت فيهم بنود الشمول، حتى لو كان خوفهم من الاضطهاد مبني على كونهم أقرباء الشخص المستبعد، ولا يمكن للشخص المستبعد في حال الاعتراف لهم بمركز اللاجئ المطالبة بالحصول على ذات المركز بحجة أنه فرد من العائلة أو كعائل للاجئ معترف به لأسباب وحدة العائلة، ويستبعد أفراد العائلة و/أو من يعولهم الشخص المستبعد فقط إن كانوا يقعون في نطاق أحد بنود الاستبعاد. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، ص 80؛ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مبادئ توجيهية بشأن الحماية الدولية، تطبيق بنود الاستبعاد...، المرجع السابق، الفقرتان 21-22.

الاستفادة من الحماية التي توافرها صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة، كما أن القانون الدولي العرفي يمنع إعادة أي شخص لبلد قد يتعرض فيه للتعذيب أو العقوبة والمعاملة القاسية أو المهينة أو اللاإنسانية، ويعد هذا القانون ملزماً لكافة الدول سواء صادقت على الصكوك ذات الصلة أم لم تصادق.

ثانياً: موانع اللجوء الأخرى

إضافة لموانع اللجوء التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين لاسيما المادة (01/واو) من اتفاقية 1951، فإن العديد من الدول أصبحت تعزف عن منح اللجوء لبعض الأشخاص متحججة بذرائع يفرضها واقعها الأمني أو السياسي أو الاقتصادي، كما أنه تم استحداث آلية جديدة لاستبعاد الأشخاص من الحصول على مركز اللاجئ والتمتع بالحماية الدولية تتمثل بإمكانية حصوله على الحماية الداخلية في جزء آخر من بلد الأصل.

1- الاستبعاد لأسباب أمنية، سياسية، أو اقتصادية:

منذ هجمات 11 سبتمبر 2001 بدأت الدول وخاصة الغربية منها بمراجعة سياساتها الخاصة بمنح اللجوء للأجانب لدواعي أمنية، فعملت على تشديد إجراءات منح اللجوء للتأكد من عدم ارتباط ملتمسه بمنظمات إرهابية، خاصة ملتمسو اللجوء من أصول شرق أوسطية، وتبرر الدول تلك الإجراءات بخشيتها من قيامهم بنشاطات إرهابية، وتخوفها من أثر الأفكار التي يحملها هؤلاء الأشخاص على مجتمعاتها كالتطرف الديني أو الأفكار التي من شأنها تغيير العادات المتجذرة فيها، باعتبارها تشكل خطراً على الدولة إذا تأثر بها مجتمعها، بالإضافة لخشية بعض الدول من تغير تركيبها السكانية بسبب تدفق اللاجئين من أصول مختلفة¹.

¹ - أحمد عبد الرزاق هضم، المرجع السابق، ص 284.

أما في يتعلق بالموانع السياسية، ففي بعض الحالات قد يؤدي قبول دولة الملجأ لبعض الأشخاص الفارين من الاضطهاد لسخط دولة الأصل على اعتبار أن قبول لجوؤهم قد يفهم منه أن دولة الأصل تنتهك حقوق مواطنيها، وهو ما قد يسبب إحراجاً لدولة الأصل أمام الأسرة الدولية مما يدفعها لاعتبار قبولهم من طرف دولة الملجأ عملاً غير ودياً قد يؤدي لتدهور العلاقات السياسية بين الدولتين¹، ولتجنب مثل هذه النتائج تعمد بعض الدول للعزوف عن منح اللجوء لبعض الأشخاص حفاظاً على صفو علاقاتها مع دولهم، وهو ما يتنافى مع أحكام القانون الدولي التي تنص على أن منح اللجوء يعد عملاً إنسانياً وسلمياً ولا يمكن اعتباره عملاً غير ودي².

كما قد تمتع بعض الدول عن قبول اللاجئين على أراضيها باعتبارهم يشكلون عبئاً اقتصادياً³، خاصة تلك الدول التي تقوم بتدعيم السلع الاستهلاكية لمواطنيها، كما قد تتخوف بعض الدول من منافسة اللاجئين للعمالة الوطنية وما يدفعها للعزوف عن قبولهم على أراضيها، وهو ما يتنافى مع أحكام القانون الدولي التي تحظر رد أو إعادة اللاجئين لمثل هذه الأسباب.

2- إمكانية الحماية الداخلية كآلية مستحدثة للاستبعاد من الحصول على مركز اللاجئ:

لا تهدف الحماية الدولية التي يوفرها القانون الدولي للاجئين للحلول محل الحماية الوطنية، فالمبدأ الأساسي هو أن الأشخاص عليهم اللجوء أولاً لسلطات دولهم طلباً للحماية، وفي حال فشل الدولة الأصلية بالوفاء بالتزاماتها الحمائية الأساسية تجاه مواطنيها يظهر دور القانون الدولي للاجئين الذي يهدف لتوفير الملاذ الأمن والحماية الدولية لهم.

¹ - على عبد الرزاق صالح، اللاجئين في القانون الدولي العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2007، ص 66.

² - وفقاً لديباجة إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967، تعترف الدول الأعضاء بأن قيام دولة ما بمنح ملجأ لأشخاص يحق لهم الاحتجاج بالمادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هو عمل سلمي وإنساني، وبالتالي لا تستطيع أية دولة أخرى أن تعتبره عملاً غير ودي.

³ - من الجدير ذكره أن العديد من دول أوروبا الشرقية تمنع دخول اللاجئين القادمين من سوريا وشمال إفريقيا لهذه الأسباب على الرغم من أن غالبيتهم لا ينطبق عليهم وصف اللاجئين الاقتصاديين، كما أن بعض الدول المستقبلية للاجئين السوريين على غرار الأردن ولبنان أعلنت أكثر من مرة أنهم يتقلون كاهلها الاقتصادي وشددت من إجراءات دخولهم، وهو الأمر الذي يحتم على المجتمع الدولي القيام بمهامه لدعم اقتصاديات الدول المستقبلية للاجئين لتشجيعها على توفير الحماية والمساعدة لهم.

وفي هذا الإطار تؤكد المحكمة العليا الكندية على أنه: "يعد أمراً منطقياً التسليم بعدم منح صفة اللجوء وفقاً لاتفاقية 1951 للأشخاص الذين يتعرضون لانتهاكات وأخطار جسيمة إن كان باستطاعتهم الحصول على حماية توفرها دولهم"، وبناءً على ذلك تشترط معظم المحاكم الدولية ضرورة استنفاد طالب اللجوء لكافة سبل الحماية الداخلية قبل منحه حق اللجوء، فلا حاجة للبحث عن حماية دولية خارجية -حتى لو كان الشخص يتعرض للاضطهاد من قبل جماعة معارضة أو غير حكومية، أو من قبل عصابات- طالما كانت دولته الأصلية قادرة على وقف هذا الاضطهاد وحماية طالب اللجوء بكفاءة¹.

وقد ربطت اتفاقية 1951 منح اللجوء بغياب الحماية الوطنية لكنها لم تتناول حالة ما إذا كانت الحماية الوطنية غائبة في جزء ومتاحة في جزء آخر من إقليم دولة الأصل، وحتى منتصف الثمانينات من القرن الماضي لم تكن الدول المختلفة وخاصة الغربية منها ترفض بصفة منتظمة منح اللجوء للأشخاص بحجة إمكانية حصولهم على الحماية في جزء آخر من إقليم دولة الأصل²، إلا أن هذا الاتجاه شهد تحولاً كبيراً نظراً للتدفقات الهائلة من اللاجئين القادمين من دولاً مختلفة ثقافياً وعرقياً عن دول الملاذ الغربية، ليزر منهاجاً جديداً تسعى من خلاله الدول لاستغلال كل السبل القانونية وغير القانونية لتجنب قبول اللاجئين، وفي هذا السياق استغلت تلك الدول البديل الحمائي الداخلي لتبرير رفض منح اللجوء.

وعلى الرغم من أن اتفاقية 1951 لم تنص على إمكانية الحماية الداخلية كسبب للاستبعاد من الحصول على مركز اللاجئ، إلا أن المفوضية قد أشارت لهذه الحالة في دليلها للإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ حيث تنص فقرته 91

¹ - جيمس س. هاتاوي، القانون الدولي للاجئين، دليل ميتشجان حول البديل الحمائي الداخلي، الدورة الأولى من سلسلة ورش العمل حول مشاكل تطبيق القانون الدولي للاجئين منظمة من قبل برنامج القانون الدولي للاجئين والملاذ خلال الفترة من 09-11 أبريل 1999، كلية القانون، جامعة ميتشجان، ص 01-02. للاطلاع على الدليل أنظر الرابط: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4aeffd4b2>

² - تعود هذه الممارسة إلى الاتجاه الذي كان سائداً في الدول الغربية في تلك الفترة من خلال استجابتها واستقبالها بكرم للعدد الهائل من اللاجئين القادمين من الدول الشيوعية، وهو ما يرجع لأسباب سياسية وأيديولوجية.

على أنه: "ليس من الضروري دائماً أن يكون الخوف من الاضطهاد شاملاً كامل أراضى بلد جنسية اللاجئ، ففي حالة الصدمات العرقية أو الاضطرابات الخطيرة المنطوية على ظروف الحرب الأهلية، قد يحدث اضطهاد لطائفة عرقية أو قومية في جزء واحد من إقليم الدولة فقط، وفي مثل هذه الحالات لا يُحرم شخصاً ما من الحصول على وضع اللاجئ بمجرد أنه كان يستطيع البحث عن ملجأ في جزء آخر من ذات الدولة، إذا كان من غير المعقول في إطار هذه الظروف توقع قيامه بذلك الفعل"¹.

وبحسب رأي الأستاذ "جيمس هاتاواي" فإن المفوضية قد أرادت من صكها لهذه القاعدة أن تضع بعض القيود على حق الدول في رفض منح اللجوء للأشخاص الذين يكونوا في مثل هذه الظروف، إلا إن هذه القاعدة قد استخدمت في الواقع العملي لإسباغ الشرعية على رفض الدول منح اللجوء لأي شخص كان باستطاعته الحصول على ملجأ في الدولة التي ينتمي إليها².

بينما يرى آخرون من بينهم الأستاذ "دينيس ألاند" أن هذه القاعدة تشكل أساساً قانونياً لتبرير رفض منح حق اللجوء إذا كان بإمكان الشخص البحث عن ملجأ في جزء آخر من دولته، ويستندون في ذلك إلى أن الفقرة 91 من دليل المفوضية قد استعملت عبارات توحى بإعطاء الأولوية عند دراسة الحالة لمسألة ما إذا كان طالب اللجوء يستطيع البحث عن ملجأ له في جزء آخر من إقليم دولته بدلاً من التركيز على حالته الصعبة إثناء تحديد وضعه، فقد أدخلت الفقرة فكرة "الطابع المعقول" في سياق تحديد وضع اللاجئ، والتي لم تنص عليها الاتفاقية ولم يتطرق دليل المفوضية لبيان مدلولها.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 30-31.
² - من الأمثلة العملية لاستخدام الدول الغربية لهذه القاعدة، رفضها منح اللجوء لنشطاء السيخ المعرضين للخطر في إقليم البنجاب في الهند، والذين تم إعادتهم إلى أقاليم أخرى داخل الهند، وهو ما حدث مع "التاميلين" وهم مجموعة عرقية مضطهدة بشمال وشرق سيريلانكا والذين تمت إعادتهم إلى جنوب البلاد، وكذلك مع الأتراك الكرديين الذين أعيدوا إلى إسطنبول. أنظر: جيمس س. هاتاواي، دليل ميتشجان حول البديل الحمائي الداخلي، المرجع السابق، ص 03.

إلا أن الأستاذان "هاثاواي" و"ميشال فوستر" يريان أنه يجب التركيز على الحماية وفقاً لما ورد في اتفاقية 1951 عند تحليل طلب الاعتراف بمركز اللاجئ، دون إدخال عبارات إضافية مثل "الأمن والطابع المعقول" باعتبارها مصطلحات غامضة ستؤدي لتفسيرات غير موضوعية ومتباينة، فاللجوء لمفهوم "الأمن" قاد لنتائج مثيرة للجدل في حالات معينة، حيث تم تفسيره بشكل يجعله أقل بكثير من مفهوم الحماية، فقد استخدمت الدول هذا المعيار الغامض الذي استعملته المفوضية (الأمن) على أساس أنه يجب على سؤال: هل يمكن لملتصم اللجوء بشكل أو بآخر أن يتفادى الخطر في بلده الأصلي؟ وذلك بدلاً من السؤال عن إمكانية استفادة ملتصم اللجوء من الحماية الوطنية بكل أمان، فالتركيز على الأمن فقط من شأنه أن يشجع فكرة وقوع التزام على عاتق ملتصم اللجوء بالتخلي عن معتقداته السياسية أو الدينية لتفادي الاضطهاد في المكان البديل داخل بلده الأصلي، وهو ما يتناقض تماماً مع الهدف من الحماية الدولية ذاتها¹.

وقد انتقدت المفوضية ممارسات بعض الدول التي تعمل سلطاتها المختصة بتحديد وضع اللاجئ على البدء مباشرة بالنظر في إمكانية الحماية الداخلية قبل تحليل مدى توافر الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد، والتي تشترط على ملتصم اللجوء إثبات أن هذا الخوف يمتد لكامل إقليم بلده الأصلي، وهو ما يتنافى مع أحكام اتفاقية 1951².

وتصر المفوضية على أنه لا يجب استعمال هذه الإمكانية لرفض الدخول في إجراءات تحديد وضع اللاجئ، أو كرد بسيط لاختصار الإجراءات³، ففي توجيهاتها لعام 1995 صرحت المفوضية بأن الفرضية التي يتم على أساسها تطبيق إمكانية الحماية

¹ - هاثاواي، دليل ميتشجان حول البديل الحمائي الداخلي، المرجع السابق، ص 08، وآيت حورية قاسي، المرجع السابق، ص 147-148.
² - من الجدير بالذكر أن نصوص اتفاقية 1951 لم تقدم أي تبرير لبند ضمنى للاستبعاد يؤسس على عدم بحث ملتصم اللجوء عن خيارات داخلية للحماية قبل التماس اللجوء، كما أن اشتراط الدول قيام ملتصم اللجوء بإثبات امتداد الخوف لكامل إقليم دولته يتنافى مع قاعدة تقاسم عبء الإثبات في مجال تحديد وضع اللاجئ المعبر عنها في الفقرة 196 من دليل المفوضية للإجراءات والمعايير المطبقة لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى الاتفاقية حيث تنص على: "...فيما يقع عبء الإثبات من حيث المبدأ على عاتق مقدم الطلب، فإن واجب التحقق من جميع الوقائع ذات الصلة وتقييمها يتقاسمه كلا من مقدم الطلب والسلطة المدققة، وفي الحقيقة قد يتعين على المدقق في بعض الحالات استخدام كافة الوسائل المتوفرة لديه لإيجاد الدليل اللازم لدعم الطلب". انظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 60.

³ - آيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 146.

الداخلية هي استحالة قيام دولة الأصل بحماية مواطنيها من الاضطهاد في منطقة محددة، فمن المؤكد أن السلطات الحكومية تريد حماية المواطنين من اضطهاد العناصر غير الحكومية ولكن هناك ما يعيقها أو أنها لأسباب أخرى عاجزة عن تأمين الحماية في بعض مناطق الدولة.

ويتضح من موقف المفوضية أنها تعترف بوجود التركيز على إرادة وقدرة دولة الأصل على توفير الحماية عند دراسة طلب اللجوء، أي وجود إمكانية فعلية للإقامة في جزء آخر من دولة الأصل، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا إن كان هذا الجزء الآخر من دولة الأصل المقترح للإقامة فيه يمكن الوصول إليه بكل أمان، وأن يكون الاستقرار والأمن فيه مضمونين بشكل دائم، وأن تتوافق الظروف السائدة فيه مع موثيق حقوق الإنسان الأساسية¹.

إلا أن أحدث تحليل للمفوضية بخصوص فكرة إمكانية الحماية الداخلية والذي تم عرضه في مبادئ التوجيهية لعام 2003 يقلب بصورة ضمنية التحليل السابق والذي تقوم فيه إمكانية الحماية الداخلية على مسألة إرادة الدولة الأصل وقدرتها على تأمين الحماية، فوفقاً للمبادئ المذكورة أصبح ينظر للحماية الداخلية على أساس أنها تقوم على مسألة معرفة ما إذا كان خوف ملتمس اللجوء مبرراً أم لا، مع التركيز على معرفة مدى إمكانية تفادي خطر التعرض للاضطهاد في جزء من البلد بالعيش في جزء آخر منه، وهو ما يعني ضرورة أخذ الجهات المختصة بدراسات طلبات اللجوء لعنصرين أساسيين بعين الاعتبار هما مسألة معرفة ما إذا كان الجزء الآخر من البلد يعتبر مكاناً آمناً ومستقراً ويمكن الوصول إليه بأمان أولاً، وثانياً معرفة ما إذا كان معقولاً بالنسبة لطالب اللجوء أن يبحث عن ملجأ في هذا المكان².

¹ - جيمس س. هاتاواي، دليل ميتشجان حول البديل الحمائي الداخلي، المرجع السابق، ص 08؛ وأيمن أديب الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، المرجع السابق، ص 162.

² - جيمس س. هاتاواي، المرجع السابق، ص 09؛ وأيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 145.

وبالتالي فمن أجل تحديد ما إذا كان بالإمكان رفض منح الحماية الدولية بكل مشروعية على أساس إمكانية الحماية الداخلية، يجب توافر ثلاث شروط وهي¹:

1- أن يتوافر في المكان المقترح كبديل حمائي داخلي حماية فعلية قادرة على صد ومقاومة خطر الاضطهاد الذي يواجهه طالب اللجوء².

2- عدم وجود خطر اضطهاد آخر أو أي أخطار أخرى ترقى لمرتبة الاضطهاد في البديل الحمائي الداخلي³.

3- ضرورة وجود حد أدنى للالتزام بتوفير حماية وطنية إيجابية وفعالية تتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان⁴.

وبالتالي يتوجب على السلطات المختصة بدراسة طلبات اللجوء التريث وعدم الاستعجال في رفض منح اللجوء والحماية الدولية على أساس توفر البديل الحمائي الداخلي، كما يجب أن يتسق تقييمها لمدى معقولية إعادة طالب اللجوء إلى بديل حمائي داخلي مع روح التوصية الخامسة للمؤتمر الدبلوماسي التحضيرى لاتفاقية 1951⁵، وأن

¹ - جيمس س. هاتاواي، المرجع نفسه، ص 09-12.

² - من الجدير بالذكر أنه لا يمكن القول بوجود بديل حمائي داخلي على الإطلاق إن كانت الجهة القائمة بتوجيه الاضطهاد هي جهة تخضع لأشراف أو رعاية الحكومة الوطنية، وبعد اعتبار توافر البديل الحمائي الداخلي في مثل هذه الحالات أمراً غير منطقيًا ومخالفاً لأحكام القانون الدولي، حيث تعتبر المفوضية أن أغلب الحالات التي يكون فيها الاضطهاد صادر عن الحكومة من غير الملانم الاعتقاد بوجود إمكانية لحماية داخلية بديلة لها نظراً لسهولة وصول الحكومة وتتبعها لأي شخص داخل إقليم سلطتها، كما يجب الأخذ بالاعتبار الحالات التي لا تكون فيها الحكومة قادرة على مواجهة الأخطار التي تسببها عناصر غير حكومية، ففي هذه الحالة لا يمكن الاعتماد على تلك الحكومة لتوفير الحماية في مناطق أخرى إن كانت لا تتمتع بالقدرة والإرادة في حماية الشخص داخل منطقتة الأصلية.

³ - بناءً على هذا الشرط لا يعد البديل الحمائي الداخلي مقبولاً قانونياً إن كان البديل المقترح يشهد أخطاراً تسبب بإيذاء طالب اللجوء حتى لو اتصفت هذه الأخطار بالصفة العمومية، فطالما توافر خطراً يتسم بالجسامة في المكان المقترح كبديل حمائي داخلي -حتى لو لم يمثل اضطهاداً مثل أخطار المجاعة أو النزاع المسلح- فإن طالب اللجوء له الحق في رفض العودة لبلد الأصل، وعلى الدول الالتزام بعدم إعادته لمثل هذا المكان، ويعد هذا الالتزام مصدره في المادة 1/33 من اتفاقية 1951 بالإضافة لما تلقىه صكوك حقوق الإنسان والعرف الدولي من التزام على عاتق الدول بعدم مخالفتها لتلك القاعدة، والتي تنطبق أيضاً في الحالات التي يكون فيها البديل الداخلي غير قابلاً للعيش لظروفه الطبيعية أو المناخية، فهنا تستبعد إمكانية الحماية الداخلية نظراً لطابعها غير المعقول.

⁴ - من الضروري لتقييم مدى فعالية البديل الحمائي الداخلي المقترح أن تكون المعايير الدولية هي الأساس الوحيد لذلك، فالمقصود هو الحد الأدنى من حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، والتي تم التأكيد عليها في ديباجة وأحكام اتفاقية 1951، وعليه فالمفهوم الإيجابي للحماية المطلوبة في البديل الحمائي الداخلي يتجاوز مجرد حماية طالب اللجوء من الاضطهاد فمن الضروري العمل على إدماجه في هذا البديل، بما يتضمنه ذلك من حصوله على كافة الحقوق والخدمات التي يتلقاها المواطنون في ذات المكان، فكي تحرم دولة الملجأ شخصاً ما من حقه بالحماية الدولية عليها أن تضمن استعادته من الحقوق المنصوص في اتفاقية 1951 في البديل الداخلي الذي تقترحه.

⁵ - جاء في التوصية الخامسة للمؤتمر الدبلوماسي التحضيرى لاتفاقية 1951 النص على: "أن هذه الاتفاقية يجب النظر إليها بما يتجاوز قيمتها التعاقدية ونطاق الالتزامات القانونية الضيقة على الدول الأطراف، أي بالنظر إلى القيم التي تحملها؛ فيجب النظر إلى ما تحمله من غايات، وأن يكون المرشد العام في تطبيقها هو الرغبة الصادقة في منح صفة اللجوء لأكبر قدر من الأشخاص، حتى لو لم يكونوا مشمولين برعاية الاتفاقية". انظر: جيمس س. هاتاواي، دليل مبيتشجان حول البديل الحمائي الداخلي، المرجع السابق، ص 12.

تدرس إمكانية الاستبعاد على أساس توافر البديل الحمائي الداخلي لكل حالة على حدة دون تطبيق استنتاجات عامة متعلقة بالأمن على جماعة بأكملها عرقية أو غيرها، كما أن هذه السلطات هي من تتحمل عبء إثبات وجود إمكانية للحماية الداخلية كما سبق ذكره، وعليه؛ فاعتبار توافر البديل الحمائي الداخلي سببا للاستبعاد من مركز اللاجئ والتمتع بالحماية التي تؤمنها اتفاقية 1951 يتطلب أن تتم دراسة طلبات اللجوء بقدر كافي من الحيطة، وأن يكون لدى السلطات المختصة معرفة كافية بكافة الأخطار المتوقعة أو المتوقعة في دولة طالب اللجوء الأصلية أو بلد إقامته المعتادة إن كان عديم الجنسية¹.

نستنتج مما سبق أن استبعاد طالب اللجوء من الحصول على مركز اللاجئ وبالتالي حرمانه من التمتع بالحماية الدولية نظرا لوقوعه ضمن نطاق إحدى بنود الاستبعاد الاتفاقية، أو لإمكانية حصوله على بديل حمائي داخلي في جزء آخر من بلده الأصلي، قد يترتب عليه تعريض حياة طالب اللجوء أو حرياته للخطر، ولذلك يتوجب على الدول تفسير بنود الاستبعاد الواردة في اتفاقية 1951 على نحو ضيق، كما أن عليها بذل جهودها لمساعدة طالب اللجوء بالتأكد من صحة ادعاءاته المقدمة والظروف السائدة في بلد الأصل، وأن تفسر الشك دوما لصالحه، أما فيما يتعلق بالاستبعاد لإمكانية الحماية الداخلية فيجب على الدول التأكد من إمكانية توفير حماية فعلية تراعي الحد الأدنى من المعايير الدولية لحقوق الإنسان في البديل الحمائي الداخلي المقترح، بما من شأنه أن يغني ملتمس اللجوء عن طلب الحماية الدولية، وعدا تلك الحالات لا يجوز للدول التذرع بأي أسباب أخرى لتبرير حرمان ملتمس اللجوء من الحماية الدولية، مثل الذرائع المتعلقة بواقعها الأمني أو الاقتصادي أو ظروفها السياسية، كونها تتعارض مع روح وأغراض اتفاقية 1951 بصفة خاصة ومع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان بصفة عامة.

¹ - جيمس س. هاثاواي، المرجع نفسه، ص 6-13.

وعليه؛ يتوجب على الدول المستقبلية للاجئين الاعتراف بمركز اللاجئ لأي شخص ينطبق عليه التعريف الوارد في اتفاقية 1951، وأن تكفل له التمتع بالحقوق والحريات وفقاً لأحكام القانون الدولي للاجئين وصكوك حقوق الإنسان ذات الصلة، وألا يحرم من تلك الحماية إلى أن تستجد ظروف تؤدي لانقضاء مركزه كلاجئ وتقتضي وضع حدٍ لهذه الحماية وفقاً للأحكام ذات الصلة.

المطلب الثاني: ضمانات الحماية الدولية للاجئين وحدودها

عند الاعتراف للفرد بمركز اللاجئ فإنه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار والضمانات التي تكفل تمتعه بالحماية الدولية الشاملة، حيث يقع على عاتق دولة الملجأ منحه الحقوق المقررة بموجب اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين واتفاقيات حقوق الإنسان عموماً، وفي المقابل يقع على عاتق اللاجئ مجموعة من الالتزامات تجاه الدولة المضيفة من أهمها احترامه للقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة على الصعيدين الداخلي والدولي، وبالنظر للطابع البديل للحماية الدولية فإن التمتع بمركز اللاجئ وما يترتب عليه من حقوق والتزامات لن يكون ذا أهمية إن لم يرافقه تحديداً للحالات المؤدية لانقضائه، فصفة اللاجئ بطبيعتها مؤقتة ترتبط بالظروف والأسباب التي دفعت الفرد للفرار من بلده الأصلي¹، وبالتالي فإن انقضاء مركز اللاجئ مرتبط بانقضاء هذه الأسباب سواء بإرادة اللاجئ أو نتيجة لتغير الظروف في بلد الأصل.

الفرع الأول: الآثار المترتبة على اكتساب مركز اللاجئ

يترتب على اكتساب الشخص لمركز اللاجئ تمتعه بمجموعة من الحقوق التي تكفل تمتعه بالحماية الدولية، فاللاجئ قبل كل شيء هو إنسان يواجه مصاعب ومشكلات، الأمر الذي يفرض على الدول مساعدته وحمايته بمنحه الحقوق المقررة له بموجب الوثائق

¹ - أحمد عطية أبو الخير، المرجع السابق، ص 92، وبرهان أمر الله، المرجع السابق، ص 144.

الخاصة باللاجئين بصفة خاصة بالإضافة للحقوق المقررة في الوثائق الدولية لحقوق الإنسان بصفة عامة، وفي المقابل يقع على عاتق اللاجئين التزامات وشروط تحددها الاتفاقيات ذات الصلة أو تقررها دولة الملجأ بهدف الحفاظ على النظام العام والأمن الوطني فيها إلى جانب الالتزامات المتعلقة بالحفاظ على حسن العلاقات بين دولة الملجأ وغيرها من الدول خاصة دولة اللاجئين الأصلية.

أولاً: حقوق اللاجئين المستفيد من الحماية الدولية

باعتبار أن اللاجئين أحد الأجانب الموجودين على إقليم دولة غير دولته الأصلية فقد كفلت له الاتفاقيات الخاصة باللاجئين حق الاستفادة من حماية تلك الدولة والتمتع بمجموعة من الحقوق التي تميزه عن غيره من الأجانب العاديين، إلى جانب تمتعه بحقوق يشاركه فيها جميع الأشخاص على إقليم دولة الملجأ سواء كانوا من المواطنين أو الأجانب¹.

ويمكننا تقسيم الحقوق التي يتمتع بها اللاجئين إلى فئتين، تتعلق الفئة الأولى بالحقوق العامة والتي تثبت للاجئ باعتباره إنسان ونجد مصدرها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والاتفاقيات الخاصة باللاجئين، أما الفئة الثانية فتتعلق بالحقوق الخاصة والتي تتلائم مع خصوصية وضعه وتمثل المبادئ الجوهرية الأساسية في القانون الدولي للاجئين.

1- الحقوق العامة للاجئ:

تعد انتهاكات حقوق الإنسان سواء في زمن السلم أو الحرب من أهم الأسباب المؤدية للجوء، فغالباً ما يرتبط فرار اللاجئين من بلد الأصل بتعرضه للاضطهاد وحرمانه من حقوقه وحياته الأساسية التي أقرتها جميع المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكفلتها للبشرية جمعاء كالحق بالحياة، والعمل،

¹ - أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 65.

وعدم التعرض للتعذيب، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية الانتماء والتعبير عن الرأي ... إلخ، فهي حقوق إنسانية عامة ومجردة لا تقترب بظرف أو شخص معين وتثبت للاجئ تلقائياً باعتبارها حقوقاً لصيقة بالإنسان لإنسانيته¹.

ونتيجة لذلك فقد أكدت الاتفاقيات والإعلانات الخاصة باللاجئين على ضرورة تمتع اللاجئ بهذه الحقوق، وقد عاملت اتفاقية 1951 اللاجئ معاملة مماثلة للمواطن في أمور معينة، كما عاملته أفضل معاملة ممكنة وبصفة عامة معاملة لا تقل عن معاملة الأجانب عموماً في حالات أخرى²، وعليه يمكن تقسيم تلك الحقوق إلى ثلاث فئات تتعلق الأولى بالحقوق التي يتمتع بها اللاجئ كغيره من مواطني دولة الملجأ، وتتعلق الثانية بالحقوق التي تمنح للاجئ باعتباره أجنبي غير عادي، أما الثالثة فتتعلق بالحقوق الممنوحة للأجانب عموماً.

أ- الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ كالمواطن:

لقد كفلت اتفاقية 1951 تمتع اللاجئين بحقوق مساوية في بعض الأحيان لتلك المقررة لرعايا الدولة المتواجدين على إقليمها، وتتمثل في:

أ-1: الحق في إقامة الشعائر الدينية: تنص غالبية الدول في دساتيرها على حرية المعتقد والحق في ممارسة الشعائر الدينية³، وهو ما كفلته المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان⁴، ويشمل هذا الحق حرية تغيير العقيدة وحرية نشرها وتدريسها⁵، كما يحق للأبوين والأوصياء تأمين تعليم أبنائهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعتهم الخاصة وتماشياً مع

¹ - لقد جاءت المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بصورة مطلقة وغير مقيدة حيث اعتبرت أن جميع الناس متساوين في الحقوق والكرامة، فهي لا تتطلب توافر أي شروط ليتمكن الشخص من التمتع بالحقوق الواردة في الإعلان سوى أن يكون إنساناً، وتظهر أهمية صيانة هذه الحقوق لما لها من دور في استئصال قيام حالات اللجوء، ونظراً لكون اللاجئين من الفئات الأكثر عرضة لانتهاك تلك الحقوق في بيئة اللجوء، ومن هنا تظهر ضرورة التزام الدول باحترام وصيانة هذه الحقوق لتأمين الحماية الدولية الفعالة واللازمة للاجئين.

² - بدوية نيب، المرجع السابق، ص 155.

³ - يقصد بحرية المعتقد أن يكون للفرد حق الاختيار في اعتناق الدين أو المعتقد الذي يريده، بما يؤدي إليه تفكيره ويستقر عليه ضميره، وأن يكون حراً في ممارسة شعائره الدينية، سرا أو علناً، فردياً أو في جماعة، ولا يقيد هذا الحق إلا بالقانون. أنظر: عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، ط 1، دار المنهل اللبناني، 1998، ص 316-317.

⁴ - المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والمادة 18 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

⁵ - مصعب حياثلي، الإسلام والقانون الدولي وحماية اللاجئين والنازحين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، مايو 2012، ص 02.

معتقداتهم¹، وتضمن المادة 04 من اتفاقية 1951² حق اللاجئين في ممارسة شعائره الدينية واختيار التعليم الديني للأبناء³.

أ-2: الحق في التقاضي: يتمتع اللاجئ كغيره من المواطنين في دولة الملجأ بحق التقاضي الحر أمام المحاكم، فضلا عن الاستفادة من المساعدة القضائية والإعفاء من الرسوم القضائية⁴، ويعد هذا الحق ضمانا لحماية اللاجئ فالقضاء هو المرجع الأساسي لإنصاف اللاجئ عندما تنتهك حقوقه، فعلى دولة الملجأ تأمين الفرص الكافية للجوء للقضاء لتحصيل حقوقه ومساعدته في ذلك، بحيث يعد هذا الحق من الحقوق التي لا يجوز للدول إبداء أي تحفظ عليها⁵.

أ-3: الحق في حماية الملكية الفكرية⁶: طبقا للمادة 14 من اتفاقية 1951 يتمتع اللاجئ بنفس الحماية الممنوحة لمواطني دولة الملجأ في مجال حماية الملكية الفكرية الصناعية كالاختراعات والتصميمات والعلامات والأسماء التجارية المسجلة، وفي مجال حماية الملكية الأدبية والفنية والعلمية يمنح اللاجئ في بلد إقامته المعتادة نفس الحماية الممنوحة لمواطني ذلك البلد، ويمنح في إقليم أي من الدول المتعاقدة الأخرى نفس الحماية الممنوحة في ذلك الإقليم لمواطني بلد الملجأ.

¹- يجد هذا الحق أساسه في المبدأ الذي أكد عليه إعلان حقوق الطفل الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في سنة 1959، والقاضي بأن مسؤولية تربية الأبناء وتعليمهم ترجع في المقام الأول للوالدين الذين ينبغي عليهم ممارسة هذا الحق بما يضمن ويحقق المصلحة الأمثل للطفل. أنظر: محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الثاني: الحقوق المحمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 274.

²- تنص المادة 4 من اتفاقية 1951 على أن: "تمنح الدول المتعاقدة للاجئين داخل أراضيها معاملة توفر لهم على الأقل ذات الرعاية الممنوحة لمواطنيها على صعيد حرية ممارسة شعائهم الدينية وحرية توفير التربية الدينية لأولادهم".

³- تجدر الإشارة إلى أن ممارسة اللاجئين لهذا الحق يكون بنفس الدرجة التي يمارسه بها رعايا الدولة المتواجدين على إقليمها، حيث يعاملون معاملة المواطنين الذين يدينون بذات الديانة، فعلى أساس أن الدولة تعامل مواطنيها بحسب معتقداتهم ودياناتهم المختلفة يمكنها أن تعامل اللاجئين بكيفية مختلفة حسب الديانة التي ينتمون إليها. أنظر: غالم نجوى، المرجع السابق، ص 193.

⁴- تنص المادة 16 من اتفاقية 1951 على أنه: "يكون لكل لاجئ علي أراضي جميع الدول المتعاقدة، حق التقاضي الحر أمام المحاكم، ويتمتع كل لاجئ في الدولة المتعاقدة محل إقامته المعتادة بنفس المعاملة التي يتمتع بها المواطن من حيث حق التقاضي أمام المحاكم، بما في ذلك المساعدة القضائية، والإعفاء من ضمان أداء المحكوم به"، وتؤكد المواد 08 إلى 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على حق كل إنسان في محاكمة عادلة وعلنية ومستقلة وحيادية وبدون أي ضغوطات سياسية أو مالية.

⁵- سنان طالب عبد الشهيد، حقوق وواجبات الدولة المضيفة للاجئ الإنساني، مقال منشور على الرابط: <http://www.docudesk.com> تاريخ الاطلاع: 2017/09/15.

⁶- يقصد بالملكية الفكرية أو الصناعية: نتاج فكر الإنسان من إبداعات مثل الاختراعات والنماذج الصناعية والعلامات التجارية والمؤلفات، وقد أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حماية خاصة لهذه الحقوق بموجب المادة 2/27 التي تنص على أن: "لكل فرد الحق في حماية المصالح الأدبية المترتبة على إنتاجه العلمي أو الأدبي أو الفني".

4- الحق في الضمان الاجتماعي¹ والمساعدة العامة: ساوت اتفاقية 1951 بين اللاجئ والمواطن فيما يتعلق بحق الاستفادة من تشريعات العمل² والتأمينات الاجتماعية³ التي تشرف عليها السلطات الإدارية في دولة الملجأ شريطة أن تكون إقامته قانونية في دولة الملجأ (المادة 24)، كما كفلت له الحق بالحصول على الإغاثة والإسعاف العام (المادة 23)، والإعانات الاجتماعية التي يتلقاها المواطنون في الدولة فيما يتعلق بالتوزيع العمومي للمنتجات غير المتوافرة بالقدر الكافي في الدولة (المادة 20)⁴.

5- الحق في التعليم: يتساوى اللاجئ مع مواطني دولة الملجأ في مرحلة التعليم الابتدائي من خلال إعفائه من أي رسوم أو تكاليف⁵، باعتباره حق إلزامي ومجاني للجميع دون تمييز⁶، أما في مراحل التعليم الأخرى فأن اللاجئ يعامل أفضل معاملة ممكنة على ألا تقل عن تلك الممنوحة للأجانب العاديين في نفس الظروف، كما تلتزم دولة الملجأ بالاعتراف بالشهادات والمصادقات والدرجات العلمية الممنوحة للاجئ خارجها، وأن تقوم بدورها بمنحه شهادات عملية كالتالي يتحصل عليها رعاياها⁷.

¹ - عالج الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حق الفرد في الضمان الاجتماعي وذلك بموجب المادة 28 والتي تنص على أنه: "لكل فرد الحق في التمتع بنظام اجتماعي دولي يتحقق بمقتضاه الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقّقاً تاماً".

² - يقصد بتشريعات العمل تلك التشريعات التي تحدد أجور العمال بما فيها التعويضات العائلية، إذا كانت تشكل جزءاً من الأجر، وساعات العمل والتربيت الخاصة بساعات العمل الإضافية والإجازات مدفوعة الأجر وكذا القيود على العمل في المنازل والحد الأدنى لسن العمل، بالإضافة إلى التدريب والتأهيل المهني، وعمل النساء والأحداث والاستفادة من عقود العمل الجماعية (المادة 1/24) من اتفاقية 1951.

³ - يقصد بتشريعات الضمان الاجتماعي الأحكام القانونية الخاصة بإصابات العمل والأمراض المهنية والأمومة والمرض والعجز والشيخوخة والوفاة والبطالة والأعباء العائلية، أو أية مخاطر أخرى تنص عليها القوانين والأنظمة المشمولة بنظام الضمان الاجتماعي (المادة 1/24/ب) من اتفاقية 1951.

⁴ - لم تحدد الاتفاقية نوع أو طبيعة المنتجات المقصودة، إلا إن الرأي السائد يشير إلى أن المنتجات المقصودة هي المنتجات الاستهلاكية، ومن الجدير بالذكر أن العديد من الدول العربية تحفظت على تلك المواد، ومن ذلك تحفظ مصر على المواد 22-23-24 كون حكومتها لا ترغب في الحد من سلطاتها التقديرية في منح تلك الحقوق للاجئين بحسب ظروفهم، وفي سياق التطبيق العملي فأن اللاجئين الفلسطينيين في لبنان ما زالوا محرمون من التمتع بحقوقهم لاسيما الحق في الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية وغيرها من الحقوق، لاعتقاد الحكومة اللبنانية إن منحهم تلك الحقوق يمكن اعتباره مؤشراً لاستيعابهم والاستعداد لتجنيسهم وبالتالي خلخلة التوازن الطائفي للدولة.

⁵ - تنص الفقرة الأولى من المادة 22 من اتفاقية 1951 على أنه: "تمنح الدول المتعاقدة للاجئين نفس المعاملة الممنوحة لمواطنيها فيما يخص التعليم الابتدائي"، وتنص الفقرة الأولى من المادة 26 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: "لكل شخص الحق في التعلم، ويجب أن يكون التعليم في مراحله الأولى والأساسية على الأقل مجاني، وأن يكون التعليم الأولي إلزامياً" وهو ما أكدته المادة 14 من العهد الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لعام 1966.

⁶ - يعد مبدأ عدم التمييز من أهم المبادئ التي بنيت عليها الوثائق المتعلقة بحقوق الإنسان واللاجئين، فقد نصت المادة 03 من اتفاقية 1951 على أن "تطبق الدول المتعاقدة أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئين دون أي تمييز" ويؤكد هذا المبدأ كلا من المادة 02 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 14 من العهد الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، كما أنه يعد قاعدة في القانون الدولي الإنساني، وبالرغم من حظر التمييز بين اللاجئين أو غيرهم، إلا إن هناك بعض الحالات قد تستدعي تمييز إحدى فئات اللاجئين وإعطائها أولوية على فئات أخرى، ومن ذلك إعطاء الأولوية في العناية الصحية لفئة الأطفال والنساء الحوامل. أنظر: سعاد الشراوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 85؛ وصلاح الدين فرج، حقوق اللاجئين في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 17، ع1، غزة-فلسطين، يناير 2009، ص 176-188.

⁷ - بدوية زيب، المرجع السابق، ص 156.

ب- حقوق اللاجئين باعتباره أجنبي غير عادي:

يتمتع اللاجئ بمجموعة من الحقوق التي تقر له وضع قانوني أفضل من مركز غيره من الأجانب العاديين، كونه لا يتمتع بحماية دولته الأصلية ولا يستطيع التحكم في الظروف المحيطة به، وتتمثل هذه الحقوق فيما يلي:

ب-1: الإعفاء من شرط المعاملة بالمثل والتدابير الاستثنائية: يعتبر مبدأ المعاملة بالمثل من أهم القواعد الحاكمة للعلاقات بين الدول، ويقصد به معاملة الدولة للأجنبي المتواجد على إقليمها بنفس المعاملة التي يتلقاها مواطنيها في إقليم الدولة التي ينتمي إليها هذا الأجنبي¹.

ونظراً لخصوصية وضع اللاجئ فإنه يعفى من شرط المعاملة بالمثل بعد مضي ثلاث سنوات على إقامته في دولة الملجأ، على أن تواصل الدول المتعاقدة منح اللاجئين للحقوق والمزايا التي كانوا مؤهلين للتمتع بها مع عدم توفر شرط المعاملة بالمثل وفقاً للمادة 07 من اتفاقية 1951، ويرجع سبب هذا الاستثناء إلى أن إخضاع اللاجئ لهذا المبدأ من شأنه زيادة التزاماته دون مقابل، فبالإضافة لاضطهاده وحرمانه من الحماية الوطنية، سيجد نفسه ملزماً بتحمل الأعباء التي تفرضها دولته الأصلية على رعايا دولة الملجأ².

كما يعفى اللاجئ من الخضوع للتدابير الاستثنائية التي تتخذها دولة الملجأ ضد أشخاص أو ممتلكات أو مصالح مواطني دولة معينة، حيث تمتنع الدول المتعاقدة عن تطبيق تلك التدابير أو الإجراءات على أي لاجئ لمجرد كونه يحمل هذه جنسية تلك الدولة، وعلى الدول المتعاقدة التي لا تستطيع بمقتضى تشريعها تطبيق هذا المبدأ بشكل عام أن تقوم في الحالات المناسبة بمنح إعفاءات لمثل هؤلاء اللاجئين³.

¹ - غالم نجوى، المرجع السابق، ص 185.

² - غالم نجوى، المرجع نفسه، ص 185-186.

³ - المادة 08 من اتفاقية عام 1951.

ب-2: الحق في الحصول على بطاقة هوية شخصية ووثائق للسفر:

يعد أمر امتلاك اللاجئ لوثائق إثبات الهوية غاية في الأهمية وذلك قصد تسهيل الإجراءات الإدارية والأنشطة الأخرى في الحياة اليومية، ونظرا لظروف اللجوء القاسية فإنه يستحيل على اللاجئين في الكثير من الأحيان إثبات هويتهم في دولة الملجأ إما لعدم حيازتهم ووثائقهم الخاصة بالهوية، وإما لفقدانهم لها أثناء هروبهم أو بسبب انتهاء مدة صلاحيتها واستحالة الاتصال بدولهم لتجديدها لانقطاع علاقتهم بها، ولذلك تلتزم دولة الملجأ بإصدار بطاقة هوية شخصية لكل لاجئ موجود على إقليمها لا يمتلك وثيقة سفر صالحة¹، وتمنح دولة الملجأ بطاقة الهوية لجميع اللاجئين بصرف النظر إن كانت إقامتهم على إقليم الدولة شرعية أم لا، إلا إن ذلك لا يفرض عليها أبقائهم فوق أراضيها².

أما بالنسبة لوثائق السفر فقد ألزمت اتفاقية 1951 الدول المتعاقدة بإصدار جوازات سفر للاجئين المقيمين على إقليمها بصفة قانونية لتمكينهم من السفر خارجها، ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتعلق بالنظام العام أو الأمن القومي لدولة الملجأ³، وتتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر مهمة إصدار هذه الوثائق في الحالات التي تكون فيها دولة الملجأ غير طرف في اتفاقية 1951 أو بروتوكول 1967.

¹ - المادة 27 من اتفاقية 1951. يقصد ببطاقة الهوية في هذه الحالة الوثيقة التي تمنحها دولة الملجأ للاجئ والتي تدل على هويته فقط (الاسم، اللقب، مكان الإقامة، الجنسية) فهي لا تمكنه من السفر خارج الدولة.

² - عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص 240.

³ - تنص المادة 28 من اتفاقية 1951 على أنه: "تصدر الدول المتعاقدة للاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها وثائق سفر لتمكينهم من السفر إلى خارج هذا الإقليم، ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام، وتنطبق أحكام ملحق هذه الاتفاقية بصدد الوثائق المذكورة، وللدول المتعاقدة إصدار وثيقة سفر من هذا النوع لكل لاجئ آخر فيها. وعليها خصوصا أن تنظر بعين العطف إلى إصدار وثيقة سفر من هذا النوع لمن يتعذر عليهم الحصول على وثيقة سفر من بلد إقامتهم النظامية من اللاجئين الموجودين في إقليمها"، ولقد دعمت المادة 28 بملحق يوضح مضمونها جاء فيه: "1- تأخذ الوثائق المقدمة للاجئين شكل جواز سفر مماثل للنموذج الملحق بالاتفاقية، ولا تتجاوز مدتها سنتين ويحق للاجئ أن يسجل أبنائه فيها، ويعود أمر تجديد أو تمديد صلاحية الوثائق إلى السلطات التي أصدرتها ما لم يقرر اللاجئ مغادرة هذه الدولة ويقوم باختيار دولة أخرى لإقامة فيها بصفة شرعية فالدولة التي تصدر وثائق السفر ليس من الضروري أنها هي من توفر الحماية الدولية للاجئ، 2- تلتزم الدولة بالسماع لحاملي وثائق السفر الصادرة عنها بالعودة إلى إقليمها في أي وقت أثناء فترة صلاحية الوثائق المذكورة، مع مراعاة شروط العبور و الدخول والإقامة والاستقرار في أراضي الدولة المتعاقدة أو الخروج منها، 3- إن الوثيقة لا تمنحه حق طلب حماية الممثلين الدبلوماسيين أو القنصلين للدولة المصدرة لها". انظر: غالم نجوى، المرجع السابق، ص 200، وبدوية ذيب، المرجع السابق، ص 166.

ب-3: الحق في تكوين الجمعيات والتنظيمات أو الانتماء إليها:

يحق للاجئين تكوين الجمعيات والتنظيمات غير السياسية والتي لا تهدف لتحقيق الربح المادي أو النقابات المهنية والانضمام إليها¹، حيث تنص المادة 15 من اتفاقية 1951 على أن: "تمنح الدول المتعاقدة للاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها، فيما يتعلق بالجمعيات غير السياسية وغير المستهدفة للربح والنقابات المهنية، أفضل معاملة ممكنة تمنح في نفس الظروف لمواطني بلد أجنبي".

ب-4: الحق في العمل المأجور:

نظراً للصعوبات الاقتصادية التي يعاني منها اللاجئين فقد كفلت لهم المادة 17 من اتفاقية 1951 الحق بالعمل مقابل أجر حتى لا يبقون عالة على المجتمع الذي يعيشون فيه، ويتمتع اللاجئ وفقاً لهذه المادة بعدة امتيازات حيث يحظى بأفضل معاملة تكون قد منحتها الدول المعنية إلى فئة معينة من الأجانب المتواجدين في نفس الظروف²، كما أنه لا يخضع للتدابير المفروضة من طرف الدولة لحماية السوق الوطنية، ويكون ذلك متى أمضى اللاجئ ثلاث سنوات مقيماً في البلد، أو كان زوجه حاملاً جنسية تلك الدولة، أو كان للاجئ ولد أو أكثر يحمل جنسية بلد الإقامة (المادة 2/17)، وتحت الاتفاقية الدول المتعاقدة على بذل أقصى جهودها من أجل مساواة اللاجئين مع المواطنين فيما يتعلق بالعمل المأجور³.

ب-5: الحق في التجنيس:

تنص المادة 34 من اتفاقية 1951 على أن تعمل الدول المتعاقدة بقدر الإمكان على تسهيل استيعاب اللاجئين ومنحهم جنسيتها، وأن تبذل كل ما في وسعها لتعجيل إجراءات

¹ يؤكد هذا الحق كل من المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 08 من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

² تنص المادة 17/1 من اتفاقية 1951 على أن: "تمنح الدول المتعاقدة للاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة تمنح في نفس الظروف لمواطني بلد أجنبي فيما يتعلق بحق ممارسة عمل مأجور".

³ تنص المادة 3/17 على أن: "تنظر الدول المتعاقدة بعين العطف في أمر اتخاذ تدابير لمساواة حقوق جميع اللاجئين بحقوق مواطنيها من حيث العمل المأجور، وعلى وجه الخصوص حقوق أولئك اللاجئين الذين دخلوا أراضيها بمقتضى برامج لجلب اليد العاملة أو خطط لاستخدام مهاجرين".

التجنيس، وأن تعمل على تخفيض رسوم هذه الإجراءات إلى أدنى حد ممكن، وهو ما دعا إليه النظام الأساسي للمفوضية من خلال تشجيع الدول على التعاون مع المفوض السامي لاستيعاب اللاجئين وتجنيسهم¹، فمنح اللاجئ جنسية بلد الإقامة هو الخطوة الحاسمة نحو إدماجه في حال استحالة عودته لبلد الأصل، وتظهر أهمية هذا الحق بصورة خاصة عندما يتعلق الأمر باللاجئين من عديمي الجنسية.

ج/ حقوق اللاجئ باعتباره أجنبي عادي:

يتمتع اللاجئ في دولة الملجأ بالحقوق التي تقرر لغيره من الأجانب العاديين المقيمين على إقليمها ومن تلك الحقوق وفقا لاتفاقية 1951:

ج-1: الحق في التملك: يحق للاجئ امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة وما يرتبط بهذه الملكية من حقوق كالحق في البيع والشراء أو الإيجار²، وسواء تعلق الأمر باكتساب الأموال أو التعامل فإنه يخضع لنفس الشروط المطبقة على الأجنبي ووفقا للقوانين والأنظمة الوطنية لكل دولة³.

ج-2: الحق في نقل الأموال والأمتعة: يحق للاجئ أن ينقل أمواله وأمتعته إلى دولة أخرى سمحت له بالاستقرار داخل إقليمها، حيث تنص المادة 1/30 من اتفاقية 1951 على أن تسمح الدول المتعاقدة للاجئين، وفقا لقوانينها وأنظمتها، بنقل ما حملوه إلى أرضها من موجودات إلى بلد آخر سمح لهم بالانتقال إليه بقصد الاستقرار فيه.

¹ - المادة (د/08) من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950.

² - عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 86.

³ - لقد استثنى القانون اللبناني رقم 296 الصادر في 21 آذار 2001 اللاجئين الفلسطينيين في لبنان من شروط الملكية العقارية المطبقة على سائر الرعايا العرب بذريعة رفض التوطين، ولم يأتي القانون على ذكر الفلسطينيين تحديدا إنما نص على أن يكون لرعايا الدول المعترف بها لبنانياً الحق بتملك عقارات شرط ألا تتعارض هذه الملكية مع مبدأ رفض التوطين الذي كرسه الدستور. وقد كانت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون المذكور واضحة جدا باستثناء الفلسطينيين من حق التملك، فجاءت على الشكل التالي: "لا يجوز تملك أي حق عيني من أي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها أو لأي شخص إذا كان التملك يتعارض مع أحكام الدستور لجهة رفض التوطين"، وعليه فليبان لم تقيد حق اللاجئ الفلسطيني في التملك بل منعه منعاً كاملاً. أنظر: المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان، قراءة قانونية للأوضاع القانونية للفلسطينيين في لبنان مع مقترحات لتعديل الوضع بما يتوافق مع شرعة حقوق الإنسان، مقال منشور بتاريخ 2015/11/06 على الرابط: <http://pahrw.org/portal/ar-LB/c/637/19> تاريخ الاطلاع: 2017/8/22.

ج-3: الحق في التنقل واختيار محل الإقامة: تنص المادة 26 من اتفاقية 1951 على أن: "تُمنح الدول المتعاقدة للاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها حق اختيار محل إقامتهم والتنقل الحر ضمن أراضيها، على أن يكون ذلك رهناً بأية أنظمة تنطبق على الأجانب عامة في نفس الظروف"، ويخضع هذا الحق للقيود الخاص بالنظام العام إذ يجوز للدول أن تقيدته وفقاً للشروط التي ينص عليها القانون بهدف حماية الأمن القومي والنظام العام، فيمكن للدولة مثلاً؛ منع اللاجئين من التواجد في أماكن معينة أو إلزامهم بالمكوث في أماكن أخرى لأسباب أمنية أو عسكرية¹.

ج-4: الحق في السكن: ويقصد به الحق في الإيجار وتخصيص السكن أو الدكاكين²، حيث يتمتع اللاجئ المقيم بصورة قانونية بهذا الحق وفقاً للقوانين والأنظمة التي تطبقها الدولة على الأجانب عموماً³.

ج-5: الحق في ممارسة العمل الحر والمهنة الحرة: يتمتع اللاجئ المقيم بصورة قانونية بالحق في ممارسة الأعمال الحرة بمختلف أنواعها سواء الزراعية، الصناعية، التجارية أو الحرفية، فضلاً عن حقه في إنشاء شركات تجارية أو صناعية داخل إقليم دولة الملجأ، وتسري عليه نفس الشروط المطبقة على الأجنبي قصد التمتع بهذا الحق، كما يتمتع بالحق في مزاولة المهنة الحرة التي تتفق مع تخصصه وشهاداته المعترف بها من طرف دولة إقامته⁴.

2- الحقوق الخاصة باللاجئ:

تتلائم الحقوق الخاصة للاجئين مع خصوصية وضعهم، حيث تستدعي حالة اللجوء أن يثبت للاجئين علاوة على الحقوق العامة حقوقاً خاصة تمثل جوهر نظام الحماية الدولية

¹ - محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، المرجع السابق، ص 221.

² - عبد الحميد الوالي، المرجع السابق، ص 234

³ - المادة 21 من اتفاقية عام 1951.

⁴ - المادتين 18 و19 من اتفاقية عام 1951. من الجدير بالذكر أن القوانين اللبنانية تمنع اللاجئين الفلسطينيين من مزاولة قرابة 70 مهنة من ضمنها المهن الطبية والهندسية والمحاماة. أنظر: المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان، قراءة قانونية للأوضاع القانونية للفلسطينيين في لبنان مع مقترحات لتعديل الوضع بما يتوافق مع شرعة حقوق الإنسان، المرجع السابق.

للاجئين، فقد اثبت الواقع العملي انتهاك حقوق اللاجئين ضمن مبررات وذرائع تسوقها الدول بداعي الحفاظ على أمنها¹، وبالرجوع للوثائق الدولية الخاصة باللاجئين يلاحظ أنها ترمي لضمان تمتعهم بمجموعة من الحقوق الخاصة والتي ينفرد اللاجئ بالتمتع بها دون غيره من الأشخاص، وتتمثل أهم تلك الحقوق في حق الحماية من الإعادة القسرية، حق الحماية من العقوبة على الدخول غير القانوني للدولة، الحق في الحصول على مأوى مؤقت، بالإضافة لغيرها من الحقوق التي تتكامل مع الحقوق المذكورة لتحقيق الحماية المرجوة للاجئين.

أ- الحق في الحماية من الإعادة القسرية لدولة الاضطهاد:

يمثل هذا الحق المتجسد في مبدأ عدم الطرد أو الرد حجر الأساس في نظام الحماية الدولية للاجئين، فلا يتصور قيام أي من الحقوق الأخرى دون تثبيت هذا الحق، وتبعاً لذلك فقد أكدت عليه جميع الاتفاقيات والإعلانات الخاصة باللاجئين²، حيث تنص المادة 1/33 من اتفاقية 1951 على أنه: "يحظر على الدول المتعاقدة طرد أو إعادة اللاجئ بأية كيفية كانت إلى الحدود التي قد تتهدد فيها حياته أو حرته بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لفئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية".

ورغم أنه لا يجوز للدول إبداء تحفظات على هذا الحق نظراً للآثار الخطيرة التي تترتب على ذلك³، إلا إن هذا الحق ليس مطلقاً حيث تورد اتفاقية 1951 استثناءً عليه في

¹ بحسب بيانات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين فإن عدد من الدول تنتهك حقوق اللاجئين من خلال قيامها باحتجاز اللاجئين ضمن معسكرات يطلق عليها تجمعات سكنية إلا أنها في حقيقة الأمر عبارة عن مراكز اعتقال تقيد فيها حركة اللاجئ بصورة كبيرة، أو من خلال منع ملتمسو اللجوء من اجتياز الحدود ورد الواصلين بواسطة المراكب ومنعهم من الوصول للمياه الإقليمية. أنظر: محمود شريف بسبوني ومحمد الدقاق وعبد العظيم وزير، حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 183

² يعد مبدأ عدم الطرد أو الرد من أهم وأقدم المبادئ التي أرستها الجماعة الدولية، فقد تطرقت له الترتيبات الخاصة باللاجئين والتي تم وضعها في عهد عصبة الأمم، ومن ذلك ما نصت عليه الترتيبات الخاصة باللاجئين الروس والأرمن عام 1933 في المادة (2/03) حيث تتعهد الدول بموجبها في جميع الأحوال بالامتناع عن طرد أو إعادة اللاجئين لحدود دولتهم الأصلية، وهو ما أكدته الاتفاقيات اللاحقة ومن ذلك المادة (1/33) من اتفاقية 1951، المادة (1/03) من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967، المادة (3/02) من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين، المادة (03) من مبادئ بانكوك لعام 1966، بالإضافة للمادة (45) من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 والتي حظرت على الدول المتحاربة ترحيل الأجنبي الموجود في إقليمها إلى دولة أخرى يخشى تعرضه فيها للاضطهاد بسبب عرقه أو جنسيته أو آرائه السياسية أو شعائره الدينية.

³ تنص المادة 1/42 من اتفاقية 1951 على: "يحق لأية دولة عند التوقيع أو التصديق أو الانضمام إبداء تحفظات حول مواد في الاتفاقية غير المواد، 1، 3، 4، 1/16، 33، والمواد من 36 إلى 46".

الفقرة الثانية من المادة 33 والتي تنص على أنه: "لا يسمح بالاحتجاج بهذا الحق لأي لاجئ تتوافر دواع معقولة لاعتباره خطرا على أمن البلد الذي يتواجد فيه، أو لأنه يشكل خطرا على مجتمع ذلك البلد بسبب صدور حكم نهائي بحقه لارتكابه جرما استثنائي الخطورة"، وفي هذه الحالة الاستثنائية يمكن لدولة الملجأ ترحيل اللاجئ، إلا أن الاتفاقية وضعت بعض القيود التي تحد من سلطتها في إبعاد اللاجئين، فعلى الدولة قبل تنفيذ الإبعاد الالتزام بالشروط الواردة في المادة 32 من الاتفاقية¹.

ويؤخذ على اتفاقية 1951 قصرها حق الاستفادة من هذا الحق على اللاجئين دون ملتسمي اللجوء²، وهو ما تداركته الاتفاقيات والإعلانات اللاحقة لها، حيث نصت المادة 03 من مبادئ بانكوك لعام 1966 على أنه: "لا يجوز أن يتعرض طالب الملجأ في ما عدا الأسباب المتعلقة بالأمن القومي وحماية السكان لإجراءات كمنع من الدخول عند الحدود أو الطرد أو الإبعاد التي قد يكون من شأنها إجباره على البقاء أو العودة إلى أحد الأقاليم، إذا كانت هناك خشية مبنية على أسباب معقولة من التعرض للاضطهاد في هذا الإقليم يهدد حياته أو سلامة جسمه أو حريته".

أما المادة (1/03) من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 فتتص على أنه: "لا يجوز إخضاع أي شخص من الأشخاص المشار إليهم في المادة (1/01) لتدابير مثل منع دخوله عند الحدود، أو إذا كان الشخص قد دخل الإقليم الذي ينشد اللجوء إليه إبعاده أو رده القسري إلى أية دولة يمكن أن يتعرض فيها للاضطهاد". أما الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 فتتص على أنه: "لا يجوز أن يتعرض أي شخص

¹ - تنص المادة 32 من اتفاقية 1951 على أن: "1- لا تطرد الدولة المتعاقدة لاجئاً موجوداً في إقليمها بصورة نظامية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام؛ 2- لا ينفذ طرد مثل هذا اللاجئ إلا تطبيقاً لقرار متخذ وفقاً للأصول الإجرائية التي ينص عليها القانون ويجب أن يسمح للاجئ، ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، بأن يقدم بيانات لإثبات براءته، وبأن يمارس حق الاستئناف ويكون له وكيل يمثله لهذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصاً من قبل السلطة المختصة؛ 3- تمنح الدولة المتعاقدة مثل هذا اللاجئ مهلة معقولة ليتلمس خلالها قبوله بصورة قانونية في بلد آخر. وتحفظ الدولة المتعاقدة بحقها في أن تطبق، خلال هذه المهلة، ما تراه ضرورياً من التدابير الداخلية".

² - طالبت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في سبيل تدارك قصور الاتفاقية بضرورة تمتع ملتسم اللجوء بهذا الحق والسماح له بالإقامة المؤقتة في دولة الملجأ إلى غاية البت النهائي في طلبه، على أساس أنه قد يتم الاعتراف له بصفة اللاجئ بعد دراسة طلبه من قبل الجهات المختصة. أنظر: صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 491.

لإجراءات كمنع الدخول عند الحدود، أو الطرد أو الإبعاد، قد تضطره للعودة أو البقاء في بلد تتعرض فيه حياته وسلامته الشخصية أو حريته للخطر...".

يلاحظ إن الاتفاقيات والإعلانات اللاحقة لاتفاقية 1951 قد أخذت بالمعنى الموسع للحماية التي يكفلها مبدأ عدم الطرد أو الرد، حيث شملت مكتسبي صفة اللاجئ وطالبو تلك الصفة، على عكس المادة 33 من اتفاقية 1951 التي أخذت بالمعنى الضيق للحماية¹.

ب/ الحق في الحماية من العقاب على الدخول غير الشرعي لدولة الملجأ:

بعد تثبيت الحق في عدم الإعادة القسرية للاجئ فمن المنطقي أن يكتمل نهج الحماية بحمايته من المتابعة الجزائية أو الإدارية بسبب دخوله لإقليم الدولة بصورة غير قانونية، فالاضطهاد والانتهاكات التي يتعرض لها الأشخاص الفارين قد تدفعهم للفرار دون حمل أي وثائق، الأمر الذي يدفعه لدخول دولة الملجأ بصورة غير قانونية، كما أن الطرق القانونية قد تفتضي إجراءات عديدة تطول مدتها وهو ما يصعب على اللاجئ القيام به، ولتوفير الحصانة للاجئ جاءت المادة 31 من اتفاقية 1951 لتمنع الدول المتعاقدة من فرض عقوبات جزائية على اللاجئين بسبب دخولهم أو وجودهم غير القانوني لإقليمها، وذلك شريطة أن يكونوا قادمين مباشرة من دولة الاضطهاد، وأن يقدموا أنفسهم دون إبطاء للسلطات المعنية ويبرهنوا وجاهة أسباب دخولهم غير القانوني.

إلا إن عبارة "القادمين مباشرة" الواردة في المادة سابقة الذكر تثير إشكالاً في حالة مرور الملتجئ بالعديد من البلدان قبل وصوله للبلد الذي يلتصق فيه اللجوء، أي أنه لم يأت مباشرة من دولة الاضطهاد بل أقام لفترة من الزمن في دول أخرى قبل الوصول لوجهته الأخيرة، وهو ما قد تستند إليه دولة الملجأ لرفع الحصانة التي كفلتها الاتفاقية²، ولذلك فقد أوضحت المفوضية أن هذه العبارة تعني أن طالب اللجوء وصل من بلد الأصل مباشرة،

¹ - غانم نجوى، المرجع السابق، ص 170.

² - سليم معروف، المرجع السابق، ص 68.

أو من بلد آخر لم يكفل له الحماية، أو من بلد عبور أقام فيه فترة قصيرة دون تقديم طلب للحصول على اللجوء، فعلى الدول المضيفة عدم التشدد في تفسير هذه العبارة والحكم على كل حالة بناء على ظروفها¹، فحرمان اللاجئ من اختيار دولة اللجوء وإلزامه بتقديم طلب اللجوء في أول دولة وضع قدمه بها دون السماح له بحق الاختيار يعد مساساً بحقوق الإنسان كون الأمر يتعلق بمصيره الذي يتوقف على اختياره تبعاً لاعتبارات كالروابط العائلية أو الانتماءات الثقافية واللغوية، ويسوء الأمر في حالة اللاجئ على المدار الذي ينتقل من دولة لأخرى لرفض كل منها منحه حق اللجوء وتحميل مسؤولية كل طرف للأخر في نظر حالته تجنباً للالتزامها بالأعباء الإدارية أو المادية².

ج- الحق في المأوى المؤقت:

يقصد بهذا الحق أن الدولة إذا كانت غير ملزمة بمنح الملجأ للشخص الذي يلتمسه داخل إقليمها فإنه ليس من حقها -إذا كان ذلك لا يتعارض مع مصالحها- حرمانه من أي مساعدة تمكنه من الحصول على ملجأ في إقليم دولة أخرى غير دولة الاضطهاد، وذلك من خلال السماح له بالدخول إلى إقليمها والبقاء فيه لمدة محددة وفقاً لشروطها، أو تأجيل إبعاده إذا كان متواجد بالفعل في إقليمها، قصد تمكينه من الحصول على تصريح بالدخول لدولة أخرى تقبل بمنحه ملجأً فيها³.

فلما كان استعمال الدولة لحقها في إبعاد اللاجئين وعدم السماح لهم في البقاء على إقليمها يشكل خطراً كبيراً على حياتهم، كان من الضروري إيجاد حل توفيقى بين حق الدولة في ممارسة سيادتها الإقليمية من ناحية ومصصلحة الملتجئ في الحصول على ملجأ

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل القانون الدولي للاجئين، المرجع السابق، ص 84.

² - سليم معروف، المرجع السابق، ص 68.

³ - محمد شوقي عبد العال، حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، ضمن أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين لسنة 1996، تحرير: أحمد الرشيدى، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1997، ص 44.

وتفادي وقوعه في قبضة دولة الاضطهاد من ناحية أخرى، وتجلى هذا الحل في منح اللاجئين حق المأوى المؤقت¹.

ونظراً للأهمية الكبيرة التي يكتسبها هذا الحق فقد تم تضمينه في معظم الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين، والتي عبرت عنه بصيغ مختلفة مثل الحق في الإقامة المؤقتة، الحق في الملجأ المؤقت، الحق في الإقامة لفترة محدودة، أو الحق في الإقامة لفترة معقولة².

وقد تناولت اتفاقية 1951 فكرة المأوى المؤقت في المادتين 31 و32 منها، بحيث تقضي المادة 31 بأن تلتزم الدول بمنح المأوى ولو بشكل مؤقت للاجئين المتواجدين داخل إقليمها بصفة غير قانونية والذين تقدموا للسلطات المختصة بأقرب وقت³، في حين تنص المادة 3/32 على التزام الدولة بمنح المأوى المؤقت للاجئين المتواجدين على إقليمها بصفة قانونية، ولكن قامت أسباب تستدعي إبعادهم تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام لدولة الملجأ⁴. وفي كلتا الحالتين السابقتين تلتزم الدولة قبل البدء في الإجراءات الخاصة بالإبعاد بمنح اللاجئين مهلة معقولة، بالإضافة لتوفير التسهيلات اللازمة التي تمكنه من السعي للحصول على ملجأ في دولة أخرى⁵.

ورغم ما قدمته اتفاقية 1951 في مجال حماية اللاجئين إلا أنه يؤخذ عليها قصر التمتع بحق المأوى المؤقت على اللاجئين المتواجدين في إقليم الدولة دون غيرهم من ملتسمي اللجوء المتواجدين عند الحدود والذين لم يفصل في طلبهم، وهو ما تداركته الاتفاقية الإفريقية إذ أن منح المأوى المؤقت بموجب المادة 5/02 منها يشمل كل من

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق ص 284.

²- عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 83.

³- تنص المادة 31 على أن: "تمتنع الدولة المتعاقدة عن فرض عقوبات جزائية بسبب دخولهم أو وجودهم غير القانوني، على اللاجئين الذين يدخلون إقليمها أو يوجدون فيه، قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حرياتهم مهددة، شريطة أن يقدموا أنفسهم إلى السلطات دون إبطاء، وأن يبرهنون على وجاهة أسباب وجودهم غير القانوني".

⁴- تنص المادة 2/32 على أن: "تمنح الدولة المتعاقدة مثل هذا اللاجئين مهلة معقولة، ليتمكن خلالها قبولها بصورة قانونية في بلد آخر، وتحتفظ الدولة المتعاقدة أثناء هذه المهلة بحق تطبيق ما تراه ضروريا من التدابير الداخلية".

⁵- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 286؛ وعقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 83

اللاجئين المتواجدين داخل إقليم الدولة المضيفة وملتسمو اللجوء المتواجدين عند الحدود والذين هم في أمس الحاجة للمساعدة والإنقاذ من مخاطر الاضطهاد التي يتعرضون لها في دولهم¹، وبالرغم من ذلك فإنه يؤخذ على الاتفاقية الإفريقية استعمالها عبارة "يجوز منحه إقامة مؤقتة" للتعبير عن فكرة المأوى المؤقت، وهي الصياغة التي توحى بأن فكرة المأوى المؤقت طبقاً لهذه الاتفاقية أقرب لكونها توصية من كونها التزام يمكن فرضه على الدول الاعضاء².

كما أن إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 ومبادئ بانكوك لعام 1966 قد تضمنتا النص على حق المأوى المؤقت، ووجها دعوة للدول لاحترام هذا المبدأ والعمل على تطبيقه³.

إضافة للحقوق سالفة الذكر فإن هناك حقوق أخرى تتمتع بها بعض فئات اللاجئين في ظروف معينة، وتتعلق غالبيتها بظروف النزاعات المسلحة التي ينظمها القانون الدولي الإنساني ومن أهمها حق الاتصال وحق لم الشمل وحق العودة وغيرها من الحقوق المتصلة بتلك الظروف، كما أن هناك معاهدات حقوق الإنسان توفر الحماية لطائفة من الحقوق الإنسانية للاجئين وطالبي اللجوء، الأمر الذي يسهم في تدعيم نظام الحماية الدولية للاجئين.

تجدر الإشارة إلى أن أوضاع اللاجئين قد تستدعي بروز بعض الحقوق تستحق أهمية أكبر من الحقوق التي سبق تفصيلها وذلك بحسب خصوصية حالات اللجوء والدول المستقبلية للاجئين، فما تناولناه من حقوق يعد أولى بالتقديم عن الحقوق الأخرى، فمثلاً لا

¹ - تنص المادة (5/02) من الاتفاقية الإفريقية للاجئين لعام 1969 على أنه: "يمكن لكل لاجئ لم ينل حق الإقامة في أي بلد من بلدان اللجوء أن يقبل بصفة مؤقتة في أول بلد يلجأ إليه بصفة لاجئ ريثما تتخذ الإجراءات اللازمة لإعادة توطينه..."

² - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 287.

³ - تنص المادة 3/03 من الإعلان على أنه: "إذا حدث أن قررت دولة ما وجود مبرر للحيد عن المبدأ المقرر في الفقرة الأولى من هذه المادة (مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد) فعليها أن تتظر في إمكانية منح الشخص المعنى، بالشروط التي تستنسبها، فرصة للذهاب إلى دولة أخرى، وذلك إما بمنحه ملجأ مؤقت أو بطرق أخرى"، بينما تنص المادة 4/03 من مبادئ بانكوك على أنه: "يمكن للدولة منح الملجأ المؤقت في ظل الحالة التي تراها مناسبة لتمكين الشخص من طلب اللجوء في بلد آخر".

يتصور تمتع الشخص بالحماية الدولية إن تم رده أو طرده، وهذا ما يبرر انتقائنا لتلك الحقوق الخاصة، إلا إن ذلك لا ينفي فكرة التكامل بين كافة الحقوق التي تثبت للاجئ، فتظافر تلك الحقوق وتكاملها هو الضمان لتوفير الحماية المرجوة للاجئ.

وفي مقابل الحقوق الممنوحة للاجئ يقع على عاتقه بعض الالتزامات التي يجب عليه مراعاتها والتقيد بها، والتي ورد النص عليها في الاتفاقيات الخاصة باللاجئين، أو التي تفرضها الدولة المضيفة حفاظاً على نظامها العام وأمنها الداخلي والخارجي.

ثانياً: التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ

لم تخلو الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين من معادلة الحق الذي يقابله التزام، فكما كفلت تمتع اللاجئين بمجموعة من الحقوق فقد أوجبت عليهم التزامات تجاه دولة الملجأ، وتقوم هذه الالتزامات على أساس اعتبارات المحافظة على النظام العام والأمن القومي للدولة من خلال التزامهم بالتشريعات والقوانين المعمول بها في دولة الملجأ، بالإضافة للالتزام بعدم استخدام حق اللجوء للإضرار بأقاليم أو أنظمة الحكم في الدول الأخرى خاصة دولة الأصل، وذلك لضمان حسن علاقة دولة الملجأ مع الدول الأخرى.

وتختلف الوثائق الخاصة باللاجئين في تفصيل التزامات اللاجئين، فاتفاقية 1951 التي تعد الركيزة الأساسية للنظام الدولي لحماية اللاجئين لم تفصل هذا الالتزامات واكتفت بالنص على أنه: "على كل لاجئ إزاء البلد الذي يوجد فيه واجبات تفوض عليه، خصوصاً أن ينصاع لقوانينه وأنظمتها، وأن يتقيد بالتدابير المتخذة للمحافظة على النظام العام في ذلك البلد"¹. أما إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 فنص على أن: "لا تسمح الدولة مانحة الملجأ للاجئين بالقيام بأي أنشطة تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها"².

¹ - المادة 02 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951.
² - المادة 04 من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967.

في حين أن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 قد تناولت هذه الالتزامات بشيءٍ من التفصيل فنصت على أنه: "1- يقع على عاتق كل لاجئ التزامات تجاه البلد الذي يقيم فيه تتطلب منه أن يقوم بصفة خاصة بالامتثال للقوانين والأحكام المعمول بها في هذا البلد، وأن ينصاع للإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام، كما ينبغي عليه الامتناع عن ممارسة أي عمل هدام موجه ضد أي بلد عضو في المنظمة؛ 2- تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية بأن تحظر على اللاجئين المقيمين في أراضيها مهاجمة أي دولة أخرى بأي أعمال من شأنها أن تؤدي لنشوب توترات بين الدول الأعضاء، لاسيما من خلال استخدام السلاح أو عن طريق وسائل الإعلام"¹.

يلاحظ أن جل هذه الالتزامات هي التزامات سلبية يتمتع بموجبها اللاجئ عن القيام بالأعمال التي تحظرها الاتفاقيات أو القوانين المعمول بها في البلد المضيف، حيث تبقى هذه الالتزامات محدودة مقارنة بما هو مقرر للاجئ من حقوق، فلا يجوز للدول التوسع بفرض الالتزامات على اللاجئين بتفسير هذه النصوص بشكل يفرغ الصكوك من مضمونها².

وبناءً على ما سبق يمكننا تقسيم التزامات اللاجئين إلى قسمين: يتعلق الأول بالالتزامات التي تفرضها اعتبارات الحفاظ على النظام العام والأمن القومي لدولة الملجأ، أما الثاني فيتعلق بالالتزامات التي تفرضها اعتبارات المحافظة على العلاقات الدولية الودية بين دولة الملجأ والدول الأخرى خاصة دولة الاضطهاد.

1-الالتزامات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام والأمن القومي لدولة الملجأ:

تنص الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين على ضرورة التزام اللاجئ بالقوانين والأنظمة المطبقة في بلد الملجأ وأن يتقيد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام

¹ - المادة 03 من الاتفاقية الإفريقية الحاكمة لمختلف جوانب مشكلات اللاجئين في إفريقيا لعام 1969.
² - محمد يوسف علوان، القانون العام: المقدمة والمصادر، ط2، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2000، ص 300-306.

العام¹، وبالتالي يمكن القول أن علاقة اللاجئ بدولة الملجأ تقوم على أساس مبدأ المعاملة بالمثل وذلك ضمن إطار علاقة الدولة بالفرد، ففي حال لم يلتزم اللاجئ بالانصياع للقوانين والتدابير المتخذة للمحافظة على نظامها العام أو ارتكب أفعالا تضر بأمنها أو بسلامة مواطنيها، يحق لدولة الملجأ التحلل من التزامها بمنحه الحقوق المقررة له أو الكف عن إفادته بها، وهو ما يعني أن اعتبارات الحفاظ على النظام العام والأمن القومي للدولة قد تدفعها للتوصل من التزامها بمبدأ عدم الطرد².

وتتصل هذه الاعتبارات بملتمس اللجوء قبل الاعتراف له بصفة اللاجئ، فقد وضعت الفقرة الثانية من المادة 33 من اتفاقية 1951 حداً لمبدأ عدم الطرد أو الرد من خلال استثناءها الأشخاص الذين تتوافر دواعي معقولة لاعتبارهم خطراً على أمن دولة الملجأ،

¹ من الجدير بالذكر أن فكرة النظام العام في حد ذاتها تثير العديد من التساؤلات باعتبارها فكرة مرنة ونسبية يختلف مفهومها من دولة إلى أخرى، فقد اختلف الفقهاء حول فكرة النظام العام، حيث يرى جانب من الفقه أن هذه الفكرة تحمل معنى النظام المادي الملموس فقط دون أن تشمل النظام الأدبي (المعنوي) إلا إذا كان من شأن هذا الأخير تهديد النظام العام المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أما الجانب الآخر فيذهب إلى إعطاء النظام العام مدلولاً واسعاً يشمل كافة الجوانب المادية، والمعنوية، والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن الفقهاء يكادوا يجمعون على أن عناصر النظام العام تنحصر في ثلاث هي: 1- الأمن العام: ويقصد به نشر الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الأفراد على أنفسهم و ممتلكاتهم، وعليه يقع على عاتق السلطات واجب إبعاد الأجانب الذين يشكلون خطراً على الأمن العام من الإقليم الوطني، وهو ما يسري على اللاجئين باعتبارهم فئة خاصة من الأجانب؛ 2- الصحة العمومية: ويقصد بها قيام سلطات الضبط بمنع ما قد يكون سبباً في المساس بالصحة العامة كخطر انتشار الأمراض الأوبئة، وتتخذ الدول الإجراءات اللازمة عند الحدود لمراقبة اللاجئين صحياً في المراكز المخصصة من خلال إجراء فحوصات طبية؛ 3- السكينة العامة: ويقصد بها منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة في المجتمع، فقد يكون اللاجئين مصدراً للإضرار بالسكينة العامة في دولة الملجأ ومثال ذلك قيامهم بالتسول في الشوارع وطرق المدن الكبرى. وكنتيجة لاتساع دور الدولة وتزايد تدخلها في المجتمع، اتسعت فكرة النظام العام لتشمل عناصر جديدة في مقدمتها النظام العام الخلقي، فإذا كان من شأن تصرف ما الإخلال بالأداب العامة للمجتمع وخاصة تلك المتعلقة بالمعتقدات والعادات المحلية لمنطقة ما، يحق للسلطات التدخل من أجل قمعه، وينطبق هذا المنع على تصرفات المواطنين والأجانب ومنهم اللاجئين، ومن ذلك منع اللاجئين من ممارسة جميع أنواع الأفعال المخلة بالحياة، كما تم إدخال مفهوم آخر للنظام العام هو النظام الجمالي للبيئة والذي يهدف إلى الحفاظ على جمال ورونق الأماكن العامة والمحافظة على التنظيم والتنسيق في المدن والأحياء والشوارع، وفي سبيل ذلك يمكن أن تتدخل السلطات العامة لمنع الإقامة الفوضوية للاجئين في الشوارع العامة للمدن عن طريق تحديد أماكن خاصة لوضع المخيمات، فضلاً عن أن فكرة النظام العام قد اتسعت لتشمل المسائل الاقتصادية والاجتماعية بهدف إشباع الحاجات الملحة في حياة الأفراد، وهو ما دفع الدول في الوقت الحاضر إلى توجيه اقتصادها الوطني من خلال فرض قيود على تصرفات الأفراد المقيمين على إقليمها سواء كانوا من المواطنين أو الأجانب، فعلى الرغم من حق اللاجئين في ممارسة النشاطات الاقتصادية، التجارية والصناعية في الدولة المضيفة (المادة 18 من اتفاقية 1951) إلا أن ذلك يكون وفقاً للنصوص القانونية المنظمة لهذه النشاطات والتي تكون ضرورية للمحافظة على النظام العام الاقتصادي. للمزيد من التفصيل أنظر: غلاي حياة، تحديد فكرة النظام العام، مجلة القانون والأعمال الإلكترونية، د.ع، مخبر قانون الأعمال، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2015، متاحة على الرابط: <http://www.droitentreprise.org/web/?p=3512> تاريخ الاطلاع: 2017/8/25؛ وعبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2008، ص78؛ وغالم نجوى، المرجع السابق، ص225؛ وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص376.

² سليم معروف، المرجع السابق، ص77.

أو سبق الحكم عليهم بارتكاب جرائم استثنائية خطيرة¹، وبالتالي يمكن للدولة أن ترفض منحه حق اللجوء دون يشكل ذلك إخلالاً بالتزاماتها وفقاً للمواثيق الدولية².

كما تنص المادة 09 من اتفاقية 1951 على أنه: "ليس في أي من أحكام هذه الاتفاقية ما يمنع دولة متعاقدة في زمن الحرب أو في غيره من الظروف الخطيرة والاستثنائية، من أن تتخذ مؤقتاً من التدابير بحق شخص معين، ما تعتبره أساسياً لأمنها القومي، ريثما يثبت لتلك الدولة المتعاقدة أن هذا الشخص لاجئ بالفعل وأن الإبقاء على تلك التدابير ضروري في حالته لصالح أمنها القومي"³.

أما بالنسبة للاجئ الذي قبلته الدولة واعترفت له بحقوقه وفقاً للاتفاقيات الخاصة باللاجئين، فيقع عليه الالتزام بالقوانين والأنظمة والتدابير المتخذة في دولة الملجأ للحفاظ على الأمن والنظام العام فيها، ويتساوى اللاجئ في خضوعه لهذا الالتزام مع غيره من الأجانب المتواجدين في الدولة⁴، إضافة لالتزامه بالشروط التي قد تفرضها الدولة على اللاجئين بغية ضمان عدم تحول حق اللجوء لأداة ضارة بالنسيج الاجتماعي للدولة⁵.

وفي حال مخالفة اللاجئ لهذه الالتزامات فإنه يصبح عرضة لتوقيع عقوبات جزائية تتخذها الدولة على أساس فردي، استناداً لنصوص الاتفاقيات الخاصة ولاسيما اتفاقية 1951 مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة احترام الضمانات المقررة للاجئ بموجب تلك الاتفاقيات، ومن ذلك قيام الدولة باحتجاز اللاجئ أو طرده عندما تقرر اعتباره يشكل خطراً على الأمن القومي والنظام العام فيها.

¹ - إن توافر هذه الحالات التي تشكل خطراً على النظام العام والأمن القومي لدولة الملجأ، لا يمنع الدولة من إعطاء اللاجئ الفرصة للبحث عن ملجأ في دولة أخرى قبله على إقليمها، نظراً لكون رده لدولة الاضطهاد قد يشكل خطراً على حريته أو حياته، وفي سبيل ذلك تتشاور الدولة مع المفوضية قبل اتخاذ القرار برده أو قبل تنفيذ القرار من أجل إيجاد حل أقل ضرراً لحالة الشخص ملتمس اللجوء.

² - يشار إلى أن إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967 قد ربط الحيد عن السماح بدخول طالب اللاجئ عند الحدود أو إبعاده أو رده قسراً بتوافر الأسباب القاهرة ذات الصلة بالأمن القومي أو بحماية السكان كما في حالة التدفق الجماعي للاجئين (المادة 2/03).

³ - إيناس محمد البهيجي، المرجع السابق، ص 34.

⁴ - عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 91.

⁵ - قاسم محي الدين، التزامات اللاجئ في القانون الدولي، أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، تحرير: أحمد الرشدي، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1997، ص 123-154.

وبالنسبة للاحتجاز فيقصد به تجريد اللاجئ من حريته الشخصية لسبب غير الادعاء بارتكاب جريمة، وذلك بناء على قرار صادر من السلطات المختصة¹، على أن يتم الاحتجاز في مراكز إيواء خاصة تختلف عن تلك التابعة لإدارة المراكز العقابية².

وتلجأ الدول للاحتجاز في حالة تعذر مغادرة اللاجئ الذي صدر بحقه قرار الطرد لأراضي دولة الملجأ والعودة إلى بلده خوفاً من تعرضه للاضطهاد³، حيث يبقى الاحتجاز حلاً خاصاً لمواجهة عدم إمكانية الإخلاء بمبدأ عدم الإعادة القسرية أو الطرد إلى دولة الاضطهاد، إلا أنه يبقى مجرد حل مؤقت كونه يطبق لمدة زمنية محددة⁴.

أما بالنسبة للطرد فتنص المادة 1/32 من اتفاقية 1951 على أن لا تطرد الدولة المتعاقدة لاجئاً موجوداً في إقليمها بصورة نظامية، إلا لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام العام، وعليه فقد تم ربط الالتزام بمبدأ عدم الرد أو طرد اللاجئ المقيم بصورة قانونية في دولة الملجأ باعتبارها المحافظة على الأمن القومي والنظام العام لذات الدولة والتي لها الأولوية على حماية حقوق اللاجئين وحررياتهم⁵، لذلك فإن دول اللجوء غالباً ما تتخذ مجموعة من التدابير التي تقف في وجه استعمالها لهذه الإمكانية من خلال تقييد بعض حقوق اللاجئ على غرار حقه في اختيار محل إقامته في دولة الملجأ أو حقه في التنقل الحر في أراضيها مع التقييد بأي أنظمة تنطبق على الأجانب عامة في نفس الظروف⁶.

¹ من المتفق عليه في الفقه والعمل الدوليين أن الاحتجاز لا يتم بشكل تلقائي وإنما يجب أن يكون قائماً على أسس وضوابط محددة قانوناً، ولأغراض محددة وضرورية، وهو ما أقرته المفوضية في قرارها رقم 44(د-37) والذي توصي بموجبه بعدم اللجوء للاحتجاز إلا في حالات الضرورة لما فيه قسوة، ومن ذلك: 1- الاحتجاز لغرض التحقق من هوية طالب اللجوء وتقدير العناصر التي يستند إليها حق المطالبة بمركز اللاجئ؛ 2- التصدي لحالات إتلاف ملتزمي اللجوء لوثائقهم الشخصية بهدف تضليل سلطات دولة الملجأ؛ 3- الاحتجاز بهدف الحفاظ على الأمن الوطني والنظام العام لدولة الملجأ. أنظر: عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 92.

² زهير السناسني، الدليل العملي لدخول وإقامة الأجانب في الجزائر، دار العرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 104.

³ غالم نجوى، المرجع السابق، ص 242.

⁴ عاصم نعمان إسماعيل، ترحيل الأجانب -دراسة تحليلية في ضوء القانون والاجتهاد اللبناني والدولي، ط1، لبنان، 2003، ص 209.

⁵ عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 92.

⁶ يشار إلى أن هناك العديد من الدول التي أبدت تحفظات على المادة 26 من اتفاقية 1951 والمتعلقة بحق اللاجئ في التنقل والإقامة، كونه يثير العديد من المخاوف لدولة الملجأ خاصة في الحالات التي تشترك في حدودها مع دولة الأصل مما يجعل إقامة اللاجئين لديها مصدراً لمشكلة محتملة في حال قيامهم بأية أنشطة عدائية ضد دولة الأصل، وهو ما يثار حالياً بشأن اللاجئين السوريين المقيمين في كلا من لبنان وتركيا اللتان تشتركان الحدود مع سوريا، وأثير من قبل بشأن الفلسطينيين المقيمين في كلا من الأردن ولبنان اللتان تشتركان في حدودهما مع الأراضي الفلسطينية المحتلة. بالإضافة للحالات التي يؤدي فيها توطين اللاجئين في مناطق محددة من دولة الملجأ إلى إحداث توترات اجتماعية تهدد الأمن القومي للدولة، فقد ابدى ممثلي عدداً من الدول الإفريقية تحفظاً على هذه المادة واشترطوا لقبولها ألا يختار اللاجئين أماكن إقامتهم في مناطق متاخمة لدولة

وبالرغم من تمتع دولة الملجأ بسلطة تقدير مدى الخطر الذي يشكله اللاجئ على أمنها ونظامها العام، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، فلا بد من توفر شروط وجيهة لتقرير ذلك، حيث ينبغي أن يكون التهديد جسيماً ومؤسساً بشكل صحيح، فعلى السلطات المختصة في دولة الملجأ أن تستعمل كل صلاحياتها للتحقق من أن التهديد قائم بالفعل ولا مجال لإبقاء اللاجئ على إقليم هذه الدولة¹.

وطبقاً للمادة 2/32 من اتفاقية 1951 فإن الطرد لا يكون إلا تطبيقاً لقرار صادر عن السلطات المختصة وفقاً للشروط المحددة قانوناً، مع وجوب السماح للاجئ بتقديم البيانات التي تثبت براءته مما أسند إليه، وبأن يمارس حقه في الاعتراض على قرار إبعاده والطعن فيه، وأن يكون له وكيل يمثله لهذا الغرض أمام السلطات المختصة، إلا أن اعتبارات الحفاظ على الأمن القومي والنظام العام تتدخل في هذه الإجراءات أيضاً، حيث يمكن حرمان اللاجئ من الاستفادة من هذه الضمانات عند توافر أسباب قاهرة تتصل بالأمن القومي للدولة²، كما أن دولة الملجأ تحتفظ بحقها في تطبيق ما تراه ضرورياً من تدابير داخلية كتقييد حريته في التنقل أو اختيار محل الإقامة وذلك في حال منحت اللاجئ مهلة معقولة للتماس قبوله في دولة أخرى³، وبالتالي فإنه يمكن لدولة الملجأ التحلل من الضمانات الإجرائية لتطبيق الطرد بهدف حماية أمنها القومي ومصالحها المشروعة في الحالات القاهرة كأن يتعلق الأمر بطرد لاجئ متهم بالتجسس لصالح دول أو منظمات معادية.

الأصل وأن يتمتعوا عند تنقلهم عن أي أنشطة عدائية مواجهة ضد دولتهم، ومن الممارسات العملية في هذا الشأن قيام فرنسا بإجبار لاجئين من إقليم الباسك على الإقامة الجبرية في جزيرة (yeu) الفرنسية أثناء زيارة ملك اسبانيا للبلاد، ولم تقم برفعها عنهم إلا بعد التعهد بعدم الإقامة في المناطق الحدودية بين فرنسا واسبانيا والالتزام بعدم ممارسة أي نشاط سياسي على الإقليم الفرنسي. أنظر: سليم معروق، المرجع السابق، ص 80.

¹ - تتعدد الأفعال التي يمكن اعتبار مرتكبها يشكل خطر على النظام العام والأمن القومي، وفي مقدمتها المساس بأمن الأشخاص سواء بشكل فردي كالقتل، أو من خلال الانضمام إلى جماعات إرهابية، ويستتشف من تكرار عبارة "الأسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام العام" تمتع عنصر الأمن القومي بالأهمية القصوى كونه دفع بوضعي الاتفاقية للحرص عليه بشدة، فإخلال اللاجئ به لا يقيد سلطة الدولة في طرده وإبعاده عن إقليمها، ومع ذلك، لا يمكن تجاهل عناصر النظام العام الأخرى التي لا تقل أهمية، والتي تشكل هي الأخرى عند الإخلال بها سبباً وجيهاً لطرده اللاجئ.

² - عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي...، المرجع السابق، ص 250.

³ - المادة 3/32 من اتفاقية 1951.

2- الالتزامات المتعلقة بالمحافظة على حسن العلاقات بين دولة الملجأ والدول الأخرى:

بالإضافة للالتزامات الملقاة على عاتق اللاجئين بغرض الحفاظ على الأمن القومي والنظام العام في الدولة، هناك التزامات أخرى تفرضها اعتبارات حفاظ دولة الملجأ على علاقاتها الودية بالدول الأخرى لاسيما دولته الأصلية، حيث يهتم بعض فقهاء القانون الدولي بمعالجة موضوع التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ في إطار مدى مسؤولية الأخيرة عن الأعمال التي يقوم بها اللاجئين على إقليمها خاصة تلك الأعمال التي قد تسبب ضرراً بالدول الأخرى خاصة دولة الاضطهاد.

فرغم أن حق الدولة بما لها من سيادة باستقبال اللاجئين والسماح لهم بالإقامة في إقليمها لا يثير في ذاته موضوعاً للمسؤولية الدولية باعتباره عملاً إنسانياً لا يخضع لأي اعتبارات سياسية، إلا أنه قد يؤدي لتوتر العلاقات بين دولة الملجأ ودولة الأصل إذا قام اللاجئين بأعمال موجهة ضد دولته تعتبرها الأخيرة بمثابة أعمال عدائية تمس أمنها العام، وبالتالي قيام مسؤولية دولة الملجأ عن هذه الأعمال إذا ما توافرت الأركان الأساسية للمسؤولية الدولية وهي الضرر، إسناد العمل غير المشروع، الرابطة السببية بين الضرر والعمل غير المشروع¹، لذلك فإن غالبية الاتفاقيات والإعلانات الخاصة باللاجئين تفرض على دولة الملجأ وضع قيود على اللاجئين لمنعهم من ممارسة الأنشطة السياسية التي قد تهدد أنظمة الحكم في أية دولة أخرى، حتى لا تترتب عليها أية مسؤولية دولية.

¹ - من الجدير بالذكر أن هناك تباين في آراء الفقهاء حول قيام مسؤولية دولة الملجأ عن أعمال وأنشطة اللاجئين المقيم فيها، فرغم إجماع الفقه بشأن إقرار مسؤولية الدولة عن الأعمال الصادرة انطلاقاً من إقليمها بصرف النظر عن القائمين بها (مواطنين- أجانب- لاجئين) عند توافر أركان المسؤولية، فهناك تباين حول درجة المسؤولية عن أعمال اللاجئين مقارنة بغيرهم، حيث يرى جانب من الفقه أنه يقع على عاتق الدولة الالتزام بدرجة خاصة من الحيطة والحذر بشأن اللاجئين على أراضيها ومنعهم من القيام بأي أعمال موجهة ضد أي دول أخرى خاصة دولتهم الأصلية، وهو ما يعني التزامها بتقييد نشاطهم السياسي لمنعهم من استعمال القوة أو التحريض عليها ضد أي دولة، وإبعادهم عن إقليمها أن تعذر عليها منعهم من ذلك درءاً لمسؤوليتها عن مثل تلك الأعمال، ويؤخذ على هذا الرأي عدم تمييزه بين الأنشطة والأعمال التي يمارسها اللاجئ بما يقود لحرمانه من حقوقه وحرياته المقررة بموجب الاتفاقيات الخاصة باللاجئين، في حين يرى الجانب الأخر من الفقه أن الدولة لا تسأل عن أعمال اللاجئين فيها إلا في ذات الحدود المقررة لمسؤوليتها عن أعمال أي شخص آخر متواجد في إقليمها وبنفس درجة الحيطة والحذر، ويؤخذ على هذا الرأي تجاهله لطبيعة اللجوء وأسبابه، حيث يرغب اللاجئ من خلال ممارسته للأنشطة السياسية برد اعتباره من خلال توجيه أنشطته ضد دولة الاضطهاد والدول المساندة لها وذلك بنية تغيير نظام الحكم فيها ليتمكن من العودة لوطنه، وأمام هذا الأراء فمن المنطقي اتخاذ موقفاً وسطياً فيما يتعلق بتأسيس التزامات اللاجئين على فكرة المسؤولية الدولية من خلال قيام دول الملجأ باتخاذ التدابير اللازمة والفعالة لمنع وصد اللاجئين عن القيام بالأنشطة الضارة والعدائية دون غيرها من الأنشطة الأخرى. للاستزادة أنظر: برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 291، وسليم معروف، المرجع السابق، ص 81-83، وعقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 93-94.

ومن بين الاتفاقيات الدولية التي أقرت هذا الالتزام نجد اتفاقية كاراكاس لسنة 1954 بشأن الملجأ الإقليمي والتي قررت في مادتها التاسعة أنه يجب على دولة الملجأ بناء على طلب الدولة التي يعينها الأمر، أن تتخذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإبعاد اللاجئين مسافة معقولة تراها دولة الملجأ بعيدة عن الحدود، أو أن تفرض رقابة عليه¹.

كما أكدت المادة 2/03 من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 على هذا الالتزام بشكل صريح وحاسم من خلال تعهد الدول الأطراف فيها بأن تحظر على اللاجئين المقيمين فيها مهاجمة أية دولة عضو في منظمة الوحدة الإفريقية، والتي من شأنها إحداث توتر في العلاقة بين الدول الأعضاء، لاسيما من خلال استخدام السلاح أو الوسائل الإعلامية، كما نصت المادة 6/02 منها على ضرورة قيام الدول -في حدود إمكانياتها- بجعل أماكن إقامة اللاجئين على مسافة معقولة من حدود بلدهم الأصلي.

في حين أن اتفاقية 1951 تخلو من أي نص متطرق لهذا الالتزام²، فهي لا تلزم الدول باتخاذ تدابير أو فرض قيود على أنشطة اللاجئين أو مراقبتها، إلا إنها قد عبرت في ديباجتها عن أملها في أن تعمل الدول المتعاقدة قدر المستطاع للحيلولة دون أن تصبح مشكلة اللاجئين سبباً في توتر العلاقات بين الدول، وقد أكدت المفوضية على ضرورة بذل الدول المضيفة للعناية الواجبة من أجل منع تحول تجمعات اللاجئين إلى قواعد للقيام بأنشطة عسكرية أو شبه عسكرية ضد دولة الأصل³.

ومن أجل قيام دولة الملجأ بضبط ما يقوم به اللاجئون من نشاطات فقد تم تقسيم الأنشطة السياسية للاجئين والتي تتعلق باعتبارات الحفاظ على العلاقات الودية بين الدول إلى فئتين كما يلي:

¹ - أيمن أديب سلامة، المرجع السابق، ص 88.

² - عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 95.

³ - قاسم محي الدين، المرجع السابق، ص 141.

الفئة الأولى: تشمل أنشطة الجمعيات والتنظيمات التي يكون موضوعها سياسياً بحتاً، والتي تتعلق بالصراع من أجل السلطة، وتكون موجهة ضد دولة الأصل أو أية دولة أخرى، كالخطابات والتهجمات الإعلامية، التدريبات العسكرية، أو الإمدادات المالية للجماعات المعارضة داخل بلد الأصل أو غيرها¹.

ويلتزم اللاجئ بعدم القيام بمثل هذه الأنشطة، وعلى دولة الملجأ العمل على منعه من ممارستها لدرء المسؤولية عن نفسها، فإن تمكن اللاجئ من القيام بهذا الأنشطة فلا يمكن إثارة مسؤولية دولة الملجأ طالما أنها قد بذلت العناية اللازمة لمحاولة منعه، فالتزامها هو التزام ببذل جهد من أجل منع الأعمال العدائية من جانب اللاجئين وليس التزاماً بنتيجة².

الفئة الثانية: تشمل كل نشاط يكون ضمن إطار حقوق الإنسان واستعمالها، كالتجمعات السلمية والتنظيمات السياسية التي تمارس الأنشطة ذات الأهداف الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الدينية الخاصة باللاجئين والتي تجيزها قوانين دولة الملجأ، ولا يثير هذا النوع من الأنشطة أو التنظيمات مسؤولية دولة الملجأ طالما أنها تمارس في إطار الحدود المقررة لها ولم توجه ضد مصالح دول اللاجئين الأصلية أو أية دولة أخرى³، بل أن دولة الملجأ ستكون موضع مُسائلة في حال انتهكت حق اللاجئين في ممارسة تلك الحقوق والحريات⁴.

يستفاد مما سبق أنه يترتب على الاعتراف لطالب اللجوء بوضع اللاجئ تمتعه بمجموعة من الحقوق التي تراعي خصوصية وضعه بالإضافة للحقوق والحريات التي

¹ - سليم معروف، المرجع السابق، ص 83.

² - أحمد الرشدي، حقوق الإنسان: دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، ط1، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، 2003، ص 375.

- تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول المستقبلية للاجئين قد تسعى لكسب ولائهم ودفعهم للعمل السياسي المناهض لحكوماتهم الأصلية خاصة في حال وجود خلافات سياسية أو حدودية بينهما، ورغم أن الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين لم تحظر صراحة قيام دول الملجأ باستخدام اللاجئين كأداة لتحقيق أغراضها السياسية الخارجية ضد دول أخرى، فإن هذا الموضوع يطرح في إطار التزام دولة الملجأ تجاه الجماعة الدولية بموجب ميثاق الأمم المتحدة الذي يحظر استخدام القوة أو التهديد بها ضد سلامة واستقلال الدول الأخرى، كما يحظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتواجه الجمهورية التركية حالياً اتهامات بهذا الشأن تتعلق بدعمها وتمويلها للاجئين المصريين والسوريين لديها والذين يمارسون نشاط سياسي مناهض للأنظمة الحاكمة في بلدانهم الأصلية من خلال وسائل الإعلام.

³ - عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، المرجع السابق، ص 96.

⁴ - سليم معروف، المرجع السابق، ص 83.

يتمتع بها كغيره من المواطنين والأجانب المقيمين في نفس الدولة، وفي مقابل ذلك يقع على عاتقه مجموعة من الالتزامات التي تفرضها اعتبارات المحافظة على الأمن القومي والنظام العام في دولة الملجأ أو اعتبارات المحافظة على علاقتها الودية مع الدول الأخرى خاصة دولته الأصلية، فعلى اللاجئ الانصياع للقوانين والأنظمة والتدابير التي تتخذها الدولة للحفاظ على أمنها الداخلي والخارجي ليبقى متمتعاً بالحماية الدولية المقررة له، وفي حال مخالفته لتلك القواعد فإن احتمال إنهاء وضعه وطرده من الدولة يصبح ممكناً طبقاً للمادة 32 من اتفاقية 1951، إلا أن وضع اللاجئ قد ينتهي دون قيامه بأي مخالفة أو انتهاك لتلك الالتزامات، حين يصبح في غنى عن الحماية الدولية إذا انقضت أسبابها سواء بإرادته أو نتيجة لتغير الظروف في بلده الأصلية.

الفرع الثاني: حدود الحماية الدولية للاجئين

يتميز اللجوء بطابعه المؤقت فهو مرتبط بالظروف والأسباب التي تدفع الأشخاص للفرار من دولهم لطلب الحماية الدولية كبديل عن الحماية الوطنية نظراً لعجز حكوماتهم أو رفضها توفير تلك الحماية نتيجة لظروف أو أسباب معينة، وعليه فصفة اللاجئ هي صفة مؤقتة مآلها الزوال¹، حيث تصبح الحماية الدولية غير مبررة أو ضرورية إن انقضت أسبابها².

وتتفق المواثيق الدولية الخاصة باللاجئين على أن حالة اللجوء تنقضي بزوال العناصر الجوهرية التي جعلت من الشخص لاجئاً في نظر القانون الدولي³، حيث تقرر دولة الملجأ أو المفوضية السامية لشؤون اللاجئين انقضاء وضع اللاجئ وفقاً لبنود

¹ - سعاد يحيوش، المرجع السابق، ص 64.

² - خديجة المضمض، المرجع السابق، ص 116.

³ - المادة (1/06) من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950، والمادة (01/ج) من اتفاقية 1951، والمادتين 04 و05 من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969.

الانقطاع الواردة في المادة 01 الفرع "جيم" من اتفاقية 1951 والتي تنص على أن مركز اللاجئ ينقضي في الحالات التالية¹:

- 1- إذا استأنف باختياره الاستئصال بحماية بلد جنسيته؛ أو
 - 2- إذا استعاد باختياره جنسيته بعد فقدانه لها؛ أو
 - 3- إذا اكتسب جنسية جديدة وأصبح يتمتع بحماية هذه الجنسية الجديدة؛ أو
 - 4- إذا عاد باختياره إلى الإقامة في البلد الذي غادره، أو الذي ظل مقيماً خارجه خوفاً من الاضطهاد؛ أو
 - 5- إذا أصبح بسبب زوال الأسباب التي أدت إلى الاعتراف به كلاجئ، غير قادر على مواصلة رفض الاستئصال بحماية بلد جنسيته؛
 - 6- إذا كان الشخص لا يحمل جنسية وأصبح بسبب زوال الأسباب التي أدت للاعتراف به كلاجئ، قادراً على أن يعود إلى بلد إقامته المعتادة سابقاً².
- يلاحظ أن المادة قد أوردت هذه الأسباب على سبيل الحصر، وبالتالي فلا مجال للقياس عليها وتمديدها إلى حالات أخرى قصد تبرير التوقف عن منح الحماية الدولية للاجئين³، كما أنها قسمت أسباب انقضاء مركز اللاجئ لفئتين تتعلق الفئة الأولى بالأسباب ذات الصلة باللاجئ، أما الفئة الثانية فتتعلق بتغير الظروف السائدة في بلد الأصل⁴.

¹ - نشير هنا إلى ضرورة التمييز بين ثلاث مفاهيم هي: الانقطاع، الإلغاء والإبطال لوضع اللاجئ، فالانقطاع الذي ينهي وضع اللاجئ للشخص الذي اعترف له بهذا المركز على وجه صحيح والذي يطبق عند توافر احد الأسباب الواردة في المادة (01/ج) من اتفاقية 1951، يختلف عن إلغاء وضع اللاجئ والذي يعني إلغاء قرار الاعتراف بمركز اللاجئ لشخص ما لم يكن ينبغي أن يصدر من البداية، ويتخذ قرار الإلغاء عندما يتبين للسلطات المعنية أن الشخص لم يستوفي معايير الشمول أو أن أحد بنود الاستبعاد كانت تنطبق عليه وقت الاعتراف به كلاجئ، أما الإبطال فإنه يعني سحب الاعتراف بمركز اللاجئ للشخص قد اعترف له بهذا المركز بشكل صحيح، إلا أن سلوكه بعد منحه وضع اللاجئ يدخل في نطاق المادة 01 /واو (أ، ج) من اتفاقية 1951. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 101؛ ودليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 37، ص 117.

² - ينحصر تطبيق هذا البند على اللاجئين من عديمي الجنسية والذين يصبحون قادرين على العودة إلى بلد إقامتهم المعتادة سابقاً نتيجة لتغير الظروف التي دفعتهم لمغادرتها أو للبقاء خارجها. أنظر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرتان 138 و139، ص 43.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 116، ص 37.

⁴ - يشار إلى أن كلا من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950 والاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 قد اعتمدا نفس التقسيم.

أولاً: توقف الحماية الدولية للأسباب ذات الصلة باللاجئ

يفقد الشخص مركزه كلاجئ وتتوقف حاجته للحماية الدولية إذا تسببت أفعاله الطوعية في إحداث تغيير في وضعه الشخصي، ويكون ذلك عند انطباق إحدى بنود الانقطاع من 1 إلى 4 سابقة الذكر، ولا يمكن تطبيق هذه الفئة من بنود الانقطاع إلا على أساس فردي فقط¹.

1- العودة الطوعية للاستفادة من الحماية الوطنية²:

تعتبر عودة اللاجئ بإرادته للاستئصال بحماية دولته الأصلية سبباً لانقضاء مركزه³، وهو ما نصت عليه غالبية الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين⁴، وتفترض هذه الحالة أن اللاجئ كان يحمل جنسية دولة ما دون التمتع بحمايتها سواء لعدم رغبته أو عدم قدرته على ذلك، إلا إنه عاد طواعية للاستفادة من حمايتها، وهو ما يبرهن أنه لم يعد غير قادر على الاستفادة من حماية دولة جنسيته أو غير راغب بها⁵.

وقد تضمن دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ تحليلاً لهذا البند من بنود الانقطاع حيث يشترط لإنهاء مركز اللاجئ طبقاً له توافر ثلاثة شروط هي: أن يكون اللاجئ قد تصرف بصورة إرادية، أن تكون نيته قد اتجهت للاستئصال بحماية دولة جنسيته، وأن يحصل على حمايتها بصورة فعلية⁶، فأى اتصال للاجئ بالبعثات

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي 02، المرجع السابق، ص 99.

² - تتعلق هذه الحالة باللاجئ الذي يحمل جنسية دولة ما ويعود للاستئصال بحمايتها مع استمرار مكوثه خارجها، أما حالة العودة الفعلية لبلد الجنسية والاستقرار فيها فينظمها البند الرابع من المادة (01/ج) من اتفاقية 1951.

³ - يعد حق الفرد في العودة إلى وطنه من الحقوق التي أكدها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك اتفاقيات جنيف لعام 1949 فحق العودة هو حق مكفول لجميع اللاجئين سواء مارسوه أم لا. أنظر: صلاح الدين فرج، المرجع السابق، ص 178؛ وإبراهيم الجندي، اللاجئين الفلسطينيين بين العودة والتوطين، دار الشروق، عمان، 2001، ص 22.

⁴ - تنص المادة (01/ج/1) من اتفاقية 1951 على أنه: "إذا استأنف باختياره الاستئصال بحماية بلد جنسيته"، وتنص المادة 06 من النظام الأساسي للمفوضية على أنه: "يتوقف المفوض السامي عن ممارسة اختصاصه بالنسبة لأي شخص من أولئك الذين تناولتهم الفقرة (أ) من هذه المادة في الحالات التالية... إذا عاد الشخص من جديد باختياره إلى الاستئصال بحماية البلد الذي يحمل جنسيته"، وتنص المادة (01/4/أ) من الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 على أنه: "لا تسري أحكام هذه الاتفاقية على أي لاجئ إذا عاد للاستفادة اختياريًا من حماية بلد جنسيته".

⁵ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 118، ص 38، برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 423.

⁶ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرة 119، ص 38.

الدبلوماسية أو القنصلية لدولته يجب أن يحل ضمن هذا الإطار¹، وندتاول تفصيل هذه الشروط كما يلي:

أ- الإرادة: يعد شرط التصرف الطوعي للاجئ من أهم الشروط لانطباق هذا البند من بنود الانقطاع حيث يتوجب أن يكون إقدام اللاجئ على العودة للاستفادة من حماية دولته الأصلية قد تم بصورة إرادية دون أي إكراه وذلك للتأكد من انتفاء مخاوفه السابقة وخلاف ذلك لا يمكن إنهاء وضعه كلاجئ، فلو أن إحدى سلطات بلد اللاجئ قد أوعزت إليه القيام بعمل -خلافًا لإرادته- يمكن أن يفسر على أنه عودة للاستفادة من حمايتها، كأن يطلب من قنصليتها الحصول على جواز سفر وطني، فإن الامتثال لمثل هذا الإيعاز لا يشكل مبررا لتجريده من وضعه كلاجئ، كما أنه لا يفقد مركزه إن أجبرته ظروف خاصة للجوء لتدبير من تدابير الحماية الوطنية كأن يحتاج لطلب شهادة ميلاد أو رفع دعوى الطلاق في بلد جنسيته الأصلية².

وفي جميع الحالات يمكن لدولة الملجأ أن تفرض على اللاجئ تفسير تصرفه، فليس من السهل إثبات الطابع الطوعي دون شهادة المعني بالأمر، حيث يقع على عاتق دولة الملجأ إثبات أن المعني بالأمر أراد فعلا العودة للاستفادة من حماية دولة جنسيته، كما أن الشك يجب أن يفسر لمصلحة اللاجئ وفي الحدود التي تتفق مع التفسير الضيق لبنود الانقضاء³.

ب- النية: يشترط لإنهاء مركز اللاجئ طبقا لهذا البند أن يدل تصرف اللاجئ على نيته في طلب حماية دولة جنسيته، ولأن النية أمر يصعب التحقق منه فعلى الجهات المختصة دراسة الحالات بشكل فردي، لكي تتمكن من اتخاذ القرار المناسب بشأن إنهاء مركز اللاجئ.

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 424.

²- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 120، ص 38.

³- آيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 154.

ج- الاستفادة الفعلية من الحماية الوطنية: بعد التأكد من الطابع الطوعي لتصرف اللاجئ واتجاه نيته للاستئصال بحماية دولته الأصلية، لا بد من التحقق من أن سلطات دولته قد استجابت لطلبه بصورة فعلية، وبالتالي فمجرد تقدمه بطلب الحصول على الحماية الوطنية لدولة الأصل لا يفقده مركزه كلاجئ¹.

وبالرغم مما يثيره قيام اللاجئ بهذا التصرف من انطباعات خاطئة فمن غير الملائم إنهاء مركزه خاصة إن كانت أسباب فراره كما هي ولم تتغير، فرغم أهمية الطابع الطوعي لتصرف اللاجئ ونيته في اتخاذ السلطات المختصة للقرار الخاص بإنهاء مركزه، إلا أنه لا يجب أن تطغى هذه العناصر على الحقائق السياسية والأوضاع السائدة في دولة الأصل، فلا يجب أن تتحول بنود الانقطاع لفخ أو عقوبة على تصرفات بريئة أو متهورة قام بها اللاجئ².

2- استعادة اللاجئ لجنسيته طواعية:

يفترض لإنهاء مركز اللاجئ وفقا لهذا البند أن يقوم اللاجئ الذي فقد جنسية دولة الاضطهاد باستعادة هذه الجنسية بصورة إرادية³، ففي حين أن الشخص الذي يملك جنسية

¹ - سنان طالب عبد الشهيد، المرجع السابق، ص 311.

² - على سبيل المثال فإن قيام اللاجئ بزيارة إلى بلد جنسيته بوثيقة سفر صادرة عن بلد إقامته وليس بجواز سفر وطني قد تعتبرها بعض البلدان المضيفة عودة للاستفادة من الحماية الوطنية وإنه فقد وضعه كلاجئ بموجب هذا البند للانقطاع، إلا أن هذه الحالات لا ينبغي الحكم عليها إلا وفقا لملاساتها الفردية فزيارة اللاجئ لقريب مريض أو عجز لها اثر على علاقة اللاجئ بدولته الأصلية يختلف عن اثر الزيارات المنتظمة لها بغرض قضاء العطل أو إقامة العلاقات التجارية، أما إن حصل اللاجئ على جواز سفر وطني لغرض العودة فإن ذلك يعتبر مبررا لإنهاء مركزه كلاجئ ما لم يثبت عكس ذلك، واستثناء لا ينقض مركزه كلاجئ حتى أن حصل اللاجئ على جواز سفر وطني أو تم تمديد مدة سريانه إن كان لا يسمح له بالعودة لوطنه إلا بعد الحصول على إذن مسبق ومحدد، وفي جميع الحالات يجب أن يتم دراسة الحالة بصورة فردية وأن يفسر الشك لصالح اللاجئ. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، الفقرات من 122 إلى 125، ص 39-40، وأيت قاسي حورية، المرجع نفسه، ص 155؛ وإيرينا جيبيلنسكا وإيفا أوستاشيفسكا جوك وآخرون، الوضع القانوني للاجئ-الحماية المتممة في بولندا-وماذا بعد ذلك؟، وارسو، 2012، ص 45.

³ - تنص المادة 06 من النظام الأساسي للمفوضية على أنه: "يتوقف المفوض السامي عن ممارسة اختصاصه بالنسبة لأي شخص من أولئك الذين تتناولهم الفقرة (أ) من هذه المادة، في الحالات التالية: ... إذا كان قد فقد جنسيته ولكنه عاد باختياره إلى اكتسابها مجدداً"، أما الاتفاقية الإفريقية الخاصة بشؤون اللاجئين فقد نصت في مادتها 01/4(ب) على أنه: "لا تسري أحكام هذه الاتفاقية على أي لاجئ إذا: ... عاد لاكتساب جنسيته التي فقدها اختيارياً".

ينتهي وضعه كلاجئ وفقاً للبند السابق عند عودته طوعاً للاستفادة من الحماية المرتبطة بجنسيته، فإنه وفقاً لهذا البند ينتهي وضعه كلاجئ عند استعادة جنسيته المفقودة سابقاً¹.

وكالبند السابق يشترط لانطباق هذا البند أن تتم استعادة اللاجئ لجنسيته بصورة إرادية، فقد يستعيد اللاجئ جنسيته بمناسبة تبني تشريع عام متعلق بالجنسية في دولته الأصلية دون قيامه بطلب استعادتها، وعليه فإن استعادته لجنسيته بفعل سريان قانون أو بمرسوم صادر عن دولة الأصل لا ينطوي على استعادة إرادية، إلا إن قبلها اللاجئ صراحة أو ضمناً².

ووفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بنود انقضاء مركز اللاجئ فإن مجرد إمكانية استعادة اللاجئ لجنسيته السابقة لتمتعه بحق الاختيار لا يعد سبباً كافياً لإنهاء وضعه إلا إن مارس هذا الحق بصورة فعلية³، وفي حال استعادته لجنسيته نتيجة لسريان قانون يتيح له خيار رفضها، فإن عدم ممارسته لهذا الخيار بكامل إدراكه يعد استعادة إرادية؛ ما لم يكن لديه ذرائع تبين أنه لم يكن ينوي في الواقع استعادة جنسيته السابقة⁴.

يتضح مما سبق أن إنهاء مركز اللاجئ بسبب استعادته لجنسيته السابقة لا يتم بصورة تلقائية وإنما يتطلب الأمر توخي الحذر والتحقق من رغبة اللاجئ باستعادتها، فلا مجال لإنهاء وضع اللاجئ طبقاً لهذا البند إلا إن تقدم اللاجئ بطلب لاستعادة جنسيته وتم قبول

¹ - تجدر الإشارة إلى أن اللاجئين يحتفظون بجنسية دولهم السابقة في أغلب الحالات، إلا أنهم قد يفقدونها نتيجة لاتخاذ حكوماتهم لتدابير فردية أو جماعية للتجريد من الجنسية، وبالتالي فإن حالة فقدان الجنسية أو انعدامها لا يعتبر أمر متضمناً في وضع اللاجئ بالضرورة. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرة 126، ص 40.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرة 127-128، ص 40.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كتيب بنود الانقطاع: دليل تطبيقها، صادر بتاريخ 26 ابريل 1999، الفقرة 14، متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c06138c4.html>

- من الجدير بالذكر أن اللاجئ الذي تكون لديه رخصة لاستعادة جنسيته التي فقدها إلا أنه يرفض ذلك -كونه يفضل بناء حياة جديدة في دولة اللجوء، أو لأنه يخوف من العودة خشية تفاقم سوء الأوضاع السياسية في بلد الأصل- لا يمكن إنهاء مركزه كلاجئ طبقاً لهذا البند نظراً لغياب شرط الاستعادة الطوعية، ومع أن العودة للوطن هي حق مكفول لكل شخص بموجب المواثيق الدولية لحقوق الإنسان إلا أنه لا يجب اعتبار هذا الحق التزاماً على اللاجئ، فالمراد من عنصر الإرادة الطوعية الوارد في هذا البند أن اللاجئين غير ملزمين بتسهيل عودتهم عن طريق استعادة جنسية لا يرغبون بها. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرة 09.

⁴ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، الفقرة 128، ص 40.

طلبه أو أنه استردها نتيجة لتبني قانون في دولة الأصل وعبر عن رضاه باستعادتها، فقد تفرض الدولة جنسيتها على الشخص لتتمكن من إعادته لإقليمها لتضطهده¹.

وعلى عكس البند السابق فإن نية العودة للاستئلال بحماية دولة الأصل تكون مفترضة طالما أن الشخص المعني قد استعاد جنسيته بإرادته الحرة²، وعلى السلطات المختصة قبل أن تقرر إنهاء وضع اللاجئ وفقاً لهذا البند أن تعمل على التحقق من استعادة اللاجئ لعلاقته الطبيعية بدولة الأصل من خلال استفادته من الحماية الوطنية الفعلية سواء على المستوي الداخلي أو الخارجي عن طريق الوسائل القنصلية والدبلوماسية، لتتمكن من تجريده من الحماية الدولية والتي تعتبر في الأصل بديلاً مؤقتاً للحماية الوطنية.

3- اكتساب اللاجئ لجنسية وحماية جديدتين:

بما أن التمتع بالحماية الوطنية يغني عن الحماية الدولية فإن اكتساب اللاجئ لجنسية دولة أخرى غير دولته الأصلية - إن كان يتمتع بجنسية- والتي غالباً ما تكون دولة الملجأ³ أو أي دولة أخرى⁴ يفقده مركزه كلاجئ شرط أن تتطوي هذه الجنسية الجديدة على حماية الدولة المعنية⁵، وهو الأمر الذي أكدته اتفاقية 1951 في مادتها 01(ج/3)⁶، والمادة 1/06

¹- برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 425.

²- أيمن أديب الهلوسة، المرجع السابق، ص 197.

³- يعتبر الإدماج في بلد الملجأ أحد الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين والتي تعمل المفوضية على تنفيذها بالتعاون مع الدول المضيفة خاصة في الحالات التي لا يتوقع فيها عودة طوعية في المستقبل القريب، فقد تقوم الدولة المضيفة بتجنيس اللاجئين بعد مدة من الزمن وفي هذه الحالة يتغير الوضع القانوني للشخص من لاجئ إلى مواطن، من ممتنع بحماية الدولة على أساس أنها دولة الملجأ إلى التمتع بحمايتها على أساس أنها دولة الجنسية، فالتجنيس في دولة الملجأ ينهي صفة اللاجئ بصورة آلية نظراً لانتفاء أحد الشروط المكونة لتعريف اللاجئ وهو تواجد الشخص خارج البلد الذي يحمل جنسيتها، ووفقاً لإحصائيات المفوضية يقدر عدد اللاجئين الذين حصلوا على جنسية بلد اللجوء خلال العقد الماضي ب 1.1 مليون لاجئ. أنظر: موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الرابط: <http://www.unchr-arabic.org/pages/4be7cc2762f.html> تاريخ الاطلاع: 2017/07/17.

⁴- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كتيب بنود الانقطاع...، المرجع السابق، الفقرة 15.

⁵- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، الفقرة 130، ص 41؛ وإيرينا جيبيلنكسا وإيفا جوك وآخرون، الوضع القانوني للاجئ...، المرجع السابق، ص 45.

⁶- تنص المادة 01(ج/3) من اتفاقية 1951 على أنه: "ينبغي انطباق هذه الاتفاقية على أي شخص ينطبق عليه الفرع (أ) من هذه المادة في حال اكتسب جنسية جديدة وأصبح يتمتع بحماية هذه الجنسية الجديدة".

من النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950¹، والمادة 01(4/ج) من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969².

وبالتالي فإن اكتساب الجنسية الجديدة يعد سببا منطقيا لإنهاء وضع اللاجئ، إلا إن هناك تساؤل يثار حول اشتراط موافقة اللاجئ الطوعية على اكتساب هذه الجنسية الجديدة من عدمه؟

بالرجوع للنصوص المتعلقة بهذا البند من بنود الانقضاء نجد أنها لا تتضمن شرطا صريحا للموافقة الطوعية للاجئ على اكتساب الجنسية الجديدة، فتطبيق هذا البند يقوم على أساس اكتساب جنسية جديدة يفترض أن تؤمن حماية وطنية فعلية للشخص³.

ومن الحالات التي تكتسب بها الجنسية بصورة غير إرادية حالة النساء اللواتي يكتسبن جنسية أزواجهن بشكل تلقائي حتى لو لم يرغبن بذلك ولم يقمن بأية مساعي للحصول عليها بطرق أخرى، إلا أن النساء اللاجئات يمكنهن في هذه الحالة الطعن بقرار إنهاء مركزهن كلاجئات استنادا لمبادئ حقوق الإنسان التي تحظر التمييز على أساس نوع الجنس، وكذلك الحالة التي تكون فيها الدولة مانحة الجنسية هي نفسها الدولة التي حلت محل بلد اللاجئ الأصلية والتي يكتسب اللاجئ جنسيتها بصورة غير إرادية نتيجة لتبني قانون عام متعلق بالجنسية، وفي هذه الحالة يمكن لدولة الملجأ إعادته إلى البلد الوارث إن كانت مقتنعة بأنه سيتمتع بالحماية الفعلية فيه⁴.

وعلى العموم لا بد من التريث وإتباع إجراءات عادلة عن تطبيق هذا البند للانقضاء على مثل هذه الحالات حتى لا يتسبب إنهاء وضع اللاجئ بتعرض الشخص للاضطهاد من قبل الدولة الوارثة والتي قد تكون أوضاعها السياسية غير مستقرة، فيتوجب على السلطات

¹ - تنص المادة 06 من النظام الأساسي للمفوضية على أنه: " يتوقف المفوض السامي عن ممارسة اختصاصه بالنسبة لأي شخص من أولئك الذين تناولتهم الفقرة (أ) من هذه المادة: "...إذا اكتسب جنسية جديدة وأصبح يتمتع بحماية بلد جنسيته الجديدة".

² - تنص المادة 01(4/ج) من الاتفاقية الإفريقية على أنه: " لا تسري أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئ... إذا اكتسب جنسية جديدة وأصبح يتمتع بحماية البلد الجديد الذي يحمل جنسيته".

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كتيب بنود الانقطاع: دليل تطبيقها، المرجع السابق، الفقرة 13.

⁴ - آيت قاسي حورية، المرجع السابق، ص 158.

المختصة قبل اتخاذ قرار الإنهاء أن تتحقق من أن تشريع الجنسية يعكس تغيراً سياسياً جوهرياً ومستقراً وفعالياً لتقييم مدى إمكانية استفادة اللاجئ من حماية هذه الدولة، وأن تفسر الشك لصالح اللاجئ خاصة إن كان ينتمي لجماعة أثنية أو سياسية تمثل أقلية في الدولة الوارثة.

من الجدير ذكره أن الشخص الذي يتم إنهاء وضعه كلاجئ نتيجة لاكتسابه جنسية جديدة إلا أنه يفقدها فيما بعد يجوز أحياء وضعه كلاجئ تبعاً لظروف هذا الفقد، أما في الحالة التي يدعي فيها بأن لديه خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد ذو صلة بدولة جنسيته الجديدة فإن ذلك يؤدي لخلق حالة جديدة تتطلب تحديد وضعه بالنسبة لبلد جنسيته الجديدة¹.

4- العودة الإرادية للاستقرار في دولة الأصل:

تنطبق هذه الحالة التي نصت عليها معظم الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين كسبب لإنهاء وضع اللاجئ² على اللاجئين ذوي الجنسية والذين يعودون لدولة جنسيتهم، وكذلك اللاجئين من عديمي الجنسية الذين يعودون إلى دولة إقامتهم السابقة، على أن يكون ذلك بإرادتهم الحرة وبنية الاستقرار والإقامة الدائمة، أما الزيارات المؤقتة التي يقوم بها اللاجئ لبلده السابق بواسطة وثيقة سفر صادرة عن بلد الملجأ- لا بجواز سفر وطني- فإنها لا تعد "عودة للاستقرار" ولا يترتب عليها إنهاء وضعه كلاجئ بموجب هذا البند³.

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، ص 41.
² - نصت المادة 01(ج/4) من اتفاقية 1951 على أنه: "ينقضي انطباق هذه الاتفاقية على أي شخص ينطبق عليه الفرع (أ) من هذه المادة إذا عاد باختياره إلى الإقامة في البلد الذي غادره أو الذي ظل مقيماً خارجه خوفاً من الاضطهاد...". كما نصت المادة 06 من النظام الأساسي للمفوضية على أنه: "يتوقف المفوض السامي عن ممارسة اختصاصه بالنسبة لأي شخص من أولئك الذين تناولتهم الفقرة (أ) من هذه المادة، في الحالات التالية: "... إذا عاد باختياره إلى الاستقرار مجدداً في البلد الذي غادره أو الذي بقي خارجه بسبب خوفه من الاضطهاد...". أما الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 فقد نصت على هذه الحالة في مادتها 01(د/4) "لا تسري أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئ ... إذا كان قد عاد بمحض إرادته ليقيم في البلد الذي تركه أو الذي بقي خارجه خشية التعرض للاضطهاد فيه".

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرات 125-133-134، ص 40-42.

ويعد إنهاء وضع اللاجئ عند العودة الطوعية للاستقرار في بلد الأصل أمراً منطقياً كونه لم يعد مستوفياً لشرط التواجد خارج بلد الأصل، إلا أنه يشترط لإصدار قرار الإنهاء توافر الأدلة المؤكدة لطوعية العودة، فليس من الملائم الإنهاء التلقائي لمركز اللاجئ كجزء على أية عودة نحو بلد الأصل، ومن الحالات التي لا يجوز إنهاء مركزه فيها هي حالات العودة غير الطوعية كأن يتم إبعاده أو اختطافه، وكذلك الحالات التي يقوم فيها اللاجئ بزيارات قصيرة لبلده ولكنها تطول لأسباب خارجة عن إرادته كان يتم احتجازه أو سجنه، وعليه لا يمكن إنهاء وضع اللاجئ وفقاً لهذا البند إلا إن كان قد انتقل بكامل إرادته للإقامة والاستقرار في بلد الأصل.

وفي حالة إنهاء وضع اللاجئ طبقاً لهذا البند إلا إن عودته للاستقرار في بلد الأصل قد سارت بشكل سيء وأصبح عرضة للاضطهاد من جديد يمكنه التقدم بطلب لجوء جديد للحصول على مركز اللاجئ¹، فالسماح للعائدين باستعادة مراكزهم كلاجئين في حال فشل محاولاتهم للاستقرار في بلد الأصل يعد عاملاً مشجعاً على العودة الطوعية.

فعودة اللاجئ طوعاً إلى دولته الأصلية قصد الاستقرار فيها في ظل الأمن والكرامة تعد النهاية النموذجية والمثلى لحالة اللجوء بالنسبة للمفوضية والدول المضيفة وحتى اللاجئين أنفسهم²، وقد تتم تلك العودة بمبادرة من اللاجئ من تلقاء نفسه دون مساعدة من المفوضية أو الحكومات وهو ما يتم في حالات العودة الفردية، أو تتم بصورة منظمة وبمساعدة المفوضية وحكومات البلدان المعنية وغيرها من الجهات ذات الصلة ويتم ذلك في حالة عودة جماعات من اللاجئين تنتمي لنفس الدولة³، وفي كلتا الحالتين يجب أن يبقى

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كتيب بنود الانقطاع: دليل تطبيقها، المرجع السابق، الفقرة 21.

² - يفترض أن تشير العودة الطوعية للاستقرار في دولة الأصل إلى زوال أسباب خشية اللاجئ من الاضطهاد، وأن علاقته مع دولته الأصلية قد عادت إلى مجراها الطبيعي، ويتحقق ذلك عادة عندما يتغير نظام الحكم في الدولة الأصلية بصورة جذرية (نتيجة الإطاحة بالحكومة الوطنية المستبدة، أو بسبب طرد المحتل الأجنبي)، أو عند تخلي الحكومة عن بعض مساوئها، أو إصدارها عفواً عن اللاجئين إن عادوا إلى بلدانهم، انظر: برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 423.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل القانون الدولي للاجئين، المرجع السابق، ص 134.

للاجئين العائدين محل متابعة لحين التأكد من استقرارهم وتمتعهم بالحماية الوطنية الفعلية لضمان نجاح هذه العودة¹.

ثانياً: انقضاء مركز اللاجئ بسبب تغير الظروف في دولة الأصل

إضافة للحالات السابقة والتي يفقد فيها الشخص مركزه كلاجئ نتيجة لأفعاله الإرادية، فقد تضمنت الفقرات 5-6 من الفرع جيم من المادة 01 في اتفاقية 1951 أسباباً تؤدي لإنهاء وضع اللاجئ دون تدخل إرادة اللاجئ وذلك نتيجة لحدوث تغير في ظروف بلد الأصل أو بلد الإقامة المعتادة سابقاً²، إلا أن الاتفاقية لم تحدد طبيعة هذه الظروف التي تؤدي لإنهاء وضع اللاجئ، وبالرجوع لدليل المفوضية نكتشف أن الظروف التي قصدها واضعو الاتفاقية هي التغيرات في الظروف السياسية الأساسية والجوهرية في دولة اللاجئ والتي تؤدي إلى زوال الأسباب التي كانت وراء انفصام العلاقة بين اللاجئ ودولته، ومن ثم عودة هذه العلاقة إلى حالتها الطبيعية³.

وقد فسر دليل المفوضية بوضوح المقصود بالتغيرات الأساسية في بلد اللاجئ والتي يفترض أن تؤدي لزوال مبررات الخوف من الاضطهاد حيث تنص الفقرة 135 منه على أنه: "تشير كلمة (الظروف) إلى تغيرات أساسية حاصلة في البلد، يمكن افتراض أنها تزيل أساس الخوف من التعرض للاضطهاد، أما التغير البسيط -وربما المؤقت- الذي يطراً على الوقائع المحيطة بخوف اللاجئ الفردي، والذي لا يؤدي لحدوث تغيرات كبرى في

¹ - من الجدير بالذكر أنه يقع على عاتق المفوضية والحكومات المعنية متابعة أوضاع اللاجئين العائدين لدولهم للتحقق من اندماجهم وحصولهم على الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطنون في الدولة، حيث يواجه العائدون في أغلب الحالات صعوبات ومخاطر عند عودتهم وهو ما يتطلب قيام هذه الجهات بمساعدتهم للحصول على حقوقهم، والعمل على وضع الخطط اللازمة لدعمهم وتمكينهم من الاعتماد على أنفسهم لتسهيل اندماجهم في المجتمع وضمان استقرارهم، لتحقيق الغاية المرجوة من عودتهم لوطنهم. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جدول أعمال بشأن الحماية، ط2، جنيف، 2003، ص 75؛ ومحمود بسيوني ومحمد الدقاق وعبد العظيم الوزير، المرجع السابق، ص 187-189.

² - إضافة لاتفاقية 1951 تنص الفقرات (هـ)، (و) من المادة 06 من النظام الأساسي للمفوضية على أنه: "يتوقف المفوض السامي عن ممارسة اختصاصه على اللاجئ... إذا لم يعد بعد أن زالت الظروف التي اعترف له بسببها بصفة اللاجئ، قادراً على تقديم أية مبررات لمواصلة رفض طلب الاستئلال بحماية البلد الذي يحمل جنسيته، غير دواعي راحته الشخصية، علماً بأنه لا يجوز التذرع بأسباب ذات طابع اقتصادي بحت، أو إذا كان الشخص عديم الجنسية ولم يعد بعد زوال الظروف التي اعترف له من أجلها بصفة اللاجئ وأصبح يستطيع العودة إلى بلد إقامته المعتاد السابق، قادراً على تقديم أي مبررات لمواصلته رفض العودة إلى بلده المذكور، غير دواعي راحته الشخصية". كما تنص المادة 01(4/هـ) من الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لعام 1969 على أنه: "لا تسري أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئ... إذا لم يعد باستطاعته الاستمرار في رفض الاستئلال بحماية البلد الذي يحمل جنسيته بسبب زوال الظروف التي أدت إلى اعتباره لاجئاً".

³ - برهان أمر الله، المرجع السابق، ص 426.

الظروف، فإنه لا يكفي لجعل هذا البند ساري المفعول. فمن حيث المبدأ لا ينبغي أن يكون وضع اللاجئ عرضة لإعادة نظر متكررة تسيء إلى إحساسه بالأمان، هذا الإحساس الذي يراد من الحماية الدولية أن توفره له¹.

وعليه؛ تعمل المفوضية بالتعاون مع الدول المتعاقدة على وضع المبادئ التوجيهية المتعلقة بتطبيق بنود الانقضاء، بما يكفل التحقق من أن التغييرات الحاصلة في بلد اللاجئ يمكن اعتبارها كافية لوضع حد لمركزه، وترتكز هذه المبادئ على ديمومة التغييرات كأساس لتقدير طابعها الجوهري، كما تعتمد على تقدير الوضع العام لحقوق الإنسان ومدى احترام الصكوك الدولية لحقوق الإنسان في التشريعات الداخلية للدولة وفي التطبيق العملي، والتحقق من زوال السبب الذي بني عليه الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد ليتسنى التأكد من إمكانية عودة اللاجئ في أمن وكرامة².

وبالتالي فالمقصود بالتغييرات الأساسية تلك المتعلقة بممارسات الحكومة والتطورات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان والتي يفترض أن تؤدي للقضاء على أسباب الخوف من الاضطهاد، ومن أمثلة المؤشرات التي تدل على حدوث تغييرات جوهرية في بلد اللاجئ إجراء إصلاحات في المنظومة الاجتماعية والقانونية وإلغاء القوانين التمييزية والأحكام الاستبدادية ضد المعارضين السياسيين، إجراء انتخابات ديمقراطية، إصدار إعلانات عفو، وإرساء الضمانات القانونية للحماية من أي ممارسات كانت سببا لفرار اللاجئين³.

ومن الجدير ذكره أنه لا يكفي حدوث تغييرات جوهرية في بلد الأصل بل يجب التأكد من أن هذه التغييرات قد أزالَت مخاوف اللاجئ من الاضطهاد، كما أنه يجب التحقق من

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 135، ص 42.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الحماية الدولية: انقطاع وضع اللاجئ طبقاً للمادة 01-ج (5-6) من اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين (شروط انقطاع الظروف)، 10 فبراير 2003، الفقرة 10. متاح على الرابط:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3eccb7a54.html>

³ - FITZ PATRICK Joan et Rafael Bonoan, " La cessation de la protection de refugee", in E.Feller, v.Turck et F.Nicholson (sous la direction de), la protection des refuges en droit international, Editions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.548-610.

إمكانية عودة اللاجئين من عديمي الجنسية إلى مكان إقامتهم السابقة بصورة فعلية، وهو ما قد يكون غير متاح في حالتهم¹.

وعلى الرغم من أن تغير الظروف في بلد الأصل لا يتعلق بلاجئ بعينه وإنما بمجموع اللاجئين الحاملين لجنسية هذا البلد أو عديمو الجنسية الذين كانوا مقيمون فيه سابقاً، إلا إنه يتوجب على دولة الملجأ دراسة كل حالة على حذا، فرغم أهمية الأدلة حول الوضعية العامة للحالة السياسية وحالة حقوق الإنسان في بلد اللاجئ الأصلية، إلا أنه يتعين على سلطات بلد الملجأ أن تركز أيضاً على أسباب فرار اللاجئ للتحقق من أن التغيرات الحاصلة في بلده قد قضت على مخاوفه من التعرض للاضطهاد، وأن حماية الدولة الأصلية مضمونة للشخص بصورة فعلية²، فإن توافرت جميع هذه الشروط يمكن للسلطات أن تجزم بأنه لم يعد هناك مبرراً لرفض اللاجئ الاستفادة من الحماية الوطنية وتمسكه بالحماية الدولية، وإذا كان عبء إثبات حدوث تغيرات جوهرية ودائمة للظروف في دولة الأصل يقع على عاتق دولة الملجأ، فإن عبء إثبات استمرار مخاوف اللاجئ من التعرض للاضطهاد في حال عودته يقع على عاتقه.

ويستثنى من تطبيق بنود الانقضاء بسبب تغير الظروف في دولة الأصل أو الإقامة المعتادة سابقاً اللاجئين الذين بإمكانهم التذرع بأسباب قهرية ناتجة عن اضطهاد سابق لرفض حماية الدولة التي يحملون جنسيتها، أو لرفض العودة إلى دولة إقامتهم المعتادة سابقاً³، ويقوم هذا الاستثناء على اعتبارات إنسانية مفادها أن بنود الانقضاء لتغير الظروف لا تنطبق على اللاجئ الذي يرفض العودة لبلد الأصل نظراً لما تعرض له من اضطهاد

¹ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ...، المرجع السابق، الفقرة 139، ص 43.

² - FITZ PATRICK Joan et Rafael Bonoan, " La cessation de la protection de refugie", op-cit, p.577.

³ - تنص الفقرة الثانية من البند 5 من المادة 01/ج من اتفاقية 1951 على أنه: "لا تنطبق أحكام هذه الفقرة على أي لاجئ ينطبق عليه الفرع ألف (1) من هذه المادة ويستطيع أن يحتج، في رفض طلب الاستغلال بحماية بلد جنسيته، بأسباب قاهرة ناجمة عن اضطهاد سابق، أما الفقرة الثانية من البند 6 من ذات المادة فتتص على أن: "لا تنطبق أحكام هذه الفقرة على أي لاجئ ينطبق عليه الفرع ألف (1) من هذه المادة ويستطيع أن يحتج في رفض العودة إلى بلد إقامته المعتادة السابق بأسباب قاهرة ناجمة عن اضطهاد سابق.

- يشار إلى أن النظام الأساسي للمفوضية لم يورد أي استثناءات على تطبيق بنود الانقطاع بسبب تغير الظروف، ومع ذلك فإن المفوضية ترى أن هذا الاستثناء يعكس مبدأ إنساني يقضي بأن الشخص الذي عانى هو أو عائلته من صور الاضطهاد الوحشي لا ينبغي إعادته إلى دولة الاضطهاد حتى لو تغيرت الظروف فيها. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، المرجع السابق، ص 99.

شديد الخطورة على الصحة الجسدية أو النفسية للاجئ أو عائلته، فتغير الظروف قد لا يؤدي لتحسن حالتهم النفسية، ولا ينفي احتمال استمرار تعرضهم للاضطهاد من قبل أطراف غير حكومية خاصة إن كان الاضطهاد قائماً على أساس العرق أو الدين، فتغير النظام السياسي لا يغير النظام الاجتماعي والعادات السائدة التي أدت للاضطهاد¹، وبالتالي لا يعد إنهاء وضع اللاجئ بالنسبة لهذه الفئة من الأشخاص أمراً ملائماً.

وتدل الإشارة إلى الفرع ألف (1) في هذا الاستثناء إلى أنه لا ينطبق إلا على اللاجئين بمقتضى القانون والذين كانوا يشكلون أكثرية عند وضع الاتفاقية، ومع ذلك تعتبر المفوضية أن هذا الاستثناء يعبر عن مبدأ إنساني أعم يمكن تطبيقه على جميع اللاجئين، حيث ترى أن هذا الاستثناء يجب أن يفسر بشكل أوسع من عبارات النص وينطبق على اللاجئين بالمعنى الوارد في الفرع ألف (2) ليعكس مبدأ إنسانياً عاماً في تطبيقات الدول²، وقد أوصت اللجنة التنفيذية للمفوضية في استنتاجها رقم 69 بمساعدة الأشخاص الذين لديهم أسباب قهرية تتعلق باضطهادات سابقة لرفض الاستفادة من حماية بلدانهم، والأشخاص الذين لا ينتظر منهم أن يتركوا بلد الملجأ نظراً لطول إقامتهم ولما نسجوه من علاقات أسرية واجتماعية واقتصادية فيه.

إلا أن ذلك لا يعني أن الإبقاء على وضع اللاجئ هو الحل الوحيد لمثل هذه الحالات، حيث يمكن منحهم مركزاً آخر يحفظ لهم حقوقهم المكتسبة، فبإمكانهم الاستفادة من أشكال الحماية التكميلية بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان³، وعليه يتوجب على الدول تفسير هذه البنود بشكل ضيق، فلا يتم إنهاء وضع اللاجئ إلا في حال التأكد من أنه أصبح

¹ - أيمن أديب الهلسة، المرجع السابق، ص 201؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ، المرجع السابق، الفقرة 136، ص 42.

² - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع نفسه، الفقرة 136، ص 42.

³ - قد لا يستفيد اللاجئ من الاستثناءات الواردة على بنود الانقضاء لتغير الظروف، إلا أنه قد يستفيد من حماية صكوك الإنسان والتي تحظر إعادة الشخص إلى دولة يتعرض فيها للاضطهاد، ومن ذلك على سبيل المثال: المادة 03 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو المادة 03 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

فعالاً في غنى عن الحماية الدولية، كما يتوجب على الدول العمل على توسيع دائرة المستفيدين من استثناءات الانقضاء القائمة على اعتبارات إنسانية.

الباب الثاني

دور القواعد والقرارات الدولية في إرساء

الحماية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد

الحل الدائم لمشكلتهم

الباب الثاني: دور القواعد والقرارات الدولية في إرساء الحماية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل الدائم لمشكلتهم

تعتبر قضية اللاجئين الفلسطينيين واحدة من أكبر قضايا اللجوء وأطولها عمراً وأكثرها مأساوية في عالمنا المعاصر، فلا يوجد في التاريخ الحديث جريمة توازي جريمة تهجير الشعب الفلسطيني من أرضه على يد أقلية من العصابات اليهودية، ومنذ عام 1948 لا زال أكثر من 08 ملايين لاجئ فلسطيني مشتتين في دول العالم محرومين من حقهم بالعودة إلى أراضيهم وديارهم¹.

ويرجع سبب اعتبار قضية اللاجئين الفلسطينيين أكثر قضايا اللجوء تعقيداً ومأساوية لارتباطها بقضية وطن مسلوب وشعب محروم من حقه بالعودة وتقرير المصير، وإلى اختلاط العوامل الدينية بالقومية والإنسانية بالقانونية والسياسية فيها، فهي مشكلة لا مثيل لها في تاريخ العلاقات الدولية نظراً لما تتحمله الأمم المتحدة من مسؤولية عن نشأتها، وذلك نتيجة إصدارها لقرار تقسيم فلسطين عام 1947²، استكمالاً للمؤامرة التي بدأتها الدول الاستعمارية ولاسيما بريطانيا والحركة الصهيونية منذ نهاية القرن 19³، ليكون ذلك القرار سبباً في اشتعال الحرب العربية الصهيونية الأولى عام 1948 والتي نتج عنها تحول ما يقارب مليون فلسطيني إلى لاجئين، كما أدت حرب عام 1967 لتهجير نحو 400 ألف فلسطيني بفعل الإرهاب الصهيوني، ورغم اتفاقات السلام العربية مع إسرائيل والمفاوضات الجارية منذ أكثر من ربع قرن لا زالت إسرائيل تمارس سياسة التهجير القسري بحق السكان الفلسطينيين إلى يومنا الحاضر، وترفض أعمال حقوق الفلسطينيين المعترف بها دولياً ولاسيما حقهم بالعودة⁴.

¹ - وفقاً لإحصاء مركز الزيتونة للدراسات لعام 2017 فقد بلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين في العالم 8.49 مليون لاجئ، ومقارنة بتعداد الشعب الفلسطيني البالغ 12.7 مليون فإنها تعتبر أعلى نسبة لجوء في العالم، فما نسبته 66.8 % من تعداد الشعب الفلسطيني هم من اللاجئين. أنظر: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، تعداد اللاجئين الفلسطينيين في العالم 2017، على الرابط: www.alzaytuna.net تاريخ الاطلاع: 2018/04/01.

² - تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم 181(د2) المتضمن خطة تقسيم فلسطين لدولتين عربية ويهودية بتاريخ 29 نوفمبر 1947 بموافقة 33 عضو ومعارضة 13 وامتناع 10 أعضاء عن التصويت.

³ - يتفق قادة الصهيونية على أن الخطر الديمغرافي يشكل تهديداً لوجود دولتهم "إسرائيل" ومستقبلها، ومن هنا طرحت فكرة طرد الفلسطينيين من وطنهم "الترانسفير" كحل لهذا الخطر منذ نشأة الحركة الصهيونية عام 1895، ووجدت طريقها للتطبيق بعد اصدار الأمم المتحدة لقرار التقسيم عام 1947، الأمر الذي يؤكد أن فكرة طرد الفلسطينيين من أرضهم راسخة في الفكر الصهيوني قبل قيام دولة إسرائيل. أنظر: الترانسفير "طرد الفلسطينيين" في الفكر والممارسات الإسرائيلية، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2009، ص 05-06.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أنه لا توجد تقديرات دقيقة ونهائية حول العدد الفعلي للاجئين الفلسطينيين خلال الحروب العربية الإسرائيلية ولا فيما يخص التهجير اللاحق، فعلى سبيل المثال، قدرت بريطانيا أعداد اللاجئين نتيجة حرب عام 1948 في فبراير 1949 بحوالي 810 ألف، في حين قدرتهم لجنة التوفيق الدولية بحوالي 760 ألف، أما إسرائيل فقدرتهم بحوالي 530 ألف، أما الدول العربية فترى أن عددهم يفوق 900 ألف لاجئ. أنظر: سلمان أبو ستة، سجل النكبة 1948، ط1، مركز العودة الفلسطيني، لندن، 1998.

كما أن غياب الإرادة السياسية للمجتمع الدولي لإلزام إسرائيل بإعمال حقوق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة وتقرير المصير، وفشل المفاوضات العربية والفلسطينية مع الجانب الإسرائيلي في التوصل لأي تسوية من شأنها إعمال تلك الحقوق والتوصل لحل عادل ودائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين فاقم من معاناتهم في بلدان اللجوء المختلفة.

وعليه سنتناول هذا الباب من دراستنا وفقاً للتقسيم الآتي:

الفصل الأول: خصوصية الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين وأثره على تمتعهم بالحماية الدولية.

الفصل الثاني: ضمان حقوق اللاجئين الفلسطينيين أساساً لتنفيذ الحل الدائم لمشكلتهم.

الفصل الأول: خصوصية الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين وآثره على تمتعهم بالحماية الدولية

نظراً لخصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين ومسؤولية الأمم المتحدة عن نشأة مشكلتهم فقد جرى استبعادهم من الاستفادة من نظام الحماية الذي توفره اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 بشأن اللاجئين والنظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، طالما أنهم يتمتعون بحماية ومساعدة وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، وذلك بهدف الحفاظ على خصوصية وضعهم القانوني المتميز عن بقية اللاجئين في العالم¹. وبعد مرور سبعة عقود على نشأتها لا زالت مشكلة اللاجئين الفلسطينيين دون حل، بسبب رفض إسرائيل الالتزام بقواعد القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة المكرسة لحقوق اللاجئين ولاسيما حقهم بالعودة لديارهم التي طردوا منها، الأمر الذي فاقم من معاناتهم في ظل افتقارهم للحماية الدولية الواجبة خاصة في الدول العربية التي تستضيف العدد الأكبر منهم، وتتفاقم تلك المعاناة في ظل التوترات والنزاعات التي تشهدها بعض الدول المضيفة.

فالوضع الحالي للاجئين الفلسطينيين يدفعنا للتساؤل حول دور الآليات الدولية وفعاليتها في كفالة الحماية والمساعدة الإنسانية الواجبتين للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل الدائم لمشكلتهم وفقاً لقواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية؟ ولأنه لا يمكن الحديث عن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين بمعزل عن الأحداث التاريخية التي أدت لنشأتها، وذلك للتعرف على جذور ومراحل نشأة مشكلة اللاجئين، وعلى الجهات التي تتحمل المسؤولية الدولية تجاه مشكلتهم، وعلى دور الهيئات والوكالات الدولية المتعاقبة في توفير الحماية والمساعدة لهم، سنتناول هذا الفصل من دراستنا وفقاً للتقسيم التالي:

المبحث الأول: نشأة قضية اللاجئين الفلسطينيين

المبحث الثاني: الجهات المكلفة بتوفير الحماية والمساعدة الدوليتان للاجئين الفلسطينيين

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 72-73.

المبحث الأول: نشأة قضية اللاجئين الفلسطينيين

في مطلع القرن العشرين كان الفلسطينيون يعيشون داخل حدود دولتهم التي باتت اليوم مقسمة إلى ما يعرف بدولة إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، وحتى العام 1947 كان الفلسطينيون يمتلكون أكثر من 90% من أراضي فلسطين التاريخية ويعمرونها¹، إلا أن خمس حقب من التهجير القسري قد تسبب بتحويل الفلسطينيين إلى أكبر مجموعة لاجئين حيث يمثلون ثلث لاجئي العالم.

ونظراً لأهمية الجانب التاريخي الذي لا يمكن مناقشة الجوانب القانونية لقضية اللاجئين بمعزل عنه، وذلك للتعرف على الأسباب والأحداث المؤدية لاقتلاع اللاجئين الفلسطينيين من ديارهم خلال الحقب المختلفة، وللوقوف على مسؤولية إسرائيل عن تهجير ثلثي الشعب الفلسطيني، وللتعرف على القرارات الدولية المتسلسلة بخصوص مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وحقوقهم المكرسة بموجبها، بالإضافة للتعرف على أهم الوكالات واللجان المنشئة لتقديم المساعدة الإنسانية وتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين.

المطلب الأول: الخلفية التاريخية لحالة اللجوء الفلسطينية

تعد مسألة التطرق للأحداث التاريخية المسببة لاقتلاع الشعب الفلسطيني وترحيله قسراً من أرضه من المواضيع التي حصدت جداً وأسعاً بين المؤرخين والمفكرين من رجال السياسة والقانون، نظراً لما يترتب على المتسبب من نتائج قانونية وفقاً لقواعد المسؤولية الدولية، فغالباً ما يتم تجاهل الجانب التاريخي لقضية اللاجئين في المفاوضات السياسية والتقارير الأممية والدولية التي تحاول تصوير مشكلة اللاجئين كمشكلة إنسانية أو اقتصادية بالدرجة الأولى²، وهو ما يعد إجحافاً بحق الفلسطينيين، فمشكلة اللاجئين هي مشكلة سياسية وقانونية بالدرجة الأولى كونها ناجمة عن خرق الدول الاستعمارية وإسرائيل لقواعد القانون الدولي المتعلقة بحق الشعوب في تقرير مصيرها.

¹ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013- 2015)، إصدارات المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، شركة الأيام للطباعة والصحافة والنشر والتوزيع، بيت لحم، فلسطين، 2015، ص 27.

² - على سبيل المثال؛ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة "داغ همرشولد" بشأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، والذي تم تقديمه للجمعية العامة في 15 يونيو 1959 بناء على طلب الولايات المتحدة وعدد من الدول الأوروبية بهدف البحث عن عوامل مشكلة اللاجئين وتقديم اقتراحات بشأن مساعدتهم أرجع أسباب وجود المشكلة لعوامل نفسية واقتصادية دون التطرق للأسباب التاريخية والسياسية لنشأتها لتجاوز تحديد الطرف المسؤول عن وقوعها، معتبراً أن حلها يتم عبر تحقيق تنمية اقتصادية في الدول التي لجأ إليها الفلسطينيون لمساعدة اللاجئين على الاستقرار والاندماج، وهو ما يعد قفراً عن الحقائق التاريخية، فمشكلة اللاجئين هي مشكلة شعب طرد وسلبت أرضه وتعرض نتيجة لذلك لمشاكل اقتصادية.

وبالتالي فإن البحث في أسباب ومراحل التهجير القسري للفلسطينيين يكتسي أهمية قانونية كبيرة، كون عمليات الطرد والتهجير القسري للسكان تعد أعمالاً محظورة وتشكل جريمة حرب وجريمة ضد الإنسانية بموجب قواعد القانون الدولي، ولوضع القضية الفلسطينية عموماً وقضية اللاجئين خصوصاً في سياقها القانوني والسياسي الصحيح لابد من تفصيل الجانب التاريخي لها.

الفرع الأول: فلسطين والحركة الصهيونية خلال الفترة من 1880-1946

سميت فلسطين قديماً بأرض كنعان نسبة للقبائل الكنعانية التي سكنتها منذ عام 1300 ق.م، وتأسست على جزء منها مملكة إسرائيل عام 1000 ق.م، ونظراً لما تتمتع به من مكانة جغرافية ودينية فقد تعرضت للعديد من موجات الاستعمار المختلفة، إلى أن فتحها المسلمون عام 638 ميلادي في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ومنذ ذلك الحين خضعت فلسطين لحكم الخلافة الإسلامية حتى سقوطها من دولة الخلافة العثمانية وخضوعها لسيطرة القوات البريطانية في الحرب العالمية الأولى عام 1917¹.

وينفق المؤرخون على أن أطماع الحركة الصهيونية في فلسطين قد برزت عام 1880 مع بدء اليهود السوفييت بالتفكير جدياً بالهجرة إليها لتوحيد القومية اليهودية، وقد أدت هجرتهم لزيادة عدد اليهود في مدينة القدس من 14 ألف إلى 25 ألف مستوطن بين عامي 1881-1891، وقد وصل عددهم إلى 85 ألف في العام 1914 مشكلين حوالي 9% من مجموع سكان فلسطين التاريخية².

وقد ظهرت مطامع اليهود بفلسطين للعلن عقب انعقاد مؤتمر الحركة الصهيونية الأولى برئاسة "ثيودور هيرتزل" في مدينة بازل السويسرية عام 1897³، ومنذ ذلك الحين بدأت الحركة الصهيونية بالتخطيط لإنشاء دولة يهودية في فلسطين من خلال تشجيع هجرة اليهود ونقلهم إليها بصورة تدريجية ومستمرة لتحقيق أغلبية يهودية فيها⁴، لكن تفتن الدولة

¹ - واصف عبوش، فلسطين قبل الضياع: قراءة جديدة في المصادر البريطانية، ترجمة: علي الجرباوي، الريس للنشر، لندن، 1985، ص 09 وما يليها؛ وصلاح العارور ومازن سالم، تاريخ الدويلات الإسلامية، ط1، مكتبة المنارة، غزة، 1997، ص 335 وما يليها.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 14 و49.
- يذكر أن الدولة العثمانية قد سمحت بهجرة هؤلاء اليهود لفلسطين خلال تلك الفترة نظراً لقلّة عدد سكانها العرب وعدم اتضاح طموحاتهم السياسية فيها، والتي لم تتضح إلا عام 1897 خلال مؤتمر الحركة الصهيونية في مدينة بازل بسويسرا.

³ - من الجدير بالذكر إن انعقاد مؤتمر بازل جاء بناء على الدعوة الصهيونية التي وجهها الصهيوني الأمريكي "وليام بلاستون" صاحب كتاب "المسيح قادم" في المؤتمر الذي عقده عام 1890 تحت عنوان "ماضي وحاضر ومستقبل إسرائيل" في مدينة شيكاغو الأمريكية ودعا خلاله لعقد مؤتمر دولي للصهيانية للعمل على تمكين اليهود من أرض فلسطين.

⁴ - حاول هيرتزل للحصول على موافقة السلطان العثماني عبد الحميد الثاني لإقامة وطن يهودي في فلسطين مقابل دفع مبلغ 50 مليون ليرة ذهبية، وقد رفض السلطان العرض معتبراً أن فلسطين هي أرض وقف إسلامي لا يمكن بيعها. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 143.

العثمانية للخطة اليهودية دفعها لإصدار قانون يمنع هجرة اليهود واستقرارهم في فلسطين والاكتفاء بمنحهم تراخيص مدتها 03 شهور للحج في القدس¹.

وقد استندت الحركة الصهيونية إلى روايات توراتية للقول بأن فلسطين هي الأرض الموعودة، ومع أن بعض اليهود المتدينين لم يكن لهم أي أطماع سياسية في فلسطين وعارضوا إنشاء دولة يهودية فيها باعتبار أن شنتهم هو تقدير إلهي ومخالفته تعد تدخلاً في إرادة الله، إلا أن الحركة الصهيونية السياسية برئاسة هيرتزل قد استغلت مفهومي الشعب المختار والعودة للأرض الموعودة لإقناع أنصار الصهيونية الدينية بأن إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين يقع في قلب الديانة اليهودية²، وقد ساهم في ذلك الدعم المادي والسياسي المقدم من الدول الغربية لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا التي رحبت بالفكرة وأصدر وزير خارجيتها "آرثر بلفور" وعده الشهير بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين بتاريخ 02 نوفمبر 1917³.

وقد تطورت الحركة الصهيونية في ظل دعم الدول الغربية التي اعتقدت أن قيام دولة لليهود في فلسطين سيكون مفيداً للدول المجاورة كونهم سيمثلون الحضارة الغربية ويجلبون النظام إلى الشرق، إلا أن التاريخ قد أثبت العكس، فالصهيونية لم تجلب إلا القتل والإرهاب وتسببت بإحداث مأساة لشعبه بأكمله عبر تهجيرهم قسراً للاستيطان في أرضه.

ومما لا شك فيه أن المشروع السياسي للحركة الصهيونية بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين قد استند إلى مجموعة من الخطط السرية التي هدفت لتفريغ فلسطين من سكانها

¹ - محمود كريم، أوضاع اللاجئين والنازحين الفلسطينيين وحق العودة ووكالة الغوث والمعاملة الدولية للمشكلة، ط1، مكتبة جزيرة الورد، القاهرة، 2010، ص22.

² - من الجدير بالذكر أن كثيراً من اليهود يعتبرون إنشاء دولة خاصة بهم أمراً غير ضروري، ويشكل إعاقة للرسالة اليهودية في العالم، باعتبار أن اليهود يشكلون جماعة دينية ليس لها طابع سياسي وأن اليهود قد أصبحوا مواطنين للعديد من الدول حيث هاجر العديد منهم طوعاً ولا يوجد أي مجتمع يهودي تعرض للطرده في مرحلة معينة. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 143-145.

³ - من الجدير بالذكر أن مساعي الصهاينة للحصول على دعم الدول الغربية لتمكينهم من الاستيطان في فلسطين قد سبقت صدور وعد بلفور، حيث بدأت منذ الحملة الفرنسية بقيادة نابليون عام 1799 والتي دعا خلالها يهود العالم للاستيطان في فلسطين إلا أن حملته باءت بالفشل، وفي العام 1841 وضعت بريطانيا خطة متكاملة لتوطين اليهود في فلسطين تضمنتها رسالة القنصل البريطاني في دمشق "تشارلز تشرشل" إلى رئيس يهود بريطانيا "موريس هاييم" إلا أن الوقت لم يكن مؤاتياً لتطبيقها، كما عملت الحركة الصهيونية على الاتصال بقيصر ألمانيا "فيلهلم الثاني" للتوسط لدى السلطان العثماني بهدف تمكينهم من الاستيطان في فلسطين وهو ما رفضه السلطان العثماني، وفي العام 1903 بعث وزير خارجية روسيا القيصرية برسالة إلى رئيس الحركة الصهيونية "هيرتزل" جاء فيها: "إن الحركة الصهيونية تستطيع الاعتماد على التأييد المعنوي والمادي الروسي لإنشاء دولة يهودية في فلسطين"، ولم يشكل تصريح بلفور عام 1917 أول محاولة بريطانية لكسب الدعم اليهودي وإنما سبقته محاولتان فاشلتان الأولى في مارس 1916 على يد "غريس والسكيت" الذي أجرى مفاوضات مع فرنسا في سبيل منح اليهود وعداً خاصاً بفلسطين، والثانية في مارس 1917 من أجل ضمان تفوق بريطانيا في سوريا، وخلال الحرب العالمية الأولى في يونيو 1917 بعث مستشار الخارجية الفرنسية "جونسون كامبون" برسالة للقيادي الصهيوني "ناحوم شكولب" جاء فيها: "بهدف تطوير استعمار يهودي في فلسطين سيكون من العدل المساعدة مع حماية قوى الحلفاء لعودة وطن لليهود في الأرض التي أخرج منها شعب إسرائيل منذ قرون ماضية"، وبعدها بأشهر صدر التصريح البريطاني الشهير "وعد بلفور" في 02 نوفمبر 1917 والذي حظي بدعم الدول الاستعمارية الغربية ومباركة بابا الفاتيكان، وقد عملت الدول الاستعمارية على تطبيقه بقوة السلاح رغم إدراكها أن إنشاء دولة لليهود في مكان لا أغلبية يهودية فيه يعني تحقيراً للعرب وتهجيراً للفلسطينيين وقمعاً لمن سببقوا منهم. أنظر: الفيلم الوثائقي، بلفور: مئوية مشروع استعماري، من إنتاج المؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، نوفمبر 2017.

