

مذكرة / 4/ 1998

عرض الواقع
حقوق المواطنة الفلسطينية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية،
بعد ثلاث سنوات على قيامها

منال جمال وبثينة درويش

بديل/ المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين

برنامج حقوق المواطنة

بيت لحم

آذار/ 1998م

بيت لحم: تليفاكس 02-747346، هاتف: 02-6477086

صندوق بريد 728 بيت لحم، فلسطين

badil@baraka.orgemail:

كلمة شكر

يتقدم بديل بشكره وعرفانه لكل من ساهم في إنجاز هذه الدراسة ونخص بالشكر: أصحاب القضايا المستفيدين من خدمات بديل القانونية، مؤسسة الحق، مركز الكويكرز، جمعية حقوق المواطن في إسرائيل "ACRI"، ومركز "HOTLINE"، وجمعية بتسيلم، نشكر الجميع على ما قدموه، وعلى تعاونهم البناء. ونتقدم بشكرنا لوزارة الداخلية الفلسطينية ممثلة بمكتبها في محافظة بيت لحم، وللجنة العليا للشؤون المدنية/ رام الله على تعاونهم وتزويدنا بالمعلومات القيمة. وكذلك نقدم شكرنا لكل من منظمة " مجلس اللاجئين الدنماركي "Danish Refugee Council"، والسوق الأوروبية، والصندوق الكندي، على دعمهم لهذه الدراسة.

إعلان عن تغيير الاسم

بديل

المركز الفلسطيني لحقوق المواطنة واللاجئين

لماذا اسم جديد؟

لقد تطورت أنشطة وبرامج بديل الحالية ضمن مركز المعلومات البديلة وتم العمل عليها من خلال المركز حتى نهاية عام 1997م. وفي نهاية تلك السنة وبعد مراجعة أنشطة وبرامج المركز، قرر أن ليس بمستطاع مركز واحد أن يتابع برامج متعددة، وإعطاء كل منها حقه في النمو والتطور، لذا اتخذ قراره بأن يستقل برنامج حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين عن مركز المعلومات البديلة تحت مسؤولية مؤسسة مستقلة.

بدأ تنفيذ هذا القرار فعلياً بتاريخ 1998/1/1م، عندما انطلق بديل في العمل كمؤسسة مستقلة قائمة بذاتها. كمؤسسة أهلية غير ربحية، واستخدم مؤقتاً أسم "بديل/ مركز المعلومات البديلة- بيت لحم". ولهذا فقد قرر مجلس أمناء بديل تغيير الاسم ليصبح من الآن فصاعداً: بديل/ المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين. ويعود ذلك لسببين رئيسيين:

□ للتعبير وتطبيق البرامج التي يتم العمل عليها بأكثر فعالية وإنتاجية ومهنية وتخصيصية على سبيل المثال في مجال حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين. باسم وعنوان المؤسسة.

□ لتسهيل مهمة التمييز بين المؤسستين بديل ومركزنا السابق مركز المعلومات البديلة. وعليه فإن مجلس أمناء بديل وإدارته يؤكدون أن التغيير في الاسم لم يمس أي من النشاطات والبرامج التي يعمل عليها بديل. ويعمل بديل من خلال عام 1998م على البرامج التالية: برنامج المواطنة وبرنامج اللاجئين والتي هي استمرار وتواصل للبرامج منذ تأسيسها عام 1998م، وحملة الدفاع عن حقوق اللاجئين الفلسطينيين منذ عام 1997م، بالاشتراك مع اتحاد مراكز الشباب الاجتماعي في الضفة الغربية. ومشروع الفلم الوثائقي " اللاجئين الفلسطينيين من القدس عام 1948".

إن تعاونكم ومساندتكم لبديل، تدفعه للاستمرار في مواصلة برامجه وتنميتها لما فيه مصلحة شعبنا وقضاياها العادلة.

ولكم الشكر

مجلس الأمناء والعاملون في بديل

المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين.

عنوان بديل وهواتفه وصندوق بريده كما هي دون تغيير

بديل، صندوق بريد 728 بيت لحم فلسطين، تليفاكس: 02-747346، هاتف: 02-6477086

badil@baraka.orgemail:

المحتويات

الصفحة	الموضوع
2	المقدمة
	الفصل الأول
6	إطار العمل المؤسسي
	الفصل الثاني
12	قضايا المرحلة الانتقالية- اتفاقيات وتطبيقات
12	الحصول على إقامة دائمة من خلال " جمع الشمل "
24	الحصول على إقامة دائمة من خلال " الأرقام الوطنية "
26	الفلستينيين "زواراً" في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية
36	قضية "فاقدي الهوية"
40	عودة المبعدين الفلسطينيين
43	تسجيل السكان والسلطة الفلسطينية
49	قضايا ذات صلة
52	الخاتمة والتوصيات
54	ملحق رقم 1
55	ملحق رقم 2

جاء هذا التقرير لإلقاء الضوء على حقوق المواطنة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد ثلاثة أعوام من إعادة الانتشار الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية "الحكم الذاتي". ويهدف إلى رسم صورة مكثفة للتركيبة المؤسسية الجديدة والقرار الأخير للسلطين الفلسطينية والإسرائيلية، وسناقش المشاكل الرئيسية، الموروثة من قبل نظام الاحتلال الإسرائيلي، والبعض الناتج عن الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية الجديدة. يحتوي الفصل الأخير على توصيات للفلسطينيين، صانعي السياسة العالمية، ونشطاء حقوق الإنسان.

لقد جاء هذا التقرير متأخراً لغياب جهد منظم لتقييم الوضع القانوني للفلسطينيين في مناطق "الحكم الذاتي"، إذ كثير من الأحيان ما قدمت الصحافة العالمية والمحلية معلومات مضللة ومتناقضة الأمر الذي شوش المواطن الفلسطيني. إننا نأمل أن يساهم هذا التقرير في فهم قضية مهمة للشعب الفلسطيني، الذي ناضل قرابة الخمس عاماً من أجل البقاء في وطنه. ونأمل أن يمكن هذا التقرير، العاملين في مجالات حقوق الإنسان، الباحثين، السياسيين، والصحافيين العمل من أجل تشكيل استراتيجيات جديدة لحماية حقوق المواطنين الفلسطينيين في المناطق المحتلة منذ عام 1967. إن استراتيجيات السابقة ممثلة في المساعدة القانونية والضغط الجماهيري الذي قامت به منظمات حقوق الإنسان قبل تسليم الشؤون المدنية للسلطة الفلسطينية في عام 1994، على ضوء ذلك، لا بد من القيام بجهد جهيد من أجل تحديد وصياغة استراتيجيات جديدة للدفاع عن حقوق المواطنة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هذا التقرير لا يشمل حقوق المواطنة الفلسطينية في القدس المحتلة¹، بسبب سياسة الاحتلال الإسرائيلي التي نجحت في تقطيع أوصال الشعب الفلسطيني، عن طريق استثناء مواطني شرقي القدس من إطار العمل الجديد الذي أوجدته اتفاقات أوسلو. إن أوضاع مواطني شرقي القدس، مرتبطة ببقاء الاحتلال الإسرائيلي وسياسة التوسع الاستيطاني، لذلك بات من الصعب إدراج موضوع شرقي القدس في هذا التقرير.

بديل/ المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

برنامج حقوق المواطنة

آذار/1998

¹ لمزيد من المعلومات عن حقوق المواطنة الفلسطينية في القدس المحتلة، طالع: ناتان كريستال فلسطينيو القدس ومخاطر الطرد الصامت، مركز المعلومات البديلة/ مشروع حقوق المواطنة، نيسان 1995، (عربي، انجليزي) وكذلك المحامية ليلى تسيمل، محمد جرادات، انجريد جاسنر، مذكرة رقم 1 سياسة إسرائيل الديموغرافية في القدس المحتلة ما بين الاحتلال 1967 وضم المدينة إلى شفير المفاوضات بشأن التسوية الدائمة 1996، مركز المعلومات البديلة/ مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين، آذار 1996 (عربي، أنجليزي).

الفصل الأول

إطار العمل المؤسساتي

بناء على اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في " 13 أيلول 1993"، نقلت سلطات الاحتلال الإسرائيلية في أيار 1994 الشؤون المدنية (الحكم العسكري/ الإدارة المدنية) إلى السلطة الفلسطينية.

حيث نص اتفاق إعلان المبادئ على نقل صلاحيات الشؤون المدنية إلى السلطة الفلسطينية في الفترة الانتقالية، ثم جاءت اتفاقية القاهرة (4 أيار 1994) وذهبت بكل الغموض لتؤكد أن إسرائيل تحتفظ بالقرار الأخير لنفسها في جميع القضايا الرئيسية، بما فيها قضية حقوق المواطنة الفلسطينية في المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية. وبناءً عليه فإنه خلال الفترة الانتقالية وحتى انتهاء مفاوضات الحل الدائم، ستبقى معالجة قضايا تسجيل السكان، تصارح الدخول والخروج من وإلى مناطق السلطة الفلسطينية للمواطنين الأجانب والمحليين، جمع الشمل، إلخ، بواسطة مكتب التنسيق الإسرائيلي للمناطق، ولجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية، وسيبقى القرار الأخير في يد السلطة الإسرائيلية.

إن إطار العمل المؤسساتي، الذي استحدث بعد إعادة الانتشار الإسرائيلي الجزئي في قطاع غزة وأريحا عام 1994، هو ذات الإطار الذي تم تطبيقه على باقي المناطق في الضفة الغربية.

في 17 أيار 1994، يوم تمت إعادة الانتشار في قطاع غزة ومدينة أريحا، باشرت لجنة الشؤون المدنية عملها في مناطق حكم السلطة الفلسطينية. وبالتالي ورثت لجنة الشؤون المدنية ووزارة الداخلية الفلسطينية مكاتب الإدارة المدنية/ العسكرية " وزارة الداخلية الإسرائيلية" السابقة في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967.

بمعنى مكونات الإدارة المدنية الإسرائيلية، فرع من الحكم العسكري الإسرائيلي. من جهة أخرى، مكاتب الإدارة المدنية الإسرائيلية السابقة، لم تنتهي بل تم تغيير اسمها لتصبح مكاتب التنسيق

المناطق وانتقل موقعها من مناطق التجمع السكاني الفلسطيني "مناطق أ" إلى "مناطق ج" المناطق التي ستبقى تحت السيطرة الإسرائيلية في المرحلة الانتقالية. بدأت مكاتب الارتباط الفلسطينية للشؤون المدنية، بالاجتماع بشكل منتظم مع مكاتب التنسيق المناطق في الجانب الإسرائيلي. (نقطة التفيتش حاجز ايرز/ قطاع غزة، مستوطنة كفار عتصيون/ بيت لحم...الخ).

أسست الشؤون المدنية مقرها الرئيس في مدينة رام الله، والتي تقوم بدور وزارة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية ويرأسها جميل الطريفي. في الواقع يتركز عمل لجنة الشؤون المدنية في كونها تمثل وسيط بين الشعب الفلسطيني، ووزارات السلطة المختلفة مع سلطات الاحتلال الإسرائيلية في كافة القضايا التي تتعلق بالشؤون المدنية الفلسطينية. وخاصة وزارة الداخلية الفلسطينية، حيث تقوم لجنة الشؤون المدنية بجمع الطلبات، الشكاوي ونقلها إلى مكاتب التنسيق المناطق. وبعدها تقوم مكاتب الارتباط الفلسطينية للشؤون المدنية بأخذ الرد وقد تناقش في بعض الطلبات المرفوضة أحياناً. اعتماد على هذه الآلية، أصبح لجنة الشؤون المدنية القناة الشرعية الوحيدة لنقل قضايا المواطنة الفلسطينية إلى الجانب الإسرائيلي. وبذلك انتهى التأثير المباشر على القرار والمحاكم الإسرائيلية الذي مورس سابقاً من قبل المواطنين، المحامين، ونشطاء حقوق الإنسان.

الأعمال التي تقوم بها لجنة الشؤون المدنية في مجال المواطنة.

- تصاريح عمل في إسرائيل (عمال، تجار، رجال أعمال) ،
- تصاريح لدخول إسرائيل للوصول إلى المؤسسات التعليمية في الضفة الغربية (طلاب قطاع غزة).
- تصاريح دخول إسرائيل أو شرقي القدس (لزيارة المحامين، أطباء، الخ..).
- تصاريح الخروج من مناطق السلطة الفلسطينية، عندما ترفض إسرائيل إصدار تصاريح سفر لهم،
- تصاريح زيارة لأقارب المواطنين في مناطق السلطة الفلسطينية،
- تصاريح دخول لموظفي السلطة، قوات الشرطة، مستثمرين وعائلاتهم،
- إصدار بطاقات هوية شخصية لموظفي السلطة الفلسطينية، قوات الشرطة، وعائلاتهم،
- جمع الشمل،

□ " بطاقات الهوية الشخصية المفقودة" التي قامت السلطات الإسرائيلية بإلغاء سريانها قبل عام 1994،

□ تسجيل السكان (قامت السلطات الفلسطينية مؤخراً بإصدار بطاقات هوية شخصية لمواطني المناطق الفلسطينية، تسجيل حالات الولادة والوفاة، الإحصاء السكاني الفلسطيني)،

مشاكل جوهرية

اتضح أن تطبيق تقسيم المهام أكثر تعقيداً مما كان يبدو سهلاً في الاتفاقيات السياسية. وكانت النتيجة كتلة من المشاكل المعقدة- التي ورثها النظام الجديد- حيث حرمت الفلسطينيين من التمتع بحقوقهم كمواطنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967، حتى في الحواشي الضيقة لاتفاقيات أوسلو. إن المشاكل المشار إليها في هذا التقرير حرمت الفلسطينيين من حقوق المواطنة:

(أ) **فترات انتظار طويلة:** إن حقيقة وجود ثلاثة أطراف (مقدم الطلب- السلطة الفلسطينية/ لجنة الشؤون المدنية- مكتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي)، القيود المفروضة على الحركة، البيروقراطية والروتين الحكومي غير الفعال، والانقطاع التكرار للتعاون الإسرائيلي الفلسطيني، أدى إلى خلق فترة انتظار طويلة على مقدم الطلب الفلسطيني أن ينتظر بموجبها أسابيع وأشهر لتلقي إجابة على طلب بسيط " تصريح زيارة لقریب مثلاً " سواء بالسلب أو الإيجاب.

(ب) **عرضة للمضايقة من قبل الجانب السياسي القوي:** بما أن عمل التركيبة المؤسساتية الجديدة للشؤون المدنية في مناطق السلطة الفلسطينية تعتمد كلياً على التقدم والعملية السياسية (عملية السلام) بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية، لذلك فإن التراجع على المستويات العليا له تأثير فوري وضار على معالجة قضايا المواطنة الفلسطينية بشكل يومي. لذلك فإن تجميد المفاوضات السياسية والاجتماعات بين الطرفين منذ آذار 1996 أدى إلى إهمال الطلبات الفلسطينية التي تحتاج لموافقة إسرائيلية (تصاريح زيارة، جمع شمل).

(ج) **غياب المعالجة القانونية:** إن السلطتين الفلسطينية والإسرائيلية متفقتين أنه لا جدال- اعتماد على اتفاقيات (1993: إعلان المبادئ، القاهرة 1994، طابا 1995)- أن اجتماعات لجان الارتباط الإسرائيلية والفلسطينية في مكاتب التنسيق المناطقي هي الجسم الوحيد المخول

لمعالجة قضايا الشؤون المدنية. لذلك فإن منظمات حقوق الإنسان، المحامين وجدوا أنفسهم خارج إطار التأثير بما أنهم لا يستطيعون تمثيل موكلهم بشكل قانوني. وقد تلقت بعض منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية والإسرائيلية ردود رسمية من مكتب المستشار العسكري الإسرائيلي في بيت إيل، تعلمهم أنه لا يحق لهم تمثيل موكلهم في مناطق السلطة الفلسطينية. وفي معظم الحالات، رفضت محاكم والسلطات العسكرية الإسرائيلية قبول أي استئناف من قبل الموكلين، بحجة أن الاتفاقات السياسية مع منظمة التحرير الفلسطينية حولت جميع الالتماسات المقدمة من قبل المواطنين الفلسطينيين يجب تحويلها إلى لجنة الشؤون المدنية ومكاتب التنسيق المناطقي.

(د) **تداخل القوانين:** إن الوضع يزداد تفاقماً عند الإبقاء على معظم ال "1.200" أمر عسكري إسرائيلي الصادرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967 حتى 1993. حيث استمر تطبيقها بشكل مواز للاتفاقيات السياسية.

(هـ) **غياب المعلومات العامة:** في أعقاب إعادة الانتشار الإسرائيلي، أصبح الشعب غير قادر على تحديد الجهة الفلسطينية أو الإسرائيلية المسؤولة عن معالجة طلبه. استمرت مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي بمعالجة بعض القضايا (تصاريح الدخول إلى إسرائيلي)، وما عدا ذلك، يقدم أولاً إلى وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية، أو إلى مكاتب لجنة الشؤون المدنية مباشرة. نجح سكان المناطق ب / ج، في بعض الأحيان بتقديم طلباتهم مباشرة إلى المكاتب الفلسطينية المحلية، ولكن الجانب الإسرائيلي في أحيان أخرى، يرفض استلام طلباتهم من خلال لجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية ويطلب منهم تقديمها مباشرة إلى مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي. إن السلطة الفلسطينية لم تصدر بعد معلومات للجمهور تهدف إلى إيضاح الإجراءات والسياسات الجديدة.

(و) **غياب التعاون بين لجنة الشؤون المدنية ومنظمات حقوق الإنسان المستقلة:** إن لجنة الشؤون المدنية ترفض تزويد منظمات حقوق الإنسان عن سياسات واستراتيجيات السلطة الفلسطينية. إضافة إلى ذلك، إن لجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية لم تتح الفرصة لخبراء حقوق الإنسان، بنقل خبرتهم في التعامل مع إسرائيل وقرارات وسياسات إسرائيل قبل تأسيس السلطة الفلسطينية.

(ز) **الرشاوي والوساطة:** خلل النظام الجديد، فترات الانتظار الطويلة، الانقطاع العملي للتعاون الفلسطيني الإسرائيلي منذ آذار 1996، وهذه الأمور مجتمعة شجعت الناس للبحث عن قنوات بديلة لإنجاز معاملاتهم المختلفة. لذا، فإن ذوي العلاقة الجيدة مع موظفي السلطة

الفلسطينية في الوزارات، أو في مواقع حساسة، يحصلون على المعاملة في حال تدخل معارفهم. أيضاً، الأشخاص القادرين على دفع المال عن طريق وسيط من أجل الحصول على طلباتهم يسهلون أمورهم ولديهم حظ أوفر في الحصول على ما يريدون. لذلك بدى واضحاً أن الوساطة والرشوة لا يمكن محاربتها بشكل فعال، إلا إذا عولجت جميع الطلبات بعد تحويلها إلى الإطار الرسمي.

معضلة الطوابع

إن غياب الوضوح والتفاصيل في الاتفاقات الفلسطينية والإسرائيلية، أدى إلى ما يسمى ب (معضلة الطوابع). الخلاف ظهر في الأشهر الأولى لتولي مكتب وزارة الداخلية، منذ كانون الأول 1995 حتى ربيع 1996. إن وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية لم تكن جاهزة من ناحية تقنية لمعالجة النماذج والوثائق الرسمية، لذلك تمت معالجتها من قبل الجانب الإسرائيلي، بفرض نفس الرسوم كما في الماضي، الأمر الذي رفضته وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية وحاولت جاهدة لتخفيض الرسوم. لكن لم يتوصل المسؤولين من الطرفين إلى أي اتفاقية مما أدى إلى انقطاع الخدمات في مكاتب وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية خاصة طلبات جمع الشمل لم يتم تقديمها، توقف تسجيل الأطفال حديثي الولادة، وأكثر من 10.000 بطاقة هوية لم يتم إصدارها في الموعد المحدد. حتى تم التوصل إلى حل معضلة الطوابع في ربيع 1996، عندما وافق الجانب الفلسطيني على الرسوم المرتفعة التي فرضها الجانب الإسرائيلي.

قضايا المرحلة الانتقالية اتفاقيات وتطبيقات

1. الحصول على إقامة دائمة من خلال " جمع الشمل "

إن قضية جمع الشمل لم تتطرق لها اتفاقية أوسلو (1993) أو القاهرة (1994) بشكل واضح. اتفاقية طابا (أوسلو2، أيلول1995) أكدت على استمرار نظام الحصص 2.000 طلب جمع الشمل سنوياً (بمعنى 6.000 شخص) سنوياً. أن الجهة الوحيدة التي تعاملت مع قضية جمع الشمل بشكل مكثف هي مجموعة عمل اللاجئين في المفاوضات متعددة الأطراف التي بدأت في مؤتمر مدريد 1991. وكانت فرنسا هي الراعي لقضايا جمع الشمل في المحادثات متعددة الأطراف، عملت على إدخال مقاييس تجبر إسرائيل على نهج سياسة واضحة نحو قضية جمع شمل الفلسطينيين في الأراضي المحتلة منذ عام 1967. بقيت جميع التنازلات الإسرائيلية في مجموعة عمل اللاجئين غير رسمية ولم يتم تطبيقها مطلقاً. في عام 1995، تآزمت المفاوضات متعددة الأطراف، ولم يتم إجراء أي حوار في قضية جمع الشمل منذ ذلك الوقت.

لم تحقق مجموعة عمل اللاجئين في المفاوضات متعددة الأطراف أو الاتفاقات السياسية الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية أي تغيير في معالجة قضايا جمع الشمل. وما زالت قضايا جمع الشمل تعالج وفقاً للأوامر العسكرية والقوانين التي أوجدتها إسرائيل بين 1967-1993. التغيير الرئيس الوحيد الذي أوجدته الاتفاقات السياسية، هو دور لجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية لجمع الطلبات وإرسالها إلى مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي.

من ناحية أخرى، بقيت قضايا جمع الشمل هي الطريقة الوحيدة للحصول على إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ما عدا الفلسطينيين (العائدين) في إطار عمل السلطة الفلسطينية (أنظر، 2 أرقام وطنية).

1.1 قرارات وإجراءات

□ الحصة السنوية

إن الحصة السنوية لجمع الشمل (2000 قضية أو 6000 شخص سنوياً)، تم تشكيلها في صيف 1993، في عبارة سياسية صادرة عن النائب العام لدولة إسرائيل، "مستقبل جمع الشمل في المناطق" [الضفة الغربية وقطاع غزة]. إن هذه العبارة السياسية- أصدرت بوضوح من أجل الهرب من الانتقادات مع مجموعة عمل اللاجئين في المفاوضات المتعددة الأطراف- وتم إيضاحها بشكل أكبر في ربيع 1994، ومنذ ذلك الوقت تم التعامل معها كمرجع رسمي لقضايا جمع الشمل في الأراضي المحتلة (ما عدا القدس الشرقية).

أكدت السياسة الإسرائيلية على أن الحصة السنوية تطبق على الأشخاص الذين تتوفر لديهم أحد الصفات التالية:

- أزواج/زوجات لمواطنين/ات فلسطينيين/ات ممن هم/ن سكان في "المناطق" الراضي الفلسطينية،
- أسباب إنسانية ،
- أشخاص، يشكل وجودهم في المناطق اهتماماً لدى السلطات،

□ تعليمات للأزواج اعتماداً على اتفاقية محكمة العدل العليا 1992.

إن اتفاقية محكمة العدل العليا 1992 تم تحقيقها وسط احتجاج جماهيري وتغطية إعلامية واسعة في فلسطين، إسرائيل والعالم، للإبعاد الشامل لزوجات المواطنين الفلسطينيين من قبل الحكم العسكري الإسرائيلي في حزيران 1990. أعطت الاتفاقية للأزواج والأطفال القاصرين لمواطني الأراضي المحتلة منذ عام 1967 (ما عدا القدس المحتلة) الذي دخلوا البلاد ولو ليوم واحد قبل 31 آب 1992 الحق في:

- تجديد تصريح الزيارة لمدة 6 أشهر.
- جمع الشمل (بشكل منفصل عن الحصة السنوية 2000 سنوياً).
- السفر للخارج والعودة دون فقدان حقهم في الإقامة.
- العمل والخدمات الصحية في الأراضي المحتلة منذ عام 1967.

□ كما وافقت السلطات الإسرائيلية عام 1993 على توسيع الإطار الزمني لاتفاق 1992 لجمع الشمل واعقبته بتوضيحات لسياستها تلك في عام 1994. منذ ذلك الوقت أصبح للأزواج/ الزوجات والأطفال القصرين الذين دخلوا البلاد بين أيلول 1992 و 31 آب 1993 الحق في تجديد تصاريحهم لمدة 6 أشهر وجميع الحقوق المشار إليها مسبقاً ولكنهم لا يتمتعون بالامتيازات الرئيسية للمجموعة الأساسية المعرفة في الاتفاقية 1992 (وطلباتهم لجمع الشمل تعتبر جزء من الحصة السنوية وعليهم الانتظار فترات طويلة).

1.2- تطبيق جمع الشمل 1994-1997:

من المعالجة البطيئة والغامضة إلى الانهيار التام

في أيار 1994، وعقب إعادة الانتشار الإسرائيلي في قطاع غزة وأريحا، قررت السلطة الفلسطينية تعليق إجراءات جمع الشمل. ولم تدرك السلطة الفلسطينية في بادئ الأمر، أهمية قضية جمع الشمل على اعتبار أنها قضية موازية ومكملة لسعيهم في تحقيق عودة نازحي 1967 في المفاوضات السياسية خلال المرحلة الانتقالية.

فيما بعد، السلطة الفلسطينية في غزة أدركت أن جمع الشمل، وخاصة في إطار عمل اتفاقية محكمة العدل العليا عام 1992، كانت مجرد أداة للحصول على حل سريع للعائلات المشتتة، لذلك في تشرين أول 1994، وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية فرع قطاع غزة أصدرت بياناً تدعو فيه الناس الذين تنطبق عليهم الشروط التالية لتعبئة طلبات جمع الشمل:-

- أزواج/ت لمواطنين/ات مشمولين/ات باتفاقية 1992 وما تبعها من قرارات.
- الفلسطينيون الذين طردوا من الكويت خلال حرب الخليج.

في كانون أول 1994، قامت وزارة الداخلية فرع غزة بجمع 2.240 طلب، معظمهم لأزواج/ات من غير المواطنين، وفي نيسان 1995، وافقت السلطات الإسرائيلية على 100 طلب منها فقط².

² أنظر: ARTICLE 74 Bulletin, no 12 (April 1995)

بعد إعادة الانتشار الإسرائيلي في الضفة الغربية في تشرين أول 1995، كان من المتوقع أن تقوم مكاتب وزارة الداخلية الجديدة في السلطة الفلسطينية بجمع هذه الطلبات في الضفة الغربية، ومن ثم تنقلها لجنة الشؤون المدنية إلى مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي.

في ربيع 1996، توقفت إجراءات جمع الشمل في الضفة الغربية. كما اتصف عام 1996 بزيادة العنف والقمع الإسرائيلي في الأراضي المحتلة، الأمر الذي أدى إلى وقف التعاون الفلسطيني-الإسرائيلي على جميع المستويات، بما فيها لجنة الشؤون المدنية ومكاتب التنسيق المناطقيّة. وخلال عام 1996، عالجت إسرائيل فقط قضايا جمع الشمل المقدمة ما قبل تشرين أول 1995، وطلبات الأزواج المشمولين باتفاقية 1992.

الجدول 1: الإجابة الإسرائيلية لطلبات جمع الشمل (منطقة بيت لحم، 11-95 إلى 11-96)

إيجابي مبدئياً	إيجابي ينتظر نتيجة التحقيق	مرفوض	استلم بطاقة هوية
6	314	42	*220
(1 بتاريخ 92، 2 بتاريخ 94)	(17 من حصة 94، 105 من حصة 95، 192 مجهولين)		

*إن هذه القائمة قدمت من قبل إسرائيل لوزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية.

ملاحظة: إن جميع الإجابات الإسرائيلية التي تم إعطائها لوزارة الداخلية الفلسطينية تشمل فقط الطلبات قبل تشرين ثاني 1995. العدد الكلي للطلبات المكدة قبل تشرين ثاني 1995، ما زال مجهولاً.

الجدول 2: الإجابة الإسرائيلية على طلبات جمع الشمل في الضفة الغربية (لجنة الشؤون المدنية رام الله، 1997/5/28).

طلبات تم جمعها من قبل لجنة الشؤون المدنية	طلبات تمت معالجتها من قبل إسرائيل
تقريباً، 10000	*1700

*جميع الطلبات قبل تشرين ثاني 1995 طلبات مشمولة في إطار اتفاقية 1992. (وافقت إسرائيل على 800 طلب جمع شمل لعام 1995 وعام 1996 على التوالي على أساس الحصة السنوية. بينما لم تحصل الضفة الغربية على أي طلب لذات الفترة.)