الأصليين لصالح المستوطنين اليهود بغية إقامة دولة يهودية متجانسة، حيث شكلت مسألة ترحيل الشعوب وإعادة توطينها في دول أخرى كما حصل للأتراك واليونان والهنود سابقة لدى القادة الصهاينة-لاسيما بن غوريون ووايزمن- يمكن تطبيقها على الشعب الفلسطيني، باعتبارها ستكون قضية هامشية مقارنة بقضايا الأمة العربية الأخرى¹.

وقد عملت الحركة الصهيونية على تطبيق تلك الخطط من خلال الخطوات الكفيلة بتغيير الوجه المادي لفلسطين بدعم من الدول الغربية ولاسيما بريطانيا، حيث تم لاحقاً إدراج وعد بلفور ضمن صك الانتداب البريطاني على فلسطين، وبالتالي قضية اللاجئين الفلسطينيين تعود بجذورها إلى ما قبل الحرب العربية الإسرائيلية الأولى عام 1948 بثلاث عقود².

ونظراً للدور الذي لعبته بريطانيا في تقرير مستقبل الشعب الفلسطيني من خلال إصدارها لوعد بلفور، والعمل على تطبيقه لاحقاً من خلال إدراجه في صك الانتداب الصادر عن عصبة الأمم، فمن المفيد التطرق لما تثيره تلك التصرفات من إشكاليات قانونية كما يلي:

أولاً: تصريح بلفور ووضع فلسطين تحت الإدارة العسكرية البريطانية (1917-1922)
في ظل انشغال العرب المتحالفين مع بريطانيا بقتال الدولة العثمانية لنيل استقلالهم عنها، أصدرت الحكومة البريطانية تصريح بلفور على شكل رسالة موجهة من وزير الخارجية البريطاني "آرثر بلفور" إلى رئيس الاتحاد الصهيوني العالمي "ليونيل روتشيلد" جاء فيها: "إن حكومة جلالة الملك تنظر بعين العطف إلى تأسيس وطن قومي للشعب اليهودي في فلسطين، وستبذل غاية جهدها لتحقيق هذه الغاية، على أن يفهم جلياً أنه لن يؤتى بعمل من شأنه أن ينتقص من الحقوق المدنية والدينية التي تتمتع بها الطوائف غير اليهودية المقيمة حالياً في فلسطين..."³.

وقد لاقى التصريح البريطاني استنكاراً عربياً إلا إن بريطانيا قد نفت أن تكون فلسطين المعنية بالوعود التي وجهتها للعرب لتمكينهم من إقامة دول مستقلة عن الدولة العثمانية طبقاً

¹- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 146.

²- علي أحمد فياض، مكانة حق العودة في الفكر السياسي الفلسطيني، ط1، دراسات استراتيجية، العدد 54، مركز الامارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 2001، ص 13.

³- طاهر صالح، تصريح بلفور صناعة قوى استعمارية (ج7) من كتب نص تصريح بلفور؟، مقال منشور في نوفمبر 2017 على الرابط: www.sasapost.com/opinion/belfour-declaration-4/amp/ تاريخ الاطلاع: 2018/03/12.

لحق الشعوب في تقرير مصيرها، وأيدها في ذلك كل من فرنسا وإيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية¹.

وبالرغم من أن تصريح بلفور قد صدر عن شخص قانوني يملك أهلية الالتزام في دائرة الأعمال القانونية الدولية ونقصد هنا بريطانيا ممثلة بوزير خارجيتها الذي يملك طبقاً لقواعد القانون الدولي حق التعبير عن إرادة الدولة، إلا أن هذا التصريح لا يتمتع بأي قيمة قانونية كونه مجرد تصريح سياسي موجه لشخص عادي وليس كياناً دولياً وبالتالي فإن ما تم بينه وبين ممثل الحكومة البريطانية لا تحكمه قواعد القانون الدولي².

كما أن مضمون التصريح يتناقض مع مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها، فلا يحق لبريطانيا التصرف بأي جزء من فلسطين كونها دولة ذات سيادة، وهو ما يتفق عليه فقهاء القانون الذين يرون أن وعد بلفور بحد ذاته يعد عاجزاً قانوناً، فبريطانيا لا تملك حقوقاً سيادية على فلسطين ولا سلطة التصرف بأرضها، فوعد بلفور لا يعتبر إلا بياناً لنوايا بريطانيا³ التي عملت على تكريسه في صك الانتداب على فلسطين بشكل مخالف لمبادئ ميثاق عصبة الأمم ولاسيما المادة 3/22 منه⁴.

ومنذ وقوع فلسطين تحت الاحتلال البريطاني بقيادة الجنرال "ألنبي" عام 1917 وقبل إقرار صك الانتداب من قبل عصبة الأمم عام 1922، عملت "الإدارة العسكرية البريطانية"⁵ على تهيئة الأوضاع لتسهيل إقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، حيث سمحت لليهود بتشكيل التنظيمات العسكرية ووفرت لهم التدريب والعتاد، وفي المقابل قمعت كل نشاط سياسي أو عسكري للفلسطينيين، كما أعطت اليهود ولأول مرة الحق في انتخاب عضوين منهم لعضوية المجلس البلدي لمدينة القدس، وقد حدث أول تدخل لليهود الصهاينة في إدارة فلسطين عام 1919 عند وصول القاضي الصهيوني الأمريكي "لويس برانديس" إلى مدينة القدس حيث أمر بتقديم كافة القوانين الصادرة عن السلطات العسكرية

¹ - يشار إلى أن الفلسطينيين لم يكونوا وحدهم ضحية الخداع البريطاني لقادة الثورة العربية، فبعد أن تمرد العرب على الدولة العثمانية وأعلنوا الحرب عليها بالتحالف مع دول الحلفاء مقابل عودا بمنحهم الاستقلال، عملت دول الحلفاء على عقد اتفاقية سرية "اتفاق سايكس بيكو" عام 1916 لتقسيم النفوذ على المناطق العربية التي كانت خاضعة للحكم العثماني. أنظر: واصف عبوش، المرجع السابق، ص 21.

² - محمد طلعت الغنيمي، قضية فلسطين أمام القانون الدولي، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1967، ص 80-81.

³ - هنري كتن، فلسطين في ضوء العدل والحق، ترجمة: وديع فلسطين، ط1، مكتبة لبنان، بيروت، 1970، ص 18.

⁴ - تنص المادة 3/22 من ميثاق عصبة الأمم على: "إن بعض الشعوب التي كانت خاضعة للإمبراطورية العثمانية قد وصلت لدرجة من التقدم يمكن معها الاعتراف مؤقتاً بكيانها كأمم مستقلة خاضعة لقبول الإرشاد الإداري والمساعدة من قبل الدولة المنتدبة حتى الوقت الذي تصبح فيه الشعوب قادرة على النهوض بنفسها، ويجب أن يكون لرغبات تلك الشعوب المقام الأول في اختيار الدولة المنتدبة".

⁵ - الإدارة العسكرية أو إدارة بلاد العدو المحتلة (أي البلدان التي كانت تابعة للدولة العثمانية) هي وسيلة من الوسائل التي اقترتها اتفاقية لاهاي للمحافظة على الوضع الراهن أثناء الحرب، وهي فترة انتقالية لحين إقرار الانتداب. أنظر: محمود كريم، المرجع السابق، ص 24.

البريطانية إلى البعثة الصهيونية التي تتولى مهمة اتخاذ الخطوات اللازمة لوضع وعد بلفور المؤيد لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين موضع التنفيذ¹.

كما جرى تعيين اليهود في المراكز الرئيسية في الحكومة المدنية في فلسطين والتي أنشأتها بريطانيا عام 1920²، حيث جرى تعيين اليهودي البريطاني "هيربرت صموئيل" أحد صائغي وعد بلفور وأحد أعضاء الحركة الصهيونية مندوبا ساميا على فلسطين، ونورمن بينويتش كمدعي عام ورئيس مشرعي القوانين الفلسطينية، وألبرت هيامسن كمدير للهجرة، وماكس نيورك في منصب السكرتير المساعد للحكومة حيث يستطيع الاطلاع على كافة الأمور المتعلقة بالسياسة في فلسطين³.

وكانت أولى أعمال هؤلاء الأعضاء سنهم لأول قانون للهجرة في 26 أغسطس 1920 سمحوا بموجبه بدخول قرابة 16.500 مهاجر يهودي في السنة الأولى، وخلال الفترة من 1922-1947 جرت هجرة يهودية واسعة النطاق ساهمت في مضاعفة أعداد اليهود في فلسطين، فبعد ما كانت نسبتهم لا تتجاوز 10% من نسبة سكان فلسطين وصلت إلى أكثر من 30% عام 1947.

بالإضافة لتشريعات عديدة هدفت لتنفيذ فكرة الوطن القومي اليهودي في فلسطين من أبرزها القوانين المتعلقة بنقل ملكية الأراضي وتسجيلها وتسويتها وكلها تهدف لتسريع استيلاء اليهود على الأراضي العربية⁴.

ثانياً: وضع فلسطين تحت الانتداب البريطاني

عقب هزيمة الدولة العثمانية اجتمع ممثلي دول الحلفاء المنتصرة في مؤتمر "سان ريمو" عام 1920 لتقاسم الأراضي العربية التي كانت خاضعة للدولة العثمانية، واتفقوا على جعل بريطانيا الدولة المنتدبة في فلسطين، وذلك قبل إقرار عصبة الأمم لصك

¹ - جدير بالذكر أن البعثة الصهيونية كفلت أيضاً بإقامة علاقات جيدة مع العرب والطوائف الأخرى في فلسطين لتبديد الشكوك العربية بشأن أهداف الصهيونية الحقيقية. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 17.

² - من الجدير بالذكر أن الحكومة البريطانية قد أنهت العمل بنظام الإدارة العسكرية في فلسطين بعد موافقة المجلس الأعلى لدول الحلفاء على جعل بريطانيا دولة منتدبة على فلسطين خلال اجتماع دول الحلفاء المنتصرة في مؤتمر "سان ريمو" بإيطاليا في 1920/04/25 ليقرروا الشكل النهائي لتقسيم الأراضي التي كانت خاضعة للدولة العثمانية، وذلك قبل أن يتم توقيع معاهدة الصلح مع الدولة العثمانية وقبل أن يتم إقرار صك الانتداب على فلسطين من قبل عصبة الأمم، وهو ما يبين مدى التواطؤ القائم بين بريطانيا والحركة الصهيونية، وتواطؤ الدول الكبرى ذات التأثير الفعلي في مجلس العصبة وعدم اكتراثها بمبادئ القانون الدولي، من خلال سماحها بتطبيق نظام الانتداب في فلسطين قبل إقراره بأكثر من ثلاث سنوات، حيث أقر الانتداب على فلسطين فعلياً في 29 سبتمبر 1923. أنظر: محمود كريم، المرجع السابق، ص 28-29؛ وعلي عبد فتوني، المراحل التاريخية للصراع العربي الإسرائيلي، ط1، دار الفارابي، بيروت، 1999، ص 32-33.

³ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 17.

⁴ - رمضان بابادجي ومونيك شيملييه وجير ودولابرايدل، حق العودة للشعب الفلسطيني ومبادئ تطبيقه، ترجمة: نيكول قارح، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1996، ص 17-18.

الانتداب على فلسطين الذي جاء بتاريخ 29 سبتمبر 1923 بعد توقيع معاهدة الصلح بين الدولة العثمانية ودول الحلفاء¹.

ورغم اعتراف المجتمع الدولي رسمياً بحق الشعب الفلسطيني بالاستقلال وتقرير المصير منذ عام 1919 بموجب المادة 22 من ميثاق عصبة الأمم التي تنص على وضع التجمعات التي كانت تابعة للإمبراطورية العثمانية وبلغت مرحلة من تطور كينونتها كأهم مستقلة تحت الوصاية والإدارة بشكل مؤقت لحين تمكينها من الوقوف وحدها، ووضعتها تحت القسم "أ" من نظام الانتداب بالنسبة لرقبها وتقدمها، وبالتالي حصر مهمة دولة الانتداب في تقديم المشورة والمساعدة لتلك الدول بما فيها فلسطين، وحظر عليها القيام بأي عمل مباشر في إدارتها حيث تديرها السلطات الوطنية، كما اعترفت المادة المذكورة بحق تلك الدول باختيار الدولة المنتدبة عليها².

من الواضح من خلال نص المادة السابقة أنها تستهدف خير الشعوب المنتدب عليها وتقدمها وجعلت هذه المهمة أمانة في عنق الدولة المنتدبة، إلا إن صك الانتداب على فلسطين جاء مخالفاً لأحكام المادة 22 من ميثاق العصبة، حيث جرى تكريس وعد بلفور في بنود صك الانتداب لتحقيق طموح الحركة الصهيونية.

فقد جاء في ديباجة صك الانتداب على فلسطين مصادقة عصبة الأمم على انتداب بريطانيا على فلسطين، مع التأكيد على مسؤوليتها بتنفيذ ما ورد في وعد بلفور لإنشاء وطن قومي للشعب اليهودي في فلسطين، ولتحقيق هذا الهدف نصت المادة 02 من صك الانتداب على: "يجب على الدولة المنتدبة أن تكون مسؤولة عن وضع البلاد في أحوال سياسية واقتصادية وإدارية تضمن إنشاء الوطن القومي اليهودي وفقاً لما جاء بيانه في ديباجة هذا الصك، وترقية مؤسسات الحكم الذاتي، وصيانة الحقوق المدنية والدينية لجميع سكان فلسطين بعض النظر عن الجنس والدين"، أما المادة 06 و07 فتتضمنان قيام دولة الانتداب بتسهيل هجرة اليهود إلى فلسطين ووضع القوانين التي تكفل اكتسابهم للجنسية

¹ - علي عبد فتوني، المرجع السابق، ص 39.

² - من الجدير بالذكر أنه تم تأكيد سيادة الدول التي كانت خاضعة للدولة العثمانية منذ دخول جيوش الحلفاء إليها، حيث صرح اللورد أللبي عند دخوله لمدينة القدس 1917 بأن غاية الاحتلال البريطاني هي تحرير فلسطين من النير التركي وإنشاء حكومة وطنية حرة فيها، كما أعلن رئيس وزراء بريطانيا لويد جورج في يناير 1918 بأن بريطانيا تعترف بحق فلسطين وسوريا والعراق والجزيرة العربية في الحرية والاستقلال وتكوين حكومات وطنية. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 19؛ وشفيق الرشيدات، فلسطين تاريخاً وعبرة ومصيراً، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1963، ص 394-395.

الفلسطينية، وإنشاء وكالة يهودية تساعد سلطات الانتداب في إدارة فلسطين بما يكفل إقامة وطن يهودي فيها¹.

إن صك الانتداب على فلسطين بتكريسه لوعده بلفور وسعيه لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين يتعارض مع حقوق الشعب الفلسطيني ورغباته²، كما يتعارض مع المفهوم الأساسي للانتداب، وهو ما يتبين من خلال الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في العام 1950 في قضية جنوب غرب إفريقيا والذي نص على أنه: "يستخلص من أحكام المادة 22 من ميثاق عصبة الأمم ومن نصوص هذا الانتداب، أن إنشاء هذه المؤسسة الدولية الجديدة لا يتضمن تنازلاً عن الإقليم، ولا نقلاً للسيادة إلى اتحاد جنوب إفريقيا"، وإذا علمنا أن الانتداب على جنوب غرب إفريقيا مندرجاً تحت الانتداب من الفئة "ج" فإن رأي المحكمة ينطبق بالضرورة ومن باب أولى على فلسطين التي تخضع للانتداب من الفئة "أ"³.

وإن كان نظام الانتداب يستهدف خير الشعوب المنتدب عليها وتقدمها، فلا يمكن القول إن الالتزام بإقامة وطن قومي لفئة لا تتجاوز نسبتها 10% من مجموع السكان سيؤدي لرفاهية الشعب الفلسطيني وتقدمه، فقد استهدف صك الانتداب على فلسطين غرضاً غير الذي نصت عليه المادة 22 من ميثاق عصبة الأمم، وبالتالي فهو يعد باطلاً لخروجه عن الأهداف التي وضع من أجلها⁴.

ورغم ذلك فقد عملت بريطانيا بكل جهدها لتنفيذ وعد بلفور بالتنسيق مع الحركة الصهيونية رغم الرفض العربي والفلسطيني لكل الإجراءات التي تستهدف تغيير الوضع السياسي والديمقراطي القائم لصالح اليهود⁵، فمنذ اللحظات الأولى للانتداب ومن قبلها قامت الحكومة البريطانية بممارسة التمييز ضد الغالبية العربية في فلسطين، ففي حين منح

¹ - ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة: دراسة تحليلية توثيقية، ط1، منشورات جمعية منتدى التواصل، غزة، 2011، ص 07.

² - تجدر الإشارة إلى أن صك الانتداب على فلسطين لم يرد فيه ذكر مصطلح العرب أو الفلسطينيين وإنما تم التعبير عنهم بمصطلح "الطوائف غير اليهودية في فلسطين".

³ - محمد يوسف علوان، المركز القانوني للفلسطينيين المقيمين في فلسطين المحتلة في نظر القانون الدولي، ورقة عمل مقدمة خلال الندوة السادسة لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في الأراضي المحتلة، جمعية الحقوقيين الإماراتيين، الشارقة، أبريل 2001، ص 06. مقتبس من: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 20.

⁴ - شفيق الرشيدات، المرجع السابق، ص 134.

⁵ - عبر عن ذلك الرئيس الأول لإسرائيل حاييم وايزمن عام 1948 بقوله: "لا بأس من إزاحة الستار عن هذه الحقيقة، لقد كان بيننا وبين كبار المسؤولين الإنجليز اتفاقاً يقضي بتسليمنا فلسطين خالية من السكان عام 1943"، وعند سؤاله عن الدعم البريطاني لإقامة وطن يهودي في فلسطين رغم أنها مأهولة بالسكان قال: "إن البريطانيين قد أعلمونا أن هنالك بضعة مئات الآلاف من الزوج الذين ليس لهم أي قيمة". أنظر: اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، إصدارات المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فلسطين، حزيران 2003، ص 12-13؛ ومحمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 16.

اليهود كامل الحقوق السياسية حرم الفلسطينيون منها، كما عملت سلطة الانتداب البريطاني على تسهيل هجرة اليهود لفلسطين ومكنتهم من الاستيلاء على الأراضي وذلك بوضعها عدة قوانين من بينها قانون الجنسية الفلسطينية لعام 1925 الذي أتاح لليهود الحق في الهجرة لفلسطين واكتساب جنسيتها¹ وحرم الفلسطينيين الذين كانوا في الخارج من العودة²، بالإضافة لقانون تسوية حقوق ملكية الأراضي لعام 1928 الذي سهل منح اليهود الأراضي الأميرية التي كانت تسيطر عليها حكومة الانتداب، وفرض ضرائب باهظة على الأراضي العربية يصعب على ملاكها الوفاء بها لاتخاذها ذريعة لوضع اليد على الأرض وتسليمها لليهود³.

كما ساعدت سلطة الانتداب بتشكيل تنظيمات يهودية مسلحة عرفت بكتائب "البلماخ" عملت على الاستيلاء على أراضي 22 قرية فلسطينية في مرج عامر وطرقت أكثر من 15.500 شخص وهو ما يدل على أن التهجير القسري للفلسطينيين قد بدأ منذ الانتداب البريطاني ولم يكن نتيجة لحرب عام 1948⁴.

وقد أدت سلوكيات الانتداب البريطاني إلى اندلاع عدد من الثورات والهبات الشعبية الفلسطينية ضد البريطانيين والعصابات الصهيونية، قامت خلالها القوات البريطانية بقمع الفلسطينيين وهدم بيوتهم وطردهم قيادتهم الوطنية للخارج، وفرضت قوانين الطوارئ التي قلصت الحقوق المدنية الممنوحة لهم⁵.

واتبعت بريطانيا سياسة إرسال لجان التحقيق الملكية بعد كل ثورة شعبية في فلسطين، وقد جاء في تقارير تلك اللجان خلال عقدين من زمن الانتداب أن السكان المحليين

¹ ارتفع عدد اليهود في فلسطين منذ بدء الانتداب من حوالي 83 ألف عام 1922 (9% من السكان) إلى أكثر من 650 ألف يهودي في عام 1948 مشكلين حوالي 32% من مجموع سكان فلسطين، وقد ساعد المفوض السامي "ماكدونالد" الذي عينته عصبة الأمم مفوضاً لشؤون اللاجئين القادمين من المانيا في توطين عشرات الآلاف من اليهود الفارين من النازية في فلسطين. أنظر: محمود كريم، المرجع السابق، ص 32-38.

² من بين 9000 طلب مقدم من فلسطينيين كانوا خارج فلسطين للحصول على الجنسية بموجب قانون الجنسية الفلسطينية لعام 1925، وافق المسؤولون البريطانيون على 100 طلب فقط، وبناء على متوسط حجم الأسرة الفلسطينية آنذاك فقط تأثر من هذا الاجراء أكثر من 50 ألف فلسطيني. أنظر: اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 28.

³ تبلغ مساحة ارض فلسطين حوالي 27 مليون دونم، منها 13.7 مليون دونم مسجلة باسم العرب الفلسطينيين، أما الأراضي الاميرية (الحكومية) التي سيطرت عليها سلطات الانتداب فقد بلغت مساحتها 12 مليون دونم، ولم يكن اليهود يمتلكون أكثر من 650 ألف دونم، وقد عملت بريطانيا على تسليم الأراضي الاميرية لليهود في صورة هبات للوكالة اليهودية أو بمقابل أجر رمزية لتسهيل استيطان المهاجرين الجدد وإقامة المشاريع اليهودية، الأمر الذي يعد مخالفا للقانون الدولي ولميثاق العصبة كون الدولة المنتدبة (بريطانيا) لا تتمتع بحق التصرف بأموال الشعب الفلسطيني. أنظر: محمود كريم، المرجع السابق، ص 36-39.

⁴ للاستزادة حول دور بريطانيا في التهجير القسري للفلسطينيين أنظر: على أبو الحسن، دور بريطانيا في تهويد فلسطين، دار الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص 306-322؛ وصلاح الدين الدباغ، حق الشعب الفلسطيني بالعودة، مجلة شؤون فلسطينية، العدد 41، فبراير 1975.

⁵ على الرغم من اندلاع مواجهات مسلحة بين العصابات الصهيونية والقوات البريطانية أواخر الأربعينيات لدفع بريطانيا للمغادرة حتى يتسنى لليهود إعلان قيام دولتهم، إلا إن ذلك لم يؤثر على علاقة الحركة الصهيونية بالحكومة البريطانية أو على التزام الأخيرة بتنفيذ وعد بلفور. أنظر: ناهض زقوت، المرجع السابق، ص 07.

مصممين على حقهم بتقرير المصير ومتخوفين من التحركات السياسية للحركة الصهيونية في فلسطين في ظل تزايد أعداد المهاجرين اليهود واستيلائهم على الأراضي العربية في فلسطين، وهي الأسباب التي دفعتهم لمقاومة سلطات الانتداب¹.

كما أصدرت السلطات البريطانية العديد من البيانات السياسية لتفسير مصطلح "الوطن القومي لليهود" حيث جاء في البيان الصادر نتيجة أعمال العنف الواقعة بين عامي 1920-1921 والذي يعرف بمذكرة تشرشل لعام 1922: "أنه لا يقصد إطلاقاً أن تصبح فلسطين يهودية كما هي إنجلترا إنجليزية"، أما بيان عام 1936 المعروف بالكتاب الأبيض أو مذكرة ماكدونالد فقد جاء فيه أن سبب العداوة بين اليهود والعرب ناجم عن بعض العبارات الواردة في صك الانتداب لاسيما عبارة "الوطن القومي للشعب اليهودي"، وأقترح إنشاء دولتين على أن يتم تأليف حكومة فلسطينية متى سمحت الظروف بذلك، وهو ما عارضه العرب الفلسطينيون الطامحين بالحصول على دولة فلسطينية مستقلة².

ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية وتفاقم الأزمة الاقتصادية في فلسطين وفقدان الأراضي العربية لصالح الحركة الصهيونية ازدادت أعمال المقاومة الفلسطينية ضد سلطات الانتداب والعصابات الصهيونية، وقوبلت تلك الأعمال بقمع بريطاني أدى لتهجير قسري للسكان الفلسطينيين، فعلى سبيل المثال، أدت أعمال القمع للثورة الفلسطينية الكبرى بين عامي 1936-1939 لتهجير أكثر من 40 ألف شخص إلى خارج فلسطين³.

ورغم تقليص السلطات البريطانية أعداد المهاجرين اليهود لفلسطين إلى 15 ألف مهاجر سنوياً لاحتواء الأحداث، عملاً بما جاء في الكتاب الأبيض لعام 1939، إلا أن الأحداث الحاصلة بين عامي 1946-1948 والقرارات الدولية الصادرة نتيجة لها شكلت مفصلاً تاريخياً للقضية الفلسطينية، حيث شهدت تلك الفترة تعرض قوات الانتداب لمقاومة عنيفة من العرب واليهود⁴، وقد حاوت السلطات البريطانية اقتراح عدة حلول لتحقيق الاستقرار في فلسطين فطرحت خطة لتقسيمها لدولتين، ثم صيغة للحكم الذاتي على أساس إقليمي، ثم دولة فلسطينية موحدة ومستقلة، إلا أنها عجزت عن تنفيذ أيها⁵، لتقوم بإحالة

¹ - تشمل لجان التحقيق الملكية لفلسطين: لجنة بالين لعام 1920، ولجنة هايكرافت لعام 1921، ولجنة شاو لعام 1930، ولجنة بيل لعام 1936، ولجنة التحقيق الانجلو-أمريكية لعام 1946. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 13-29.

² - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 18.

³ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 29.

⁴ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 152.

⁵ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 18.

المشكلة في فلسطين إلى هيئة الأمم المتحدة عام 1947 بعد أن فشلت في إيجاد حل للصراع الذي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن نشأته بسبب تسهيلها للهجرة اليهودية وتمكينها لليهود من الاستيلاء على الأراضي والقرى الفلسطينية وطرد سكانها¹.

الفرع الثاني: القضية الفلسطينية في هيئة الأمم المتحدة

في محاولة منها لاحتواء الصراع العربي اليهودي عقدت الحكومة البريطانية مؤتمراً في لندن بين عامي 1946-1947 بمشاركة الطرفين²، قدم رئيس الوزراء البريطاني خلال الدورة الأولى للمؤتمر مشروع عرف باسم "مشروع موريسون" دعا فيه لتقسيم فلسطين إلى منطقتين عربية ويهودية لكل منهما حكومتها الخاصة، مع تكوين حكومة مركزية تتولى مهام الدفاع والشؤون الخارجية والجمارك برئاسة بريطانيا، وأن يكون للقدس ومنطقة النقب وضعاً خاصاً بحيث يكون للقدس مجلس بلدي مشكل من أعضاء منتخبين وآخرين معينين من المفوض السامي، وتكون منطقة النقب خاضعة لإدارة الحكومة المركزية³، لكن مشروعه قوبل برفض الطرفين اللذان قدما مشاريعهما الخاصة ورفضتها بريطانيا⁴ وعادت لتقدم مشروعاً جديداً خلال الدورة الثانية لمؤتمر لندن عرف بـ"مشروع بيفن" وقد تضمن وضع فلسطين تحت الوصاية البريطانية لمدة 05 سنوات بإشراف مندوب سامي بريطاني، على أن يتم إجراء انتخابات في السنة الرابعة للوصاية في حال اتفاق الطرفين على قيام دولة واحدة، وإن لم يتفق الطرفان يحال الأمر لمجلس الوصاية التابع للأمم المتحدة، وقد تضمن هذا المشروع بنداً يسمح بدخول 96 ألف مهاجر يهودي لفلسطين خلال العامين الأولين من الوصاية، وقوبل المشروع برفض الطرفين

¹ - أعلن وزير الخارجية البريطاني "أرنست بيفن" في فبراير 1947 عدم قدرة بلاده على السيطرة على الصراع الفلسطيني اليهودي وإحالة القضية لهيئة الأمم المتحدة.

² - انعقد مؤتمر لندن على دورتين امتدت دورته الأولى من 10 سبتمبر إلى 02 أكتوبر 1946، والثانية من 26 يناير إلى 15 فبراير 1947، مثل العرب خلال الدورة الأولى منه وفود من دول الجامعة العربية ولم يتم دعوة الهيئة العربية العليا لفلسطين خلالها، أما اليهود فمثلهم وفد من الوكالة اليهودية، ونظراً لتضارب آراء الطرفين عُلق المؤتمر لدراسة طلبات طرفي الصراع، لتستأنف أعمال المؤتمر في دورته الثانية مع توجيه دعوة للجانب الفلسطيني لإرسال ممثل عنه إلى جانب الوفود العربية، وقد غاب الطرف اليهودي عن أعمال هذه الدورة لإصراره على مطالبه السابقة. أنظر: أحمد حسن أبو جعفر، دراسة نقدية في قرار الجمعية العامة 181 و194 المتعلقين بالقضية الفلسطينية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008، ص 20-22.

³ - لم يكن مشروع موريسون مشروع التقسيم البريطاني الأول فقد سبق أن قدمت لجنة التحقيق الملكية المعروفة بلجنة بيل مشروعاً لتقسيم فلسطين في العام 1937. أنظر: أكرم عدوان، مشروع تقسيم فلسطين في تقرير لجنة بيل الملكية البريطانية 1937، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 10، العدد 01، غزة، 2002، ص 108-151.

⁴ - تضمن المشروع العربي المقدم في مؤتمر لندن المطالبة بإنهاء الانتداب، إنشاء حكومة انتقالية يرأسها المندوب السامي، وقف الهجرة اليهودية لفلسطين، وضع الضمانات الدستورية لحقوق الأقلية اليهودية، ضمان حرية زيارة الأماكن المقدسة، وعقد اتفاق تحالف بين الدولة الفلسطينية وبريطانيا، أما المشروع اليهودي فقد تضمن المطالبة بإنشاء دولة يهودية مستقلة على 65% من أرض فلسطين، منح الأماكن المقدسة صفة دولية، وعقد تحالف بين الدولة اليهودية وبريطانيا. أنظر: نادية شكيل، حق العودة للفلسطينيين على ضوء قرارات الأمم المتحدة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012، ص 18.

العربي واليهودي، الأمر الذي دفع بريطانيا لإحالة قضية فلسطين لهيئة الأمم المتحدة بتاريخ 14 فبراير 1947¹.

فقد حاولت بريطانيا التخلص من مسؤولية ما يمكن أن تؤول إليه الأوضاع في ظل احتدام أعمال العنف بين الطرفين، من خلال دعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة للانعقاد في دورة استثنائية لدراسة القضية الفلسطينية، لتعقد الدورة الاستثنائية الأولى للجمعية العامة منذ تأسيس الهيئة بتاريخ 28 أبريل 1947.

وقد استمعت الجمعية العامة خلال تلك الدورة لشهادات وأقوال الطرفين، حيث تولت الوكالة اليهودية عرض وجهة نظر اليهود، بينما تولت الهيئة العربية العليا الحديث باسم الفلسطينيين، وقد حاولت الدول العربية المنضمة للهيئة آنذاك (مصر-العراق-سوريا-السعودية-لبنان) إضافة بند على جدول أعمال الدورة يقضي بإنهاء الانتداب البريطاني على فلسطين ويعلن استقلالها، إلا إن محاولتها باءت بالفشل².

وعقب استماع الجمعية العامة لشهادات ووجهات نظر الطرفين أصدرت قراراً يقضي بتشكيل لجنة الأمم المتحدة الخاصة بفلسطين (الإنسكوب) التي تألفت من 11 دولة عضو في الأمم المتحدة لبحث جميع المسائل المتعلقة بمشكلة فلسطين على أن تقدم تقريرها مدعم بتوصيات للحل إلى الدورة العادية التالية للجمعية العامة المقرر انعقادها في سبتمبر 1947³.

وقد استمرت أعمال اللجنة من منتصف يونيو حتى 31 أغسطس 1947، حيث انتهت أعمالها باتفاق أعضائها على مسألة إنهاء الانتداب ومبدأ الاستقلال، غير أنه لم يكن ثمة إجماع بين أعضائها على كيفية تسوية القضية الفلسطينية، حيث اقترحت غالبية أعضائها (كندا، هولندا، البيرو، الأورغواي، السويد، غواتيمالا، تشيكوسلوفاكيا) تقسيم فلسطين إلى

¹ - نادية شكيل، المرجع نفسه، ص 19-20.

² - ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 08؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 17.

³ - استغرق بحث لجنة الإنسكوب مدة ثلاثة أشهر زارت خلالها فلسطين وسوريا ولبنان وشرقي الأردن ومخيمات اليهود في أوروبا، وفي حين تعاونت الوكالة اليهودية مع اللجنة خلال أعمالها رفض الفلسطينيون المشاركة فيها احتجاجاً على رفض الأمم المتحدة الخوض في مسألة استقلال فلسطين وفشلها في فصل قضية اللاجئين اليهود في أوروبا عن القضية الفلسطينية، واعتبار أن حقوق الفلسطينيين العرب واضحة ولا يجب أن تبقى محل بحث وتحقيق، وقد عبرت الهيئة العربية العليا عن ذلك بقولها: "إن قضية فلسطين تستند إلى مبادئ العدل والقانون الدولي فهي قضية شعب يعيش بصفاء في بلده... ولا يستطيع عرب فلسطين أن يفهموا لماذا يطعن في حقهم في العيش بحرية وسلام، وفي تنمية بلدهم وفقاً لعاداتهم، ولماذا يخضع هذا الحق باستمرار للتحقيق... وفيما يتعلق بطريقة وشكل استقلال فلسطين فنك مسألة يقررها أهل فلسطين الشرعيين، وعندما يتقرر أن من حق فلسطين أن تحظى بالاستقلال فلا تملك الأمم المتحدة أية صلاحية تخولها أن تقرر أو تفرض التنظيم الدستوري فيها باعتبار أن هذا تصرف يعد بمثابة تدخل في شأن داخلي يتعلق بأمة مستقلة". أنظر: جواد محمد وآخرون، المدخل للقضية الفلسطينية، ط4، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 1997، ص 198، وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 17.

دولتين عربية ويهودية وجعل القدس كيان خاص خاضع لإدارة الأمم المتحدة، وربط الكيانات الثلاث بوحدة اقتصادية.

أما الأقلية التي تمثلها كل من الهند وإيران ويوغسلافيا فقد اقترحت إقامة كيان فيدرالي مستقل يضم دولتين عربية ويهودية تكون القدس عاصمة له، وقد امتنعت استراليا العضو المتبقي عن التصويت لصالح أي من الاقتراحين على اعتبار أن تلك الاقتراحات تتجاوز صلاحيات اللجنة¹.

وقد أثارت توصيات اللجنة نقاشاً حاداً في أروقة الأمم المتحدة، لتتبنى الجمعية العامة في الأخير اقتراح الأغلبية في قرارها رقم 181(د-2) الصادر في 29 نوفمبر 1947 والذي عرف بخطة التقسيم، ونص على إنهاء الانتداب والانسحاب التدريجي للقوات البريطانية، وأوصى بتقسيم فلسطين لدولتين عربية على 44.6% من مساحة فلسطين ويهودية على 56.4% من مساحة فلسطين²، مع إنشاء إتحاد اقتصادي بينهما، ووضع القدس تحت الوصاية الدولية، ودعا لترسيم الحدود وإنشاء الدولتين في موعد أقصاه 01 أكتوبر 1948، كما أنشئت الجمعية العامة بموجب القرار لجنة فلسطين التابعة للأمم المتحدة لتنفيذ توصياتها، وطلبت من مجلس الأمن اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ خطة التقسيم³.

فرغم الرفض العربي لإقامة دولة يهودية في فلسطين اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على مقاربة سياسية لمعالجة الموضوع بشكل مخالف لمبادئ القانون الدولي والمبادئ التي يقرها ميثاق الهيئة ولاسيما حق الشعوب بتقرير مصيرها، ويخالف أيضاً المادة 22 من ميثاق عصبة الأمم التي خلفتها الهيئة، من خلال إصدارها لقرار التقسيم الذي لاقى ترحيباً من الحركة الصهيونية، ليتم إعلان قيام دولة إسرائيل في 15/5/1948. ويتفق خبراء وفقهاء القانون الدولي على أن قرار التقسيم غير قانوني ولا يستند إلى أي شرعية بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بل أنه يخرق أحكام الميثاق ولاسيما المواد من

¹- ناهض زقوت، المرجع السابق، ص 09-10.

²- رغم أن اليهود لم يكونوا يمتلكون أكثر من 07% من أراضي فلسطين، ولا تتجاوز نسبتهم 30% من مجموع السكان فيها فقد منحتهم الجمعية العامة 56.4% من مساحة فلسطين، وبالنظر لتوزيع السكان فلسطين، سيشكل العرب الفلسطينيين نصف سكان الدولة اليهودية المقترحة في قرار التقسيم ويمتلك هؤلاء 90% من الأراضي فيها، فقد كان التعداد السكاني ضمن حدود الدولة اليهودية المقترحة يبلغ حوالي 498 ألف يهودي و 497 ألف عربي فلسطيني، أما التعداد السكاني في الدولة العربية المقترحة فكان 725 ألف فلسطيني و 10 آلاف يهودي، وفيما يخص القدس فقد بلغ تعداد سكانها 105 ألف فلسطيني و 100 ألف يهودي. انظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 29.

³- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 18، وناهض زقوت، المرجع السابق، ص 10.

10-17 المتعلقة بوظائف الجمعية العامة وسلطاتها التي تنحصر في المناقشة والتوصية وتلقي التقارير ولفت نظر مجلس الأمن، دون أن يكون لها صلاحية اتخاذ قرار في مسائل قانونية أو سياسية¹.

إضافة للمادة 1/80 من الميثاق التي تنص على: "فيما عدا ما يتفق عليه في اتفاقات الوصاية الفردية التي تبرم وفقا لأحكام المواد (77،79،81) وبمقتضاها توضع الأقاليم تحت الوصاية وإلى أن تعقد تلك الاتفاقات لا يجوز تأويل نص حكم من أحكام هذا الفصل أو تخريجها، تأويلاً أو تخريجاً من شأنه أن يضر بطريقة ما، أي حقوق لأية دولة أو شعوب، أو يضير شروط الاتفاقات الدولية القائمة التي قد يكون أعضاء الأمم المتحدة أطرافاً فيها"².

ويفهم من المادة سابقة الذكر أن الجمعية العامة ملزمة بصك الانتداب باعتباره اتفاقاً دولياً قائماً إلى أن يغليه أو يحل محله اتفاقاً للوصاية، وهو ما يعني أن انتهاء العصبية لا يعني انتهاء الانتداب، ومن المعلوم أنه حتى صدور قرار التقسيم لم يبرم اتفاق لوضع فلسطين تحت الوصاية الدولية، كما لم تمنح فلسطين استقلالها، وبالتالي فإن الجمعية العامة ينبغي أن تكون ملتزمة في تصرفاتها بشأن فلسطين بما ورد في صك الانتداب وحده، إلى حين إبرام اتفاق للوصاية، وبالرجوع لصك الانتداب فإنه لا يمنح الجمعية العامة سلطة تقسيم فلسطين³.

وقد أدى تبني الجمعية العامة لقرار التقسيم لاندلاع مواجهات عنيفة بين العرب واليهود أدت لتدهور الأوضاع في فلسطين، حيث نشطت العصابات الصهيونية بتنفيذ أعمال الإرهاب ضد العرب لدفعهم للرحيل وكسب المزيد من الأراضي قبل رحيل القوات البريطانية المقرر في 15 مايو 1948⁴، وقد نهبت تقارير لجنة فلسطين التابعة للأمم المتحدة الجمعية العامة بتدهور الأوضاع بشكل مطرد في فلسطين، الأمر الذي دفع مندوب

¹ من الجدير بالذكر أن القرارات التي تتخذها الجمعية العامة وتتمتع بصفة الالتزام تنحصر في القرارات الخاصة بالنواحي الإدارية والمالية والتنظيمية للهيئة، أو توصية يتعهد المخاطب بها بتنفيذها صراحة أو ضمناً فتصبح تتمتع بصفة الالتزام، كما هو الحال بالنسبة لقرار الجمعية العامة 194 (د-3) لعام 1948 الخاص بعودة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم، والذي تعهدت إسرائيل في معرض قبول عضويتها في الأمم المتحدة بتنفيذه.

² تنص الفقرة الثانية من المادة 80 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "لا يجوز أن تؤول الفقرة الأولى من هذه المادة على أنها تهيب سبباً لتأخير أو تأجيل المفاوضات في الاتفاقات التي ترمي لوضع الأقاليم المشمولة بالانتداب أو غيرها من الأقاليم في نظام الوصاية طبقاً للمادة 77 أو تأخير أو تأجيل إبرام مثل تلك الاتفاقات". أنظر: ميثاق هيئة الأمم المتحدة لعام 1945، الفصل 12: نظام الوصاية الدولي، على الرابط: <http://www.un.org/ar/sections/un-charter/chapter-xii/index.html>

³ محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 24-25.

⁴ من الجدير بالذكر أن العصابات الصهيونية قد احتلت 213 قرية وطردت ما يزيد عن 400 ألف فلسطيني قبل نهاية الانتداب البريطاني في 1948/5/15. أنظر: ناهض زقوت، المرجع السابق، ص 11.

الولايات المتحدة الأمريكية للتقدم بطلب لمجلس الأمن بتاريخ 19 مارس 1948 يدعو فيه لوقف أي إجراء يرمي لتنفيذ خطة التقسيم، وإخضاع فلسطين للوصاية الدولية المؤقتة، ودعوة الجمعية العامة للاجتماع الفوري للبحث في حلول جديدة، ليقوم المجلس بدعوة الجمعية العامة لعقد جلسة خاصة للنظر مجدداً في المسألة الفلسطينية¹.

لتعقد الجمعية العامة دورتها الاستثنائية الثانية بين 16 ابريل و14 مايو 1948 لمناقشة المسألة، إلا أن الحركة الصهيونية عارضت فكرة العدول عن قرار التقسيم، وهاجمت اقتراح الولايات المتحدة بإخضاع فلسطين لنظام الوصاية الدولية، لتنتهي الدورة بإصدار الجمعية العامة قرارها رقم 186(دأ-2) في 14 مايو 1948 القاضي بتعيين وسيط تابع للأمم المتحدة في فلسطين للبحث عن حل للقضية بصورة سلمية²، وبهذا الشكل فقد عجزت الأمم المتحدة عن الحيلولة دون انفجار الصراع الذي ظل محتدماً منذ صدور قرار التقسيم، ومع انسحاب آخر جندي بريطاني أعلن اليهود قيام دولتهم، ودخلت جيوش الدول العربية لفلسطين لتندلع الحرب العربية الإسرائيلية الأولى في 15/05/1948.

الفرع الثالث: التهجير القسري للفلسطينيين منذ عام 1948 إلى ما بعد عام 1967

كان قرار تقسيم فلسطين سبباً في احتدام أعمال العنف والمواجهات بين العرب واليهود في مختلف أنحاء البلاد، لكن الاستعداد العربي واليهودي لهذا الصراع لم يكن متكافئاً، فمن الناحية السياسية كان اليهود أكثر تجانساً بقيادة ديفيد بن غوريون، كما كانوا أوسع موارداً من الناحيتين المالية والعسكرية حيث أسسوا الصندوق القومي اليهودي لجمع الأموال من الجالية اليهودية عبر العالم، وشكلوا تنظيمات عسكرية تولى تدريبها وقيادتها ضباط اللواء العسكري اليهودي المشكل خلال الحرب العالمية الثانية، وعلى النقيض من ذلك كان العرب يفتقدون لقيادة موحدة ويفتقرون للتنظيم والتدريب العسكري، إضافة لنقص مواردهم المالية والعسكرية جراء القيود البريطانية³.

ومنذ صدور قرار التقسيم في نوفمبر 1947 ناقشت الوكالة اليهودية مشكلة السكان العرب المتواجدين داخل حدود الدولة اليهودية المقترحة، وتوصلت لقرار مفاده ترحيل

¹ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 29، ونجوى حساوي، المرجع السابق، ص 154.

² - خلال المناقشات التي جرت في مجلس الأمن والدورة الاستثنائية الثانية للجمعية العامة، شككت الدول الأعضاء في حكمة قرار التقسيم، حيث أعلنت بريطانيا عدم استعدادها للمشاركة في فرض تسوية لا يقبلها الطرفان العربي واليهودي، وأكدت أن امتناعها عن التعاون يعزى لكون قرار التقسيم لا يخلو من التحيز. أنظر: هنري كتن، المرجع السابق، ص 33.

³ - بني موريس، طرد الفلسطينيين -ولادة مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، ترجمة دار الجليل، ط1، عمان، 1993، ص 29-30، ووليد الخالدي، خمسون عاماً على حرب 1948 أولى الحروب الصهيونية، ط1، دار النهار للنشر، بيروت، 1998، ص 17-18.

أكبر قدر ممكن منهم وحملهم على اكتساب جنسية إحدى الدول العربية المحيطة¹، وبناءً عليه تم وضع مخطط شامل للترحيل القسري والتطهير العرقي للفلسطينيين عرف بـ"خطة دالت"، وقد شكلت هذه الخطة التي تم وضعها قبل الإعلان عن قيام دولة إسرائيل مجمل الرؤية الصهيونية في تصفية الوجود الفلسطيني².

فقد أدى تطبيق خطة دالت إلى أكبر موجة تهجير قسري للفلسطينيين العرب بدأت منذ شهر أبريل وحتى مطلع مايو 1948، أي قبل نشوء الحرب العربية الإسرائيلية الأولى، وقد اعتمدت العصابات اليهودية الأساليب القائمة على العنف والإرهاب الممنهج لطرد الفلسطينيين ودفعهم للفرار نحو الدول المجاورة، وهو ما ينفي الإدعاءات الإسرائيلية حول مسؤولية الدول العربية عن رحيل الفلسطينيين، وهو ما أكده المؤرخون الإسرائيليون الجدد أمثال "بني موريس" و"إبلان بابيه" و"نورمان فنكلشتاين" والذين سلطوا الضوء على المجازر التي ارتكبت لدفع الفلسطينيين للرحيل³.

وتزامناً مع إعلان الانسحاب البريطاني وإنهاء الانتداب رسمياً وإعلان اليهود قيام دولتهم في 15/5/1948⁴، دخل عدد محدود من القوات العربية لحدود فلسطين⁵ لتبدأ الحرب التي استمرت قرابة العام لحين توقيع اتفاق الهدنة في عام 1949، وقد تعمدت العصابات العسكرية اليهودية خلالها تدمير مئات القرى والمدن الفلسطينية بغية طرد الفلسطينيين ومنعهم من العودة لديارهم لاحقاً، كما اقترفت تلك العصابات ما لا يقل عن 70 مجزرة بحق المدنيين الفلسطينيين، ناهيك عن أعمال النهب والقتل والاغتصاب واسعة

¹ - أوضح بن غوريون خلال اجتماع الهيئة التنفيذية للوكالة اليهودية أنه في حال نشوء قتال فإن العرب الذين لهم صفة المقيم الأجنبي في الدولة اليهودية المقترحة سيعتبرون غير مخلصين لها ويمكن طردهم منها، أما إن لم يحدث هذا وتم منحهم الجنسية الإسرائيلية فلن يعود بالإمكان سوى زجهم في السجون، والأفضل التخلص منهم وطردهم لا أن يسجنوا". أنظر: الترانسفير - طرد الفلسطينيين في الفكر والممارسات الإسرائيلية، المرجع السابق، ص 13.

² - الترانسفير - طرد الفلسطينيين في الفكر والممارسات الإسرائيلية، المرجع السابق، ص 14.

³ - على سبيل المثال؛ يرى المؤرخ الإسرائيلي بني موريس أن السبب الرئيسي وراء رحيل الفلسطينيين وخلق مشكلة اللاجئين يكمن في خطط الترحيل الجماعي التي وضعها القادة اليهود ولاسيما بن غوريون ونتيجة للهجمات التي قامت بها العصابات اليهودية "الهاغانا"، وأكبر شاهد على ذلك المجازر المرتكبة قبل نشوء الحرب العربية الإسرائيلية في 15/5/1948، ومن أشهر تلك المجازر مجزرة العباسية في 13/12/1947، مجزرة دير ياسين في 9/4/1948، ومجزرة حيفا في 21/4/1948، ومجزرة قيسارية في 15/2/1948 وغيرها من المجازر المروعة، كما أن تلك العصابات قامت باحتلال وتدمير قرابة 213 قرية فلسطينية مما أدى لتهجير أكثر من 400 ألف فلسطيني، وذلك قبل بدء الحرب. للاستزادة أنظر: سلمان أبو ستة، سجل النكبة، المرجع السابق، ومحمود كريم، المرجع السابق، ص 53-65.

⁴ - في اليوم الذي أعلن فيه اليهود قيام دولتهم إسرائيل تم تشكيل حكومة مؤقتة اعترفت بها الولايات المتحدة عقب 11 دقيقة من إعلانها، تبعها في ذلك غواتيمالا والسويد في 16 مايو، ثم الاتحاد السوفيتي في 17 مايو، وأصبحت عصابة الهاغانا الجيش الرسمي للدولة اليهودية. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 31.

⁵ - من الجدير بالذكر أن القوات العربية القادمة من الأردن وسوريا ومصر ولبنان عام 1948 لما يتجاوز تعدادها 20 ألف رجل أرسلوا للميدان دون أن يكون لهم قيادة مركزية أو هدف متفق عليه لمواجهة القوات الإسرائيلية التي كانت على أتم الاستعداد والجاهزية للحرب، أنظر: هنري كتن، المرجع السابق، ص 24.

النطاق التي أدت لفرار الكثير من الفلسطينيين للبلدان المجاورة بحثاً عن ملاذ آمن بعد سماعهم أخبار الفظائع التي ارتكبتها اليهود بحق سكان القرى المجاورة لقراهم¹. وقد بلغ عدد المهجرين الفلسطينيين خلال الفترة الواقعة بين نهاية عام 1947 ومطلع العام 1949 ما بين 75000-900000 فلسطيني-أي 55%-66% من مجمل تعداد الفلسطينيين آنذاك-نصفهم تم تهجيرهم قبل بدء الحرب، حيث تؤكد وثائق الأرشيف الإسرائيلي بأن التطهير العرقي كان سياسة مخطط لها². ويوضح الجدول التالي الأسباب التي دفعت الفلسطينيين للرحيل عن ديارهم واللجوء إلى البلدان المجاورة خلال الفترة من نهاية 1947 إلى بداية 1949³:

عدد القرى	أسباب الرحيل حسب الملفات الاسرائيلية
122	الطرد على يد القوات اليهودية
270	الهجوم العسكري اليهودي المباشر
38	الخوف من هجوم يهودي متجه نحو القرية
49	التأثر بسقوط مدينة قريبة
12	الحرب النفسية
6	الخروج الاختياري
34	أسباب غير معروفة
531	المجموع

وبما أن الهدف من دراستنا ليس سرد المجازر وإنما إثبات مسؤولية إسرائيل عن نشأة مشكلة اللاجئين، فسندتفي بشهادة الوسيط الدولي لفلسطين الذي أكد في تقريره المرفوع للجمعية العامة أن السبب الرئيس لهجرة الفلسطينيين هو أعمال الطرد الجماعي

¹ من جملة أخبار الفظائع التي أدت لإرهاب المدنيين الفلسطينيين وحلمتهم على ترك ديارهم، الاخبار حول سلسلة من تسع مجازر ارتكبت في تشرين أول 1948 تم خلالها تقييد النساء واغتصابهن وإعدامهن ودفنهن في مقابر جماعية، وبحسب المراقبون البريطانيون فقد تعمدت قوات الهاغانا تطويق القرى الفلسطينية وقصفها لدفع السكان للهروب، وقتلت كل من حاول العودة لدياره حيث قدر عدد القتلى اللاجئين ممن حاولوا التسلل للعودة لقراهم بحوالي 5000 شخص خلال الفترة من 1948 حتى 1956. أنظر: اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 29-31.

² لقد وضعت إسرائيل عام 1948 مخططات لشن حرب أطلق عليها اسم حرب الترحيل "الترانسفير" وهو ما أكده مؤلف سيرة بن غوريون "ميخائيل بار زوهار" الذي قال: "إن بن غوريون أمر جيش الدفاع بأخلاء السكان العرب وتدمير قراهم، وقد شكل لجنة خاصة لترحيل العرب".

³ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 161؛ ومحمود كريم، المرجع السابق، ص 54.

التي نفذتها العصابات الصهيونية، إضافة للهلع الذي أصاب السكان المدنيين نتيجة الشائعات حول إمكانية تعرضهم لأعمال إرهابية¹.

ولم تتوقف إسرائيل عقب انتهاء الحرب وتوقيع اتفاقات الهدنة مع الدول العربية عام 1949² وسيطرتها على 77.4% من مساحة فلسطين عن الاستمرار في تنفيذ مخططاتها الرامية لإفراغ تلك المناطق من سكانها العرب³، ومنع اللاجئين من العودة لديارهم، حيث عملت على تدمير أملاك اللاجئين تنفيذاً لخطة الترانسفير الارتجاعي التي تبنتها الحكومة الإسرائيلية في يونيو 1948 وترتب عليها تدمير أزيد من 500 قرية وشطبها عن الخريطة الجغرافية في بداية الستينات في إطار ما أطلق عليه تطهير المواقع الوطنية في إسرائيل⁴.

كما عملت إسرائيل على التخلص من البدو العرب في منطقة النقب بإجبارهم على اجتياز الحدود نحو الأردن، حيث قلصت عددهم من 95 ألف في نهاية الانتداب إلى 13 ألف عام 1951، كما قامت بترحيل ما يزيد عن 100 ألف شخص من سكان قرى المثلث الصغير نحو الحدود السورية والضفة الغربية⁵.

وفي سبيل استكمال طرد الفلسطينيين ومنع اللاجئين من العودة تبنت إسرائيل عدداً من القوانين العنصرية لتطرد من تبقى من العرب وتحرم اللاجئين من العودة، وتعمل في الوقت نفسه على تشجيع هجرة اليهود إليها وتمكنهم من السيطرة على الأراضي والأملاك

¹ - رغم أن الوسيط الدولي فولك برنادوت قد عُين من الجمعية العامة للعمل على إيجاد حل سلمي لقضية فلسطين من خلال التوسط بين الفراق للتوصل لهدنة قبل نشوء الحرب، إلا أنه تعامل مع مشكلة اللاجئين وساهم في إنشاء صندوق لإغاثتهم في يوليو 1948، وحاول اقناع إسرائيل بإعادة اللاجئين إلا إن اقتراحه قوبل بالرفض، ليقوم بعدها بإرسال تقريره للأمم المتحدة مؤكداً فيه أن قضية فلسطين لا يمكن حلها دون السماح للاجئين بالعودة إلى ديارهم، ونتيجة لهذا التقرير تعرض الوسيط ومساعداه للاغتيال على يد أعضاء من عصابة شيترون الصهيونية على حاجز في مدينة القدس بتاريخ 17 سبتمبر 1948 بعد يوم واحد من رفع تقريره المذكور. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 20-28؛ ناهض زقوت، المرجع السابق، ص 13.

² - من الجدير بالذكر أنه تم عقد هدنة بعد أسبوع من الحرب لمدة شهر بموجب قرار مجلس الأمن رقم 49، ليتم استئناف القتال بعد انتهائها ويتجاوز اليهود حدود قرار التقسيم باستيلائهم على منطقة غرب الجليل واللد والرملة ويهجروا أزيد من 100 ألف فلسطيني آخر نحو لبنان والضفة الغربية، وبعد 10 أيام تنبى مجلس الأمن قراره رقم 54 بتاريخ 15/07/1948 الداعي لوقف إطلاق النار دون التقييد بمدة محددة مهدداً بإيقاع عقوبات وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، إلا أن اليهود لم يكونوا راضين عن الحدود الناجمة عن تلك الهدنة فقاموا بخرقها في 15 أكتوبر 1948 من خلال شن هجوم استمر 13 أسبوعاً على الجيش المصري في منطقة النقب احتلت خلاله القوات الإسرائيلية مدن اسدود وحمامة والمجدل وبئر السبع وقرى فلسطينية أخرى مما أدى لموجة لجوء جديدة لسكان تلك المناطق، لتنتهي الحرب بتوقيع إسرائيل أربع اتفاقات هدنة مع مصر في 14/2/1949، مع لبنان في 23/3/1949، مع الأردن في 03/4/1949، مع سوريا في 20/7/1949. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 31-32.

³ - تقدر أعداد الفلسطينيين الذي بقوا داخل الأراضي المحتلة عام 1948 "إسرائيل حالياً" بحوالي 150 ألف شخص، تعرضوا لاحقاً لأعمال الطرد والتهجير الداخلي وسلبت أراضيهم وأملاكهم لدفعهم على الرحيل بعد انتهاء الحرب. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 05.

⁴ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 20-21.

⁵ - الترانسفير- طرد الفلسطينيين في الفكر والممارسات الإسرائيلية، المرجع السابق، ص 18-19.

الفلسطينية¹، ومن أبرز تلك القوانين قانون أملاك الغائبين لعام 1950 الذي اعتبر اللاجئين غائبين وأجاز مصادرة أملاكهم إضافة لأموال العرب الذين تبقوا في إسرائيل² وأملاك الوقف الإسلامي، وقانون العودة لعام 1952 الذي سمح لكل يهودي أينما وجد بالعودة لإسرائيل والحصول على جنسيتها، بينما حرم أصحاب الأرض الأصليين من ذلك، وقانون المواطنة لعام 1952 الذي وضعت إسرائيل بموجبه نظاماً عنصرياً يتألف من مستويين بحيث يتمتع اليهود بموجبه بحقوق الجنسية والمواطنة معاً، في حين يحمل الفلسطينيون المتبقون فيها المواطنة فقط³.

وفي إطار مساعي إسرائيل التوسعية للسيطرة على ما تبقى من فلسطين وتهجير من تبقى من سكانها، شنت في الرابع من يونيو 1967 هجوماً مباغتاً على كل من مصر وسوريا والأردن، نتج عنه احتلالها لما تبقى من فلسطين وهو قطاع غزة الذي كان خاضعاً للإدارة المصرية، والضفة الغربية بما فيها شرقي القدس التي كانت خاضعة للحكم الأردني، إضافة لاحتلال أجزاء من الدول العربية وهي شبه جزيرة سيناء في مصر وهضبة الجولان في سوريا ووادي عربة في الأردن، وقد تسببت تلك الحرب بتهجير حوالي 400 ألف فلسطيني من الضفة وقطاع غزة من ضمنهم حوالي 193.5 ألف من لاجئي عام 1948، والذين تم ترحيل 95% منهم نحو الأردن بينما وجد الباقون ملجأً لهم في مصر وسوريا⁴.

فقد لجئت إسرائيل مجدداً لعمليات تطهير مشابهة لما جرى عام 1948، بارتكابها للمجازر من أجل تسريع عمليات الترحيل الجماعية، ومهاجمة التجمعات والمخيمات الفلسطينية في الضفة وقطاع غزة، فالمسألة الديمغرافية كانت أولوية للحكومات الإسرائيلية

¹ - قبل قيام دولة إسرائيل لم يكن يمتلك اليهود أكثر من 8% من الأراضي، إلا أن الصندوق القومي اليهودي قد تمكن من السيطرة على 97% من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1948 من خلال قائمة من القوانين التي وظفت لتنفيذ السياسة اليهودية في هذا المجال، وبلغت تلك القوانين أكثر من 30 قانون، من أبرزها: قانون الطوارئ بشأن فلاحه الأرض واستعمال مصادر المياه لعام 1948، قانون أملاك الغائبين لعام 1950، قانون استملاك الأراضي لعام 1953، قانون أرض إسرائيل لعام 1960، قانون الاستيطان الزراعي لعام 1967 وغيره. للاستزادة أنظر: الترانسفير- طرد الفلسطينيين في الفكر والممارسات الإسرائيلية، المرجع نفسه، ص 15-18.

² - خلال الفترة ما بين عامي 1949-1966 صادرت إسرائيل 700 كم² من أراضي الفلسطينيين العرب الذين بقوا فيها، وهجرت أكثر من 45 ألف شخص منهم. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 22.

³ - من الجدير بالذكر أن القوانين الإسرائيلية لا تحدد الفلسطينيين كمجموعة عرقية أو قومية بل تصنفهم باستخدام مصطلح "أشخاص خارج نطاق قانون العودة"، أما في المؤسسات الإدارية ووسائل الاعلام فيوصفون بمصطلح الأقلية أو العرب، وهو ما يعكس حرمان الفلسطينيين من حقوقهم كمجموعة قومية.

⁴ - من الجدير بالذكر أن القوات الإسرائيلية عملت على ترحيل سكان الضفة الغربية قسراً نحو الأردن على متن شاحنات تابعة للجيش الإسرائيلي وأجبرتهم على توقيع وثائق تفيد بأنهم غادروا ديارهم طوعاً. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 30.

التي تابعت وضع المخططات لترحيل من تبقى من الفلسطينيين وتوطينهم في الدول العربية¹.

وعقب انتهاء حرب عام 1967 وفرض إسرائيل سيطرتها الفعلية على كامل فلسطين²، عملت على فرض سيطرتها العسكرية والسياسية والقانونية على من تبقى من الشعب الفلسطيني على نحو يجمع بين الاحتلال الحربي والفصل العنصري والاستيطان والتهويد لتيسير تهجير من تبقى من الفلسطينيين³.

ورغم انطلاق عملية السلام بين الفلسطينيين وإسرائيل بعد توقيع اتفاقات أوسلو بداية من العام 1993، فإن قضية اللاجئين قد تم تأجيلها لمفاوضات الحل النهائي التي كان من المقرر انعقادها بعد سنوات قليلة على توقيع الاتفاق ولم تتعد حتى حينه، وبالتالي لم توفر تلك الاتفاقات أو غيرها من اتفاقات السلام العربية الإسرائيلية - كما سنرى لاحقاً - سوى ستاراً لإسرائيل لمواصلة تنفيذ سياستها القمعية بحق الفلسطينيين وتهجير من تبقى منهم من خلال مصادرة الأراضي وبناء المستوطنات وجدار الفصل العنصري في الضفة الغربية وفرض الحصار على قطاع غزة، وشن العديد من الحروب والاعتداءات العسكرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة والتي أدت لتدمير آلاف المنازل ونزوح عشرات الآلاف من المدنيين، ودفعت الكثير من الفلسطينيين للهجرة للخارج بسبب الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان وسوء الأوضاع الأمنية والاقتصادية في الأراضي المحتلة، فقد أثبتت عملية السلام فشلها في الحفاظ على حقوق الفلسطينيين وإيجاد حل لمشكلة اللاجئين، في ظل وجود سلطة فلسطينية لا تمتلك أي سيادة فعلية على الأرض وتفقد لرؤية حقيقية للمطالبة بحقوق الفلسطينيين المشروعة.

فمنذ عام 1947 وحتى وقتنا ظل الفلسطينيون عرضة للتهجير القسري على يد القوات الإسرائيلية التي تسعى لتوظيف طائفة من الممارسات الإرهابية والعنصرية للسيطرة على جميع مناحي حياة الفلسطينيين بهدف تغيير التركيبة الديمغرافية لفلسطين،

¹ - للاطلاع على المخططات الإسرائيلية الرامية لاستكمال طرد الفلسطينيين خلال وبعد حرب عام 1967، أنظر: الترانسفير-طرد الفلسطينيين في الفكر والممارسات الإسرائيلية، المرجع السابق، ص 21-39.

² - استمرت حرب عام 1967 ستة أيام هزمت خلالها جيوش 3 دول عربية، وأوقفت الحرب بناء على قرارات مجلس الأمن 233 و235 و236 لعام 1967، وقد أكد المجلس في قراره رقم 242 في 22 نوفمبر 1967 على ضرورة إنهاء الحرب العربية الإسرائيلية بانسحاب إسرائيل من الأراضي التي احتلتها خلال حرب 04 حزيران 1967 وتحقيق تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين.

³ - أصدرت إسرائيل بوصفها القوة القائمة بالاحتلال في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 ما يزيد عن 1200 أمر عسكري افضت لتغيير الوضع القانوني والإداري في تلك الأراضي، وكرست سياسات تمييزية ضد الفلسطينيين على نحو مخالف لقواعد القانون الدولي الإنساني. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 39-40.

وتشمل تلك الممارسات-دون أن تقتصر- فرض القيود على الحركة ومنع الفلسطينيين من الوصول إلى أراضيهم، والحرمان من الخدمات الأساسية والبنى التحتية، وحظر البناء في بعض المناطق وهدم المنشآت والبيوت، والتوسع الاستيطاني وبناء جدار الفصل العنصري، وسياسة الإبعاد، وشن الحروب وفرض الحصار، والحرمان من الحق في جبر الضرر من خلال رفض عودة اللاجئين ورفض تطبيق قرار الجمعية العامة رقم 194 وغيره من القرارات الداعية لتمكين الفلسطينيين من ممارسة حقوقهم المشروعة.

ولا زال التنكر الإسرائيلي لحقوق اللاجئين الفلسطينيين يفرز آثاره على حياة هؤلاء في كل زمان ومكان، خاصة في دول اللجوء التي عصفت بها الحروب والنزاعات، فما زال ثلثي اللاجئين عرضة لموجات التهجير بسبب الأزمات التي تعصف بالمنطقة، حيث هُجر عدد كبير منهم نتيجة للنزاعات المسلحة وغياب الاستقرار في العلاقات القائمة بين حكومات الدول المضيفة ومنظمة التحرير الفلسطينية أو السلطة الفلسطينية، فعلى سبيل المثال، طردت الحكومة الأردنية عام 1970 أزيد من 20 ألف لاجئ وهدمت مخيماتهم نتيجة توتر علاقتها بقيادة المنظمة.

وخلال حرب الخليج عام 1990-1991 طردت الكويت قرابة 400 ألف لاجئ فلسطيني كرد فعل على دعم منظمة التحرير الفلسطينية للموقف العراقي، وفي العام 1994 أعلنت ليبيا عزمها طرد 35 ألف لاجئ فلسطيني تعبيراً عن استيائها من اتفاقات أوسلو، وفي العراق شهدت أوضاع اللاجئين الفلسطينيين تدهوراً ملحوظاً منذ الاحتلال الأمريكي عام 2003 حيث تعرضوا للقمع والتهجير على أساس طائفي¹.

كما أدت أحداث ما يعرف بالربيع العربي الذي بدء عام 2011 إلى تدهور أوضاع اللاجئين الفلسطينيين خاصة في سوريا² وليبيا اللتان تعرض فيهما اللاجئين للتهجير القسري لتتطلب رحلتهم بالبحث عن ملاذ آمن في الدول الأوروبية.

كل هذا التهجير والمعاناة المستمرة ما كانت لتقع لولا انتهاك إسرائيل لحقوق الفلسطينيين وعدم اعترافها بحقهم بالعودة لديارهم التي هجرتهم منها، فإسرائيل هي المسؤولة عن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وتتحمل القسط الأكبر من المسؤولية عما آلت

¹ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013- 2015)، المرجع السابق، ص 43-52.

² - يقدر عدد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى الأونروا في سوريا بحوالي 560 ألف لاجئ، نعرض أكثر من 60% منهم للتهجير داخل البلاد أو خارجها منذ بدء النزاع في سوريا عام 2011. انظر: UNRWA, "Syria Regional Crisis Response Update 75", 25 May 2014.

إليه أوضاعهم في البلدان المضيفة بسبب تنكرها لحقوقهم ورفضها الالتزام بقرارات الأمم المتحدة المؤكدة لحقهم بالعودة.

فما مارسته إسرائيل ولا زالت تمارسه من أعمال إرهابية وتهجير قسري للفلسطينيين يشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية لا تسقط بالتقادم وتقتضي محاكمة المسؤولين عنها، كما أن خرق إسرائيل لقواعد القانون الدولي ولاسيما الاتفاقيات الدولية التي تعد طرفاً فيها كاتفاقية جنيف الرابعة والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يوقع عليها المسؤولية الدولية ويوجب عليها إعادة الشيء إلى ما كان عليه وتعويض الضحايا المتضررين¹.

الفرع الرابع: تعداد اللاجئين الفلسطينيين وتوزيعهم الجغرافي

يقابل الباحث في موضوع اللاجئين الفلسطينيين إحصائيات وتقديرات لا تتفاوت من مرجع لآخر فحسب، ولكنها تتفاوت بين فصول المرجع نفسه²، فالخلاف بين المصادر العربية والإسرائيلية لا يقتصر على أسباب خلق مشكلة اللاجئين، بل يشمل أبعادها ولاسيما مسألة أعداد الفلسطينيين الذين أصبحوا لاجئين نتيجة للأسباب التي أوضحناها سابقاً وتم تأكيدها من قبل المؤرخون الإسرائيليون أنفسهم.

وعموماً ينضوي اللاجئين الفلسطينيين ضمن ثلاث فئات رئيسية كما يلي:

الفئة الأولى: هي أكبر فئات اللاجئين وتتألف من الذين هجروا من ديارهم إبان حرب عام 1948 وذريتهم، والذين قدر عددهم في العام 2014 بحوالي 6.14 مليون لاجئ، ينقسمون لمجموعتين فرعيتين هما: مجموعة الأغلبية وهم اللاجئين المسجلين لدى وكالة الأونروا ويطلق عليهم "لاجئي فلسطين" ويقوم معظمهم في مناطق عمل الوكالة ويقدر عددهم بحوالي 5.4 مليون لاجئ³، ومجموعة الأقلية غير المسجلين لدى الأونروا رغم أنهم جزء من لاجئي عام 1948 وذريتهم⁴.

¹ - لبنى الشوملي، تعزيز الظروف المواتية لإنفاذ البات قابلة للتطبيق ودائمة لجبر الضرر الواقع على الشعب الفلسطيني، مجلة حق العودة، العدد 69، يونيو 2017، ص 08-06.

² - تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد مصدر مرجعي موحد حول أعداد اللاجئين الفلسطينيين حول العالم، حيث تستند التقديرات المتاحة إلى البيانات المتوفرة حول أعداد المهجرين الفلسطينيين عقب كل موجة تهجير والتي تتسم بالتفاوت والتغيير، ويعزى ذلك لغياب نظام شامل لتسجيل اللاجئين، ولتكرار حالات التهجير القسري، وغياب تعريف موحد للاجئ الفلسطيني كما سنرى لاحقاً.

³ - موقع وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، على الرابط: www.unrwa.org/ar/where-we-work تاريخ الاطلاع: 2018/3/2.

⁴ - من الجدير بالذكر أن مجموعة غير المسجلين لدى الأونروا من لاجئي عام 1948 وذريتهم، يحق لهم التسجيل لدى وكالة الأونروا إلا أنهم لم يسجلوا أنفسهم، حيث اقتصر تسجيل الوكالة في البداية على اللاجئين المعوزين ممن فقدوا ديارهم ومصدر رزقهم.

وبخصوص تقديرات أعداد تلك الفئة من اللاجئين في العام 1948 فقد اختلفت حسب المصادر والجهات المختصة¹، وقد جاءت تقديرات الجهات المختلفة كما يبينه الجدول التالي²:

العدد	أعداد اللاجئين الفلسطينيين عام 1948
940.000	التقديرات العربية
914.221	وكالة الأونروا
766.000-750.000	لجنة التوفيق الدولية
670.000	الخارجية البريطانية
520.000	التقديرات الإسرائيلية
726.000	بعثة المسح الاقتصادي للأمم المتحدة

أما تقديرات أعداد لاجئي عام 1948 وفقا لعدة دراسات أجراها الباحثون، فقد جاءت كما يلي:

العدد	الباحث
1.200.387	ناهض زقوت
960.000	هنري كتن
804.747	سلمان أبو ستة
810.000	إيليا زريق
744.150	وليد الخالدي
726.000	رمضان بابادجي
750.000	سهيل الناطور
604.000	موشيه أفرت

¹- تجدر الإشارة إلى أن الأعداد التي توردها بعض الهيئات الدولية هي أعداد غير حقيقية، نظراً لأن المعلومات التي تعتمد عليها هيئات الإغاثة تستند على بيانات يقدمها اللاجئون طواعية بهدف الحصول على المساعدات، في حين أن هناك العديد من اللاجئين الذين لم يتقدموا لتسجيل أنفسهم للحصول على تلك المساعدات.

²- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 25؛ محمود كريم، المرجع السابق، ص 55-56؛ محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 36؛ هنري كتن، المرجع السابق، ص 53؛ ناهض زقوت، المرجع السابق، ص 15.

الفئة الثانية: وتتألف من اللاجئين الذين هجروا خلال حرب عام 1967 وذريتهم، وتقدر أعدادهم وفقاً لإحصائيات عام 2014 بحوالي 1.1 مليون لاجئ، ويطلق عليهم "نازحي عام 1967" لتمييزهم عن لاجئي عام 1948، وهؤلاء غير مسجلين لدى الأونروا ولكنهم يستفيدون من خدماتها على أساس طارئ بموجب توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة¹.

الفئة الثالثة: وتتألف من عدد غير معروف من الفلسطينيين الذين هجروا خارج حدود فلسطين الانتدابية قبل العام 1948 أو بعد سيطرة إسرائيل الكاملة على الأراضي الفلسطينية نتيجة لسياسة الإبعاد².

وقد عمد غالبية اللاجئين الفلسطينيين خلال موجات التهجير الرئيسية عامي 1948 و1967 إلى البقاء في أقرب بقعة من مدنهم وقراهم المحتلة آملاً بالعودة إليها حالما ينتهي النزاع، ففي العام 1948 وجد ما نسبته 65% من اللاجئين الفلسطينيين ملاذاً لهم في أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة وهما المنطقتان اللتان لم تكونا خاضعتين للسيطرة الإسرائيلية وتشكلان ما نسبته 22% من مساحة فلسطين التاريخية، في حين لجأ 35% منهم إلى الدول العربية المجاورة وهي الأردن وسوريا ولبنان ومصر³.

أما لاجئي عام 1967 فقد لجأ 95% منهم إلى الأردن، بينما وجد الباقون ملجأ لهم في كل من سوريا ومصر⁴.

ويفيد إحصاء وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين "الأونروا" بأن عدد اللاجئين المسجلين لديها حتى ديسمبر 2015 قد بلغ حوالي 5.266.603 لاجئ وفقاً للمعايير التي تعتمدها الوكالة في تعريفها للاجئ الفلسطيني، إضافة لـ 474.877 آخرون⁵، موزعين على مناطق عملياتها الخمس وفقاً لما يبينه الجدول التالي*:

¹ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 33.
² - تجدر الإشارة إلى أن حديثنا يقتصر على اللاجئين الفلسطينيين فقط دون التطرق لفئة الفلسطينيين المهجرين داخلياً والذين ينقسمون إلى فئتين تقدر أعداد الفئة الأولى وفقاً لإحصائيات عام 2014 بحوالي 324.200 نازح ممن تعرضوا للتهجير داخل إسرائيل عام 1948 وذريتهم، أما الفئة الثانية فتشمل الفلسطينيين الذين هجروا داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 ويقدر عددهم بحوالي 334.600 نازح يضمنون عدداً من لاجئي عام 1948 الذين تعرضوا للتهجير مرة أخرى داخل الأراضي الفلسطينية. أنظر: اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع نفسه، ص 69.
³ - اللاجئين الفلسطينيون وحق العودة-معطيات أولية وحقائق، سلسلة إصدارات خاصة(2)، الأمانة العامة لحزب البعث العربي الاشتراكي، دمشق، نوفمبر 2008، ص 25-26.

⁴ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 33.
⁵ - يقصد بالأشخاص المسجلين الآخرين أولئك الذين كانوا وقت تسجيلهم الأصلي لا يلبون جميع معايير الأونروا الواردة في تعريفها للاجئ الفلسطيني، ولكن ثبت أنهم عانوا من خسائر أو صعوبات بالغة لأسباب تتعلق بحرب العام 1948، ويتضمن هؤلاء فقراء غزة والقدس، سكان القرى الحدودية، أفراد عائلات النساء اللاجئات المتزوجات من غير اللاجئين، الأطفال المكفولين من لاجئين وفقاً لنظام الكفالة الإسلامي. وهنا تجدر الإشارة إلى أن لاجئ عام 1967 رغم حصولهم على خدمات الأونروا بشكل طارئ ومؤقت فإنه لم يتم إدراجهم في نظام تسجيل الأونروا. أنظر: الأونروا، تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة، كانون الثاني 2009، ص 06-07. متاح على الرابط: www.unrwa.org/ar/resources/strategy-policy/ تاريخ الاطلاع: 2018/02/22.

المجموع	الضفة الغربية	قطاع غزة	سوريا**	لبنان	الأردن	الفئة/المكان
5.266.603	792.081	1.311.920	560.000	458.369	2.144.233	الأشخاص المسجلون
474.877	178.552	76.748	70.035	46.007	103.565	الأشخاص المسجلون الآخرون
5.741.480	970.633	1.388.668	630.035	504.376	2.247.768	مجموع الأشخاص المسجلون
58	19	8	9	12	10	أعداد المخيمات الرسمية
1.603.012	228.560	560.964	178.666	249.410	385.418	الأشخاص المسجلون في المخيمات***

*تم إعداد هذا الجدول بالاعتماد على إحصاءات وكالة الأونروا لعام 2015¹.

** كافة الأرقام المدونة تحت خانة سوريا تمثل تقدير عملي ساري المفعول طالما أن الأوضاع في سوريا لا تزال مشتتة.

*** عدد الأشخاص المسجلون في المخيمات يستند لبيانات مقدمة طوعاً للأونروا من قبل اللاجئين المسجلين.

وقد بلغ إجمالي تعداد الفلسطينيين في العالم بداية عام 2017 وفقاً للتقديرات الفلسطينية

12.706 مليون نسمة موزعين جغرافياً على النحو التالي:

النسبة المئوية	العدد (بالآلاف نسمة)	المكان
23.4%	2.972	الضفة الغربية
15%	1.912	قطاع غزة
12.1%	1.532	فلسطين المحتلة عام 1948 (إسرائيل)
44%	5.595	الدول العربية
5.5%	695	باقي دول العالم
100%	12.706	المجموع

*المصدر: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات بالاعتماد على أرقام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني - رام الله².

أما عن عدد اللاجئين الفلسطينيين فقد قدرته المصادر الفلسطينية بداية العام 2017

بحوالي 8.49 مليون لاجئ، موزعين جغرافياً على النحو المبين في الجدول التالي³:

¹ - وكالة الأونروا، التقرير السنوي عن الفترة من 10 يناير-31 ديسمبر 2015، الملحق 06 الخاص بإحصاءات الأونروا لعام 2015، متاح على الرابط: www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2017-aor-arabic-find.pdf تاريخ الاطلاع: 2018/02/22.

² - مركز الزيتونة للدراسات، إنفوجراف عدد الفلسطينيين في العالم حسب مكان إقامتهم مطلع سنة 2017. متاح على الرابط: www.alzaytouna.net/2017/03/07/

³ - من الجدير بالذكر أن اللاجئين الفلسطينيين ليسوا فقط أولئك المسجلين لدى وكالة الأونروا، فكثيراً منهم لم يسجلوا أنفسهم لاستغنائهم عن خدماتها، أو بسبب إقامتهم خارج مناطق عملياتها التي تنحصر في الضفة الغربية وقطاع غزة والأردن ولبنان وسوريا.

النسبة المئوية	العدد (بالآلاف نسمة)	المكان
9.1%	772.7	الضفة الغربية
15%	1.275.5	قطاع غزة
1.8%	150	فلسطين المحتلة عام 1948 (إسرائيل)
66%	5.594.7	الدول العربية
8.1%	694.7	باقي دول العالم
100%	8.488.6	المجموع

*المصدر: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات بالاعتماد على ارقام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني-رام الله¹.
فيما تقدم تناولنا بإيجاز الخلفية التاريخية والأسباب الجذرية لنشأة قضية اللاجئين الفلسطينيين لإبراز دور الأمم المتحدة ومسؤولية إسرائيل عن تلك المشكلة، بالإضافة لبيان أعداد اللاجئين وتوزيعهم الجغرافي وفقاً لأحدث التقديرات، ولم يكن المقصد من ذلك المساهمة في التحليل التاريخي والسياسي للقضية الفلسطينية، وإنما بهدف إبراز الحد الأدنى من المعلومات اللازمة لمتابعة دراستنا حول الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين.

وبما أن الهدف من تكريس القواعد الدولية الخاصة بحماية اللاجئين هو تقديم الحماية المؤقتة للاجئين لحين التوصل لحل دائم لمشكلاتهم، فقد استرعت قضية اللاجئين الفلسطينيين انتباه الباحثين لارتباطها بجوهر الصراع العربي الإسرائيلي، إضافة لطول المدة التي قضاها هؤلاء اللاجئين مجردين من الحماية الوطنية أو الدولية، باعتبار أن المقاربة التي تعتمدها اتفاقية 1951 والتي تشكل الركيزة الأساسية للنظام الدولي لحماية اللاجئين تقوم على التحديد الفردي للاعتراف بوضع اللاجئ، كما أن الحلول التي توفرها الاتفاقية تتمثل غالباً في الدمج أو إعادة التوطين، الأمر الذي لا ينسجم مع قضية اللاجئين الفلسطينيين نظراً للبعد الجماعي لقضيتهم، فهي قضية شعب طرد من أرضه قسراً وانتهكت حقوقه ليصبح مشتتاً حول العالم ويتم توطين شعب جديد في دياره بمشاركة الأمم المتحدة والقوى الاستعمارية.

كل ما سبق يؤكد الحالة الفريدة والمتميزة لوضع اللاجئين الفلسطينيين مقارنة بغيرهم من اللاجئين، وهو ما دفع المجتمع الدولي لتكريس النصوص التي تميزهم عن غيرهم من اللاجئين في الاتفاقيات الدولية، نظراً لما لهم من حقوق مشروعة ومعترف بها أهمها حقهم بالعودة وتقرير المصير.

¹ - مركز الزيتونة، إنفوجراف عدد اللاجئين الفلسطينيين في العالم حسب مكان اقامتهم بداية سنة 2017. متاح على الرابط: www.alzaytouna.net/2017/03/07/

كما أن فئة اللاجئين الفلسطينيين تتميز بتعدد التعريفات الموضوعة لها تبعاً للغرض المرجو من كل تعريف سواء كان سياسياً أو قومي أو اقتصادي وعملي، وللتعرف على خصوصية الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين لابد من التعرف على علاقتهم باتفاقية 1951 واتفاقيتي انعدام الجنسية والحد من حالات انعدامها لعامي 1954 و1961، إضافة لتناول التعريفات الموضوعة لتلك الفئة من اللاجئين والتعرف على الجهات الواضحة لها والغرض المرجو من كل تعريف وما يرتبه كل منها من آثار على وضعهم القانوني.

المطلب الثاني: الوضع الخاص للاجئين الفلسطينيين وتمييزهم عن غيرهم من اللاجئين

تعد مشكلة اللاجئين الفلسطينيين¹ أحد أعصى المسائل التي واجهت المجتمع الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، فمنذ دخول القضية الفلسطينية لهيئة الأمم المتحدة وما نجم عن قرار الجمعية العامة الخاص بالتقسيم من آثار، عملت الهيئة على معالجة قضية اللاجئين من خلال إصدارها العديد من القرارات المؤكدة لحقوقهم بالعودة ونقرير المصير، وإنشاء عدد من اللجان والوكالات ولاسيما لجنة التوفيق ووكالة الأونروا لتقديم الحماية والمساعدة لهؤلاء اللاجئين والعمل على إيجاد حل لمشكلتهم.

كما أن قضية اللاجئين الفلسطينيين كانت حاضرة في أعمال لجان الأمم المتحدة التي كلفت بوضع الإطار القانوني الدولي لحماية اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، فقد كان وضعهم القانوني محط نقاش واسع في أعمال تلك اللجان، ليتم في النهاية استثنائهم من هذا الإطار الدولي نظراً لخصوصية وضعهم، بالإضافة لاستفادتهم من الحماية والمساعدة التي توفرها وكالات تابعة للأمم المتحدة، ولهم خلفيات هذا الاستثناء ومقاصده لابد من الرجوع لأعمال التحضيرية لتلك اللجان بهدف التوصل لفهم صحيح لبنود استثناء اللاجئين الفلسطينيين الواردة في النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950، والاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951، والاتفاقية الخاصة بوضع عديمي الجنسية لعام 1954، والصيغة التي وضعت بها تلك النصوص وأدت عملياً لبروز عدة تفسيرات حول وضع اللاجئين الفلسطينيين.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن مصطلح اللاجئين الفلسطينيين المستخدم في دراستنا يقصد به السكان الفلسطينيين الاصليين الذين هجروا من فلسطين الانتدابية، وهو أكثر دقة من مصطلح لاجئي فلسطين الذي تستخدمه بعض الجهات والمصادر كالأونروا والذي يشير لكل اللاجئين نتيجة نكبة فلسطين عام 1948 بغض النظر عن أصلهم القومي.

وفي حين شكل تعريف اللاجئ وفقاً لاتفاقية 1951 تسوية بين بين الفرقاء المعنيين، فإن التعريفات الموضوعية للاجئ الفلسطيني لأسباب تتعلق بتقديم المساعدات أو في سياق المفاوضات السياسية بين أطراف الصراع لا يصلح إحداها لأن يكون تعريفاً عاماً وموحداً للاجئين الفلسطينيين للأغراض القانونية.

وبالتالي سنتناول في مطلبنا هذا الوضع القانوني الذي تقره الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951 والاتفاقية الخاصة بعديمي الجنسية لعام 1954 للاجئين الفلسطينيين الذين يعد معظمهم أشخاصاً عديمي الجنسية بحكم الأمر الواقع، بالإضافة لمحاولة التوصل لتعريف موحد للاجئين الفلسطينيين يمكن استخدامه للأغراض القانونية للمطالبة بحماية حقوق هذه الفئة من اللاجئين.

الفرع الأول: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951 والاتفاقية الخاصة بعديمي الجنسية لعام 1954

لفهم الوضع القانوني الذي اقرته اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين واتفاقية 1954 الخاصة بعديمي الجنسية بخصوص اللاجئين الفلسطينيين، ولما قرر المجتمع الدولي استثنائهم من النظام القانوني العام الذي كان يجري وضعه لتأمين الحماية للاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، لا بد من معرفة العوامل التي أدت لذلك، ليس فقط من أجل فهم قضية اللاجئين الفلسطينيين فهماً صحيحاً وإنما للتوصل للتفسير الصحيح للنصوص المتعلقة بهذه الفئة، والذي ينبغي على الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات الالتزام به، فتلك الدول -كما سنرى لاحقاً- قد أخفقت في الاضطلاع بمسؤوليتها تجاه اللاجئين الفلسطينيين نتيجة سوء تفسيرها للنصوص المتعلقة بهم¹.

الأمر الذي يوجب علينا البحث في الأعمال التحضيرية للاتفاقيات المذكورة، فالمادة 32 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تصنف العمل التحضيري للمعاهدة وظروف أبرامها كوسائل متممة لتفسيرها².

¹ - قد يكون سوء تفسير الدول للنصوص المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين ناتج عن عدم التناظر ما بين النصوص ذات الصلة، وقد يكون مؤسسا على أسباب سياسية أحيانا، كما قد يكون ناتجا عن القراءات الأكاديمية الفجة وغير المتعمقة فيما يتعلق بوضع اللاجئين الفلسطينيين.

² - تنص المادة 32 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على: "يمكن اللجوء إلى وسائل تكميلية في التفسير، بما في ذلك الأعمال التحضيرية للمعاهدة وملابسات عقدها، وذلك لتأكيد المعنى الناتج عن تطبيق المادة 31 أو لتحديد معنى النص حين يكون من شأن التفسير وفقاً لتلك المادة أن يترك المعنى غامضاً أو غير واضح؛ أو أن يؤدي إلى نتيجة غير منطقية أو غير مقبولة".

أولاً: اللاجئون الفلسطينيون في ظل الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951

كما أشرنا في الباب الأول من دراستنا فقد تأثر الإطار القانوني الذي يرقى أوضاع اللاجئين بموجب اتفاقية 1951 والنظام الأساسي للمفوضية بالواقع الأوروبي وتدفعات اللاجئين الأوروبيين بعد الحرب العالمية الثانية، حيث وضعت ترتيبات لحماية فئات محددة من اللاجئين وحددت بدقة الفئات الذين المستثناة من الاستفادة من هذا الإطار القانوني. وفي إطار المباحثات بشأن اللاجئين من خارج أوروبا كان اللاجئين الفلسطينيين محل نقاش واسع، حيث عارضت بعض الحكومات ولاسيما الحكومات العربية بشدة إدراجهم في إطار الحماية الذي توفره اتفاقية عام 1951 أو النظام الأساسي للمفوضية لعام 1950، من خلال تقديمها عدة تعديلات على المسودات الأصلية بغرض استثناء اللاجئين الفلسطينيين وعدم دمجهم مع فئات اللاجئين الأخرى خوفاً من تهميش قضيتهم والتأثير على حقهم بالعودة لديارهم الأصلية.

وعملاً بالعرف السائد في صياغة الاتفاقية والنظام الأساسي للمفوضية بتعابير عامة، فإن تلك التعديلات لم تذكر الفلسطينيين بصورة محددة، ومع ذلك كان غرضها العلني هو استثناء هؤلاء اللاجئين تحديداً من نطاق تطبيق الاتفاقية والنظام الأساسي للمفوضية طالما أنهم موضع اهتمام خاص للأمم المتحدة¹، وقد أتمد التعديلات وأدخلا في النص النهائي لاتفاقية 1951 في المادة (د/1)²، وفي النظام الأساسي للمفوضية في المادة (ج/7)³.

وبالرجوع لتاريخ صياغة المادة (د/1) من اتفاقية 1951 والأعمال التحضيرية التي سبقت إقرارها⁴ نجد أنه تم التعرض لقضية اللاجئين الفلسطينيين ومناقشتها في ثلاث مناسبات تتمثل في أعمال اللجنة الخاصة بحالة انعدام الجنسية والمشكلات ذات الصلة،

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 72-73.

² - تنص المادة 1/د من اتفاقية 1951 على أنه: "لن تنطبق الاتفاقية الحالية على الأشخاص الذين يتلقون حالياً حماية أو مساعدة من منظمات أو هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة؛ 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، بحكم القانون، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية".

³ - تنص المادة 7/ج من النظام الأساسي للمفوضية للاجئين لعام 1950 على أنه: "لا يمتد اختصاص المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ... إلى شخص: ... (ج) ما زال يتلقى الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات الأمم المتحدة الأخرى".

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة قد شرعت في بحث مشكلات اللاجئين وعديمي الجنسية منذ فبراير 1946 حيث أحالت بموجب قرارها رقم 8(د-1) في 12/2/1946 مشكلة اللاجئين والنازحين على المجلس الاقتصادي والاجتماعي للنظر فيها، ليطلب المجلس لاحقاً من الأمين العام دراسة حالة انعدام الجنسية أيضاً وتقديم توصيات بشأن الرغبة بوضع اتفاقية أخرى تتعلق بهم، وبعد نظره في دراسة الأمين العام قام المجلس بتأليف لجنة خاصة للنظر في حالة انعدام الجنسية والمشكلات ذات الصلة كلفها بالنظر في مسألة اعداد اتفاقية معدلة وموحدة تتعلق بوضع اللاجئين الدولي، حيث اعتبرت مشكلتي اللاجئين وعديمي الجنسية مترابطين في تلك المرحلة. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 75؛ وسد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، ط1، إصدارات المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، بيت لحم، فلسطين، 2009، ص 84.

وأعمال اللجنة الثالثة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، وأعمال مؤتمر المبعوثين مطلقى الصلاحية الذي أتم وضع الاتفاقية.

وقد اعتبر المشاركون في أعمال صياغة مسودة الاتفاقية آنذاك أن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين لا تتشابه مع غيرها من مشكلات اللاجئين في العالم لكون الأمم المتحدة تتحمل مسؤولية مباشرة عن نشأة مشكلتهم نتيجة قرار الجمعية العامة القاضي بتقسيم فلسطين عام 1947¹.

وخلال أعمال اللجنة الخاصة بحالة انعدام الجنسية والمشكلات ذات الصلة المنعقدة بين 16 يناير-16 فبراير 1950 للنظر في مشكلة تعريف مصطلح اللاجئ، كان مندوب الولايات المتحدة الأمريكية أول من قدم اقتراح لاستثناء اللاجئين الفلسطينيين من نطاق الاتفاقية، من خلال اقتراحه تعريفاً للاجئ يستثني اللاجئين الذي نص عليهم قرار الجمعية العامة رقم 212(د-3) ورقم 302(د-4) وهم تحديداً اللاجئين الفلسطينيين، بالإضافة للمجموعات الكبيرة من اللاجئين الهنود والكشميريين واللاجئين من أصل ألماني وقيمون في ألمانيا، ولم يقدم المندوب الأمريكي أسباباً محددة لاستثناء اللاجئين الفلسطينيين، إلا إن ذلك يرجع غالباً لمعرفته بالأعباء المالية التي يمكن أن تترتب على إدراج تلك الفئة ضمن نطاق الاتفاقية، معتبراً أن تطبيق الاتفاقية يجب أن يقتصر على لاجئي المنظمة الدولية للاجئين.

ونتيجة انتقاد فرنسا للمقترح الأمريكي أعلن المندوب الأمريكي استعداد حكومته لسحب كل الاستثناءات عدا المتعلق بأشخاص من أصل عرقي ألماني يقيمون بألمانيا، وهو ما تم بالفعل، حيث تبنت اللجنة تعريفاً يضم اللاجئين الأوروبيين جراء الحرب العالمية الثانية ولاجئي المنظمة الدولية للاجئين واللاجئين بحكم القانون كما جاء في نص المادة (1/أ-1) من اتفاقية 1951، وبما أن الولايات المتحدة أسقطت استثناء اللاجئين الفلسطينيين فلم تتضمن مسودة الاتفاقية التي رفعت للمجلس الاقتصادي والاجتماعي عقب هذا الاجتماع الإشارة للاجئين الفلسطينيين².

وبعد دراسته لمشروع الاتفاقية تبنى المجلس الاقتصادي تعريف اللاجئ الوارد فيها، إلا أنه دعا اللجنة للانعقاد مجدداً لتقوم بإعداد مسودات معدلة حول نصوص أخرى من

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 99.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 76؛ وسد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 85.

الاتفاقية في ضوء ملاحظات الحكومات والوكالات المتخصصة¹، لتجتمع اللجنة في دورتها الثانية بجنيف في الفترة ما بين 14-20 أغسطس 1950 بهدف إنهاء وضع المسودات².

وفي الوقت نفسه رفع المجلس مشروع الاتفاقية ومشروع النظام الأساسي للمفوضية إلى الجمعية العامة لدراستهما في دورتها الخامسة المنعقدة في سبتمبر 1950، والتي قامت بدورها بإحالة المشروعين للجنة الثالثة لإجراء المزيد من البحث والمناقشة، وخلال اجتماع اللجنة الثالثة للجمعية العامة عاد النقاش حول إمكانية تبني تعريف موسع يشمل اللاجئين الشرعيين كافة أو قصر التعريف على فئات محددة من اللاجئين، لكن الحكومة الفرنسية التي كانت من المدافعين عن تبني تعريف موسع خلال أعمال اللجنة الخاصة بدلت موقفها ووقفت بجانب الدول المؤيدة للتعريف الذي تبناه المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي اقتصر على الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة أحداث وقعت في أوروبا قبل 01 يناير 1951".

وفي معرض تقريره لوجوب عدم قيام المفوض السامي لشؤون اللاجئين الجديد بتولي شؤون فئات اللاجئين من خارج أوروبا بصورة تلقائية - وهو ما يترتب على التعريف الموسع المقترح من بلجيكا والمملكة المتحدة- أشار المندوب الفرنسي إلى اللاجئين الفلسطينيين ضمن فئات اللاجئين غير الأوروبيين باعتبار أن الجمعية العامة قد وسعت حمايتها لتشمل العرب وفوضت بعض صلاحيتها بشأنهم لهيئات أخرى غير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ويقصد هنا لجنة التوفيق ووكالة الأونروا³.

ورغم أن بعض الدول قد رأت عدم ضرورة إدراج بند صريح يستثني اللاجئين الفلسطينيين من نطاق الاتفاقية أو النظام الأساسي للمفوضية باعتبار أن تعريف اللاجئين الوارد بهما لا ينطبق أصلاً على هذه الفئة من اللاجئين، إلا أن مندوبي الدول العربية (لبنان-مصر-السعودية) قد قدموا مجتمعين اقتراحاً يتضمن تعديل تعريف اللاجئين بإضافة

¹ - قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة رقم 319 بآء (د-9) بتاريخ 1950/08/16. مشار إليه في ليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 104.

- يشار إلى أنه لم يسمح للجنة بأجراء تعديلات على تعريف اللاجئين بعد تبنيه من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كونه قد صادق على النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين والذي حدد اختصاص المفوضية الشخصي بالأشخاص الوارد ذكرهم في تعريف اللاجئين الذي تم تبنيه.

² - تجدر الإشارة إلى أنه قد تم تغيير اسم اللجنة الخاصة بحالة انعدام الجنسية والمشكلات ذات الصلة خلال هذا الاجتماع ليصبح "اللجنة الخاصة باللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية" ليعكس القضايا موضوع البحث بصورة أكثر ملانمة.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 77.

فقرة جديدة إلى الفقرة (ج) من مسودة النظام الأساسي للمفوضية وهي: "لا يشمل تفويض المفوض السامي فئات من اللاجئين تقع الآن ضمن اختصاص هيئات أو كالات أخرى تابعة للأمم المتحدة"¹.

وقد لعبت مسألة تمويل المساعدات المخصصة للاجئين الفلسطينيين إضافة لمسائل أخرى كالحفاظ على حقهم بالعودة وعدم تهمة قضيتهم بإدماجهم مع بقية اللاجئين دوراً رئيسياً في توجيه المناقشات، حيث عارضت الدول العربية تحمل عبء هؤلاء اللاجئين، مطالبة الأمم المتحدة والدول التي دعمت قرار تقسيم فلسطين بتحمل الأعباء المالية لتلك المساعدات².

وقد نال الاقتراح العربي قبولاً عاماً من جانب واضعي مسودة النظام الأساسي حيث تم تضمينه دون الحاجة للمزيد من المناقشات في مشروع النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين الذي تبنته الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 428(د-5) في 14 ديسمبر 1950، وتنص المادة(7/ج) منه على: "لا تشمل ولاية المفوض السامي...الأشخاص الذين يواصلون التمتع بحماية أو مساعدة هيئات أو وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة".

وقد أدخلت اللجنة الثالثة للجمعية العامة فقرة مماثلة على التعريف الوارد في مشروع الاتفاقية الذي ستم دراسته في مؤتمر المبعوثين مطلقى الصلاحية والذي ستعقده الجمعية العامة لاستكمال عملية وضع المسودة النهائية للاتفاقية وإقرارها³.

¹- سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 87.

²- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 100.

- في معرض تفسير مندوبو الدول العربية للغرض من تعديلهم المقترح أوضح ممثل لبنان أنه إذا تبنت الجمعية العامة تعريفاً أوسع يتضمن اللاجئين من خارج أوروبا، فإنها سوف تحتاج من كل بد إلى تضمين النص المقترح نصاً يخرج اللاجئين الفلسطينيين من تكليف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وذلك للأسباب التالية: "عند تناول الممثلون المعنيون لمسألة اللاجئين الفلسطينيين يتوجب التفكير بهم على أساس أنهم يختلفون عن جميع اللاجئين الآخرين، ففي جميع حالات اللجوء الأخرى أصبح الناس لاجئين نتيجة لأفعال ارتكبت بالمخالفة لمبادئ الأمم المتحدة، وبالتالي فإن التزام الأمم المتحدة تجاههم هو التزام أخلاقي، أما وجود اللاجئين الفلسطينيين فإنه نتيجة مباشرة لقرار اتخذته الأمم المتحدة نفسها، مع إدراكها الكامل لعواقبه، ونتيجة لهذا، فإن الأمم المتحدة تعتبر مسؤولة مباشرة عن اللاجئين الفلسطينيين. وعليه، إذا تم وضعهم في الفئة العامة للاجئين سيكون ذلك مساساً جوهرياً بتلك المسؤولية، وعلاوة على ذلك، فإن العائق أمام إعادتهم لأوطانهم لا يتمثل في عدم رضائهم العيش في ديارهم، ولكنه يرجع إلى حقيقة مفادها أن دولة عضو في الأمم المتحدة تمنعهم من العودة...". أما ممثل مصر فإنه ساق حججاً قريبة مما سبق بقوله: "يؤدي التعريف المقترح الوارد في التعديل المشترك الذي قدمته بلجيكا وكندا وتركيا والمملكة المتحدة... إلى إغراق مجموعات معينة من اللاجئين، ممن يمثلون أهمية خاصة للجمعية العامة، وممن اعترفت الجمعية العامة في قراراتها بحقهم هذا في العودة إلى أوطانهم في الكتلة العامة للاجئين". في حين أكد ممثل السعودية أنه يجب استمرار تمتع اللاجئين الفلسطينيين بوضع خاص ومستقل مضيئاً ما يلي: "إذا ضمنت الجمعية العامة للاجئين الفلسطينيين في التعريف العام للاجئين فإن ذلك سيؤدي إلى تهمة قضيتهم وتحميلهم إلى موضع أقل أهمية مما هو عليه الحال، وأنه إذ ترغب الدول العربية في أن تقدم المساعدات لهؤلاء اللاجئين انتظارك لعودتهم إلى أوطانهم، حيث أن العودة تمثل الحل الوحيد الحقيقي لمشكلتهم، فإن القبول بالتعريف العام للاجئين دون أن يتضمن المادة المقترحة بواسطة ممثلي مصر ولبنان والسعودية سوف يمثل تخلياً عن الإصرار على حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم". أنظر: السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الخامسة، اللجنة الثالثة، الاجتماع رقم 328، 27 نوفمبر 1950، الفقرات 39-46-47-52. مشار إليه في سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 87.

³- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 78-79.

وخلال انعقاد مؤتمر المبعوثين في جنيف في الفترة ما بين 02-25 يوليو 1951 للنظر في وضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، عاد الجدل حول تعريف اللاجئ وانقسمت الدول بين اتجاه يرى ضرورة تفيد نطاق الاتفاقية باللاجئين من أوروبا، واتجاه آخر يرى ضرورة شمولها لجميع اللاجئين بغض النظر عن موطنهم الأصلي، ليتم في النهاية التوصل لحل وسط تمثل في التعريف الوارد في المادة (1/1-ب) من اتفاقية 1951 بصيغتها الحالية، والتي منحت الدول الخيار في حال رغبت بتقييد التزاماتها وحصرها بلاجئي أوروبا¹.

وخلال أعمال المؤتمر تولت دولة مصر المبادرة بمناقشة خصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين مع سرد عدد آخر من الدول لوجهة نظرهم بالموضوع، وقد اتفقت الدول المشاركة على الحاجة لتحديد وضع خاص للاجئين الفلسطينيين، إلا إن نقطة الخلاف كانت حول ما إذا كان التعديل الذي سبق وأن قدمته الدول العربية وتم إدخاله في النظام الأساسي للمفوضية ومسودة الاتفاقية سيؤدي إلى استثناء اللاجئين الفلسطينيين بصورة دائمة من نطاق الاتفاقية (وجهة نظر المملكة المتحدة) أم أنه استثناء مؤقت (وجهة نظر مصر)².

ولتفادي ما قد ينشئ لاحقاً من سوء فهم يتعلق بتفسير بند الاستثناء قام المندوب المصري بتقديم تعديل جديد يماثل نصه ما ورد في الفقرة الثانية من المادة (1/د) من اتفاقية 1951 بصيغتها الحالية، والتي تنص علي: "إذا 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، بحكم القانون، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية".

¹ - المرجع نفسه، ص 79.

² - قال ممثل المملكة المتحدة (السيد هوار): "...وحين ننتقل إلى فئات اللاجئين الذين تم استثنائهم من الاتفاقية الحالية وفقاً للفقرة (ج) وعلى سبيل المثال العرب الفلسطينيين فإن تأثير المادة كما تمت صياغتها يؤدي إلى أن يكون الاستثناء دائماً. وكان هذا هو السبب الذي جعل ممثل مصر يتقدم بتعديله حيث أنه أراد أن يحتاط لإمكانية إدخال هذه المجموعة تحت مظلة الاتفاقية، وقد وافق السيد هوار تماماً على أن خطر تعرض الدول الأوروبية بطوفان من اللاجئين العرب ضئيل جداً بحيث لا يؤخذ في الاعتبار، وإذا حدث مثل هذا الطوفان، سواء من الدول العربية أو دول أمريكا اللاتينية أو من الشرق الأقصى، فإنها ستكون مسألة تعالجها كل دولة أوروبية على حدة ولم يكن هناك إلا احتمال ضئيل جداً أن تتأثر أوروبا بالتحركات المستقبلية للاجئين الناتجة عن أحداث وقعت قبل 01 كانون الثاني 1951. كما أشار ممثل فرنسا إلى إن مثل هذه التحركات سوف تشعر بها دول مثل استراليا أو المناطق غير المتمتعة بالحكم الذاتي الواقعة تحت الإدارة البريطانية أكثر من غيرها، فإذا حدث مثل هذا التدفق إلى أوروبا، فهل يمكن تخيل أن أوروبا التي منحت اللاجئين حداً أدنى من الحقوق، سوف تعطي القادمين الجدد أقل من ذلك حتى في حال غياب اتفاقية؟ وأن الدول الأوروبية من خلال التزامها بالاتفاقية سيكون عليها أن تمنح اللاجئين من خارج أوروبا والذين يسمح لهم بالدخول إلى أراضيها نفس الحقوق التي لا محالة سوف تعطونها لهم تحت أي ظرف. أنظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، مؤتمر إقرار الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، الاجتماع التاسع عشر، 13 يوليو 1951 (A/CONF:2/SR.19) 26 نوفمبر 1951 الفقرة 18. أشار إليه في سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 89.

وقد تم تبني التعديل المصري بموافقة 14 عضو مقابل معارضة عضوين وامتناع 05 أعضاء عن التصويت، وأقرت المادة (1/د) بصيغتها الحالية بموافقة 18 عضو دون معارضة وامتناع 05 أعضاء عن التصويت¹.

ويهدف التعديل المصري لضمان استمرار الحماية للاجئين الفلسطينيين، حيث أوضح المندوب المصري الغرض من التعديل خلال اجتماع لاحق بقوله: "يهدف التعديل المصري للتأكد من أن اللاجئين العرب من فلسطين سيستمر التعامل معهم كلاجئين حين تتوقف أعمال هيئات ووكالات الأمم المتحدة التي توفر لهم حالياً الحماية و/أو المساعدة، وأنهم عندها سيدخلون تلقائياً تحت عباءة الاتفاقية"².

جدير بالذكر أن لجنة الكنائس حول الشؤون الدولية قدمت تعليقاً على بند الاستثناء بقولها: "أن المساعدة المادية الملموسة ليست في حد ذاتها ضماناً لتحقيق الحماية" مقترحة استخدام تعبير "الحماية والمساعدة" بدلاً من "الحماية أو المساعدة" إلا إن اقتراحها للأسف لم يتم تبنيه من أي من المشاركين الحكوميين، ولم ينظر له المؤتمر بصورة رسمية³.

ومن خلال عرض الأعمال التحضيرية وظروف صياغة المادة (7/ج) من النظام الأساسي للمفوضية، والمادة (1/د) من اتفاقية 1951، يتضح لنا أن السبب الرئيس وراء استثناء اللاجئين الفلسطينيين من الإطار القانوني العام لحماية اللاجئين يرجع لكونهم موضع اهتمام الأمم المتحدة التي أوجدت لجنة التوفيق ووكالة الأونروا لتقديم الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل لمشكلتهم، حيث كان هناك إجماع بين واضعي مسودة النظام الأساسي للمفوضية واتفاقية 1951 على أن اللاجئين الفلسطينيين هم لاجئون

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 91.

- من الجدير بالذكر أن هذا التعديل الوارد في المادة (1/د) من اتفاقية 1951 لم يتم تضمينه في النظام الأساسي لمفوضية اللاجئين، كما أن غالبية الدول العربية ورغم تبني مقترحاتها لم تنضم إلى اتفاقية 1951، مبررة ذلك بأن قضية اللاجئين الفلسطينيين هي قضية شعب معترف له بحق العودة وتقرير المصير، وأن الاتفاقية تنظر لمفهوم اللجوء على أنه قضية عدم إبعاد وإعادة توطين، وبينما يكون اللاجئ بشكل عام قادر على العودة لوطنه إلا إن خوفه من الاضطهاد يمنعه من ذلك، فإن اللاجئين الفلسطينيين يرغبون بالعودة لكن إسرائيل تمنعهم من ذلك.

² - الجمعية العامة للأمم المتحدة، مؤتمر إقرار الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، الاجتماع 29، في 19 يوليو 1951 وثائق الأمم المتحدة (A/CONF:2/SR.29) في 28 نوفمبر 1951، ص 06. وقد أثبتت نفس النقطة أثناء الاجتماع الثاني: "ما أن تتوقف مساعدة الأمم المتحدة، فإن اللاجئين الفلسطينيين سوف يتمتعون تلقائياً بمزايا الاتفاقية ولم يكن لدى حكومة مصر أي شك في أن جميع هؤلاء اللاجئين يقعون في نطاق شروط المادة 01". أنظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، مؤتمر إقرار الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، الاجتماع 02، في 02 يوليو 1951، وثائق الأمم المتحدة (A/CONF:2/SR.2) في 20 يوليو 1951، ص 22. وقد أكد ممثل العراق على الحاجة لاعتماد التعديل المقترح على المادة (1/د) بقوله: "من الواضح أنه إذا تم رفض التعديل المصري، فإن اللاجئين الذين يهدف هذا التعديل لحمايتهم قد يجدون أنفسهم في النهاية محرومين من أي وضع أيا كان". أنظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، مؤتمر إقرار الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، الاجتماع 29، في 19 يوليو 1951، وثائق الأمم المتحدة، (A/CONF:2/SR.29)، 28 نوفمبر 1951، ص 08.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 83.

حقيقيون بحاجة للحماية والمساعدة الدوليتان، وهو ما عبر عنه مندوبو العديد من الدول صراحة في مختلف مراحل الصياغة.

كما أن استثناء اللاجئين الفلسطينيين من هذا الإطار هو استثناء مؤقت، أو كما عبر المندوب الفرنسي بأن المادة (1/د) من الاتفاقية تتضمن شمولاً موجلاً للاجئين الفلسطينيين لا استثنائهم¹، وهو ما أكده المندوب المصري أيضاً.

أما بخصوص الأسباب التي يمكن أن تؤدي لتوقف الحماية أو المساعدة لهؤلاء اللاجئين مستقبلاً، فلم يتم مناقشتها خلال الأعمال التحضيرية، حيث لم يشر القائمون بالصياغة إلا إلى حالة توقف الأونروا عن العمل، وذلك لأن الوكالة قد أنشئت بتكليف مؤقت يتم تمديده من قبل الجمعية العامة، أما لجنة التوفيق فلم يتم الإشارة إليها كونها وكالة دائمة مكلفة بإيجاد الحل الدائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين ولا تنتهي ولايتها حتى تنفيذ الحل².

فمن الواضح أن القصد المشترك للدول العربية والغربية كان استثناء اللاجئين الفلسطينيين من الاتفاقية ومن ولاية المفوضية ما دامت الأمم المتحدة توفر لهم الحماية والمساعدة من خلال هيئات ووكالات أخرى غير المفوضية، بالإضافة لرغبة الدول العربية المضيفة في عدم تحمل المسؤولية المباشرة عنهم نظراً للدور الذي لعبته الأمم المتحدة في خلق مشكلتهم.

وبناءً على التفسير السابق لتاريخ وظروف صياغة المادة (1/د) من اتفاقية 1951 فإن اللاجئين الفلسطينيين ليسوا بحاجة لأي إضافة أو تجديد لتحديد وضعهم القانوني كلاجئين مستحقين للحماية الدولية بموجب اتفاقية 1951³.

وهو ما يجمع عليه معظم فقهاء القانون الدولي، حيث يعلق الأستاذ "ليكس تاكنبرغ" على الفقرة الثانية من المادة (1/د) بقوله: "إن لم تعد الأونروا قادرة على تقديم الدعم للاجئين الفلسطينيين لأي سبب كان، فإنه سيكون من حقهم تلقائياً -ومن دون الحاجة لأي تحديد إذا ما كانوا يستوفون معايير اكتساب صفة اللاجئ وفقاً للفقرة (أ) من المادة 01 في اتفاقية 1951- أن يستفيدوا من مزايا اتفاقية 1951 في حال وجودهم في دولة طرف بهذه

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 82.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 92.

³ -James.C.Hathawy, The Law of Refugee Status, op.cit, p. 208.

الاتفاقية، وينطبق مثل هذا الوضع في الحال الذي تتوقف فيه الأونروا عن العمل، سواء في جميع مناطقها أو في جزء منها، أو في حال عدم تمكن اللاجئين الفلسطينيين الذي ترك منطقة الأونروا من العودة إليها بصورة قانونية لأسباب خارجة عن إرادته، وأيضاً في الحالة التي يترك بها اللاجئين الفلسطينيين بلد يقع ضمن مناطق عمل الأونروا ولا يرغبون بالعودة إليه للأسباب المذكورة في الفقرة الثانية من المادة (1/أ) في اتفاقية 1951، أو بفعل أسباب قاهرة قد تدفع دولة طرف في الاتفاقية لمنحهم حق اللجوء في وقت لا يستطيعون فيه الإقامة بأي بلد تعمل به الأونروا¹.

وبالتالي فإن التعامل مع المادة (1/د) على أنها فقرة استثناء فقط هو أمر منافي للصواب ويخالف نية واضعي الاتفاقية التي اتجهت لاستثناءهم بشكل مؤقت، ومن الملائم أن تفسر الدول هذه الفقرة على أنها فقرة معلقة بدلاً من تفسيرها كفقرة استثناء²، وهو ما راح إليه الأستاذين "جرال مادسن" و"ليكس تاكنبرغ" وغيرهما باعتبار أن المادة (1/د) تتضمن في فقرتها الأولى بند استثناء مؤقت، وفي فقرتها الثانية بند تضمين³.

وبحسب الأستاذ "جودوين جيل" فإن اللاجئين الفلسطينيين الذين يتركون مناطق عمل الأونروا وبالتالي يصبحون بلا حماية ولا يتلقون المساعدة، يصبحون بحكم هذا الواقع وحده واقعيين في نطاق اتفاقية 1951، بصرف النظر عما إذا كان ينطبق عليهم تعريف اللاجئين الوارد في الاتفاقية أم لا⁴.

وهو ما تؤيده الأستاذة "سوزان إكرام" بقولها إن المادة (1/د) تتضمن بند لشمول اللاجئين الفلسطينيين بأحكام الاتفاقية بحيث لا يكون مطلوباً منهم أن يوفوا بالمعايير الواردة في الفقرة الثانية من المادة (1/أ) من اتفاقية 1951، حيث ترى أن الهدف من

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 141-142.

- من الجدير بالذكر أن تاكنبرغ عند إشارته لأسباب تتعلق بتوقف اللاجئين الفلسطينيين عن الاستفادة من خدمات الأونروا فحسب كسبب لتفعيل بند التضمين الوارد في المادة (1/د) من اتفاقية 1951، دون الإشارة لحالة توقف لجنة التوفيق عن تقديم الحماية للاجئين الفلسطينيين أنظر باعتقادنا لكونه يعتقد أن تفويض اللجنة دائم ولا زال مستمر.

² - عبرت المحكمة الإدارية الألمانية عن هذا الرأي نفسه في رأيها الصادر بتاريخ 1991/06/04 والذي جاء فيه: "إن الرأي الذي أبدته محكمة الاستئناف من أن الفقرة الأولى من المادة (1/د) من اتفاقية 1951 تتطلب كغيرها من فقرات الاستثناء الأخرى الواردة في الفقرات (هـ) و(و) من نفس المادة الوفاء بعناصر التعريف العام للاجئ الوارد في المادة (1/أ) يجب ألا يؤخذ به، فالمادة (1/د) تتضمن في فقرتها الأولى بند استثناء في حين تتضمن في فقرتها الثانية بند تضمين يتعلق باتفاقية 1951، ولا تقتصر الفقرة الثانية على ضبط مدة الاستثناء من وضع اللاجئ بموجب المادة (1/أ) وإنما تقرر بصورة مستقلة ومباشرة وضع لاجئ لأشخاص معينين" وتستند المحكمة إلى المصطلحات المستخدمة في الفقرة الثانية من المادة (1/د) فعبارة "سيصبحون جراء ذلك مؤهلين للتمتع بمزايا الاتفاقية" تعني أن المعنيين يجب أن يعتبروا من لاجئي الاتفاقية لسبب واحد هو أن المساعدة أو الحماية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من نفس المادة قد توقفت، وهذا هو التفسير المنسجم مع موضوع النص وغايته برأيها. انظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 118-119.

³ - Garhl Madsen, The status Of Refugees International Law, Refugee Character, (Leyden: sijhtoff,1996) vol.1, p.263. Quoted in: Takkenberg, The status of Palestinian Refugees in International Law, op.cit, p. 152.

⁴ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 93.

المادة (د/1) هو ضمان حماية اللاجئين الفلسطينيين كمجموعة ودون الحاجة لانطباق التعريف الفردي للاجئ وفقاً للاتفاقية في حال فشل نظام الأمم المتحدة الخاص بهم (لجنة التوفيق ووكالة الأونروا) في أي من مهامهما¹.

ويثار التساؤل حول مصطلح "حالياً" الوارد في المادة (د/1) إن كان يشير إلى وقت توقيع الاتفاقية، وبالتالي فإن انطباق النص مقصوراً فقط على اللاجئين الذين كانوا يتلقون المساعدة من الأونروا في حينه ويستثنى المسجلين لاحقاً؟

إن الإجابة بالإيجاب ستؤدي لتفسير لا ينسجم مع قصد واضعي الاتفاقية وهو استثناء جميع اللاجئين الذين ترعاهم الأونروا، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ "جرال مادسن" أن: "هناك سبب يدعو للاعتقاد أن تطبيق المادة (د/1) لا يقتصر على الأفراد الذين كانوا يتلقون فعلاً الحماية أو المساعدة من الأونروا في 28 يوليو 1951 فقط، بل يمتد ليشمل الأفراد الذي أصبحوا ضمن اهتمام الأونروا فيما بعد"².

وهنا نتساءل حول انطباق المادة (د/1) على اللاجئين غير المسجلين لدى الأونروا، فتعريف الأونروا للاجئ يستثنى العديد من فئات اللاجئين الفلسطينيين كونه تعريفاً عملياً لغاية تقديم المساعدات فقط وليس تعريفاً صالحاً للأغراض القانونية؟

يجيب الأستاذ "تاكنبرغ" عن هذا التساؤل معتبراً أن بند الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى من المادة (د/1) ينطبق حصراً على لاجئي فلسطين الذين يشملهم تفويض الأونروا، وهم لاجئي عام 1948 والمنحدرين منهم، بغض النظر عما إذا كان هؤلاء يقيمون في مناطق عمليات الأونروا أم لا، فهم حسب رأيه مستثنون جميعاً من نطاق الاتفاقية، إلا في حالة تطبيق الفقرة الثانية -فقرة التضمين- من المادة (د/1) من اتفاقية 1951³.

إلا أن هذا التفسير لا يتفق مع تفسير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين للمادة (د/1) من اتفاقية 1951، ففي معرض تفسير المفوضية لقابلية انطباق المادة المذكورة بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين في مذكرتها الصادرة عام 2017، ترى المفوضية أن النطاق الشخصي للمادة يمتد ليشمل لاجئي عام 1948 ولاجئي عام 1967 والمنحدرين منهم، وقد

¹ - سوزان إكرام وتيري رمبل، الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين (مقترح)، ورقة عمل مركز بديل رقم 5، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، بيت لحم، 2004، ص 08.

² - Garhl Madsen, The status Of Refugees International Law, op.cit, p.265.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 124.

- حددت المفوضية الأسباب الموضوعية التي تجعل اللاجئين الفلسطينيين داخلين ضمن فقرة التضمين الواردة في الفقرة الثانية من المادة (د/1) بما يلي:
- إنهاء ولاية الأونروا بقرار من الأمم المتحدة، وبالتالي تطبيق بند التضمين على كامل اللاجئين الفلسطينيين وليس على أفراد معينين منهم.
 - عدم قدرة الأونروا على الوفاء بالتزاماتها في مجال الحماية أو المساعدة في منطقة من مناطق عملها رغم استمرار وجودها.
 - اللاجئين الذين يغادرون مناطق عمل الأونروا ولا يعودون قادرين على العودة إليها بسبب تهديد حياتهم، أو سلامتهم الجسدية، أو حريتهم، أو أمنهم، أو لأي أسباب خطيرة أخرى تتعلق بالحماية.
 - اللاجئين الذين يغادرون مناطق عمل الأونروا وتمنعهم الحواجز العملية أو القانونية من العودة إليها¹.

ووفقاً لمذكرة المفوضية سابقة الذكر فإن الوضع القانوني لمثل هؤلاء اللاجئين يحدد على أساس المادة (د/1) ولا يتطلب مزيداً من البحث وفقاً للفقرة الثانية من المادة (أ/1) من اتفاقية 1951، كما أن اللاجئين الفلسطينيين الذين تنطبق عليهم الفقرات (ج) و(ه) من المادة 01 -المتعلقة بأسباب الاستبعاد من وضع اللاجئ- لا يقعون ضمن نطاق المادة (د/1) حتى لو ظلوا لاجئين ولم تتم تسوية أوضاعهم بصورة نهائية وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة².

وهنا يجب التنبيه بأن تدخل المفوضية لتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين المتواجدين خارج نطاق عمل الأونروا، أو في بعض مناطقها في حال عجزها عن القيام بمهامها، ينبغي ألا يتعارض مع حقوق اللاجئين الفلسطينيين الثابتة بالعودة إلى ديارهم كأفراد، وبحقهم بتقرير المصير كشعب³.

يتبين مما سبق مدى تعقد الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين نظراً لتعدد مصادر الحماية أو المساعدة التي يخضع لها هؤلاء اللاجئين بسبب استثنائهم من النظام الدولي

¹ - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية، رقم 13، قابلية تطبيق البند (د/1) من اتفاقية عام 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، وثيقة رقم (HCR/GIP/17/13)، صادرة في كانون الثاني 2017، ص 7-11.

² - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية، رقم 13، قابلية تطبيق البند (د/1) من اتفاقية عام 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 13-14.

³ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 102.

العام لحماية اللاجئين، ويزيد من هذا التعقيد تشابك تلك المصادر أحياناً، حيث ترتبط بالنظام القانوني المطبق عليهم في البلدان المضيفة والذي يختلف من بلد إلى آخر، وبخدمات الأونروا، وبموثيق حقوق الإنسان واتفاقية 1951 في الدول الواقعة خارج نطاق عمل الأونروا، وبقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة.

فنتيجة لهذا الاستثناء أصبح اللاجئين الفلسطينيين يفتقرون لتعريف ولوضع قانوني ثابت وموحد، فتبعاً لهذا الوضع فإنهم ينقسمون لثلاث فئات رئيسية هي:

1- اللاجئين الواقعون ضمن نطاق عمل الأونروا ويتلقون خدماتها في مناطق عملها الخمس.

2- اللاجئين خارج نطاق عمل الأونروا، والذين يقعون كأصل ضمن نطاق عمل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بموجب تفسيرها للمادة (1/د) من اتفاقية 1951.

3- اللاجئين المتواجدون في بلدان خارج نطاق عمل الأونروا وليست طرفاً في اتفاقية 1951 أو بروتوكولها الملحق لعام 1967 بشأن أوضاع اللاجئين.

وهذا التقسيم من شأنه أن يؤدي لاختلاف الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين، الأمر الذي ينتج عنه غالباً حرمانهم من الحماية الدولية -خاصة اللاجئين من الفئتين الأولى والثالثة- ولكن إذا كان وضعهم القانوني بموجب الاتفاقات الدولية الخاصة باللاجئين يتميز بالتعقيد والتشابك، فماذا عن وضعهم بموجب الاتفاقات الخاصة بعديمي الجنسية في ظل عدم وجود دولة فلسطينية -وفقاً للمعايير القانونية الدولية- قادرة على منح جنسيتها لهؤلاء اللاجئين؟

ثانياً: اللاجئين الفلسطينيون في ظل اتفاقيتي انعدام الجنسية والحد من حالات انعدامها

كان من المقرر خلال مؤتمر المبعوثين في جنيف في الفترة ما بين 02-25 يوليو 1951 النظر في وضع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، ولكن تمت المصادقة على الاتفاقية الخاصة باللاجئين دون تضمينها بالبروتوكول الخاص بالأشخاص عديمي الجنسية، ويرجع ذلك لحرص الدول على سرعة التعامل مع الأعداد الكبيرة من اللاجئين الذين خلفتهم الحرب العالمية الثانية¹، وبعد ثلاث سنوات من اعتماد اتفاقية اللاجئين عقد مؤتمر

¹ - إندريو غوريس وجوليا هارينغتون وسيباستيان كون، انعدام الجنسية ماهيته ومغزاه، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، أبريل 2009، ص 4-6.

الأمم المتحدة في نيويورك في الفترة ما بين 12-23 سبتمبر 1954 وتم خلاله تبني الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية¹.

وقد صممت اتفاقية 1954 لتحسين أوضاع الأشخاص عديمي الجنسية الذين لا يعدون لاجئين تحميمهم الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951 من خلال كفالة تمتعهم بحقوقهم وحررياتهم الأساسية²، وفي العام 1961 تم اعتماد اتفاقية أخرى خاصة بخفض حالات انعدام الجنسية، والتي وضعت إطاراً قانونياً لتجنب حدوث حالات انعدام الجنسية مستقبلاً³، وألزمت الدول بالقضاء على حالات انعدام الجنسية الحالية⁴.

ولم تنشئ اتفاقية انعدام الجنسية لعام 1954 آلية دولية لحماية الأشخاص عديمي الجنسية ومراقبة امتثال الدول الأطراف لأحكامها على غرار اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين⁵، وبالرغم من أن المادة 11 من اتفاقية 1961 للحد من حالات انعدام الجنسية تنص على إنشاء هيئة في إطار الأمم المتحدة تعنى بالأشخاص عديمي الجنسية، إلا إن هذه الهيئة لم تؤسس قط، لتقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة لاحقاً بإسناد تلك المهمة إلى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين منذ العام 1974⁶.

وبما أن اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين تنطبق على الأشخاص عديمي الجنسية-سواء بحكم القانون أو الواقع-والذين يعدون في نفس الوقت من اللاجئين، فإن اتفاقية 1954

¹ - انعقد مؤتمر نيويورك بناء على قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 526/د-17 في 26/04/1954، وخلال أعمال المؤتمر فضلت الدول اعتماد اتفاقية مستقلة خاصة بعديمي الجنسية بدلاً من البروتوكول الذي اقترحه اللجنة الخاصة بحالة انعدام الجنسية والمشكلات ذات الصلة عام 1950، وقد تم تبني الاتفاقية في 28 سبتمبر 1954، ودخلت حيز النفاذ في 06 يونيو 1960.

² - تمنح اتفاقية 1954 للأشخاص عديمي الجنسية الضمانات الأساسية لاستقرار وضعهم، وتمثل إلى حد كبير الضمانات التي تمنحها اتفاقية 1951 للاجئين، باستثناء مبدئي حظر تجريم الدخول غير القانوني وعدم الرد، وذلك أنظر لافتراض صانعي الاتفاقية أن مبدأ عدم الرد قد أصبح قاعدة عرفية ولا داعي لتضمينه في الاتفاقية. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 132-134.

³ - على سبيل المثال تتضمن اتفاقية 1961 نصوص تلزم أطرافها بمنح الجنسية للأشخاص المولودين على أراضيها إن كانوا بغير ذلك سيصبحون عديمي الجنسية (المادة 01)، كما تلزم الدول بعدم حرمان أي فرد أو جماعة من جنسيتهم بناء على الجنس أو العرق أو الدين أو الانتماء السياسي (المادة 09)، كما تنظم مسألة الجنسية عند انتقال السيادة على الأراضي من دولة إلى أخرى أو توارثها فيما بين الدول (المادة 10).

⁴ - تجدر الإشارة إلى أنه وإلى جانب اتفاقيتي 1954 و1961 اللتان تناولتا مشكلة انعدام الجنسية، توجد صكوك دولية أخرى تتناول موضوع انعدام الجنسية والتجنيس، وتبرز أهمية تلك الصكوك في ظل قلة عدد الدول المصادقة على الاتفاقيتين المذكورتين، ومن بين تلك الصكوك: اتفاقية لاهاي لعام 1930 بشأن الجنسية، واتفاقية عام 1933 بشأن جنسية المرأة، واتفاقية عام 1957 بشأن جنسية المرأة المتزوجة، إضافة لاتفاقيات حقوق الإنسان التي تحظى بقبول واسع من الدول والتي تؤكد حق تمتع الفرد بالجنسية وتفيد حرية الدول في تقدير المسائل المتعلقة بها، ومن بين تلك الاتفاقيات: اتفاقية حقوق الطفل، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بالإضافة للصكوك الإقليمية مثل الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية، والميثاق العربي لحقوق الإنسان. أنظر: لورافان ولس وزهرة البرازي، الجنسية وعديمي الجنسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ترجمة: غادة حيدر، ط1، المفكرة القانونية، بيروت، 2016، ص 30-34.

⁵ - قد يكون غياب النص على إنشاء هيئة إشرافية على اتفاقية 1954 الخاصة بعديمي الجنسية أنظرا لنية الدول ربطها باتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين، باعتبار أنها كانت ستأخذ شكل البروتوكول، إلا إن اعتماد اتفاقية مستقلة خاصة بعديمي الجنسية أدى لتلاشي الرابط بينهما وبين النصوص المتعلقة بدور مفوضية اللاجئين في اتفاقية 1951.

⁶ - قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 3274 (د-29) في 10/12/1974 بالطلب من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن تقوم مؤقتاً بالمهام التي دعت إليها اتفاقية 1961، وبموجب قرارها رقم 36/31 (د-31) في 30/11/1976 قررت الجمعية العامة إسناد تلك المهام للمفوضية دون وضع حد زمني لهذا التكليف. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 229.

الخاصة بوضع عديمي الجنسية يقتصر انطباقها على الأشخاص عديمي الجنسية من غير اللاجئين¹.

ونظراً لاستثناء معظم اللاجئين الفلسطينيين من نطاق انطباق اتفاقية 1951 باعتبارهم يتلقون الحماية والمساعدة من وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة عدا المفوضية-صواباً كان ذلك أم خطأ-يطرح التساؤل حول المدى والأوضاع التي يمكن فيها اعتبار اللاجئين الفلسطينيين في الوقت نفسه عديمي الجنسية وبوسعهم الاستفادة من الحماية التي توفرها الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام 1954؟

للإجابة عن هذا التساؤل لابد من العودة لمسألة جنسية الفلسطينيين قبل تحولهم إلى لاجئين، فقد كان اللاجئين الفلسطينيين حتى أواخر القرن 19 رعايا للدول العثمانية، وحين وضعت فلسطين تحت الانتداب البريطاني أصبح الأشخاص المقيمون بشكل قانوني ومسجلون رسمياً فيها يحظون بحماية المملكة المتحدة²، ومنحوا الجنسية الفلسطينية بمقتضى نظام المواطنة لفلسطين الصادر عن سلطة الانتداب عام 1925، ومع أن القانون الدولي يجيز استمرار سريان بعض القوانين الداخلية بعد ترك الأراضي أو التخلي عنها، فإن عدد من فقهاء القانون ومن بينهم الفقيه "بيروت" يرون أن المواطنة الفلسطينية قد انتهت بانتهاء الانتداب البريطاني وإعلان قيام دولة إسرائيل في 15/5/1948³.

فبحسب رأي "بيروت" فإن إنشاء دولة إسرائيل على جزء من الأراضي التي كانت سابقاً تحت انتداب بريطانيا لا يلغي إمكانية استمرارية شبه دولة فلسطين فيما تبقى من منطقة الانتداب، ومادام أنه لم يكن هناك استعادة لحكومة فلسطينية فعلية عند انتهاء

¹ - جاء في ديباجة اتفاقية 1954 أن: "الأشخاص عديمي الجنسية والذين هم أيضاً لاجئين تشملهم الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين المؤرخة في 28 يوليو 1951".

² - من الجدير بالذكر أن الفلسطينيين لم يعتبرون يوماً مواطنين بريطانيين مع أنهم كانوا يستفيدون من الحماية الدبلوماسية البريطانية، وفقاً لقواعد القانون الدولي فإن منح السلطة المدبرة سكان الأراضي الواقعة تحت الانتداب أو الوصاية وضع الأشخاص المحميين لا يضيف عليهم وضع المواطنين في الدولة المدبرة. للاطلاع على نصوص مجلس عصبة الأمم بخصوص وضع السكان في الأقاليم الواقعة تحت الانتداب، أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 238-239.

³ - تجدر الإشارة إلى أن قرار تقسيم فلسطين لعام 1947 قد تضمن النص على حق المواطنة في الدولتين العربية واليهودية، إلا إن الانسحاب البريطاني المفاجئ من فلسطين وإعلان قيام الدولة اليهودية وسيطرتها على أكثر من 70% من أرض فلسطين التاريخية، وقيام الأردن في ذات الوقت باحتلال الضفة الغربية وإلباس سكانها للجنسية الأردنية التي فرضت عليهم كأمر واقع لم يحظ بقبول الدول العربية والأمم المتحدة في حينه- لم يمكن الفلسطينيين من إقامة حكومتهم الخاصة التي عرفت باسم "حكومة عموم فلسطين" إلا في قطاع غزة الذي كان خاضعاً حينها للإدارة المصرية، وقد حظيت تلك الحكومة بداية بقبول عربي وقامت بإصدار جواز سفر فلسطيني، إلا إن الاعتراض الأردني على تلك الحكومة وتأنظر الدعم العربي لها سهل تحقيق الهدف الصهيوني بالقضاء على فكرة إنشاء وطن فلسطيني، وأمام عجز الفلسطينيين عن إقامة دولة لهم في المناطق خارج السيطرة الإسرائيلية في حينه خسروا مواظنتهم الفلسطينية. للاستزادة حول المواطنة الفلسطينية. أنظر: عباس شبلق، جواز سفر بأي ثمن؟ الحرمان من الجنسية بين اللاجئين الفلسطينيين، في: اللاجئين الفلسطينيين في المشرق العربي: الهوية والقضاء والمكان، تحرير: أري كنودسن وساري جنفي، ترجمة: ديماء الشريف، ط1، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2015، ص 223-251.

الانتداب، فإن الوضع لم يكن على هذا الحال، فمع زوال شبه دولة فلسطين، ولما كان لا وجود لجنسية بلا دولة، فإن الجنسية الفلسطينية قد زالت نهائياً¹.

ولكن الاعتراف الدولي بحق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، واعتراف الأمم المتحدة بمنظمة التحرير الفلسطينية أدى لتعقيد البت في مسألة جنسية الفلسطينيين بشكل قاطع، وازدادت المسألة تعقيداً منذ إعلان المجلس الوطني الفلسطيني قيام دولة فلسطين على حدود الرابع من يونيو 1967 خلال اجتماعه المنعقد في الجزائر في 15/11/1988، وقد تسبب هذا الإعلان في رفض بعض الدول -مثل ألمانيا² والنمسا- تمكين الفلسطينيين من الاستفادة من مزايا اتفاقيتي 1954 و1961 لعدم ثبوت كونهم عديمي الجنسية بشكل قاطع³.

ورغم عدم إمكانية إنكار أن "كيان فلسطين" يعتبر دولة في طور النشوء، خاصة بعد نيل فلسطين عضوية الدولة المراقب في الأمم المتحدة في العام 2012، إلا أنه من السابق لأوانه القول بوجود دولة فلسطينية كاملة الأركان يمكنها منح جنسيتها لرعاياها.

وفي معرض رده على مقترح مقدم من الأستاذ "فاتح عزام" يحث فيه السلطة الفلسطينية على الشروع بمنح جنسيتها وفقاً لإعلان الاستقلال الصادر في العام 1988⁴، يرى الأستاذ "أنيس القاسم" أن الدولة الفلسطينية تفتقر لعنصر السيادة الذي يمكنها من سن قانون الجنسية، وفي حال القبول بمقترح عزام فهل يمكن لتلك الدولة استقبال مواطنيها في حال ترحيلهم أو منعهم من دخول الدول الأوروبية مثلاً؟

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 224-225.

² - عكفت الحكومة الألمانية حتى عام 1993 على تصنيف الفلسطينيين تحت خانة "أشخاص غير محددية الجنسية" بدلاً من أشخاص عديمي الجنسية، وهو ما تسبب بجدل قانوني بين المحاكم الألمانية استمر إلى أن تبنت المحكمة الإدارية الاتحادية قراراً عام 1993 استنتجت فيه أن الفلسطينيين الذين لم يكتسبوا جنسية دول أخرى هم أشخاص عديمي الجنسية، وفي قرارها الصادر في 1993/2/23 حول ما إذا كان بإمكان الأطفال المولودين في ألمانيا لوالدين فلسطينيين طلب التجنس بموجب اتفاقية الحد من حالات انعدام الجنسية لعام 1961 استندت المحكمة لإقرار وضعهم كعديمي جنسية على إدراج نص مشابه لنص المادة (1/د) في اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين في المادة (2/1) من اتفاقية عام 1954 الخاصة بالأشخاص عديمي الجنسية، وهو ما يؤكد إقرار واضعي الاتفاقية بعدم وجود مواطنة فلسطينية. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 231.

³ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 421.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن الأستاذ فاتح عزام نوه في مقترحه على ضرورة عدم الخلط بين السلطة الفلسطينية (صنيعة اتفاقات أوسلو) والدولة الفلسطينية التي تعد صنيعة منظمة التحرير الفلسطينية التي تعترف بها الأمم المتحدة كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، حيث يرى أن إعلان الاستقلال الصادر عن المجلس الوطني عام 1988 والذي يعرف دولة فلسطين بأنها "دولة الفلسطينيين أينما كانوا" ويحدد حدودها في خطوط الهدنة قبل حرب 1967 وعاصمتها القدس، قد نال قبول الأمم المتحدة ضمناً، وبلاستناد إلى ذلك يطالب بأن تشرع الدولة الفلسطينية بمنح جنسيتها وفقاً لإعلان الاستقلال وممارسة لحقها السيادي وإن كانت خاضعة للاحتلال ومواطنيها عاجزين عن العودة إلى وطنهم باعتبار أن ذلك من شأنه التخفيف من معاناة الفلسطينيين في العالم. ونحن لا ندري كيف يمكن تخفيف معاناتهم بمنحهم جنسية دولة لن تكون قادرة على توفير الحماية لهم! للاطلاع على المقترح أنظر: فاتح عزام، مقترح جريء: على فلسطين أن تمنح لاجئها الجنسية، مقال منشور في 15/5/2015، على موقع شبكة السياسات الفلسطينية، على الرابط: www.al-shabaka.org تاريخ الاطلاع: 2018/3/25.

في حين يرى الأستاذان "أنغريد غانسر" و"جابر سلمان" ضرورة قيام السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية بالسعي لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين وغيرها من الدول الأطراف في اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين واتفاقية 1954 الخاصة بعديمي الجنسية، من أجل ضمان استفادة الفلسطينيين من مزاياها ومنحهم طيفاً أوسع من الحقوق، بدلاً من تحويلهم لمواطنين افتراضيين لدولة غير قادرة على توفير الحماية لهم في الوقت الراهن¹.

وبالتالي فالرأي الراجح هو أن الفلسطينيين يعتبرون عديمي الجنسية طالما أنهم لم يكتسبوا جنسية دولة أخرى، وبخصوص لاجئي عام 1948 يرى البعض أن كل فلسطيني أقام في أراضي فلسطين التي أصبحت لاحقاً دولة إسرائيل يعتبر تلقائياً مواطناً إسرائيلياً طبقاً لقواعد القانون الدولي الخاصة بتوارث وخلافة الدول، وطبقاً لقرار التقسيم رقم 181 لعام 1947 الذي ينص على ضمان عدم التمييز بين السكان العرب واليهود والمساواة الكاملة بينهم في الحقوق في كلتا الدولتين العربية واليهودية، إلا أن إسرائيل قد قطعت الطريق أمام إمكانية حصول هؤلاء على الجنسية الإسرائيلية من خلال إصدارها لقانون الجنسية الإسرائيلي لعام 1952 والذي حرم الفلسطينيين الذين كانوا مقيمين في الأراضي التي أصبحت جزءاً من دولة إسرائيل من الحصول على جنسيتها في حال رغبتهم في ذلك². كما أن إسرائيل قد حرمتهم من الجنسية الفلسطينية بصورة واقعية، حيث أكدت المحكمة الإسرائيلية العليا بأن لاجئي عام 1948 لا يستطيعون العودة لإسرائيل بصورة آلية بحجة أنهم أصبحوا مواطنين إسرائيليين، وفي حال تم السماح لهم بالعودة فإنهم يعودون كمهاجرين³.

¹ - للاطلاع على الردود الواردة على مقترح الأستاذ "فاتح عزام" بمزيد من التفصيل، أنظر: أعمال الطاولة المستديرة لشبكة السياسات الفلسطينية، حجج ضد منح الجنسية للاجئين الفلسطينيين، منشور بتاريخ 2015/6/02، على موقع شبكة السياسات الفلسطينية، على الرابط: www.al-shabaka.org تاريخ الاطلاع: 2018/3/25.

² - أكد قانون الجنسية الإسرائيلي لعام 1952 على إلغاء نظام المواطنة لفلسطين الصادر عام 1925 بأثر رجعي إلى تاريخ إعلان قيام دولة إسرائيل في 1948/5/15، وتضمن النص على أن الفلسطينيين السابقون من أصل عربي يستحقون الجنسية الإسرائيلية بشرط الوفاء بأحكام الفقرة 3 من القسم 1 والتي تنص على: "أ- إن الشخص الذي كان مباشرة قبل قيام الدولة مواطناً فلسطينياً والذي لا يصبح مواطناً في إسرائيل بموجب المادة 02، سيصبح إسرائيلياً الجنسية فعلياً اعتباراً من يوم إنشاء الدولة إذا توافرت فيه الشروط التالية: 1- إذا كان يوم أول مارس 1952 مسجلاً كساكن بموجب قانون التسجيل السكان لسنة 1949؛ 2- في يوم بدء العمل بهذا القانون كان ساكناً في إسرائيل؛ 3- من يوم إنشاء الدولة وفي يوم بدء العمل بهذا القانون كان في إسرائيل أو في الأراضي التي أصبحت أراضي إسرائيل بعد إنشاء الدولة، أو دخل إسرائيل خلال هذه المدة بشكل قانوني. ب- من ولد بعد إنشاء الدولة وفي يوم بدء العمل بهذا القانون كان من سكان إسرائيل، وأصبح والده أو والدته إسرائيلياً الجنسية بموجب الفقرة (أ)، يصبح مواطناً إسرائيلياً الجنسية منذ يوم ولادته". وتبين تلك الشروط الصارمة نية إسرائيل حجب الجنسية الإسرائيلية فعلياً عن اللاجئين الفلسطينيين الذين هجروا من ديارهم عام 1948 إلى خارج الأراضي التي أصبحت دولة إسرائيل، أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 277.

³ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 425.

وخلال موجات اللجوء الفلسطيني المختلفة لم تمنح الدول المستقبلة جنسيتها للاجئين الفلسطينيين، باستثناء المملكة الأردنية التي منحت جنسيتها لجميع المقيمين الفلسطينيين فيها قبل 1948/5/15 بما فيهم سكان الضفة الغربية -كونها أصبحت أرضاً أردنية بعد قرار ضمها-¹، وكرد فعل على إعلان الاستقلال الفلسطيني لعام 1988 أصدر الملك الأردني مرسوماً تراجع بموجبه عن ضم الضفة الغربية وأعلن فك الارتباط الإداري والقانوني معها، وقد نتج عن ذلك فقدان فلسطينيو الضفة الغربية لمواطنيتهم الأردنية، كما أصبح المواطنين الأردنيين من أصل فلسطيني لا يتمتعون بكامل حقوق المواطنة في الأردن².

إن تشتت ملايين اللاجئين الفلسطينيين في أنحاء العالم والصراع المستمر في محاولة إنشاء دولة فلسطينية متكاملة الأركان، أدى لخلق حالة فريدة من نوعها في مجال انعدام الجنسية³، حيث تم استثناء اللاجئين الفلسطينيين من إجراءات الحصول على الجنسية في البلدان العربية بموجب بروتكول الدار البيضاء لعام 1965 الذي اعتمده جامعة الدول العربية لتنظيم أوضاع الفلسطينيين في الدول العربية⁴.

ورغم أن البروتكول المذكور لا يتضمن أي نص يقضي بعدم تجنيس الفلسطينيين إلا أن هناك اعتقاداً سائداً في الدول العربية يقضي بذلك بحجة المحافظة على هويتهم الوطنية وعدم تقويض حقهم بالعودة لديارهم، حيث يحرم اللاجئين الفلسطينيين من أي فرصة للتجنيس ولا يتم إفادتهم -رغم انعدام جنسيتهم- من الضمانات الرامية للحد من حالات انعدام الجنسية، حيث تحجم الدول المضيفة لهم بشكل عام عن دمجهم في نسيج مواطنيها، وهو ما تسبب بتوارث حالة انعدام الجنسية بين أجيال الفلسطينيين⁵.

¹ - تنص المادة (2/03) من قانون الجنسية الأردني على أن: "كل من كان يحمل الجنسية الفلسطينية من غير اليهود قبل تاريخ 1948/5/15 ويقوم عادة المملكة الأردنية الهاشمية خلال المدة ما بين 1949/12/20 لغاية 1954/02/16 يعتبر مواطناً أردنياً". أنظر: لورافان ولس وزهرة البرازي، المرجع السابق، ص 50.

² - جاء في البند الثاني من المرسوم الملكي الأردني الصادر في 31 يوليو 1988 أن: "أي شخص فلسطيني مقيم في الضفة الغربية منذ ما قبل 31 يوليو 1988 يعتبر فلسطينياً وليس أردنياً"، ونتيجة لهذا المرسوم أصبح أكثر من مليوني شخص من سكان الضفة الغربية عديمي الجنسية. أنظر: عباس شبلاق، المرجع السابق، ص 324.

³ - تجدر الإشارة إلى أن حكومات من جميع أنحاء العالم قد تعهدت خلال اجتماع وزاري نظمته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في جنيف في ديسمبر 2011 باتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة حالات انعدام الجنسية داخل أراضيها من خلال انضمامها لاتفاقيتي 1954 و1961، إلا أن المنطقة الوحيدة التي لم يتعهد أي من بلدانها بمعالجة حالات انعدام الجنسية كانت المنطقة العربية. أنظر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تعهدات للعام 2011: الحدث الحكومي الوزاري بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، 07-08 ديسمبر 2011، على الرابط: <http://www.unhcr.org/4ff55a319.html> تاريخ الاطلاع: 2018/4/15.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن الموقف العربي الرسمي يعتبر الفلسطينيين حاملين لجنسية مميزة ولديهم أرض ينتمون إليها وليسوا عديمي الجنسية، ورغم أن هذا الموقف يدعمه حق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، إلا أن ما يهمننا في دراستنا هو البعد القانوني لمسألة ما إذا كان الفلسطينيون الذين لم يحصلوا على جنسية أي دولة يستحقون الحماية التي توفرها اتفاقية 1954 الخاصة بوضع عديمي الجنسية أم لا.

⁵ - رغم أن قانون الجنسية العراقي رقم 26 لعام 2006 هو القانون العربي الوحيد الذي ينص صراحة على استثناء الفلسطيني من الحصول على الجنسية العراقية، حيث تنص المادة 2/6 منه على أنه: "لا يجوز منح الجنسية العراقية للفلسطينيين ضماناً لحق عودتهم إلى وطنهم"، إلا أن جميع الدول العربية تحرم الفلسطيني من التمتع بحقوق المواطنة، كما تحرم القوانين السورية والمصرية واللبنانية-التي تسمح بمنح الجنسية لأي طفل

إن هذا الوضع الذي يعيشه اللاجئون الفلسطينيون عديمو الجنسية يلخصه الأستاذ "جودوين جيل" بصورة دقيقة بقوله: "...وكما حجت إسرائيل المواطنة عن أغلبية العرب الفلسطينيين، فإن الأقطار العربية التي لجأوا إليها رفضت في معظمها وباستمرار إعادة الدمج والمواطنة كحل لمشكلة ترى تلك الأقطار أنها لا يمكن أن تحل إلا بعودتهم إلى الوطن وتقرير مصيرهم. وباستثناء حالات محددة، فإن اللاجئين الفلسطينيين لم يمنحوا مواطنة الأقطار التي لجأوا إليها، فهم من وجهة نظر القانون الدولي عديمي الجنسية، بغض النظر عن اعتراف بعض الدول بكيان فلسطين، وبغض النظر عن اعتراف الأمم المتحدة بمنظمة التحرير كممثل شرعي للشعب الفلسطيني، فالمواطنة الفلسطينية قد زالت وانتهت مع أحداث عام 1948...¹".

وبالتالي فإن غالبية الفلسطينيين البالغ تعدادهم حالياً قرابة 12.7 مليون نسمة هم عديمو الجنسية²، ويقع هؤلاء بشكل عام ضمن أربع مجموعات رئيسية كالتالي:

1- حملة وثائق السفر الخاصة باللاجئين والتي تصدرها الدول العربية المضيفة (مصر- سوريا- لبنان- الأردن).

2- حملة جواز السفر الأردني المؤقت والذي يحمله بشكل رئيسي بعض سكان الضفة الغربية والقدس، ولا تعتبر السلطات الأردنية هذه الجوازات دليلاً على مواطنة حاملها، فهم عديمي الجنسية واقعياً باعتبار أنهم لا يتمتعون بكامل المزايا التي يتمتع بها المواطن الأردني³.

3- حملة وثائق السفر الصادرة عن السلطة الفلسطينية⁴.

4- فاقدو الأوراق الثبوتية الذين يعيشون في الدول العربية المختلفة، ولم تجدد وثائق سفرهم من قبل الدول المضيفة التي سبق أن أصدرتها، وكذلك من انتهت تأشيرات دخولهم

مولود على أراضيها لخطر انعدام الجنسية- الأطفال المولدين لأب فلسطيني من الحصول على الجنسية حتى لو كانت أمه تحمل جنسية تلك الدولة. للاطلاع على نصوص تلك القوانين أنظر: لورافان ولس وزهرة البرازي، المرجع السابق، ص 81-82 و 181-182.

- يشار إلى أن ما نتج عن تلك الإجراءات من بؤس ومعاناة للاجئين الفلسطينيين دفع الرئيس الفلسطيني محمود عباس للتصريح خلال مقابلة عام 2005 بترحيبه بتجنيس الفلسطينيين إن قررت حكومة عربية مضيفة لهم فعل ذلك. أنظر: عباس شبلاق، المرجع السابق، ص 247.

¹- Goowden-Gill, "The Rights of Refugees and Stateless Persons", p.386. Quoted in: Takkenberg, I..., op.cit, p. 228.

²- يستثنى منهم حوالي 20% من الفلسطينيين الذين بقوا في إسرائيل أو الذي عادوا إليها في إطار لم شمل العائلات في سنوات التسعينيات من القرن الماضي والذين اكتسبوا الجنسية الإسرائيلية. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 64.

³- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 422.

⁴- يشار إلى أن جوازات السفر التي تصدرها السلطة الفلسطينية بموجب اتفاق أوسلو لعام 1993 تعتبر من الناحية القانونية مجرد وثائق سفر لحين قيام دولة فلسطينية كاملة السيادة، كما أن منح تلك الوثائق يستند إلى سجل السكان المعد من طرف إسرائيل عام 1967، فوثيقة سفر السلطة الفلسطينية تمكن الفلسطيني من السفر لبلدان العالم ولكنها لا تمنحه بالضرورة حق السفر إلى وطنه. أنظر: عباس شبلاق، المرجع السابق، ص 241 و 250.

بسبب تجاوز مدة إقامتهم التي تسمح بها إسرائيل، ويعيشون دون وثائق صالحة في أراضي السلطة الفلسطينية¹.

إن حالة انعدام الجنسية لدى اللاجئين الفلسطينيين تزيد من معاناتهم، وهو ما يوجب الاعتراف بهم كعديمي جنسية، باعتبار أن طائفة كبيرة منهم غير قادرين على الاستفادة من مزايا اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين²، وتماشياً مع غرض اتفاقية عام 1954 القاضي بتوفير الحماية للأشخاص عديمي الجنسية الذين لا يعتبرون لاجئين بموجب اتفاقية 1951، فإن اتفاقية 1954 لا تنطبق على الفلسطينيين عديمي الجنسية المعترف بوضعهم كلاجئين وفقاً لأحكام اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين.

ونظراً لترابط اتفاقية 1954 الخاصة بوضع عديمي الجنسية مع اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين من حيث النصوص وتاريخ الصياغة، فقد تضمنت اتفاقية 1954 نصاً مشابهاً لحد كبير لما جاء في المادة (1/د) من اتفاقية 1951 والمادة (7/ج) من النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950.

حيث تنص المادة (2/1) من اتفاقية عام 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية على أن الاتفاقية لا تنطبق على: "...أشخاص يتلقون حالياً الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة عدا المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ما داموا يتلقون تلك الحماية أو المساعدة". ومع أن الصياغة المستخدمة تختلف قليلاً عن صياغة المادة (1/د) من اتفاقية 1951، فإنه من الواضح أن المقصود هنا هم اللاجئين الفلسطينيين الذين يشملهم تفويض لجنة التوفيق ووكالة الأونروا³.

وعلى الرغم من عدم احتواء المادة (2/1) من اتفاقية 1954 لفقرة تضمن على غرار المادة (1/د) من اتفاقية 1951، إلا أنه ولتشابه لغة وتاريخ الصياغة ينبغي أن يتم تفسير المادة (2/1) من اتفاقية 1954 على ضوء تفسير المادة (1/د) من اتفاقية 1951، وهو ما

¹ - عباس شبلق، المرجع نفسه، ص 241.

² - تجدر الإشارة إلى أن الالتزام الدولي باتفاقيتي 1954 و1961 بشأن انعدام الجنسية والحد من حالاتها أكثر محدودية من الالتزام باتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين وبروتوكولها لعام 1967، وحتى يونيو 2015 كان عدد الدول الأطراف في اتفاقية 1954 لا يزيد عن 86 دولة من بينهم ثلاث دول عربية هي ليبيا وتونس والجزائر، أما اتفاقية 1961 فلم يصادق عليها حتى الآن إلا 61 دولة من ضمنها دولة عربية واحدة هي ليبيا. وبالتالي فإن معظم الأقطار التي تتواجد بها التجمعات الكبرى للاجئين الفلسطينيين غير ملتزمة بتلك الاتفاقيات، ولن يستفيد من مزاياها سوى اللاجئين الفلسطينيين المتواجدين في دول أطراف ولاسيما الدول الأوروبية التي لا زالت تستثني اللاجئ الفلسطيني من الاستفادة من مزايا اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين نتيجة تفسيرها الخاطئ للمادة 1/د من اتفاقية 1951.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 231؛ وسد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 137.

يفهم من عبارة "ما داموا" أي أن بند الاستثناء يفقد أثره القانوني فور توقف الحماية أو المساعدة¹.

وبالتالي فإنه يشترط في الفلسطيني عديم الجنسية والذي يسعى للحصول على الحماية في دولة طرف في اتفاقية 1954 أن يكون لاجئ غير معترف به بموجب اتفاقية 1951، وألا تنطبق عليه بنود الاستبعاد والتوقف الواردة في الفقرات ب، ج من المادة (2/1) من اتفاقية 1954، ويمكننا تجميع اللاجئين الفلسطينيين الذين يتوفرون على تلك الشروط ويحق لهم التمتع بالحماية بموجب اتفاقيتي انعدام الجنسية والحد من حالات انعدامها، ضمن الفئات التالية²:

1- الفلسطينيون عديمو الجنسية الذين ليسوا لاجئين وفقا للمادة (1/د) أو المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، باعتبارهم عديمي الجنسية وبحاجة للحماية، وهؤلاء هم عامة الفلسطينيين من سكان الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 بما فيها القدس الشرقية.

2- الفلسطينيون الذين حصلوا على جنسية دولة ما ولكنهم لا يتمتعون بالحماية الفعلية لتلك الدولة، والذين ليسوا لاجئين وفقا للمادة (1/د) أو المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، أي عديمي الجنسية بحكم الواقع.

3- اللاجئين الفلسطينيين الذين يسعون للحماية في دولة ثالثة مصادقة على اتفاقية 1954، ولا تطبق المادة (1/د) من اتفاقية 1951 عند بحث وضعهم القانوني كلاجئين، أو تطبقها بشكل خاطئ، وبالتالي لا تعترف بهم كلاجئين.

وباعتبار أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين هي الهيئة المكلفة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتعزيز حماية الأشخاص عديمي الجنسية، فهي مطالبة بتفعيل مسؤوليتها تجاه الفلسطينيين من عديمي الجنسية، فبغض النظر عن الخلاف القائم حول وجود جنسية فلسطينية من عدمه فإن اللاجئين الفلسطينيين عديمي الجنسية بحكم الواقع ومحرومين من التمتع بحقوقهم في المواطنة الذي يستلزم تطبيق حقوقهم بالعودة وتقرير المصير.

¹ - قد يكون سبب عدم احتواء المادة (2/1) من اتفاقية 1954 الخاصة بعديمي الجنسية على فقرة تضمنين شبيهة بما ورد في المادة (1/د) من اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين أنظروا لكون فقرة التضمنين الواردة في المادة (1/د) لم تكن تشملها مسودة الاتفاقية، حيث أضيفت في مرحلة متأخرة خلال عملية الإقرار النهائي للاتفاقية.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 138-139.

تجدر الإشارة إلى أن المفوضية قد اعتبرت لوقت طويل الفلسطينيين من عديمي الجنسية خارج مظلة تفويضها واسقطتهم من قوائم تجمعات الأشخاص عديمي الجنسية ومن مظلة الحماية الدولية، باعتبار أنهم واقعين ضمن تفويض الأونروا، لكن زيادة الوعي الدولي بضرورة الاعتراف بانعدام جنسية اللاجئين الفلسطينيين والحاجة لإدراجهم ضمن منظومة الحماية الدولية، دفع المفوضية لإدراج اللاجئين الفلسطينيين الحائزين على وثائق سفر من دول خارج نطاق عمل الأونروا ضمن قوائم المتمتعين بحمايتها¹.

الفرع الثاني: تعريف اللاجئ الفلسطيني

تعتبر مسألة تعريف اللاجئ الفلسطيني من المواضيع التي تثير العديد من الإشكالات نظراً للطابع السياسي الذي يطغى على القضية الفلسطينية، الأمر الذي صعب عملية تحديد مفهوم للاجئ الفلسطيني يراعي خصوصية وضعه.

وقد عبر الأستاذ "تاكنبرغ" عن الوضع الخاص للاجئ الفلسطيني بقوله: "من الصفات الأساسية لحالة اللجوء أنها تعني الأشخاص الذين تركوا بلادهم أو مكان إقامتهم المعتادة سابقاً خوفاً من الاضطهاد، وكانوا نتيجة ذلك غير قادرين أو غير راغبين في العودة إليه، وفي حين يستطيع اللاجئون في معظمهم -من حيث المبدأ- العودة إلى بلادهم إلا أن خوفهم من الاضطهاد يمنعهم، فإن اللاجئين الفلسطينيين على النقيض من ذلك، فقد عبر معظمهم عن رغبتهم في العودة إلى ديارهم الأصلية وما زالوا يطالبون بذلك، إلا إن إسرائيل قد دأبت باستمرار على الحيلولة دون عودتهم... وعليه يجب أن يكون هذا عاملاً مهماً في القرارات المتعلقة بتحديد وضع هؤلاء اللاجئين"².

فنظراً لخصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين فقد اختلفت التعريفات الموضوعية للاجئ الفلسطيني، فمنها ما وضع لاعتبارات اقتصادية لأغراض تقديم المساعدات الدولية، أو سياسية في سياق المفاوضات المختلفة، الأمر الذي تسبب بإقصاء بعض فئاتهم من تلك التعريفات.

¹ - عباس شبلوق، قبائل الجزيرة العربية الضائعة، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، ابريل 2009، ص 37-38.

- تجدر الإشارة إلى أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بررت سابقاً استبعادها للفلسطينيين من قوائم فئات عديمي الجنسية بقرار التقسيم لعام 1947 الذي ينص على إنشاء دولة عربية، بالرغم من أن هذه الدولة لم تنشئ فعلياً. أنظر: سجود عليوي، أثر قيام الدولة الفلسطينية على مستقبل اللاجئين، رسالة ماجستير في الدراسات الدولية، كلية الدراسات العليا بجامعة بيرزيت، فلسطين، 2013، ص 50.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 69.

ففي حين جاء تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية 1951 كحل توفيق بين دعاة التوسع والتضييق في مفهوم اللاجئ، فإن تعريف الأونروا للاجئ الفلسطيني قد جاء تلبية لواقع معين، دون أن يعكس مفهوم قانوني بهذا الشأن، إذ استندت الأونروا إلى معايير إجرائية بحتة لتحديد اللاجئ الفلسطيني المعني بما تقدمه من خدمات¹.

وهو النهج الذي اتبعه أسلاف الأونروا في سياق القيام بعمليات الإغاثة الطارئة لصالح اللاجئين الفلسطينيين، حيث عرف اتحاد جمعيات الصليب الأحمر اللاجئ الفلسطيني بأنه: "أي شخص كان مقيماً في فلسطين إقامة دائمة، وكان له شغل رئيسي حرم منه نتيجة الصراع بشأن فلسطين، وليس لديه موارد كافية لضرورات الحياة الأساسية، يعتبر أهلاً لمساعدة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين"².

وعند بدء وكالة الأونروا بممارسة مهامها عام 1950 كخلف لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين، عملت على إجراء إحصاء جديد للاجئين بهدف شطب متلقي المساعدات من غير المستحقين من القوائم التي ورثتها عن أسلافها³، ولذلك قامت بإعادة صياغة تعريف اتحاد جمعيات الصليب الأحمر للاجئ الفلسطيني على الوجه التالي: "لاجئ فلسطين هو شخص معوز، فقد نتيجة الحرب في فلسطين بيته وأسباب معيشته".

من الملاحظ أن التعريف الجديد قد اشترط فقدان البيت وأسباب المعيشة معاً لتقليص أعداد متلقي المساعدات، عبر شطب من فقدوا أراضيهم ولم يفقدوا بيوتهم، وهم الذين كان يشار إليهم باسم "اللاجئين الاقتصاديين" ويشمل هؤلاء سكان القرى الحدودية والعمال الذين كانوا يعملوا في الأراضي التي سيطرت عليها إسرائيل ومعظمهم من سكان قطاع غزة والقدس⁴.

وبغرض ضم أصحاب الأراضي والمزارعين والعمال الذين كانوا يعيشون ويعملون في فلسطين والذين لجأوا إلى بلدهم الأم نتيجة حرب 1948، أعادت الأونروا صياغة

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 124.

² - عصام عدوان، اللاجئ الفلسطيني: إشكالات التعريف والحلول الواجبة، ط1، دار واجب للنشر، دمشق، 2012، ص 19.