في الفترة الواقعة بين 1996-1997 لم تصدر إسرائيل طلب جمع شمل واحد في الضفة الغربية.

وفقاً للجنة الشؤون المدنية العليا، فإن الانقطاع الذي حصل في معالجة قضايا جمع الشمل هو نتيجة للخلاف بين الطرفين على الحصة السنوية المفروضة من قبل إسرائيل. وكاحتجاج على الحصة الإسرائيلية غير الفعالة، أوقفت لجنة الشؤون المدنية الفلسطينية العليا جميع طلبات جمع الشمل، وردت مكاتب التنسيق الإسرائيلي المناطقي على ذلك برفض التعامل مع طلبات جمع الشمل، المقدمة من قبل مكاتب لجنة الشؤون المدنية الفرعية، على الرغم من قرارات لجنة الشؤون المدنية العليا في رام الله.

من جهة أخرى، لم يتم إبلاغ مكاتب وزارة الداخلية المحلية في السلطة الفلسطينية عن سياسة مكاتب لجنة الشؤون المدنية بتعليق استلام طلبات جمع الشمل، الذي يظهر غياب التعاون المشترك بين الوزارتين. في تشرين ثاني 1996، وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية في منطقة بيت لحم فسرت رفض مكاتب التنسيق المناطقية الإسرائيلية لطلبات جمع الشمل كخطوة استفزازية من الجانب الإسرائيلي. وكان هذا التفسير مرتبط بطرق التعامل المتعجرفة لمكاتب الارتباط الإسرائيلي، الذين ادعوا أمام الجانب الفلسطيني، أنه " يوجد حصة لكن هذه الحصة مشغورة وستبقى كذلك حتى عام 2000". عندما أدركت مكاتب وزارة الداخلية الفلسطينية أنها غير قادرة على نقل طلبات جمع الشمل لمعالجتها من قبل الجانب الإسرائيلي، توقفت عن جمع هذه الطلبات، لتجنب خلق توقعات خاطئة لدى الجماهير، وحتى لا تصبح الجهة التي توجه لها الانتقادات الجماهيرية.

إن الوضع في قطاع غزة مختلف تماماً. المركز الرئيسي للجنة الشؤون المدنية في قطاع غزة قبل بالقوانين الإسرائيلية ووافق على نظام الحصص. الرسوم التي تم جمعها عن طريق الطلبات أفادت الجانب الإسرائيلي بشكل مكثف. إذن، ما بين 700-800 طلب جمع شمل - حصة قطاع غزة من جمع الشمل - تم الموافقة عليها من قبل إسرائيل في عامي 1996-1997.

3.1 جمع الشمل - قضايا جوهرية

إن بعض المشاكل المتعلقة بقضايا جمع الشمل المشار إليها سابقاً في مناطق السلطة الفلسطينية قد ترجع إلى عدم الفعالية في نظام السلطة الفلسطينية، لا بد منا الإشارة إلى أن إسرائيل هي المسؤول الوحيد عن هذه القضايا الجوهرية. إن المشكلة المحددة - بالإضافة إلى المشاكل الرئيسية العامة التي تم ذكرها في بداية هذا التقرير - هي المشاكل التالية:

(أ) **الحصة الإسرائيلية لا تكفي:** إن الحصة الحالية 2.000 طلب جمع شمل الموافقة عليها سنوياً من قبل إسرائيل هي غير كافية لتوحيد الشعب الفلسطيني المشتت، حتى ولو اعتبرت أسراً نووية وفقاً للمقاييس الغربية. الجزء الرئيسي لهذه القضايا كان لا بد من معالجته ليس عن طريق جمع الشمل، ولكن عن طريق عودة المبعدين منذ عام 1967. إن غياب التقدم في هذا المجال، يترك الحصة الإسرائيلية الحالية، قليلة لا تغطي الحد الأدنى من الاحتياجات الفلسطينية.

(ب) **عدم قبول إسرائيل بالمقاييس التي تم وضعها من قبل مجموعة عمل اللاجئين في المفاوضات المتعددة**

□ **رفض قضايا جمع الشمل على أساس الحالة الإنسانية:** إن القضايا الإنسانية الصعبة التي تم الإشارة إليها بشكل واضح في العبارة الإسرائيلية عام 1993 كصفة شرعية لجمع الشمل. وفي عام 1994، وعدت إسرائيل في المفاوضات المتعددة الأطراف مجموعة عمل اللاجئين أيضاً بإصدار معيار خاص لوصف الحالات الإنسانية.³ على الرغم من ذلك، في عام 1997، لم توافق إسرائيل على إصدار جمع شمل للحالات الإنسانية أو الحالات التي تخضع لتلك المعايير.

□ **إخفاء معلومات:** انتهاكاً لجميع الوعود والاتفاقات في المحادثات متعددة الأطراف والمحادثات الثنائية، استمرت الحكومة العسكرية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967 بإخفاء الملفات والطلبات المكدسة عن لجنة الشؤون المدنية ووزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية. كان من المتوقع أن تقوم لجنة الشؤون المدنية بمعالجة الطلبات وفقاً لتاريخ تقديمها، ولكن إسرائيل حالت دون ذلك، بسبب رفضها نقل القوائم السابقة، وما زالت تعالج الطلبات قبل 1995 بشكل منفرد.

³ لمعرفة المزيد عن هذا الموضوع طالع على سبيل المثال: " تقرير باجوليت " للمقدم للجنة عمل اللاجئين متعددة الأطراف (الملحق II)

□ **غياب التوثيق:** استناداً إلى تلخيص مقدم من قبل مجموعة عمل اللاجئين في المحادثات متعددة الأطراف عام 1994 (تقرير باجولي)، كان من المتوقع أن تقوم إسرائيل بتزويد الجانب الفلسطيني بتوثيق دقيق عن قراراتها بخصوص قضايا جمع الشمل (عدد الطلبات، عدد الطلبات التي تم الموافقة عليها/ رفضها، سبب الرفض). بين عام 1994-1997، لم تقدم إسرائيل أي من هذه المعلومات. حيث أن في الوقت الذي تتوفر فيه معلومات سنوية لديها عن جمع الشمل، هذه المعلومات لا يتم معالجتها بسبب النقص في البيانات الأساسية. والذريعة الإسرائيلية ما زالت على حالها أن هناك "حصّة لمنطقة x وهي ممثلة حتى عام y".

4.1 نتائج

استنتاج السلطة الفلسطينية: التعامل مع الممكن

لقد تم بذل جهود كبيرة من قبل منظمات حقوق الإنسان لإقناع لجنة الشؤون المدنية أن تقوم بالاحتجاج على الحصّة السنوية الإسرائيلية بطرق أخرى عدا تعليق استقبال طلبات جمع الشمل، ولكن بدون جدوى. إن منظمات حقوق الإنسان، أوضحت أن الاعتراض على الحصّة الإسرائيلية يمكن تحقيقه إذا تمكنت لجنة الشؤون المدنية من جمع أكبر عدد ممكن من الطلبات، لإعطاء برهان على مدى الحاجة الملحة لجمع الشمل.

إن لجنة الشؤون المدنية غير قادرة على معالجة المشاكل الجوهرية لقضايا جمع الشمل، بسبب التدخلات الإسرائيلية القوية والمتكررة في اللقاءات المشتركة، لذلك تقوم فقط بمعالجة القضايا قبل تشرين ثاني 1995، وتعمل على تحسين البنية الداخلية. لقد اقترحت لجنة الشؤون المدنية تأسيس لجنة جمع الشمل مركزية للسلطة الفلسطينية لمعالجة جميع الطلبات في الضفة الغربية وقطاع غزة، بهدف الوضوح في الإجراءات ولمنع الرشوة والوساطة. وسيكون أعضاء اللجنة من موظفي لجنة الشؤون المدنية، واللجنة الفرعية لتسجيل السكان، ووزارة الداخلية، والأمن الوقائي من السلطة الفلسطينية.⁴ لكن حتى خريف 1997، لم يتم تأسيس هذه اللجنة.

⁴ من محضر اجتماع عقد بين بديل مركز المعلومات البديلة/ مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين ولجنة الشؤون المدنية العليا في رام الله، بتاريخ 1997/11/2

إضافة إلى ذلك، عملت لجنة الشؤون المدنية على صياغة اقتراحات وتقارير جديدة - بسبب إنقطاع التنسيق كلية بين الطرفين - لم يتم تقديمها للجانب الإسرائيلي:

إجراءات مبسطة لطلبات جمع الشمل:

يجب أن تقوم وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية بجمع طلبات جمع الشمل بشكل أسماء بسيطة- قوائم (بدل من المعلومات المكثفة المطلوبة حالياً): ومن ثم يتم دراسة هذه القوائم والموافقة عليها/ رفضها من قبل الجانب الإسرائيلي.

تغييرات في نظام الحصص:

يجب السعي الجاد في سبيل إجراءات تغييرات على نظام الحصص الإسرائيلية المناطقية الحالية، واستبدالها بنظام الحصص المركزي للضفة الغربية وقطاع غزة. وإذا ما أثمرت الجهود فإن لجنة الشؤون المدنية تأمل في أن يتبع هذه الخطوة إلغاء تام لنظام الحصص المعمول به حالياً والمفروض من إسرائيل.

تجددت المفاوضات بين لجنة الشؤون المدنية والحكم العسكري (بيت إيل)، في تشرين أول 1997، وجرت مناقشة قضايا جمع الشمل، وكانت قد تأملت لجنة الشؤون المدنية الوصول إلى تسوية نهائية بشأن الحصة السنوية في الضفة الغربية. وفقاً لتوقعات لجنة الشؤون المدنية، ستوافق إسرائيل على زيادة الحصة في عام 1998، أما بالنسبة لعامي 1996-1997 فستبقى كما هي " 1200 طلب سنوياً ". وتأمل أيضاً أن توافق إسرائيل على تخفيض الرسوم الحالية من \$100 إلى \$ 30. الآن إن كل ذلك في انتظار نتيجة إيجابية للمفاوضات الجديدة، كما أن لجنة الشؤون المدنية مستعدة للبدء بجمع طلبات جمع الشمل لحصة عامي 1996-1997 ونقلها إلى الجانب الإسرائيلي. وسيتم معالجة الطلبات من قبل لجنة الشؤون المدنية بشكل مكثف وليس من قبل وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية كما كان الحال في السابق.⁵

⁵ محضر اللجنة الشؤون المدنية العليا بمرام الله، عرض على منظمات حقوق الإنسان في اجتماع مشترك في مقرها بتاريخ 1996/2/29.

النتيجة بالنسبة للشعب الفلسطيني

تزوجوا عام 1996- قد تتوحدون "بجمع شملكم" عام 2001، 2002، 2003؟

إن الرفض الإسرائيلي المتواصل لجمع الشمل لم يترك للفلسطينيين الذين يرغبون العيش في الضفة الغربية وقطاع غزة أي خيار إلا الحصول على تصريح زيارة قصير الأمد والمكوث بعد انتهاء فترة التصريح. لكن، واستجابة لذلك طلبت السلطات الإسرائيلية من لجنة الشؤون المدنية إجبار هؤلاء الأشخاص- الذين انتهت مدة تصريحهم- على مغادرة البلاد، وهددت بوقف إصدار جميع تصاريح الزيارة حتى تلك المقدمة من قبل الأزواج.

إن الانقطاع في معالجة قضايا جمع الشمل ترك أثراً كبيراً على المواطنين الفلسطينيين في مناطق السلطة الفلسطينية. حيث تضاعفت معاناة الأزواج الشابة- بعد تشرين ثاني 1995- فلا أمل لديهم في العيش معاً، بشكل قانوني، آمن، حتى ما بعد عام 2000.

ويمثل الرفض الإسرائيلي لجمع شمل الأزواج الشابة انتهاكاً فاضحاً للقوانين والأعراف الدولية التي لا يمكن تبريرها في أجواء ما يسمى "بالعملية السلمية".

تزوجوا ليقوا منفصلين

أصيل أ. (اسم مستعار) ولدت في مخيم الوحدات للاجئين في عمات عام 1976، والدها من مدينة الرملة لجأ إلى الأردن في بداية الخمسينيات واستقر في مخيم الوحدات. في شباط 1996، تزوجت أصيل من ابن عمها محمود أ. من سكان مدينة بيت لحم/ الضفة الغربية. محمود، الذي أصبح حلمه الوحيد أن يستقر مع عائلته في مدينة بيت لحم، تقدم بطلب لجمع شمل لزوجته، فوجئ بموظف مكتب وزارة الداخلية في مدينة بيت لحم بحره عن التعليمات الجديدة بعد استلام طلبات جمع الشمل. تبنت منظمة لحقوق الإنسان قضية محمود وتوجهت بها إلى السلطات الإسرائيلية في بيت ايل، تلقى ملاحظة أن جمع الشمل في مناطق الحكم الذاتي يجب أن يتم معالجتها عن طريق لجان الارتباط الفلسطيني- الإسرائيلي على أساس اتفاقية أوسلو.

في أيار 1996، تقدم محمود بطلب تصريح زيارة لزوجته أصيل، على أمل أن تقضي إجازة الصيف في بيت لحم. بعد ثلاثة أشهر، في حزيران 1996، تلقى إجابة سلبية من مكتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي، بقي محمود مشتتاً بين بيت لحم والسفر إلى عمان كلما تسنى له الأمر لزيارة زوجته، في الوقت الذي ينتظر فيه محمود وأصيل طفلهما الأول في كانون أول 1997. لا تزال أصيل تسكن مع عائلتها في عمان، ومحمود لم يفقد الأمل في بناء بيته الأسري في بيت لحم.

جمع الشمل: القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة

قرار الأمم المتحدة رقم 237 الصادر بتاريخ 14 حزيران 1967

[...] - يدعو حكومة إسرائيل إلى تأمين سلامة وخير وأمن المواطنين سكان المناطق التي جرت فيها عمليات عسكرية، وتسهيل عودة أولئك الذين فروا من هذه المناطق منذ نشوب القتال [...]