³ - يشار إلى أن وكالة الأونروا عند مباشرتها لمهامها عام 1950 قد ورثت سجلات اللاجئين عن اتحاد جمعيات الصليب الأحمر ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين، والتي ضمت أعداد مضمخة للاجئين نتيجة للأوضاع الطارئة والإجراءات الفوضوية في صرف المساعدات بين عامي 1948-1949، حيث بلغ عدد المسجلين لدى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين نحو 957 ألف شخص يتلقون المساعدة، وأمام ضغوط الدول المانحة لتخفيض أعداد متلقي المساعدات عملت الأونروا على تعديل تعريف لاجئي فلسطين لاستبعاد بعض فئات اللاجئين، الذين وإن لم يوفوا بمعايير تعريف الأونروا إلا أنهم أصبحوا لاجئين نتيجة حرب عام 1948.

⁴ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 85-86.

تعريفها للاجئي فلسطين في العام 1951 ليصبح: "لاجئ فلسطين هو شخص كان مقيم بفلسطين بصورة معتادة، فقد بيته وأسباب معيشتة نتيجة الأعمال العدائية، وهو معوز"¹.

ونتيجة لغموض صياغة التعريف طرأ عليه تعديل لاحق ليصبح: "لاجئ فلسطين هو الشخص الذي كان مقيم في فلسطين بشكل اعتيادي لمدة عامين على الأقل بين 01 يونيو 1946 إلى 15 مايو 1948، وفقد بيته وأسباب معيشتة معاً نتيجة لنكبة عام 1948، وهو بحاجة للمساعدة ولجأ إلى إحدى الدول حيث تقدم الوكالة مساعداتها، وينسحب هذا التعريف وأهلية تلقي المساعدة على ذرية اللاجئ"².

وقد واصلت وكالة الأونروا تنقيح إرشاداتها حول الأهلية لاكتساب وضع "لاجئ فلسطين" وأهلية استحقاق المساعدات التي تقدمها الوكالة، ليتم في العام 1993 إسقاط شرطي العوز والفرار بدايةً لبلد ضمن مناطق عمل الأونروا، ليصبح تعريف لاجئ فلسطين هو: "أي شخص كان محل إقامته الاعتيادية في فلسطين خلال الفترة من 01 يونيو 1946 إلى 15 مايو 1948، وأولئك الذين فقدوا منازلهم وموارد رزقهم نتيجة لنكبة عام 1948، وينسحب هذا التعريف لذرية اللاجئ"³.

ورغم أن إسقاط شرطي العوز والفرار بدايةً لبلد ضمن نطاق عمل الوكالة قد ساهم في فتح باب التسجيل أمام لاجئين فلسطينيين لم يكونوا مؤهلين للاستفادة من خدمات الأونروا سابقاً، إلا أنه يحرم آلاف اللاجئين الفلسطينيين من صفة اللاجئ ومن الحصول على مساعدات الأونروا، وهو ما أدى لخلق مشاكل قانونية واجتماعية وإنسانية لكثير من الفلسطينيين المحتاجين للحماية والمساعدة، ولا تتوافر فيهم معايير الأهلية والاستحقاق التي تعتمدها الأونروا للتسجيل لديها، ومن بين فئات اللاجئين التي يستثنىها تعريف الأونروا ما يلي:

1-اللاجئون نتيجة حرب 1948 الذين يعيشون خارج نطاق مناطق عمل الأونروا، كاللاجئين الفلسطينيين في العراق ومصر ودول المغرب العربي ودول الخليج العربي.

¹ نظراً لصعوبة التمييز بين الأشخاص الذين كانوا يقيمون فعلاً في فلسطين إقامة دائمة وبين الأشخاص الذين يدخلونها للعمل الموسمي، أدخلت عبارة "مقيم بفلسطين بصورة معتادة" قصد أقصاء الفئة الثانية من الحصول على خدمات الأونروا. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 86.

² - عصام عدوان، المرجع السابق، ص 12.

³ - إيما كولبران، تحليل الموقف الفلسطيني داخل الأمم المتحدة، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، منشور بتاريخ 01 فبراير 2018، ص 02. متاح على الرابط: www.washingtoninstitute.org/ar/fikraforum/view/deciphering-the-palestinian-position-within-the-un؛ ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة، تعديل 2010، ص 03. متاح على الرابط: www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf تاريخ الاطلاع: 2018/3/15.

2- الفلسطينيون النازحون داخلياً الذين بقوا في جزء من الأراضي التي أصبحت إسرائيل، وهؤلاء كانوا بداية تحت مسؤولية الأونروا، إلا أنه تم استثنائهم لاحقاً على أن تتولى الحكومة الإسرائيلية معالجة أوضاعهم¹.

3- الفلسطينيون الذين كانوا خارج فلسطين قبل اندلاع حرب عام 1948، والذين رحلتهم سلطات الانتداب البريطاني عقب ثورة عام 1936²، والذين اضطروا للجوء بعد عام 1952 وهي السنة التي تحدها الأونروا كأخر سنة للجوء عام 1948³، والذين لجأوا بعد حرب عام 1967.

4- الفلسطينيون الذين لجأوا عام 1948 ولكن كبريائهم منعهم من تسجيل أنفسهم لدى الأونروا، أو الذين لم يكونوا بحاجة لمساعدة الأونروا⁴.

5- الفلسطينيون المبعدون قسراً من قطاع غزة والضفة الغربية بعد عام 1967.

6- القادمون المتأخرون وهم الذين غادروا الأراضي المحتلة للدراسة أو العمل أو العلاج أو غيرها من الأسباب، وانتهت تصاريحهم ومنعتهم إسرائيل من العودة، إضافة لفاقدى الأوراق الثبوتية⁵.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه ورغم استثناء تعريف الأونروا للفئات سابقة الذكر إلا إن بعضها يستفيد من الخدمات التي تقدمها الأونروا ولكن دون تسجيلهم ضمن سجلات الوكالة، ومن هؤلاء فقراء القدس وقطاع غزة، سكان القرى الحدودية، لاجئي عام 1967 الذين يستفيدون من خدماتها على أساس طارئ ومؤقت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2252 الصادر في 04 يوليو 1967⁶ والذي دأبت الجمعية العامة على التأكيد عليه، فمثلما قامت الجمعية العامة بتوسيع مفهوم اللاجئ الوارد في اتفاقية 1951 من خلال دعوة المفوضية لتقديم الحماية والمساعدة لأشخاص لا ينطبق عليهم تعريف اللاجئ

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 125-126.

² - يضاف لهذه الفئة الفلسطينيون الذين رحلتهم سلطات الانتداب البريطاني عقب الهبات والثورات المختلفة الحاصلة في فلسطين خلال فترة الانتداب، والأشخاص الذين غادروا البلاد خلال الحرب العالمية الثانية للعمل في مشاريع البناء للجيش البريطاني في أماكن أخرى.

³ - تضم هذه الفئة سكان المنطقة الحدودية منزوعة السلاح بين سوريا وإسرائيل والذين اضطروا بسبب الظروف الأمنية والمعيشية الصعبة لمغادرة أراضيهم باتجاه سوريا عام 1956، واعتبرتهم الحكومة السورية لاجئين فلسطينيين إلا أن الأونروا لم تدمجهم ضمن سجلاتها. أنظر: عصام عدوان، المرجع السابق، ص 13-15.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن الأشخاص من هذه الفئة بإمكانهم التقدم لتسجيل أنفسهم لدى الأونروا شرط أن يكون لديهم ما يثبت إقامتهم في فلسطين خلال التاريخ المحدد في تعريف الأونروا للاجئي فلسطين.

⁵ - مي صبحي الخنساء، العودة حق (دراسة اجتماعية سياسية قانونية مفصلة لمقاضاة الصهاينة وفق القوانين والقرارات الدولية)، ط1، باحث للدراسات، بيروت، 2004، ص 25؛ ونجوى حساوي، المرجع السابق، ص 126.

⁶ - وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة، المرجع السابق، ص 04-08.

الوارد في الاتفاقية كالأشخاص النازحين واللاجئين بصورة جماعية، خولت الأونروا إدخال فئات جديدة من الفلسطينيين ضمن ولايتها لأسباب عملية، وهو ما يدل على قصور التعريفين المعتمدين من قبل المفوضية والأونروا، ورغم ذلك لم تقم الأونروا بتوسيع تعريفها العملي للاجئي فلسطين وتعديل سياستها ومعايير التسجيل لديها¹.

وعلى الرغم من أن تعريف الأونروا للاجئي فلسطين يهدف لحصر نطاق عمل الأونروا ولا يشمل عموم اللاجئين الفلسطينيين، فإنه يظل التعريف الوحيد الموضوع من قبل وكالة دولية تابعة للأمم المتحدة²، فرغم اعتراف الجمعية العامة مراراً بأن تعريف الأونروا يستثني فئات عديدة من اللاجئين، وعدم موافقتها عليه بصورة رسمية، إلا إنها قبلته ضمناً وإن لم تصادق عليه بصورة رسمية³.

ونظراً لأن تعريف الأونروا للاجئي الفلسطيني لا يشمل قسماً كبيراً من اللاجئين الفلسطينيين فقد أقرح البعض تعريف اللاجئي الفلسطيني بأنه: "الشخص المنتزع من أرضه والمحتاج للحماية"⁴. ومن التعريفات المقترحة للاجئين الفلسطينيين في سياق مفاوضات مدريد أنهم: "جميع الفلسطينيين وأنسالهم الذين طردوا وأجبروا على مغادرة منازلهم خلال الفترة الواقعة بين نوفمبر 1947 (قرار تقسيم فلسطين) وديسمبر 1949 (توقيع اتفاق الهدنة) من الأراضي التي أصبحت تحت سيطرة إسرائيل في التاريخ الأخير"⁵.

ويتطابق هذا التعريف مع التعريف الإسرائيلي للغائبين وهم الفلسطينيين الذين قصدت إسرائيل من خلال تصنيفهم بهذا الشكل تجريدهم من حقوقهم وتشريع مصادرة أملاكهم، حيث عرف قانون أملاك الغائبين الإسرائيلي لعام 1950 في فقرته (ب/1) الغائب بأنه:

¹ - تجدر الإشارة إلى أن الأونروا وبدلاً من تعديل تعريفها للاجئي فلسطين وتصويب معايير التسجيل والاستحقاق لتشمل فئات اللاجئين المستبعدين من التعريف ومن الاستفادة من خدماتها، عمدت مؤخرًا لاتخاذ قرار يهدف لتسجيل أعداد قد تصل لمئات الآلاف من الأشخاص من خلال تسجيلها أبناء الأم اللاجئة المتزوجة من غير اللاجئين كلاجئين، معلة ذلك بقواعد القانون الدولي الداعية لضرورة المساواة بين الرجل والمرأة، رغم ما يمكن أن يربته ذلك ما أثار سلبية على اللاجئين في ظل ما تعانيه الأونروا من نقص في التمويل. أنظر: محمود العلي، الأونروا وإسقاط مفاهيم الجندرة على حالة اللاجئين الفلسطينيين (تسجيل اللاجئين الفلسطينيين من جهة الأم)، منشور في مارس 2011، على الرابط: www.alwatan.com/graphics/2011/03mar/8.3/dailyhtm/qadaia2.html تاريخ الاطلاع 2018/04/05.

² - يشار إلى أن لجنة التوفيق بشأن فلسطين المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948 قد شرعت بداية الخمسينيات في وضع تعريف واقعي للاجئي الفلسطيني، بهدف تمييز أولئك المحتاجين للحماية الدولية، إلا أن خلافات الدول العربية والفلسطينيين مع إسرائيل، أدت لعجز اللجنة عن متابعة مهامها ولم يتم تبني التعريف أبداً. أنظر: تيري رمبيل، من هم اللاجئون الفلسطينيون؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، أغسطس 2006، ص 5-7.

³ - رغم أن صيغة التعريفات المتعددة التي وضعتها الأونروا للاجئي فلسطين قد بلغت الجمعية العامة في مناسبات عديدة من خلال التقارير الدورية المقدمة من الأونروا للجمعية العامة، إلا إن الجمعية العامة لم تقم قط بالمصادقة على أي منها بصورة رسمية، تاركة للأونروا أمر تقرير الأشخاص الذين تشملهم المساعدات، فالجمعية العامة لم تتبنى أي نظام يحكم أداء الأونروا لمهامها على غرار النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

⁴ - جلال الحسيني وآخرون، اللاجئون الفلسطينيون، دائرة شؤون اللاجئين بمنظمة التحرير الفلسطينية، ترجمة: لينا قطان، د.ت.ن، ص 06.

⁵ - قدم هذا التعريف من طرف رئيس الوفد الفلسطيني الأردني المشترك خلال الاجتماع الأول لمجموعة العمل الخاصة باللاجئين -المنبثقة عن المفاوضات متعددة الأطراف التي عقدت في مدريد عام 1991- في أوتاوا بكندا بتاريخ 13 مايو 1992. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 47.

ذلك الشخص الذي كان في الفترة ما بين 29 نوفمبر 1947 و 19 مايو 1948 مالكا قانونياً في أراضي إسرائيل، وكان خلال الفترة المذكورة: (1) مواطناً أو أحد رعايا لبنان، مصر، سوريا، السعودية، شرق الأردن، العراق أو اليمن؛ (2) تواجد في إحدى المناطق المذكورة أو في قسم آخر من "أرض إسرائيل" خارج حدود دولة إسرائيل؛ (3) كان مواطناً إسرائيلياً وخرج من مكان سكنه العادي في أرض إسرائيل إلى خارجها قبل يوم 01 سبتمبر 1948، أو إلى مكان ما في أرض إسرائيل سيطرت عليه في تلك الفترة قوات جيوش حاولت منع إقامة دولة إسرائيل أو حاربته بعد إقامتها؛ وبموجب هذا القانون فإن عودة الغائب إلى دولة إسرائيل وتواجده فيها بشكل قانوني لا يتعارض مع اعتباره غائباً لغرض الملكية¹.

ويكمل الوفد الفلسطيني الأردني المشترك تعريفه للاجئين الفلسطينيين بالقول أن هذا التعريف لا ينطبق على سكان المخيمات فقط، ولا ينطبق بالتأكيد على أولئك المعترف بهم كلاجئين وفقاً لمعايير الأونروا ومسجلين لديها باعتبار أن الأونروا لم تمارس ولايتها إلا على جزء من إجمالي اللاجئين، كما أنه لا يشمل المهجرين الذين غادروا فلسطين الانتدابية قبل عام 1947، وإنما يشمل كل النازحين حتى لو نزحوا داخل الأراضي التي أصبحت إسرائيل في الفترة بين عامي 1948-1949، كما يشمل النازحين عام 1967 وبعده، ويشمل أيضاً سكان القرى الحدودية في الضفة الغربية الذين فقدوا أراضيهم الزراعية نتيجة حرب 1948 وبالتالي فقدوا مصدر رزقهم دون أن يتركوا قراهم، ويشمل سكان مخيمات اللاجئين في قطاع غزة الذين تم إعادة توطينهم في مدينة رفح المصرية أو أصبحوا منفصلين عن عائلاتهم نتيجة لتعيين الحدود الذي تم بعد اتفاق السلام المصري الإسرائيلي عام 1978، ويشمل كذلك البدو الفلسطينيين الذين أخرجوا بالقوة من أراضي الرعي الخاصة بهم داخل دولة إسرائيل، إضافة لمن تم إقناعهم بترك الضفة الغربية للإقامة بالأردن².

ومع أن تعريف اللاجئين الذين استخدمه الوفد الفلسطيني الأردني المشترك لا يعد مرضياً من الناحية القانونية -حيث ضم فئات لا تعد من اللاجئين- إلا أنه وضع تعداداً

¹ - إيليا زريق، اللاجئين الفلسطينيون والعملية السلمية، ترجمة: محمود شريح، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1997، ص 58.

² - بالرغم من أن تعريف الوفد الفلسطيني الأردني المشترك للاجئين الفلسطينيين قد تضمن فئات لا تعتبر من اللاجئين بالمعنى التقني للاجئ مثل النازحون وسكان القرى الحدودية، إلا أنهم جميعاً مروا بنفس الظروف الصعبة، بالنظر لجوهر وأساس وضعهم فجميعهم مسلوبو الأرض ويعانون من نكران إسرائيل لحقهم بالعودة لأراضيهم وديارهم واستعادة ممتلكاتهم. أنظر: جلال الحسيني وآخرون، المرجع السابق، ص 04-05.

شاملاً لمختلف فئات اللاجئين الفلسطينيين الذين تأثروا بحرب عام 1948، وللفئات التي ستطالب منظمة التحرير الفلسطينية بحقهم بالعودة والتعويض خلال المفاوضات النهائية¹.

أما الميثاق الوطني الفلسطيني فيعرف اللاجئين الفلسطينيين في مادته الخامسة بأنهم: "المواطنون العرب الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى عام 1947، سواء من أخرج منها أو بقي فيها، وكل من ولد لأب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها، هو فلسطيني"².

ويؤخذ على هذا التعريف شموله لفئات لا يعترف بها القانون الدولي كلاجئين ومن بينها المهجرين داخلياً، وبالتالي فإنه لا يصلح للاستخدام القانوني.

بينما تعرف دائرة شؤون اللاجئين في منظمة التحرير الفلسطينية اللاجئ الفلسطيني بأنه: "أي شخص كان في 29 نوفمبر 1947 أو بعد هذا التاريخ، مواطناً فلسطينياً وفقاً لقانون المواطنة الفلسطينية الصادر في 24 يوليو 1925، والذي كان مكان إقامته الطبيعية في فلسطين، في مناطق أصبحت لاحقاً تحت سيطرة دولة إسرائيل في الفترة ما بين 15 مايو 1948 و20 يوليو 1949، وأجبر على ترك مكان إقامته بسبب الحرب، ولا يستطيع العودة إليه جراء ممارسات السلطات الإسرائيلية، والذي كان خارج مكان إقامته في 29 نوفمبر 1947 أو بعد هذا التاريخ ولم يتمكن من الرجوع إليه بسبب الحرب والإجراءات الإسرائيلية، والذي فقد مصدر رزقه حتى 20 يوليو 1949 لنفس السبب، سواء أكان أحد سكان القرى الحدودية في الضفة الغربية وسلبت أرضه وأصبحت تحت سيطرة إسرائيل، أو كان أحد أفراد القبائل البدوية أو شبه البدوية، وأنسال اللاجئين الفلسطينيين وأزواجهم وزوجاتهم وفق التعريف، سواء كان هؤلاء على قيد الحياة أو لا"³.

ورغم شمولية هذا التعريف ووضوحه إلا إنه يؤخذ عليه إهماله للأشخاص الذين دفعتهم إجراءات الانتداب البريطاني إلى مغادرة أراضيهم وديارهم قبل نوفمبر 1947، وكذلك الأشخاص الذين هُجروا منذ عام 1967 وحتى وقتنا الحاضر.

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 98-99.

² - أقر الميثاق الوطني الفلسطيني في الدورة الأولى للمجلس الوطني الفلسطيني المنعقد في القدس في الفترة بين 28 مايو-02 يونيو 1964. أنظر: وليد حمامي، اللاجئ الفلسطيني في القانون الدولي، ورقة عمل مقدمة خلال مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والقرارات العربية، جمعية منتدى التواصل (سنعود)، غزة، 20/12/2010، ص 23.

³ - جلال الحسيني وآخرون، المرجع السابق، ص 06.

تجدر الإشارة إلى أنه ومنذ توقيع اتفاقات أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 1993 تم الفصل بين لاجئي عام 1948 والذين اتفق على تسوية مشكلتهم في مفاوضات المرحلة النهائية، ولاجئي عام 1967 الذين اصطلح على تسميتهم بالنازحين لأغراض التفاوض وتم تشكيل لجنة رباعية مشكلة من مصر والأردن وإسرائيل والفلسطينيين لتسوية مشكلتهم بشكل منفصل¹.

وقد وضع الجانب الإسرائيلي تعريفاً للنازحين (لاجئي عام 1967) بأنهم: "أولئك المواطنين الذين شردوا من الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة القتال"، إلا أن هذا التعريف قد أعتبر غير مقبول لدى الجانب الفلسطيني والوفود العربية المشاركة (مصر-الأردن) وعليه أقرّح الوفدان الفلسطيني والأردني تعريفاً للنازحين بأنهم: "أولئك الافراد وعائلاتهم وأسلافهم الذين غادروا منازلهم في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس عشية حرب 04 يونيو 1967، أو لم يكونوا قادرين على العودة إلى ديارهم نتيجة الحرب أو نتيجة لممارسات وإجراءات الاحتلال"².

وفي هذا السياق يقترح الأستاذ "تاكنبرغ" عند صياغة تعريف للاجئي الفلسطيني لأغراض المفاوضات، عدم السعي لوضع تعريف عام واحد يصار إلى أتباعه في مختلف أنواع المفاوضات، فحسب رأيه من الأفضل وضع تعريفات متعددة لأغراض محددة، فمثلاً، قد يكون من الممكن الاتفاق على تعريفات متنوعة لغرض التفاوض بما يخدم الأهداف التالية:

- من أجل التفاوض حول عودة اللاجئين إلى الدولة الفلسطينية المستقبلية، ينبغي وضع تعريف منسجم مع قانون الجنسية الفلسطينية.
- من أجل التفاوض حول عودة اللاجئين إلى داخل حدود دولة إسرائيل، ينبغي وضع تعريف منسجم مع مفهوم جمع شمل العائلات.

¹ - للاستزادة حول الحلول المقترحة لمشكلات اللاجئين الفلسطينيين وآليات تطبيقها واللجان المشكلة في سياق عملية المفاوضات الثنائية ومتعددة الأطراف أنظر: الصفحة 442 وما يليها في هذه الدراسة.

² - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 52؛ وجمال الحسيني وآخرون، المرجع السابق، ص 05.

- تجدر الإشارة إلى أن إسرائيل قد عارضت التعريف الفلسطيني الأردني للنازحين خاصة فيما يتعلق بمن كانوا خارج الضفة والقطاع وقت الحرب، أو أولئك الذين غادروا بعد إحصاء السكان في سبتمبر 1967 ومنعوا من العودة، كما اعترضت على تضمين كلمتي "عائلات وأسلاف"، ومنذ ذلك الحين وحتى وقتنا الراهن لازالت إسرائيل تراوغ الجانب الفلسطيني والعربي فيما يتعلق بقضايا اللاجئين والنازحين، حيث لم تسفر المفاوضات عن أي تقدم في هذه الملفات أو غيرها. أنظر: عباس شبلق، النازحون الفلسطينيون ومفاوضات السلام، مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني (شمل)، رام الله-فلسطين، 1996، ص 30.

- من أجل التفاوض حول التعويضات، ينبغي الرجوع للتعريف الموضوع من قبل لجنة التوفيق حول فلسطين¹.

إلا إن انتهاج هذا الأسلوب واعتماد تعاريف متعددة للاجئين الفلسطينيين وفقاً للغاية المرجوة من التعريف سيؤدي حتماً لزيادة تشتت اللاجئين الفلسطينيين ويميز بينهم، ويجزئ حق العودة الذي يعتبر حق إنساني معترف به لكل الفلسطينيين لكي يتمكنوا من ممارسة حقهم بتقرير المصير، فحق العودة لا يرتبط بالجنسية الفلسطينية ولا بإسرائيل، إنما يستند لقواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية.

وبغض النظر عن التسميات الموضوعية في سياق التفاوض، فإننا معنيون بكل أولئك الأشخاص الذين حرّموا قسراً من البقاء في أرضهم وديارهم وأبعدوا عنها نتيجة ممارسات إسرائيل التي تمنعهم من ممارسة حقهم بالعودة إليها. حيث يتأثر تعريف اللاجئين الفلسطينيين بالقرارات السياسية خاصة وأنهم لا يستوفون معايير تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، وهو ما دفع البعض لتسميتهم بلاجئي الأمر الواقع.

وفي ظل غياب تعريف عام وموحد للاجئ الفلسطيني حاول العديد من الباحثين وضع تعريفات تحدد المقصود باللاجئ الفلسطيني، فعلى سبيل المثال؛ يميل الباحث "عاصم خليل" إلى استخدام مصطلح اللاجئين بالمفهوم الواسع ليشمل جميع الفلسطينيين الذين يعيشون خارج فلسطين التاريخية ولا يستطيعون العودة إليها بسبب رفض إسرائيل عودتهم إليها أو إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، بما فيهم المهجرين داخلياً ولاجئياً عام 1967 وكل من لم يسجل لدى الأونروا، ومن طرد لاحقاً من فلسطين أو سافر ولم يسمح له بالعودة لسبب أو لآخر².

أما الباحث "محمد عبد الحميد سيف" فيعرف اللاجئين الفلسطينيين بأنهم: "الأشخاص الذين اضطروا بسبب ظروف الحرب العربية الإسرائيلية، أو بسبب المذابح والأعمال الإرهابية للمنظمات الصهيونية قبل حرب عام 1948 أو بعدها، إلى الفرار خارج حدود بلادهم، سواء أولئك الذين لجأوا إلى الضفة الغربية أو قطاع غزة، أو أولئك الذين لجأوا

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 99.

² - عاصم خليل، اللاجئين والمهاجرون والقانون في فلسطين، في: قضايا في اللجوء والهجرة، معهد إبراهيم أبو لغد، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2008، ص 79-101.

إلى البلدان العربية المجاورة، بما فيهم أولئك الذين لجأوا للمرة الثانية نتيجة حرب عام 1967 إلى خارج الضفة الغربية وقطاع غزة في الدول العربية المحيطة بفلسطين، أما لفظ (نازح) فيطلق على الفلسطينيين الذين اضطرتهم حرب عام 1967 للخروج من ديارهم إلى خارج حدود فلسطين¹.

بينما تعرف الباحثة "نجوى حساوي" اللاجئ الفلسطيني بأنه: "كل فلسطيني غادر فلسطين أو لم يكن موجود فيها لسبب من الأسباب وقت الاحتلال، وكل فلسطيني ولد خارج فلسطين، ولا يستطيع العودة إلى دياره بسبب المنع الإسرائيلي، معنياً بحق العودة بغض النظر عن تصنيفه القانوني تحت فئة لاجئ أو نازح، طالما أن الهدف من هذا التصنيف تطبيق حق العودة المكرس بمقتضى مواثيق حقوق الإنسان الدولية لكل فرد"².

أما الباحث "عصام عدوان" فيعرف اللاجئ الفلسطيني بأنه: "كل فلسطيني حال أو يحول الاحتلال الصهيوني دون تمتعه بحق الإقامة الدائمة في بلده الأصلية في فلسطين، وبكامل حقوق المواطنة فيها، بغض النظر عن تاريخ بدء حرمانه من هذا الحق أو طريقة حرمانه"³.

تجدر الإشارة إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني عند إقراره لقانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين عام 2008 قد عرف اللاجئ الفلسطيني بأنه: "كل فلسطيني حال و/أو يحول الاحتلال الصهيوني دون تمتعه و/أو ذريته بحق الإقامة الدائمة في بلده الأصلية من فلسطين التاريخية، وبكامل حقوق المواطنة فيها، دون النظر إلى تاريخ بدء حرمانه من هذا الحق، أو طريقة حرمانه من هذا الحق باللجوء، أو النزوح، أو التهجير، أو الطرد، أو الإبعاد، أو التغييب، أو التجنيس، أو المنع، أو استخدام أي وسيلة تحرمه من حق العودة"⁴.

يستفاد مما سبق أن الوصول لتعريف موحد للاجئ الفلسطيني يتفق عليه أطراف الصراع يعد أمراً في غاية الصعوبة في ظل عدم وجود اتفاقية دولية ترعى أوضاع اللاجئين الفلسطينيين، كما أن التعريف المعتمد من قبل وكالة الأونروا والذي أكتسب برأي البعض مشروعية دولية لطول فترة اعتماده لا يتماشى مع مفهوم اللاجئ وفقاً للقواعد

¹ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 53-54.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 127.

³ - عصام عدوان، المرجع السابق، ص 42.

⁴ - المادة (01) من قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (01) لسنة 2008، الوقائع الفلسطينية، العدد 73، صادرة بتاريخ 16 يونيو 2008.

الدولية التي ترعى اللاجئين، فهو لا يشمل إلا جزء من اللاجئين المعنيين بحق العودة وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948¹، كما أن معايير الأهلية والاستحقاق التي اعتمدها الأونروا قد أدت لتقسيم اللاجئين الفلسطينيين إلى فئتين تشمل الأولى من يحق لهم العودة والتعويض وفقاً للقرار 194، وتتضمن الثانية الأشخاص الذين يحق لهم تلقي مساعدات الأونروا باعتبار أن مساعداتها تقدم لفلسطينيين من غير اللاجئين وفقاً لتعريفها للاجئي فلسطين وبموجب تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة لدى الوكالة.

وبالرغم من المحاولات المتعددة لتحديد تعريف قانوني للاجئي الفلسطيني، فإن هذا المحاولات غالباً ما يطغى عليها الجانب السياسي لاسيما تلك الموضوعة في إطار عملية المفاوضات، ونظراً لخصوصية وضع اللاجئين الفلسطينيين وتواصل معاناتهم وتوارثهم لوضع اللجوء وانعدام الجنسية من جيل لآخر، فإنه ينبغي اعتبار كل فلسطيني أخرج من فلسطين الانتدابية أو كان خارجها لأي سبب وبغض النظر عن تاريخ أو كيفية إخراجه أو خروجه منها، أو ولد خارجها، ولا يستطيع العودة إلى دياره الأصلية بسبب الرفض الإسرائيلي، معنياً بحق العودة، وله الحق في التمتع بالحماية والمساعدة الدوليتان، طالما أنه لم يكتسب جنسية جديدة تخوله التمتع بحماية بلد الجنسية².

وفي ظل عدم وجود اتفاقية دولية ترعى أوضاع اللاجئين الفلسطينيين وتوفر لهم الحماية الدولية لحين تطبيق الحل الدائم لمشكلتهم، وغياب أي نظام قانوني يرعى أوضاع اللاجئين في الدول العربية التي يقطنها غالبية اللاجئين الفلسطينيين، يتوجب على الأونروا تعديل تعريفها للاجئي الفلسطيني بما يتوافق مع اتفاقات حقوق الإنسان لإلغاء التمييز القائم بين فئات اللاجئين الفلسطينيين.

فمع أن الهدف من وضع تعريف للاجئي عموماً هو مساعدة الدول على تحديد الأشخاص المحتاجين للحماية الدولية، إلا أن وضع اللاجئين الفلسطينيين يختلف عن غيرهم من اللاجئين بسبب حاجتهم جميعاً ودون تمييز للحماية القانونية، خاصة وأن غالبيتهم ورغم حملهم لصفتي اللاجئ وعديم الجنسية يعدون مستثنون من الأطر الدولية الخاصة بتوفير الحماية الدولية لتلك الفئات.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 130.

² - يشار إلى أن حق اللاجئ بالحماية والمساعدة يتوقف عند اكتسابه جنسية دولة جديدة توفر له الحماية الفعلية، في حين أن حقه بالعودة لدياره الأصلية لا يتأثر بأي ظرف، فهو حق انساني ثابت وغير قابل للتصرف ومكرس لكل فرد بموجب ميثاق حقوق الانسان الدولية.

المبحث الثاني: الجهات المكلفة بتوفير الحماية والمساعدة الدوليتان للاجئين الفلسطينيين

يرجع السبب الرئيسي لاستثناء اللاجئين الفلسطينيين من إطار الحماية الذي توفره اتفاقية 1951 والمفوضية لكونهم يتمتعون بحماية أو مساعدة وكالات أو هيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة، وسنتولى في هذا المبحث تفصيل التفويض الممنوح لتلك الوكالات الخاصة بهذه الفئة من اللاجئين، حيث يطغى الغموض على الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين في العديد من الحالات، نظراً لتعدد مصادر الحماية التي يخضعون لها بسبب استثنائهم من نظام الحماية الدولية التقليدي¹، ولارتباط تلك المصادر بالنظام القانوني المطبق على اللاجئين الفلسطينيين في بلدان اللجوء، وبالخدمات التي تقدمها الأونروا، وبقواعد اتفاقية 1951 -بالنسبة للبلدان خارج نطاق عمليات الأونروا- إضافة للقواعد ذات الصلة بمواثيق حقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي، وقرارات الأمم المتحدة المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين².

وللوصول لتكليف موضوعي للوضع القانوني الخاص للاجئين الفلسطينيين لابد من الرجوع لقرارات الأمم المتحدة التي عالجت مشكلتهم ووضعت الإطار الخاص بتوفير الحماية والمساعدة الدوليتين لتلك الفئة من اللاجئين بصورة متسلسلة.

فبعد تبني الجمعية العامة للأمم المتحدة لقرار التقسيم الذي ترتب عليه خلق مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، وفي ظل عجز الهيئة الأممية لاحقاً عن تأمين حقوق الشعب العربي الفلسطيني وفق ما تضمنه قرار التقسيم -بسبب إرهاب الحركة الصهيونية ومحاولتها كسب أكبر قدر من الأرض وطرد أكبر عدد من السكان العرب لإقامة الوطن القومي لليهود قبل إتمام الانسحاب البريطاني من فلسطين- عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورتها الاستثنائية الثانية بطلب من مجلس الأمن الدولي بتاريخ 14/5/1948 لبحث الوضع في فلسطين³، وقد تقرر خلال هذه الدورة استحداث منصب وسيط الأمم المتحدة

¹ - من الجدير بالذكر أن خضوع اللاجئين الفلسطينيين لنظام الحماية الدولية بموجب اتفاقية 1951 يعد محل جدل بين الباحثين القانونيين، فهناك رأياً فقهيياً يرى أن الاستثناء يعد خطوة إيجابية باعتبار أن تصنيف اللاجئين الفلسطينيين ضمن خانة باقي اللاجئين من شأنه أن يحرّمهم من حق العودة، في حين أن إخضاعهم لولاية الأونروا ولجنة التوفيق من شأنه ضمان عودتهم لديارهم الأصلية، خاصة وإن القرار المنشئ لكليهما يتضمن النص على حقهم بالعودة (البند 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194) ويعتبر هذا الرأي مبرراً كون القواعد التي ترعى اللجوء في اتفاقية عام 1951 والنظام الأساسي للمفوضية لم تركز على العودة لبلد الأصل كحل أساسي لقضايا اللاجئين.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 104.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 305.

في فلسطين بموجب قرار الجمعية العامة رقم 186¹، واختير لتوليها الكونت فولك برنادوت².

وبالرغم من أن الدور المنوط بالوسيط الدولي في المقام الأول كان التوسط بين الفرقاء للتوصل لعقد هدنة، إلا أنه تعامل مع مشكلة اللاجئين وجهود الإغاثة من خلال دراسته للأوضاع الاجتماعية والسياسية في فلسطين، وفي تقريره الأول لمجلس الأمن في 1948/08/01 دعا الوسيط الدولي إلى ضرورة السماح بعودة اللاجئين إلى ديارهم الأصلية واستعادة ممتلكاتهم دون قيود، وخلص إلى أن النزاع في فلسطين لا يمكن حله إلا إذا أتيح للاجئين العودة لديارهم وممتلكاتهم³.

وعملًا بتوصيات برنادوت المتعلقة بإغاثة اللاجئين الفلسطينيين وإيجاد حل جذري لقضيتهم، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم (212) في 19 نوفمبر 1948 القاضي بإنشاء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين لتخلفها فيما بعد وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وكذلك أصدرت القرار رقم (194) بتاريخ 11 ديسمبر 1948 القاضي بإنشاء لجنة التوفيق الخاصة بفلسطين للعمل على تسوية النزاع العربي الإسرائيلي وتسهيل عودة اللاجئين إلى ديارهم وممتلكاتهم وتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم⁴، لتشكل تلك الوكالات الإطار المستقل الخاص بحماية ومساعدة اللاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل لمشكلتهم.

¹ - تضمن قرار الجمعية العامة رقم 186 (د.أ-2) الصادر في 14 مايو 1948 النص على أن تقوم لجنة مؤلفة من ممثلي الصين وفرنسا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية باختيار وسيط دولي يناط إليه القيام بالمهام التالية: (أ) استعمال مساعيه الحميدة لدى السلطات المحلية والوطنية في فلسطين في سبيل: تأمين القيام بالخدمات العامة الضرورية لسلامة السكان؛ تأمين حماية الأماكن المقدسة؛ إيجاد تسوية سلمية للوضع في فلسطين، (ب) التعاون مع لجنة الهدنة المعينة من طرف مجلس الأمن بموجب قراره رقم 48 الصادر في 23 أبريل 1948، (ج) التعاون متى تطلب الأمر مع هيئات الأمم المتحدة الملائمة كمنظمة الصحة العالمية وغيرها من المنظمات الحكومية وغير الحكومية ذات الصلة الإنسانية للعمل على ضمان سلامة ورفاه سكان فلسطين. أنظر: ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 54-55.

² - الكونت فولك برنادوت هو أحد أفراد العائلة المالكة في السويد، ترأس الصليب الأحمر السويدي، وشارك في عمليات تبادل الأسرى بين ألمانيا والحلفاء في الحرب العالمية الثانية، اختارته منظمة الأمم المتحدة بعد انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين وسيطاً بين العرب واليهود، واستطاع أن يحقق الهدنة الأولى في فلسطين في 1948/6/11، وتمكن بعد مساعده لدى الجانبين من الدعوة إلى مفاوضات رودس التي جرت نهاية عام 1948، وقدم عدة اقتراحات للأمم المتحدة في 1948/6/27 للتوصل لحل سلمي للنزاع في فلسطين، وقد أثارت تلك الاقتراحات حفيظة اليهود فاتفقت منظمتا أرغون التي يرأسها منحيم بيغن وشنيرن برناسة إسحق شامير على اغتياله، ونفذت عملية الاغتيال في 17 سبتمبر 1948. أنظر: وكالة الجزيرة الاخبارية، على الرابط: <http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/60bd02d7-c6e2-4e9a-9d8f-05a4aafd22f8> تاريخ الاطلاع 2018/10/23.

³ - من الجدير بالذكر أن برنادوت وعقب استماعه لشهادات اللاجئين الفلسطينيين ومعاينة أوضاعهم المأساوية طالب إسرائيل بالسماح لهم بالعودة لديارهم دون شروط، وأمام الرفض الإسرائيلي لمطالبه رفع مطلبه لمجلس الأمن في تقريره المقدم في اغسطس 1948، وأعاد تأكيد في تقريره المرفوع للأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 16 سبتمبر 1948 مع إيضاح أن العرب الفلسطينيين لم يغادروا ديارهم وأراضيهم طوعاً بل نتيجة للعنف والإرهاب الذي مارسه العصابات الصهيونية المسلحة. أنظر: بلال حسن، اللاجئين الفلسطينيون: المتاهة الخطرة، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 07، العدد 26، مارس 1996، ص 50-53.

⁴ - تضمن القسم الثالث من تقرير الوسيط الدولي برنادوت توصيات ترمي لتوفير المساعدات الإغاثية الطارئة للاجئين الفلسطينيين حيث جاء فيه: "يجب اتخاذ الإجراءات الضرورية للإغاثة ولتهيئة تطبيقها، ولتخفيف البؤس وتجنب كارثة المجاعة فلا بد من زيادة المساعدات المقدمة للاجئين..." وعملًا بتوصيته أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم 212 (د-3) المتضمن إنشاء صندوق خاص لإغاثة اللاجئين ليحل محل مشروع إغاثة

وبالإضافة لدور الوكالات المشكلة للإطار المستقل الخاص بحماية ومساعدة اللاجئين الفلسطينيين، تلعب الأليات الأممية ولاسيما المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والوحدة الخاصة بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف، وكذلك المنظمات الدولية غير الحكومية ولاسيما اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دوراً هاماً في توفير الحماية والمساعدة لبعض الفئات من اللاجئين الفلسطينيين.

المطلب الأول: الإطار الخاص بتوفير الحماية والمساعدة الإنسانية للاجئين الفلسطينيين

عند وضع الإطار العام للحماية الدولية والذي يركز في أساسه على اتفاقية عام 1951 والنظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كانت هيئة الأمم المتحدة قد وضعت إطاراً مستقلاً مفوضاً بتوفير الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل لمشكلتهم، ويرجع ذلك للدور الذي لعبته الهيئة في خلق مشكلتهم من خلال إصدارها لقرار تقسيم فلسطين.

ويتكون هذا الإطار المستقل الذي يندرج ضمنه غالبية اللاجئين الفلسطينيين من لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين-يشار إليها لاحقاً بلجنة التوفيق-ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) اللتان تم إنشائهما بهدف كفالة توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للاجئين الفلسطينيين بصورة حصرية عقب أحداث النكبة الفلسطينية عام 1948.

وستتناول في هذا المطلب طبيعة تفويض كليهما ودورهما في توفير الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين للتوصل لتكييف قانوني للوضع الخاص بتلك الفئة من اللاجئين ومدى استحقاقها للحماية الدولية بموجب اتفاقية 1951 والنظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

الفرع الأول: لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين (UNCCP)

عملاً بتوصية الوسيط الدولي برنادوت المتعلقة بإعادة اللاجئين إلى ديارهم وممتلكاتهم للوصول لحل للنزاع العربي الاسرائيلي، صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة

المنكوبين الذي أشرف برنادوت على تطبيقه، على أن يتم جمع مبلغ الإغاثة المقدّر بـ 32 مليون دولار من الدول الأعضاء، وأن تشرف وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين بالتعاون مع اتحاد جمعيات الصليب الأحمر وجمعية الأصدقاء الأمريكية على القيام بأعمال الإغاثة خلال المدة التي تم تحديدها من ديسمبر 1948 وحتى نهاية أغسطس 1949. انظر: ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 55-61؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 29.

في 11 ديسمبر 1948 على القرار الشهير رقم 194(د3) والذي نص بوضوح على حق اللاجئين في العودة إلى ديارهم واستعادة ممتلكاتهم والتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم، وتعويض من لا يرغب بالعودة عن ممتلكاته وفقا لمبادئ القانون الدولي¹.

فقد جاء القرار المذكور معبراً عن إرادة المجتمع الدولي بتحمل مسؤوليته تجاه قضية اللاجئين الفلسطينيين واعتبار حقهم بالعودة لديارهم التي أخرجوا منها حقاً أصيلاً وثابتاً²، ولأجل التوصل لحل جذري للنزاع ولمشكلة اللاجئين أنشئت لجنة التوفيق بموجب البند الثاني من القرار 194 والذي نص على أن: "تنشئ لجنة توفيق مؤلفة من ثلاثة دول أعضاء في الأمم المتحدة، تتولى المهام التالية:

أ- القيام بقدر ما ترى أن الظروف القائمة تستلزم، بالمهام التي أوكلت للوسيط الدولي في فلسطين بموجب قرار الجمعية العامة رقم 186 (د.إ-2) بتاريخ 14/05/1948.

ب- تنفيذ المهام والتوجيهات المحددة في القرار الحالي، وأي مهام إضافية تصدرها الجمعية العامة أو مجلس الأمن الدولي.

ج- القيام -بناء على طلب مجلس الأمن- بأية مهام يوكلها المجلس حالياً لوسيط الأمم المتحدة أو إلى لجنة الأمم المتحدة للهدنة..."

على أن تقوم لجنة مكونة من الصين وفرنسا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية باقتراح الأعضاء الثلاث الذين تتألف منهم لجنة التوفيق، وقد اتفقت تلك الدول على تعيين كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وتركيا لعضوية اللجنة، وهو ما وافقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة³.

¹ - تنص الفقرة 11 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 (د-3) على: "ووجب السماح بالعودة، في اقرب تاريخ عملي، للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم، ووجب دفع التعويضات عن أملاك الذين يختارون عدم العودة وعن كل خسارة في الأملاك وأي ضرر لحق بها، عندما يكون من الواجب وفقاً لمبادئ القانون الدولي والإنصاف، أن يعرض عنها من قبل الحكومات أو السلطات المسؤولة"، وعلى الرغم من تصويت الدول العربية ضد القرار المذكور إلا أن هذه الفقرة أصبحت فيما بعد محور نداءات الدول العربية واللاجئين الفلسطينيين لتحقيق العدل وتطبيق حق العودة والتعويض. أنظر: بلال الشخشير ووحيد قرمش، اللاجئون الفلسطينيون، ضمن كتاب: اللاجئون الفلسطينيون قضية تاريخية جذرية حاضرة، مركز المعلومات البديلة بالقدس، دار الينابيع للنشر، عمان، 1996، ص 11؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 30.

² - يعقوب الغندور، الأليات القانونية لحماية اللاجئين الفلسطينيين، نشرة ديوان الفتوى والتشريع، فلسطين، 2009، ص 09. من الجدير بالذكر أن قبول عضوية إسرائيل في هيئة الأمم المتحدة جاء مشروطاً بتعهداتها بالالتزام بتنفيذ القرارين (181) و(194)، حيث جاء في قرار الجمعية العامة رقم 273(3) الصادر بتاريخ 11 مايو 1949 ما يلي: "أخذاً بعين الاعتبار بيان دولة إسرائيل بشأن قبولها الالتزامات الناجمة عن ميثاق الأمم المتحدة بناءً على القرارين الصادرين في 29 نوفمبر 1947 و 11 ديسمبر 1947، والتفسيرات التي قدمها مندوب الحكومة الإسرائيلية في اللجنة السياسية بصدد تنفيذ القرارين المذكورين، وفي ضوء ذلك؛ قررت الجمعية العامة قبول إسرائيل في عضوية هيئة الأمم المتحدة".

³ - يرجع البعض موافقة الجمعية العامة على الاقتراح بأغلبية الأصوات كونه مقترحاً من شأنه خلق التوازن بين أعضاء لجنة التوفيق فالولايات المتحدة الأمريكية معروفة بتعاطفها مع إسرائيل، وتركيا تبقى الدولة الأقرب للعرب وأكثر تعاطفاً مع قضاياهم، في حين أن فرنسا قد اتخذت موقفاً وسطاً بين أطراف النزاع. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 70.

وقد أوكل للجنة التوفيق مساعدة الأطراف المعنية على التوصل لتسوية نهائية للصراع، وتقديم الاقتراحات بشأن إنشاء نظام دولي خاص بمدينة القدس، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الأماكن المقدسة والمواقع الدينية في فلسطين، ووضع الترتيبات التي من شأنها تسهيل النمو الاقتصادي في المنطقة¹.

أما فيما يخص حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين فقد نصت الفقرة الثانية من البند 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194 على أن تقوم لجنة التوفيق بـ: "تسهيل عودة اللاجئين إلى وطنهم، وإعادة توطينهم، وإعادة تأهيلهم اقتصادياً واجتماعياً، ودفع التعويض لهم، والمحافظة على صلات وثيقة بمدير الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين ومن خلاله بالهيئات والوكالات المتخصصة المناسبة التابعة للأمم المتحدة".

وقد باشرت اللجنة أعمالها فور تعيينها وارتأت أن تستهل مهامها بالاطلاع على حقيقة الصراع من خلال الحديث مع ممثلي الدول المتنازعة لتتمكن من تبني خطة عمل من شأنها إنجاز مهمتها، وقد كانت الدول العربية متعاونة بصورة ايجابية مع اللجنة²، حيث اجتمعت اللجنة مع أعضاء جامعة الدول العربية في بيروت وكانت مسألة اللاجئين الموضوع الرئيسي، حيث اتفقت الدول العربية بالإجماع على المبادئ التالية:

- إيلاء الأولوية المطلقة لمسألة اللاجئين على سائر المسائل الأخرى بين إسرائيل والدول العربية.

- ضرورة استناد حل مشكلة اللاجئين على قبول إسرائيل بالقرار رقم 194 الذي يؤكد حق عودة اللاجئين وتعويض من لا يرغب منهم بالعودة، حيث تلاحظ الدول العربية أن إسرائيل ترفض هذا المبدأ وتحاول خلق أمر واقع يجعل من تطبيق حق العودة أمراً مستحيلاً عملياً³.

وقد اعترفت لجنة التوفيق بمنطقية المطالب العربية، مع تحفظها على مسألة التطبيق العملي لحق العودة، حيث اعتبرت أنه من الضروري أخذ الحالة التي يقرر فيها قسماً من

¹ - أنظر الفقرات من 10-04 من قرار الجمعية العامة رقم 194(د-3) لعام 1948

² - يشار إلى أنه ومنذ وصول أعضاء اللجنة إلى المنطقة أعرب رئيس الوزراء السوري عن رغبة الحكومة السورية في تسهيل مهامها بشرط الحصول على ضمانات باحترام إسرائيل لقرارات الأمم المتحدة، وهو ما شجع اللجنة للقيام بعدة زيارات لدول عربية منها السعودية ومصر والأردن والعراق وسوريا ولبنان، وقد أظهرت الدول العربية موقفاً ثابتاً ومشتركا حيال مسألة اللاجئين وتمسكت بحلها وفقاً للفقرة 11 من القرار 194، مع ضرورة امتناع إسرائيل عن الاستمرار في فرض إجراءات الأمر الواقع في القدس كشرط مسبق لا غنى عنه لمناقشة أي موضوع آخر. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 71.

³ - جان أيف أوليه، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين (1948-1951)، ترجمة: مروة نصير، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1991، ص42.

اللاجئين عدم العودة بعين الاعتبار وبالتالي ينبغي وجود التزام عربي مبدئي بقبول توطين من يرفض العودة في تلك الحالة¹.

لكن إسرائيل قد قابلت الموقف العربي المرن بموقف متشدد، فخلال اجتماع اللجنة مع الحكومة الإسرائيلية والتباحث في طرائق تنفيذ القرار 194 ردت الحكومة الإسرائيلية بأن حل مشكلة اللاجئين مرتبط بالتسوية النهائية للقضية الفلسطينية وأصررت على رفض تنفيذ القرار ما لم يتبعه عقد صلح نهائي مع الدول العربية.

وأمام التباين في مواقف أطراف الصراع دعت اللجنة لعقد مؤتمر لوزان في سويسرا، والذي بدأت أشغاله في 27 ابريل 1949 بحضور ممثلي الحكومات العربية وإسرائيل لإجراء مباحثات بشأن قضية فلسطين، وقد تضمن بروتكول لوزان مجموعة من المبادئ أهمها:

- اتخاذ الخريطة الملحقة بقرار التقسيم الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 29 نوفمبر 1947 أساساً للمباحثات بشأن فلسطين، وارتداد إسرائيل إلى ما وراء حدود التقسيم، مع بعض التعديلات الإقليمية التي تقتضيها اعتبارات فنية.

- تدويل منطقة القدس.

- عودة اللاجئين وحقهم بالتصرف بأموالهم وممتلكاتهم، وتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم، وتعويض من لا يرغب بالعودة منهم².

وفيما يتعلق بمسألة اللاجئين فقد درست اللجنة خلال المؤتمر عدة مقترحات لعودة أعداد من اللاجئين، إلا إن تعارض الموقف العربي المتمسك بإتاحة العودة لجميع اللاجئين مع الموقف الإسرائيلي المتخوف من عودة اللاجئين واسعة النطاق، جعل من مهمة اللجنة أمراً صعباً، وتحت ضغط شديد من الرئيس الأمريكي "هاري ترومان" أعلنت إسرائيل قبولها المبدئي لإعادة 100.000 لاجئ في إطار تسوية سلمية للنزاع، إلا أن الوفود العربية المشاركة رفضت العرض لعدم كفايته، ليحل الرفض العربي مشكلة الحكومة الإسرائيلية التي اكتفت بالحفاظ على الوضع الراهن آنذاك "لا حرب ولا سلام"³.

¹ - من الجدير بالذكر أن جميع الدول العربية المشاركة في اجتماع اللجنة في بيروت -جاستثناء العراق- قامت لاحقاً بتقديم تنازل جوهري، حيث قبلت تحويل صفة الإطلاق التي اسبغتها على طلب إعطاء حل مشكلة اللاجئين أولوية على جميع المسائل الأخرى بجعلها مسألة نسبية، كما أظهرت مرونة في موقفها تجاه توطين اللاجئين على أراضيها شريطة تقديم إسرائيل لمبادرات تسمح لهم بالعودة أولاً. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 72.

² - ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 15.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 30.

وقد واصلت لجنة التوفيق جهودها في متابعة قضية اللاجئين خلال مؤتمر باريس عام 1951 الذي حضره ممثلي الدول العربية (مصر - الأردن - سوريا - لبنان) وإسرائيل، حيث اقترحت اللجنة موافقة إسرائيل على عودة عدد محدد من اللاجئين العرب الذين يمكن دمجهم في اقتصاد دولة إسرائيل ويرغبون بالعودة والعيش بسلام مع جيرانهم، إلا إن هذا الاقتراح قد لاقى رفض أطراف النزاع، حيث ترى إسرائيل إن عودة اللاجئين العرب أمر مستحيل لاعتبارات الأمن والاستقرار السياسي والاقتصادي، بينما رفض الجانب العربي الاقتراح مطالباً بعدم وضع أية قيود على عودة اللاجئين، وهو ما دفع اللجنة للاعتراف بفشل مساعيها لحمل الأطراف على مناقشة اقتراحاتها بروح تتسم بالواقعية والعدل مقررّة فض أعمال المؤتمر¹.

وإضافة لجهود اللجنة الرامية للتوصل لحل مشكلة اللاجئين، فقد قامت بالعديد المهام التي تتشابه إلى حد كبير مع ما تمارسه المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، والتي هدفت من خلالها لتقديم الحماية للاجئين الفلسطينيين خلال سنوات عملها الأولى، حيث كانت تتدخل لدى حكومات الدول المضيفة لتعزيز حقوقهم وصونها وتسعى لتحسين أوضاعهم، كما علمت اللجنة على جمع شمل الأسر المشتتة، وعلى جمع البيانات اللازمة لتيسير عملية الحماية وتنفيذ الحل الدائم، واتخذت التدابير الكفيلة باستعادة أملاك اللاجئين وحمايتهم من خلال مطالبتها بتعديل قوانين الملكية الإسرائيلية، وقيامها بتوثيق الممتلكات الفلسطينية داخل حدود دولة إسرائيل².

وعملاً بقرار الجمعية العامة رقم 394 (د-5) أنشئت اللجنة مكتباً فرعياً تابعاً لها في العام 1950 يتولى مهمة تحديد الممتلكات العربية وبحث مختلف الإجراءات الكفيلة بتمكين اللاجئين من الحصول على ريع أملاكهم³.

¹ - ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 16.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 30.

- تجدر الإشارة إلى أن لجنة التوفيق قد استندت عند قيامها بجرد وتوثيق ممتلكات اللاجئين على سجلات الانتداب البريطاني، وقد اكتملت عملية الجرد في بداية الستينيات من القرن العشرين، وتم تسجيل قاعدة بيانات خاصة تضم حوالي 1.5 مليون ملكية فردية بصورة رقمية في نهاية التسعينات وتم حفظها لدى الأمانة العامة لهيئة الأمم المتحدة. للاطلاع على أنشطة اللجنة التفصيلية فيما يخص جرد وتوثيق ممتلكات الفلسطينيين، أنظر: سامي حداوي، الحقوق الفلسطينية والخسائر في 1948 (دراسة شاملة)، دار ساقى الكتب للطباعة والنشر، لندن، 1988.

³ - قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 394 (د-5) بتاريخ 1950/12/14 المتضمن الاعياز للجنة التوفيق بالتشاور مع الأطراف المعنية وضع التدابير لحماية حقوق ومصالح واملالك اللاجئين الفلسطينيين.

- من الجدير بالذكر أن الجمعية العامة وحتى وقتنا الحالي تصدر قرارات دورية تطالب فيها إسرائيل بالتعاون مع الأمانة العامة للأمم المتحدة لتمكين اللاجئين الفلسطينيين من الحصول على ريع أملاكهم، كان آخرها قرار الجمعية العامة رقم A/RES/70/86 في 09 ديسمبر 2015 المتعلق بممتلكات اللاجئين الفلسطينيين والإيرادات الآتية منها. متاح على الرابط: <https://www.unrwa.org>

كما درست اللجنة وسائل ومبادئ تطبيق مبدأ التعويض، وأوصت بأن يتم دفع التعويض للأفراد وليس الحكومات وذلك من خلال اللجنة نفسها أو من خلال هيئة دولية مختصة، كما عملت اللجنة على تيسير الإفراج عن الأموال والأصول المملوكة للاجئين في البنوك داخل إسرائيل¹، وقامت بالتوازي مع سعيها لتسهيل عودة اللاجئين بفحص مدى استعداد الدول العربية بقبول توطين اللاجئين الذين يختارون عدم العودة إلى ديارهم، حيث درست كافة الخيارات التي تكفل التوصل لحل دائم على أساس مبدأ الطوعية وحرية اللاجئين في اختيار الحل الذي يناسبهم².

ونتيجةً للتعنت الإسرائيلي وصلت جهود اللجنة في تنفيذ مهمتها الأساسية لإيجاد الحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين إلى حافة الفشل، وفي ظل غياب الإرادة السياسية الدولية الكافية لإجبار إسرائيل على الالتزام بتعهداتها القاضي بتنفيذ القرار 194 والسماح للاجئين بالعودة إلى ديارهم وممتلكاتهم³، بدأت لجنة التوفيق في التفكير في خيار توطين اللاجئين في الدول العربية، حيث قدمت مشاريع مختلفة لتوطينهم، كان أولها عام 1949 والذي طرحه عضو الولايات المتحدة الأمريكية في اللجنة⁴.

ولدراسة الجدوى الاقتصادية لخيار التوطين قامت اللجنة في 23 أغسطس 1949 بتشكيل بعثة مسح اقتصادي كهيئة فرعية تابعة لها⁵ عرفت باسم "بعثة كلاب" نسبة لرئيسها "غوردون كلاب" والتي كلفت بدراسة الوضع الاقتصادي للدول المتضررة من الأعمال الحربية في فلسطين وتقديم التوصيات للجنة التوفيق لوضع برنامج متكامل يهدف إلى: "تمكين الحكومات المعنية من تعزيز الإجراءات والبرامج التنموية اللازمة للتغلب على

¹ - يشار إلى أن لجنة التوفيق قد نجحت بمساعدة بنك باركليز والبنك العثماني بالتوصل إلى اتفاق مع الحكومة الإسرائيلية عام 1952 تم بموجبه الإفراج عن ودائع تخص اللاجئين الفلسطينيين بلغت قيمتها الاجمالية 2.790.045 مليون جنيه فلسطيني حتى تاريخ 1961/06/03. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص73؛ وسد فجوات الحماية الدولية-الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص49-50.

² - من الجدير بالذكر أن حكومات كلا من سوريا والأردن قد وافقت في ذلك الوقت على توطين من يختار عدم العودة من اللاجئين شريطة أن تكون إسرائيل قد اتاحت لهم خيار العودة مسبقاً. أنظر: لجنة التوفيق الدولية حول فلسطين، المسح التاريخي لجهود لجنة توفيق الأمم المتحدة لفلسطين، نحو تأمين تطبيق الفقرة 11 من القرار 194(د-3)، قضية ادماج اللاجئين الفلسطينيين من خلال العودة أو التوطين، ورقة عمل من إعداد السكرتارية العامة للأمم المتحدة، نيويورك، 1961، الفقرة 31 (UN DOC.A/AC.25/W82/REV.1).

³ - يذكر أن إسرائيل قد اعترفت عقب قبول انضمامها لهيئة الأمم المتحدة بخداعها للمجتمع الدولي على لسان ممثلها في الهيئة حيث صرح قائلاً: "أراد بعض أعضاء الهيئة اختبار نوايا إسرائيل فيما يتعلق بقضايا اللاجئين والقدس والحدود قبل موافقتهم على طلب إسرائيل للاتحاق بالأمم المتحدة، وقد ساعد موقفنا في لوزان في حصولنا على الأغلبية المطلوبة للاتحاق، وبعد التحاقنا بالهيئة لم نعد بحاجة للوفاء بتلك التعهدات". أنظر: UN. Document, (A/4921 and Add. 1) 13 October 1961, p.5. مشار إليه في: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 78.

⁴ - هدفت الولايات المتحدة من خلال مشاريع توطين اللاجئين الفلسطينيين وتحسين وضعهم الاقتصادي بالدرجة الأولى للحفاظ على مصالحها في الشرق الأوسط من خلال تنمية اقتصاد الدول المستقبلية للاجئين خوفاً من تأثير المد الشيوعي عليها. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع نفسه، ص 74.

⁵ - تنص الفقرة 12 من قرار الجمعية العامة رقم 194(د-3) على: "تفوض لجنة التوفيق صلاحية تعيين الهيئات الفرعية واستخدام الخبراء الفنيين تحت إمرتها بما ترى أنها بحاجة إليه لتؤدي بصورة مجدية ووطنية والتزاماتها الواقعة على عاتقها بموجب نص القرار الحالي". أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 30.

الاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحرب، وتسهيل عودة اللاجئين وتوطين من لا يرغب منهم بالعودة وإعادة تأهيلهم، ودفع التعويضات لهم لتمكينهم من الاندماج في الحياة الاقتصادية للمنطقة في أقرب وقت ممكن، وبالتالي خلق الظروف اللازمة لدعم عملية السلام والاستقرار في المنطقة"¹.

وقد باشرت بعثة المسح الاقتصادية أعمالها فور تعيينها لتقدم تقريرها الأولي للجنة في 06 نوفمبر 1949، وخلصت فيه إلى أن عودة اللاجئين إلى وطنهم تتطلب قرارات سياسية تخرج عن نطاق اختصاص البعثة، كما أن خيار التوطين يصعب تطبيقه نظراً لتمسك اللاجئين الفلسطينيين بحق العودة والتزام الدول العربية المضيفة باحترام رغبتهم، بالإضافة لعدم وجود أراضي مناسبة يمكن توطينهم بها دون إنفاق الكثير من الأموال لجعلها صالحة للزراعة والتطوير الصناعي، وبالتالي فإن الخطوة البناءة الوحيدة هي توفير فرص عمل للاجئين بدلاً من الغوث، وذلك من خلال تشجيع الأشغال الصناعية والإنتاجية واستصلاح الأراضي الزراعية وتحسين الأوضاع الصحية وتطوير شبكات الطرق والمياه في أماكن تواجد اللاجئين، نظراً لعجز الدول العربية عن مواجهة كلفة الإغاثة من دون دعم خارجي².

كما أوصت البعثة الاقتصادية بضرورة الربط بين برنامج أشغال عمومية يهدف لتحسين إنتاجية المنطقة وبين الإبقاء على الغوث الضروري، وذلك ضمن علمية واحدة بالاتفاق مع حكومات البلدان المضيفة للاجئين، وقد أوجزت البعثة برنامجها المقترح بشعار بسيط هو "استخدام أكثر وغوث أقل"³، على أن تنشئ وكالة خاصة بالإشراف على البرنامج وتتولى بعد تأسيسها مهام الإغاثة⁴.

وأمام فشل لجنة التوفيق في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها وعجزها عن دفع إسرائيل لتنفيذ القرار 194⁵، اتجهت الأمم المتحدة إلى التعامل مع الأبعاد الإنسانية

¹ - جان أيف أوليه، المرجع السابق، ص 138؛ ولجنة التوفيق الدولية حول فلسطين، المسح التاريخي لجهود اللجنة، المرجع السابق، ص 15.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 31؛ ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 22.

³ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 74.

⁴ - تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة اقتراح بعثة المسح الاقتصادي من خلال إصدارها للقرار رقم 302(د-4) بتاريخ 08 ديسمبر 1949، القاضي بإنشاء وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى(الأونروا).

⁵ - لم تنجز لجنة التوفيق حتى وقتنا الحالي أي تقدم في المهام الأساسية التي وجدت لأجلها فلا هي اعادت اللاجئين لديارهم، ولا عوضت من لا يرغب بالعودة، ولا نجحت في تدويل مدينة القدس.

والاقتصادية لقضية اللاجئين من خلال إنشاء وكالة الأونروا في ديسمبر 1949، وذلك بهدف معالجة الجوانب السياسية عن طريق إيجاد الاستقرار الاقتصادي¹.

ففي بداية الخمسينات أقرت اللجنة بعدم قدرتها على تنفيذ مهامها بسبب عدم رغبة الأطراف المعنية تطبيق قرارات الأمم المتحدة التي تعمل اللجنة بمقتضاها بصورة كاملة²، لتقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ عام 1951 باتخاذ مجموعة القرارات والتدابير التي قلصت بمقتضاها تفويض اللجنة بصورة تدريجية، ليقتصر دورها على جرد وتوثيق ممتلكات اللاجئين الفلسطينيين داخل إسرائيل، ودراسة الاحتمالات الواردة لتعويضهم عنها³.

ومنذ ذلك الحين لم تقم لجنة التوفيق بتقديم أي نوع من أنواع الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين، بالرغم من أنها لم تحل بصورة رسمية، فلا زال لها مكتبا ملحقا بمكتب الأمين العام للأمم المتحدة، وتقدم تقريرا سنويا للجمعية العامة تصرح فيه منذ عام 1964 بأنه: "ليس لديها جديد تضيفه على ما تم رفعه سابقا"، وبذلك باتت لجنة التوفيق عبارة عن مسمى لجسم غير موجود عمليا منذ ما يزيد عن 65 عام⁴.

وإن أردنا تقييم دور اللجنة فيما يتعلق بتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين فلا شك أنها فشلت في القيام بهذا الدور، فدمج مهمة توفير الحماية وإيجاد حل لمشكلة اللاجئين مع العمل على التوصل لتسوية شاملة بين أطراف النزاع في الشرق الأوسط قد جعل من مهمة اللجنة أمرا مستحيلاً، كما أن تركيزها على خيار إعادة توطين اللاجئين وتأهيلهم وفقا للرغبة الأمريكية المنحازة لإسرائيل جعل من عملها عديم الجدوى لافتقارها للنزاهة والحياد⁵.

¹ - من الجدير بالذكر أن الأطراف العربية عارضت طريقة تعامل الأمم المتحدة مع قضية اللاجئين على أنها قضية إنسانية واقتصادية، حيث أكدت أن الحلول الاقتصادية ليست الأساس لمعالجة مشكلة اللاجئين وأن الحل المناسب هو تمكينهم من العودة وتعويض غير الراغبين منهم بالعودة، وهو ما دفع الجمعية العامة لدى انشائها وكالة الأونروا وتمديدها الدوري لولايتها إلى التوضيح بأن أنشطة الوكالة وتمويلها لا يمسان بأي شكل حق اللاجئين بالعودة. أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 74-75.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 52.

³ - قرار الجمعية العامة رقم 394 (د-5) بتاريخ 14 ديسمبر 1950.

⁴ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 115.

⁵ - يورد الفقيه "جان آيف أوليه" في كتابه عن لجنة التوفيق جملة من العناصر التي جعلت من مهمة اللجنة في تطبيق حل لمشكلة اللاجئين أمرا مستحيلاً، ومن ذلك: أن تكوين اللجنة في الأساس كان بناء على طلب الوسيط الدولي وليس بطلب من أطراف النزاع وهو ما يجعل عملها محكوماً عليه بالفشل مسبقاً، وإن مواقف أطراف النزاع متباعدة جداً من الناحية الحقوقية ويصعب التوفيق بينها من خلال المفاوضات، وإن الأمم المتحدة عند إنشاء اللجنة قد ابتعدت عملياً عن توصية الوسيط الدولي الذي اقترح أن تعهد مهامها لأشخاص مستقلين، كما أن اختيار دولا منحازة لإسرائيل كالولايات المتحدة الأمريكية في عضويتها جعل عملها يفقر للنزاهة. أنظر: جان آيف أوليه، المرجع السابق، ص 47-52.

وبدون إدخال إصلاحات على تكليف لجنة التوفيق لتقتصر مهامها على حماية اللاجئين وإيجاد الحل الدائم لمشكلاتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة بعيداً عن قضايا الصراع الأخرى، فإن اللجنة لن تكون قادرة على تأمين الحماية المطلوبة للاجئين، ولا شك أن إصلاحاً كهذا يتطلب دعماً سياسياً ومالياً من المجتمع الدولي، إضافة للتأكد من أن تلك اللجنة بخبرتها الميدانية المتواضعة لا زالت هي الطرف المناسب عملياً للقيام بدور توفير الحماية وإيجاد الحل الدائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين¹.

وفي حال البحث عن البدائل الأخرى لتوفير الحماية يجب الأخذ بعين الاعتبار أن تكليف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين قد ينجم عنه تعقيدات سياسية نظراً لتعارض بعض الحلول التي تطرحها المفوضية كالدمج وإعادة التوطين مع حق الفلسطينيين بالعودة وتقرير المصير.

وبالتالي يبقى خيار استحداث هيئة دولية للقيام بهذا الدور، أو توسيع تفويض الأونروا ليشمل توفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل الدائم لمشكلاتهم إلى جانب توفير المساعدة الإنسانية، ونحن من مؤيدي هذا الخيار نظراً لما تتمتع به الأونروا من خبرة ميدانية كبيرة ولارتباط استمرارية ولايتها بحل قضية اللاجئين وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ولاسيما القرار 194.

وأياً كان الخيار الذي سيجري اعتماده سواء بإعادة أحياء لجنة التوفيق أو استحداث هيئة دولية جديدة أو توسيع تفويض الأونروا، فمن الضروري إعادة توفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين الذين حرّموا من منظومة الحماية والحقوق الأساسية التي يتمتع بها غيرهم من اللاجئين، فاستمرار غياب تلك الحماية الدولية لن يضعف اللاجئين فحسب، بل سيضعف قدرة المفاوض العربي والفلسطيني على صيانة حقوقهم وحمايتهم، فبغيب حماية دولية وحقوق محددة وخيارات حرة للاجئين، سيكون هناك مخاطر جدية بأن يتم تبيد حقوقهم في ظل التجاذبات والمساومات التي تتصف بها المفاوضات² - كما سنرى في الفصل الثاني من هذا الباب -.

¹ - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين: الحماية والحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين، ورقة عمل مركز بديل رقم 05 أغسطس 2000، منشورة بتاريخ 2009/11/19، ص 06.

² - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين، المرجع السابق، ص 07.

وفي ظل توقف لجنة التوفيق المكلفة بتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد حل دائم لمشكلتهم عن القيام بأي دور فعلى منذ أكثر من 65 عام، يثار التساؤل حول أحقية اللاجئين الفلسطينيين في المطالبة بفوائد اتفاقية 1951 وعن علاقة اللجنة بالاتفاقية، خاصة وأن معظم الدراسات الأكاديمية حول الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين، وتشريعات الدول الأطراف في اتفاقية 1951، لا تتضمن الإشارة إلى لجنة التوفيق باعتبارها الجهة المكلفة بتوفير الحماية الدولية لتلك الفئة من اللاجئين.

لقد كان القائمون على صياغة الاتفاقية على علم بوجود اللجنة ودورها وهو ما يتضح من لغة صياغة المادة 1(د) والتي تشير إلى وجود أكثر من وكالة تابعة للأمم المتحدة "منظمات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة"، كما أن استخدام مصطلح "الحماية" في صياغة المادة يؤكد الإشارة للجنة التوفيق، فيما يشير مصطلح "المساعدة" لوكالة الأونروا¹.

وهو ما أسندت إليه المحكمة الفيدرالية في استراليا في سياق قضية طلب لجوء وفقا للمادة 1(د) من اتفاقية 1951 تقدم به أحد اللاجئين الفلسطينيين²، حيث رأت المحكمة بأغلبية أعضائها أن لجنة التوفيق قد وفرت الحماية للاجئين الفلسطينيين في عدة مجالات حتى عام 1951، إلا أنها أرجعت أمر الفصل فيما إذا كانت اللجنة قد توقفت منذ ذلك الحين عن ممارسة أنشطة الحماية لمحكمة مراجعة أحوال اللاجئين، لتجيب الأخيرة بأغلبية أعضائها أن لجنة التوفيق قد توقفت فعليا عن ممارسة أنشطة الحماية وبالتالي لا يجوز استثناء اللاجئين الفلسطينيين (مقدم الطلب) من الغطاء الذي تقدمه اتفاقية 1951، وهو ما ينطبق على جميع اللاجئين الفلسطينيين في نفس الوضعية³.

وقد جاء عرض قاض المحكمة الفيدرالية الأسترالية خلال أشارته إلى لجنة التوفيق الدولية بالطريقة التالية:

"يتضح من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194(د3) بأن لجنة التوفيق على عكس الأونروا التي أسست كهيئة توفر المساعدة الإنسانية في صورة معونات معيشية

¹ - أن هذا الرأي يدعمه تصريح السيد "روشفور" ممثل فرنسا لدى الأمم المتحدة في ذلك الوقت والذي جاء فيه: "مدت الجمعية العامة حمايتها لتشمل العرب وذلك من خلال إنشاء هيئتين: مكتب يتعامل مع قضايا الإغاثة، ولجنة التوفيق.... ويمكن على هذا الأساس القول إن الجمعية العامة قامت فعليا بتفويض صلاحياتها فيما يخص اللاجئين العرب إلى هيئات أخرى غير مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين". أنظر: وثائق الأمم المتحدة، السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الخامسة، الاجتماع رقم 326، 24 نوفمبر 1950، الفقرة 48.

² - للاطلاع على تفاصيل قضية اللاجئين الفلسطينيين وابق ضد وزير الهجرة وشؤون التعدد الثقافي والثقافة المحلية الأصلية في استراليا، أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 319-323.

³ - Australian Federal Court (Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Wabq [2002] FCAFC 329 of 8 November 2002, para. 23. 54. مشار إليه في سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 54.

وخدمات تعليم، فإن لجنة التوفيق أسست لتوفير الحماية للفلسطينيين بالسماح لهم بالعودة إلى منازلهم، والعيش في سلام وحماية حقوق ملكيتهم من خلال تمكينهم من استعادة ممتلكاتهم، ونيل التعويض عن كل ضرر لحق بممتلكاتهم بسبب فقدانها أو تدميرها، ويتضح من مراجعة تقارير سير الأعمال للجنة التوفيق الدولية حول فلسطين، أثناء الفترة التالية لإنشائها في 11 كانون الأول 1948، أنه تم اتخاذ خطوات كانت كفيلة بتنفيذ تكليفها بحماية الفلسطينيين...، ويقودني ذلك إلى الاستنتاج أن الفلسطينيين كمجموعة كانوا يتلقون الحماية وفقاً لتفويض لجنة التوفيق في وقت التصديق على اتفاقية اللاجئين لعام 1951".

وفيما يتعلق بالسؤال حول ما إذا كانت أنشطة لجنة التوفيق الخاصة بالحماية قد توقفت) فإن القاضي توصل إلى ما يلي:

"الأمر تطور إلا أنه منذ نهايات عام 1951 فإنه من الثابت أن الأونروا واصلت توفير المساعدة الإنسانية للاجئين ولكنها لم توفر لهم منذ ذلك الحين الحماية أبداً، وأصبح جلياً بعد عام 1951 أن لجنة التوفيق الدولية لم تعد قادرة على توفير أية حماية فعالة للفلسطينيين، وبناءً على هذا يمكن القول بأن الحماية المنوطة بلجنة التوفيق بحسب المعنى الوارد في سياق الفقرة الثانية من نص المادة 1(د) قد توقفت، ورغم ذلك، وبالرغم من الأدلة الوثائقية التي تشير إلى أن الحماية قد توقفت، ولأن الوصول إلى مثل هذا الاستنتاج يتضمن التحقق بالضرورة من أمر واقع هو توقف الحماية، وليس مسألة قانونية صرفة، فإن المسألة يجب إعادتها إلى المحكمة المختصة بشؤون اللجوء لتقرر فيها".

وبناءً على حقيقة أنه لم يعد ممكناً للجنة توفيق الأمم المتحدة لفلسطين أن تنفذ تكليفها، فإن القاضي توصل إلى النتيجة التالية:

"يظهر أن احتمال توقف الحماية أو المساعدة الإنسانية والذي تصورته الفقرة الثانية من نص المادة 1(د) من الاتفاقية قد تحقق بنهاية عام 1951"¹.

وقد أجابت محكمة مراجعة شؤون اللجوء على السؤال الذي أثارته المحكمة الفيدرالية بقرار توصلت إليه في كانون الثاني 2003 استنتجت فيه أن أنشطة لجنة توفيق الأمم المتحدة حول فلسطين قد توقفت، وبناءً عليه فإن اللاجئين الفلسطينيين لا يجوز استثنائهم من الغطاء الذي تقدمه اتفاقية 1951 للاجئين².

¹ - سد فجوات الحماية الدولية - الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 56-57.

² - المرجع نفسه، ص 58.

الفرع الثاني: وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA)

في ظل تفاقم معاناة اللاجئين الفلسطينيين الذين طردوا من ديارهم وحرموا مصادر رزقهم، بادرت المنظمات الدولية بتقديم المساعدات الإغاثية لهم، حيث باشرت اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالتعاون مع جمعيات الهلال الأحمر ولجنة الأصدقاء الأمريكيين للغوث منذ بداية الأحداث بالقيام بأعمال الإغاثة بشكل طوعي¹.

وعقب نكبة 1948 ساهم الوسيط الدولي في إنشاء مشروع الأمم المتحدة لإغاثة المنكوبين في يوليو 1948 بهدف تنسيق جهود الإغاثة والمساعدات التي تقدمها الحكومات والمنظمات الدولية للاجئين، ونتيجة لفشل المشروع في تنظيم أعمال الإغاثة ونقص التمويل المقدم من طرف الحكومات، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم 212 بتاريخ 19 نوفمبر 1948 والقاضي بإنشاء صندوق خاص لإغاثة اللاجئين برصيد مالي قدره 32 مليون دولار، وإنشاء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين والتي كلفت بالقيام بأعمال الإغاثة بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات الأخرى خلال المدة من ديسمبر 1948 وحتى أغسطس 1949².

وعقب انتهاء المدة المحددة لنشاط الوكالة وقيام المنظمات الفاعلة بخفض مستوى نشاطها لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين³، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة تأسيس وكالة جديدة تتولى مهمة الإشراف على برنامج تشغيل اللاجئين وإغاثتهم في أماكن تواجدهم عملاً بتوصيات بعثة المسح الاقتصادي لحين التوصل لحل دائم لمشكلتهم⁴، حيث أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم 302(د-4) بتاريخ 08 ديسمبر 1949 القاضي بإنشاء وكالة

¹ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 124.

² - كان إنشاء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين بناء على توصية الوسيط الدولي، لتحل محل مشروع إغاثة المنكوبين الذي حددت مدة مهامه بـ 60 يوماً وعجز عن أداء مهامه نتيجة نقص التمويل، وهو ما دفع الجمعية العامة لإنشاء صندوق مالي خاص لدعم أشغال الوكالة الجديدة، والتي باشرت مهامها بالتعاقد مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات الطوعية للعمل على سد حاجات اللاجئين الرئيسية (المأوى-الغذاء-المرافق الصحية). أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 29؛ ناهض زقوت، المرجع السابق، ص 14.

³ - قررت المنظمات الإنسانية الطوعية خفض أنشطتها الرامية لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين نتيجة لارتفاع أعدادهم وتوزيعهم في العديد من مناطق الشرق الأوسط مما صعب عليها القيام بمهامها في ظل محدودية الدعم المقدم من حكومات البلدان المضيفة لهم، وتقليص الدعم المقدم من حكومات البلدان الكبرى لتلك المنظمات.

⁴ - من الجدير بالذكر أن ظهور الأونروا قد ارتبط بالإضافة لتوصيات بعثة المسح الاقتصادي بعوامل ومؤثرات أخرى كتقديم المساعدات لإغاثة اللاجئين ومنع المجاعة والعوز في صفوفهم، وهو ما يتضح من خلال نص القرار المنشئ لها، كما أن هناك من يراها بذرة أخرى لجهود الكونت برنادوت ونتاجاً لأشارته إلى حاجة المنطقة لوكالة تنقذ أرواح الناس وتعمل على تحسين أوضاعهم المعيشية لحين تطبيق القرار رقم 194. أنظر: عبد الله حمودة، لماذا تم استثناء الفلسطينيين من عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ عام 1951، مجلة كنعان، العدد 84، 1997، ص 21-22، متاح على الرابط: <https://kanaanonline.org>

الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) خلفاً لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين¹.

وقد بدأت الوكالة الجديدة أعمالها في 01 مايو 1950 بصفتها وكالة مخصصة ومؤقتة، على أن تجدد ولايتها بصورة دورية كل 03 سنوات لحين إيجاد حل عادل لقضية اللاجئين².

ونظراً لأهمية الأونروا والدور الذي لعبته في مساعدة اللاجئين الفلسطينيين، وباعتبارها الشاهد التاريخي على معاناتهم الدائمة حتى يومنا، سنتعرض لتنظيمها الإداري، وكيفية تمويلها، وخدماتها المقدمة للاجئين في مناطق عملها ودورها في توفير بعض الحماية لهم، ومستقبلها في ظل التغييرات السياسية الراهنة كما يلي:

أولاً: التنظيم الإداري للأونروا

تمارس الأونروا مهامها وفقاً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال أجهزتها الرئيسية التي تتألف من المفوض العام للأونروا ونائبه، اللجنة الاستشارية، الموظفين الدوليين والمحليين الموزعين على مكاتبها الرئيسية في عمان وغزة ومكاتبها الإقليمية في مناطق عملياتها الخمس (الأردن-سوريا-لبنان-الضفة الغربية-قطاع غزة)، ومكاتب الارتباط في نيويورك وجنيف وبروكسل والقاهرة³.

أ- المفوض العام للأونروا: يعينه الأمين العام للأمم المتحدة، ويعتبر الموظف التنفيذي المسؤول أمام الجمعية العامة عن سير أنشطة الأونروا، ويختار المفوض العام موظفيه ويعينهم وفقاً للترتيبات العامة الموضوعة بالاتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة، كما يتولى وضع النظام المالي للوكالة بالتشاور مع الأمين العام واللجنة الاستشارية، بالإضافة لتوزيعه المبالغ المالية المتوفرة بين الإغاثة المباشرة ومشاريع الأعمال⁴.

¹ - وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، تقرير معلومات رقم 15، إصدارات مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، لبنان، 2010، ص 07.

² - إبراهيم العلي، اللاجئ الفلسطيني من الاقتلاع إلى العودة، ط1، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 82.

³ - وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، الأمم المتحدة واللاجئين الفلسطينيين، إصدار المكتب الإعلامي للأونروا، غزة، فلسطين، يناير 2007، ص 04.

⁴ - الفقرة 09 من قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) بتاريخ 08 ديسمبر 1949 القاضي بإنشاء وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى. تجدر الإشارة إلى أن القرار المنشئ للأونروا يتضمن تسمية " المدير العام للأونروا" وقد جرى تغيير التسمية في العام 1961 إلى " المفوض العام".

ويقدم المفوض العام للأونروا تقريراً سنوياً للجمعية العامة يعرض فيه أنشطة الوكالة ومساهماتها¹، ويضع تحت تصرف مجلس المساعدة الفنية في الأمم المتحدة المعلومات التامة حول أي مساعدة فنية يمكن أن تقدمها الوكالة ليتم إدخالها في التقارير التي يقدمها المجلس إلى لجنة المساعدة الفنية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي².

ويشغل منصب المفوض العام للوكالة منذ آذار 2014 السويسري "بيير كرينبول"، وتشغل الأمريكية "ساندرا ميتشل" منصب نائب المفوض العام للوكالة منذ آذار 2015³.

ب- اللجنة الاستشارية للأونروا: تم إنشائها بموجب الفقرة الثامنة من قرار الجمعية العامة رقم 302⁴، وتم تكليف اللجنة التي تجمع في عضويتها ممثلين عن الدول المانحة والدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين⁵ بمهمة تقديم النصح ومساعدة المفوض العام للأونروا في تنفيذ مهام الوكالة، والمساهمة في رسم واختيار المشاريع وتنفيذها بالتشاور مع حكومات البلدان المضيفة. وتجتمع اللجنة الاستشارية مرتين سنوياً لمناقشة القضايا التي تهم الأونروا⁶.

ج- الموظفون: يعمل لدى الوكالة اليوم ما يزيد عن 30000 موظف، موزعون على مناطق عملياتها، معظمهم من اللاجئين الفلسطينيين الذين يتقاضون رواتبهم من الأونروا نفسها ويعملون على تقديم الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من الخدمات التي تقدمها الوكالة للاجئين⁷، بالإضافة لـ 120 من الموظفين الدوليين الذين يعملون في مكاتب

¹ - الفقرة 21 من قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) لعام 1949.

² - الفقرة 19 من قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) لعام 1949.

³ - الموقع الرسمي للأونروا على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/our-leadership> تاريخ الاطلاع: 2018/08/05.

⁴ - تنص الفقرة 08 من قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) على أن: "تؤسس لجنة استشارية من ممثلي فرنسا وتركيا والمملكة المتحدة وبريطانيا وشمال إيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية، مفوضة بإضافة ما يزيد عن ثلاثة أعضاء إضافيين من الحكومات المساهمة، لأداء المشورة ومعاونة المدير العام للوكالة في تنفيذ البرنامج، وعلى المدير العام واللجنة التشاور مع كل حكومات الشرق الأدنى المختصة في اختيار المشاريع ورسمها وتنفيذها".

⁵ - كانت اللجنة عند تأسيسها مؤلفة من خمسة أعضاء، واليوم تضم في عضويتها 25 عضواً وثلاثة أعضاء مراقبين، للاطلاع على أعضاء اللجنة.

أنظر: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/advisory-commission/members-advisory-commission>

⁶ - الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/advisory-commission> تاريخ الاطلاع:

2018/08/05.

⁷ - تتوزع أعداد الموظفين المحليين للوكالة في مناطق عملياتها الخمس بين 3000 موظف في لبنان و10000 في قطاع غزة، في حين تضم مناطق العمليات الأخرى عدداً من الموظفين يتراوح ما بين هذين الرقمين، لكن الأزمة المالية التي عصفت بالوكالة مؤخراً نتيجة وقف الدعم الأمريكي المقدم لها دفعها للقيام بإجراءات تشفوية من ضمنها وقف التوظيف والاستغناء عن عدد من الموظفين في مختلف القطاعات، حيث أنهت الوكالة في يناير 2018 مهام 100 موظف في الأردن، وفي يوليو 2018 أنهت عقود ما يزيد عن 1000 موظف في قطاع غزة، وهو ما ينذر بتدني مستوى خدمات الوكالة في تلك المناطق. أنظر: "الأونروا" تقرر إنهاء خدمات 100 موظف في الأردن، منشور بتاريخ 16 يناير 2018، على الرابط:

<http://hadfnews.ps/post/37033> "الأونروا" تفصل ما يقارب 1000 موظف في قطاع غزة، منشور بتاريخ 25 يوليو 2018، على

الرابط: <http://www.almanar.com.lb/4061345> تاريخ الاطلاع: 2018/08/12.

الوكالة المختلفة ويساعدون الموظفين المحليين في تأدية بعض المهام، ويتقاضى هؤلاء رواتبهم من هيئة الأمم المتحدة¹.

ثانياً: تمويل الأونروا

على عكس الوكالات الفرعية للجمعية العامة، لا توجد للأونروا ميزانية ثابتة فعند تأسيسها ارتأت الجمعية العامة أن تغطي ميزانيتها عن طريق التبرعات الطوعية المقدمة من أعضاء المجتمع الدولي²، معللة ذلك بأنه من مصلحة اللاجئين والوكالة الاعتماد على التبرعات غير المحددة وعدم ربط مصير الأونروا بالأمم المتحدة لتسهيل أي مخطط مستقبلي لها³.

وتقدم الأمم المتحدة للأونروا أعانة مالية محدودة للغاية تستخدم حصراً لتغطية المصاريف الإدارية للوكالة ورواتب الموظفين الدوليين العاملين لديها⁴.

وفي إطار تأدية مهامها تقيم الأونروا شبكة علاقات مع الدول المانحة والدول المضيفة للاجئين، بالإضافة للمنظمات الدولية على غرار منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية اللتان تمولان وظائف ضمن برامج الأونروا للتعليم والصحة، حيث تعقد الوكالة مؤتمراً دولياً سنوياً لجمع التبرعات، كما تطلق نداءات لجمع التبرعات الإضافية في حالات الطوارئ.

¹ - الموقع الرسمي للأونروا على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/careers/working-unrwa> تاريخ الاطلاع: 2018/08/05.

² - تنص الفقرة 13 من القرار المنشئ للأونروا على أن الجمعية العامة للأمم المتحدة "تحت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وغير الأعضاء على التبرع الطوعي، نقداً أو عيناً، وذلك لضمان الحصول على كمية الأموال اللازمة لكل مرحلة من مراحل البرنامج...".

- من الجدير بالذكر أن مساهمات الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والمفوضية الأوروبية والسويد قد بلغت ما نسبته 47.7% من ميزانية الأونروا عام 2012 في حين أن مساهمات الدول العربية مجتمعة قد بلغت 1.9% من موازنة الوكالة، فالدول العربية تعد أقل دول العالم أسهاماً في دعم الأونروا رغم تأكيد الجامعة العربية في العديد من قراراتها ولاسيما قرار مجلس وزراء الخارجية العرب رقم 7079 (د-132) بتاريخ 2009/03/03 على ضرورة دعم الأونروا وزيادة نسبة المساهمة في موازنتها بنسبة 7.83% تفعيلاً لقرارات المجلس السابقة. أنظر: وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص 17.

³ - يرى البعض أن السبب الحقيقي لعدم ربط ميزانية الأونروا بميزانية الأمم المتحدة هو رغبة الدول المانحة ولاسيما الولايات المتحدة الأمريكية في التحكم بسياسة الوكالة بما يخدم مواقفها، حيث كانت الداعم الرئيسي للوكالة خلال سنوات عملها بنسبة مساهمة بلغت أحياناً 70% من إجمالي ميزانيتها، ما يعني أن مصير أعمال الوكالة مرتبط بدرجة كبيرة بالدعم الأمريكي، ويؤكد هذا الرأي قرار الرئيس الأمريكي بخفض الدعم المقدم للوكالة من 350 مليون دولار في العام 2017 إلى 60 مليون دولار في العام 2018 وذلك لتحقيق الغايات السياسية للحكومة الأمريكية، الأمر الذي نجم عنه تعرض الوكالة لأزمة مالية خانقة لازالت تهدد استمرارها في تقديم بعض الخدمات لاسيما التعليم والمساعدات الغذائية. للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول أثر القرار الأمريكي على أنشطة الوكالة، أنظر: البيان الصادر عن المفوض العام للأونروا بيير كرينبول في 17 كانون الثاني 2018، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/newsroom/official-statements> وترامب يبرهن تمويل الأونروا بعودة الفلسطينيين للمفاوضات مع الإسرائيليين، مقال منشور بتاريخ 2018/01/02، على الرابط: https://arabic.rt.com/middle_east/919134 تاريخ الاطلاع: 2018/08/06.

⁴ - وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص 12.

ورغم أن ميزانية الأونروا قد تطورت منذ تأسيسها من 05 مليون دولار إلى ما يزيد عن 675 مليون دولار في العام 2013¹، إلا إنها لا تتناسب مع النمو السكاني الطبيعي للاجئين والحالة المتدهورة لأوضاعهم خاصة في الأراضي الفلسطينية وسوريا نتيجة النزاعات المسلحة، ففي الوقت الذي تعاني فيه الوكالة من ضائقة مالية فاقمها قرار الولايات المتحدة الأمريكية بوقف الدعم المالي المقدم لها، فإن الأمر ينذر بنتائج كارثية على المستوى الإنساني والاجتماعي والاقتصادي ستعكس على اللاجئين وحكومات الدول المضيفة لهم، ما يعني خلق أزمة قد تعجز الوكالة عن مواجهتها وتهدد وجودها العملي وقدرتها على أداء مهامها بفعالية².

إن الدعم الذي تقدمه الدول المانحة للأونروا يفترض أن يكون قائماً على أساس الالتزام بقرارات الأمم المتحدة ولاسيما القرار 194، إلا أن الأزمات المالية التي مرت بها الوكالة منذ تأسيسها تعود لدوافع سياسية، حيث أن الدول المانحة ولاسيما الولايات المتحدة الأمريكية جعلت التزامها بتمويل الوكالة التزاماً مشروطاً بتحقيق سياساتها ومصالحها في المنطقة³.

ولا زالت الولايات المتحدة حتى يومنا تستخدم الأونروا كورقة ضغط على الفلسطينيين حيث تشترط حالياً عودة الجانب الفلسطيني لطاولة المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي لمواصلة دعم الوكالة⁴.

ورغم تأكيد إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين لعام 2016 على أن الأونروا شأنها شأن غيرها من المنظمات الأخرى بحاجة للتمويل الكافي لضمان قيامها بمهامها بفعالية وعلى نحو يمكن التنبؤ به⁵، إلا إن واقع الحال يدل على الوهن الحاصل في التزام المجتمع الدولي تجاه مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، حيث أضحت ميزانية الأونروا أداة

¹ - الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/frequently-asked-questions/> تاريخ الاطلاع: 2018/08/15.

² - معتز المسلوخي، الوضع القانوني للأونروا في ظل التهديدات بليقاف الخدمات، ورقة عمل مقدمة خلال أعمال الطاولة المستديرة المنعقدة في بيروت بعنوان: "مستقبل الأونروا... إلى أين؟"، منظمة من طرف المؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، لبنان، 06 فبراير 2018، ص 05-06.

³ - من الجدير بالذكر أن الكونغرس الأمريكي اخضع الهيئات الامريكية المقدمة للأونروا لقانون المساعدات الخارجية لسنة 1961، والذي جاء في الفقرة 301(ج) منه: "أن الولايات المتحدة لن تقدم أي اسهامات مالية للأونروا قبل أن تتخذ الوكالة التدابير الكفيلة بعدم استخدام أي جزء من تلك المساعدات في مساعدة اللاجئين الذين يتلقون التدريب العسكري بصفتهم أعضاء فيما يسمى بجيش تحرير فلسطين أو غيره من الميليشيات المسلحة المنخرطة بأي شكل من الأشكال في الأعمال الارهابية". أنظر: وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص 15-16.

⁴ - المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وقف إدارة ترامب لتمويل الأونروا-الأسباب والخلفيات، مقال منشور بتاريخ 2018/09/09، على الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/opinion/2018/9/9> تاريخ الاطلاع: 2018/08/12.

⁵ - إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين لعام 2016.

لتنفيذ سياسات الدول المانحة، تتوفر بسخاء في سياق سياسي معين وتجفف في سياق سياسي مغاير¹.

ثالثاً: تفويض الأونروا وخدماتها

تأسست الأونروا بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302(د-4) كوكالة مؤقتة للإشراف على برنامج تشغيل اللاجئين الفلسطينيين وإغاثتهم دون إحفاف بحقهم بالعودة طبقاً للفقرة 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194(د3)، وبهدف تخفيف معاناتهم وتحقيق الاستقرار اللازم لتحقيق السلام في المنطقة²، ولم يكن من المتوقع أن تطول مدة ولايتها، إلا إن غياب الحل العادل والشامل للقضية الفلسطينية دفع الجمعية العامة إلى تمديد ولايتها بشكل متكرر، وكان التجديد الأخير لولايتها بموجب قرار الجمعية العامة رقم 91/71 الذي مدد ولايتها حتى 30 يونيو 2020³.

وخلال فترة عمل الأونروا وسعت الجمعية العامة من تفويض الوكالة فلم تعد خدماتها تقتصر على لاجئي عام 1948 بل شملت وعلى أساس طارئ اللاجئين نتيجة حرب عام 1967 والأعمال العدائية التي تلتها⁴، إضافة للعديد من الفئات الأخرى التي لا ينطبق عليها تعريف الوكالة للاجئ إلا أنها تستفيد من خدماتها بموجب قرارات الجمعية العامة وفي حالات الطوارئ⁵.

وتقوم الأونروا في الوقت الراهن بتقديم خدماتها لما يزيد عن 5.3 مليون لاجئ فلسطيني موزعين على مناطق عملياتها الخمس في كل من الأردن وسوريا ولبنان وقطاع

¹ - علي فيصل، اللاجئين الفلسطينيون ووكالة الغوث، ط1، دار التقدم العربي للنشر، بيروت، 1996، ص 93.

² - نصت الفقرة الخامسة من قرار إنشاء الأونروا على أن: "تقوم الوكالة بتقديم المؤونة والوعون للاجئين حتى تتهاياً ظروفها لإحلال السلام والاستقرار في المنطقة"، كما أوضحت الفقرة السابعة من القرار المهام الرئيسية للوكالة والتي تتمثل في: أ- القيام ببرامج الإغاثة والتشغيل المباشرة بالتعاون مع الحكومات المحلية؛ ب- التشاور مع حكومات الشرق الأوسط فيما يتعلق بالإجراءات الواجب اتخاذها تحضيراً لذلك الوقت الذي تصبح فيه المساعدة الدولية لمشاريع الإغاثة والتشغيل غير متوفرة؛ ج- التخطيط لذلك الوقت الذي تكون فيه الإغاثة أمراً ليس مطلوباً. ويتضمن التفويض الحالي للأونروا توفير خدمات الإغاثة والتنمية البشرية والحماية للاجئين الفلسطينيين وللأشخاص النازحين جراء أعمال العنف التي دارت عام 1967 في مناطق عملياتها الخمس. أنظر: الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/who-we-are/frequently-asked-questions> تاريخ الاطلاع: 2018/08/20.

³ - تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول عمليات وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، مقدم خلال أعمال الدورة 71 للجمعية العامة المنعقدة بتاريخ 30 مارس 2017؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 71/91 بتاريخ 06 ديسمبر 2016، المتعلق بتمديد مدة ولاية الأونروا، متاح على الرابط: <http://www.undocs.org/ar/A/RES/71/91>

⁴ - أنيط بالأونروا مهمة تقديم المساعدة الإنسانية للاجئ عام 1967 بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2252 الصادر بتاريخ 04 يوليو 1967 كإجراء مؤقت وطارئ ريثما يتم التوصل لحل عادل لقضيتهم.

⁵ - من الفئات التي لا ينطبق عليها تعريف الأونروا للاجئ إلا إنها تستفيد من خدمات الوكالة فقراء غزة والقدس، وسكان القرى الحدودية الذين فقدوا مصدر رزقهم دون أن يفقدوا بيوتهم، وأبناء اللاجئين المتزوجات من غير اللاجئين، والأطفال المكفولين حسب نظام الكفالة الإسلامي. أنظر: دليل معايير الاستحقاق والتسجيل الموحدة لدى الأونروا، المرجع السابق، ص 06-09.

- من الجدير بالذكر أن الأونروا قدمت خدماتها للفلسطينيين من غير اللاجئين ومن غير الفئات سابقة الذكر في حالات الطوارئ كالانتفاضتين الفلسطينيتين عام 1987 وعام 2000، وخلال الحروب المتوالية على قطاع غزة في الأعوام 2008 و2012 و2014، وذلك على أساس مؤقت وطارئ بناءً على طلب الجمعية العامة للأمم المتحدة. أنظر: وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص 28-29.

غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية¹، من خلال خمس برامج رئيسية هي التعليم، والرعاية الصحية، والخدمات الاجتماعية والمأوى، القروض الصغيرة لتمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، والمساعدة في حالات الطوارئ، وبالإضافة لذلك تدعم الوكالة تشييد شبكة البنى التحتية وأعمال التطوير في المخيمات المتواجدة في ميادين عملها الخمس².

ولأهمية برامج الأونروا الخدمائية سننطرق لها بشيء من التفصيل على النحو التالي:
أ- التعليم: يعد برنامج التعليم من أضخم البرامج التي تقدمها الوكالة في مناطق عملياتها، حيث يخصص له ما يعادل نصف ميزانيتها السنوية، ويشكل موظفي الوكالة العاملين في مجال التعليم نحو ثلاثة أرباع عدد موظفيها الكلي³.

وتقدم الوكالة من خلال هذا البرنامج التعليم الابتدائي والإعدادي مجاناً للأطفال اللاجئين، وتوفر شيئاً من التعليم الثانوي للاجئين الفلسطينيين في لبنان⁴، كما تقدم التدريب الفني والتقني في مراكز التدريب المهني التابعة لها، وتدير معهدين لتدريب المعلمين، بالإضافة لتقديمها عدد محدود من منح التعليم الجامعي لشباب اللاجئين المؤهلين⁵.

وبدأت الأونروا منذ عام 2000 بتعميم مشروع تعزيز حقوق الإنسان الأساسية في مختلف المؤسسات التعليمية التابعة لها بهدف تدريب اللاجئين على مهارات التواصل غير العنيف لغايات حل النزاعات سلمياً وغرس قيم حقوق الإنسان، وتتولى منظمة اليونسكو الإشراف على العملية التعليمية للأونروا⁶.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن أماكن تواجد اللاجئين الفلسطينيين لا تقتصر على تلك المناطق، حيث يتواجد عدد منهم في كل من مصر والعراق ودول الخليج العربي وأوروبا وأمريكا اللاتينية، إلا أن ولاية الوكالة لا تمتد إلى هولاء. أنظر: محمد المحمدي، لماذا تنهرب الأونروا من المسؤولية عن فلسطيني العراق؟، مجلة العودة، العدد 32، 2010، ص17.

² - وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، الأمم المتحدة واللاجئين الفلسطينيين، اصدار المكتب الإعلامي للأونروا، غزة، يناير 2007، ص 03.

³ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، 126.

- يذكر أن الأونروا تدير في ميادين عملها الخمس 692 مدرسة تقدم التعليم الأساسي للاجئين، ويسيرها نحو 21964 موظف، وتقدم خدماتها لما يزيد عن نصف مليون طالب وطالبة، وبالإضافة للمدارس تدير الوكالة 09 مراكز للتدريب المهني ومعهد للعلوم التربوية. للمزيد من التفصيل أنظر: الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/التعليم>

⁴ - منذ العام 1993 عملت الأونروا على تقديم خدمة التعليم الثانوي للاجئين الفلسطينيين في لبنان من خلال 05 مدارس، وذلك بسبب الصعوبات والعراقيل المفروضة على توجه الطلبة الفلسطينيين إلى المدارس الحكومية اللبنانية، والتكاليف الباهظة للاتحاق بالمدارس الخاصة.

⁵ - تقدم الأونروا منحاً جامعية للشباب اللاجئين في ميادين الفنون والعلوم وفقاً للجدارة الأكاديمية، وذلك بناء على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 51/127 بتاريخ 1996/12/13 المعنون بـ: "عروض الدول الأعضاء لمنح وبعثات التعليم العالي بما في ذلك التدريب المهني للاجئين الفلسطينيين"، والذي دعا الدول لتقديم الدعم من أجل توفير التعليم العالي للاجئين الفلسطينيين على أن تتولى الأونروا الإشراف على البرنامج من خلال تلقي الأموال ومنحها للمرشحين المؤهلين.

⁶ - الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: [https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/program=3391](https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/program=3391?program=3391) تعزيز حقوق الإنسان

ب- الرعاية الصحية: تعد الأونروا منذ إنشائها الجهة الرئيسية التي تقدم الخدمات الصحية للاجئين الفلسطينيين، وتدير الوكالة 143 مركز صحي في مناطق عملياتها الخمس، وتشكل ميزانية برنامج الرعاية الصحية نحو 20% من الميزانية الكلية للوكالة، ويعمل في مجال الصحة ما نسبته 45% من مجمل موظفي الوكالة، ويهدف البرنامج إلى حماية صحة اللاجئين الفلسطينيين وتحسينها عبر تلبية احتياجاتهم الصحية الأساسية من خلال تقديم خدمات العناية الصحية الأساسية، والمساعدة في تغطية جزء من نفقات الرعاية الثانوية، والحفاظ على الصحة البيئية في المخيمات من خلال ضبط جودة مياه الشرب، وتقديم خدمات الصرف الصحي، والسيطرة على نواقل الأمراض والقوارض في مخيمات للاجئين، مما يساهم في خفض مخاطر الأوبئة¹.

وقد باشرت الوكالة منذ عام 2011 إصلاح برنامجها الصحي من خلال تبني نهج صحة الأسرة عملاً بقيم الرعاية الصحية التي أقرتها منظمة الصحة العالمية، حيث تسعى الوكالة لتقديم الخدمات الصحية الشاملة للأسرة اللاجئة بحيث يساعد فريق صحة الأسرة في التصدي إلى القضايا الشاملة التي تؤثر في الصحة مثل النظام الغذائي، والنشاط البدني، والتعليم، والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وحماية الطفل، والفقر، والتنمية المجتمعية².

ج- الخدمات الاجتماعية: تهدف الأونروا من خلال برنامج الإغاثة والخدمات الاجتماعية لتحقيق مستوى معيشي لائق للاجئين الفلسطينيين باعتباره أحد ركائز الكرامة الإنسانية الأساسية³، وذلك من خلال ضمان الحد الأدنى من الغذاء، وتأمين المأوى للاجئين، ودعم عائلات اللاجئين ذات العسر والفقر الشديد لتمكينها من سد حاجاتها الأساسية⁴.

وتتضمن خدمات الإغاثة تقديم معونات مالية وغذائية وإعادة تأهيل للمأوى، أما الخدمات الاجتماعية فتتضمن مكافحة الفقر وتنمية مجتمعات اللاجئين لتمكينهم من الاعتماد على الذات لاسيما فئة النساء وذوي الإعاقة من الشباب وكبار السن، وذلك بالشراكة مع المنظمات المجتمعية، وفي هذا الإطار تدير الوكالة 48 مركز للبرامج النسائية و33 مركز

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 59؛ اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 129.

² - الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/الصحة> تاريخ الاطلاع: 2018/08/20.

³ - الموقع الرسمي للأونروا: الإغاثة والخدمات الاجتماعية-<https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/> تاريخ الاطلاع: 2018/08/20.

⁴ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 59.

للتأهيل الاجتماعي، وهو ما تعتبره الوكالة أحد جوانب نهج الحماية الخاص بها، ويعمل في مجال الخدمات الاجتماعية والإغاثية 905 موظف من موظفي الأونروا¹، وتبلغ ميزانية برامج الوكالة للخدمات الاجتماعية والتي تتمثل في برنامج التطوير التنظيمي المجتمعي، وبرنامج نساء في تطور، وبرنامج العجز، وبرنامج نشاطات الشباب، وبرنامج الحد من الفقر، نحو 10% من مجمل ميزانية الأونروا، يذهب الجزء الأكبر منها لمساعدة عائلات اللاجئين ذات العسر الشديد والتي يتواجد معظمها في قطاع غزة ولبنان².

د- القروض الصغيرة: منذ عام 1991 بدأت دائرة التمويل التابعة للأونروا بإدارة برنامج للتمويل الصغير لتقديم قروض وخدمات مالية لأصحاب الأعمال الصغيرة من اللاجئين، بهدف توفير فرص مستدامة لإدراج الدخل لهم وللمجموعات الصغيرة التي تعمل بالقرب منهم، حيث تقدم القروض للأسر وأصحاب الأعمال الريادية الصغيرة لتقليل مستوى الفقر وتمكين اللاجئين لاسيما فئة النساء من الاعتماد على ذواتهم، وهو ما يدعم هدف الوكالة في تحقيق مستوى معيشي لائق للاجئين³.

هـ- عمليات المساعدة الطارئة: خلال الأزمات التي تعصف بمناطق عمليات الأونروا تقوم الوكالة بعمليات طارئة إضافة لخدماتها الأساسية الاعتيادية، وذلك لتخفيف معاناة اللاجئين وتلبية حاجاتهم الاستعجالية من غذاء ودواء ومأوى ومساعدات نقدية⁴.

وقد دأبت الوكالة خلال أوقات النزاعات في كل من لبنان والأراضي الفلسطينية وسوريا على توفير المساعدات الغذائية والمالية وإعادة ترميم وأعمار منازل اللاجئين وتوفير فرص التشغيل لهم، وتطلق الأونروا خلال فترات الأزمات نداءات طارئة لجمع التبرعات اللازمة لتنفيذ برامج الطوارئ في المناطق المنكوبة⁵.

¹ - الموقع الرسمي للأونروا: [الإغاثية والخدمات الاجتماعية](https://www.unrwa.org/ar/what-we-do) <https://www.unrwa.org/ar/what-we-do> تاريخ الاطلاع: 2018/08/20.

² - بدأت الأونروا برنامجها لحل مشكلة حالات العسر الشديد في أوساط اللاجئين منذ عام 1978، ووضعت مجموعة من الشروط والمعايير لتحديد تلك الفئة كالمعطيات الخاصة بالأسرة وعدد أفرادها، وتستفيد تلك الأسر من أعانات نقدية مباشرة بالإضافة للمساعدات الغذائية والصحية وتوفير المأوى، أما برامج الأونروا الخاصة بتطوير مهارات النساء والشباب ومحاربة الفقر فقد بدأت منذ عام 1990 كسبيل للحد من انتشار الفقر في أوساط اللاجئين وتطوير المشاركة النسائية في المؤسسات، وتأهيل الشباب للمستقبل بالقضاء على شعور العجز ورفع الروح القيادية لديهم. أنظر: اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 134-135.

³ - بدأت الأونروا برنامجها للقروض الصغيرة في قطاع غزة عام 1991 برأس مال قدره نصف مليون دولار، وبدأ تطبيقه في الضفة الغربية عام 1996، وامتد ليشمل كل من سوريا والأردن في العام 2003، وخلال الفترة من 1991-2011 قدمت الوكالة ما مجموعه 265.561 قرض في مناطق عملها المذكورة، بمبلغ قدره 302.65 مليون دولار، وتتراوح قيمة القروض المقدمة للمؤسسات الصغيرة ما بين 03 آلاف و25 ألف دولار، أما القروض المقدمة للمجموعات التضامنية فتتراوح بين 400 و05 آلاف دولار، وبين 500 و800 دولار فيما يتعلق بإقراض الأسر المعيشية للمرأة، و03-05 آلاف دولار فيما يتعلق بالإقراض السكني. أنظر: وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص 29-30.

⁴ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 137.

⁵ - وكالة الأونروا، النداء الطارئ لعام 2017 في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، المكتب الإعلامي للأونروا، ديسمبر 2017.

وتقوم الوكالة في الوقت الحالي بإدارة برامج للطوارئ في كل من سوريا وقطاع غزة، حيث أدى النزاع المسلح في سوريا والحصار المفروض على قطاع غزة لتفاقم أوضاع اللاجئين وتدمير ممتلكاتهم وانتشار الفقر في أوساطهم وتعرض أعداد منهم للقتل والتعذيب، وتسعى الوكالة من خلال برنامج الطوارئ لتوفير الدعم الطارئ للاجئين في تلك المناطق¹.

و- تطوير البنى التحتية للمخيمات: يعيش أكثر من ثلث اللاجئين الفلسطينيين المسجلين لدى الأونروا في 58 مخيم معترف به في مناطق عملياتها الخمس، وتعد تلك المخيمات من أكثر المناطق الحضرية كثافة سكانية في العالم، وقد تعرضت المخيمات في الدول التي تشهد نزاعات مسلحة للدمار، الأمر الذي دفع الأونروا لإنشاء دائرة البنية التحتية وتحسين المخيمات في العام 2007 بهدف معالجة البيئات المتهاكلة للمخيمات وتوفير مستوى معيشي لائق من خلال إدخال التحسينات على البيئة الصحية والمادية للمخيمات².

وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها الوكالة فلا زالت أوضاع البنى التحتية والخدمات الصحية في المخيمات دون الحد الأدنى، حيث تعاني أغلب المخيمات ظروفًا صحية وبيئية صعبة نتيجة للاكتظاظ السكاني وعشوائية المباني وانعدام التهوية فيها³. ويقوم المفوض العام للأونروا برفع تقرير سنوي للجمعية العامة يوضح فيه نشاطات الوكالة والبيانات الإحصائية والقيود والعقبات التي تواجهها في ميادين عملها سابقة الذكر.

رابعاً: دور الأونروا في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين

على الرغم من أن التفويض الرسمي للوكالة يتمثل بتقديم المساعدة الإنسانية من خلال برامج الخدمات سابقة الذكر إلا أن تكلفتها أخذ يتضمن بعض الأنشطة الإضافية التي تظهر في ظروف خاصة كتعرض حقوق وأمن اللاجئين وسلامتهم للخطر، وهو ما يمكن اعتباره شكلاً من أشكال الحماية، حيث تهدف الأونروا من خلال تلك الأنشطة لتأمين حقوق اللاجئين الأساسية، وقد أُنئت الجمعية العامة على دور الوكالة في توفير تلك

¹ - الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/> تاريخ الاطلاع: 2018/08/21.

- تجدر الإشارة إلى أن الوكالة قامت خلال النزاعات المسلحة في لبنان سواء خلال الغزو الإسرائيلي أو الحرب الأهلية أو النزاعات المسلحة في المخيمات ولاسيما النزاع في مخيم نهر البارد عام 2007 والتي تسببت بتشريد آلاف اللاجئين وتدمير ممتلكاتهم، بإدارة برامج للطوارئ بهدف تقديم الدعم للاجئين وإعادة إعمار بيوتهم.

² - تجدر الإشارة إلى أن مهمة الأونروا في المخيمات تقتصر على توفير الخدمات وإدارة المرافق التابعة لها، فهي لا تضطلع بمسؤولية إدارة وحفظ الأمن في المخيمات التي تعد من صلاحيات سلطات البلدان المضيفة.

³ - وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص11.

الحماية¹، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه الأنشطة لا ترقى للحد الأدنى من شروط الحماية الواجب توفيرها لمن هم في وضع اللاجئين الفلسطينيين.

فمنذ الوقت الذي توقفت فيه لجنة التوفيق المكلفة بحمايتهم وإيجاد الحلول لمشكلتهم عن ممارسة أي دور عملي، عانى اللاجئين الفلسطينيين من فجوة الحماية وانتهكت حقوقهم الأساسية خاصة خلال فترات النزاع في أماكن تواجدهم خاصة في لبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 وسوريا، الأمر الذي دفع الأونروا باعتبارها الجهة التي تمتلك الخبرة والطواقم اللازمة في مناطق انتشار اللاجئين للمساهمة في توفير شيء من الحماية للاجئين الفلسطينيين في حالات الطوارئ².

إن الجمعية العامة للأمم المتحدة رغم عدم منحها تفويضا للأونروا بتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين³، أثنت على أنشطة الأونروا وشجعت أعمالها الرامية لحماية حقوق اللاجئين وخاصة الفئات المستضعفة منهم، حيث أوصت الأونروا بموصلة جهودها للاستجابة لحاجات تلك الفئات من نساء وأطفال وذوي إعاقة وتأمين حقوقها وفقا لما تضمنته الصكوك الدولية ذات الصلة⁴.

وقد كانت المرة الأولى التي طلبت فيها الجمعية العامة من الأونروا القيام بأنشطة إضافية في العام 1982 عندما تعرضت حقوق اللاجئين الفلسطينيين وسلامتهم للخطر نتيجة الغزو الإسرائيلي للبنان وارتكاب المذابح بحق اللاجئين والتي كان أفظعها مذبحه مخيمي صبرا وشاتيلا⁵، فبموجب قرارها رقم 120/37 في 16 ديسمبر 1982 دعت الجمعية العامة أمينها العام للتشاور مع الأونروا بغية اتخاذ الإجراءات اللازمة والتدابير

¹-UN General Assembly, "Resolution 69/88 Operations of the united nations relief and works agency for Palestine refugees in the near east" December 2014, A/RES/69/88. <http://www.unrwa.org>.

²- وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين(الأونروا)، حماية اللاجئين الفلسطينيين، كتيب من إصدار دائرة العلاقات الخارجية والاتصال للأونروا، القدس، 2016، ص3.

³- إن برامج الأونروا في مجال التعليم والصحة والإغاثة تضمن عدد من الحقوق الأساسية للاجئين الفلسطينيين والتي تقع مسؤولية توفيرها في أوضاع مغايرة على عاتق الدول المضيفة، فهناك من يصف تلك الأنشطة بالحماية الدولية، وذلك رغم افتقار الوكالة لتفويض صريح بالحماية على غرار المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي توفر الحماية القانونية والسياسية للاجئين المشمولين بولايتها. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص354.

⁴- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/88/69 بتاريخ 11 ديسمبر 2014، على الرابط: <http://www.un.org/ar/index.html>

⁵- مذبحه صبرا وشاتيلا هي مذبحه نفذت في مخيمي صبرا وشاتيلا للاجئين الفلسطينيين في 16 سبتمبر 1982 على يد الميليشيات المسيحية اللبنانية والجيش الإسرائيلي، تراوح عدد ضحاياها بين 750 و3500 قتيل من الرجال والأطفال والنساء والشيوخ المدنيين العزل من السلاح. - من الجدير بالذكر أن وحدة التحقيق المشتركة التابعة للأمم المتحدة قد أجرت مأنظرة شاملة لعمل الاونروا، اقتنعت بموجبها بأن الوضع الاستثنائي للاجئين الفلسطينيين يجب أن يتوقف، وأن قضية حمايتهم تتطلب اهتمام دوليا وإقليميا، فمن الضروري أن تظل الاعتبارات الإنسانية ذات افضلية على أية عقبات سياسية أو بيروقراطية، وأوصت بإجراء مشاورات بين الاونروا ومفوضية اللاجئين لمعالجة هذه المشكلة. أنظر: تيري رمبيل، مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين: اللاجئين الفلسطينيون والحل الدائم والشامل، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، ورقة عمل رقم 07 تشرين الثاني 2002، منشورة بتاريخ 2009/11/19، ص03.

الفعالة لضمان أمن وسلامة اللاجئين والحفاظ على حقوقهم، حيث باشرت الوكالة بمراقبة ورصد وضع اللاجئين في لبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة، وأصدرت بيانات علنية موضحة للانتهاكات المرتكبة في حقهم أمام الرأي العام الدولي¹.

وكانت الانتفاضة الفلسطينية لعام 1987 المناسبة التالية التي تتعرض فيها حقوق اللاجئين وأمنهم للخطر، الأمر الذي دفع مجلس الأمن الدولي لمطالبة إسرائيل بضرورة احترام اتفاقية جنيف الرابعة، ومطالبة الأمين العام للأمم المتحدة بتقديم التوصيات بشأن الوسائل الكفيلة بضمان حماية المدنيين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، وفي استجابة الأمين العام "مارك جولدنج" أوضح في تقريره المقدم للمجلس في 21 يناير 1988 أن هناك وسائل يمكن للمجتمع الدولي من خلالها المساعدة على ضمان حماية المدنيين الفلسطينيين بما فيهم اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، وفي هذا المجال نظر الأمين العام في أربع مفاهيم مختلفة للحماية وهي²:

أ- الحماية المادية: وتشمل الأشخاص اللاجئين وممتلكاتهم، وتعني توفير القوة المسلحة لردع أي تهديدات لسلامة الأشخاص المحميين، ومحاربة تلك التهديدات متى لزم الأمر. إلا إن توفير هذا النوع من الحماية في الأراضي الفلسطينية المحتلة لم يكن ممكناً، فعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تتطلب موافقة مسبقة من أطراف النزاع المعنية، وهو ما رفضته إسرائيل مراراً.

ب- الحماية القانونية: وتكون من خلال تدخل جهة خارجية لدى سلطات القوة المحتلة الأمنية والسياسية والقضائية لضمان معاملة عادلة للفئات المحمية. وتقوم اللجنة الدولية للصليب الأحمر منذ عام 1967 بتقديم هذا النوع من الحماية.

ج- الحماية بالإعلام: من خلال نشر وتوزيع المعلومات المتصلة باللاجئين الفلسطينيين وظروفهم، والتي تقدمها كل من اللجنة الدولية للصليب الأحمر والأونروا والمنظمات الحقوقية العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967.

¹ للإشارة فإن الجمعية العامة قد عكفت على تأكيد قرارها 120/37 دورياً منذ عام 1993، كما تبنت العديد من القرارات المشابهة ومنها قرارها رقم A/RES/83/38 في 15/12/1983، وقرارها رقم A/RES/99/39 في 09/12/1985، وقرارها رقم A/RES/69/42 في 02/12/1987، وقرارها رقم A/RES/46/46 في 09/12/1991، وفي استجابة الأونروا لتلك القرارات أشارت إلى أن المسؤولية عن تأمين الحقوق المدنية وغير المدنية لسكان الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 تقع على عاتق الجهة المسيطرة "إسرائيل" إلا أن الأونروا ستراقب أوضاعهم في تلك المناطق. أنظر: هاريس يارفاتانيني، الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين ودور الأونروا فيها، ورقة عمل مقدمة خلال نقاش منظم من طرف المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين، تشرين الأول 2000.

² التقرير المرفوع من الأمين العام إلى مجلس الأمن تنفيذاً للقرار رقم (605) الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 1987، تقرير جولدنج، وثائق الأمم المتحدة، مجلس الأمن، UN doc. S/19443، الفقرة 28.

د- الحماية من خلال تقديم المعونات العامة: من خلال تدخل وكالة أجنبية لدى سلطات القوة المحتلة لمساعدة الأفراد على مقاومة انتهاك حقوقهم (مثل مصادرة الأراضي) والتكيف مع صعوبات الحياة اليومية تحت الاحتلال مثل القيود الأمنية وحظر التجول¹.

وطالب الأمين العام وكالة الأونروا برفع قدراتها فيما يتعلق بتوفير المعونة العامة من خلال إضافة عاملين دوليين للعمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، واستجابة لذلك، بادرت الأونروا بإنشاء برنامج مسؤولي شؤون اللاجئين (RAO) على إثر اندلاع الانتفاضة الفلسطينية عام 1987، حيث كلفت العاملين الدوليين وفقاً لهذا البرنامج بمرافقة الموظفين المحليين للعمل على تهدئة الوضع أثناء المواجهات من خلال توفير حضور محايد للتخفيف من حدة التوتر، وتسهيل وصول المساعدات الطبية الطارئة، ومتابعة أوضاع المخيمات واحتياجاتها الطارئة، ومراقبة نشاطات السلطات الإسرائيلية والتدخل لدى هذه السلطات على الأرض، حينما يكون ذلك ممكناً².

ولعل أهمية برنامج مسؤولي اللاجئين تكمن في توفير المساعدة العملية للاجئين الفلسطينيين في مواجهة صعوبات الحياة اليومية تحت الاحتلال والتي شملت على سبيل المثال، استعادة بطاقات الهوية المصادرة، الحصول على تصاريح الجناز، التعجيل في

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 359.

² - للاطلاع على شرح للأنشطة المدرجة تحت مظلة برنامج RAO في التقرير السنوي للأونروا للفترة المعنية، أنظر على سبيل المثال، الأونروا، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى للفترة من 1 تموز 1987 إلى 30 حزيران 1988، السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 43، المجموعة رقم 13، حيث جاء في هذا التقرير: "سعت الأونروا إلى تقديم مستويات أعلى من المساعدة العامة أو من الحماية للاجئين المسجلين لديها، وفي الوضع الحالي فإن وجود فريق العمل الدولي التابع للأونروا ساهم في دعم وطمأنة العاملين المحليين للأونروا في أدائهم لواجباتهم تحت ظروف غاية في الصعوبة، وفي بعض الأحيان تمكن مسؤولو الوكالة من تخفيف التوتر في بعض المواقف الصعبة ومنع سوء معاملة أو إصابة لاجئين ومنع تدمير منازلهم، هذا وقد دونت الأونروا حالات إيذاء جسدي للاجئين وحالات تدمير وسرقة لممتلكاتهم، وحالات تهديد وإرهاب، وترحيل، وتطبيق لعقوبات جماعية". أنظر أيضاً، الأونروا، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى للفترة من 1 تموز 1990 إلى 30 حزيران 1991، السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 46، المجموعة رقم 13، والذي جاء في فقرته 99: "استمرت الأونروا في جهودها لتوفير المساعدة الإنسانية وحماية الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، وقد لعب العاملون الدوليون دوراً مهماً في هذا الصدد، حيث قاموا في مواقف المواجهة ومن خلال التوسط لدى السلطات الإسرائيلية، حين تسمح الظروف بذلك، بالسعي لضمان أمن وسلامة والحفاظ على الحقوق القانونية والإنسانية للاجئين، كما سعوا لمعاونتهم على التأقلم مع الصعوبات اليومية للحياة تحت سلطة الاحتلال، علاوة على إجراءات المساعدة الأخرى التي تقدم للاجئين في حالات العوز والتي تجد تفاصيلها في مواقع أخرى في التقرير الحالي، وقد وفرت الأونروا دعماً مالياً للاجئين الذين يسعون للحصول على تمثيل قانوني. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 62.

- من الجدير بالذكر أن برنامج مسؤولي شؤون اللاجئين تعرض لانتقاد شديد من طرف السلطات الإسرائيلية التي رفضت إعادة تعريف مهام الأونروا، وعملت على حصر ولايتها في نطاق العمليات الإنسانية التقليدية، فمع رفضها انطباق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، اعتبرت أن أنشطة الأونروا الجديدة تمثل خروجاً عن تفويضها كونها تتضمن مراقبة أنشطة الجيش وتعترض عملياته وهو ما عدته إسرائيل خرقاً لتفاهات "كومي-ميشملور" الموقعة بين إسرائيل والوكالة في 14 يونيو 1967، وفي ردها على الانتقاد الإسرائيلي ردت الأونروا على لسان مفوضها العام "جورجيو جياكوملي" الذي قدم تفسيراً مرناً لتفويض الأونروا معتبراً أن البرنامج يعد ضرورياً لتمكينها من القيام بمهامها في الأراضي المحتلة طالما بقيت الانتفاضة مستمرة، فتفويض الوكالة ينبغي النظر إليه وفق مقتضيات الواقع العملي. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 364-369.

الأفراج عن القاصرين المتهمين بالمشاركة في المواجهات، نقل الجرحى وتأمين استمرارية نشاط العيادات الطبية¹.

كما أنشئت الأونروا أثناء الانتفاضة الثانية وتحديداً عام 2001 برنامج مسؤولي دعم العمليات (OSO) لتيسير أنشطة الطوارئ الخاصة بها²، من خلال تعيين موظفين دوليين في الضفة الغربية وقطاع غزة لتيسير توصيل مواد الإغاثة الإنسانية ولضمان العبور الآمن لعاملي الأونروا خلال نقاط التفتيش الإسرائيلية³.

وقد وصل عدد موظفي برنامج مسؤولي دعم العمليات إلى 30 موظف دولي في العام 2006، ورغم أن البرنامج لم يكن مكلفاً ولا مزوداً بالإمكانات التي تسمح له بتوفير الحماية للاجئين، فإنه ونظراً لقيامه بتقديم المعونات الإنسانية الضرورية للاجئين، فإن أنشطته يمكن اعتبارها نوعاً من الحماية⁴.

¹ - من الجدير بالذكر أن برنامج مسؤولو شؤون اللاجئين طبق في الضفة الغربية وقطاع غزة في الأشهر الأولى لعام 1988، وبلغ عدد العاملين الدوليين فيه 10 في غزة و13 في الضفة الغربية، ولكن بعد توقيع اتفاقات أوسلو عام 1993 اخذ البرنامج بالتقليص تدريجياً إلى أن أوقف العمل به في غزة عام 1994، وفي الضفة الغربية عام 1996. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 360-363.

² - من الجدير بالذكر أن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد انطلاق انتفاضة الأقصى في عام 2000، قد قامت في مارس 2001 بلفت النظر إلى الفجوة الخطيرة في الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين، حيث جاء في تقريرها "أن وضع اللاجئين الفلسطينيين الشاذ حاصل بفعل استثنائهم من آليات الحماية، ومن مسؤولية المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، ولا توجد أية مجموعة لاجئين أخرى في العالم مستثناة بهذا الشكل". أنظر: تيري رمبيل، مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين: اللاجئون الفلسطينيون والحل الدائم والشامل، المرجع السابق، ص 03.

³ - الأونروا، النداء العاجل 2008، مكتب الأونروا الإقليمي، غزة-فلسطين، نوفمبر 2007، ص 24-28.

- من الجدير بالذكر أن المبادرات الرامية لتوفير الحماية للفلسطينيين في الأراضي المحتلة عام 1967 لم تقتصر على برامج الأونروا سابقة الذكر، فقد بحث مجلس الأمن الدولي موضوع الحماية عقب مجزرة الحرم الابراهيمي في الخليل بتاريخ 1994/02/25 وأصدر قراره رقم 904 الداعي لاتخاذ تدابير لضمان حماية المدنيين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة من خلال جملة أمور تشمل توفير وجود دولي أو اجنبي مؤقت، حيث تم الاتفاق بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل على السماح بحضور دولي مؤقت في مدينة الخليل يتكون من 160 عنصر من مواطني النرويج والدنمارك وإيطاليا للمساهمة في إرساء الاستقرار وضمان أمن سكان المدينة من الفلسطينيين. ومما يميز الحضور الدولي في الخليل عن برامج الأونروا في مجال الحماية هو أن الحضور الدولي لم يكن برعاية الأمم المتحدة وإنما أنشئ كقوة مراقبة دولية طارئة لا ترتبط ببرامج الأونروا لمسؤولي شؤون اللاجئين، كما أن وجوده يستند إلى اتفاق مبرم بين إسرائيل ومنظمة التحرير، والذي سمح بمقتضاه لأعضاء الفريق الدولي بحمل الأسلحة الخفيفة واستخدام التجهيزات الضرورية بما فيها معدات التصوير لإعداد التقارير، دون التدخل في النزاعات أو الحوادث، وهو ما جعل من تفويض الفريق الدولي محدوداً عملياً، ليتم وقف عمل الفريق بعد انتهاء المدة المحددة في الاتفاق (03 شهور) حيث لم يسعى الأطراف لتمديد عمله. للاستزادة حول موضوع الحضور الدولي المؤقت في الخليل والاتفاق المبرم بشأنه، أنظر: مذكرة التفاهم بشأن الحضور الدولي المؤقت في الخليل الموقعة في كوبنهاغن بتاريخ 02 مايو 1994؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 383-387.

- في ظل الانتهاكات المتكررة لحقوق الفلسطينيين من طرف قوات الاحتلال الإسرائيلي برزت العديد من الدعوات لتوفير الحماية الدولية للفلسطينيين في الأراضي المحتلة عام 1967 كان آخرها مشروع القرار المقدم من طرف الجزائر وتركيا لمجلس الأمن الدولي لحماية الفلسطينيين من الاعتداءات الإسرائيلية في يونيو 2018 والذي اعترض اعتماده الفيتو الأمريكي، واعتمده الجمعية العامة في 13 يونيو 2018 بأغلبية 120 صوتاً مقابل معارضة 08 وامتناع 45 عن التصويت، وطلبت من الأمين العام أن يوصي بوضع "آلية حماية دولية" للأراضي الفلسطينية المحتلة.

أنظر الرابط: <http://www.aps.dz/ar/monde/57758-2018-06-14-12-17-17> تاريخ الاطلاع: 2018/09/11.

⁴ - يصف المفوض العام للأونروا في تقريره المقدم للجمعية العامة للفترة من 01 تموز 2003 إلى 30 حزيران 2004، في الفقرة 169 برنامج مسؤولي دعم العمليات بما يلي: "...صمم هذا البرنامج لدعم العمليات القائمة للأونروا في مناطق عملها الأساسية حيث تقوم بجهود الإغاثة وتقديم الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليم، وللمساعدة في التعامل مع القيود الصارمة المتزايدة التي تفرضها إسرائيل على تلك العمليات، وقد لعب البرنامج دوراً لا يقدر أثناء الفترة التي يغطيها التقرير في تيسير الوصول إلى عاملي الأونروا و سياراتها، بما يشمل سيارات الإسعاف وقوافل الإغاثة الإنسانية، وذلك مروراً بنقاط التفتيش في الضفة الغربية، وإلى داخل المناطق المغلقة وغيرها من المناطق المتأثرة بالعمليات العسكرية المستمرة لقوات جيش الاحتلال في قطاع غزة، كما قدم هذا البرنامج الدعم في رصد وضع الأزمة الإنسانية المتنامية التي يعاني منها السكان الفلسطينيون الذين تمنحهم الأونروا المعونة وفي تمكين الوكالة من مراقبة وفحص المرافق والإمكانات التابعة لها، والتأكد من عدم استخدامها لأي غرض غير مصرح به، وقام البرنامج في الضفة الغربية بالتركيز على مراقبة الأثر الإنساني للجدار الفاصل مع التركيز على العوامل الرئيسية مثل الوصول إلى الخدمات والمراكز الصحية والتعليم والعوامل الاجتماعية الاقتصادية، خصوصاً تلك التي تتعلق بالسكان من اللاجئين في المناطق المحاصرة أو المغلقة، أما في قطاع غزة فإن البرنامج نجح في دعم عمليات الوكالة وحسن من القدرة على الوصول إلى سيارات الأونروا ومن

وتعمل الأونروا حالياً على تلبية حاجات اللاجئين في مناطق عملها ولاسيما في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 وسوريا اللتان تشهدان نزاعات مسلحة أدت إلى تشريد عشرات الآلاف من اللاجئين وتدمير أملاكهم، فاللاجئين الفلسطينيين اليوم بحاجة إلى الحماية أكثر من أي وقت مضى، نظراً لما يربته الحصار والنزاع المسلح من تبعات خطيرة ومستمرة على تمتعهم بحقوقهم الأساسية خاصة الفئات الضعيفة منهم والتي تزداد فرص تعرضهم للعنف والاستغلال في تلك الظروف¹، والتي بلغت ذروتها في العام 2012 في ظل صمت دولي وتأييد أمريكي، الأمر الذي دفع الأونروا باعتبارها الجهة الأنسب للمساهمة في حماية حقوق اللاجئين للعمل على تعزيز قدراتها لتقديم نوعاً من الحماية لهم، من خلال تنفيذها لدورات تدريبية للموظفين وتعيين موظفين معنيين بالحماية، وتبني أدوات لدمج معايير الحماية الدنيا في برامج الأونروا وخدماتها.

كما قامت الوكالة بتبني سياسة للحماية في عام 2012 وعملت على تطوير أدوات ومعايير خاصة بتقديم الخدمة واعتماد برامج ممتدة لمنع العنف المستند للنوع الاجتماعي وللاستجابة له، بالإضافة لإطار عمل لحماية فئة الأطفال اللاجئين²، حيث تدير الوكالة حالياً برنامجاً موسعاً لتوفير الحماية لفئات معينة من اللاجئين كالأطفال والنساء وذوي الاحتياجات الخاصة³.

ولقد أكدت الأونروا على أهمية توفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين، وهو ما عبر عنه مفوضها العام في المؤتمر المنعقد في نيويورك بمناسبة الذكرى 65 لتأسيس الوكالة بالقول: "أن الأونروا ستظهر التصميم في التحدث عن الحاجة لحماية وتعزيز حقوق اللاجئين الفلسطينيين، فالعون الإنساني لا يشكل بديلاً مقابل الحرمان من الكرامة أو

الوصول إلى العاملين لدى الأونروا في المناطق المغلقة، والتي كانت عمليات الأونروا فيها بدون هذا التدخل تتعرض للإعاقة الشديدة، وتمكن العاملون الدوليون من خلال وجودهم ومهمتهم كمسؤولي دعم للعمليات من تقديم قدر من المساعدة العامة والحماية الهادئة للعاملين المحليين "الفلسطينيين" في الأونروا، كما أنهم تمكنوا من الوصول إلى المناطق الحساسة أو المغلقة وفي بعض الأحيان إلى ساكني تلك المناطق.

¹- تسعى الأونروا في مجال الحماية على التركيز على تحديات الحماية الناجمة عن استمرار الاحتلال في الأراضي الفلسطينية، وتأثيرات النزاع المسلح في سوريا وقطاع غزة، واقتار اللاجئين الفلسطينيين للمكانة القانونية وحرمانهم من بعض الحقوق في مناطق عملها، بالإضافة للمخاطر التي تواجه النساء والأطفال وذوي الإعاقة، وتحديات الحماية داخل برامج وخدمات الوكالة. أنظر: وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، حماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 02.

²- الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: /الحماية/what-we-do/ <https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/> تاريخ الاطلاع: 2018/08/30.

³- لاقى برنامج الأونروا لحماية الفئات المستضعفة من اللاجئين تشجيعاً من قبل الجمعية العامة والتي حثت الوكالة على مواصلة الاستجابة لاحتياجات فئات الأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة والأشخاص المعنفين على أساس النوع الاجتماعي في عملياتها وفقاً لما أقرته الصكوك الدولية ذات العلاقة، بما فيها اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. أنظر: قرار الجمعية العامة رقم A/RES/69/88 بتاريخ 11 ديسمبر 2014، وقرارها رقم A/RES/72/82 بتاريخ 07 ديسمبر 2017.

الحقوق... فاللاجئين الفلسطينيين بحاجة لما هو أكثر من المساعدة، هم بحاجة لأن يتمتعوا بحقوق الإنسان التي يكفلها القانون الدولي لجميع الناس، وهم بحاجة لحل عادل¹.

وقد سعت الأونروا لتكريس نهج الحماية في خطتها الاستراتيجية متوسطة الأجل للأعوام 2016-2021 والتي تضمنت أربعة عناصر مكملة لنهجها في الحماية هي²:

- ضمان تقديم الحماية من خلال البرامج والخدمات بتلبية معايير الحماية الدنيا.
- تطبيق برامج للحماية تستجيب لتهديدات الحماية وتعزز صمود اللاجئين.
- معالجة حالات العنف والإساءة والإهمال والاستغلال في حق الفئات المستضعفة.
- تعزيز حقوق اللاجئين وفقا لقواعد القانون الدولي من خلال رصد الانتهاكات والتبليغ عنها، والانخراط في حملات المناصرة العامة والخاصة.

وبالتالي أضحت الأونروا تتبع نهجا للحماية يتضمن بعدين أحدهما داخلي يركز على تأمين احتياجات اللاجئين من خلال برامج وخدمات الوكالة، والأخر خارجي يتضمن العمل مع الجهات المعنية بضمان احترام حقوق اللاجئين الفلسطينيين واطلاعها على التهديدات وتنظيم حملات للمناصرة.

وتوفر وحدة الحماية -التي تأسست عام 2016 في رئاسة الأونروا العامة بعمان- توجيهات استراتيجية لتنسيق وتنفيذ أنشطة الحماية المتنوعة في الوكالة، بما في ذلك حماية الطفل، والدعم النفسي والاجتماعي³.

نستنتج مما سبق أنه وبالرغم من أن التفويض الرسمي للأونروا يتمثل في تقديم المساعدة الإنسانية للاجئين الفلسطينيين في مناطق عملياتها، إلا إن هناك بعض المساحات المشتركة بين بعض أشكال المساعدة الإنسانية والحماية الدولية، فبعض الأنشطة في مجال المساعدة الإنسانية التي تمارسها الأونروا يمكن اعتبارها نوعاً من الحماية؛ نظراً لأنها ترتبط بضمان الحقوق الأساسية للاجئين، إضافة لتلك الأنشطة التي نفذت تحت مظلة برنامجي مسؤولي شؤون اللاجئين وموظفي دعم العمليات⁴.

¹ - وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، حماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 01.

² - ماذا تعني الحماية بالنسبة للأونروا من حيث المبدأ والممارسة، إصدارات الأونروا، 31 مارس 2008، متاح على الرابط: <https://www.unrwa.org/userfiles/20100118155412.pdf>

³ - الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: الحماية/what-we-do/ <https://www.unrwa.org/ar/what-we-do/> تاريخ الاطلاع: 2018/08/30.

⁴ - يرى الأستاذ ليكس تاكنبرغ أن واقع عدم منح الأونروا تفويضاً صريحاً في مجال الحماية لم يمنعها من القيام بتطوير مبادرات للاستجابة لاحتياجات اللاجئين، كما أن عملياتها الطارئة وقت الأزمات توفر الحماية للاجئين، وهو ما برهنه برنامج مسؤولو شؤون اللاجئين الذي كان له دور في الحد من الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الفلسطينيين، وتمكين الضحايا الفلسطينيين من تقديم شكاوهم، كما أن تواجد الموظفين الدوليين بحد ذاته من شأنه تدعيم عناصر الجيش الإسرائيلي بأن أفعالهم غير محجوبة عن العالم الخارجي. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 373-

ولكن جوهر تفويض الأونروا كان وما زال يتمثل في توفير الخدمات الإنسانية الأساسية للاجئين، وتمكينهم من الاعتماد على أنفسهم من خلال تنمية قدراتهم الاقتصادية، وذلك إلى أن يتم حل قضيتهم حلاً دائماً وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، فبصرف النظر عن الدور الإضافي للأونروا والذي ظهر في مناسبات عديدة تعرضت خلالها سلامة اللاجئين الفلسطينيين وحقوقهم الإنسانية الأساسية لخطر محدد¹، فإن تفويض الأونروا لا يتضمن مظلة كاملة للحماية الدولية التي تغطي العديد من الأنشطة التي تهدف لحماية حقوق اللاجئين بما في ذلك تطبيق الحلول الدائمة المعتادة في حالات اللجوء².

حيث تقع المسؤولية الرئيسية فيما يتصل بتوفير الحماية للاجئين في مناطق عمل الأونروا في الوضع الراهن على عاتق الحكومات العربية المضيفة في لبنان وسوريا والأردن³، وعلى إسرائيل باعتبارها القوة المحتلة في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، أما مهمة السعي للوصول إلى حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين فقد أسندت في الأصل إلى لجنة التوفيق الدولية حول فلسطين⁴، والتي يمكن للأونروا المساعدة فيها من خلال التعامل بشكل مرن مع التفويض المعطى لها.

حيث يمكن للأونروا المساهمة في تسهيل تطبيق الحل الدائم لمشكلة اللاجئين في حال التوصل لاتفاق سلام نهائي مع إسرائيل يسمح بعودة اللاجئين إلى ديارهم، فمعظم اللاجئين الفلسطينيين مسجلين لدى الأونروا وهو ما يمكنها إجراء مسح شامل حول خيارات اللاجئين، كما يمكن أن تسهم في مساعدة اللاجئين الذين يختارون البقاء في بلدان اللجوء، فمن المعروف أن برامج العودة أو التوطين الناجحة بحاجة لخلق بنى تحتية وتخطيط برامج صحية وتعليمية وإنشاء مشاريع للتنمية الاقتصادية ولتأهيل اللاجئين وتنمية قدرتهم وتسهيل دمجهم وهو مجال تتمتع الأونروا بخبرة كبيرة فيه، حيث سبق أن أشرفت على مشاريع مشابهة خلال فترة الخمسينات، وبعد توقيع اتفاق أوسلو أشرفت الوكالة على

¹ - مثل حالة الحرب الأهلية في لبنان عام 1982، وانتفاضة عام 1987 وانتفاضة عام 2000 في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967.

² - من الجدير بالذكر أن الحماية المتمثلة بعدم الترحيل القسري لا تعد ذات أهمية بالنسبة لمعظم اللاجئين الفلسطينيين الذين يحتاجون للحماية في نواح أخرى، بالإضافة لإيجاد الحل لقضيتهم، وهو ما لا يدخل ضمن صلاحيات الأونروا على عكس المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. للاطلاع على تطور تفويض الأونروا، انظر: بيتر هانسن، كلمة المفوض العام "من الأزمة الإنسانية إلى التنمية البشرية، تطور تفويض الأونروا لخدمة اللاجئين الفلسطينيين"، كلمة ألقيت بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، بتاريخ 21 أيلول 2003، متاح على الرابط:

<http://www.un.org/unrwa/news/statements/auc-sep03.pdf>

³ - من الجدير بالذكر أن الدول المضيفة للاجئين ملزمة بحمايتهم طبقاً للمعايير الدولية التي اقرتها اتفاقيات حقوق الإنسان والاتفاقيات الخاصة باللاجئين التي تكون تلك الدول طرفاً فيها، إلا أن واقع الحال يشير إلى أن الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين لا تفي بتلك الالتزامات، للمزيد حول أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية أنظر الفصل الثاني من الباب الثاني في هذه الدراسة.

⁴ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 63.

برنامج تطبيق السلام لتحسين البنى التحتية ودفع التنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة¹.

فالتطبيق الفعال للحل الدائم بما في ذلك التأهيل الاجتماعي والاقتصادي للاجئين سيفرض التوجه لوكالات متعددة، بشكل لا يختلف عن التوجه الذي تبناه المجتمع الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة أثناء الفترة الانتقالية من عملية أوسلو، وهو ما يعني إمكانية مساهمة الأونروا في حال توفير التمويل الدولي المناسب في حماية اللاجئين وتطوير قدراتهم، وتنمية البنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعاتهم.

خامساً: مستقبل الأونروا في ظل المتغيرات السياسية الإقليمية والدولية

منذ تأسيس الأونروا كان نشاطها ودورها على الأرض مرتبطاً بالإرادة السياسية للمجتمع الدولي، والجهود الرامية لإنهاء مهامها بصورة تدريجية نظراً لما يحمله استمرارها من معاني سياسية تتعلق ببقاء وديمومة قضية اللاجئين الفلسطينيين، فبعد ما يقارب 70 عاماً على نشأتها ثمة جدل واسع حول دور الأونروا ومستقبلها في ظل التغيرات السياسية في المنطقة، خاصة مع الحديث الدائم حول آفاق التسوية السياسية للقضية الفلسطينية ومستقبلها الذي يرتبط به مستقبل الأونروا².

إن نصوص تكليف الأونروا لا تتضمن قيامها بأي دور سياسي أو لعب أي دور مباشر في عملية السلام بهدف إيجاد حل لقضية اللاجئين فنقيضها يقتصر على تقديم المساعدات الإنسانية لهم، ورغم ذلك لعبت الأونروا دوراً في هذا المجال فقد ورد اسمها في العديد من المشاريع الرامية لتوطين اللاجئين في البلدان المضيفة خلال الفترة من 1952-1957³.

¹ - عقب بدء عملية السلام التي توجت بتوقيع اتفاق أوسلو 1993 أشرفت الأونروا على برنامج تطبيق السلام والذي قامت بموجبه بتحسين البنى التحتية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة بهدف تسليمها للسلطة الفلسطينية في نهاية المطاف، وشمل هذا البرنامج بناء أكثر من 40 مدرسة ومركز صحي وتطوير القائم منها، وإقامة مشاريع لتحسين شبكات الصرف الصحي والمياه والكهرباء، كما ساعدت السلطة الفلسطينية في معالجة حاجات العائدين، وعملت على بناء قدرات السلطة في قطاعات الصحة والتعليم، حيث خدم موظفو الوكالة في اللجان الاستشارية التي أنشأتها السلطة في القطاعات المختلفة، وتكفلت الأونروا بشكل مؤقت بدفع رواتب موظفي الشرطة الفلسطينية من صناديق المتبرعين. أنظر: المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى والحل الدائم والشامل لقضية اللاجئين الفلسطينيين، ورقة عمل مركز بديل رقم 06 تشرين اول 2000، منشورة بتاريخ 2009/11/19، ص 03-07.

² - على الرغم من الأونروا لم تعرف نفسها سياسياً في أي من أدبياتها واقتصرت أدوارها على الجانب الإغاثي والتنموي، إلا إنها لا تفارق التفكير السياسي للفلسطينيين، فقد ارتبط واقعها بالتطورات السياسية، كما أن التعريفات التي وضعتها الوكالة وفقاً لطبيعة عملها لم تكن لتتنسج لولا العامل السياسي الذي رسم عنواناً عريضاً للقضية الفلسطينية من خلال قضية اللاجئين وحقهم بالعودة. أنظر: وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، المرجع السابق، ص 47.

³ - ينقسم الباحثون في نظرهم إلى الأونروا إلى فريقين أحدهما داعماً لدورها وآخر مشككاً في أهدافها، حيث يرى عدداً من الباحثين أمثال الحديثي والأزرع أن إنشاء الوكالة لم يكن منطلقاً من دوافع إنسانية محضة فهناك هدف خفي يرمي لتصفية قضية اللاجئين، ويدعم هذا الجانب موقفه بتورط الوكالة في بداية مزاولتها لمهامها وتحديداً في الفترة من 1952-1957 في مشاريع عديدة لتوطين اللاجئين الفلسطينيين وهو ما يعد خروجاً عن تفويضها المعلن، ومن تلك المشاريع مشروع بلانديفورد المقترح من طرف الوكيل المساعد لمدير عام الوكالة في ديسمبر 1951 لتوطين اللاجئين ودمجهم في البلدان المضيفة، ومشروع الجزيرة عام 1953 لتوطينهم في شمال سوريا، ومشاريع أخرى لتوطينهم في ليبيا أو العراق أو سيناء المصرية، حيث عملت الوكالة على ترويج خيار التوطين باعتباره حلاً أكثر عملياً وعقلانية من خيار العودة للوطن، في حين يرى جانب آخر من الباحثين أمثال سمير أبو مدللة أن دور الوكالة تمثل في منع المجاعة، وتحويل المخيمات لحاضنة اجتماعية أسهمت في صون الهوية الوطنية

وهو ما عبر عنه الأستاذ تيري رمبيل بقوله: "أن للأونروا دور غير رسمي في الترويج للحلول الدائمة لقضية اللاجئين، مستخدمة تقاريرها لنقل آراء وتصورات اللاجئين خارج الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 تجاه عملية السلام ووجهات نظرهم تجاهها"¹. من جانبها ترفض الأونروا اتهامها بالترويج لأحد الحلول وترى أن أدوارها التي يعدها البعض تدخلا سياسيا نابعة من حرصها على تلبية حاجات اللاجئين، كتدخلاتها لدى السلطات الإسرائيلية لتسهيل إدخال المساعدات الإنسانية لقطاع غزة المحاصر، وتدخلها لدى السلطات السورية للمطالبة بحماية مخيمات اللاجئين والحفاظ على حيادها وتوفير الخدمات الضرورية للاجئين²، حيث تعرف الوكالة نفسها بأنها منظمة إغاثية إنسانية لا علاقة لها بالتجاذبات السياسية في الساحة الدولية أو الإقليمية، لكنها مرتبطة بنتائجها ارتباطا وثيقا لما قد تعنيه من حل عادل لقضية اللاجئين³.

وفي ظل فشل مشاريع التوطين نتيجة لرفض الدول العربية واللاجئين لها⁴، وتعثّر مفاوضات السلام بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، ومعاناة الأونروا من أزمة مالية أخذت بالتفاقم نتيجة وقف الدعم الأمريكي لها⁵ دفعتها لتطبيق إجراءات تقشفية⁶، إضافة للمساعي الأمريكية والصهيونية لإلغاء حق العودة وتفكيك الأونروا وتجفيف مصادر تمويلها باعتبارها شاهد العيان التاريخي على معاناة اللاجئين الفلسطينيين والانتهاكات الإسرائيلية بحقهم، ورمزاً لضمان حقوقهم إلى حين تطبيق حق العودة وفقا لقرارات الشرعية الدولية، تثور العديد من التساؤلات حول مستقبل الوكالة من أهمها: هل بالإمكان

والسياسية للفلسطينيين، أما الأونروا وعلى حد وصف مفوضها العام فتعبر عن رؤيتها بالقول: "أن الوكالة تسعى لأن يتمتع كل لاجئ فلسطيني بحياة مديدة وصحية وقدرة على اكتساب المعارف ومستوى معيشي لائق وأن يطمئن بأن هناك من يدافع عن حقوقه ويصونها". أنظر: محمد خالد الازعر، تأملات حذرة في جديد الأونروا، مجلة القدس، العدد 144، ص 05؛ وخليل الحديثي، المركز القانوني للاجئين الفلسطينيين وموقف الأمم المتحدة منه، مجلة شؤون عربية، العدد 122، ص 215؛ وسجود عليوي، المرجع السابق، ص 69-70؛ خالد محمد صافي، مشاريع التوطين للاجئين الفلسطينيين، مقال منشور بتاريخ 2006/5/25 على الرابط: <https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2006/05/25/45624.html> تاريخ الاطلاع: 2018/09/08.

¹ تيري رمبيل، الأونروا والحلول الدائمة لقضية اللاجئين: أفكار حول الأدوار الحالية والمستقبلية لوكالة الغوث، مجلة حق العودة (دورية صادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين)، العدد 41، 2001، ص 14-15.

² سجود عليوي، المرجع السابق، ص 70.

³ الموقع الرسمي للأونروا، على الرابط: <http://www.unrwa.org/inder.php> تاريخ الاطلاع: 2018/08/20.

⁴ وليد عوض، الأونروا ما بين تنفيذ المهام ومحاولات تصفية قضية اللاجئين، مقال منشور بتاريخ 2011/07/09 على الرابط: http://www.ppp.ps/ar_page.php?id=d322fay13837050Yd322fa تاريخ الاطلاع: 2018/08/23.

⁵ في معرض تبرير الإدارة الأمريكية لإجراء قطع الدعم المالي للأونروا، أرجعت ذلك إلى ضرورة مساهمة الدول الأخرى بالمزيد من الأموال، واتهمت الوكالة بتضخيم أعداد اللاجئين، واعتبرت أن أنشطة الوكالة لم تعد مجدية، ويمكننا القول بأن تلك التبريرات غير مقنعة فالهدف الخفي للإدارة الأمريكية هو إزالة ملف اللاجئين وحققهم بالعودة عن طاولة المفاوضات بعد ازالتها لملف القدس بالاعتراف بها عاصمة لإسرائيل. أنظر: غوردن براون، غارات ترامب على اللاجئين، مقال منشور بتاريخ 2018/09/10 على الرابط: <http://www.aljazeera.net> تاريخ الاطلاع: 2018/9/21.

⁶ تمثلت إجراءات الوكالة التقشفية في وقف التوظيف وتقليص أعداد العاملين المحليين في قطاعي التعليم والصحة وخفض حصص المساعدات الغذائية المقدمة للاجئين. أنظر: الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين، رسالة المدير العام للأونروا لمديري الوكالة في مناطق عملياتها الخمسة بتاريخ 12 يناير 2018، متاح على الرابط: <https://nn.ps/media/uploads/2018/08/08/302.docx>

تفكيك الأونروا وإنهاء خدماتها؟ وهل يؤدي نقص تمويلها لإنهاء وجودها فعلياً وبشكل قانوني؟

هنا يجب الإشارة إلى أن مستقبل الأونروا مرتبط بتطبيق حل دائم لمشكلة اللاجئين ينسجم مع قرار الجمعية العامة رقم 194(د3) من خلال الاعتراف بحق اللاجئين في العودة والتعويض وتطبيق هذا الحق¹، كما أن إنشاء الوكالة قد تم بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة وبالتالي فإن إنهاء وجودها يتطلب صدور قرار من هيئة الأمم المتحدة، ولا يوجد أي نص في ميثاق الأمم المتحدة يمنع ذلك، فالقاعدة القانونية أن أصل الأشياء الإباحة²، إلا أن هذا الأمر يعد مستبعداً في الوقت الراهن لغياب الإجماع الدولي حوله³.

أما مسألة السعي لحل الوكالة من خلال استنزافها وتجفيف مصادر تمويلها، فمن المؤكد أن نقص التمويل سيؤدي لتفاقم معاناة اللاجئين حيث سينعكس بصورة سلبية على خدمات الوكالة المقدمة لأكثر من 05 مليون لاجئ فلسطيني، الأمر الذي سيهدد استمرارية نشاطات الوكالة الخدمية والتنموية، وهو ما يعني كارثة على كافة المستويات الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية بالنسبة للاجئين والدول المضيفة لهم قد تعجز الأونروا عن مواجهتها في ظل تفاقم أزمته المالية، مما يعني تحول الوكالة من ضامنة لحقوق اللاجئين إلى عقبة أمام إنقاذ أوضاعهم⁴، فاللاجئين الفلسطينيين محرومين من الاستفادة من خدمات مفوضية اللاجئين طالما ظلوا داخلين ضمن ولاية الأونروا، وبالتالي يصبح الحل

¹ - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى والحل الدائم والشامل لقضية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 5.

² - من الجدير بالذكر أن هناك سابقة في هذا المجال حيث قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 06 سبتمبر 1990 بإصدار قرارها رقم 86/46 والذي ألغى بموجبه قرارها رقم 3379 الصادر بتاريخ 10 نوفمبر 1975 القاضي باعتبار الصهيونية شكلاً من أشكال العنصرية. أنظر: معتز المسلوخي، الوضع القانوني للأونروا في ظل التهديد بإيقاف الخدمات، ورقة عمل مقدمة خلال الطاولة المستديرة للمؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، بيروت، 2018/2/20، ص 06.

³ - من الجدير بالذكر أن وزير الخارجية السويسري "إينياتسيو كاسيس" أدلى بتصريح مثير للجدل في مايو 2018 معتبراً أن الأونروا تشكل عبءاً أمام تحقيق السلام، وأن الوكالة أصبحت جزءاً من المشكلة من خلال إبقائها على مخيمات اللاجئين، مطالباً ببذل الجهود لدمجهم في البلدان المضيفة، وهو ما يتعارض مع مبادئ القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة ورغبة اللاجئين والدول المضيفة وفقاً لرئيس اللجنة الدولية للصليب الأحمر "بيتر ماورر" على تصريحات الوزير السويسري. أنظر: جدل متواصل حول دور الأونروا، رئيس اللجنة الدولية للصليب الأحمر يرد على وزير الخارجية السويسري، مقابلة مع صحيفة سونتاغس تسايونونغ الصادرة بتاريخ 17 يونيو 2018، على الرابط: <https://www.swissinfo.ch/ara/politics/44198302>

⁴ - من الجدير بالذكر أن المفوض العام للأونروا "بيير كرينبول" علق على تقليص الدعم الأمريكي للوكالة بقوله: "إن خفض ميزانية الوكالة جاء لمعاقبة الفلسطينيين بسبب انتقادهم لاعتراف واشنطن بالقدس عاصمة لإسرائيل بتاريخ 2018/05/15 حيث كان تمويل الأونروا أحد ضحايا الاستقطاب الذي خلفته هذه القضية"، وأضاف: "إن خفض التمويل لا يعني إسداد الستار عن قضية اللاجئين الفلسطينيين، فلا يمكن السماح بتبديد أحوال 05 ملايين إنسان بهذه البساطة". أنظر: تصريح المفوض العام للأونروا في مقابله مع وكالة إسوشيند برس بتاريخ 2018/08/16، على الرابط: <http://www.aljazeera.net> تاريخ الاطلاع: 2018/09/11.

لأزمتهم هو إنهاء الوجود القانوني للوكالة بعد انتهاء وجودها الفعلي، وهو ما تسعى إليه الحكومة الإسرائيلية مدعومة بحليفاتها الأمريكية¹.

يتضح لنا مما سبق مدى خطورة الآثار المترتبة على زج الوكالة في الصراع السياسي بين أطراف النزاع، وسعي الولايات المتحدة الأمريكية لتجفيف مصادر تمويلها، فعلى الرغم من أن الأونروا تتلقى الدعم المالي من أكثر من 100 جهة مانحة إلا أن الدعم الأمريكي كان يشكل ربع ميزانيتها الإجمالية.

إن العجز المالي للوكالة يوجب على المجتمع الدولي وهيئة الأمم المتحدة العمل لمعالجة الوضع لتفادي حدوث كارثة إنسانية بحق اللاجئين، وذلك من خلال زيادة مساهمات الدول في دعم الوكالة²، واستصدار قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة لربط موازنة الأونروا بميزانية الأمم المتحدة على غرار غيرها من الأجهزة الفرعية التابعة للهيئة، مع مراعاة زيادة الموازنة سنوياً بما يتوافق مع النمو الطبيعي للاجئين إلى حين التوصل حل دائم وعادل لقضيتهم عملاً بقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة.

بالإضافة للعمل على توسيع تفويض الوكالة بصورة صريحة ليشمل توفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين في كافة مناطق تواجدهم، فرغم أهمية الدور الذي لعبته الوكالة منذ توقف لجنة التوفيق عن ممارسة أي مهام فعلية إلا إنها لا تتمتع بتفويض صريح لتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين، كما أنها لا تشكل بديلاً عن التسوية السياسية للوصول لحل عادل لمشكلتهم، وإنما تشكل ضامناً لحقوق اللاجئين لغاية تمكينهم من ممارسة حقهم بالعودة إلى ديارهم التي هجروا منها، وبالتالي يجب المحافظة عليها بصفتها الاعتبارية والقانونية كونها شاهداً تاريخياً على معاناة اللاجئين وضامنة لحقوقهم.

¹ - معزز السلوخي، المرجع نفسه، ص 07؛ والهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين، اللاجئون الفلسطينيون داخل وخارج مناطق الأونروا-الواقع والتحديات، موجز الندوة الدولية بمناسبة مرور 67 عام على تأسيس الأونروا، صيدا، لبنان، 06 ديسمبر 2016.

² - من الجدير بالذكر أن عدداً من الدول المانحة للأونروا على غرار ألمانيا والمملكة المتحدة والسويد وغيرها من دول الاتحاد الأوروبي وبعض الدول العربية كالسعودية والإمارات والكويت، قد عبرت عن رغبتها بزيادة دعمها المقدم للوكالة لتعويض العجز الناجم عن وقف الدعم الأمريكي لها. انظر: غوردون براون، المرجع السابق، ص 01.

المطلب الثاني: دور الهيئات الدولية ذات الولاية العامة في مساعدة وحماية اللاجئين الفلسطينيين

بالنظر لهشاشة وضع اللاجئين فقد كفلت لهم قواعد القانون الدولي المختلفة مستوى متقدم من المساعدة والحماية لضمان تمتعهم بأوسع قدر من الحقوق والحريات الأساسية والسعي لإيجاد حل دائم لمشكلاتهم.

ويتم التدخل لحماية حقوق اللاجئين عن طريق المنظمات الدولية الحكومية كهيئة الأمم المتحدة بواسطة فروعها المتخصصة، أو غير الحكومية كاللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات المعنية بحقوق الإنسان، فكل من تلك المنظمات أسلوبها وإجراءاتها الخاصة للتدخل لحماية حقوق اللاجئين من خلال تقديم المساعدة المادية أو القانونية والسياسية أو إصدار التوصيات والتقارير الدورية حول أوضاعهم، أو تنظيم حملات المناصرة والدعم لقضاياهم.

وفيما يخص حالة اللاجئين الفلسطينيين فسبق أن أوضحنا أنه تم استثنائهم من نظام الحماية الدولية التقليدي الذي توفره اتفاقية 1951 والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين وفقاً لنظامها الأساسي لعام 1950، حيث تم إنشاء إطار مستقل ومخصص لحماية اللاجئين الفلسطينيين وإغاثتهم، يتكون من لجنة التوفيق بشأن فلسطين التي أنيط بها مهمة حماية اللاجئين وإيجاد الحل لقضيتهم، ووكالة الأونروا التي تم تفويضها بتقديم المساعدة الإنسانية كما سبق بيانه.

وأمام توقف لجنة التوفيق عن ممارسة أي دور فعلي لتوفير الحماية أو البحث عن حلول لقضية اللاجئين، بالإضافة لمحدودية تفويض الأونروا من حيث النطاق الجغرافي لعملياتها أو الأدوار الموكلة لها، أضحت هذا الإطار المستقل نظاماً يشوبه التفكك والقصور بصورة تجعله عاجزاً بمفرده عن توفير الحماية الدولية الواجبة للاجئين الفلسطينيين.

ومن خلال المعطيات السابقة نتساءل عن دور المنظمات الدولية ذات الولاية العامة كالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمليات الأونروا، وكذلك دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في توفير الحماية لهؤلاء في مناطق تواجدهم التي تشهد نزاعات مسلحة، بالإضافة لدور الآليات واللجان الأممية

والمنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان في تعزيز مستوى الحماية المقدمة للاجئين الفلسطينيين.

الفرع الأول: دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين

تعتبر المفوضية الجهة الدولية الرئيسية التي تضطلع بمهمة توفير الحماية الدولية للاجئين وإيجاد الحلول الدائمة لمشكلاتهم، وقد تم استبعاد اللاجئين الفلسطينيين من ولاية المفوضية نظراً لوجود إطار مستقل خاص بحماية ومساعدة تلك الفئة، ولرغبة العديد من الدول ولاسيما الدول العربية بعدم دمجهم مع بقية اللاجئين نظراً للدور الذي لعبته الأمم المتحدة في خلق مشكلتهم وللحفاظ على حقهم بالعودة إلى ديارهم الأصلية¹.

ورغم إن استبعاد اللاجئين الفلسطينيين من نظام الحماية الدولية التقليدي لم يشكل أي معضلة خلال العقود الأولين من محنة اللجوء، حيث اعتبرت لجنة التوفيق والأونروا كفيئتان بتلبية احتياجاتهم وإيجاد حل لقضيتهم، وبالرغم من انهيار الحماية الدولية التي توفرها لجنة التوفيق منذ أواسط الخمسينيات، لم تعمل المفوضية أو أي وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة على ملئ الفراغ الحاصل في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين أو معالجته على أقل تقدير².

إلا إن استمرار جمود دور لجنة التوفيق واندلاع الحرب العربية الإسرائيلية عام 1967 وما نجم عنها من تهجير لمئات الآلاف من الفلسطينيين بما فيهم بعض لاجئي عام 1948، دفع العديد من اللاجئين الفلسطينيين للمطالبة بحماية المفوضية³.

وتبعاً لذلك طلبت المفوضية من الأونروا تقديم إيضاحات بشأن نطاق اختصاصها، لترد الأخيرة بإصدار مذكرة توضيحية تبين فيها اختصاصها الشخصي والجغرافي، والذي ينحصر بالاجئي عام 1948 الذين لجأوا للأردن بما فيها الضفة الغربية ولبنان وسوريا

¹- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 376-379.

²- تيري رمبل، مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين: اللاجئين الفلسطينيين والحل الدائم والشامل، المرجع السابق، ص 02.

³- من الجدير بالذكر أن قرار إنشاء الأونروا لم يتضمن أي احكام تتعلق باختصاصها الشخصي أو الجغرافي، الأمر الذي دفع المفوضية لمطالبة الوكالة بتقديم إيضاحات في هذا المجال، ولم تتمكن الأونروا من الرد على طلب المفوضية خلال العقد الأول من إنشائها نظراً للتطورات التي شهدتها تعريفها للاجئي الفلسطيني خلال تلك الفترة، إضافة لكون اختصاصها الجغرافي كان عرضة للتعديل آنذاك، إلا أن تصريح المفوض السامي في عام 1954 أثناء زيارته لمخيمات اللاجئين الفلسطينيين في لبنان قد أوضح علاقة المفوضية بالأونروا خلال تلك الفترة حيث جاء فيه: "فيما يتعلق بالأمم المتحدة، ومن دون المساس بمسؤوليات أي من الحكومات منفردة، فإن الصالح المادي للاجئي فلسطين في الشرق الأدنى هو المسؤولية الحصرية للأونروا دون سواها، بينما حماية مصالحهم فيما يتعلق بالتعويض والعودة للوطن فهي مسؤولية لجنة التوفيق، ولا يشملها تفويض المفوضية السامية لشؤون اللاجئين". أنظر: البيان الصحفي للمفوض السامي رقم 54-22/4 بتاريخ 1954/01/29، مشار إليه في ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 398.

وقطاع غزة، مشيرة في الوقت نفسه لقرار الجمعية العامة رقم 2252(دأ-5) والذي وسع اختصاص الأونروا على أساس مؤقت وطارئ ليشمل الأشخاص المهجرين نتيجة حرب 1967¹، وهو ما جعل المفوضية تعاود التأكيد على استثناء اللاجئين الفلسطينيين المشمولين بتفويض الأونروا من مجال تفويضها استناداً للمادة السابعة من نظامها الأساسي².

إلا أن المفوضية قد أوضحت في الوقت نفسه بموجب الفقرة 143 من دليلها بشأن الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ أنها تعتبر اللاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمليات الأونروا داخليين ضمن نطاق تفويضها وهو ما درجت عليه المفوضية منذ ذلك الحين³.

وعملاً بهذه السياسة وفرت المفوضية عبر مكاتبها الفرعية المنتشرة في أنحاء العالم الحماية لعشرات الآلاف من اللاجئين الفلسطينيين، وعلى سبيل المثال، منذ بداية الحرب الأهلية اللبنانية عام 1982 اضطر آلاف اللاجئين الفلسطينيين لمغادرة مناطق عمل الأونروا طلباً للحماية في أماكن أخرى، وقد تدخلت المفوضية لمصلحتهم في العديد من البلدان بما فيها لبنان.

فعلى الرغم من أن لبنان تعتبر ضمن الاختصاص الجغرافي للأونروا، فإن ذلك لم يمنع المفوضية من التدخل لدى السلطات فيها ومطالبتها بالعمل على تجديد وثائق السفر

¹-Note UNRWA mandate, December 1967.

- تجدر الإشارة إلى أن المفوضية قد عمدت على توزيع مذكرة الأونروا الايضاحية على مكاتبها في العالم لإعلامها باستثناء اللاجئين الفلسطينيين المشمولين بتفويض الأونروا من ولاية المفوضية، وللتنبية بأن عدداً من هؤلاء اللاجئين قد اكتسب المواطنة الأردنية فاصبحوا مستثنين بموجب المادة 6/أ من النظام الأساسي للمفوضية. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 398.

²- في حين لا تعطي المادة 7/ج من النظام الأساسي للمفوضية أي تفويض بتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين، فإن سياسة المفوضية لا تأخذ بالحسبان حقيقة أن السلطات في الدول المضيفة لهؤلاء اللاجئين لا توفر حالياً أية حماية شاملة لحقوق الإنسان الخاصة باللاجئين الفلسطينيين، وأن معظم اللاجئين الفلسطينيين لا يحصلون على أية حماية دولية، ويمكن تفسير ذلك بفشل المفوضية في التمييز بشكل دقيق بين تفويض الحماية الممنوح للجنة التوفيق-التي توقفت عن أداء مهامها أواسط الخمسينيات- وتفويض المساعدة الممنوح لوكالة الأونروا، ويتضح ذلك في الفقرة 142 من دليل الإجراءات والمعايير الصادر عن المفوضية والتي تنص على أنه: "سيشار إلى أن وكالة الغوث الدولية تعمل فقط في مناطق معينة من الشرق الأوسط وهناك فقط تقدم حمايتها ومساعدتها"، فالدليل يشير خطأً إلى منح الأونروا تفويضاً مزدوجاً بالحماية والمساعدة، ويتناقض ما ورد في دليل المفوضية مع ما صدر عنها من مذكرات تظهر فهمها الواضح لاضطلاع لجنة التوفيق بتكليف الحماية.

³- من الجدير بالذكر أن هناك عدداً من الفلسطينيين من غير لاجئ عامي 1948 و1967 جرى تهجيرهم بفعل سياسات الاحتلال الإسرائيلي يعدون لاجئين بموجب تعريف اللاجئ الوارد في المادة 1/أ من اتفاقية 1951، ويدخلون ضمن ولاية المفوضية حيث يعاملون كغيرهم من اللاجئين الذين يطلبون حمايتها. أنظر: اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 117.

اللبنانية الممنوحة للاجئين¹، كما ناشدت الدول العربية عام 1984 بعدم إعادة اللاجئين الفلسطينيين بصورة غير طوعية إلى لبنان².

وفي العام 1987 وخلال دورة اللجنة التنفيذية للمفوضية تم التأكيد على أن اللاجئين الفلسطينيين يمكن أن يدخلوا ضمن ولاية المفوضية، وأدانت المفوضية تعرض مخيمات اللاجئين في لبنان للهجمات العسكرية، ودعت لاتخاذ التدابير اللازمة لتأمين حمايتهم³، وهو ما أيدته وحدة التحقيق المشتركة للأمم المتحدة التي رأت أن تدخل المفوضية له تأثير إيجابي على أمن وسلامة اللاجئين الفلسطينيين⁴.

وخلال حرب الخليج (1990-1991) عملت المفوضية بالتعاون مع الأونروا على معالجة المشكلات التي واجهها اللاجئين الفلسطينيين في دول الخليج العربي، حيث لعبت دوراً حيوياً في تأمين المساعدة المادية والحماية الدولية لعشرات الآلاف من اللاجئين الفلسطينيين الذين أُجبروا على مغادرة الكويت بعد انتهاء الحرب.

كما قامت المفوضية بين عامي (1995-1997) بتوفير المساعدة لآلاف اللاجئين الفلسطينيين العالقين على الحدود الليبية المصرية عقب قيام النظام الليبي بطردهم تعبيراً عن رفضه لتوقيع منظمة التحرير الفلسطينية اتفاق أوسلو⁵، كما لعبت المفوضية دوراً في إعادة توطين اللاجئين الفلسطينيين الذين كانوا عرضة لانتهاك حقوقهم عقب الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003⁶.

¹ - في رد الحكومة اللبنانية على طلب المفوضية أكدت على عدم وجود أي مشكلة بالنسبة لتجديد وثائق سفر اللاجئين المسجلين لدى الأونروا منذ عام 1948، أما الذين قدموا إلى لبنان بعد ذلك التاريخ ولم يتم تسجيلهم لدى الأونروا فأنهم يعتبرون مقيمين غير شرعيين ولا تتحمل الحكومة اللبنانية أي مسؤولية تجاههم، إلا أن واقع الحال آنذاك أثبت أنه حتى اللاجئين المسجلين قد واجهوا صعوبات في تجديد وثائق سفرهم. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 380.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 112.

- تجدر الإشارة إلى أن منظمة التحرير الفلسطينية طالبت آنذاك بتعديل نظام المفوضية ليشمل اللاجئين الفلسطينيين، إلا أن هذا الأمر لم يتحقق لتخوف الدول من تأثير العوامل السياسية لقضية اللاجئين الفلسطينيين على مهام المفوضية.

³ - Report of the Thirty-Eighth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programs, Geneva, 22 October 1987, UN DOC.A/AC.96/702.

⁴ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 112.

⁵ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 117-119.

- من الجدير بالذكر أن المفوضية دأبت على الاعتراف بوجود فجوات وقصور في الحماية المقدمة للاجئين الفلسطينيين، فخلال سنوات الثمانينات والتسعينات وفي سياق الانتفاضة الفلسطينية الأولى أصدرت اللجنة التنفيذية للمفوضية العديد من البيانات التي تعترف فيها بوجود فجوة في حماية اللاجئين الفلسطينيين، وقد توقفت المفوضية عن إصدار تلك البيانات بعد بدء عملية المفاوضات السياسية بين منظمة التحرير وإسرائيل عام 1993.

⁶ - من الجدير بالذكر أن أزمة اللاجئين الفلسطينيين في العراق قد أثارت جدلاً واسعاً حين اعتبرتهم الأونروا خارجين عن نطاق اختصاصها الجغرافي، كما رفضت المفوضية في بداية الأمر القيام بأي تدخل لصالحهم نتيجة رفض الحكومة العراقية السماح لأي طرف بالتدخل في شؤونهم داخل العراق منذ عام 1948، إلا إن عجز الحكومة العراقية عن توفير احتياجاتهم بعد الاحتلال الأمريكي دفع المفوضية للتدخل لصالحهم بشكل محدود من خلال العمل على إعادة توطين عدد منهم في بلدان أخرى مثل كندا والسويد. أنظر: يحي الشمري، اللاجئين الفلسطينيين في ضوء القانون الدولي للاجئين (من غياب الحماية والرعاية إلى ضياع حق العودة)، مقال منشور في مايو 2014، على الرابط: <http://dx.doi.org/10.5339/irl.2014.5> تاريخ الاطلاع: 2017/08/18؛ والوليد يحي، فلسطينيو العراق... نكبة اللجوء بلا حماية دولية، مقال منشور في بوابة اللاجئين الفلسطينيين بتاريخ 2017/5/19، على الرابط: <http://refugeesps.net/posts/3894> تاريخ الاطلاع: 2017/08/18.

ومنذ اندلاع النزاع المسلح في كل من سوريا وليبيا عام 2011 تعرض اللاجئيين الفلسطينيين لانتهاكات متعددة دفعت الآلاف منهم لمغادرة تلك البلدان واللجوء إلى الدول الأوروبية أو دول الجوار العربي، وتعمل المفوضية عبر مكاتبها في البلدان الواقعة خارج مناطق عمليات الأونروا على توفير الحماية والمساعدة لهؤلاء اللاجئين¹.

يتضح مما سبق أن المفوضية يمكن أن تلعب دوراً هاماً في توفير الحماية الدولية للاجئين خارج نطاق مناطق عمل الأونروا ولاسيما في الدول الأطراف في اتفاقية عام 1951 الخاصة باللاجئين أو اتفاقية عام 1954 الخاصة بعديمي الجنسية والتي تعد المفوضية الجهة المسؤولة عن مراقبة تنفيذ الدول الأطراف لالتزاماتها بموجبها، فإذا كانت تلك الاتفاقيات تتضمن بنوداً تستثني اللاجئين الفلسطينيين من نطاقها طالما إنهم يخضعون لإشراف وكالات أممية أخرى، فأنها ترمي في حقيقتها لتأمين حصول هؤلاء اللاجئين على الحماية الدولية المستمرة وليس استبعادهم بصورة مطلقة.

ويرجع ذلك الحرص على تأمين الحماية المستمرة للاجئين الفلسطينيين إلى اعتراف الأمم المتحدة بتحملها القسم الأكبر من المسؤولية في خلق مشكلتهم، وإلى اتفاق كافة أعضاء المجتمع الدولي باستثناء إسرائيل على ضرورة إيجاد صيغة خاصة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين تستند على قرارات الشرعية الدولية الخاصة بمشكلتهم².

وقد عبرت المفوضية صراحة عن هذا الرأي في مذكرتها الصادرة في كانون الأول 2017 والتي دعت فيها الدول الأطراف في اتفاقية 1951 و/أو بروتكول 1967 الخاصين باللاجئين بأن تكفل إدماج المادة (1/د) من الاتفاقية بشكل كامل في القوانين والممارسات الوطنية باعتبارها تحتوي على بند تضمنين في فقرتها الثانية، وهذا لأول مرة منذ بدء المفوضية لمهامها³.

¹ - نبيل السهلي، 60 في المائة من الشعب الفلسطيني ضحايا الترانسفير الصهيوني، مقال منشور في بوابة اللاجئين الفلسطينيين بتاريخ 2018/8/19، على الرابط: <http://refugeesps.net/posts/9426> تاريخ الاطلاع 2018/08/20.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 114.

³ - المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية رقم 13، قابلية تطبيق البند 1-د من اتفاقية 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، صادرة في كانون الأول 2017، رقم الوثيقة HCR/GIP/17/13، متاحة على الرابط: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>

- تجدر الإشارة إلى أن المفوضية كانت قد أصدرت مبادئ توجيهية بخصوص انطباق المادة 1-د على اللاجئين الفلسطينيين في العام 2002، وفي العام 2009، ومؤخراً في العام 2017، إلا أن المبادئ الصادرة عام 2017 على خلاف سابقتها نصت صراحة على وجوب شمول اللاجئين الفلسطينيين باتفاقية 1951 عند توافر الأسباب المنصوص عليها مؤكدة على توافر المادة 1-د في فقرتها الثانية على بند تضمنين.

حيث ترى المفوضية في مذكرتها سالفة الذكر أن المادة (د/1) لها غايتان تتمثل أولهما بضمان استمرار الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين بوصفهم فئة محددة، واستمرار حصولهم على الحماية والحقوق المتعلقة بها إلى أن يتم تسوية وضعهم بشكل نهائي وفقا لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ذات الصلة، أما الغاية الثانية فهي منع تداخل الاختصاصات بين المفوضية والأونروا، فإذا توقفت الحماية أو المساعدة المقدمة من الأونروا يعتبر اللاجئ الفلسطيني مشمولاً بتفويض المفوضية وله الحق في التمتع بمزايا اتفاقية عام 1951¹.

وتورد المفوضية مجموعة من الأسباب التي تجعل اللاجئ الفلسطيني مشمولاً بولايتها بموجب الفقرة الثانية من المادة (د/1) في اتفاقية 1951 وهي: إنهاء ولاية الأونروا، أو عدم قدرة الأونروا على الوفاء بمهامها في مجال الحماية أو المساعدة، أو تعرض اللاجئ الفلسطيني لخطر يهدد حياته أو سلامته أو أمنه يجعله مجبراً على مغادرة منطقة عمل الأونروا، أو عجز اللاجئ بسبب الحواجز العملية أو القانونية عن العودة للاستفادة من مساعدة أو حماية الأونروا².

وعلى الرغم من أن المبادئ التوجيهية للمفوضية تنص على انطباق اتفاقية عام 1951 بصورة آلية على اللاجئين الفلسطينيين المتواجدين في إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية وخارج نطاق عمليات الأونروا، إلا أن العديد من الدول ما زالت تمارس التضييق على هؤلاء اللاجئين باشتراطها قيامهم بإثبات توقف الأونروا عن تقديم المساعدة لهم، أو اثبات أنه لم يعد مسموحاً لهم بالبقاء في منطقة عمليات الأونروا (بلد اللجوء الأول)³.

¹ - أنظر الفقرتان 5 و6 من المبادئ التوجيهية للمفوضية لعام 2017 -قابلية تطبيق البند 1-د من اتفاقية 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق.

² - أنظر الفقرة 22 من المبادئ التوجيهية للمفوضية لعام 2017، المرجع نفسه.

- من الجدير بالذكر أن وثيقة المفوضية بخصوص انطباق اتفاقية 1951 على اللاجئين الفلسطينيين لعام 2017 ورغم أهميتها، إلا إنها تثير العديد من الشكوك خاصة أنها جاءت في الوقت الذي تتعرض فيه الأونروا لحملة غير مسبقة لتقويض مهامها وتجفيف مصادر تمويلها من طرف الولايات المتحدة وإسرائيل رغبة في إنهاء دورها الفعلي ونقل صلاحياتها للمفوضية، وهو ما يشكل تهديداً لحق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة لديارهم الأصلية وفقاً لما تضمنته الفقرة 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194، وذلك لأن الخيارات التي تعتمدها المفوضية لإيجاد حل دائم لمشكلات اللاجئين لا تقتصر على العودة إلى بلد الأصل بل تشمل إعادة التوطين أو الدمج في بلد اللجوء وهو ما يرفضه غالبية اللاجئين الفلسطينيين، وقد دفعت هذه الشكوك العديد من منظمات الدفاع عن حقوق اللاجئين لانتقاد وثيقة المفوضية والدعوة إلى إعادة تفعيل دور لجنة التوفيق المكلفة بالعمل على تنفيذ القرار رقم 194. أنظر: الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين، وثيقة المفوضية حول الأونروا السياسية لا قانونية، بيان صادر بتاريخ 2017/12/23، متاح على الرابط: <http://palabroad.org/post/view/1143> ؛ ووثيقة المفوضية العليا لشؤون اللاجئين سياسية للقضاء على حق العودة...الهجمة على الأونروا غير مسبقة وموظفون كبار فيها متورطون، منشور بتاريخ 2018/01/06 على الرابط: <http://www.aseमतalshatat.com/?p=332390> تاريخ الاطلاع: 2018/05/20.

³ - على سبيل المثال اعتبرت المحكمة الإدارية العليا بهولندا أن مغادرة اللاجئ الفلسطيني لمناطق عمل الأونروا بمحض إرادته لا يؤدي إلى إخضاعه بصورة آلية لاتفاقية 1951، إلا إذا انتهت ولاية الأونروا في كامل أو جزء من الإقليم الذي كان يتواجد به اللاجئ. أنظر: نجوى حساوى، المرجع السابق، ص 113.

كما تشترط بعض الدول أن ينطبق عليهم تعريف اللاجئ وفقا للاتفاقية، وهو ما يتعارض مع تفسير المادة (1/د) وفق ما جاءت به المبادئ التوجيهية للمفوضية لعام 2017 بهدف تأمين الحماية المستمرة للاجئين الفلسطينيين، كما يتعارض مع وضع اللاجئين الفلسطينيين كمجموعة وشعب، باعتبار أن الاتفاقية تعتمد على معيار التحديد الفردي للاجئ¹.

وعليه فإن التفسير المنسجم مع مقاصد واضعي اتفاقية 1951 يقتضي أن يستفيد اللاجئين الفلسطينيين الذين كانوا مشمولين بتفويض الأونروا ووجدوا أنفسهم لأسباب مختلفة غير قادرين على العودة إلى مناطق عمليات الأونروا ومتواجدين في إحدى الدول الأطراف من مزايا الاتفاقية، وأن يتمتعوا بالحماية الدولية اللازمة للحفاظ على استمرارية الرعاية الدولية لهم ريثما يتم حل قضيتهم².

الفرع الثاني: دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في حماية ومساعدة اللاجئين الفلسطينيين

سبق أن توصلنا في الباب الأول من دراستنا إلى أن القانون الدولي الإنساني يشكل أحد الركائز الأساسية لحماية اللاجئين خاصة في أوقات النزاعات المسلحة، وأن اللجنة الدولية للصليب الأحمر هي الجهة الدولية التي أوكل إليها مهمة تطبيق هذا القانون وتوفير الحماية والمساعدة لضحايا النزاعات بما فيهم اللاجئين³.

حيث تلتزم اللجنة الدولية بالاستجابة السريعة والفعالة للاحتياجات الإنسانية لضحايا النزاعات المسلحة بما فيهم اللاجئين وتسعى لحمايتهم سواء على المستوى القانوني من خلال عقد المؤتمرات وإصدار القرارات التي من شأنها توفير الحماية القاعدية للاجئين⁴،

¹ من الدول التي تتبع هذا التفسير كندا، النمسا، الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، وستتناول في الفصل الثاني من هذا الباب الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في هذه الدول وغيرها.

² من الجدير بالذكر أن الدنمارك اعتبرت أن الحماية أو المساعدة التي تقدمها الأونروا للاجئين الفلسطينيين تتوقف بمجرد وجوده خارج نطاق عمل الأونروا، في حين أن المجلس الأوروبي يميز بين اللاجئ الفلسطيني غير القادر لأسباب تخرج عن إرادته على العودة لمناطق عمل الأونروا، وبين من خرج بإرادته الحرة من مناطق عمل الوكالة، حيث يعتبر في الحالة الأولى مشمولاً باتفاقية 1951 بصورة آلية، بينما يستبعد في الحالة الثانية إلا إذا توافرت فيه الشروط الواردة في تعريف الاتفاقية للاجئ في المادة 1/أ، وهو ما انتقده العديد من فقهاء القانون باعتبار أنه لا ينبغي النظر في أسباب الترحيل بما أن المجتمع الدولي قد منح اللاجئ الفلسطيني وضعاً دولياً خاصاً طالما لم يتم إيجاد الحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين، في حين يبرر آخرون موقف الدول الأوروبية المتردد في منح الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين بخشية تلك الدول من مواجهة عدة أجيال من اللاجئين الفلسطينيين. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، 114-116؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 123.

³ أنشئت اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام 1863 كمنظمة غير حكومية محايدة ومستقلة، عُهد إليها بمقتضى اتفاقات جنيف الأربع لعام 1949 بمهمة تطبيق القانون الدولي الإنساني ووقف انتهاكه والتوعية بأحكامه، والمساهمة في حماية ومساعدة ضحايا النزاعات المسلحة. أنظر: هيفاء رشيدة تكاري، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني، مداخلة مقدمة خلال المؤتمر الدولي العاشر حول التضامن الإنساني، مركز جيل البحث، لبنان، 18-20 ديسمبر 2015.

⁴ تعقد الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمرين مؤتمراً كل 4 سنوات يضم ممثلين عن الأطراف المتعاقدة السامية في اتفاقات جنيف لعام 1949 وممثلين عن اللجان الوطنية للصليب والهلال الأحمرين، ومن مؤتمراها التي تناولت مشكلة اللاجئين: المؤتمر 11 لعام 1925 الذي دعا لتخفيض

أو على المستوى الميداني من خلال الأنشطة التي تقوم بها اللجنة الدولية لحماية اللاجئين بوصفهم أشخاصاً مدنيين، طبقاً للأحكام الواردة في اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 والبروتوكولين الملحقين بها عام 1977، وكذا قرارات مؤتمرات الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمرين والنظام الأساسي لها، والذي تنص المادة 2/05 منه على أن: " دور اللجنة بصفتها مؤسسة محايدة يكمن في تقديم الخدمات الإنسانية خاصة خلال النزاعات المسلحة سواء كانت دولية أم لا، أو خلال الاضطرابات الداخلية، لضمان الحماية والمساعدة للضحايا العسكريين والمدنيين"¹.

وبما أن النزاعات المسلحة تعد أحد الأسباب الرئيسية لتدفقات اللاجئين فإن اللجنة الدولية تتدخل بموجب حق المبادرة المقرر في المادة 3/05 من النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب والهلال الأحمرين للقيام بنشاطاتها لصالح اللاجئين، فهي مخولة باتخاذ كافة المبادرات الإنسانية في إطار دورها كمؤسسة مستقلة ووسيط محايد للنظر في أي مسألة تتعلق بحماية حقوق اللاجئين وسلامتهم وقت النزاعات².

فبموجب حقها في المبادرة لعبت اللجنة الدولية دوراً هاماً في حماية اللاجئين وإغايتهم من خلال تقديم الدعم والمساعدة الميدانية، وتعزيز تطبيق مبادئ القانون الدولي الإنساني وكفالة احترامها، حيث تسعى اللجنة في إطار أنشطتها الخاصة بالحماية إلى تقليل المخاطر التي يتعرض لها ضحايا النزاع المسلح بما فيهم اللاجئين إلى أدنى حد ممكن، ولفت الانتباه إلى حقوقهم بتذكير السلطات بمسؤوليتها تجاههم، كما تقوم باتخاذ كافة التدابير اللازمة للاستجابة للاحتياجات الأكثر إلحاحاً كإجلاء الأشخاص المعرضين للخطر، وإعادة الروابط بين أفراد العائلات المشتتة، والبحث عن الأشخاص المفقودين، وحماية المحتجزين من خلال منع اخفائهم أو تعذيبهم والعمل على تحسين ظروف احتجازهم وضمان محاكمتهم وفقاً لقواعد القانون.

التعريفات الجمركية على المساعدات الموجهة للاجئين، والمؤتمر 17 لعام 1948 الذي أقر المساعدة القانونية والاجتماعية للاجئين وطالب اللجان الوطنية بإدخالها ضمن أنشطتها، والمؤتمر 24 لعام 1981 والذي أقر قواعد هامة في مجال حماية اللاجئين، وأكد على ضرورة الاهتمام بالأشخاص الفارين بحثاً عن ملجأ، وعلى مسؤوليات الحكومات تجاه اللاجئين في أراضيها، وعلى واجب الجماعة الدولية بتقاسم الأعباء المتعلقة بحماية ومساعدة اللاجئين. أنظر: العايش قابة منى، المرجع السابق، ص 64-66.

¹ - النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب والهلال الأحمرين لعام 1986.

² - يعد حق المبادرة المحرك الرئيسي لأنشطة اللجنة الدولية للصليب الأحمر لحماية ومساعدة اللاجئين، وهو حق عرفي معترف به من قبل كافة الدول، ولعب دوراً بارزاً في تطوير قواعد القانون الدولي الإنساني، فاللجنة غير مقيدة باتفاقات جنيف أو بالأشخاص المحميين بموجبها لكي تتحرك، بل يمكنها بموجب هذا الحق تقديم اقتراحات تتجاوز ما ورد في اتفاقات جنيف. أنظر: محمد عمر عبود، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ودورها في كفالة احترام القانون الدولي الإنساني-فلسطين والعراق نموذجاً، ط1، الشامل للنشر والتوزيع، نابلس-فلسطين، 2016، ص 44-45.

أما عن أنشطة اللجنة الدولية في مجال المساعدة فإنها تتمثل في تقديم الخدمات الصحية والمواد الغذائية والمياه وكل ما من شأنه خفض معدلات المرضى والوفيات بين ضحايا النزاع المسلح، وكفالة الاحترام الكامل لحقوق الافراد وفقا لقواعد القانون الدولي الإنساني¹.

وعموماً توفر اللجنة الدولية للصليب الأحمر الحماية والمساعدة للاجئين بما يتفق مع صلاحياتها وإلى الحد الذي تسمح به ظروف النزاع المسلح، مع احتفاظها بحقها بممارسة أي مبادرة إنسانية لتعزيز حمايتهم وإغاثتهم.

وفيما يتعلق بدور اللجنة الدولية للصليب الأحمر تجاه اللاجئين الفلسطينيين، فمنذ انسحاب قوات الانتداب البريطاني واندلاع الحرب العربية الإسرائيلية عقب إعلان العصابات الصهيونية قيام دولة إسرائيل في 15 مايو 1948، باشرت اللجنة الدولية أعمالها في فلسطين من خلال توفير إمدادات الطوارئ للمشردين وإقامة مناطق أمنة لإيوائهم.

وفي ديسمبر 1948 أنشئت اللجنة الدولية لجنة خاصة للعمل إلى جانب وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين، وفي الفترة ما بين عامي 1948-1950 ركزت اللجنة الدولية جهودها على إجلاء الجرحى وجمع الرفات وتنظيم الزيارات بين المحتجزين وذويهم، كما عملت على توفير الطرود الاغاثية، وساعدت بإعادة أسرى الحرب، وعملت على وقف التهجير القسري للفلسطينيين في المناطق المحتلة ولم شمل العائلات، وسعت لتسهيل عودة اللاجئين إلى ديارهم، وأسست العديد من المخيمات لاستيعاب اللاجئين، وقامت بتسجيلهم وإحصائهم².

وقد باشرت اللجنة الدولية مهام مشابهة لحماية اللاجئين الفلسطينيين نتيجة حرب عام 1967³، وعملت على تذكير إسرائيل باستمرار بمسؤوليتها وفقاً للقانون الدولي الإنساني. ومنذ عام 1967 عززت اللجنة الدولية دورها في توفير الخدمات في مجالي الحماية والمساعدة للمدنيين بما فيهم اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، كما عملت على

¹ - إنصاف بن عمران، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، رسالة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، جامعة لحاج لخضر، باتنة-الجزائر، 2009-2010، ص 97-102.

² - اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 150 عاماً في خدمة الإنسانية، مجلة الإنساني، العدد 56، 2014، ص 32؛ سامح جابر البلتاجي، حماية المدنيين في زمن النزاعات المسلحة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 120-122.

³ - ساهمت اللجنة الدولية عام 1968 في جمع شمل عشرات العائلات الفلسطينية المشتتة نتيجة حرب عام 1967، وسهلت إعادة نحو 200 طفل فلسطيني قد هجروا إلى الأردن اثناء الحرب. أنظر: أوضاع اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين، المسح الشامل 2002، المرجع السابق، ص 115.

حماية ومساعدة اللاجئين الفلسطينيين في لبنان خلال النزاعات المسلحة التي شهدتها البلاد نتيجة الغزو الإسرائيلي والحرب الأهلية اللبنانية في سنوات الثمانينات¹.

وتقوم اللجنة الدولية حالياً بتقديم المساعدة والحماية للاجئين الفلسطينيين المتضررين بفعل النزاع المسلح في سوريا، فمُنذ عام 2012 تقوم أفرع الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمرين في سوريا ولبنان بتقديم الدعم الطبي والإغاثي للاجئين الفلسطينيين المتضررين بسبب النزاع المسلح في سوريا².

وقد عملت اللجنة الدولية بالتعاون الوثيق مع وكالة الأونروا في العديد من المناسبات، كان آخرها توقيع الطرفين على اتفاق هو الأول من نوعه بتاريخ 19 نوفمبر 2014 بشأن التعامل مع أزمة اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا إلى لبنان³، فنظراً لاحتمال التداخل بين أنشطتهما يجتمع ممثلو الطرفين في أوقات الأزمات والاضطرابات لتنسيق عملياتهم، مع تركيز اللجنة الدولية على مهام متابعة أحوال المحتجزين، وإيصال الخدمات الطبية، ونقل وإجلاء الأشخاص من المناطق المعرضة للخطر.

كما أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر قد عرضت على إسرائيل في العام 1972 القيام بدور قوة الحماية في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 وفقاً لاتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949، إلا إن إسرائيل قد رفضت طلبها، ولم تسمح إلى يومنا بتعيين أي قوة حماية في الأراضي المحتلة⁴.

فعلى الرغم من اعتراف إسرائيل بحضور اللجنة الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إلا إن دور اللجنة يتقيد بمدى استعداد السلطات الإسرائيلية للتعاون معها، وعلى الرغم من مطالبة الأمم المتحدة لإسرائيل بضرورة التقيد والالتزام بأحكام اتفاقية جنيف الرابعة وتطبيقها على الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967⁵، ترفض إسرائيل تطبيق

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 382.

² - جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في سوريا ولبنان، الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر تدعو لدعم أكبر للاجئين، منشور بتاريخ 27 فبراير 2015، على الرابط: <http://www.palestineres.org> تاريخ الاطلاع: 2018/03/12.

³ - الموقع الرسمي لوكالة الأونروا، اللجنة الدولية والأونروا توحدان جهودهما لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين، منشور بتاريخ 19 نوفمبر 2014، على الرابط: <http://www.unrwa.org/ar/newsroom/press-releases> تاريخ الاطلاع: 2018/03/12.

⁴ - تنص المادة 09 من اتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية المدنيين وقت الحرب لعام 1949 على أن: "تطبق هذه الاتفاقية بمعونة وتحت إشراف الدول الحامية التي تكلف برعاية مصالح أطراف النزاع...". وتنص المادة 11 منها على أنه: "للأطراف السامية المتعاقدة أن تتفق في أي وقت على أن تعهد إلى هيئة تتوفر فيها ضمانات الحياد والكفاءة بالمهام التي تلقىها هذه الاتفاقية على عاتق الدولة الحامية، وإذا لم ينتفع الأشخاص المحميون أو توقف انتفاعهم لأي سبب بجهود دولة أو هيئة حامية... فعلى الدولة الحاجزة أن تطلب إلى هيئة إنسانية كاللجنة الدولية للصليب الأحمر الاضطلاع بالمهام التي تؤديها الدول الحامية بمقتضى هذه الاتفاقية...".

⁵ - من جملة القرارات الدولية الداعية لضرورة التزام إسرائيل بتطبيق أحكام اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967: قرارات مجلس الأمن الدولي رقم 237 لعام 1967، ورقم 259 لعام 1968، ورقم 466 لعام 1979، ورقم 681 لعام 1990 الذي أكد وجوب انطباق الاتفاقية، إضافة لقرارات الجمعية العامة التي تؤكد انطباق الاتفاقية على الأراضي العربية المحتلة عام 1967 بما في القدس ومنها: القرار

الاتفاقية بحجة أنها لا تنطبق إلا إن كان هناك دولة شرعية ذات سيادة اقصيت عن الأرض المحتلة، وقد قوبلت هذا الحجة الإسرائيلية بمعارضة الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر وغالبية فقهاء القانون الدولي، فاتفاقية جنيف الرابعة لا تتضمن أية إشارة إلى أن السيادة على الأراضي المحتلة قبل احتلالها تعتبر شرطا مسبقا لانطباق الاتفاقية¹. ومن القيود والصعوبات التي تواجهها اللجنة الدولية للصليب الأحمر خلال قيامها بمهامها بالأراضي الفلسطينية المحتلة، أن الاستجابة الإسرائيلية لمطالبها تعتمد على اختيارات تعسفية، حيث تصف السلطات الإسرائيلية بعض أحكام اتفاقية جنيف الرابعة بأنها سياسية وتكرر صفتها الإنسانية، وثمة قيد آخر يتمثل في سياسة السرية التي فرضتها اللجنة على نفسها، فهي لا تبلغ الأطراف السامية المتعاقدة في اتفاقات جنيف بالانتهاكات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية بصورة تفصيلية، وتكتفي بالاحتجاج العلني في حالات استثنائية فقط².

وإضافة لأهمية اتفاقية جنيف الرابعة في حماية حقوق المدنيين بما فيهم اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فإنها تلعب دورا هاما في المحافظة على حقوق الشعب الخاضع للاحتلال، وذلك من خلال وضع بعض القيود على سلطة الاحتلال التي ليس كامل الحرية في عقد اتفاقات مع السلطة الممثلة للشعب المحتل، فعادة ما تلجأ القوة المحتلة إلى فرض اتفاقات تنتقص من حقوق الشعب المحتل.

وقد أثار اتفاق أوسلو "إعلان المبادئ" الموقع بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية عام 1993 العديد من المخاطر كونه تم بين سلطة احتلال وأخرى خاضعة للاحتلال، وتضمن أحكاما أثرت سلبا على حقوق الشعب الفلسطيني ولاسيما اللاجئين، وهو ما يخالف اتفاقية جنيف الرابعة³.

كما إن توقيع اتفاق أوسلو قد يجعل المجتمع الدولي يفترض أنه بالاتفاق على وضع أفضل للسكان الفلسطينيين يتوقف الاحتلال العسكري ويتبع ذلك حالة سلام، وهو افتراض

رقم 61/117 لعام 2006، وقم 10/15 لعام 2004، ورقم 61/107 لعام 2007. أنظر: فيليبتسيا لانغر، تنفيذ اتفاقية جنيف الرابعة لضمان حماية الشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 03، العدد 11، 1992، ص 01-16.

¹ - مما يؤكد بطلان الحجة الإسرائيلية فتوى محكمة العدل الدولية في قضية وجود جنوب افريقيا في ناميبيا حيث صرحت المحكمة بأن: "إشغال الأرض ماديا، لا السيادة السياسية أو شرعية الملك، هو الأساس في أهلية دولة ما للأعمال المتعلقة بدول أخرى"، فيليبتسيا لانغر، المرجع السابق، ص 04.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 383.

³ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 121-122.

غير صحيح ومنافي لواقع الحال، فاتفاقية جنيف الرابعة تبقى قابلة للتطبيق لأن إسرائيل لازالت تمارس وظائف الحكم فيما يتعلق بالأمن الخارجي ومراقبة الحدود والمعابر، وتتدخل في صلاحيات سلطة الحكم الذاتي المنشأة بموجب اتفاق أوسلو في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي تبقى مسؤولية قانوننا عن تطبيق معايير اتفاقية جنيف الرابعة في جميع مجالات السلطة التي لم تنتقل بالكامل للسلطة الفلسطينية¹.

فرفض إسرائيل تطبيق الاتفاقية بشكل كامل على الأراضي الفلسطينية المحتلة يحد من دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في حماية المدنيين واللاجئين، ومع ذلك تسهم اللجنة بتذكير قوات الاحتلال بوجود قيود قانونية على أعمالها، وتبذل جهودها لتوفير الحماية والمساعدة للسكان في الأراضي المحتلة في وقت الأزمات².

تجدر الإشارة إلى أن الدول المتعاقدة السامية قد أخذت على عاتقها أمر تأمين تطبيق المبادئ الإنسانية الواردة في اتفاقية جنيف الرابعة على نطاق عالمي، دون الاكتفاء بتطبيق أحكامها على الدول المصادقة عليها، على اعتبار أن الأحكام الواردة فيها تشكل عرفاً دولياً³، إلا إن عدم استخدام الدول المتعاقدة السامية للوسائل المتوفرة لضمان احترام الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة في ظل استمرار الانتهاكات الإسرائيلية لأحكامها، أظهر قصور قواعد القانون الدولي الإنساني في توفير حماية فعالة لحقوق السكان المدنيين واللاجئين في الأراضي المحتلة.

وهو ما دفع الأمين العام للأمم المتحدة للتقدم باقتراح غير مسبوق عام 1990 لعقد اجتماع للأطراف السامية المتعاقدة لبحث الإجراءات التي يمكن اتخاذها بموجب اتفاقية جنيف الرابعة، وقد استجاب مجلس الأمن لهذا المقترح بالإجماع، إلا إن هذا الاجتماع لم ينعقد نظراً لانطلاق عملية السلام التي بدأت في مدريد عام 1991⁴، وفي ظل فشل مفاوضات السلام في التوصل لأية حلول، واستمرار الانتهاكات الإسرائيلية في الأراضي

¹- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 268.

²- غالباً ما تتواجد الأراضي الفلسطينية المحتلة ضمن الدول العشرة في ميزانية اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وقد احتلت الترتيب الخامس في العام 2014 أبان الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة بـ 65.6 مليون فرنك سويسري لتغطية نفقات أنشطة اللجنة المتعلقة بحماية ومساعدة المدنيين في الأراضي المحتلة. أنظر: حقائق وأرقام بشأن عمل اللجنة الدولية للصليب الأحمر لعام 2014، على الرابط: <http://www.icrc.org/ar/document/> تاريخ الاطلاع: 2018/4/01.

³- تنص المادة الأولى من اتفاقية جنيف الرابعة على: "يتعهد الأطراف السامون المتعاقدون باحترام وضمان احترام احكام هذه الاتفاقية في جميع الأحوال"، وقد جاء في نص التعليق الرسمي على الاتفاقية فيما يتعلق بالمادة الأولى ما يلي: "في حالة عدم قيام قوة ما بتنفيذ التزاماتها يجوز للأطراف الأخرى (محايدة كانت أو حليفة أو معادية) ويجب أن تسعى لردها لمسلح ينطوي على احترام الاتفاقية، فنظام الحماية العملي الملازم الذي تفتضيه الاتفاقية يتطلب من الدول المشاركة عدم الاكتفاء بأن تقوم هي نفسها بتطبيق نصوصها، بل يجب أن تبذل كل ما في طاقتها لضمان تطبيق المبادئ الإنسانية التي تنطوي عليها الاتفاقية عالمياً".

⁴- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 275-276.

المحتلة، لا بد من العودة لدراسة مثل هذا الاقتراح بهدف حمل إسرائيل على تنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية.

وفي سياق آخر فإن رفض إسرائيل الالتزام الكامل بأحكام اتفاقية الرابعة دفع الجمعية العامة إلى تأليف لجنة خاصة للتحقيق في الممارسات الإسرائيلية المتعلقة بحقوق الإنسان للسكان المدنيين في الأراضي المحتلة في ديسمبر 1968، ورغم عدم سماح إسرائيل للجنة بزيارة الأراضي المحتلة أو التعاون معها، فقد أجرت اللجنة تحقيقاتها ورفعت تقريرها الأول للجمعية العامة موضحة انتهاج إسرائيل لسياسات وممارسات تنتهك حقوق الإنسان المعترف بها لسكان الأرض المحتلة، وتسعى إلى إخلاء تلك الأراضي من سكانها، ولا زالت اللجنة ترفع تقارير دورية للجمعية العامة تؤكد فيها انتهاك إسرائيل لمبادئ القانون الدولي الإنساني وخاصة اتفاقية جنيف الرابعة¹.

وفي تقريرها لعام 2014 دعت لجنة التحقيق حكومة إسرائيل لوضع حد لتهجير الفلسطينيين وتجريدهم من ممتلكاتهم في الأراضي المحتلة، وتيسير العودة الطوعية لأولئك الذين هجروا من ديارهم، وضمان رد الممتلكات والتعويض عن أي ممتلكات أصابها الضرر². وقد طالبت الجمعية العامة لجنة التحقيق الخاصة بمواصلة أعمالها بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر لضمان احترام حقوق الإنسان لسكان الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967.

الفرع الثالث: دور الآليات الدولية المعنية بحقوق الإنسان في حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين

مع تزايد وعي المجتمع الدولي بجسامة انتهاك حقوق الإنسان، أصبح لقضايا حقوق الإنسان مكانا بارزا في السياسات الوطنية والدولية، وصار من الممكن التفكير بحماية اللاجئين الذين يخشون انتهاك حقوقهم، ففي السابق كان المجتمع الدولي يفصل بين مسألتين حقوق الإنسان واللاجئين على اعتبار أن المسائل المتعلقة باللاجئين مشمولة ضمن القواعد الدولية التي ترعى اللاجئين وبأحكام القانون الدولي الإنساني اللذان تشرف على تنفيذهما المفوضية السامية لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر كل في مجاله.

¹ - فيلبيسيا لانغر، المرجع السابق، ص 11-12.

² - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 125.

وبعد أن اتضح مدى علاقة انتهاك حقوق الإنسان بتزايد تدفقات اللاجئين، اهتمت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان بقضايا اللاجئين، وأصبحت المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان تلعب دوراً هاماً في لفت الانتباه لقضايا اللجوء وحماية حقوق اللاجئين الأساسية، الأمر الذي ساهم في تعزيز حمايتهم.

وفي حالة اللاجئين الفلسطينيين لعبت منظمة الأمم المتحدة دوراً بارزاً في حماية حقوقهم من خلال إنشائها لإطار مستقل لتوفير الحماية والمساعدة لهم (الأونروا ولجنة التوفيق)، إضافة لإنشائها آليات خاصة تعنى بحقوقهم كالوحدة الخاصة بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف، إضافة لدور أجهزة المراقبة والتنفيذ الأخرى التابعة للهيئة والتي تسهم في حماية حقوق الفلسطينيين كمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

كما تلعب المنظمات الدولية غير الحكومية دوراً في تعزيز حماية اللاجئين من خلال مناصرة قضاياهم إعلامياً وتقديم المساعدة القانونية لهم، ومثال ذلك ما تقوم به منظمة العفو الدولية ومنظمة مراقبة حقوق الإنسان من أدوار لدعم اللاجئين الفلسطينيين والتذكير بحقوقهم لدى سلطات الدول المضيفة لهم. حيث يوفر إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان معياراً مكملًا للحماية من خلال آليات الاستعراض والتنفيذ البديلة التي يمكن توظيفها لغايات تعزيز حماية حقوق اللاجئين.

أولاً: الآليات الأممية ودورها في تعزيز حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين

تعنى العديد من أجهزة الأمم المتحدة بمهمة الرقابة على حماية حقوق الإنسان، وعلى رأسها مجلس الأمن الدولي الذي يعد المسؤول الأول عن حفظ الأمن والسلم الدوليين، والذي تعامل مع قضايا اللجوء في العديد من قراراته وربط بين حالة تدفق اللاجئين الهائل عبر الحدود وأحداث الاضطراب الدولي التي عدها المجلس تهديداً للسلم الدولي، ومن هنا ظهرت الحاجة للتصدي لأسباب اللجوء وفي مقدمتها النزاعات المسلحة¹.

¹ - من بين قرارات مجلس الأمن التي تطرق فيها لقضايا اللجوء باعتبارها مهددة للسلم الدولي: قراره رقم 688 في 03 ابريل 1991 بمناسبة فرار آلاف الأكراد إلى تركيا وإيران نتيجة تعرضهم للقمع في العراق، وقراره رقم 799 لعام 1992 حول الترحيل القسري الذي تمارسه إسرائيل بحق الفلسطينيين.

كما لعبت الجمعية العامة دوراً هاماً في حماية حقوق اللاجئين من خلال قراراتها المؤكدة لحقوقهم، ومن خلال إنشائها لعدد من الأجهزة الفرعية المكلفة بحماية ومساعدة اللاجئين¹.

إضافة لما تلعبه فروع الأمم المتحدة الأخرى كمجلس حقوق الإنسان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأغذية العالمي من أدوار فعالة في تعزيز حماية اللاجئين وضمان تمتعهم بحقوقهم الأساسية المكفولة بموجب مواثيق حقوق الإنسان.

وستقتصر دراستنا على تناول دور بعض تلك الأجهزة واللجان التي تسهم في تعزيز حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، كما يلي:

1- اللجنة الخاصة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف:

أمام تعنت إسرائيل ورفضها الالتزام بقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بتمكين اللاجئين الفلسطينيين من حقهم بالعودة وتقرير المصير، اتخذت الجمعية العامة في 10/11/1975 قرار بإنشاء اللجنة الخاصة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف، وأوصت ببرنامج يكون من شأنه تمكين الفلسطينيين من ممارسة حقوقهم المشروعة².

وقد باشرت اللجنة مهامها بالعمل على وضع خطة تتكون من مرحلتين تتضمن أولهما عودة اللاجئين الذين هجروا عام 1967 وعودة لاجئي عام 1948 كمرحلة ثانية، وقد خولت صلاحية الاتصال بأية دولة أو هيئة لبحث مشكلة اللاجئين الفلسطينيين والنظر فيما تقدمه هذه الدول والهيئات من مقترحات³.

وفي تقريرها المقدم للجمعية العامة عام 1976 أكدت اللجنة أن حقوق الشعب الفلسطيني في العودة وتقرير المصير لا يمكن أن تمارس إلا في فلسطين، وأن حق العودة شرطاً لا غنى عنه لممارسة هذا الشعب حقه بتقرير المصير والاستقلال الوطني والسيادة، فعلى إسرائيل واجبا ملزماً بالسماح بعودة اللاجئين، وواجبها ينبع من موافقتها على احترام

¹ - من جملة قرارات الجمعية العامة التي تهدف لتعزيز حماية اللاجئين، قرارها رقم 70/41 لعام 1986 المتعلق بدعوة أجهزة الهيئة لاستعمال كافة الوسائل المتاحة لتفادي حدوث موجات جديدة من اللجوء، وقرارها رقم 53/58 لعام 2004 الخاص بإنهاء الأسباب التي تمنع اللاجئين من العودة لأوطانهم، إضافة لقراراتها الخاصة بحماية حقوق الفئات المستضعفة من اللاجئين كالقرار رقم 35/35 لعام 1980 الخاص بتمكين المرأة اللاجئة من ضمان تمتعها بحقوقها الأساسية، والقرار رقم 73/51 لعام 1996 الخاص بإدانة استغلال الأطفال اللاجئين في النزاعات المسلحة.

² - قرار الجمعية العامة رقم 3376 (د-30) بتاريخ 10/11/1975 الخاص بإنشاء اللجنة الخاصة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف.

³ - عبد الناصر الفراء، حق العودة للاجئين الفلسطينيين في الشريعة الدولية، مجلة فكر وإبداع، العدد 49، مصر، يناير 2009، ص 245-266.

الالتزامات المترتبة عليها بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وتعهدتها الصريح بتنفيذ قراري الجمعية العامة رقم 181 لعام 1947 ورقم 194 لعام 1948¹.

وعلى الرغم من عدم التزام إسرائيل بقرارات اللجنة، إلا إن تلك القرارات لعبت دوراً في تأكيد حقوق اللاجئين الفلسطينيين، وحافظت على قضيتهم في مقدمة اهتمامات الأمم المتحدة، ولا زالت اللجنة تواصل جهودها لتمكين الشعب الفلسطيني من ممارسة حقوقه، ويشمل اهتمامها في الوقت الراهن مواضيع الاستيطان في الأراضي الفلسطينية، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتوصل لحل سياسي للقضية الفلسطينية².

كما تقوم اللجنة بمساعدة قسم الحقوق الفلسطينية في الأمانة العامة للأمم المتحدة بتنظيم المؤتمرات الدولية والتعاون مع منظمات المجتمع المدني في أنحاء العالم لمناصرة حقوق الشعب الفلسطيني إعلامياً، وتُحي اللجنة في 29 نوفمبر من كل عام اليوم العالمي للتضامن مع الشعب الفلسطيني³.

2- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية UNOCHA:

أنشئ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في العام 2000 مكتب ميداني في الأراضي الفلسطينية المحتلة من أجل تعزيز تنسيق المساعدات الإنسانية ونشر المعلومات المتصلة بها⁴.

وينفذ المكتب إجراءات لتوفير الحماية ضمن حدود ضيقة من خلال التنسيق بين الأطراف ذات العلاقة، ومن خلال تنفيذ حملات المناصرة، ويتولى مهمة الجمع بين المنظمات الإنسانية العاملة في الأراضي الفلسطينية لضمان الاستجابة المنسقة في حالات الطوارئ⁵.

كما يتولى تنسيق أشكال الاستجابة العملية وإعداد السياسات العامة وجمع المعلومات حول الاحتياجات الإنسانية، والمساعدة في تأمين التمويل اللازم لتوفيرها وتقديمها للمهجرين باعتبارها أولوية من أولويات الحماية الواجبة لهم، ويقوم المكتب بالتنسيق مع

¹ - خلال مناقشة مجلس الأمن لتقرير اللجنة عام 1976 قدم المجلس مشروع قرار يؤكد حقوق الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف بما فيها حق عودة جميع اللاجئين، إلا إن الفيتو الأمريكي حال دون اعتماد القرار. أنظر: خلف حسين الساعدي، الحقوق الثابتة للشعب الفلسطيني، مطبعة الفرات، بغداد، 1986، ص 133-134.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 343.

³ - الموقع الرسمي لهيئة الأمم المتحدة، على الرابط: <http://www.un.org/unispal/ar/about-unispal/committee/> تاريخ الاطلاع: 2018/10/25.

⁴ - الموقع الرسمي لهيئة الأمم المتحدة، على الرابط: <http://www.un.org/unispal/ar/un-system/> تاريخ الاطلاع: 2018/10/25

⁵ - UNOCHA, "What we do: Coordination". On the link: www.unocha.org.

السلطات الإسرائيلية والفلسطينية والجهات المانحة لضمان تيسير وصول المساعدات، ويقدم تقاريره لتلك الجهات وغيرها بغية رفع مستوى الوعي بالنيابة عن الأشخاص المتضررين¹.

فعلي سبيل المثال؛ سلط مكتب الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية في تقريره لعام 2010 الضوء على مجموعة الإجراءات التي تعيق قدرة المنظمات الإنسانية على تقديم المساعدة للشرائح المحتاجة من الفلسطينيين بما فيهم اللاجئين، وأظهر ما تواجهه الأونروا وغيرها من المنظمات العاملة من معوقات تحد من تنقل الموظفين والبضائع، وهو ما يعيق قدرتها على تلبية الاحتياجات القائمة بكفاءة وفاعلية².

وفي مناشدته الموحدة أوضح المكتب أن سكان الأراضي الفلسطينية المحتلة ولاسيما اللاجئين يواجهون أزمة في الكرامة الإنسانية تتسم بتقويض أسباب العيش والحرمان المتواصل من حقوق الإنسان الأساسية، حيث يعاني 40% من الفلسطينيين من انعدام الأمن الغذائي، إضافة لارتفاع مستوى البطالة، ويرجع ذلك للسياسات الإسرائيلية المتعارضة مع القانون الدولي والتي منعت تنفيذ العديد من المشاريع الإنسانية المقررة في الضفة الغربية وقطاع غزة³.

ويسعى مكتب الشؤون الإنسانية من خلال تلك التقارير إلى لفت الانتباه العالمي للمنظومة الواسعة من القيود التي تواجهها الوكالات الإنسانية، ويحمل إسرائيل المسؤولية عن تلبية احتياجات السكان الخاضعين لاحتلالها.

ويدخل التهجير القسري ضمن شواغل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية حيث يقدم المكتب خدماته للمهجرين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ويتولى قيادة فريق العمل المشترك بين الوكالات المعنية بالتهجير في الأراضي المحتلة، والذي يعمل على نشر التوعية والتأثير في السياسات نيابة عن الأشخاص الذين يطالهم التهجير والتشريد الداخلي، ويُعد أشكال الاستجابة المنسقة في مجال الحماية لهذه الغاية، ويصدر المكتب تقارير دورية تقدم للأمم

¹- UNOCHA, " Ocha opt: About Us". On the link: www.unocha.org.

²- يذكر أن العام 2018 قد شهد تشديد إسرائيلي على سفر الموظفين الدوليين، حيث تم منع ما يزيد عن 40 موظف تابع للأمم المتحدة من السفر خارج قطاع غزة. أنظر: تشديد القيود المفروضة على تنقل العاملين في المجال الإنساني من قطاع غزة، منشور بتاريخ 2018/08/09 على الرابط: www.ochaopt.org

³- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إعاقه المساعدات: تحديات تواجه تلبية الاحتياجات الأساسية للفلسطينيين، مايو 2010.

- تجدر الإشارة إلى أن ما يزيد عن 24 مشروع من مشاريع البنى التحتية التابعة لوكالة الأونروا في قطاع غزة قد تم تجميدها نتيجة الحصار الإسرائيلي.

المتحدة وتعرض على الرأي العام الدولي حول وضع الحماية للمدنيين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة¹.

وفي تصريح للسيد "روبرت بايبر" منسق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 أكد أن سكان الأرض المحتلة هم أشخاص محميون بموجب القانون الدولي الإنساني، وعليه يسعى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لحمايتهم عبر أشكال متعددة تتراوح بين الإجراءات غير المباشرة بما فيها رصد هدم المنازل، والتفاوض على وصول موظفي الإغاثة، وتقديم المواد والدعم والمناصرة، والمسائلة عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، وإجراءات مباشرة كمرافقة الطلاب المعرضين لعنف المستوطنين في مناطق الضفة الغربية، وتقديم المساعدة النفسية والاجتماعية لأطفال قطاع غزة، وإزالة الذخائر غير المتفجرة، وتوفير الخدمات الأساسية خاصة المياه واللوازم الطبية.

ورغم جهود المكتب إلا أن السيد روبرت يرى أن الوضع في الأراضي الفلسطينية فريد من نوعه نتيجة أزمة الحماية طويلة الأمد بسبب سياسات الاحتلال الرامية لتهميش الفلسطينيين وتكريس معاناتهم، وهو ما يتطلب حلاً سياسياً ملحاً².

3- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة:

تضطلع المفوضية السامية لحقوق الإنسان بالمسؤولية الرئيسية عن أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بصون حقوق الإنسان، حيث تم تكليف المفوض السامي للرد على الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان واتخاذ الإجراءات الوقائية للحيلولة دون ذلك³.

فمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان هو بمثابة أمانة لمجلس حقوق الإنسان⁴ والهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان وغيرها من هيئات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، كما يدعم المكتب عمل المقررين الخاصين والخبراء المستقلين والفرق العاملة ميدانياً في مجال حقوق الإنسان⁵.

¹ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013- 2015)، المرجع السابق، ص 113.

² - روبرت بايبر، أزمة الحماية، تقرير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، 22 يناير 2016، على الرابط:

www.ochaopt.com

³ - الموقع الرسمي للأمم المتحدة، على الرابط: www.un.org/ar/sections/issues-depth/humanrights/index.html تاريخ الاطلاع: 2019/01/05.

⁴ - تجدر الإشارة أن مجلس حقوق الإنسان يعد كيان منفصلاً عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان فكل من ولاية منفصلة اسندتها لهما الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومع ذلك توفر المفوضية دعماً فنياً لاجتماعات المجلس ومتابعة لمداولاته.

⁵ - تعمل مفوضية حقوق الإنسان على تقديم الدعم والخبرات إلى الأليات المختلفة لرصد حقوق الإنسان سواء تلك القائمة على ميثاق الأمم المتحدة كمجلس حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة بتقديم الشكاوي، أو تلك المنشأة بموجب المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والتي تتكون من خبراء

ويعد مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة الهيئة الدولية الوحيدة المكلفة بمراقبة حالة حقوق الإنسان ورفع تقارير علنية بشأنها¹، وتشمل ولايته تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع الأشخاص دون تمييز في الأراضي الفلسطينية من خلال الاسترشاد بمبادئ وروح القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

وتتضمن تلك الولاية مهام الرصد وتقديم التقارير والمساعدة التقنية وبناء القدرات، كما أن المكتب قد كلف بموجب قراري مجلس حقوق الإنسان (دأ-9/1) و(دأ-12/1) لعام 2009 بولاية تقديم تقارير منتظمة عن حالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس الشرقية².

ويشارك مكتب المفوض السامي في جميع مجالات نشاط الأمم المتحدة المتعلقة بالسلام والأمن والإغاثة الإنسانية والتنمية، ويعمل على تمكين أصحاب الحقوق من المطالبة بحقوقهم وتقديم الشكاوي بشأن انتهاكها، كما يتولى قيادة مجموعة الحماية في الأراضي الفلسطينية³، وتنسيق أنشطة الحماية التي تضطلع بها الجهات الدولية والوطنية المعنية بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان، ويتضمن هذا التنسيق تدخلات مجموعة الحماية في النداءات الموحدة، وقيادة مبادرات حماية محددة بشأن المسائلة عن عنف المستوطنين في الضفة والانتهاكات الإسرائيلية في قطاع غزة.

كما يقوم مكتب المفوض السامي بدعم أعمال المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة⁴، واللجنة الخاصة المعنية بالتحقيق في

مستقلين لمراقبة مدى امتثال الدول لالتزاماتها التعاقدية، كاللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة مناهضة التعذيب واللجنة المعنية بالاختفاء القسري ولجنة حقوق الطفل وغيرها من اللجان والهيئات التي تتلأفي دعماً من خلال شعبة المعاهدات في المفوضية السامية لحقوق الإنسان. أنظر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، هيئات حقوق الإنسان، على الرابط: www.ohchr.org/ar/hrbodies/page/humanrightsbodies.aspx

¹ يتواجد المكتب الرئيسي للمفوض السامي لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية في مدينة رام الله، وله مكتب فرعي في غزة إضافة لمكتبين ميدانيين في مدينتي القدس والخليل.

² المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، على الرابط: www.ohchr.org/ar/countnes/menaregion/page/opt.aspx تاريخ الاطلاع: 2018/11/25.

³ مجموعة الحماية في الأراضي الفلسطينية هي عبارة عن فريق مشترك من الوكالات المعنية بالتهجير القسري، تم تشكيله عام 2007 تحت قيادة مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، وحاليا يرأس الفريق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية، ويسعى الفريق للاستجابة الفعالة لاحتياجات المهجرين في مختلف مراحل التهجير أي قبل وقوعه واثناؤه وبعد وقوعه، وذلك من خلال تنفيذ إجراءات المراقبة والتأثير في السياسات وتقديم المساعدة الإنسانية، وفي سياق استجابة الفريق للمخططات الإسرائيلية الرامية لتهجير سكان التجمعات البدوية الفلسطينية في العام 2014 عمل الفريق على تنشيط حملات المناصرة الدولية للتأثير على السياسات الإسرائيلية. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 121.

⁴ عُين المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 من قبل مجلس حقوق الإنسان بموجب قراره رقم A/1993/2 وتمتد ولايته حتى إنهاء الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، أنظر: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، الولايات القطرية، على الرابط: www.ohchr.org

الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان للشعب الفلسطيني وغيره من السكان العرب في الأراضي المحتلة عام 1967، ويساند النشاطات التي ترعاها آليات الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان¹.

4- مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان²:

يتمثل تكليف مجلس حقوق الإنسان بالعمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، بما يشمل التعامل مع حالات انتهاك حقوق الإنسان وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها.

ويوظف المجلس طائفة من الإجراءات والآليات التي ينفذ ولايته بواسطة، وذلك من خلال آلية الاستعراض الدوري الشامل التي تستخدم لتقييم أوضاع حقوق الإنسان في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بالإضافة للجنة الاستشارية التي تتكفل بتزويد المجلس بالخبرات والاستشارات حول قضايا موضوعية لها صلة بحقوق الإنسان، ومن خلال إجراء الشكاوى التي يعتمدها المجلس ويتيح للأفراد والجماعات والمنظمات رفع تظلماتها بشأن انتهاكات حقوق الإنسان.

كما يؤدي مجلس حقوق الإنسان دوره عن طريق ما يعرف بالإجراءات الخاصة والتي تتألف من المقررين الخاصين أو خبراء مستقلين أو فرق عمل، يقومون بمراقبة حالة حقوق الإنسان في بلدان معينة ويرفعون تقارير علنية بشأنها³.

ويتناول مجلس حقوق الإنسان الحالة في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال دوراته من خلال تقارير المقررون الخاصون الذين جرى تعيينهم فيها، كالمقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، والمقرر الخاص بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، والمقرر الخاص المعني بالسكن اللائق، والذين تخلص مجمل تقاريرهم إلى استنتاج مفاده أن الممارسات والسياسات الإسرائيلية تندرج ضمن إجراءات الفصل والعزل العنصريين، بالإضافة لتأكيداتها على حق اللاجئين الفلسطينيين

¹ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 124.

² - تأسس مجلس حقوق الإنسان بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/251 بتاريخ 2006/03/15، ليحل محل لجنة حقوق الإنسان، ويتبع المجلس للجمعية العامة مباشرة، ويتكون من 47 عضو منتخبين من طرف الدول الأعضاء في الجمعية العامة يراعى في اختيارهم التوزيع الجغرافي العادل، ويعقد المجلس 03 دورات على الأقل خلال كل عام. أنظر: عمر سعد الله، آليات تطبيق القانون الدولي الإنساني، ج2، الآليات الأمامية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 338-339.

³ - هيئة الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، على الرابط: www.ohchr.org/ar/hrc/page/aboutcouncil.aspx تاريخ الاطلاع: 2018/10/11.

بالعودة إلى أراضيهم وديارهم التي هجروا منها¹، وأن إجراءات إسرائيل الممنهجة لتدمير ممتلكات الفلسطينيين أو مصادرتها وتهجير سكانها لا تتماشى مع الالتزامات القانونية الواقعة عليها والتي تفرض عليها الامتناع عن الترحيل القسري للسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة².

ويملك مجلس حقوق الإنسان القدرة على إنشاء آليات متخصصة للتحقيق في حالات حقوق الإنسان ومراقبتها ورفع التقارير التي تكفل تعزيز حمايتها، وقد اعتمد المجلس في العام 2009 قراراً يقضي بتشكيل بعثة دولية لتقصي الحقائق برئاسة "ريتشارد غولدستون" للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المرتكبة أثناء العمليات العسكرية في قطاع غزة خلال الفترة من 27 ديسمبر 2008 إلى 18 يناير 2009، وقد خلصت البعثة في تقريرها النهائي إلى أن إسرائيل قد ارتكبت أفعالاً ترقى لجرائم الحرب وأخرى ضد الإنسانية، وطالبت مجلس الأمن بإحالة الوضع في قطاع غزة للمحكمة الجنائية الدولية³.

وفي العام 2014 شكل المجلس لجنة الأمم المتحدة المستقلة للتحقيق بشأن النزاع في غزة عام 2014 بهدف التحقيق في الانتهاكات المرتكبة، وقد خلصت اللجنة في تقريرها النهائي إلى ارتكاب إسرائيل لجرائم حرب، ودعت إسرائيل لمعالجة القضايا التي توجب النزاع من خلال تمكين الفلسطينيين من تقرير مصيرهم، ووقف نقل سكانها للاستيطان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ورفع الحصار عن قطاع غزة، وتنفيذ فتوى محكمة العدل بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار الفصل العنصري في الأراضي المحتلة⁴.

وفي مايو 2018 اعتمد المجلس قراره رقم (دأ-28/1) القاضي بتشكيل لجنة دولية للتحقيق في الانتهاكات الإسرائيلية المرتكبة ضد المدنيين المتظاهرين في مسيرات العودة

¹ - ريتشارد فولك، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، مقدم لمجلس حقوق الإنسان خلال الجلسة 23 بتاريخ 16 سبتمبر 2013، على الرابط: [http://documents-dds-ny-un.org/doc/undoc/gen/g13/169/89/pdf/g1316989.pdf?openelement](http://documents-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/g13/169/89/pdf/g1316989.pdf?openelement)

² - مكارم ويبيسونو، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، مقدم لمجلس حقوق الإنسان خلال الجلسة 28 بتاريخ 22 يناير 2015، على الرابط: [http://documents-dds-ny-un.org/doc/undoc/gen/g15/008/30/pdf/g1500830.pdf?openelement](http://documents-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/g15/008/30/pdf/g1500830.pdf?openelement)

³ - عمر سعد الله، آليات تطبيق القانون الدولي الإنساني، المرجع السابق، ص 352-353.

⁴ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013-2015)، المرجع السابق، ص 123.

السلمية التي انطلقت في 30 مارس 2018، ومن المفترض أن تقدم اللجنة تقريرها خلال الدورة 40 للمجلس في مارس 2019¹.

وقد سبق لمجلس حقوق الإنسان أن طالب إسرائيل بإنهاء احتلالها للأراضي الفلسطينية، ودعا لوجوب توفير الحماية الدولية الفورية للشعب الفلسطيني بما يتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، إلا إن التهرب الإسرائيلي من التقيد بالالتزامات الدولية والإصرار على تجاهل توصيات المجلس وعدم التعاون مع لجان التحقيق والمقررون الخاصون في الأراضي المحتلة، والانحياز الأمريكي لإسرائيل -الذي أدى لانسحاب الولايات المتحدة من عضوية المجلس ووقف تمويله بحجة معاداته لإسرائيل²- كل هذه الظروف لم تتح الفرصة أمام آليات المجلس لإعمال المساءلة الفعالة للانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان أو ضمان إنفاذ الحماية الدولية الواجبة للفلسطينيين. يستفاد مما تقدم أن الآليات الأممية تلعب دورا في تعزيز حماية حقوق الشعب الفلسطيني من خلال ما توظفه من إجراءات لحماية ومساعدة الفلسطينيين، وتأكيد حقوقهم، والتحقيق في الانتهاكات المرتكبة ضدهم، ولفت انتباه الرأي العام الدولي لقضيتهم.

وإلى جانب ما سبق ذكره من أجهزة ولجان تابعة للأمم المتحدة فإن هناك وكالات أممية أخرى تلعب ولو بشكل محدود دورا في دعم الفلسطينيين ومناصرتهم سواء في الأراضي الفلسطينية المحتلة أو في بلدان اللجوء كمنظمة اليونسكو ومنظمة اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي، وإدارة شؤون الإعلام في الأمم المتحدة التي تلعب دورا بارزا في إطار برامجها الإعلامية في تعريف الرأي العام الدولي بقضية اللاجئين الفلسطينيين.

¹ - الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، التحقيقات المستقلة، لجنة التحقيق في الانتهاكات المرتكبة خلال الاحتجاجات في الأراضي الفلسطينية المحتلة في 2018، على الرابط: www.ohchr.org/ar/hrbodies/hrc/coiopt/pages/opt.aspx تاريخ الاطلاع: 2018/10/11.

² - رمزي بيثوي، بعد الخروج من مجلس حقوق الإنسان... دبلوماسية الانسحاب نهج ترامب لدعم إسرائيل أم ذريعة لخفض النفقات، مقال منشور بتاريخ 2018/06/21، على الرابط: <http://www.youm7.com/story/2018/6/21/3842437> تاريخ الاطلاع: 2018/10/11.

ثانياً: دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تعزيز حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين:

حظيت مساهمات المنظمات الدولية غير الحكومية باهتمام كبير من المجتمع الدولي لدورها في مراقبة حالة حقوق الإنسان وكشف الانتهاكات التي تتعرض لها حقوق الأفراد عموماً وحقوق الفئات المستضعفة بما فيها اللاجئين على وجه الخصوص.

وقد أقرت هيئة الأمم المتحدة بدور العديد من تلك المنظمات كونها تلفت الانتباه للقضايا التي أنشئت من أجلها الهيئة، إضافة لدورها في تقديم الأفكار ونشر المعلومات والإحصائيات والبرامج وحشد الرأي العام دعماً لأهداف ونشاطات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، فأصبح من المسلم به مدى أهمية تلك المنظمات غير الحكومية وضرورة التعاون معها باعتبار أن دورها يعد جزءاً من أنشطة الأمم المتحدة¹.

وفيما يتعلق بقضايا اللجوء عموماً وقضية اللاجئين الفلسطينيين خصوصاً فقد وضعت المنظمات الدولية غير الحكومية الناشطة في مجال حقوق الإنسان مجموعة من الآليات لأداء دورها بالتعاون مع المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة، بهدف إيجاد الظروف التي تسمح للاجئين وغيرهم من الفئات المستضعفة بالتمتع بحقوقهم المقررة بموجب مواثيق حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية العالمية، وذلك من خلال إخطار مجلس حقوق الإنسان ولجان الأمم المتحدة المعنية، وإعداد التقارير، وإصدار البيانات، وتنظيم المداخلات وحملات الدعم والمناصرة التي أصبحت كفيلاً بتعبئة الرأي العام الدولي والتأثير فيه، وهو ما ينعكس على أعمال الحكومات وعلاقات الدولة المخالفة مع أعضاء المجتمع الدولي².

وستقتصر دراستنا على تناول دور كل من منظمة العفو الدولية ومنظمة مراقبة حقوق الإنسان في تعزيز حماية حقوق اللاجئين كما يلي:

¹ - محمود محمد مصري، حقوق الإنسان وأدوار المنظمات غير الحكومية، دار نينوي للنشر، دمشق، 2012، ص 21. وللمزيد من المعلومات حول كيفية مساهمة المنظمات غير الحكومية في نظام الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان، أنظر موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، على الرابط: www.ohchr.org/ar/

² - تجدر الإشارة إلى أن دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مجال مراقبة ورصد الالتزام الدولي باتفاقيات حقوق الإنسان قد شهد نضجاً ملموساً من خلال السماح لها بتقديم تقارير موازية للتقارير التي تقدمها الدول، وذلك منذ عام 1988 حيث سمحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتلك المنظمات بتقديم تقارير دورية تشرح فيها مدى التزام الدول بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. أنظر: باسيل يوسف، سيادة الدول في ضوء الحماية الدولية لحقوق الإنسان، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2001، ص 27.

1- منظمة العفو الدولية:

تعد منظمة العفو من أبرز المنظمات الدولية غير الحكومية الناشطة في مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، أنشئت في العام 1961 بمبادرة إنسانية من مجموعة مواطنين بريطانيين للدفاع عن قضايا المساجين السياسيين المنسيين في أفريقيا¹، ومع تزايد عدد المناصرين للمنظمة لم تعد تكتفي بالنضال من أجل وقف انتهاك حقوق الإنسان لسجناء الرأي، بل امتد نشاطها ليشمل مختلف مناحي حقوق الإنسان لشتى الفئات لاسيما الفئات المستضعفة والتي من ضمنها اللاجئون.

وتعمل المنظمة وفق هيكلية ممتدة من المستوى الدولي إلى المستوى الوطني²، وتمارس مهامها كمؤسسة محايدة ومستقلة مموله ذاتياً عن طريق تبرعات أعضائها، تتولى رصد ومراقبة احترام الدول لحقوق الإنسان وتعد تقارير دقيقة تأخذ بها الدول والمنظمات الأخرى في العديد من الأحيان³.

وقد استطاعت منظمة العفو القيام بدور فعال في تهيئة الحماية الدولية المباشرة للأفراد والتصدي للانتهاكات المرتكبة ضد حقوقهم، وتمارس المنظمة مهامها في عدة اتجاهات ففي داخل الأمم المتحدة تقدم الشكاوى والتقارير والمعلومات إلى اللجنة الفرعية ومجلس حقوق الإنسان، وتجرى محادثات ولقاءات غير رسمية مع ممثلي الدول الأعضاء في المجلس، كما تباشر أعمالاً ميدانية من خلال تنظيم زيارات شبه دورية للمعتقلات وأماكن الاحتجاز في مختلف أنحاء العالم لمتابعة أوضاع المحتجزين والسجناء والتأكد من احترام القواعد الدولية المتعلقة بمعاملتهم⁴.

وتساهم منظمة العفو بشكل فعال في حماية حقوق اللاجئين، حيث سعت لضمان الحقوق الأساسية للاجئين وطالبي اللجوء من خلال وضع برامج تعليمية تهدف لتوعية اللاجئين والنازحين والأشخاص عديمي الجنسية بمبادئ حقوق الإنسان وتعرفهم بحقوقهم وكيفية المطالبة بها أمام الهيئات الدولية والمحلية المختصة، ومن خلال توثيق انتهاكات الدول لحقوقهم، ففي تقريرها لعام 2015-2016 وثقت المنظمة انتهاك ما يقارب من 30

¹ - قادري عبد العزيز، حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية: المحتويات والآليات، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 192.

² - مما يميز عمل منظمة العفو الدولية هو تلقيها الرسائل من أعضائها المنتشرين حول العالم، وتشكيل مجموعات دولية تتبنى بعض القضايا ثم تنظيم حملات عالمية بشأنها. أنظر: قادري عبد العزيز، المرجع نفسه، ص 194-195.

³ - عمر سعد الله، المنظمات الدولية غير الحكومية في القانون الدولي بين النظرية والتطور، ط1، دار هوم، الجزائر، 2009، ص 18.

⁴ - سعيد فهم خليل، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 1993، ص 362.

دولة لقواعد القانون الدولي للاجئين من خلال قيامها برد اللاجئين وإعادتهم قسرا إلى دول قد تتعرض فيها حياتهم وحياتهم للخطر¹.

كما تقوم المنظمة بإصدار تقارير حول أوضاع اللاجئين داخل المخيمات، ومن ذلك إصدارها لتعليقات بشأن تقييد لبنان بالتزاماتها المترتبة بموجب اتفاقية حقوق الطفل، وأعربت عن قلقها بخصوص حقوق الأطفال اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، وحثت الحكومة اللبنانية على احترام حقوقهم، والقضاء على التمييز العنصري الممارس ضدهم². وفي سياق موجات الهجرة إلى أوروبا برا وبحرا من الدول التي تشهد نزاعات مسلحة كسوريا وليبيا ومالي، أظهرت تقارير المنظمة أن اللاجئين يواجهون انتهاكات فادحة لحقوق الإنسان، ويتعرضون للتعذيب والاحتجاز في بعض الدول الأوروبية التي ترفض استضافتهم، ودعت المنظمة في تقاريرها لضرورة التزام تلك الدول بواجباتها لحماية ومساعدة اللاجئين، ودعت أعضاء المجتمع الدولي لتقاسم الأعباء وتخفيف الضغط عن البلدان الأكثر استقبالا للاجئين³.

ومنذ اندلاع الأزمة السورية عام 2011 اضطر آلاف اللاجئين الفلسطينيين في سوريا للبحث عن ملاذ آمن في البلدان المجاورة، وقد وثقت منظمة العفو الدولية انتهاك تلك الدول لحقوق هؤلاء اللاجئين الفلسطينيين، حيث وثقت بالأدلة قيام السلطات اللبنانية بتبني سياسات لمنع دخول اللاجئين الفلسطينيين القادمين من سوريا، وحظرها على شركات الطيران العاملة في لبنان نقل أي لاجئ فلسطيني قادم من سوريا إلى لبنان بغض النظر عما يحمله من وثائق⁴.

كما وثقت تعرضهم لقيود شديدة على إمكانية الدخول للأردن منذ يناير 2013، ومن تمكن منهم من العبور فإنهم يواجهون أوضاعا صعبة، ودعت المنظمة حكومات لبنان والأردن لتأمين دخول اللاجئين الفارين من سوريا دون تمييز، ودعت المجتمع الدولي لتقديم الدعم لتلك الحكومات لتمكينها من استقبال اللاجئين، وقد عمدت منظمة العفو على

¹ - التقرير السنوي لمنظمة العفو الدولية لعام 2015-2016، متاح على الرابط: www.amnesty.org/ar/latest/research/2016/02/annual-report-201516 تاريخ الاطلاع: 2018/9/22.

² - تعليقات منظمة العفو الدولية على تقييد لبنان بالتزامات المترتبة عليه بموجب اتفاقية حقوق الطفل، مذكرة إلى لجنة حقوق الطفل، مقدمة خلال الدورة 42 للجنة حقوق الطفل، مايو 2005.

³ - فابيو دينا، الفصل الدولي مع التعامل مع أزمة اللاجئين السوريين، مقتطفات من البيان الصادر عن منظمة العفو الدولية، المجلة الإلكترونية لمنظمة العفو الدولية، العدد 21، يناير 2013، على الرابط: www.amnesty.org/ar/magazine/issue21/

⁴ - تقرير منظمة العفو الدولية، حرمان الفلسطينيين القادمين من سوريا من طلب السلامة في لبنان، يوليو 2014، على الرابط: www.amnesty.org/ar/latast/news/2014/07/ تاريخ الاطلاع: 2018/9/22.

مطالبة البلدان المستضيفة للاجئين الفلسطينيين خاصة مصر ولبنان بحمايتهم واحترام حقوقهم الإنسانية في العديد من المناسبات¹.

كما أن منظمة العفو الدولية تعمل على فضح ممارسات الاحتلال الإسرائيلي وانتهاكاته لحقوق الفلسطينيين بما فيهم اللاجئين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، لاسيما الانتهاكات المتعلقة بالحقوق السياسية والمدنية، من خلال تقاريرها المقدمة لهيئة الأمم المتحدة وبياناتها العلنية.

حيث أشارت المنظمة في تقريرها لعام 2017-2018 إلى الانتهاكات الإسرائيلية وما خلفه الحصار غير المشروع المفروض على قطاع غزة من أزمات إنسانية، إضافة للآثار الناجمة عن التوسع الاستيطاني وبناء الجدار العازل من تهجير قسري للسكان وتقييد حرية التنقل وهدم للمنازل، إضافة لإشارتها للاعتقالات التعسفية، وتعذيب المعتقلين، واستخدام القوة المفرطة في قمع المظاهرات الشعبية السلمية ضد الاحتلال وتعهد قتل المدنيين، وتنفيذ عمليات إعدام خارج نطاق القضاء².

وبالتالي يمكن القول إن منظمة العفو الدولية تلعب دوراً في حماية اللاجئين الفلسطينيين والدفاع عن حقوقهم من خلال مهامها المتعلقة بالمراقبة والرصد والإعلام وتنظيم حملات المناصرة والدعم.

2- منظمة مراقبة حقوق الإنسان:

تعد منظمة مراقبة حقوق الإنسان "Human Rights Watch" من المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بالدفاع عن حقوق الإنسان والدعوة لها، وقد أنشئت المنظمة عام 1978 وتتخذ من مدينة نيويورك مقراً لها³.

وتسعى المنظمة لتحقيق جملة من الأهداف من خلال رصد انتهاكات الحكومات لحقوق الإنسان بغض النظر عن توجهاتها السياسية ومذاهبها الدينية والعرقية، وذلك في مواضيع

¹ - منظمة العفو الدولية تدعو لبنان إلى حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، منشور بتاريخ 2007/10/17، على الرابط: <http://kuna.net.kw/>
- من الجدير بالذكر أن الحكومة المصرية شرعت منذ عام 2007 بتعزيز التدابير الأمنية المتخذة بحق الفلسطينيين عموماً، وتقدر منظمة العفو الدولية أن عشرات اللاجئين الفلسطينيين القادمين من سوريا قد منعوهم من دخول مصر أو جرى ترحيلهم إلى لبنان التي قامت بإمهمهم 48 ساعة لمغادرة أراضيها، وهناك من جرى احتجازهم في سجن القناطر المصري برفقة المساجين الجنائين. أنظر: نبيل ساموندر، كالمسك خارج الماء: اللاجئون الفلسطينيون في مصر بعد مغادرتهم سوريا، مقال منشور بتاريخ 2013/06/25، على الرابط: www.amnesty.org

² - منظمة العفو الدولية، إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة 2017/2018، على الرابط: www.amnesty.org/ar/countries/middel-east-and-northafrica/isreal-and-occupied-palestinian-territories/ تاريخ الاطلاع: 2019/01/05.

³ - يشار إلى أن إنشاء منظمة مراقبة حقوق الإنسان جاء نتيجة لدمج عدد من المنظمات غير الحكومية التي تمارس نشاطاً مؤثراً في مجال حقوق الإنسان في العام 1978، بهدف مراقبة مدى احترام الاتحاد السوفيتي لمقررات الاتفاقية الموقعة في مؤتمر الأمن الأوروبي المنعقد في يوليو 1975، والتي تقضي بفض النزاعات بالطرق السلمية واحترام سيادة الدول وتأمين حقوق الأفراد.

حقوق الفئات المستضعفة كالأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة واللاجئين والمهاجرين والنساء، بالإضافة لمواضيع مكافحة الإرهاب والتعذيب، وضمان حرية الرأي، بحيث تتمثل أهدافها في¹:

- الدفاع عن حرية الفكر والمعتقد وعن حرية التعبير.
- إقامة العدل والمساواة في الحماية القانونية وبناء مجتمعات مدنية قوية.
- السعي لمحاسبة الحكومات المنتهكة لحقوق الإنسان.
- توثيق انتهاكات حقوق الإنسان كالقتل والتعذيب والسجن التعسفي والتمييز العنصري والطائفي.
- التأثير على الرأي العام الدولي من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان، ولاسيما حقوق الفئات المستضعفة بما فيها اللاجئين.

وتقوم منظمة مراقبة حقوق الإنسان بنشر بحوث وتقارير دورية عن انتهاكات حقوق الإنسان في مختلف أنحاء العالم، بهدف التأثير على الرأي العام والضغط على الحكومات المخالفة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما ترسل المنظمة بعثات لتقصي الحقائق في حالات معينة، وتوثق مختلف انتهاكات القانون الدولي الإنساني خلال النزاعات المسلحة، وتقدم أحدث المعلومات عن الصراعات أوقات الأزمات مثل شهادات اللاجئين لحشد الرأي العام وخلق رد فعل دولي إزاء تلك النزاعات².

وفي سياق رصد ومراقبتها لحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة وأوضاع اللاجئين الفلسطينيين في بلدان اللجوء، ترى المنظمة أن إسرائيل تتبنى نظاما تمييزيا متأسلا ينتهك حقوق الفلسطينيين بصورة ممنهجة كالعقاب الجماعي والحصار واستخدام القوة المفرطة ضد المدنيين والاحتجاز التعسفي والتهجير القسري ومصادرة الأراضي وتقييد حرية التنقل والحرمان من الحقوق الأساسية³.

وفي تقريرها لعام 2018 أكدت منظمة مراقبة حقوق الإنسان مواصلة السلطات الإسرائيلية فرض قيود صارمة وتمييزية على حقوق الفلسطينيين أدت لتفاقم الأزمة في

¹ - سهيل القتلاوي، حقوق الإنسان، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 340؛ وموقع منظمة مراقبة حقوق الإنسان، على الرابط:

www.hrw.org/ar/impact

² - هيومن رايتس ووتش، مقال منشور على الرابط: <http://ar.wikipedia.org/wiki/> تاريخ الاطلاع: 2018/10/12.

³ - موقع منظمة مراقبة حقوق الإنسان، على الرابط: www.hrw.org/ar/middel-east/n-africa/israel/palestine تاريخ الاطلاع: 2018/10/12.

الأراضي الفلسطينية المحتلة، كما انتقدت قانون التنظيم الذي أقره الكنيست الإسرائيلي في فبراير 2017 والذي يسمح بمصادرة الأراضي الفلسطينية وإخلائها من سكانها لبناء المستوطنات، كما انتقدت استخدام الاحتلال للقوة المفرطة في التعامل مع المسيرات السلمية المطالبة بحق عودة اللاجئين وكسر الحصار المفروض على قطاع غزة، إضافة لانتقادها سياسة الترحيل القسري للسكان الفلسطينيين من بدو النقب¹.

وفي سياق متابعتها لأوضاع اللاجئين الفلسطينيين في البلدان المضيفة أوضحت المنظمة في تقاريرها أن العديد من الدول قد وضعت شروطاً قاسية بوجه الفلسطينيين الفارين من النزاع في سوريا، كما تتم معاملتهم بصورة غير إنسانية في بعض تلك الدول خاصة مصر ولبنان، حيث أشارت المنظمة إلى أن اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا باتجاه مصر قد تعرضوا للاحتجاز لأجل غير مسمى بهدف إجبارهم على مغادرة البلاد والعودة إلى سوريا أو التوجه إلى لبنان التي رفضت استقبالهم².

كما أوضحت أن السلطات في الأردن تمارس تمييزاً مجحفاً بحق هؤلاء اللاجئين وتفرض قيوداً على دخولهم لأراضيها وصلت لردهم قسراً للأراضي السورية، وانتقدت المنظمة طريقة معاملة الدول العربية المجاورة لسوريا للاجئين الفلسطينيين الفارين من النزاع وحرمانهم من حقوقهم المقررة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، الأمر الذي دفعهم للمخاطرة بأرواحهم والهجرة عن طريق البحر نحو أوروبا، وقد أحصت المنظمة ما يزيد عن 500 لاجئ فلسطيني لقوا حتفهم قبالة السواحل الأوروبية حتى عام 2013³.

إضافة للمنظمات الدولية غير الحكومية سابقة الذكر فقد وضعت مختلف منظمات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية مهمة نشر ثقافة حقوق الإنسان ومراقبة وضعيتها كأولوية في إطار أدائها لمهامها، إضافة لدورها في الدفاع عن حقوق الأفراد الذين يتعرضون لانتهاكات تتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان، وفي حالة اللاجئين الفلسطينيين فإن نهج تلك المنظمات يقوم على رصد الانتهاكات واستخدام الاستراتيجيات المختلفة لوقفها والحد

¹ منظمة مراقبة حقوق الإنسان، التقرير العالمي لعام 2018: إسرائيل وفلسطين، على الرابط: www.hrw.org/ar/world-report/2018/county-chapters/313128 تاريخ الاطلاع: 2019/01/15.

² وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية الرسمية (وفا)، تقرير موجز حول أوضاع اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا 2013، دائرة الثقافة والإعلام في منظمة التحرير الفلسطينية، ديسمبر 2013، متاح على الرابط: www.info.wafa.ps/ar_page.asp?id=9199 تاريخ الاطلاع: 2018/12/10.

³ تقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان، "غير مرحب بهم: معاملة الأردن للفلسطينيين الفارين من سوريا"، أغسطس 2014، على الرابط: www.hrw.org/ar/news/2014/08/07/254784 تاريخ الاطلاع: 2018/12/10.

منها من خلال إعداد التقارير ونشر البيانات العلنية وتكوين جماعات الضغط للدفاع عن حقوقهم في المحافل الدولية.

ومما يؤكد أهمية دور تلك المنظمات الحقوقية أن الاحتلال الإسرائيلي يسعى جاهدا للحد من دورها في الأراضي الفلسطينية المحتلة بسبب فضحها لانتهاكاته بحق الفلسطينيين، كما أن بعض الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين والتي تحكمها حكومات قمعية ديكتاتورية تضع قيودا صارمة على عمل تلك المنظمات، الأمر الذي يحد من قدرتها على الوصول للضحايا في الكثير من الأحيان.

الفصل الثاني: ضمان حقوق اللاجئين الفلسطينيين أساساً لتنفيذ الحل الدائم لمشكلتهم

الأصل أن كل دولة تتحمل مسؤوليتها تجاه تأمين الحماية و ضمان الحقوق لرعاياها وغيرهم من الأشخاص الخاضعين لسلطتها ويقعون ضمن دائرة ولايتها، وبما أن اللاجئين لا يحظون بحماية دولتهم فإنه يصبح لزاماً على المجتمع الدولي ضمان حقوقهم وتوفير الحماية والمساعدة لهم لحين إيجاد حل دائم لمشكلاتهم، ومع ذلك فإن أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الكثير من البلدان المضيفة تثبت عجز تلك الدول عن حمايتهم و ضمان حقوقهم لحين تطبيق الحل الدائم لمشكلتهم.

وإذا كان النظام الدولي للجوء يمنح اللاجئين مركزاً قانونياً يتمتعون بموجبه بحماية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي تعمل بالتعاون مع الدول المضيفة ودولة الأصل لإيجاد حل دائم لمشكلاتهم سواء من خلال تسهيل عودتهم أو دمجهم في البلد المضيف أو إعادة توطينهم في بلد ثالث، فإن اللاجئين الفلسطينيين قد استثنوا من الخضوع لقواعد هذا النظام حرصاً على عدم دمجهم وتوطينهم نهائياً في البلدان المضيفة، وحفاظاً على وحدة قضيتهم كشعب معترف له بحق تقرير المصير.

إن هذا الوضع الخاص قد جعل اللاجئين الفلسطينيين يخضعون لعدة أوضاع قانونية تختلف من دولة لجوء إلى أخرى وذلك لعدة اعتبارات قانونية أو سياسية أو اجتماعية، كما أن إيجاد الحل الدائم لمشكلتهم يخرج عن نطاق الحلول التي يوفرها النظام الدولي العام للجوء، فقضيتهم تتمتع بأهمية كبيرة على المستوى الدولي نظراً للدور الذي لعبته هيئة الأمم المتحدة في خلق مشكلتهم، وبالتالي فإن حل مشكلتهم يتم عبر تطبيق قرارات الهيئة والسماح لهم بالعودة لديارهم واستعادة ممتلكاتهم وتعويضهم عما لحقهم من أضرار مادية ومعنوية.

إلا إن الموقف الإسرائيلي المتعنت والرافض للالتزام بقواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية المكرسة لحقوق هؤلاء اللاجئين، إضافة للمتغيرات الدولية والإقليمية وما رافقها من خوض في مسار التفاوض بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، قد قوض حقوق اللاجئين وجعل حل مشكلتهم أمراً يتم التفاوض عليه بين الطرفين، فقد شهدت تلك المفاوضات تعارضاً وخلافاً في وجهات النظر بشأن الحل المناسب لقضية اللاجئين الأمر الذي حال دون تحقيق أي تقدم بشأن الحل الدائم والعاقل لقضيتهم.

ويعيش غالبية اللاجئين الفلسطينيين حتى يومنا في البلدان العربية المجاورة لديارهم التي هُجروا منها، ويفتقر معظمهم لمعايير الحماية المقررة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، كما عانى الكثير منهم من حالات تهجير متجددة نتيجة الظروف المعيشية الصعبة وتجدد النزاعات في البلدان المضيفة لهم، مما دفعهم للبحث عن الحماية والملاذ الأمن في الدول الغربية التي تعد أطرافاً في اتفاقية 1951 الخاصة للاجئين و/أو اتفاقية 1954 الخاصة بالأشخاص عديمي الجنسية، وبالرغم من سعي اللاجئين الذين وجدوا أنفسهم خارج المنطقة العربية للاستفادة من الحماية التي توفرها الاتفاقات المذكورة، إلا أن قضيتهم هم ومن تبقى منهم في الدول العربية تظل مرتبطة تاريخياً وسياسياً وقانونياً بالإطار الخاص الذي وضعته الأمم المتحدة للحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين كأفراد معترف لهم بحق العودة والتعويض وكشعب معترف له بحق تقرير المصير وإقامة دولته المستقلة ذات السيادة.

والآن وبعد مرور أكثر من 70 عاماً لا تزال قضية اللاجئين معلقة دون حل، حيث ترفض الحكومات الإسرائيلية وفقاً لما شرعته لنفسها من قوانين السماح بعودة اللاجئين إلى ديارهم استناداً لمبررات دينية وديمغرافية وأمنية، في ظل غياب الإرادة السياسية للأسرة الدولية لحمل إسرائيل على الوفاء بالتزاماتها القانونية، وهو ما يعني استمرار الصراع وتزايد معاناة اللاجئين الفلسطينيين المشتتين في أنحاء العالم.

وخلال تلك السنوات حاولت إسرائيل مدعومة بحلفائها ولاسيما الولايات المتحدة الأمريكية طرح العديد من المبادرات والمشاريع السياسية الرامية لتصفية قضية اللاجئين من خلال دمجهم وإعادة توطينهم في البلدان المضيفة وغيرها، بحجة أن خيار عودتهم غير عملي وغير ممكن التطبيق، وهو ما ساهم في تعقيد المشكلة في ظل الرفض الفلسطيني لتلك المشاريع وعدم رغبة الدول العربية المضيفة فرضها على اللاجئين ما لم يسبقها إتاحة خيار العودة.

ونظراً لما تشكله قضية اللاجئين الفلسطينيين من أهمية عالمية لكونها من أبرز القضايا الإنسانية المعاصرة، إضافة لكونها تتأثر بالتغيرات السياسية الدولية والإقليمية، وفي ظل تزايد المحاولات المشبوهة لتجاوزها وتصفيتها وحرمان ما يزيد عن 08 مليون لاجئ فلسطيني من حقهم بالعودة، سنتناول الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين في البلدان

المضيئة العربية والأجنبية (المبحث الأول)، وحقوق اللاجئين الفلسطينيين في قرارات الشرعية الدولية ومفاوضات التسوية، وعمالية تنفيذ حقهم بالعودة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة

لم يكن هناك شك لدى أعضاء المجتمع الدولي عند وضعهم لقواعد النظام الدولي لحماية اللاجئين حول اعتبار اللاجئين الفلسطينيين مؤهلين للتمتع بالحماية الدولية، فتباين وجهات النظر كان يدور حول الزمن اللازم أو المتوقع لحل قضيتهم حلاً دائماً، ولذلك تم التأكيد على أنه في حال توقف الحماية أو المساعدة المقدمة لهم من قبل وكالات الأمم المتحدة الأخرى دون التوصل لتسوية مشكلتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، فإنه لا توجد حاجة لتأكيد حق هؤلاء اللاجئين بالتمتع بالحماية الدولية التي توفرها اتفاقية عام 1951.

ومن الواضح أن توقعات أعضاء المجتمع الدولي بتسوية قضية اللاجئين الفلسطينيين لم تتحقق، فبعد قرابة 70 عاماً على صياغة اتفاقية 1951، لا زالت مشكلة اللاجئين الفلسطينيين عالقة دون حل، فلجنة التوفيق الدولية المكلفة بحمايتهم وتسهيل التوصل لحل دائم لمشكلتهم قد توقفت عند ممارسة أي دور فعلي منذ خمسينات القرن الماضي، ولم يعهد بمهامها لأية جهة دولية أخرى.

وقد تسببت مدة اللجوء الطويلة بتضخم الأبعاد الدولية لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين، كما طرأت إشكالات في تفسير وتطبيق المواثيق الدولية المكرسة لحقوق اللاجئين تتكرر كلما استدعت الحاجة بحث الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين، كما في حال طردهم أو ترحيلهم من البلدان التي يقيمون فيها، أو حين يضطرون بسبب ظروف قاهرة كالأضطرابات والنزاعات المسلحة لمغادرة بلد اللجوء الأول والسعي للحصول على حق اللجوء في بلد آخر.

حيث يتعرض اللاجئين الفلسطينيين لممارسات مجحفة في دول اللجوء الجديدة، وبدلاً من تطبيق مزايا اتفاقية 1951 بصورة تلقائية على من هم متواجدين خارج مناطق عمل الأونروا منهم، تتعامل العديد من الدول مع هؤلاء اللاجئين كغيرهم من طالبي اللجوء باشرطها انطباق تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية على هؤلاء اللاجئين للحصول على وضع اللجوء، وبالتالي فإن الشروط التي حددتها اتفاقية 1951 لضمان استمرارية حماية

اللاجئين الفلسطينيين قد أصبحت تستخدم ضد مصلحتهم بسبب سياسات بعض الدول غير المتوافقة مع غايات الاتفاقية¹.

وعلى المستوى العربي، فقد حددت الوثائق العربية ولاسيما بروتكول الدار البيضاء لعام 1965 والقرارات الصادرة عن جامعة الدول العربية معايير معاملة اللاجئين الفلسطينيين في العالم العربي، إلا أن هذه المعايير لا يتم تطبيقها بشكل متماثل بين الدول العربية، حيث تختلف الوضعية القانونية والمعيشية للاجئين الفلسطينيين من دولة إلى أخرى بحسب القوانين الوطنية لكل منها، والتي بدورها تتفاوت في مدى احترامها لحقوق اللاجئين المقررة في الاتفاقات الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين والموثيق الدولية لحقوق الإنسان وبروتكول الدار البيضاء الذي وضعته تلك الدول بنفسها².

وقد أدت حالة الاختلاف والجدال في تفسير وتطبيق النصوص القانونية ذات العلاقة على المستويات الثلاث الدولية والإقليمية والوطنية، إلى ظهور فجوات خطيرة في الحماية الواجبة للاجئين الفلسطينيين، خاصة في ظل ما تشهده تجمعاتهم في العديد من الدول العربية من كوارث وموجات تهجير جديدة نتيجة للأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والنزاعات المسلحة التي عصفت بالمنطقة العربية.

ويلاقي الباحث في شؤون اللاجئين الفلسطينيين صعوبة في إيجاد المعلومات المحدثة عن أوضاعهم وأماكن توزيعهم في ظل حالة التشتت والتهجير المستمر، وغياب المرجعية القانونية الجامعة لهم، وسنحاول قدر الإمكان تبيان الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين وما يعانونه من قصور في الحماية الفعالة منذ تهجيرهم من خلال تناولنا للإطار العربي العام لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين (المطلب الأول) والوضعية القانونية لهم في مختلف أماكن لجوئهم ومدى انسجامها مع القواعد الدولية ذات الصلة، وآثرها على مستقبل الحل الدائم لمشكلتهم (المطلب الثاني).

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 13-15.

² - باستثناء الجزائر وتونس والمغرب والسودان والصومال ومصر لم تصادق الدول العربية على الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951، وقد فضلت جميع الدول العربية معاملة اللاجئين الفلسطينيين وفقا لقرارات جامعة الدول العربية وأنظمتها الخاصة. أنظر: عبد الفتاح القلقلي، الحقوق الإنسانية للاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، مجلة حق العودة، العدد 47، فبراير 2012، ص 06-08.

المطلب الأول: الإطار العربي لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين

من سمات حالة اللجوء الفلسطيني أنها جاءت نتيجة لخطة مسبقة وضعتها الحركة الصهيونية وحلفائها لإحداث حالة ترانسفير ضخمة بتهجير الفلسطينيين من ديارهم وإحلال اليهود مكانهم، على أن تكون الدول العربية هي الموطن البديل لهؤلاء المهجرين¹، وأمام رفض الجانب العربي استكمال معالم الخطة الصهيونية برفضه توطين اللاجئين الفلسطينيين، والرفض الصهيوني لعودتهم إلى ديارهم، ظل اللاجئون في حالة من اللجوء الممتد الذي يتطلب حماية مستمرة لم تكن الدول العربية على استعداد كافٍ للوفاء بها. وقد حكم موقف الدول العربية في تعاملها مع اللاجئين الفلسطينيين مبدئين أساسيين هما واجب الضيافة والعون، والحفاظ على الهوية الوطنية للفلسطينيين وتأكيد بقائهم كلاجئين لتجنب إعطاء إسرائيل مبرر للتوصل من مسؤوليتها وإسقاط حق اللاجئين بالعودة، فالجانب العربي يحمل إسرائيل والمجتمع الدولي المسؤولية عن مشكلة اللاجئين، ويرى أن عبء حمايتهم وإيجاد الحل الدائم لمشكلتهم يقع على الأمم المتحدة بوصفها شريكاً أساسياً في نشوء مشكلتهم².

وظل هذا الموقف من الثوابت الحاكمة للسياسة العربية تجاه مشكلة اللاجئين الفلسطينيين على مدار العقود الماضية، تكرر الدول العربية تأكيدها على المسؤولية الدولية لحماية ومساعدة هؤلاء اللاجئين من خلال وكالات الأمم المتحدة ولاسيما وكالة الأونروا³، ولذلك لم ترغب هذه الدول بأن يكون هؤلاء اللاجئين مشمولين بولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين كما بينا سابقاً.

وفي ظل توقف لجنة التوفيق المكلفة بتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين عن ممارسة أي مهام فعلية منذ خمسينيات القرن الماضي، واقتصار مهام الأونروا على الإغاثة وبرامج التشغيل، واستمرار غياب جهات الحماية الفاعلة، يبقى اللاجئين الفلسطينيين بحاجة لما هو

¹ - سلمان أبو ستة، سجل النكبة 1948، المرجع السابق، ص 23.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 170.

³ - أنظر على سبيل المثال: توصيات المؤتمر الأول للمشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية التي صادق عليها مجلس الجامعة العربية بموجب قراره رقم 2019(د-42) لعام 1964، وتوصيات الدورة 66 للمؤتمر في يوليو 2001 والتي أقرها مجلس الجامعة العربية في سبتمبر 2001، وجاء فيها: "...التأكيد على مسؤولية إسرائيل عن نشوء مشكلة اللاجئين واستمرارها دون حل عادل، ومسؤولية المجتمع الدولي تجاه وكالة الأونروا وتقديم الدعم اللازم لها، وعدم انهاء أو وقف أو تقليص خدماتها أو تسليمها إلى جهة أخرى إلى أن يتم تسوية قضية اللاجئين على أساس الفقرة 11 من قرار الجمعية العامة رقم 194، ودعوة الأونروا لمعالجة عجزها المالي دون المساس بالخدمات الأساسية المقدمة للاجئين". أنظر: الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، قرارات مجلس جامعة الدول العربية، المجلد الثالث، على الرابط: www.lasportal.org تاريخ الاطلاع: 2018/04/15.

أكثر من المساعدات الإغاثية كحقوق الإقامة والتملك والسفر والعمل والتعليم والصحة... إلخ، ولا تستطيع الدول العربية إلقاء مسؤولية الوفاء بتلك الحقوق بالكامل على المجتمع الدولي، إلا إن وفاء هذه الدول بتلك الحقوق ظل مرتبطاً بسياساتها تجاه اللاجئين وبطبيعة علاقاتها مع منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية.

فإن كان قدر النظام العربي أن يواجه مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وهو في مرحلة النشأة¹، فإن أهمية الحماية العربية للفلسطينيين تتزايد في ظل غياب الجهات الدولية المكلفة بحمايتهم واستثنائهم من الإطار الدولي لحماية اللاجئين بسبب الطابع السياسي لقضيتهم، وعجز الأونروا عن تأمين كامل حقوقهم نظراً لمحدودية تفويضها، وهو ما جعلهم يعتمدون على جهودهم وصلابتهم الذاتية وما يوجد به النظام العربي عليهم عبر أطره المؤسساتية من قرارات تنظم أوضاعهم وتمنحهم شيئاً من حقوقهم المقررة دولياً².

الفرع الأول: الإطار المؤسسي العربي لمعالجة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين

منذ بدايتها كانت مشكلة اللاجئين ضمن اهتمامات جامعة الدول العربية التي بذلت جهوداً لوضع حد أدنى من المعايير المنظمة لأوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، إلا إن واقع أوضاعهم كان ولا يزال يعتمد إلى حد كبير على الاعتبارات السياسية والأمنية لحكومات الدول العربية المضيفة³.

ويدخل ضمن معايير التعامل العربي مع قضية اللاجئين الفلسطينيين مستويات القبول والرفض التي أبدتها الدول العربية تجاه المحاولات الفلسطينية لإعادة التأطير وأحياء الكيان الفلسطيني، فهذه المحاولات التي وفرت شيئاً من الحماية لبعض هؤلاء اللاجئين ما كان لها أن تنجح سوى بدرجة من التسامح العربي بعدما فقد الفلسطينيون استقلالهم السياسي وتشتتوا جغرافياً وسكانياً تحت سيادات دول عدة، فقد اعترف النظام العربي بدايةً بحكومة عموم فلسطين في أكتوبر 1948 والتي كان ضمن برنامج عملها تنظيم حياة

¹ - عند بروز مشكلة اللاجئين الفلسطينيين عام 1948 كان عدد الدول العربية المستقلة 07 دول فقط هي مصر والعراق والسعودية والأردن ولبنان وسوريا واليمن الشمالي.

² - تجدر الإشارة إلى أن ضعف الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين لا يعود لحداثة النظام العربي أو إلى حالة الحرب الدائرة مع إسرائيل أو التخلف الاقتصادي لتلك الدول فحسب، بل يرجع أيضاً للمقاربة العربية المتدنية لحقوق الإنسان، وهو ما يفسر استمرار معاناة اللاجئين حتى وقتنا الراهن رغم التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدتها الدول العربية، ففكرة أن الإنسان أو اللاجئ له حقوق تحتاج للحماية من الانتهاك كانت غائبة عن ميثاق الجامعة العربية، كما أن الاتفاقية العربية الوحيدة التي تنظم أوضاع اللاجئين في الوطن العربي لعام 1994 لم تدخل حيز النفاذ بعد، رغم ما تعانيه شعوب تلك الدول من أزمات أدت لتزايد أعداد اللاجئين فيها. أنظر: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين - فحص الحقل ومنطلقات للتطوير، أوراق عمل حول الحل العادل والدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين، ورقة عمل رقم 08، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، 2004، ص 02-07.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 171.

اللاجئين وتأمين حاجاتهم وضمان حرياتهم الأساسية والعمل على إعادتهم لديارهم، إلا إن قيام تلك الحكومة بهذه المهام كان أكبر من إمكاناتها الحقيقية وأكبر من هامش الحرية الذي منح لها في الأقطار العربية التي يتواجد بها اللاجئون¹.

حيث لاقت حكومة عموم فلسطين قبولاً عربياً متفاوتاً، ففي حين رفضت دولاً عربية كالأردن الاعتراف بها مما أدى لحجب قدرتها على تكوين مظلة حماية فلسطينية للاجئين في تلك الدول، تمكنت تلك الحكومة من توفير بعض الحماية والرعاية للاجئين في دول أخرى اعترفت بها وتسامحت مع دورها كمصر التي سمحت لها بالقيام ببعض أنشطة الحماية تجاه اللاجئين، ومن ذلك إصدارها لجوازات السفر وشهادات الميلاد والجنسية وتسهيل الحصول على أدونات العمل وتقديم المعونات الصحية والمالية، والسعي لإلحاق أبناء اللاجئين في سلك التعليم في بعض الدول العربية، وقد كان لهذه الأنشطة رغم محدوديتها بالغ الأثر على حياة اللاجئين خلال فترة عمل حكومة عموم فلسطين بين عامي 1948-1963².

ومع ظهور منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964 والتي حظيت بقبول عربي أكبر كبديل عن حكومة عموم فلسطين، اتسع نطاق الحماية الذي توفره المنظمة، حيث مكن التوافق العربي حول المنظمة من قيامها بتوسيع دائرة اهتمامها بحياة اللاجئين في مختلف الجوانب كالعمل والتعليم والصحة والإسكان والتدريب المهني وتسهيل إجراءات التنقل والسفر وتقديم المساعدات المادية، وبالتالي تمكنت المنظمة من ممارسة دور حمائي فعال مقارنة بأوضاع اللاجئين قبل تأسيسها³.

إلا أن هذا الدور الحمائي لمنظمة التحرير الفلسطينية قد ارتبط بطبيعة علاقاتها مع الدول العربية ورضا تلك الدول عنها، فعلى سبيل المثال، شجع القبول العربي للمنظمة كمثل للشعب الفلسطيني على طلب المزيد من الحماية للاجئين وتحسين ظروفهم في

¹ - عباس شبلق، حقوق الإنسان منطلقاً ونبراساً، في: محمد خالد الأزعر وآخرون، ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين والتسوية السياسية الراهنة، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 1998، ص 82-93.

² - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 08؛ للاستزادة حول نشأة ومهام حكومة عموم فلسطين، أنظر: محمد خالد الأزعر، حكومة عموم فلسطين في ذكراها الخمسين، دار الشروق، القاهرة، 1998.

³ - من الجدير بالذكر أن ميثاق جامعة الدول العربية قد جعل عضوية الجامعة مفتوحة أمام الدول العربية المستقلة (المادة 01)، وقد عارض الانتداب البريطاني منح فلسطين العضوية الكاملة في الجامعة عند تأسيسها، الأمر الذي دفع أعضاء الجامعة لإضافة ملحق خاص بفلسطين يتيح لمندوب عربي من فلسطين المشاركة في أعمالها على أن يقوم مجلس الجامعة باختيار هذا المندوب، وظل الأمر على هذه الشاكلة قرابة 20 عام، إلى أن أيد مؤتمر القمة العربية لعام 1964 تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية التي سرعان ما أصبحت الممثل الوحيد المعتمد للشعب الفلسطيني، حيث اعترفت بها الجامعة كمثل للشعب الفلسطيني عام 1974 وهو العام الذي حصلت فيه المنظمة على وضع المراقب في الأمم المتحدة، وعقب قيام منظمة التحرير بإعلان قيام الدولة الفلسطينية في الجزائر عام 1988، أصبحت فلسطين كاملة العضوية في جامعة الدول العربية وأصبح رئيس المنظمة يقوم بدور رئيس فلسطين. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 173-175.

الدول العربية، حيث عرض رئيس المنظمة في سبتمبر 1965 مجموعة من الاقتراحات خلال اجتماع القمة العربية المنعقد بالدار البيضاء في المغرب¹، والتي مثلت اللبنة الأساسية لبروتوكول الدار البيضاء/كازابلانكا الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الدول العربية، الذي عبر عن المقاربة العربية النازمة لأوضاع الفلسطينيين².

وكذلك فإن وجود منظمة التحرير على الساحة اللبنانية بين عامي 1969-1982 ساهم في تحسين مستوى الحماية المقدم للاجئين الفلسطينيين في لبنان، فقبل أبرام اتفاق القاهرة بين المنظمة والدول اللبنانية عام 1969 كان اللاجئون الفلسطينيون يعانون من تضيق السلطات اللبنانية على أبسط الحقوق والحريات، لكن وضعهم قد تغير للأفضل عقب توقيع اتفاق القاهرة الذي سمح لمنظمة التحرير بإنشاء مؤسسات لتقديم الخدمات الصحية والاجتماعية في المخيمات، حيث انخرط اللاجئون في العمل بتلك المؤسسات التي وفرت مورد رزق لهم، كما سمح الاتفاق بإنشاء قوات خاصة لحماية أمن المخيمات تتكون من اللاجئين أنفسهم³.

إلا إن خروج المنظمة من لبنان عام 1982 قد أدى لعودة الأمور لأسوأ مما كانت عليه، حيث ألغت الحكومة اللبنانية اتفاق القاهرة وعادت أوضاع اللاجئين للتدهور، ولا يعد تأثر مستوى الحماية المقدم للاجئين الفلسطينيين في لبنان بصعود دور منظمة التحرير وهبوطه مثلاً منفرداً⁴، فغالباً ما يتأثر مستوى الحماية المقدم لهؤلاء اللاجئين في مختلف الأقطار العربية بالأزمات العربية ومواقف الدول العربية المضيفة لهم من سياسة منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية⁵.

¹ - تضمن العرض المقدم من رئيس منظمة التحرير الفلسطينية آنذاك مجموعة من المبادئ أبرزها: 1- أن يكون القطر الذي يقيم فيه الفلسطينيون هو مكان إقامتهم المؤقتة لحين عودتهم إلى فلسطين، وأن يمنحوا حرية السفر والتنقل بنفس التسهيلات الممنوحة لرعايا تلك الدول في اتفاقات السفر والإقامة التي تبرمها مع غيرها من الحكومات؛ 2- أن يمنح الفلسطينيين وثائق سفر من الأقطار التي يقيمون فيها ويتمتعوا بحق العودة للقطر الذي يقيمون فيه دون الحاجة لتأشيرة عودة؛ 3- أن يعامل الفلسطينيون في بلدان إقامتهم المؤقتة معاملة مواطني هذه الدول من حيث الحقوق والواجبات باستثناء الحقوق السياسية؛ 4- أن يمنع تهجير الفلسطينيين للإقامة الدائمة في الدول الأجنبية؛ 5- أن تتسق الدول العربية جهودها لرعاية اللاجئين وحفظ حقوقهم، وأن توحد الأجهزة المختصة بمعالجة شؤون الفلسطينيين في جهاز واحد تسهلاً لتلك المعالجة. أنظر: الوثائق الفلسطينية لعام 1965، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، د.س.ن، ص 504-505.

² - حسن عبد القادر وآخرون، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين وفلسطيني الشتات، ط1، مركز دراسات الشرق الأوسط، الأردن، 2002، ص 592.

³ - أسعد عبد الرحمن، منظمة التحرير الفلسطينية جذورها-تأسيسها-مساراتها، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، نيقوسيا، 1987، ص 190-191.

⁴ - من الأمثلة الأخرى التي تثبت رهن الحماية العربية المقدمة للاجئين الفلسطينيين بمواقف تلك الدول من السياسة الفلسطينية، تعرض قرابة 400 ألف من اللاجئين الفلسطينيين في الكويت للطرد عقاباً لهم على موقف منظمة التحرير من الغزو العراقي للكويت، وكذلك تعرضهم للطرد من ليبيا تعبيراً عن احتجاج النظام الليبي على توقيع منظمة التحرير لاتفاق أوسلو مع إسرائيل عام 1993، وغيرها من الأمثلة التي تثبت ارتهاق مصير اللاجئين بطبيعة العلاقة السياسية بين الدولة المضيفة والقيادة الفلسطينية. للاستزادة أنظر: أنيس القاسم، على هامش أزمة الخليل... الفلسطينيون بين المطرقة والسندان، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 04، 1990؛ وعبد الفتاح القليلي، الحقوق الإنسانية للاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، المرجع السابق، ص 06-08.

⁵ - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 09-10.

فما أن تقع أزمة بين قطرين عربيين حتى يجد الفلسطينيون أنفسهم بين المطرقة والسندان، ويستدرجون لنزاعات لا علاقة لهم بها، ليتم استنزافهم أو ابتزازهم مادياً ويحاربون في مستوى معيشتهم واستقرارهم المحدود أصلاً، وهو ما يثبت الاستغلال العربي لهشاشة وضع اللاجئين الفلسطينيين وغياب المرجعية القانونية الثابتة والموحدة لتنظيم أوضاعهم، حتى أضحوا ورقة تستخدم للضغط على القيادة السياسية الفلسطينية عندما ترغب إحدى الدول العربية المضيئة بذلك.

كما أن ضعف النظام العربي وعدم امتلاك جامعة الدول العربية للوسائل الفعالة لإلزام الدول الأعضاء بمقرراتها المتعلقة بتنظيم أوضاع اللاجئين الفلسطينيين، قد شجع بعض الدول المضيئة لهم على انتهاك حقوقهم دون خشية، ويظهر ضعف الجامعة العربية وعدم جهوزيتها للتعامل مع مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في تعدد واختلاف الأجهزة المكلفة بهذا الأمر خاصة في المراحل الأولى لبروز المشكلة¹.

حيث أنشئت جامعة الدول العربية في 16 فبراير 1948 "اللجنة الفلسطينية" لمتابعة قضية فلسطين من جميع جوانبها السياسية والعسكرية، وعندما برزت مشكلة اللاجئين في ربيع عام 1948 أنشئت الجامعة "لجنة الخبراء الماليين" لضبط الأموال والتبرعات المقدمة من الحكومات والشعوب لمساعدة الفلسطينيين ولاسيما اللاجئين منهم، كما شكلت الجامعة في 16 أبريل 1948 "المجلس الأعلى للإغاثة" والذي تولى مهمة الانفاق على اللاجئين وأسر الشهداء والجرحى والطلبة الفلسطينيين الذي انقطعت موارد رزقهم².

وأمام تعدد الأجهزة التي تتولى أمر اللاجئين الفلسطينيين، كان ضرورياً إنشاء جهاز للتنسيق بينها داخل أمانة الجامعة العربية، وعليه أنشئت الجامعة لجنة فلسطين الدائمة لإدارة شؤون فلسطين عام 1952، والتي تألفت من شعبتين للشؤون السياسية وشؤون اللاجئين³، وقد حددت مهام شعبة شؤون اللاجئين "بالعناية المادية والمعنوية لشؤون

¹ - مروة جبر، جامعة الدول العربية وقضية فلسطين 1945-1965، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، 1989، ص 203-204.

² - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 10.

³ - من الجدير بالذكر أنه جرى لاحقاً تعديل هيكلية إدارة شؤون فلسطين في الجامعة العربية لتصبح مكونة من 04 أقسام هي: قسم متابعة الشعب الفلسطيني واللاجئين والأونروا، وقسم الأسرى، وقسم التنمية والإعمار، وقسم متابعة شؤون القدس. أنظر: موقع جامعة الدول العربية، قطاع فلسطين والأراضي العربية المحتلة، على الرابط:

www.lasportal.org/ar/sectors/semtorhome/page/aboutsectors.aspx?SID=11 تاريخ الاطلاع: 2019/02/01.

اللاجئين، ودراسة قابلية استيعاب مختلف المناطق والمشاريع المخصصة للاجئين، ومعرفة الأعباء التي تتحملها كل دولة العربية جراء وجودهم بها...¹.

وعند بداية مباشرة شعبة شؤون اللاجئين لمهامها أثارت قضية أسر اللاجئين المشتتة، وأوصت الدول العربية بالسماح بجمع شملهم في مكان إقامة رب الأسرة، كما أوصت بإصدار وثائق سفر موحدة للاجئين من طرف الدول الأعضاء، وقد وافق مجلس الجامعة على كلتا التوصيتين بالإجماع².

وقد تطور عمل إدارة شؤون فلسطين لاحقاً بموجب قرارات مجلس الجامعة العربية ولاسيما قراراته رقم 514 في 29 ابريل 1953، ورقم 705 و721 في 27 يناير 1954، والتي تمخض عنها تكوين هيئة استشارية من الموظفين المختصين بشؤون فلسطين في الحكومات العربية لتتعاون مع إدارة شؤون فلسطين، وتبلورت هذه الهيئة لاحقاً فيما عرف بمؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين في الدول العربية الذي يعقد اجتماعاته مرتين في العام قبيل دورتي مجلس الجامعة السنويتين في مارس وسبتمبر من كل عام، وفي الوقت نفسه تم إلغاء مجلس إغاثة اللاجئين الفلسطينيين ولجنة الخبراء الماليين، لتصبح إدارة شؤون فلسطين هي الجهة الرئيسية المعنية بشؤون اللاجئين الفلسطينيين يساعدها في ذلك مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين في الدول العربية، ولاحقاً مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين في الدول العربية³.

ومنذ إنشائها كان هذان المؤتمران من أهم الأطر المؤسسية المعنية بشؤون اللاجئين الفلسطينيين، وفي رحابهما جرى التداول حول مواقف النظام العربي من حماية اللاجئين، وصدرت عنهما العديد من التوصيات للموجهة لمجلس الجامعة، والتي تم اعتمادها بموجب قرارات المجلس لاحقاً، وبالتالي فمن المفيد التطرق لهما من خلال استعراض موجز لنشأتهما وتكوينهما وأدائهما تجاه اللاجئين الفلسطينيين.

أولاً: مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين في الدول العربية

قررت الجامعة العربية في 07 سبتمبر 1959 أن تنشئ حكومات الدول العربية كل على حدا جهازاً يختص بدراسة جميع ما يتعلق بالقضية الفلسطينية، وبالتالي أصبحت

¹ - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 11.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 174.

³ - مروة جبر، المرجع السابق، ص 207.

أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية جزء من وظيفة واسعة النطاق لهذا المؤتمر¹، وقد تأخر تفعيل أعمال المؤتمر لتأخر إصدار لائحته الداخلية ونظام علمه حتى ابريل 1961.

ويقوم هذا المؤتمر بإصدار التوصيات فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية ويقدمها لمجلس الجامعة لاتخاذ القرارات اللازمة، ولممثلي الدول الأعضاء الحق في التحفظ على بعض التوصيات، وفي حال تحفظ دولة على توصية ما فإنها غير ملزمة بما يصدر المؤتمر أو مجلس الجامعة من قرارات بهذا الصدد².

ومن خلال تتبع أعمال المؤتمر وما صدر عنه خلال فترة عمله يلاحظ أنه إلى جانب التباطؤ في انطلاق أعماله، أن الدول العربية لم تأخذ التوصيات الصادرة عنه على محمل الجد لمواجهة المشكلات التي تثيرها جوانب القضية الفلسطينية المختلفة بما فيها أوضاع اللاجئين التي لا تحتل التأجيل، وهو ما يتضح من خلال إصدار مجلس الجامعة لقراره رقم 1905 في 19 يونيو 1963 الذي حث من خلاله الدول الأعضاء على التعجيل في إنشاء الأجهزة الخاصة بفلسطين تنفيذاً لقراره الخاص بذلك، كما أوصى المجلس بضرورة حضور رؤساء هذه الأجهزة لأعمال المؤتمر والمساهمة فيها، حيث أدى تدني التمثيل في مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين لحرمانه من اتخاذ قرارات فعالة³.

وكان القصور العربي في التعاطي مع قرارات الجامعة حول مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين، وضعف قرارات المؤتمر خاصة في المسائل المتعلقة بأوضاع اللاجئين الفلسطينيين سبباً دفع الجامعة العربية لإنشاء مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، والذي تكفل لاحقاً ببحث القضايا التي كان يبحثها مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين في الدول العربية بعد توقف اجتماعات الأخير عام 1967.

ثانياً: مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين في الدول المضيفة

بعد أن استشعرت جامعة الدول العربية مطالب مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين وقصوره في معالجة جوانب القضية الفلسطينية لاسيما قضية اللاجئين الذين لا تتحمل أوضاعهم المماثلة والتأجيل في تنفيذ القرارات المتعلقة بهم، اتضح لها أن مشكلات اللاجئين بحاجة

¹ - محسن محمد صالح وآخرون، منظمة التحرير الفلسطينية تقييم التجربة وإعادة البناء، ط1، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2007، ص 120.

² - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 12.

³ - مروة جبر، المرجع السابق، ص 204.

لعناية خاصة عبر اجتماعات دورية متخصصة للنظر في كافة تفاصيل أوضاع اللاجئين وحقوقهم المدنية والاقتصادية في البلدان العربية المضيفة.

ولتنسيق مواقف الدول العربية المضيفة تجاه مشكلات اللاجئين في أراضيها خاصة وأن مشكلاتهم تكاد تكون متشابهة في مختلف الأقطار العربية بالنسبة لقضايا السفر والإقامة والعمل والسكن... إلخ، احتضنت الجامعة العربية اجتماعاً ضم ممثلي أبرز الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين، وتم الاتفاق خلاله على إنشاء مؤتمر الدول المضيفة لدراسة شؤون اللاجئين الفلسطينيين، وتحددت مهام هذا المؤتمر/الجهاز عند إنشائه بدراسة وضع اللاجئين وخدمات الأونروا المقدمة لهم، واقتصرت عضويته على الدول العربية المضيفة للاجئين فقط وهي مصر، سوريا، الأردن، لبنان، والسلطة الفلسطينية لاحقاً¹.

وعقد المؤتمر أولى اجتماعاته في دمشق في الفترة ما بين 17-21 يونيو 1964، ولا زالت دوراته قائمة حتى وقتنا الحالي كان آخرها دورته رقم 101 المنعقدة في مصر بتاريخ 09-13 ديسمبر 2018 بمشاركة ممثلين من مصر والأردن ولبنان وفلسطين ومنظمة التعاون الإسلامي، وغابت سوريا عن الاجتماع نظراً لتعليق عضويتها في الجامعة على خلفية اعتراض النظام العربي على تعامل حكومتها مع الأحداث الجارية فيها².

ورغم أن توجه الجامعة العربية لإنشاء جهاز خاص بدراسة شؤون اللاجئين الفلسطينيين وما يعنيه ذلك من تزايد الاهتمام العربي باللاجئين، إلا إن الجامعة ما لبثت وأن عادت لتوسيع اهتمامات مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين لتشمل وظائف مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين بموجب قرار مجلسها رقم 3180 (د-62) في 04 سبتمبر 1964³.

وانتهى التطور التنظيمي المؤسسي في تعاطي الجامعة العربية مع قضية اللاجئين الفلسطينيين بأن أصبح مؤتمر المشرفين هو الجهة الموكلة إليها دراسة مشكلاتهم وإحالة توصياته لمجلس الجامعة لاتخاذ ما يراه مناسب من القرارات.

¹ - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 12؛ ومروة جبر، المرجع السابق، ص 208-210.

² - انطلاق مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين بالجامعة العربية، منشور بتاريخ 2018/12/06، على الرابط: www.akhbarak.net/articles/35320933 تاريخ الاطلاع: 2019/02/04.

³ - نص قرار مجلس الجامعة رقم 3180(د-62) بتاريخ 04 سبتمبر 1964 على أن: "1- يتولى مؤتمر المشرفين معالجة القضايا التي كان يبحثها مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين بالإضافة للقضايا الأخرى المتعلقة بشؤون فلسطين، 2- أن تصبح دورات المؤتمر أثنين في العام بدلاً من دورة وحدة". انظر: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 12.

وبالرجوع لمحاضر دورات مؤتمر المشرفين يلاحظ أنه ناقش باستمرار المسائل التالية:

أ- متابعة نشاطات الأونروا ومطالبتها دوماً بتحسين خدماتها، وتقديم المقترحات لتحسين أدائها والحفاظ على استمرارية خدماتها.

ب- متابعة مشكلات اللاجئين في الدول العربية فيما يتعلق بالسفر والإقامة والعمل والتعليم والرعاية الصحية.

ج- استعراض التقارير التي يقدمها ممثلو الدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين¹.

وعقب توسيع مهام المؤتمر أصبح يناقش كل ما يتعلق بالتطورات العامة للقضية الفلسطينية، إضافة لأي مهام أخرى يحيلها إليه مجلس الجامعة، وفي جلسة المؤتمر الأخيرة في ديسمبر 2018 طغت قضية القدس والأزمة المالية للأونروا على مناقشاته بسبب القرارات الأمريكية بشأن اعتبار القدس عاصمة لإسرائيل ووقف الدعم المالي المقدم للأونروا والسعي لتفكيكها وتصفية قضية اللاجئين، حيث بحث المؤتمر الوسائل الكفيلة بضمان استمرار التمويل الدائم للوكالة والتأكيد على تجديد تفويضها وعدم إلحاق مهامها بالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، كما ناقش المؤتمر التطورات المتعلقة بالاستيطان وجدار الفصل العنصري والانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة².

وهنا تجدر الإشارة إلى أن علاقة الجامعة العربية بوكالة الأونروا قد اتسمت بالإيجابية حيث أصدر مجلس الجامعة قراراً عام 1950 يقضي بتعاون الدول العربية معها، مع احتفاظ كل دولة بمواقفها تجاه مسألة التسوية النهائية للقضية الفلسطينية وحقوق اللاجئين بالعودة والتعويض، ورغم إيجابية العلاقة إلا أنها ليست مباشرة حيث تصدر الجامعة العربية قرارات تأييد أو رفض أو مطالبة بشأن خدمات الأونروا المقدمة للاجئين، وتقوم الأونروا بإدراج ملاحظات الجامعة في تقاريرها المقدمة إلى هيئة الأمم المتحدة. وقد حددت الجامعة العربية عدداً من الخطوط العريضة التي تسترشد بها الدول العربية في إطار تعاملها مع الأونروا أبرزها:

¹ - محمد حسن عبد الحافظ، جامعة الدول العربية وقضية اللاجئين الفلسطينيين، مجلة صامد الاقتصادي، العدد 105، يونيو 1996، ص 134-136.

² - القدس واللاجئون أهم القضايا في مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين بالقاهرة، منشور بتاريخ: 2018/12/06، على الرابط: <http://sptnkne.ws/kknm> تاريخ الاطلاع: 2019/01/20.

- أن مشروعات الأونروا وخدماتها لا تمس حقوق اللاجئين أو مصير القضية الفلسطينية من الناحية السياسية.

- إن مسؤولية الأونروا تظل قائمة لحين تطبيق حق العودة والتعويض، وإن تعاون الدول المضيفة معها من خلال تقديم الأراضي والتسهيلات الأخرى لا يعني نقل مسؤوليات الوكالة لتلك الدول.

- إن مشروعات الوكالة يجب ألا تشكل عبئاً على اقتصاد الدول المضيفة.

- أن يراعى في مشروعات الوكالة تأمين حياة لائقة للاجئين على المستوى الاجتماعي والاقتصادي مع مراعاة رغباتهم وظروفهم المختلفة¹.

كما دعت الجامعة الدول العربية المضيفة للاجئين إلى توحيد أساليب التعامل مع الوكالة فيما يتعلق بالاتفاقات الثنائية حتى لا يكون ذلك مسوغاً للأونروا للتمييز في معاملة اللاجئين²- وكان الأجدر أن تقوم الجامعة بالسعي لتوحيد أساليب التعامل من جانب تلك الدول ذاتها مع اللاجئين لتحقيق ذلك الغرض- ورغم قرار الجامعة بتوحيد أساليب التعامل بين الدول المضيفة والأونروا إلا أن الواقع العملي يثبت تفاوت أطر العلاقة بين تلك الدول والأونروا، ففي الأردن حصلت الوكالة على مزايا وحصانات، ووافقت الحكومة الأردنية على مشروعات التشغيل التي اقترحتها الوكالة على المدى القصير والطويل، في حين منحتها سوريا بعض التسهيلات الخاصة بنقل السلع والحاجيات الخاصة باللاجئين فقط مخافة أن يكون تجاوبها مع مشروعات الوكالة خاصة طويلة الأجل سبباً لطي الأبعاد السياسية لقضية اللاجئين، أما لبنان فقد منح الأونروا كافة الضمانات اللازمة لتأدية مهامها في مخيمات اللاجئين، وجرى توثيق تلك العلاقة باتفاقات ثنائية بين الأونروا وحكومات تلك الدول³.

وعموماً قدمت الدول العربية المضيفة تسهيلات للأونروا ساهمت بتيسير مهامها في مساعدة اللاجئين من خلال توفير المخازن وضمان سلامة النقل والإعفاءات الجمركية وحماية موظفي الوكالة ومسؤوليها، كما أن متابعة الدول المضيفة لأنشطة الوكالة ساهم في

¹ - قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم 389 بتاريخ 1951/10/10، مشار إليه في: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 38.

² - قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم 2252 بتاريخ 1966/06/12، مشار إليه في: محمد خالد الأزعر، المرجع نفسه، ص 38.

³ - يذكر أن الأونروا عقدت اتفاقها الأول مع مصر في 1948/09/12، ومع الأردن في 1951/03/14، ومع لبنان في 1954/11/26، ومنحتها سوريا تسهيلات دون اتفاق خاص. أنظر: عبد المنعم مشاط، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1975، ص 313-314.

تصحيح قوائم المنتفعين من خدماتها ومنع تقليص أعدادهم بذرائع مختلفة، وتعد الدول العربية المضيئة للاجئين الفلسطينيين (عدا سوريا) أعضاء في اللجنة الاستشارية للأونروا حيث تنقل هذه الدول وجهات نظرها إلى اللجنة، وتشارك في مناقشة التقرير السنوي للمفوض العام للأونروا، ولذا تعقد دورات مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيئة قبل رفع تقرير الأونروا للجمعية العامة للأمم المتحدة بقصد التداول حول محتوياته وتنسيق مواقف الدول العربية تجاهها¹.

الفرع الثاني: مساهمة قرارات جامعة الدول العربية في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين

سبق أن تناولنا في الباب الأول من دراستنا المحاولات والجهود التي بذلتها الدول العربية لإقرار نصوص قانونية لتنظيم أوضاع اللاجئين في العالم العربي في ظل انعدام الرصيد القانوني العربي المتكامل فيما يخص حق اللجوء، فرغم أن غالبية الدول العربية تركز في دساتيرها مبدأ حق اللجوء إلا أنها لم تقرر اتفاقات جماعية أو تشريعات داخلية كافية لتنظيم أوضاع اللاجئين وتجسيد حمايتهم في أراضيها²، إضافة للضعف العربي في الانضمام للمواثيق الدولية الخاصة باللاجئين، وحتى الدول العربية المنضمة لم تعمل على ملائمة قوانينها الداخلية لنصوص تلك المواثيق³.

ومع استمرار مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وتعقدتها مع مرور الوقت، وظهور فئات جديدة من اللاجئين العرب - لاسيما اللاجئين السوريون الذين أصبحوا يحتلون المرتبة الأولى من حيث تعداد اللاجئين في العالم العربي يليهم الفلسطينيون - تحتم على النظام العربي إيلاء الاهتمام الجاد بمسألة اللجوء وهو ما ظهر من خلال اعتماد جامعة الدول العربية للاتفاقية المنظمة لأوضاع اللاجئين في العالم العربي لعام 1994، وتعزيز علاقات

¹ - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 15؛ وعباس شبلاق، وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة والشتات، في: اللاجئين الفلسطينيين-حقوق، وروايات، وسياسات، وحدة الهجرة القسرية للاجئين، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2011، ص 265.

² - من أمثلة الدساتير العربية المكرسة لحق اللجوء الدستور الجزائري (المادة 69 من الدستور)، الدستور الأردني في فصله 21، الدستور التونسي في فصله 17، والدستور السوري (المادة 34)، الدستور المصري (المادة 53)، الدستور العراقي (المادة 34)، إلا أن الملاحظ في دساتير تلك الدول تركيزها على اللجوء لأسباب سياسية وتبنيها تعريفاً ضيقاً للاجئ وعدم اهتمامها بضمانات الحماية اللازمة، فاللاجئين في الوطن العربي عموماً ليس لهم فرصة الوصول للمحاكم أو أي آلية أخرى مستقلة للاستئناف ضد إجراءات البت في أوضاعهم أو مآثرتها قضائياً. أنظر: الاتحاد الدولي للقضاة المتخصصين في قوانين اللجوء، استشراف آفاق جديدة: دور القضاة في حماية اللاجئين في العالم العربي، نشرة الهجرة القسرية، العدد 16، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، إبريل 2003، ص 48.

³ - عبد الحميد الوالي، حماية اللاجئين في الوطن العربي، المرجع السابق، ص 22.

التعاون بين الدول العربية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين¹، وارتفاع نسبة مساهمة البلدان العربية في برامج المساعدات الإنسانية الخاصة باللاجئين².

ورغم التوجه الجديد للنظام العربي للاهتمام بمشكلات اللاجئين لاقتناعه بأنها لا تقتصر على فئات معينة أو بلدان محددة بل يمكن أن تطال أي فئة من أي بلد كان، إلا إن ذلك لم يؤدي لإرساء ضوابط قانونية وإيجاد أجهزة إدارية وقضائية تسهر على التطبيق الحسن لقواعد اللجوء في الدول العربية التي لا زالت تتخلف عن الالتحاق بالركب العالمي للانضمام للمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان عموماً وحقوق اللاجئين على وجه الخصوص، ولم تقم باعتماد قوانين وطنية تتماشى مع المبادئ التي يقرها القانون الدولي للاجئين³.

وفيما يتعلق بتنظيم أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية فقد اعتمدت الجامعة العربية مجموعة من القرارات بهذا الشأن، فبعد أن عملت الدول العربية على استثناء هؤلاء اللاجئين من الإطار الدولي العام لحماية اللاجئين كان لزاماً عليها تنظيم أوضاعهم وضمان حقوقهم الأساسية في أراضيها، وذلك بمساعدة الأطر المؤسساتية التي أنشأتها الجامعة للاهتمام بقضية اللاجئين الفلسطينيين، والتي عملت على بلورت القرارات والسياسات التي تكفل الوفاء بالحد الأدنى من حقوق اللاجئين الأساسية، وأعطت الدول العربية المضيفة مرجعية استرشادية غير ملزمة في هذا الإطار، وتتعلق تلك القرارات بحقوق كالتنقل والعمل والتعليم والجنسية والتملك⁴.

وقد كانت سياسات الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين تبنى على مصالح تلك الدول، وتتأثر بالعوامل السياسية كمواقف الدول العربية تجاه السياسة الفلسطينية، أو

¹ - أنظر على سبيل المثال مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة الكويتية ومفوضية اللاجئين عام 1996، ومذكرة التفاهم الموقعة بين الأردن والمفوضية عام 1988 المعدلة عام 2014، إضافة لاتفاقات المقر التي وقعتها المفوضية مع كل من لبنان عام 1996، والإمارات عام 1999، وموريتانيا عام 1998، وحالياً تتواجد مكاتب وبعثات ميدانية تابعة للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في 18 بلد عربي، حيث تتولى إدارة برامج المساعدات وتسهر على تطبيق معايير الحماية الدولية للاجئين في تلك البلدان.

² - خلود علوان، مساهمات الدول العربية والمنظمات غير الحكومية لصالح اللاجئين خلال العام 2001، بر الأمان (إصدارات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين)، العدد 06، المكتب الإقليمي بالقاهرة، 2002، ص 5-6.

³ - عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، المرجع السابق، ص 191-193.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن القسم الأكبر من القرارات المنظمة لأوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية تم اتخاذها في إطار المجلس الوزاري للجامعة العربية بناء على توصيات إدارة شؤون فلسطين الدائمة، أو بناء على توصيات مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، أو بناء على مقترحات منظمة التحرير الفلسطينية، إضافة لبعض القرارات التي اتخذت في إطار المجالس الوزارية المتخصصة كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي أو مجلس وزراء العمل أو مجلس وزراء الداخلية العرب. أنظر: ناصر اليافاوي، الموقف العربي من مسألة تنقل اللاجئين الفلسطينيين بين الدول العربية، في: أوراق عمل مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والقرارات العربية، المرجع السابق، ص 55-60.

الضغوط الممارسة على الدول المضيفة من أطراف أجنبية أو عربية¹، وعلى كل حال فإن معاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية لم تنظمها قوانين تشريعية وإنما نظمت عبر قرارات إدارية مكتوبة أو غير مكتوبة صادرة عن السلطة التنفيذية أو الأجهزة الأمنية في أغلب الأحيان².

وفيما يلي نتناول مواقف الجامعة العربية وأهم قراراتها المتعلقة بالحقوق الأساسية للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية:

أولاً: موقف جامعة الدول العربية بشأن سفر وتنقل اللاجئين الفلسطينيين

بعد توصية إدارة شؤون فلسطين في الجامعة العربية في عام 1952 بضرورة النظر في إمكانية إصدار وثائق سفر موحدة للاجئين الفلسطينيين قصد تسهيل تحركاتهم، وموافقة مجلس الجامعة على هذه التوصية، تمت مناقشة نموذج وثيقة السفر المعد من طرف إدارة شؤون فلسطين، وفي العام 1954 اتخذ مجلس الجامعة قراراً مفصلاً بالإجماع بين فيه معايير وإجراءات إصدار وثيقة السفر الموحدة للاجئين الفلسطينيين³. بحيث تصدر حكومات الدول الأعضاء في الجامعة وثائق سفر للاجئين المقيمين في أراضيها أو المشمولين بولايتها بناءً على طلبهم، وحددت مدة صلاحية تلك الوثيقة بخمس سنوات.

وطالب القرار بمعاملة حاملي الوثيقة معاملة مواطني تلك الدول فيما يتعلق بالتأشيرات والإقامة مع إعفائهم من رسوم التأشير والتجديد، على أن يطبق هذا القرار على جميع اللاجئين حتى الذين اكتسبوا جنسية إحدى الدول الأعضاء -الإشارة هنا للأردن الذي منح المواطنة لجميع الفلسطينيين المقيمين على أراضيها بما فيهم المقيمون في الضفة الغربية والقدس الشرقية عقب قيام الأردن بضمها لأراضيها عام 1950-⁴.

وعملياً التزمت قرارات الجامعة العربية بهذا الشأن بمجموعة من الأحكام منها:

- أن الوثيقة لا تلزم الدول التي يسافر إليها اللاجئ بإقامته في أراضيها، كما لا تسلبه حق العودة لمكان إقامته السابقة.

¹ - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 15.

² - ناصر اليافاوي، المرجع السابق، ص 57.

³ - قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم 714 في 27 يناير 1954، يشار إلى أنه قد جرى تعديل القرار بجعل مدة تجديده الوثيقة كل سنتين بدلاً من تجديدها كل عام بموجب قرار المجلس رقم 1705 في 07 سبتمبر 1960.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن حكومة عموم فلسطين كانت تصدر جوازات سفر للاجئين الفلسطينيين طيلة سنوات الخمسينيات إلا أن الخلافات العربية حول تلك الحكومة أدت لتأخر الدعم العربي لها، خاصة مع انتقال السيطرة على الأجزاء المتبقية من فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة) لدول عربية مجاورة (الأردن ومصر) وهو ما أدى لتأخر الاعتراف العربي والدولي بجوازات السفر الفلسطينية الصادرة عن تلك الحكومة. انظر: ناصر اليافاوي، المرجع السابق، ص 59.

⁴ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 174 و187.

- إعطاء كل دولة عربية صلاحية تحديد إجراءات طلب الوثيقة ومدة صلاحيتها وكيفية تجديدها... إلخ.

- إعطاء الفلسطينيين المقيمين خارج الدول العربية حق الحصول على وثيقة سفر من إحدى الدول العربية، على أن تقوم الدولة التي تمنحهم وثيقة السفر بإخطار بقية الدول العربية لمنع الازدواج¹.

وفي العام 1964 ظهر خلاف الدول العربية لأول مرة بشأن معاملة اللاجئين الفلسطينيين، فبعدما كانت القرارات المتعلقة بهم تتخذ بالإجماع أبدت عدة دول عربية تحفظات تتعلق بقرار الجامعة رقم 2019 الصادر في 03 ديسمبر 1964 والداعي لمزيد من التسهيلات في إجراءات ومعايير إصدار وثائق سفر اللاجئين الفلسطينيين².

وفي سبتمبر 1965 وخلال مؤتمر القمة الاستثنائي لرؤساء وملوك الدول العربية المنعقد بالدار البيضاء في المغرب، عرض رئيس منظمة التحرير الفلسطينية مقترحاً متكاملاً لكيفية معاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، وافقت الدول العربية على بعض ما جاء فيه، وتم تضمينه في بروتوكول خاص عرف ببروتوكول الدار البيضاء، وقد وافق عليه مجلس الجامعة العربية في 10 سبتمبر 1965³، وفيما يتعلق بحقوق الإقامة والسفر فقد جاء في البروتوكول المذكور ما يلي⁴:

- يكون للفلسطينيين المقيمين حالياً في أراضي (...) ومتى اقتضت مصلحتهم ذلك، الحق في الخروج منها والعودة إليها (المادة 02).

- 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، مالم توافق السلطات المختصة على غير ذلك (المادة 03).

¹- قرار مجلس الجامعة العربية رقم 1033 بتاريخ 1995/10/04؛ ومحمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 16.

²- أبدت كل من السعودية ولبنان وليبيا تحفظات على قرار مجلس الجامعة رقم 2019 لعام 1964 والذي دعا الدول العربية لأن يكون لحامل وثيقة السفر من اللاجئين الحق في العودة إلى البلد مصدر الوثيقة دون الحاجة إلى الحصول على تأشيرة عودة، وهو ما عارضته وتحفظت عليه الدول المذكورة. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 207-208.

³- تم تنبي بروتوكول الدار البيضاء بواسطة مجلس وزراء الخارجية العرب في جامعة الدول العربية في 10 سبتمبر 1965، وصادقت عليه كل من الجزائر ومصر وسوريا والأردن والعراق والسودان واليمن، في حين عارضته كل من السعودية والمغرب وتونس، وأبدت كل من الكويت ولبنان وليبيا تحفظات على بعض نصوصه، أما الدول العربية الأخرى والتي نالت استقلالها عقب إقرار البروتوكول فلا يوجد دليل على التزامها بأحكامه.

⁴- بروتوكول الدار البيضاء الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الدول العربية لعام 1965.

- يمنح الفلسطينيون المقيمين حالياً في أراضي (...) وكذلك من كانوا مقيمون فيها وسافروا إلى المهاجر، متى رغبوا في ذلك، وثائق صالحة لسفرهم، وعلى السلطات المختصة أينما وجدت صرف هذه الوثائق أو تجديدها بغير تأخير (المادة 04).

- يعامل حاملو هذه الوثيقة في أراضي دول الجامعة العربية معاملة رعايا دول الجامعة بشأن التأشيرات والإقامة (المادة 05).

يلاحظ أن جامعة الدول العربية قد تبنت موقفاً جديداً بعد طغيان المواقف السياسية للدول العربية على حقوق اللاجئين، حيث جاءت لغة بروتكول الدار البيضاء مغايرة للغة المستخدمة في قرارات الجامعة السابقة في محاولة لتوسيع إطار حقوق الفلسطينيين وضمانها، فمواد البروتكول لم تشر صراحة للاجئين وإنما تحدثت عن معاملة الفلسطينيين عموماً، نظراً لأدراك الدول العربية أن وضع الفلسطينيين من غير اللاجئين يتشابه لحد كبير مع وضع اللاجئين، فكلتا الفئتين تعاني من مشكلة انعدام الجنسية بحكم الواقع أو القانون، وكلاهما بحاجة للحماية وتشاركان نفس المصير فهم شعب واحد له الحق في تقرير مصيره وإقامة دولته¹.

جدير بالذكر أن مواد البروتكول سابقة الذكر توفر مجموعة من الحقوق والضمانات التي لا توفرها اتفاقية عام 1951 للاجئين، فالمادة 02 من البروتكول تتضمن حكماً شبيهاً لما جاء في المادة 2/13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمتعلقة بحق مغادرة البلد والعودة إليه²، كما أنها توسع من حرية الفلسطيني في التنقل من وإلى أراضي الدول الأعضاء في الجامعة العربية، إلا أن هذا الحق قد خضع لسياسات الهجرة وتأثر بالإجراءات الأمنية المتبعة في مختلف الدول العربية عند تعاملها مع الفلسطينيين، فعلى ما يبدو أن المادة قد أدخلت في البروتكول كدليل حسن نية وليس كإلزام للدول العربية، حيث أثبتت الممارسات اللاحقة أن معظم الدول العربية لم تنفذ هذا الحكم بشكل ملائم، ولاسيما تلك الدول التي تحفظت على مواد البروتكول أو لم تصادق عليه من الأساس³.

¹- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 176-177؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 175-176.

²- تنص المادة (13) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: "لكل فرد حق حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة، ويحق لكل فرد أن يغادر أي بلد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه". أما المادة 26 من اتفاقية 1951 التي تتضمن حق حرية التنقل فإنها تقصره على حق اللجوء في اختيار محل الإقامة والتنقل بحرية داخل حدود الدولة الطرف في الاتفاقية، أما حقه في الخروج منها فلم تنطرق له الاتفاقية، في حين أن بروتكول الدار البيضاء منح الفلسطينيين حرية التنقل في أراضي جميع الدول الأعضاء في الجامعة العربية وهو ما يشبه حرية التنقل التي يتمتع بها مواطنو دول الاتحاد الأوروبي.

³- نجوى حساوي، المرجع نفسه، ص 176؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 177.

أما المادة 03 من البروتوكول فقد جاءت لتقتصر حق الفلسطينيين بالدخول إلى أراضي الدول العربية بالمدة القانونية المرخص بها والغرض الذي سمح لهم بالدخول لأجله، وتوضح أن حقهم بالدخول لا يعني بالضرورة أن لهم الحق بالإقامة الدائمة، وتختلف مدد الإقامة المرخص بها والإجراءات الوطنية المعمول بها للدخول من دولة عربية إلى أخرى.

في حين تناولت المادة الرابعة والخامسة من البروتوكول مسألة وثائق السفر، فالمادة الرابعة تكرر التزام الدول العربية بمنح الفلسطينيين المقيمين في أراضيها أو الذين كانوا مقيمين فيها وهاجروا بعد ذلك وثائق سفر لتسهيل تحركاتهم، ورغم غموض نص هذه المادة فإن تضمينها في البروتوكول يأتي لتأكيد وتوضيح أن بلد اللجوء الأول يظل مسؤولاً رئيسياً عن إصدار وثائق السفر وتجديدها حتى لو انتقل الفلسطيني المعني لبلد آخر فيما بعد، فمثلاً؛ فلسطينيو مصر والأردن الذين انتقلوا للعمل في دول الخليج ما زالوا يعتمدون على هذين البلدين في إصدار وثائق سفرهم وتجديدها باعتبارهما بلداً لجوءهم الأول¹.

أما المادة الخامسة فإنها توفر معاملة مساوية لمعاملة مواطني ورعايا دول الجامعة فيما يتعلق بالتأشيرات والإقامة، وقد عمد مجلس وزراء الداخلية العرب إلى توضيح مضمون تلك المادة في قرار لاحق تم اتخاذه في 15 ديسمبر 1982 والذي جاء في فقرته الثانية ما يلي: "يعامل الفلسطيني الحامل لوثيقة سفر اللاجئين الفلسطينيين معاملة رعايا الدولة المصدرة لهذه الوثيقة في حرية الإقامة والعمل والتنقل"². ولا تتضمن اتفاقية عام 1951 حكماً مشابهاً لهذا الحكم حيث تركت هذه المسألة لحرية الدول المتعاقدة إذا كانت مستعدة للسماح للاجئ بالدخول وكذلك إجراءات الدخول سواء بالحصول على تأشيرة أو بدونها³.

¹ - تختلف أحكام المادة 04 من بروتوكول الدار البيضاء لعام 1965 عن أحكام اتفاقية 1951 التي تقضي بأنه: "عندما يتخذ اللاجئ بصورة شرعية مكان إقامة على أراضي دولة أخرى متعاقدة فإن المسؤولية عن إصدار وثيقة سفره الجديدة بموجب أحكام المادة 28 من الاتفاقية تتحول إلى السلطة المختصة في تلك الدولة التي سيكون اللاجئ مخولاً لتقديم طلبه إليها". أنظر: الفقرتان 6 و11 من الجدول الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951.

² - قرار مجلس وزراء الداخلية العرب في الجامعة العربية رقم 08 الصادر بتاريخ 1982/12/15 الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الأقطار العربية. وتضمن القرار إضافة للفقرة المذكورة أعلاه ما يلي: تعامل وثيقة السفر الخاصة باللاجئين الفلسطينيين الصادرة عن أي قطر عربي معاملة جواز السفر الخاص بمواطني ذلك القطر؛ في حال ارتكاب الفلسطيني لأية جريمة في أي قطر عربي تسري عليه قوانين القطر الذي يقيم فيه؛ يجري التنسيق ثنائياً مع منظمة التحرير الفلسطينية لتحديد الإجراءات الخاصة بتنفيذ بنود القرار.

³ - من الجدير بالذكر أن الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي والأطراف في اتفاقية 1951 قد سهلت سفر اللاجئين على أراضيها بإلغائها لمستلزمات التأشيرة بموجب الاتفاقية الأوروبية بشأن إلغاء التأشيرات للاجئين الموقعة في ستراسبورغ بتاريخ 20 أبريل 1959. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 208.

ثانياً: موقف جامعة الدول العربية بشأن تجنيس وعمل اللاجئين الفلسطينيين

إن موقف الجامعة العربية من مسألة منح الفلسطينيين لجنسية جديدة يشوبه الكثير من الغموض، ومع أن الدول العربية تتذرع لعدم منحهم جنسيتها بضرورة الحفاظ على قضيتهم وهويتهم الوطنية، إلا إن وضع انعدام الجنسية الذي يعيشه الفلسطينيون منذ 70 عام قد أثر سلباً على مناحي حياتهم المختلفة، وعلى تمتع اللاجئين منهم بالعديد من الحقوق في البلدان المضيفة، كما أن الجامعة العربية لم تصدر أي قرارات تحظر بموجبها على الدول العربية منح جنسيتها للفلسطينيين، ولكنها أظهرت ما يشير لرغبتها في صيانة الجنسية الفلسطينية حفاظاً على هوية الفلسطينيين وحقوقهم السياسية¹.

وقد استشعرت الجامعة لاحقاً صعوبة تحقيق هذا المطلب إن كان سيؤدي لتعقيد حياة اللاجئين، ولذلك أصدرت قرارها رقم 1547 في 09 مارس 1959 والذي حث الدول العربية على الاحتفاظ للفلسطينيين بجنسيتهم كمبدأ عام مقترناً بمطالبة تلك الدول بالنظر بعين العطف إلى تهيئة فرص عمل للاجئين في أراضيها².

وبالرغم من أن الخطوة الأردنية بضم الضفة الغربية ومنح جميع سكانها-اللاجئين وغير اللاجئين-للجنسية الأردنية لم تحظى بتأييد الدول الأعضاء في الجامعة العربية، إلا أن تلك الدول عادت لتتقبلها تدريجياً وتعاملت معها كحقيقة واقعة، وعقب حرب عام 1967 لم تواجه الخطوة الأردنية بمنح جوازات سفر مؤقتة للغزيين معارضة من قبل الدول العربية حين برر النظام الأردني هذه الخطوة بأنها استجابة لضرورة إنسانية لتسهيل حرية تنقل سكان قطاع غزة³.

وبعد احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 وما رافق ذلك من قيود عربية على سكان تلك المناطق من الفلسطينيين، وسعي إسرائيل لتسهيل هجرتهم إلى خارج فلسطين والمنطقة العربية ودفعهم نحو منافي بعيدة، أصدرت الجامعة العربية قراراً يظهر تخوفها من تداعيات هذه الإجراءات على القضية الفلسطينية، وطالبت الدول العربية

¹- محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 16-17.

²- قرارات مجلس جامعة الدول العربية بشأن فلسطين 1945-1961، دار القاهرة للطباعة، القاهرة، 1961، ص 171.

³- ناصر الياقوي، المرجع السابق، ص 53.

بالاتصال بسفاراتها وقنصلياتها في الخارج لعدم تزويد الفلسطينيين بجوازات سفر عربية حفاظاً على الهوية الوطنية الفلسطينية¹.

ومع تنامي الحركة الوطنية الفلسطينية والاعتراف العالمي والعربي بمنظمة التحرير الفلسطينية تأكدت الهوية الخاصة بالشعب الفلسطيني، وهو ما انعكس على القرارات الصادرة عن هيئات الجامعة العربية في سنوات السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، حيث أخذ مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة قراراً عام 1970 جاء فيه: "إن اكتساب بعض الفلسطينيين لجنسية أخرى لا يعتبر مبرراً لحذف أسمائهم من سجلات اللاجئين الفلسطينيين"، وتتبع أهمية هذا القرار الذي تعزز بقرار مماثل من طرف مجلس الجامعة العربية في مارس 1970 من اتجاهين أساسيين هما:

1- أنه يسمح بازدواج الجنسية بالنسبة للفلسطينيين على غير ما قضت به اتفاقية الجنسية الموقعة بين أعضاء الجامعة العربية عام 1954، وعلى غير ما يراه النظام الأردني من رفض للجمع بين الجنسيتين الفلسطينية والأردنية.

2- أن القرار يتعارض مع إجراءات بعض الدول العربية المضيفة التي تشطب اللاجئين من سجلات اللاجئين الرسمية وتسحب بطاقة الإعاشة الخاصة بهم في حال حصولهم على جنسية دولة عربية أو أجنبية، وهو ما تقوم به لبنان رغم أنه يصب في صالح الدعوى الإسرائيلية بضرورة استيعاب اللاجئين الفلسطينيين في أماكن بعيدة عن وطنهم².

فالأجندة السياسية لبعض الحكومات العربية فرضت نفسها على نحو مخالف لما تضمنته قرارات الجامعة العربية بشأن مسألة تجنيس الفلسطينيين، حيث أثارت مسألة منح جنسية دولة اللجوء للاجئين الفلسطينيين المقيمين في الدول العربية حساسية كبيرة باعتبارها تتعارض مع حقوقهم السياسية وحقهم بالعودة وتقرير المصير.

وقد انقسمت مواقف الدول العربية بين مؤيد ومعارض لفكرة تجنيس اللاجئين الفلسطينيين، فالأجندة المعارضة يعتبر تجنيسهم التناقضاً على حقهم بالعودة ومقدمة لتوطينهم وتصفية قضيتهم، رغم أن هناك من يرى أن هذا الرفض نابع من اعتبارات مصلحة

¹ - قرار مجلس الجامعة العربية رقم 2455 (د-50) في سبتمبر 1968 مشار إليه في محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص17.

² - أشرف المبيض، الموقف العربي تجاه مسألة تجنيس اللاجئين الفلسطينيين، أوراق عمل مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والعربية، المرجع السابق، ص60-61.

أخرى لتلك الدول مثل الرفض اللبناني المبني على اعتبارات التوازن الطائفي في لبنان، والرفض السوري والمصري المبني على اعتبارات قومية.

أما الاتجاه المؤيد لتجنسيهم فيرى أن منح اللاجئين الفلسطينيين الجنسية هو ضرورة إنسانية تسهم في تخفيف معاناتهم دون إسقاط حقهم بالعودة لديارهم التي هجروا منها، وهو الاتجاه الأقرب للصواب بالنظر لحجم المعاناة والتمييز الذي يتعرض لهما اللاجئ الفلسطيني في دول اللجوء العربية، ويدعم هذا الاتجاه كلاً من الأردن وبعض الأحزاب الفلسطينية¹.

ورغم اعتراض البعض على خروج الأردن عن الأجماع العربي بمنحها جنسيتها للفلسطينيين، إلا إن منح الجنسية الأردنية للاجئين الفلسطينيين لم يقلل من التفاهم حول الحركة الوطنية الفلسطينية أو يمنعهم من المطالبة بحقهم بالعودة والتعويض²، كما أن وضع انعدام الجنسية الذي عاشه اللاجئون الفلسطينيون في بلدان اللجوء الأخرى وما رافقه من معاناة وحرمان من الحقوق المدنية والاقتصادية لم يجعلهم أكثر انتماءً وقرباً لقضية فلسطين، بل زاد من معاناتهم ودفع الكثير منهم للهجرة إلى خارج المنطقة العربية.

فليس مستغرباً أن يعبر اللاجئون الفلسطينيون من قطاع غزة -والذين لا يشك في انتمائهم لفلسطين- عن فرحتهم بقرار الحكومة الأردنية منحهم الجنسية الأردنية، أو أن يسعى اللاجئون الفلسطينيون في البلدان العربية الأخرى خاصة في مصر ولبنان للحصول على الجنسية الأردنية بعد أن أصبح موضوع الجنسية مرتبطاً بكيفية معاملة اللاجئين في شتى مناحي حياتهم، لدرجة أصبح التجنس بغير الجنسية الفلسطينية محاولة يلوذ بها الفلسطينيون من القيود والمحاذير المترتبة على الحفاظ على جنسيتهم الأم نتيجة عدم احترام الدول لحقوقهم المقررة كلاجئين، وعدم التزام الدول العربية بمقررات الجامعة العربية وما ورد في بروتكول الدار البيضاء لعام 1965 ولاسيما المادة الأولى منه والتي

¹ - بخصوص موقف الأحزاب الفلسطينية من تجنيس اللاجئين فأنها تنقسم بين مؤيد ومعارض لفكرة تجنيسهم، ففي حين عبرت حركة فتح ورئيسها محمود عباس عن تأييد تجنيس الفلسطينيين في البلدان العربية من باب تخفيف معاناتهم سواء تنسوا بجنسيات عربية أو أجنبية، رفضت كل من الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين وأمينها العام نايف حواتمة فكرة تجنيس الفلسطينيين معتبرة أنها تتناقض مع القرار 194، فيما أكد القيادي في حركة الجهاد الإسلامي نافذ عزام رفض حركته لمسألة تجنيس اللاجئين باعتبارها مقدمة لتوطينهم وتصفية قضيتهم، أما القيادي في حركة حماس مشير المصري فقد اعتبر أن الدعوة لتجنيسهم ستؤدي لإلغاء مشروعية حقهم بالعودة، ورغم غموض مواقف الأحزاب الفلسطينية وبناءها على افتراضات قد تكون صائبة أو خاطئة، إلا أن أوضاع الفلسطينيين الصعبة في بلدان اللجوء تجعل من تجنيسهم مدخلاً لتحسين أوضاعهم المعيشية وتخفيف معاناتهم دون أن يعني ذلك أو يؤدي لاسقاط حقهم بالعودة الذي لا يرتبط قانوناً بمسألة تجنيسهم، كما أنه لا بد من التفرقة بين مسألة تجنيس اللاجئين وتوطينهم، وإن كان لا بد من موقف لتلك الأحزاب الفلسطينية فعليها أن تبذل جهدها لضمان حصول اللاجئين على حقوقهم في بلدان اللجوء والعمل على اشراكهم في المفاوضات حول الحل الدائم لمشكلتهم. أنظر: أشرف المبيض، المرجع نفسه، ص 64-66.

² - ناصر اليافاوي، المرجع السابق، ص 54.

تنص على: " مع الاحتفاظ بجنسيتهم الفلسطينية، يكون للفلسطينيين المقيمين حالياً في أراضي (...) الحق في العمل والاستخدام أسوة بالمواطنين"¹.

ثالثاً: موقف جامعة الدول العربية بشأن حق اللاجئين الفلسطينيين في التعليم والتملك

يعد التعليم أحد الجوانب القليلة المشرقة في حياة الفلسطينيين، وإن كان لا يخلو من المعاناة، فاللاجئون الفلسطينيون يحرصون عليه رغم ظروفهم الصعبة وارتفاع نسبة الفقر والبطالة في صفوفهم².

وفي سياق تعاطي جامعة الدول العربية مع قضية اللاجئين الفلسطينيين فقد خصصت مبلغاً من المال عن طريق لجنة الإغاثة لمساعدة الطلبة الفلسطينيين الذين انقطعت مواردهم بعد نكبة عام 1948، وفي العام 1955 اتخذت الجامعة قراراً بإرسال بعثة للتواصل مع الحكومات العربية ودراسة شؤون تعليم اللاجئين وحالاتهم الثقافية والاجتماعية، وقد قدمت البعثة تقريرها للجامعة وجاء فيه: " إن الشعب الفلسطيني إن لم يُتدارك أمره فهو سائر للفناء العاجل"³.

وبناءً عليه؛ توالى قرارات الجامعة العربية فيما يخص تعليم اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة إلى حد إنشاء مجلس تخطيط لهذا الغرض، إلا إن هذا المجلس توقف عن العمل عقب حرب عام 1967⁴.

كما وافق مجلس الجامعة العربية على إنشاء صندوق إعانة تقدم فيه الدول العربية مساهماتها الخاصة بتعليم أبناء اللاجئين ورعاية شؤونهم الثقافية والاجتماعية، إلا إن هذا الصندوق لم ينشئ قط، وفي المراحل اللاحقة أصبحت كل دولة عربية مضيفة تتولى بمفردها وبالتعاون مع وكالة الأونروا قضية تعليم اللاجئين⁵، وغابت مسألة حقوق اللاجئين

¹ - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 17؛ وليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 472.