المادة 74 من البروتوكول الأول لسنة 1977 المضافة لمعاهدة جنيف الرابعة: على الأطراف المتعاقدة وأطراف الصراع العمل بكل الوسائل الممكنة لتسهيل جمع شمل الأسر التي شنت نتيجة النزاع العسكري وعليها تشجيع المنظمات الإنسانية العاملة في هذا المجال تحديداً النص هذا البروتوكول فيما لا يتعارض والمصلحة الأمنية [ترجمة غير رسمية للفقرة] (إسرائيل لم توقع على هذا البروتوكول)
معاهدة الأمم المتحدة المتعلقة بالطفل: تشدد الاتفاقية على أنه من حق الطفل أن تتم العناية به وتربيته من قبل والديه/ا. وتلتزم الدولة بواجبها في إسناد وتدعيم الوالدين للوفاء في دورهما من حيث الرعاية والمتابعة لنمو وتطور الطفل. أما الاتفاقية التي وقعت عليها إسرائيل في عام 1991م فإنها تشدد على ما يلي:

المادة 9

1. على الدول الأطراف ضمان عدم فصل الطفل عن والديه رغماً عن إرادتهما، إلا في حالة أصبح الموضوع ذو وجهة قضائية لدى السلطات المعنية، ومبني على أساس قانون وأنظمة سارية، تؤكد أن مثل هذا الفصل ضروري لأفضلية مصلحة الطفل..

المادة 10:

1. بناءً على التزام الدول الموقعة على ما ورد في المادة 9 الفقرة 1 فإن الطلبات المقدمة من أطفال أو والديهم للدخول والخروج من دولة طرف (في التوقيع) بهدف جمع شمل الأسرة فإنه يتوجب على الدول الأطراف أن تتعامل بإيجابية، وروح إنسانية وتسهيلها بأسرع وقت ممكن [28I.L.M. (1889) 1457]

ملاحظة: الترجمة غير رسمية.

إن أزمة جمع الشمل- التي أثرت على آلاف العائلات الفلسطينية - لم تلق أي اهتمام من قبل المجتمع الدولي. إن تجاهل الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان، قد تفاقم لأن الحكومات الأجنبية الداعمة لعملية السلام في الشرق الأوسط، ترغب في مساندة الدعاية الإسرائيلية التي - بالمقارنة مع مجال الأزمة- تعتبر تافهة. (أنظر إلى الأسفل)

مخيم كندا: تحويل عودة اللاجئين إلى مهزلة؟

مخيم كندا للاجئين الفلسطينيين يقع في سيناء، جنوب غرب مدينة رفح في قطاع غزة. في عام 1970، قامت إسرائيل ببناء مخيم جديد، وكان هذا المخيم يأوي لاجئين تم تدمير مواطنهم من قبل السلطات الإسرائيلية عندما وسعت الطرقات لأغراض أمنية. وبعد إعادة رسم الحدود الدولية عام 1982، بقي 5000 شخص في الحدود المصرية. ونصت الاتفاقية الإسرائيلية المصرية على إعادتهم إلى غزة ولكن، عبر 12 سنة، لم يسمح إلا ل(135) عائلة من أصل 500 بالعودة.

في إطار عمل مجموعة اللاجئين في المفاوضات متعددة الأطراف، وافقت كندا على تمويل إعادة ما لا يزيد عن 200 عائلة، ولكن إسرائيل لم تقبل بهذا العدد. وبعد المساومة تمول كندا إعادة 70 عائلة عام 1994. وفي عام 1997 وافقت إسرائيل بإعادة 40 عائلة إضافية. من خلال تكهنات مجموعة عمل اللاجئين، 1.4 مليون دولار أمريكي تم التبرع بها من قبل كندا، و1 مليون دولار أمريكي من الكويت إلى الانزوا لمشروع الإعادة.* معظم الأفراد العائدين لا يزالوا حتى اللحظة بدون وثائق إسرائيلية.

* من: بيان صحفي وزعته السفارة الكندية بتاريخ 1997/4/16.

2.1 إجراءات وقوانين:

بعد أن تقوم منظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية بإعداد قائمة بأسماء مقدمي الطلبات للحصول على أرقام وطنية، تنتقل إلى الجانب الإسرائيلي الذي يغربلها بدقة، ويحصل الأفراد الذين تمت الموافقة عليهم على تأشيرات دخول خاصة، تحمل أرقام بطاقاتهم الشخصية المستقبلية "أرقام وطنية". وبعد دخول موظفي السلطة إلى البلاد، يجب أن يقوموا بتقديم طلبات للحصول على بطاقات الهوية الشخصية من لجنة الشؤون المدنية. ومن ثم، يقوم المقر الرئيسي للإدارة المدنية الإسرائيلية في بيت إيل بإصدار بطاقات الهوية الشخصية تحمل أرقاماً تعريفية خاصة. إن هذه البطاقات لا تخول حاملها دخول المناطق الإسرائيلية "إلا لشخصيات رفيعة المستوى".

زوجات موظفي السلطة والأطفال دون سن 22، تطبق عليهم نفس القوانين. الأطفال فوق سن 22 يجب أن يحصلوا على تصريح جمع شمل، لكنهم معافون من رسوم الطلبات، وغير خاضعين لنظام الححص "جمع الشمل" السنوية.

2.2 مشاكل متعلقة بدخول الفلسطينيين من خلال "الأرقام الوطنية":

- (أ) السلطة الفلسطينية لا تصدر معلومات حول "الأرقام الوطنية": لذلك من المستحيل التكهن إذا كانت هذه الخطوة قد تأثرت بالتغيرات السياسية لحكومة الليكود في إسرائيل، ولا يوجد أرقام رسمية لعدد الأشخاص الذين دخلوا البلاد بهذه الطريقة.
- (ب) المبدأ غير الديمقراطي الذي يكتف بالدخول من خلال قوائم السلطة الفلسطينية: إن مطلب الرجوع للاجئين والمبعدين الفلسطينيين هو جزء مركزي في الصراع الفلسطيني من أجل الحقوق الوطنية. كان من المتوقع أن تكون إسرائيل، مستعدة في إطار الاتفاقات السياسية مع منظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية لتسوية عودة الفلسطينيين الذين تم طردهم من الأراضي الفلسطينية منذ عام 1967 إلى وطنهم. استناداً إلى هذه التوقعات، فإن شرعية العودة سيتم تحديدها فقط إذا كان الشخص ينتمي للصفات التالية ("شخص نازح منذ 1967" مبعد، بطاقته الشخصية تم مصادرتها بين عامي 1967 و 1994) أو لا.
- لكن منطق قوائم منظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية مختلف، شأنه شأن خدمة وليس حق. وحقيقة أن مقدم الطلب يخضع لتلك الصفات أو لا يعتبر أمراً ثانوياً. والعامل

الرئيسي الذي يحدد إذا كان الشخص يحق له أن يكون في قوائم منظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية هو خدمته/ها السابقة في منظمة التحرير الفلسطينية و/أو قدرته/ها في الحصول على دعم للتأثير على مسؤولي منظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الفلسطينية.

(ج) **السياق السياسي " العودة الصامتة":** إن قرابة 60.000 شخص (موظفي السلطة الفلسطينية/ قوات الشرطة/مدنيين) قد دخلوا أراضي السلطة الفلسطينية من خلال " الأرقام الوطنية" منذ عام 1994، إن غياب التقدم في المفاوضات السياسية عبر القنوات البديلة للعودة الكلية الفلسطينية (عودة نازحي 1967، فاقد الهوية، عودة لاجئي 1948) من جهة، وانهيار آلية جمع الشمل من جهة أخرى، جعل الدخول من خلال قوائم السلطة الفلسطينية هو الحل الوحيد للعودة.

إن تساوq السلطة الفلسطينية مع إسرائيل أعطى مبرراً لهذا التطور: فالحكومة الإسرائيلية من جهة، بدت أقل معارضة لتسوية دخول الفلسطينيين إلى مناطق السلطة الفلسطينية، إذا ما تمت الأمور بشكل بيروقراطي وآلية غير مرئية، وبقيت بعيدة عن الصحافة الإسرائيلية، الرأي العام، والضغط السياسي. أما السلطة الفلسطينية، ففضلت آلية العودة التي تسمح لنخبة من العائدين وفقاً إلى اهتمامات حالية. إن آلية العودة/ الدخول الصامت والمنتخب من خلال قوائم السلطة الفلسطينية تخدم مصالح الطرفين.⁶

3.3 الفلسطينيين "زواراً" في مناطق السلطة الفلسطينية

3.1 تصاريح زيارة عادية

أصدرت إدارة الحكم العسكري/ المدني الإسرائيلي حتى عام 1994، تصاريح دخول مؤقتة للأراضي المحتلة عام 1967 لذوي القربى من الدرجة الأولى، وقد استغل الفلسطينيون هذه الفجوة للإبقاء على صلة وتواصل في علاقاتهم الاجتماعية وللمحافظة على رابطة بين المجتمعات الفلسطينية في الشتات والضفة الغربية وقطاع غزة. لذلك دخل كل عام، عشرات الآلاف من اللاجئين الفلسطينيين عبر جسر النبي، معبر الحدود من الأردن إلى فلسطين المحتلة، بواسطة تصاريح زيارة التي قدمها الأزواج، الوالدان، أو الأطفال لأقاربهم من الدرجة الأولى، تصاريح الزيارة تلك سارية المفعول لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لكن بصعوبة وندرة. ولم تأتي الاتفاقات

⁶ لأخذ فكرة عن تقديرات عدد العائدين لمناطق السلطة الوطنية الفلسطينية أنظر الملحق رقم واحد.

السياسية الفلسطينية- الإسرائيلية بأي جديد أو أي تعديلات هامة أو أساسية على النظام القديم لتصاريح الزيارة. وبقيت الكلمة والقرار في يد إسرائيل فيما يتعلق بكل أمور إصدار تصاريح الزيارة لأهالي الضفة الغربية وقطاع غزة.

3.1.1 اتفاقيات وقوانين

وفقاً للاتفاقية القاهرة 1994، فإن تصاريح الزيارة الصادرة عن إسرائيل تعتبر صالحة لمدة 90 يوم. والسلطة الفلسطينية مخولة بتجديد هذه التصاريح لمرة واحدة فقط لمدة أربعة أشهر إضافية، لكنه يتطلب موافقة إسرائيلية عليه.

أدخلت اتفاقية طابا 1995 (الملحق III، المادة 13/28) تعديلاً أقل تعقيداً إذ:

- وافقت إسرائيل على إصدار تصاريح زيارة على مدار العام (وليس في فصل الصيف فقط).
- الأقارب والأصدقاء (وليس فقط الأقارب من "الدرجة الأولى") لهم الحق في تقديم الطلبات.
- تسمح تصاريح الزيارة لحاملها بدخول شرقي القدس وإسرائيل.

منذ أيار 1994، أصبح على مواطني أريحا وقطاع غزة الراغبين في الحصول على تصاريح زيارة لأقاربهم أن يقوموا بتقديم الطلب لدى وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية. والإجراءات نفسها طبقت على باقي مواطني الضفة الغربية بعد إعادة الانتشار عام 1995. وبعد جمع الطلبات من مكاتب وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية تنقلها إلى لجنة الشؤون المدنية والتي تحولها بدورها إلى مكاتب التنسيق المناطقية للموافقة عليها.

التعديل الوحيد الذي أدخلته لجنة الشؤون المدنية هو دفع مبلغ 80 سيكل، ما يعادل 26 دولار طوابع التصريح فقط، وليس رسوم الطلب كما كان في السابق.

حاولت السلطة الفلسطينية إدخال التعديلات على النظام الجديد للاتفاقيات مع إسرائيل. ومن الأفكار التي طرحت عام 1995 كان إدخال تسهيلات على تقديم الطلبات مباشرة من الخارج: حيث يقدم الزائر الطلب لمنظمة التحرير الفلسطينية/ ممثلي السلطة الفلسطينية في الخارج، وتقوم

الممثلات الفلسطينية بدورها بنقل الطلبات للجنة الشؤون المدنية في غزة، ومن ثم إلى إسرائيل، ويبقى التصريح على الحدود حيث يتسلمه الزائر لدى وصوله إلى نقطة العبور.

3.1.2 التطبيق... خيبة الأمل

قطاع غزة وأريحا، 5-1994:

بعد إعادة الانتشار الإسرائيلي في 17 أيار 1994، بدأت السلطة الفلسطينية بمعالجة طلبات تصاريح الزيارة. وفقاً لمصادر السلطة الفلسطينية في قطاع غزة، 50.000 فلسطيني دخلوا مناطق الحكم الذاتي بتصاريح زيارة إسرائيلية بين 17 أيار 1994 ونيسان 1995. معظمهم (35.000) دخلوا قطاع غزة.

خلال صيف 1994. بعد انتهاء مدة تصاريح الزيارة (ثلاثة أشهر)، الأغلبية فضلت البقاء والحصول على تجديد تصاريحهم لمدة أربع أشهر إضافية من قبل السلطة الفلسطينية. في آذار 1995، معظم التصاريح الزيارة انتهت فاعليتها ورفضت إسرائيل تجديدها للمرة الثالثة. في نيسان 1995، أعلنت لجنة الشؤون المدنية أن إسرائيل طلبت من السلطة الفلسطينية اتخاذ إجراءات ترغم الزائرين الفلسطينيين على ترك البلاد عند انتهاء مدة تصاريحهم.

الضفة الغربية 5-1994:

بين نوفمبر 1994 وصيف 1995، قامت السلطات العسكرية الإسرائيلية في المحاولة الأخيرة لطرد الزائرين الفلسطينيين ذوي تصاريح الزيارة المنتهية من أراضي الضفة الغربية التي ما زالت تحت السيطرة الإسرائيلية. العديد من مواطني محافظة بيت لحم تم استدعاؤهم من قبل مكاتب الإدارة المدنية الإسرائيلية. في شمال الضفة الغربية، حشد كبير من الناس تم استدعاؤهم، وإخبارهم أن أقاربهم (معظمهم أزواج) يجب أن يغادروا البلاد.

في قرنتي قبلان/ نابلس، وخربثة/ رام الله تم احتجازهم وطرد عدد منهم إلى الأردن (القدس، 1995/6/2).

وبالتالي تدخلت منظمات حقوق الإنسان، لدى المقر الرئيس للإدارة المدنية/ العسكرية الإسرائيلية في بيت إيل، وعبرت عن اعتراضها على هذه السياسة لدى (يهودا كوهين) مسؤول مكتب بيت إيل، والذي ادعى أنه لا توجد سياسة طرد جديدة، وأن الاستدعاء كان مبادرة شخصية لمكاتب الإدارة المدنية المحلية. ونتيجة لذلك، تم إرجاع البطاقات المصادرة، وحصل محامو منظمات حقوق الإنسان على أوامر إرجاع مؤقتة لموكليهم.