² - يشار إلى أن الشعب الفلسطيني من أقل شعوب العالم من حيث نسبة الأمية، وقد شغل العديد من اللاجئين الفلسطينيين مناصب هامة في بلدان اللجوء العربية والأجنبية، كما لعبوا دوراً بارزاً في اقتصاديات الدول العربية التي لجأوا إليها خاصة الأردن ولبنان. أنظر: ريم عيتاني ومعين مناع، معاناة اللاجئ الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2010، ص 87 وما يليها.

³ - عبد المنعم مشاط، المرجع السابق، ص 290؛ ومحمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 18.

⁴ - من أمثلة قرارات الجامعة العربية فيما يخص تعليم اللاجئين الفلسطينيين قرارها رقم 407 في 1951/10/13، والقرار رقم 439 في 1953/09/23، والقرار رقم 526 في 1953/04/09، والقرار رقم 626 في 1954/01/26، والقراران رقم 1060 ورقم 1093 في 1955/10/15، والقرار رقم 2399 في 1968/03/07.

⁵ - يشار إلى أن الأونروا هي الجهة الدولية المكلفة بتقديم خدمات التعليم الأساسي للاجئين الفلسطينيين في مناطق عملها الخمس، إلا إن مناهج التعليم تختلف من دولة إلى أخرى، حيث تضع الأونروا تلك المناهج بالتعاون مع كل دولة مضيفة، لكن التحدي الأكبر الذي يواجه اللاجئين هو التغيب المتعدد لتاريخ وجغرافيا فلسطين والبرامج التنقيحية الخاصة بالقضية الفلسطينية في مناهج الأونروا التعليمية. أنظر: ريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 88.

الثقافية عن جداول أعمال الجامعة العربية، وهو ما أدى لحدوث تفاوت كبير في نوعية التعليم الذي يتلقاه اللاجئين في الدول العربية المضيفة.

ولم تسعى الجامعة العربية لإنشاء معاهد أو جامعات أو حتى مدارس خاصة باللاجئين في أماكن تواجدهم، كما لم تنفذ الدول العربية قرار الجامعة القاضي بتوحيد مناهج دراسة القضية الفلسطينية¹، بل أن غالبيتها تعمل حالياً على إفراغ مناهجها التعليمية من أي إشارة للحقوق الفلسطينية المسلوقة، وتتعامل مع إسرائيل كحقيقة واقعة في تلك المناهج.

وإضافة لمجالات اهتمامات الجامعة العربية فيما يتعلق بحقوق اللاجئين سابقة الذكر، فقد اهتمت الجامعة بأملأك اللاجئين في فلسطين وذلك أكثر من اهتمامها بحق اللاجئين في التملك في الدول العربية المضيفة، حيث لا يسمح للاجئ الفلسطيني بالتملك في معظم البلدان العربية باستثناء الأردن وسوريا التي تسمح للاجئ بامتلاك منزل وحيد للسكن².

حيث قررت الجامعة العربية دراسة الوضع التشريعي والإداري الذي تتبعه إسرائيل فيما يخص أملاك اللاجئين وإمكانية عرض هذه المسألة على الأمم المتحدة ومحكمة العدل الدولية³، وبعد الدراسة أوصى مجلس الجامعة بطرح القضية على جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة⁴، ولا زالت الجمعية العامة إلى يومنا تصدر قرارات دورية فيما يتعلق بوضع أملاك اللاجئين الفلسطينيين في إسرائيل وتطالب إسرائيل بدفع عوائدها.

يستفاد مما تقدم أن نظام الحماية العربي لحقوق اللاجئين الفلسطينيين يطغى عليه الضعف والقصور، بالإضافة لغياب الالتزام العملي والكلي من قبل الدول العربية بمقررات الجامعة العربية ومخرجاتها فيما يتعلق بضمان حقوق اللاجئين الفلسطينيين، فالواقع العملي يشير إلى أن قرارات الجامعة التي تتعاطى مع شؤون اللاجئين الفلسطينيين ظلت -كغيرها من القرارات العربية في قضايا أخرى- بعيدة عن التطبيق بالحد والكيفية اللازمة لضمان الحماية الحقيقية والفعالة لحقوق اللاجئين الفلسطينيين⁵، حيث أختلف تكييف كل دولة

¹ - عبد القادر سيف، تعليم الفلسطينيين ماضياً وحاضراً ومستقبلاً، دار الجليل، الأردن، 1989؛ ومروعة جبر، المرجع السابق، ص 213-217.

² - محمد جابر، حقوق اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، المركز الديمقراطي العربي، دراسة منشورة بتاريخ 2018/07/05، على الرابط: <http://democraticac.de/?p=54966> تاريخ الاطلاع: 2018/10/09.

³ - قرار مجلس الجامعة العربية رقم 525 في 1953/04/09، مشار إليه في: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 18.

⁴ - قرار مجلس الجامعة العربية رقم 576 في 1953/05/10، مشار إليه في: محمد خالد الأزعر، المرجع نفسه، ص 18.

⁵ - إن السياسات المتبعة في الدول العربية جعلت من قبول قرارات الجامعة العربية مسألة خاضعة للنقاش والتبديل، فبعد إقرار بروتكول الدار البيضاء عام 1965 تابع مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين إصدار توصياته لمجلس الجامعة نتيجة ما يوجهه الفلسطينيون من صعوبات

عربية لوضعهم وتفاوت استعداد تلك الدول لتقديم الخدمات لهم وضمن حقوقهم الأساسية- كما سنرى لاحقاً-

كما أن التزام الدول العربية ببروتكول الدار البيضاء لعام 1965 والذي كان كفيلاً- رغم نواقصه- بتوفير الحد الأدنى من ضمانات الحماية لحقوق اللاجئين الفلسطينيين قد تفاوت منذ إقرار البروتكول، فهناك دولاً لم تصادق عليه من الأصل، ودولاً أخرى قبلته بتحفظات أفرغته من محتواه، وتدرجياً بدأ التزام الدول به بالانحسار، فغالبية الدول العربية وخاصة الخليجية منها لم تنفذ البروتكول تنفيذاً كاملاً قط، في حين أن هناك دولاً لم تنفذه بصورة دائمة ومنتظمة كمصر وليبيا، وذلك رغم إعادة التأكيد على مضمونه في العديد من قرارات الجامعة العربية اللاحقة¹.

وقد تسبب موقف منظمة التحرير الفلسطينية المؤيد للنظام العراقي أثناء حرب الخليج عام 1991 وما خلفه من غضب عربي، بإضعاف النظام القانوني العربي فيما يتعلق بمعاملة الفلسطينيين كما جاء في بروتكول الدار البيضاء لعام 1965 والقرارات العربية اللاحقة، ففي أول اجتماع لمجلس الجامعة العربية بعد حرب الخليج تقدمت السعودية والكويت باقتراح-كرد على موقف منظمة التحرير-تبناه مجلس الجامعة وأدى لإضعاف البروتكول بصورة كبيرة².

فبموجب قراره رقم 5093 بتاريخ 12/09/1991 وافق مجلس الجامعة العربية ضمن أمور أخرى على توصيات تضمنها تقرير الدورة 46 لمؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين المنعقد في تونس في الفترة ما بين 05-12 أغسطس 1991 واشترط تعديل التوصية الواردة في فقرته السابعة والتي تنص على: "بعد الاطلاع على المذكرة المقدمة من وفد فلسطين، يعبر المؤتمر عن أمله بأن تعمل جميع الدول العربية بروح من الأخوة والتضامن، على الحث بالالتزام بتطبيق البروتكول الخاص بمعاملة الفلسطينيين، ويدعو الدول العربية إلى العمل على تخطي الآثار السلبية لأزمة الخليج"، وذلك بإضافة عبارة "طبقاً للقواعد والقوانين المعمول بها في كل دولة" بعد عبارة "البروتكول الخاص بمعاملة

تتعلق بإجراءات السفر والإقامة والعمل في الدول العربية، وظل هذا البند ثابتاً على جدول أعمال المؤتمر حتى يومنا الحاضر. أنظر: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 39.

¹- ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 178 و181.

²- ليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 182.

الفلسطينيين". وهو ما أثار التساؤل حول وضع ومصير بروتوكول الدار البيضاء بعد تبني هذا القرار؟

حيث يرى عدداً من الباحثين ومن بينهم الأستاذ "عباس شبلاق" أن هذا القرار أدى لدفن بروتوكول الدار البيضاء لعام 1965 دون إعلان رسمي، حين اخضع تنفيذ أحكامه للقوانين الداخلية الخاصة بكل دولة، وبالتالي حرر الدول الأعضاء في الجامعة من أي التزامات قانونية أو أخلاقية أوجدها البروتوكول المذكور¹.

في حين يرى الأستاذ "ليكس تاكنبرغ" إنه من المشكوك فيه أن يكون في وسع الدول الأعضاء في الجامعة العربية أن تعطل اتفاق تم المصادقة عليه رسمياً وأُعيد التأكيد عليه بموجب العديد من قرارات الجامعة بمجرد توصية²، وهو ما يؤيده الأستاذ "محمد الفراء" حيث يرى أنه لا يجوز إبطال البروتوكول بتوصية بسيطة من المجلس، وبالتالي فإن البروتوكول يبقى ساري المفعول³.

ومهما يكن الوضع الرسمي لبروتوكول الدار البيضاء، فمن الواضح أن روح الوفاء بالالتزامات الواردة فيه قد ضعفت كثيراً من قبل وبعد تلك التوصية، لكننا نأمل أن تؤدي نهضة الشعوب العربية المطالبة بالحرية واحترام حقوق الإنسان وما نجم عنها من تغيير في الأنظمة والسياسات العربية إلى مراجعة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في تلك الدول، باعتبار أن ضمان حقوقهم كلاجئين لا ينفصل عن احترام التشريعات الناظمة لحقوق الإنسان، فتكريس حقوقهم وضمان احترامها من عدمه سيكون له أثر بالغ على مستقبل الحل الدائم لقضيتهم.

المطلب الثاني: نظرة على أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة

نظراً لتشتت اللاجئين الفلسطينيين في مختلف أنحاء العالم فإن النظم القانونية التي تحدد كيفية معاملتهم وتنظم أوضاعهم تختلف باختلاف الدولة المضيفة، ورغم أن الفلسطينيين خلال موجات تهجيرهم عامي 1948 و1967 لم يبتعدوا عن المنطقة العربية وخصوصاً دول طوق فلسطين التي تباشر فيها وكالة الأونروا مهامها، فقد تعرض هؤلاء اللاجئين لموجات تهجير لاحقة نتيجة للأزمات والاضطرابات التي عصفت بدول لجوئهم

¹ - عباس شبلاق، وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة والشتات، المرجع السابق، ص 265.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 182.

³ - ليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 211.

الأولى ودفعتهم لمغادرة المنطقة العربية والبحث عن ملاذٍ آمن في الدول الأجنبية وخاصة دول أوروبا وأمريكا اللاتينية وأستراليا، وهناك اختلفت طريقة معاملتهم وأوضاعهم القانونية بحسب النظم والقوانين المطبقة في بلدان اللجوء الجديدة وما تتبناه هذه الدول من تفسيرات للمواثيق والاتفاقات الخاصة باللاجئين ولاسيما اتفاقية 1951 التي تناولت آلية التعامل مع فئة اللاجئين الفلسطينيين في المادة (1/د) منها، وهي المادة التي اختلفت الدول الأطراف في الاتفاقية في تفسيرها وتطبيقها- كما سنبين تالياً -

وباعتبار أن الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين -المصادقة وغير المصادقة على اتفاقية 1951¹- لا تطبق أحكام الاتفاقية على اللاجئين الفلسطينيين وتتعامل معهم وفقاً لقوانينها الداخلية، فأنا سنتناول وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية في (الفرع الأول)، ثم نتناول أوضاعهم في الدول الأجنبية التي تعد أطرافاً في اتفاقية عام 1951 الخاصة باللاجئين وبروتوكولها الملحق لعام 1967 و/أو اتفاقية عام 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية

في ظل غياب المعايير العربية الموحدة والملزمة فيما يتعلق بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، فإن أوضاعهم تخضع للتشريعات والأنظمة المعمول بها في كل دولة، حيث تتفاوت القيود المفروضة على حقوق هؤلاء اللاجئين فيما يتعلق بالإقامة والعمل والتملك والتجنس والانتفاع بالخدمات الحكومية من صحة وتعليم وضمان اجتماعي من دولة عربية لأخرى، فتنظيم أوضاعهم في تلك الدول غالباً ما يتم عبر قرارات إدارية أو مراسيم وزارية يسهل تعديلها والتراجع عنها وفقاً للمعطيات السياسية المتغيرة².

وبالتالي فحتى اللاجئ الفلسطيني الذي يتمتع ببعض الحقوق في إحدى الدول العربية لا يكون واثقاً بشكلٍ مطلق من دوام تمتعه بها، حيث كرسّت الأنظمة العربية من خلال تعاطيها مع اللاجئين الفلسطينيين قاعدة مفادها أن تمتعهم ببعض الحقوق مرتبط دائماً

¹ باستثناء الجزائر والمغرب وتونس ومصر والسودان والصومال لم تصادق الدول العربية الأخرى التي تتواجد بها الغالبية العظمى من اللاجئين الفلسطينيين على اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين.

² علاوة على أن تنظيم أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية يتم غالباً بموجب قرارات إدارية مكتوبة أو شفوية لا تحمل أي صفة تشريعية، فإن أوضاعهم قد تأثرت بالتقلبات الداخلية للحكومات والأنظمة العربية كما حدث في مصر ولبنان مؤخراً، وحدث في الأردن ودول الخليج في سنوات السبعينيات والتسعينيات من القرن الماضي، بالإضافة لتأثرها بما تتعرض له تلك الدول من صراعات ونزاعات دولية وداخلية كما في ليبيا وسوريا والعراق. انظر: نضال العزة، حقوق اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، مجلة حق العودة، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، العدد 55، تشرين أول 2013، ص 12.

بالأجندة السياسية، وبمدى رضا تلك الأنظمة عن القيادة السياسية الفلسطينية -سواء تعلق الأمر بموقفها من منظمة التحرير الفلسطينية أو غيرها من الأحزاب الفلسطينية خارج إطار المنظمة- وذلك في ظل استثنائهم من نظام الحماية الدولي للاجئين وعديمي الجنسية الذي ترعاه المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في الدول العربية.

وفيما يلي نلقي نظرة على أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في أبرز الدول العربية التي يتواجدون فيها، بهدف التعرف على وضعهم القانوني في كل منها، وإبراز حجم ما يعانيه هؤلاء اللاجئين نتيجة قصور الحماية والحرمان من الحقوق الأساسية في ظل غياب الإطار القانوني الموحد والناظم لتعامل الدول العربية معهم.

أولاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الأردن

تعتبر المملكة الأردنية من البلدان الأكثر استقباليةً للاجئين الفلسطينيين منذ عام 1948، حيث شكل اللاجئون الفلسطينيون نصف تعداد سكانها بعد قرارها بضم الضفة الغربية عام 1950¹، ووفقاً للتوجهات السياسية للنظام الأردني صدر في فبراير عام 1954 قانون الجنسية الأردني الذي نص في مادته (2/03) على أنه: "يعتبر مواطناً أردنياً... أي شخص لديه جنسية فلسطينية سابقة باستثناء اليهود قبل تاريخ 15 مايو 1948، ومقيم في المملكة خلال الفترة من 1949/02/20 إلى 1954/02/16".

وبالتالي أصبح اللاجئين الفلسطينيين سواء المقيمون في الأردن أو الضفة الغربية مواطنين أردنيين لهم من الحقوق وعليهم من الواجبات كسائر المواطنين الأردنيين بما في ذلك تأدية الخدمة العسكرية، وبالتالي فقد استفاد اللاجئين من دمجهم الرسمي وهو ما انعكس إيجاباً على أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية².

¹- تجدر الإشارة إلى أن الخطوة الأردنية بضم الضفة الغربية وتجنيس سكانها الفلسطينيين رغم انعكاسها الإيجابي على وضع اللاجئين من ناحية تمتعهم بالحقوق المدنية والاقتصادية، كان لها أثر سلبي على الشعب الفلسطيني من الناحية السياسية، حيث حالت هذه الخطوة الأردنية دون إقامة الدولة الفلسطينية آنذاك ومنعت الفلسطينيين من إقامة حكومتهم "حكومة عموم فلسطين" في الضفة الغربية، والتي اعترضت الأردن على قيامها في قطاع غزة، وهو ما أدى لفقدان الفلسطينيين لمواطنيتهم، ويرى البعض أن هذه الخطوة تمت بالتوافق الضمني بين الأردن وإسرائيل لمحو الكيان الفلسطيني ووارثة أراضيه، كما أن هناك من يرى أن عملية تجنيس الفلسطينيين تمت بالأيام شبة إكراهية من خلال ربط تمتعهم بحقوقهم الأساسية بحصولهم على الجنسية الأردنية في وقت كانوا محرومين فيه من أية حماية. أنظر: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 20؛ وعباس شبلق، جواز سفر بأي ثمن؟، المرجع السابق، ص 255-257.

²- ساهم منح الفلسطينيين الجنسية الأردنية في ارتقائهم في المناصب السياسية والعسكرية والإدارية، ولعبوا دوراً هاماً في تطور الاقتصاد الأردني من خلال الاستثمار في قطاعات الزراعة والصناعة والتجارة والخدمات المالية والبنكية. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 188.

كما استقبل الأردن ما يزيد عن 200 ألف لاجئ فلسطيني من قطاع غزة نتيجة حرب عام 1967، إلا إن هؤلاء لم يمنحوا الجنسية الأردنية ولم يسمح لهم بالتمتع بالعديد من الحقوق أسوة باللاجئي عام 1948¹.

وطوال الفترة بين عامي 1950-1988 لم يكن هناك أي تمييز رسمي في حالة المواطنة بين الفلسطيني المقيم في الأردن أو الضفة الغربية، وعقب اندلاع الانتفاضة الفلسطينية عام 1987 وتعبير الفلسطينيون عن رغبتهم في إقامة كيانهم المستقل، تخلى الملك حسين عن ادعاء السيادة الأردنية على الضفة الغربية وأعلن بتاريخ 31 يوليو 1988 فك العلاقات الإدارية والقانونية مع الضفة الغربية، الأمر الذي أدى لفقدان فلسطيني الضفة الغربية لمواطنيتهم الأردنية ومعها حق الإقامة في الأردن².

ورغم فك الارتباط بين الضفتين ظل الأردن يمنح وثائق سفره للفلسطينيين بما فيهم اللاجئين في الضفة الغربية، ولا تمنحهم تلك الوثيقة حق الإقامة بالأردن وإنما تسمح لهم بزيارتها لمدة أقصاها 30 يوم ما لم يحصلوا من السلطات المختصة على تصريح إقامة لمدة أطول³.

وفيما يتعلق بمعاملة السلطات الأردنية للاجئين الفلسطينيين المقيمين في أراضيها، فقد اختلفت معاملتها للاجئي عام 1948 عن لاجئي عام 1967 من حيث الحقوق الممنوحة لكل فئة، فالفئة الأولى من اللاجئين لا زال معظمهم يتمتع بالجنسية الأردنية وما يترتب عليها من حقوق والتزامات مساوية لحد كبير لتلك التي يتمتع بها المواطنين الأردنيين⁴، في حين أن لاجئي عام 1967 لا يتمتعون بهذا القدر من الحقوق، حيث يتمتعون بوضع الإقامة المؤقتة الذي لا يسمح لهم بالالتحاق بسوق العمل، حيث يمنع عليهم العمل في أكثر من 85 وظيفة، كما لا يحق لهم التملك بأنفسهم ويشترط عليهم تأمين شريك أردني في أي عقار يمتلكونه وذلك بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء⁵.

¹ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيين-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 56.

² - تجدر الإشارة إلى أن قرار الملك الأردني يتعلق بالفلسطينيين من سكان الضفة الغربية فقط دون الأردنيين من أصل فلسطيني، وهناك من يرى أن قرار الملك حسين لم يؤدي لتغيرات رسمية فقانون الجنسية الأردني ينص في مادتيه 18 و19 على شروط فقدان الجنسية والمتمثلة في حالة خدمة جيش أجنبي أو دولة عدو أو ارتكاب عمل ضد أمن الدولة أو الحصول على الجنسية استناداً على وثائق مزورة، ولهذا يرفض مؤيدو هذا الرأي اعتبار قرار الملك سبباً في فقدان فلسطيني الضفة الغربية لجنسيتهم الأردنية. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 189.

³ - جلال الحسيني وآخرون، اللاجئين الفلسطينيون، المرجع السابق، ص 23.

⁴ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيين-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 56-57.

⁵ - سما عوض، إعفاء أبناء غزة في الأردن...حقوق انتظروها 70 عاماً، مقال منشور بتاريخ 14 يناير 2019، على الرابط: www.alsaha.news تاريخ الاطلاع 2019/02/10.

وفي حين يتمتع لاجئي عام 1948 بحق الحصول على جوازات سفر أردنية برقم وطني صالحة لمدة 05 سنوات، ولهم الحق في التصويت والحق بالتمتع بكامل الخدمات الحكومية الصحية والتعليمية والالتحاق بسوق العمل في القطاعين العام والخاص، فإن لاجئي عام 1967 يعاملون كمقيمين أجنب، وفي حال حصولهم على وثيقة سفر أردنية فإن مدة صلاحيتها لا تتجاوز السنتين ولا تحمل رقم وطني، تسمح لهم بالخروج من الأردن ولكنها لا تضمن لهم حق العودة إليه دون الحصول على تأشيرة عودة¹.

كما يعاني لاجئي عام 1967 من قيود على حقهم في التعليم حيث يتعين عليهم منافسة غيرهم من الأجانب المقيمين في الأردن للحصول على أماكن في الجامعات الأردنية في نطاق نسبة 05% مخصصة للأجانب العرب، كما أنهم ممنوعون من الانتساب للثقافات المهنية، أو إقامة مكاتب أو شركات أو عيادات خاصة بهم، ولا يستطيع هؤلاء الحصول على وظيفة في القطاع الخاص إلا بعد الحصول على ترخيص أمني، مما يضطرهم للعمل بصورة غير رسمية وهو ما يعرضهم لاستغلال أرباب العمل²، كما لا يحق لهم التمتع بالخدمات التعليمية والصحية الحكومية فالأونروا هي الجهة الرئيسية التي تتولى تقديم تلك الخدمات لهؤلاء اللاجئين³.

وفي يناير 2019 صادق البرلمان والملك الأردني على قانون يمنح لاجئي عام 1967 من قطاع غزة بعض الحقوق المدنية التي ظلوا محرومين من التمتع بها لأكثر من 50 عام، ويتعلق الأمر بمنحهم تسهيلات لدخول سوق العمل في القطاع الخاص، وتخفيض الرسوم على إصدار وثائق السفر، ومنحهم الحق في التملك العقاري⁴، وبحسب تصريح المدير العام لدائرة المساحة والأراضي في الأردن فإن قرار السماح للاجئي عام 1967 بالتملك العقاري يشمل أرباب الأسر منهم فقط دون الأبناء، على ألا تزيد مساحة الأرض أو المنزل عن دونم واحد فقط، ولا يجوز لهم تملك أكثر من عقار⁵.

¹ - يشار إلى أن لاجئي عام 1967 من أبناء قطاع غزة في الأردن يعاملون كأجانب عرب عليهم دفع الرسوم في جميع المعاملات الحكومية، ولا تشكل وثيقة السفر الممنوحة لهم أكثر من تصريح للإقامة بظل أمر تجديده خاضعاً للسلطات الأمنية الأردنية، كما أن تلك الوثيقة التي لا تحمل رقم تسجيل تتسبب بمعاناة حاملها عند سفره للعديد من بلدان العالم، والتي ترفض استقبال حاملها لعدم توفر دليل على انتمائه لأي جنسية، ومن بين الدول العربية التي ترفض استقبال حملة هذه الوثيقة سوريا ولبنان ودول الخليج عموماً.

² - عرب العابد، الفلسطينيون المقيدون عن الحركة: المنحة المستمرة لأهالي غزة في الأردن، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، أغسطس 2006، ص 17.

³ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 57.

⁴ - سما عوض، المرجع السابق، ص 02.

⁵ - حكومة الأردن توافق على تملك عقار لـ 60 من أبناء غزة، منشور بتاريخ 2019/02/05، على الرابط: www.alsaha.news تاريخ الاطلاع 2019/02/10.

ووفقاً لإحصائيات الأونروا لعام 2018 فقد بلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين المسجلين في الأردن حوالي 2.2 مليون لاجئ¹، يتمتع معظمهم بالمواطنة الأردنية باستثناء 140-200 ألف لاجئ من قطاع غزة لجئوا للأردن عام 1967، ويعيش هؤلاء في 13 مخيم ثلاثة منها غير رسمية تؤوي حوالي 370 ألف لاجئ، أما بقية اللاجئين فيعيشون بالقرب من تلك المخيمات، وجميعهم يعيشون في ظروف اجتماعية واقتصادية متشابهة²، وتقدم الأونروا خدماتها للاجئين في المخيمات الرسمية فقط³، وتتعاون مع الحكومة الأردنية عبر دائرة الشؤون الفلسطينية⁴ لتحسين البنى التحتية للمخيمات، في حين تقع مسؤولية مراقبة الأمن في تلك المخيمات على عاتق السلطات الأردنية بمفردها⁵.

ورغم أن اللاجئين الفلسطينيين في الأردن يعيشون وضعاً أفضل مقارنة بأقرانهم في دول عربية أخرى، إلا أنهم يعانون من ظروف معيشية صعبة حيث يعاني أكثر من 40% منهم من البطالة ويواجهون صعوبة في الدخول لسوق العمل، كما أن خدمات الأونروا المقدمة لهم خاصة في المجال الصحي والإغاثي أخذت بالتقلص نتيجة ما تعانيه الوكالة من أزمة مالية، ناهيك عن أوضاع المخيمات التي تعاني وضعاً أساساً وبنياً تحتية متهاككة لا توفر الفرص لأي جهد صناعي أو زراعي.

كما يعاني الفلسطينيون الحاملين للجنسية الأردنية من التمييز عند محاولة الالتحاق بالوظائف العمومية بحيث لا يحصلون على فرص متساوية مع الأردنيين الأصليين على صعيد التشغيل والخدمات الأساسية والسكن⁶، فلا زالت قضية اللاجئين الفلسطينيين في الأردن -رغم التصريحات الرسمية المؤكدة لحقوقهم- تمتاز ببعدها الأمني باعتبارها

¹ - تجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام لا تشمل اللاجئين الفلسطينيين غير المسجلين لدى الأونروا، أو اللاجئين الفلسطينيين الذين لجأوا للأردن عقب اندلاع الأزمة السورية منذ عام 2011.

² - وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، أين تعمل، الأردن، على الرابط: www.unrwa.org/ar/ تاريخ الاطلاع 2019/02/12؛ واللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 56.

³ - تتمثل المخيمات الرسمية في الأردن والتي تقدم الأونروا خدماتها فيها في: مخيم إربد، البقعة، الحصن، الزرقاء، الطليبة، جبل الحسين، جرش، سوف، عمان الجديدة، وماركا، أما المخيمات غير المعترف بها فهي مخيم السخنة ومادبا والأمير حسين.

⁴ - اللاجئين في الأردن- عشر مخيمات و42% من العدد الإجمالي، منشور على الرابط: <http://www.aljazeera.net> تاريخ الاطلاع: 2019/02/10.

⁵ - دائرة الشؤون الفلسطينية: هي دائرة حكومية أردنية أنشئت عام 1949، وتعمل على تطوير سلسلة من المؤسسات الحكومية المعنية بشؤون اللاجئين الفلسطينيين في الأردن، وقد أسست الدائرة أول مؤسسة تعنى بشؤونهم في العام 1950 وهي وزارة اللاجئين، والتي أصبحت تسمى وزارة إعادة البناء والإعمار بعد قرار ضم الضفة الغربية للأراضي الأردنية في مايو 1950، وبعد فك الارتباط عام 1988 أصبحت الدائرة تتبع لوزارة الخارجية الأردنية وتتولى عدداً من المهام المتعلقة بشؤون اللاجئين أهمها التعاون مع وكالة الأونروا لتحسين أوضاع المخيمات، وذلك من خلال تشكيل لجان يختار أعضائها من شخصيات وقادة المخيمات لتتعاون الأطراف الثلاثة في تحسين شبكات المياه والصرف الصحي والطرق في مخيمات اللاجئين. أنظر: موسوعة المخيمات الفلسطينية، مخيمات الأردن، على الرابط: <http://palcamps.net/ar/camps/3> تاريخ الاطلاع: 2019/02/11.

⁶ - كامل منسي، مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في الأردن، مجلة صامد الاقتصادي، العدد 83، مارس 1991، ص 87-90.

يشكلون نصف تعداد الدولة السكاني، ولانخراطهم سابقاً في النزاع الأردني مع منظمة التحرير الفلسطينية (أيلول الأسود) عام 1970.

وبينما يمكن لأية دولة عربية الاكتفاء بالمطالبة بحل قضية اللاجئين وفقاً لقرارات الأمم المتحدة وترك مسألة التفاوض للفلسطينيين، فإن الأردن -ومن بعده لبنان- لا يمكن أن ينعزل عن أي مفاوضات تتعلق بتحديد مستقبل اللاجئين الفلسطينيين، فمهما كان شكل الحل المقترح لمشكلتهم فإنه سيعرض الأردن لتداعيات كبيرة ما لم يكن مشاركاً في آليات التنفيذ¹.

ثانياً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا

عاش اللاجئون الفلسطينيون في سوريا وضعاً أفضل من أقرانهم في غيرها من الدول العربية، فلطالما انفردت الجمهورية السورية بتطبيق مقررات الجامعة العربية بشأن معاملة اللاجئين الفلسطينيين ولاسيما بروتكول الدار البيضاء لعام 1965²، ويرجع ذلك للموقف السوري القومي المناهض للصهيونية والداعم للقضية الفلسطينية.

ووفقاً لأخر تقديرات الأونروا يبلغ تعداد اللاجئين الفلسطينيين في سوريا حوالي 570 ألف لاجئ، يعيشون في 12 مخيم منها ثلاثة مخيمات غير رسمية، وتقدم الأونروا خدماتها للاجئين في جميع تلك المخيمات³.

ورغم أن المعاملة السورية للاجئين قد اتسمت بالتذبذب أحياناً تبعاً للوضع السياسي الداخلي وسياسة الحكومة السورية تجاه إسرائيل وشكل علاقاتها مع الأحزاب الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية في وقت لاحق لتأسيسها، إلا أن الحكومة السورية قد عملت على تقنين التواجد الفلسطيني منذ بداية توافد اللاجئين إليها في العام 1948 بما يكفل تمتعهم بالحقوق الأساسية بشكل مساوٍ للمواطنين السوريين باستثناء الحقوق السياسية⁴.

وقد استقبلت سوريا موجات أخرى من اللاجئين الفلسطينيين في السنوات اللاحقة للنكبة، ففي العام 1967 لجأ إليها عدد من اللاجئين الفلسطينيين بعد احتلال إسرائيل للجزء

¹ - ناصر الياقوي، المرجع السابق، ص 45.

² - محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 25-26.

³ - وفقاً لبيانات الأونروا يعيش حوالي 28% من اللاجئين الفلسطينيين في سوريا في 12 مخيم منها 09 معترف به وهي مخيمات: جرمنا، قبر الس، سبينة، حمص، درعا، خان الشيخ، حماة، النيرب، خان دانون، إضافة لثلاثة مخيمات غير رسمية هي اليرموك وعين التل واللاذقية، وتقدم الأونروا خدماتها في جميع تلك المخيمات حيث تدير 104 مدرسة و56 مركز صحي، بالإضافة لبرامج الإغاثة والقروض البسيطة، وبرنامج الطوارئ الذي باشرته الوكالة منذ اندلاع الأزمة السورية. أنظر: وكالة الأونروا، أين نعمل، سوريا، على الرابط: www.unrwa.org/ar/ تاريخ الاطلاع: 2019/02/10.

⁴ - واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2015، ص 06-08.

المتبقي من فلسطين، كما أن الوضع السياسي والأمني المستقر الذي عرفته سوريا جعل منها وجهة مفضلة للاجئين الفلسطينيين الفارين من الأردن عقب أحداث أيلول الأسود عام 1970، واللاجئين الفارين من لبنان بسبب الحرب الأهلية عام 1982، كما تسببت حرب الخليج الثانية عام 1991 بموجة لجوء فلسطيني أخرى نحو سوريا، وتسبب الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 بموجة لجوء جديدة للاجئين الفلسطينيين في العراق باتجاه سوريا نتيجة أعمال التطهير العراقي التي تعرضوا لها من قبل الاحتلال الأمريكي والمليشيات الشيعية¹.

وحتى عام 2011 -قبل اندلاع الأزمة السورية- ظل اللاجئون الفلسطينيون يتمتعون بحقوق هي الأفضل مقارنة بمعاملتهم في الدول العربية الأخرى التي يحتفظ بها الفلسطينيون بهويتهم الوطنية، إلا إن أوضاعهم القانونية ظلت تختلف بحسب أوقات لجوؤهم، حيث يصنف اللاجئ الفلسطيني في سوريا ضمن أربعة فئات هي:

الفئة الأولى: لاجئ عام 1948: ويشكلون القسم الأكبر من اللاجئين الفلسطينيين في سوريا، وتشرف على شؤونهم هيئة حكومية تأسست عام 1949 بهدف تنظيم أوضاعهم وهي دائرة اللاجئين الفلسطينيين والعرب²، وقد أصدرت السلطات السورية مجموعة من القرارات والمراسيم والقوانين الخاصة بتنظيم أوضاع هذه الفئة، ويمكن اعتبار القانون رقم 260 الصادر بتاريخ 10/07/1956 القانون الأساسي الناظم لأوضاعهم القانونية، والذي ينص في مادته الأولى على أنه: "يعتبر الفلسطينيون المقيمون في الجمهورية العربية السورية بتاريخ نشر هذا القانون كالسوريين أصلاً في جميع ما نصت عليه القوانين والأنظمة النافذة وبحقوق التوظيف والعمل والتجارة وخدمة العلم، مع احتفاظهم بجنسيتهم الأصلية"، وتنص مادته الثالثة على أن "تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون"³.

وبالتالي أصبحت تلك الفئة من اللاجئين تتمتع بجميع الحقوق التي يتمتع بها المواطن السوري باستثناء الحقوق السياسية، إضافة لبعض القيود على حقهم بالتملك العقاري حيث

¹ - ضياء أيوب، اللاجئون الفلسطينيون في سوريا، مجلة حق العودة، العدد 46، فبراير 2012، ص 14.

² - أنشئت دائرة اللاجئين الفلسطينيين والعرب بموجب قرار الرئيس السوري شكري القوتلي بتاريخ 25 يناير 1949 كمؤسسة تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية، لنتولى تنظيم شؤون اللاجئين وتأمين مختلف احتياجاتهم واقتراح التدابير الخاصة بإقامتهم وأوضاعهم في الحاضر والمستقبل، وكلفت بعد إنشاء الأونروا بالتعاون والتنسيق معها لتسهيل تقديم خدماتها للاجئين. أنظر: رجا ديب، الفلسطينيون في سوريا: نكبة متجددة في الأزمة السورية، مجلة حق العودة، العدد 57، مارس 2014، ص 08-09.

³ - رجا ديب، المرجع السابق، ص 08.

تم حصره بتملك منزل واحد للفلسطيني المتزوج¹، وفيما عدا ذلك فاللاجئين من هذه الفئة لهم كامل الحرية في العمل بشتى القطاعات ويتمتعون بحق التقاضي والانتساب للنقابات المهنية وبحرية التنقل حيث يحصلون على وثائق سفر خاصة باللاجئين²، ولهم الحق في الالتحاق بسلك الوظيف العمومي والتدرج الوظيفي ولو نظرياً- ويتلقون الخدمات الصحية والتعليمية بصورة منتظمة، ويقع عليهم واجب أداء الخدمة العسكرية الإلزامية في فرع جيش التحرير الفلسطيني التابع للجيش العربي السوري، ويشار لتلك الفئة دوماً بعبارة "من هم في حكم السوريين"³.

الفئة الثانية: لاجئو عام 1956: وهؤلاء تم تسجيلهم في سجلات الأونروا ودائرة شؤون اللاجئين الفلسطينيين والعرب، وينطبق عليهم ما ينطبق على اللاجئين من الفئة الأولى باستثناء ما يتعلق بالدخول لسوق العمل، إذ لا يستطيعون دخوله إلا من خلال التعاقد بصفة مؤقتة وبالتالي لا يتمتعون بحق التدرج الوظيفي، ولا يخضعون للخدمة العسكرية الإلزامية⁴.

الفئة الثالثة: لاجئو عام 1967: وهم اللاجئون القادمون لسوريا نتيجة الحرب العربية الإسرائيلية عام 1967، وينقسم لاجئي هذه الفئة إلى قسمين، فمن استطاع منهم تسجيل نفسه في سجلات الأونروا ودائرة شؤون اللاجئين الفلسطينيين والعرب فإنه يعامل معاملة فئة لاجئي عام 1956، أما من لم يستطع التسجيل فإنه يعامل معاملة الأجنبي إذا كان من حملة وثائق السفر المصرية، أو معاملة العربي إذا كان من حملة وثائق السفر الأردنية المؤقتة، ويتوجب على غير المسجلين من هذه الفئة تجديد وثائق سفرهم في البلدان المصدرة لها، كما أنهم يواجهون تعقيدات في أمورهم المعيشية خاصة لجهة الدخول لسوق العمل⁵.

¹ في الواقع فإن اللاجئين الفلسطينيين في سوريا قد تملكو أكثر من منزل سكني أو أرض زراعية، ولكن بعقود غير مسجلة في السجل العقاري. أنظر: واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 12.

² عبد الفتاح القلقلي، المرجع السابق، ص 06؛ ومريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 53-54.

³ -ينظم قرار وزير الداخلية السوري رقم 1311 الصادر بتاريخ 1963/10/02 مسألة إصدار وثائق سفر اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في سوريا أو المشمولين برعايتها، حيث يتم منح تلك الوثائق للاجئين بناءً على طلبهم، شريطة أن يكونوا مسجلين لدى دائرة اللاجئين الفلسطينيين والعرب، ويستطيع هؤلاء اللاجئين إصدار وثيقة السفر أو تجديدها في سوريا أو أي من سفاراتها شأنهم شأن المواطنين السوريين، ويمكن لحامل تلك الوثيقة خلال مدة صلاحيتها العودة إلى سوريا دون الحاجة لتأشيرة عودة، خلافاً لما هو معمول به في دول عربية أخرى كمصر ولبنان التي تشترط على حامل وثيقة السفر الصادرة عنها الحصول على تأشيرة للسماح له بالعودة لأراضيها.

⁴ عبد الفتاح القلقلي، المرجع السابق، ص 06؛ ومريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 54.

⁵ عبد الفتاح القلقلي، المرجع نفسه، ص 07؛ ومريم عيتاني ومعين مناع، المرجع نفسه، ص 54-55.

الفئة الرابعة: لاجئو عام 1970-1971: وهم اللاجئون الذين كانوا يعيشون في الأردن وانتقلوا إلى سوريا بسبب تدهور أوضاعهم نتيجة النزاع بين الجيش الأردني ومنظمة التحرير الفلسطينية¹، وهي فئة اللاجئين الأكثر معاناة، حيث تواجه أوضاعهم القانونية تعقيداً كبيراً، فغالبيتهم لا يملكون وثائق سفر بعد انتهاء صلاحية وثائقهم الأردنية أو عدم تجديدهم لوثائق سفرهم المصرية التي يشترط تجديدها كل عام، كما أنهم لا يستطيعون الدخول لسوق العمل بشكل منتظم، ولا يستطيعون مغادرة سوريا لغياب القوانين المنظمة لكيفية التعامل معهم²، وفي حال مغادرة أحدهم فإنه لا يستطيع العودة إلى سوريا دون الحصول على تأشيرة، وقد أصبح غالبيتهم مهددون بالترحيل من سوريا بعد صدور التعليمات المنظمة لإقامة العرب في سوريا لعام 2011، والتي تحدد إقامتهم بثلاث شهور يتوجب عليهم بعد انتهائها مغادرة البلاد³.

وإضافة للفئات سابقة الذكر فقد قدم لسوريا لاجئون فلسطينيون من لبنان هرباً من الحرب الأهلية عام 1982 وهؤلاء تتم معاملتهم معاملة فئة لاجئي عام 1956، بالإضافة لعائلات الفلسطينيين المنتسبين لصفوف الحركة الوطنية الفلسطينية والقادمين من لبنان وتونس والجزائر واليمن والذين حصلوا على إقامة الأمر الواقع في سوريا، وأصبحوا أشخاصاً غير مرغوب بهم عقب تدهور العلاقات بين النظام السوري ومنظمة التحرير الفلسطينية⁴، وأخيراً هناك اللاجئين الفلسطينيين القادمين من العراق بعد الغزو الأمريكي والذين تقدر أعدادهم بحوالي ستة آلاف لاجئ، وهؤلاء يخضعون لولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين باعتبار أن الأونروا لم يكن لها ولاية على اللاجئين الفلسطينيين في العراق⁵.

وعموماً يشكل اللاجئين الفلسطينيين من الفئتين الأولى والثانية ما نسبته 85% من مجموع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا، ويتمتعون بوضع أقرب لما أقرته أحكام بروتكول الدار البيضاء لعام 1965، ورغم أنه من المفترض معاملة جميع اللاجئين بنفس المعاملة،

¹ - دراسة خاصة حول الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين في سوريا، مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، فبراير 2013، ص 11.

² - أنيس محسن، اليوم العالمي للاجئين: الفلسطينيون أقدمهم وقضيتهم الأكثر تعقيداً، جريدة المستقبل اللبنانية، بيروت، صادرة بتاريخ 2009/06/20.

³ - ضياء أيوب، المرجع السابق، ص 14.

⁴ - ضياء أيوب، المرجع نفسه، ص 14-15.

⁵ - بلال عبد الحفيظ سلامة، اللاجئون الفلسطينيون في سوريا والثورة السورية، بحث مقدم لاستكمال متطلبات دبلوم دراسات اللاجئين، أكاديمية دراسات اللاجئين، لندن، 2011-2012، ص 09.

فإن اختلاف المعاملة لا ينفى اشتراكهم بالوضع الاقتصادي المزري، فحتى عام 2011 كان يعيش أكثر من 27% من اللاجئين الفلسطينيين في سوريا تحت خط الفقر-المحدد بدولارين يومياً- حيث تنتفشى البطالة في أوساط اللاجئين الذين يعتمدون بشكل أساسي على ما تقدمه الأونروا من معونات، كما تعاني مخيماتهم من انعدام شبكات الصرف الصحي وتهالك البنى التحتية¹.

ومع اندلاع الأزمة السورية عام 2011 حاول اللاجئون الفلسطينيون النأي بأنفسهم والبقاء على الحياد في الصراع الدائر بين النظام والمعارضة رغم صعوبة الأمر نظراً لاندماج المجتمعين السوري والفلسطيني بشكل كبير واختلاط السكان في مخيمات اللاجئين، ومولاة بعض الأحزاب الفلسطينية كحزب الصاعقة والجبهة الشعبية القيادة العامة للنظام السوري وانخراط بعض عناصرها في قمع المتظاهرين².

إضافة لهذه العوامل لم تتخذ منظمة التحرير أو السلطة الفلسطينية التدابير اللازمة لعدم الزج باللاجئين في النزاع السوري، وهو ما أدى لإدخالهم في دوامة الصراع للحد الذي أصبحت فيه المخيمات الفلسطينية هدفاً لهجمات قوات النظام والمعارضة³، حيث تعرض اللاجئين للقتل والتعذيب والحصار والتجويع ولاسيما اللاجئين في مخيم اليرموك أكبر مخيمات اللاجئين بدمشق.

ورغم تأكيد الحكومة السورية أن الأزمة التي تمر بها سوريا لن تغير من ثوابتها ومواقفها تجاه القضية الفلسطينية واللاجئين، وضرورة تحييد الفلسطينيين، واتهامها للجماعات الإرهابية بالسعي لتوريط اللاجئين واستهداف مخيماتهم⁴، فقد اتخذ النظام

¹ - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 69-70؛ ودراسة خاصة حول الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين في سوريا، المرجع السابق، ص 12.

² - منذ بدء الأزمة السورية انقسمت مواقف الفصائل الفلسطينية بين مؤيد صريح للنظام السوري كالجبهة الشعبية القيادة العامة وحزب الصاعقة، وفصائل لم تتخذ موقفاً صريحاً كحركتي فتح وحماس اللتان اعلنتا وقوفهما على الحياد، وعموماً لم ينخرط الفلسطينيون على اختلاف مواقفهم في أعمال الثورة السورية قبل 2011/06/06 وهو اليوم الذي قامت فيه عناصر الجبهة الشعبية بإطلاق النار تجاه المشاركين في جنازة تشييع جثامين شهداء مسيرة العودة الثانية في ذكرى نكسة عام 1967، عندما تحولت إلى مظاهرة مناهضة للنظام السوري والفصائل الفلسطينية، حيث عبر المتظاهرون عن رفضهم لأن يكون الفلسطيني أداة لإخماد الثورة السورية ورفضهم لمواقف الفصائل الفلسطينية المؤيدة للنظام، ورغم تلك الأحداث لم تتخذ منظمة التحرير الفلسطينية أية تدابير لمنع تفاقم الوضع ومنع زج اللاجئين ومخيماتهم في النزاع. أنظر: نضال بيطاري، الفلسطينيون في سوريا بين الثورة والقلق، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 91، بيروت، صيف 2012، ص 153-161.

³ - كان اقتحام جيش النظام السوري لمخيم الرمل للاجئين الفلسطينيين في أغسطس 2011 سبباً رئيسياً لخروج اللاجئين في تظاهرات منددة بالنظام ومؤيدة للثورة السورية، وهو ما أدى لانقسام موقف اللاجئين الفلسطينيين بين موقف شعبي مؤيد للثورة وموقف فصائلهم المعارض لها أو الواقف على الحياد. أنظر: نضال بيطاري، المرجع نفسه، ص 155؛ ودراسة خاصة حول الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين في سوريا، المرجع السابق، ص 13.

⁴ - رغم ادعاءات النظام السوري فقد كانت أولى اعتداءات جيشه على المخيمات الفلسطينية في صيف عام 2012، عندما تعرض مخيمي درعا واليرموك لقصف جوي مكثف أدى لتهجير ما يزيد عن ثلثي سكانهما، وتوالت بعدها الهجمات المسلحة على المخيمات الفلسطينية. أنظر: واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 26-30.

السوري مجموعة من القيود على اللاجئين، ومنها قراره بمنع اللاجئين من استلام أي حوالات مالية من ذويهم المغتربين، ومنعهم من المشاركة في مسابقات التوظيف، أو الاستفادة من المنح العلمية خلافاً للقوانين المنظمة لأوضاعهم.

أما فصائل المعارضة السورية فقد اتهمت عناصر من جيش التحرير الفلسطيني التابع للجيش العربي السوري وعناصر الجبهة الشعبية بالمشاركة في العمليات العسكرية واستهداف مخيمات اللاجئين واتهام المعارضة السورية بذلك لبث الفتنة بين الفلسطينيين والسوريين وجر اللاجئين للمشاركة في النزاع¹.

ونتيجة للنزاع المستمر منذ عام 2011 وجد اللاجئون أنفسهم كغيرهم من السوريين عرضة للقتل والتعذيب وانتهاك الحقوق، فحتى 12 فبراير 2019 وصل عدد الضحايا الموثقين من اللاجئين الفلسطينيين في سوريا إلى 3919 قتيل، ناهيك عن عدد الضحايا غير الموثقين أو الذين قتلوا على الحدود مع فلسطين المحتلة على يد الجيش الإسرائيلي أو الذين لقوا حتفهم أثناء رحلة الفرار من سوريا بحثاً عن ملاذٍ آمن في الدول الأوروبية وغيرها، بينما بلغ عدد المعتقلين منهم لدى النظام حوالي 1720، أما المفقودين فتجاوز عددهم 317 لاجئ فلسطيني².

وقد أدى تدهور الأوضاع في شتى مناطق سوريا لتعرض اللاجئين لموجة جديدة من التهجير القسري سواء داخل سوريا أو خارجها بحثاً عن الأمن في البلدان المجاورة كلبنان والأردن وتركيا، أو دول شمال إفريقيا والدول الأوروبية، حيث غامر اللاجئون بحياتهم وحياسة أسرهم في قوارب الموت عبر البحر المتوسط سعياً للوصول لبر الأمان في أوروبا، ورغم أن الإعادة القسرية أو طرد اللاجئين تعتبر محظورة بموجب القانون الدولي فإن معظم تلك الدول قد انتهكت تلك القاعدة في تعاملها مع اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا، حيث تم منعهم من دخول معظم البلدان العربية والإسلامية، فعلى سبيل المثال؛ أعلنت لبنان في أبريل 2014 غلق حدودها في وجه هؤلاء اللاجئين، ومن تمكن منهم من

¹ - يشار إلى أن تقارير الأونروا قد أكدت قيام جماعات من المعارضة السورية باحتلال المخيمات الفلسطينية والتحصن بها بصورة مخالفة لقواعد القانون الدولي الإنساني، ومن ذلك احتلالها لمخيم حندرات (عين التل) في 2013/04/20 وتهجير كامل سكانه وإعلانه منطقة عسكرية. أنظر: واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع نفسه، ص 17-26.

² - إحصائيات مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، على الرابط: www.actionpal.org.uk/ar/ تاريخ الاطلاع: 2019/02/12.

الدخول قبل ذلك فهو مهدد بالاعتقال والترحيل نتيجة رفض السلطات اللبنانية منحهم وضع اللاجئ¹.

أما الأردن فتمارس سلطاتها تمييزاً غير مبرر من خلال سماحها بدخول اللاجئين السوريين ومنع الفلسطينيين القادمين من سوريا من دخول أراضيها، حيث توقفت عن السماح لهم بدخول أراضيها منذ أغسطس 2012، ووفقاً لبيانات الأونروا فقد قامت السلطات الأردنية بإعادة المئات منهم نحو سوريا، فيما احتجزت ما يزيد عن 4500 من اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا في مخيم "سايبير سيتي" بالقرب من مدينة الرمثا الأردنية يعيشون فيه ظروفًا غاية الصعوبة في ظل انعدام الأمن والخدمات تمهيداً لترحيلهم إلى سوريا².

كما أن السلطات المصرية أعادت عشرات اللاجئين الفلسطينيين القادمين من سوريا³، ورفضت السماح للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين بتسجيلهم أو القيام بأي مهام تجاههم⁴، وفي تركيا قامت السلطات بمنع دخولهم منذ عام 2014 وتوقفت سفاراتها عن إصدار تأشيرات الدخول للاجئين الفلسطينيين من سوريا منذ عام 2013⁵، كما توقفت الدول المغاربية (تونس-المغرب-الجزائر) عن استقبالهم، حيث أصدرت السلطات الجزائرية قراراً بترحيل من تمكن منهم من دخول أراضيها بصورة غير شرعية نحو النيجر وموريتانيا بعد احتجازهم لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر في مركز احتجاز في ولاية تمنراست⁶.

من الجدير بالذكر أن بعض الأطراف الفلسطينية قد طرحت فكرة عودة اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا إلى الأراضي الفلسطينية استناداً للقرار 194، خلافاً لما تم الاتفاق عليه بين منظمة التحرير وإسرائيل، حيث ينص اتفاق أوسلو لعام 1993 على أن

¹ - ليا موريسون، استضعاف اللاجئين الفلسطينيين-السوريين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 47، سبتمبر 2014، ص 41-42.

² - كاترين دي بوك وأمايا الأرز، الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين من ناحية نظرية، مجلة حق العودة، العدد 62، مايو 2015، ص 10-13.

³ - تجدر الإشارة إلى أنه سمح لهؤلاء اللاجئين في عهد الرئيس الراحل محمد مرسي بالدخول لمصر جواً من دمشق للقاهرة وقد اتسمت المعاملة المصرية لهم في فترة حكم مرسي بحسن الضيافة حيث سمح لهم بتلقي الرعاية الصحية والتعليم وفي المؤسسات الحكومية، وعقب الإطاحة بمرسي قامت السلطات المصرية بمنع استقبالهم. أنظر: واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 34.

⁴ - وفقاً لتقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان فإن السلطات المصرية قد اعتقلت ما لا يقل عن 400 لاجئ فلسطيني قادم من سوريا، وأجبرت 200 لاجئ منهم على المغادرة نحو سوريا، كما أكدت منظمة العفو الدولية قيام السلطات المصرية في تشرين الثاني 2014 بإصدار أوامر بإبعاد 56 لاجئ فلسطيني من سوريا، واعتقلت عدداً آخر منهم في مراكز توقيف تابعة للشرطة دون توجيه أي تهمة. أنظر: كاترين دي بوك وأمايا الأرز، المرجع السابق، ص 11-12.

⁵ - مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، فلسطينيو سوريا ممنوعون من دخول معظم الدول العربية والإسلامية، منشور بتاريخ 2019/02/13، على الرابط: www.actionpal.org.uk/ar/post/11258/ تاريخ الاطلاع: 2019/02/14.

⁶ - بوعلام غمراسة، جدل في الجزائر حول قرار ترحيل اللاجئين السوريين الفلسطينيين، جريدة الشرق الأوسط، العدد 14626، الصادرة في 2018/12/14.

موضوع اللاجئين يعد من قضايا الوضع النهائي التي سيتم التفاوض حولها لاحقاً، ولا يجوز لأي طرف أن يتخذ إجراء منفرد بهذا الشأن، ورغم ذلك سمحت الحكومة في قطاع غزة بدخول عشرات العائلات من فلسطيني سوريا للقطاع عبر منفذ رفح البري في يوليو 2012¹.

وفي ظل ما يعانيه اللاجئين الفلسطينيين-السوريين من انعدام للأمن والحماية وتهجير داخلي وخارجي، يقع على عاتق الحكومة السورية بالدرجة الأولى توفير الحماية لهؤلاء اللاجئين داخل أراضيها، حيث تتحمل تلك الحكومة المسؤولية الدولية عن منع انتهاك حقوقهم ومحاكمة مرتكبي تلك الانتهاكات، وهو ما يفرض عليها اتخاذ التدابير اللازمة لحمايتهم وتحييدهم عن الصراع، والأمر ذاته تفرضه قواعد القانون الدولي على الفصائل المعارضة للنظام²، إضافة لوكالات الحماية والمساعدة الدولية للاجئين وهي الأونروا بالنسبة للاجئين المتبقين في سوريا أو الذين فروا لدول يشملها تفويضها كالأردن ولبنان، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين بالنسبة للاجئين الفارين نحو بلدان لا يشملها تفويض الأونروا كتركيا ودول شمال إفريقيا والدول الأوروبية وغيرها.

وفيما يتعلق بدور الأونروا فقد غدت عاجزة بسبب أزمتها المالية عن توفير كافة احتياجات اللاجئين الفلسطينيين، في الوقت الذي ارتفعت فيه نسبة اعتماد اللاجئين الفلسطينيين في سوريا على مساعدات الوكالة من 06% قبل بدء النزاع إلى 95% حالياً، وبما أن تفويضها يقتصر على برامج الإغاثة والتشغيل فلا يسمح لها بممارسة نشاطات الحماية في سوريا³.

ووفقاً لتقديرات الأونروا لعام 2018 فإن عدد اللاجئين الفلسطينيين المتبقين في سوريا حوالي 438 ألف لاجئ منهم حوالي 254 ألف لاجئ تعرضوا للتهجير داخل سوريا، و430 ألف منهم يفتقرون للأمن الغذائي⁴، فيما يقدر عدد اللاجئين المحاصرين الذين يصعب الوصول إليهم بحوالي 56.600 لاجئ، بينما تقدر أعداد الفارين للخارج

¹ - دراسة خاصة حول الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين في سوريا، المرجع السابق، ص 14.

² - يشار إلى أن التزام القوات المسيطرة على أماكن تواجد اللاجئين في سوريا بحمايتهم سواء كانت قوات تابعة للنظام أو المعارضة، يجب أن يقابله التزام فلسطيني بالحياد وعدم التدخل في الصراع الدائر، وهو تفرض عليهم قواعد القانون الدولي للاجئين احترام القوانين والتنظيمات الداخلية للدولة المضيفة وعدم المساس بأمنها العام.

³ - ليا موريسون، المرجع السابق، ص 41.

⁴ - إبراهيم العلي، الأونروا واللاجئون الفلسطينيون داخل سوريا والمهجرون خارجها، ورقة عمل مقدمة خلال ندوة "اللاجئون الفلسطينيون داخل وخارج مناطق عمليات الأونروا-الواقع والتحديات"، الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين، صيدا-لبنان، 06 ديسمبر 2016، ص 01.

بحوالي 31 ألف لاجئ فروا نحو لبنان و18 ألف فروا نحو الأردن، إضافة لعدد غير معلوم من اللاجئين الفارين لخارج مناطق عمل الأونروا، وجميع هؤلاء اللاجئين يعانون أوضاع هشة في بلدان لجوؤهم الجديدة¹.

وفي استجابتها لاحتياجات الفلسطينيين خلال الأزمة السورية استمرت الأونروا في تقديم خدماتها بشكل متفاوت وغير منتظم في بعض المخيمات، فيما امتنعت عن تقديمها في مخيمات أخرى باعتبارها مناطق غير آمنة²، وعن الأضرار التي تعرضت لها مرافق الوكالة نتيجة النزاع فقد تعرضت 68 منشأة تعليمية تابعة لها لأضرار بالغة وهو ما تسبب بحرمان 35% من اللاجئين من حقهم بالتعليم، فيما تقلص عدد مراكزها الصحية العاملة من 26 إلى 13 مركز يعتمد عليها أكثر من 430 ألف لاجئ³.

أما عن استجابتها لاحتياجات اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا نحو لبنان، فقد تعاملت معهم الأونروا من خلال اعتمادها لبرنامج خاص عرف بـ (PRS) اختصاراً لـ Palestinian Refugee From Syria والذي اشتمل على خدمات في مجال الصحة والتعليم والإغاثة⁴، ففي الجانب الصحي عملت الوكالة على تغطية جزء من تكاليف العمليات الجراحية دون تقديم الأدوية التي يتحمل اللاجئ تكاليف شرائها، وفي الجانب التعليمي تم دمج اللاجئين القادمين مع سوريا في مدارس الوكالة المخصصة للاجئين في لبنان في وهو ما أدى لاكتظاظها، وفي الجانب الإغاثي تقدم الوكالة بدلاً نقدياً شهرياً للسلة الغذائية بقيمة \$27 للفرد الواحد⁵.

وبشكل عام يعاني فلسطيني سوريا في لبنان من أوضاع إنسانية صعبة على كافة المستويات في ظل حرمانهم من الحماية القانونية وتجاهل الجهات المسؤولة لأوضاعهم، حيث اتهمت المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان الحكومة اللبنانية بالتهرب من مسؤوليتها

¹ - الأونروا، النداء الطارئ لسنة 2018 بشأن أزمة سوريا الإقليمية، نشرة حقائق، يناير 2018؛ وإبراهيم العلي، تقرير انعكاس أزمة الأونروا السياسية والمالية على أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا في سنة 2018، منشور بتاريخ: 2019/02/08 على الرابط: www.association302.org تاريخ الاطلاع: 2019/2/17.

² - واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 26.

³ - إبراهيم العلي، الأونروا واللاجئون الفلسطينيون داخل سوريا والمهجرون خارجها، المرجع السابق، ص 02-03.

⁴ - يشار إلى أن الأونروا لم تقم بتوفير مراكز إيواء للاجئين الفلسطينيين من سوريا، واقتصر دورها على المساهمة المحدودة في ترميم بعض المؤسسات التي وافق أصحابها على استخدامها لإيواء هؤلاء اللاجئين، وترك أمر رعاية تلك المراكز للمؤسسات الخيرية واللجان الأهلية الفلسطينية في لبنان، وفي بعض الحالات صرفت الوكالة مبلغ \$100 للعائلة اللاجئة كبديل إيواء دون الأخذ بعين الاعتبار حجم تلك العائلات. أنظر: إبراهيم العلي، المرجع نفسه، ص 04؛ وواقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 28.

⁵ - إبراهيم العلي، المرجع نفسه، ص 05-06؛ وواقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، ص 29-31.

تجاههم برفض معاملتهم كلاجئين، ورفضها منحهم تراخيص الإقامة أو السماح لهم بالعمل لإعالة أسرهم في ظل تدني مستوى خدمات الأونروا¹.

وفي الأردن تقدر الأونروا عدد اللاجئين القادمين من سوريا حتى نهاية 2015 بحوالي 18 ألف لاجئ يعيشون في مخيم "سايبير سيتي" على الحدود السورية، إلا أن مصادر أخرى تشير إلى أعدادهم أكبر من ذلك نظراً لدخولهم على أنهم مواطنون سوريون بعد منع السلطات الأردنية دخول فلسطيني سوريا لأراضيها منذ أغسطس 2012²، وتقدم الأونروا لهؤلاء اللاجئين مساعدات نقدية بمعدل دولار واحد يومياً لكل شخص مقيم في مخيم سايبير سيتي، وهو مبلغ زهيد في ظل الأوضاع التي يعيشها هؤلاء اللاجئين، حيث تفرض عليهم السلطات الأردنية إقامة جبرية في المخيم، ولا يسمح لهم بالخروج إلا ضمن قيود مشددة وبكفالة شخص أردني يتعهد بتحمل مسؤولية إعادة من يسمح له بالخروج. ويعاني هؤلاء من عوزٍ شديدٍ فما نسبته 25% منهم تعولهم امرأة، وجميعهم معرضون للترحيل قسراً نحو سوريا في أي وقت³.

أما عن العائلات الفلسطينية القادمة من سوريا إلى قطاع غزة عقب رفض السلطات المصرية استقبالهم، فقد بلغ عددها 228 عائلة مكونة من 884 فرداً⁴، وبحسب رئيس لجنة متابعة شؤون اللاجئين القادمين من سوريا إلى غزة فإن وكالة الأونروا قد توقفت عن تقديم المساعدة لهؤلاء العائدين منذ أبريل 2015، وهو ما تسبب في تردي أوضاعهم المعيشية، في حين خصصت لهم وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية العديد من البرامج الاجتماعية والاقتصادية لتمكينهم من الاندماج في مجتمعهم الجديد⁵.

وفي ظل الأوضاع المأساوية التي يعيشها اللاجئين الفلسطينيين من سوريا في دول الجوار العربي واستمرار رفض تلك الدول معاملتهم كلاجئين ومنع استقبال المزيد منهم، اضطر العديد من هؤلاء اللاجئين للفرار نحو أوروبا براً وبحراً، وهو ما عرضهم لخطر

¹- واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، ص 30.

²- في تقريره الصادر في 2014/04/13 وصف المركز الأورومتوسطي لحقوق الإنسان أوضاع اللاجئين القادمين من سوريا إلى الأردن بالمأساوية، حيث يعيشون تحت خطر الترحيل إذا ما اكتشفت السلطات الأردنية أنهم فلسطينيون، ووفقاً لإفادة المركز يعيش في مخيم سايبير سيتي 6173 لاجئ فقط، في حين اضطر عدد آخر للتظاهر بأنهم سوريون للعيش في المدن الأردنية أو مخيم الزعتري المخصص للاجئين السوريين؛ وفي تقريره لموقف السلطات الأردنية تجاه اللاجئين الفلسطينيين من سوريا صرح رئيس الوزراء الأردني "بأن الأردن لن تسمح بتدفق لاجئين فلسطينيين إلى أراضيها حفاظاً على حقوقهم الوطنية ولمواجهة فكرة الوطن البديل، وإن عليهم البقاء في سوريا لحين انتهاء الأزمة"، وقد ذكرت بعض التقارير أن السلطات الأردنية قد منعت النساء السوريات المتزوجات من فلسطينيين من اصطحاب أبناءهن إلى الأردن. أنظر: واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 31-35.

³- إبراهيم العلي، الأونروا واللجوء الفلسطيني داخل سوريا والمهجرون خارجها، المرجع السابق، ص 05.

⁴- إحصاء وزارة الشؤون الاجتماعية في غزة خلال الفترة بين فبراير 2011-أكتوبر 2014.

⁵- واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 38.

الموت أو الاعتقال أو الاحتيا، وتقدر مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا عدد الفارين نحو الدول الأوروبية منذ بداية الأزمة السورية وحتى مارس 2015 بما يزيد عن 28 ألف لاجئ¹، لم يكن وصولهم لتلك الدول أمراً هيناً نظراً لما يلقونه من صعوبات خلال رحلتهم التي تبدأ بالدخول للأراضي المصرية أو التركية أو الليبية أو الجزائرية أو المغربية ومن ثم ركوب البحر نحو الشواطئ اليونانية أو الإيطالية أو الإسبانية ومنها نحو بقية الدول الأوروبية في حال وصلهم أحياء، حيث سجلت العديد من الكوارث الناجمة عن غرق مراكبهم في البحر رافقها حالات توقيف واعتقال للاجئين الناجين²، ومن أبرز الدول الأوروبية التي تشكل محطة نهائية لهؤلاء اللاجئين هولندا وبلجيكا وألمانيا والسويد وجميعها دولاً أطراف في اتفاقية 1951 وتنشط فيها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

وأمام ما يعانيه اللاجئين الفلسطينيين عموماً واللاجئين الفلسطينيين من سوريا على وجه الخصوص، ينبغي على الجهات الدولية والعربية المسؤولة السعي لتحديد اللاجئين وحمايتهم وإعمال الحل الدائم لمشكلتهم الأصلية، فإن كان خيار العودة إلى سوريا عند استتباب الأوضاع متاحاً بالنسبة للسوريين، فإن فلسطيني سوريا سيواجهون صعوبات وتعقيدات على صعيد العودة أو حتى الاندماج مجدداً نظراً لتعرض معظم مخيماتهم وأماكنهم للدمار والخراب³، وهو ما عبر عنه الناطق باسم الأونروا "كريس غينيس" بقوله: "لا تتبع المآسي التي تشمل غرق النساء والأطفال في البحر من النزاع المسلح والاحتلال وغياب الحماية الواجبة لحقوق الإنسان فحسب، بل تتبع بصورة أساسية من العجز عن إيجاد حل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين..."⁴.

ثالثاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان

على خلاف النظامين الأردني والسوري لم يكن للنظام اللبناني أي سياسة مدروسة لتسهيل دمج اللاجئين الفلسطينيين وتنظيم أوضاعهم، فعند وصولهم إلى لبنان عام 1948

¹ - مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، احصائيات وأرقام حتى 13 مارس 2015، منشور بتاريخ 2015/03/13 على الرابط: www.actionpal.org.uk/ar/post/1105 تاريخ الاطلاع: 2019/02/14.

² - من أمثلة تلك الكوارث تعرض مركب يقل 400 لاجئ فلسطيني من سوريا وقطاع غزة للغرق بتاريخ 06 سبتمبر 2014 ولم ينجوا منهم سوى 11 شخص، وفي 26 سبتمبر 2014 أنقذ خفر السواحل القبرصي قارباً يقل 345 لاجئ فلسطيني من سوريا وتم نقلهم واحتجازهم في معسكر خاص في العاصمة القبرصية لمنع وصولهم للدول الأوروبية. أنظر: واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، المرجع السابق، ص 40-42.

³ - ليا موريسون، المرجع السابق، ص 42.

⁴ - تصريح الناطق الرسمي للأونروا "كريس غينيس" في 19 مارس 2015، على الرابط: www.unrwa.org/newsroom/official-stements/drowning-palestinainas-coast-sicity تاريخ الاطلاع: 2019/02/15.

كان تعدادهم حوالي 104 ألف لاجئ يشكلون نحو 10% من مجموع السكان في لبنان¹، وهو ما جعل الحكومة اللبنانية تنظر إليهم كمصدر تهديد للتوازن الطائفي في البلاد، وبالتالي ظل وضعهم غير مستقر وهو ما جعلهم أكثر فئات اللاجئين الفلسطينيين معاناة².

حيث يفقد اللاجئين الفلسطينيين في لبنان للآليات القانونية لإدارة شؤونهم وتنظيم أوضاعهم، ويواجهون تمييزاً وتضييقاً من قبل السلطات في شتى مناحي الحياة، تحت ذريعة منع التوطين بالرغم من تأكيد الجهات الفلسطينية المسؤولة واللاجئين أنفسهم مرراً على رفضهم لفكرة التوطين في لبنان أو غيرها من الدول³.

ووفق إحصائيات الأونروا لعام 2018 يقدر عدد اللاجئين الفلسطينيين في لبنان بحوالي 483 ألف لاجئ مسجل⁴، يعيشون في 12 مخيم⁵، وفيما يتعلق بوضعيتهم فأنهم إلى ثلاث فئات هي:

- 1- اللاجئين الذين تم إحصائهم بعد نكبة عام 1948 مباشرة وسجلت قيودهم في وزارة الداخلية، وبالتالي لديهم إقامة شرعية ويمكنهم الحصول على وثائق سفر خاصة باللاجئين.
- 2- اللاجئين الذين لم يشملهم إحصاء الفئة الأولى والذين جرت تسوية أوضاعهم بموجب المرسوم رقم 309 لعام 1962، وأصبح بإمكانهم الحصول على وثائق للسفر⁶.
- 3- اللاجئين الذين قدموا إلى لبنان بعد حرب 1967، أو بعد أحداث أيلول الأسود عام 1970، أو تم تحريرهم من السجون الإسرائيلية وإبعادهم نحو لبنان، وهؤلاء هم فئة اللاجئين الأكثر معاناة إذ لا يستطيعون السفر أو التحرك داخل لبنان نتيجة افتقارهم

¹ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيين-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 58.

² - تجدر الإشارة إلى أن اللاجئين الفلسطينيين في بداية وصولهم للبنان تم استقبالهم بحفوة على المستويين الشعبي والرسمي حيث أعلن الرئيس اللبناني حينها ترحيبه باللاجئين وتعهد بإيلاء الاهتمام والرعاية اللازمة لهم لحين عودتهم لوطنهم، ولكن السياسة اللبنانية سرعان ما أدركوا أن الوجود الفلسطيني سيظل في لبنان ولهذا بدأ التعامل مع ملف اللاجئين كملف أمني تشرف عليه هيئات تابعة لوزارة الداخلية (إدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين) وأخرى تابعة لوزارة الدفاع (المديرية العامة للأمن العام). أنظر: أشرف صيام، حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان على ضوء التعديلات التشريعية لعام 2010: دراسة تحليلية مقارنة، في: اللاجئين الفلسطينيون حقوق، روايات، وسياسات، المرجع السابق، ص 54.

³ - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 55-56.

⁴ - من الجدير بالذكر أن دراسة مشتركة بين إدارة الإحصاء المركزي اللبناني والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تم تنفيذها عام 2017 تحت مظلة لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني، خلصت إلى أن عدد اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان لا تتجاوز 175 ألف لاجئ، ويرجع هذا التفاوت مع أرقام الأونروا إلى هجرة عشرات الآلاف من اللاجئين نتيجة سوء الأوضاع المعيشية في لبنان. أنظر: وسيم الزهيري، الفلسطينيون في لبنان: تعداد يخالف التقديرات، منشور بتاريخ 2017/12/21 على الرابط: www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews تاريخ الاطلاع: 2019/02/16.

⁵ - يعيش معظم اللاجئين الفلسطينيين في لبنان في المخيمات ولا يستطيعون العيش خارجها نظراً لما يعانيه من تضييق على حريتهم في التنقل والتملك، ويبلغ عدد المخيمات الرسمية في لبنان 12 مخيم هي: البداوي، نهر البارد، البص، الرشيدية، الميه ميه، برج البراجنة، برج الشمالي، مار إلياس، شاتيلا، ضبية، عين الحلوة، ويفل، إضافة لما يقارب من 156 تجمع فلسطيني محيط بتلك المخيمات، أنظر: وكالة الأونروا، أين نعمل، لبنان، على الرابط: www.unrwa.org/ar/ تاريخ الاطلاع: 2018/07/16.

⁶ - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 56.

للوثائق والأوراق الثبوتية وما يستتبع ذلك من فقدان أبناءهم لها، وهؤلاء لا يستفيدون من أي خدمات حكومية أو من خدمات وكالة الأونروا¹.

وفيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان فإنهم يعاملون كأجانب من نوع خاص، حيث نص المرسوم التشريعي رقم 319 لعام 1960 المنظم لأوضاع الأجانب في لبنان في مادته (3/01) بأنه: "على غير اللبنانيين الموجودين في لبنان أن ينظموا أوضاعهم من حيث إقامتهم ويدخلوا إحدى الفئات الخمس التالية: ... (3) أجانب لا يحملون أوراق هوية من بلادهم الأصلية ويقومون في لبنان بموجب بطاقات إقامة صادرة عن مديرية الأمن العام، أو بطاقات هوية صادرة عن مديرية الأمن العام أو عن المديرية العالمية لإدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين في لبنان..."².

وبالتالي فقد حددت الدولة اللبنانية علاقتها باللاجئين الفلسطينيين منذ البداية على أنهم أجانب من نوع خاص وأسندت مهمة تنظيم أوضاعهم إلى السلطة التنفيذية من خلال القرارات الإدارية التي يغيب عنها غالباً الاهتمام بحقوق اللاجئين ويغطي على مضمونها العنصر الأمني والطائفي³، وتتمثل الهيئات الإدارية التي تم تكليفها بتنظيم الوجود الفلسطيني في لبنان بما يلي:

1- اللجنة المركزية لشؤون اللاجئين: تم إنشائها عام 1950 وحُلت في العام 1954.

2- إدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين: وهي إدارة تابعة لوزارة الداخلية أنشئت عام 1959، وحددت مهامها بما يلي:

- الاتصال بالأونروا لتأمين الإغاثة والمساعدة للاجئين الفلسطينيين في لبنان والعناية بشؤونهم الثقافية والصحية والاجتماعية.

- استلام طلبات الحصول على وثائق السفر الخاصة باللاجئين الفلسطينيين ودراساتها وأبداء الرأي فيها ثم إحالتها للجهات المختصة بمديرية الأمن العام.

¹ - غالباً ما تلجأ تلك الفئة من اللاجئين للحصول على أوراق ثبوتية مزورة أو يسجلون أولادهم بأسماء أقارب لهم للحصول على خدمات الأونروا، ويقدر تعداد تلك الفئة بحوالي 5000 لاجئ يطلق عليهم اسم "لاجئين بلا هوية" وهم ممنوعون من السفر أو التحرك بحرية أو تسجيل حالات الزواج والمواليد أو الانخراط في المؤسسات التعليمية سواء الخاصة أو الحكومية. أنظر: سينتيا بيترى، لا حرية لا مستقبل-لاجئون فلسطينيون بلا هوية في لبنان، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، أغسطس 2006، ص 15؛ وشريف السيد علي، اللاجئون الفلسطينيون في لبنان، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، أغسطس 2006، ص 13.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 194.

³ - أشرف صيام، المرجع السابق، ص 55.

- من الأمثلة التي تؤكد ممارسة التمييز الطائفي بحق اللاجئين الفلسطينيين في التشريعات اللبنانية السماح بمنح الجنسية اللبنانية لما يقارب من 50 ألف فلسطيني من المسيحيين بموجب المرسوم رقم 5247 لعام 1994 والقاضي بقبول طلبات التجنس من أتباع الديانة المسيحية وخاصة أتباع الطائفة المارونية، كما يظهر التمييز الطائفي في قانون العقوبات اللبناني الذي يقضي بإبعاد كل لاجئ أو عديم الجنسية حكم عليه بعقوبة جنائية، وبالتالي أصبح اللاجئ الفلسطيني عديم الجنسية عرضة للإبعاد القسري في حال ارتكابه لجناية مهما كان نوعها.

- قيد وثائق الحالة الشخصية للاجئين الفلسطينيين من ولادة وزواج وطلاق ووفاة وتعديل محل إقامة أو تغيير المعتقد الديني أو المذهبي وغيرها.
 - متابعة أوضاع المخيمات واستئجار أو استملاك الأراضي التي تحتاج لها.
 - منح اللاجئين الفلسطينيين الرخص التي تجيز لهم الانتقال من مخيم لآخر وفقاً لسلطتها التقديرية.
 - نقل اللاجئين الفلسطينيين من مخيم لآخر وفقاً لمقتضيات الأمن والنظام¹.
- يلاحظ أن بعض مهام إدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين تمس الحقوق والحريات الأساسية للاجئين تحت ذرائع أمنية، حيث تمتلك الإدارة صلاحية تحديد محل إقامة اللاجئ من خلال قبولها أو رفضها لطلبات تغيير محل الإقامة، أو حتى نقل اللاجئ قسراً لدواعي أمنية، وهو ما يعني انتهاك أبسط حقوق الإنسان المتمثلة بحق الإقامة وحرية التنقل.
- وقد استمر عمل إدارة شؤون اللاجئين كهيئة تابعة لوزارة الداخلية حتى العام 2000، فبموجب مرسوم مجلس الوزراء اللبناني رقم 4082 بتاريخ 2000/11/02 والمتعلق بتنظيم وزارة الداخلية اللبنانية، تم تحويل إدارة شؤون اللاجئين إلى المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين².
- 3- الهيئة العليا للشؤون الفلسطينية: أنشئت بموجب مرسوم رئاسي في العام 1960، وتتألف من المدير العام للغرفة المدنية في رئاسة الجمهورية، وممثل لبنان لدى الأونروا، ومدير عام إدارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين في وزارة الداخلية، ورئيس مكتب مقاطعة إسرائيل في وزارة الاقتصاد والسياحة، ورئيس قسم فلسطين في وزارة الخارجية، وتختص بمتابعة كل ما يتعلق بالقضية الفلسطينية بجوانبها السياسية والعسكرية والاقتصادية، وتعقب النشاط الإسرائيلي في الخارج ومقاومته.
- 4- المديرية العامة للأمن العام: تتبع وزارة الدفاع ومكلفة بمتابعة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين وقيد سجلات إحصائهم والملفات الأمنية الخاصة بهم، وفعالياً هي من تقوم بإصدار وثائق السفر الخاصة بهم³.

¹ - سهيل الناطور ودلال ياسين، الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان وسبل التعايش معه، المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات، دمشق، 2007، ص 20-21.

² - سهيل الناطور ودلال ياسين، المرجع السابق، ص 22.

³ - أشرف صيام، المرجع السابق، ص 58؛ وسهيل الناطور ودلال ياسين، المرجع نفسه، ص 21.

وقد فرضت القوانين والقرارات الصادرة عن السلطات اللبنانية منذ البداية قيوداً صارمة على اللاجئين الفلسطينيين حرمتهم من أبسط حقوقهم المدنية والاجتماعية والاقتصادية، حيث يمنع على اللاجئ الفلسطيني العمل في أكثر من 70 مهنة أساسية كالتب والهندسة والمحاماة وغيرها¹، كما أنهم محرومون من حق التملك العقاري، ومن حق الاستفادة من الضمان الاجتماعي، ويمنع عليهم الالتحاق بالمدارس الحكومية أو العلاج في المرافق الصحية الحكومية، حيث تتولى الأونروا حصراً تقديم خدمات التعليم والصحة للاجئين الفلسطينيين المسجلين لديها في لبنان².

وتتعارض تلك القوانين والقرارات المجحفة مع التزامات لبنان الدولية والعربية، ولاسيما التزاماتها بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقرارات مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة والتي أكدت على حقهم بالإقامة والعمل والسفر³.

تجدر الإشارة إلى أن الدولة اللبنانية ورغم توقيعها على بروتوكول الدار البيضاء لعام 1965 فإنها تحفظت على جُل مواده⁴، كما أن مجلس النواب اللبناني قام بإلغاء اتفاق القاهرة الموقع بين الحكومة اللبنانية ومنظمة التحرير الفلسطينية عام 1969 الذي ضمن حقوق اللاجئين وتحسين أوضاعهم في مجال الإقامة والتنقل والعمل، وذلك بموجب القانون رقم 87/25 الصادر في 15 يونيو 1987 القاضي باعتبار اتفاق القاهرة وجميع الملاحق والإجراءات المتعلقة به لاغيةً وكأنها لم تكن⁵.

¹ - رغم أنه تم التخفيف جزئياً من القيود المفروضة على عمل اللاجئين في لبنان في العام 2010 من خلال منح اللاجئين المولودين في لبنان بعض الاستثناءات من خلال السماح لهم بالاشتراك في الضمان الاجتماعي إلا أنهم لا يستفيدون من مقابل تلك الاشتراكات سواء بالعلاج أو التعويضات العائلية، كما أنهم ظلوا محرومين من الانتساب لأية نقابة من النقابات المهنية، وبالتالي ظلوا محرومين من ممارسة أي مهنة يشترط لمزاوتها أن يكون الشخص عضواً في نقابة. أنظر: محسن صالح، قراءة في الرؤية اللبنانية للتعامل مع اللاجئين الفلسطينيين، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، منشورة بتاريخ 2019/01/30 على الرابط: www.alzaytouna.net تاريخ الاطلاع: 2019/02/16.

² - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 55؛ وهاني منداس، العمل والعمال في المخيم الفلسطيني-بحث ميداني عن مخيم تل الزعتر في لبنان، سلسلة الكتب الفلسطينية(51)، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، 1974، ص 191-200.

³ - تشير مقدمة الدستور اللبناني المعدل لعام 1990 إلى أن: "لبنان بلد عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم بمواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم بمواثيقها وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتجدد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء"، وتعد لبنان من الدول المصادقة على العهدين الدوليين لعام 1966 والاتفاقية الخاصة بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1971، وبالتالي فإنها ملزمة باحترام نصوص تلك المواثيق عند تعاملها مع اللاجئين الفلسطينيين ومنحهم الحقوق الواردة فيها دون تمييز.

⁴ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 473-474.

⁵ - للاستزادة حول مضمون اتفاق القاهرة لعام 1969 وظروف توقيعه وإلغاءه، أنظر: عماد البشتاوي وباسم إحشيش، اتفاق القاهرة 1969 بين منظمة التحرير الفلسطينية ولبنان: دراسة في الوثائق الفلسطينية العربية، مجلة العلوم الإنسانية بجامعة الأزهر، المجلد 11، العدد B-1، فلسطين، 2009، ص 263-282.

ورغم مخالفة التشريعات والتدابير اللبنانية المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين لقواعد حقوق الإنسان، إلا إن نقيب المحامين اللبنانيين دافع عن ذلك بقوله: "إن تلك القوانين لها جانب سياسي بالإضافة لجانبها القانوني ولا شك أنها تحوي مخالفة للمواثيق الدولية، ولكن إن تم تغييرها فأنها ستصبح مخالفة للدستور اللبناني الذي يمنع التوطين... إن مبدأ لا توطين أهم بكثير من تغليب مصلحة حقوق الإنسان"¹.

وعقب الأحداث الدامية التي شهدتها مخيم نهر البارد للاجئين الفلسطينيين عام 2006-2007 نتيجة النزاع المسلح بين الجيش اللبناني وعناصر فلسطينية متطرفة والذي أدى لتدمير المخيم بشكل كامل ونزوح سكانه²، تعاملت السلطات اللبنانية بمبدأ مقايضة السلاح الفلسطيني بالحقوق الأساسية للاجئين، فمنعت دخول مواد البناء للمخيمات ووضعت العقبات أمام وكالة الأونروا لإعاقه مهام إعادة إعمار المخيمات المدمرة، وفرضت طوقاً أمنياً عليها ومنعت اللاجئين من الخروج منها، فأضحى واقع هذه المخيمات عبارة عن أكوام من الدمار وسكان يتزايدون كل عام وتشريعات تمييزية مجحفة تمنعهم من العمل والتملك ومن تشكيل الجمعيات والنقابات... إلخ³.

وبالرغم من تشكيل لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني عام 2006 لبحث أوضاع اللاجئين والعمل على تحسينها، إلا إن نزاع نهر البارد وما تبعه من انقسام سياسي بين الأطراف اللبنانية والفلسطينية حال دون التوصل لأي اتفاق يضمن احترام الحقوق الإنسانية للاجئين في لبنان، واستمر هذا الوضع حتى عام 2015 تم تشكيل مجموعة العمل اللبنانية حول قضايا اللاجئين الفلسطينيين في لبنان برعاية رئيس الوزراء اللبناني⁴، وعقدت المجموعة أولى اجتماعاتها في 09 كانون ثاني 2015، وحددت أهدافها بما يلي:

1- إقامة حوار رسمي بين الأطراف السياسية اللبنانية بشأن أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان لتقريب وجهات النظر في هذا الملف.

¹ - محسن صالح، أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2011، ص 70.

² - روبري إبراهيم عبد الله، رافقتكم السلامة... ويا ليتكم لا تعودوا أبدأ-مخيم نهر البارد مدخل واحد ومخارج عدة، مجلة حق العودة، العدد 46، فبراير 2012، ص 10.

³ - محسن صالح، أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، المرجع السابق، ص 71-74.

⁴ - تألفت مجموعة العمل اللبنانية حول قضايا اللاجئين الفلسطينيين في لبنان من رئيس الحكومة اللبنانية وأعضاء ممثلين عن الكتل البرلمانية للأحزاب اللبنانية وهي: حزب الله، تيار المستقبل، التيار الوطني الحر، حزب القوات اللبنانية، حزب الكتائب، الحزب التقدمي الاشتراكي، وحركة أمل. أنظر: مجموعة العمل حول قضايا اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، رؤية لبنانية موحدة لقضايا اللجوء الفلسطيني في لبنان، بيروت، كانون الثاني 2015، ص 03.

2- بلورة نص جامع يعبر عن وجهة النظر المشتركة للأطراف اللبنانية المشاركة في الحوار لمساعدة الحكومة اللبنانية في وضع استراتيجية وطنية مستقرة بشأن قضية اللاجئين الفلسطينيين.

3- تقديم اقتراحات للحكومة والأطراف الرسمية المعنية بشأن السياسات والخطوات الممكن اتخاذها لمعالجة المشكلات التي تواجه اللاجئين وعلاقتهم بالدولة اللبنانية.

وقد وضعت الأطراف المشاركة في الاجتماع إطاراً مرجعياً ناظماً للحوار يتألف من ثلاث مكونات متكاملة هي الدستور اللبناني ووثيقة الوفاق الوطني ومنظومة حقوق الإنسان والمصالح الوطنية العليا للدولة، كما أوضحت المجموعة أن هناك قضايا سبق التوافق حولها من أهمها رفض التوطين وحق اللاجئين بالعودة إلى وطنهم¹.

أما من ناحية الوضع المعيشي للاجئين فقد أقرت المجموعة بضرورة مضاعفة العمل لمعالجة المسائل الإنسانية والمعيشية للاجئين، من خلال منحهم الحقوق الأساسية من ناحية، وتحسين أوضاع المخيمات وتطبيق القوانين ذات الصلة بهذا الشأن من ناحية أخرى، فرغم تأكيد المسؤولية الدولية عن معاناة اللاجئين الفلسطينيين، فإن الدولة اللبنانية تتحمل مسؤولية ضمان حقوقهم وحمايتهم باعتبارها دولة مضيضة لهم وذلك بالتعاون مع وكالة الأونروا، حيث أكدت مجموعة العمل على أهمية استمرار عمل الوكالة باسم المجتمع الدولي، وأوصت بتنظيم العلاقة بين الدولة اللبنانية والأونروا من خلال اتفاقات واضحة ومفصلة، كما أوصت بتطوير عمل لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني ووضع إطار لبناني رسمي وفعال للتعامل مع الشؤون الفلسطينية²، بالإضافة لتوصيتها برفع القيود غير الضرورية على تمتع اللاجئين بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، على أن يتم ممارسة تلك الحقوق من خلال التشريع، إضافة لضرورة تجاوز دور الدولة الأمني ليمتد إلى ممارسة الدور السياسي والحقوق والخدمي والخدمي في المخيمات الفلسطينية³.

وقد رفعت مجموعة العمل اللبنانية حول قضايا اللاجئين الفلسطينيين في لبنان توصياتها إلى رئيس الحكومة اللبنانية في 20 مارس 2015، وتطرقت فيها للملفات الأتية:

¹ - تم تعريف التوطين خلال اجتماع المجموعة بأنه: "إعطاء اللاجئين الفلسطينيين في لبنان الجنسية اللبنانية بشكل جماعي، بعضهم أو كلهم، من خارج السياق القانوني وبموجب قرار سياسي مفروض في سياق تسوية إقليمية أو دولية، خلافاً للدستور، سواء تم ذلك دفعة واحدة أو بالتدريج". المرجع نفسه، ص 05.

² - مجموعة العمل حول قضايا اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، رؤية لبنانية موحدة لقضايا اللجوء الفلسطيني في لبنان، المرجع السابق، ص 09-10.

³ - المرجع نفسه، ص 06-07.

- فيما يتعلق بتطبيق قانون العمل المعدل لعام 2010: أوصت بإصدار مرسوم يحدد الآليات التطبيقية للتعديل، ويتضمن شمول حصري للاجئين الفلسطينيين المسجلين رسمياً في سجلات وزارة الداخلية، والالتزام بمجانبة رخصة العمل، وإلغاء مبدأ المعاملة بالمثل، وتحديد المستندات المطلوب تقديمها لحصول اللاجئ الفلسطيني على رخصة العمل.
- فيما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي والذي ينص على تسديد المبالغ الواجبة على العامل اللاجئ الفلسطيني بنسبة 23.5% من الراتب كاشتراكات مستحقة لصناديق الضمان الاجتماعي على أن يستفيد اللاجئ العامل من نسبة 08% فقط من حساب صندوق نهاية الخدمة: أوصت المجموعة بضرورة تصحيح هذا الوضع الذي يحمل العامل ورب العمل أعباء مالية لا يستفيد منها اللاجئ العامل.
- فيما يتعلق بعلاقة الدولة اللبنانية بوكالة الأونروا: أوصت بتوقيع اتفاق مقر مع الوكالة، إضافة لتوقيع مذكرة تفاهم تراعي المعايير الدولية والسيادة اللبنانية.
- فيما يتعلق بعمل لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني: أوصت بتطوير عمل اللجنة وتخصيص موازنة رسمية لها.
- فيما يتعلق بالتقديرات والإحصاءات المتضاربة حول الوجود الفلسطيني في لبنان: أوصت بإجراء إحصاء شامل للاجئين في كل أماكن تواجدهم في الدولة اللبنانية¹.
يمكننا القول إن وثيقة الرؤية اللبنانية سابقة الذكر تعد من أبرز المحاولات اللبنانية لوضع مقاربة متفق عليها بين الأحزاب والقوى اللبنانية التي تمثل جميع طوائف المجتمع اللبناني للتعامل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، حيث أنها جاءت شاملة وتطرقت بشكل موضوعي لمعظم مشكلات اللاجئين في لبنان، بحيث يسهل تحويل توصياتها إلى قوانين منظمة لأوضاع اللاجئين الفلسطينيين.
- فمن الواضح أن الأطراف اللبنانية بدأت تستشعر الخلل في القوانين والإجراءات المتخذة بحق اللاجئين الفلسطينيين، والتي انعكست سلباً على الوضع اللبناني الداخلي سياسياً وأمنياً واجتماعياً واقتصادياً، لكن من المؤسف إنه ورغم مرور ما يزيد عن 03 سنوات على إطلاق هذه الوثيقة لم يتخذ أي إجراء عملي للعمل بالتوصيات الواردة فيها

¹ - المرجع نفسه، ص 12-16.

باستثناء إجراء إحصاء لأعداد اللاجئين الفلسطينيين المتواجدين في لبنان عام 2017، ويرجع ذلك للمنظومة السياسية اللبنانية القائمة على فكرة التوافق وبالتالي يمكن لأي طرف تعطيل اتخاذ الإجراءات العملية تحت ذرائع مختلفة ووفقاً لمصالحه السياسية¹، دون الأخذ بالاعتبار معاناة هؤلاء اللاجئين المحرومين من أبسط حقوقهم الإنسانية.

فلا يزال الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان غير واضح المعالم، ولعل القصد من ذلك أن تظل حقوقهم محل سجال ونقاش مستمر، فكيف يستقيم أن يؤمن المشرع اللبناني بمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من جهة، ويقر تشريعات تتعلق باللاجئين الفلسطينيين تناقض تلك المبادئ من جهة أخرى، متذرع بتخوفه من التوطين دون إنصاف اللاجئين بضمان حقوقهم وتوفير مقومات صمودهم لحين عودتهم لوطنهم!

رابعاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في مصر

لجأ ما يقارب من 12 ألف فلسطيني إلى مصر خلال حرب عام 1948 معظمهم من مدينة يافا الذين هربوا بحراً نتيجة القصف الصهيوني لمدينتهم نحو مدينة بورسعيد المصرية، وحينها سارعت السلطات المصرية لتجميعهم في مبنى للحجر الصحي، ومع استمرار توافد اللاجئين برأً وبحراً أقامت السلطات المصرية معسكراً في منطقة القنطرة لتجميع اللاجئين الفلسطينيين، ورغم أن حكومة الملك فاروق لم ترحب بهؤلاء اللاجئين فقد بادرت وزارة الشؤون الاجتماعية بتشكيل اللجنة العليا لشؤون مهجري فلسطين لتوفير مختلف الخدمات للاجئين في المعسكر، دون السماح لهم بالخروج منه إلا بتوافر شروط معينة أهمها القدرة المالية ووجود كفيل مصري مقتدر².

وبعد إلحاق قطاع غزة للإدارة المصرية عقب توقيع اتفاق الهدنة مع إسرائيل في فبراير 1949، أصدر مجلس الوزراء المصري قراراً في سبتمبر من نفس العام بترحيل اللاجئين الفلسطينيين من معسكر القنطرة إلى مخيم المغازي بقطاع غزة، ولم يتبقى منهم إلا من كان له صلات عائلية أو مصالح تجارية بمصر³.

¹ - محسن صالح، قراءة في الرؤية اللبنانية للتعامل مع اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق.

² - تألفت اللجنة العليا لشؤون مهاجري فلسطين من عشرين عضواً يمثلون مختلف الوزارات والمصالح الرسمية المعنية للإشراف على أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في معسكر القنطرة شرق، وتم تمويل أعمال تلك اللجنة من قبل جامعة الدول العربية. أنظر: خالد بشير، الفلسطينيون في مصر... الحكاية وما فيها، منشور بتاريخ 2018/11/14، على الرابط: www.hafryat.com/ar/blog/2 تاريخ الاطلاع: 2019/02/19.

³ - عروب العابد، المجتمع المنسي: الفلسطينيون في مصر، مقال منشور بتاريخ 11 يونيو 2011، على الرابط: <http://al-shabaka.org/ar/outhor/orubeabed> تاريخ الاطلاع: 2018/09/20.

ونتيجة العدوان الثلاثي على مصر عام 1956 والذي طال قطاع غزة، وحرب عام 1967 التي أدت لسيطرة إسرائيل على قطاع غزة وشبه جزيرة سيناء المصرية، توافدت أعداد من اللاجئين الفلسطينيين نحو مصر، وتدخلت الأونروا بشكل محدود لتقديم المساعدات لهؤلاء اللاجئين رغم أن مصر لا تعتبر من مناطق عمل الوكالة¹. وفيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في مصر فقد شهد تغيرات عديدة نتيجة للمتغيرات السياسية فيها، وفي جميع المراحل أصدرت السلطات المصرية وثائق سفر للاجئين تتراوح مدة صلاحيتها بين عام وخمسة أعوام²، أما فيما يتعلق بالحقوق الأخرى فقد اتسم تمتعهم بها بالتذبذب حيث كانت معاملتهم وأوضاعهم تتبدل بتبدل نظام الحكم.

فخلال حكم الرئيس جمال عبد الناصر (1954-1970) تمت معاملة اللاجئين الفلسطينيين معاملة المواطنين المصريين مع الاحتفاظ بهويتهم الوطنية عملاً بمقررات الجامعة العربية وأحكام بروتكول الدار البيضاء لعام 1965³، وقد شهدت هذه الفترة تأسيس عدداً من المؤسسات الفلسطينية المدنية كالاتحاد العام لعمال فلسطين، واتحاد طلبة فلسطين، اتحاد المرأة الفلسطينية، والتي كانت تعبر عن مطالب الفلسطينيين المقيمين في مصر⁴.

وأستمر اللاجئون المقيمون في مصر يحظون بتلك المعاملة حتى بدأت متاعبهم عام 1978 فعقب توقيع اتفاق السلام المصري الإسرائيلي أقدمت جماعة "أبو نضال" المنشقة عن حركة فتح على اغتيال وزير الثقافة المصري "يوسف السباعي" في نيقوسيا بتاريخ 18 فبراير 1978، ونتيجة لذلك أصدر الرئيس المصري "أنور السادات" القرارين رقم 47 و48 لعام 1978 وبموجبهما ألغيت كافة القرارات التي تنص على معاملة الفلسطيني

¹- محمود العلي، أوضاع اللاجئين خارج مناطق عمليات الأونروا "القانونية والإنسانية"، ورقة عمل مقدمة خلال ندوة اللاجئين الفلسطينيين داخل وخارج مناطق عمليات الأونروا-الواقع والتحديات، المرجع السابق، ص 04.

²- يشار إلى أن السلطات المصرية تمنح اللاجئين الذين قدموا لمصر في عامي 1948 و1956 وثائق سفر صالحة لمدة 05 سنوات، في حين تمنح لاجئ عام 1967 وثائق سفر يتوجب عليهم تجديدها كل عام، ويحرم الفلسطيني من العودة إلى الأراضي المصرية في حال تغييره عنها لمدة تزيد عن 06 أشهر، إلا في حال تقديمه لما يثبت تغييره للعمل أو الدراسة، ويبقى ذلك مرهوناً موافقة الجهات الأمنية المختصة. أنظر: مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 59.

³- يشار إلى أن القانون رقم 15 لعام 1963 والقاضي بمنع الأجانب من تملك الأراضي في مصر قد استثنى الفلسطينيين ومنحهم الحق بالتملك. أنظر: محمود العلي، المرجع السابق، ص 06.

⁴- خالد بشير، المرجع السابق، ص 02.

كالمواطن المصري خاصة في مجال التأمين والرعاية الصحية، كما حظرت عمل الفلسطينيين في المجال التجاري.

وبالتالي تغير وضع اللاجئين الفلسطينيين في مصر من مقيمين يتمتعون بالحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية على قدم المساواة مع المواطنين المصريين إلى أجنب محرومين من تلك الحقوق بما فيها حق الإقامة، باستثناء من كان متزوجاً من مواطن مصري أو ملتحق بمؤسسة تعليمية أو متعاقد مع القطاع الخاص، ولم يعد هؤلاء يحظون بأي خدمات حكومية مجانية¹.

وقد عملت الدولة المصرية خلال الفترة بين عامي 1978-1982 على تغيير كافة القوانين الخاصة بمعاملة الفلسطينيين، فأصبحت أكثر تشدداً وتعقيداً، لدرجة أصبحت فيها مصلحة الجوازات تكتب على بطاقة الإقامة أو وثيقة سفر اللاجئ الفلسطيني عبارة "لا يسمح له بالعمل، بأجر أو بدون أجر"، وهو ما دفع العديد من اللاجئين الفلسطينيين في مصر للهجرة للعمل في دول الخليج العربي.

كما صدرت خلال الفترة نفسها قوانين تمنع التحاق الفلسطيني بالمدارس الحكومية، وأوجبت على اللاجئين دفع الرسوم للحصول على الإقامة بشكل سنوي، فمع أن مصر من الدول المصادقة على بروتكول الدار البيضاء لعام 1965 والقاضي بضمان الحقوق الأساسية للفلسطينيين في الدول العربية إلا أن فلسطينيو مصر كانوا ضحية للخلافات السياسية بين الحكومات المصرية والفصائل الفلسطينية².

واستمرت معاناة اللاجئين الفلسطينيين خلال عهد الرئيس المخلوع "محمد حسني مبارك" فبعد وصوله للحكم أعلن حالة الطوارئ وشدد القبضة الأمنية على الفلسطينيين في مصر، لدرجة أصبح الفلسطيني يخشى الإفصاح عن هويته هرباً من مضايقة السلطات الأمنية، وأصبح الزواج من مواطن مصري وسيلة لإضفاء الشرعية على إقامة اللاجئ الفلسطيني في مصر.

¹ - عروب العابد، المرجع السابق، ص 03.

² - محمود العلي، المرجع السابق، ص 07-08.

- من الأمثلة الأخرى على تأزم أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في مصر نتيجة الخلاف السياسي بين السلطات المصرية ومنظمة التحرير الفلسطينية ما حدث خلال حرب الخليج الثانية عام 1991 نتيجة لموقف المنظمة المؤيد للنظام العراقي، والذي أدى لإقدام السلطات المصرية على سجن العشرات من الفلسطينيين، كما لعب الإعلام المصري دوراً في شيطنة الفلسطينيين حينها، وهو ما يجري حالياً بسبب موقف بعض الأحزاب الفلسطينية من الانقلاب العسكري على الرئيس مرسي.

ورغم أن قانون الجنسية المصري قد تم تعديله عام 2004 ليصبح من حق المواليد من زيجات مختلطة بين الفلسطينيين والمصريين الحصول على الجنسية المصرية، فإن هذا القانون لم يطبق إلا في عهد الرئيس "محمد مرسي"¹، ففي عهده بدأت الحكومة المصرية باتخاذ إجراءات لتحسين أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في مصر، حيث أصبحوا يستفيدون من الدعم الحكومي، وباشرت الحكومة بتطوير المرافق والبنى التحتية في تجمعات اللاجئين الفلسطينيين، لكن هذا الوضع لم يستمر طويلاً فبعد الانقلاب على الرئيس مرسي مباشرة أوقفت مشاريع التطوير ومنع الدعم الحكومي عن اللاجئين بحجة أنهم ليسوا مواطنين، وأقر قانون يلزم الفلسطينيين بتجديد أوراقهم ووثائقهم الشخصية سنوياً مقابل دفع رسوم لذلك².

ووفقاً لتقديرات عام 2014 يبلغ تعداد اللاجئين الفلسطينيين في مصر حوالي 160 ألف لاجئ، يعاملون حالياً معاملة الأجانب³، ويتوزعون على المدن المصرية المختلفة حيث يختلطون بالمجتمع المصري اجتماعياً وثقافياً واقتصادياً، مما يصعب مهمة وصول جهات الإغاثة الدولية إليهم⁴، ويزيد من معاناتهم عدم شمولهم بتفويض الأونروا وعدم استفادتهم من خدماتها، ورفض الحكومة المصرية قيام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بمد ولايتها إليهم بالرغم من أن مصر تعد طرفاً في اتفاقية عام 1951 الخاصة باللاجئين.

ورغم أن تعداد اللاجئين الفلسطينيين في مصر لا يشكل سوى 0.1% من مجموع السكان فيها⁵، إلا أن السلطات المصرية الحالية لا زالت ترفض منحهم حقوقهم الأساسية مخالفة بذلك التزاماتها الدولية والعربية، وفي ظل ما تعانيه الدولة المصرية من اضطراب سياسي فمن غير المتوقع التفاتها لتحسين وضع هؤلاء اللاجئين، وهو ما يوجب على المجتمع الدولي الضغط على تلك السلطات لتمكين المفوضية السامية لشؤون اللاجئين من مد ولايتها إليهم وتوفير الحماية والمساعدة الدولية لهم باعتبارهم مشمولين برعايتها بحكم

¹ - عروب العابد، المرجع السابق، ص 04.

² - مجتمع اللاجئين الفلسطينيين المنسي في مصر، مقال منشور بتاريخ 2015/09/19، على الرابط: www.sasapost.com/Palestinian-refugees-in-egypt

³ - تاريخ الاطلاع: 2019/02/20.

⁴ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيين-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 60.

⁵ - عروب العابد، المرجع السابق، ص 07.

⁵ - محمد مشيش، فلسطينيو العراق ومصر وقبرص: الأوضاع القانونية والإنسانية، ورقة عمل مقدمة خلال ندوة اللاجئين الفلسطينيين داخل وخارج مناطق عمليات الأونروا-الواقع والتحديات، المرجع السابق، ص 05-06.

الواقع وفقاً للمادة (د/1) من اتفاقية 1951، وهو ما أكدته المفوضية في مذكرتها التوضيحية لعام 2017.

خامساً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في العراق

لجأ الفلسطينيون إلى العراق على موجات متعددة كان أولها بعد حرب عام 1948 وبلغ عددهم حينها 05 آلاف لاجئ، بينما وصل آخرون بعد حرب 1967، إضافة للاجئين الذين أرغموا على مغادرة الكويت بعد حرب الخليج عام 1991¹، وقدرت المفوضية أعداد اللاجئين الفلسطينيين في العراق حتى يوليو 2003 بحوالي 34-42 ألف لاجئ². وبعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 وقع اللاجئين الفلسطينيين ضحية للتحريض وانتهكت حقوقهم باعتبارهم موالين لنظام صدام حسين، وهو ما أدى لتهجير عشرات العائلات منهم في ظل تصاعد إجراءات التمييز وأعمال العنف ضدهم من قبل بعض الجماعات الشيعية لدفعهم على مغادرة العراق³، وقد فر غالبيتهم باتجاه الحدود السورية والأردنية وعاشوا في مخيمات بدائية⁴، ووفقاً لأخر الإحصاءات فقد تقلص عدد الفلسطينيين المقيمين في العراق حالياً إلى أقل من 08 آلاف لاجئ⁵.

وفيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في العراق، فعند وصول أولى دفعاتهم عام 1948 تولت وزارة الدفاع العراقية الإشراف على شؤونهم وتوفير المأوى لهم إلى حين إنشاء مديرية شؤون اللاجئين الفلسطينيين التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في العام 1950، والتي عرفت اللاجئين الفلسطينيين بأنه: "من دخل العراق وأقام فيه قبل 1948/09/25"⁶، ووفقاً لهذا التعريف فإن أي فلسطيني قدم للعراق بعد ذلك التاريخ

¹ - غابرييلا فينغرت وميشيل ألفارو، هل يستطيع اللاجئين الفلسطينيون أن يجدوا الحماية في العراق؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، المرجع السابق، ص 19.

² - اللاجئين الفلسطينيون في العراق، تقرير معلومات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2009، ص 07.

³ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 62.

⁴ - محمود العلي، المرجع السابق، ص 05.

⁵ - تجدر الإشارة إلى أن غالبية اللاجئين الفلسطينيين الفارين من الاضطهاد والملاحقة في المدن العراقية قد استقروا في مخيمات أنشئت في الصحراء العراقية على الحدود مع سوريا والأردن، ومن تلك المخيمات مخيم الرويشد وطربيل على الحدود الأردنية، ومخيم التنف على الحدود السورية، أما باقي اللاجئين فقد ظلوا حبيسي مخيم الهول داخل الحدود السورية أو مخيم الوليد في محافظة الأنبار العراقية، ليتم نقلهم لاحقاً برعاية المفوضية ضمن برنامج لإعادة توطينهم في دول ثالثة كان أبرزها تشيلي والسويد والبرازيل وكندا ورومانيا. أنظر: راند أبو عبيد، مخيم التنف: حالة اللجوء المركب، مجلة حق العودة، العدد 46، المرجع السابق، ص 18.

⁶ - من الجدير بالذكر أنه تم تعديل تعريف اللاجئين الفلسطينيين في العراق في عهد الرئيس صدام حسين ليشمل كل فلسطيني دخل العراق وأقام فيه قبل عام 1958. أنظر: صادق أبو السعود، اللاجئين الفلسطينيون في العراق ورحلة البحث عن منافي جديدة، مقال منشور على الرابط:

www.un.org/unrwa/arabic/asked/un/benf.htm تاريخ الاطلاع: 2018/07/09

لم يتم إضافته إلى سجلات اللاجئين الفلسطينيين في العراق ولا تنطبق عليه القوانين الخاصة بهم¹.

وعند تأسيس الأونروا رفضت الحكومة العراقية أن يكون العراق أحد مناطق عمل الوكالة، وتعهدت بالإشراف على شؤونهم مقابل إعفائها من تقديم أي تبرعات نقدية للأونروا²، وبالفعل باشرت الحكومة العراقية متابعة أوضاع اللاجئين وقدمت لهم كافة الخدمات التي توفرها الأونروا لأقرانهم في بلدان اللجوء الأخرى.

كما قامت مديرية شؤون اللاجئين بمنح اللاجئين المسجلين لديها بطاقات هوية ووثائق سفر، وباشرت بصرف مساعدات مالية لهم بدلاً عن المساعدة العينية، ومنحت كل عائلة لاجئة سكناً مجانياً، في حين أن اللاجئين الفلسطينيين الذين لا ينطبق عليهم تعريف المديرية للاجئ أو اللاجئين من حملة وثائق السفر غير العراقية تمت معاملتهم كمقيمين أجنبي يتوجب عليهم تجديد أوراقهم سنوياً³.

وفي العام 1964 صدر قرار بمعاملة الفلسطيني معاملة المواطن العراقي في الوظائف الحكومية من حيث الراتب والعلاوات مع استثناءه من الحصول على امتياز الخدمة التقاعدية بحجة أن ذلك سيدفعه للبقاء في العراق والتفريط بالعودة لفلسطين، ومع تزايد أعداد الفلسطينيين في العراق اتخذت الحكومة قراراً في العام 1968 يقضي بتخصيص أراضي للفلسطينيين وتمكينهم من البناء عليها، على أن تبقى تلك الأراضي ملكاً للدولة يتمتع الفلسطيني بمنافعها ما دام موجوداً في العراق⁴.

وفي ظل حكم حزب البعث وتحديداً في العام 1973 أصدر مجلس قيادة الثورة قراراً يقضي بمعاملة اللاجئ الفلسطيني معاملة المواطن العراقي في كافة الحقوق ماعدا الحقوق السياسية، ومع تعرض العراق للحصار الغربي بعد حرب الخليج اتخذت الحكومة العراقية سلسلة من القرارات منعت بموجبها غير العراقيين من مزاوله كل أنواع النشاط التجاري والصناعي بما في ذلك امتلاك عقار أو منقول، وشملت تلك القرارات اللاجئين الفلسطينيين⁵.

¹- محمود العلي، المرجع السابق، ص 03؛ واللاجئون الفلسطينيون في العراق-تقرير معلومات، المرجع السابق، ص 08.

²- اللاجئون الفلسطينيون في العراق-تقرير معلومات، المرجع نفسه، ص 09.

³- محمود العلي، المرجع السابق، ص 04.

⁴- اللاجئون الفلسطينيون في العراق-تقرير معلومات، المرجع السابق، ص 10-11.

⁵- اللاجئون الفلسطينيون في العراق-تقرير معلومات، المرجع السابق، ص 11؛ ومحمود العلي، المرجع السابق، ص 05.

واستمرت معاناة اللاجئين الفلسطينيين نتيجة تلك القرارات حتى العام 2001 حيث أصدر مجلس قيادة الثورة قراره رقم 202 بتاريخ 2001/09/12 والذي جاء فيه: "يعامل الفلسطيني المقيم إقامة دائمة في العراق معاملة العراقي في جميع الحقوق والواجبات باستثناء الحصول على الجنسية العراقية وخدمة العلم والحقوق السياسية من انتخاب وترشح"¹.

إلا إن الغزو الأمريكي للعراق عام 2003 حال دون تمتع اللاجئين بمزايا القرار 202 لعام 2001، حيث سقط القرار مع سقوط نظام صدام حسين، وتدهورت أوضاع اللاجئين نتيجة انتهاك حقوقهم من قبل الاحتلال الأمريكي والمليشيات العراقية، ونتيجة لما اتخذته الحكومات العراقية المؤقتة والانتقالية من قرارات تمييزية بحقهم²، كان أبرزها نقل مسؤولية تنظيم أوضاعهم من وزارة الشؤون الاجتماعية إلى وزارة الهجرة³، وفرض شروط تعسفية لإصدار وثائق السفر الخاصة بهم بهدف تقييد حركاتهم ومنعهم من السفر، بالإضافة لوقف إصدار بطاقات الهوية للمواليد الفلسطينيين منذ عام 2003، ورفض إصدار بطاقات هوية بدل تالف أو فاقد⁴.

ومع اتجاه الأمور نحو الاستقرار نسبياً أصدرت الحكومة العراقية قراراً بتاريخ 2008/11/14 يقضي بتطبيق قانون اللجوء السياسي لعام 1971 على اللاجئين الفلسطينيين، وهو ما يعني إخضاعهم لرقابة مديرتي الأمن والاستخبارات العسكرية، ويوكل مهمة تعيين محل إقامتهم وإصدار الأوامر بنقلهم أو إبعادهم والموافقة على مغادرتهم للعراق لوزير الداخلية، وفي حال تجاوزت مدة غياب اللاجئ عن البلاد أكثر من شهر فإن أمر عودته بحاجة لموافقة رئيس الجمهورية وفقاً لهذا القانون⁵.

¹ - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 58.

² - من الجدير بالذكر أن العديد من المراقبين يحملون الحكومات العراقية بعد الاحتلال الأمريكي وخاصة حكومتي إبراهيم الجعفري ونور المالكي المسؤولية عن جانب كبير من استهداف الوجود الفلسطيني في العراق، من خلال قيام القوات الحكومية باعتقال الفلسطينيين والتواطؤ مع المليشيات في اختطافهم وقتلهم وقصف تجمعاتهم. للاستزادة حول دور الحكومات العراقية الطائفية في التحريض ضد الفلسطينيين وتهميشهم، انظر: أحمد اليوسف، فلسطينيو العراق بين الشتات والموت: ملخص الانتهاكات التي تعرض لها الفلسطينيون على أيدي قوات الاحتلال والمليشيات الطائفية، ط1، لجنة الدفاع عن عقيدة أهل السنة، فلسطين، 2008، ص 145.

³ - اتهمت منظمة مراقبة حقوق الإنسان الدولية وزارة الهجرة العراقية بإظهار العداء تجاه الفلسطينيين، استناداً لتصريح وزيرة الهجرة في أكتوبر 2005 والذي طالبت فيه بإعادة اللاجئين الفلسطينيين في العراق إلى قطاع غزة، وطالبت وزير الداخلية بطردهم، انظر: تقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان، أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في العراق "لا مفر"، صادر بتاريخ 2006/09/09، متاح على الرابط:

www.hrw.org/reports/2006/09/09

⁴ - مجموعة عائدون، اللاجئين الفلسطينيين في العراق: الحماية المفقودة، مجلة حق العودة، العدد 23، مايو 2007، ص 23.

⁵ - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 58.

كما أصدرت الحكومة العراقية قراراً آخر بتاريخ 2008/11/26 يقضي بمنح الجنسية العراقية لأبناء الفلسطينيين المتزوجين من مواطنات عراقيات¹، وفي مارس 2015 صدر قرار عن مجلس القضاء الأعلى في العراق يقضي بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين المقيمين إقامة دائمة في العراق معاملة المواطنين العراقيين في كافة المعاملات الرسمية عدا الحصول على الجنسية العراقية².

من الجدير بالذكر أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد مدت ولايتها لتشمل اللاجئين الفلسطينيين في العراق عقب الانتهاكات التي تعرض لها هؤلاء بعد الغزو الأمريكي³، وأتاحت لهم خيار إعادة التوطين في بلد ثالث كحل لمشكلتهم، خاصة أولئك اللاجئين الذين كانوا يقيمون في المخيمات الصحراوية على الحدود العراقية⁴، وهو ما يعني إنهاء وضعهم القانوني كلاجئين، رغم الأثر السلبي لهذا الإجراء على حقوقهم السياسية كونهم جزء من الشعب الفلسطيني المعترف له بحق العودة وتقرير المصير، وهو ما يوجب على منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية التواصل مع السلطات العراقية لتصحيح الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين في العراق والسماح للفارين منهم بالعودة، والعمل على مد تفويض الأونروا إليهم، علماً أن العراق يعد من الدول العربية المصادقة على بروتكول الدار البيضاء لعام 1965.

سادساً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في ليبيا

منذ استقلال ليبيا في أوائل الخمسينات من القرن العشرين توافدت إليها مجموعات من اللاجئين الفلسطينيين القادمين من سوريا ولبنان وقطاع غزة والأردن بهدف العمل في قطاع التعليم، كما وصلت مجموعات جديدة منهم في سنوات السبعينات مع التوسع في

¹ محسن صالح وآخرون، التقرير الاستراتيجي الفلسطيني لعام 2008، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2008، ص 286-288.

² محمود العلي، المرجع السابق، ص 06.

³ باشرت المفوضية أعمالها في العراق بعد الغزو الأمريكي وقامت بأول إحصاء رسمي لأعداد اللاجئين الفلسطينيين فيها في يونيو 2003، حيث تمكنت من إحصاء أكثر من 23 ألف لاجئ فلسطيني في بغداد وحدها، ولم تتمكن من تسجيل من هم في الموصل والبصرة لسوء الأوضاع الأمنية، وعقب ملاحقة الفلسطينيين وإجبارهم على مغادرة المدن قدمت المفوضية خدماتها لهم في مخيمات الوليد وطربيبيل والتنف، لكنها لم تستطع توفير الحماية لهم عند تعرضهم للهجمات من قبل الميليشيات الطائفية، وهو ما اضطرهم لمغادرة العراق نحو دول الجوار خاصة سوريا وفيها أبرمت المفوضية اتفاقاً مع الأونروا لتقديم الخدمات لهم، وبالنسبة للاجئين الفلسطينيين المتبقين حالياً في العراق فإن المفوضية لا تقدم لهم أي خدمات وتركز جهودها على إعادة توطينهم في بلدان ثالثة. أنظر: محمد مشينش، المرجع السابق، ص 04؛ وغابرييلا فينغرت وميشيل ألفارو، المرجع السابق، ص 19.

⁴ رفیق زیادة، اللاجئين الفلسطينيون في العراق-حكاية نكبة مستمرة، مجلة حق العودة، العدد 26، المرجع السابق، ص 28.

إنتاج النفط وتطوير البنى التحتية في الدولة الليبية، وقد وصل عدد اللاجئين الفلسطينيين في ليبيا إلى نحو 30 ألف بحلول عام 1992¹.

ومع تدهور الأوضاع الاقتصادية في ليبيا نتيجة الحصار المفروض عليها من قبل مجلس الأمن، تراجع عدد الفلسطينيين فيها نتيجة تراجع الطلب على العمالة الأجنبية، وفي العام 1995 اتخذ النظام الليبي بقيادة معمر القذافي قراراً بطرد جميع الفلسطينيين المقيمين في ليبيا كتعبير عن احتجاجه على توقيع اتفاق أوسلو، إلا إن رفض الدول العربية الأخرى لاستقبال هؤلاء اللاجئين²، ووضعهم المأساوي على الحدود المصرية الليبية، وضغوط المنظمات الدولية الحقوقية والحكومة المصرية، جعلت النظام الليبي يتراجع عن قراره بعد عامين من معاناة اللاجئين على الحدود.

وعند اندلاع الأزمة الليبية عام 2011 كان عدد الفلسطينيين المقيمين في ليبيا يقارب 70 ألف منهم 08 آلاف تعترف بهم المفوضية كلاجئين³، وكان هؤلاء نتيجة النزاع الدائر في ليبيا عرضة لانتهاك حقوقهم بالقتل والخطف والتعذيب، واضطر العشرات منهم للفرار نحو الدول الأوروبية ومصر وتونس⁴.

وفيما يتعلق بوضعهم القانوني قبل عام 2011 فقد تمتع اللاجئون الفلسطينيون في ليبيا بنفس معاملة المواطن الليبي فيما يتعلق بحق الإقامة وحق المغادرة والدخول وحق العمل، وعند إقرار بروتكول الدار البيضاء لعام 1965 صادقت عليه ليبيا مع التحفظ على مادته الأولى بحيث تكون معاملة الفلسطينيين المقيمين في ليبيا فيما يتعلق بحق العمل أسوة بغيرهم من مواطني الدول العربية الأخرى وليس أسوة بالمواطنين الليبيين⁵.

¹- اللاجئين في المغرب العربي... عيونهم على فلسطين، مقال منشور بتاريخ 2013/02/07 على الرابط: <http://alray.ps/ar/post/105365> تاريخ الاطلاع: 2019/02/22.

²- يشار إلى أن بعض الدول العربية قد اتخذت إجراءات وتدابير لمنع استقبال فلسطيني ليبيا المطرودين، ففي لبنان فرضت التأشيرة على القادمين أصلاً من لبنان، وفي الأردن لم يسمح بالدخول سوى لحاملين وثائق السفر الأردنية، أما القادمين من مصر وقطاع غزة فقد رفض السماح لهم بدخول مصر أو حتى العودة عبرها لقطاع غزة، وظلوا عالقين على الحدود المصرية الليبية حتى عام 1997 حين سمحت لهم السلطات الليبية بالدخول دون السماح لهم بالعمل وعلقت حقوقهم بالإقامة. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 197-198.

³- اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 61.

⁴- يشار إلى أن السلطات التونسية والمصرية رفضت الاعتراف بوثائق سفر اللاجئين الفلسطينيين الفارين من ليبيا نتيجة النزاع المسلح عام 2011، وهو ما دفع المفوضية للتدخل لحمايتهم باعتبارهم لاجئين أو عديمي جنسية، وعملت على تقديم المساعدة لهم في مخيم السلوم على الحدود المصرية ومخيم شوشة على الحدود التونسية بانتظار إعادة توطينهم في بلدان ثالثة. أنظر: السلطات المصرية والتونسية ترفض الاعتراف بوثائق سفرهم: فلسطينيو ليبيا... الخيام وطن لمن لا وطن له، مقال منشور بتاريخ 2012/02/05، على الرابط: www.felesteen.ps/tails/29566/ تاريخ الاطلاع: 2019/02/25.

⁵- ولاء ترماز، حياة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية في ضوء قرارات جامعة الدول العربية، ضمن: أوراق عمل مؤتمر حق العودة، المرجع السابق، ص 66.

وظلت الجماهيرية الليبية حتى عام 1992 من أكثر الدول العربية تساهلاً مع اللاجئين الفلسطينيين فيما يتعلق بحق الإقامة والعمل، كما كانوا يتمتعون بخدمات التعليم والرعاية الصحية المجانية في المؤسسات الحكومية، فيما تتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين توفير الخدمات للفلسطينيين الذين اعترفت بهم كلاجئين وفقاً لنظامها الأساسي¹.

وفيما يتعلق بحق التملك فقد سمح لهم بداية بامتلاك منزل واحد فقط، وألغي هذا الحق في العام 1986، وفي السنوات التالية للإطاحة بنظام القذافي تعرض الفلسطينيون للتهجير القسري من منازلهم، حيث يعيشون حالياً ظروف ينعدم فيها الأمن والاستقرار²، وهو ما يوجب على المفوضية الاضطلاع بمسؤوليتها تجاههم جميعاً، فحتى من لم تعترف بهم المفوضية كلاجئين يعدون أشخاص عديمي الجنسية ولا يمكن إرجاعهم لبلد معين، كما أن حملة وثائق السفر المصرية والسورية يواجهون صعوبة بالعودة لمحل إقامتهم السابقة نتيجة منع سلطات تلك الدول لعودتهم وبسبب انعدام الأمن في تلك الدول أيضاً، فإن كان معظم فلسطينيو ليبيا لم يسجلوا كلاجئين فيها نظراً لقدمهم من بلدان لجوؤهم الأولى والتي لا يستطيعون العودة إليها حالياً كسوريا ومصر وقطاع غزة، فإنهم لاجئين بحكم الأمر الواقع بموجب المعايير الدولية، ووفقاً لحكم المادة (1/د) من اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين.

سابعاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الكويت ودول الخليج العربي الأخرى

هاجر مئات الآلاف من اللاجئين الفلسطينيين الحاملين لوثائق السفر العربية من مصر وسوريا ولبنان والأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 إلى الكويت ودول الخليج العربي طلباً للرزق والعمل، وتمت معاملتهم كأجانب في تلك الدول التي تحفظت على بروتكول الدار البيضاء لعام 1965، أو لم تكن مستقلة حين إقراره ولم تصادق عليه لاحقاً، ولم يكن الفلسطيني يتمتع بحق التملك أسوة بغيره من الأجانب في تلك الدول، فلا يحق له امتلاك عقار أو تأسيس شركة أو إدارة تجارة خاصة باسمه في دول الخليج³.

ففي الكويت التي توافد إليها اللاجئون الفلسطينيون عبر دفعات متعددة كان أولها عام 1948، تبعتها دفعات أخرى خلال الأعوام 1967 و1970، ووصل عددهم عام 1975

¹ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 61-62.

² - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع نفسه، ص 62.

³ - تجدر الإشارة إلى أن التطورات الاقتصادية في الدول الخليجية خلال السنوات الأخيرة رافقتها سماح بعض تلك الدول بالإمارات المتحدة والكويت للفلسطينيين بالتملك وفقاً لشرط معينة. أنظر: مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 60-61.

إلى 205 ألف لاجئ يشكلون 16% من تعداد سكان الكويت، وتضاعف هذا العدد ليصل إلى 400 ألف لاجئ في عام 1990 -قبل الغزو العراقي للكويت- وبذلك كانوا يشكلون أكبر جالية فلسطينية في الخليج العربي بأكمله¹.

وفيما يتعلق بوضعهم القانوني في الكويت فإنهم كانوا يعاملون كغيرهم من المقيمين الأجانب، ولا يسمح لهم بالحصول على المواطنة أو الإقامة الدائمة²، ويخضعون لنظام محكم لتصاريح العمل والإقامة تديره وزارة الداخلية والعمل، بحيث لا يمكن للفلسطيني الحصول على تصريح العمل إلا بطلب من مواطن كويتي يكفله ويتحمل المسؤولية عن شؤونه القانونية والمالية، كما يمنع عليه الانتساب للنقابات العمالية والمهنية في الكويت³، وبالتالي لم تطبق الكويت أيًا من معايير معاملة اللاجئين المقررة دولياً أو عربياً في معاملتها للاجئين الفلسطينيين.

ونظراً لعدم وجود أي قانون كويتي يمنح الفلسطيني وضع اللجوء أو يكفل له الحماية المقررة للاجئين، فقد عانى اللاجئ الفلسطيني سياسياً وأمنياً واقتصادياً عقب الغزو العراقي للكويت في أغسطس 1990، ورغم الدور الذي لعبه اللاجئ الفلسطيني في نهضة الكويت فقد تمت معاملتهم كخونة نتيجة موقف منظمة التحرير الفلسطينية المؤيد للنظام العراقي أبان غزو الكويت، وأعلنت الحكومة الكويتية رسمياً إنهم أجناب غير مرغوب بهم⁴، ومنذ العام 2002 لا يسمح لأي مواطن عربي بما فيهم الفلسطيني باستثناء مواطني دول مجلس التعاون الخليجي بالمكوث في الكويت لمدة تزيد عن 03 أشهر⁵.

وفي الدول الخليجية الأخرى يواجه اللاجئ الفلسطيني وغيرهم من العمال الأجانب وضعاً قانونياً غير مستقر وظروف عمل صعبة نظراً للأنظمة المطبقة على إقامة ودخول العمالة الأجنبية في تلك الدول، فمثلاً؛ المملكة السعودية والتي بلغ عدد الفلسطينيين

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 189-190.

² - بموجب القانون الكويتي على كل أجنبي بما فيهم الفلسطيني مغادرة البلاد عند انتهاء مدة توظيفه، وفي حكم المستحيل استمرار الإقامة لأسباب إنسانية أو لأية أسباب أخرى عند انتهاء التوظيف، ومع أن قانون الجنسية الكويتي يشترط على المواطن العربي الراغب بالحصول على الجنسية الكويتية الإقامة بالكويت لمدة 10 سنوات، إلا أن هذا القانون لا يجيز تجنيس أكثر من 50 شخص في السنة، ولا يكفل التجنيس المساواة الكاملة بالحقوق فالمجنس لا يتمتع بالحقوق السياسية إلا بعد 20 سنة من اكتسابه للجنسية، ومع ذلك ورغم الإقامة لمدة تزيد عن عشر سنوات استثنى الفلسطينيون من الحصول على الجنسية الكويتية. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 191.

³ - مريم عيتاني ومعين مناع، المرجع السابق، ص 65.

⁴ - نتيجة لهذا القرار اضطر اللاجئون الفلسطينيون لمغادرة الكويت باتجاه الدول العربية الأخرى، وبينما كانت عودة حملة وثائق السفر الأردنية إلى الأردن أمراً هيناً، عانى اللاجئ من حملة وثائق السفر المصرية من سكان قطاع غزة صعوبات في العودة نظراً لاحتلال إسرائيل للقطاع ورفض السلطات المصرية اصدار تأشيرات عودة لهم، وبالتالي لم يكن أمامهم سوى التوجه نحو العراق أو الإقامة بصورة غير مشروعة في الكويت، وتقدر أعداد من تبقى في الكويت بحوالي 32 ألف من أصل ما يزيد عن 400 ألف لاجئ فلسطيني. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 193؛ واللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 65.

⁵ - ليكس تاكنبرغ، المرجع نفسه، ص 191؛ واللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع نفسه، ص 65.

المقيمين فيها حوالي 365 ألف فلسطيني حتى عام 2008 تشترط على هؤلاء تجديد إقامتهم كل عامين من خلال نظام الكفالة عن طريق رب العمل السعودي، وهي شروط تطبق على الأجانب عموماً سواء من حيث التعليم أو الرعاية الصحية أو التملك¹ أو السفر، فالفلسطيني وغيره من الأجانب لا يسمح له بالسفر خارج مدينة عمله دون إذن كفيله، كما لا يسمح لمن يغادر البلاد لمدة تتجاوز 06 أشهر بالعودة إليها دون تأمينه لكفيل سعودي جديد².

ورغم اعتراف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بوضع اللاجئين بوضع اللاجئين للعديد من الفلسطينيين في السعودية، إلا إن السلطات السعودية لم تسمح لهم بالإقامة إلا بصفة مؤقتة لحين حل مشكلتهم، وهو ما يجري العمل به في دول الخليج الأخرى التي لا تمتلك نظاماً خاصاً بالجوء أو آليات فعلية لحماية اللاجئين³.

ثامناً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في دول المغرب العربي

يقيم في دول المغرب العربي (الجزائر-تونس-المغرب) أعداد محدودة من اللاجئين الفلسطينيين، يتمتعون بوضع أفضل نسبياً في كل من الجزائر وتونس اللتان تعتبران أطرافاً في اتفاقية عام 1951، وبالتالي تتعاملان مع اللاجئين الفلسطيني كلاجئ اتفاقية يحق له الحصول على وثيقة السفر الخاصة باللاجئين⁴.

وقد وصل آلاف اللاجئين الفلسطينيين إلى تونس في العام 1982 عقب الاجتياح الإسرائيلي للبنان، حيث نقل هؤلاء اللاجئين من لبنان إلى تونس بموجب ترتيبات خاصة بين الولايات المتحدة وإسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية والحكومة التونسية.

وفيما يتعلق بأوضاعهم القانونية في تونس فقد منح اللاجئين الفلسطينيين حق الإقامة والعمل والتعليم والسفر على قدم المساواة مع المواطن التونسي، في حين قيد حقهم بالتملك بحيث يحظر عليهم تملك الأراضي الزراعية، ويشترط لتملكهم عقار موافقة محافظ منطقة تواجد العقار⁵.

¹ - يشار إلى أن الدراسة في المدارس العامة السعودية مجانية للمواطنين وغير المواطنين، أما التعليم الجامعي فهو مجاني للسعوديين فقط، ولا يسمح لأبناء الأجانب بالالتحاق بالجامعات مالم يحصلوا على منح تمكنهم من ذلك، أما فيما يتعلق بالرعاية الصحية فهي مجانية لمن يعملون في القطاع العام أما العاملون في القطاع الخاص فتوفير التأمين الصحي لهم يقع على عاتق رب العمل، وبخصوص التملك العقاري فمن الممكن أن يمتلك غير السعودي سكناً خاصاً بعد الحصول على ترخيص من وزارة الداخلية. أنظر: اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع نفسه، ص 66-67.

² - محمود العلي، المرجع السابق، ص 09، ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 193.

³ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 67.

⁴ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 200.

⁵ - اللاجئون والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع نفسه، ص 63-64.

أما الجزائر فيعود الوجود الفلسطيني فيها إلى منتصف الستينيات حيث قدم الفلسطينيون بما فيهم اللاجئون للجزائر غداة الاستقلال للعمل في قطاع التعليم بطلب من القيادة الجزائرية، كما أن النظام الجزائري قد تبنى ودعم المشروع الوطني الفلسطيني وقدم الدعم لمنظمة التحرير الفلسطينية ومنحها وضعاً خاصاً وسمح لها بافتتاح مكاتب لها في الجزائر، الأمر الذي أدى لانتقال عشرات العائلات الفلسطينية من بيروت إلى الجزائر عام 1982، كما قدم إليها عدد من الأسرى والمطاردين من الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد انتفاستي عام 1987 و عام 2000¹.

وفيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئ الفلسطيني في الجزائر فإنه يمنح إقامة مؤقتة لمدة سنتين قابلة للتجديد، ويحق له العمل في القطاع العام عن طريق التعاقد، وله الحق في الحصول على راتب تقاعدي إن تجاوزت مدة عمله 15 سنة سواء بقي مقيماً في الجزائر أو غادرها نحو بلد اللجوء الأول، كما يتمتع بحق الرعاية الصحية والتعليم على قدم المساواة مع المواطن الجزائري².

نستنتج مما تقدم تباين مواقف الدول العربية في التعاطي مع ملف اللاجئين الفلسطينيين، وتفاوتها في تنفيذ التزاماتها العربية بموجب مقررات الجامعة العربية ولاسيما بروتكول الدار البيضاء لعام 1965، والتزاماتها الدولية والإقليمية بموجب المواثيق الخاصة بحقوق الإنسان عموماً وحقوق اللاجئين على وجه الخصوص.

فبينما منحهم بعض الدول حق الإقامة الدائمة والحصول على مواطنتها كالأردن، أو حقوقاً شبه مساوية لحقوق المواطنين مع الحفاظ على هويتهم الوطنية كسوريا والجزائر، تمت معاملتهم كأجانب أو لاجئين غير مرغوب بهم في دول الخليج ولبنان، بينما تذبذبت طريقة معاملتهم بحسب المتغيرات السياسية في كل من مصر والعراق وليبيا، ومنذ تبنى

- تجدر الإشارة إلى أن معظم اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في تونس قد غادروها مطلع التسعينات عقب توقيع اتفاق أوسلو وانتقال مقر منظمة التحرير الفلسطينية إلى قطاع غزة، وحسب تقديرات عام 2009 فإن عداد من تبقى منهم حوالي 1000 لاجئ فقط.

¹- تجدر الإشارة إلى أن 10 آلاف فلسطيني غادروا الجزائر خلال سنوات التسعينات بسبب أحداث العشرية السوداء، وقد واجه حينها اللاجئين من حملة الوثائق المصرية صعوبات في العودة لقطاع غزة لرفض مصر استقبالهم ورفض إسرائيل السماح لهم بدخول القطاع. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 200.

²- ولاء تمرز، المرجع السابق، ص 86. تجدر الإشارة إلى أن السلطات الجزائرية قد تشددت في السماح بدخول اللاجئين الفلسطينيين والسوريين إلى أراضيها باستثناء الطلبة، نظراً لظاهرة الهجرة غير الشرعية نحو الدول الأوروبية، وقد اتخذت السلطات الجزائرية في ديسمبر 2018 وفبراير 2019 قرارات بترحيل عشرات الفلسطينيين القادمين من سوريا وقطاع غزة نحو مالي والنيجر، بعد احتجازهم لمدة تزيد عن 03 أشهر، وذلك رغم اعتراف المفوضية ببعضهم كلاجئين وتسجيل الآخرين كطالبي لجوء تتم دراسة حالتهم، وصدور حكم قضائي بالإفراج عنهم. أنظر: بيان المرصد الأورومتوسطي لحقوق الإنسان، منشور بتاريخ 2018/12/06، على الرابط: www.palinfo.com/248233 والمؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، الجزائر ترحل 60 فلسطينياً بعد احتجازهم، منشور بتاريخ 2018/11/28 على الرابط: <http://palabroad.org/post/view/3055> تاريخ الاطلاع: 2019/03/02.

الجامعة العربية لقرارها رقم 5093 لعام 1991 خضع الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية للتشريعات والقوانين الداخلية لكل دولة، وعمدت معظم تلك الدول على تنظيم أوضاعهم بموجب قرارات إدارية ومراسيم وزارية يسهل تبديلها والتراجع عنها وفقاً للمتغيرات السياسية وعلاقة كل دولة عربية بالقيادة والفصائل السياسية الفلسطينية.

ولا زال اللاجئين الفلسطينيين في الأقطار العربية يعانون من التهميش ويفتقدون للحماية المقررة لهم بموجب المواثيق الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين، فغالبية الدول العربية لم توائم تشريعاتها الداخلية مع المعايير الدولية لحماية اللاجئين.

ورغم أهمية تطوير أطر حماية حقوق الإنسان واللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، فإن الأوضاع التي تعيشها تلك الدول، وضعف منظومة حقوق الإنسان فيها وانتهاك الحد الأدنى المتوفر منها، يجعل من هذه المطالبة حتماً بعيد المنال، ومع ذلك فإن معاناة اللاجئين وأوضاعهم الهشة لا يمكن تعليق أمر تحسينها على شرط تطوير منظومة حقوق الإنسان في تلك الدول، فعلى تلك الدول ضمان الحد الأدنى من حقوق هؤلاء اللاجئين، والعمل بالتعاون مع المجتمع الدولي والأمم المتحدة على وضع الحل الدائم لمشكلتهم موضع التطبيق من خلال السعي لإعمال حقهم بالعودة لديارهم وتقرير مصيرهم في دولتهم، وتوفير الحماية والمساعدة لهم لحين تمكينهم من ذلك، من خلال سعي تلك الدول لتوسيع تفويض الأونروا وضمان استمرارية خدماتها المقدمة للاجئين، وعلى المنظمات الحقوقية في تلك الدول متابعة أوضاع اللاجئين، ووقف الانتهاكات الواقعة ضدهم، والمطالبة بإعمال حقوقهم المكرسة بموجب مقررات الجامعة العربية والاتفاقات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

الفرع الثاني: أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأجنبية

في ظل تنامي ظاهرة هجرة اللاجئين الفلسطينيين من الدول العربية المضيفة نتيجة تدهور أوضاعهم الإنسانية فيها سواء بسبب حرمانهم من حقوقهم المدنية والاقتصادية أو بسبب ما تعانيه بعض تلك الدول من نزاعات مسلحة، والتوجه نحو الدول الأجنبية، فمن المفيد التطرق لكيفية تعامل تلك الدول مع اللاجئين الفلسطينيين الوافدين إليها، خاصة وأن معظم تلك الدول تعد أطرافاً في اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين و/أو اتفاقية 1954

الخاصة بعديمي الجنسية، وعليه سنتناول في هذا الفرع وضع اللاجئين الفلسطينيين في أبرز البلدان الأجنبية وإجراءات تحديد وضعهم فيها عند قيامهم بطلب الحماية لديها.

أولاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في دول أمريكا الوسطى واللاتينية

بدأت هجرة الفلسطينيين إلى تلك الدول نتيجة للظروف السياسية التي مرت بها المنطقة العربية، وكانت أولى موجات الهجرة إليها في نهاية العهد العثماني حين هاجر عشرات الآلاف من الفلسطينيين -غالبيتهم من المسيحيين- إلى الدول اللاتينية هرباً من الأوضاع التي تسبب بها الاحتلال البريطاني لفلسطين، وقد توالى موجات الهجرة إلى تلك الدول نتيجة حربي عامي 1948 و1967¹، كما أن سوء الأوضاع المعيشية للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية وخاصة لبنان دفعتهم للهجرة نحو تلك الدول وذلك في سنوات السبعينات والثمانينات من القرن العشرين²، كما أن إسرائيل قد سهلت -بصورة غير مباشرة- هجرة الآلاف من اللاجئين من دول الطرق العربية إلى أماكن بعيدة يعاد توطينهم بها³.

ورغم عدم وجود إحصاءات رسمية لتعداد اللاجئين الفلسطينيين في الدول اللاتينية- حيث لا يعترف جهاز الإحصاء الفلسطيني بمعظم الفلسطينيين المقيمين فيها كجزء من الشعب الفلسطيني- يقدر باحثون مستقلون تعداد الفلسطينيين في تلك الدول بحوالي 600 ألف يتوزعون في تشيلي (300 ألف) وهندوراس (100 ألف) والسلفادور (100 ألف) والبرازيل (60 ألف) والبقية موزعون في كل من الأرجنتين والاكوادور وكولومبيا والمكسيك وفنزويلا وبقية الدول اللاتينية الأخرى⁴.

¹ - مركز الدراسات السياسية والتنمية، الفلسطينيون في أمريكا اللاتينية: أبناء فقدوا أمهم؟، دراسة منشورة بتاريخ 2015/07/20، على الرابط: www.palinfo.com/uploads/models/media/old/documents/2015/07/201507211115446249266.pdf تاريخ الاطلاع: 2019/1/19.

² - إن هجرة اللاجئين الفلسطينيين من لبنان نتيجة سوء أوضاعهم المعيشية وحرمانهم من حقوقهم الأساسية هو ما يفسر نتائج الإحصاء الذي تم إجرائه عام 2017 والذي خلص إلى أن تعداد الفلسطينيين في لبنان قد انخفض من 450 ألف بحسب تقديرات الأونروا إلى 174 ألف بحسب نتائج الإحصاء المشترك بين المركز اللبناني والجهاز الفلسطيني للإحصاء. للاستزادة حول هجرة لاجئي لبنان، أنظر: نصف اللاجئين الفلسطينيين في لبنان هاجروا إلى الخارج، مقال منشور بتاريخ 2018/12/03، على الرابط: www.alwatanvoice.com تاريخ الاطلاع: 2019/01/12.

³ - سهلت إسرائيل هجرة اللاجئين من الدول العربية المجاورة عبر تمويل بعض السماسرة ووكالات السياحة التي كلفت بتسهيل هجرة شباب اللاجئين تطبيقاً لمخططات إعادة التوطين الإسرائيلية، حيث وصل آلاف اللاجئين من لبنان وقطاع غزة للدول اللاتينية عام 1967 عبر تطبيق برنامج أشرف عليه رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق "موشيه ديان" من خلال تجنيد عملاء لإغراء شباب اللاجئين بالرخاء الاقتصادي بتلك الدول في ظل ما كانوا يعيشونه من أوضاع بائسة في الدول العربية. أنظر: مركز الدراسات السياسية والتنمية، الفلسطينيون في أمريكا اللاتينية...، المرجع السابق، ص 03-04.

⁴ - يجدر التنبيه أن نقص المعلومات الرسمية يحول دون تحديد دقيق لأعداد اللاجئين وفصلهم عن بقية الجالية الفلسطينية في تلك الدول، إلا إن تقديرات الباحثين تشير إلى أن 60% من فلسطيني أمريكا الوسطى واللاتينية هم من لاجئي عام 1948. أنظر: خافيير أبو عيد، اللاجئون الفلسطينيون في أمريكا اللاتينية والبحث عن الاعتراف، مجلة حق العودة، العدد المزدوج 21-22، فبراير 2007، ص 29؛ وتشيلي: أكبر تجمع لفلسطيني الشتات خارج العالم العربي، منشور بتاريخ: 2017/10/11 على الرابط: www.bbc.com/Arabic/world-41942890 ووكالة

وبالرغم من أن نية المهاجرين الأوائل من الفلسطينيين لم تكن الاستقرار النهائي في تلك الدول، بل لتحسين أوضاعهم الاقتصادية أو هرباً من الحرب، فإن فرض نظام المواطنة الفلسطينية من طرف الانتداب البريطاني بين عامي 1925-1942 حال دون عودتهم باعتبارهم رعايا أترك وفقاً للأوامر البريطانية، كما أن قانون الجنسية الأردني حرم الفلسطينيين من سكان الضفة الغربية من العودة إليها على أساس أنهم لم يكونوا فيها عند ضمها للأردن، إضافة لما فرضه الاحتلال الإسرائيلي لاحقاً من قيود على عودة الفلسطينيين إلى الأراضي المحتلة عام 1967¹.

ونظراً للعروض المقدمة من الدول اللاتينية في سنوات الخمسينات لتشجيع الهجرة الخارجية إليها، والتي عادت وفتحت أبوابها أكثر من ذي قبل لإعادة توطين اللاجئين الفلسطينيين خلال عامي 2007-2008 خاصة دولتي تشيلي والبرازيل²، فإن الحالات التي لجأ فيها هؤلاء اللاجئين لقانون وإجراءات اللجوء لتأمين وضعهم القانوني في تلك البلدان قليلة، فوفقاً للمركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل) فإن المعلومات المتوفرة حتى عام 2009 تشير إلى أن الفلسطينيين لم يطلبوا وضع اللجوء في الدول اللاتينية باستثناء بعض الحالات في منطقة الأنديان (فنزويلا-البيرو-كولومبيا-الأكوادور) وقد تضمنت إحدى قضايا اللجوء في البيرو أربعة فلسطينيين فروا من الأردن عام 1999 وتم الاعتراف بوضعهم كلاجئين عام 2003 استناداً لرأي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين³.

أما في المكسيك فإن وضع اللاجئين الفلسطينيين يتماثل مع وضع غيرهم من طالبي اللجوء، حيث يطبق التشريع المكسيكي تعريف اللاجئ الوارد في المادة (01/أ) من اتفاقية 1951 إضافة لتعريف اللاجئ الموسع الوارد في إعلان قرطاجنة لعام 1984، وبالتالي فإن الاعتراف للفلسطيني بوضع اللجوء يتطلب منه استيفاء الشروط والمعايير الواردة في التعريفين، فالسلطات المكسيكية لم تطبق المادة (1/د) من اتفاقية 1951 في القضايا التي تتضمن لاجئين فلسطينيين، بل لجأت لتحديد وضعهم وفقاً لمعايير الاعتراف الواردة في

الأبناء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في البرازيل، على الرابط: info.wafa.ps/ar-page.aspx?Id=5222 تاريخ الاطلاع: 2019/01/19.

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 341.
² - مارسيا فيرا إيسبينوزا، إعادة توطين اللاجئين من خارج المنطقة في أمريكا الجنوبية: التجربة الفلسطينية نموذجاً، نشرة الهجرة القسرية، العدد 56، أكتوبر 2017، ص 47-49.

³ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 339.

تعريف الاتفاقية وإعلان قرطاجنة لمعرفة مدى توافر الحماية الفعالة في أماكن أقامتهم السابقة والبت في طلبات لجوؤهم بناءً على ذلك¹.

ورغم أن دراسة وضع الفلسطينيين وفقاً لتعريف اللاجئ الموسع غالباً ما تنتهي بالاعتراف بهم كلاجئين، إلا إنه يفترض على السلطات المكسيكية المختصة مراعاة بند التضمن الوارد في المادة (1/د) من اتفاقية 1951 والاعتراف بوضع اللاجئين الفلسطينيين كلاجئ اتفاقية بشكل مباشر وفقاً لتفسير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومذكرتها التوضيحية بهذا الشأن لعام 2002 والمعدلة عام 2017.

وعموماً يتمتع اللاجئون الفلسطينيون عند تقدمهم بطلبات اللجوء في معظم البلدان اللاتينية بوضع مماثل للاجئين الآخرين من حيث الإجراءات والحقوق.

تجدر الإشارة إلى أن الجاليات الفلسطينية في الدول اللاتينية بما فيها اللاجئين الفلسطينيين قد اندمجت بصورة كبيرة في مجتمعات تلك الدول واكتسب غالبيتهم جنسية تلك الدول من خلال برامج الدمج وإعادة التوطين التي تطبقها الدول اللاتينية²، وقد حققت تلك الجاليات نجاحاً ملموساً في المجالات الاقتصادية والسياسية حيث تتم معاملتهم على قدم المساواة مع المواطنين الأصليين³.

كما ساهم موقف الحكومات اللاتينية المناصر للقضية الفلسطينية بانخراط الفلسطينيين في النشاطات المتعلقة بقضيتهم، حيث عملوا كسفراء ثقافيين لفلسطين في تلك البلدان، وشكلوا عشرات الجمعيات والمؤسسات الفلسطينية⁴ والتي تجمعت لاحقاً ضمن اتحاد الفيدراليات الفلسطينية (كوبلاك) الذي شكل مظلة جامعة وموحدة للجاليات الفلسطينية في

¹ - سد فوجات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 342-343.

² - يشار إلى أن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد عملت خلال عامي 2011-2012 على إعادة توطين آلاف الفلسطينيين في الدول اللاتينية خاصة تشيلي والبرازيل اللتان استقبلتا عشرات اللاجئين الفلسطينيين من المخيمات على الحدود العراقية السورية وفي الصحراء الأردنية وعملت على دمجهم، حيث يتلقون نفس الخدمات التي يتلقاها المواطنون، وبعد مرور مدة محددة يتم تجنيسهم، فقد جنست تشيلي ما يزيد عن 100 لاجئ فلسطيني خلال عام 2015 فقط، كما أنها تعترف بأطفال اللاجئين المولودين فيها كمواطنين، أما البرازيل فقد سمحت للاجئين الفلسطينيين بالحصول على جنسيتها بعد 08 سنوات من الإقامة فيها. أنظر: مارسيا فيرا إيسبينوزا، المرجع السابق، ص 48؛ وجاد الله صفا، اللاجئون الفلسطينيون بأمريكا اللاتينية- خطوة باتجاه تصفية القضية؟، منشور بتاريخ 2008/08/10، على الرابط: www.paliraq.com/news.aspx?id=729 تاريخ الاطلاع: 2019/02/03.

³ - من الأمثلة الهامة على دور الجاليات الفلسطينية بالتأثير في الدول اللاتينية، الدور الذي لعبته المؤسسات المالية والصناعية الفلسطينية في الانقلاب على الحكومة التشيلية برئاسة سلفادور ألندي عام 1973 حيث يسيطر الفلسطينيون في تشيلي على قطاع المال ويمتلكون 07 من أصل 10 بنوك رئيسية فيها. أنظر: مركز الدراسات السياسية والتنمية، الفلسطينيون في أمريكا اللاتينية...، المرجع السابق، ص 06.

⁴ - يشار إلى أن توقيع اتفاقات أوسلو أدى لغياب استراتيجية واضحة للتعامل مع الجاليات الفلسطينية في الدول اللاتينية، فبعد أن كان لنشاط منظمة التحرير والأحزاب الماركسية الفلسطينية دور في إعطاء الفرصة للفلسطينيين في تلك الدول للمشاركة السياسية في القضية الفلسطينية خلال سنوات السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، توقف نشاطها بعد توقيع اتفاق أوسلو عام 1993، وتم تهميشها كبقية الجاليات الفلسطينية في الخارج، وهو ما دفع تلك الجاليات لتنظيم نفسها وتشكيل الجمعيات الثقافية والشبابية التي شكلت النواة الأساسية لاتحاد الفيدراليات الفلسطينية "كوبلاك". أنظر: خافيير أبو عيد، المرجع السابق، ص 29-30.

الدول اللاتينية، بهدف التأثير على حكوماتها لصالح القضية الفلسطينية وحقوق الشعب الفلسطيني خاصة حقه بالعودة وتقرير المصير، وهو ما تم تأكيده في اجتماع الكوبلاك المنعقد في العاصمة التشيلية سنتياغو في نوفمبر 2017¹.

ثانياً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في دول أمريكا الشمالية

هجرات بعضها تلو بعض كانت مصير الفلسطينيين جراء نكباتهم المتتالية، حتى وصلت لدول أمريكا الشمالية التي شهدت تواجداً فلسطينياً مؤثراً ونجح فيها اللاجئون الفلسطينيون بشغل مناصب رفيعة، إلا أنهم لم يستطيعوا التأثير سياسياً لصالح قضيتهم². وتعود بدايات الهجرة الفلسطينية إلى الولايات المتحدة إلى بداية القرن 19 حين هاجر مسيحيو فلسطين هرباً من الخدمة العسكرية التي فرضتها عليهم الدولة العثمانية، وتوالت موجات الهجرة بعد حربي عام 1948 و1967، وبلغت ذروتها في ثمانينات القرن العشرين بعدما تعرض له اللاجئ الفلسطينيون في الأردن ولبنان من انتهاكات دفعتهم للهجرة خارج المنطقة العربية³، وتشير الإحصاءات -غير الرسمية- إلى أن تعداد الفلسطينيين في الولايات المتحدة يتراوح بين 216-250 ألف فلسطيني من بينهم حوالي 186 ألف من لاجئي عام 1948 وعام 1967⁴.

أما كندا فتعود بدايات التواجد الفلسطيني فيها إلى ما بعد حرب عام 1967، حيث وصلتها دفعات من لاجئي عام 1948⁵، واتسعت موجة اللجوء الفلسطيني لكندا في سنوات الثمانينات والتسعينات خاصة بعد الاجتياح الإسرائيلي للبنان، وكانت الموجة الأكبر عقب الغزو العراقي للكويت حيث طرد مئات الآلاف من فلسطيني الكويت ودول الخليج، وبعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000 وتدهور الوضع الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 وصل كندا موجة من الشباب الفلسطيني قدرت أعدادهم بحوالي 50

¹ - الجاليات الفلسطينية في أمريكا اللاتينية والكاريبية تؤكد حقها وحق كل اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم الاصلية، بيان منشور بتاريخ: 2017/11/04، على الرابط: www.ppp.ps/ar-page.php?id=155bc92y22396050y155bc92 تاريخ الاطلاع: 2019/02/21.

² - أية شمعة، فلسطينيو أمريكا الشمالية..تواجد وإنجازات هامة دون تأثير سياسي، مقال منشور بتاريخ 2017/02/16، على الرابط: www.palinfo.com/196478 تاريخ الاطلاع: 2019/02/20.

³ - وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في الولايات المتحدة، منشور على الرابط: <http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5245> تاريخ الاطلاع: 2019/02/20.

⁴ - يقدر المعهد العربي الأمريكي تعداد الفلسطينيين في الولايات المتحدة بحوالي 252 ألف، في حين يقدرهم المجلس الفلسطيني الأمريكي بحوالي 179 ألف عام 1999، أما جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني فيقدرهم بحوالي 240 ألف شخص حتى عام 2005. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 297.

⁵ - بحسب شهادات اللاجئين في تلك الفترة فقد ساهمت إسرائيل بتشجيع الحكومة الكندية على استقبال اللاجئين الفلسطينيين كجزء من مخطط لإفراغ المدن العربية المحتلة عام 1948 من سكانها الأصليين. أنظر: وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في كندا، على الرابط: <http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5242> تاريخ الاطلاع: 2019/02/20.

ألف شخص¹، وفي ظل غياب التقديرات الرسمية للعدد الإجمالي لفلسطيني كندا، يقدر الباحثون أعدادهم ما بين 22-50 ألف فلسطيني حتى عام 2010². وهنا تجدر الإشارة إلى أن كل من الولايات المتحدة وكندا تتبعان إجراءات معينة عند تسجيل الفلسطينيين الساعين للحصول على وضع اللجوء في إحصاءاتهما الرسمية، حيث تسجلهم السلطات في الولايات المتحدة بحسب مكان ميلادهم، وتأخذ بالاعتبار مكان صدور وثيقة سفرهم عند تحديد مكان الميلاد أو المكان الذي يمكن ترحيل الشخص إليه في حال رفض طلبه³، أما كندا فتسجل الفلسطينيين تبعاً للبلد الذي كانوا يقيمون فيه قبل قدومهم إليها، وبالتالي فاللاجئ الفلسطيني القادم من لبنان يسجل ضمن فئة اللاجئين اللبنانيين، ونظراً لتلك الإجراءات يستحيل تحديد العدد الإجمالي للاجئين الفلسطينيين في تلك الدول⁴. وفيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين عند وصولهم للولايات المتحدة فإنه يماثل وضع غيرهم من طالبي اللجوء الآخرين، حيث يمكنهم تقديم طلبهم مؤيداً بالمستندات لدائرة الهجرة والتجنيس، وما أن يتسلم طالب اللجوء الفلسطيني إيصالاً يفيد بتسليمه لطلبه فإن إقامته تصبح قانونية طوال فترة النظر في طلبه، إلا إنه لا يمنح وضع اللاجئ ولا يحق له التنقل أو العمل داخل الولايات المتحدة، إلا إن ظل طلبه دون حكم لمدة تزيد عن 06 أشهر من تاريخ تسجيل طلب لجوئه⁵.

ورغم أن الولايات المتحدة ليست طرفاً في اتفاقية 1951 إلا أنها صادقت على البروتوكول الملحق بها لعام 1967، وتقوم السلطات فيها بدراسة طلبات اللجوء وفقاً لقانون الهجرة والتجنيس الموحد الذي يتضمن بعض نصوص اتفاقية 1951 بما فيها المادة (1/أ)-⁶(2)، ولا يحتوي هذا القانون أي نص يشير للمادة (1/د) من الاتفاقية.

وقد أوضح مجلس الهجرة والتجنيس الأمريكي العام موقفه من اللاجئين الفلسطينيين والمادة (1/د) من اتفاقية 1951 في خطابه الموجه للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في

¹- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في كندا، المرجع نفسه.

²- أية شعبة، المرجع السابق، ص 02؛ وسد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 266.

³- يؤدي هذا الإجراء لتسجيل الفلسطيني القادم من قطاع غزة كمصري أو فلسطيني تبعاً لوثيقة السفر المستخدمة لدخول الولايات المتحدة، والأمر ذاته يحدث مع الفلسطيني القادم من الضفة الغربية حيث يمكن تسجيله كأردني إن كان حاملاً لوثيقة سفر أردنية، وفي بعض الحالات كان يسجل طالب اللجوء الفلسطيني كعديم الجنسية في البطاقة التي تظهر وضعه من حيث اللجوء، وكفلسطيني أو أردني في بطاقة العمل. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 297.

⁴- سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 266.

⁵- سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 298.

⁶- يعرف قانون الهجرة والتجنيس الموحد رقم 08 في مادته 101/أ-42 اللاجئ بأنه: "أي شخص وجد خارج أي بلد يحمل جنسيتها، أو في حالة من لا جنسية له وجد خارج بلد إقامته السابقة، ولا يستطيع أو يرغب بالعودة إليه أو في حمايته، بسبب الاضطهاد أو الخوف المبرر من الاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لفئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية".

29 يوليو 1993 رداً على تفسير المفوضية للمادة المذكورة، ومقررراً الآتي: "ننضم موقفكم من أنه يتعين على الولايات المتحدة الأمريكية أن تعتبر أي فلسطيني لاجئاً ما دام هو أو سلفه مسجلاً لدى الأونروا مع وجوده خارج منطقة عملياتها... ويبدو موقفكم هذا مستنداً إلى فكرة أن أهلية الشخص لنيل مساعدة الأونروا تماثل إظهار أن الشخص لاجئاً وفقاً لاتفاقية 1951 وبالتالي يصبح لاجئاً وفقاً لقانون الولايات المتحدة... ولا يظهر لنا أنه من الحكمة إلزام قاضي اللجوء باعتبار كل من يتأهل لأن يكون لاجئاً فلسطينياً يوازي كل من تأهل لأن يكون لاجئاً وفقاً لقانون الولايات المتحدة، ونرى من جانبنا، أن الشخص يكون مستحقاً لوضع اللاجئ فقط إذا انطبق عليه تعريف اللاجئ المحدد في القانون الأمريكي"¹.

ويستطرد المجلس بالقول: "إن ثبوت أن الشخص أو أسلافه تم ترحيلهم بسبب الحرب العربية الإسرائيلية عام 1948 لا يكفي سبباً وحيداً لاعتباره لاجئاً وفقاً للقانون الأمريكي، ونحن لا نسعى بذلك لعدم الاعتراف بالأشخاص المهجرين كلاجئين وفقاً لقوانيننا، ولكن فقط لا نقر بوضع اللاجئ لأجنبي لمجرد أنه مهجر، ووفقاً لهذا المفهوم فإن المادة (1/د) لا تعني أن اللاجئين الفلسطينيين هم لاجئين بالمعنى المحدد في اتفاقية اللاجئين والقانون الأمريكي، ولكن تعني فقط أنه يمكنهم السعي لطلب حق اللجوء"².

يتضح مما سبق أن مجلس الهجرة والتجنيس الأمريكي يلزم اللاجئين الفلسطينيين بالوفاء بالمعايير المحددة في تعريف اللاجئ الوارد في المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، ويفسر المادة (1/د) على أنها تعني فقط أن الفلسطيني غير مستثنى من التقدم بطلب للجوء وفقاً للقانون الأمريكي، وهو ما يخالف التفسير الصحيح للمادة بالرجوع إلى تاريخ صياغتها، وبالرجوع إلى تفسيرات المفوضية بهذا الشأن، حيث يتناقض التفسير الأمريكي مع المقصد من إضافة تلك المادة عند صياغة الاتفاقية كما بينا سابقاً.

وأمام رفض الولايات المتحدة لتطبيق المادة (1/د) تطبيقاً صحيحاً على اللاجئين الفلسطينيين، فإن تقييم مدى تعرض طالبي اللجوء منهم للاضطهاد أو خوفهم المبرر من التعرض للاضطهاد يصبح العامل الأساسي في تحديد أحقيتهم في الحصول على وضع اللاجئ من عدمه.

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 299.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 299.

وقد تقدم مئات الفلسطينيين عديمي الجنسية الفارين من تبعات حرب الخليج عام 1991 بطلبات لجوء في الولايات المتحدة بعد أن طردوا أو منعوا من العودة إلى بلدان إقامتهم السابقة، ولم يتمكن هؤلاء من إثبات أن لديهم خوف مبرر من التعرض للاضطهاد وفقاً للتعريف الأمريكي للاضطهاد¹، لتقوم دائرة الهجرة والتجنيس بإجراء فحص معمق لمعنى الاضطهاد في سياق الطرد ومنع العودة، وتوصلت لرأي قانوني غير ملزم مفاده أن منع الأجنبي ولو كان عديم الجنسية من العودة إلى بلد إقامته السابقة يمكن أن يمثل اضطهاداً، وبناءً عليه منحت الولايات المتحدة حق اللجوء لطالبي اللجوء الفلسطينيين الفارين من الكويت بعد حرب الخليج، ولم ترفض إلا طلبات القلة منهم وهؤلاء منحوا أمر تأجيل طرد يحدد بصفة منتظمة.

وفيما عدا الفلسطينيين القادمين من دول الخليج وخصوصاً الكويت في سياق حرب الخليج عام 1991، فإن الولايات المتحدة لا تعترف بالفلسطينيين القادمين من دول خارج مناطق عمليات الأونروا كلاجئين، وينتج عن استحالة إعادتهم لدول إقامتهم السابقة بقاءهم في الولايات المتحدة دون أي وضع قانوني، حيث يظلون عرضة للترحيل الجبري في أي وقت يصبح فيه أمر إعادتهم ممكناً².

ولا توفر الولايات المتحدة أي حماية مؤقتة للفلسطينيين بحجة عدم انطباق شروطها عليهم، حيث يشترط لمنح الأجنبي الحماية المؤقتة وفقاً للقانون الأمريكي أن يكون حاملاً لجنسية دولة محددة، وباعتبار أن الفلسطيني هو شخص عديم الجنسية فهو محروم من الحصول على تلك الحماية، ورغم اعتراف الولايات المتحدة بحالة انعدام الجنسية للفلسطينيين إلا إن هذا الاعتراف لا يوفر لهم أية حماية نظراً لعدم مصادقتها على الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام 1954.

¹ - يعرف القضاء الأمريكي الاضطهاد بأنه: "صب ألوان من المعاناة والأذى تحت مظلة تشريعات وقواعد حكومية على أشخاص يختلفون عن المعتدي اختلافاً يعتبره هو مثيراً للغضب (مثل الاختلاف في العرق أو الدين أو الرأي السياسي... الخ) بصورة تدينها الحكومات المتحضرة، ولا تقتصر المعاناة أو الأذى على النواحي الجسدية، إنما قد تأخذ أشكالاً متعددة مثل فرض عوائق اقتصادية جسيمة بصفة متعمدة، أو الحرمان من الحرية أو المسكن أو العمل أو غيرها من ضروريات الحياة". أنظر: الحكم في قضية عبد المسيح ضد دائرة الهجرة والتجنيس، رقم 673f.3d.579، النشرة الدورية رقم 05 لعام 1996. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 300.