في صيف 1995، بعد عامين على توقيع اتفاقية أوسلو وقبل إعادة الانتشار الإسرائيلي في الضفة الغربية (ما عدا أريحا)، بلغ النائب العام لدولة إسرائيل محامي منظمات حقوق الإنسان بأن الأزواج غير المواطنين في الضفة الغربية، وغير المشمولين بالاتفاقية السابقة لمحكمة العدل العليا 1992 لن يتم إصدار تصاريح زيارة لهم، بحجة أن "هناك اعتقاد قوي بأنهم سوف لن يغادروا البلاد بعد انتهاء مدة تصاريحهم"⁷، ويسمح لهم دخول البلاد فقط بعد أن يحصلوا على جمع شمل، ببساطة هذا يعني الانتظار لبضع سنوات حتى يحصل (أنظر الفصل الأول).

بعد إعادة الانتشار الإسرائيلي في الضفة الغربية (تشرين ثاني 1995-1997):

بدءاً بتشرين ثاني 1995، كان من المتوقع أن تقوم السلطة الفلسطينية بمعالجة طلبات تصاريح الزيارة في جميع المدن الرئيسية في الضفة الغربية ما عدا (الخليل). ولكن التفسيرات الإسرائيلية لاتفاقية طابا 1995، بالإضافة إلى الإغلاق العسكري المحكم المفروض على مناطق السلطة الفلسطينية بعد آذار 1996 وتفجير الباصات في القدس ونل أبيب، جمدت إسرائيل إجراءات تصاريح الزيارة قبل أن تبدأ السلطة الفلسطينية فعلياً بالعمل. خلال عامي 1996، 1997 بقي عدد تصاريح الزيارة الصادرة أقل من المتوقع، بسبب الإغلاق العسكري المتكرر وانقطاع التعاون الفلسطيني- الإسرائيلي. إن تصاريح الزيارة لم تكن على الأجندة الطارئة للمفاوضات التي تجددت في تشرين أول 1997 بين لجنة الشؤون المدنية والحكم العسكري الإسرائيلي في (بيت إيل). إن لجنة الشؤون المدنية ترغب في تسوية هذه القضية مع الجانب الإسرائيلي، ولكن بعد الانتهاء من القضايا التي تستحوذ على الأولوية⁸ (جمع الشمل، بطاقات الهوية الشخصية للسلطة الفلسطينية).

⁷ من رسالة وجهها مدعي عام الدولة رداً على استفسارات الحماية لينا تيسيل، 1997/11/2.

⁸ من محضر اجتماع عقد بين المنظمات حقوق الإنسان ولجنة الشؤون المدنية العليا، رام الله، 1996/10/17.

إن الفئة الوحيدة من الزائرين التي لم تواجه مشاكل هي أزواج/ات المواطنين الفلسطينيين المشمولين باتفاقية محكمة العدل العليا عام 1992. كما في السابق، إسرائيل ما تزال تجدد تصاريح زيارتهم بشكل منتظم كل ستة أشهر.

3.1.3: مشاكل جوهرية بخصوص تصاريح الزيارة

(أ) إسرائيل تعيد تفسيرها لاتفاقية طابا (المادة 13/28):

□ طلبت إسرائيل أن تقدم طلبات تصاريح الزيارة من قبل أقارب من "الدرجة الأولى"، (أب، أخ، أخت، طفل)، خلافاً للمادة 13/28 من اتفاقية طابا، إضافة لذلك، أدخلت إسرائيل متطلبات إضافية لم يتم ذكرها في الاتفاقيات، على سبيل المثال، على المطلوب تصريح الزيارة له إثبات أن:

- له/ا الحق في إقامة دائمة في دولة أخرى،

- ت/ يحمل جواز سفر ساري المفعول من دولة أخرى.

□ خلافاً لما نصت عليه اتفاقية طابا، بحرية حركة حاملي تصاريح الزيارة، إذ لا يسمح للزوار الفلسطينيين عبور نقاط التفتيش الإسرائيلية إلى داخل الخط الأخضر والقدس المحتلة. وصرح مسؤولون في لجنة الشؤون المدنية، أن أورن شاحور، كبير المفاوضين الإسرائيليين للشؤون المدنية في حكومة رابين-بيريس، أبلغ السلطة الفلسطينية بعد توقيع اتفاقية أوسلو 2 (أيلول 1995) أن إسرائيل لن تطبق البند من المادة (13/28). 12 منذ ذلك الوقت، يحاول المفاوضين في لجنة الشؤون المدنية الوصول إلى تسوية عن طريق طرح صيغ جديدة(مثال: تأشيرة دخول خاصة مرفقة بتصريح الزيارة)، ولكن دون جدوى. وقد عبر موظفو وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية/منطقة بيت لحم منذ البداية عن شكوكهم أن هذه السياسة جزء من هيكلية سياسية إسرائيلية واسعة للإثبات للعالم أن السلطة الفلسطينية غير قادرة على المضي قدماً في العمل⁹. فعلى سبيل المثال، تصاريح الزيارة التي تصدر من قبل السلطة الفلسطينية لا تسمح لحاملها الدخول إلى القدس المحتلة و"إسرائيل". فحاملها يخضع للإغلاق العسكري الإسرائيلي، بينما يسمح للفلسطينيين القادمين عبر الأردن على تأشيرة سياحية إسرائيلية بالتحرك بحرية وعبور نقاط التفتيش في سياراتهم الخاصة دون أي إشكال.

⁹ من محضر اجتماع عقد بين لجنة الشؤون المدنية العليا ومشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين في بديل/ مركز المعلومات البديلة، رام الله، 1996/10/8

□ في نهاية 1996، صرحت مكاتب وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية أن مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي رفضت طلبات تجديد تأشيرة الدخول المقدمة من قبل أجناب لكونهم يسكنون في الضفة الغربية "مناطق السلطة الفلسطينية". حاملي جوازات السفر الأجنبية يستطيعون الحصول على تجديد لتأشيرة دخولهم من قبل وزارة الداخلية الإسرائيلية مباشرة أو - إذا رفض طلبهم - عليهم مغادرة البلاد. إن مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي على حاجز إيرز/ غزة تعترض تجديد تأشيرة الدخول للأجناب القاطنين في قطاع غزة، ومع ذلك تأشيرة الدخول التي تجدد من قبل السلطة الفلسطينية، لا تسمح لحاملها بالدخول إلى أراضي "دولة إسرائيل". في منتصف 1997، بدأت مكاتب التنسيق المناطقي الإسرائيلي في الضفة الغربية بتبني سياسة مكاتب التنسيق المناطقي في قطاع غزة.

(ب) رفض تصاريح الزيارة "لأسباب أمنية":

إن إسرائيل مستمرة في ممارستها السابقة لتبرير رفض طلبات تصاريح الزيارة لأسباب غير محددة "أسباب أمنية". في غياب الإنصاف القانوني، تقوم لجنة الشؤون المدنية بتقديم الطلب المرفوض مجدداً على الجانب الإسرائيلي في الاجتماعات المشتركة.

(ج) إنهيار التنسيق الفلسطيني - الإسرائيلي /الطلبات تتكسد:

بدى واضحاً في بداية 1996، أن عدد تصاريح الزيارة التي يعالجها الجانب الإسرائيلي أقل بكثير من الطلبات المقدمة. كما أدى الإغلاق العسكري لمناطق السلطة الفلسطينية "مناطق أ" والانهيار الكامل لنظام التنسيق المشترك بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية إلى تكديس مئات الطلبات التي بقيت بدون معالجة لعدة أشهر، ومن أجل تفادي التراكم الإضافي للطلبات، قررت وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية في منتصف 1996، أن لا يتجاوز عدد الطلبات التي يتم تقديمها أسبوعياً عن 100 طلب.¹⁰

¹⁰ رد وزارة الداخلية الفلسطينية على بديل/ مركز المعلومات البديلة/ مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين، 1996/10/8.

د) الزوار " غير القانونيين " ممن انتهت تصاريح زيارتهم والضغط الإسرائيلي على السلطة الفلسطينية:

وفقاً للسياسة الإسرائيلية المتشددة بالنسبة لتجديد تصاريح الزيارة، وغياب التقدم في المفاوضات السياسية لكافة أشكال العودة، قرر عدد كبير من الزوار الفلسطينيين عدم مغادرة البلاد حتى بعد انتهاء مدة تصاريح زارتهم (استناداً لمصادر في السلطة الفلسطينية فإن عددهم يصل إلى 15000 شخص بين عامي 1994 و آذار 1996). بفرض أن إسرائيل لا تستطيع طرد أشخاص يعيشون في مناطق "أ" خاصة المدن. رغم أن المكوث في الأراضي المحتلة بدون وثائق رسمية سارية المفعول ينطوي على مخاطرة ومشقة، خاصة في ما يتعلق بإيجاد وظيفة أو الالتحاق في المؤسسات التعليمية، والإجراءات القانونية، استحالة السفر إلى الخارج، وخطر الاعتقال على نقاط التفتيش بين المدن الفلسطينية. إن المخاطرة بالبقاء " غير قانوني " كان خيار البائسين والفقراء مثل أشخاص فقدوا حق الإقامة في دولة أخرى (تقريباً 60000 شخص من الكويت وليبيا)، و/ أو ليس لديهم أمل بجمع شمل سريع " كبار السن، الأزواج، أقارب مرضى".

في آذار 1996، وبعد ثلاثة أشهر على تسليم الشؤون المدنية للسلطة الفلسطينية، قامت إسرائيل بإبلاغ وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية أن 960 شخص موجودين بشكل غير قانوني في منطقة بيت لحم. تثار هذه القضية باستمرار من الجانب الإسرائيلي في الاجتماعات المشتركة وعلى جميع المستويات. مدعية أن قرابة 36.000 شخص بتصاريح زيارة منتهية المفعول يقطنون حالياً في الضفة الغربية وقطاع غزة ويطالبون السلطة الفلسطينية بإيجاد حل بهذا الخصوص.

وبهذا الصدد تبذل لجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية جهودها لمقاومة الضغط الإسرائيلي، وقامت بتجهيز قوائم تفصيلية للقضايا على أساس أبحاث ميدانية. ووفقاً للدراسة الميدانية التي أجرتها لجنة الشؤون المدنية، فإن معظم الأشخاص الموجودين بشكل "غير قانوني" قد غادروا البلاد، وحصلوا على تأشيرات دخول مختلفة "طلاب، زائرين"، أو تم تسجيلهم كمواطنين. لذلك فإن الأرقام الإسرائيلية مبالغ فيها.¹¹

¹¹ من محضر اجتماع عقد بين منظمات حقوق الإنسان ولجنة الشؤون المدنية العليا، رام الله، 1996/10/17.

"زائر غير قانوني"

فاتن خليل (اسم مستعار)، سكان مدينة نابلس. في عام 1965، التحقت فاتن بزوجها في الكويت، الذي حصل على وظيفة في عمان ومن ثم انتقل إلى الكويت. لم يحصلوا على بطاقات شخصية علم 1967، بسبب غيابهم المتواصل عن البلاد، وبالتالي لم يتمكنوا من العودة. خلال أزمة الخليج عام 1990، فقد خليل وظيفته في الكويت. فاتن و خليل الذين بقوا بدون أطفال وحدوا أنفسهم لاجئين لدى أقارب لهم في عمان. في أواخر عام 1995، تمكن شقيق خليل من الحصول على تصريح زيارة له ولزوجته. بقي خليل وفاتن في نابلس بالرغم من انتهاء تصريح زيارتهم عام 1996. ويعبر خليل عن وضعهم بقوله "نحن أناس متقاعدون تقدم بهم السن، مثلنا فقد القدرة على بدء حياته من جديد، لذا سنبقى بين أهلنا وأقاربنا".

2.3: زوار السلطة الفلسطينية

استناداً لاتفاقية طابا (الملحق III، المادة 13/28)، يتم إصدار تصاريح زيارة خاصة للحرفيين والمستثمرين الفلسطينيين - بموافقة إسرائيلية، حيث يدخل مقدم الطلب أولاً على تصريح زيارة أو تأشيرة دخول ومن ثم يقدم طلب تصريح عمل لمكاتب وزارة الداخلية الفلسطينية المحلية. أن هذه الطلبات تنقل إلى لجنة الشؤون المدنية، حيث يناقشون كل قضية على حدة مع الجانب الإسرائيلي في حال الموافقة على الطلب، يتم إصدار تأشيرة عمل لمدة ستة أشهر ويتم تجديدها لمرة واحدة فقط لستة أشهر إضافية.

إذا كان مقدم الطلب يحمل تأشيرة تخوله الدخول إلى شرقي القدس وإسرائيل، تصريح عمله/ها يسمح له أيضاً بعبور نقاط التفتيش الإسرائيلية. أما إذا كان تصريح الزيارة الأصلي محدد فقط لمناطق السلطة الفلسطينية، فإن تصريح العمل يخضع لتلك القيود. قامت لجنة الشؤون المدنية بين عامي 6-1995، بتعبئة 250 طلب للحرفيين العاملين في مؤسسات السلطة الفلسطينية، مستثمرين، موظفي قطاع خاص (فقط للمشاريع الضخمة) وفي المنظمات غير الحكومية المحلية والعالمية. في كانون أول 1996، وافقت إسرائيل على 140 تأشيرة عمل خاصة.

3.3 الفلسطينيين "سواح" في فلسطين

تتضمن اتفاقية السلام الموقعة بين الأردن وإسرائيل في عام 1994، أن- وللمرة الأولى منذ عام 1948- المواطنين الفلسطينيين في الأردن، بمعنى آخر أغلبية اللاجئين الفلسطينيين في الأردن، يستطيعون زيارة فلسطين على تأشيرة دخول سياحية إسرائيلية، بذلك تم تأسيس بديل لنظام تصاريح الزيارة التقليدي الإسرائيلي.

إن دخول فلسطين "كسائح" فلسطيني يتضمن معاني عدة على الصعيد السياسي الرمزي، يرمز إلى انتهاء الحقوق التاريخية للاجئين الفلسطينيين في فلسطين. إن هذه الرمزية لها تعبيرات قوية على الصعيد القانوني. إن دخول الفلسطينيين على تأشيرة سياحية إسرائيلية (وليس تصريح زيارة) لا تجعلهم يخضعون لاتفاقية محكمة العدل العليا عام 1992 (تجديد تصاريح الزيارة لمدة ستة أشهر)، أو الترتيبات الجديدة لتأشيرة الدخول وفقاً للاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية (تجديد أربعة أشهر من قبل السلطة الفلسطينية).

إن إسرائيل لها بالتأكيد مصالح في "السياحة الفلسطينية". لذلك، إن خوف السلطات الإسرائيلية من أن تمتلئ السوق الإسرائيلية ب"السواح اللاجئين"، أدت بهم إلى فرض سياسة مشددة لإصدار تأشيرة الدخول. ويتم أيضاً التدقيق على إصدار التأشيرة السياحية للأردنيين. إن تأشيرة الدخول تصدر فقط لطبقة معينة، ليس للشباب الذين قد يرغبون في إيجاد وظيفة في إسرائيل، أو المسافرين في مجموعات سياحية، الخ). إضافة لذلك، إن تأشيرة الدخول السياحية تكون محددة لمدة قصيرة (5-10 أيام) فقط.

4. عودة المواطنين الذين سحبت بطاقاتهم الشخصية في السابق - قضية "فاقدي الهوية"

أخذت السياسة الديموغرافية للاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة بين عامي 1967، و1993، طابعين رئيسيين. أولاً، "سياسة الجسر المفتوح" بين إسرائيل والأردن التي أتاحت الفرصة للفلسطينيين مغادرة البلاد من أجل الدراسة أو العمل. كان هذا خيار عشرات الآلاف من الفلسطينيين الذين يعانون من نقص الوظائف أو التعليم في الوطن. ثانياً، القيود الإسرائيلية المفروضة لدى عودة الفلسطينيين إلى البلاد أدت بدورها إلى فقدانهم حق الإقامة. كانت سياسة إسرائيل تهدف إلى مصادرة البطاقات الشخصية للفلسطينيين الذين لم يتمكنوا من تجديد تأشيرة الخروج بشكل منتظم (بعد ثلاث سنوات للشخص الذي غادر البلاد عبر جسر الأردن، وبعد عام للمسافرين عن طريق مطار الإسرائيلي على وثيقة السفر "لاسيبسيه"). إن عدد الفلسطينيين الذين فقدوا حق الإقامة بهذه الطريقة بلغ تقريباً 100.000 شخص، معظمهم يسكنون حالياً في الأردن.

كان الحل الوحيد في حال فقدان البطاقة الشخصية هو تقديم استئناف لدى "لجنة المتأخرين"، جسم خاص أسسه الحكم العسكري الإسرائيلي في بداية التسعينات. الاستئناف يجب أن يحتوي على وثائق رسمية بحجج قوية تبرر غياب الشخص (تقارير طبية، وثائق جامعية). إن السلطات الإسرائيلية لم تأخذ بعين الاعتبار غياب الشخص لأسباب اقتصادية (عمل). إضافة لذلك، تتخفف فرصة الحصول على استئناف ناجح إذا كان المستأنف متزوج وله أولاد في الخارج.

4.1 اتفاقيات وإجراءات جديدة

لم تتطرق اتفاقية أوسلو 1993 بشكل واضح لقضية "فاقدي الهوية". جاءت اتفاقية القاهرة 1994 بطرح جديد مكن مواطني "الحكم الذاتي" السفر والعودة بحرية، وألغى بذلك سياسة مصادرة الهوية الشخصية على خلفية المكوث خارج البلاد لفترات طويلة. لكن اتفاقية القاهرة لم توفر حل للأشخاص الذين تمت مصادرة بطاقاتهم الشخصية في السابق. إن قضية "فاقدي الهوية" ثم طرحها

مراراً من قبل فريق المفاوضين الفلسطينيين في مجموعة عمل اللاجئين منذ عام 1993، وفي اللجان الرباعية لمبعدين 1967، لكن دون تحقيق أي نجاح.

تضمنت اتفاقية طابا الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في أواخر 1995، بشكل صريح -لكن مبهم- مرجع للمشكلة، "تأسيس لجنة مشتركة لإعادة إصدار بطاقات شخصية لفاقد الهوية" (الملحق III، المادة 3/28). وأخيراً أصبح أمل عودة أكثر من 100.000 فلسطيني، أمراً واقعياً.

2.4 تطبيقات؟ غير مرئية!

بعد نجاح الانتخابات الفلسطينية في كانون ثاني 1996، وتأقلم السلطة الفلسطينية بشكل أو بآخر في العمل تحت الإغلاق العسكري الإسرائيلي المفروض على مناطق منذ آذار 1996، عملت لجنة الشؤون المدنية جاهدة لتنظيم المفاوضات القادمة حول قضية "فاقد الهوية". في نيسان 1996، قامت بتأسيس لجنة سكان خاصة للتخصير لهذه المفاوضات. عملت لجنة السكان على توزيع نماذج على مكاتب وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية لتسجيل الأشخاص الذين تمت مصادرة بطاقاتهم الشخصية من قبل إسرائيل.

في 16 أيار 1996، وفي أول اجتماع فلسطيني- إسرائيلي، تم مناقشة أولية لقضية "فاقد الهوية". في هذا الاجتماع، تمكن الوفد الإسرائيلي الاستفادة من الكلمات المبهمة لاتفاقية طابا، بادعاء أن الملحق III، من المادة 3/28، لم تتطرق مطلقاً للمواطنين الفلسطينيين الذين فقدوا هوياتهم بسبب الإقامة في الخارج، وإنما للمواطنين الفلسطينيين الذين فقدوا بطاقاتهم الشخصية أثناء وجودهم في البلاد (في السيارة، أو السوق). إن المفاوض الفلسطيني فقد توازنه أمام الادعاءات الإسرائيلية غير المتوقعة، وقامت لجنة الشؤون المدنية باستشارة منظمات حقوق الإنسان، حيث قامت بتوجيه رسائل للمستشار القانوني، نصت على أن "المادة 3/28 للاتفاقية الانتقالية، نصت على تأسيس لجنة فلسطينية إسرائيلية لحل مشكلة تجديد البطاقات الشخصية للمواطنين الذين فقدوا حق الإقامة".¹² وأن الجدل الإسرائيلي السخيف مرفوض. بغض النظر، تم استنزاف وقت طويل، والمفاوضات حول "فاقد الهوية" يجب أن تتجدد.

¹² بيت ايل: رسالة موجهة إلى الخامية لينا تسميل، 1996/1/9.

3.4 "فاقدي الهوية" - مشاكل جوهرية.

غياب آلية معالجة قضية "فاقدي الهوية"

مع توقيع اتفاقية طابا 1995، قامت إسرائيل بإلغاء "لجنة المتأخرين"، حجة أن اللجنة المشتركة (المادة 3/28)، هي الجهة الوحيدة المخولة لمعالجة قضية "فاقدي الهوية". مع أن اللجنة المشتركة لم يتم تأسيسها مطلقاً. إن غياب الوضع القانوني، وآلية التفاوض السياسي، أدى بدوره إلى غياب معالجة قضايا فاقدي الهوية.

في عام 1997، مئات الطلبات أحضرت لمنظمات حقوق الإنسان ومكاتب الداخلية في السلطة الفلسطينية من قبل أقارب يائسين ضحايا لمصادرة البطاقات الشخصية لذويهم. تم تسجيل هذه القضايا بشكل جزئي ونقلها إلى لجنة الشؤون المدنية. أن الإحصاء السكاني في السلطة الفلسطينية المقرر عقده في كانون أول 1997، يحتوي على أسئلة عن أفراد العائلة الذين تمت مصادرة بطاقاتهم الشخصية من قبل إسرائيل.

ومع ذلك، إن قضية "فاقدي الهوية" ليست على أجندة المفاوضات التي تم استئنافها في تشرين أول 1997، ولا يوجد سياسة واضحة لمعالجة هذه القضايا.

القانون الدولي

اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 49(1): "إن الطرد سواء الفردي أو الجماعي، وبالمثل الإبعاد للأشخاص المحميين من المناطق المحتلة إلى مناطق القوة المحتلة أو إلى أي من قطر آخر، سواء محتمل أو غير محتمل، محرمة بغض النظر عن الدوافع".

الإعلان الدولي لحقوق الإنسان: "إعلان 1948 لحقوق الإنسان" المادة 13 الفقرة 2: كل شخص له الحق في مغادرة أي بلد بما فيه وطنه والعودة إليه.

الإعلان الدولي لحقوق الإنسان، "معاهدة 1966 للحقوق السياسية والمدنية"، المادة 12 الفقرة 4: لا يجوز حرمان أي شخص عمداً من العودة لوطنه.

"فاقدي الهوية"، على سبيل المثال

وحيد ق.، من مواليد أحد قرى رام الله في الضفة الغربية. بعد إتمامه مرحلة الدراسة الثانوية حاز على منحة دراسية لمتابعة تحصيله العلمي في سوريا. في عام 1979، حاول العودة عن طريق الأردن لتجديد تصريح الخروج وفقاً لمتطلبات الأوامر العسكرية. ولكنه اعتقل في الأردن بسبب انتمائه لمنظمة شيوعيو (كانت ممارسة متبعة في الأردن في تلك الفترة). بقي رهن الاعتقال في السجون الأردنية حتى عام 1987، بعد إطلاق سراحه من السجن، تزوج وقرر العودة إلى الوطن. في عام 1996، منظمة لحقوق الإنسان، تابعت ملفه من أجل إدراج بطاقته الشخصية مع " لجنة المتأخرين" في الحكم العسكري الإسرائيلي، ولكن اللجنة كانت شبه مجمدة. منذ ذلك الوقت لم يطرأ أي جديد على قضيته. وحيد وزوجته وطفلاته، لا يزالون يسكنون في عمان. بالإضافة، إلى أن مجرد تصريح زيارة للضفة الغربية تقدم به وحيد تم رفضه.

5. عودة المبعدين الفلسطينيين

بين عام 1967 و عام 1992، قامت إسرائيل بإبعاد 1657 فلسطيني من الأراضي الفلسطينية المحتلة لأسباب أمنية. من بينهم 385 شخص بحجة أنهم من نشطاء الحركة الإسلامية، تم إبعادهم بشكل مؤقت إلى جنوب لبنان عام 1992 و عادوا عام 1993. أوامر الإبعاد الأخرى التي أصدرها الحكم العسكري الإسرائيلي كانت لفترات غير محددة. بعد سنوات من الضغط من قبل محامي منظمات حقوق الإنسان، وفي بداية التسعينات 1990 وافق الحكم العسكري الإسرائيلي على تأسيس " لجنة استئناف عسكرية" خاصة مخولة بمعالجة الالتماسات لإعادة النظر في أوامر الإبعاد. حتى 1993، عاد خمس مبعدين بعد تلقيهم قرار إلغاء أوامر إبعادهم.¹³ وقد افتقرت الاتفاقيات السياسية الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية لأي مرجعية واضحة بخصوص قضية المبعدين الفلسطينيين. من جهة أخرى، فإن المعايير الأعراف الدولية تؤكد أن الأبعاد - وبالمثل قضية الأسرى الفلسطينيين - حالة ملازمة لإنهاء حالة الصراع بعد توقيع اتفاقيات السلام بين الأطراف المتصارعة. بينما ما حصل في قضية فلسطين - إسرائيل، أنه تتضمن الاتفاقيات نصوص واضحة لتحرير الأسرى وإعادة المبعدين وبقيت غالبية المبعدين (تقريباً 1.000 مبعد) في المنفى. ومنذ الإعلان عن اللجنة الرباعية للمفاوضات بشأن نازحي 1967، فإن المفاوضات الفلسطينية يقوم بطرح "قضية المبعدين" للمناقشة في اجتماعات اللجنة، لكن إسرائيل ترفض إدراج قضية المبعدين على أجندة الاجتماعات، لذلك لم يتم إنجاز أي تقدم سياسي على هذا الصعيد.

¹³ كل الاحصائيات اقتبست من تقرير اعدته لجنة المبعدين الفلسطينيين في عمان، 1995.

1.5 اتفاقيات وأنظمة جديدة: 14

(أ) في غياب المرجعية الواضحة لقضية المبعدين الفلسطينيين في الاتفاقيات الفلسطينية-الإسرائيلية، فإن إسرائيل تعالج هذه القضية في إطار عمل "إجراءات بناء الثقة، وحسن النوايا" تجاه السلطة والشعب الفلسطيني. بناء على هذه الإجراءات أعادت إسرائيل ما بين نيسان 1993 وآيار 1994، 88 مبعد فلسطيني مع عائلاتهم ضمن مجموعات صغيرة. وبعد ذلك، لم تبادر إسرائيل بإجراءات حسن نوايا جديدة.

(ب) في الفترة الواقعة بين أيلول 1993 وكانون ثاني 1996، عاد 141 مبعد مبعد معظمهم من نشطاء حركة فتح، بشكل فردي من خلال قوائم السلطة الفلسطينية الموافق عليها من قبل إسرائيل ("أرقام وطنية": أنظر الفصل الثاني، نقطة 2).

(ج) في كانون ثاني 1996، قررت إسرائيل الموافقة على عودة 482 عضو في المجلس الوطني الفلسطيني، لتسهيل مشاركتهم في اجتماعات المجلس التي تعقد في الأراضي المحتلة منذ عام 1967، والذي كان على جدول مداولاته إلغاء بنود في الميثاق الفلسطيني كما طلبت إسرائيل. نتيجة لذلك، عاد 25 مبعد، أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني في فترة ما بين كانون ثاني وآذار 1996.

3.5 مشاكل جوهرية بشأن عودة المبعدين.

الأغلبية المنسية:

في الاتفاقيات السابقة، أهمل المفاوض الفلسطيني الإصرار على حق المبعدين الفلسطينيين في العودة. ومن الصعب تخيل كيفية معالجة الموضوع في المستقبل. حيث أن إسرائيل ترفض الاعتراف بحق العودة، وخيار العودة من خلال قوائم السلطة الفلسطينية محفوظ فقط لأعداد قليلة من المبعدين ولبعض ذوي التأثير والاتصال المباشر مع أصحاب القرار. وهكذا، فإن فرصة العودة لغالبية المبعدين تضاعلت، وقد يفقدوا أملهم في العودة نتيجة لتلك الإجراءات، ويعانون لساعات المنفي والحنين إلى الوطن، طامحين في أن يعيشوا على أرضه بأمان وسلام.

¹⁴ لمزيد من الاطلاع على قضية المبعدين، راجع مذكرة رقم 97/2، وبعد أن عادت القيادة ... هل سيبقى الجنود في المهجر، المبعدون الفلسطينيون، الواقع والظروف وأمل العودة، إعداد محمد حردات، بديل/ مركز المعلومات البديلة/ مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين. كانون ثاني 1997.