² - يشار إلى أن أوامر الترحيل الجبرية يمكن إلغاؤها إذا كان طالب اللجوء قد عاش في الولايات المتحدة لعشر سنوات أو أكثر، أو لديه زوج أو ابن أو أحد الوالدين يحمل الجنسية الأمريكية أو تصريح إقامة دائمة وسبعاني بشدة حال تنفيذ أمر الترحيل، ومع ذلك يتعرض الفلسطينيون من حملة وثائق السفر سارية المفعول القادمين للولايات المتحدة من مصر وسوريا والأردن ولبنان والضفة الغربية وقطاع غزة للترحيل إلى البلد الذي قدموا منه، وقد ازدادت حدة عمليات الترحيل منذ أحداث 11 سبتمبر 2001. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 304-307.

ويتمتع الفلسطيني الذي يعترف له بوضع اللاجئ في الولايات المتحدة بحق الإقامة الدائمة بعد مرور عام على منحه حق اللجوء، ويمكنه التقدم بطلب الحصول على الجنسية الأمريكية بعد مرور 05 سنوات¹.

أما فيما يتعلق بالوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين عند دخولهم إلى كندا، فإن وضعهم يماثل وضع غيرهم من طالبي اللجوء الآخرين، حيث يتوجب عليهم التقدم بطلب للحصول على وضع اللاجئ إلى مديرية الجنسية والهجرة الكندية، والتي تحدد صلاحية الطلب للإحالة إلى قطاع حماية اللاجئين بمجلس الهجرة واللاجئين. ويتسلم طالب اللجوء تصريح "طالب لجوء في كندا" يسمح له بطلب تصريح للعمل وتلقي الدعم القانوني والاجتماعي والحد الأدنى من الرعاية الصحية في حالات الطوارئ، ولا تقيد إقامتهم بأماكن محددة على عكس المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية².

وفي إطار تحديد وضعهم كلاجئين فإن المادة 95 من قانون الهجرة وحماية اللاجئين الكندي تنص على: "إن حماية اللاجئ تمنح للأشخاص الذين تقرر أنهم من لاجئي الاتفاقية أو الأشخاص الذين يحتاجون للحماية"، ويعرف القانون الكندي الشخص اللاجئ وفق ما ورد في المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين، بينما يشق تعريف الشخص عديم الجنسية من اتفاقية 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، أما الأشخاص الذين يحتاجون للحماية فتعرفهم المادة 97 من هذا القانون بأنهم: "الأشخاص الذين سيؤدي ترحيلهم إلى البلد الذي يحملون جنسيتها، أو إن لم يكن لهم بلد يحملون جنسيتها إلى البلد الذي كانوا يقيمون فيه عادةً؛ إلى جعلهم عرضة لخطر التعذيب، أو يعرض حياتهم للخطر، أو غيره من المعاملة القاسية وغير المعتادة"³.

ورغم دمج السلطات الكندية لبعض نصوص اتفاقية 1951 في تشريعاتها الداخلية إلا أنها لا تتضمن أي إشارة للمادة (1/د) من الاتفاقية، وفي حكمها الصادر في الرابع من كانون الثاني 1994 والذي تضمن لاجئاً فلسطينياً من قطاع غزة فحصت المحكمة الفيدرالية الكندية نص المادة (1/د) وتوصلت إلى ما يلي: "فيما يتعلق باللاجئين الفلسطينيين، فإنه يلاحظ أن الأونروا تعمل في مناطق معينة فقط داخل الشرق الأوسط،

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 309-311.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 266.

³ - قانون الهجرة وحماية اللاجئين الكندي لعام 2002.

حيث لا تمنح حمايتها أو مساعدتها إلا في تلك المناطق، وينتج عن هذا أن الفلسطيني الذي يجد نفسه خارج تلك المناطق لا يتمتع بالمساعدة المشار إليها، وبالتالي يمكن أن يدرس طلبه فيما إذا كان وضعه يؤهله للحصول على وضع اللاجئ وفقاً لمعايير اتفاقية 1951، ويكفي في الأحوال العادية إثبات أن الظروف التي أدت إلى أحقيته في الحصول على حماية أو مساعدة الأونروا ما زالت قائمة، وأنه لم يتغير وضعه كلاجئ وفقاً لأحد بنود التوقف أو الاستثناء الواردة في اتفاقية 1951¹.

ينضح من تفسير المحكمة الفيدرالية للمادة (1/د) أنها قد اعتبرت المادة بند استثناء فقط قابل للتطبيق في مناطق عمل الأونروا، وبالتالي فاللاجئين الفلسطينيين في كندا يحق لهم طلب الحماية وفقاً للقانون الكندي، دون أن تلتفت المحكمة للفقرة الثانية من المادة والتي تتضمن بند شمول تلقائي لا يستدعي دراسة حالة اللاجئ الفلسطيني وفقاً للتعريف الوارد في الفقرة 2/أ من المادة 01 في الاتفاقية، وبالتالي فإن ما يقتضيه بند الشمول الوارد في المادة (1/د) من اتفاقية 1951 لا يطبق في كندا².

حيث تعتبر السلطات الكندية أن المعيار الجوهري لتحديد أحقية اللاجئ الفلسطيني في الحصول على وضع اللاجئ يتمثل في قدرته على إثبات وجود خوف له ما يبرره من الاضطهاد في بلد الإقامة المعتادة لأحد الأسباب الخمس المحددة في تعريف اللاجئ وفقاً لاتفاقية 1951، أو إذا كان بحاجة للحماية للأسباب الواردة في المادة 97 من قانون الهجرة وحماية اللاجئين الكندي.

وبالرجوع لبعض القضايا التي فصلت فيها المحاكم الكندية والمتعلقة بطلبات الحماية المقدمة من فلسطينيين، يلاحظ وجود جدل قانوني خاصة فيما يتعلق بأهمية التسجيل لدى الأونروا، ووضع بلد الإقامة السابق المستقر فيما يتعلق بالطلبات المقدمة من فلسطينيين عديمي الجنسية.

ففيما يتعلق بالتسجيل لدى الأونروا توصلت المحكمة الفيدرالية ومجلس الهجرة وشؤون اللاجئين الكندي إلى أن التسجيل لدى الأونروا يعتبر حجة قوية في صالح طالب

¹ - المحكمة الفيدرالية الكندية، الحكم الصادر في 25 يوليو 1996 في قضية "الطويل" ضد وزير شؤون الجنسية والهجرة، الفقرة 04. مشار إليه في: سد فحوات الحماية الدولية - الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 267.

² - تجدر الإشارة إلى أن السلطات المختصة بدراسة طلبات اللجوء في كل من كندا والولايات المتحدة الأمريكية عند تفسيرها للمادة (1/د) من اتفاقية 1951 قد اعتبرت وكالة الأونروا هي الجهة الوحيدة المقصودة بنص المادة، وهو أمر مخالف للصواب، فالأونروا لم تفوض يوماً بتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين ويقتصر تفويضها على برامج الإغاثة والتشغيل، في حين أن لجنة التوفيق الدولية هي الجهة المكلفة بتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد حل دائم لمشكلتهم، وقد توقفت هذه اللجنة عن ممارسة أي مهام فعلية منذ خمسينيات القرن الماضي.

اللجوء، ولكنها لا ترقى لمستوى الدليل القاطع على أحقيته في الحصول على وضع اللجوء¹.

أما فيما يتعلق بالعلاقة بين طالب اللجوء عديم الجنسية وبلد إقامته المعتادة سابقاً، فقد كان تعريف مصطلح (البلد الذي يقيمون فيه عادة) محور جدل قضائي عندما تعلق الأمر بالبت في طلبات لجوء مقدمة من فلسطينيين عديمي الجنسية، حيث تبنى مجلس الهجرة وشؤون اللاجئين موقف متشدد يقصر تعريف بلد الإقامة المعتاد على البلاد التي يمكن لطالب اللجوء العودة إليها، وهو ما تسبب برفض طلبات العديد من الفلسطينيين عديمي الجنسية الذين لا يستطيع معظمهم العودة إلى بلد الإقامة المعتادة سابقاً، حيث أعتبر المجلس أن دعواهم بلا أساس نظراً لعدم وجود بلد إقامة سابق لمقدمي الطلبات تمكن القضاء من بحث دعواهم على أساس النظر في وضعهم في بلدان إقامتهم السابقة.

كما اعتبر المجلس أنه لا يمكن اعتبار بلد ما هو البلد الذي كان يقيم فيه اللاجئ عادة ما لم يكن بإمكانه من الناحية القانونية العودة إليه، ففي حال غياب خيار العودة فإنه لا توجد بلد يحتاج اللاجئ إلى حمايته منها، ونتج عن هذا الموقف وضع غير معقول تمثل برفض طلبات اللجوء المقدمة من هؤلاء الفلسطينيين لمجرد أنه لا يوجد لديهم بلد إقامة سابقة يمكن الإدعاء بحاجتهم للحماية منها².

وقد انتهى هذا الجدل بقرار من المحكمة الفيدرالية في 13 كانون الأول 1993 في سياق قضية اللاجئ الفلسطيني "أيمن معروف" ضد وزير الهجرة الكندي، حيث توصلت المحكمة إلى نتيجة مفادها أنه: "لا يتعين على طالب اللجوء عديم الجنسية أن يتمكن من الرجوع بطريقة شرعية إلى البلد الذي كان يقيم به عادة، حيث أن تجريده من حق العودة إلى بلد إقامته المعتاد يمكن أن يمثل في حد ذاته عملاً من أعمال الاضطهاد يقوم به ذلك البلد، ولكن يتعين على صاحب الطلب أن يثبت أنه أقام فعلاً لفترة لها اعتبارها كإقامة في البلد المعني"³.

¹ - تضمن قرار مجلس الهجرة وشؤون اللاجئين رقم (T98-10030) الصادر في 12 أبريل 2000 فلسطينياً عديم الجنسية ولد في مصر وعاش في الإمارات العربية المتحدة حيث يقيم والداه، وقرر المجلس أن بطاقة التسجيل لدى الأونروا صدرت استناداً إلى هروب جده من فلسطين نتيجة حرب عام 1948، وعليه حكم بأن تلك البطاقة لا تمثل دليلاً كافياً على أنه لاجئ وفقاً لاتفاقية 1951، وأيدت المحكمة الفيدرالية هذا الموقف في أحكام أخرى صادرة عنها، منها حكمها الصادر في 23 ديسمبر 2003 (قضية كوخون)، وحكمها الصادر في 10 يوليو 2003 (قضية أبو فرحة). للاطلاع على تفاصيل تلك الأحكام وغيرها من الأحكام القضائية الكندية الخاصة بطلبات اللجوء المقدمة من فلسطينيين، أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 268-296.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 268-269.

³ - للاطلاع على حيثيات القضية بالتفصيل أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 270.

وعادة ما يثار هذا الوضع في طلبات اللجوء المقدمة من الفلسطينيين القادمين من دول الخليج العربي والتي يعملون بها بموجب عقود عمل مؤقتة يحصلون بموجبها على تصاريح إقامة مؤقتة تنتهي صلاحيتها عادةً بعد مغادرتهم البلاد بستة أشهر، فإذا تركوا بلد إقامتهم فإنه يتعين عليهم وفقاً لقوانين هذه البلد العودة إليه كل 06 أشهر.

وتستند السلطات القضائية الكندية في أحكامها للبت في تلك الطلبات المقدمة من فلسطينيو دول الخليج تحديداً على الحكم الصادر عن المحكمة الفيدرالية في العام 1996 في سياق فصلها في قضية تضمنت فلسطينياً عديم الجنسية أقام في دولة قطر وتركها مؤقتاً للدراسة في أفغانستان، وعجز نتيجة الحرب في أفغانستان عن العودة لقطر خلال الوقت المحدد لتقديم تقريره نصف السنوي، وعليه نفذت مدة سريان إقامته فيها، ورفضت السلطات القطرية السماح له بالعودة، وقدم لكندا طالباً للجوء، ورفض مجلس الهجرة وشؤون اللاجئين طلبه، لأن رفض قطر السماح له بالعودة كان نتيجة لتطبيق قانون عام وليس اضطراراً، وأيدت المحكمة الفيدرالية حكم المجلس معتبرة أن القانون الذي منع صاحب الطلب من العودة لقطر لم يكن في طبيعته مبنياً على الاضطهاد¹.

ونتيجة لهذا الحكم أصبح العديد من الفلسطينيين لا يستطيعون التذليل على أن لديهم خوف له ما يبرره من الاضطهاد في أي من الدول التي كانوا يقيمون بها عادةً، ولكنهم ودون أي خطأ منهم ليس لديهم بلد يمكنهم أن يعودوا إليه بصورة شرعية، دون الأخذ بعين الاعتبار أهم حجة في سياق قضية اللاجئين الفلسطينيين، وهي أن هناك دولة تدعى إسرائيل تمارس الاضطهاد من خلال تحويلها الفلسطينيين إلى لاجئين مشردين ورفضها السماح لهم بالعودة إلى ديارهم.

وفي سياق الجدل القانوني الكندي حول النقاط سابقة الذكر فقد منح بعض الفلسطينيين وضع اللجوء فيما رفضت طلبات آخرين رغم تشابه حالتهم، وعادةً ما تسمح السلطات الكندية لمن ترفض طلباتهم بالبقاء في كندا على أسس إنسانية أو دواعي الرأفة²، ولا توفر كندا أية حماية للفلسطينيين عديمي الجنسية وفقاً لاتفاقية 1954 الخاصة بالأشخاص

¹ - المحكمة الفيدرالية الكندية، الحكم الصادر في 25 يوليو 1996 في قضية "الطويل" ضد وزير شؤون الجنسية والهجرة، المرجع السابق.
² - تجدر الإشارة إلى أن نشطاء حقوق الإنسان في كندا قد شكلوا تحالفاً لحماية اللاجئين الفلسطينيين ضد عمليات الترحيل، وقد نجحوا في وقف ترحيل العديد من اللاجئين الفلسطينيين الذين صدر بحقهم أوامر ترحيل نهائية. انظر: التحالف ضد ترحيل اللاجئين الفلسطينيين، على الرابط:

<http://www.refugees.resist.ca>

عديمي الجنسية كونها لا تعد طرفاً فيها، كما أنها لم تتبنى أي خطة لتوفير الحماية المؤقتة للفلسطينيين الذين ترفض طلبات لجوؤهم فيها.

ثالثاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في أستراليا

يقدر عدد الفلسطينيين في أستراليا بحوالي 20-30 ألف، ويتمثل وضع الفلسطيني مع غيره من طالبي اللجوء الذين يدخلون أستراليا بطريقة شرعية، حيث تمنح السلطات الأسترالية لطالب اللجوء تأشيرة عبور تسمح له بالبقاء في الدولة أثناء النظر في طلبه، أما إن دخل طالب اللجوء دون تأشيرة أو جواز سفر أي بصورة غير شرعية، فإنه يحتجز طوال فترة البت في طلبه، ولا يحق له التقدم بطلب للإقامة الدائمة وإنما تصريح حماية مؤقت لمدة ثلاث سنوات¹.

وتنظر إدارة الهجرة الأسترالية في طلبات اللجوء وفقاً لتعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية 1951 كشرط أساسي لتحديد الأشخاص التي ينطبق عليهم وضع اللاجئ، كما يجب على الشخص الذي يمنح صفة اللاجئ من قبل المفوضية الإيفاء بمجموعة من الشروط الخاصة، ومنها أن يكون له قريب من الدرجة الأولى في أستراليا، وأن يكون لديه كفيل سواء كان منظمة أو عائلة تكفل قدومه إلى أستراليا، وأن يكون مقيماً خارج بلد الأصلي بسبب خوف مبرر من الاضطهاد، وأن تكون أستراليا قادرة على حمايته واستقباله عند تقديمه طلب اللجوء إليها².

وفيما يتعلق بشأن المادة (1/د) من اتفاقية 1951 عند تحديد وضع اللاجئين الفلسطينيين، فقد رفضت المحاكم الأسترالية بصورة ثابتة فكرة أن المادة المذكورة تتضمن بند تضمين يقضي بإسباغ وضع اللاجئ بصورة تلقائية على اللاجئين الفلسطينيين، حيث تركز السلطات الأسترالية عند تطبيقها لبند الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى من المادة (1/د) على مسألة تحديد إذا كان الفلسطيني طالب اللجوء يتلقى أو من حقه أن يتلقى مساعدة أو حماية الأونروا.

¹ - غالباً ما يكون قدوم اللاجئين إلى أستراليا ضمن برامج اللجوء والمساعدات الإنسانية الخاصة، حيث يتم اختيارهم خارج أستراليا بناءً على ترشيح المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وبالتالي يدخلون أستراليا بتأشيرة تؤهلهم للحصول على الإقامة الدائمة. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 319.

² - ماهي شروط اللجوء في أستراليا؟، مقال منشور بتاريخ: 2018/04/05، على الرابط: <http://www.sbs.com.au/> تاريخ الاطلاع: 2019/01/11.

وسبق أن توصلت المحكمة الفيدرالية الأسترالية خلال الفصل في القضية رقم (11443/355) بتاريخ 25 يوليو 2003 إلى أن الأونروا لا تقدم أي حماية للاجئين الفلسطينيين في الوقت الحالي، وبالتالي فإن الفلسطيني غير مستثنى من نطاق اتفاقية 1951، ونظراً لأن لجنة التوفيق الدولية لم تعد توفر لهم الحماية فإنه يحق للفلسطينيين التقدم بطلب الحصول على اللجوء وفقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951.¹

وفي حال قبلت السلطات الأسترالية طلب اللجوء فإن إدارة الهجرة وشؤون التعدد الثقافي يمكنها منح طالب اللجوء إقامة دائمة أو مؤقتة وفقاً لطريقة دخوله²، حيث يقتصر الحصول على الإقامة الدائمة على الأشخاص الذين دخلوا استراليا بطريقة قانونية وقدموا طلبات لجوؤهم وما زالت إقامتهم بها قانونية، ويمكن للأشخاص الذين ترفض طلبات لجوؤهم طلب الحصول على تصاريح إقامة لأسباب إنسانية في حال تعذر عودتهم إلى بلد إقامتهم السابقة³.

رابعاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأوروبية

لم تكن الدول الأوروبية ملاذاً أساسياً للاجئين الفلسطينيين خلال موجة تهجيرهم الأولى عام 1948، باستثناء بريطانيا التي هاجر إليها بعض الفلسطينيين ميسوري الحال، وبعد حرب عام 1967 وما رافقها من انتهاكات إسرائيلية بحق الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، والضغوطات والإجراءات المتشددة المفروضة على اللاجئين في الدول العربية المضيفة، برزت موجة لجوء جديدة نحو المنافى البعيدة والتي كان للدول الأوروبية منها نصيب، وقد شكل الطلبة الجزء الأساسي من تلك الموجة نحو بريطانيا وألمانيا وفرنسا وإيطاليا⁴.

وعقب الاجتياح الإسرائيلي للبنان عام 1982 هاجر آلاف اللاجئين الفلسطينيين المقيمين فيها نحو الدنمارك والسويد والنرويج وهولندا⁵، كما تسبب تدهور الأوضاع في

¹ - للاطلاع على حيثيات القضية واستنتاجات قضاة المحكمة الفيدرالية أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 321-326.

² - يشار إلى أن الحاصلين على تصاريح الإقامة المؤقتة في استراليا لا يحق لهم لم شمل عائلاتهم، ولا يحق لهم العودة لأستراليا عند مغادرتها، كما لا يحق لهم الاستفادة من الضمان الاجتماعي أو الرعاية الصحية المجانية.

³ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 327.

⁴ - إبراهيم حمامي، الجاليات الفلسطينية في أوروبا، بحث منشور بتاريخ 2005/9/23 على الرابط:

www.alarabnews.com/alshaab/2005/23-09-2005/15.htm تاريخ الاطلاع: 2019/02/25.

⁵ - يقدر عدد اللاجئين الفلسطينيين الذين غادروا لبنان ويعيشون حالياً في الدنمارك والسويد وألمانيا بحوالي 100 ألف لاجئ، ولا زالت هجرة فلسطينيو لبنان جارية حتى يومنا نتيجة ما يعانيه من حرمان من حقوقهم الأساسية وتردي أوضاعهم المعيشية في لبنان، ففي العام 2017-2018 فقط تم تسجيل هجرة 4000 عائلة فلسطينية من لبنان نحو الدول الأوروبية، وتزداد حدة هجرة اللاجئين الفلسطينيين من لبنان مع كل حدث أمني

الأراضي الفلسطينية المحتلة بموجات لجوء جديدة خلال سنوات انتفاضة عام 1987 وانتفاضة عام 2000، وقد أدى تدهور الوضع الإنساني في قطاع غزة نتيجة الحصار المفروض عليه منذ عام 2007 وتكرار الاعتداءات العسكرية الإسرائيلية على سكانه إلى هجرة الآلاف منهم نحو الدول الأوروبية بحثاً عن ملاذ أمن وطمعاً في ظروف معيشية أفضل، كما أن النزاع المندلع في سوريا منذ عام 2011 دفع الآلاف من فلسطيني سوريا للبحث عن ملجئٍ آمن في الدول الأوروبية¹.

وفي ظل استمرار توافد اللاجئين الفلسطينيين نحو الدول الأوروبية فمن الصعب حصر أعدادهم فيها، زد على ذلك أن بعض تشريعات تلك الدول لا تعترف بهم كفئة أو جنسية بل تضعهم ضمن تصنيفات خاصة مثل "من الشرق الأوسط"، "آخرين"، "بلا وطن"، أو تنسبهم للدول التي قدموا منها، أو إلى البلدان التي أصدرت لهم وثائق السفر، وبشكل عام يقدر الباحثون عدد اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأوروبية بما يفوق 300 ألف لاجئ².

وفيما يتعلق بالأوضاع القانونية لهؤلاء اللاجئين فإنها تتفاوت من دولة أوروبية إلى أخرى، حيث يلقون صعوبات في دول أوروبا الشرقية التي غالباً ما تكون إحدى محطات الوصول إلى دول الاتحاد الأوروبي.

وقبل التطرق لأوضاعهم القانونية في أبرز الدول الأوروبية فمن المفيد التعرف على موقف كل من الاتحاد الأوروبي³، ومجلس أوروبا⁴، والمجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين⁵ من المادة (1/د) من اتفاقية عام 1951 الخاصة باللاجئين، وذلك للتعرف على مدى توافق إجراءات الدول الأوروبية في التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين مع ما أقرته تلك الجهات، ومع ما أقرته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في مذكراتها التفسيرية ذات الصلة.

تشهده مخيماتهم كما جرى في مخيم نهر البارد عام 2007، وتسهل عصابات الهجرة غير الشرعية اللبنانية هجرة هؤلاء نحو المنافي البعيدة بشكل علني وعلى مرأى السلطات. أنظر: نصف اللاجئين الفلسطينيين في لبنان هاجروا إلى الخارج، المرجع السابق.

¹ - قدرت أعداد اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا نحو الدول الأوروبية بحوالي 70 ألف لاجئ في العام 2017. أنظر: رجا ديب، اللجوء الفلسطيني الجديد... من سورية، مقال منشور بتاريخ: 2017/11/14 على الرابط: <http://www.arab48.com> تاريخ الاطلاع: 2019/02/22.

² - إبراهيم حمامي، المرجع السابق، ص 02.

³ - الاتحاد الأوروبي: هو اتحاد يضم 28 دولة أوروبية تأسس بناءً على اتفاقية ماستريخت عام 1992.

⁴ - مجلس أوروبا: هو منظمة مكونة من 47 دولة أوروبية تأسس عام 1947، وهو منظمة منفصلة وليس جزء من الاتحاد الأوروبي، ويختلف عن مجلس الاتحاد الأوروبي والمجلس الأوروبي.

⁵ - المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين: هو عبارة عن شبكة أوروبية تتكون من 90 منظمة غير حكومية في 38 دولة أوروبية، يسعى إلى حماية حقوق اللاجئين والمشردين ومساعدتهم، بالإضافة لسعيه على التأثير على السياسات والممارسات المتبعة في دول الاتحاد الأوروبي بشأن قضايا اللاجئين من خلال تقديمه توصيات لدول الاتحاد بهذا الشأن. أنظر: موقع المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين، على الرابط:

www.humanitygafe.com/org/524/ecre

أ- الاتحاد الأوروبي:

وضع الاتحاد الأوروبي منذ عام 2004 نظام موحد للجوء في أوروبا يقوم على أساس التطبيق الكامل لاتفاقية عام 1951 والبروتوكول الملحق بها عام 1967، وذلك بهدف ضمان تطبيق دول الاتحاد لمعايير موحدة فيما يتعلق بتحديد الأشخاص المحتاجين للحماية الدولية، بما يضمن الحد الأدنى من المزايا لهؤلاء الأشخاص في جميع دول الاتحاد¹.

وتحدد المادة 12 من النظام الأوروبي الموحد أسباب الاستثناء من الحصول على وضع اللاجئ، حيث تنص فقرتها الأولى على أن مواطن الدول الأخرى أو الشخص عديمي الجنسية يستثنى من كونه لاجئاً إذا ما وقع ضمن نطاق المادة (1/د) من اتفاقية 1951، وبالتالي أيد الاتحاد الأوروبي استثناء اللاجئين الفلسطينيين الذين يتلقون مساعدة الأونروا، وفيما يتعلق بالاعتراف التلقائي بوضعهم كلاجئين بموجب بند التضمنين الوارد في الفقرة الثانية من المادة (1/د) فإن النظام الأوروبي يشير إليها دون تفسير واضح بشأن ما إذا كان اللاجئ الفلسطيني بحاجة للإيفاء بالمعايير الواردة في تعريف اللاجئ بموجب المادة (1/أ-2) من الاتفاقية أم لا².

وفي تعليقها على المادة (1/12) من النظام الأوروبي الموحد أبدت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الرأي الآتي: "تهدف المادة (1/د) من اتفاقية 1951 لتجنب الازدواج في الصلاحيات بين الأونروا والمفوضية، ولكنها رغم هذا وتماشياً مع النظام الأساسي للمفوضية تضمن استمرار الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين طالما بقي ذلك ضرورياً، ولا تعني أحقية أن يقع الفلسطيني تحت بند التضمنين التلقائي بالضرورة أنه يجب ألا يتم رده إلى مناطق عمليات الأونروا، فقد تتمثل أسباب عدم العودة في وجود خطر الاضطهاد أو غيره من المشاكل الحقيقية المتعلقة بالحماية أو عدم قدرة الشخص على العودة، على سبيل المثال، بسبب أن سلطات الدولة المعنية ترفض السماح له بالعودة". وقد أوصت المفوضية دول الاتحاد الأوروبي بالرجوع إلى مذكرتها التفسيرية بخصوص تطبيق المادة (1/د) على اللاجئين الفلسطينيين³.

¹ - Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, official Journal of the European Union, L 304/12, September 2004. Available on the link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PD?uri=celex:32004I0083&from=RO>

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 107.
³ - تعليقات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على النظام الأوروبي حول الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لتأهل مواطني دول ثالثة أو أشخاص عديمي الجنسية لوضع اللاجئ أو وضع الأشخاص الذين يحتاجون للحماية الدولية، رقم 2004/83. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية - الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 107-108.

ب- مجلس أوروبا:

تنص توصية المجموعة البرلمانية لمجلس أوروبا رقم 1612 الصادرة في يونيو 2003 على أن: "تظل مسألة الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين خارج دول مجلس أوروبا محلاً للاهتمام، ونظراً لأن تحديد الوضع القانوني لأي شخص ضروري من النواحي القانونية والاقتصادية، وحيث يعاني اللاجئ الفلسطيني من عدم التمتع بمزايا الوضع القانوني بصورة واضحة، فإنه يجب منحهم وضع قانوني معترف به". وبناءً عليه أوصت الجمعية البرلمانية لجنة وزراء مجلس أوروبا بمراجعة سياساتها فيما يتعلق بطالبي اللجوء الفلسطينيين للوصول لتطبيق فعال لإرشادات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين حول قابلية انطباق اتفاقية 1951 على اللاجئين الفلسطينيين، وذلك لضمان منح اللاجئين الفلسطينيين المعترف بوضعهم قانونياً الحق في جميع المزايا الواردة في الاتفاقية¹.

وبالتالي فإن مجلس أوروبا يدعم تفسير المادة (د/1) الذي أوصت به المفوضية، أي الاعتراف بوضع اللاجئ الفلسطيني بمجرد تركه مناطق عمل الأونروا دون الحاجة لأسباب أخرى.

ج- المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين:

أوصى المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين بتبني تفسير المادة (د/1) من اتفاقية 1951 كما يلي: "عند تفسير المادة (د/1) لا يجب تفعيل بند الاستثناء ما لم يكن ممكناً إثبات أن الوكالة التابعة للأمم المتحدة المكلفة برعاية الشخص لديها تفويضان بتوفير كل من المساعدة والحماية، وأن هذه الوكالة قادرة على الإيفاء بهذه التكاليف عملياً. وبصفة خاصة فإن اللاجئ يكون بطبيعته خارج منطقة تفويض الوكالة، ويكون على السلطات الوطنية للدولة المعنية إثبات أنه يمكنه العودة إلى منطقة عمل وصلاحيات الوكالة"².

وبالتالي فإن المجلس الأوروبي للاجئين والمنفيين لا يتناول المادة (د/1) إلا باعتبارها بند استثناء يرتبط تفعيله بتحقق شروط معينة، دون التطرق لمسألة التضمين التلقائي الواردة في الفقرة الثانية من المادة المذكورة.

¹ - توصية مجلس دول أوروبا رقم 1612، والتي تم تبنيها لجنة وزراء مجلس أوروبا في اجتماعها رقم 864، بتاريخ 03 كانون الثاني 2003، وثيقة رقم: 10014. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 108.

² - ECRE, Position on the Interpretation of Article 01 of the Refugee Convention, position Papers, September 2000, para 68.

من الملاحظ أن التكتلات الأوروبية سابقة الذكر قد اختلفت في تفسيرها لوضع اللاجئين الفلسطينيين وفقاً للمادة (1/د) من اتفاقية 1951، الأمر الذي انعكس على الإجراءات المتبعة في الدول الأوروبية التي وضع كل منها تشريعاً داخلياً خاصاً باللجوء، وأظهرت بعض اجتهادات المحاكم فيها تفسيرات مغايرة لما أقرته التكتلات الأوروبية المذكورة، ومخالفة لما أقرته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في مذكراتها التوضيحية بشأن انطباق المادة (1/د) على اللاجئين الفلسطينيين.

وفيما يلي نتطرق للإجراءات المتبعة لتحديد الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في أبرز الدول الأوروبية التي يقصدها هؤلاء بحثاً عن الحماية، والتي تتوفر معلومات كافية عن كيفية تعاملها مع تلك الفئة من اللاجئين.

1- ألمانيا:

تشير التقديرات غير الرسمية إلى أن عدد اللاجئين الفلسطينيين في ألمانيا يناهز 200 ألف لاجئ¹، ويصعب تحديد العدد الدقيق لهؤلاء نظراً لقيام السلطات الألمانية بتسجيلهم ضمن واحدة من ثلاث فئات مختلفة هي "مواطني دولة محددة" أو "عديمي الجنسية" أو "غير واضح الجنسية"، ويعامل اللاجئ الفلسطيني في ألمانيا كغيره من طالبي اللجوء حيث يمنح تصريح بقاء خلال فترة دراسة طلبه، ولا يسمح له بالسفر خارج منطقة إقامته دون ترخيص، ويترتب على مخالفته لذلك ترحيله لبلد إقامته السابقة، وفي حال ثبوت استحالة الترحيل فإنه يمنح تصريح "المتسامح معهم"، أو أمر ترحيل مؤجل النفاذ يسمح له بالبقاء في ألمانيا لحين يصبح الترحيل ممكناً².

وفيما يتعلق بتفسير السلطات الألمانية للمادة (1/د) من اتفاقية 1951 فقد فسرتها المحكمة الفيدرالية الألمانية بأنها تطبق على اللاجئين الفلسطينيين في حال توقف الحماية أو المساعدة المقدمة من الأونروا، وفي ذلك الوضع يصبح من حقهم التمتع بمزايا الاتفاقية³.

¹ - أمجد مئري، اللاجئين الفلسطينيون في ألمانيا، مجلة حق العودة، العدد 47، فبراير 2012، ص 19.

² - نظراً لأن فرصة اعتراف السلطات الألمانية بوضع اللاجئ بصورة نهائية ضعيفة نسبياً، فإن الكثير من الفلسطينيين في ألمانيا لا يتقدمون بطلبات للجوء حتى لا تحدد إقامتهم في منطقة معينة، ويحصل العديد منهم على الإقامة القانونية فيها من خلال التزاوج مع مواطنين ألمان، أو لأغراض دراسية. انظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 188.

³ - الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية الفيدرالية الألمانية رقم (1C42/88) بتاريخ 04 يونيو 1991. للاطلاع على تفاصيله انظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 190-195.

وهنا نلاحظ أن القضاء الألماني يفترض أن الأونروا مكلفة أو أنها توفر الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين وهو افتراض خطأ يتجاهل التفويض الأساسي للوكالة بموجب قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة والذي يقتصر على تقديم المساعدة الإنسانية.

كما يعتبر القضاء الألماني أن حماية أو مساعدة الأونروا تعد متوقعة إذا تمكن اللاجئ من إثبات أنه لم يتخلى طواعية عن تلك الحماية أو المساعدة، ويتحقق ذلك إذا: لم تعد الأونروا موجودة؛ أو توقف نشاطها نهائياً في بلد إقامته المعتادة سابقاً؛ أو تم ترحيله نهائياً من منطقة عمل الأونروا؛ أو غادر منطقة الأونروا بموجب تصريح عودة ثم منع من العودة من قبل سلطات البلد المعني بصورة غير متوقعة ونهائية¹.

إن تطبيق تلك الشروط يجعل أمر إثبات توقف حماية أو مساعدة الأونروا أمراً صعباً على اللاجئ الفلسطيني، نظراً لأن القضاء الألماني تبنى تفسيراً واسعاً لما يعتبر "تخلياً طوعياً" عن خدمات الأونروا، وبالتالي فقد حكم في الكثير من طلبات اللجوء المقدمة من فلسطينيين بعدم انطباق بند التضمنين الوارد في المادة (1/د) من اتفاقية 1951².

كما أن إمكانية الاعتراف بوضع اللاجئ للفلسطيني في ألمانيا طبقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951 تعتبر محدودة أيضاً، نظراً لأن المحكمة الفيدرالية فيها قد قررت بأن رفض بلد الإقامة المعتادة سابقاً لعودته إليها لا تقتضي بالضرورة منحه وضع اللاجئ في ألمانيا، كما أنها وضعت تفسيراً ضيقاً ومقيداً لمصطلح "بلد الإقامة السابقة" بقولها أن الدولة لا تصبح بلد الإقامة السابقة إذا كان مقدم طلب اللجوء قد طرد منها أو رفضت تلك الدولة عودته لأسباب تتعلق بالسياسات العامة المتعلقة بالسكان وليس لأسباب تتعلق بمقدم الطلب شخصياً.

فعلى سبيل المثال؛ إن رفضت لبنان عودة أفراد فلسطينيين على أساس تطبيق سياسات عامة نحو الفلسطينيين كمجموعة دون استهداف فرد معين، فإنها لا تعد في مثل هذه الحالة

¹ - المرجع نفسه، ص 195.

² - للاطلاع على نماذج من أحكام المحكمة الفيدرالية الألمانية المتعلقة بالاعتراف بوضع اللاجئ للفلسطينيين وفقاً للمادة (1/د) من اتفاقية 1951، أنظر حكمها الصادر في 06 أكتوبر 1990، وحكمها الصادر في 04 يونيو 1991، وحكمها الصادر في 21 ديسمبر 1992. في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 191-198.

"دولة إقامة سابقة" يمكن تقييم اضطرارها للشخص مقدم طلب اللجوء من عدمه، وبالتالي فإنه لا يمكنه التأهل لوضع اللاجئ وفقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951¹.

تجدر الإشارة إلى أن السلطات الألمانية تمنح الفلسطينيين ممن رفضت طلبات لجوؤهم فيها أو المقيمين بصورة غير شرعية تصاريح تسامح عند استحالة ترحيلهم لبلدان إقامتهم السابقة، ولا يتمتع حاملو هذه التصاريح بأي وضع قانوني يؤهلهم للحصول على وثائق سفر أو الدخول لسوق العمل أو لم شمل عائلاتهم².

وبالرغم من أن ألمانيا تعد طرفاً في اتفاقيتي 1954 و1961 الخاصتين بوضع عديمي الجنسية والحد من حالات انعدامها، ولا تعترف بوجود دولة أو جنسية فلسطينية، وبالتالي تعتبر الفلسطينيين أشخاصاً عديمي الجنسية، إلا إن المحاكم الألمانية قد ربطت حق الفلسطينيين بالتمتع بمزايا اتفاقية 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية بالإيفاء بالمعايير الواردة في المادة (1/د) من اتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، أي أنه يشترط أن تكون مساعدة أو حماية الأونروا قد توقفت دون أن يكون الفلسطيني قد تخلى عنها طواعية للاستفادة من مزايا اتفاقية 1954³.

وتقتصر الاستفادة من مزايا اتفاقية 1954 على الأشخاص المقيمين بصورة شرعية والتي تتطلب الحصول على تصريح إقامة، ووفقاً للقوانين الألمانية لا يعتبر الأشخاص من حاملي تصاريح "المتسامح معهم" مقيمين بصورة شرعية، وهو حال غالبية الفلسطينيين في ألمانيا⁴.

وفي العام 2003 وضع مجلس الشيوخ الألماني هدفاً يقضي بوضع حد للوضع القائم بحق الفلسطينيين في ألمانيا وإنصافهم، وتبعاً لذلك أصدر قراراً بتاريخ 11 أكتوبر 2005 ينص على أن الفلسطينيين الذين وصلوا ألمانيا كلاجئين من لبنان يحق لهم الحصول على تصاريح إقامة لأسباب إنسانية، ونتيجة لذلك بدأت تتضح الوضعية القانونية لعشرات

¹ - للاطلاع على نماذج من أحكام المحكمة الفيدرالية الألمانية المتعلقة بالاعتراف بوضع اللاجئ للفلسطينيين وفقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، أنظر حكمها الصادر في 12 فبراير 1985، وحكمها الصادر في 15 أكتوبر 1985، وحكمها الصادر في 21 ديسمبر 1992. في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 199-203.

² - يشار إلى أنه حتى عام 2002 كان هناك 09 آلاف لاجئ فلسطيني عاشوا بألمانيا بموجب تصاريح تسامح لمدة فاقت 09 سنوات، حرموا خلالها من الحقوق التي يتمتع بها اللاجئون المعترف بهم.

³ - أنظر الحكم الصادر عن المحكمة الفيدرالية في القضية رقم (1C/18/90) بتاريخ 21 ديسمبر 1992، في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 203-205.

⁴ - يشار إلى أن بعض الفلسطينيين قد تمكنوا من الحصول على جوازات سفر خاصة بعديمي الجنسية، بعد إثباتهم أن بلدان إقامتهم السابقة رفضت عودتهم بصورة غير متوقعة ونهائية. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 205.

الفلسطينيين في ألمانيا، ومع ذلك فلا زال قبولهم كلاجئين بشكل كامل أمراً صعباً في ألمانيا¹.

2- النمسا:

يسجل الفلسطيني في النمسا ضمن فئتين أساسيتين هما "عديمي الجنسية" أو وفقاً لبلده الأصلي-البلد الذي يحمل جنسيته أو بلد إقامته المعتادة سابقاً-وتدرس طلبات اللجوء المقدمة من لاجئين فلسطينيين في النمسا وفقاً للمعايير الواردة في تعريف اللاجئ بموجب المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951.

وفي قضية اللجوء الفلسطينية الوحيدة التي درست فيها المادة (1/د) من الاتفاقية، توصل مجلس مراجعة طلبات اللجوء الفيدرالي في قراره الصادر بتاريخ 28 فبراير 2002 إلى أن المادة المذكورة ليست نصاً صالحاً للفلسطينيين وفقاً لقانون اللجوء النمساوي، حيث توصل لنتيجة مفادها أن المادة (1/د) تنطبق فقط على الأشخاص الذين تلقوا مساعدة أو حماية من هيئات أو وكالات الأمم المتحدة الأخرى وقت التصديق على اتفاقية 1951².

ويحق للفلسطينيين المعترف بوضعهم كلاجئين في النمسا وفقاً للمادة (1/أ-2) التمتع الكامل بمزايا الاتفاقية، أما في حال رفض طلبهم الخاص باللجوء فيتم إصدار قرار بترحيلهم أو إعادتهم لبلد الإقامة السابقة، وفي حال كان الرد غير مسموح به لمخالفته نص المادة 03 من اتفاقية مناهضة التعذيب أو للبروتكول الخاص بمنع عقوبة الإعدام، يمنح هؤلاء الأشخاص تصريح إقامة مؤقت يمدد طالما بقيت أسباب عدم الرد والإعادة قائمة، ويستفيد هؤلاء خلال مدة إقامتهم من تصاريح عمل ويمنحون جوازات سفر وبطاقات هوية، أما من ترفض طلبات لجوؤهم ولا يمنحون حماية في مواجهة الرد للأسباب السابقة فتصدر بحقهم أوامر لمغادرة النمسا طوعاً وعند عدم الامتثال يتم ترحيلهم قسراً³.

¹ - أمجد ميري، المرجع السابق، ص 19.

² - قرار مجلس مأنظرة طلبات اللجوء الفيدرالي النمساوي رقم (220/4500/IX/2700) الصادر بتاريخ 28 فبراير 2002. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 155.

³ - يشار إلى أنه في حال استحالة ترحيل الأشخاص ممن رفضت طلبات لجوؤهم ولم يمنحوا الحماية في النمسا لأسباب عملية، يصدر قراراً بتأجيل أمر الترحيل، ومع ذلك لا يحق لهؤلاء الحصول على وثائق سفر أو بطاقات هوية ولا يسمح لهم بالعمل، وهو وضع يعاني منه العديد من الفلسطينيين القادمين من لبنان وسوريا ومصر وقطاع غزة. أنظر: المرصد الأورومتوسطي لحقوق الإنسان، فلسطينيو سوريا هجرات تتجدد، على الرابط: <http://euromdmonitor.org/ar/palestine-in-syria> تاريخ الاطلاع: 2019/02/27.

3- بلجيكا:

لا توجد تقديرات دقيقة لأعداد اللاجئين الفلسطينيين في بلجيكا، فرغم أن السلطات هناك تسجلهم تحت فئة "فلسطين" إلا أن هذه العملية غير منتظمة، ففي بعض الحالات يتم تسجيلهم وفقاً لدول إقامتهم السابقة قبل القدوم لبلجيكا، كما تم تسجيل بعض القادمين من قطاع غزة والضفة الغربية كإسرائيليين، وعموماً فإن أعدادهم تفوق 04 آلاف لاجئ¹، وهو رقم في تزايد مستمر كون بلجيكا وجهة مفضلة للاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا وقطاع غزة ولبنان في الوقت الراهن.

ويمكن للفلسطينيين كغيرهم من طالبي اللجوء التقدم بطلباتهم إلى مكتب شؤون الأجانب، وتتخذ المفوضية العامة للاجئين والأشخاص عديمي الجنسية قراراً أولياً بقبول الطلب للدراسة، ولا يسمح لهم بالعمل خلال فترة دراسة الطلب، إلا أنهم يتلقون دعماً مادياً ويتم إيوائهم في مراكز استقبال مفتوحة².

ولا تؤدي المادة (1/د) من اتفاقية 1951 دوراً في تحديد وضع اللاجئين الفلسطينيين في بلجيكا، رغم إشارة المادة 48 من قانون اللجوء البلجيكي إلى الاتفاقية، وهو ما يعني ضمناً الإشارة للمادة المذكورة، كما لا يتضمن القانون البلجيكي أي شكل من أشكال الحماية المكتملة القائمة على أسس إنسانية في حال رفض اللجوء³.

وبالتالي فإن تم الاعتراف للفلسطينيين بوضع اللاجئين وفقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951 فإنه يتمتع بمزاياها، أما إن رفض طلبه فإن محكمة الاستئناف تعطي رأياً فيما إذا كان بالإمكان إعادة اللاجئين لبلد إقامته المعتاد سابقاً، وتضمن المحاكم البلجيكية في أحكامها القاضية برفض قبول طلبات اللجوء بنداً خاصاً بعدم الترحيل حين يتعلق الأمر ببعض الجنسيات، من ضمنهم اللاجئين الفلسطينيين من الأراضي المحتلة عام 1967 دون غيرهم من اللاجئين الفلسطينيين القادمين من بلدان أخرى كلبان وسوريا على سبيل المثال، وباعتبار أن بلجيكا تعد طرفاً في اتفاقية 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي

¹ وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية(وفا)، الفلسطينيون في بلجيكا، على الرابط info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5234 تاريخ الاطلاع:

2019/02/20.

² -تنطبق هذه الإجراءات على الفلسطينيين الموجودين بالفعل في الأراضي البلجيكية، أما الذين يصلون إلى المطارات البلجيكية طالبي اللجوء فإنه يجري احتجازهم تلقائياً في مراكز احتجاز مغلقة خلال فترة دراسة طلبهم.

³ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 160.

الجنسية، فقد منح عدداً من الفلسطينيين الحماية في بلجيكا بموجب تلك الاتفاقية وتمتعوا بمزاياها¹.

4- الدنمارك:

يقدر عدد اللاجئين الفلسطينيين في الدنمارك بحوالي 26 ألف لاجئ وصل غالبيتهم في عقد الثمانينيات قادمين من لبنان نتيجة الحرب الأهلية، إضافة للاجئين القادمين لاحقاً من سوريا والأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967²، وتسجل السلطات الدنماركية هؤلاء تحت خانة "فلسطينيين عديمي الجنسية"، في حين يسجل الحاصلون منهم على جنسية دولة أخرى كرعايا للدولة الحاملين جنسيتها -كحال اللاجئين الحاملين للجنسية الأردنية-.

وفيما يتعلق بوضعهم القانوني في الدنمارك فقد قامت الحكومة الدنماركية في عام 1992 باعتماد قانون خاص باللاجئين الفلسطينيين يتضمن منحهم وضع اللجوء تلقائياً دون فحص طلباتهم بشكل فردي، وذلك في سياق تعاملها مع اللاجئين الفلسطينيين الفارين من لبنان في الفترة ما بين عامي 1985-1989³.

وما لبث أن احتج مجلس اللاجئين الدنماركي على هذه السياسية مطالباً بفحص طلبات اللجوء بشكل فردي معتبراً أن المادة (1/د) من اتفاقية 1951 لا تلعب دوراً في تحديد وضع اللجوء لأنها لا تعد قابلة للتطبيق طالما استمرت الأونروا في عملها⁴، وبالتالي فإن الفلسطيني الذي يترك منطقة عمل وكالة الأونروا يجب أن تتم دراسة طلبه للجوء وفقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951.

ويميز مجلس اللاجئين الدنماركي بين اللاجئين الفلسطينيين بحسب بلد إقامتهم السابقة وأوضاعهم فيها، فعند دراسته لطلبات لجوء مقدمة من لاجئين فلسطينيين قادمين من لبنان مثلاً يطبق ثلاثة معايير لمعرفة إذا كان الحد الضروري من الحماية متوفر لهم في لبنان أم لا، حيث يجب أن يكون من المعقول عملياً أن يعود اللاجئ إلى لبنان بصورة قانونية، وأن تكون إقامته المستقبلية فيها قانونية، وأن يكون من المتوقع أن يتمكن هذا اللاجئ من الاستمرار في حياته أمنياً على نحو يكفل سلامته الشخصية وكرامته، أما بالنسبة للاجئين

¹- سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 161.

²- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيين في الدنمارك، على الرابط: info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5226 تاريخ الاطلاع: 2019/02/20.

³- الفلسطينيون في الدنمارك، مقال منشور بتاريخ: 2013/03/02، على الرابط: www.ajalia.com/article/38 تاريخ الاطلاع: 2019/02/27.

⁴- سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 166.

الفلسطينيين القادمين من سوريا والأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 فقد توصل مجلس اللاجئين الدنماركي لنتيجة مفادها أن هؤلاء قد حصلوا على وطن جديد وأن طلباتهم يجب أن تفحص طبقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951 بالنظر للظروف التي يعيشونها في بلد الإقامة السابق¹.

وفي حال الاعتراف للفلسطينيين بوضع اللاجئين بالدنمارك فإنه يمنح تصريح إقامة مؤقت، ولا يمكنه الحصول على تصريح الإقامة الدائمة إلا بعد إكماله لبرنامج الاندماج، وتقرر السلطات مكان إقامة اللاجئين الحاصلين على تصاريح الإقامة المؤقتة، أما في حال رفض طلب اللجوء نهائياً فيتعين على مقدمه مغادرة الدنمارك طوعاً وفي حال المخالفة تتولى السلطات ترحيله قسراً، وإن تعذر ذلك لأسباب عملية كرفض بلد إقامته السابق منحه تأشيرة عودة، أو لحدوث اضطرابات في بلد الإقامة السابق، فإنه يمنح تصريح إقامة مؤقت يمكن أن يصبح دائماً بعد مرور 07 سنوات، ويتمتع الشخص حينها بنفس الحقوق التي يتمتع بها الشخص المعترف له بوضع اللاجئين باستثناء الحصول على وثائق سفر دنماركية².

5- فنلندا:

تسجل السلطات الفنلندية اللاجئين الفلسطينيين وطالبو اللجوء عديمو الجنسية ضمن ثلاث فئات هي "بلا جنسية" أو "مفتقر للجنسية" أو "غير معروف الجنسية"، ومن غير الواضح كيف تقوم تلك السلطات بالتمييز بين تلك الفئات³.

ويتضمن القانون الفنلندي تعريفاً للاجئ وفقاً للمادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، كما يمنح القانون الفنلندي حماية للأشخاص الذين لا يستوفون معايير اللجوء في حال كانوا معرضين في وطنهم أو بلد إقامتهم المعتاد سابقاً إلى خطر عقوبة الإعدام أو التعذيب أو

¹ ترى السلطات الدنماركية وجوب دراسة مدى الارتباط بين اللاجئ الفلسطيني ودولة إقامته، ونظراً لعدم ارتباط الفلسطينيين بالدولة اللبنانية فأنها لا تعتبر دولة لجوء أولى، والسؤال الجوهرى لتقرير أوضاع هؤلاء هو إن كان باستطاعة لبنان منحهم الحماية اللازمة أم لا، وفي حال تعذر ذلك فالدنمارك ملزمة بمنحهم الحماية وتصاريح الإقامة فيها، على عكس اللاجئين الفلسطينيين من سوريا والأردن والأراضي الفلسطينية الذين يعاملون في تلك البلدان معاملة المواطنين تقريباً. أنظر: تقرير مجلس اللاجئين الدنماركي للفترة ما بين 01 ابريل 1989-31 ديسمبر 1991، ص 38-40. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، 169-170.

² للاطلاع على نماذج من أحكام الفصل الدنماركية في طلبات اللجوء المقدمة من لاجئين فلسطينيين، أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 170-173.

³ يعيش في فنلندا ما يقارب 1000 لاجئ فلسطيني، ووفقاً لمركز استشارات اللاجئين الفنلندي، يشكل اللاجئون الفلسطينيون القادمون من لبنان أغلب أعضاء فئتي بلا جنسية، ومفتقر للجنسية. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 175.

غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو إذا كانوا لا يستطيعون العودة إليه بسبب وقوع نزاع مسلح أو كارثة بيئية¹.

وينص قانون الأجانب الفنلندي صراحة في القسم (87/3) منه على أن اللاجئين الفلسطينيين يمكن الاعتراف بوضعهم كلاجئين استناداً للمادة (1/د) من اتفاقية 1951 دون الحاجة لاستيفاء المعايير الواردة في المادة (1/أ-2) من الاتفاقية، بشرط أن لا يكونوا تخلوا طواعية عن المساعدة التي توفرها الأونروا، ففي حال تخليهم طوعاً عن خدمات الأونروا تدرس طلباتهم وفقاً للمعايير الواردة في المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، وبالتالي فإن حصول اللاجئين الفلسطينيين على الحماية ونطاق تلك الحماية في فنلندا يتوقف على المعنى الذي تتبناه سلطاتها لحالة "التخلي طواعية"².

6- النرويج:

لجأ العديد من اللاجئين الفلسطينيين الذين كانوا مقيمين في لبنان والكويت والأراضي الفلسطينية المحتلة إلى النرويج نتيجة للآزمات التي شهدتها تلك المناطق في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، وتقدر المصادر غير الرسمية أعدادهم بحوالي 04 آلاف لاجئ³، وتسجل السلطات النرويجية الفلسطينيين الساعين للحصول على وضع اللجوء فيها كعديمي جنسية⁴.

وتطبق السلطات في النرويج المادة (1/د) من اتفاقية 1951 على اللاجئين الفلسطينيين القادمين من الأراضي المحتلة عام 1967-الضفة الغربية وقطاع غزة-فقط، حيث لا تشترط استيفائهم للمعايير الواردة في المادة (1/أ-2) من الاتفاقية، أما بقية اللاجئين الفلسطينيين القادمين من الدول العربية الأخرى فعليهم استيفاء تلك الشروط قياساً على أوضاعهم في أوطانهم الجديدة⁵، ويعتبر تقديم جوازات السفر الصادرة عن السلطة الفلسطينية وبطاقة التسجيل لدى الأونروا دليل إثبات لتطبيق المادة (1/د) من الاتفاقية.

¹ - أنظر الأقسام (88/1) و(87/1) من قانون الأجانب الفنلندي الصادر بتاريخ 30 أبريل 2004. مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 175-176.

² - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 177؛ وأيمن أبو صالح، جالية اللاجئين الفلسطينيين في فنلندا، منشور على الرابط: <http://sites.google.com/site/finlandpalestine/home> تاريخ الاطلاع: 2019/03/01.

³ - وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية(وفا)، الفلسطينيين في النرويج، منشور على الرابط: <http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5230> تاريخ الاطلاع: 2019/02/20.

⁴ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 226.

⁵ - دائرة الهجرة النرويجية، مشار إليه في: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع نفسه، ص 227.

ومنذ العام 2008 تراجعت دائرة الهجرة النرويجية عن استيعاب اللاجئين الفلسطينيين القادمين من الضفة الغربية أيضاً معتبرة أنها أصبحت منطقة أمنة، وبالتالي أصبحت ترفض طلبات اللجوء المقدمة من اللاجئين الفلسطينيين القادمين من الدول العربية والضفة الغربية¹، وحصرت تطبيق المادة (1/د) على اللاجئين القادمين من قطاع غزة باعتباره منطقة منكوبة.

وعموماً يمنح الأشخاص الذين تعترف لهم السلطات النرويجية المختصة بوضع اللاجئ إقامة مؤقتة قابلة للتجديد ما دامت أسباب طلبهم للجوء مستمرة، كما يمنحوا جوازات سفر وتصاريح للعمل، وفي حال رفض طلب اللجوء واستحالة إعادة طالب اللجوء لبلده أو بلد إقامته المعتاد سابقاً، أو وجود خطر على حياته وسلامته في حال إعادته، فإن السلطات النرويجية تمنحه الحماية لأسباب إنسانية ويتمتع بهذه الحالة بحقوق مشابهة للحقوق الممنوحة للاجئ².

7- السويد:

تتراوح أعداد الفلسطينيين في السويد بين 40-50 ألف وفقاً للتقديرات غير الرسمية، قدم معظمهم من لبنان يليهم القادمون من سوريا والأردن³، ويسجل مجلس الهجرة السويدي الفلسطينيين كأشخاص عديمي الجنسية، أما الحاصلين على جنسية دولة جديدة فأنهم يسجلون كمواطنين لتلك الدولة الجديدة.

ولا تطبق السلطات السويدية مضمون المادة (1/د) من اتفاقية 1951 فيما يخص الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين باعتبارهم لاجئين بحكم الواقع، معتبرة أن مساعدة الأونروا لم تتوقف وبالتالي فإن المادة المذكورة لا تنطبق طالما لم يحصل طالب اللجوء الفلسطيني على إقامة دائمة في السويد، فالحصول على الإقامة الدائمة في السويد هي الحالة الوحيدة التي تصبح بموجبها المادة (1/د) قابلة للتطبيق بحسب القوانين السويدية، الأمر الذي يعني أن المادة المذكورة لا تلعب أي دور في تحديد وضع اللاجئ الفلسطيني

¹ نضال حمد، النزوح خطوة إلى الوراء، مقال منشور بتاريخ 2012/12/27، متاح على الرابط: www.mrahewar.org/s.asp?aid=4587&r=0 وفلسطينيون في النزوح يضربون عن الطعام بسبب رفض لجوؤهم، منشور بتاريخ 2010/07/27، على الرابط: <http://paltoday.ps/ar/post/86892/> تاريخ الاطلاع: 2019/02/23.

² سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، هامش 05، ص 227. - تجدر الإشارة إلى أن هناك مأخذ ونقاط سوداء في طريقة تعامل السلطات النرويجية مع اللاجئين الفلسطينيين، فقد ثبت تعاون تلك السلطات سابقاً مع جهاز المخابرات الإسرائيلي (الموساد) للتحقيق مع اللاجئين الفلسطينيين القادمين إليها من الكويت وتونس والجزائر في تسعينيات القرن الماضي. أنظر: نضال حمد، المرجع السابق.

³ رشيد الحجة، فلسطينيو المملكة السويدية، مقال منشور بتاريخ 2017/12/12، على الرابط: <http://alkompis.se/spicial/> تاريخ الاطلاع: 2019/02/22.

ولكنها تؤثر في مرحلة لاحقة، وهي مرحلة تحديد نطاق المزايا التي سوف تمنح للفلسطيني عند حصوله على تصريح بالإقامة الدائمة في السويد فحينها يصبح متمتعاً بمزايا اتفاقية 1951¹.

وتمنح السلطات السويدية حماية مكملة لمن ترفض طلبات لجوؤهم وذلك في حال خوفهم من التعرض لعقوبة الإعدام أو التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية واللاإنسانية، أو في حال حدوث نزاع مسلح أو كارثة طبيعية في بلدان إقامتهم المعتادة سابقاً، أو للأشخاص الذين يخشون التعرض للاضطهاد بسبب جنسهم أو ميولهم الجنسية أو لأسباب سياسية.

وقد منحت السلطات السويدية بعض اللاجئين الفلسطينيين تصاريح إقامة دائمة بعد رفض طلبات لجوؤهم لأسباب إنسانية، خاصة أولئك الفارين من لبنان نتيجة الحرب الأهلية والفارين من الأراضي الفلسطينية المحتلة عقب اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000، ومع ذلك فإن الأشخاص الذين يمنحون تصاريح الإقامة لأسباب إنسانية أو سياسية لا يتمتعون بجميع المزايا الواردة في اتفاقية 1951، فعلى سبيل المثال؛ لا يحق لهم الحصول على وثائق السفر الخاصة باللاجئين².

أما الفلسطينيون الذين لا تعترف السلطات بوضعهم كلاجئين ولا تمنحهم تصاريح إقامة بموجب قواعد الحماية المكملة للأسباب سابقة الذكر، فإن السلطات السويدية عادةً ما ترحلهم قسراً إلى بلدان إقامتهم السابقة عندما يكون من الممكن تنفيذ أمر الترحيل، وهو ما يترتب عليه بقاء الفلسطينيين الذين ترفض بلدان إقامتهم السابقة إعادتهم إليها دون أي وضع قانوني في السويد، وهو أمر يمكن تجاوزه لو طبقت السلطات السويدية توصيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بخصوص وضع تلك الفئة من اللاجئين.

وقد باشرت السلطات السويدية في العام 2017 بتطبيق إجراءات مشددة وصارمة للحد من تدفق اللاجئين إليها، ومنها وقف منح تصاريح الإقامة الدائمة ومنح طالبو اللجوء

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 242.

² - للاطلاع على نماذج من أحكام القضاء السويدي المتعلقة بالفصل في طلبات اللجوء المقدمة من لاجئين فلسطينيين، انظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 241-250.

تصاريح إقامة مؤقتة، والتسريع في عمليات الإعادة والترحيل للأشخاص الذين رفضت طلباتهم نحو بلدانهم الأصلية أو بلدان إقامتهم السابقة¹.

إضافة للدول الأوروبية سابقة الذكر فقد توصلت دول أوروبية أخرى كفرنسا وهولندا وإيطاليا وإسبانيا والمملكة المتحدة وسويسرا فيما يتعلق بوضع اللاجئين الفلسطينيين لنتيجة مفادها عدم انطباق المادة (1/د) من اتفاقية 1951 على اللاجئين الفلسطينيين، مع اختلاف تلك الدول في تسببها لتلك النتيجة، فعلى سبيل المثال؛ المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية يرى أن المادة المذكورة لا تطبق على اللاجئ الفلسطيني ما دامت الأونروا مستمرة في تقديم خدماتها، وهو ذاته موقف السلطات الهولندية.

أما القضاء الإيطالي فإنه لا يطبق بند الاستثناء الوارد في المادة (1/د) من الأساس، وبالتالي يدرس طلبات اللجوء المقدمة من لاجئين فلسطينيين وفقاً للمعايير الواردة في المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951، وهو ذاته موقف السلطات الإسبانية والسويسرية التي لا تأخذ المادة (1/د) بعين الاعتبار عند دراستها لطلبات اللجوء المقدمة من لاجئين فلسطينيين.

أما إدارة الهجرة والجنسية في المملكة المتحدة فقد توصلت إلى نتيجة مفادها أن المادة (1/د) من اتفاقية 1951 لا تنطبق إلا على الفلسطينيين الذين ولدوا قبل أو في 28 يوليو 1951 (تاريخ توقيع الاتفاقية) والذين كانوا يتلقون مساعدة الأونروا في ذلك التاريخ، أما غيرهم من الفلسطينيين فتدرس طلباتهم وفقاً للمعايير الواردة في المادة (1/أ-2) من اتفاقية 1951².

وعلى العموم فإن غالبية الدول الأوروبية توفر شكلاً من أشكال الحماية المكتملة للأشخاص الذين ترفض طلبات لجوؤهم، وذلك في حالات محددة ولأسباب إنسانية أو سياسية كحالة الخوف من التعرض لعقوبة الإعدام أو التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في حال إعادتهم لدولة الأصل أو دولة الإقامة المعتادة السابقة، أو في حالة تعرض دولهم لنزاعات مسلحة أو كوارث بيئية.

¹ - أية شمعة، السويد... ملاذ أمن للفلسطينيين ببدته الإقامة المؤقتة، مقال منشور بتاريخ 20 مارس 2017، على الرابط: <http://www.palinfo.com> تاريخ الاطلاع: 2019/03/01.

² - للاطلاع على الاحكام القضائية الفاصلة في طلبات اللجوء المقدمة من لاجئين فلسطينيين في كلاً من فرنسا وهولندا وإيطاليا وإسبانيا والمملكة المتحدة وسويسرا، وتفسيرات تلك الدول للمادة (1/د) من اتفاقية 1951 بمزيد من التفصيل، أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 181 وما يليها.

حيث يمنح الشخص بموجب تلك الحماية المكتملة حق الإقامة المؤقتة ويتمتع ببعض الحقوق التي لا تصل لدرجة التمتع الكامل بمزايا اتفاقية 1951، وتستند أشكال الحماية المكتملة لنصوص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية ولا سيما المادة الثالثة منها.

ومن خلال استعراضنا لكيفية معاملة اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأوروبية، نستنتج أن معظم تلك الدول لم تلتزم بتوصيات وتفسيرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين المتعلقة بانطباق المادة (د/1) من اتفاقية 1951 على وضع اللاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمل الأونروا، كما أن تلك الدول تتجاهل التفويض الحقيقي للأونروا والذي لا يشمل توفير الحماية للاجئين ويقتصر على تقديم المساعدة الإنسانية فقط.

وهو ما دفع محكمة العدل الأوروبية عام 2011 لإجراء تحليل تطرقت فيه لأوجه التضارب والغموض التي تكتنف ممارسات الدول في المواضع المتصلة بالمادة (د/1) من اتفاقية 1951، لتتوصل في النهاية لموقف أقرب انسجاماً مع التفسير الحديث للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين بموجب مذكرتها التوضيحية بهذا الخصوص، مطالبة الدول بالالتزام بتفسيرات المفوضية¹، ومع ذلك فلا زال هناك العديد من الإجراءات الواجب اتخاذها للتأكد من إلتزام تلك الدول بقرار محكمة العدل الأوروبية وبالغاية المنشودة من المادة (د/1) وهي ضمان مواصلة تأمين الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين لحين تطبيق الحل الدائم لمشكلاتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة ولا سيما قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948.

وبالنظر لطريقة التعامل الأوروبية مع اللاجئين عموماً ومع اللاجئين الفلسطينيين على وجه الخصوص خلال الفترة الأخيرة، وخاصة في دول الاستقبال الأوروبية كاليونان وقبرص وإسبانيا وإيطاليا والإجراءات التي تتخذها تلك الدول في مواجهة اللاجئين²، فمن الواضح أن هناك خلل كبير في آلية تعاطي الدول الأوروبية مع اللاجئين الفارين من

¹ - اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 04.

² - من الأمثلة على السياسات المناهضة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، قيام السلطات القبرصية واليونانية باحتجاز اللاجئين القادمين إليها بحراً في معسكرات أشبه بالسجون في ظروف قاسية ولاإنسانية، وكذلك دعم الحكومة الإيطالية للمليشيات وخفر السواحل الليبي وتزويدهم بالزوارق الحربية لمنع وصول اللاجئين للشواطئ الإيطالية، الأمر الذي أدى لإغراق العديد من قوارب اللاجئين الفارين ليبيا والقادمين من دول الشرق الأوسط وإفريقيا. أنظر: محمد مشينش، المرجع السابق، ص 06؛ وسوريون يطالبون بالجوء أو الخروج من اليونان وقبرص، منشور بتاريخ: 2014/12/04 على الرابط: www.aljazeera.net/news/arabic/2014/12/4/ وإيطاليا تقر بالتعاون مع ليبيا لتنفيذ خطة متكاملة للتصدي للهجرة، منشور بتاريخ: 2018/06/17 على الرابط: www.alqud.co.uk تاريخ الاطلاع: 2019/03/09.

الاضطهاد والنزاعات المسلحة الجارية في بلدانهم، الأمر الذي يوجب على الدول الأوروبية الراحية لمنظومة حقوق الإنسان مراجعة سياساتها وإجراءاتها المتبعة في التعامل مع الأشخاص الباحثين عن الأمن والكرامة لتكون أكثر انسجاماً وتوافقاً مع المعايير الدولية والإنسانية.

ونتوصل من خلال استعراضنا للوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في الدول خارج مناطق عمل الأونروا إلى نتيجتين أساسيتين الأولى هي عدم إجماع الدول على تفسير موحد للمادة (1/د) من اتفاقية 1951 يتوافق مع مقاصد واضعي الاتفاقية، وهو ما أدى لعدم تطبيقها بشكل صحيح في معظم الدول الأطراف في الاتفاقية، والتي تشترط في عملية تحديد وضع اللاجئين الفلسطينيين استيفائهم للمعايير الواردة في المادة (1/أ-2) من الاتفاقية، والنتيجة الثانية هي غياب الحماية التي توفرها اتفاقية 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، فالفلسطينيين الذين ترفض طلبات لجوؤهم غالبيتهم عديمو جنسية وبحاجة للحماية الدولية، ويعود السبب في ذلك لغياب الإجراءات الخاصة بتحديد حالات انعدام الجنسية في العديد من تلك الدول¹.

ورغم أن تفسير المفوضية بشأن المادة (1/د) من اتفاقية 1951 يقتضي أن تقر تلك الدول بوضع اللاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمل الأونروا والذين لا تنطبق عليهم إحدى بنود الانقضاء أو الاستبعاد الواردة في الفقرات (ج-ه-و) من المادة 01 في الاتفاقية، دون أن يتطلب الأمر فحصاً إضافياً وفقاً للمعايير الواردة في المادة (1/أ-2)، فإن هذا التفسير يجري إهماله بشكل كبير من قبل السلطات والمحاكم الوطنية المختصة عند البت في طلبات اللجوء في معظم الدول سابقة الذكر، بل إن بعض تلك الدول وضعت تفسيراً للمادة (1/د) بطريقة تجعل الاعتراف بوضع اللاجئين الفلسطينيين طبقاً لتلك المادة أمراً مستحيلاً كالمملكة المتحدة.

¹ يذكر أن أربعة دول فقط هي فرنسا وبلجيكا وإسبانيا وألمانيا اعترفت لعدد من اللاجئين الفلسطينيين ممن رفضت طلبات لجوؤهم بوضع عديمي الجنسية ومنحتهم الحماية بموجب اتفاقية 1954 الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، إلا أن ألمانيا اشترطت مسبقاً أن يثبت هؤلاء عدم تخليهم طوعاً عن خدمات الأونروا، وأن تكون إقامتهم في ألمانيا بصورة قانونية للحصول على مزايا اتفاقية 1954. فمن أهم المشكلات التي يواجهها الفلسطينيون عند مطالبتهم الحصول على مزايا اتفاقية 1954 والاعتراف بهم كأشخاص عديمي جنسية، هي عدم وضعهم تحت مظلة اتفاقيتي انعدام الجنسية والحد من حالات انعدامها لعامي 1954 و1961، وانعدام الإطار الكفيل بالتعامل مع الأشخاص عديمي الجنسية على المستوى الوطني للدول فحتى تلك المصادقة على الاتفاقيتين سابقتي الذكر لم تدمجها في تشريعاتها، إضافة لغياب الإجراءات العملية للاعتراف بالفلسطينيين كأشخاص عديمي الجنسية وذلك رغم وصفهم بتلك الصفة في معظم البلدان الأجنبية، ورفض الدول التي يقيمون فيها بصورة غير قانونية (كمستماح معهم) منحهم مزايا الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام 1954. أنظر: سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 372.

ويعاب على الدول الأطراف في اتفاقية 1951 عدم التفاتها وتجاهلها-بقصد أو بغير قصد-لتفويض لجنة التوفيق الدولية عند تحديدها لوضع اللاجئين الفلسطينيين فيها، فرغم أن كل من لجنة التوفيق والأونروا كانتا موجودتين وقت صياغة وإقرار الاتفاقية فإن السلطات والمحاكم الوطنية لم تشر إليها إلا في بلدين فقط هما استراليا¹ والمملكة المتحدة². فعدم تعاطي الدول بطريقة صحيحة ومناسبة مع وضع اللاجئين الفلسطينيين يؤدي لانعدام أي وضع قانوني لهم في تلك البلدان في حال رفضت منحهم وضع اللجوء، ولم تمنحهم أي شكل من أشكال الحماية المكتملة كالحماية بموجب اتفاقية 1954 الخاصة بوضع عديمي الجنسية مثلاً، فجميع هؤلاء اللاجئين لا يمكنهم العودة لبلدهم الأصلي (فلسطين التاريخية) والكثير منهم لا يسمح له بالعودة لدولة إقامته السابقة، وبالتالي يضطرون للعيش دون أي وضع قانوني يمكنهم من الحصول على حقوقهم الأساسية كغيرهم من اللاجئين وعديمي الجنسية.

وتساهم بعض الدول الأطراف في الاتفاقية في خلق هذا الوضع من خلال سماحها لمن رفضت طلبات لجوؤهم وتعذرت إعادتهم لبلد الإقامة المعتادة سابقاً لأسباب عملية بالبقاء دون أي وضع قانوني، كالنمسا مثلاً والتي لا تمنح مثل هؤلاء هويات أو وثائق سفر أو تصاريح إقامة أو عمل، وتحرمهم من التمتع بالخدمات الاجتماعية والصحية، وهو ما تتبعه ألمانيا وفرنسا والسويد من خلال منحهم تصاريح تسامح لا يترتب عليها أي وضع قانوني ولا تخولهم المطالبة بحقوقهم كونها لا تعد دليلاً على الإقامة الشرعية.

في حين أن هناك دولاً تمنح الفلسطينيين الذين ترفض طلبات لجوؤهم وضعاً قانونياً مؤقتاً في إطار أشكال الحماية المكتملة كالدنمارك وفنلندا وهولندا، والتي تمنح هؤلاء في حال استحالة إعادتهم لبلد الإقامة السابق -بسبب وجود نزاع أو رفض سلطات هذا البلد لعودتهم أو لعدم حيازتهم لوثائق سفر صالحة- تصاريح إقامة مؤقتة يستطيع حاملها بعد مرور فترة محددة الحصول على وضع الإقامة الدائمة في تلك الدول، والتمتع بنفس

¹ - قررت المحكمة الفيدرالية الأسترالية أن مصطلح الحماية الوارد في المادة (د/1) يشير إلى لجنة التوفيق الدولية، وأن بند التضمين -الذي يعني بحسبها الحق في طلب اللجوء وفقاً للمعايير الواردة في المادة (2-أ/1) من اتفاقية 1951- يصبح قابلاً للتطبيق في حال توقف الحماية المفترض توفيرها من قبل لجنة التوفيق الدولية.

² - قررت محكمة الاستئناف البريطانية في حكمها الصادر في 26 يوليو 2002 أن دور الأونروا ينحصر في تقديم المساعدات الإنسانية، في حين أن مهمة توفير الحماية كانت من اختصاص لجنة التوفيق الدولية، وتوصلت إلى أن اللجنة قد أوقفت نشاطها فيما يخص توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين، وبالتالي أصبح بند التضمين الوارد في المادة (د/1) قابلاً للتطبيق، إلا أنها حصرت تطبيقه على الأشخاص المولودين قبل أو في 28 يوليو 1951 وكانوا يتلقون حماية اللجنة ومساعدة الأونروا حين تم إقرار اتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين عام 1951.

المزايا التي يتمتع بها اللاجئون في كل من الدنمارك وفنلندا، في حين أن هولندا لا تمنحهم حتى بعد حصولهم على الإقامة الدائمة نفس المزايا والحقوق الممنوحة للاجئ، حيث لا يحق لهم لم شمل عائلاتهم فيها، كما أن حقهم بالعمل يبقى مقيداً إلى حد ما.

أما استراليا واسبانيا والسويد والولايات المتحدة الأمريكية فتحتجج الأشخاص الذين ترفض طلبات لجوؤهم لحين تتمكن من إعادتهم لدول إقامتهم السابقة، وقد يمتد هذا الاحتجاز لفترة طويلة لا يمنح الشخص خلالها أي وضع قانوني¹.

وعليه؛ ينبغي على جميع الدول الآخذ بعين الاعتبار المقصد الحقيقي من المادة (1/د) في اتفاقية 1951 وهو مد الحماية الدولية وقت الحاجة للاجئين الفلسطينيين كمجموعة واحدة في مواجهة إسرائيل التي ترفض أعمال الحل الدائم لمشكلتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة وتمكينهم من العودة إلى ديارهم التي هُجروا منها، وبالتالي فإن الأمر لا يتطلب قيام اللاجئ الفلسطيني بإثبات اضطهاده أو وجود خوف مبرر من تعرضه للاضطهاد في بلد إقامته المعتاد سابقاً، ويعد عدم التزام الدول بالتفسير والتطبيق الصحيح للمادة (1/د) حرماناً للاجئين من حقهم بالحماية الذي ضمنته لهم اتفاقية 1951.

وهو ما أوضحتها المفوضية في جميع مذكراتها التوضيحية المتعلقة بانطباق المادة (1/د) على اللاجئين الفلسطينيين بدء من مذكرتها لعام 2002 ومؤخراً في مذكرتها لعام 2017، والتي بينت فيها شروط شمول اللاجئين الفلسطينيين بولايتها والتمتع بمزايا اتفاقية 1951.

المبحث الثاني: حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية ومفاوضات التسوية وآفاق الحل الدائم لمشكلتهم.

نظراً لخصوصية مشكلة اللاجئين الفلسطينيين التي لا يمكن معالجتها في سياق منفصل عن حق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، فقد أوضح واضعو اتفاقية 1951 عند استثنائهم المشروط للاجئين الفلسطينيين من التمتع بمزايا الاتفاقية أن حل مشكلتهم لا يكون عبر الحلول الدائمة الواردة في الاتفاقية والنظام الأساسي للمفوضية، وإنما يكون عبر ما نصت عليه قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة.

¹ - سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 371-372.

ومن أبرز تلك القرارات قرار الجمعية العامة رقم 194 الذي أكد حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة والتعويض كحل لمشكلتهم بناء على توصيات الوسيط الدولي لفلسطين¹، وقد توالى القرارات الدولية المؤكدة على حقوق اللاجئين الفلسطينيين ليصبح إعمال تلك الحقوق ولاسيما حق العودة شرطاً لازماً لتمكين الشعب الفلسطيني من تقرير مصيره، وللتوصل لتسوية نهائية للصراع العربي الإسرائيلي².

ومع إنكار الكيان الصهيوني وتعطيله لإعمال الحقوق الفلسطينية بما فيها حق العودة لا يؤثر على شرعية تلك الحقوق، لكنه يؤكد أن حل القضية الفلسطينية لا يكون باعتبارها قضية لاجئين فحسب، وهو ما دفع الجمعية العامة للاعتراف بحق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير وتأكيد حقوقه غير القابلة للتصرف معززة بذلك المركز القانوني للشعب الفلسطيني واللاجئين في مواجهة مشاريع التسوية التي تنتقص من حقوقهم المشروعة.

وقد ظلت حقوق الشعب الفلسطيني بما فيها حق اللاجئين بالعودة لديارهم وفقاً للقرار 194 تحظى بتأييد الأسرة الدولية بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية حتى عام 1993، حيث أدى توقيع اتفاق أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل لتراجع الاهتمام الدولي بقضية اللاجئين الفلسطينيين كونها مسألة اتفق الطرفان الفلسطيني والإسرائيلي على تسويتها من خلال المفاوضات، والتي جرت بعيداً عن مظلة الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية، الأمر الذي أثر سلباً على الحقوق الفلسطينية.

فإذا كانت القوانين والقرارات الدولية تؤكد حقوق الشعب الفلسطيني وتُخرج أمر عودة اللاجئين من دائرة الخيار المعطى للفرد لارتباطه بحق تقرير المصير-الذي يعد أحد القواعد الآمرة في القانون الدولي-ليصبح تنفيذه شرطاً لازماً لتطبيق تلك القاعدة³، فإن مفاوضات التسوية قد أخلت في كثير من الأحيان بحقوق اللاجئين الفلسطينيين، وهو ما

¹ - جاء في توصيات الوسيط الدولي برنادوت المرفوعة للجمعية العامة بتاريخ 1948/09/16 "إن حق الناس الأبرياء الذين اجتثهم الإرهاب الحاضر وأحوال الحرب من ديارهم، في العودة للديار أمرًا يجب تأكيده وإعماله".

² - تجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة ظلت تتعامل مع القضية الفلسطينية كقضية لاجئين حتى عام 1969، حيث تطورت نظرة المجتمع الدولي لتلك القضية وهو ما ظهر من خلال قرار الجمعية العامة رقم 2535 بتاريخ 1969/12/10 الذي تحدث لأول مرة عن شعب فلسطين وعن حقوقه غير القابلة للتصرف، تلاه قرارها رقم 2672 بتاريخ 1970/12/08 الذي أكد أن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين ناشئة عن إنكار حقوقهم غير القابلة للتصرف والمقررة في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا سيما حقهم بالعودة وتقرير المصير، ويعتبر قرارها رقم 3236 بتاريخ 1974/11/22 شرعة الحقوق الفلسطينية، حيث أكد حقوق الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف بما فيها حق العودة وتقرير المصير والسيادة الوطنية واستعمال كافة الوسائل لاستعادة حقوقه وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة، وقد أنشئت بموجبه اللجنة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف.

³ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 239.

يدفعنا للتساؤل عن الكيفية التي تعاملت بها تلك المفاوضات مع حقوق اللاجئين والمرجعية التي جرى اعتمادها لحل مشكلتهم، وأثر تلك المفاوضات على حق اللاجئين بالعودة؟ وأمام الهوة العميقة بين قرارات الشرعية الدولية ومشاريع التسوية هل لازال بالإمكان تطبيق حق عودة اللاجئين في ظل ما أنتجه مسار المفاوضات السياسية على مدار ربع قرن من الزمن؟

للإجابة عن هذه التساؤلات سنتناول في هذا المبحث حق العودة في القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية للإحاطة بأسانيد هذا الحق القانوني الذي يشكل جوهر المشكلة الفلسطينية ومحورها المركزي، وكيفية تعاطي المفاوضات مع حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم (المطلب الأول)، بالإضافة للمشاريع والمبادرات المطروحة لحل مشكلة اللاجئين ومدى توافقها مع القوانين والقرارات الدولية، وعملائية تطبيق حق العودة كحل دائم لمشكلة اللاجئين في ظل المتغيرات السياسية والديمغرافية الحاصلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حق العودة في القوانين والقرارات الدولية ومفاوضات التسوية السياسية
إضافة لاعتراف الأمم المتحدة وتأكيدا على الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني بما فيها حق اللاجئين بالعودة، تلعب المواثيق الدولية لحقوق الإنسان وقواعد القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين دورا بارزا في توفير الأسانيد القانونية لتحقيق عودة اللاجئين الفلسطينيين.

وعلى الرغم من قوة الأسانيد القانونية المكرسة لحقوق اللاجئين الفلسطينيين، فقد أدت مفاوضات التسوية العربية والفلسطينية مع إسرائيل لأضعاف تلك الحقوق، نظراً لخوضها بعيدا عن الإطار القانوني المرجعي المستند لقرارات الشرعية الدولية وقواعد القانون الدولي ذات الصلة في ظل اختلال موازين القوى بين أطراف الصراع، لتصبح نتائج تلك المفاوضات مرجعية للحق بدلاً من أن يكون الحق مرجعية لها¹، وهو ما أدى لفشل المفاوضات في التوصل لحل دائم وعادل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين حتى وقتنا الراهن، فحل الصراع لا يكون إلا باعتراف إسرائيل والمجتمع الدولي بمسؤولياتهم وتصحيح الظلم التاريخي الذي لحق بالفلسطينيين عبر تمكينهم من ممارسة حقوقهم المشروعة وفي مقدمتها حق اللاجئين بالعودة.

¹ - جابر سليمان، ماهية الإطار القانوني والسياسي الضامن لحقوق اللاجئين الفلسطينيين، مجلة حق العودة، العدد 69، يونيو 2017، ص 03-01.

الفرع الأول: حق العودة في القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية

رغم أن الحديث عن حق العودة كأحد الحقوق المكرسة في القانون الدولي يعد حديثاً معاد نظراً لتناوله بالتفصيل في العديد من الدراسات القانونية، إلا أن الظروف التي تمر بها القضية الفلسطينية في الوقت الراهن والمساعي الإسرائيلية والأمريكية لإسقاط حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة، توجب علينا إعادة التأكيد بأن أي حل للصراع لا يمكن أن يتحقق إلا بإعمال حقوق اللاجئين بالعودة واستعادة الممتلكات والتعويض، فهي حقوق تجد سندها القانوني في العديد من قواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية.

كما أن أهمية حق العودة للاجئين الفلسطينيين تنبع من ارتباطه بحق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، وهو ما أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم 3089 لعام 1973 بالنص على: "إن الاحترام الكامل لتطبيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني، وبشكل خاص حقه في تقرير المصير، لا يمكن أن ينفصل عن تحقيق السلام العادل والمشروع في الشرق الأوسط، وإن تمتع اللاجئون الفلسطينيون بحق العودة إلى بيوتهم وممتلكاتهم أمراً لا مفر منه كي يتمكن الشعب الفلسطيني من ممارسة حق تقرير المصير"¹.

فخصوصية حق عودة اللاجئين الفلسطينيين ترجع لاعتباره حقاً فردياً وجماعياً في آن واحد، وإن كان إنكار حق العودة على مستوى الفرد يشكل مأساة، فإن إنكاره على مستوى شعب أرغم على اللجوء يعني انتهاكاً لأحد القواعد الآمرة في القانون الدولي وهي حق الشعوب في تقرير مصيرها².

أولاً: حق العودة في القانون الدولي

من حق كل فرد أن يغادر أي بلد بما في ذلك بلده، فهو حق طبيعي لا يحتاج لقرار من أجل ممارسته بقدر ما يحتاج إلى تنظيم، ومن الطبيعي أن حق العودة نتيجة تعقب حرية التنقل والسفر، فهو حق مقبول عالمياً لدرجة لم يرى معها ضرورة لتدوينه رسمياً³.

¹ - محمد يوسف علوان، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة، ط1، منشورات مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2002، ص 723.

² - بابادجي رمضان وشميليه جاندر و مونيك ودولا براديل جيرو، حق العودة للشعب الفلسطيني ومبادئ تطبيقه، ترجمة: نيكول قارح، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1996، ص 89.

³ - عبد الناصر قاسم الفراء، حق العودة للاجئين الفلسطينيين في الشرعية الدولية، مجلة الفكر والابداع، العدد 49، مصر، يناير 2009، ص 363-404.

وقد ورد أول تدوين قانوني لحق العودة في وثيقة "الماغناكارتا" الصادرة بإنجلترا عام 1215¹، وحديثاً اهتم فقهاء القانون الدولي بحق العودة على صعيد الفرد في سياق نزح الجنسية أو النفي وما ينجم عن ذلك من آثار ليتم إقرار المبدأ القانوني القاضي بحظر نزح الجنسية حين ينجم عن ذلك انعدام الجنسية لدى الفرد².

وتماشياً مع ما استقر عليه الفقه الدولي من إقرار بحق الفرد بمغادرة بلده والعودة إليه، حرصت النظم القانونية المختلفة على تأكيد حق العودة الذي يجد مصدراً له في العديد من مواثيق حقوق الإنسان-ولا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان-والقانون الدولي الإنساني³، كما أن مبدأ حق العودة يحظى بمرتبة المبدأ القانوني العام في النظم القانونية للأمم المتعدنة وهو ما يجعله يتمتع بقوة الإلزام تأسيساً على حقيقة أن المبادئ القانونية التي تقرها الأمم المتعدنة تشكل مصدراً من مصادر القانون الدولي العام بموجب نص المادة 38/أ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية⁴.

1- حق العودة في نطاق القانون الدولي لحقوق الإنسان:

لقد كرست مواثيق حقوق الإنسان حق العودة باعتباره النتيجة الطبيعية لحق الفرد في مغادرة بلده بحرية، فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 والذي أصبح البيان المعتمد للحقوق الأساسية لكل البشر قد ربط حق العودة بحرية التنقل، حيث تنص المادة 13 منه على: "لكل فرد حرية التنقل واختيار محل أقامته داخل كل دولة؛ ويحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه".

وإن كان الرأي الراجح لفقهاء القانون الدولي يميل لاعتبار الإعلان العالمي في صورته الأولى مفتقراً لقوة الإلزام، فإن تواتر الإشارة إليه في العديد من الدساتير الوطنية والأحكام القضائية الوطنية والدولية من شأنه أن يرقى بالحقوق الواردة فيه-بما فيها حق العودة-إلى مرتبة المبادئ القانونية التي أقرتها الأمم المتعدنة⁵، والدفع الإسرائيلي بأن

¹ - نصت وثيقة الماغناكارتا الإنجليزية لعام 1215 على أنه: "سيكون مشروعاً مستقبلاً لأي شخص الذهاب خارج مملكتنا والعودة إليها بأمان بالطرق البرية أو المائية".

² - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 57.

³ - درجت الدساتير الوطنية الحديثة في مختلف الدول على الإشارة في ديباجتها إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان باعتباره معياراً عاماً لتفصيل وبيان حقوق وحرية الفرد، وقد ربط الإعلان بين حق الفرد في مغادرة بلده وحقه في العودة إليه بوصفهما عنصرين متلازمين لحرية التنقل ومترتبين على إقرارها.

⁴ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 293.

⁵ - أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري في قضية ناميبيا لعام 1971 أنه: "على الرغم من أن مواد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا تعتبر ملزمة كما هي الاتفاقيات الدولية بالمعنى الوارد في المادة 38/أ من نظام المحكمة، إلا أنها تلزم الدول نظراً لما تشكله من عرف دولي في هذا المجال". أنظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 59.

المادة المذكورة تلزم الدول بالسماح بعودة مواطنيها ورعاياها فحسب وبالتالي لا تنطبق على اللاجئين الفلسطينيين الذين لم يكونوا يوماً مواطنين أو مقيمين دائمين في إسرائيل، هو دفع عاجز قانوناً نظراً لأن الإعلان يشير إلى عودة الفرد إلى بلده وليس دولته، وهي صياغة متعمدة بهدف حماية حقوق الإنسان في أي مكان وتحت أي ظرف¹.

ونظراً لأهمية الحقوق والحريات الواردة في الإعلان العالمي فقد لجأ المجتمع الدولي لتكريسها في اتفاقيات دولية ملزمة منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 الذي نص في مادته 12 على أنه: "... لكل فرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده... ولا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول لبلده". وشأنه شأن الإعلان العالمي استخدم العهد المذكور مصطلحات تحمل دلالة واسعة مثل (أي بلد) و(لكل فرد) بدلاً من (دولته) و(مواطن)، كما أن المادة 12 قد استعملت عبارة (الدخول) بدلاً من (العودة) وتعتبر كلمة دخول أوسع نطاقاً حيث تسمح لأشخاص ولدوا خارج بلدهم بالدخول إليه للمرة الأولى، وهو ما تؤكد الأعمال التحضيرية للعهد المذكور²، وهو ما ينفي أي دفع إسرائيلي يرمي لحرمان اللاجئين الفلسطينيين من العودة بحجة أنهم ليسوا مواطنين أو رعايا لدولة إسرائيل.

ومما يؤكد بطلان الدفع الإسرائيلي في هذا الشأن أن المادة 2/14 من اتفاقية جنسية الأشخاص الطبيعيين في حال خلافة الدول لعام 2000 تنص على أن الجنسية غير مطلوبة من أجل حصول السكان العاديين على حق العودة، فهو حق ينطبق على جميع السكان العاديين للمنطقة حتى لو كانوا متواجدين خارجها فترة حدوث التوارث، ويعد تنفيذ هذه القاعدة ملزماً لكل الدول الخلف، وقد أنهكت إسرائيل تلك القاعدة من خلال منعها للاجئين الفلسطينيين من العودة³.

يشار إلى أن إسرائيل قد صادقت على العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام 1991، ولم تبدي أي تحفظ على المادة 12 منه، ووفقاً لمبدأ عدم الرجعية في المعاهدات فأنها لن تكون مسؤولة إلا عن الأفعال الواقعة بعد تاريخ مصادقتها، إلا أن إسرائيل لا

¹ - طاهر شاش، مفاوضات التسوية النهائية والدولة الفلسطينية-الآمال والتحديات، ط1، دار الشروق، القاهرة، 1999، ص121.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 203.

³ - حقوق اللاجئين في حال توارث الدول، مقال مقتبس من دراسة: غيل بولينغ، حق العودة الفردي واللاجئين الفلسطينيين عام 1948-دراسة في القانون الدولي، مجلة حق العودة، العدد المزدوج 13-14، بيت لحم-فلسطين، تشرين اول 2005، ص 06.

يمكنها التذرع بهذا فمبدأ عدم الرجعية في المعاهدات ليس مطلقاً خاصة وإن حالة التهجير وعدم السماح للاجئين بالعودة لا تزال قائمة بعد مصادقتها على العهد¹.

وإلى جانب تكريس حق العودة في كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فقد أُدرج حق العودة وإن بصيغة أقل حماية²- في العديد من موثيق حقوق الإنسان الدولية والإقليمية الأخرى ومنها الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادة 5/22)، والبروتوكول الرابع الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية (المادتان 2-3)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة 05/د)، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة 2/12)³، بالإضافة لإعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين لعام 1992 والذي أكد على حق الأفراد في مغادرة وطنهم والعودة إليه، وعلى حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم الأصلية⁴.

يستفاد مما سبق أن حق عودة الفرد إلى دياره من الحقوق الطبيعية الثابتة التي لا جدال فيها، لكن إسرائيل لا زالت تحرم الفلسطينيين من ممارسة هذا الحق خلافاً للأعراف والقوانين الدولية، الأمر الذي يوجب على الأمم المتحدة التي أقرت حق العودة كمبدأ من مبادئ القانون العامة دعم حقوق الشعب الفلسطيني والضغط على إسرائيل للوفاء بالتزاماتها وتمكين الفلسطينيين من ممارسة حق العودة.

2- حق العودة في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين:

يستمد حق العودة مشروعته في القانون الدولي الإنساني من عدم مشروعية طرد السكان، حيث تحظر اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 نقل أو طرد السكان المحليين سواء إلى أراضي سلطة الاحتلال أو أية دولة أخرى⁵، كما تضمنت الاتفاقات المذكورة عدة أحكام تتعلق بإعادة ضحايا النزاعات المسلحة إلى وطنهم، ومن النصوص المشتركة بين اتفاقات جنيف النص الذي يحدد تبعات تنصل دولة طرف من أحكامها في حالات

¹ - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 61.

² - قصرت بعض الاتفاقيات حق العودة على المواطنين فقط كالمعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان، والبروتوكول الرابع الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، بخلاف الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والتي أعطت حق العودة نطاقاً أوسع ليشمل الأفراد عديمي الجنسية والأفراد الذين ليس لهم علاقة وثيقة مع الدولة موضوع الحق.

³ - للاطلاع على نصوص المواد المذكورة، أنظر الاتفاقيات في مكتبة حقوق الإنسان، جامعة منيسوتا، متاح على الرابط:

<http://hrlibrary.um.edu/arab/>

⁴ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 206-207.

⁵ - المادة 49 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

الصراع أو الاحتلال العسكري، فموجبه لا يكون متصل نافذاً إلا بعد عقد الصلح وانتهاء عمليات الإفراج عن الأشخاص التي تحميهم الاتفاقات وعودتهم واستقرارهم في وطنهم¹. كما أن المادة 43 من أنظمة لاهاي المتعلقة بقوانين الحرب والملحقة باتفاقية لاهاي الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية لعام 1907، توجب على سلطة الاحتلال أن تحترم وتحافظ على النظام والحياة العامة في الإقليم المحتل ومن ذلك عدم تهجير سكانه المدنيين².

وتشير الممارسات الدولية في مجال قانون الحرب إلى اعتراف الجماعة الدولية بحق عودة الجماعات المهجرة إلى الإقليم الذي كانت تعيش فيه، حيث يرى البروفيسور "كونيس رايت": "أن قانون الحرب المطبق في النزاعات المسلحة كافة يتطلب من القوة المحتلة أن تبقى السكان المدنيين في أماكنهم، وإن رفض هذه السلطات إعادة من هجروا نتيجة النزاع يعد خرقاً لقانون الحرب"³، ويؤكد هذا الرأي الأحكام الصادرة عن محكمة نورمبورغ بتاريخ 1946/09/30 والتي أدانت النازيين بجريمة إبعاد السكان استناداً لأحكام القانون الدولي العرفي، حيث رأت فيها سلوكاً شائناً يمزق وحدة العائلات ويسبب آلام نفسية وجسدية⁴.

إن هذا الحكم الذي توصلت له المحكمة قبل إقرار اتفاقيات جنيف عام 1949 يؤكد أجماع الأسرة الدولية على حظر الإبعاد كلياً وقت قيام العصابات الصهيونية بتهجير السكان الفلسطينيين بين عامي 1947-1948، ويؤكد مسؤولية إسرائيل المستمرة عن ذلك الفعل.

وبالإضافة لما سبق، يعد حق العودة من المبادئ المكرسة في اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين والنظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 1950، حيث تعتبر المفوضية أن العودة الطوعية للوطن هي أفضل الحلول الدائمة للتعاطي مع مشكلات اللاجئين⁵.

¹ - أنظر نصوص المواد 63 من اتفاقية جنيف الأولى، المادة 62 من اتفاقية جنيف الثانية، 142 من اتفاقية جنيف الثالثة، المادة 158 من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949.

² - محمد يوسف علوان، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة، المرجع السابق، ص 266.

³ - عبد الله أبو عيد، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى وطنهم في ضوء القانون الدولي، ط1، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2002، ص705.

⁴ - منى داوود محي الدين الصلاحت، حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير (دراسة قانونية)، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011، ص91-92.

⁵ - اللجنة التنفيذية لمفوضية اللاجئين، استنتاج المفوضية السامية لشؤون اللاجئين رقم 40، الدورة 36، جنيف، 1991.

ورغم أن القانون الدولي للاجئين يركز بالدرجة الأولى على مبدأ عدم الإعادة القسرية إلى الوطن ما دامت أسباب اللجوء قائمة، إلا إن اعتبار حق اللاجئين بالعودة إلى موطنهم الأصلي من المبادئ الأساسية للقانون الدولي للاجئين يبقى قائماً، فمن حق كل لاجئ العودة إلى دياره، ومن تجبره الأوضاع على البقاء في المنفى إنما يحرم حقاً إنسانياً أساسياً، فإن كان الدمج أو إعادة التوطين يمثلان خياران بإمكانهما توفير الحماية للاجئ ويمكنه من بدء حياة جديدة، إلا إنهما لا يشكلان حقاً ولا يحلان المشكلة التي جعلت من الفرد لاجئاً، كما إنهما لا يبددان الحرمان من الحقوق الأساسية الذي سيحمله اللاجئ المحروم من العودة إلى دياره طوال حياته وربما لعدة أجيال لاحقة¹.

وبالتالي فإن أي حل عدا العودة لن يكون سوى مسكناً عاجزاً عن التغلب على ما يعانيه اللاجئ من انسلاخ يستنزف قوته ويحرمه سعادته، وهو ما عبر عنه اللاجئين الفلسطينيين في العديد من المناسبات.

إن دلالة نصوص القانون الدولي سابقة الذكر تؤكد حق الفلسطينيين بالعودة، الذي يعد حقاً طبيعياً أقرت بموجبه الجمعية العامة قرارها رقم 194 لعام 1948 للتأكيد على حق الفلسطينيين بالعودة، وهو القرار الذي تعهدت إسرائيل بالالتزام به في معرض قبول عضويتها في الأمم المتحدة، وامتناعها عن تمكين الفلسطينيين من ممارسة حقهم بالعودة للديار لا يمكن تفسيره إلا في ضوء اعتبارات عنصرية، فبموجب قانون العودة الإسرائيلي لعام 1950 يحق لليهودي من أي مكان بالعالم العودة إلى إسرائيل والحصول على جنسيتها بصورة آلية، في حين يحرم أصحاب الأرض الأصليين من العودة لديارهم وممتلكاتهم، بحجة عدم الزامية القرار 194، وهو ما يدفعنا للتساؤل حول حاجة حق العودة للاجئين الفلسطينيين للتكريس بموجب قرارات الأمم المتحدة رغم أنه حق معترف به في القانون الدولي، وعن القيمة القانونية لقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق اللاجئين الفلسطينيين.

ثانياً: حق العودة في قرارات الشرعية الدولية

كان لهيئة الأمم المتحدة تأثيراً هاماً في إقرار مبدأ العودة للوطن، فقد جاء في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي الصادر بتاريخ 21 يونيو 1946 والذي اقترح إنشاء

مقتبس من ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 330 - Frelík, The right of return, 2IJRL, 1990, PP 442-444.

المنظمة الدولية للاجئين ما يلي: "... وفيما يتعلق بالمشردين تتمثل المهمة الأساسية الواجب تنفيذها في التشجيع على عودتهم المبكرة لبلدهم الأصلي والمساعدة على ذلك بكل الطرق الممكنة"¹.

وبشأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين التي تتحمل هيئة الأمم المتحدة قسماً كبيراً من المسؤولية عن نشأتها نتيجة إصدارها لقرار التقسيم 181 لعام 1947، فقد أصدرت الهيئة العديد من القرارات المؤكدة لحق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم التي أخرجوا منها، كان أولها قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948 والذي لم يخلق حقاً جديداً باعتبار أن حق العودة كان مكرساً في العرف والقانون الدولي.

فهدف القرار 194 هو التأكيد على حق اللاجئين بالعودة وتمكينهم من ممارسته فعلياً، حيث تنص الفقرة 11 من القرار المذكور على: "وجوب السماح للاجئين الفلسطينيين الراغبين في العودة إلى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم بأن يفعلوا ذلك في أقرب تاريخ ممكن عملياً..."². وهو ما يعطي شرعية دولية لمطالب اللاجئين بالعودة إلى الأماكن التي هجروا منها، والقول بأن القرار أكتفى فقط بالسماح للاجئين بالعودة دون أن يتضمن إلزام إعادتهم هو قول منافي للصواب، نظراً لأن حق العودة لم يكن موضع شك أو جدل في ذلك الوقت، وإنما ارتأت الجمعية العامة التركيز على الوسائل العملية لتنفيذه من خلال نصها في ذات القرار على إنشاء لجنة التوفيق المكلفة بتسهيل عودتهم³.

كما إن اشتراط القرار لأن يكون اللاجئين الراغبون بالعودة على استعداد للعيش بسلام مع جيرانهم ينبغي أن يفسر بوصفه طمأنة لإسرائيل بأنها لن تواجه مشكلات أمنية بعد عودتهم⁴.

وفيما يتعلق بالقيمة القانونية للقرار 194 فيمكننا القول بأنه قد اكتسب قوة الإلزام في ظل الاجماع الدولي عليه، حيث وافقت عليه كافة الدول بما فيها الولايات المتحدة

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 293.

² - قرار الجمعية العامة رقم 194 (د3) بتاريخ 1948/12/11، في: ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 58.

³ - لقد كانت الصيغة التوافقية للقرار 194 تقوم على افتراض أن إسرائيل ستتعامل بحسن نية مع لجنة التوفيق الدولية وتتخذ كافة التدابير اللازمة للمساعدة في تنفيذ القرار وتمكين اللاجئين من العودة لديارهم. انظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 67؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 209.

⁴ - من الجدير بالذكر أن الجانب الإسرائيلي قد ادعى في العديد من المناسبات بأن ما ورد في القرار 194 بخصوص العيش بسلام قد قيد عودة اللاجئين بصورة مطلقة إلى ديارهم، وهو ما يرد عليه بالقول بأن بدء التفاوض مع منظمة التحرير الفلسطينية وتوقيع العديد من الاتفاقات معها يبطل هذا الادعاء، كما يخالف التجارب الدولية في هذا المجال، فاتفاق دايتون لعام 1995 بشأن البوسنة قد دعا لعودة المهجرين بينما كان القتال العنصري مستمراً، كما أن الألبان من كوسوفو قد أعيدوا إليها عام 1999 رغم قيام العائدون الأوائل منهم بارتكاب أعمال انتقامية ضد الصرب. انظر: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 68.

الأمريكية وإسرائيل كشرط لقبول عضويتها في الأمم المتحدة، ومما يدل على مكانته القانونية التأكيد المستمر عليه وبصورة دورية في القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي تنص على ضرورة تمكين الشعب الفلسطيني عموماً واللاجئين على وجه الخصوص من ممارسة حقوقهم المشروعة.

ويجمع فقهاء القانون الدولي على أن بعض القرارات الصادرة عن الجمعية العامة - رغم اعتبارها مجرد توصية غير ملزمة كأصل عام - قد تشكل تعبيراً عن رأي قانوني عام إذا توافرت فيها بعض المعايير ولاسيما التكرار وحصولها على الأجماع أو موافقة عدد كبير من الدول، بل إنها قد تعكس عرفاً دولياً قادراً على فرض التزام قانوني على كافة أعضاء الأسرة الدولية¹.

تجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة قد طرحت في العديد من قراراتها خيار الدمج والتوطين كبديل عملي لمبدأ الإعادة للوطن الذي لم يكن يسير المنال في الحالة الفلسطينية، ومن ذلك قرارها رقم 513 (د-6) الصادر بتاريخ 26 كانون ثاني 1952، إلا أنها اشترطت عدم المساس بخيار اللاجئين الحر بالعودة إلى ديارهم كما هو معطن في قرارها رقم 194².

وعقب حرب عام 1967 اتخذت الجمعية العامة سلسلة من القرارات التي تعالج حق كل مجموعة من اللاجئين الفلسطينيين (لاجئي عام 1948 ولاجئي عام 1967) بالعودة كل على حدا، وظهر الفصل بين المجموعتين في قرار الجمعية العامة رقم 2452 (د-23) بتاريخ 19 ديسمبر 1968، والقرار رقم 2535 (د-24) بتاريخ 10 ديسمبر 1969، إلا إن الجمعية العامة تراجعت عن هذا الفصل والتمييز بين مجموعات اللاجئين الفلسطينيين منذ عام 1973 بموجب قرارها رقم 3089 (د-28) بتاريخ 07 ديسمبر 1973 الذي أعلنت فيه إن تمتع اللاجئين العرب الفلسطينيين بحقوقهم بالعودة لديارهم وممتلكاتهم أمراً لا غنى عنه من أجل تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين ولممارسة الشعب الفلسطيني حقه في تقرير المصير³.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 210.

² - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 77.

³ - ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 86.

كما أصدرت قرارها رقم 3236(د-29) بتاريخ 22 نوفمبر 1974 الذي أُعتبر من أهم القرارات المتعلقة بالحقوق الثابتة وغير القابلة للتصرف للشعب الفلسطيني، ولاسيما حق العودة لجميع اللاجئين باعتبارهم جماعة واحدة دون تمييز بين لاجئي عام 1948 ولاجئي عام 1967، الأمر الذي نقل النقاش من مستوى الحق الفردي بالعودة إلى مستوى حق الشعب الفلسطيني بالعودة من خلال ربطه لحق العودة بحق تقرير المصير¹.

إن تواتر قرارات الجمعية العامة المؤكدة على اعتراف الجماعة الدولية بالحقوق الفلسطينية الثابتة، والتي تعد في مجملها كاشفة عن قواعد قانونية ملزمة بموجب القانون والعرف الدولي، ترتب التزاماً دولياً عاماً في مواجهة الجماعة الدولية بما فيها إسرائيل التي يقع عليها الالتزام بتمكين الشعب الفلسطيني من ممارسة حقوقه ولاسيما العودة وتقرير المصير.

وبالإضافة لقرارات الجمعية العامة فإن مجلس الأمن الدولي قد أصدر عدداً من القرارات ذات الصلة باللاجئين الفلسطينيين، إلا إنها كانت قرارات عامة على عكس قرارات الجمعية العامة التي كانت أوسع نطاقاً وأقوى مضموناً في تأكيدها على الحقوق القانونية للاجئين الفلسطينيين.

ومن تلك القرارات الصادرة عن مجلس الأمن قراره رقم 73 بتاريخ 11 أغسطس 1949 الداعي للتوصل لاتفاق بين الأطراف المتنازعة بشأن جميع المسائل المتعلقة بينهما بما في ذلك مسألة اللاجئين، كما دعا في قراره رقم 89 لعام 1950 ورقم 93 لعام 1951 إلى عودة النازحين من المناطق منزوعة السلاح المنشأة بموجب اتفاقات الهدنة لعام 1949.

وعقب حرب عام 1967 أصدر المجلس قراره رقم 237 بتاريخ 14 يونيو 1967 طالب فيه إسرائيل بأن: "تسهل عودة أولئك السكان الذين فروا منذ نشوء الأعمال العدائية"، وكذلك قراره رقم 242 بتاريخ 22 نوفمبر 1967 والذي نص على "ضرورة إيجاد تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين" وأصبح يشكل المرجعية الأساسية لمفاوضات التسوية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي.

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 257-258.

ورغم استمرار رفض إسرائيل تحمل مسؤوليتها عن مشكلة اللاجئين والسماح لهم بالعودة، فإن مجلس الأمن الدولي لم يتخذ أي إجراء وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لحملها على تنفيذ قرارات الأمم المتحدة، كما حصل في كوسوفو حين تولت قوات حلف الأطلسي مهمة تنفيذ قرارات الأمم المتحدة وأعدت لاجئ كوسوفو إلى ديارهم، فرغم تشابه الحالتين لم يتخذ المجلس أي إجراء لتمكين اللاجئين الفلسطينيين من العودة رغم وجود عشرات القرارات الداعية لذلك، وعجز الطرق السلمية المنصوص عليها في الفصل السادس من الميثاق عن تسوية الصراع مع إسرائيل وفشلها في التوصل لأيّة حلول عادلة لمشكلة اللاجئين.

الفرع الثاني: حقوق اللاجئين الفلسطينيين في مفاوضات التسوية السياسية

تعرف المفاوضات بأنها أحد الوسائل السلمية التي يمكن من خلالها تسوية النزاعات من خلال طرح الاقتراحات-المكتوبة أو الشفوية، السرية أو العلنية-من قبل ممثلي الأطراف المتنازعة بهدف التوصل إلى اتفاق أو تحقيق مصالح مشتركة في حال وجود تناقض في الآراء وتضارب في المصالح، وقد تكون المفاوضات مباشرة أو غير مباشرة عبر وسطاء يحضون بقبول أطراف النزاع¹.

وإذا كانت القرارات الأممية قد أكدت على الاعتراف العالمي بحقوق الشعب الفلسطيني معتبرة إعمالها شرطاً لتحقيق السلام العادل والدائم، فهل انسجمت مفاوضات التسوية سواء الثنائية أو متعددة الأطراف والمبادرات السياسية المطروحة لحل النزاع العربي/الفلسطيني مع إسرائيل مع قرارات الشرعية الدولية، أم أعطت الفلسطينيين حقوقاً أقل مما كرسته تلك القرارات؟ وإن كان القانون الدولي يقر حق العودة لجميع الأفراد ولا يميز في تطبيقه بين فئات اللاجئين فهل كرست المفاوضات تلك القاعدة أم أنها سجلت تراجعاً لقواعد القانون الدولي؟ وما مدى شرعية المقاربات المعتمدة في تلك المفاوضات وتوافقها مع القرار 194؟

سنحاول الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال تعرضنا لأبرز جولات المفاوضات العربية/الفلسطينية مع إسرائيل والتي تعرضت لقضية اللاجئين، وتبيان كيفية تعاطيها مع مشكلتهم والمرجعية المتعمدة لحلها.

¹ - السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة: دراسة في الاتفاقات والمعاهدات العربية الإسرائيلية، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، بيروت، 1998، ص22.

بداية لابد من الإشارة إلى أن المناخ الذي باشر فيه العرب والفلسطينيين عملية التفاوض مع إسرائيل يجعل من مصطلح التسوية السلمية مصطلحاً مضللاً، حيث عقدت تلك المفاوضات تحت ضغوط غربية في مرحلة عانت فيها الدول العربية ضعفاً سياسياً وعسكرياً، مما جعل الاتفاقات التي تمخضت عن تلك المفاوضات تبدو وكأنها اتفاقات استسلام وليس سلام¹، وهو ما يثبتته فشل تلك الاتفاقات والمفاوضات في وضع حد للصراع وإيجاد حل لقضية اللاجئين التي تشكل جوهر الصراع.

فرغم أهمية الطرق السلمية لإنهاء النزاعات إلا أنه يجب مراعاة استنادها لمبادئ العدل والقانون الدوليين، من خلال مراعاة مصالح الأطراف والحفاظ على حقوقهم، فخروجها عن هذا الإطار سيؤدي لإهدار حقوق الطرف الأضعف، كما حصل في اتفاقات التسوية العربية الفلسطينية مع إسرائيل، والتي لاقت رفضاً شعبياً لتعارضها وانتقاصها من حقوق الشعب الفلسطيني المكرسة قانوناً ولاسيما حق عودة اللاجئين، فمن البديهي أن الطرف الضعيف يفترض عليه التمسك بالقوانين والقرارات الدولية كمرجعية للتفاوض ليحافظ على حقوق من يمثلهم، في ظل ارتباط عملية التسوية بموازن القوى والعوامل السياسية، إلا أن الطرف العربي والفلسطيني قد حاد عن تلك القاعدة خلال جولات التفاوض مع إسرائيل كما سنرى.

أولاً: اللاجئين الفلسطينيين في اتفاقية كامب ديفيد لعام 1978

بالرغم من أن اتفاقية كامب ديفيد لعام 1978 هي اتفاقية موقعة بين الرئيس المصري "أنور السادات" ورئيس الوزراء الإسرائيلي "مناحيم بيغن" بوساطة أمريكية بهدف التوصل لاتفاق سلام بين الجانبين، وهو ما تم فعلاً في 26 مارس 1979، إلا أن تلك الاتفاقية ورغم عدم مشاركة أو استشارة الفلسطينيين فيها قد تطرقت لقضية اللاجئين الفلسطينيين، وقصرت مرجعية التفاوض العربي مع إسرائيل على قراري مجلس الأمن رقم 242 و338 دون الإشارة لقرار الجمعية العامة رقم 194 المكرس لعودة اللاجئين، واتفق

¹ من الجدير بالذكر أن هزيمة العرب عام 1967، ودخول الجانب المصري في مفاوضات مع الإسرائيليين عام 1973 وزيارة السادات لإسرائيل، قد زاد الفجوة العربية وخلخل الموقف العربي الذي كان رافضاً للاعتراف بإسرائيل، فبعد توقيع اتفاق السلام المصري الإسرائيلي عام 1978 والذي شكل إطار للسلام في الشرق الأوسط وقاعدة لما تلاه من اتفاقات عربية مع إسرائيل، جاءت كارثة الخليج الثانية باحتلال العراق للكويت عام 1990 والتي ترتب عليها آثار عميقة في بنية النظام السياسي العربي وقضاياها، وترافقت مع انهيار الاتحاد السوفيتي وهيمنة الولايات المتحدة خليفة إسرائيل على النظام العالمي وفرضها رؤيتها على الجانب العربي في محاولة لأغلاق ملف الصراع العربي الإسرائيلي. للاستزادة حول المناخ الدولي والإقليمي لاتفاقات التسوية، انظر: محمود كريم، أوضاع اللاجئين والنازحين الفلسطينيين وحق العودة ووكالة الغوث والمعاملة الدولية للمشكلة، ط1، مكتبة جزيرة الورد، مصر، 2010، ص 277-298.

الطرفان على أن تكون الاتفاقية ومرجعيتها إطاراً للمفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية اللاحقة¹، الأمر الذي انعكس سلباً على حقوق الشعب الفلسطيني ولاسيما اللاجئين في تلك الاتفاقية وما تبعها من اتفاقات.

فرغم أن المعاهدات الدولية كأصل لا تلزم سوى أطرافها، إلا إن اتفاقات كامب ديفيد قد رسمت مسار التسوية بين الفلسطينيين وإسرائيل، متجاوزة للمحددات القانونية، ومن أبرز ما تضمنته تلك الاتفاقية فيما يخص الفلسطينيين:

- إقامة حكم ذاتي فلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، تحدد مصر وإسرائيل والأردن تفاصيل إنشائه.

- تشكل مصر وإسرائيل والأردن وسلطة الحكم الذاتي لجنة للتوصل لاتفاق يسمح بعودة الأفراد الذين طردوا من الضفة والقطاع عام 1967.

- اعتبار المبادئ الواردة في الاتفاقية مطبقة على معاهدات السلام بين إسرائيل وكل جيرانها².

من الواضح أن اتفاق كامب ديفيد لعام 1978 الذي شكل ما يسمى بإطار السلام في الشرق الأوسط قد انتقص من الحقوق السياسية للشعب الفلسطيني، ومع أن التزام الطرف الفلسطيني بما ورد بالاتفاق يتطلب موافقة صريحة من منظمة التحرير الممثل الشرعي للفلسطينيين وهو ما لم يحدث³، إلا أن هذا الاتفاق كان قاعدة انطلاق لما تلاه من اتفاقيات منذ بدء عملية التسوية متعددة الأطراف في مؤتمر مدريد عام 1991، واتفاقية أوسلو لعام 1993 وغيرها من اتفاقات ارتكزت أساساً على ما جاء في اتفاق كامب ديفيد مع إضافة فقرة هنا وتنازل هناك من قبل هذا الطرف أو ذاك.

وفيما يتعلق باللاجئين فقد كان الجزء الأكثر خطورة في اتفاق كامب ديفيد هو قصره حق العودة على أولئك الذين طردوا عام 1967، وجعل ذلك مرتبطاً بتوصل كافة الأطراف لاتفاق مشترك في هذا الشأن، دون التطرق للاجئي عام 1948.

كما أن الاتفاق ورغم اعتماده لقرار مجلس الأمن رقم 242 كمرجعية للتفاوض إلا أنه قد أسقط بعض مضامين القرار، فإذا كان قرار مجلس الأمن قد هدف لوضع إطار

¹- محمود كريم، المرجع السابق، ص 286-287؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 255-256.

²- محمود كريم، المرجع نفسه، ص 289، السيد حسين عدنان، المرجع السابق، ص 44.

³- نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 264.

السلام العادل والدائم في الشرق الأوسط من خلال المبادئ التي ارساها، ومن بينها ضرورة التوصل لتسوية عادلة لقضية اللاجئين، وهو ما ينبغي فهمه بالرجوع للقرارات ذات الصلة ولاسيما قرار الجمعية العامة رقم 194 من أجل تأمين الحل العادل باعتبار أن القراران يكملان بعضهما¹، فأن اتفاق كامب ديفيد كرس في رؤيته للحل تبعية سلطة الحكم الذاتي لإسرائيل بشكل يتعارض مع حق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، وتجاهل حقوق لاجئي عام 1948، وهو ما أردته إسرائيل للتملص من قرارات الشرعية الدولية ولاسيما القرار 194، وفرض مسار للتسوية يتفق مع مصالحها².

إن هذا الانتقاص والتجاهل للحقوق الفلسطينية الثابتة يدفعنا للتساؤل: هل يحق لمصر أو غيرها من الدول العربية أن تتفاوض نيابة عن الفلسطينيين ودون استشارتهم؟ بالطبع لا يحق لأي كان التفاوض نيابة عن الفلسطينيين، كما لا يحق للمفاوض الفلسطيني نفسه التنازل عن أي حق من حقوق الشعب الفلسطيني بما فيها حق جميع اللاجئين بالعودة، فإن كان اتفاق كامب ديفيد يتلاءم مع حاجات الطرف المصري فإنه لا يحق له تناول مواضيع تخص القضية الفلسطينية دون إشراك الطرف المعني بها. وتبعاً لإخلالها بالحقوق الفلسطينية والعربية المكرسة قانوناً فقد قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 29 ديسمبر 1979 تجاهل اتفاقات كامب ديفيد كونها أغفلت حقوق شعب فلسطين بما فيها حق العودة وتقرير المصير وإقامة دولته المستقلة، الأمر الذي يجعلها عرضة للإبطال لتعارضها مع أحد القواعد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها وهي حق الشعوب في تقرير مصيرها³.

لقد كرس اتفاقات كامب ديفيد تراجع قواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية على حساب المصالح وموازين القوى، وقد تعهدت الإدارة الأمريكية بعد توقيع تلك اتفاق السلام المصري الإسرائيلي بعقد مؤتمر دولي للسلام في الشرق الأوسط لإعادة التفاوض بمشاركة كافة الأطراف بما فيها الطرف الفلسطيني، إلا إن تراجع فعالية ودور الأنظمة العربية وضعفها، إضافة للهيمنة الأمريكية على النظام العالمي أدت للتراجع عن عقد

¹ تؤكد قرارات الجمعية العامة هذا الطرح من خلال تفسيرها في العديد من قراراتها لعبارة "التسوية العادلة" الواردة في قرار مجلس الأمن 242 لعام 1967 وربطها بعودة اللاجئين وحق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، وتأكيداً أن تمتع اللاجئين بحق العودة إلى ديارهم الأصلية أمر ضروري للوصول لتسوية عادلة لمشكلة اللاجئين والسماح لشعب فلسطين بتقرير مصيره، ومن أمثلة تلك القرارات المفسرة القرار رقم 3089 الصادر بتاريخ 1973/12/07.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، 267.

³ - السيد حسين عدنان، المرجع السابق، ص 44-45؛ محمود كريم، المرجع السابق، ص 289.

مؤتمر دولي للسلام وتم الاكتفاء بعقد مؤتمر للسلام بقيادة الولايات المتحدة في مدريد عام 1991¹.

ثانياً: اللاجئين الفلسطينيين في مؤتمر مدريد للسلام لعام 1991

في خضم الانشغال الدولي والإقليمي بتداعيات حرب الخليج الثانية جاء التحرك الأمريكي لعقد مؤتمر مدريد للسلام لبدء آلية تسوية سياسية للصراع العربي الإسرائيلي، وبدا واضحاً من خلال جولات وزير الخارجية الأمريكي "جيمي كارتر" التمهيدية في الشرق الأوسط حرص الولايات المتحدة على وضع أسس محددة للمؤتمر على نحو يفضي للوصول لصيغة المفاوضات الثنائية المباشرة دون مرجعية مستقرة، وهو ما يجعل من موازين القوى وقيود البيئتين الدولية والإقليمية المرجعية الرئيسية للتفاوض، ولتحقيق هذه الغاية جرى تغييب هيئة الأمم المتحدة وقراراتها من الأسس المحددة لمسار المفاوضات، كما رغبت إسرائيل دائماً وبرعاية الولايات المتحدة الأمريكية².

ومما يدل على أن أعمال المؤتمر لم تكن ملتزمة بقرارات الشرعية الدولية غياب منظمة التحرير الفلسطينية التي اعتبرتها الأمم المتحدة الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، حيث رفضت إسرائيل مشاركة المنظمة في المؤتمر -حتى بعد إعلانها قبول الاعتراف بإسرائيل وبقرار مجلس الأمن رقم 242 كأساس للحل خلال دورة المجلس الوطني المنعقد في الجزائر عام 1988- فلم تقبل إسرائيل بمشاركة الفلسطينيين إلا ضمن وفد مشترك مع الأردن مع اشتراطها عدم وجود أي عضو من منظمة التحرير أو ممثلين من القدس أو من اللاجئين في الشتات ضمن أعضاء الوفد الأردني الفلسطيني المشترك، وهو ما تم بالفعل³.

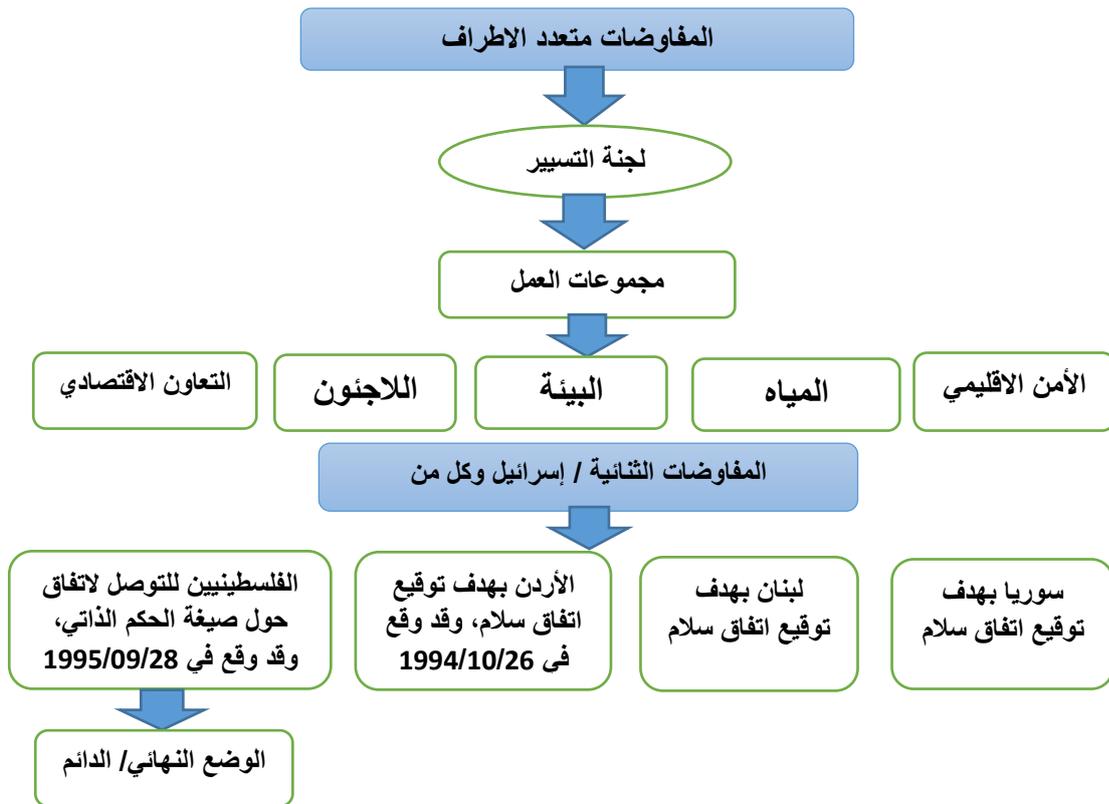
¹ - السيد حسين عدنان، المرجع السابق، ص 150.

² - لم يكن لمؤتمر مدريد للسلام 1991 أي صفة تقريرية وهو ما عبر عنه الرئيس الأمريكي في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر بقوله: "أن هذا المؤتمر لا يلزم الأطراف بأي قرارات أو نتائج محددة، وأن لهم كامل الحرية في التفاوض ثنائياً وجماعياً للوصول لتسوية سلمية"، وهو ما أكدته رئيس الحكومة الإسرائيلية إسحاق شامير بقوله: "أن المؤتمر ليس أكثر من مناسبة احتفالية، فجوهر التسوية يتحقق ويتحدد بالمفاوضات الثنائية المباشرة وفق قواعد التطبيق والعلاقات المفتوحة مع العرب". أنظر: عماد جاد، فلسطين الأرض والشعب من النكبة إلى أوسلو، ط2، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2003، ص 274-275؛ والسيد حسين عدنان، الانتفاضة وتقرير المصير، دار النفائس، بيروت، 1992، ص 152.

³ - من الجدير بالذكر أن المجلس الوطني الفلسطيني المنعقد في الجزائر في سبتمبر 1991 -أي قبل انعقاد مؤتمر مدريد بحوالي شهر- قد قبل اشتراك فلسطيني الداخل كمثلين للشعب الفلسطيني، ولم يشترط حضور منظمة التحرير كممثل وحيد للشعب الفلسطيني، لكن أعضاء الوفد المشاركون كانوا يعملون بتوجيه المنظمة وقيادتها، وهو ما اتضح لاحقاً عند ظهور المنظمة كطرف أساسي في المفاوضات العلنية مع إسرائيل التي تكرست برسائل الاعتراف المتبادل مع إسرائيل في 1993/9/9. أنظر: محمود كريم، المرجع السابق، ص 300؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 274.

وقد بدأت أعمال المؤتمر في 30 أكتوبر 1991 وتمت الاجتماعات على مستويين، المستوى الثنائي تم فيه التفاوض بين إسرائيل والوفود العربية المشاركة كل على حدا للتوصل لاتفاقات سلام ثنائية، والمستوى متعدد الأطراف والذي تشارك فيه كافة الأطراف لمناقشة المواضيع ذات الاهتمام المشترك كالأمن الإقليمي والمياه والتنمية الاقتصادية، فمع أن التفاوض ينبغي أن يتناول جوهر الصراع، إلا أن مؤتمر مدريد قد اعتمد على سياسة التجزئة لناحية شكل المفاوضات ومضمونها.

رسم توضيحي لإطار عمل مؤتمر مدريد للسلام



تجدر الإشارة إلى أن مجموعة العمل الخاصة باللاجئين قد أنشئت بطلب من مصر في أول اجتماع للجنة التسيير بموسكو في يناير 1992، وذلك استنادا لما جاء في القرار 242 من ضرورة إيجاد تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين، وهو ما وافق عليه كافة الأطراف¹، وقد رأى المفاوضون الفلسطينيون في مجموعة عمل اللاجئين برئاسة كندا² فرصة يستطيعون من خلالها التعويض عن خياراتهم المحدودة في المفاوضات الثنائية مع إسرائيل، وطمأنة

¹ - محمود كريم، المرجع السابق، ص 302.

² - من الأمور التي ساهمت في اختيار كندا لرئاسة مجموعة عمل اللاجئين دورها الحيادي في مختلف مراحل الصراع، ومساهمتها في دعم وكالة الأونروا، ودعمها لحق الفلسطينيين بتقرير المصير.

اللاجئين بأن قضاياهم لم تغفل في المرحلة الانتقالية، مما يعطيهم شرعية لتوقيع اتفاق مع إسرائيل لم يكن ليحظى بقبول الفلسطينيين حال تجاوزه لموضوع اللاجئين¹.

وقد حددت مهمة مجموعة عمل اللاجئين بالسعي لوضع حلول من شأنها دفع عملية التفاوض الثنائي للأمام، واعتبرت المجموعة أن ولايتها تتمثل في تحسين المستوى المعيشي للاجئين الفلسطينيين دون المساس بالوضع النهائي لهم أو بالتسوية السياسية للمشكلة. وبأشرت المجموعة عملها في ثلاث مجالات هي تحديد نطاق وطبيعة مشكلة اللاجئين، تعبئة الموارد، تشجيع الحوار، حيث تولت النرويج رعاية البرنامج الخاص بتوفير البيانات المحدثة عن اللاجئين، وتولت إيطاليا دراسة أحوالهم الصحية، واهتمت السويد بشؤون الطفولة، وتولى الاتحاد الأوروبي تنمية البنى الاقتصادية، وتولت الولايات المتحدة الأمريكية مهمة تطوير الطاقات البشرية وتوفير التدريب المهني وفرص العمل لشباب اللاجئين، أما فرنسا فتولت موضوع لم شمل العائلات، ولاحقاً تولت سويسرا رعاية برنامج إضافي لتعزيز الحقوق المدنية والإنسانية للاجئين².

بالنظر لمهام المجموعة يتضح أنها قد اقتضت على تحسين أوضاع اللاجئين في بلدان اللجوء، وبالتالي فإنها انخرقت عن جوهر المشكلة الحقيقي وهو حق اللاجئين بالعودة لديارهم، ويعزى ذلك لنظام التصويت المتبع في المجموعة والذي يتطلب إجماع كافة الفرقاء، الأمر الذي ساهم في الابتعاد عن المسائل السياسية لصالح المواضيع الإنسانية³، ففي حين كان الطرف الفلسطيني يطالب بمعالجة الحقوق السياسية والقانونية للاجئين وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ولاسيما القرار 194، سعت إسرائيل للحيلولة دون إدراج القرار على جدول أعمال المجموعة بحجة أن المسائل السياسية سيتم مناقشتها في مفاوضات الوضع النهائي ضمن الإطار الثنائي⁴.

¹ من الجدير بالذكر أن موضوع التمثيل الفلسطيني في اجتماعات مجموعة عمل اللاجئين كان محل خلاف مع إسرائيل التي رفضت مشاركة بعض الأعضاء من خارج الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ما أدى لمقاطعتها الاجتماع الأول للمجموعة عام 1992، ولم يتم حل مشكلة التمثيل الفلسطيني إلا عقب توقيع اتفاق أوسلو عام 1993 حيث أصبحت منظمة التحرير هي المفاوض المباشر مع إسرائيل، أنظر: سليم تماري، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين في أعمال لجنة اللاجئين في المفاوضات متعددة الأطراف واللجنة الرباعية قضايا المرحلة الأخيرة من المفاوضات-ال مسار الفلسطيني الإسرائيلي، ط2، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1997، ص 09-12.

² إيليا زريق، اللاجئون الفلسطينيون والعملية السلمية-قضايا المرحلة الأخيرة من المفاوضات-ال مسار الفلسطيني الإسرائيلي، ط2، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1998، ص 16-17.

³ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 291.

⁴ يذكر أن مجموعة العمل قد واجهت صعوبات أخرى غير الخلافات السياسية بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، حيث قاطعت سوريا ولبنان أعمال المجموعة مما أدى لمنع وصول المساعدات للاجئين الفلسطينيين في كلتا الدولتين. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 292.

وعلى الرغم من فشل المجموعة في مناقشة الأبعاد السياسية والقانونية لقضية اللاجئين، إلا أنها قد شكلت المحور الوحيد الذي مثل مصالح اللاجئين ضمن مفاوضات التسوية، والإطار الذي سمح للعديد من الأطراف الدولية بالمشاركة في عملية التسوية. ومن أبرز الأمور التي ناقشتها المجموعة وأحرزت فيها بعض التقدم هي توصيات الوفد الفرنسي فيما يتعلق بمبدأ جمع شمل العائلات¹، فرغم أن إسرائيل قد رفضت إدراج هذا الموضوع على جدول أعمال المجموعة كونه يرمز إلى حق العودة، إلا إنها عادت وقبلت إدراجه على أن تقوم بمعالجة الموضوع على طريقتها، وهو ما رفضه الجانب الفلسطيني معترضا على تعامل إسرائيل مع قضية جمع شمل العائلات الفلسطينية وكأنه شأن داخلي يخصها وحدها، ومشككاً في شفافية الإجراءات والمعايير الإسرائيلية المتبعة في هذا الشأن²، وقد اتفق الأطراف في اجتماعهم المنعقد في أوسلو في مايو 1993 أن يقوم راعي الموضوع بدراسته ويقدم توصياته في اجتماع المجموعة التالي.

وفي اجتماع المجموعة الموالي المنعقد في تونس في أكتوبر 1993 قدم المبعوث الفرنسي جملة من التوصيات بخصوص موضوع شمل العائلات، أهمها:

- زيادة عدد المستفيدين من بند جمع شمل العائلات.
- تحسين الشفافية في الإجراءات الإسرائيلية الخاصة بهذا الموضوع.
- اتخاذ إجراءات لتوسيع إطار الطلبات المقدمة من اللاجئين الراغبين في الاستفادة من مبدأ لم الشمل.

- عقد اجتماع دوري للخبراء الدوليين لمتابعة مسألة تعريف العائلة في الشرق الأوسط³. وقد تعهدت إسرائيل بزيادة عدد الطلبات المقدمة من الفلسطينيين الراغبين بالعودة في إطار لم الشمل من ألف شخص إلى ألفين شخص سنوياً، وبأن تقوم بتسهيل الإجراءات الخاصة بذلك، وفعالياً لم تنفذ إسرائيل تعهداتها حيث لم توافق الإدارة المدنية الإسرائيلية إلا

¹ - تجدر الإشارة إلى أن مبدأ وحدة العائلة يجد مصدره في العديد من المواثيق الدولية كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 16/3)، والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 23)، والبروتوكول الأول الملحق باتفاقية جنيف الرابعة (المادة 74)، بالإضافة لإقراره من قبل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عام 1981 حيث دعت الدول للتعاون معها في سبيل توحيد العائلات المشتتة. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 320-323.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 299-301.

³ - نظراً لعدم وجود معيار عالمي لتحديد مفهوم العائلة كون الأمر يتعلق بالقيم الاجتماعية والدينية والعادات السائدة في كل مجتمع، فقد شكل تحديد مفهوم العائلة محور خلاف بين الأطراف، ففي حين رغبت إسرائيل بقصر تعريف العائلة على الزوجين والأولاد القُصر، طالب الجانب الفلسطيني باعتماد تعريف يشمل الزوجات والأبناء غير المتزوجين والأشخاص الآخرين المعالين كالأجداد وإن اقتضى الأمر معيل الأسرة، وقد عقد اجتماعين بمشاركة الخبراء الدوليين لتحديد مفهوم العائلة في الشرق الأوسط في تونس وباريس بين فبراير ونوفمبر 1994 دون أحرار أي تقدم يذكر في هذا الشأن. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 326.

على أقل من خمس الطلبات المقدمة¹، كما تبين لاحقاً أنها قد ارتكبت العديد من التجاوزات في هذا الشأن كرفضها تمديد تصاريح الزيارة والدخول وإتلاف جميع الطلبات المقدمة قبل تولي السلطة الفلسطينية مسؤوليتها في غزة وأريحا في مايو 1994، وهو ما دفع البعثة الفرنسية الراحية لموضوع لم شمل العائلات لمقاطعة اجتماع المجموعة المنعقد في الأردن عام 1996 احتجاجاً على عدم إحراز أي تقدم في هذا المجال².

وأمام الصعوبات التي واجهتها مجموعة عمل اللاجئين نتيجة إصرار الجانب الإسرائيلي على اعتبار جمع شمل العائلات أمراً استثنائياً وإنسانياً وليس حقاً للاجئين، ورفضه الالتزام بإعادة عدد محدد سنوياً، وتسمك الجانب الفلسطيني بحق اللاجئين بالعودة وفقاً لمبادئ القانون الدولي، طرحت الحكومة الكندية في مارس 1995 رؤيتها لقضية اللاجئين لحلحلة الأمور وإخراج المجموعة من مأزق الخلافات السياسية التي أوصلت أعمالها لطريق مسدود، وتضمنت وثيقة الرؤية الكندية وضع استراتيجيات لقضية اللاجئين تمتد لعشرة أعوام مقبلة يتم خلالها القيام بمجموعة من الخطوات أهمها³:

- اعتماد مشاريع تظهر للاجئين فوائد عملية السلام.
- التركيز على حاجات اللاجئين العملية خارج الضفة الغربية وقطاع غزة وخاصة في لبنان وسوريا.
- أن تكون المشاريع قادرة على تطوير طموحات اللاجئين بالعيش بكرامة والحصول على هوية.
- إجراء إحصاء رسمي للاجئين يتضمن عددهم وظروفهم وعدد المطالبين بجمع شمل العائلة.
- إجراء دراسة حول خطط التعويض والطاقة الاستيعابية في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- وقد أثارت وثيقة الرؤية الكندية مخاوف الأطراف العربية والفلسطينيين كونها ركزت على حقوق اللاجئين المدنية والاقتصادية على حساب حقوقهم السياسية لاسيما

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 327.

² - يشار إلى أن المجموعة قد نجحت رغم العراقيل الإسرائيلية في جمع شمل 110 من العائلات الفلسطينية في مخيمي كندا بمدينة رفح المصرية ومخيم تل السلطان بمدينة رفح الفلسطينية. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 304.

³ - سليم تماري، المرجع السابق، ص 40-41.

حقهم بالعودة وتقرير المصير¹، وبالتالي فقد فشلت في تحقيق الهدف المرجو منها وفي إيجاد أرضية مشتركة بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي.

نستنتج مما سبق أن أعمال مجموعة عمل اللاجئين المنبثقة عن مؤتمر مدريد قد اقتصرت على تناول النواحي الإنسانية لقضية اللاجئين دون التطرق لحقوقهم السياسية، فقد كان تغييب قرارات الشرعية الدولية ذات الصلة والتركيز على مشاريع المساعدة والتنمية الاقتصادية في بلدان اللجوء سبباً رئيسياً في فشل المجموعة في التوصل لحل دائم لقضية اللاجئين.

تجدر الإشارة إلى أن مجموعة عمل اللاجئين لم تعد المحور الوحيد الذي يتم خلاله مناقشة قضية اللاجئين الفلسطينيين، فمع توقيع اتفاق أوسلو عام 1993 وإنشاء اللجنة الرباعية المشكلة استناداً إليه والمكلفة بمعالجة الوسائل الكفيلة بعودة لاجئي عام 1967، مع تأجيل قضية لاجئي عام 1948 لمرحلة الحل النهائي، كما تم التطرق لمسألة اللاجئين في اتفاقية السلام الأردنية الإسرائيلية لعام 1994، وبالتالي نوقشت قضية اللاجئين الفلسطينيين في أطر متعددة بشكل أدى لتشتتها وزاد من تعقدها.

ثالثاً: اللاجئين الفلسطينيين في اتفاقات التسوية الفلسطينية الإسرائيلية (اتفاق أوسلو وتوابعه²)

كان مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 الفرصة الأولى السانحة لإسرائيل بالتفاوض المباشر مع الفلسطينيين والدول العربية، وفي حين هدفت إسرائيل من خلال تفاوضها مع الدول العربية (الأردن-سوريا-لبنان) لعقد اتفاقات سلام، فإن تفاوضها مع الفلسطينيين قد ارتكز على مرحلتين الأولى هي التوصل لاتفاق حول ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي، وهي الفكرة التي طرحت في اتفاق كامب ديفيد عام 1978، والثانية هي التباحث حول ما

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 308.

² - اتفاقات أوسلو: هي مجموعة من الاتفاقات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في إطار عملية التسوية، بدءاً من اتفاق أوسلو 01 لعام 1993 الذي وضع المبادئ العامة للتسوية المرحلية من خلال إنشاء سلطة فلسطينية تؤدي وظائف الحكم الذاتي لفترة انتقالية مدتها 5 سنوات يتم قبل بداية السنة الثالثة منها التفاوض على قضايا المرحلة النهائية، فهو لا يعد اتفاقاً متكاملاً بل مجرد إطار يتضمن مجموعة من العناصر التي يحتاج كل منها لمفاوضات واتفاقات تفصيلية أخرى، حيث وقع الطرفان لاحقاً مجموعة اتفاقات كاتفاق القاهرة بشأن الأمن والمعابر في يناير 1994، واتفاق الخليل بالقاهرة في مارس 1994 بشأن دخول قوات الأمن الفلسطينية لغزة واريحا، وبروتوكول باريس الاقتصادي في إبريل 1994، واتفاق طابا (أوسلو 2) الموقع بواشنطن بتاريخ 1995/09/28 لتوسيع الحكم الذاتي وإجراء انتخابات فلسطينية وإعادة الانتشار الإسرائيلي في الضفة الغربية، فهي عبارة عن اتفاقات لتسير المرحلة الانتقالية التي كان المفترض أن تنتهي بعد خمس سنوات، إلا أنها لا زالت قائمة حتى يومنا. أنظر: السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة، المرجع السابق، ص 92-93؛ اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون-المسح الشامل 2013-2015، المرجع السابق، ص 36-37.

يسمى بقضايا الوضع النهائي، وقد استضافت واشنطن أكثر من 12 جولة من المباحثات الثنائية في هذا الشأن حتى أغسطس 1993 فشلت جميعها في تحقيق نتائج ملموسة¹. وبالرغم من الخلل الشديد الذي لحق أسس التسوية وفق صيغة مؤتمر مدريد، إلا أن التنسيق بين الأطراف العربية المعنية بالمفاوضات الثنائية إضافة لمصر قد شكّل حاجزاً لصد المحاولات الإسرائيلية للتلاعب بمسارات التفاوض نجح في حرمانها من ممارسة الضغوط على تلك الوفود، وكان هذا التنسيق درعاً واقياً للحلقة الأضعف في هذا المفاوضات وهو الوفد الفلسطيني الذي تمكن من انتزاع استقلاليته التفاوضية والانفصال عن الوفد الأردني، كما أنه ساهم بتكريس فكرة أن التسوية يجب أن تأتي على كل المسارات في أوقات متقاربة من خلال استنواء كل وفد عربي بمواقف نظرائه من الوفود العربية الأخرى ودون خوف من تسوية منفردة على مسار ما تضعف موقف الوفد المفاوضات على مسارات أخرى².

وقد التزمت الوفود العربية بالتنسيق فيما بينها، في حين قامت منظمة التحرير الفلسطينية بالدخول في مفاوضات سرية موازية لمفاوضات مدريد، ففي نهاية أغسطس 1993 وبعد نحو عامين من المفاوضات الثنائية بين الوفدين الفلسطيني والإسرائيلي في واشنطن، سلك فريق فلسطيني آخر مساراً سرياً موازياً لتلك المفاوضات بمساعدة الحكومة النرويجية بهدف التوصل لاتفاق منفرد مع الإسرائيليين³، وهو ما أسفر عن نتيجتين أساسيتين هما:

- تبادل رسائل الاعتراف بين رئيس منظمة التحرير الفلسطينية "ياسر عرفات" ورئيس الحكومة الإسرائيلية "إسحاق رابين" بتاريخ 1993/09/09 مهدت لتوقيع اتفاقات تسوية بين الطرفين.

- توقيع اتفاق أوسلو 1 "إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي" بين الطرفين في 1993/09/13، والذي وضع جدول أعمال لمفاوضات سلام مرحلية تبدأ بحكم ذاتي فلسطيني في قطاع غزة ومنطقة أريحا لفترة انتقالية مدتها 05 سنوات يتم قبل بداية السنة

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 38-39.

² - عماد جاد، المرجع السابق، ص 276-277.

³ - تكون الفريق الفلسطيني الذي خاض المفاوضات السرية في أوسلو من محمود عباس، أحمد قريع، حسين عصفور، ماهر الكردي.

الثالثة منها التفاوض بشأن قضايا الوضع النهائي للتوصل لتسوية دائمة على أساس قراري مجلس الأمن رقم 242 لعام 1967 ورقم 338 لعام 1973¹.

ووفقا للجدول الزمني المحدد في اتفاق أوسلو 1 افتتحت مفاوضات الوضع الدائم في 05 مايو 1996 بمدينة طابا المصرية، إلا إن سياسة الحكومة الإسرائيلية بتوسيع الاستيطان في الضفة الغربية والقدس حالت دون التوصل لأي اتفاق وتسببت بتأجيل مفاوضات الحل الدائم²، وهو الأمر الذي لا زال قائما حتى وقتنا الراهن، حيث تتفق الحكومات الإسرائيلية المختلفة في تكرارها لحقوق الفلسطينيين المشروعة، ومخالفة ما تم الاتفاق عليه من خلال تأجيلها لمفاوضات الوضع النهائي إلى ما لا نهاية³.

ورغم أن القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية قد كفلت للفلسطينيين الحق بالعودة وتقرير المصير وإقامة دولتهم المستقلة، فإن اتفاق أوسلو 1 وما تلاه من اتفاقات قد عكس عدم التوازن في القوى بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني⁴، فلم تأتي تلك الاتفاقات على ذكر القرارات الدولية المكرسة لحقوق الفلسطينيين باستثناء قرار مجلس الأمن رقم 242 والذي أفرغه اتفاق أوسلو 1 من محتواه بالنص على تأجيل تسوية قضية لاجئي عام 1948 إلى مفاوضات الوضع النهائي، كما أن اتفاق القاهرة الخاص بالتدابير الأمنية والمعابر الموقع في 10 فبراير 1994 قد تضمن تفاصيل تتعلق بوثائق الأشخاص المسموح لهم بدخول مناطق الحكم الذاتي ومدة أقامتهم التي لا يمكن أن تتجاوز 03 أشهر بعد الموافقة الإسرائيلية بهدف منع تدفق اللاجئين من دول اللجوء لمناطق السلطة الفلسطينية⁵.

¹ - السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة، المرجع السابق، ص 188-189؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 274.

² - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 40.

³ - حاولت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة منذ اغتيال رئيس الحكومة الإسرائيلية رابين في نوفمبر 1995 فرض شروط مخالفة لما تم الاتفاق عليه مسبقا، حيث رفضت الالتزام بالجدول الزمني المتفق عليه في اتفاق أوسلو 1، إضافة لرفضها إيقاف الأنشطة الاستيطانية ورفض الانسحاب من المناطق الفلسطينية المحتلة وفقا للقرار 242، ومع وصول نتنياهو لرئاسة الحكومة الإسرائيلية عام 1996 تعثرت مفاوضات الوضع الدائم بسبب اعتباره الضفة الغربية والقدس جزء من إسرائيل، وهو ما عاد ينادى به في العام 2018 ويحاول تكريسه واقعيا بمساعدة الإدارة الأمريكية برئاسة ترامب. للاستزادة أنظر: السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة، المرجع السابق، ص 97-102؛ طاهر شاش، استراتيجية إسرائيل الجديدة، ط1، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2008، ص 115-122.

⁴ - من المؤكد أن تخلى منظمة التحرير الفلسطينية عن حقها بالكفاح المسلح وتوقيعها لاتفاق أوسلو قبل حصولها على الحقوق الفلسطينية وإنهاء التفاوض بشأن القضايا الجوهرية قد أدخلها مغامرة خطيرة تتجلى نتائجها اليوم بالاستراتيجية الإسرائيلية المتبعة منذ توقيع الاتفاق، والتي تقوم على إلغاء حقوق الفلسطينيين دون التنازل عن الأراضي المحتلة. أنظر: السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة، المرجع السابق، ص 94.

⁵ - السيد حسين عدنان وحسن الحلبي، سلم أوسلو: الدولة-القضية-الشرق أوسطية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 135-136.

- تجدر الإشارة إلى أن اتفاق أوسلو 1993 قد شكل مفاجأة للأسرة الدولية نظرا لانتقاصه من حقوق الفلسطينيين ولحجم التنازلات الفلسطينية المقدمة، حيث قبلت منظمة التحرير الفلسطينية بأقل ما جاء في قرار التقسيم 181 لعام 1947، ففي حين نص القرار المذكور على إقامة دولة فلسطينية على قرابة نصف أرض فلسطين التاريخية، قبلت المنظمة بموجب اتفاق أوسلو بأقل من خمس تلك المساحة. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 280.

كما أن اتفاق أوسلو 1 قسم اللاجئين الفلسطينيين إلى فئتين من خلال تأجيله لقضية لاجئي عام 1948 لمفاوضات الوضع النهائي، وتأليف لجنة رباعية للتباحث في ترتيبات عودة لاجئي عام 1967 الذين وصفوا بالنازحين، حيث تنص المادة 3/05 منه على: "أن مفاوضات الوضع الدائم سوف تغطي القضايا المتبقية بما فيها القدس واللاجئون والمستوطنات والترتيبات الأمنية والحدود والعلاقات والتعاون مع جيران آخرين ومسائل أخرى ذات اهتمام مشترك.."، ويشير تعبير اللاجئين الوارد في المادة المذكورة إلى لاجئي عام 1948، ويتضح ذلك من خلال تضمين الاتفاق لنص منفصل يتعلق بلاجئي عام 1967، حيث تنص المادة 12 من اتفاق أوسلو والمتعلقة بالارتباط والتعاون مع مصر والأردن على أن: "يقوم الطرفان بدعوة حكومتي مصر والأردن إلى المشاركة في إقامة المزيد من ترتيبات الارتباط والتعاون بين حكومة إسرائيل والممثلين الفلسطينيين من جهة، وحكومتي مصر والأردن من جهة أخرى، لتعزيز التعاون بينهم، وستتضمن الترتيبات إنشاء لجنة دائمة تقرر بالاتفاق، أشكال إدخال الأشخاص الذين نزحوا عن الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 بالتوافق مع التدابير الضرورية لمنع الفوضى والإخلال بالنظام، وستتعاطى اللجنة مع الأمور الأخرى ذات الاهتمام المشترك"¹.

فرغم أن قرارات الأمم المتحدة قد كفلت حق العودة لجميع اللاجئين الفلسطينيين دون تمييز، إلا أن اتفاق أوسلو قد ميز بينهم دون وجه حق، رغم أن مبدأ المساواة في الحقوق المكرس في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يقتضي تمكين كل لاجئ فلسطيني من ممارسة حق بالعودة كغيره من اللاجئين الذين تمكنوا من العودة لديارهم بموجب اتفاقات سلام.

وبتوافق مع الفوارق الواردة في مؤتمر مدريد للسلام وضع اتفاق أوسلو 1 شروطاً لحل قضية لاجئي عام 1967، وذلك في سياق اللجنة الرباعية التي ضمت كل من مصر وإسرائيل والأردن والفلسطينيين، والتي عقدت أولى اجتماعاتها على المستوى الوزاري في عمان في مارس 1995 بعد توقيع اتفاق السلام الإسرائيلي الأردني في أكتوبر 1994.²

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 40-41.

² - تقرر بموجب اتفاق السلام الإسرائيلي الأردني لعام 1994 قيام أطراف اللجنة الرباعية بعقد اجتماعات دورية على مستوى الخبراء (اللجنة الفنية) وعقد اجتماع وزاري كل 3 أشهر لبحث توصيات اللجنة الفنية. أنظر: سليم تماري، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين في أعمال لجنة اللاجئين في المفاوضات متعددة الأطراف واللجنة الرباعية، المرجع السابق، ص 32.

وكما لم تتمكن مجموعة عمل اللاجئين من التطرق لقرارات الشرعية الدولية ووضعها محل التنفيذ، فإن اللجنة الرباعية قد واجهت نفس العراقيل لجهة الرفض الإسرائيلي لحق العودة ومحاولة التضييق من نطاقه قدر الإمكان، حيث شهد اجتماع اللجنة الرباعية خلافاً حول عدد النازحين، ففي حين تقدرهم إسرائيل بحوالي 150-250 ألف شخص، تقدرهم الأطراف العربية بحوالي 350 ألف شخص¹.

كما شكل موضوع تعريف النازح إشكالية أخرى، ففي حين رغبت إسرائيل بحصر التعريف على أولئك الأشخاص الذين نزحوا من الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة قتال عام 1967، أرادت الأطراف العربية اعتماد تعريف أوسع يشمل الأشخاص الذين كانوا خارج الأراضي المحتلة وقت الحرب، والذين تركوها بعد الحرب ولم تسمح إسرائيل بعودتهم لاحقاً، والذين تم ترحيلهم وذويهم، وهؤلاء يقدر عددهم مجتمعين بحوالي 1.1 مليون شخص، الأمر الذي أدى لفشل الاتفاق على تعريف موحد للنازحين.

وفي محاولة لحل الخلاف حول التعريف لجئت اللجنة الرباعية لتجزئة الجزئ من خلال تقسيمها للنازحين إلى ثلاث فئات هي²:

- 1- الفلسطينيون الذين كانوا خارج الضفة الغربية وقطاع غزة عشية الحرب، والذين سجلوا في سجل السكان في الأردن وقطاع غزة، وتتضمن هذه الفئة طلاباً ومرضى ورجال أعمال... إلخ، لم يكن بمقدورهم العودة إلى منازلهم بسبب الاحتلال الإسرائيلي.
- 2- مواطنو الضفة الغربية وقطاع غزة الذين شردوا خلال الحرب.
- 3- الفلسطينيون الذين غادروا الأراضي المحتلة بعد إحصاء السكان في سبتمبر 1967 ومنعهم الإسرائيليون من العودة، والمبعدين.

وقد اعترضت إسرائيل على الفئتين الأولى والثالثة، ولما كان من المستحيل متابعة قضية كيفية العودة دون الاتفاق على التعريف قرر الأطراف تأجيل النقاش بشأن هاتين الفئتين ومواصلة التباحث في قضايا الأعداد ووسائل الإعادة.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الأمن الدولي قد تعامل مع النازحين نتيجة حرب 1967 كمجموعة واحدة بموجب قراره رقم 237 بتاريخ 14/06/1967، في حين قسمتهم اللجنة

¹ - يعود الفارق في التقديرات العربية والإسرائيلية لأعداد لاجئي عام 1967 (النازحين) إلى رفض إسرائيل احتساب زوجات وأطفال من نزحوا عام 1967، وعدم أخذها لنسبة النمو الطبيعي لهؤلاء بعين الاعتبار، واستبعادها لأشخاص تصنفهم كإرهابيين. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 311.

² - سليم تماري، المرجع السابق، ص 33-34؛ محمود كريم، المرجع السابق، ص 333.

الرباعية لثلاث فئات بما يخدم الموقف الإسرائيلي الراض لعودة مئات الألاف منهم بحجة تردي الأوضاع الاقتصادية وضعف البنى التحتية في الأراضي المحتلة عام 1967 بشكل يستحيل معه استيعاب القادمين الجدد¹.

إن عدم التعامل مع قضية اللاجئين باعتبارهم مجموعة واحدة لا تقبل التجزئة وكشعب يتوقف على عودته تطبيق حقه بتقرير المصير، قد أوجد هوة كبيرة بين اتفاقات التسوية والقواعد والقرارات الدولية، وأدى للتمييز المجحف بحق اللاجئين، وإن كان البعض يرى أن تلك المفاوضات قد اعتمدت على قرار مجلس الأمن رقم 242 لعام 1967 كأساس للتسوية وإيجاد حل عادل لقضية اللاجئين، فأن الاتفاقات الناجمة عن تلك المفاوضات قد خرقت هذا القرار وأفرغته من محتواه، فإسرائيل تسعى لكسب الوقت ومحاولة اقناع العالم باستحالة تطبيق حق اللاجئين بالعودة عمليا، وهو ما يظهر من خلال تركيزها في أعمال مجموعة العمل الخاصة باللاجئين واللجنة الرباعية على موضوع إعادة تأهيل اللاجئين وتحسين ظروفهم في بلدان اللجوء تمهيداً لتوطينهم، وهو ما ظهر في اتفاق السلام الموقع مع الأردن عام 1994.

فقد سعت إسرائيل إلى تشتيت قضية اللاجئين تارة من خلال تقسيمهم إلى فئات للتملص من النتائج القانونية المترتبة على التعامل معهم كشعب موحد معترف له بحق تقرير المصير، وتارة من خلال تضمين قضايا المهاجرين اليهود من الدول العربية والتلميح بأن ما حدث هو مجرد تبادل للسكان، وذلك بهدف حرق القضية عن مسارها القانوني والسياسي وإظهارها كعملية تغير سكانية²، كما نجحت في جعل معالجة قضية اللاجئين تتم بعيداً عن قرارات الشرعية الدولية ذات الصلة، حيث شكلت اتفاقات أوسلو واتفاقات السلام المصرية والأردنية مع إسرائيل مرجعية العمل لتلك اللجان، الأمر الذي أدى لانحرافها عن مسار عملها، فبدلاً من السعي لتنفيذ حق العودة وتمكين الشعب الفلسطيني من تقرير مصيره، عملت تلك اللجان على تحسين ظروف اللاجئين بما يؤدي لدمجهم في دول اللجوء³.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 311؛ محمود كريم، المرجع السابق، ص 339.

² - في معرض رده على قيام إسرائيل بطرح موضوع المهاجرين اليهود من الدول العربية أكد الطرف الفلسطيني أن خروج اليهود من الدول العربية للقدوم لإسرائيل قد تم طوعاً، على عكس ما حدث للفلسطينيين من تهجير قسري، كما أن هذا الموضوع يجب أن يثار مع الدول العربية المعنية بصورة ثنائية، كما سيثير الفلسطينيون موضوع عودة اللاجئين وتعويضهم مع إسرائيل خلال المفاوضات الثنائية حول الوضع النهائي. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 313.

³ - عماد جاد، فلسطين الأرض والشعب من النكبة إلى أوسلو، المرجع السابق، ص 321.

ومع أن البند 14 من اتفاق أوسلو لعام 1995 والمتعلق بحقوق الإنسان ينص على أنه: "على إسرائيل والمجلس الفلسطيني القيام بمهامهما ومسؤولياتهما مع المحافظة على المقاييس الدولية لحقوق الإنسان وسيادة القانون، يهديهما إلى ذلك، واجب حماية العموم واحترام الآخرين ومنع الاضطهاد"¹، فإن مفاوضات التسوية بين الطرفين والاتفاقات المنبثقة عنها لم تراعي حقوق اللاجئين، وأهملت الإشارة لقرارات الشرعية الدولية المكرسة لحقوقهم، وكرست التمييز بين اللاجئين الفلسطينيين بتقسيمهم إلى فئات بما يتفق مع رؤية إسرائيل التي نجحت في فرضها على المفاوض العربي والفلسطيني دون الاعتراف بمسؤوليتها التاريخية والقانونية عن مشكلة اللاجئين، الذين حولت حقوقهم القانونية الثابتة وغير القابلة للتصرف لمجرد مطالب يتم التفاوض بشأنها².

ورغم النقد والغضب الشعبي الذي واجهه المفاوض الفلسطيني بعد توقيعه لاتفاقات أوسلو فإن ما تبعها من مفاوضات وتسويات سرية وعلنية تثبت أن قيادة منظمة التحرير الفلسطينية لم تتدارك ما اقترفته من أخطاء في تلك الاتفاقات سواء لجهة عدم استنادها لقرارات الشرعية الدولية ومبادئ القانون الدولي ذات الصلة كمرجعية للتفاوض، أو لجهة عدم وضع برامج وخطط تفصيلية للوصول لتطبيق حق اللاجئين بالعودة وحق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، ففي حين تطالب منظمة التحرير علناً إسرائيل بالالتزام بقرارات الشرعية الدولية بما فيها القرار 194، توصل بعض قادتها لتفاهات سرية مع إسرائيل تنتهك حقوق الشعب الفلسطيني وتتعارض مع قرارات الشرعية الدولية.

ومن جملة تلك التفاهات ما توصل له كل من "محمود عباس" و"يوسي بيلين" في 13 أكتوبر 1995 بهدف وضع إطار الحل النهائي لقضية اللاجئين والتي عرفت لاحقاً بإسم وثيقة "عباس-بيلين"، ورغم أنها وثيقة غير رسمية³ إلا إنها انعكست على المفاوضات اللاحقة المتعلقة باللاجئين، وتنص الوثيقة المذكورة في ديباجتها على أنه: "إن كان القانون الدولي ومبادئ العدالة الإنسانية يضمنان حق العودة للاجئين الفلسطينيين، فإن متطلبات السلام والعيش المشترك والحقوق المشكلة على الأرض منذ عام 1948 قد جعلت من

¹ - عماد جاد، إشكاليات عملية التفاوض حول مستقبل اللاجئين الفلسطينيين-السيناريوهات الإسرائيلية ومستقبل اللاجئين في ظل التسوية السياسية الراهنة، مداخلة مقدمة خلال المؤتمر الدولي الثالث لحركة حقوق الإنسان في العالم العربي، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الرباط، 10-12 فبراير 2001، ص 04-05.

² - غازي حسين، حق العودة والقانون الدولي، مجلة الفكر السياسي، العدد 14، دمشق، 2006، ص 71.

³ - يشار إلى أن رئيس منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية "ياسر عرفات" رفض قبول وثيقة عباس-بيلين. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 322.

تطبيق تلك الحقوق أمر غير عملي، ومن ثم فالجانب الفلسطيني يعلن استعدادة لقبول وتطبيق السياسات والإجراءات التي تضمن قدر الإمكان حياة كريمة لهؤلاء اللاجئين¹. من الواضح أن هذه الوثيقة قد أطاحت بقواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية بإسقاطها حق اللاجئين بالعودة لاعتبارات عملية فرضها واقع الأرض²، وذلك دون الرجوع لأصحاب الحق أو الحصول على تفويض منهم، وهو ما شجع الجانب الإسرائيلي على الاستمرار في فرض سياسة الأمر الواقع، والاحتجاج بتلك الوثيقة للقول بإلغاء القرار 194، وهو ما يعد مخالفاً لما جاء في المادة 53 اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969، والتي تعتبر أي اتفاق مخالف للقواعد الأمرة في القانون الدولي لاسيما حق العودة وتقرير المصير باطلاً قانوناً³.

وعلى خلاف ما ورد في وثيقة "عباس-بيلين" حاول ياسر عرفات التمسك بقواعد القانون الدولي والقرارات الدولية خلال قمة كامب ديفيد في يوليو 2000 سعياً لتحقيق ثلاث أهداف تتمثل في إقامة دولة فلسطينية على حدود عام 1967، وعودة اللاجئين وفقاً للقرار 194، والسيادة الفلسطينية على القدس الشرقية، ومؤكداً أن قرارات الشرعية الدولية يجب أن تكون أساساً للمفاوضات وهو ما رفضه الجانب الإسرائيلي، الأمر الذي أدى لفشل القمة دون التوصل لأي اتفاق⁴.

وعقب اندلاع انتفاضة الأقصى في سبتمبر 2000، اتضح للجانب الفلسطيني ضعف المقاربة المعتمدة في عملية التسوية ومدى هشاشة مرجعيتها، وهو ما دفعه لرفض الطروحات الإسرائيلية التي تتناقض مع قرارات الشرعية الدولية خلال المفاوضات المنعقدة في مدينة طابا في فبراير 2001 والتي شكلت المقترحات المقدمة خلالها قفزة في عملية التفاوض حول اللاجئين، من خلال حل قضيتهم بما يتفق مع قرار مجلس الأمن

¹ - نجوى حساوي، المرجع نفسه، ص 320.

² - وفقاً لوثيقة عباس-بيلين في مقابل تنازل الجانب الفلسطيني عن حق العودة وفقاً للقرار 194، يعترف الجانب الإسرائيلي بالمعاناة التي تعرض لها الفلسطينيون جراء حرب عام 1948 دون تحمل المسؤولية الدولية عنها، ويحق للاجئين بالعودة إلى الدولة الفلسطينية المستقبلية، إضافة لحقهم بالتعويض وذلك من خلال صندوق دولي تديره مفوضية دولية تنشأ بهدف تسوية قضية اللاجئين نهائياً وتساهم فيه إسرائيل بجانب الدول الأخرى لدعم أنشطة المفوضية في إعادة تأهيل وتوطين اللاجئين الفلسطينيين. أنظر: عماد جاد، إشكاليات عملية التفاوض حول مستقبل اللاجئين الفلسطينيين، المرجع السابق، ص 10-12.

³ - تنص المادة 53 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تنص على أنه: "تعتبر المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً إذا كانت وقت إبرامها تتعارض مع قاعدة أمرة في القانون الدولي...".