6. تسجيل السكان والسلطة الفلسطينية

منذ احتلال عام 1967م وحتى 1994م كان الحكم العسكري الإسرائيلي " الإدارة المدنية" الجهة الوحيدة التي تعالج قضايا تسجيل السكان الفلسطينيين في الأراضي المحتلة منذ عام 1967. وبعد الاحتلال مباشرة أجرت سلطاته العسكرية الإحصاء وهم فقط الذين اعتبروا مواطنين وأصدرت لهم سلطات الاحتلال بطاقات شخصية (بلون مميز تحمل أرقاماً تعريفية خاصة ليتم تمييزها عن "الإسرائيليين").

في كانون ثاني 1995، وقبل تسليم الشؤون المدنية في الضفة الغربية للسلطة الفلسطينية بفترة قصيرة، أصدرت إسرائيل أمر جديد يتعلق بتسجيل الأطفال في الأراضي المحتلة منذ عام 1976.¹⁵ نص على أن كل طفل/ة لأبوين فلسطينيين يحق له فقط التسجيل في تعداد السكان إذا كان/ت:

- هو/ي تحت سن 18.
- الأبناء لديهم حق الإقامة الدائمة.
- لأحد الأبوين حق إقامة على الأقل، واستطاع إقناع الموظف المسؤول أن له حق إقامة دائمة في المنطقة.

نتيجة للأوامر العسكرية القديمة، التي اشترطت في تسجيل الأطفال حق إقامة، فإن آلاف الأطفال الفلسطينيين في الأراضي المحتلة منذ عام 1967، حرّموا من التسجيل كمواطنين. ولكن بشرط الأوامر العسكرية الجديدة بحل جزئي لهذه القضية التي لم يتم حلها بعد. كما تضمنت الأوامر المذكورة تعديلات بخصوص سن تسجيل الأطفال لغاية عمر 18، وليس 16، كما كان الحال في سابقها. ولكن التأثير الحقيقي للأمر العسكري الجديد بقي مهمشاً، لأن تطبيقاته أجلت حتى أيلول 1995 (اتفاقية طابا) وبالتالي تسليم الشؤون المدنية للسلطة الفلسطينية.

قدمت اتفاقية أيلول 1995 (اتفاقية طابا) وللمرة الأولى، إجراءات لتأسيس التعداد السكاني الفلسطيني من قبل السلطة الفلسطينية، يشمل الناخبين، الولادة، الوفيات، وفترة تنص على إصدار بطاقات شخصية جديدة من قبل السلطة الفلسطينية (الملحق III). إن تفويض السلطة الفلسطينية

¹⁵ أمر عسكري رقم 1421 يستبدل الأمر العسكري رقم 11/179 لسنة 1969.

بمعالجة قضية التعداد السكاني سيساهم في حماية حقوق المواطنة للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

1.6 اتفاقيات وأنظمة جديدة

(أ) وثائق السفر الصادرة عن السلطة الفلسطينية ("جواز السفر الفلسطيني"): استناداً لاتفاقية القاهرة (1994)، فإن السلطة الفلسطينية مخولة بإصدار وثائق سفر جديدة بدل تصاريح الخروج القديمة ووثيقة السفر "اللاسيبسية" التي كانت تصدرها إسرائيل. إن الوضع القانوني لهذه الوثيقة، لا يضاهاي جواز السفر الذي تصدره الدول السيادية. وأن صلاحيته تعتمد على صلاحية اتفاقية أوسلو، ويبطل بإبطالها.¹⁶ إضافة لذلك، إنها وثيقة تصدر بشكل مشترك من قبل السلطة الفلسطينية والحكم العسكري الإسرائيلي. وتحمل رقم السلطة الفلسطينية المتسلسل، بجانب رقم الهوية الشخصية "الإسرائيلية". يجب أن يرسل الرقم التسلسلي الجديد ومعلومات الجواز إلى المعابر والحدود الإسرائيلية قبل سفر بمدة لا تقل عن أسبوعين.

(ب) البطاقات الشخصية والسلطة الفلسطينية (اتفاقية طابا، الملحق III، المادة 4/28): خولت السلطة الفلسطينية بموجب اتفاقية طابا بإصدار بطاقات شخصية جديدة تحمل رقم تسلسلي جديد، بعد عام من توقيع الاتفاقية (أي في أيلول 1996)، ويجب أن ينقل الرقم التعريفي الجديد ورقم السلطة الفلسطينية إلى الجانب الإسرائيلي.

(ج) تسجيل الأطفال (اتفاقية طابا، الملحق III، المادة 12/28): إن السلطة الفلسطينية لها الحق بتسجيل الأطفال (حتى سن 16) على أن يكون أحد أبويه مواطن فلسطيني بدون التدخل الإسرائيلي. يتضح من ذلك، أن المادة 12/28 أكثر تحراً من الوامر العسكرية الإسرائيلية السابقة (أنظر ما سبق)، فلا داعي لإثبات مكان الإقامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأي مواطن فلسطيني يحمل بطاقة شخصية إسرائيلية، بغض النظر عن مكان سكناه/ها يستطيع تسجيل ابنه/ها في فلسطين. إن الحد الأعلى لتسجيل الأطفال كما حددته المادة 12/28 هو 16 عام وليس 18 عام كما هو الحال في الأوامر العسكرية الإسرائيلية الجديدة. إن هذه التركيبة تبين

¹⁶ إن الجهود التي بذلها مهندسي الاتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية لخداع الجمهور الفلسطيني قد ظهرت أيضاً من خلال حقيقة أن غلاف وثيقة السفر الفلسطينية قد كتب عليه بالإنجليزية (وثيقة سفر - Travel Document) وبالعربية (جواز سفر - Passport).

عدم معرفة المفاوض الفلسطيني للأوامر العسكرية والقوانين التي أصدرتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي قبل إعادة الانتشار،

(د) تسجيل الأشخاص غير المسجلين (اتفاقية طابا، المادة II من الملحق 1/1/I g: "تسجيل الناخبين"): إن هذه القرة كانت بمثابة فرصة نادرة لحل مشكلة 20-30.000 شخص غير مسجلين يعيشون في مناطق الحكم الذاتي، حيث مكنت أي فرد يستطيع إثبات وجوده في البلاد لمدة ثلاث سنوات (إذا كان عمره/أ فوق 40 سنة) أو أربع سنوات (إذا كان تحت سن 40) الحصول على بطاقة شخصية إذا قام بتعبئة نموذج التسجيل خلال فترة الانتخابات (تشرين ثاني- كانون أول 1995). بهذه الطريقة، هؤلاء الأفراد لهم حق الاقتراع. ولكن الوقت المحدد للتسجيل (2-3 أسابيع) كان قصير جداً ويبدو أن الكثيرين ممن لهم ذلك الحق لم يتمكنوا من التسجيل.

2.6 تطبيقات: خبرة السلطة الفلسطينية بقضية تسجيل السكان في ظل محدودية الصلاحية:

(أ) "جوازات السفر" والبطاقات الشخصية لدى السلطة الفلسطينية: حتى كانون ثاني 1997، كان مواطني الضفة الغربية الحق في مغادرة البلاد إلى الأردن على تصاريح خروج إسرائيلية أو جواز سفر أردني. لكن معظم الأشخاص الذين غادروا بهذه الطريق واجهوا قيود جديدة. حيث قررت إسرائيل عدم إصدار تصاريح خروج للأشخاص الذين يحملون بطاقات شخصية صادرة قبل عام 1985. لذلك يجب عليهم تجديد بطاقاتهم الشخصية، ودفع الرسوم المطلوبة، وفي عام 1995، جرى تعديل آخر، يؤكد على أن كل من يحمل بطاقة هوية شخصية إسرائيلية (الضفة الغربية وقطاع غزة) لا يحق له/أ السفر إلا على "جواز السفر" الفلسطيني فقط. في البداية، تم تأجيل عدد من المسافرين، لأن أرقامهم التسلسلية لم يتم إدخالها في الكمبيوتر الإسرائيلي على المطار والمعابر في الوقت المحدد. الأمر الذي نجم عنه صعوبات أخرى، لأن "جوازات السفر" الجديدة تصدر في قطاع غزة، فإن وصولها للضفة يصبح معقداً في حال جرى أي إغلاق عسكري إسرائيلي، ويحدث تأخير في تسليمها لأصحابها في الضفة الغربية. وفي أواخر 1997، تم تطبيق الإجراءات الجديدة بأنه يحق السفر فقط لمن يحمل جوازاً فلسطينياً. وهذا الإجراء شمل المواطنين الفلسطينيين وغير

الفلسطينيين ممن يحملون بطاقة الهوية في الضفة الغربية وغزة وحتى ولو كان مواطناً/ة أجنبي/ة.

وبحسب الاتفاقيات السياسية فإن السلطة الفلسطينية الحق في إصدار وتجديد بطاقات الهوية الشخصية، الآن أنه حتى تشرين أول 1997، لم يتم إصدار تلك البطاقات الجديدة. رغم قيام لجنة الشؤون المدنية بتصميم نماذج للبطاقة الشخصية الجديدة في عام 1996، والتي تم تأجيل إصدارها. ويعود السبب الرئيسي للتأجيل رفض إسرائيل لنظام الشيفرة "الرموز" الجديدة التي اقترحتها السلطة الفلسطينية من جهة، ومن جهة أخرى، النقص في التقنية الإدارية لدى السلطة الفلسطينية (الطباعة وتسهيلات العمل بها). في خريف 1997، أصبحت السلطة الفلسطينية جاهزة لطباعة، ومعالجة، وتوزيع البطاقات الشخصية الجديدة. لذا يأمل المواطنون الفلسطينيون في مناطق السلطة الفلسطينية بأنهم سيحملون قريباً بطاقات شخصية من إنتاج وإصدار فلسطيني، وليس من قبل إسرائيل كما كان عليه الحال في السابق¹⁷. ستحمل البطاقات الشخصية نفس الأرقام الإسرائيلية المتسلسلة الفلسطينية. وقد تناقلت الصحافة المحلية والدولية معلومات منقوصة وخاطئة في كثير من الأحيان عن قضية إصدار بطاقات الهوية والشخصية دون التدقيق في المعلومة ومصدرها الأمر الذي بلبل الشارع الفلسطيني وفتح مجالاً للشائعات وبغض النظر، عن مقدرة أو عدم مقدرة السلطة الفلسطينية في إصدار البطاقات الجديدة فإن من يتخذ القرار هو الذي يحدد من هم الفلسطينيون الذين سيتم إصدار بطاقات شخصية جديدة لهم. وما دامت السلطة الفلسطينية ليس لها سيطرة على الدخول و/ أو الخروج عبر حدود الأراضي الفلسطينية، سيبقى قرار من يحق له العيش في هذه المناطق سيبقى بيد إسرائيل.

(ب) **الإحصاء السكاني لدى السلطة الفلسطينية:** قبل عامين، توقعت لجنة الشؤون المدنية استلام سلطة واسعة لتسجيل السكان. واعتبرت الإحصاء السكاني الفلسطيني الذي تم ذكره في اتفاقية طابا (الملحق III)، أداة تتيح لها الفرصة لتسجيل الأشخاص الذين لم ينجحوا في تسجيلهم كمواطنين في السابق. إن التوقعات التي تم بنائها وفقاً لهذه الحقائق توقفت بعد تراكم الخبرة في كيفية ترجمة إسرائيل لبنود الاتفاقيات. لقد أدركت لجنة الشؤون المدنية أنها ستتمكن من إصدار بطاقات شخصية فقط للأشخاص الذين يحملون بطاقات شخصية إسرائيلية، ومن توافق إسرائيل على طلباتهم.

¹⁷ ستنتقل إسرائيل ملفات السكان إلى السلطة الفلسطينية في 97/11/25، وستبدأ السلطة الوطنية بطباعة بطاقات الهوية الشخصية في الأول من كانون أول 97، تصريح للجنة الشؤون المدنية العليا، رام الله، في 97/11/2.

إن الإحصاء السكاني الفلسطيني، حالياً بعد التحضير من قبل لجنة متخصصة (مكونة من مكتب الإحصاء الفلسطينية، لجنة الشؤون المدنية، وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية) سيشمل جميع الأشخاص الموجودين في مناطق السلطة الفلسطينية، وأيضاً المواطنين الفلسطينيين ذوي البطاقات المصادرة من قبل إسرائيل. وسيتم بين 1-1997/12/24 ولن يكون له تأثير على إصدار البطاقات الشخصية للسلطة الفلسطينية.

ج) تسجيل الأطفال: لقد تم إعاقة تسجيل الأطفال لدى السلطة الفلسطينية وإسرائيل على الرسوم التي يجب جمعها. ففي منتصف 1996، وجدت تسوية مكنت الأباء الفلسطينيين من تسجيل أطفالهم¹⁸. إن هذه التسوية وفرت تسجيل الأطفال مجاناً في فترة 10 أيام من تاريخ ولادتهم، وفقاً للأوامر العسكرية الإسرائيلية السابقة). التسجيل المتأخر يتطلب دفع مبلغ (70-120 شاقل إسرائيلي).

إن مشكلة تداخل القوانين لم يتم حلها بعد: المادة 12/28 من الملحق III لاتفاقية طابا) جاءت موازية للأوامر العسكرية الإسرائيلية #1421 (17 كانون ثاني 1995)، حيث أن اتفاقية طابا وضعت حد تسجيل الأطفال لغاية 16 عام، بينما الأوامر الإسرائيلية لغاية 18 عام. في الوقت نفسه، مكاتب وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية استمرت في تسجيل الأطفال لغاية سن 16. **د) تسجيل الأشخاص غير المسجلين:** في 12 كانون ثاني 1996، انتهت فترة التسجيل الرسمية للأشخاص غير المسجلين، وفقاً للملحق g/1/1/1 (تسجيل الناخبين، اتفاقية طابا). تم تسجيل 5.500 شخص من قبل لجنة الشؤون المدنية في الضفة الغربية. بينما في قطاع غزة، هذه الفرصة لم تستغل، حيث استلمت لجنة الشؤون المدنية فقط 180 طلب بطاقة شخصية.

ويعزى السبب الرئيس لانخفاض الطلبات إلى نقص المعلومات والإبهام الذي يكتنف الإجراءات، وأهلية الانتخاب. حيث أن قرابة 50% من مقدمي الطلبات هم أزواج لمواطنين يحملون بطاقات شخصية وحصلوا على جمع شمل من خلال اتفاقية محكمة العدل العليا عام 1992، وطلب منهم دفع رسوم الطلب من أجل إستكمال إجراءات التسجيل الخاصة (\$100)، مع أن إسرائيل قامت بإعفائهم من الرسوم الإضافية. والسبب في ذلك يعود إلى افتقار لجنة الشؤون المدنية للمعلومات الضرورية بهذا الخصوص. ورفض إسرائيل القاطع السماح لهم باستخدام المعلومات المحوسبة لديها عن السكان والزوار الفلسطينيين. لذا استلمت لجنة الشؤون

¹⁸ أنظر "معضلة الطوابق" الفصل الأول.