⁴ - يرجع البعض فشل قمة كامب ديفيد لعام 2000 إلى ما كرسه اتفاقات أوسلو من تأجيل للقضايا الجوهرية واتباع لسياسة الحلول المرحلية في قضية اللاجئين. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 326.

242 ويؤدي لتطبيق لقرار الجمعية العامة رقم 194¹، إلا اختلاف الطرفان حول عدد اللاجئين الذين سيسمح لهم بالعودة²، وتمسك الجانب الفلسطيني بضرورة ترك الخيار للاجئين لجهة مكان العودة حال دون التوصل لأي اتفاق³.

وفي إبريل 2003 طرح الرئيس الأمريكي جورج بوش مشروعه للتسوية "خارطة الطريق"⁴ والتي حظيت بقبول الطرفان الفلسطيني والإسرائيلي، وكان من المقرر وفقا لها إعلان قيام الدولة الفلسطينية في العام 2005 والبدء في التفاوض حول قضايا الوضع النهائي بما فيها قضية اللاجئين، إلا إن تدهور الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة حال دون ذلك، حيث قامت إسرائيل بالتوسع في بناء جدار الفصل العنصري في الضفة الغربية، وتطبيق خطة الفصل أحادي الجانب بالانسحاب من قطاع غزة، واكتفت بتوقيع هدنة مع السلطة الفلسطينية دون تطبيق الخطوات المتفق عليها في خارطة الطريق التي اتبعت سياسة الحل المرحلي التي أثبتت فشلها في اتفاقات أوسلو⁵.

تجدد الإشارة إلى أن خارطة الطريق لم تتطرق لموضوع اللاجئين بشكل رئيسي بل اكتفت بالإشارة لمبادرة السلام العربية التي دعت للتوصل لحل عادل لمشكلة اللاجئين يتفق عليه الطرفان الفلسطيني والإسرائيلي وفقا لقرار الجمعية العامة رقم 194، وهو ما يعني أن الحل سيكون وفق تسوية متفق عليها وليس تطبيقا لقرارات الشرعية الدولية بصورة آلية وكاملة، وهو ما اتضح لاحقا من خلال مطالبة الولايات المتحدة وإسرائيل للدول العربية والفلسطينيين الاعتراف بيهودية دولة إسرائيل⁶.

¹ - كانت مفاوضات طابا لعام 2001 المرة الأولى التي تعترف فيها إسرائيل بمسؤوليتها عن مشكلة اللاجئين وتقبل المساهمة في حل قضيتهم، حيث طرح الوفد الإسرائيلي خطة غير رسمية تتضمن 3 مراحل تطبق خلال 15 سنة بما يؤدي لتطبيق القرار 194 من خلال: المرحلة الأولى يتم فيها استيعاب 25-40 ألف لاجئ في إسرائيل خلال 5 سنوات، المرحلة الثانية يتم استيعاب عدد من اللاجئين دون تحديده في الأراضي الإسرائيلية التي سيتم تبادلها مع الفلسطينيين، المرحلة الثالثة يتم فيها إعادة عدد من اللاجئين في إطار لم شمل العائلات، إضافة لتأسيس صندوق للتعويض تشرف عليه لجنة دولية على أن يتم إدراج قضية تعويضات اليهود من الدول العربية ضمن صلاحيتها. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 334-337.

² - في حين طرحت إسرائيل إعادة 40 ألف لاجئ كحد أقصى خلال 5 سنوات، رفض الجانب الفلسطيني قبول أي طرح يقل عن إعادة 100 ألف لاجئ كمرحلة أولى.

³ - يرجع البعض سبب فشل المفاوضات في طابا لكونها جاءت متأخرة حيث لم يكن لدى الأطراف الوقت الكافي لتطبيق ما تم الاتفاق عليه بسبب التغيرات السياسية التي كانت مرتقبة على مستوى الإدارة الأمريكية والحكومة الإسرائيلية، فقد انعقدت تلك المفاوضات في أواخر مدة ولاية الرئيس كلينتون، وفي ظل استقالة رئيس الحكومة الإسرائيلية إيهود باراك. أنظر: بلال الحسن، الخداع الإسرائيلي-رؤية فلسطينية لمفاوضات كامب ديفيد وتوابعها، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2003، ص 60.

⁴ - تقوم خارطة الطريق الأمريكية لحل النزاع الفلسطيني الإسرائيلي على تطبيق مبدأ حل الدولتين من خلال اتباع جملة من المراحل والخطوات أهمها: إنهاء العنف والإرهاب من جانب الطرفين، فترة انتقالية من يونيو 2003 حتى ديسمبر 2005 يتم خلالها تهيئة ظروف قيام الدولة الفلسطينية بحدود مؤقتة، البدء في مفاوضات حول قضايا الوضع النهائي في العام 2005. أنظر: نادية شكيل، المرجع السابق، ص 99-100.

⁵ - دافيد بشعلاني، انتفاضة الأقصى وإشكالية التسوية الفلسطينية الإسرائيلية، رسالة دبلوم دراسات عليا في العلاقات الدولية والدبلوماسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2004، ص 130-131. مشار إليه في: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 340؛ ونادية شكيل، المرجع السابق، ص 100.

⁶ - دافيد بشعلاني، المرجع نفسه، ص 138-140.

فخارطة الطريق كغيرها من المشاريع الأمريكية التي تعالج القضايا الأمنية والاقتصادية دون التطرق لجوهر الصراع، ودون تقديم أي ضمانات فيما يتعلق بإقامة الدولة الفلسطينية وعودة اللاجئين وفقاً للقرار 194، فهدفها الأساسي هو وقف المقاومة المسلحة والحفاظ على أمن إسرائيل وتطبيع علاقتها من الدول العربية.

مما سبق يتضح أن الجانب الإسرائيلي منذ بدء مفاوضات التسوية مع الفلسطينيين يناور لكسب الوقت وفرض سياسية الأمر الواقع، من خلال تجميد الاتفاقات التي جرى توقيعها مع الفلسطينيين والاكتفاء بتطبيق البنود المتعلقة بالجوانب الأمنية دون القضايا الأساسية للتهرب من تطبيق الحلول التي تفرضها مبادئ القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية في تلك القضايا ولاسيما قضية اللاجئين وحقهم بالعودة وحق الشعب الفلسطيني بتقرير مصيره وإقامة دولته.

وفي ضوء مفاوضات الحل النهائي التي ستجرى مستقبلاً بين الفلسطينيين وإسرائيل قد تبدو تجربة لجنة التوفيق الدولية-التي منيت بالفشل-تجربة زاخرة بالمعلومات فيما يتعلق بتخطيط وتنفيذ الحل الدائم لمشكلة اللاجئين، حيث توضح تلك التجربة نتائج طمس حقوق اللاجئين والتعامل مع قضيتهم كقضية ثانوية ودمجها في المفاوضات مع قضايا أخرى ليس لها علاقة مباشرة بمشكلة اللاجئين، فهي تجربة ينبغي على المفاوض الفلسطيني الاستفادة منها لتجنب تكرار أخطائه السابقة.

رابعاً: اللاجئين الفلسطينيين في اتفاقية السلام الإسرائيلية الأردنية لعام 1994

نظراً لكون المملكة الأردنية أحد الأطراف الإقليمية المتأثرة بشكل مباشر من مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، فقد تضمنت اتفاقية السلام الموقعة مع إسرائيل الأسس التي اتفق الطرفان أن يتم من خلالها إيجاد حل لمشكلة اللاجئين والنازحين الفلسطينيين.

حيث نصت المادة 08 من اتفاق السلام الإسرائيلي الأردني على: "1- اعترافاً من الطرفين بالمشكلات البشرية التي يسببها النزاع في الشرق الأوسط بالنسبة إلى الطرفين فأنهما يسعيان لتحقيق مزيد من التخفيف من حدة المشكلات الناجمة على صعيد ثنائي؛ 2- اعترافاً من الطرفين بأن المشكلات البشرية المشار إليها لا يمكن تسويتها بصورة كاملة على الصعيد الثنائي يسعى الطرفان لتسويتها في المحافل والمنابر الملائمة، وبمقتضى أحكام القانون الدولي، بما في ذلك ما يلي:

- أ- فيما يتعلق بالنازحين في إطار اللجنة الرباعية، بالإشتراك مع مصر والفلسطينيين.
ب- فيما يتعلق باللاجئين:

1- في إطار عمل المجموعة المتعددة الأطراف بشأن اللاجئين.

2- من خلال إجراء حوار ثنائي، أو غير ذلك يتم في إطار يتفق عليه، ويأتي مقترناً بالمفاوضات الخاصة بالوضع الدائم، أو متزامناً معها...

ج- من خلال تطبيق برامج الأمم المتحدة المتفق عليها، والبرامج الاقتصادية الدولية الأخرى المتعلقة باللاجئين والنازحين، بما في ذلك المساعدة في مضمار العمل على توطينهم¹.

يلاحظ من خلال المادة المذكورة أن الطرفين ورغم تأكيدهما على السعي لإيجاد تسوية لمشكلة اللاجئين والنازحين الفلسطينيين بمقتضى أحكام القانون الدولي، قد خالفا قواعد القانون الدولي من خلال التشجيع على توطين اللاجئين ودمجهم في بلدان اللجوء، وهو ما يعد انتهاكاً لحق اللاجئين بالعودة وحق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، وباعتبار أن الشعب الفلسطيني هو المعني الوحيد بتقرير مصيره فإن تطرق الاتفاقية لمسائل تمس حقوق الفلسطينيين بصورة مباشرة لا يلزم الطرف الفلسطيني، طالما لم يوافق عليها.

كما أن اتفاق الطرفين الأردني والإسرائيلي على "عدم السماح بالتحركات القسرية للسكان التي من شأنها أن تؤثر سلباً على الطرف الآخر" من شأنه أن يضع قيوداً على حركة السكان وانتقالهم بين الضفتين الشرقية والغربية لنهر الأردن وعلى أوضاع اللاجئين والنازحين الفلسطينيين مستقبلاً².

يستفاد مما تقدم أن المفاوضات العربية والفلسطينية مع إسرائيل وما نتج عنها من اتفاقات ولجان تعرضت لقضية اللاجئين قد همشت البعد السياسي والقانوني لقضية اللاجئين، واقتصرت على تناول البعد الإنساني من خلال السعي لتحسين أوضاع اللاجئين المعيشية وإعادة تأهيلهم وتوطينهم في بلدان اللجوء، ولم تأتي تلك الاتفاقات على ذكر حقوق اللاجئين المكرسة قانوناً، وأغفلت الإشارة للمرجعية الأساسية لحقوقهم لاسيما قرارات الشرعية الدولية وخاصة القرار 194، كما ساهمت تلك الاتفاقات في تشتيت قضية اللاجئين وتجزئتها من خلال تقسيم اللاجئين لفئات مختلفة.

¹ - السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة، المرجع السابق، ص 128.

² - السيد حسين عدنان، المرجع نفسه، ص 128؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 285.

فإذا كان القانون الدولي قادراً على مساعدة الأطراف المتنازعة على إيجاد حلول لمشكلاتهم من خلال التفاوض السلمي وتجنب اللجوء إلى القوة، فإن هذا الأسلوب لم ينجح في التوصل لحلول في سياق النزاع العربي الإسرائيلي ولاسيما فيما يتعلق بمشكلة اللاجئين الفلسطينيين، وذلك لجملة من الأسباب نجلها فيما يلي:

- مخالفة الاتفاقات التي تم التوصل إليها بين الأطراف للقواعد الدولية الأمرة وقرارات الشرعية الدولية التي ترعى حقوق الشعب الفلسطيني بما فيها حق اللاجئين بالعودة وفقاً للقرار 194.

- فشل سياسية الحلول المؤقتة والمرحلية التي تم الاعتماد عليها منذ مؤتمر مدريد وفي اتفاقات أوسلو، والتي أدت لإطالة عمر الصراع وتأجيل المفاوضات حول قضايا الوضع النهائي بما فيها قضية اللاجئين إلى ما لا نهاية.

- سوء إدارة الطرف العربي والفلسطيني لعملية التسوية، وعقدها بعيداً عن إطار الأمم المتحدة.

- القبول برعاية الولايات المتحدة الأمريكية للمفاوضات بصورة منفردة، والتي أثبتت التجارب أنها لا تعد وسيطاً محايداً بل منحازاً بشدة للرؤية الإسرائيلية المنكرة لحقوق الشعب الفلسطيني.

وفي ظل ما لحق الطرف الفلسطيني من غبن بإعطائه أقل مما تقرره قواعد القانون الدولي العام وقرارات الشرعية الدولية في مفاوضات لا تعكس إلا الرؤية الإسرائيلية للحل، فعلى الطرف الفلسطيني الرجوع إلى إطار الأمم المتحدة والتمسك بقراراتها وبمبادئ القانون الدولي وفرضها في صراعه مع إسرائيل في مختلف القضايا ولاسيما قضية اللاجئين التي تشكل جوهر القضية الفلسطينية.

وإن كانت إسرائيل مدعومة بحلفائها تسعى لإبعاد قضية اللاجئين عن سياقها التاريخي وبعدها القانوني والسياسي، وتحاول تأجيل التفاوض حول قضيتهم إلى ما لا نهاية بهدف المحافظة على ما حققته من مكاسب من خلال اتفاقات التسوية وفرضها لسياسة القوة والأمر الواقع وتقديمها على مبادئ العدل والقانون، ومحاولة إقناع العالم باستحالة عودة اللاجئين عملياً، فما هي أبرز الحلول المطروحة لتسوية مشكلة اللاجئين الفلسطينيين؟ وهل لا زال بالإمكان تنفيذ حق العودة وفقاً للقرار 194؟

المطلب الثاني: آفاق الحل الدائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين

توصلنا فيما سبق من دراستنا إلى أن الحماية الدولية للاجئين ليست هدفاً بحد ذاته، فهي عبارة عن إجراء مؤقت لحين التوصل للهدف الأساسي وهو تطبيق أحد الحلول الدائمة التي يستعيد بموجبها اللاجئين الحماية الوطنية وهو ما يتم من خلال عودتهم إلى بلد الأصل أو الاندماج في بلد اللجوء أو إعادة التوطين في بلد ثالث مع حصولهم على جنسيتها، على أن يراعى مبدأ الطواعية في تطبيق تلك الحلول.

وإن كان خيارى الدمج وإعادة التوطين قد حصدا انتباه المجتمع الدولي بعد الحرب العالمية الثانية فقد تم لاحقاً الإقرار بخيار العودة إلى بلد الأصل كحل مفضل لمشكلات اللجوء، وهو ما أكدته كل من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والجمعية العامة للأمم المتحدة¹.

وفيما يتعلق بمشكلة اللاجئين الفلسطينيين فمنذ بدايتها أوضح الوسيط الدولي للأمم المتحدة أن عودتهم إلى ديارهم هي الحل المرغوب لإنهاء مشكلتهم، وبناءً على توصيته صدر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 لعام 1948 ليؤكد حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم التي أخرجوا منها مع إعطائهم حرية الاختيار بين ممارسة خيار العودة أو الاندماج في بلدان اللجوء أو إعادة التوطين في أماكن أخرى.

ورغم تأكيد اللاجئين الفلسطينيين على رغبتهم بممارسة حقهم بالعودة لديارهم وممتلكاتهم ورفضهم للخيارات الأخرى إلا أن إسرائيل قد انتهجت سياسات تهدف لمنع تمكينهم من العودة تارة من خلال إصدارها للقوانين التي تحرم اللاجئين من حقهم بالعودة -كقانون الجنسية وقانون أملاك الغائبين- وتارة أخرى من خلال تذرعها بالعديد من الحجج كعدم مسؤوليته عن نشوء مشكلتهم، أو استحالة عودتهم عملياً، إضافة للحجج العنصرية من قبيل رفض عودتهم حفاظاً على النقاء اليهودي أو يهودية دولة إسرائيل وغيرها من الحجج التي تتنافى مع القانون الدولي، الأمر الذي أدى لبقاء مشكلة اللاجئين الفلسطينيين دون حل دائم لأكثر من سبعة عقود مشكلة بذلك أطول حالة لجوء جماعي في العالم.

¹ أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على خيار العودة كحل أمثل لمشكلات اللجوء عبر العديد من القرارات ومنها قرارها رقم 169/49 المؤرخ في 1994/12/23 والذي جاء فيه: "أن العودة الطوعية متى كانت ممكنة تشكل حلاً مثالياً لمشكلات اللاجئين"، ودعت فيه كل من دول الأصل وبلدان اللجوء ومفوضية اللاجئين والمجتمع الدولي للقيام بكل ما هو ممكن لتمكين اللاجئين من ممارسة حقهم بالعودة بحرية إلى ديارهم الأصلية بأمان وكرامة، والتأكد من حصولهم على الحماية الدولية إلى ذلك الحين. أنظر: ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 404-407.

وأمام هذا التتكر الإسرائيلي لحقوق اللاجئين وغياب الإرادة السياسية للمجتمع الدولي لإجبار إسرائيل على الالتزام بالقوانين والقرارات الدولية ذات الصلة، شرعت إسرائيل وبعض الدول الغربية في طرح حلول بديلة عبر مشاريع ومبادرات ارتكزت أساساً على خيارى الدمج وإعادة التوطين كحل لمشكلة اللاجئين، متجاهلة للقوانين والقرارات الدولية ولرغبة اللاجئين أنفسهم بممارسة حقهم بالعودة. فإسرائيل لا تعارض أي حل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين طالما أن تطبيقه سيتم خارج حدودها ويعفيها من المسؤولية، وبالتالي فقد سعت مع حلفائها لإسقاط خيار العودة من الحلول الدائمة المتعارف عليها دولياً، فمجل المشاريع والمبادرات الدولية التي طرحت لحل قضية اللاجئين جاءت متساوقة مع الرواية الإسرائيلية باعتبارها أن خيار عودة اللاجئين لديارهم الأصلية قد أضى أمراً غير عملياً، وفي أفضل الحالات طرحت تلك المشاريع عودة عدد محدود من اللاجئين كمبادرة إنسانية وفي إطار جمع شمل العائلات وليس تطبيقاً لحق العودة.

هنا تجدر الإشارة إلى أن حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين من خلال تمكينهم من ممارسة حقهم بالعودة ليس حلاً إنسانياً لمشكلتهم فحسب، بل هو جزء أساسي من أي عملية تسوية تهدف للتوصل لاتفاق سلام عادل ودائم في المنطقة، بالإضافة لكونه شرطاً لازماً لتمكين الشعب الفلسطيني من ممارسة حقه بتقرير المصير وإقامة دولته المستقلة، وبالتالي فإن أي اتفاق لا يتضمن حلاً دائماً لمشكلة اللاجئين ويضمن لهم ممارسة حقهم بالعودة محكوماً عليه بالفشل، دون أن يعني ذلك استثناء الحلول الأخرى، فالطبيعة المعقدة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين تتطلب حلاً يركز على الحلول الدائمة مجتمعة مع ترك الخيار للاجئين أنفسهم.

وسنتناول في هذا المطلب أبرز المشاريع الدولية والإسرائيلية والعربية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين ومدى توافقها مع القواعد والقرارات الدولية (الفرع الأول) وعملائية ممارسة اللاجئين الفلسطينيين لحقهم بالعودة استناداً للدراسات العلمية والتجارب الدولية المشابهة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المشاريع والمبادرات المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين

رغم أن حقوق اللاجئين الفلسطينيين ولاسيما حقهم بالعودة وتقرير المصير هي حقوق ثابتة غير قابلة للتصرف ومكرسة بموجب القوانين والقرارات الدولية، إلا إن التتكر

الإسرائيلي لتلك الحقوق حال دون إعمالها، وانطلاقاً من مقولة "إن لم تستطع حل المشكلة فعليك بتذويبها" سعت إسرائيل بمساعدة حلفائها لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية لتذويب قضية اللاجئين وتصفيتهما عبر طرح العديد من المشاريع لحل مشكلة اللاجئين من خلال دمجهم و إعادة توطينهم مسقطه حقهم بالعودة، وهو ما يتنافى مع طبيعة الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين التي يشترط أن يرتضيها اللاجئون أنفسهم وتقبلها الدول المعنية.

فمنذ عام 1948 لم تتوقف مشاريع التوطين، حيث طرح ما يزيد عن 54 مشروعاً لحل قضية اللاجئين الفلسطينيين من خلال إعادة تأهيلهم وتوطينهم في دول اللجوء أو دول أخرى، كان آخرها ما يروج له حالياً باسم صفقة القرن، ورغم الجدل التي أثارته بعض تلك المشاريع إلا أن مصيرها كان دوماً هو الفشل، فلا هي تمكنت من توطين اللاجئين ولا هي أنست اللاجئين أو أسقطت حقهم بالعودة¹.

وفيما يلي نتناول أبرز مشاريع الحل الدولية والإسرائيلية والعربية المطروحة منذ نشوء مشكلة اللاجئين وحتى عام 2018 لإظهار المقاربات التي اعتمدها تلك المشاريع لحل المشكلة ومدى توافقها مع القواعد والقرارات الدولية ذات الصلة.

أولاً: المشاريع الدولية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين

تعددت المشاريع الدولية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين والتي اختلفت من حيث الجهات التي قدمتها أو من حيث أهدافها، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية أكثر الدول طرحاً لتلك المشاريع، بالإضافة لكل من كندا وبريطانيا وأستراليا التي طرحت عدداً من المشاريع، سنتناول أهمها كما يلي:

أ- المشاريع الأمريكية:

قبل الحديث عن أبرز المشاريع الأمريكية التي طرحت للحل، من الجدير التعرف على ما تمثله القضية الفلسطينية في الفكر الاستراتيجي للولايات المتحدة، فبحسب الأستاذ "إبراهيم أبو لغد" هناك ثلاثة عوامل مؤثرة في القرارات الأمريكية تجاه القضية الفلسطينية هي:

– معاداة الأمتين العربية والإسلامية واعتبار قادتهما من الثوريين والقوميين والإسلاميين خطراً على المصالح الأمريكية.

¹ - كمال القصير، مشاريع توطين الفلسطينيين في الخارج، مقال منشور على الرابط: <http://www.aljazeera.net> تاريخ الاطلاع: 2019/03/05.

- النظرة الدولية للفلسطينيين باعتبارهم جزءاً من العالم المتخلف بينما تعتبر الصهاينة في مصاف الشعوب الحضارية والديمقراطية المتقدمة.

- تبني الإدارة الأمريكية سياسة معادية للشعوب الساعية للتحرر والاستقلال خاصة في الجزائر وجنوب أفريقيا وفلسطين¹.

هذه العوامل بالإضافة إلى التأثير الكبير للوبي الصهيوني في السياسة الأمريكية كانت سببا لدعم الولايات المتحدة المطلق للرؤية الإسرائيلية فيما يتعلق بحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين بأي طريقة باستثناء عودتهم إلى ديارهم الأصلية، وهو ما تجلّى في مشاريع الحل الأمريكية من ماك غي 1949 إلى صفقة القرن 2018.

1- مشروع ماك غي (1949-1951):

شرح مستشار وزير الخارجية الأمريكي لشؤون الشرق الأوسط "ماك غي" خلال زيارته لبيروت خطة الولايات المتحدة لتوطين اللاجئين الفلسطينيين في أماكن تواجدهم، وهي الخطة التي طرحتها الولايات المتحدة عبر مندوبها في لجنة التوفيق الدولية، وتستند الخطة الأمريكية على إنشاء وكالة دولية تضم كل من فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة تتولى مهمة تقديم المساعدات لإنشاء مشاريع اقتصادية تنموية لاحتواء اللاجئين في دول اللجوء التي يمكنها ذلك، وإعادة توطين باقي اللاجئين في دول أخرى، على أن تستوعب إسرائيل عودة 100 ألف لاجئ للأراضي المحتلة².

ووفقاً لتلك الخطة الأمريكية أوفدت الأمم المتحدة في أغسطس 1949 بعثة المسح الاقتصادي برئاسة "غوردن كلاب" لدراسة الأوضاع الاقتصادية في بلدان اللجوء العربية وقدرتها على استيعاب اللاجئين، وقد أوصت البعثة في تقريرها المقدم للجمعية العامة بضرورة إيجاد برنامج للأشغال العامة مثل الري وبناء الطرق والسدود وحرف أخرى لتشغيل اللاجئين، واستجابت الجمعية العامة لتوصية البعثة بإنشائها صندوق دمج اللاجئين بتكلفة بلغت 49 مليون دولار تساهم الولايات المتحدة بنسبة 70% منها لإقامة المشاريع التنموية³.

¹ - معمر فيصل الخولي، سياسة الولايات المتحدة الأمريكية تجاه حق العودة للاجئين الفلسطينيين، مجلة مركز الدراسات الفلسطينية، العدد 12، بيروت، كانون أول 2010، ص 85-106.

² - محمود كعوش، التوطين ومشاريع التوطين من مشروع ماك غي 1949 إلى صفقة القرن وخطة عباس للسلام 2018، مركز الناطور للأبحاث والدراسات، منشور بتاريخ 2018/5/25 على الرابط: <http://natourcenter.com> تاريخ الاطلاع: 2019/3/18.

³ - كمال القصير، المرجع السابق، ص01.

وبالتوازي مع مشروع ماك غي وتوصيات بعثة كلاب، قدم المفوض العام لوكالة غوث اللاجئين "جون بلانديفورد" مشروعاً مشابهاً للجمعية العامة عام 1951 اقترح فيه تخصيص ميزانية قوامها 250 مليون دولار لدمج اللاجئين في الدول العربية¹، وهو الأمر الذي يبين مدى تأثير الولايات المتحدة على أنشطة الوكالات الأممية في ذلك الوقت.

وقد كان مصير مشروع ماك غي وما رافقه من مشروعات أممية هو الفشل نتيجة اشتراط إسرائيل الاعتراف الكامل بها، وإعادة توطين المائة ألف لاجئ وفقاً لمصالحها، ورفض الدول العربية واللاجئين الفلسطينيين لخيار التوطين².

2- مشروع إريك جونسون/ مشروع الإنماء الموحد لموارد نهر الأردن (1953-1955):

هو مشروع طرح من قبل "إريك جونسون" مبعوث الرئيس الأمريكي للوساطة في المفاوضات بين الدول العربية وإسرائيل، بهدف تسوية قضية اللاجئين عبر توطينهم في الضفة الشرقية لنهر الأردن، من خلال تعاون المملكة الأردنية وإسرائيل على استثمار مياه نهر الأردن بشكل مشترك مع تخصيص مساحة من الأراضي المروية في الأردن لتوطين اللاجئين الفلسطينيين، على أن يتم تنفيذ المشروع على خمسة مراحل تستغرق كل منها سنتين أو ثلاث، مع تخصيص مبلغ 130 مليون دولار لإقامة المشاريع التنموية والزراعية³.

وكسابقه اعتمد مشروع جونسون على المقاربة الاقتصادية كمدخل للتوطين، إلا أن الدول العربية (سوريا-الأردن-مصر-لبنان) وبعد تعيينها للجنة فنية من الخبراء العرب لدراسة المشروع انتهت إلى رفضه. كما أعرب مؤتمر اللاجئين المنعقد في القدس بتاريخ 20 يوليو 1955 عن رفضه لهذا المشروع الذي تزامن مع مشروع إسرائيلي لتوطين اللاجئين في شمال سيناء، حيث أكد المؤتمر على رفض كل مشروع يهدف لتصفية قضية اللاجئين أو حلها بما لا يحقق حقوقهم المشروعة⁴.

¹ - محمد عبد الرحمن عريف، اللاجئين الفلسطينيون بين نكبة ونكسة العرب "صفقات التوطين"، مقال منشور بتاريخ 2017/05/15 على الرابط:

<http://m.almayadeen.net/butterfly-effect/953043> تاريخ الاطلاع: 2019/3/18.

² - كمال القصير، المرجع السابق، ص 01.

³ - محمود كريم، المرجع السابق، ص 411-413.

⁴ - خالد محمد صافي، اللاجئين الفلسطينيون في مشاريع التوطين، المجلة البحثية لقضايا اللاجئين، العدد 04، مركز دراسات وابحاث اللاجئين، عمان، 2007، ص 36.

3- مشروع جون فوستر دالاس 1955:

طرح وزير الخارجية الأمريكي "دالاس" رؤية الإدارة الأمريكية لمستقبل التسوية في الشرق الأوسط خلال خطابه الملقى عقب جولته في المنطقة عام 1955 مقترحا حل قضية اللاجئين بتعويضهم وتوطينهم في البلدان العربية عبر مشاريع تمويلها الولايات المتحدة، بالإضافة لإمكانية إعادة عددا ممكنا من اللاجئين إلى الأراضي المحتلة، وقد لاقى طرحه معارضة كل من سوريا ومصر¹.

4- دراسة همفري عام 1957:

هي دراسة توثيقية أعدها عضو الكونغرس الأمريكي "هيوبرت همفري" بعد جولته في الشرق الأوسط، أوصى خلالها بتوطين اللاجئين في الدول العربية معللاً ذلك بأن الجيل الجديد من اللاجئين يضعف عنده عنصر الانتماء لفلسطين، وبالتالي سيكون توطين اللاجئين وتعويضهم هو السبيل الواقعي لحل مشكلتهم².

5- مشروع جون كينيدي عام 1957:

طرح الرئيس الأمريكي كينيدي رؤيته بشأن الصراع العربي الإسرائيلي خلال المؤتمر القومي للمسيحيين واليهود في 24 فبراير 1957 حيث اقترح كينيدي إعادة اللاجئين الفلسطينيين الراغبين بالعودة والعيش في ظل الحكومة الإسرائيلية بإسم الصداقة الوفية، وتعويض من لا يرغب بالعودة وتوطينهم عبر القيام بمشروعات اقتصادية وتنموية في المنطقة، وفي رسالته للرئيس المصري عبد الناصر في مايو 1961 أعلن كينيدي استعداداه للمساهمة في حل مشكلة اللاجئين بإعادتهم إلى ديارهم أو تعويضهم وفقا لتوصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة. ولم تجد مقترحات كينيدي طريقا للتطبيق نظرا لرفض الحكومة الإسرائيلية مشروع جونسون الذي تم التعويل عليه لتطبيق هذه المقترحات³.

6- مشروع جونسون عام 1962:

بعد تكليفه من قبل الإدارة الأمريكية ولجنة التوفيق الدولية لدراسة مشكلة اللاجئين الفلسطينيين قدم رئيس مؤسسة كارغي للسلام العالمي "جوزيف جونسون" مشروعه للحل في الثاني من أكتوبر 1962، وذلك من خلال:

¹ - اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، الأمانة العامة لحزب البعث الاشتراكي، المرجع السابق، ص 127.

² - محمود كعوش، المرجع السابق، ص 04.

³ - محمد عبد الرحمن عريف، المرجع السابق، ص 03؛ اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع السابق، ص 129-131.

- إعطاء كل رب أسرة من اللاجئين فرصة الاختيار الحر وبمعزل عن أي ضغط من أي مصدر كان بين العودة لفلسطين أو التعويض.

- إعلام اللاجئين بطبيعة الفرصة المتاحة لهم للاندماج في المجتمع الإسرائيلي في حال اختيارهم للعودة، وقيمة التعويضات التي سيتلقاها غير الراغبين بالعودة.

- احتساب التعويضات على أساس قيمة الممتلكات في عام 1948 مضافاً إليها قيمة الفوائد المستحقة، مع استفادة اللاجئين الذين لم يكن لهم ممتلكات من تعويض مالي لمساعدتهم على الاندماج في المجتمع الذي يختارون التوطين فيه.

- يحق لإسرائيل إجراء الفحوصات الأمنية على كل لاجئ يرغب بالعودة إلى أرضه.

- تقوم الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل والدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتوفير الأموال اللازمة لدفع التعويضات¹.

وقد قبلت الدول العربية صراحة مشروع جونسون رغم ما فيه من النفاق على القرار 194 وإعطائه إسرائيل الحق في رفض عودة أي لاجئ تحت ذرائع أمنية، ورغم ذلك عبرت إسرائيل على لسان وزيرة خارجيتها "غولدا مائير" عن رفضها للمشروع بحجة استحالة عودة اللاجئين عملياً، معتبرة أن الحل المناسب هو توطينهم في الدول المضيفة لهم².

7- دراسة دونا آرزت عام 1997:

قدمت المحامية اليهودية الأمريكية دراسة تناها مجلس الشؤون الخارجية في الكونغرس الأمريكي في يناير 1997 تقترح فيها تحويل اللاجئين الفلسطينيين إلى مواطنين عبر إعادة توزيعهم على الدول العربية، ومنحهم أينما وجدوا جوازاً يتيح لهم زيارة دولة فلسطين المستقبلية، على أن يتخلى الفلسطينيون عن مطالبتهم بحق العودة مقابل حصولهم على تعويضات تدفعها الدول العربية والمجتمع الدولي، وأن يحصل اليهود الذين هاجروا من الدول العربية على تعويضات أكبر³.

إن هذا الدراسة إضافة لتعارضها مع القواعد والقرارات الدولية المتعلقة بحق اللاجئين بالعودة، تدعو لممارسة جريمة التطهير العرقي والترحيل القسري من خلال دعوتها لإزالة

¹ - محمود كريم، المرجع السابق، ص 416-417؛ محمد عبد الرحمن عريف، المرجع السابق، ص 04.

² - اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع السابق، ص 132.

³ - سلمان أبو ستة، حق العودة مقدس وقانوني وممكن، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2001، ص 20-23.

مخيمات اللاجئين في قطاع غزة ولبنان وتفريغها من اللاجئين كونهم يشكلون مصدر قلق لإسرائيل، وإعادة توزيعهم في الأردن ودول العالم الأخرى، وتوطين باقي اللاجئين في أماكن تواجدهم، وهو ما رفضه مجلس الجامعة العربية في دورته رقم 107 المنعقدة بتاريخ 1997/12/30 مؤكداً على ضرورة تطبيق حق العودة وفقاً للقرار 194، ومطالباً بإعادة أحياء لجنة التوفيق الدولية، كما رفض مجلس التعاون الخليجي في 1997/07/06 اقتراح الكونغرس الأمريكي بتوطين اللاجئين في الدول الخليجية¹.

8- رؤية بيل كلينتون 2000:

في 20 ديسمبر 2000 طرح الرئيس الأمريكي بيل كلينتون رؤيته لحل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي خلال اجتماعه بوفدي الطرفين في البيت الأبيض، مقترحاً فيما يتعلق بقضية اللاجئين قيام إسرائيل بالاعتراف بالمعاناة المادية والمعنوية التي تعرض لها الفلسطينيون نتيجة حربي عام 1948 و1967، وأن يتم حل مشكلة اللاجئين بصورة تنسجم مع مبدأ حل الدولتين بحيث تكون دولة فلسطين للشعب الفلسطيني ودولة إسرائيل للشعب اليهودي، وتكون عودة اللاجئين للدولة الفلسطينية المستقبلية مع إمكانية عودة عدد محدد من اللاجئين إلى إسرائيل بما يتفق مع قرارها السيادي، وتوطين باقي اللاجئين في الدول المضيفة أو دول أخرى، وأن يوافق الطرفان على أن هذا الحل هو تنفيذ لقرار الجمعية العامة رقم 194².

9- مشروع إلينا روز لشتاين عام 2006:

هو مشروع مقدم للكونغرس الأمريكي من طرف عضو مجلس النواب الأمريكي ورئيسة اللجنة الفرعية لشؤون الشرق الأوسط ووسط آسيا "إلينا روز لشتاين" بالاشتراك مع عدد أعضاء مجلس النواب لصناعة قرار يدعو الرئيس الأمريكي جورج بوش لمطالبة الدول العربية باستيعاب اللاجئين الفلسطينيين المقيمين فيها، وحل وكالة الأونروا، ومعالجة قضايا اللاجئين الفلسطينيين بواسطة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين³.

¹ - سلمان أبو ستة، قضية اللاجئين الفلسطينيين الواقع الراهن وآمال ومهام المستقبل في إطار حق العودة، مجلة شؤون عربية، العدد 103، مصر، سبتمبر 2000، ص 127-148.

² - محمود كريم، المرجع السابق، ص 420-423.

³ - كمال القصير، المرجع السابق، ص 02؛ محمود كعوش، المرجع السابق، ص 05.

10- مشروع أوباما 2011:

طرح الرئيس الأمريكي باراك أوباما خطته لحل الصراع في الشرق الأوسط في خطابه بتاريخ 2011/5/19 معتبرا أن الحل يستند على إقرار الفلسطينيين بيهودية دولة إسرائيل، فالسلام الدائم بحسبه يقوم على دولتين لشعبين، دولة إسرائيل وطنا للشعب اليهودي ودولة فلسطين وطنا للشعب الفلسطيني يتمتع كلاهما بحق تقرير المصير وحدودهما هي حدود الرابع من يونيو 1967 مع إمكانية إجراء تبادل أراضي متفق عليه، أما مسائل القدس واللاجئين وغيرها من الأمور الأخرى فيتم تسويتها من خلال المفاوضات بين الطرفين¹. من الواضح أن مشروع أوباما قطع الطريق على أي حل يقضي بعودة اللاجئين إلى ديارهم وفقا لقرارات الشرعية الدولية من خلال مطالبته للجانب الفلسطيني الاعتراف بيهودية دولة إسرائيل، وبالتالي فإنه يرى أن حل مشكلتهم سيتم عبر توطينهم من خلال أحياء مشاريع التوطين السابقة أو إيجاد مشاريع توطين جديدة لتسوية قضيتهم بعيدا عن حق العودة إلى فلسطين التاريخية.

11- مشروع ترامب/ صفقة القرن عام 2018:

بعد ربع قرن من بدء عملية التسوية وتوقيع اتفاق أوسلو لعام 1993 دون التوصل لحل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي، يبدو أن الإدارة الأمريكية باتت مقتنعة بأنها قادرة على تصفية قضية اللاجئين وأزاحتها عن طاولة المفاوضات، وهو ما تجلّى من خلال حديثها عن إعادة تعريف اللاجئ الفلسطيني لتقتصر صفة اللاجئ على من هجروا عام 1948 دون غيرهم من أجيال اللاجئين الذين ولدوا في بلدان اللجوء من جهة، والإجراءات الأمريكية بقطع الدعم المالي المقدم لوكالة الأونروا والمطالبة بتفكيكها من جهة أخرى². فالإدارة الأمريكية برئاسة "دونالد ترامب" ترى في ملفات القدس واللاجئين والحدود عقبة أمام تحقيق التسوية في الشرق الأوسط، فبعد قرار اعترافها بالقدس كعاصمة لدولة إسرائيل، تسعى الإدارة الأمريكية لإنهاء مسألتي اللاجئين والحدود في سياق مشروعها للتسوية.

¹ - معمر فيصل الخولي، المرجع السابق، ص 99.

² - نبيل السهلي، قضية اللاجئين الفلسطينيين على صفيح ساخن، مقال منشور بتاريخ 2014/03/19 على الرابط: <http://www.aljazeera.net> وحسن لافي، قضية اللاجئين بعد ربع قرن من اتفاق أوسلو، مقال منشور بتاريخ 2018/09/14 على الرابط: <http://m.almayadeen.net> تاريخ الاطلاع: 2019/06/05.

وقد توضحت أبرز معالم تلك الصفقة الأمريكية من خلال التصريحات الإعلامية لعرابي الصفقة في تلك الإدارة وهم "جيرالد كوشنير" و"جيسون غرنبيلات" و"ديفيد فريدمان" بالإضافة لتصريحات مسؤولي بعض الدول العربية المتساوقة مع الصفقة والذين عقدوا لقاءات مع ممثلي الإدارة الأمريكية منذ فبراير 2016، ليس آخرها ورشة المنامة التي تناولت الجانب الاقتصادي من صفقة القرن في 25 يونيو 2019¹، ومن خلال تلك اللقاءات والتصريحات يمكن تلخيص الخطوط العريضة للمشروع الأمريكي الجديد بما يلي:

- إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة محدودة ومنزوعة السلاح على ما تبقى من الأراضي المحتلة عام 1967.

- ضم الكتل الاستيطانية في الضفة الغربية إلى إسرائيل وتوفير أراضي بديلة في جنوب فلسطين أو في شبه جزيرة سيناء تؤجرها الحكومة المصرية لإقامة مشاريع اقتصادية ومطار وميناء يستفيد منها الفلسطينيون².

- مدينة القدس عاصمة لإسرائيل وبلدة أبوديس عاصمة مقترحة لدولة فلسطين الجديدة.

- بقاء السيطرة الإسرائيلية على المعابر والحدود وعلى غور الأردن³.

- تفكيك وكالة الأونروا وإيجاد آلية دولية لتعويض اللاجئين وتوطينهم في البلدان التي يتواجدون فيها.

- الاعتراف بدولة إسرائيل كدولة يهودية ووطن قومي للشعب اليهودي.

وعن الموقف الفلسطيني من تلك الصفقة فقد أجمعت كافة فصائل وفئات الشعب الفلسطيني على موقف موحد رافض لتلك الصفقة التي تنتهك الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني⁴، إلا إن الأوضاع الراهنة وما يمارس على الفلسطينيين وبعض الدول العربية المضيفة للاجئين من ضغوطات يصعب أمر التكهن بما ستؤول له الأمور خاصة في ظل

¹ - للاطلاع على تفاصيل الاجتماعات السرية التي جمعت عرابو صفقة القرن مع الزعماء العرب، أنظر: خطة ترامب للسلام في الشرق الأوسط- هل باتت الطبخة جاهزة؟، مقال منشور بتاريخ: 2019/06/30 على الرابط: <http://www.aljazeera.net> تاريخ الاطلاع: 2019/07/01.

² - نبيل السهلي، صفقة القرن والقضايا الفلسطينية الجوهرية، مقال منشور بتاريخ 2019/06/16، على الرابط: <http://www.alquds.co.uk> تاريخ الاطلاع: 2019/06/20؛ والتقدير الاستراتيجي رقم (98) مشروع توطين اللاجئين الفلسطينيين في سيناء إلى أين؟، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، مارس 2017، متاح على الرابط: <http://www.alzaytouna.net/2017/03/29>

³ - خطة ترامب للسلام في الشرق الأوسط، هل باتت الطبخة جاهزة؟، المرجع السابق.

⁴ - الفلسطينيون: صفقة القرن لن تمر، منشور بتاريخ 2019/03/03 على الرابط: <http://www.al-sharq.com/article/03/03/2019/> تاريخ الاطلاع: 2019/04/12؛ والتصريح الصحفي للرئيس الفلسطيني حول صفقة القرن وورشة البحرين بتاريخ 2019/06/20 على الرابط: <http://watan.ps.blogspot.com>

قبول بعض الأطراف العربية للصفقة وسعيها لتميرها. إلا إن ما يمكننا تأكيده هو أن الشعب الفلسطيني في الداخل والشتات لن يقبل بأي تسوية تنتقص من حقوقه المشروعة وهو ما أثبتته التجارب على مدار 70 عاما أفشل خلالها الفلسطينيون عشرات مشاريع التصفية والتوطين.

ب- المشاريع الدولية الأخرى:

1- المشروع البريطاني لعام 1955:

أعدت وزارة الخارجية البريطانية بالتنسيق مع السفارة البريطانية في بغداد وقسم التطوير في المكتب البريطاني في الشرق الأوسط ووكالة أونروا والبعثات الدبلوماسية البريطانية في المنطقة تقريراً مطولاً عن القضية الفلسطينية تمت مناقشته مع الإدارة الأمريكية حينها، وفيما يتعلق بمشكلة اللاجئين تضمن التقرير عدداً من المشاريع لتوطين الفلسطينيين في البلدان العربية خاصة العراق التي كان يتوقع البريطانيون موافقتها على استيعاب مليون لاجئ فلسطيني على مدار 20 عام في حال نجاح مشروعهم للتوطين¹. وقد أعلن رئيس الوزراء البريطاني حينها "انطوني أيدن" استعداد بلاده ودول أخرى لتقديم الضمانات اللازمة لإسرائيل والدول العربية، إلا أن إسرائيل قد رفضت المشروع البريطاني لمطالبته بتطبيق حل الدولتين وفق ما ورد في قرار التقسيم رقم 181 لعام 1947 وأعلنت تمسكها بحدودها وفقاً لخطوط الهدنة².

2- المشروع الكندي لعام 1957:

طرح وزير الخارجية الكندية "ليستر بيرسون" مشروعاً أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في 26 فبراير 1957 بهدف تثبيت الأوضاع في منطقة الشرق الأوسط لتسهيل التوصل لتسوية لاحقة، حيث ركز على ضرورة التقييد باتفاقات الهدنة ووضع قوات طوارئ دولية على خطوط الهدنة، وإقامة إدارة مدنية تابعة للأمم المتحدة في قطاع غزة بالتعاون مع مصر وإسرائيل³.

¹- كمال القصير، المرجع السابق، ص 02؛ محمود كعوش، المرجع السابق، ص 05. تجدر الإشارة إلى أن المشاريع المطروحة لتوطين اللاجئين الفلسطينيين في العراق لم تتوقف حيث عادت للظهور في تسعينيات القرن الماضي أبان الحصار الأمريكي للعراق، حيث مارست الإدارة الأمريكية ضغوطات على العراق لقبول توطينهم مقابل رفع الحصار، فمن شأن توطين اللاجئين الفلسطينيين في العراق تحقيق عدة مصالح للإدارة الأمريكية أهمها توطين اللاجئين بعيداً عن إسرائيل، واستخدام الفلسطينيين السنيين لوقف التوغل الشيعي الإيراني في المنطقة، ولأزالت الإدارة الأمريكية تسعى لتوطين جزء من اللاجئين الفلسطينيين في كردستان العراق في أي تسوية قادمة. أنظر: حسين خلف موسى، مشاريع توطين اللاجئين الفلسطينيين، مقال منشور بتاريخ 2009/04/24، على الرابط: <http://pulpit.alwatanvoice.com> تاريخ الاطلاع: 2019/01/05.

²- محمود كريم، المرجع السابق، ص 413-414.

³- محمود كريم، المرجع نفسه، ص 415.

3- المشروع الأسترالي لعام 1957:

أقترح رئيس الوزراء الأسترالي "منزيس" بتاريخ 21 أكتوبر 1957 مشروعاً للتسوية العربية الإسرائيلية يركز على تسوية مضمونة ونهائية لمسألة الحدود وتسوية قضية اللاجئين دون أن يحدد أسس تلك التسوية¹.

4- مشروع همرشولد لعام 1959:

طرح الأمين العام للأمم المتحدة "داغ همرشولد" خلال الدورة 14 للجمعية العامة اقترح فيه توسيع برامج تأهيل اللاجئين لتعزيز اعتمادهم على أنفسهم والاستغناء عن مساعدات الأمم المتحدة، ورغم أن مشروع همرشولد لم يشر صراحة لتوطين اللاجئين كحل لقضيتهم، إلا أن مقترحاته بشأن تطوير المنطقة اقتصادياً وإقامة مشاريع يكون اللاجئين هم القوى العاملة الأساسية فيها يعني توطينهم، خاصة وأن مشروعه لم يتطرق لحقوق اللاجئين السياسية، ويدل على ذلك رسالته لمساعد وزير الخارجية الأمريكي في 04 يونيو 1959 والتي جاء فيها: "إن اندماج اللاجئين الفلسطينيين وتنمية اقتصاديات المنطقة عمليتان تتم إحداهما الأخرى، فالتنمية الاقتصادية شرطاً يجب تحقيقه لدمج اللاجئين"². وقد قوبل مشروع همرشولد برفض واستنكار عربي وفلسطيني لما فيه من مخالفة لحقوق الفلسطينيين بموجب قرار الجمعية العامة رقم 194.

5- المشروع الكندي لعام 1993:

تقدم الدبلوماسي الكندي "مارك بيرون" خلال رئاسته للاجتماع الخامس لمجموعة عمل اللاجئين بطرح يتضمن رؤية بلاده لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، وذلك من خلال منح الهوية لمن لا هوية له، وتوطين لاجئي عام 1948 في أماكن تواجدهم بحيث يصبحون يتمتعون بالحقوق الاقتصادية والمدنية كاملة³.

بعد تناولنا لأبرز المشاريع الدولية لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين نستنتج أن المقاربة الدولية للحل وإن كانت نظرياً تدعي تمسكها بقرارات الشرعية الدولية، فإن المشاريع المطروحة مالت في غالبيتها لتبني فكرة التوطين والتعويض أكثر من إتاحة الفرصة للاجئين لممارسة حقهم المشروع بالعودة.

¹ - المرجع نفسه، ص 415-416.

² - أديب صالح عبد اللهبي، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة (داك همرشولد) بشأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين 15 حزيران 1959: دراسة تحليلية، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية، المجلد 08، العدد 02، العراق، 2013، ص 01-22.

³ - كمال القصير، المرجع السابق، ص 02.

فبحسب رأي الأستاذ "تيسير محيسن" حملت المشاريع الدولية للحل جملة من الأفكار المشتركة أهمها¹:

- الاعتماد على المقاربة الاقتصادية لتوطين ودمج اللاجئين في بلدان اللجوء ودول أخرى، من خلال دعوتها لإقامة مشاريع تنموية واقتصادية لتشغيل اللاجئين وتسهيل اندماجهم.

- ممارسة أساليب الضغط والابتزاز أو الاغراء تجاه الدول العربية والفلسطينيين لدفعهم لقبول فكرة التوطين.

- تجاهل البعد الوطني والسياسي لقضية اللاجئين الفلسطينيين والتعامل معها كقضية إنسانية.

- بعض المشاريع الدولية كمشروع دالاس لعام 1955 وجونسون لعام 1961 لم تستثني فكرة عودة بعض اللاجئين إلى أراضيهم إلا أنها وضعت قيوداً على تطبيق تلك العودة يتمثل بموافقة إسرائيل وفقاً لمصالحها الأمنية.

- انتهاج بعض المشاريع الدولية لسياسة المساومة ومقايضة حق العودة بالتعويض المادي، واستعمال التنمية الاقتصادية كمدخل للتوطين.

- اشتغال المشاريع الدولية المطروحة للحل بعد توقيع اتفاقات أوسلو على تصورات تفصيلية تتعلق بأماكن التوطين وأعداد اللاجئين الذين سيجري توطينهم أو سيسمح لهم بالعودة أو البقاء في الدولة الفلسطينية كمشروع آرزت لعام 1997 ورؤية كلينتون لعام 2000.

- انحياز غالبية المشاريع الدولية بشكل واضح لإسرائيل، وعدم اتخاذ أي خطوات من شأنها إلزام إسرائيل بتطبيق قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، وسعيها لإضعاف قضية اللاجئين دولياً من خلال إلقاء مسؤولية عليهم على الحكومات العربية.

ثانياً: المشاريع الإسرائيلية والعربية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين

أ- المشاريع الإسرائيلية:

تجمع الأطراف السياسية في إسرائيل على جوهرية قضية اللاجئين وضرورة حلها لتسوية الصراع العربي الإسرائيلي، إلا أنها تنكر مسؤولية إسرائيل عن نشوء مشكلتهم

¹- تيسير محيسن، قراءة في مشاريع توطين اللاجئين الفلسطينيين: رؤية تحليلية، مجلة حق العودة، العدد 43، مايو 2011، ص 05.

وبالتالي ترفض تحمل تبعاتها السياسية والقانونية والإنسانية، فوفقا للخطاب الإسرائيلي يكمن حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين بتوطينهم في بلدان اللجوء وتحديدًا في الأردن وسوريا ولبنان، أو إعادة توطينهم في دول أخرى كالدول اللاتينية وغيرها. وبناءً على هذه الرؤية طرحت العديد من الجهات الإسرائيلية الرسمية وغير الرسمية عددا من المشاريع لحل مشكلة اللاجئين والتخلص منها بأي طريقة باستثناء السماح لهم بالعودة إلى ديارهم التي شردوا منها، ومن أبرز تلك المشاريع ما يلي:

1- مشروع بن غوريون:

أنشئ رئيس الوزراء الإسرائيلي "ديفيد بن غوريون" عقب إعلان قيام دولة إسرائيل عام 1948 لجنة مهمتها وضع التوصيات التي تهدف لمنع عودة الفلسطينيين إلى ديارهم في الأراضي المحتلة، وقد أوصت اللجنة في أولى تقاريرها بتوطين اللاجئين في البلدان العربية مع تفضيل أن يكون ذلك في سوريا والأردن والعراق وذلك بمساعدة الأمم المتحدة، وهو الاقتراح الذي أعاد بن غوريون طرحه عام 1956 خلال لقائه برئيس الوزراء الفرنسي¹.

2- خطة يوحنا والعملية الليبية (1953-1950)

وضع مدير دائرة استيطان الأراضي في الصندوق القومي اليهودي "يوسف فايتس" عام 1950 خطة تقضي بترحيل الأقلية العربية المتبقية في إسرائيل نحو الأرجنتين، حيث تقوم خطة يوحنا على تقديم إجراءات مادية لمن تبقى من الفلسطينيين لدفعهم على ترك أراضيهم، وقد فشلت تلك الخطة نتيجة رفض الفلسطينيين، وهو ما دفع فايتس لوضع خطة بديلة تقوم على توطين الفلسطينيين المتبقين في إسرائيل وبعض اللاجئين من الدول المجاورة في ليبيا من خلال قيام إسرائيل بشراء أراضي ليبية بمساعدة إيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية لاستيعاب الفلسطينيين فيها، وقد فشل فايتس في تطبيق خطته بعد تسريبها للصحافة ومطاردة رجال المفتي محمد أمين الحسيني للإسرائيليين في ليبيا².

3- مشروع أشكول عام 1965:

هو مشروع تقدم به رئيس الوزراء الإسرائيلي "لوفي أشكول" إلى الكنيست الإسرائيلي بتاريخ 17 مايو 1965 طالب فيه بالاستفادة من موارد المنطقة وتوجيهها لتوطين اللاجئين

¹ - كمال القصير، المرجع السابق، ص 03؛ محمد عبد الرحمن عريف، المرجع السابق، ص 02.

² - اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع السابق، ص 135-138.

ودمجهم في البلدان العربية باعتبارها بينتهم الطبيعية، معلناً استعداد إسرائيل للمساهمة المالية مع الدول الكبرى لإنجاح عملية التوطين باعتبارها الحل المناسب لإسرائيل واللاجئين.

4- مشروع آلون عام 1968:

طرحه وزير العمل الإسرائيلي " ينغال آلون " كمشروع متكامل للتسوية مع الأردن باعتبار أن إسرائيل لا تستطيع وحدها حل المشكلة أو تحمل الجزء الأكبر منها اقتصادياً وسياسياً وديمغرافياً، معتبراً أن قضية اللاجئين الفلسطينيين تقع في خانة تبادل السكان، ففي حين استوعبت إسرائيل اليهود القادمين من الدول العربية على الدول العربية استيعاب اللاجئين الفلسطينيين على أساس قومي وأثني¹، كما تضمن مشروع ضم قطاع غزة لإسرائيل بعد إفراغه ونقل سكانه للضفة الغربية ومدينة العريش المصرية²، مستغلاً حال الضعف المصرية وعجز سلطاتها عن فرض سيطرتها الأمنية على مناطق شبه جزيرة سيناء³، وهي الحالة التي تشبه الأوضاع التي تمر بها مصر حالياً.

5- دراسة شلومو غازيت عام 1994:

هي دراسة من إعداد رئيس الاستخبارات الإسرائيلية "شلومو غازيت" صدرت عن مركز جافي للدراسات الاستراتيجية بجامعة تل ابيب عام 1994 تحت عنوان "قضية اللاجئين الفلسطينيين: قضايا الحل الدائم من منظور إسرائيلي" تناولت حل مشكلة اللاجئين من خلال عودة بعض لاجئي عام 1948 ونازحي عام 1967 إلى مناطق الحكم الذاتي وفقاً للاتفاقات الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، واستيعاب باقي اللاجئين في الدول العربية المضيفة، وحل وكالة الأونروا ونقل صلاحيتها للسلطة الفلسطينية وحكومات الدول العربية التي ستستوعب اللاجئين، وفيما يتعلق بجانب التعويض المادي عن حق العودة فقد قسمه غازيت إلى تعويض جماعي لإعادة تأهيل اللاجئين وتسهيل

¹- كمال القصير، المرجع السابق، ص 03، محمود كعوش، المرجع السابق، ص 07.

²- من الجدير بالذكر أن هناك العديد من المشاريع الإسرائيلية التي هدفت لإفراغ مخيمات اللاجئين في الضفة الغربية وقطاع غزة ونقل سكانها إلى دول مجاورة أو دمجهم في المناطق الحضرية لإخفاء معالم اللجوء، من أبرزها مشروع ديان لعام 1968، ولجنة برونو 1969، مشروع دوف زاكين 1972، مشروع بن بورات 1982، خطة يسرائيل غاليلي 1973. للاطلاع على تفاصيل تلك المشاريع أنظر: اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع السابق، ص 141-150.

³- اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع نفسه، ص 140-141.

دمجهم، وشخصي يصرف لعائلات اللاجئين قدره بعشرة آلاف دولار للعائلة الواحدة بدون اعتبار لقيمة ممتلكاتها المفقودة نتيجة التهجير¹.

6- مشروع آيلاند عام 2004:

قدمه مستشار الأمن القومي الصهيوني "جيورا آيلاند" عام 2004 دعياً لحل مشكلة اللاجئين من خلال تنازل مصر عن 600 كم² من سيناء لتوطين اللاجئين الفلسطينيين فيها، في مقابل تنازل إسرائيل عن 200 كم² من أراضي صحراء النقب لصالح مصر مع منحها بعض المكاسب الاقتصادية.

7- مشروع يوشع بن آريه عام 2013:

هو مشروع مقدم من طرف البروفيسور يوشع بن آريه رئيس الجامعة العبرية يقترح فيه تمديد حدود قطاع غزة لتضم مدينتي العريش والشيخ زويد المصريتان ومن ثم توطين اللاجئين الفلسطينيين في المناطق الجديدة²، ومن الملفت أن أفكار مشروع آيلاند وبن آريه تم الاعتماد عليها بشكل رئيسي بحسب ما تم ترويجه عن صفقة القرن الأمريكية لعام 2018.

ومنذ عام 1948 لم تتوقف الطروحات الإسرائيلية الرامية لتصفية قضية اللاجئين دون تحمل أي مسؤولية عن نشوئها، حيث تتفق كل المشاريع الإسرائيلية في هذا الإطار على جملة من الأفكار أبرزها:

- الإجماع على منع عودة اللاجئين إلى ديارهم، والتخلص ممن تبقى من عرب داخل إسرائيل.

- هدفت المشاريع الإسرائيلية إلى جعل خيار التوطين أمراً واقعاً وحلاً أوحده لمشكلة اللاجئين خاصة تلك المطروحة بعد احتلال كامل فلسطين، حيث دعت لتوطينهم في البلدان العربية وغيرها وذلك عبر تمويل عربي ودولي دائماً، ورغم أن بعض المشاريع الإسرائيلية قد تضمنت بعض التنازلات -من وجهة نظر الإسرائيليين- كمشروع أشكول لعام 1965 الذي أبدى استعداد إسرائيل للمساهمة المالية، أو مشروع غازيت لعام 1994 الذي اقترح عودة بعض اللاجئين لمناطق الحكم الذاتي الفلسطينية، إلا إن تلك التنازلات

¹- كمال القصير، المرجع السابق، ص 03، محمود كعوش، المرجع السابق، ص 07.

²- مركز الزيتونة، التقدير الاستراتيجي رقم (98) مشروع توطين اللاجئين الفلسطينيين في سيناء إلى أين؟، المرجع السابق، ص 04.

يمكن تفسيرها برغبة إسرائيل بالحد من الضغط الدولي عليها أو لخداع الطرف المقابل ودفعه لتقديم تنازلات مقابلة.

- تعكس المشاريع الإسرائيلية درجة التخوف الإسرائيلي من بقاء مشكلة اللاجئين بدون حل أو حلها بطريقة لا تتوافق مع رؤيتها، وهو ما دفع إسرائيل لممارسة سياسة الابتزاز تجاه الدول العربية عبر إثارة مشكلة اليهود المهاجرين من الدول العربية، أو طرح فكرة الوطن الفلسطيني البديل في الأردن، إضافة للممارسات العنصرية والسعي لتدمير مخيمات اللاجئين خلال جولات التصعيد في الأراضي الفلسطينية المحتلة أو الحروب والغارات التي تستهدف سوريا ولبنان.

وعموماً تراوحت التكتيكات الإسرائيلية المتبعة للتخلص من مشكلة اللاجئين بين تشجيع الرحيل الإرادي عبر تقديم إجراءات اقتصادية، والمطالبة بتأهيل اللاجئين وتذويبهم في دول أقامتهم والضغط على الأطراف العربية لتوطينهم، بالإضافة للاستهداف المتعمد لمخيمات اللاجئين في أي فرصة سانحة، أو من خلال استدراج المفاوضين العرب والفلسطينيين لتقديم تنازلات تتعلق بحقوق اللاجئين¹، ومن الواضح إن تلك الأساليب لم تنجح في دفع الفلسطينيين للتنازل عن حقوقهم المشروعة بما فيها حق اللاجئين بالعودة وفقاً لقرارات الشرعية الدولية.

ب-المشاريع والمبادرات العربية:

1- مشروع الجزيرة (1949-1953)

أعلن حسني الزعيم الذي قاد انقلاباً في سوريا عام 1949 قبوله توطين 300 ألف لاجئ فلسطيني في منطقة الجزيرة شمال سوريا، وانفقت وكالة الغوث الدولية مع الحكومة السورية في أكتوبر 1952 على بدء تنفيذ المشروع من خلال تخصيص 30 مليون دولار لإقامة مشروعات تنمية لتأهيل اللاجئين الفلسطينيين في سوريا، وعزز هذا الاتفاق باتفاق آخر أبرم عام 1953 بين الولايات المتحدة الأمريكية وحكومة أديب الشيشكلي لتوطين اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في سوريا في منطقة الجزيرة².

¹- تيسير محيسن، المرجع السابق، ص 05.

²- اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع السابق، ص 122-123.

وقد فشل هذا المشروع لرفض الجانب الإسرائيلي المطالبة السورية بربط توطين اللاجئين بحصولهم على التعويض من إسرائيل، وارتفاع تكاليف الاستثمار في الأراضي المخصصة لتوطينهم¹.

2- مشروع سيناء (1951-1953)

سبق أن تعامل النظام المصري بإيجابية مع فكرة توطين الفلسطينيين في سيناء خلال الفترة بين عامي 1951-1953، حيث عقدت الحكومة المصرية اتفاقاً مع وكالة الغوث الدولية تقوم بموجبه الأخيرة بإجراء اختبارات على 300 ألف فدان لدراسة إمكانية إقامة المشاريع الاقتصادية والتطوير الزراعي فيها، ليتم توطين 60 ألف لاجئ فلسطيني من قطاع غزة في تلك الأراضي خلال مدة 10 سنوات.

وقد فشل هذا المشروع نتيجة الغضب الشعبي الفلسطيني خاصة في قطاع غزة الذي خرج سكانه في مظاهرات دفعت الحكومة المصرية لإصدار بيانات في مايو وسبتمبر عام 1953 وعدت فيها بإعادة النظر في موضوع إسكان اللاجئين بما يحقق أمان الفلسطينيين ومصالحهم².

وهنا نشير إلى أن مشروع سيناء يتميز عن غيره من مشاريع التوطين الأخرى كون أن الحكومة المصرية ووكالة الغوث قد أبرزتا جدية في تنفيذه ووضعاً تصورياً متكاملاً يتضمن الأعداد المنوي توطينها ومساحة الأرض المخصصة لذلك وغيرها من التفاصيل التي لم تتوافر في مشاريع أخرى خاصة في تلك الفترة الزمنية³.

وهو ما يدفعنا للتساؤل حول الأوضاع السائدة حينها، فإن كانت الحكومة المصرية برئاسة جمال عبد الناصر قد قبلت مشروع توطين اللاجئين في سيناء نتيجة للضغوط الدولية ولتلافي تورطها في حرب جديدة مع إسرائيل-وهو ما حصل لاحقاً حيث تعرضت مصر لعدوان ثلاثي من بريطانيا وفرنسا وإسرائيل من جملة أسباب المشاركة الإسرائيلية فيه تراجع الحكومة المصرية عن توطين الفلسطينيين في سيناء- فهل تكون الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية الصعبة التي تمر بها مصر حالياً سبباً يدفعها لقبول الخطة

¹- كمال القصير، المرجع السابق، ص 03.

²- مركز الزيتونة، التقدير الاستراتيجي رقم (98) مشروع توطين اللاجئين الفلسطينيين في سيناء إلى أين؟، المرجع السابق، ص 03-04.

³- اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، المرجع السابق، ص 123-125.

الأمريكية (صفحة القرن) التي تهدف لحل قضية اللاجئين الفلسطينيين عبر توطينهم في جزء من سيناء؟

3- مقترح الخالدي لعام 1955:

قدم أستاذ العلوم السياسية بجامعة كولومبيا الفلسطيني رشيد الخالدي مقترحا لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في العام 1955 يركز على اعتراف إسرائيل بمسؤوليتها الأخلاقية عن مشكلتهم، وقبولها من حيث المبدأ بحق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم، مقابل اعتراف فلسطيني بعدم إمكانية ممارسة هذا الحق عمليا داخل إسرائيل وقبول ممارسته في الدولة الفلسطينية، على أن تقبل إسرائيل استيعاب عدد من اللاجئين داخل أراضيها خاصة من لهم أقارب فيها، وأن تعوض من لا يسمح لهم بالعودة عن ممتلكاتهم المفقودة¹.

وهنا يبدو أن الخالدي قد غاب عنه أن مسؤولية إسرائيل لا تقتصر على اعتراف رمزي بمسؤوليتها الأخلاقية فقط بل أنها مسؤولة قانونيا عن تحويل معظم الشعب الفلسطيني للاجئين مشتتين، الأمر الذي يفرض عليها إعادتهم إلى ديارهم وإعادة ممتلكاتهم وتعويضهم عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بهم.

4- مبادرة بورقيبة لعام 1965:

قدم الرئيس التونسي لحبيب بورقيبة مبادرته لتسوية النزاع العربي الإسرائيلي في 21 أبريل 1965 على أساس قرار التقسيم رقم 181 لعام 1947 مقترحا أن تعيد إسرائيل ثلث المساحة التي احتلتها منذ قيامها لإقامة دولة فلسطينية يعود إليها اللاجئون وبذلك تتم المصالحة بين العرب وإسرائيل وتنتهي حالة الحرب، وقد رفضت مبادرة بورقيبة من قبل الدول العربية واتهمه البعض بالخيانة².

5- مبادرة الأمير عبد الله بن عبد العزيز لعام 2002

طرح الأمير السعودي عبد الله بن عبد العزيز في العام 2002 مبادرته لتسوية الصراع العربي الإسرائيلي والتي ارتكزت على فكرة الانسحاب الإسرائيلي من الأراضي المحتلة عام 1967 وقيام دولة فلسطينية عليها، مقابل اعتراف وتطبيع عربي كامل مع

¹ - محمود كريم، المرجع السابق، ص 434-435.

² - خالد محمد صافي، مشاريع التوطين للاجئين الفلسطينيين، دراسة مقدمة خلال المؤتمر الفكري والسياسي للدفاع عن حق العودة، التجمع الشعبي الفلسطيني للدفاع عن حق العودة، غزة، 12-14 مايو 2006. متاحة على الرابط:

<http://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2006/05/25/45624.html>

إسرائيل، ولم تتطرق المبادرة لمسألة اللاجئين إلا بعد تعديلها وتبنيها من قبل مجلس جامعة العربية في القمة 14 المنعقدة في بيروت في 28 مارس 2002 لتتص على التوصل لحل عادل لمشكلة اللاجئين يتفق عليه الطرفان الفلسطيني والإسرائيلي وفقا لقرار الجمعية العامة 194، وهو ما يعني رهنها لحل مشكلة اللاجئين وتطبيق حقهم بالعودة للموافقة الإسرائيلية، رغم أن القرار 194 لم يرهن تنفيذ حق العودة بموافقة إسرائيل التي ترفض ذلك على الدوام¹.

6- خطة عباس للسلام لعام 2018:

عرض الرئيس الفلسطيني محمود عباس خطته للسلام مع إسرائيل أمام مجلس الأمن الدولي بتاريخ 20 فبراير 2018، والتي جاءت بعد تعثر مفاوضات التسوية بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني نتيجة استمرار الأنشطة الاستيطانية والانتهاكات الإسرائيلية المستمرة لحقوق الفلسطينيين من جهة، والإجراءات الأمريكية المتعلقة بمدينة القدس ووكالة الأونروا واللاجئين من جهة أخرى.

وتضمنت خطة عباس الدعوة لعقد مؤتمر دولي للسلام يستند لقرارات الشرعية الدولية وتشارك فيه الأطراف الدولية والإقليمية الفاعلة على أن تتضمن مخرجاته ما يلي:

- قبول دولة فلسطين عضوا كاملا في الأمم المتحدة، وتأمين الحماية الدولية للشعب الفلسطيني.

- تبادل الاعتراف بين دولة فلسطين ودولة إسرائيل على حدود العام 1967.

- تشكيل لجنة دولية متعددة الأطراف لمساعدة الجانبين في المفاوضات لحل قضايا الوضع الدائم ومن ضمنها قضية اللاجئين، على أن تلتزم المفاوضات بقرارات الشرعية الدولية مع توفير الضمانات لتنفيذ ما يتفق عليه خلال مدة زمنية محددة.

- التعهد بوقف الإجراءات والأعمال أحادية الجانب خلال فترة المفاوضات والتي تؤثر على الحل النهائي، خاصة الأنشطة الاستيطانية في الأراضي المحتلة عام 1967 بما فيها القدس الشرقية، وتجميد القرار الأمريكي بشأن القدس.

أما عن الأسس المرجعية لأية مفاوضات قادمة فقد أكد عباس ضرورة الالتزام بالقانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية ومبادرة السلام العربية والاتفاقات الموقعة بين

¹ - محمود كريم، المرجع السابق، ص 437-438.

الجانبين، وفيما يتعلق باللاجئين فقد دعا إلى حل عادل ومتفق عليه لحل مشكلتهم على أساس القرار 194 ووفقا لمبادرة السلام العربية، مع ضرورة استمرار الالتزام الدولي بدعم وكالة الأونروا لحين حل قضيتهم¹.

من الواضح وفقا لمعطيات الوضع الراهن أن الأطراف الدولية وإسرائيل وحتى الدول العربية لم تعر الخطة المقدمة من الرئيس الفلسطيني أي اهتمام، فبعد عام على طرحها لازالت مساعي الولايات المتحدة وإسرائيل بمساعدة بعض الأطراف العربية مستمرة لتمرير الخطة الأمريكية للتسوية (صفقة القرن) وفقا للرؤية الاسرائيلية القائمة على حل مشكلة اللاجئين عبر توطينهم.

ج- مشاريع الحل الفلسطينية الإسرائيلية المشتركة

منذ بدء عملية التسوية السلمية بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل وضع ممثلي الطرفين عددا من المشاريع والمقترحات بصورة رسمية وغير رسمية بهدف تسوية الصراع ومن تلك المشاريع التي تطرقت لقضية اللاجئين ما يلي:

1- وثيقة عباس-بيلين لعام 1995:

عقب توقيع اتفاق أوسلو عقد كل من وزير العمل الإسرائيلي "يوسي بيلين" و"محمود عباس" اجتماعات سرية توصل خلالها الطرفان لاتفاق غير رسمي يضع أسس السلام الدائم بين الفلسطينيين وإسرائيل²، ومن أبرز ما تضمنته الوثيقة فيما يتعلق قضية اللاجئين نصها على أن حلها يتم عبر اعتراف إسرائيل بالمعاناة المادية والمعنوية التي لحقت بالشعب الفلسطيني، واعترافها مبدئيا بحق اللاجئين بالعودة والتعويض عن الخسائر التي لحقت بهم، مقابل اعتراف الجانب الفلسطيني بأن عودة اللاجئين كما ورد في القرار 194 قد أصبحت أمر غير عملي، بحيث تكون عودة اللاجئين الراغبين بالعودة إلى الدولة الفلسطينية وتوطين غير الراغبين بالعودة في أماكن تواجدهم، على أن يتم إنشاء لجنة دولية تحل محل وكالة الأونروا وتتولى مهمة الإشراف على تأهيل اللاجئين وإدماجهم³.

¹ - محمود كعوش، المرجع السابق، ص 11-12؛ والمركز الفلسطيني للإعلام، بعد ربع قرن من الفشل.. عباس يعرض خطة سلام جديدة، مقال منشور بتاريخ 2018/02/20 على الرابط: <http://www.palinfo.com> تاريخ الاطلاع: 2019/03/05.

² - تجدر الإشارة إلى أنه كان من المفترض قيام رئيس الوزراء الإسرائيلي آنذاك "رابين" بإعلان هذا الاتفاق ضمن برنامج الانتخابي لعام 1996 إلا أن اغتياله في نوفمبر 1995 حال دون ذلك، وقد اعتبر الرئيس الأمريكي كلينتون هذا الاتفاق غير الرسمي أساسا للمباحثات الفلسطينية الإسرائيلية التي جرت في كامب ديفيد عام 2000. أنظر: محمود كريم، المرجع السابق، ص 436-437؛ محمود كعوش، المرجع السابق، ص 07.

³ - محمود كعوش، المرجع نفسه، ص 07؛ واحمد الكومي، "عباس-بيلين" الوثيقة التي عادت بعد 23 عاما بثوب "صفقة القرن"، مقال منشور بتاريخ 2018/08/30، على الرابط: <http://www.alresalah.ps.post/187506/> تاريخ الاطلاع: 2019/02/03.

2- وثيقة سري نسبية-إيالون لعام 2002:

هي عبارة عن اتفاق توصل إليه الطرفان الفلسطيني ممثلاً بمسؤول ملف القدس في منظمة التحرير "سري نسبية" والإسرائيلي ممثلاً برئيس جهاز الأمن الداخلي "عامي إيالون" وذلك خلال مباحثات الجانبين التي استضافتها وزارة الخارجية اليونانية بتاريخ 2002/08/06 وفيما يتعلق بقضية اللاجئين تضمن الاتفاق أن تكون عودة اللاجئين الراغبين بالعودة مقتصرة على الدولة الفلسطينية، وهو ما يعني إسقاط حق العودة وفقاً للقرار 194، وتعويض اللاجئين غير الراغبين بالعودة من خلال صندوق دولي وتوطينهم في أماكن إقامتهم أو في دول أخرى¹.

3- وثيقة جنيف عام 2003:

أعلن كل من أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية "ياسر عبدربه" ووزير العدل الإسرائيلي سابقاً "يوسي بيلين" في العام 2003 توصلهما لتصور للحل النهائي لمشكلة اللاجئين من خلال وثيقة جنيف، ومن أبرز ما تضمنته الوثيقة إنشاء آلية دولية تحل محل وكالة الأونروا تتولى مهمة إعادة تأهيل اللاجئين وتطوير أوضاعهم المعيشية لتسهيل تذيبيهم ودمجهم في أماكن إقامتهم أو في بلدان أخرى، مع إمكانية استيعاب دولة فلسطين المزمع إنشائها لعدد من اللاجئين². وهو ما يعني شطب حقوق اللاجئين الفلسطينيين لاسيما حقهم بالعودة وفق القرار 194.

4- وثيقة إكس آن بروفانس:

هي وثيقة غير رسمية تضع تصوراً لحل القضايا المصيرية كمشكلة اللاجئين والوضع النهائي لمدينة القدس، شارك في صياغتها أطراف فلسطينية وإسرائيلية من رجال أعمال وسياسيين، ونشرت في صحيفة هآرتس العبرية بتاريخ 24 نوفمبر 2007 تحت اسم "إكس آن بروفانس" وفيما يتعلق باللاجئين تقترح الوثيقة حل مشكلتهم عبر استبدال حقهم بالعودة بالتعويض المادي، وتوطين اللاجئين في أماكن تواجدهم حالياً، وبحسب الوثيقة فقد قدرت تكلفة الحل المقترح بحوالي 55-85 مليار دولار³.

¹- كمال القصير، المرجع السابق، ص 04، محمود كريم، المرجع السابق، ص 439.

²- محمود كريم، المرجع السابق، ص 440؛ محمود كعوش، المرجع السابق، ص 07.

³- كمال القصير، المرجع السابق، ص 04.

وبالإضافة لما ذكر من مشاريع ومبادرات مشتركة فقد كشفت الصحافة الأجنبية والعربية في يناير 2011 عن وثائق هامة أعدت خلال جولات التفاوض الفلسطينية الإسرائيلية، من أبرز ما جاء فيها بخصوص اللاجئين هو أبداء الجانب الفلسطيني استعداداته للاكتفاء بعودة 100 ألف لاجئ على مدار 10 سنوات بواقع عشرة آلاف لاجئ كل عام¹. وفي يونيو 2016 كشفت القناة العبرية العاشرة عن وثيقة سرية جمعت الرئيس الفلسطيني عباس مع الصهيوني "إسحاق هرتسوغ" تطرق خلالها الطرفان لسبل حل القضايا الجوهرية، ومن أبرز ما ورد فيها بخصوص اللاجئين أن مشكلتهم سيتم حلها عبر تعويضهم واستيعاب الدولة الفلسطينية لعدد منهم، مع إمكانية استيعاب جزء منهم في الأراضي المحتلة عام 1948 بعد القيام بتبادل أراضي متفق عليه بين الطرفين².

نستنتج مما سبق ذكره من مشاريع عربية وفلسطينية أن مقاربة الحل لمشكلة اللاجئين التي كانت تتمسك بها تلك الأطراف منذ عام 1948 وموقفها القائم على رفض التوطين والتمسك بحق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة - باستثناء بعض الحالات التي قبلت فيها كل من سوريا ومصر خيار التوطين - قد شهدت تراجعاً ملموساً منذ بدء عملية التسوية السلمية التي انطلقت في مدريد عام 1991 حيث ظهرت نخب سياسية عربية وفلسطينية جعلت من قضية اللاجئين وحقهم بالعودة أمراً يمكن التفاوض عليه، بل حتى يمكن مقايضته بإقامة دولة فلسطينية على حدود عام 1967 والاكتمال بتعويض اللاجئين وتوطينهم في أماكن تواجدهم، وفي أفضل الحالات إعادة عدد منهم لحدود الدولة الفلسطينية الجديدة، أو لإسرائيل وذلك في إطار لم شمل العائلات، ووفقاً لما تراه إسرائيل مناسباً لمصالحها، وهو ما يعد تفريطاً وتنازلاً عن حقوق اللاجئين الثابتة وغير القابلة للتصرف المكرسة بموجب القواعد والقرارات الدولية³.

إن هذا التناقض في المواقف العربية التي تدعي تمسكها بحقوق اللاجئين وتساهم عليها في آن واحد، قد ساهم في أضعاف حقوق اللاجئين وولد حالة من انعدام الثقة بتلك الأطراف التي ترفض منح اللاجئين أبسط حقوقهم الإنسانية بحجة رفضها لتوطينهم وتمسكها بحقهم بالعودة وفي نفس الوقت تظهر استعداداً للمساومة والمقايضة على حقوقهم.

¹ - الكشف عن وثائق سرية عن المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية، منشور بتاريخ 23 يناير 2011، على الرابط:

www.bbc.com/arabic/middleeast/2011/01-110123-jazeera-secret-documents تاريخ الاطلاع: 2018/03/05.

² - محسن صالح وآخرون، اليوميات الفلسطينية لسنة 2016، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2017، ص 279.

³ - تيسير محيسن، المرجع السابق، ص 02.

فلا بد أن تعي الأطراف العربية أن حرمان اللاجئين من حقوقهم المدنية والاقتصادية في بلد اللجوء لا يقل خطورة عن توطينهم، فبتكريسها لمعاناة اللاجئين الفلسطينيين في أراضيها تخلق بيئة طاردة لهم وتدفعهم للهجرة، وبالتالي تسهم بصورة أو بأخرى بتصفية قضيتهم وتحويلها من قضية سياسية لمجرد قضية إنسانية.

كما أن الوثائق ومشاريع الحل التي تبنتها أطراف فلسطينية - رسمية وغير رسمية - تظهر مدى الخلل في الموقف الفلسطيني من خلال تقديمه لتنازلات متعلقة بالثوابت الوطنية الفلسطينية بما فيها حقوق اللاجئين، فتارة يبرر تنازله بعدم عملية تنفيذ حقهم بالعودة، وتارة يقايض حق العودة بإقامة دولة فلسطينية، ولاشك إن تغييب المرجعية القانونية المستندة لقرارات الشرعية الدولية ذات الصلة عن المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية قد أثر سلباً على حقوق الشعب الفلسطيني ولاسيما اللاجئين، بالإضافة لأن تلك المفاوضات الثنائية قد أدت لتراجع الاهتمام الدولي بالقضية الفلسطينية ومشكلة اللاجئين، الأمر الذي أدى لاستفراد إسرائيل بالجانب الفلسطيني الضعيف وفرض شروطها عليه.

كما أن تراجع السياسيين الفلسطينيين عن التمسك بالمرجعيات القانونية وقرارات الشرعية الدولية خلال المفاوضات كان سبباً دفع الأطراف الدولية لطرح حلول سياسية تنتقص من الحقوق الفلسطينية المشروعة لاسيما حق اللاجئين بالعودة.

إن معطيات الوضع الراهن والنتائج المترتبة على ربع قرن من التفاوض مع إسرائيل قد أظهرت فشل الاستراتيجية الفلسطينية والعربية المتبعة، وهو ما يوجب على هذه الأطراف العودة للاحتكام للمرجعية الدولية وقواعد القانون الدولي والتمسك بالحقوق الفلسطينية المشروعة، بالإضافة لإعادة تدويل القضية الفلسطينية بكافة جوانبها (القدس - اللاجئين - الحدود وغيرها) وعدم الركون للمفاوضات مع إسرائيل التي رفضت على مدار أكثر من 70 عاماً منح الفلسطينيين أيّاً من حقوقهم المشروعة، والسعي لمسألة إسرائيل ومحاسبتها عن انتهاكها لحقوق الشعب الفلسطيني¹.

وفي هذا المجال يرى الأستاذ "أسعد عبد الرحمن" مسؤول ملف اللاجئين في منظمة التحرير الفلسطينية ضرورة إعادة حق العودة لمكانته الأساسية كجوهر للقضية الفلسطينية، ورفض أي مقترح أو مشروع للحل يحيد عن الشرعية الدولية، فليس من صلاحية

¹ - شعوان جبارين وآخرون، القضية الفلسطينية - مآظرة التجربة وآفاق تغيير المسار الاستراتيجي، أعمال المؤتمر الأول للمركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، فلسطين، 2012، ص 303-307.

الحكومات العربية أو السياسيين الفلسطينيين التنازل عن حق إنساني أساسي يتمثل بحق الفرد بالعودة إلى دياره، وليس من مهامهم إيجاد حلول للمشكلات الإسرائيلية من خلال تعقيد مشكلات الفلسطينيين لاسيما اللاجئين¹.

وخلافاً للحجج الإسرائيلية باستحالة عودة اللاجئين لأسباب عملية وديمغرافية أثبتت العديد من الدراسات المتخصصة إمكانية عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم دون أية عوائق، كما أثبتت التجارب الدولية في حالات مشابهة للحالة الفلسطينية - كما حصل في البوسنة وكوسوفو وجورجيا وغيرها - أن الاعتراف بحقوق اللاجئين وتمكينهم من العودة واستعادة الممتلكات يشكل عنصراً أساسياً لنجاح اتفاقيات السلام وضمان استمراريتها.

الفرع الثاني: عمالية تطبيق خيار العودة كحل دائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين

يستند حق العودة بالنسبة للاجئين الفلسطينيين على ثلاثة ركائز أساسية أولاً أن للفلسطينيين حقوقاً طبيعية لا ينازعهم فيها أحد أهمها حقهم بتقرير المصير في وطنهم، وثانياً أن لهم بوصفهم شعباً حقوقاً محمية قانوناً تؤكد حقوقهم الطبيعية وتدعمها وهي مكرسة بموجب الاتفاقيات والأعراف الدولية وقرارات الأمم المتحدة لاسيما القرار رقم 194، وثالثاً إرادة الشعب الفلسطيني وإصراره على ممارسة حقه بالعودة ورفضه لأية حلول تنتقص من هذا الحق².

فبالإضافة لكون حق العودة هو الحق الأساسي الوحيد بين الحلول الدائمة لمشكلات اللاجئين، فقد أكدت القرارات الدولية المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين أن حل مشكلتهم يكمن في احترام رغبتهم واختيارهم الحر وإتاحة الفرصة لهم لممارسة حقهم بالعودة قبل اللجوء للحلول البديلة الأخرى³.

وإن كانت المشاريع والمبادرات السياسية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين قد اعتمدت على خيارى الدمج وإعادة التوطين كأساس للحل تحت ذرائع مختلفة كان أشهرها استحالة عودة اللاجئين لأسباب عملية وواقعية، فهناك من الدراسات والمشاريع ما

¹ - أسعد عبد الرحمن، قضية اللاجئين في العملية السلمية-قواعد انطلاق، اشتباك تفاوضي، معالم سيناريوهات "الحل الوسط"، الرباط، فبراير 2001، مقتبس من نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 440.

² - تيسير محيسن، المرجع السابق، ص 05.

³ - لقد تم التأكيد على مبدأ خيار اللاجئين الفردي بصورة متكررة في وثائق الأمم المتحدة وتوصيات الوسيط الدولي التي شكلت أسس القرار رقم 194، حيث جاء في توصيات برنادوت للجمعية العامة "يجب احترام حق اللاجئين غير المشروط في الاختيار الحر ما بين رغبتهم بالعودة إلى ديارهم من عدمه... فحرية اختيارهم لا يمكن أن تتأثر أو تعلق بأي طريقة على مواقف الحكومات ذات العلاقة". أنظر: المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، ما يعنيه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194(3) 11 كانون اول 1948-حق العودة، النشرة غير الدورية رقم 11، بيت لحم-فلسطين، 2002، ص 03.

يدحض تلك الحجج الهادفة لإسقاط حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة، ويؤكد إمكانية ممارستهم لهذا الحق استناداً على أسس قانونية وواقعية وتجارب دولية مشابهة للعودة الجماعية للاجئين.

حيث شهد التاريخ الحديث تجارب ناجحة لعودة جماعات اللاجئين إلى ديارهم في إطار اتفاقيات للسلام، فحل مشكلات اللاجئين يعد أساساً للتوصل لتسوية سياسية ناجحة ومستدامة، وهو ما يعطل فشل مفاوضات التسوية مع إسرائيل التي ترفض تمكين اللاجئين من العودة من خلال إنكار مسؤوليتها عن مشكلتهم وتحميلها للعرب تارة، والتذرع باستحالة عودتهم لأسباب عملية وديمغرافية واقتصادية، أو أن لها الحق في منع عودتهم حفاظاً على مصالحها ولما تتمتع به من سيادة تارة أخرى، وهو ما يتنافى مع الحقيقة التاريخية والواقع على الأرض ويخالف قواعد القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية. ففي دراسة أعدها الأستاذ "سلمان أبو ستة" يرد فيها على الادعاءات الإسرائيلية بعدم المسؤولية واستحالة عودة اللاجئين لأسباب عملية وديمغرافية يورد ما يلي:

- يدعي الإسرائيليون أن مشكلة اللاجئين هي مشكلة عربية حيث أن هجرتهم قد تمت بأوامر سياسية عربية، وهو ادعاء تبين زيفه من قبل المؤرخين الإسرائيليين أنفسهم من أمثال موريس وبابي وسيغيف، والتي أكدت دراساتهم أن الإرهاب والإجرام الصهيوني كان السبب الرئيسي لخروج الفلسطينيين من ديارهم.

- يدعي الإسرائيليون أن القرى والمدن الفلسطينية قد دمرت وضاعت حدودها ويصعب استرجاع أملاك اللاجئين، إلا أن الوثائق العثمانية والخرائط والوثائق البريطانية منذ عام 1945 وسجلات لجنة التوفيق حول ممتلكات اللاجئين كفيلة بإعادة كل جزء من الأرض لأصحابه الأصليين، وهذه السجلات والخرائط موجودة لدى إسرائيل التي تؤجر بموجبها تلك الأملاك لليهود، كما أنها محفوظة لدى هيئة الأمم المتحدة.

- يدعي الإسرائيليون أن الأراضي قد شغلها اليهود الجدد ولا تتوفر أراضي لاستيعاب اللاجئين العائدين، وهو ادعاء غير صحيح، فمعظم اليهود لا زالوا يقيمون في المدن التي كانوا يقطنوها قبل حرب عام 1948 والتي تقدر مساحتها بـ 1.683 كم² وتبلغ نسبة السكان اليهود فيها 68%، في حين يقطن 20% من اليهود في المناطق الريفية، ويقوم

200 ألف منهم باستغلال وزارة أراضي تقدر مساحتها بـ 17.325 كم² تعود ملكيتها للاجئين الفلسطينيين¹.

إن هذا الأرقام تؤكد إمكانية وعملية عودة اللاجئين إلى أراضيهم دون أي عوائق، فعلى سبيل المثال لو عاد اللاجئون من لبنان وقطاع غزة إلى ديارهم وأراضيهم في الجليل وجنوب فلسطين لما تأثرت نسبة اليهود في الوسط بأكثر من 01% زيادة سكانية، ودليل ذلك أن تعداد لاجئ لبنان وقطاع غزة في أواخر التسعينيات يقدر بحوالي 900 ألف لاجئ وهو نفس تعداد المهاجرين الروس الذين استقبلتهم إسرائيل في الفترة نفسها².

ويدعم دراسة الأستاذ أبو ستة الطرح المقدم من "أسعد عبد الرحمن" عضو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ومسؤول ملف اللاجئين والنازحين سابقا والذي أكد توافر الإمكانيات العملية لعودة جميع اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم الأصلية، بالاستناد للتوثيق الدقيق المتوفر للقري والمدن الفلسطينية المهجرة التي لا زالت غالبيتها فارغة من السكان، كما أن الكثافة السكانية في إسرائيل تتراوح ما بين 82-260 فرد/ كم² وهو ما يعني إمكانية استيعاب اللاجئين العائدين، خاصة وأن عودتهم ستتم عبر مراحل تعطى فيها الأولوية للاجئين في المناطق الأشد معاناة كلاجئ لبنان وقطاع غزة، كما أن اللاجئين الذين يختارون البقاء في أماكن تواجدهم ويكتفون بالتعويض لن تفرض عليهم العودة³.

أما عن حجة إسرائيل بأن عودة اللاجئين ستؤثر على النقاء اليهودي ومطابقتها الاعتراف بها كدولة يهودية للحيلولة دون عودة اللاجئين فهي حجة عنصرية ومخالفة لقواعد القانون الدولي⁴.

وبالتالي فإن التشكيك بإمكانية عودة اللاجئين لأسباب عملية لا أساس له من الصحة، فعودتهم لن تؤثر على السكان اليهود باعتبار أن أراضيهم وديارهم تقع في المناطق ذات

¹ - تقوم دراسة الأستاذ أبو ستة على تقسيم فلسطين إلى ثلاث مناطق هي المنطقة (أ) وتبلغ مساحتها 1.683 كم (08% من مساحة إسرائيل حاليا) ويقطنها حوالي 3 مليون يهودي أي 68% من تعداد اليهود، المنطقة (ب) وتبلغ مساحتها 1.318 كم (07% من مساحة إسرائيل حاليا) ويقطنها حوالي نصف مليون يهودي أي 10% من تعداد اليهود، المنطقة (ج) وتبلغ مساحتها 17.325 كم (85% من مساحة إسرائيل حاليا) ويقطنها 800 ألف يهودي أي 22% من تعداد اليهود يقوم 200 ألف منهم باستغلال أراضي ما يزيد عن 05 ملايين لاجئ فلسطيني. أنظر: سلمان أبو ستة، قضية اللاجئين الفلسطينيين الواقع الراهن وآمال ومهام المستقبل في إطار حق العودة، المرجع السابق، ص 132-133.

² - سلمان أبو ستة، المرجع نفسه، ص 133. تجدر الإشارة إلى أن إسرائيل تقوم بتوجيه المهاجرين اليهود القادمين من روسيا وإثيوبيا إلى المناطق المحيطة بقطاع غزة والتي تقدر الكثافة السكانية الحالية فيها بحوالي 06 أفراد /كم، وذلك خوفا من محاولات لاجئ القطاع اقتحام الحدود والعودة إلى أراضيهم.

³ - محمود كريم، المرجع السابق، ص 431-434.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن كلا من لجنة حقوق الإنسان ولجنة القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة مناهضة التعذيب، قد ادانت الممارسات الإسرائيلية واعتبرت ان الطابع الخاص لدولة إسرائيل هو مصدر كل الانتهاكات للقانون الدولي، وهو ما يؤكد رفض المجتمع الدولي لفكرة يهودية دولة إسرائيل. أنظر: نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 430.

الكثافة اليهودية المتدنية، كما أن عودتهم لن يكون لها أضرار اقتصادية بل ستسهم في تطوير القطاع الزراعي، ومن الناحية القانونية لن تشكل استعادتهم لأموالهم أي تعقيد، فأموال اللاجئين لا زالت مسجلة باسم الحارس على أملاك الغائبين وتقوم هيئة التطوير والأملاك التابعة للصندوق القومي اليهودي التي تمتلك خرائط وسندات الملكية لكل قطعة أرض بتأجير تلك الأملاك لليهود والمستعمرات بموجب عقود مدتها 49 عام¹.

وبالتالي لن يكون هناك أي نزاعات حول الملكية فالأرض يملكها اللاجئون الفلسطينيون واليهود مجرد مستأجرين، ويكفي تحويل الحيازة من حارس أملاك الغائبين إلى الملاك الأصليين أو من ينوب عنهم.

وفي هذا الإطار يقترح الأستاذ أبو ستة إنشاء "هيئة أرض فلسطين" كهيئة مستقلة غير سياسية تتعاون مع منظمة التحرير الفلسطينية والأمم المتحدة، وتتولى مهمة توثيق الأملاك الفلسطينية والمطالبة بها واسترجاعها من حارس أملاك الغائبين الإسرائيلي لتتولى صيانتها وتطويرها وتحرسها إلى حين تحديد ملكية كل فرد وتسليمها إليه، وإلى أن يتم ذلك تقوم الهيئة بحراسة الحقوق المادية للفلسطينيين وتسعى لتحصيل التعويضات عن استغلالها خلال الفترة السابقة، أسوة بالتعويضات التي حصل عليها اليهود من ألمانيا النازية، على تتولى لجنة التوفيق ووكالة الأونروا الأشراف على إعادة اللاجئين إلى ديارهم وإعادة تأهيلهم اقتصاديا واجتماعيا وحمايتهم من أي تمييز ضدهم².

أما فيما يتعلق بالمطالب الإسرائيلية بأن تقتصر عودة اللاجئين على أراضي الدولة الفلسطينية المستقبلية، فإنها تتعارض مع قواعد القانون الدولي، فحق اللاجئين بالعودة يقتضي أن يكون على كامل الإقليم الذي كان خاضعا للانتداب البريطاني قبل حرب عام 1948 (فلسطين التاريخية).

يشار إلى أن حصول فلسطين على صفة الدولة المراقب غير العضو في الأمم المتحدة عام 2012³ قد أثار العديد من التساؤلات حول مصير اللاجئين وحقهم بالعودة في حال

¹ - سلمان أبو ستة، المرجع السابق، ص 146.

² - سلمان أبو ستة، المرجع نفسه، ص 144-147.

- يشار إلى أن هيئة أرض فلسطين قد تم انشائها بالفعل كهيئة مستقلة وغير حكومية تتشكل من 1500 شخص منتخبين من قبل اللاجئين المنحدرين من 531 قرية ومدينة فلسطينية مهجرة بواقع 3 ممثلين عن كل قرية، وتتولى الهيئة في الوقت الراهن مهمة توثيق جغرافية فلسطين وتاريخها وثقافتها ونشر تلك المعلومات في خرائط وأبحاث ومؤتمرات، وقد تمكنت من وضع أطلس فلسطين الذي يشكل دليل للمدن والقرى الفلسطينية مع تحديد دقيق للملكيات الفردية فيها. للاطلاع على أعمال هيئة أرض فلسطين، أنظر الموقع الإلكتروني للهيئة على الرابط: www.palnds.org

³ - حصلت فلسطين على صفة الدولة المراقب غير العضو في الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 67/19 الصادر بتاريخ 2012/11/29.

قيام الدولة الفلسطينية على حدود عام 1967 ومنحها جنسيتها للاجئين، فهل سيؤدي منحها الجنسية للاجئي عام 1948 المتواجدين في بلدان اللجوء إلى قصر عودتهم داخل حدود تلك الدولة؟ وهل يشمل قيام دولة فلسطينية ومنحها جنسيتها للاجئين تطبيق مفهوم التسوية العادلة لقضية اللاجئين كما ورد في قرار مجلس الأمن رقم 242؟

للإجابة عن تلك التساؤلات لابد أولاً من التمييز بين وضع اللجوء وحق العودة، فإن كان منح الجنسية للاجئي ينهي وضع اللجوء بموجب بنود الانقضاء الواردة في اتفاقية عام 1951، فإن اللاجئين الفلسطينيين المقيمين خارج مناطق الأونروا والمشمولين بولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين سيفقدون وضعهم كلاجئين نظراً لاستعادتهم الرابطة القانونية مع دولتهم التي ستوفر لهم الحماية، إلا إن ذلك لن يؤثر على حقهم بالعودة لديارهم الأصلية، فحقهم بالعودة هو حق طبيعي للفرد لا يمكن لأي جهة التصرف به أو التنازل عنه¹.

ورغم أن آلية تعامل المفوضية مع اللاجئين تعتمد على المعيار الفردي، إلا أن حق العودة يمتد ليشمل الجماعات، وهو ما تؤكد اتفاقية فينا لقانون المعاهدات التي ترى أن الجماعات المهجرة خلال الحرب مشمولة بهذا الحق، وينبع ذلك من التزام مختلف الدول بالحقوق التي أصبحت عرفاً دولياً، حتى وإن لم تكن طرفاً في الاتفاقيات الخاصة بتلك الحقوق².

أما اللاجئين في مناطق عمل الأونروا الخمس فإن منحهم جنسية الدولة الفلسطينية أو غيرها لن يؤثر على وضعهم كلاجئين ولا على حقهم بالعودة إلى ديارهم الأصلية، فاللاجئي الفلسطيني في مناطق الأونروا سيبقى لاجئاً سواء كان عديم الجنسية أو مجنساً أو متعدد الجنسيات وذلك إلى أن يتمكن من العودة إلى دياره، نظراً لارتباط عمل الأونروا أساساً بعودة اللاجئين إلى ديارهم في الأراضي المحتلة عام 1948 وليس الأراضي المحتلة عام 1967 وفقاً للقرار المنشئ لها رقم 302 لعام 1949 والذي كان من تبعات قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948 وليس قرار مجلس الأمن رقم 242 لعام 1967، وبهدف تأمين إغاثة ومساعدة اللاجئين لحين عودتهم وليس لحين حصولهم على الجنسية³.

¹ - سجاد عليوي، المرجع السابق، ص 47-48.

² - رمضان بابادجي وآخرون، المرجع السابق، ص 58.

³ - سجاد عليوي، المرجع السابق، ص 52.

وبالتالي فإن قيام الدولة الفلسطينية على حدود عام 1967 ومنحها جنسيتها للاجئين لن يؤثر على حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة ولا على المركز القانوني بالنسبة للاجئين المقيمين في مناطق عمل الأونروا، وحتى لو كان قيام دولة فلسطينية تسمح بعودة من يرغب من اللاجئين إلى إقليمها سيفسر على أنه تطبيق للقرار 242 الداعي لتسوية عادلة لقضية اللاجئين وبالتالي إنهاء وضع اللجوء القائم حالياً، فإن ذلك لا يلغي حق العودة بالنسبة للاجئين المهجرين من الأراضي المحتلة عام 1948 وفقاً للقرار 194¹.

وعليه فإن حق العودة منعزل عن حالة اللجوء وعن الجنسية، فهو غير مرتبط بالتغيرات القانونية لوضع الفرد سواء كان مواطناً أو لاجئاً أو عديم الجنسية، كما أنه مكفول بموجب القرارات والقوانين والأعراف الدولية.

كما أن الاحتجاج الإسرائيلي بنظرية السيادة لرفض عودة اللاجئين باعتبار أنهم ليسوا مواطنين إسرائيليين يتعارض مع جوهر حق العودة كما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فحق العودة بموجبها لا يقتصر على المواطن فقط، كما أن هذا الحجة تنفي أيضاً حق اليهود المتواجدين في دول العالم بالعودة إلى إسرائيل فهم لم يكونوا مواطنين فيها².

كما أن التذرع الإسرائيلي بأن عودة اللاجئين إلى أراضيهم المحتلة منذ عام 1948 سيمس بمبدأ سيادة الدولة، يرد عليه بالقول بأن سيادة إسرائيل مقيدة أساساً بالقرار المنشئ لها، وهو قرار التقسيم رقم 181 لعام 1947 والذي ينص على ضرورة احترام حقوق الأقليات وعدم التمييز على أسس عنصرية ويلزم إسرائيل بعدم المساس والمحافظة على السكان العرب في إقليمها، ومن باب أولى أن تحترم إسرائيل حقوق الفلسطينيين بالعودة وتقرير المصير وإقامة دولتهم المستقلة ذات السيادة³، وأن تلتزم بقرارات الهيئة التي شرعت وجودها وتطبق قراراتها رقم 181 ورقم 194 اللذان تعهدت بالالتزام بهما كشرط لقبول عضويتها بالأمم المتحدة.

وبالتالي فإن إسرائيل ملزمة قانوناً بالسماح بعودة اللاجئين الفلسطينيين، وتذرعها بأنها لم تعد دولتهم لمنعهم من العودة يتنافى أيضاً مع قواعد القانون الدولي التي تلزم الدولة

¹ - سجاد عليوي، المرجع نفسه، ص 32.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 416.

³ - نجوى حساوي، المرجع نفسه، ص 414-415.

اللاحقة بعدم تجريد السكان الأصليين من جنسيتهم بهدف ترحيلهم أو منعهم من العودة، فكل فرد مقيم في الإقليم الذي تحول من دولة إلى دولة أخرى يصبح مواطناً للدولة الثانية بصورة آلية، وإلا فإن مخالفة تلك القاعدة سيؤدي لنشوء دولة بدون مواطنين، وقد خالفت إسرائيل تلك القاعدة من خلال إصدارها لقانون الجنسية لعام 1952 الذي وضع شروطاً من شأنها حجب المواطنة عن السكان الفلسطينيين الذي فروا من ديارهم نتيجة حرب عام 1948 بهدف منع عودتهم¹.

وقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 2000 إلى ضرورة التزام الدول بمقترحات لجنة القانون الدولي الإنساني فيما يتعلق بالالتزام الدولة اللاحقة بقبول عودة المواطنين السابقين وكأنه لم يحصل أي تغيير في السيادة، فتغير السيادة لا ينفي حق المواطن السابق بالعودة إلى دياره².

وفي سياق محاولات إسرائيل للتملص من مسؤوليتها عن تهجير الفلسطينيين والالتزام الدولي الواقع عليها بإعادتهم إلى ديارهم، فإنها تسعى للحصول على اعتراف فلسطيني بيهودية دولة إسرائيل، ومما لاشك فيه أن الطابع اليهودي لدولة إسرائيل يتعارض مع أحكام القانون الدولي وقرارات الجمعية العامة لاسيما قرارها رقم 181 لعام 1947، وقرارها رقم 2625 والذي يلزم الدولة أن يكون لديها حكومة تمثل كامل الشعب المرتبط بإقليمها دون تمييز بسبب الدين أو المذهب أو اللون عملاً بمبدأ المساواة بالحقوق، وحق تقرير المصير للسكان الأصليين³.

ورغم التأكيد على حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم بموجب القواعد والقرارات الدولية، وإثبات إمكانية تطبيقه عملياً، يصر الإسرائيليون على جعل حق العودة موضوعاً للتفاوض بهدف إضعافه والحد من تطبيقه قدر الإمكان، رغم أنه من الحقوق الثابتة وغير القابلة للتصرف والتي لا يجوز لأحد التنازل عنها أو الانتقاص منها بشكل أو بآخر.

فاتفاق السلام الدائم المزمع التفاوض بشأنه بين الفلسطينيين وإسرائيل يجب أن يكون هدفه وضع الآليات وتوفير الضمانات اللازمة لتمكين الفلسطينيين من ممارسة حقوقهم بما

¹ - ليكس تاكنبرغ، المرجع السابق، ص 226-227.

² - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 426.

³ - نجوى حساوي، المرجع نفسه، ص 431.

فيها حق اللاجئين بالعودة دون أية قيود عنصرية أو اعتباطية تؤثر على اختيارهم الحر، وفي حال اختيارهم لممارسة حقهم بالعودة لديارهم داخل إسرائيل فعليها تعديل قوانينها المتعلقة بالجنسية والأراضي لتسهيل عودة اللاجئين¹.

وهو ما أثبتته التجارب الدولية في العديد من اتفاقات السلام، فالأطراف المتنازعة تسعى بداية لتحديد أسباب الخلاف وإيجاد ارضية مشتركة للاتفاق قبل توقيع اتفاق السلام، إلا أن العنصر الأهم كان دوماً هو الاعتراف بحقوق اللاجئين وتقديم الحلول الشاملة والدائمة لمشكلاتهم، حيث تضمنت اتفاقات السلام الدولية المختلفة النص على عودة اللاجئين وإنشاء الآليات الوطنية أو الدولية لمتابعة إعادة اللاجئين واستعادة ممتلكاتهم وتعويضهم عما لحقهم من خسائر²، وإلا فإن تجاهل حقوق اللاجئين سيعقد الحل ويعثر عملية السلام.

فمن البديهي أن الاعتراف بحقوق الإنسان سيوفر الإطار العام الذي ينظم العلاقة بين الأعداء السابقين، ويضع أسس الحوار المستقبلي، ويسهم في التخلص من مخلفات الصراع القائمة، إلا إن مسار التسوية مع إسرائيل منذ مؤتمر مدريد عام 1991 واتفاق أوسلو عام 1993 لم يجعل من حقوق اللاجئين أساساً للحل، حيث بنيت المفاوضات العربية الفلسطينية مع إسرائيل على أساس فكرة إنشاء دولة فلسطينية على حدود عام 1967 بصورة توحي أن حل قضية اللاجئين سيتم عبر توطينهم في تلك الدولة³.

فعدم الارتكاز على المرجعية الدولية خلال المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، والتعامل مع قضية اللاجئين كقضية إنسانية، وتجاهل حقوق اللاجئين المكرسة دولياً كان سبباً رئيسياً لفشل تلك المفاوضات في التوصل لحل دائم لمشكلة اللاجئين وللصراع العربي الإسرائيلي ككل.

ودليل ذلك هو نجاح أطراف دولية متنازعة في التوصل لاتفاقات سلام دائمة كونها جعلت من ضمان حقوق اللاجئين أساساً للحل، ومن أمثلة تلك الاتفاقات اتفاق دايتون

¹ - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، تحليل للموقف الإسرائيلي حول حق العودة للاجئين، النشرة غير الدورية رقم 05، بيت لحم، نيسان 2001، ص 04.

- يذكر أن البعثة البريطانية لتقصي الحقائق حول اللاجئين الفلسطينيين قد أوصت في تقريرها المقدم لمجلس النواب البريطاني بضرورة اعتراف كل من إسرائيل وبريطانيا والمجتمع الدولي بمسؤوليتهم التاريخية عن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، وضرورة إيجاد حل لها لما لذلك من أهمية في التوصل لاتفاق سلام نهائي. أنظر: توصيات البعثة البرلمانية البريطانية لتقصي الحقائق حول اللاجئين الفلسطينيين، مجلة حق العودة، العدد 02، سبتمبر 2003، ص 06.

² - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، اتفاقيات السلام واللاجئين: الدروس المستفادة، النشرة غير الدورية رقم 14، بيت لحم، كانون اول، 2003.

³ - المرجع نفسه، ص 02.

الموقع عام 1995 لحل الصراع في البوسنة والهرسك، والذي نص بشكل واضح وصريح على حق جميع اللاجئين بالعودة إلى الديار التي هجروا منها دون أي تدخل عشوائي بهذا الحق، وهو ما جاء أيضا في اتفاقية السلام الرباعية الموقعة عام 1995 بشأن النزاع في جورجيا، واتفاقية السلام الموقعة بين الأطراف المتنازعة في كوسوفو عام 1999، واتفاق السلام بين أطراف النزاع في بروندي عام 2000، كما أن اتفاق السلام الموقع بين رؤساء كل من كوستاريكا والسلفادور وغواتيمالا وهندوراس ونيكارغوا عام 1987 قد أكد على ضرورة عودة اللاجئين وساهم بإعادة نحو مليوني شخص إلى ديارهم الأصلية¹.

إن اتفاقيات السلام الدولية سابقة الذكر قد ركزت على الطبيعة الاختيارية للعودة، فعلى سبيل المثال، تضمن الملحق السابع المتعلق باللاجئين من اتفاقية دايتون لعام 1995 النص على أن: "تقوم الأطراف المعنية باتخاذ الخطوات اللازمة لضمان الحرية المطلقة للاجئين والمهجرين بالعودة الآمنة إلى الأماكن التي اقتلعوا منها"، وهو ما يتطلب بحسب الاتفاقية "تعديل الإجراءات الإدارية والقوانين المطبقة في المناطق الخاضعة لسيطرة كل طرف، والتي قد تعيق عملية العودة الاختيارية للاجئين أو تميز بين لاجئ وآخر"، بالإضافة لنصها على قيام الأطراف بالعمل على خلق الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كل في مناطقه لخلق بيئة من شأنها تسهيل عودة واندماج اللاجئين"².

كما شددت اتفاقية دايتون على مبدأ العودة بأمن وكرامة بنصها على التزام جميع الأطراف بالسماح للاجئين بالعودة الآمنة بدون أية مضايقات أو مخاطر أو تهديد أو اضطهاد أو تمييز على أساس العرق أو الدين أو الآراء السياسية، وهو ما أكدته اتفاقات السلام في جورجيا وبروندي³.

ولم تغفل اتفاقات السلام الدولية النص على حق استعادة الممتلكات والتعويض عن الخسائر التي لحقت باللاجئين والمهجرين، بل تطرقت لهذه الحقوق بشكل لا يقبل التأويل، فعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية السلام الموقعة بين الأطراف المتنازعة في كوسوفو لعام

¹ - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، اتفاقيات السلام واللاجئين: الدروس المستفادة، المرجع السابق، ص 04؛ والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، المرجع السابق، ص 133.

² - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، حق العودة وما يعنيه خيار اللاجئين، النشرة غير الدورية رقم 04، بيت لحم، شباط 2001، ص 02-03.

³ - تنص اتفاقية السلام الموقعة بين الأطراف المتنازعة في بروندي عام 2000 بوضوح على أن: "تتم عملية العودة بكرامة وفي ظل توفر الضمانات الأمنية اللازمة، مع مراعاة خاصة لأوضاع وقدرات النساء والأطفال"، أما اتفاقية السلام الرباعية الموقعة عام 1995 حول جورجيا فتتص على: "تمتع اللاجئين والمهجرين بالعودة الآمنة دون تهديد بالتعرض للسجن أو الاعتقال أو أية إجراءات جنائية أخرى". انظر: المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، اتفاقيات السلام واللاجئين: الدروس المستفادة، المرجع السابق، ص 02-03.

1999 على حق جميع اللاجئين والمهجرين باستعادة ممتلكاتهم التي صودرت منهم بما فيها العقارات، وإعادة الاستفادة من هذه الممتلكات بالطريقة التي يرونها مناسبة، أما اتفاقية السلام في كرواتيا عام 1995 فتتص على حق اللاجئين في استعادة ممتلكاتهم والحق في تلقي تعويض مناسب عن الممتلكات التي لا يمكن استعادتها بسبب تعرضها للدمار، وإن هذا الحق متاح لجميع اللاجئين دون تمييز عرقي أو ديني¹.

كما شددت اتفاقات السلام الدولية على ضرورة إنشاء الهيئات الوطنية أو الدولية لتتولى مهمة التنسيق والمتابعة لتسهيل عملية عودة اللاجئين، فعلى سبيل المثال، اتفقت الأطراف المتنازعة في بروندي على إنشاء هيئة وطنية عليا تتولى مهمة تنظيم وتسهيل عودة اللاجئين وإعادة دمجهم في الأماكن التي يختارون الإقامة فيها، بالتعاون مع الدول المعنية والهيئات الدولية.

كما نصت اتفاقيات السلام الدولية في كل من البوسنة وجورجيا وبروندي على إنشاء هيئات منفصلة تتولى مهمة معالجة قضايا الملكية، وفي اتفاقات أخرى تدخلت الأمم المتحدة وانشئت هيئات تتولى مهمة تسهيل عودة اللاجئين وتتعامل مع قضايا استعادة الممتلكات كما حدث في كوسوفو، وأخيراً فقد نصت اتفاقات السلام في البوسنة وبروندي على إنشاء هيئات مختصة لتحديد قيمة التعويضات التي ستمنح للاجئين غير الراغبين بالعودة إلى ممتلكاتهم ويختارون الإقامة في أماكن بديلة².

وهنا تجدر الإشارة إلى أن قرارات الأمم المتحدة قد لعبت دوراً مهماً في التأكيد على ضرورة عودة جماعات اللاجئين في الدول التي شهدت نزاعات أدت لتهجير السكان، ومن ذلك قرار الجمعية العامة رقم 1672 بتاريخ 18 كانون أول 1961 ورقم 1743 بتاريخ 27 شباط 1962 اللذان أكدا على حق اللاجئين من الجزائر وروندا بالعودة إلى ديارهم، بالإضافة لقرارات مجلس الأمن التي أكدت حق العودة وطالبت بتمكين اللاجئين من العودة الجماعية إلى ديارهم، ومن ذلك قراره رقم 1244 ورقم 1199 لعام 1998 بشأن ضمان عودة اللاجئين من كوسوفو إلى ديارهم التي أخرجوا منها، وقراره رقم 1019 لعام 1995 الخاص بعودة اللاجئين الصرب إلى كرواتيا، وقراره رقم 876 لعام 1993 ورقم

¹ - المرجع نفسه، ص 04.

² - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، اتفاقيات السلام واللاجئين: الدروس المستفادة، المرجع السابق، ص 05.

1097 لعام 1997 بشأن عودة لاجئي جورجيا وأبخازيا إلى ديارهم، وقراره رقم 779 لعام 1992 و820 لعام 1993 بشأن عودة لاجئي البوسنة والهرسك إلى ديارهم¹.
وخلافاً لما سارت عليه اتفاقات السلام الدولية ظلت قضية اللاجئين الفلسطينيين قضية مؤجلة في الاتفاقات الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية بل أن اتفاق أوسلو الموقع عام 1993 وإضافة لتأجيله حل مشكلة اللاجئين للمرحلة النهائية قد أضعف حقوق اللاجئين من خلال تقسيمهم إلى فئات (لاجئي 1948 ونازحي 1967) وهو ما يلاحظ أيضاً في المبادرات السياسية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين سواء الدولية أو العربية أو الفلسطينية الإسرائيلية التي غاب عنها إقرار حقوق اللاجئين، ومالت لحل مشكلتهم عبر التوطين.

ولم تلعب الأمم المتحدة دوراً مشابهاً للدور الذي لعبته في النزاعات التي شهدتها دولاً مثل كوسوفو والبوسنة وجورجيا بإجبارها أطراف الصراع على إعادة اللاجئين والمساهمة في تسهيل تلك العودة، فموافقة الطرف الفلسطيني على إجراء المفاوضات بعيداً عن هيئة الأمم المتحدة والاكتفاء بالراعي الأمريكي المنحاز لإسرائيل أدى لتغييب قضية اللاجئين عن عملية السلام، وأدى لتراجع الاهتمام الدولي بها، كما أن استمرار الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية أدى لتركيز الأطراف العربية والفلسطينية على المطالبة بإقامة الدولة الفلسطينية.

وهنا نشير إلى أن إقامة الدولة الفلسطينية لن يكون كافياً لحل جذور الصراع ولن يؤدي لاتفاق سلام مستدام طالما ظل اللاجئين الفلسطينيين محرومين من حقوقهم، فأى اتفاق سلام يتجاهل حقوق اللاجئين بالعودة واستعادة الممتلكات والتعويض لن يكتب له النجاح وهو ما أكدته التجارب الدولية، فجميع اتفاقات السلام سالفة الذكر والتي أنهت الصراعات الكبرى في مختلف أنحاء العالم كتب لها النجاح لإقرارها بحقوق اللاجئين، وبالتالي لا يمكن القول بأن تكون حالة اللاجئين الفلسطينيين استثناء لهذه القاعدة².
ومن أبرز العناصر المؤثرة في عملية حل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وتطبيق حقهم بالعودة ما يلي³:

¹ - سجدو عليوي، المرجع السابق، ص 31؛ المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، تحليل للموقف الإسرائيلي حول حق العودة، المرجع السابق، ص 01.

² - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، اتفاقيات السلام واللاجئين: الدروس المستفادة، المرجع السابق، ص 06.

³ - نجوى حساوي، المرجع السابق، 432-433.

1-مدى استمرار الظروف التي أدت للجوء: حيث يرتبط نجاح عودة اللاجئين إلى ديارهم بزوال الأسباب الرئيسية التي أدت لترحيلهم، وهو ما يتطلب اعتراف إسرائيل بمسؤوليتها عن تهجير الفلسطينيين، وإزالتها للأسباب والقوانين التي تحول دون تمكينهم من العودة إلى ديارهم.

2-التقارب الاثني: الذي يلعب دورا في عودة اللاجئين الذين ينتمون إلى مجموعة أثنية كانت تشكل الأغلبية في دولة الأصل، ومما لا شك فيه أن أجيال اللاجئين الفلسطينيين لازالت تتمتع بهويتها وتضامنها.

3-توافر الخيارات: فمعارضة الدول المضيفة أو موافقتها على بقاء ودمج اللاجئين لديها سيكون عاملا مؤثرا في اختيار اللاجئ للعودة أو البقاء، وفيما يتعلق اللاجئين الفلسطينيين فلا يمكن للاجئ ولا الدولة المضيفة التصرف بحق العودة، لأن أمر ممارسته تعود للشعب الفلسطيني بأكمله.

4-حجم اللاجئين: رغم أن حقوق الأفراد واللاجئين كأصل عام هي حقوق فردية وتخضع ممارستها لإجراءات فردية (كحالة منح اللجوء وفقا لاتفاقية 1951) إلا إن هذا الإجراءات يقتضي عدم انطباقها عندما يتعلق الأمر بهجرة جماعية لشعب فر من حرب أو عنف أو طغيان ليتمكن هذا الشعب من العودة عند زوال أسباب هجرته.

وإذا كانت الأعداد الكبيرة تعقد من عملية العودة أحيانا وتفتح الباب أمام الخيارات الأخرى كالدمج والتوطين، فإن التاريخ الحديث قد شهد تجارب لعودة جماعية للاجئين في الكويت وبنغلادش وأفغانستان وغيرها، وصلت أحيانا إلى 15 مليون لاجئ كحالة عودة اللاجئين الألمان في بولندا والمجر وبلغاريا ورومانيا بعد الحرب العالمية الثانية، كما أن حق عودة اللاجئين الفلسطينيين يختلف عن غيرهم نظرا لطابعه الجماعي الذي يتسم به استنادا لقرارات الشرعية الدولية ولارتباطه بحق تقرير المصير.

5-مرور الوقت: رغم أن طول فترة اللجوء لا يؤثر في القيمة القانونية لحق العودة، إلا أنه يؤثر على كيفية وآليات تطبيقه نظرا لتغير الظروف الديمغرافية التي تتخفف معها فرصة عودة الأمور لما كانت عليه، في الوقت الذي قد يصل فيه اللاجئون لمرحلة الاندماج الواقعي في دول اللجوء وبالتالي لا يرغبون بممارسة حق العودة¹. وهنا تقع

¹ يدعي بعض المشككون بأن معظم اللاجئين الفلسطينيين يفضلون التعويض والبقاء في بلدان اللجوء على حق العودة، إلا أن هذا الادعاء تنفيه الدراسات واستطلاعات الرأي والبحوث المسحية التي أجريت على مجتمعات اللاجئين الفلسطينيين وظهرت تمسكهم بحق العودة إلى ديارهم التي

المسؤولية على إسرائيل جراء أطالتها أمد التفاوض حول الحل وتعتمدها خلق وقائع جديدة على الأرض لمنع عودة السكان الأصليين الذين لا زالوا يتمتعون بحقوقهم ويتمسكون بها مهما طال الزمن ومهما كانت درجة اندماجهم في بلد اللجوء، كما أن اللاجئين لا يستطيعون التصرف بحق العودة لارتباطه بحق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير.

ومن خلال تطبيق العناصر المذكورة على حالة اللاجئين الفلسطينيين يتبين أنه لا يحول دون عودتهم سوى المنع الإسرائيلي الذي لا يستند لأية أسباب مشروعة¹، فما زال اللاجئين مرتبطين بأرضهم وديارهم ويحتفظون بمفاتيحها، ومرور سبعة عقود على تهجيرهم لا يسقط أو يقلل من حقوقهم المشروعة بالعودة والتعويض، والتي تبين مما سبق أنها غير مستحيلة بل ممكنة عمليا، وملزمة قانونا، وأن الدول المضيفة واللاجئين لا يمكنهم التصرف بحق العودة لارتباطه بحق الشعب الفلسطيني بتقرير المصير، وأن حجم اللاجئين الفلسطينيين لن يشكل عائقا حيا لعودتهم فقد سبق وأن تمت إعادة مجموعات كبيرة من اللاجئين في العديد من الدول، فهل توافق إسرائيل على السماح للاجئين بالعودة؟ رغم إن تغير الموقف الإسرائيلي الراض لعودة اللاجئين مستبعدا في الوقت الراهن، حيث تحاول إسرائيل الحفاظ على ما حققته من مكاسب على حساب العرب والفلسطينيين، متمسكة بطابعها اليهودي في كيانها العنصري الذي يعد آخر معادل العنصرية في العالم بعد سقوط النظام العنصري في جنوب أفريقيا، إلا إن تمسك اللاجئين الفلسطينيين بحقوقهم المشروعة ورفضهم لكل المشاريع الرامية لإسقاط حقهم بالعودة، وما يشهده العالم من تغيرات سياسية وزوال الأنظمة الديكتاتورية في العديد من بلدان العالم، في وقت ازداد فيه التنوير بأهمية حقوق الإنسان، كلها عوامل تجعل من مقاومة إسرائيل ورفضها تمكين الفلسطينيين من حقوقهم المشروعة، ولمبدأ المساواة في الحقوق، وتشبثها بفكرها العنصري، مقاومة يائسة مصيرها الانهيار، فإسرائيل برفضها للحقوق الفلسطينية تشتري وقتاً وليس مصيراً².

أخرجوا منها، ورفضهم التنازل عن حقهم حتى مقابل قيام دولة فلسطينية مستقلة. أنظر سلمان أبو ستة، قضية اللاجئين الفلسطينيين الواقع الراهن وآمال ومهام المستقبل في إطار حق العودة، المرجع السابق، ص 131.

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 433.

² - سلمان أبو ستة، المرجع السابق، ص 148.

وفي ظل استبعاد تغيير السياسات الإسرائيلية تجاه حقوق الفلسطينيين في المدى القريب ينبغي على الفلسطينيين التمسك بمجموعة مبادئ لمواجهة الموقف الاسرائيلي فيما يتعلق بحل مشكلة اللاجئين، من أهمها¹:

- 1- إن الاعتراف الإسرائيلي بالمسؤولية عن خلق مشكلة اللاجئين هو المدخل الرئيسي للحل، فلا يمكن لخيار اللاجئين بالعودة من عدمها أن يسبق اعتراف إسرائيل بحق العودة.
- 2- إن حل قضية اللاجئين جزء أساسي من أية تسوية أو اتفاق لإنهاء الصراع مع إسرائيل، وهي أبعد من أن تكون مسألة إنسانية يمكن حلها بتحسين ظروف اللاجئين المعيشية وتوطينهم في بلدان اللجوء أو غيرها، بل هي قضية سياسية وقانونية بالدرجة الأولى لارتباط حقهم الجماعي بالعودة بحقهم كشعب في تقرير المصير.
- 3- إن القوانين وقرارات الشرعية الدولية ذات الصلة هي المرجعية الأساسية لأية مفاوضات، وإن أي تسوية لقضية لاجئي عام 1948 بصورة مستقلة عن لاجئي عان 1967 يجب أن تستند إلى قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948.
- 4- إن تطبيق حق العودة يتم من خلال عودة كل لاجئي إلى دياره الاصلية، وليس إلى الدولة الفلسطينية على حدود عام 1967، أو على جزء من أراضي عام 1948 يتم استرجاعها في سياق تبادل أراضي متفق عليه بين الجانبين.
- 5- التأكيد على أن الحل وفقا للرؤية الإسرائيلية المرتكزة على إعادة توطين اللاجئين في البلدان العربية أو غيرها، أو التحكم في أعداد لاجئي عام 1967 الذين سيسمح لهم بالعودة لأراضي الدولة الفلسطينية أو آليات تنفيذ عودتهم لإطالة أمد لجوؤهم، يكرس الظلم التاريخي الذي ألحقته إسرائيل بالشعب الفلسطيني، ويتعارض من الأعراف والقوانين والقرارات الدولية.

فموقف اللاجئين الفلسطينيين ثابت بتمسكهم بحق العودة ورفضهم لمشاريع التصفية والتوطين، وهو ما عبر عنه اللاجئين من خلال تشكيلهم للجان والتجمعات الشعبية للدفاع عن حقوقهم داخل الوطن وخارجه، والتي أزداد عددها ودورها عقب توقيع اتفاقات أوسلو التي شعر اللاجئون إنها تجاهلت حقوقهم²، حيث تلعب تلك التجمعات والهيئات الشعبية

¹ - اسعد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 04-06؛ نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 441 و451.

² - خلال السنوات التي تلت بدء عملية التسوية السلمية بين منظمة التحرير وإسرائيل عقدت تجمعات اللاجئين الفلسطينيين في مختلف دول العالم عشرات المؤتمرات لتتویر الرأي العام بحقوقهم المشروعة، كان أبرزها مؤتمر اللجنة الراحية لحق العودة في 04 مارس 2000 والذي صدر عنه "ميثاق العودة" الذي نشر في جميع تجمعات اللاجئين الفلسطينيين في العالم، وأكد عدم اعتراف اللاجئين بأي اتفاق أو جهة توقع اتفاق يتنازل عن

حاليا دورا بارزا في المحافظة على حقوق اللاجئين وتنوير الرأي العام الدولي بها، وفضح الأكاذيب الإسرائيلية، وحشد المتعاطفين مع قضية اللاجئين الفلسطينيين لتشكيل قوة ضغط عالمية مطالبة بإعمال حق اللاجئين بالعودة¹.

وتوضح استطلاعات الرأي مدى تمسك اللاجئين الفلسطينيين بحقهم بالعودة، ففي استطلاعات أجراها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في الفترة بين يناير ويونيو من العام 2003 على اللاجئين في المناطق الفلسطينية ودول اللجوء العربية تبين أن 95% من اللاجئين يتمسكون بحق العودة كحق مقدس لا تراجع عنه².

كما أظهرت نتائج استطلاع للرأي أجراه مركز الزيتونة في مايو 2006 على مخيمات اللاجئين في لبنان أن 81.5% من اللاجئين المستطلعين متأكدين من حتمية عودتهم إلى فلسطين بشكل أو بآخر، وأن 89.2% منهم لا يجدون التعويض حلا لمشكلتهم، وأن 79.6% لا يقبلون حلاً غير العودة إلى قراهم الأصلية، وما يميز هذا الاستطلاع عن غيره هو أنه لم يستطلع آراء اللاجئين عن حقهم بالعودة فقط فهو حق طبيعي وليس موضوعا للنقاش، وإنما كان حول مدى اعتقادهم بعودتهم الحتمية لفلسطين والحل المقبول لديهم لتسوية قضية اللاجئين الفلسطينيين في لبنان³، وقد جاءت اجابتهم كما يظهر في الجدولين التاليين:

جدول يوضح آراء اللاجئين حول اعتقادهم بإمكانية العودة إلى فلسطين

هل تعتقد أنك ستتمكن فعلا من العودة إلى فلسطين؟	النسبة المئوية
نعم، ولكن ليس شرطا في هذا الجيل	40.1
نعم، بكل تأكيد	39.1
لا، لا اعتقد ذلك	13.4
نعم، ولكن إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967	2.3
لا أدري	5.1
المجموع	100.0

*المصدر: استطلاع مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات مايو 2006

حق العودة بأي شكل وبأي إخراج، وما يميز هذا الميثاق هو توقيع كافة الفصائل الوطنية الفلسطينية عليه. أنظر: سلمان أبو ستة، قضية اللاجئين الفلسطينيين الواقع الراهن وآمال ومهام المستقبل في إطار حق العودة، المرجع السابق، ص144.

¹- نايف جراد، المؤتمرات الشعبية روافع لتعزيز دعائم الدفاع عن حق العودة، مجلة حق العودة، العدد 02، سبتمبر 2003، ص 15.

²- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نتائج استطلاعات الرأي حول آراء اللاجئين في المناطق الفلسطينية والأردن ولبنان من قضية اللاجئين في الحل الدائم، يناير-يونيو 2003، متاح على الرابط: www.ppsr.org/ar/node/494 تاريخ الاطلاع: 2018/03/15.

³- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، استطلاع آراء اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، مايو 2006، متاح على الرابط: www.alzaytouna.net/2008/11/21/ تاريخ الاطلاع: 2018/12/09.

جدول يوضح آراء اللاجئين حول الحل المقبول لديهم لتسوية قضيتهم في لبنان

النسبة المئوية	الحل المقبول لتسوية قضية اللاجئين الفلسطينيين في لبنان هو:
79.6	العودة إلى بلدي الأصلية
6.3	التعويض والاستقرار خارج فلسطين ولكن ليس في لبنان
4.9	التعويض والاستقرار في لبنان مع حصولي على حقوقي المدنية
1.7	التعويض والتوطين في لبنان والحصول على الجنسية اللبنانية
5.4	العودة إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967
2.1	لا أدرى
100.0	المجموع

*المصدر: استطلاع مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات مايو 2006

تجدر الإشارة إلى أن ارتباط حق عودة اللاجئين الفلسطينيين بحق تقرير المصير قد أخرج هذه العودة من إطار التفاوض¹، وفيما يتعلق بالقرارات الدولية التي ارتضاها المفاوضات الفلسطيني كمرجعية لعملية التسوية وهي قرارا مجلس الأمن رقم 242 لعام 1967 ورقم 338 لعام 1973، فإن قرار مجلس الأمن رقم 242 والذي نص على ضرورة إيجاد تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين، قد اتسمت صياغته بالعموم وعدم التحديد، الأمر الذي جعل الإسرائيليين يستغلونه لتحقيق مكاسبهم من خلال ربط قضية اللاجئين الفلسطينيين بقضية المهاجرين اليهود من الدول العربية، حيث تمارس إسرائيل هوائتها بالتلاعب بالسياقات والألفاظ وليّ تفسير النصوص بإدعائها عدم تخصيص مشكلة اللاجئين في القرار المذكور بحالة اللاجئين الفلسطينيين وحدهم.

إلا إن ذلك -ورغم ما يشوب القرار 242 من قصور- لا يجب أن يشكل عقبة أمام المفاوضات الفلسطيني أو العربي للمطالبة بالتطبيق الكامل لحق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة وتقرير المصير، فهناك من الأسانيد والمبررات ما يكفل تحقيق ذلك، وذلك باعتماد استراتيجية تفاوضية تقوم على أساس التمييز في نطاق الحقوق المقررة للاجئين عموماً بين لاجئي عام 1948 ولاجئي عام 1967، على أساس أن حقوق الفئة الأولى تتمثل وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948 بعودتهم الكاملة إلى ديارهم واستعادة ممتلكاتهم الواقعة في إسرائيل والتعويض عما لحقهم من خسائر، وألا يصار إلى خيار

¹ - نجوى حساوي، المرجع السابق، ص 435.

التوطين والتعويض إلا بعد إتاحة الفرصة للاجئين بالعودة بالنسبة للاجئين غير الراغبين بالعودة بإرادتهم¹.

فليس من حق إسرائيل التذرع باعتبارات الأمن والسيادة وطابعها اليهودي لمنع عودتهم، فهي اعتبارات تتعارض مع قواعد القانون الدولي ومع التزامات إسرائيل القانونية عند قبولها الالتزام بقراري الجمعية العامة 181 و194 كشرط لقبول عضويتها بالأمم المتحدة، وقرار مجلس الأمن رقم 242 لم يشر صراحة ولا ضمناً لأي تعديل على أحكام قراري الجمعية العامة المذكورين.

فالقرار 181 لعام 1947 يشكل أصل الصراع من خلال تقسيمه لفلسطين التاريخية لدولتين، وجميع ما تبعه من قرارات دولية تتعلق بالقضية الفلسطينية قد صدرت على أساسه وفي ضوء ما جاء به، فإن كان هذا القرار قد ألزم كلتا الدولتين العربية والإسرائيلية باحترام حقوق الجماعات الموجودة في كل منهما بما في ذلك بطبيعة الحال الحق في المغادرة والعودة، وإذا كانت جميع القرارات الصادرة عن مجلس الأمن والجمعية العامة ولاسيما قرارها رقم 194 قد اعتمدت على هذا الأساس، فيجب أن تكون استراتيجية المفاوضات العربي والفلسطيني بشأن لاجئي عام 1948 قائمة على تفسير القرار 242 في ضوء الجمع بين قرارات الأمم المتحدة بشأن القضية الفلسطينية والتمسك بمضمون القرار 194 كحل لمشكلة لاجئي عام 1948.

أما فيما يتعلق بالفئة الثانية وهم لاجئي عام 1967 فعلى المفاوضات العربي والفلسطيني التمسك بحقوقهم الثابتة بالعودة وتقرير المصير وفقاً لما ورد في القرار 242 وفي ضوء علاقة القرار المذكور بالمبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وقراراتها المتواترة بشأن القضية الفلسطينية عموماً وقضية اللاجئين على وجه الخصوص.

فقرار مجلس الأمن رقم 242 ينضوي في مجمله على التسليم بأن الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 هي أراضي مشمولة بسيادة الدولة العربية الفلسطينية، وأن اللاجئين الذين هُجروا منها لهم مطلق الحق بالعودة إليها والمشاركة مع بقية سكانها في تقرير المصير وإقامة دولتهم المستقلة².

¹ - أحمد عبد الونيس شتا، الأساس القانوني لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في إطار التسوية السلمية للنزاع العربي الإسرائيلي، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد 21، مصر، 1993، ص 73-07
² - أحمد عبد الونيس شتا، المرجع السابق، ص 59-57.

تجدر الإشارة إلى أن اتفاق أوسلو الموقع بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية عام 1993 قد ترك الباب مفتوحاً للتعامل مع قضية اللاجئين عام 1948 على أساس القرار 194 من خلاله نصه على أنه: "لا شيء في هذا الاتفاق يجحف أو يخل بنتيجة مفاوضات الوضع الدائم، ولا يعتبر أي من الطرفين بسبب دخوله هذا الاتفاق أنه تخلى أو تنازل عن الحقوق أو المطالب أو المواقف القائمة"¹.

وخاصة القول إن القرار 242 الذي اعتمد كمرجعية للمفاوضات ورغم صياغته المبهمة لا ينبغي أن يشكل عقبة أمام المفاوض الفلسطيني والعربي سواء فيما يتعلق بالتمسك بتطبيق مضمون القرار 194 بالنسبة للاجئين عام 1948، أو فيما يتعلق بضرورة السماح بعودة اللاجئين عام 1967 بصورة سريعة لتمكينهم من ممارسة حقهم بتقرير المصير وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.

أما قرار مجلس الأمن رقم 338 لعام 1973 فإنه يؤكد على ضرورة قيام الأطراف المعنية في ظل إشراف دولي ملائم بالتفاوض فوراً مع وقف إطلاق النار بهدف تحقيق تسوية سلمية للنزاع العربي الإسرائيلي على أساس قرار مجلس الأمن رقم 242، وقد يكون للقرار 338 بعض الصلة بمشكلة اللاجئين الفلسطينيين، نظراً لأن فقرته 32 تدعو الدول المعنية للبدء فوراً وبعد وقف إطلاق النار بتنفيذ جميع أجزاء القرار 242 بما فيها الشق المتعلق باللاجئين، وهو ما لم يتم حتى حينه².

وبالتالي إذا أُريد لأية تسوية تعاهدية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي أن تستمر، فإن كل ما يمكن أن تطاله "الحلول الوسط" التي تقتضيها طبيعة العملية التفاوضية من الحقوق المشروعة والثابتة للاجئين يجب ألا تتعدى حدود الاتفاق على آليات ومراحل أعمال هذه الحقوق على أرض الواقع، دون المساس بمضمونها وجوهرها بأي شكل كان³.

وفي ظل تعثر العملية السلمية والمساعي الإسرائيلية والأمريكية لتصفية قضية اللاجئين عبر توطينهم وإسقاط حقهم بالعودة، فلا بد من المحافظة على الثوابت الوطنية الفلسطينية عموماً وحقوق اللاجئين على وجه الخصوص، فإن كانت إسرائيل مدعومة بحلفائها تحاول استغلال الانقسامات العربية والفلسطينية لتنفيذ سياساتها القائمة على أساس

¹ - إيليا زريق، نقاط أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار في مفاوضات الوضع النهائي الخاصة بقضية اللاجئين، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 41، بيروت، 2000، ص 40، مقتبس من: محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 87.

² - محمد عبد الحميد سيف، المرجع السابق، ص 87.

³ - أحمد عبد الونيس شتا، المرجع السابق، ص 60.

فرض الأمر الواقع واستمرار رفضها لحقوق الفلسطينيين المشروعة، فعلى الأطراف العربية والإسلامية والفلسطينية الاتفاق على رؤية استراتيجية للتعامل مع الأوضاع الراهنة فيما يتعلق القضية الفلسطينية عموماً، والحفاظ على حق اللاجئين المشروع بالعودة على وجه الخصوص.

فلا زالت الدول العربية والإسلامية تؤكد تمسكها بمواقفها المعروفة والتي تتلخص بالانسحاب الإسرائيلي من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 وإقامة دولة فلسطينية عاصمتها القدس، وحل مشكلة اللاجئين حلاً عادلاً على أساس القرار 194، وهو ما أكدته بيانات القمتين العربية والإسلامية المنعقدتين في مكة بتاريخ 30-31 مايو 2019 من خلال التأكيد على رفض الدول العربية والإسلامية لأي مقترح للتسوية لا ينسجم مع حقوق الفلسطينيين وفق ما أقرته قرارات الشرعية الدولية، وتأكيد دعمها المتواصل للشعب الفلسطيني لنيل حقوقه المشروعة بما فيها حق اللاجئين بالعودة وفقاً للقرار 194 ومواجهة أي إنكار لتلك الحقوق.

ورفضها للإجراءات الأمريكية والإسرائيلية غير القانونية التي تهدف لتغيير الحقائق في الأراضي الفلسطينية وتقويض حل الدولتين، ومطالبة مجلس الأمن بتنفيذ قراره رقم 2334 لعام 2016¹، وتوفير الحماية اللازمة للشعب الفلسطيني وفقاً لمقررات القمة العربية الثلاثون المنعقدة في تونس بتاريخ 31 مارس 2019² والتي دعت إلى العمل مع الأطراف الدولية الفاعلة لتأسيس آلية دولية متعدد الأطراف تحت مظلة الأمم المتحدة لرعاية عملية السلام، وأكدت دعم الدول العربية لخطة الرئيس عباس للسلام لعام 2018، وقرار الجمعية العامة رقم 10/20 لعام 2018 الداعي لحماية المدنيين الفلسطينيين.

كما دعت مقررات قمة تونس لمشاركة المجتمع الدولي في توفير الحماية الدولية للفلسطينيين تنفيذاً لقرارات الأمم المتحدة، لاسيما قرارات مجلس الأمن رقم 605 لعام 1987 ورقم 904 لعام 1994 القاضي بانطباق اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 على الأراضي الفلسطينية المحتلة، وضرورة توفير الحماية الدولية للفلسطينيين، ودعت الدول

¹ - يؤكد مجلس الأمن في قراره رقم 2334 لعام 2016 أن الاستيطان في الأراضي الفلسطينية يشكل خرقاً للقانون الدولي وعقبة في طريق السلام، ويطلب من الدول عدم الاعتراف بأي تغييرات في حدود الرابع من حزيران 1967 بما فيها مدينة القدس.

² - البيان الختامي للقمة العربية الطارئة على مستوى القمة، المنعقدة في مكة بتاريخ 30 مايو 2019، متاح على الرابط: www.leaguotrabstates.net والبيان الختامي للقمة الإسلامية الـ14 المنعقدة في مكة بتاريخ 31 مايو 2019، على الرابط: <http://www.aa.com.tr/ar/> تاريخ الاطلاع: 2019/06/03.

الأطراف السامية المتعاقدة في اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 لتحمل مسؤوليتها وكفالة احترام وانشاء أحكام الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

بالإضافة لذلك تضمنت مقررات قمة تونس لعام 2019 رفض الدول العربية الاعتراف بيهودية دولة إسرائيل لما في ذلك من طمس وإلغاء للحقوق التاريخية والقانونية للشعب الفلسطيني بما فيها حق اللاجئين بالعودة وحق تقرير المصير، وانتهاكا فاضحا للقانون الدولي، ورفضها لأي تحرك إسرائيلي أو امريكي لإسقاط حق اللاجئين بالعودة من خلال محاولات التوطين، أو تفكيك وتصفية وكالة الأونروا ووقف تمويلها، أو بإعادة تعريف الوضع القانوني للاجئ الفلسطيني بهدف حرمان أجيال اللاجئين اللاحقة من حق العودة، ودعت الدول الأعضاء لمواصلة الجهود للتصدي لمثل هذه المحاولات غير القانونية وتوفير مقومات الصمود والحياة الكريمة للاجئين الفلسطينيين في بلدان اللجوء ورفع الأذى والتمييز الجائر ضدهم، وأكدت على أهمية بقاء وكالة الأونروا وعدم المساس بولايتها أو مسؤوليتها أو نقلها إلى جهة أخرى لحين التوصل لحل عادل وشامل لقضية اللاجئين وفقا لقرار الجمعية العامة رقم 194 ومبادرة السلام العربية لعام 2002، ودعت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لدعم موازنة الأونروا لتمكينها من القيام بمهامها كاملة¹.

ورغم أهمية تأكيد الدول العربية والإسلامية على التمسك بالحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني والمطالبة بإعمالها، إلا إن تلك الدول لم تقدم أي استراتيجية لمواجهة الإسرائيليين خاصة فيما يتعلق بحق اللاجئين بالعودة، وإنما اكتفت بالتأكيد على تسمكها بقرارات الشرعية الدولية ومبادرة السلام العربية التي لم تعلن إسرائيل قبولها حتى اليوم.

إن نجاح الدول العربية والإسلامية في مواجهة الإجراءات الإسرائيلية والأمريكية الرامية لتصفية القضية الفلسطينية بما فيها حق اللاجئين بالعودة، يتطلب منها تسوية الخلافات والانقسامات فيما بينها حتى تتمكن من الاتفاق على استراتيجية موحدة تبنى عليها سياسات تلك الدول، وتقوم على اعتبار حق اللاجئين المطلق بالعودة شرطاً أساسياً للتوصل لاتفاق سلام دائم مع إسرائيل، وذلك انطلاقاً من المبادئ التاريخية والقانونية والإنسانية، ورفض التوطين أو التعويض كبديل لحق العودة استجابة للمصالح الوطنية الفلسطينية ومصالح الدول العربية خاصة تلك المضيفة للاجئين، والتي سيرفع عنها الثقل

¹ - أمانة شؤون مجلس الجامعة العربية، مقررات القمة الثلاثين لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة، الدورة العادية رقم 30 "قمة العزم والتضامن" المنعقدة في تونس بتاريخ 31 مارس 2019، وثيقة رقم ق/30/19/03/46-مج(2008).

السياسي والاقتصادي الناجم عن وجود كتلة كبيرة من اللاجئين في أراضيها، فحل مشكلة اللاجئين بتمكينهم من ممارسة حقهم بالعودة يعد أساس التوصل لتسوية نهائية لتفادي الإشكاليات التي ستتجم عن تجاهل أو تأجيل تطبيق هذا الحق.

ولتحقيق وإنجاح هذا الاستراتيجية لابد من إعادة تأسيس الإجماع الفلسطيني والعربي على أهمية حق عودة اللاجئين الفلسطينيين واعتبار تطبيقه جزء أساسي للتوصل لاتفاق السلام الدائم مع إسرائيل، وهو ما يتطلب قيام الهيئات السياسية والبرلمانات العربية بالمصادقة على هذه الاستراتيجية ومخاطبة الأسرة الدولية على أساسها، بالإضافة لتنظيم حملات التوعية والتثقيف التي من شأنها دفع الدول والشعوب لتبني تلك الاستراتيجية¹.

وإلى حين تمكن الدول العربية من فرض استراتيجيتها في مواجهة مشاريع التصفية الإسرائيلية، يقع عليها وعلى المجتمع الدولي بأسره الالتزام بدعم مطالب الشعب الفلسطيني وحقوقه المشروعة، ويقع على الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين التزاماً قانونياً وأخلاقياً بتمكين اللاجئين من التمتع بالحقوق المدنية والاقتصادية المكفولة لهم بموجب الاتفاقات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان واللاجئين، والتخلص من هواجسها التي تمنعها من تحسين ظروف اللاجئين بحجة رفض توطينهم والحفاظ على هويتهم الوطنية.

فعلى الدول العربية وبالتوازي مع دعمها لحقوق الفلسطينيين المشروعة بالعودة وتقرير المصير وإقامة الدولة، أن ترفع الغبن الواقع عليهم وأن تعمل على تحسين أوضاعهم المعيشية وتوفر الحماية لهم عملاً بالمعايير المقررة في اتفاقات حقوق الإنسان وبروتوكول الدار البيضاء الخاص بمعاملة الفلسطينيين لعام 1965، وقد يكون نموذج المعاملة السورية للاجئين الفلسطينيين-قبل 2011-القائم على منحهم كافة الحقوق الممنوحة للمواطن باستثناء الحقوق السياسية والحفاظ على جنسيتهم الفلسطينية حلاً ناجحاً لمواجهة التذبذب الحقوقي الذي يعانون منه في البلدان العربية.

كما يمكن للدول العربية استكمال جهودها السابقة لتحصيل عوائد أملاك اللاجئين واستخدامها لدعم موازنة وكالة الأونروا وتحسين ظروف اللاجئين الاقتصادية، فقد سبق أن صدر عن مؤتمر المشرفين على شؤون اللاجئين الفلسطينيين في الجامعة العربية عدة

¹ - أحمد حنون وآخرون، حق عودة اللاجئين الفلسطينيين بين النظرية والتطبيق، ط2، مركز دراسات الشرق الأوسط، الأردن، 2008، ص 64-66.

توصيات بهذا الشأن¹، فكل ما عليها فعله هو العمل على استصدار قرار أممي بتعيين حارس محايد على أملاك اللاجئين واستخدام ريعها لتحسين ظروفهم، ومطالبة الأمم المتحدة بالالتزام بتوفير الحماية الدولية لهم أسوة بغيرهم من اللاجئين حول العالم.

وأخيراً فإن حق العودة حق عالمي يجد أساسه في القواعد وقرارات الشرعية الدولية، ولا يمكن التذرع بأي حجج لإسقاطه، فقد انتظر اللاجئين من روندا وموزمبيق -على سبيل المثال- فترة تزيد عن ثلاثة عقود استطاعوا بعدها ممارسة حقهم بالعودة²، كما ساهمت الأمم المتحدة بإعادة جماعات اللاجئين في مناطق مختلفة من العالم مثل كوسوفو والبوسنة وغواتيمالا وأفغانستان وطاجكستان وغيرها، وأمام تمسك اللاجئين الفلسطينيين بحقهم بالعودة منذ ما يزيد عن 07 عقود فلا بد من تمكينهم من ممارسة حقهم الاختياري بالعودة والذي سيشكل جوهر الحل للصراع العربي الإسرائيلي، فأى اتفاق للسلام يتنقص من حقوقهم لن يكتب له الصمود ولن يضمن عدم اشتعال الصراع مستقبلاً.

وباختصار؛ فإن قضية اللاجئين الفلسطينيين لن تجد طريقها للحل إلا عندما تكون العودة خياراً حقيقياً ومتاحاً للاجئين كبقية الحلول الأخرى، وهو ما عبر عنه الأمين العام للأمم المتحدة عام 1959 عقب انهيار جهود الدولية لإعادة توطين اللاجئين الفلسطينيين عبر برامج الأونروا بقوله: "لن يكون أي اندماج مرضياً أو حتى ممكناً، إذا ما تم عن طريق إجبار الناس على الوجود في أوضاع جديدة بخلاف إدارتهم"³، وهو ما خلصت إليه منظمة مراقبة حقوق الإنسان بقولها: "إن أية اتفاقية نهائية قابلة للتطبيق يجب أن تقر بحق العودة للاجئين الفلسطينيين المهجرين من المناطق التي تقع فيما يعرف الآن بإسرائيل أو دولة فلسطين المستقبلية... وكمثل جميع الحقوق فإن حق العودة ملزم لجميع الحكومات، ولا تستطيع أي حكومة انتهاك أو خرق هذا الحق... وعلى المجتمع الدولي مسؤولية ضمان معالجة جميع دعاوى حق العودة وبشكل منصف، بإعطاء أصحاب هذا الحق حرية الاختيار الكاملة بين ممارسته من عدمها"⁴.

¹ - يشار إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة سبق وأن طلبت من الأمين العام اتخاذ الخطوات المناسبة بالتشاور مع لجنة التوفيق لحماية وإدارة الأملاك والأرصدة العربية في إسرائيل، وإنشاء صندوق لتلقي الدخل الوارد منها نيابة عن أصحابها الشرعيين. أنظر: محمد خالد الأزعر، الحماية العربية للاجئين فحص الحقل ومنطلقات للتطوير، المرجع السابق، ص 33-34.

² - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، تحليل للموقف الإسرائيلي حول حق العودة للاجئين، المرجع السابق، ص 05.

³ - حسين خلف موسى، المرجع السابق، ص 02.

⁴ - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، حقوق اللاجئين الفلسطينيين والحل على أساس دولتين-توضيح المبادئ، النشرة غير الدورية رقم 09، بيت لحم، تشرين أول 2001، ص 04.

الخاتمة

في نهاية دراستنا التي تطرقنا فيها لمعالم النظام الدولي لحماية اللاجئين والذي بدأ بالتبلور في مطلع القرن العشرين نتيجة لتفاقم أزمات اللاجئين عقب الحربين العالميتين، عبر إقرار القواعد المكرسة لحقوق اللاجئين في جملة من فروع القانون الدولي العام ولاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي للاجئين الذي تشكل اتفاقية عام 1951 ركيزته الأساسية، وما أقرته قواعد هذا النظام الحمائي من حقوق للاجئ أبرزها حقه في الحصول ملجأ مؤقت يتمتع به بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية إضافة لبعض الحقوق الخاصة التي يفرضها الوضع الخاص للاجئين كعدم مسألتة عن دخوله غير القانوني لبلد اللجوء وحظر رده أو إعادته ما دامت الأسباب الدافعة للجوء قائمة، بالإضافة لما أقرته تلك القواعد من التزامات ملقاة على عاتق اللاجئ تهدف حصراً للحفاظ على النظام العام في دولة اللجوء وعلى حسن علاقاتها بالدول الأخرى.

إضافة لما وضعه النظام الدولي لحماية اللاجئين من حلول دائمة لمشكلات اللاجئين ينقضي بموجبها وضع اللجوء، والتي بنيت على مبدأ الطوعية من خلال إعطاء اللاجئ حرية اختيار الحل الذي يناسبه سواء بالعودة لبلد الأصل أو الاندماج في بلد اللجوء أو إعادة التوطين في بلد ثالث، مع العلم أن خيارى الدمج وإعادة التوطين مرهونين بموافقة الدول المعنية.

كما تعرفنا على ما أوجده النظام الدولي من آليات تسهر على الإشراف على تنفيذ القواعد المتعلقة بحماية ومساعدة اللاجئين، وتراقب مدى التزام الدول بتطبيقها، والتي تعد مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين من أبرزها نظراً لاتساع نطاق ولايتها التي تشمل مختلف فئات اللاجئين في العالم، فمن الناحية القانونية تشكل المفوضية مؤسسة حكومية دولية متعددة الأطراف لها نظامها الأساسي الذي يحدد مسؤولياتها لتأمين الحماية والمساعدة الدولية للاجئين والتماس حلول دائمة لمشكلتهم بمساعدة الحكومات والهيئات الدولية المعنية، إلا إن النظام الأساسي لا يعد المصدر الوحيد لولايتها حيث تشير المادة 09 منه إلى إمكانية تطور مهامها من خلال توليها لأية مهام إضافية تكلفها بها الجمعية

العامة للأمم المتحدة، كما أن بعض الصكوك الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين تلزم الدول الأطراف فيها بالتعاون مع المفوضية.

وبالرغم من عالمية نطاق اختصاص المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، فقد استثنى واضعو النظام الأساسي للمفوضية واتفاقية عام 1951 اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من حماية المفوضية ومن مزايا الاتفاقية أسوة بغيرهم من لاجئي العالم، ويرجع ذلك للبعد السياسي لقضيتهم، إضافة للدور الذي لعبته الأمم المتحدة في خلق مشكلتهم من خلال قرارها رقم 181 لعام 1947 القاضي بتقسيم فلسطين لدولتين عربية ويهودية وما تبعه من موجات تهجير مستمر للشعب الفلسطيني على يد العصابات الصهيونية كان أبرزها خلال عامي 1948 و1967.

واعترافاً منها بهذه المسؤولية عملت الأمم المتحدة على وضع نظام مستقل لحماية ومساعدة اللاجئين الفلسطينيين يتكون من وكالتين منفصلتين من أجل توفير الحماية الدولية وتقديم المساعدة لهؤلاء اللاجئين، وقد تشكل هذا النظام من لجنة التوفيق حول فلسطين (UNCCP) المنشأة بموجب الفقرة الثانية من قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948 والتي كان من جملة مهامها توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين والعمل على إيجاد حل دائم لمشكلاتهم وفقاً للفقرة 11 من القرار المذكور التي تؤكد حقهم بالعودة لديارهم التي أخرجوا منها، ووكالة الأونروا المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 302 لعام 1949 والتي كلفت بتقديم المساعدة الإنسانية للاجئين الواقعين في مناطق عملها في كل من الأردن وسوريا ولبنان والضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك لحين التوصل لحل دائم لمشكلاتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة.

ورغم أن العودة إلى الوطن بسلام وكرامة هو الحل المفضل لأي لاجئ، وهو الحل الأمثل لمشكلات اللاجئين من وجهة نظر المجتمع الدولي والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وهو حق مقرر لجميع البشر بموجب المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، إلا إن اللاجئين الفلسطينيين ظلوا محرومين من هذا ممارسة هذا الحق الذي كفلته لهم القواعد

والقرارات الدولية منذ عام 1948 وحتى يومنا، بسبب الموقف الإسرائيلي الرفض لتمكينهم من ممارسة حقهم بالعودة المكرس في قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948 رغم رهن هيئة الأمم المتحدة لقبول عضوية إسرائيل فيها بشرط تنفيذها لهذا القرار، وإعادة التأكيد على حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم وتقرير مصيرهم في دولتهم المستقلة في العشرات من قرارات الأمم المتحدة اللاحقة.

لتصبح قضية اللاجئين الفلسطينيين التي تمثل جوهر القضية الفلسطينية ككل واحدة من أهم وأعقد قضايا اللجوء المعاصرة وأكثرها مأساوية، نتيجة لما شهدته تلك الفئة من اللاجئين من ضعف وهشاشة من حيث الرعاية والحماية الدولية، فبعد توقف لجنة التوفيق المكلفة بحمايتهم وإيجاد حل لمشكلتهم عن أداء أية مهام فعلية منذ أواسط خمسينيات القرن الماضي، لم يعهد المجتمع الدولي لأي جهة أو منظمة دولية أخرى بتلك المهمة، ولم تعمل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على ملأ هذا الفراغ الحاصل في حماية اللاجئين الفلسطينيين، رغم كونهم لاجئين معترف بهم بموجب اتفاقية عام 1951 ومستحقين للحماية التي توفرها الاتفاقية في حال توقف الحماية أو المساعدة التي توفرها وكالات الأمم المتحدة الأخرى وفقا للمادة (د/1) من الاتفاقية المذكورة.

فقد اتسمت الحماية التي توفرها المفوضية للاجئين الفلسطينيين بالمحدودية في الكم والكيف، حيث توفر الحماية لعدد محدود منهم في المناطق الواقعة خارج مناطق عمليات الأونروا، رغم أن الأونروا لا تملك تفويضا صريحا بتوفير الحماية لهؤلاء اللاجئين في مناطق عملها، كما تخضع الحماية التي توفرها المفوضية للاجئين الفلسطينيين لقيود سياسية حيث ترفض بعض الدول السماح للمفوضية بمد ولايتها للاجئين الفلسطينيين الواقعين في نطاق اختصاصها كمصر على سبيل المثال، كما يحرم اللاجئين الفلسطينيين من تلك الحماية في بعض الدول نتيجة لسوء تفسير نصوص الاستثناء والتعليق الواردة في اتفاقية عام 1951 هو الأمر الحاصل في غالبية الدول الأطراف فيها.

وتزداد أوضاع اللاجئين الفلسطينيين سوءاً في ظل غياب آليات الحماية في البلدان العربية المستضيفة للغالبية العظمى منهم، حيث يفتقر هؤلاء اللاجئين لأدنى مقومات الحماية والحقوق الأساسية في معظم البلدان العربية، وهو ما يعزى لضعف منظومة حقوق الإنسان في تلك الدول عموماً، وعدم التزامها الكامل والمنظم بما تقره المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان واللاجئين، وبالمرجعية الموحدة التي أقرتها الجامعة العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية ولاسيما بروتكول الدار البيضاء الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الدول العربية لعام 1965.

وقد أدى افتقار اللاجئين الفلسطينيين لمعايير الحماية المقررة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان في الدول العربية، وتعرض الكثير منهم لحالات تهجير متجددة نتيجة الظروف المعيشية الصعبة وتجدد النزاعات في البلدان المضيفة لهم كالعراق وسوريا ولبنان، لدفعهم للبحث عن الحماية والملاذ الأمن في الدول الغربية التي تعد أطرافاً في اتفاقية 1951 الخاصة باللاجئين و/أو اتفاقية 1954 الخاصة بالأشخاص عديمي الجنسية، إلا أنهم عانوا من قصور الحماية في تلك الدول أيضاً نتيجة تفسيرها الخاطئ لأحكام الاتفاقية الخاصة بهم.

فإضافة لفشل المجتمع الدولي في إيجاد الحل السياسي الدائم للقضية الفلسطينية بما فيها مشكلة اللاجئين، فقد فشل أيضاً في الاضطلاع بمسؤولية توفير الحماية لهؤلاء اللاجئين نتيجة سوء تفسير الدول للنصوص القانونية المتعلقة بهم والذي غالباً ما يكون مؤسساً على أسباب سياسية، ورغم وضوح مضمون المادة (1/د) المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين في اتفاقية عام 1951 والتي تتضمن في فقرتها الثانية بند شمول، تتجاهل معظم الدول الأطراف في الاتفاقية هذا البند، أو تتجاهل اقتصار تفويض الأونروا على تقديم المساعدة دون الحماية، رغم أن نية واضعي الاتفاقية كانت تدور حول ضمان استمرار تمتعهم بالحماية الدولية، فلم يكن هناك شك لدى أعضاء المجتمع الدولي عند وضعهم لقواعد النظام الدولي لحماية اللاجئين حول اعتبار اللاجئين الفلسطينيين مؤهلين للتمتع بالحماية الدولية، فتباين وجهات النظر كان يدور حول الزمن اللازم أو المتوقع لحل قضيتهم حلاً

دائماً، ولذلك تم التأكيد على أنه في حال توقف الحماية أو المساعدة المقدمة لهم من قبل وكالات الأمم المتحدة الأخرى دون التوصل لتسوية مشكلتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، فإنه لا توجد حاجة لتأكيد حق هؤلاء اللاجئين بالتمتع بالحماية الدولية التي توفرها اتفاقية عام 1951، إلا إن مخالفة الدول لهذا التفسير تسببت بتفاقم معاناة اللاجئين الفلسطينيين وفقدانهم للحماية في تلك الدول نتيجة رفضها معاملتهم كلاجئي اتفاقية واشتراطها استيفائهم للمعايير المحددة في تعريف اللاجئي بموجب اتفاقية عام 1951.

فإذا كان النظام الدولي للجوء يمنح اللاجئين مركزاً قانونياً يتمتعون بموجبه بحماية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي تعمل بالتعاون مع الدول المضيفة ودولة الأصل لإيجاد حل دائم لمشكلاتهم، فإن اللاجئين الفلسطينيين مستثنون من الخضوع لقواعد هذا النظام باعتبارهم يتمتعون بحماية أو مساعدة هيئات أو وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، وهو ما جعلهم يخضعون لعدة أوضاع قانونية تختلف من دولة لجوء إلى أخرى، وذلك لعدة اعتبارات سواء قانونية أو سياسية أو اجتماعية.

وتتمثل الطامة الكبرى لأزمة غياب الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين على مدار عقود في وعي الأمم المتحدة وعلمها التام بوجود تلك الفجوة، وهو ما يتضح في قراراتها التي عبرت فيها عن قلقها من استمرارها، ومن ذلك قرار الجمعية العامة رقم 120/37 لعام 1982 الذي دعا الأمين العام للتشاور مع الأونروا لاتخاذ تدابير فعالة لحماية الحقوق القانونية والإنسانية وضمان سلامة وأمن اللاجئين الفلسطينيين، ورغم قيام الأونروا حينها باستحداث برنامج مؤقت لتوفير شيء من الحماية للاجئين ونشرها لمراقبين خاصين في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال انتفاضة عام 1987، إلا أنه لم يجرى توسيع تفويضها الرسمي ليشمل توفير الحماية للاجئين في جميع مناطق عملها، كما أن هذا البرنامج قد توقف منذ انطلاق عملية السلام عام 1993.

فرغم الاعتراف الدولي الواسع بوجود فجوات خطيرة في حماية اللاجئين الفلسطينيين، إلا إن ذلك لم يؤدي لوضع حلول لتلك الفجوات، ورغم استمرار وكالة الأونروا بتقديم

المساعدات الإغاثية وبعض الخدمات الاجتماعية والتعليمية للاجئين، إلا إن ذلك لا يعد ضماناً لتوفير الحماية الشاملة والفعالة للاجئين الفلسطينيين.

إن حرمان اللاجئين الفلسطينيين من حقهم بالحماية أسوة بغيرهم من اللاجئين يشكل عقبة في تمكينهم من التمتع بحقوقهم وحررياتهم الأساسية في البلدان المضيفة لهم، وعقبة في تمكينهم من ممارسة حقوقهم المرتبطة بإيجاد حل دائم لمشكلتهم كحقهم بالعودة والتعويض واستعادة الممتلكات.

كما أن مسار التفاوض العربي الفلسطيني مع إسرائيل منذ توقيع اتفاقية السلام بين مصر وإسرائيل مرورا بمؤتمر مدريد للسلام واتفاقيات أوسلو وتوابعها، قد قوض حقوق اللاجئين وجعل حل مشكلتهم أمراً يتم التفاوض عليه بين الطرفين، حيث انتقصت تلك الاتفاقات من حقوق اللاجئين المكرسة بموجب القواعد والقرارات الدولية، وساهمت في تشتيت قضيتهم من خلال تقسيمهم لفئات (لاجئين ونازحين) وتنازلت قضيتهم كقضية إنسانية متجاهلة بعدها السياسي والوطني، حيث شهدت تلك المفاوضات تعارضاً وخلافاً في وجهات النظر بشأن الحل المناسب لقضية اللاجئين الأمر الذي حال دون تحقيق أي تقدم يذكر بشأن الحل الدائم والعادل لقضيتهم.

وخلال محنة اللجوء الفلسطيني المستمرة طرحت العديد من المبادرات والمشاريع السياسية الرامية لتصفية قضية اللاجئين من خلال دمجهم وإعادة توطينهم في البلدان المضيفة وغيرها، بحجة أن خيار عودتهم هو حل غير عملي وغير ممكن التطبيق، وكان تراجع المفاوضين العرب والفلسطينيين عن التمسك بالمرجعيات القانونية وقرارات الشرعية الدولية سبباً دفع الأطراف الدولية لطرح حلول سياسية تنتقص من الحقوق الفلسطينية المشروعة لاسيما حق اللاجئين بالعودة، وهو ما ساهم في تعقيد المشكلة في ظل رفض الفلسطينيين لتلك المشاريع.

وخلافاً للإدعاء الإسرائيلي باستحالة عودة اللاجئين لأسباب عملية وديمغرافية أثبتت العديد من الدراسات المتخصصة إمكانية عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم دون أية

عوائق، كما أثبتت التجارب الدولية في حالات مشابهة للحالة الفلسطينية كحالة البوسنة وكوسوفو وجورجيا وغيرها أن الاعتراف بحقوق اللاجئين وتمكينهم من العودة واستعادة الممتلكات يشكل عنصراً أساسياً لنجاح اتفاقيات السلام وضمان استمراريتها.

وفي ظل تزايد المحاولات المشبوهة لتجاوز قضية اللاجئين الفلسطينيين وتصفيتهما وحرمان ما يزيد عن 08 مليون لاجئ فلسطيني من حقهم بالعودة، والتي كان آخرها الإجراءات الأمريكية المتمثلة بقطع الدعم المالي المقدم لوكالة الأونروا، والسعي لتوطين اللاجئين في أماكن تواجدهم، يقع على المجتمع الدولي بأسره الالتزام بدعم مطالب الشعب الفلسطيني وحقوقه المشروعة، ويتوجب على الدول الأطراف في اتفاقية عام 1951 الالتزام بتفسيرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين وتوفير الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين المقيمين فيها لحين إيجاد حل دائم لقضيتهم.

ويقع على الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين التزاماً قانونياً وأخلاقياً بتمكين اللاجئين من التمتع بالحقوق المدنية والاقتصادية المكفولة لهم بموجب الاتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان واللاجئين، والتخلص من هواجسها التي تمنعها من تحسين ظروف اللاجئين بحجة رفض توطينهم والحفاظ على هويتهم الوطنية، فقد ثبت واقعياً أن اللاجئين الفلسطينيين في الأردن وسوريا والذي نال حقوقاً أكثر من أخيه اللاجئ في لبنان والذي يعيش أوضاعاً مزرية، ليس أقل ارتباطاً بهويته الفلسطينية أو أقل تمسكاً بحق العودة. وقد يكون نموذج المعاملة السورية للاجئين الفلسطينيين -قبل 2011- والقائم على منحهم كافة الحقوق الممنوحة للمواطن باستثناء الحقوق السياسية والحفاظ على جنسيتهم الفلسطينية حلاً ناجحاً لمواجهة التذبذب الحقوقي الذي يعانون منه في البلدان العربية، كما أن منحهم المواطنة في الدول العربية أو غيرها لن يؤثر على حقوقهم السياسية كشعب معترف له بالعودة وتقرير المصير.

وفي ضوء ما سبق يتضح لنا خطورة الآثار المترتبة على استمرار فجوات الحماية للاجئين الفلسطينيين وعدم تطبيق الحل الدائم لمشكلتهم؛ نورد بعض التوصيات الموجهة

للمجتمع الدولي ممثلاً بهيئة الأمم المتحدة وسائر الأطراف والمنظمات المعنية بحماية ومساعدة اللاجئين عموماً واللاجئين الفلسطينيين خصوصاً، والمنخرطة في مساعي حل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، والتي من شأن تنفيذها ضمان وتعزيز المساعدة والحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين وتطبيق الحل الدائم لمشكلتهم:

- ضرورة العمل على تطوير النظام الدولي لحماية اللاجئين ليتناسب مع المتغيرات الراهنة، من خلال توسيع مفهوم اللاجئ ليشمل الأشخاص الفارين بسبب النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية، ووضع آلية دولية لتقاسم الأعباء بين الدول لتخفيف العبء عن الدول المستقبلية للاجئين، خاصة وأن 86% من اللاجئين تستضيفهم بلدان نامية.

- ضرورة قيام المجتمع الدولي ممثلاً بمجلس الأمن الدولي بالعمل على الحد من النزاعات المسلحة المهددة للسلم والأمن الدوليين، واتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون تفاقمها باعتبارها المسبب الأكبر لحالات اللجوء. كما يتوجب عليه استخدام كافة صلاحياته لإعمال الحل الدائم والعادل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين ومعالجة الأسباب الجذرية التي تقف وراء استمرار تهجير الفلسطينيين، فالمساعدة الانسانية على اهميتها لا تشكل بديلاً عن الحل السياسي الشامل للقضية الفلسطينية وفي مقدمتها مشكلة اللاجئين

- ضرورة تطوير العمل الإنساني لمساعدة وحماية اللاجئين بعيداً عن أي اعتبارات سياسية أو أمنية حفاظاً على حيادية الجهات العاملة في هذا المجال.

- ضرورة إيجاد طرق آمنة لوصول اللاجئين لملاذ أمن وتسهيل جمع شملهم بعائلاتهم، نظراً للأخطار التي يتعرض لها هؤلاء بسبب الحواجز التي تفرضها الدول على وصولهم، والتي تدفعهم لسلك طرق تعرضهم لخطر الموت، فحماية الأرواح فوق كل اعتبار.

- ضرورة تطوير التعاون والتنسيق على أساس تكاملي بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال مساعدة وحماية اللاجئين.
- ضرورة توقف حكومات الدول عن تحميل اللاجئين مسؤولية المشكلات الاقتصادية والاجتماعية فيها، والقيام بمحاربة التمييز العنصري الذي يتعرض له اللاجئين.
- نشر التوعية حول حقوق اللاجئين من خلال وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي، وعقد الورش التدريبية لتوعية الأشخاص المكلفين بالتعامل مع اللاجئين في الدول المستقبلية.
- حث جميع الدول وخاصة العربية على الانضمام للاتفاقات الخاصة باللاجئين، والعمل على وضع إطار قانوني عربي موحد لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية، بالإضافة لإقرار تشريعات داخلية خاصة باللجوء في تلك الدول.
- ضرورة الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين كمجموعة واحدة لها وضعها الخاص، وتفنقر للحماية منذ توقف لجنة التوفيق عن أداء مهامها، وتمكينهم من الاستفادة من الحماية التي يكفلها القانوني الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين.
- تعزيز حماية اللاجئين الفلسطينيين وفقاً لاتفاقية عام 1951 من خلال الإقرار بدور المادة (1/د) في التشريعات الوطنية للدول الأطراف في الاتفاقية، والعمل على تطبيق بند التضمن الوارد فيها وفقاً للتفسير الموصى به من طرف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في قضايا اللجوء التي تتضمن لاجئين فلسطينيين.
- منح اللاجئين الفلسطينيين في الدول غير الأطراف في اتفاقية عام 1951 أو تلك التي لا تقر بوضعهم وفقاً للاتفاقية، شكلاً من أشكال الحماية الكاملة المقررة في اتفاقات حقوق الإنسان باعتبارهم أشخاص عديمي الجنسية، وعدم ردهم لدول لا يتمتعون فيها بأدنى حقوقهم الأساسية.

- ضرورة مواجهة المساعي الرامية لتصفية قضية اللاجئين الفلسطينيين، وأنهاء الوجود الفعلي للأونروا من خلال العمل على استصدار قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة يؤكد استمرارية ولاية الأونروا لحين عودة اللاجئين إلى ديارهم وفقاً للقرار 194 لعام 1948.
- استصدار قرار من الجمعية العامة لربط تمويل ميزانية الأونروا بميزانية هيئة الأمم المتحدة نفسها أسوة بغيرها من الوكالات التابعة للهيئة، مع مراعاة زيادة هذا الموازنة بما يتفق مع النمو الطبيعي للاجئين الفلسطينيين.
- ضرورة العمل على إعادة أحياء مهام لجنة التوفيق لتوفير الحماية للاجئين الفلسطينيين، أو توسيع تفويض الأونروا ليشمل توفير الحماية لهم.
- حث وكالة الأونروا على تعديل تعريفها للاجئ الفلسطيني ليشمل فئات اللاجئين المستثناة في تعريفها المتعمد حالياً.
- على المجتمع الدولي توفير الدعم اللازم للأونروا لتمكينها من القيام بمهامها، والسعي لتطبيق الحل الدائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين، والضغط على إسرائيل للالتزام بالقواعد والقرارات الدولية ولاسيما قرار الجمعية العامة رقم 194 لعام 1948.
- على المفوضية السامية لشؤون اللاجئين العمل على توفير الحماية الشاملة للاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمل الأونروا، ومتابعة أحوالهم في الدول الأطراف في اتفاقية عام 1951 وحث تلك الدول على التقيد بتفسيرها للنصوص القانونية المتعلقة بهم ولاسيما المادة (1/د) من الاتفاقية.
- ضرورة إنشاء قنوات للتشاور والتنسيق بين المفوضية والأونروا ووكالات الأمم المتحدة الأخرى للعمل على إيجاد حلول لفجوة الحماية التي يعاني منها اللاجئين الفلسطينيين.

- على الدول الأطراف السامية المتعاقدة في اتفاقات جنيف لعام 1949 تحمل مسؤوليتها وكفالة احترام واناذا أحكام اتفاقية جنيف الرابعة في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967.
- المطالبة بنشر قوات حماية دولية تحت اشراف الأمم المتحدة في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 للحد من الانتهاكات والجرائم الإسرائيلية بحق السكان الفلسطينيين بما فيهم الالجئين.
- على منظمة التحرير والسلطة والأحزاب الفلسطينية والالجئين الفلسطينيين الاستفادة من التجارب السابقة، والتزام الحياد التام في الصراعات الدائرة في دول اللجوء العربي.
- إعادة ترميم الأطر المؤسسية لمنظمة التحرير الفلسطينية وضرورة الحفاظ على المكانة التمثيلية لها كمثل لجموع الشعب الفلسطيني في الداخل المحتل والشتات، وابقائها على قمة الهرم السياسي الفلسطيني لغاية تحقيق الأهداف الوطنية الثابتة بالعودة وتقرير المصير.
- على المفاوض الفلسطيني والعربي اعتبار الاعتراف الإسرائيلي بالمسؤولية عن خلق مشكلة الالجئين المدخل الرئيسي للحل، والتمسك بقرارات الشرعية الدولية ذات الصلة كمرجعية أساسية لأية مفاوضات.
- ضرورة التوقف عن استخدام حق العودة كورقة للمقايضة والمساومة ضمن معادلة الدولة مقابل العودة، وتجنب استخدام أي لغة سياسية توحى بأن قيام الدولة الفلسطينية على حدود عام 1967 تعني تطبيقاً لحق الشعب الفلسطيني بالعودة وتقرير المصير.
- ضرورة تبني استراتيجية عربية وإسلامية تقوم على اعتبار حق الالجئين المطلق بالعودة شرطاً أساسياً للتوصل لاتفاق سلام دائم مع إسرائيل، ورفض التوطين أو التعويض كبديل لحق العودة استجابة للمصالح الوطنية الفلسطينية ومصالح الدول العربية المضيفة للالجئين.

- إشراك ممثلين عن اللاجئين الفلسطينيين في تصميم الخدمات التي تقدمها الأونروا وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها، إضافة لإشراكهم في المفاوضات الساعية لإيجاد حل لمشكلتهم.

- ضرورة قيام الأمم المتحدة والدول المعنية ومنظمات المجتمع المدني بالاهتمام المتوازي بقضيتي معالجة ثغرات الحماية التي يعاني منها اللاجئين الفلسطينيين حالياً، وضمان تطبيق الحلول الدائمة عند التعامل معهم وفقاً لما أقرته قواعد القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة بما يضمن تطبيق حقهم بالعودة إلى ديارهم.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- المؤلفات:

أ- الكتب العامة:

- 1- أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 2- أحمد أبو الوفا، حق اللجوء في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي للاجئين (دراسة مقارنة)، ط1، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2009.
- 3- أحمد الرشيد، حقوق الإنسان: دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، ط1، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، 2003.
- 4- أحمد عبد الحكيم عثمان، الجرائم الدولية في ضوء القانون الدولي الجنائي والشريعة الإسلامية، دار الكتب القانونية للنشر، مصر، 2009.
- 5- أحمد عطية أبو الخير، الضمانات الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 6- باسيل يوسف، سيادة الدول في ضوء الحماية الدولية لحقوق الانسان، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2001.
- 7- حوليات لجنة القانون الدولي التابعة لهيئة الأمم المتحدة، المجلد الثاني، الجزء الأول، نيويورك، 1990.
- 8- زهير السناسني، الدليل العملي لدخول وإقامة الأجانب في الجزائر، دار العرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 9- سامح جابر البلتاجي، حماية المدنيين في زمن النزاعات المسلحة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 10- سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 11- سعيد سالم جويلي، المدخل لدراسة القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 12- سهيل الفتلاوي، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 13- شفيق الرشيدات، فلسطين تاريخاً وعبرة ومصيراً، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1963.
- 14- صلاح العارور ومازن سالم، تاريخ الدويلات الإسلامية، ط1، مكتبة المنارة، غزة، 1997.

- 15- طارق عزت رخا، قانون حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 16- عاصم نعمان إسماعيل، ترحيل الأجانب -دراسة تحليلية في ضوء القانون والاجتهاد اللبناني والدولي، ط1، لبنان، 2003.
- 17- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2008.
- 18- عبد الكريم علوان، القانون الدولي العام-حقوق الإنسان والمنظمات الدولية، ج2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 19- عبد الله علي عبو سلطان، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الانسان، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 20- عصام عبد الفتاح مطر، القانون الدولي الإنساني: مصادره ومبادئه وأهم قواعده، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2008.
- 21- عصام محمد زناتي، حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 22- عقبة خضراوي ومنير بسكري، الوثائق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان وحقوق اللاجئين، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2014.
- 23- علي عبد فتوني، المراحل التاريخية للصراع العربي الإسرائيلي، ط1، دار الفارابي، بيروت، 1999.
- 24- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 25- عمر سعد الله، المنظمات الدولية غير الحكومية في القانون الدولي بين النظرية والتطور، ط1، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 26- عمر سعد الله، آليات تطبيق القانون الدولي الإنساني، ج2، الآليات الأممية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 27- عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، ط1، دار المنهل اللبناني، 1998.
- 28- فرانسواز بوشيه سولينيه، القاموس العلمي للقانون الإنساني، ترجمة: محمد مسعود، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 2005.
- 29- فيصل شنتاوي، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ط2، دار الحامد، الأردن، 2001.

- 30- قادري عبد العزيز، حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية: المحتوى والآليات، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 31- لورافان ولس وزهرة البرازي، الجنسية وعديمو الجنسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ترجمة: غادة حيدر، ط1، المفكرة القانونية، بيروت، 2016.
- 32- محسن محمد صالح وآخرون، منظمة التحرير الفلسطينية تقييم التجربة وإعادة البناء، ط1، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2007.
- 33- محسن صالح وآخرون، التقرير الاستراتيجي الفلسطيني لعام 2008، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2008.
- 34- محسن صالح وآخرون، اليوميات الفلسطينية لسنة 2016، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2017.
- 35- محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسرا داخل دولهم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 36- محمد فهاد الشلالدة، القانون الدولي الإنساني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 37- محمد علي السيد، في الجريمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 38- محمد عمر عبدو، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ودورها في كفالة احترام القانون الدولي الإنساني-فلسطين والعراق نموذجا، ط1، الشامل للنشر والتوزيع، نابلس-فلسطين، 2016.
- 39- محمد يوسف علوان، القانون العام: المقدمة والمصادر، ط2، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2000.
- 40- محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الأول: المصادر ووسائل الرقابة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- 41- محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الثاني، الحقوق المحمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 42- محمود عمر المخزومي، القانون الدولي الإنساني في ضوء المحكمة الجنائية الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 43- منتصر حمودة، الجريمة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009.
- 44- نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة نظرية وتطبيقية على تنفيذ المعاهدات الدولية والإقليمية والوكالات المتخصصة المعنية بحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

45- هشام حمدان، دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف، ط1، دار عويدات الدولية للنشر، بيروت، 1993.

46- واصف عبوش، فلسطين قبل الضياع: قراءة جديدة في المصادر البريطانية، ترجمة: علي الجرباوي، الريس للنشر، لندن، 1985.

47- يوسف حسن يوسف، الجريمة المنظمة الدولية والإرهاب الدولي، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2010.

ب-الكتب المتخصصة:

1- إبراهيم الجندي، اللاجئين الفلسطينيين بين العودة والتوطين، دار الشروق، عمان، 2001.

2- إبراهيم العلي، اللاجئين الفلسطينيين من الاقتلاع إلى العودة، ط1، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

3- أحمد حنون وآخرون، حق عودة اللاجئين الفلسطينيين بين النظرية والتطبيق، ط2، مركز دراسات الشرق الأوسط، الأردن، 2008.

4- أحمد عطية أبو الخير، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

5- أحمد اليوسف، فلسطينيو العراق بين الشتات والموت: ملخص الانتهاكات التي تعرض لها الفلسطينيون على أيدي قوات الاحتلال والمليشيات الطائفية، ط1، لجنة الدفاع عن عقيدة أهل السنة، فلسطين، 2008.

6- آري كنودسن وساري حنفي، اللاجئين الفلسطينيون في المشرق العربي: الهوية والفضاء والمكان، ط1، ترجمة ديماء الشريف، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2015.

7- أسعد عبد الرحمن، منظمة التحرير الفلسطينية... جذورها-تأسيسها-مساراتها، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، نيقوسيا، 1987.

8- أسعد عبد الرحمن، قضية اللاجئين في العملية السلمية-قواعد انطلاق، اشتباك تفاوضي، معالم سيناريوهات "الحل الوسط"، الرباط، فبراير 2001.

9- السيد حسين عدنان وحسن الحلبي، سلم أو سلو: الدولة-القضية-الشرق أوسطية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.

10- السيد حسين عدنان، التسوية الصعبة: دراسة في الاتفاقات والمعاهدات العربية الإسرائيلية، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، بيروت، 1998.

- 11- إيرينا جيلنسكا وايفا أوستاشيفسكا جوك وآخرون، الوضع القانوني للاجئ-الحماية المتممة في بولندا-وماذا بعد ذلك؟، وارسو، 2012.
- 12- أيمن أديب الهلسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 13- إيناس محمد البهيجي، الأسس الدولية لحق اللجوء السياسي والإنساني بين الدول، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013.
- 14- إيليا زريق، اللاجئين الفلسطينيين والعملية السلمية-قضايا المرحلة الأخيرة من المفاوضات- المسار الفلسطيني الإسرائيلي، ط2، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1998.
- 15- الترانسفير: طرد الفلسطينيين" في الفكر والممارسات الإسرائيلية، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2009.
- 16- اللاجئين الفلسطينيين وحق العودة-معطيات أولية وحقائق، سلسلة إصدارات خاصة(2)، الأمانة العامة لحزب البعث العربي الاشتراكي، دمشق، نوفمبر 2008.
- 17- اللاجئين الفلسطينيين في العراق، تقرير معلومات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2009.
- 18- اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل 2002، إصدارات المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فلسطين، حزيران 2003.
- 19- اللاجئين والمهجرون الفلسطينيون: المسح الشامل (2013- 2015)، إصدارات المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، شركة الأيام للطباعة والصحافة والنشر والتوزيع، بيت لحم، فلسطين، 2015.
- 20- برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي - دراسة في نظرية حق الملجأ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 21- بلال الحسن، الخداع الإسرائيلي-رؤية فلسطينية لمفاوضات كامب ديفيد وتوابعها، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2003.
- 22- بني موريس، طرد الفلسطينيين -ولادة مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، ترجمة دار الجليل، ط1، عمان، 1993.
- 23- تمارا أحمد برو، اللجوء السياسي بين النظرية والتطبيق في ضوء القانون الدولي العام، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013.
- 24- جان أيف أوليه، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين(1948-1951)، ترجمة: مروة نصير، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1991.

- 25- جلال الحسيني وآخرون، اللاجئون الفلسطينيون، دائرة شؤون اللاجئين بمنظمة التحرير الفلسطينية، ترجمة: لينا قطان، نابلس، د.ت.ن.
- 26- جواد محمد وآخرون، المدخل للقضية الفلسطينية، ط4، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 1997.
- 27- حسن عبد القادر وآخرون، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين وفلسطيني الشتات، ط1، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان-الأردن، 2002.
- 28- خديجة المضمض، اللجوء في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ضمن كتاب حقوق الإنسان دراسات تطبيقية عن العالم العربي، المجلد 03، ط1، من إعداد: محمود شريف البسيوني ومحمد السعيد الدفاق وعبد العظيم وزير، دار العلم للملايين، بيروت، 1989.
- 29- خلف حسين الساعدي، الحقوق الثابتة للشعب الفلسطيني، مطبعة الفرات، بغداد، 1986.
- 30- رمضان بابادجي ومونيك شيمليه وجير ودولابراديل، حق العودة للشعب الفلسطيني ومبادئ تطبيقه، ترجمة: نيكول قارح، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1996.
- 31- ريم عيتاني ومعين مناع، معاناة اللاجئ الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2010.
- 32- سامي حدادي، الحقوق الفلسطينية والخسائر في 1948 (دراسة شاملة)، دار ساقى الكتب للطباعة والنشر، لندن، 1988.
- 33- سد فجوات الحماية الدولية -الدليل الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، ط1، إصدارات المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فلسطين، 2009.
- 34- سلمان أبو ستة، سجل النكبة 1948، ط1، مركز العودة الفلسطيني، لندن، 1998.
- 35- سلمان أبو ستة، حق العودة مقدس وقانوني وممكن، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2001.
- 36- سليم تماري، مستقبل اللاجئين الفلسطينيين في أعمال لجنة اللاجئين في المفاوضات متعددة الأطراف واللجنة الرباعية قضايا المرحلة الأخيرة من المفاوضات-ال مسار الفلسطيني الإسرائيلي، ط2، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1997.
- 37- سهيل الناطور ودلال ياسين، الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان وسبل التعايش معه، المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات، دمشق، 2007.
- 38 - شعوان جبارين وآخرون، القضية الفلسطينية-مراجعة التجربة وآفاق تغير المسار الاستراتيجي، أعمال المؤتمر الأول للمركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، فلسطين، 2012.

- 39- طاهر شاش، مفاوضات التسوية النهائية والدولة الفلسطينية-الآمال والتحديات، ط1، دار الشروق، القاهرة، 1999.
- 40- طاهر شاش، استراتيجية إسرائيل الجديدة، ط1، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2008.
- 41- عاصم خليل، اللاجئين والمهاجرون والقانون في فلسطين، ضمن كتاب قضايا في اللجوء والهجرة، معهد إبراهيم أبو لغد، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2008.
- 42 - عباس شبلاق، النازحون الفلسطينيون ومفاوضات السلام، مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني (شمل)، رام الله-فلسطين، 1996.
- 43- عباس شبلاق، حقوق الإنسان منطلقاً ونبراساً، في: محمد خالد الأزعر وآخرون، ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين والتسوية السياسية الراهنة، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 1998.
- 44- عباس شبلاق، وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة والشتات، ضمن كتاب اللاجئين الفلسطينيين-حقوق، وروايات، وسياسات، وحدة الهجرة القسرية للاجئين، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2011.
- 45- عباس شبلاق، جواز سفر بأي ثمن؟ الحرمان من الجنسية بين اللاجئين الفلسطينيين، ضمن كتاب اللاجئين الفلسطينيين في المشرق العربي-الهوية والفضاء والمكان، تحرير: آري كنودسن وساري جنفي، ترجمة: ديمة الشريف، ط1، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2015.
- 46- عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي، ط1، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت، 2007.
- 47- عبد القادر سيف، تعليم الفلسطينيين ماضياً وحاضراً ومستقبلاً، دار الجليل، الأردن، 1989.
- 48- عبد الله أبو عيد، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة الى وطنهم في ضوء القانون الدولي، ط1، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2002.
- 49- عصام عدوان، اللاجئ الفلسطيني: إشكالات التعريف والحلول الواجبة، ط1، دار واجب للنشر، دمشق، 2012.
- 50- عقبة خضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
- 51- عقبة خضراوي ومنير بسكري، المنظمات الدولية الخاصة بحماية اللاجئين، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2015.
- 52- على أبو الحسن، دور بريطانيا في تهويد فلسطين، دار الوحدة العربية، بيروت، 1997.

- 53- علي أحمد فياض، مكانة حق العودة في الفكر السياسي الفلسطيني، ط1، دراسات استراتيجية، العدد 54، مركز الامارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 2001.
- 54- علي فيصل، اللاجئين الفلسطينيين ووكالة الغوث، ط1، دار التقدم العربي للنشر، بيروت، 1996.
- 55- عماد جاد، فلسطين الأرض والشعب من النكبة إلى أوسلو، ط2، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2003.
- 56- قاسم محي الدين، التزامات اللاجئين في القانون الدولي، ضمن أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، تحرير: احمد الرشيد، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، نوفمبر 1996.
- 57- كريم الآتاسي، الحلول لأزمات اللاجئين، ضمن أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين، تحرير: أحمد الرشيد، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، نوفمبر 1996.
- 58- ليكس تاكنبرغ، وضع اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، ترجمة بكر عباس، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، أغسطس 2003.
- 59- مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، دراسة خاصة حول الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين في سوريا، فبراير 2013.
- 60- مجموعة العمل حول قضايا اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، رؤية لبنانية موحدة لقضايا اللجوء الفلسطيني في لبنان، بيروت، كانون الثاني 2015.
- 61- محسن صالح، أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2011.
- 62 - محمد خالد الأزعر، حكومة عموم فلسطين في ذكراها الخمسين، دار الشروق، القاهرة، 1998.
- 63- محمد شوقي عبد العال، حقوق اللاجئين طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة، ضمن أعمال ندوة الحماية الدولية للاجئين لسنة 1996، تحرير: أحمد الرشيد، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، نوفمبر 1996.
- 64- محمد طلعت الغنيمي، قضية فلسطين أمام القانون الدولي، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1967.
- 65- محمد عبد الحميد سيف، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض في ضوء أحكام القانون الدولي العام، ط2، الدار العربية للعلوم، بيروت، 2002.
- 66- محمد يوسف علوان، حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة، ط1، منشورات مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2002.

- 67- محمود كريم، أوضاع اللاجئين والنازحين الفلسطينيين وحق العودة ووكالة الغوث والمعاملة الدولية للمشكلة، ط1، مكتبة جزيرة الورد، القاهرة، 2010.
- 68- مروة جبر، جامعة الدول العربية وقضية فلسطين 1945-1965، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، 1989.
- 69- مظهر الشاكر، القانون الدولي للاجئين دراسة قانونية تحليلية-قراءة في حق اللجوء، بغداد، 2014.
- 70- مي صبحي الخنساء، العودة حق (دراسة اجتماعية سياسية قانونية مفصلة لمقاواة الصهاينة وفق القوانين والقرارات الدولية)، ط1، باحث للدراسات، بيروت، 2004.
- 71- ناهض زقوت، قضية اللاجئين الفلسطينيين وقرارات الأمم المتحدة: دراسة تحليلية توثيقية، ط1، منشورات جمعية منتدى التواصل، غزة، 2011.
- 72- نجوى حساوي، حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية والمفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، ط1، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2008.
- 73- هاني منداس، العمل والعمال في المخيم الفلسطيني-بحث ميداني عن مخيم تل الزعتر في لبنان، سلسلة الكتب الفلسطينية(51)، مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، 1974.
- 74- هنري كتان، فلسطين في ضوء العدل والحق، ترجمة: وديع فلسطين، ط1، مكتبة لبنان، بيروت، 1970.
- 75- واصف منصور، مسألة اللاجئين جوهر القضية الفلسطينية، ط1، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، 2008.
- 76- واقع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا 2011-2015، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2015.
- 77- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، برنامج العمل وتقييم الأداء، تقرير معلومات رقم 15، إصدارات مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، لبنان، 2010.
- 78- وليد الخالدي، خمسون عاما على حرب 1948 أولى الحروب الصهيونية، ط1، دار النهار للنشر، بيروت، 1998.

ج-إصدارات المنظمات الدولية:

- 1- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئ بمقتضى اتفاقية 1951 وبرتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، جنيف، سبتمبر 1979.

- 2- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل السياسات والإجراءات المتبعة في التعامل من الأطفال ملتمسي اللجوء غير المصحوبين بذويهم، فبراير 1997.
- 3- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 48/84 لعام 1997، بشأن الأطفال والمراهقين اللاجئين.
- 4- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم 1997-1998، النزوح قسرا: برنامج عمل إنساني، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط1، القاهرة، 1998.
- 5- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حالة اللاجئين في العالم، خمسون عاما من العمل الإنساني، ط1، القاهرة، 2000.
- 6- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جائزة نانسن للاجئين، مطابع قلوب التجارية، مصر، 2001.
- 7- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين، دليل القانون الدولي للاجئين، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2001.
- 8- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل ميداني للمنظمات غير الحكومية، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2001.
- 9- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جدول أعمال بشأن الحماية، ط2، جنيف، 2003.
- 10- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الحماية الدولية: انقطاع وضع اللاجئ طبقا للمادة 01-ج (5-6) من اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين (شروط انقطاع الظروف)، 10 فبراير 2003.
- 11- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مبادئ توجيهية بشأن الحماية الدولية، تطبيق بنود الاستبعاد: المادة (01-واو) من اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، (HCR/GIP/03/05) صادرة في 04 سبتمبر 2003.
- 12- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، عديمو الجنسية في العالم، أسئلة وأجوبة، جنيف، 2004.
- 13- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية برنامج التعليم الذاتي رقم 01، المجلد الثاني، مطبوعات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 01 آب 2005.
- 14- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تحديد وضع اللاجئ، تحديد من هو اللاجئ، برنامج التعليم الذاتي رقم 02، ترجمة: فتنة عبد الله رينو، المكتب الإقليمي للمفوضية، القاهرة، 01 سبتمبر 2005.
- 15- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حقوق الإنسان وحماية اللاجئين، برنامج التعليم الذاتي رقم 05، المجلد الأول، مطبوعات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 15 ديسمبر 2006.

- 16- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين، سؤال وجواب، المكتب الإقليمي للمفوضية، القاهرة، 2009.
- 17- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية، رقم 13، قابلية تطبيق البند (د/1) من اتفاقية عام 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، وثيقة رقم (HCR/GIP/17/13)، صادرة في كانون الثاني 2017.
- 18- وكالة الأونروا، الأمم المتحدة واللاجئين الفلسطينيين، إصدار المكتب الإعلامي للأونروا، غزة، يناير 2007.
- 19- وكالة الأونروا، النداء العاجل 2008، مكتب الأونروا الإقليمي، غزة، نوفمبر 2007.
- 20- وكالة الأونروا، النداء الطارئ لسنة 2018 بشأن أزمة سوريا الإقليمية، نشرة حقائق، يناير 2018.
- 21- وكالة الأونروا، حماية اللاجئين الفلسطينيين، إصدار دائرة العلاقات الخارجية والاتصال للأونروا، القدس، 2016.
- 22- وكالة الأونروا، تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة لدى الأونروا، المعدلة في كانون الثاني 2009.
- 23- وكالة الأونروا، ماذا تعني الحماية بالنسبة للأونروا من حيث المبدأ والممارسة، إصدارات الأونروا، 31 مارس 2008.
- 24- اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مذكرة بشأن بعض جوانب العنف الجنسي ضد المرأة، 12 أكتوبر 1993.
- 25- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين، الفصل الثالث: صكوك حقوق الإنسان الإقليمية واليات تنفيذها، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2003.
- 26- المفوضية السامية لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006.
- 27- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إعاقة المساعدات: تحديات تواجه تلبية الاحتياجات الأساسية للفلسطينيين، مايو 2010.
- 28- القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف-سويسرا، 1985.

- 29- النزوح الداخلي في النزاعات المسلحة-مواجهة التحديات، ط1، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المركز الإقليمي للإعلام، القاهرة، مايو 2010.
- 30- تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، ط1، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، برنت رايت للدعاية والإعلان، مصر، مايو 2008.
- 31- عبد الرحمن إسماعيل، الأسس الدولية للقانون الدولي الإنساني، القانون الدولي الإنساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، 2006.
- 32- فرانسواز بوري، نشأة وتطور القانون الدولي الإنساني، ط4، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، 1987.
- 33- منظمة مراقبة حقوق الإنسان، ليبيا: إيقاف التدفق؛ الانتهاكات ضد المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين، مراقبة حقوق الإنسان، الجزء 03، سبتمبر 2016.

2- الأطروحات:

- 1- آيت قاسي حورية، تطور الحماية الدولية للاجئين، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2014.
- 2- دايفيد بشعلاني، انتفاضة الأقصى وإشكالية التسوية الفلسطينية الإسرائيلية، رسالة دبلوم دراسات عليا في العلاقات الدولية والدبلوماسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2004.
- 3- سعيد فهم خليل، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 1993.
- 4- على عبد الرزاق صالح، اللاجئون في القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، 2007.
- 5- غزلان فليح، المركز القانوني للأفراد أثناء اللاسلم في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014.

3- المذكرات والبحوث:

- 1- أحمد بورزق، حماية المدنيين أثناء الحرب-دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي الإنساني، مذكرة ماجستير في العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر 01، 2006.
- 2- أحمد حسن أبو جعفر، دراسة نقدية في قراري الجمعية العامة 181 و194 المتعلقين بالقضية الفلسطينية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008.

- 3- العايش قابة منى، حماية اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولي، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 4- إنصاف بن عمران، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة باتنة-الجزائر، 2009-2010.
- 5- بدوية ذيب، النظام القانوني للاجئين في ضوء القانون الدولي العام، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1979.
- 6- بلال عبد الحفيظ سلايمة، اللاجئين الفلسطينيون في سوريا والثورة السورية، بحث مقدم لاستكمال متطلبات دبلوم دراسات اللاجئين، أكاديمية دراسات اللاجئين، لندن، 2011-2012.
- 7- سجاد عليوي، أثر قيام الدولة الفلسطينية على مستقبل اللاجئين، مذكرة ماجستير في الدراسات الدولية، كلية الدراسات العليا بجامعة بيرزيت، فلسطين، 2013.
- 8- سليم معروق، حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة الدولية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية-تخصص القانون الدولي الإنساني، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009-2010.
- 9- صبرينة بن اعمارة، حق اللجوء في القانون الدولي العام، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011-2012.
- 10- عبد المنعم مشاط، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1975.
- 11- عقبة خضراوي، الحماية الدولية للاجئين، مذكرة ماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق بجامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2011-2012.
- 12- غالم نجوى، المركز القانوني للاجئين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012-2013.
- 13- فايزة ملياني، الحماية الدولية للاجئين الأفارقة داخل إفريقيا، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2009-2010.
- 14- كامل أيمن عليوة، المحكمة الجنائية الدولية-الانضمام الفلسطيني وتبعاته، مذكرة ماستر في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016.
- 15- مرابط زهرة، الحماية الدولية للاجئين في النزاعات المسلحة، مذكرة ماجستير في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2010-2011.

- 16- منى داوود محي الدين الصلاحات، حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير (دراسة قانونية)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان-الأردن، 2011.
- 17- نادية شكيل، حق العودة للفلسطينيين على ضوء قرارات الأمم المتحدة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2011-2012.
- 18- وضاح بوخميس، ميزانية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2005-2006.
- 19- يوسف نوال نزهة، الحماية المزدوجة للاجئين في ضوء القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2013-2014.
- 4-المقالات:**

- 1- إبراهيم محمود، الحروب الأهلية ومشكلة اللاجئين في إفريقيا، مجلة السياسية الدولية، العدد 143، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، يناير 2001.
- 2- أحمد عبد الرزاق هضم، موانع اللجوء في إطار القانون الدولي، مجلة كلية الحقوق بجامعة النهرين، العدد 13، العراق، 2011.
- 3- أحمد عبد الويس شتا، الأساس القانوني لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين في إطار التسوية السلمية للنزاع العربي الإسرائيلي، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد 21، مصر، 1993.
- 4- أديب صالح عبد اللهبي، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة (داك همرشولد) بشأن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين 15 حزيران 1959: دراسة تحليلية، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية، المجلد 08، العدد 02، العراق، 2013.
- 5- أزمة اللاجئين في منطقة البحيرات العظمى في إفريقيا-لا سبيل للعودة بدون حقوق الإنسان-، النشرة الدورية لمنظمة العفو الدولية، المجلد 26، العدد 05، (د-ب-ن)، مايو 1996.
- 6- أكرم عدوان، مشروع تقسيم فلسطين في تقرير لجنة بيل الملكية البريطانية 1937، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 10، العدد 01، غزة، 2002.
- 7- إكورد أكو، هل انا عديم الجنسية لأنني من الرُّحل؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، ابريل 2009.
- 8- الاتحاد الدولي للقضاة المتخصصين في قوانين اللجوء، استشراف آفاق جديدة: دور القضاة في حماية اللاجئين في العالم العربي، نشرة الهجرة القسرية، العدد 16، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، ابريل 2003.

- 9- اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 150 عاماً في خدمة الإنسانية، مجلة الإنسانية، العدد 56، (د-ب-ن) 2014.
- 10- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، حق العودة وما يعنيه خيار اللاجئين، النشرة غير الدورية رقم 04، بيت لحم، شباط 2001.
- 11- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، تحليل للموقف الإسرائيلي حول حق العودة للاجئين، النشرة غير الدورية رقم 05، بيت لحم، نيسان 2001.
- 12- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، حقوق اللاجئين الفلسطينيين والحل على أساس دولتين-توضيح المبادئ، النشرة غير الدورية رقم 09، بيت لحم، تشرين اول 2001.
- 13- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، ما يعنيه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194(3) 11 كانون اول 1948-حق العودة-، النشرة غير الدورية رقم 11، بيت لحم، 2002.
- 14- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين(بديل)، اتفاقيات السلام واللاجئين: الدروس المستفادة، النشرة غير الدورية رقم 14، بيت لحم، كانون أول 2003.
- 15- أليكساندر بيتس، إعادة التوطين، أين الدليل وما الاستراتيجية؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 54، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، فبراير 2017.
- 16- أمجد مترى، اللاجئون الفلسطينيون في ألمانيا، مجلة حق العودة، العدد 47، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فبراير 2012.
- 17- أنا لوو، التكامل المحلى حل مثالي للاجئين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 25، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، 2006.
- 18- إنديرا غوريس وجوليا هارينغتون وسيباستيان كون، انعدام الجنسية ماهيته ومغزاه، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، أبريل 2009.
- 19- آن عرفان، رفض إعادة التوطين: حالة اللاجئين الفلسطينيين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 54، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، فبراير 2017.
- 20- آنليزا لسيندساي، الطفرة والاختيار: القوة في نظام إعادة توطين اللاجئين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 54، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، فبراير 2017.
- 21- أنيس القاسم، على هامش أزمة الخليل...الفلسطينيين بين المطرقة والسندان، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 04، بيروت، 1990.

- 22- اوديد فيلر، أين المفر: انعدام الجنسية في إسرائيل، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، ابريل 2009.
- 23 - إيليا زريق، نقاط أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار في مفاوضات الوضع النهائي الخاصة بقضية اللاجئين، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 41، بيروت، 2000.
- 24- أيمي سلوتر، كيف ساعدت المنظمات غير الحكومية في رسم ملامح إعادة التوطين؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 54، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، فبراير 2017.
- 25- بخاري عبد الله الجعلي، الجوانب القانونية الأساسية في لحماية اللاجئين في القانون الدولي: التقنين والتطوير، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 40، الجمعية المصرية للقانون الدولي، القاهرة، 1984.
- 26- بلال حسن، اللاجئين الفلسطينيون: المتاهة الخطرة، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 07، العدد 26، بيروت، مارس 1996.
- 27- بلمديوني محمد، وضع اللاجئين في القانون الدولي الإنساني، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 17، جامعة الشلف، الجزائر، 2017.
- 28- بيورن بترسون، النزوح بسبب التمنية هل هو شأن داخلي أم قضية دولية تخص حقوق الإنسان؟، نشرة الهجرة القسرية، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، العدد 12، مارس 2002.
- 29- بيتر مارسدن، لماذا عادوا؟ العودة الجماعية إلى أفغانستان من باكستان وإيران، نشرة الهجرة القسرية، العدد 16، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، ابريل 2003.
- 30- تمارا وود، الدول الهشة والحماية بموجب اتفاقية اللاجئين في إفريقيا لعام 1969، نشرة الهجرة القسرية، العدد 43، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، يوليو 2013.
- 31- توصيات البعثة البرلمانية البريطانية لتقصي الحقائق حول اللاجئين الفلسطينيين، مجلة حق العودة، العدد 02، لمركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، سبتمبر 2003.
- 32- تيري رمبيل، الأونروا والحلول الدائمة لقضية اللاجئين: أفكار حول الأدوار الحالية والمستقبلية لوكالة الغوث، مجلة حق العودة، العدد 41، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، 2001.

- 33- تيسير محيسن، قراءة في مشاريع توطين اللاجئين الفلسطينيين: رؤية تحليلية، مجلة حق العودة، العدد 43، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، مايو 2011.
- 34- حقوق اللاجئين في حال توارث الدول، مقال مقتبس من دراسة: غيل بولينغ، حق العودة الفردي واللاجئين الفلسطينيين عام 1948-دراسة في القانون الدولي، مجلة حق العودة، العدد المزدوج 13-14، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، تشرين اول 2005.
- 35- جابر سليمان، ماهية الإطار القانوني والسياسي الضامن لحقوق اللاجئين الفلسطينيين، مجلة حق العودة، العدد 69، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، يونيو 2017.
- 36- جان فليب لافوايه، اللاجئين والأشخاص المهاجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 305، (د-ب-ن) ابريل 1995.
- 37- ج او موسيس اوكليو، اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية 1969 واستمرار التحديات أمام الاتحاد الإفريقي، نشرة الهجرة القسرية، العدد 48، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، ديسمبر 2014.
- 38- جلبرت جيجر، تاريخ الحماية الدولية للاجئين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 843، المجلد 83، جنيف، سبتمبر 2001.
- 39- جوفيتشا باترنوغيتش، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين: تعزيزهما ونشرهما، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 02، (د-ب-ن) 1998.
- 40- جون بنيت، الهجرة القسرية داخل حدود الوطن-جدول أعمال النزوح الداخلي، نشرة الهجرة القسرية، مركز دراسات اللاجئين بجامعة اوكسفورد، المملكة المتحدة، العدد 01، ابريل 1998.
- 41- خافيير أبو عيد، اللاجئين الفلسطينيون في أمريكا اللاتينية والبحث عن الاعتراف، مجلة حق العودة، العدد المزدوج 21-22، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فبراير 2007.
- 42- خالد حسون وبشير احمد، دور المفوضية السامية في حماية اللاجئين، مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 19، العراق، 2005.
- 43- خالد محمد صافي، اللاجئين الفلسطينيون في مشاريع التوطين، المجلة البحثية لقضايا اللاجئين، العدد 04، مركز دراسات وابحاث اللاجئين، عمان، 2007.
- 44- خلود علوان، مساهمات الدول العربية والمنظمات غير الحكومية لصالح اللاجئين خلال العام 2001، مجلة بر الأمان (إصدارات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين)، العدد 06، القاهرة، 2002.

- 45- رائد أبو عبيد، مخيم التنف: حالة اللجوء المركب، مجلة حق العودة، العدد 46، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، شباط 2012.
- 46- رجا ديب، الفلسطينيون في سوريا: نكبة متجددة في الأزمة السورية، مجلة حق العودة، العدد 57، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، مارس 2014.
- 47- رشاد عارف السيد، مدى سلطة الدولة في رد اللاجئين أو طردهم في القانون الدولي، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، العدد 03، المجلد 09، الأردن، 2003.
- 48- روبير إبراهيم عبد الله، رافقتكم السلامة... ويا ليتكم لا تعودوا أبداً-مخيم نهر البارد مدخل واحد ومخارج عدة، مجلة حق العودة، العدد 46، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فبراير 2012.
- 49- روجي زبيتر، أهم عبئ على الاقتصاد أم منفعة له؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 41، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، 2012.
- 50- رفيق زيادة، اللاجئين الفلسطينيون في العراق-حكاية نكبة مستمرة، مجلة حق العودة، العدد 26، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، كانون الثاني 2008.
- 51- سارة مايير، توضيح قضية الإدماج المحلي، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، 2006.
- 52- ساري حنفي، النظام العالمي لعودة اللاجئين، بعض الدروس في مقارنة تجارب العودة، نشرة الهجرة القسرية، العدد 21، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، ديسمبر 2004.
- 53- سلمان أبو ستة، قضية اللاجئين الفلسطينيين الواقع الراهن وآمال ومهام المستقبل في إطار حق العودة، مجلة شؤون عربية، العدد 103، مصر، سبتمبر 2000.
- 54- سينتيا بيتري، لا حرية لا مستقبل، لاجئون فلسطينيون بلا هوية في لبنان، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، أغسطس 2006.
- 56- شريف السيد علي، اللاجئين الفلسطينيون في لبنان، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، أغسطس 2006.
- 57- صبرينة بن اعمارة، دور منظمة الأمم المتحدة في حماية اللاجئين، مجلة الحقيقة، العدد 11، جامعة أدرار، الجزائر، مارس 2008.
- 58- صلاح الدين الدباغ، حق الشعب الفلسطيني بالعودة، مجلة شؤون فلسطينية، العدد 41، مركز الأبحاث في منظمة التحرير الفلسطينية، فبراير 1975.

- 59- صلاح الدين فرج، حقوق اللاجئين في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 17، العدد 01، غزة-فلسطين، يناير 2009.
- 60- ضياء أيوب، اللاجئين الفلسطينيون في سوريا، مجلة حق العودة، العدد 46، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فبراير 2012.
- 61- عباس شبلاق، قبائل الجزيرة العربية الضائعة، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، أبريل 2009.
- 62- عبد الحميد الوالي، حماية اللاجئين في العالم العربي، مجلة السياسة الدولية، المجلد 37، العدد 148، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، أبريل 2002.
- 63- عبد الفتاح القفيلي، الحقوق الإنسانية للاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، مجلة حق العودة، العدد 47، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، فبراير 2012.
- 64- عبد الله حمودة، لماذا تم استثناء الفلسطينيين من عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ عام 1951، مجلة كنعان الفصلية، العدد 84، 1997.
- 65- عبد الناصر الفراء، حق العودة للاجئين الفلسطينيين في الشرعية الدولية، مجلة فكر وإبداع، العدد 49، مصر، يناير 2009.
- 66- عروب العابد، الفلسطينيون المقيدون عن الحركة: المنحة المستمرة لأهالي غزة في الأردن، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، المملكة المتحدة، أغسطس 2006.
- 67- عفاف مراد، قضية اللاجئين في المنظمات الدولية، مجلة السياسة الدولية، العدد 16، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، أبريل 1969.
- 68- عماد البشتاوي وباسم إحشيش، اتفاق القاهرة 1969 بين منظمة التحرير الفلسطينية ولبنان: دراسة في الوثائق الفلسطينية العربية، مجلة العلوم الإنسانية بجامعة الأزهر، المجلد 11، العدد B-1، غزة-فلسطين، 2009.
- 69- غابرييلا فينغرت وميشيل ألفارو، هل يستطيع اللاجئون الفلسطينيون أن يجدوا الحماية في العراق؟، نشرة الهجرة القسرية، العدد 26، أغسطس 2006.
- 70- غازي حسين، حق العودة والقانون الدولي، مجلة الفكر السياسي، العدد 14، دمشق، 2006.
- 71- فاصلة عبد اللطيف، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 02، الجزائر، مارس 2008.

- 72- فرانسواز كريل، أعمال اللجنة الدولية للصليب الأحمر من أجل اللاجئين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 01، (د-ب-ن) مايو 1988.
- 73- فيليستيا لانغر، تنفيذ اتفاقية جنيف الرابعة لضمان حماية الشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 03، العدد 11، بيروت، 1992.
- 74- كاثرين دي بوك وأمايا الأرز، الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين من ناحية نظرية، مجلة حق العودة، العدد 62، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، مايو 2015.
- 75- كارلوس مالدونادو كاستيلو، عملية قرطاجنة 30 عاما من الابتكار والتضامن، نشرة الهجرة القسرية، العدد 49، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، مايو 2015.
- 76- كامل منسي، مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في الأردن، مجلة صامد الاقتصادي، العدد 83، مارس 1991.
- 77- لبنى الشوملي، تعزيز الظروف المواتية لإنفاذ اليات قابلة للتطبيق ودائمة لجبر الضرر الواقع على الشعب الفلسطيني، مجلة حق العودة، العدد 69، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، يونيو 2017.
- 78- ليا موريسون، استضعاف اللاجئين الفلسطينيين-السوريين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 47، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد، المملكة المتحدة، سبتمبر 2014.
- 79- ليلي زروقي، دور البرلمان في حماية حقوق طالبي اللجوء السياسي والهجرة من مخاطر الحجز الإداري التعسفي، مجلة الفكر البرلمانية، العدد 14، الجزائر، 2006.
- 80- مارتن جونز، ثلاثة تحديات في تحديد وضعية اللاجئ، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، ابريل 2009.
- 81- مارك مايلي وسانتوش بيرسود، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاستجابات لانعدام الجنسية، نشرة الهجرة القسرية، العدد 32، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، ابريل 2009.
- 82- مارسيا فيرا إيسبينوزا، إعادة توطين اللاجئين من خارج المنطقة في أمريكا الجنوبية: التجربة الفلسطينية نموذجاً، نشرة الهجرة القسرية، العدد 56، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، أكتوبر 2017.
- 83- مجموعة عائدون، اللاجئون الفلسطينيون في العراق: الحماية المفقودة، مجلة حق العودة، العدد 23، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، مايو 2007.

- 84- محمد المحمدي، لماذا تنهزب الأونروا من المسؤولية عن فلسطيني العراق؟، مجلة حق العودة، العدد 32، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، 2010.
- 85- محمد أمين الميداني، العرب وصياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، العدد 03، القاهرة، يناير 2009.
- 86- محمد حسن عبد الحافظ، جامعة الدول العربية وقضية اللاجئين الفلسطينيين، مجلة صامد الاقتصادي، العدد 105، يونيو 1996.
- 89- مصعب حياتلي، الإسلام والقانون الدولي وحماية اللاجئين والنازحين، نشرة الهجرة القسرية، العدد 39، مركز دراسات اللاجئين بجامعة أوكسفورد، المملكة المتحدة، مايو 2012.
- 90- محمود حسين داوود، الحماية الدولية للاجئين إبان النزاعات المسلحة، مجلة السياسة الدولية، العدد 162، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، أكتوبر 2005.
- 91- معمر فيصل الخولي، سياسة الولايات المتحدة الأمريكية تجاه حق العودة للاجئين الفلسطينيين، مجلة مركز الدراسات الفلسطينية، العدد 12، بيروت، كانون اول 2010.
- 92- ناهض زقوت، تعريف اللاجئ في القانون الدولي الإنساني، مجلة رؤية، العدد 07، (د-ب-ن)، 2001.
- 93- نايف جراد، المؤتمرات الشعبية روافع لتعزيز دعائم الدفاع عن حق العودة، مجلة حق العودة، العدد 02، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، سبتمبر 2003.
- 94- نجوى إبراهيم محمود، مشكلة اللاجئين في القرن الإفريقي، مجلة السياسة الدولية، العدد 60، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ابريل 1980.
- 95- نضال العزة، حقوق اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، مجلة حق العودة، العدد 55، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، تشرين أول 2013.
- 96- نضال بيطاري، الفلسطينيون في سوريا بين الثورة والقلق، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 91، بيروت، صيف 2012.
- 97- يعقوب الغندور، الأليات القانونية لحماية اللاجئين الفلسطينيين، نشرة ديوان الفتوى والتشريع، فلسطين، 2009.

5- أعمال الندوات والمؤتمرات العلمية:

- 1- إبراهيم العلي، الأونروا واللاجئون الفلسطينيون داخل سوريا والمهجرون خارجها، ورقة عمل مقدمة خلال ندوة" اللاجئين الفلسطينيين داخل وخارج مناطق عمليات الأونروا-الواقع والتحديات"، الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين، صيدا-لبنان، 06 ديسمبر 2016.

- 2- أشرف المبيض، الموقف العربي تجاه مسألة تجنيس اللاجئين الفلسطينيين، بحث مقدم خلال مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والعربية، جمعية منتدى التواصل (سنعود)، غزة، 2010/12/20.
- 3- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، لجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين: الحماية والحل الدائم لفضية اللاجئين الفلسطينيين، ورقة عمل مركز بديل رقم 05، أغسطس 2000.
- 4- المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى والحل الدائم والشامل لقضية اللاجئين الفلسطينيين، ورقة عمل مركز بديل رقم 06، تشرين اول 2000.
- 5- الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين، اللاجئون الفلسطينيون داخل وخارج مناطق الأونروا- الواقع والتحديات، موجز الندوة الدولية بمناسبة مرور 67 عام على تأسيس الأونروا، صيدا، لبنان، 06 ديسمبر 2016.
- 6- تيري رمبيل، مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين: اللاجئون الفلسطينيون والحل الدائم والشامل، ورقة عمل رقم 07، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، تشرين الثاني 2002.
- 7- جيمس هاثاواي، القانون الدولي للاجئين، دليل ميتشغان حول البديل الحمائي الداخلي، الدورة الأولى من سلسلة ورش العمل حول مشاكل تطبيق القانون الدولي للاجئين منظمة من قبل برنامج القانون الدولي للاجئين والملاذ، كلية القانون، جامعة ميتشغان، الولايات المتحدة، 09-11 ابريل 1999.
- 8- حازم حسن جمعة، مفهوم اللاجئين في المعاهدات الدولية والإقليمية، بحث مقدم خلال ندوة الحماية الدولية للاجئين، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 12-18 نوفمبر 1996.
- 9- خالد محمد صافي، مشاريع التوطين للاجئين الفلسطينيين، دراسة مقدمة خلال المؤتمر الفكري والسياسي للدفاع عن حق العودة، التجمع الشعبي الفلسطيني للدفاع عن حق العودة، غزة، 12-14 مايو 2006.
- 10- سوزان إكرام وتيري رمبل، الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين (مقترح)، ورقة عمل مركز بديل رقم 05، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، بيت لحم، 2004.
- 11- عبد الحميد الوالي، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء، ورقة عمل مقدمة إلى ورشة " تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة"، الأردن، تموز 2002.

- 12- عماد جاد، إشكاليات عملية التفاوض حول مستقبل اللاجئين الفلسطينيين-السيناريوهات الإسرائيلية ومستقبل اللاجئين في ظل التسوية السياسية الراهنة، مداخلة مقدمة خلال المؤتمر الدولي الثالث لحركة حقوق الإنسان في العالم العربي، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الرباط، 10-12 فبراير 2001.
- 13- فاروق الزعبي وعبد القادر الشبخلي، الهجرة القسرية بين القانون الدولي والسياسة الدولية، بحث مقدم خلال ندوة اللجوء والتنمية وحقوق الإنسان، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك، الأردن، 2001.
- 14- محمد خالد الازعر، الحماية العربية للاجئين الفلسطينيين-فحص الحقل ومنطلقات للتطوير، أوراق عمل حول الحل العادل والدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين، ورقة عمل رقم 08، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، بيت لحم، 2004.
- 15- محمد مشينش، فلسطينيو العراق ومصر وقبرص: الأوضاع القانونية والإنسانية، ورقة عمل مقدمة خلال ندوة اللاجئين الفلسطينيين داخل وخارج مناطق عمليات الأونروا-الواقع والتحديات، الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين، صيدا-لبنان، 06 ديسمبر 2016.
- 16- محمد يوسف علوان، المركز القانوني للفلسطينيين المقيمين في فلسطين المحتلة في نظر القانون الدولي، ورقة عمل مقدمة خلال الندوة السادسة لحقوق الانسان: حقوق الانسان في الأراضي المحتلة، جمعية الحقوقيين الاماراتيين، الشارقة، ابريل 2001.
- 17- محمود العلي، أوضاع اللاجئين خارج مناطق عمليات الأونروا "القانونية والإنسانية"، ورقة عمل مقدمة خلال ندوة اللاجئين الفلسطينيين داخل وخارج مناطق عمليات الأونروا-الواقع والتحديات، الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين، صيدا-لبنان، 06 ديسمبر 2016.
- 18- معتز المسلوخي، الوضع القانوني للأونروا في ظل التهديدات بإيقاف الخدمات، ورقة عمل مقدمة خلال أعمال الطاولة المستديرة المنعقدة في بيروت بعنوان: "مستقبل الأونروا...إلى أين؟"، منظمة من طرف المؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، بيروت، 06 فبراير 2018.
- 19- ناصر اليافاوي، الموقف العربي من مسألة تنقل اللاجئين الفلسطينيين بين الدول العربية، بحث مقدم خلال مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والقرارات العربية، جمعية منتدى التواصل (سنعود)، غزة، 20/12/2010.
- 20- هاريس يارفاتانيني، الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين ودور الأونروا فيها، ورقة عمل مقدمة خلال نقاش منظم من طرف المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين، تشرين الأول 2000.

21- هيفاء رشيدة تكاري، دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني، مداخلة مقدمة خلال المؤتمر الدولي العاشر حول التضامن الإنساني، مركز جيل البحث، لبنان، 18-20 ديسمبر 2015.

22- ولاء تمران، حياة اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية في ضوء قرارات جامعة الدول العربية، بحث مقدم خلال مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والقرارات العربية، جمعية منتدى التواصل (سنعود)، غزة، 20/12/2010.

23- وليد حمامي، اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، بحث مقدم خلال مؤتمر حق العودة بين القرارات الدولية والقرارات العربية، جمعية منتدى التواصل (سنعود)، غزة، 20/12/2010.

6- الصكوك الدولية:

أ- الاتفاقات والإعلانات والبروتوكولات:

- 1- ميثاق الأمم المتحدة الموقع في سان فرانسيسكو المعتمد بتاريخ 26 يونيو 1945.
- 2- اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المؤرخة في 09 ديسمبر 1948.
- 3- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المعتمد في 10 ديسمبر 1948.
- 4- اتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة في 12 أغسطس 1949.
- 5- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، المؤرخة في 04 نوفمبر 1950.
- 6- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المؤرخة في 28 يوليو 1951.
- 7- الاتفاقية الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، المؤرخة في 28 سبتمبر 1954.
- 8- الاتفاقية الخاصة بخفض حالات انعدام الجنسية، المؤرخة في 30 أغسطس 1961.
- 9- بروتوكول الدار البيضاء (كازابلانكا) الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الدول العربية، المعتمد من قبل مجلس وزراء الخارجية في الجامعة العربية بتاريخ 10 سبتمبر 1965.
- 10- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المؤرخة بتاريخ 21 ديسمبر 1965.
- 11- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.
- 12- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.
- 13- البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم شكاوى من قبل الأفراد، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.
- 14- البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، المؤرخ في 31 يناير 1967.

- 15- إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي المؤرخ في 14 ديسمبر 1967.
 - 16- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المؤرخة في 22 مايو 1969.
 - 17- الاتفاقية الإفريقية الحاكمة للمظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في افريقيا، المؤرخة في 22 نوفمبر 1969.
 - 18- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المؤرخة في 22 نوفمبر 1969.
 - 19- البرتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية، المؤرخ في 08 يونيو 1977.
 - 20- البرتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، المؤرخ في 08 يونيو 1977.
 - 21- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المؤرخة في 18 ديسمبر 1979.
 - 22- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المؤرخ في 27 يونيو 1981.
 - 23- إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين لعام 1984.
 - 24- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المؤرخة في 10 ديسمبر 1984.
 - 25- الإعلان الخاص بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، المؤرخ في 13 ديسمبر 1985.
 - 26- اتفاقية حقوق الطفل، المؤرخة في 20 نوفمبر 1989.
 - 27- البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بشأن إلغاء عقوبة الإعدام، المعتمد في 15 ديسمبر 1989.
 - 28- الميثاق الإفريقي لحقوق ورفاه الطفل، المؤرخ في 11 يوليو 1990.
 - 29- إعلان القاهرة حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي لعام 1990.
 - 30- الاتفاقية العربية الخاصة بتنظيم أوضاع اللاجئين في العالم العربي لعام 1994.
 - 31- الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004.
 - 32- إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 71/01 بتاريخ 19 سبتمبر 2016.
- ب- الأنظمة الأساسية:

- 1- النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب والهلال الاحمرين، المعتمد في المؤتمر الدولي الخامس والعشرون للصليب الأحمر المنعقد في جنيف في أكتوبر 1986.

- 2- نظام روما الأساسي المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية، المؤرخ في 17 يوليو 1998.
3- النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 428 (د-5) بتاريخ 14 ديسمبر 1950.

7- القوانين الداخلية:

- 1- قانون الجنسية الإسرائيلي لعام 1952.
2- قانون الجنسية الأردني رقم 06 لعام 1954.
3- قانون الهجرة وحماية اللاجئين الكندي لعام 2002.
4- قانون الجنسية المصري رقم 154 لعام 2004.
5- قانون الجنسية العراقي رقم 26 لعام 2006.
6- قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (01) لسنة 2008، الوقائع الفلسطينية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 16 يونيو 2008.

8- القرارات والتقارير

أ- القرارات:

1/أ قرارات الأمم المتحدة:

1-1/أ قرارات مجلس الأمن:

- 1- القرار رقم 73 بتاريخ 11 أغسطس 1949 الداعي لتثبيت الهدنة، ودعوة الحكومات المعنية بالسعي للتوصل إلى اتفاق بشأن تسوية نهائية لجميع المسائل العالقة وتلبية طلب الجمعية العامة في قرارها رقم 194 (د-3) عن طريق مفاوضات تجري إما مع لجنة التوفيق أو مباشرة.
2- القرار رقم 237 رقم 237 بتاريخ 14 يونيو 1967 يدعو حكومة إسرائيل "إلى ضمان سلامة سكان المناطق التي شهدت عمليات عسكرية ورفاهيتهم وأمنهم، وتسهيل عودة أولئك السكان الذين فروا من المناطق منذ نشوب الأعمال العدائية.
3- القرار رقم 242 بتاريخ 22 نوفمبر 1967 القاضي بإنهاء الحرب العربية الإسرائيلية وانسحاب إسرائيل من الأراضي التي احتلتها خلال حرب 04 حزيران 1967 وتحقيق تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين.
4- القرار رقم 338 بتاريخ 22 أكتوبر 1973 الذي يدعو إلى وقف إطلاق النار على كافة جبهات حرب أكتوبر وتنفيذ القرار 242 بجميع أجزائه.

5- القرار رقم 446 بتاريخ 22 مارس 1979، والقرار رقم 465 بتاريخ 01 مارس 1980، والقرار رقم 497 بتاريخ 17 ديسمبر 1981، والتي تؤكد انطباق اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، على الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس، وعلى الجولان السوري المحتل.

6- القرار رقم 904 بتاريخ 25 فبراير 1994 الداعي لاتخاذ تدابير لضمان حماية المدنيين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، وتوفير وجود دولي مؤقت.

أ/1-2 قرارات الجمعية العامة

1- القرار رقم 181(د-2) بتاريخ 29 نوفمبر 1947 المتضمن خطة تقسيم فلسطين لدولتين عربية ويهودية.

2- القرار رقم 186(د.إ-2) بتاريخ 14 مايو 1948 القاضي بتعيين وسيط دولي في فلسطين.

3- القرار رقم 212(د-3) بتاريخ 19 نوفمبر 1948 المتضمن إنشاء صندوق خاص لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين.

4- القرار رقم 194(د-3) بتاريخ 11 ديسمبر 1948، المتضمن إنشاء لجنة توفيق الأمم المتحدة الخاصة بفلسطين، وتقرير وضع القدس، وتقرير حق اللاجئين في العودة إلى ديارهم في سبيل تعديل الأوضاع بحيث تؤدي لتحقيق السلام في فلسطين في المستقبل.

5- القرار رقم 273 (د-3) الصادر بتاريخ 11 مايو 1949 القاضي بالقبول المشروط لعضوية إسرائيل في هيئة الأمم المتحدة.

6- القرار رقم 302 (د-4) بتاريخ 08 ديسمبر 1949 المتضمن بإنشاء وكالة الأمم لمتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى(الأونروا).

7- القرار رقم 394 (د-5) بتاريخ 14 ديسمبر 1950 المتضمن الاعاز للجنة التوفيق بالتشاور مع الأطراف المعنية وضع التدابير لحماية حقوق ومصالح واملاك اللاجئين الفلسطينيين.

8- القرار رقم 512 (د-6) بتاريخ 26 يناير 1952 المتضمن الطلب من لجنة التوفيق مواصلة جهودها.

9- القرار رقم 2052 (د-20) بتاريخ 15 ديسمبر 1965 المتضمن الطلب من لجنة التوفيق رفع تقرير حول إعادة اللاجئين إلى ديارهم، وتمديد ولاية وكالة الأونروا.

10- القرار رقم 2252 (د.إ-5) بتاريخ 04 يوليو 1967 المتضمن إعادة تأكيد ضرورة احترام حقوق الإنسان في الأراضي المحتلة، وضرورة ضمان إسرائيل سلامة سكان تلك المناطق ورفاههم وأمنهم، ودعوة الأونروا للقيام على أساس طارئ ومؤقت، بتوفير المساعدة الإنسانية للاجئين حرب عام 1967.

11- القرار رقم 3236 (د-29) بتاريخ 22 نوفمبر 1974 المتضمن إقرار حقوق الشعب الفلسطيني غير القابلة للتصرف وحق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم وممتلكاتهم.

12- القرار رقم 3376 (د-30) الخاص بإنشاء اللجنة الخاصة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف، الصادر بتاريخ 10/11/1975.

13- القرار رقم 64/92 بتاريخ 10 ديسمبر 2009 يؤكد انطباق اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، المؤرخة 12 آب/أغسطس 1949، على الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية، وعلى الأراضي العربية المحتلة الأخرى.

14- القرار رقم 67/19 القاضي بمنح دولة فلسطين صفة الدولة المراقب غير العضو في الأمم المتحدة، الصادر بتاريخ 29/11/2012.

15- القرار رقم 71/91 المتعلق بتمديد مدة ولاية وكالة الأونروا، الصادر بتاريخ 06 ديسمبر 2016.
أ/2 قرارات جامعة الدول العربية:

1- قرار مجلس الجامعة رقم 1905 بتاريخ 19 يونيو 1963 الداعي الدول الأعضاء للتعجيل في إنشاء الأجهزة الخاصة بفلسطين تنفيذاً لقراره الخاص بذلك الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1959.

2- قرار مجلس الجامعة رقم 2019 (د-42) لعام 1964 إقرار توصيات مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين في الدول العربية.

3- قرار مجلس وزراء الداخلية العرب في الجامعة العربية رقم 08 الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الأقطار العربية، الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 1982.

4- مقررات القمة الثلاثين لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة، الدورة العادية رقم 30 "قمة العزم والتضامن" المنعقدة في تونس بتاريخ 31 مارس 2019، أمانة شؤون مجلس الجامعة العربية، وثيقة رقم ق/30/(03/19)/46-مج(0208).

ب-التقارير

1- السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 43، المجموعة رقم 13، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، للفترة من 01 تموز 1987 إلى 30 حزيران 1988.

2- السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 46، المجموعة رقم 13، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى للفترة من 01 تموز 1990 إلى 30 حزيران 1991.

- 3- السجلات الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 46، المجموعة رقم 13، تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى للفترة من 01 تموز 2003 إلى 30 حزيران 2004.
- 4- تقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان، أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في العراق "لا مفر"، منشور بتاريخ 2006/09/09، على الرابط: www.hrw.org/reports/2006/09/09/
- 5- تقرير منظمة مراقبة حقوق الإنسان، "غير مرحب بهم: معاملة الأردن للفلسطينيين الفارين من سوريا"، أغسطس 2014، على الرابط: www.hrw.org/ar/news/2014/08/07/254784
- 6- منظمة مراقبة حقوق الإنسان، التقرير العالمي لعام 2018: إسرائيل وفلسطين، على الرابط: www.hrw.org/ar/world-report/2018/county-chapters/313128
- 7- تقرير منظمة العفو الدولية، حرمان الفلسطينيين القادمين من سوريا من طلب السلامة في لبنان، يوليو 2014، على الرابط: www.amnesty.org/ar/latast/news/2014/07/
- 8- التقرير السنوي لمنظمة العفو الدولية لعام 2015-2016، على الرابط: www.amnesty.org/ar/latest/research/2016/02/annual-report-201516
- 9- تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، مقدم لمجلس حقوق الإنسان خلال الجلسة 23 بتاريخ 16 سبتمبر 2013، على الرابط: <http://documents-dds-ny-un.org/doc/undoc/gen/g13/169/89/pdf/g1316989.pdf?openelement>
- 10 - تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، مقدم لمجلس حقوق الإنسان خلال الجلسة 28 بتاريخ 22 يناير 2015، على الرابط: <http://documents-dds-ny-un.org/doc/undoc/gen/g15/008/30/pdf/g1500830.pdf?openelement>
- 11- تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان، فئات محددة من الجماعات والأفراد: النزوح الجماعي والمشردون، 06 ديسمبر 1999، الوثيقة رقم (E/CN.4/2000/81).
- 12- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، حقوق الإنسان والهجرات الجماعية، 2003، الوثيقة رقم (A/58/186).
- 9- الجرائد:
- 1- أنيس محسن، اليوم العالمي للاجئين: الفلسطينيون أقدمهم وقضيتهم الأكثر تعقيداً، جريدة المستقبل اللبنانية، بيروت، صادرة بتاريخ 2009/06/20.

- 2- بوعلام غمراسة، جدل في الجزائر حول قرار ترحيل اللاجئين السوريين الفلسطينيين، جريدة الشرق الأوسط، العدد 14626، الجزائر، صادرة بتاريخ 2018/12/14.
- 10- المراجع الالكترونية:**
- 1- إبراهيم العلى، تقرير انعكاس أزمة الأونروا السياسية والمالية على أوضاع اللاجئين -الفلسطينيين في سوريا في سنة 2018، منشور بتاريخ: 2019/02/08 على الرابط: www.association302.org
- 2- إبراهيم حمادي، الجاليات الفلسطينية في أوروبا، بحث منشور بتاريخ 2005/9/23 على الرابط: www.alarabnews.com/alshaab/2005/23-09-2005/15.htm
- 3- إحصائيات مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، على الرابط: www.actionpal.org.uk/ar/
- 4- أحمد الكومي، "عباس-بيلين" الوثيقة التي عادت بعد 23 عاماً بثوب "صفقة القرن"، مقال منشور بتاريخ 2018/08/30، على الرابط: <http://www.alresalah.ps.post/187506/>
- 5- أريان روميري، المفوضية تدعو إلى حوار حول الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، على الرابط: www.unhcr.org/hc-dialogue2017
- 6- أريان روميري، مقابلة مع السيد "فولكر تورك" مسؤول الحماية في المفوضية يشرح فيها الفكرة وراء خطط الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، 08 مارس 2018، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/news/latest/2018/3/5ab2446a4.html>
- 7- أعمال وتعليقات لجنة حقوق الطفل لعام 2008 على الرابط: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/crc.html>
- 8- أعمال الطاولة المستديرة لشبكة السياسات الفلسطينية، حجج ضد منح الجنسية للاجئين الفلسطينيين، منشور بتاريخ 2015/6/02، على الرابط: www.al-shabaka.org
- 9- أمينة مراد، الحماية القانونية للاجئين في ظل القانون الدولي: دراسة تحليلية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، على الرابط: <http://www.democraticac.de/?p=45114>
- 10- انطلاق مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين بالجامعة العربية، منشور بتاريخ 2018/12/06، على الرابط: www.akhbarak.net/articles/35320933/
- 11- أية شمعة، فلسطينيو أمريكا الشمالية...تواجد وإنجازات هامة دون تأثير سياسي، مقال منشور بتاريخ 2017/02/16، على الرابط: www.palinfo.com/196478

- 12- أية شمعة، السويد...ملاذ أمن للفلسطينيين بددته الإقامة المؤقتة، مقال منشور بتاريخ 20 مارس 2017، على الرابط: <http://www.palinfo.com>
- 13- إيطاليا تقر بالتعاون مع ليبيا لتنفيذ خطة متكاملة للتصدي للهجرة، منشور بتاريخ: 2018/06/17 على الرابط: www.alqud.co.uk
- 14- إيما كولبران، تحليل الموقف الفلسطيني داخل الأمم المتحدة، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، منشور بتاريخ 01 فبراير 2018، على الرابط: www.washingtoninstitute.org/ar/fikraforum/view/deciphering-the-palestinian-position-within-the-un
- 15- أيمن أبو صالح، جالية اللاجئين الفلسطينيين في فنلندا، (د-ت-ن) منشور على الرابط: <http://sites.google.com/site/finlandpalestine/home/>
- 16- أيمن أبو هاشم، استقصاء حقوق اللاجئين في القوانين الدولية وتحديات نفاذها، مقال منشور بتاريخ 08 نوفمبر 2016، على الرابط: http://www.harmoon.org/archives/2764#_Toc466398158
- 17- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، على الرابط: www.ohchr.org/ar/hrc/page/aboutcouncil.aspx
- 18- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، التحقيقات المستقلة، لجنة التحقيق في الانتهاكات المرتكبة خلال الاحتجاجات في الأراضي الفلسطينية المحتلة في 2018، على الرابط: www.ohchr.org/ar/hrbodies/hrc/coiopt/pages/opt.aspx
- 19- اللاجئين في الأردن-عشر مخيمات و42% من العدد الإجمالي، منشور على الرابط: <http://www.aljazeera.net>
- 20- اللاجئين في المغرب العربي...عيونهم على فلسطين، مقال منشور بتاريخ 2013/02/07 على الرابط: <http://alray.ps/ar/post/105365>
- 21- البيان الصادر عن المفوض العام للأونروا بيير كرينبول في 17 كانون الثاني 2018، على الرابط: <https://www.unrwa.org/ar/newsroom/official-statements>
- 22- البيان الختامي للقمة العربية الطارئة على مستوى القمة، المنعقدة في مكة بتاريخ 30 مايو 2019، على الرابط: www.leaguarabstates.net
- 23- البيان الختامي للقمة الإسلامية الـ 14 المنعقدة في مكة بتاريخ 31 مايو 2019، على الرابط: <http://www.aa.com.tr/ar/>

- 24- التقدير الاستراتيجي رقم (98) مشروع توطين اللاجئين الفلسطينيين في سيناء إلى أين؟، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، مارس 2017، على الرابط:
<http://www.alzaytouna.net/2017/03/29/>
- 25- الجاليات الفلسطينية في أمريكا اللاتينية والكاريبي تؤكد حقها وحق كل اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم الاصلية، بيان منشور بتاريخ: 2017/11/04، على الرابط: www.ppp.ps/ar-page.php?id=155bc92y22396050y155bc92
- 26- الدليل الإرشادي بشأن حماية النازحين داخليا، الصادر عن مجموعة العمل التابعة للتجمع العالمي للحماية، مارس 2010، على الرابط: <http://ow.ly/rSuck>
- 27- السلطات المصرية والتونسية ترفض الاعتراف بوثائق سفرهم: فلسطينيو ليبيا... الخيام وطن لمن لا وطن له، مقال منشور بتاريخ 2012/02/05، على الرابط: www.felesteen.ps/tails/29566
- 28- الفلسطينيون في الدنمارك، مقال منشور بتاريخ: 2013/03/02، على الرابط:
<http://ww.ajalia.com/article/38>
- 29- الفيلم الوثائقي، بلفور: مئوية مشروع استعماري، من انتاج المؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، نوفمبر 2017 على الرابط: <http://www.palinfo.com>
- 30- الفلسطينيون: صفقة القرن لن تمر، منشور بتاريخ 2019/03/03 على الرابط:
<http://www.al-sharq.com/article/03/03/2019/>
- 31- القدس واللاجئون أهم القضايا في مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين بالقاهرة، منشور بتاريخ: 2018/12/06، على الرابط: <http://sptnkne.ws/kknm>
- 32- الكشف عن وثائق سرية عن المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية، منشور بتاريخ 23 يناير 2011، على الرابط: www.bbc.com/arabic/middleeast/2011/01-110123-jazeera-secret-documents
- 33- اللجنة الدولية والأونروا توحدان جهودهما لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين، منشور بتاريخ 19 نوفمبر 2014، على الرابط: <http://www.unrwa.org/ar/newsroom/press-releases>
- 34 - المرصد الأورومتوسطي لحقوق الإنسان، فلسطينيو سوريا هجرات تتجدد، منشور على الرابط:
<http://euromdmonitor.org/ar/palestine-in-syria>
- 35- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نتائج استطلاعات الرأي حول اراء اللاجئين في المناطق الفلسطينية والأردن ولبنان من قضية اللاجئين في الحل الدائم، يناير-يونيو 2003، على الرابط: www.pspsr.org/ar/node/494

- 36- المركز الفلسطيني للإعلام، بعد ربع قرن من الفشل... عباس يعرض خطة سلام جديدة، منشور بتاريخ 2018/02/20 على الرابط: <http://www.palinfo.com>
- 37- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وقف إدارة ترامب لتمويل الأونروا- الأسباب والخلفيات، مقال منشور بتاريخ 2018/09/09، على الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/opinion/2018/9/9>
- 38- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 48/84 لعام 1997، بشأن الأطفال والمراهقين اللاجئين. على الرابط: http://icavanetwork.org/system/files/versions/ro_27_handouts_ar.doc
- 39- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، شعبة الحماية الدولية، مذكرة بشأن ولاية مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، أكتوبر 2013، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/5358c6166.html>
- 40- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، استنتاجات اللجنة التنفيذية حول الحماية الدولية، على الرابط: <http://www.unchr.org/ar/53a004356.html>
- 41- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ما هي اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين - هل هي مصدر مساعدة أم مصدر إعاقة؟، متاح على الرابط: <http://www.unhcr-arabic.org/pages/4be7cc27201.html>
- 42- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، نحو ميثاق عالمي بشأن اللاجئين، متاح على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/5938f7224.html>
- 43- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، قانون وسياسة الاتحاد الأوروبي بشأن اللجوء، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4be7cc2652.html>
- 44- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين ودور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، مارس 2006، على الرابط: <http://www.unhcr.org/ar/4d11c7346.html>
- 45- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، تعهدات للعام 2011: الحدث الحكومي الوزاري بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، 7-8 ديسمبر 2011، على الرابط: <http://www.unhcr.org/4ff55a319.html>
- 46- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية رقم 13، قابلية تطبيق البند 1-د من اتفاقية 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، صادرة في كانون

- الأول 2017، رقم الوثيقة HCR/GIP/17/13، متاحة على الرابط:
<http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>
- 47- المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، هيئات حقوق الإنسان، على الرابط:
www.ohchr.org/ar/hrbodies/page/humanrightsbodies.aspx
- 48 - المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، على الرابط:
www.ohchr.org/ar/countnes/menaregion/page/opt.aspx
- 49- المؤتمر الشعبي لفلسطيني الخارج، الجزائر ترحل 60 فلسطينياً بعد احتجازهم، منشور بتاريخ 2018/11/28 على الرابط: <http://palabroad.org/post/view/3055>
- 50- الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، قطاع فلسطين والأراضي العربية المحتلة، على الرابط:
www.lasportal.org/ar/sectors/semtohome/page/aboutsectors.aspx?SID=1
- 51- الموقع الرسمي لمنظمة مراقبة حقوق الإنسان، على الرابط: www.hrw.org/ar/impact
- 52- الموقع الرسمي لهيئة الأمم المتحدة، على الرابط: www.un.org/ar/sections/issues-depth/humanrights/index.html
- 53- الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين، وثيقة المفوضية حول الأونروا سياسية لا قانونية، بيان صادر بتاريخ 2017/12/23، على الرابط:
<http://palabroad.org/post/view/1143>
- 54- الهيئة 302 للدفاع عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين، رسالة المدير العام للأونروا لمديري الوكالة في مناطق عملياتها الخمسة بتاريخ 12 يناير 2018، على الرابط: <https://nn.ps/media/uploads/2018/08/08/302.docx>
- 55- المؤسسة الفلسطينية لحقوق الإنسان، قراءة قانونية للأوضاع القانونية للفلسطينيين في لبنان مع مقترحات لتعديل الوضع بما يتوافق مع شرعة حقوق الإنسان، مقال منشور بتاريخ 2015/11/06، على الرابط: <http://pahrw.org/portal/ar-LB/c/637/19>
- 56- الوليد يحي، فلسطينيو العراق... نكبة اللجوء بلا حماية دولية، مقال منشور بتاريخ 2017/5/19، على الرابط: <http://refugeesps.net/posts/3894/>
- 57- بيتر هانسن، كلمة المفوض العام "من الأزمة الإنسانية إلى التنمية البشرية، تطور تفويض الأونروا لخدمة اللاجئين الفلسطينيين"، كلمة ألقيت بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، بتاريخ 21 أيلول 2003، على الرابط: <http://www.un.org/unrwa/news/statements/auc-sep03.pdf>

- 58- ترامب يرهن تمويل الأونروا بعودة الفلسطينيين للمفاوضات مع الإسرائيليين، مقال منشور بتاريخ 2018/01/02، على الرابط: https://arabic.rt.com/middle_east/919134
- 59- تشديد القيود المفروضة على تنقل العاملين في المجال الإنساني من قطاع غزة، منشور بتاريخ 2018/08/09 على الرابط: www.ochaopt.org
- 60- تشيلي: أكبر تجمع لفلسطيني الشتات خارج العالم العربي، منشور بتاريخ 2017/10/11، على الرابط: www.bbc.com/Arabic/world-41942890
- 61- تصريح الناطق الرسمي للأونروا "كريس غينيس" في 19 مارس 2015، على الرابط: www.unrwa.org/newsroom/official-ststements/drowing-palestinainas-coast-sicity
- 62- تصريح المفوض العام للأونروا في مقابته مع وكالة أسوشيتد برس بتاريخ 2018/08/16، على الرابط: <http://www.aljazeera.net>
- 63- جاد الله صفا، اللاجئون الفلسطينيون بأمريكا اللاتينية-خطوة باتجاه تصفية القضية؟، منشور بتاريخ 2008/08/10، على الرابط: www.paliraq.com/news.aspx?id=729
- 64- جدل متواصل حول دور الأونروا، رئيس اللجنة الدولية للصليب الأحمر يرد على وزير الخارجية السويسري، مقابلة مع صحيفة سونتاغس تسايونوغ الصادرة بتاريخ 17 يونيو 2018، على الرابط: <https://www.swissinfo.ch/ara/politics/44198302>
- 65- جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في سوريا ولبنان، الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر تدعو لدعم أكبر للاجئين، منشور بتاريخ 27 فبراير 2015، على الرابط: <http://www.palestineres.org>
- 66- حسن لافي، قضية اللاجئين بعد ربع قرن من اتفاق أوسلو، مقال منشور بتاريخ 2018/09/14 على الرابط: <http://m.almayadeen.net>
- 67- حسين خلف موسى، مشاريع توطين اللاجئين الفلسطينيين، مقال منشور بتاريخ 2009/04/24، على الرابط: <http://pulpit.alwatanvoice.com>
- 68- حقائق وأرقام بشأن عمل اللجنة الدولية للصليب الأحمر لعام 2014، على الرابط: <http://www.icrc.org/ar/document>
- 69- حكومة الأردن توافق على تملك عقار لـ 60 من أبناء غزة، منشور بتاريخ 2019/02/05، على الرابط: www.alsaha.news

- 70- حياة غلاي، تحديد فكرة النظام العام، مجلة القانون والأعمال الالكترونية، د.ع، مخبر قانون الأعمال، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2015، متاحة على الرابط:
<http://www.droitentreprise.org/web/?p=3512>
- 71- خالد محمد صافي، مشاريع التوطين للاجئين الفلسطينيين، مقال منشور بتاريخ 2006/5/25 على الرابط:
<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2006/05/25/45624.html>
- 72- خالد بشير، الفلسطينيون في مصر... الحكاية وما فيها، مقال منشور بتاريخ 2018/11/14، على الرابط:
www.hafryat.com/ar/blog/2
- 73- خطة ترامب للسلام في الشرق الأوسط، هل باتت الطبخة جاهزة؟، منشور بتاريخ: 2019/06/30 على الرابط:
<http://www.aljazeera.net>
- 74- دليل التدريب على رصد وحماية حقوق الإنسان الخاصة باللاجئين و/أو المشردين داخليا الذين يعيشون في المخيمات، الفصل العاشر، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، على الرابط:
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/HRM-CH-10.pdf>
- 75- رجا ديب، اللجوء الفلسطيني الجديد... من سورية، مقال منشور بتاريخ 2017/11/14، على الرابط:
<http://www.arab48.com>
- 76- رشيد الحجة، فلسطينيو المملكة السويدية، مقال منشور بتاريخ 2017/12/12، على الرابط:
<http://alkompis.se/spicial/>
- 77- رمزي بيشوي، بعد الخروج من مجلس حقوق الإنسان... دبلوماسية الانسحاب نهج ترامب لدعم إسرائيل أم ذريعة لخفض النفقات، مقال منشور بتاريخ 2018/06/21، على الرابط:
<http://www.youm7.com/story/2018/6/21/3842437>
- 78- روبرت بايبر، أزمة الحماية، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، 22 يناير 2016، على الرابط:
www.ochaopt.org
- 79- سما عوض، إعفاء أبناء غزة في الأردن... حقوق انتظروها 70 عاماً، مقال منشور بتاريخ 14 يناير 2019، على الرابط:
www.alsaha.news
- 80- سنان طالب عبد الشهيد، حقوق وواجبات الدولة المضيفة للاجئين الإنساني، مقال منشور على الرابط:
<http://www.docudesk.com>
- 81- سوريون يطالبون باللجوء أو الخروج من اليونان وقبرص، منشور بتاريخ: 2014/12/04 على الرابط:
www.aljazeera.net/news/arabic/2014/12/4/

- 82- صادق أبو السعود، اللاجئون الفلسطينيون في العراق ورحلة البحث عن منافي جديدة، مقال منشور على الرابط: www.un.org/unrwa/arabic/asked/un/benf.htm
- 83- طاهر صالح، تصريح بلفور صناعة قوى استعمارية (ج7) من كتب نص تصريح بلفور؟، مقال منشور في نوفمبر 2017 على الرابط: www.sasapost.com/opinion/belfour-declaration-4/amp
- 84- عادل عامر، الإطار القانوني لحق اللجوء في الوطن العربي، مقال منشور بتاريخ 20 مايو 2017، على الرابط: <http://www.alfaraena.com>
- 85- عارف جابو وويسلي دوكري، كيف يتم تسجيل وتحديد هوية طالبي اللجوء في الاتحاد الأوروبي؟، مقال منشور بتاريخ 2017/07/28 على الرابط: <http://www.infomigrants.net/ar/post/4266>
- 86- عروب العابد، المجتمع المنسي: الفلسطينيون في مصر، مقال منشور في بتاريخ 11 يونيو 2011، على الرابط: <http://al-shabaka.org/ar/outhor/orubeabed>
- 87- غوردن براون، غارات ترامب على اللاجئين، مقال منشور بتاريخ 2018/09/10، على الرابط: <http://www.aljazeera.net>
- 88- فاييولا دينا، الفشل الدولي مع التعامل مع أزمة اللاجئين السوريين، مقتطفات من البيان الصادر عن منظمة العفو الدولية، المجلة الالكترونية لمنظمة العفو الدولية، العدد 21، يناير 2013، على الرابط: www.amnesty.org/ar/magazine/issue21/
- 89- فاتح عزام، مقترح جريء: على فلسطين أن تمنح لاجئها الجنسية، مقال منشور في 2015/5/15، على الرابط: www.al-shabaka.org
- 90- فلسطينيون في النرويج يضربون عن الطعام بسبب رفض لجوؤهم، منشور بتاريخ 2010/07/27، على الرابط: <http://www.paltoday.ps/ar/post/86892>
- 91- كريستي سيغفريد، لاجئ أم مهاجر: هل حان الوقت لتسمية جديدة؟، مقال منشور بتاريخ 15 يونيو 2015، على الرابط: <http://www.irinnews.org/ar/report/4898>
- 92- كمال القصير، مشاريع توطين الفلسطينيين في الخارج، مقال منشور على الرابط: <http://www.aljazeera.net>
- 93- لجنة القضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة الثلاثون بشأن التمييز ضد غير المواطنين، 19 أغسطس 2004، على الرابط: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCE RD%2fGEC%2f7502&Lang=ar

- 94- ماهي شروط اللجوء في استراليا؟، منشور بتاريخ: 2018/04/05، على الرابط:
<http://www.sbs.com.au/>
- 95- مجتمع اللاجئين الفلسطينيين المنسي في مصر، مقال منشور بتاريخ 2015/09/19، على
الرابط: www.sasapost.com/Palestinian-refugees-in-egypt
- 96- مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، احصائيات وأرقام حتى 13 مارس 2015، منشور
بتاريخ 2015/03/13 على الرابط: www.actionpal.org.uk/ar/post/1105
- 97- مجموعة العمل من أجل فلسطيني سوريا، فلسطينيو سوريا ممنوعون من دخول معظم الدول
العربية والإسلامية، منشور بتاريخ 2019/02/13، على الرابط:
www.actionpal.org.uk/ar/post/11258
- 98- محسن صالح، قراءة في الرؤية اللبنانية للتعامل مع اللاجئين الفلسطينيين، مركز الزيتونة
للدراسات والاستشارات، منشور بتاريخ 2019/01/30 على الرابط: www.alzaytouna.net
- 99- محمد أمين الميداني، حق اللجوء بين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق العربي لحقوق
الإنسان، مقال منشور على الموقع: http://www.acihl.org/article.htm?article_id=35
- 100- محمد جابر، حقوق اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، المركز الديمقراطي العربي، بحث
منشور بتاريخ 2018/07/05، على الرابط: <http://democraticac.de/?p=54966>
- 101- محمد عبد الرحمن عريف، اللاجئين الفلسطينيين بين نكبة ونكسة العرب "صفقات التوطين"،
مقال منشور بتاريخ 2017/05/15 على الرابط: [http://m.almayadeen.net/butterfly-
effect/953043/](http://m.almayadeen.net/butterfly-effect/953043/)
- 102- محمود العلي، الأونروا وإسقاط مفاهيم الجندرة على حالة اللاجئين الفلسطينيين (تسجيل اللاجئين
الفلسطينيين من جهة الأمم)، منشور في مارس 2011، على الرابط:
www.alwatan.com/graphics/2011/03mar/8.3/dailyhtm/qadaia2.html
- 103- محمود كعوش، التوطين ومشاريع التوطين من مشروع ماك غي 1949 الى صفقة القرن
وخطة عباس للسلام 2018، منشور بتاريخ 2018/5/25 على الرابط: <http://natourcenter.com>
- 104- مركز الدراسات السياسية والتنموية، الفلسطينيون في أمريكا اللاتينية: أبناء فقدوا أمهم؟، دراسة
منشورة بتاريخ 2015/07/20، على الرابط:
www.palinfo.com/uploads/models/media/old/documents/2015/07/2015072111115446249266.pdf

- 105- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، استطلاع آراء اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، مايو 2006، على الرابط: www.alzaytouna.net/2008/11/21/
- 106- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، إنفوجراف عدد الفلسطينيين في العالم حسب مكان اقامتهم مطلع سنة 2017، على الرابط: www.alzaytouna.net/2017/03/07/
- 107- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، إنفوجراف عدد اللاجئين الفلسطينيين في العالم حسب مكان اقامتهم بداية سنة 2017، على الرابط: www.alzaytouna.net/2017/03/07/
- 108- منظمة الأمم المتحدة، التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، على الرابط: <https://refugeesmigrants.un.org/ar/>
- 109- منظمة العفو الدولية تدعو لبنان إلى حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، منشور بتاريخ 2007/10/17، على الرابط: <http://kuna.net.kw>
- 110- منظمة العفو الدولية، إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة 2018/2017، على الرابط: www.amnesty.org/ar/countries/middel-east-and-northafarica/isreal-and-occupied-palestinian-territories
- 111- موسوعة المخيمات الفلسطينية، على الرابط: <http://palcamps.net/ar/camps/>
- 112- نبيل السهلي، قضية اللاجئين الفلسطينيين على صفيح ساخن، مقال منشور بتاريخ 2014/03/19 على الرابط: <http://www.aljazeera.net>
- 113- نبيل السهلي، 60 في المائة من الشعب الفلسطيني ضحايا الترانسفير الصهيوني، مقال منشور في بوابة اللاجئين الفلسطينيين بتاريخ 2018/8/19، على الرابط: <http://refugeesps.net/posts/9426>
- 114- نبيل السهلي، صفقة القرن والقضايا الفلسطينية الجوهرية، مقال منشور بتاريخ 2019/06/16، على الرابط: <http://www.alquds.co.uk>
- 115- نبيل ساموندر، كالمسك خارج الماء: اللاجئين الفلسطينيون في مصر بعد مغادرتهم سوريا، مقال منشور بتاريخ 2013/06/25، على الرابط: www.amnesty.org
- 116- نصف اللاجئين الفلسطينيين في لبنان هاجروا إلى الخارج، مقال منشور بتاريخ 2018/12/03، على الرابط: www.alwatanvoice.com
- 117- نضال العزة، النظام الدولي الخاص بحماية اللاجئين الفلسطينيين، مقال منشور على الرابط: <https://www.badil.org/ar/publications-ar/periodicals-ar/haqelawda-ar/item/1749-art4.html>

- 118- نضال حمد، النزويج خطوة إلى الوراء، مقال منشور بتاريخ 2012/12/27، على الرابط:
www.mrahewar.org/s.asp?aid=4587&r=0
- 119- وثيقة المفوضية العليا لشؤون اللاجئين سياسية للقضاء على حق العودة...الهجمة على الأونروا غير مسبوقه وموظفون كبار فيها متورطون، مقال منشور بتاريخ 2018/01/06 على الرابط:
<http://www.aseatalshatat.com/?p=332390>
- 120- وسيم الزهيري، الفلسطينيون في لبنان تعداد يخالف التقديرات، مقال منشور بتاريخ 2017/12/21 على الرابط:
www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews
- 121- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في البرازيل، على الرابط:
<http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?Id=5222>
- 122- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في الولايات المتحدة، على الرابط:
<http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5245>
- 123- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في كندا، على الرابط:
<http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?id=5242>
- 124- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في بلجيكا، على الرابط:
<http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?Id=5234>
- 125- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في الدنمارك، على الرابط:
<http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?Id=5226>
- 126- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، الفلسطينيون في النزويج، على الرابط:
<http://info.wafa.ps/ar-page.aspx?Id=5230>
- 127- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية الرسمية (وفا)، تقرير موجز حول أوضاع اللاجئين الفلسطينيين الفارين من سوريا 2013، دائرة الثقافة والإعلام في منظمة التحرير الفلسطينية، ديسمبر 2013، متاح على الرابط:
http://info.wafa.ps/ar_page.asp?id=9199
- 128- وكالة الأونروا، تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة، كانون الثاني 2009، على الرابط:
www.unrwa.org/ar/resources/strategy-policy/
- 129- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، تعليمات الاستحقاق والتسجيل الموحدة المعدلة عام 2010، على الرابط:
www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf

- 130- وكالة الأونروا، التقرير السنوي عن الفترة من 10 يناير-31 ديسمبر 2015، الملحق 06 الخاص بإحصاءات الأونروا لعام 2015، على الرابط:
www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2017-aor-arabic-find.pdf
- 131- وليد عوض، الأونروا ما بين تنفيذ المهام ومحاولات تصفية قضية اللاجئين، مقال منشور بتاريخ 20011/07/09 على الرابط:
http://www.ppp.ps/ar_page.php?id=d322fay13837050Yd322fa
- 132- وميض البياتي، حق الإنسان في اللجوء، دراسة على ضوء الإعلانات والاتفاقيات والداستير، منشورة على الرابط: <http://www.startimes.com/?t=30201152>
- 133- يحي الشمري، اللاجئين الفلسطينيين في ضوء القانون الدولي للاجئين (من غياب الحماية والرعاية إلى ضياع حق العودة)، مقال منشور بتاريخ مايو 2014، على الرابط:
<http://dx.doi.org/10.5339/irl.2014>

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

1- باللغة الإنجليزية:

A- BOOKS:

- 1- Hathaway James, The Law of refugee status, Batter worth's, Toronto, 1991.
- 2- Hathaway James, The Rights of Refugees under International law, Cambridge University Press, New York, 2005.
- 3- Murry Rachel, Human rights in Africa-from the OAU to the African Union, Cambridge University press, 2004.
- 4- Simpson John, The refugee problem, Oxford University Press, London, 1993.

B- ARTICLES:

- 1- BL. Smith Colin, International Humanitarian Law in Subsidiary protection Applications, The Researcher, vol.05, NO01, March 2010, PP.2-12.
- 2- J. Lentini Elizabeth, The definition of refugee in International Law: Proposals for the future, Bostan College Third world Law Journal, vol.05, 1985, PP.183-198.

3- kindane Won, An injury to the citizen, a pleasure to the state: A peculiar Challenge to the enforcement of international refugee law, Chicago-Kent journal of international and comparative law, vol.6, NO 116, 2008, PP.4-5.

4- Mcadam Jane, The European Union Qualification Directive: The creation of a subsidiary protection regime, International Journal of Refugee Law, vol.17, Issue 3, 2005, PP.461-516.

C- Documents:

1- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, official Journal of the European Union, L 304/12, September 2004. Available on the link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PD?uri=celex:32004l0083&from=RO>

2- ECRE, Position on the Interpretation of Article 01 of the Refugee Convention, position Papers, September 2000.

3- Report of the Thirty-Eighth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programs, Geneva, 22 October 1987, UN DOC.A/AC.96/702.

4- UNOCHA, "What we do: Coordination". On the link: www.unocha.org

5- UNOCHA, "Ocha opt: About Us". On the link: www.unocha.org

6- UNRWA, "Syria Regional Crisis Response Update 75", 25 May 2014. On the link: www.unrwa.org

2- باللغة الفرنسية:

A – OUVRAGES:

1- R. Perruhoud, Migrations et protection des droits de l'homme, l'organisation internationale pour les Migrations, 2005.

B- ARTICLES:

1- FITZPATRICK Joan et BONOAN Rafael, «La cessation de la protection de réfugié», in E.FELLER, V.TÜRCK et F .NICHOLSON (sous la direction de), La protection des réfugiés en droit international, Editions Larcier, Bruxelles, 2008, pp.548-610.

C- Documents:

1- Comité exécutif du programme du UNHCR, Conclusion NO103, 2005, Par.c- in UNHCR, lexique des conclusions du comité exécutif, 4ème édition, Genève 2009. <http://www.uncr.org/fr/501fcd919.pdf>

قائمة المراجع

2- UNHCR, Note sur la protection internationale, 1991.
<http://www.unhcr.fr/4b30a55ae.htm>

3- UNHCR, Note sur la protection internationale, 1998.
<http://www.unhcr.fr/4b30a42de.htm>

قائمة الملاحق

ملحق:

المذكرة التوضيحية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لعام 2017 بشأن قابلية تطبيق البند (د-1) من اتفاقية عام 1951 على اللاجئين الفلسطينيين.



UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

النص الأصلي: باللغة الإنجليزية

التاريخ: كانون الأول 2017

رقم الوثيقة: HCR/GIP/17/13

نوع الوثيقة: عامة

المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية رقم 13:

قابلية تطبيق البند (د-1) من اتفاقية عام 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين

تصدر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هذه المبادئ التوجيهية عملاً بولايتها، على النحو الوارد في النظام الأساسي للمفوضية، بالاقتران مع البند 35 من اتفاقية عام 1951 المتعلق بوضع اللاجئين والبند الثاني من بروتوكولها لعام 1967، إضافة إلى الصكوك الإقليمية ذات العلاقة. وتعتبر هذه المبادئ التوجيهية مكملة لدليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بخصوص إجراءات ومعايير تحديد وضع اللاجئين بموجب اتفاقية عام 1951 (جنيف: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 1979؛ والتي أعيد إصدارها عام 2011) وغيرها من المبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية. وهي تحل محل المذكرة المعدلة بشأن قابلية تطبيق البند (د-1) من اتفاقية عام 1951 بخصوص وضع اللاجئين الفلسطينيين، تشرين الأول 2009، وجميع المبادئ التوجيهية السابقة المتعلقة بها. وعلى النقيض، فإن المذكرة الخاصة بتفسير المفوضية للبند (د-1) من اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين و البند 12 (1) (أ) من توجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلق بالحصول على وضع اللاجئ في سياق اللاجئين الفلسطينيين لطلب الحماية الدولية، بتاريخ أيار 2013، فإنها لا تزال قابلة للتطبيق.

تهدف هذه المبادئ التوجيهية، بعد الاستفادة من المشاورات العامة على نطاق واسع، إلى توفير توجيهات تفسيرية قانونية للحكومات والممارسين القانونيين وصناع القرار والسلطات القضائية إضافة إلى موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الذين يقومون بتحديد وضع اللاجئ بموجب ولايتها.

تم إعداد هذه المبادئ التوجيهية بتعاون وثيق مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى ("الأونروا").

في ضوء سياسات المفوضية المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز، حيثما يكون النص الأصلي لأي اتفاقية دولي قد تمت صياغته بلغة لا تأخذ بعين الاعتبار الجوانب الإنسانية والمسائل الجنسية، لا بد من قراءة النص وفهمه اليوم كما لو كان ينطبق على قدم المساواة على الرجال والنساء؛ ولهذا السبب، فإن النصوص الواردة في

منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعكس هذا المبدأ من خلال تضمين صياغة مناسبة بين قوسين معقوفين.

يمكنكم الاطلاع على كتيب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول إجراءات ومعايير تحديد وضع اللاجئين والمبادئ التوجيهية للحصول على الحماية الدولية على الرابط التالي:
<http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

وستنشر الدعوة لإجراء مشاورات عامة حول المبادئ التوجيهية في المستقبل على الرابط التالي:
<http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

أولاً: المقدمة:

1- يقر البند (1-د) من اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين (يشار إليها فيما يلي بـ "اتفاقية عام 1951") بأن فئات معينة من اللاجئين قد تستفيد من ترتيبات منفصلة لحمايتهم أو مساعدتهم من خلال هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة عدا المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (يشار إليها فيما يلي بـ "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"). وفي الوقت الحالي، ينطبق البند (1-د) على اللاجئين الفلسطينيين، الذين أنشئت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أونروا) من أجل الاستجابة لأوضاعهم.

2- ينص البند (1-د) من اتفاقية عام 1951 على ما يلي:

لا تنطبق هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتلقون الحماية أو المساعدة حالياً من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة عدا المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

فإذا توقفت هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب دون أن يكون مصير هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائياً وفقاً للقرارات ذات العلاقة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة يصبح هؤلاء الأشخاص، جراء ذلك، مؤهلين للتمتع بمزايا هذه الاتفاقية.

3- غالباً ما يتم وصف البند (1-د) من اتفاقية عام 1951 بأنه "بند الاستبعاد"، في حين أن كلا من الجوانب الاستبعادية والشمولية وفقرتيه يجب أن يتم قراءتهما بالتتابع. وبعبارة أخرى، يجب أن يمر الفرد أولاً في نطاق الفقرة الأولى قبل أن يتطرق إلى الفقرة الثانية. وتستثني الفقرة 1 بشكل عام الحماية من اتفاقية عام 1951 للاجئين الفلسطينيين الذين يتلقون الحماية أو المساعدة من منظمة الأونروا، في حين أن الفقرة 2 من البند (1-د) تعمل على شمل اللاجئين الفلسطينيين أنفسهم عند توقف تقديم الحماية أو المساعدة لهم. وبمجرد أن تتوقف الحماية أو المساعدة (يرجى الاطلاع على القسم الثاني/ البند هـ أدناه)، يحق للفرد بحكم الواقع التمتع بمزايا اتفاقية عام 1951. وحيث أن اللاجئين تم الاعتراف بهم من قبل المجتمع الدولي، فلا يلزم إجراء تقييم منفصل أو إضافي بموجب البند (1 ألف) (2) لكي يصبحوا مؤهلين للحصول على الحماية بموجب الاتفاقية. ولا يحتاج أصحاب طلبات الحصول على الحماية إلا أن يقوموا بإثبات أهليتهم ضمن إطار أحكام البند (1-د).

4- يتعين على جميع الدول الأطراف في اتفاقية عام 1951 و/أو بروتوكول عام 1967 أن تكفل إدماج البند (1-د) بشكل كامل في القوانين والممارسات الوطنية. حيث أن إدماج هذا البند بشكل كامل في القوانين

والممارسات الوطنية يعتبر مسألة تتعلق بالتزام الدول الأطراف بموجب الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين.

5- تتناول هذه المبادئ التوجيهية تفسير البند (1-د) من اتفاقية عام 1951 فيما يتعلق باللاجئين الفلسطينيين الذين يطلبون الحماية بموجب اتفاقية عام 1951 خارج مناطق عمل منظمة الأونروا. وتوفر هذه المبادئ التفسير الموضوعي للمفوضية حول البند (1-د) (الجزء الثاني)، وتتناول أيضاً عدداً من المسائل الإجرائية والإثباتية (الجزء الثالث)، بالاستناد إلى ممارسات الدول والسوابق القضائية الدولية والوطنية، إضافة إلى آراء شخصيات بارزة في مجال القانون والخبراء الأكاديميين.

ثانياً:

أ. الهدف والغاية:

6- عند تفسير البند (1-د)، فإنه من المناسب مراعاة أهدافه وغاياته وسياقه، بما في ذلك اللجوء إلى أعمال تحضيرية لاتفاقية عام 1951 وإلى صكوك دولية أخرى متزامنة تهدف إلى معالجة قضايا الحماية والمسؤولية المؤسسية للاجئين الفلسطينيين. هناك ما يبرر التفسير واسع النطاق، استناداً إلى نية الأطراف كما يعبر عنها بالمعنى العادي لشروط الاتفاقية، والتي تنظر في سياقها وفي ضوء هدفها وغايتها. وعند تطبيق هذا البند، من الواضح أن البند (1-د) من اتفاقية عام 1951 له غايتان تتعلقان ببعضهما البعض وهما يوجهان تفسيره وتطبيقه. الغاية الأولى هي ضمان استمرار الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين بوصفهم فئة محددة، واستمرار حصولهم على الحماية والحقوق التي تتعلق بالحماية، إلى أن يتم تسوية وضعهم بشكل نهائي وفقاً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلقة بهذا الأمر. وينعكس هذا الهدف أيضاً على نقاشات صياغة النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الذي جرى التأكيد فيه على ضرورة استمرار منح اللاجئين الفلسطينيين وضعاً خاصاً. ومن المسلم به أيضاً أنه من الضروري ضمان استمرارية توفير الحماية للفلسطينيين بوصفهم فئة خاصة من اللاجئين بموجب اتفاقية عام 1951.

7- الغاية الثانية من البند (1-د) هو تجنب ازدواجية وتداخل الاختصاصات بين المفوضية والأونروا. وتهدف مسؤوليات الوكالتين إلى أن تكونا متكاملتين. في هذا الصدد، يلاحظ أنه في حين أن ولاية المفوضية ذات نطاق عالمي، فإن اختصاصها "لا يمتد إلى شخص ... لا يزال يتلقى الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة". وعلى النقيض، تتمتع الأونروا بالاختصاص في خمس مناطق جغرافية أو "مناطق عمل" محددة وهي: الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية والضفة الغربية (بما فيها القدس الشرقية) وغزة. وتشكل هذه الأراضي مجتمعة مناطق عمل الأونروا، حيث توفر فيها الحماية أو المساعدة لسكان يزيد عددهم عن خمسة ملايين لاجئ فلسطيني.

ب. الاختصاص الشخصي: النطاق الشخصي للمادة (1-د):

8- تندرج مجموعات الأشخاص المذكورين أدناه ضمن النطاق الشخصي للمادة (1-د):

اللاجئون الفلسطينيون: هم الأشخاص من "اللاجئين الفلسطينيين" بالمعنى الوارد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 (القسم 3) المؤرخ في 11 كانون الأول 1948 والقرارات اللاحقة للجمعية العامة للأمم المتحدة والأشخاص الذين نزحوا جراء النزاع العربي الإسرائيلي عام 1948 من جزء من فلسطين الواقع تحت الانتداب والذي أصبح (إسرائيل)، والذين لم يتمكنوا من العودة إلى هناك.

النازحون: هم "الأشخاص النازحون" بالمعنى المقصود في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2252 (إس-القسم الخامس) المؤرخ في 4 تموز 1967 وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة اللاحقة، والذين نزحوا، نتيجة للنزاع عام 1967، من الأراضي الفلسطينية التي تحتلها إسرائيل منذ عام 1967 ولم يتمكنوا من العودة إليها. ويشمل أيضاً الأشخاص النازحين بسبب "الأعمال العدائية اللاحقة".

الأحفاد: يشير مصطلح "الأحفاد" إلى جميع الأشخاص الذين ولدوا للاجئين أو النازحين الفلسطينيين، كما هم معرفين أعلاه. واستناداً إلى مبادئ المساواة بين الجنسين وعدم التمييز على أساس الجنس، إضافة إلى مبدأ وحدة الأسرة، فإن هؤلاء الأحفاد، سواء كانوا ينحدرون من الذكور أو الإناث، سيدخلون في نطاق البند (1-د). ومن ضمنهم الأحفاد الذين ولدوا خارج المناطق التي لم يسبق لهم أن أقاموا فيها من مناطق عمل منظمة الأونروا، والتي تستوفي معايير تطبيق البند (1-د).

9- لأغراض هذه المبادئ التوجيهية، يستخدم مصطلح "اللاجئين الفلسطينيين" ليشمل "اللاجئين" و "النازحين" و "الأحفاد" الفلسطينيين أو أحدهم أو أكثر من هذه المجموعات التي لم يتم تسوية وضعهم بشكل نهائي وفقاً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلقة بهذا الأمر.

10- لا يندرج جميع الفلسطينيين ضمن فئة اللاجئين الفلسطينيين الذين ينطبق عليهم البند (1-د). وينبغي تقييم هذه الحالات بنفس الطريقة التي جرى بها تقييم أصحاب طلبات الحصول على الحماية الآخرين للحصول على وضع لاجئ بموجب البند "1(2)".

ت. قراءتها بشكل متتابع:

11- يجب قراءة الفقرتين الواردتين في البند (1-د) مع بعضهما وبشكل متتابع. وهذا يعني أن صانعي القرار بحاجة إلى تقييم ما يلي: (1) إذا ما كان مقدم الطلب يندرج ضمن فئة الفلسطينيين الذين لا

تنطبق عليهم حماية بموجب اتفاقية عام 1951 لأنهم "يتلقون حالياً" الحماية أو المساعدة من الأونروا؛ وإذا كان الأمر كذلك، (2) إذا ما كان مقدم الطلب مدرجاً في الفقرة الثانية بسبب توقف الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا.

ث. "بند الاستبعاد" الوارد في البند "1 د (1)": اللاجئين الفلسطينيين الذين يحصلون أو مؤهلون للحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا

12- لا يعني "الاستبعاد" من الحماية بموجب اتفاقية عام 1951 عملاً بالبند "1 د (1)" أن الأشخاص الذين يدخلون في نطاق هذا البند لا يعتبرون لاجئين. بل على النقيض، لقد كان المقصد الصريح من واضعي النصوص هو توفير نظام منفصل لفئة كاملة من الأشخاص الذين يحصلون بالفعل على مزايا محددة من هيئات أو وكالات الأمم المتحدة. وبالتالي، فإنه من الواضح أن البند (1-د) يهدف إلى شمول جميع اللاجئين الفلسطينيين "الذين يقعون تحت ولاية الأونروا، بغض النظر عن متى، أو ما إذا كانوا مسجلين فيها بشكل فعلي، أو يتلقون منها المساعدة بشكل فعلي". لتفسير البند (1-د) (1) فإن بند الاستبعاد من هذا المنطلق سيكون غير صحيح لأنه سيتجاهل طابع البند (1-د) باعتباره "بند إدراج طارئ". كما أنه لا يتعارض مع هدف وغاية اتفاقية عام 1951، لا سيما هدف البند (1-د) ألا وهو ضمان استمرارية الحماية لفئة من الأشخاص المعترف بهم بشكل فعلي من قِبل المجتمع الدولي كلاجئين.

13- إضافة إلى ذلك، فإن هدف وغاية اتفاقية عام 1951 وبنودها المتعلقة بالفلسطينيين يقتضيان أن يقصد بعبارة "يحصلون عليها حالياً" الواردة في الفقرة الأولى من البند (1-د)؛ (1) "الأشخاص الذين كانوا و/أو يحصلون حالياً على" الحماية أو المساعدة، أو (2) الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على هذه الحماية أو المساعدة. ويرد وصف الفلسطينيين المؤهلين بالحصول عليها في البند 8. من خلال التعرف على أولئك الذين يحصلون بشكل فعلي، وكذلك أولئك الذين يحق لهم الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا في إطار البند "1 د (1)"، يتم استمرار الاعتراف بطابع اللاجئين الفلسطينيين، كما يحق لهم الحصول على الحماية.

14- من وجهة نظر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنه من المغاير لهدف وغاية البند (1-د) إزالة اللاجئين الفلسطينيين الذين لم يحصلوا على الحماية أو المساعدة من نطاق منظمة الأونروا، رغم أنهم مؤهلون، ولكنهم مع ذلك يحتاجون إلى الحماية بموجب اتفاقية عام 1951 بموجب الفقرة الثانية في البند (1-د). ومن شأن هذا التفسير الضيق للفقرة الأولى من البند (1-د) أن يؤدي في الواقع إلى حرمان العديد من اللاجئين الفلسطينيين من الحصول على الحماية، والذين تم بشكل فعلي إعطائهم طابع لاجئين، مما يخلق ثغرات في نظام الحماية.

15- علاوة على ذلك، فإن الأشخاص الذين في نفس الوضع والذين نزحوا نتيجة للنزاع نفسه سيخضعون لمعاملة مختلفة تبعاً لما إذا كانوا قد استفادوا من المساعدات أم لا، واعتماداً على مكان نزوحهم. وسيُنظر في بعضهم في إطار البند (1-د)، في حين يجري البحث بخصوص الآخرين بموجب البند (1-أ) (2). التفسير الذي يفرق بين هؤلاء الأشخاص من نفس الوضع هو "غير معقول بشكل واضح ويتعارض مع نوايا واضعي النصوص".

16- وفي نفس السياق، فإن تفسير البند (1-د) بطريقة لا تشمل اللاجئين الفلسطينيين المؤهلين للحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا سيؤدي إلى ازدواجية الولايات فيما يتعلق بنفس اللاجئين بين المفوضية والأونروا داخل مناطق عمل الأونروا. وترى المفوضية أن هذا التفسير نفسه يرشد أيضاً إلى تفسير البند المتعلق في خارج مناطق عمل الأونروا. وبالتالي، ينبغي تفسير البند بطريقة تعكس الولايات التكميلية للوكالتين، سواءً داخل أو خارج مناطق عمل الأونروا.

17- كما أنه من غير الصحيح قراءة البند (1-د) باعتباره ينطبق فقط على الأشخاص الذين كانوا لاجئين فلسطينيين في عام 1951. حيث أن هذا يتناقض مع مقصد واضعي الاتفاقية الذين يسعون إلى ضمان استمرارية تقديم الحماية لفئة معينة من الأشخاص الذين يتناولهم البند (1-د) إلى أن تتم تسوية أوضاعهم بشكل نهائي، وهذا لا ينطبق فقط على أولئك اللاجئين الفلسطينيين في عام 1951، ولكن أيضاً على الأشخاص الذين شردوا بسبب نزاع 1967 وكذلك أحفادهم. وعلاوة على ذلك، فإن هذا البند يتجاهل التغيير الحاسم الذي أحدثته بروتوكول عام 1967 الذي أزال الحدود الزمنية لاتفاقية عام 1951، بهدف ضمان "المساواة في الوضع" لـ "جميع اللاجئين المشمولين بالتعريف الوارد في الاتفاقية، على النحو المبين في المقدمة بغض النظر عن المهلة الزمنية لتاريخ 1 يناير 1951".

ج. "بند الشمول" الوارد في البند (1-د): توقف الحصول على الحماية أو المساعدة لأي سبب من الأسباب:

18- يستفيد اللاجئون الفلسطينيون (يرجى الاطلاع على الفقرة 8) من الحصول على الحماية بموجب اتفاقية عام 1951 بموجب البند "1-د (2)" عند توقف الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا. عند قراءتها في ضوء معناها الاعتيادي، مع الأخذ بعين الاعتبار للسياق ومع إيلاء الاعتبار الواجب لغاية وهدف اتفاقية عام 1951، فإن عبارة "توقف لأي سبب" لا ينبغي تفسيرها بشكل محصور. حيث أنه كما ذكر في الاجتهاد القضائي، فإن الاستبعاد من اتفاقية اللاجئين الفلسطينيين لعام 1951 من خلال البند (1-د) " فإن الاستبعاد يقصد به أن يكون مشروطاً وموقتاً وليس مطلقاً ودائماً".

19- إلا أن تطبيق الفقرة الثانية من البند (1- د)، مع ذلك، ليس محصوراً. الحصول على الحماية المنصوص عليها في اتفاقية عام 1951 لا يشمل مقدمي الطلبات، الموجودين خارج منطقة عمل الأونروا، الذين يرفضون (إعادة) الاستفادة من حماية أو مساعدات الأونروا لأسباب تتعلق بالراحة الشخصية. ومع ذلك، فإن الأسباب التي أدت إلى ترك أحد مناطق عمليات الأونروا (على سبيل المثال، لأغراض العمل أو الدراسة، أو لأسباب تتعلق بالحماية) ليست حاسمة في حد ذاتها. والأمر المحوري هو ما إذا كانت الحماية أو المساعدة المقدمة من الأونروا قد توقفت بسبب واحد أو أكثر من "الأسباب الموضوعية" لتركها أو منعها من الاستفادة من الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا على النحو المبين في الفقرة 22 أدناه (يرجى الاطلاع أيضاً على الفقرة 26 بخصوص طلبات الحصول على الحماية في نفس المكان). إذا لم يكن لدى الشخص أي سبب موضوعي لعدم (إعادة) الاستفادة من الحصول على حماية أو مساعدة الأونروا، فإن هذه الحماية أو المساعدة لا يمكن اعتبارها أو تفسيرها على أنها قد توقفت بالمعنى الوارد في الفقرة الثانية من البند (1- د) عندما يستطيع اللاجئ الفلسطيني الدخول بأمان إلى منطقة عمليات الأونروا.

20- لا بد من إجراء تقييم للإدماج ليس فقط فيما يتعلق بولاية وعمليات الأونروا، ولكن أيضاً لظروف الفرد وللمعلومات ذات الصلة والمحدثة عن البلد الأصلي.

الأسباب الموضوعية التي تجعل مقدم الطلب مشمول في الفقرة الثانية من البند (1- د)

21- في حين أن واضعي اتفاقية عام 1951 يتوخون في المقام الأول تطبيق الفقرة الثانية في حالة إنهاء ولاية الأونروا، فإن عبارة "لأي سبب" واسعة بشكل كافي بحيث تشمل ظروف أخرى غير إنهاء ولاية الأونروا. وتؤكد الأعمال التحضيرية لاتفاقية عام 1951 هذا التفسير. والأهم من ذلك أنه حيثما يعتزم واضعو النصوص تقييد نطاق الأحكام في أجزاء أخرى من الاتفاقية، فإنهم قاموا بذلك بشكل صريح وقاموا بتحديد الاستثناءات الممكنة.

22- تشمل الأسباب الموضوعية التي تجعل مقدم الطلب ضمن الفقرة الثانية من البند (1- د) الأمور التالية:

(أولاً) إنهاء ولاية الأونروا:

أ. يتطلب إنهاء ولاية الأونروا من حيث المبدأ قراراً من الجمعية العامة للأمم المتحدة. وبعد ذلك يتم تطبيق البند الذي ينطبق على الفلسطينيين بشكل كامل، وليس على أفراد معينين.

(ثانياً) عدم قدرة الأونروا على الوفاء بولايتها في مجال الحماية أو المساعدة:

ب. إن وقف تقديم الحماية أو المساعدة من الأونروا الذي ينطبق على جميع الفلسطينيين، سيحتاج إلى أن يكون قد تقرر أنه حدث في واقع الأمر، في منطقة عملها أو على نطاق البلد بأكمله. وقد يحدث هذا إذا تعذر على الأونروا القيام بمهامها، على الرغم من استمرار وجود الوكالة. وقد يتم إثبات هذا الظرف، على سبيل المثال، بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتقارير السنوية للأونروا، وبيانات من الأونروا بأنها قد أوقفت أنشطتها، أو أدلة أخرى يقدمها مقدم الطلب.

ت. "الحماية أو المساعدة" هي عبارة عن بدائل: ليس مطلوباً من مقدم الطلب إثبات أن الحصول على الحماية والمساعدة من الأونروا قد توقفاً. غير أنه فيما يتعلق بوقف تقديم المساعدة، يتعين على مقدم الطلب أن يثبت أن المساعدة المقدمة حسب ولاية الأونروا قد توقفت.

(ثالثاً) التهديد لحياة مقدم الطلب أو سلامته الجسدية أو أمنه أو حريته أو أي أسباب أخرى خطيرة تتعلق بالحماية:

ث. لا يشترط على اللاجئين الفلسطينيين - وهم لاجئون يعترف بهم المجتمع الدولي بشكل مسبق من خلال مختلف قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة - أن يحددوا بشكل فردي أن معاملتهم تشكل اضطهاداً بالمعنى المقصود في البند (1-أ) (2) من اتفاقية عام 1951 أو أنها تستوفي الشروط الأخرى لتعريف اللاجئين في تلك الفقرة، من أجل الاستفادة من البند (1-د). ومع ذلك، فإن اللاجئ الفلسطيني المعرض لخطر الاضطهاد بالمعنى الوارد في البند (1-أ) (2) من شأنه أن يتم إدراجه بشكل واضح ضمن الفقرة الثانية من البند (1-د).

ج. علاوة على ذلك، هناك مجموعة من التهديدات التي قد تجبر الفلسطينيين على مغادرة منطقة عمل الأونروا، مما يؤدي إلى توقف الحصول على الحماية والمساعدة من الأونروا. وترى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن التهديدات القائمة على أساس جماعي وفردي على حد سواء يمكن اعتبارها ظروفًا خارجة عن سيطرة مقدم الطلب. ومن أمثلة التهديدات بشكل جماعي: النزاعات المسلحة أو حالات العنف الأخرى، مثل الاضطرابات المدنية، وانعدام الأمن على نطاق واسع، والأحداث التي تزعزع النظام العام بشكل خطير. كما أن التهديدات ذات الطبيعة الفردية التي يمكن أن تجبر الفلسطينيين على مغادرة منطقة تابعة للأونروا لأسباب خارجة عن إرادتهم، تشمل العنف الجنسي أو القائمة على أساس الجنس أو التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة أو الإتجار بالبشر أو الاستغلال أو التجنيد القسري أو التمييز الشديد أو الاعتقال أو الاحتجاز التعسفي.

ح. عندما تصدر من السلطات أي من هذه التهديدات المذكورة أعلاه، ستكون هناك حاجة إلى الحماية بموجب البند (1-د). وكذلك، عندما تكون السلطات غير قادرة أو لا ترغب في توفير الحماية من التهديدات المنبثقة عن الجهات الفاعلة من غير الدول، فإن الحماية المنصوص عليها في البند "1 د (2)" تنطبق أيضاً. فإنه من الضروري إجراء تقييم لكل حالة على حدة لتحديد تطبيق البند (1-د) في هذه الحالات.

(رابعاً): الحواجز العملية والقانونية و/أو السلامة التي تمنع مقدم الطلب من (إعادة) الاستفادة من الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا:

خ. تشمل الحواجز العملية العقبات التي تحول دون الوصول إلى منطقة عمليات الأونروا، على سبيل المثال، بسبب إغلاق الحدود.

د. تشمل الحواجز القانونية عدم وجود وثائق تسمح للفرد بالسفر إلى منطقة عمليات الأونروا أو الانتقال إليها أو (إعادة) الدخول إليها أو الإقامة فيها. وعندما ترفض السلطات (إعادة) قبول أو تجديد وثائق السفر أو غيرها من الوثائق المطلوبة، بالتالي سيتم استيفاء الفقرة الثانية من البند (1-د). غير أن مقدم الطلب لن يستفيد من الحماية بموجب اتفاقية عام 1951 عملاً بالبند "1 د (2)" إذا كان هناك سعي إلى إحباط قبوله (أو إعادة قبوله) وإقامته من خلال رفض التعاون معه، على سبيل المثال، في الحصول على وثائق السفر.

ذ. يمكن أن تشمل العوائق التي تتعلق بالسلامة أو الأمن الشخصي، التي تمنع (إعادة) الاستفادة، على مخاطر في طريقهم للعودة إلى مناطق عمل الأونروا مثل حقول الألغام، أو القتال بين الفصائل، أو تحويل جبهات المعركة، أو التهديد بأشكال أخرى من المضايقات أو العنف أو الاستغلال، مما يحول دون تمكن مقدم الطلب من العودة بشكل آمن. ويلزم توفر معلومات حديثة عن الاحتمالات الواقعية بأن يكونوا غير قادرين على إعادة الاستفادة من الحصول على الحماية أو المساعدة. ولا يمكن تقييم الجدوى من (إعادة) الاستفادة في الملخص.

ر. على الرغم من أن البند (1-د) يركز على توقف توفير الحماية أو المساعدة من الأونروا، فإن الحالة في الدولة التي تعمل الأونروا في نطاقها لن تكون تتعلق بها فحسب، بل قد تكون حاسمة للحاجة إلى الحماية بموجب اتفاقية عام 1951. فعلى سبيل المثال، ستتحكم الدولة أو السلطات المضيفة - غير الأونروا - في ما إذا كان سيسمح للاجئين الفلسطينيين بدخول أراضيهم و(إعادة) إقامتهم فيها، بما في ذلك إمكانية حصولهم على الوثائق القانونية اللازمة لتثبيت حق البقاء في الدولة أو الإقليم. قد تنشأ مخاطر تواجه مقدم الطلب، على سبيل المثال، من السلطات بشكل مباشر. ينبغي أن تستند هذه التقييمات إلى معلومات موثقة وحديثة، وينبغي أن تولى رعاية خاصة عندما يكون الوضع غير مستقر أو غير واضح.

ز. لا يمكن لأي دولة أن تفترض بشكل آمن أن اللاجئين الفلسطينيين سيكون قادراً على الحصول على حماية أو مساعدة الأونروا في منطقة عمليات لم يُقم فيها من قبل، أو غير تلك التي كان يقيم فيها سابقاً. وبما أنه لا ينبغي لصانعي القرار أن يقيموا مشروعية العودة إلى منطقة العمل التابعة للأونروا ولا يوجد للفرد فيها صلة بشكل مسبق، من شأن ذلك أن يفرض عقبات غير معقولة ولا يمكن التغلب عليها بالنسبة لمقدمي الطلبات، وأن يتم تجاهل الأعمال العامة بنظام العلاقات الدولية القائم على الدولة وسيادة الدول. وعلاوة على ذلك، تماشياً مع المبادئ العامة للقانون الدولي للاجئين، فإن التقييم بخصوص إذا كانت الحماية أو المساعدة التي تقدمها الأونروا قد توقفت عن شخص كان مقيماً في السابق في منطقة تابعة للأونروا، فإنه ينبغي أن يحصل على هذه الخدمات من خلال منطقة عمل الأونروا حيث كان مقدم الطلب مقيماً في السابق. لا ينبغي إجراء التقييم لكل منطقة من مناطق عمل الأونروا بل إلى منطقة عمل واحدة تابعة للأونروا.

23- الظروف المذكورة أعلاه هي بدائل وليست متناغمة، بحيث يمكن، وفقاً للحالة قيد النظر، وجود واحد أو أكثر من الظروف المذكورة آنفاً، مما يجعل مقدم الطلب يقع ضمن نطاق البند "1 د (2)". يتناول الجزء الثالث الجوانب الإثباتية المتعلقة بتحديد وجود الظروف المذكورة أعلاه.

الظروف الشخصية لمقدم الطلب:

24- الظروف الشخصية لمقدم الطلب تتعلق بتحديد إذا ما كان هناك أحد الأسباب الموضوعية المبررة لتطبيق الفقرة الثانية من البند (1-د). وبالتالي، يجب تحديد كل طلب على أساس معطياته الفردية، مما يمكن من النظر في العوامل التي تخص مقدم الطلب. وقد تشمل هذه الظروف الشخصية السن والجنس والنوع الاجتماعي والتوجه الجنسي والهوية الجنسية والصحة والإعاقة والحالة المدنية والوضع العائلي والعلاقات أو أوجه الضعف الاجتماعية أو غيرها من الاعتبارات الإثنية أو الثقافية أو الدينية، والروابط السياسية والاجتماعية أو التوافق والقدرات اللغوية، وأي تجارب سابقة لتعرضه لأضرار جسيمة وآثار نفسية.

إعادة التوطين الداخلي:

25- لن يتم اعتبار حماية أو مساعدة الأونروا قد توقفت إذا تمكن الفرد من الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا في أماكن أخرى في نفس منطقة عمل الأونروا. على سبيل المثال، إذا تم تدمير مخيم من قبيل هجوم مسلح وكانت الحماية أو المساعدة من الأونروا متوفرة بشكل واقعي في مكان آخر في جزء آخر من ذلك البلد أو الإقليم، ويكون للفرد إمكانية الحصول على تلك الحماية أو المساعدة، فإن الفقرة الثانية لن يتم الإيفاء بها حسب البند (1-د) دون وجود عوامل إضافية. ومع ذلك، لا يمكن توقع أن ينتقل مقدم الطلب أو (تتم إعادته) إلى بلد أو إقليم آخر لا يوجد له فيه أي صلة سابق.

احتياجات الحماية في نفس المكان:

26- يتم تقديم طلب حماية في نفس المكان بعد الوصول إلى بلد اللجوء، إما نتيجة لأنشطة مقدم الطلب في بلد اللجوء أو نتيجة لأحداث وقعت أو تحدث في بلد مقدم الطلب منذ مغادرته. إن الاعتراف بطلبات اللاجئين الفلسطينيين في نفس المكان بموجب البند (1-د) يتماشى مع المبادئ العامة لقانون اللاجئين الدولي الذي ينطبق على البند 1 من اتفاقية عام 1951 التي تقبل طلبات اللجوء في نفس المكان، مع الاعتراف بأن التغييرات في بلد المنشأ في ذلك الوقت تؤهل الفرد بأن يكون لاجئاً. فعلى سبيل المثال، إذا توقفت ولاية الوكالة أو أنشطتها على النحو المبين في الفقرة 22 أعلاه، في حين أن الفرد موجود خارج منطقة عمليات الأونروا، فإنه سيكون مؤهلاً للحصول على الحماية بموجب البند (1-د) من اتفاقية عام 1951.

27- على الرغم من أن "التوقف لأي سبب" لا يتضمن بشكل عام أسباباً لمجرد الراحة الشخصية لرفض (إعادة) الاستفادة من حماية أو مساعدة الأونروا (كما ورد في الفقرة 19 أعلاه)، فإنه ليس من المهم إذا كان مقدم الطلب قد غادر في المقام الأول على أساس طوعي من منطقة عمليات الأونروا (على سبيل المثال، لأغراض الدراسة أو العمل). ولا يزالون مؤهلين للاستفادة من اتفاقية عام 1951 عملاً بالبند (1-د) إذا استوفوا معاييرها. وسيلزم إجراء دراسة متأنية لظروفهم لكل حالة على حدة.

28- يمكن أن يصبح الشخص لاجئاً في مكانه في بلد يلتمس فيه اللجوء، نتيجة لإجراءاتها الخاصة، مثل اعترافهم باللاجئين بشكل فعلي، أو بسبب التعبير عن آراء سياسية في بلد إقامته. ولا يجوز أن يُطلب من اللاجئين الفلسطينيين النشطين سياسياً الذين قد يفتون الانتباه بسبب معتقداتهم أو أنشطتهم، والذين قاموا بتقديم اللجوء بسبب خطر شخصي كبير على أنفسهم أو على أسرهم، وقف هذه الأنشطة كشرط مسبق للحصول على الحماية بموجب البند (1-د)؛ وهذا من شأنه أن يقوض الهدف والغاية العامة لاتفاقية عام 1951.

س. الحق التلقائي أو "بحكم الواقع" للاستفادة من مزايا اتفاقية عام 1951:

29- عندما يتبين أن الحماية أو المساعدة من الأونروا قد توقفت لأي سبب من الأسباب المذكورة في الفقرة 22، فإن اللاجئ الفلسطيني سيتمتع بشكل تلقائي أو "بحكم الواقع" بحق الاستفادة من مزايا اتفاقية عام 1951، عملاً بأن البنود (1 ج) أو (1 هـ) أو (1 ز) من اتفاقية عام 1951 لا تنطبق [يرجى الاطلاع على البنود ش، ص، ض أدناه]. حيث أن عبارة "بحكم الأمر الواقع" ستكون إضافية بشكل كامل إذا كان البند يقصد به أن اللاجئ الفلسطيني يمكنه أن يطلب الحماية الدولية وفقاً للقواعد العامة للحماية فقط وبنفس الطريقة التي يتبعها جميع ملتمسي اللجوء وفقاً للمادة "1 ألف (2)" من اتفاقية عام 1951.

30- تشير عبارة "منافع هذه الاتفاقية" الواردة في الفقرة الثانية من البند (1-د) إلى الحقوق الموضوعية الواردة في المواد من 2 إلى 34 من اتفاقية عام 1951 والتي يتم منحها للاجئين، على النحو المحدد في البند 1 من اتفاقية عام 1951. ولا يعني مصطلح "منافع" مجرد الوصول إلى إجراءات اللجوء لتحديد وضع اللاجئ لأن البند 1 لا يتضمن في حد ذاته أي منافع - فهو يحدد ببساطة من هو اللاجئ ومن لا يحق له الحصول على هذه المزايا. وهذا التفسير مدعوم أيضاً بالنسخة الفرنسية المساوية في مضمونها للبند (1-د) والتي تستخدم تعبير "اتفاقية القضاء على التمييز العنصري"، وهي تستفيد من تطبيق القانون "من حيث الحقوق" بمجرد استيفائها المعايير الواردة في البند (1-د).

31- يحق للاجئين الفلسطينيين المحميين بموجب البند (1-د) الحصول على نفس الحقوق والمزايا ومعايير المعاملة التي يتمتع بها اللاجئون الآخرون المعترف بهم بموجب البنود "1 أ (1)" أو "1 أ (2)"، وبالتالي لا يوجد معاملة تفضيلية للاجئين حسب البند (1-د) عن اللاجئين الآخرين. ويتمتع كل منهم بمزايا اتفاقية اللاجئين المنصوص عليها في البنود من 2 إلى 34.

ش. قابلية تطبيق البند (1 ج):

32- سوف يتوقف تطبيق اتفاقية عام 1951 في ظروف معينة، وهي محددة بشكل واضح في البند (1 ج). وينطبق البند (1 ج) من حيث المبدأ على اللاجئين الفلسطينيين المستفيدين من اتفاقية عام 1951 بشكل فردي. وعلى الرغم من أن التفسير الحرفي للمادة (1 ج)، الذي يشير بشكل صريح إلى اللاجئين المعترف بهم بموجب "البند 1 أ" فقط من اتفاقية عام 1951، سيجعله غير قابل للتطبيق على اللاجئين الفلسطينيين حسب البند (1-د)، فإن هذا التفسير لم يعد مطابقاً لحقيقة أن عدداً من اللاجئين الفلسطينيين قد اكتسبوا الجنسية والحماية من بلدان أخرى، وهم لم يعودوا بحاجة إلى الحماية بموجب اتفاقية عام 1951. وعلى الرغم من الوضع الخاص للاجئين الفلسطينيين المنصوص عليه في البند (1-د)، يمكن تطبيق أحكام البند (1 ج)، مع مراعاة انقضاء فترة زمنية كبيرة والظروف المتغيرة وممارسات الدول وحقيقة أن العديد من الفلسطينيين قد تمركزوا في دول أخرى وغالباً في دول تمنحهم الجنسية. هذا التفسير لاتفاقية عام 1951 لا يخل بالضرورة بمعنى "الشعب الفلسطيني"، وكذلك بمعنى "اللاجئين" و"النازحين" كما هو مستخدم في مختلف قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

33- على الرغم من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2012 بمنح فلسطين صفة (دولة مراقب غير عضو) في الأمم المتحدة، فإن البند (1-د) ينبغي الاستمرار في تفسيره وتطبيقه على النحو المبين في هذه المبادئ التوجيهية وإلى حين تسوية وضع الفلسطينيين بشكل نهائي وفقاً لقرارات الجمعية العامة. ومن السابق لأوانه النظر في أنه ينبغي التوقف عن تطبيق اتفاقية عام 1951 على اللاجئين الفلسطينيين، لمجرد منح فلسطين مركز المراقب غير العضو.

ص. قابلية تطبيق البند (1 هـ):

34- إن حقيقة أن بعض اللاجئين الفلسطينيين يعيشون في بلدان يمارسون فيها حقوقاً والتزامات ترتبط غالباً بالحصول على الجنسية قد تجعل البند (1 هـ) ينطبق على قضيتهم. وفي حالة الأطفال وغيرهم من أحفاد اللاجئين الفلسطينيين الذين قد يتمتعون بحقوق والتزامات مماثلة لحقوق رعايا البلد الآخر، سيتعين أيضاً النظر في تطبيق البند (1 هـ) من اتفاقية عام 1951.

35- من الناحية التاريخية، تعهدت الدول الأطراف في بروتوكول جامعة الدول العربية لمعاملة الفلسطينيين في الدول العربية ("بروتوكول الدار البيضاء") بتقديم مجموعة من الحقوق على قدم المساواة لمواطنيها من اللاجئين الفلسطينيين، ولكن العديد من الدول لا زال لا يطبقها بشكل عملي. وسيلزم إجراء فحص دقيق لهذه الحالة على أرض الواقع قبل تطبيق البند (1 هـ) وفقاً لبروتوكول الدار البيضاء.

ض. قابلية تطبيق البند (1 ز):

36- لا يحق للأشخاص الذين توجد أسباب خطيرة لاعتبارهم ارتكبوا أعمالاً في ضمن نطاق البند (1 ز) من اتفاقية عام 1951 للحصول على الحماية الدولية كلاجئين.

ثالثاً: القضايا الإجرائية والإثباتية:

أ- التقييم الفردي:

37- على الرغم من أن البند (1-د) يعترف بفترة معينة من اللاجئين الذين يحصلون على الحماية أو المساعدة من كيان تابع للأمم المتحدة عدا المفوضية، فإن تطبيق البند (1-د) يتم تقييمه عادة بشكل فردي.

ب- وقت التقييم:

38- يكون التقييم في حال إذا كانت الحماية أو المساعدة المقدمة من الأونروا قد توقفت، في وقت النظر في الطلب الفردي، بحيث لا يكون مقدم الطلب قادراً أو غير راغب في (إعادة) الاستفادة من تلك الحماية أو المساعدة لسبب موضوعي لا يمكنه السيطرة عليه.

ت- عبء ومعايير تقديم الأدلة:

39- في الطلبات المقدمة للحصول على وضع اللاجئ أو الحماية، بما في ذلك تلك المنصوص عليها في البند (1-د)، فإن العبء يقع عموماً على عاتق مقدم الطلب لتقديم أدلة كافية قدر الإمكان لدعم أقواله وإثبات ادعائه. ويُطلب من مقدم الطلب أن يقدم الحقائق بشكل مطابق للوقائع التي تتعلق بطلبه لغاية ذلك الوقت ضمن حدود معرفته الخاصة، وبقدر ما تكون هناك معلومات متاحة له وتكون معقولة لتقديمها إلى صانع القرار. ويقوم صانع القرار بمهمة التحقق من الوقائع ذات العلاقة بالقرار الذي سوف يتخذه.

40- يستلزم البند (1-د) التحقق إذا ما كان مقدم الطلب (1) يندرج ضمن فئة اللاجئين الفلسطينيين الذين يحصلون أو يستحقون الحصول على الحماية أو المساعدة من الأونروا، و(2) توقف الحماية أو المساعدة المقدمة من الأونروا لأي سبب من الأسباب. هذه أسئلة حقيقية. ويتعين على صانع القرار التحقق من هذه المسألة ومراعاة جميع الأدلة المتاحة.

41- يجب أن ينظر التقييم في ما إذا كان، في الوقت الذي يتم فيه النظر في طلب الفرد، بأنه غير قادر أو غير راغب في (إعادة) الاستفادة من الحماية أو المساعدة من الأونروا لسبب خارج عن سيطرته. ويتعين أيضاً إجراء الاستفسارات فيما يتعلق بظروف الدولة أو السلطة، إضافة إلى الظروف الفردية لمقدم الطلب (انظر الفقرتين 22 (ر) و 25). ويكمن عبء الأدلة لدى سلطات صنع القرار التي يؤكد فيها أن مقدم الطلب يمكنه الانتقال داخلياً ضمن منطقة عمل الأونروا نفسها أو عدم وجود عوامل أخرى تمكنه من الدخول بشكل آمن وبوثائق قانونية مناسبة وفقاً للفقرة 22 (القسم الرابع) أعلاه.

التسجيل لدى الأونروا:

42- إن التسجيل لدى الأونروا أو امتلاك وثائق الأونروا سيكون دليلاً قاطعاً، وإن لم يكن ضرورياً، على أن يكون الشخص ضمن نطاق البند "1 د (1)".

في حالة عدم وجود مثل هذه الوثائق أو غيرها من الأدلة ذات العلاقة، يجوز للمحكمين (صانعي القرار) أن يعتمدوا على أدلة أخرى لهذه الغاية، بما في ذلك على سبيل المثال من خلال بيانات مقدم الطلب أو إفادات الآخرين أو الحصول على وثائق أخرى ذات علاقة.

بيد أنه لا ينبغي اعتبار أدلة التسجيل لدى الأونروا شرطاً مسبقاً ضرورياً للاعتراف به كلاجئ. على سبيل المثال، "النازحين" غير مسجلين في نظام تسجيل الأونروا، إلا أن الأونروا تحافظ على "السجلات اللازمة" لهؤلاء الأشخاص. وأخيراً، فإن الشخص الذي لم يحصل على مثل هذه الوثيقة، على الرغم من أهليته للحصول على الحماية والمساعدة من الأونروا، قد لا يكون مسجلاً ولا يمتلك مثل هذا الدليل. ومع ذلك، فإنهم لا زالوا يدخلون ضمن نطاق البند (1-د).

أدلة على وجود أسباب موضوعية تجعل مقدم الطلب يقع ضمن نطاق الفقرة الثانية من البند (1-د):

43- يمكن أن تكون الأدلة المتعلقة بالجزء المتضمن في التقييم من مصادر متنوعة. ويجوز لمقدم الطلب تقديم أدلة ذات علاقة بأقواله. ومن شأن بيان يصدر من الأونروا بوقف أنشطتها في منطقة معينة من العمليات أن يكون دليلاً واضحاً بأن هذا الأمر صحيحاً. كما أن الأدلة المستقاة من مصادر أخرى تفيد بأن الأونروا قد أوقفت أنشطتها يمكن أن يكون مقنعاً أيضاً. غير أنه من المهم ألا يطلب من مقدم الطلب أن يصدر أو يشير إلى أي بيان ممكن. وفي حالة فرض مثل هذا الشرط، فإنه سيضع عبئاً لا مبرر له على الأونروا، وهو ما قد لا يكون قادراً على الوفاء به في أي حالة، وذلك لأسباب منها على سبيل المثال موارد أو أسباب لوجستية أو لأسباب تتعلق بالسرية. وأخيراً، لا ينبغي مطالبة مقدم الطلب بوجود علاقة مباشرة له مع الأونروا، نظراً للصعوبات العملية التي ينطوي عليها الأمر. وقد تكون هناك أيضاً ظروف خاصة ذات علاقة بمقدم الطلب الذي لا تعرفه الأونروا ولا تستطيع تقديم المعلومات عنه.

ث- الإجراءات الفردية:

44- ينبغي اتخاذ إجراءات عادلة وفعالة لتحديد وضع اللاجئ بموجب اتفاقية عام 1951 مع الأخذ بعين الاعتبار بشكل خاص الطلبات التي تتعلق بالبند (1-د)، مع تحديد واضح للحالات التي تتعلق بالفلسطينيين.

45- عند طلب اللجوء، يجب أن يتم منح مقدمي الطلبات الوقت الكافي لممارسة حقوقهم، بما في ذلك، بشكل إجمالي، الحق في إبلاغهم باللغة التي يفهمونها بالإجراء الواجب اتباعه، وحقوقهم والتزاماتهم أثناء القيام بالإجراء، والعواقب المحتملة لعدم الامتثال للالتزام وعدم التعاون مع السلطات، والحق في الحصول على خدمات مترجم فوري، والتشاور بطريقة فعالة مع مستشار قانوني أو مستشار آخر. ويعد الحصول على المشورة القانونية أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لإجراءات اللجوء المنصفاً وكثيراً ما يشكل شرطاً أساسياً لضمان الوصول الفعال إلى سبل الانتصاف القانونية.

46- بالنسبة للفلسطينيين الذين لا يدخلون ضمن النطاق الشخصي للبند (1-د)، فإن التقييم يتم إجراؤه عادة بموجب البند "1 أ (2)".

47- على الرغم من أن الحماية المنصوص عليها في البند (1-د) عادة ما تتم من خلال إجراءات فردية، قد تكون هناك حالات يمكن فيها الاعتراف بمجموعة من اللاجئين الفلسطينيين بشكل ظاهري. فعلى سبيل المثال، عندما تنتهي ولاية الأونروا في إحدى مناطق عمل الأونروا، أو تنتهي لوجود أسباب خارجة عن إرادتها، مثل نزاع مسلح دولي أو غير دولي، فإنها لن تعتبر - كمجموعة - على أنها لا تحصل على الحماية أو المساعدة من الأونروا.

48- في الحالات التي يقدم فيها مقدم الطلب كلاً من المطالبة المتعلقة باللجوء وعديمي الجنسية، فإن هذا الطلب يتم التعامل معه حسب اتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، فمن المهم تقييم كل طلب وأن يعترف الشخص بشكل صريح بكلتا الحالتين.

49- تضمن أفضل الممارسات لدى الدول تسجيل اللاجئين الفلسطينيين المعترف بهم بموجب البند (1- د) بشكل صحيح وبشكل مستقل في إحصاءات اللجوء الوطنية.

ج- الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين:

50- يحق للاجئين الفلسطينيين، مثلهم مثل جميع طالبي اللجوء الآخرين، التقدم بطلب للحصول على صفة لاجئ بموجب أي صكوك إقليمية للجوء يتم العمل بها، في حالة وجودهم في البلدان التي يتم تطبيق هذه الصكوك فيها.

د- الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين:

51- يمكن للفلسطينيين الذين يجدون أنهم لا يندرجون في نطاق البند (1- د) أن يكون لديهم طلب للحماية بموجب البند "1 أ (2)". وفي حالة عدم إدراجهم ضمن أي بند، يحق لهم، يكون حالهم كحال جميع مقدمي طلبات اللجوء الآخرين في الحصول على أي شكل وطني أو إقليمي من الحماية الفرعية أو التكميلية؛ وكذلك الاستفادة من الحماية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

الفهرس

1	..... مقدمة
9	..... الباب الأول: الإطار العام لنظام الحماية الدولية للاجئين
9	..... الفصل الأول: ماهية الحماية الدولية للاجئين
12	..... المبحث الأول: مراحل تطور النظام الدولي لحماية اللاجئين
13	..... المطلب الأول: نظام الحماية الدولية للاجئين وآليات تفعيله في عهد عصبة الأمم...
14	..... الفرع الأول: المفوضية السامية لحماية اللاجئين الروس لسنة 1921
	..... الفرع الثاني: مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا لسنة
15	..... 1933
	..... الفرع الثالث: المفوضية السامية الجديدة لعصبة الأمم واللجنة الحكومية للاجئين
16	..... لسنة 1939
17	..... الفرع الرابع: إدارة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير لسنة 1943
	..... المطلب الثاني: نظام الحماية الدولية للاجئين وآليات تفعيله في عهد هيئة الأمم
19	..... المتحدة
20	..... الفرع الأول: المنظمة الدولية للاجئين بين عامي 1946-1950
22	..... الفرع الثاني: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لسنة 1951
24	..... أولاً: الهيكل التنظيمي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين
29	..... ثانياً: مهام المفوضية السامية لشؤون اللاجئين
40	..... المبحث الثاني: القواعد القانونية للنظام الدولي لحماية اللاجئين
40	..... المطلب الأول: القانون الدولي للاجئين
42	..... الفرع الأول: إرساء قواعد الحماية بموجب الوثائق الدولية الخاصة باللاجئين
	..... أولاً: اتفاقية عام 1951 وبرتوكولها الملحق لعام 1967 الخاصين بوضع
42	..... اللاجئين
45	..... ثانياً: إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967
	..... ثالثاً: إعلان نيويورك بشأن التعامل مع تحركات اللاجئين والمهاجرين لعام
47	..... 2016
50	..... الفرع الثاني: إرساء قواعد الحماية بموجب الوثائق الإقليمية الخاصة باللاجئين

- 51 أولاً: مبادئ بانكوك حول وضع ومعاملة اللاجئين لعام 1966 51
- ثانياً: اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين
- 51 في إفريقيا لعام 1969..... 51
- 54 ثالثاً: إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين لعام 1984 54
- 56 رابعاً: الوثائق الأوروبية الخاصة باللاجئين..... 56
- 58 خامساً: الوثائق العربية الخاصة باللاجئين..... 58
- المطلب الثاني: تكريس قواعد الحماية الدولية للاجئين بموجب فروع القانون الدولي
- 61 ذات الصلة..... 61
- الفرع الأول: دور القانون الدولي لحقوق الإنسان في تكريس قواعد الحماية الدولية
- 62 للاجئين..... 62
- أولاً: دور الشريعة الدولية لحقوق الإنسان في تكريس قواعد الحماية الدولية
- 63 للاجئين..... 63
- ثانياً: تكريس قواعد الحماية الدولية بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان ذات الأهمية
- 67 الخاصة..... 67
- الفرع الثاني: دور القانون الدولي الإنساني في تكريس قواعد الحماية الدولية
- 83 للاجئين..... 83
- أولاً: دور القانون الدولي الإنساني في حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة
- 84 الدولية..... 84
- ثانياً: دور القانون الدولي الإنساني في حماية اللاجئين زمن النزاعات المسلحة غير
- 89 الدولية..... 89
- الفرع الثالث: دور القانون الدولي الجنائي في تكريس قواعد الحماية الدولية
- 92 للاجئين..... 92
- 96..... 96
- الفصل الثاني: المركز القانوني للاجئ المستفيد من الحماية الدولية..... 96
- 97 المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للاجئ..... 97
- 98 المطلب الأول: مفهوم اللاجئ بين التضييق والتوسع في الأسباب المؤدية للجوء..... 98
- 99 الفرع الأول: مفهوم اللاجئ بالمعنى الضيق..... 99

100 ...	أولاً: مفهوم اللاجئين وفقاً للترتيبات والاتفاقيات السابقة لاتفاقية عام 1951 ...
	ثانياً: تعريف اللاجئين في اتفاقية عام 1951 والبرتوكول الملحق بها عام
103	1967
110	الفرع الثاني: مفهوم اللاجئين بالمعنى الواسع
110	أولاً: تطور مفهوم اللاجئين من خلال الممارسة العملية للمفوضية
114	ثانياً: توسيع مفهوم اللاجئين في الاتفاقيات الإقليمية الخاصة باللاجئين
125	الفرع الثالث: التعريف الفقهي للاجئين
130	المطلب الثاني: تمييز اللاجئين عن غيرهم من الفئات المحمية أو المتنقلة الأخرى
131	الفرع الأول: تمييز اللاجئين عن النازح داخلياً
133	الفرع الثاني: تمييز اللاجئين عن الشخص عديم الجنسية
138	الفرع الثالث: تمييز اللاجئين عن المهاجر
141	الفرع الرابع: تمييز اللاجئين عن ملتمس اللجوء
142	المبحث الثاني: ضوابط منح الحماية الدولية للاجئين والآثار المترتبة عليها
144	المطلب الأول: الأسس التنظيمية لمنح الحماية الدولية للاجئين
145	الفرع الأول: شروط وإجراءات منح الحماية الدولية لطالبيها
145	أولاً: شروط اكتساب صفة اللاجئين
150	ثانياً: الإجراءات المتبعة لتحديد وضع اللاجئين
157	الفرع الثاني: موانع منح حق اللجوء
158	أولاً: موانع اللجوء الاتفاقية
175	ثانياً: موانع اللجوء الأخرى
183	المطلب الثاني: ضمانات الحماية الدولية للاجئين وحدودها
183	الفرع الأول: الآثار المترتبة على اكتساب مركز اللاجئين
184	أولاً: حقوق اللاجئين المستفيد من الحماية الدولية
199	ثانياً: التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ
208	الفرع الثاني: حدود الحماية الدولية للاجئين
210	أولاً: توقف الحماية الدولية للأسباب ذات الصلة باللاجئ

ثانياً: انقضاء مركز اللاجئ بسبب تغير الظروف في دولة الأصل 218

الباب الثاني: دور القواعد والقرارات الدولية في إرساء الحماية للاجئين الفلسطينيين وإيجاد الحل الدائم

مشكلتهم 223

الفصل الأول: خصوصية الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين وآثره على تمتعهم

بالحماية الدولية 226

المبحث الأول: نشأة قضية اللاجئين الفلسطينيين 227

المطلب الأول: الخلفية التاريخية لحالة اللجوء الفلسطينية 227

الفرع الأول: فلسطين والحركة الصهيونية خلال الفترة من 1880-1946 228

أولاً: تصريح بلفور ووضع فلسطين تحت الإدارة العسكرية البريطانية (1917-

1922) 230

ثانياً: وضع فلسطين تحت الانتداب البريطاني 232

الفرع الثاني: القضية الفلسطينية في هيئة الأمم المتحدة 237

الفرع الثالث: التهجير القسري للفلسطينيين منذ عام 1948 إلى ما بعد عام

1967 241

الفرع الرابع: تعداد اللاجئين الفلسطينيين وتوزيعهم الجغرافي 248

المطلب الثاني: الوضع الخاص للاجئين الفلسطينيين وتمييزهم عن غيرهم من

اللاجئين 253

الفرع الأول: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951

والاتفاقية الخاصة بعديمي الجنسية لعام 1954 254

أولاً: اللاجئون الفلسطينيون في ظل الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام

1951 255

ثانياً: اللاجئون الفلسطينيون في ظل اتفاقيتي انعدام الجنسية والحد من حالات

انعدامها 265

الفرع الثاني: تعريف اللاجئ الفلسطيني 274

المبحث الثاني: الجهات المكلفة بتوفير الحماية والمساعدة الدوليتان للاجئين

الفلسطينيين 285

المطلب الأول: الإطار الخاص بتوفير الحماية والمساعدة الإنسانية للاجئين الفلسطينيين.....	287
الفرع الأول: لجنة الأمم المتحدة للتوفيق بشأن فلسطين (UNCCP).....	287
الفرع الثاني: وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA).....	298
أولاً: التنظيم الإداري للأونروا.....	299
ثانياً: تمويل الأونروا.....	301
ثالثاً: تفويض الأونروا وخدماتها.....	303
رابعاً: دور الأونروا في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين.....	307
خامساً: مستقبل الأونروا في ظل المتغيرات السياسية الإقليمية والدولية.....	315
المطلب الثاني: دور الهيئات الدولية ذات الولاية العامة في مساعدة وحماية اللاجئين الفلسطينيين.....	319
الفرع الأول: دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين.....	320
الفرع الثاني: دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر في حماية ومساعدة اللاجئين الفلسطينيين.....	325
الفرع الثالث: دور الآليات الدولية المعنية بحقوق الإنسان في حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين.....	331
أولاً: الآليات الأممية ودورها في تعزيز حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين ..	332
ثانياً: دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تعزيز حماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين:	341
الفصل الثاني: ضمان حقوق اللاجئين الفلسطينيين أساساً لتنفيذ الحل الدائم لمشكلتهم	348
المبحث الأول: الأوضاع القانونية للاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة.....	350
المطلب الأول: الإطار العربي لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين.....	352
الفرع الأول: الإطار المؤسسي العربي لمعالجة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين.....	353

- 357 أولاً: مؤتمر رؤساء أجهزة فلسطين في الدول العربية
- 358 ثانياً: مؤتمر المشرفين على شؤون الفلسطينيين في الدول المضيفة
- الفرع الثاني: مساهمة قرارات جامعة الدول العربية في توفير الحماية للاجئين الفلسطينيين
- 362
- 364 أولاً: موقف جامعة الدول العربية بشأن سفر وتنقل اللاجئين الفلسطينيين
- 368 ثانياً: موقف جامعة الدول العربية بشأن تجنيس وعمل اللاجئين الفلسطينيين
- ثالثاً: موقف جامعة الدول العربية بشأن حق اللاجئين الفلسطينيين في التعليم
- 371 والتملك
- 374 المطلب الثاني: نظرة على أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة
- 375 الفرع الأول: أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية
- 376 أولاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الأردن
- 380 ثانياً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في سوريا
- 390 ثالثاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان
- 398 رابعاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في مصر
- 402 خامساً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في العراق
- 405 سادساً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في ليبيا
- 407 سابعاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الكويت ودول الخليج العربي الأخرى
- 409 ثامناً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في دول المغرب العربي
- 411 الفرع الثاني: أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأجنبية
- 412 أولاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في دول أمريكا الوسطى واللاتينية
- 415 ثانياً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في دول أمريكا الشمالية
- 423 ثالثاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في أستراليا
- 424 رابعاً: وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول الأوروبية
- المبحث الثاني: حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية ومفاوضات التسوية
- 442 وآفاق الحل الدائم لمشكلتهم

المطلب الأول: حق العودة في القوانين والقرارات الدولية ومفاوضات التسوية السياسية.....	444
الفرع الأول: حق العودة في القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية.....	445
أولاً: حق العودة في القانون الدولي.....	445
ثانياً: حق العودة في قرارات الشرعية الدولية.....	450
الفرع الثاني: حقوق اللاجئين الفلسطينيين في مفاوضات التسوية السياسية.....	454
أولاً: اللاجئين الفلسطينيين في اتفاقية كامب ديفيد لعام 1978.....	455
ثانياً: اللاجئين الفلسطينيين في مؤتمر مدريد للسلام لعام 1991.....	458
ثالثاً: اللاجئين الفلسطينيين في اتفاقات التسوية الفلسطينية الإسرائيلية (اتفاق أوسلو وتوابعه).....	463
رابعاً: اللاجئين الفلسطينيين في اتفاقية السلام الإسرائيلية الأردنية لعام 1994.....	472
المطلب الثاني: آفاق الحل الدائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين.....	475
الفرع الأول: المشاريع والمبادرات المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين.....	476
أولاً: المشاريع الدولية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين.....	477
ثانياً: المشاريع الإسرائيلية والعربية المطروحة لحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين.....	487
الفرع الثاني: عملانية تطبيق خيار العودة كحل دائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين.....	499
الخاتمة	521
قائمة المراجع	534
قائمة الملاحق	578
الفهرس	596

المخلص:

شغلت مسألة الحماية الدولية للاجئين اهتمام المجتمع الدولي المعاصر نظراً لارتفاع أعداد اللاجئين نتيجة النزاعات المسلحة وتنامي انتهاكات حقوق الإنسان، وشكلت اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها الملحق لعام 1967 الركيزة الأساسية في النظام الدولي لحماية للاجئين. إلا إن اللاجئين الفلسطينيين قد تم استثنائهم من التمتع بمزايا الاتفاقية وحماية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين نظراً للطابع السياسي لقضيتهم، وتخصيص الأمم المتحدة أطراً مستقلاً لتوفير الحماية والمساعدة لهم، إضافة لتدعيم نظام الحماية الخاص بهم بنصوص خاصة وضعت لمعالجة احتمالات توقف أحد الهيئات الخاصة بهم عن ممارسة مهامها، وضمان استمرار تمتعهم بالحماية الدولية لحين إيجاد حل لمشكلتهم وفقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، ورغم ذلك يعاني اللاجئين الفلسطينيين قسوراً في الحماية الدولية في معظم الدول المضيفة لهم، نتيجة لاعتبارات سياسية أو لسوء تفسير النصوص القانونية المتعلقة بهم، الأمر الذي زاد من معاناتهم في ظل تعارض مشاريع الحل المطروحة مع حقوقهم المكرسة قانوناً لاسيما حقهم بالعودة وتقرير المصير، إضافة لفشل المسار التفاوضي في التوصل لأية حلول عادلة ودائمة لمشكلتهم.

الكلمات المفتاحية: اللاجئ؛ اللاجئين الفلسطينيين؛ الحماية الدولية؛ لجنة التوفيق الدولية؛ مفوضية شؤون اللاجئين؛ الأونروا؛ حق العودة.

Summary:

The issue of international protection of refugees has been concern to the contemporary international community, due to increasing number of refugees as a result of armed conflicts and the growing human rights violations, The United Nations Convention relating to the Status of Refugees has been established for 1951 and Its Protocols 1967 the cornerstone of the international refugee protection regime. However, Palestinian refugees have been excluded from enjoying the benefits of the Convention and the protection of UNHCR due to the political nature of their issue, And to provide the United Nations with an independent framework to provide protection and assistance to them, In addition to strengthening their protection system with special rules designed to deal with the possibility that one of their agencies will cease to function, And guarantee they continue to enjoy international protection until their problem is resolved in accordance with relevant UN resolutions. Nevertheless, Palestinian refugees suffer from inadequate international protection in most of their host countries, as a result of political considerations or misinterpretation of legal texts relating to them, Which increases their suffering, while the proposed solution projects contradict their legally enshrined rights, in particular their right to return and self-determination, In addition, the negotiations failed to reach any just and lasting solution to their problem.

Keywords: Refugee; Palestinian refugees; International protection; International Conciliation Commission; UNHCR; UNRWA; Right of return.

Résumé:

La question de la protection internationale des réfugiés a préoccupé la communauté internationale contemporaine en raison du nombre élevé de réfugiés résultant d'un conflit armé et des violations croissantes des droits de l'homme, La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 constituaient la pierre angulaire du régime international de protection des réfugiés. Toutefois, les réfugiés palestiniens ne peuvent bénéficier des avantages de la Convention et de la protection du HCR en raison de la nature politique de leur cas, Fournir aux Nations Unies un cadre indépendant pour leur protection et leur assistance, En plus de renforcer leur système de protection par des règles spéciales conçues pour éviter qu'un de leurs organismes cesse de fonctionner, Veiller à ce qu'ils continuent de bénéficier de la protection internationale jusqu'à ce que leur problème soit résolu conformément aux résolutions pertinentes des Nations Unies. Néanmoins, dans la plupart des pays d'accueil, les réfugiés palestiniens souffrent d'une protection internationale insuffisante en raison de considérations politiques ou d'une interprétation erronée de leurs textes juridiques, Ce qui augmente leur souffrance, Dans le même temps, les projets de solution proposés portent atteinte à leurs droits inscrits dans la loi, en particulier à leur droit de retour et d'autodétermination, Avec l'échec des négociations pour trouver une solution juste et durable à leur problème.

Mots-clés: Réfugié; Réfugiés de Palestine; Protection internationale; Commission de conciliation internationale; HCR; UNRWA; Droit de retour.