المدنية فقط الطلبات المسندة بمعلومات ووثائق كاملة لتصاريح الدخول في الماضي (3 أو أربع سنوات)، وهي الوثائق والأوراق التي لا يستطيع إثباتها الجميع. إضافة إلى ذلك، فقد تمركزت عملية تقديم الطلبات في المقر الرئيسي للجنة الشؤون المدنية برام الله. مما أوجد عائق إضافي أمام المواطنين في مناطق الحكم الذاتي يتمثل في الوصول إلى مقر اللجنة الرئيسي. ففي نيسان 1996 وافقت إسرائيل على 3.000 طلب من أصل 5.500 في الضفة الغربية .

7. قضايا ذات صلة "متعلقة بالموضوع

حرية الحركة

ترتبط حرية الحركة ارتباطاً وثيقاً مع الحقوق الأساسية للمواطن، وإن تقييدها من قبل أي سلطة يعد انتهاكاً خطيراً لكل المبادئ الإنسانية والأعراف الدولية، وقد لجأت إسرائيل الدولة المحتلة إلى تقييد حرية الحركة للمواطن الفلسطيني وفرضت قيوداً متعددة عليها من أبرزها الإغلاق العسكري الشامل المفروض على الأراضي المحتلة عام 1967 والحرمان من الوصول إلى القدس المحتلة أي إغلاق " الخط الأخضر " (1967 خط وقف إطلاق النار)¹⁹ وأبتدعت لذلك نظام تصاريح الدخول إلى "إسرائيل"، وددت سلطات الاحتلال الإغلاق العسكري المذكور من 30 آذار 1993، قبيل الإعلان عن اتفاقية أوسلو ولا يزال مفروضاً. بعد إعادة الانتشار الإسرائيلي في الضفة الغربية (تشرين ثاني- كانون أول 1995)، ابتدع الاحتلال نظام إضافي لفرض قيود جديدة على حرية تنقل المواطن الفلسطيني بين مدن الضفة الغربية، ويستخدمه في مناسبات محددة، وكانت بدايته في آذار 1996، وقد شمل هذا النوع من الإغلاق على إغلاق المناطق الفلسطينية أ وعزلها عن المناطق ب و ج الأمر الذي جعل من مناطق الحكم الذاتي الفلسطيني، تجمعات سكنية منعزلة عن بعضها البعض أشبه بسجون مكبرة وأقسى أنواع الحصار والتجزئة التي فرضت كانت تلك التي مورست على قطاع غزة. إذ أنه ما بين 30 آذار 1996، أغلقت السلطات المحتلة القطاع قرابة 329 يوم من الحصار العسكري المشدد، وكذلك على الضفة الغربية، واستمرت هذه السياسة في عام 1997.

¹⁹ طالع تقرير اليونسكو الخاص : An Analysis of the Israeli Clouser Policy, Spring 1997

غياب "المعبر الحر" بين الضفة الغربية وقطاع غزة

لم تنفذ إسرائيل ما جاء في البند II من اتفاقية إعلان المبادئ والذي نص على وجود معبر أمن بين قطاع غزة وأريحا. لذا فإن على المواطن من قطاع غزة أو من الضفة الغربية الراغب في السفر إلى أجزاء أخرى من فلسطين الحصول على تصاريح دخول إلى "إسرائيل"، والتي يتم إصدارها من قبل إسرائيل، تتطلب شروطاً ومواصفات لا تتوفر في المواطن الذي يرغب في زيارة القدس والأماكن الدينية فيها على سبيل المثال وتصدر فقط في حالات نادرة، وغالباً ما يتم رفض التصاريح لأسباب أهمها الأمنية.

وتسعى إسرائيل من وراء تشديد الإغلاق والحصار على الخط الأخضر والقدس المحتلة إلى خلق وقائع على الأرض، وتثبيتها في الأذهان الفلسطينية بأنها أرض إسرائيلية لا حق للفلسطيني في الدخول إليها إلا بإذن إسرائيلي. ويترك الحصار المشدد المذكور أثراً نفسية وسياسية ووطنية على المواطن الفلسطيني، وأبرز هذه الآثار ضرب البنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الفلسطينية في القدس ومحيطها، لأن مدينة القدس على مر التاريخ الفلسطيني هي عاصمته السياسية والدينية والاقتصادية والثقافية والصحية.

هذا بالإضافة إلى أن المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية الذين يرغبون بتغيير عنوانهم إلى قطاع غزة (أو بالعكس) يحتاجون إلى موافقة إسرائيلية، والأمر ليس سهلاً، ولذلك يتطلب سعيهم لطلب المساعدة القانونية، شبيهة بقضايا جمع الشمل.

من خلال تقييد حرية تنقل وحركة الفلسطينيين بين مدنهم وقراهم، برزت مشكلة طلاب الجامعات والكليات الفلسطينية بشكل، والمتمثلة بعدم مقدرتهم على التنقل من مكان سكنهم إلى مكان دراستهم، والتقطع والتغيب المستمر عن برنامجهم الأكاديمية. وزادت مشكلة طلاب القطاع الدارسين في الضفة تعقيداً عندما أدخلت سلطات الاحتلال، في كانون أول 1994، أوامر الفحص الأمني المشدد عليهم عندما يرغبون في الدراسة في جامعات وكليات الضفة الغربية.

في نيسان 1995، بلغ عدد طلاب قطاع غزة ممن لم يتمكنوا من الالتحاق بمؤسساتهم التعليمية بسبب عدم إصدار تصاريح لهم 500 طالب. مما أدى إلى تدني نسبة الطلبة الدارسين في الضفة

الغربية من أبناء القطاع إلى حدود دنيا لم يشهد مثيل من قبل، وهناك عدد من بينهم قرر المخاطرة بالإقامة في الضفة الغربية دون تصريح من السلطات، في سبيل إكمال دراستهم. ولا تزال مشكلتهم قيد البحث إلا أن إنجازاً كبيراً لم يحصل حتى الآن.

الخاتمة والتوصيات

إن التحقيق في قضايا المواطنة واللاجئين الفلسطينيين في مناطق السلطة الفلسطينية- في أعقاب أربعة أعوام على اتفاقية أوسلو، وثلاثة أعوام على بدء إعادة الانتشار الإسرائيلي الجزئي- أظهر صورة مظلمة. إن المشاكل التي ورثتها السلطة الفلسطينية عن النظام الإسرائيلي الاحتلالي القديم لم تحل بعد، في حين ظهرت مشاكل جديدة لنظام التعاون الفلسطيني الإسرائيلي المشترك، وباتت توقعات التطور في المفاوضات ضئيلة. لذلك أصبح من الضروري للفلسطينيين القاطنين في المناطق التي تخضع للاحتلال الإسرائيلي منذ عام 1967، وبسبب غياب الحماية القانونية وتعرضهم للقرارات والسياسات العشوائية أصبحوا في حاجة ماسة لحماية حقوقهم للعيش بأمان في وطنهم.

لذا فإن منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية والإسرائيلية مطالبة الآن بإعادة بناء التعاون والترابط فيما بينها من أجل:

- تزويد الشعب بالمعلومات، لذلك فإن منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية مطالبة بتطوير قدراتها في الاتصال مع الجمهور وتقديم النصح والمساعدة والإرشاد والحماية القانونية للجماهير البعيدة عن الصورة.
- توثيق التعاون مع لجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية، خاصة حول المشاكل الأكثر أهمية (جمع شمل، "فاقدي الهوية"، تصاريح الزيارة)،
- صياغة استراتيجيات جديدة للضغط على السلطات الإسرائيلية، من خلال إيجاد بدائل للقنوات القديمة للمساعدة القانونية والخروج بخطة جديدة، على ضوء عدم التقدم في المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، ومطالبة دولة الاحتلال بتطبيق القوانين والمعايير الدولية واعتبارها كبنء أساس ومرجعية.

إن السلطة الفلسطينية مستمرة في عملية المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي، فيما يتعلق بجمع الشمل، والبطاقات الشخصية وجوازات السفر وهي قضايا تتصدر الأولوية. إلا أنه من الواضح أن هذه القضايا المدرجة والتي تتطلب المعالجة الفورية في هذه المرحلة لن تجد حل على المستوى "اللجان التقنية (بمعنى لجنة الشؤون المدنية، والحكم العسكري الإسرائيلي في بيت ايل).

إن، لابد للجنة الشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية من تغيير مسارها عن المفاوضات غير
المجدية، إلى فعاليات جماهيرية تهدف إلى حماية حقوق المواطنة الفلسطينية:

- تطوير الخدمات الجماهيرية، واتخاذ إجراءات ديموقراطية، وبذل الجهود من أجل توعية
جماهيرية واسعة،
- التعاون مع منظمات حقوق الإنسان في التفكير الاستراتيجي لإيجاد قنوات جديدة لحماية حقوق
المواطنة الفلسطينية، بمعنى، إشراك المجتمع في إيجاد حلول خلاقية والضغط على السلطات
الإسرائيلية.

بالإضافة إلى إعطاء أهمية واعتبار للاهتمامات العالمية في إيجاد حل لقضايا حقوق المواطنة
الفلسطينية وعليه فإن:

- إن المنظمات الحكومية وغير الحكومية مدعوة لمراقبة تطبيق الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية
والعودة الإسرائيلية في لجنة عمل اللاجئين في المفاوضات المتعددة الأطراف، وحقوق
المواطنة الفلسطينية "على أرض الواقع" (إيجاد بعثات، تقارير صحفية، ملخصات تقدم لصانعي
السياسة).
- إبقاء القوانين والمعايير الدولية المقياس الأساس لوجود/ غياب التقدم/ التراجع على حقوق
المواطنة الفلسطينية في مناطق السلطة الفلسطينية. إن هذا الأمر هام بشكل خاص في أوقات
غياب التقدم في المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، والاتفاقيات المبرمة غير مجدية و/أو لم
تطبق.

الملحق I

العودة الصامتة إلى مناطق السلطة الفلسطينية (1994-1997)

1. أشخاص دخلوا البلاد على تصاريح زيارة ومكثوا بعد انتهاء مفعول التصريح
15.000 (وفقاً لإحصائيات السلطة الفلسطينية)، 35.000 (وفقاً لإحصائيات إسرائيل)
2. أشخاص منحوا حق المواطنة من خلال جمع الشمل (بمعدل 3 أشخاص/ قضية)
19.800 (قطاع غزة: 4.200 قضية، الضفة الغربية 2.400 قضية)
3. أزواج حصلوا على حق المواطنة وفقاً لاتفاقية محكمة العدل العليا تشرين ثاني 1992
(تقريباً 1.000 قضية، بمعنى نسبة 50% من المجموع)
3.000
4. أشخاص حصلوا على حق المواطنة وفقاً لاتفاقية الانتخابات/ طابا
3.000
5. المبعدون الفلسطينيون
326 (مع عائلاتهم)
6. أعضاء المجلس الوطني الفلسطيني (باستثناء المبعدين والأشخاص الذين دخلوا البلاد من
خلال قوائم السلطة الفلسطينية)
167 (مع عائلاتهم)
7. الأشخاص الذين دخلوا البلاد مع السلطة الفلسطينية من خلال "الأرقام الوطنية"
50.000-60.000 (هذا العدد التقريبي يشمل أفراد عائلاتهم)
العدد الكلي (1-7)
121.800 - 91.800

ملاحظة:

هذه الفرضية مبنية على مقال "العودة الصامتة (1994-آذار 1996)". في النشرة الدورية (ARTICAL74) عدد 15 (نيسان 1996)، صفحة 7، ومن خلال معلومات تقريبية من مكتب لجنة الشؤون المدنية في تشرين ثاني 1997، لا يوجد إحصائية رسمية دقيقة.

الملحق II

مصادر ومراجع

- **النشرة الدورية (ARTICAL74)**، نشرة للتعريف بمصاعب وإشكاليات الحياة اليومية للفلسطينيين وانتهاكات حقوقهم الأساسية في المواطنة، والتعريف بقضية اللاجئين الفلسطينيين وأهم النشاطات والتطورات السياسية، الأعداد 13-21 (حزيران 1995 - أيلول 1997)، مركز المعلومات البديلة- مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين.
- لجنة الشؤون المدنية العليا لدى السلطة الفلسطينية، رام الله: محاضر اجتماعات مع منظمات حقوق الإنسان (من تاريخ 21-12-95 إلى 2-11-1997)
- " تفاصيل وخطوات جمع الشمل"، تقرير أعدته منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية والإسرائيلية في موضوع جمع الشمل للوفد المفاوض في المحادثات متعددة الأطراف (مجموعة عمل اللاجئين) كانون أول 1993 (لم يتم نشره)
- إرشادات للفلسطينيين الراغبين في العيش في فلسطين المحتلة، مركز المعلومات البديلة- مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين، عمان، شباط 1995 (باللغة العربية)
- المستشار القانوني لدولة إسرائيل، رسائل للمحاماة ليئنا تسيمل/ مركز المعلومات البديلة- مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين، 9 آب 1995 و 9 كانون ثاني 1996.
- مذكرة رقم 97/2: وبعد أن عادت القيادة... هل سيبقى الجنود في المهجر، المبعدون الفلسطينيون، الواقع والظروف وأمل العودة. محمد جرادات/ مركز المعلومات البديلة- مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين، كانون ثاني 1997 (باللغة العربية)
- وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية/ بيت لحم: محاضر اجتماعات مع مركز المعلومات البديلة- مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين (من تاريخ 8-10-96 إلى 23-3-1997)
- لجنة المبعدين الفلسطينيين: تقرير خاص عن حق العودة للمبعدين الفلسطينيين وعائلاتهم، عمان، 1 أيار 1995
- النازحين الفلسطينيين منذ عام 1967 والمفاوضات السلمية، في بحث أعده مركز شمل 18 تشرين ثاني 1995 (عباس شبلاق، تيسير عمرو، وليد سالم، عبد الكريم أبو الهيجا، وليد زقوت، رزق شقير، أحمد رويضي، انجريد جرادات) رام الله، 1996.

- حقوق المواطنة في أراضي السلطة الفلسطينية، تقرير أولي، إنجريد جاسنر جرادات/ مركز المعلومات البديلة- مشروع حقوق المواطنة واللاجئين الفلسطينيين، 1 تشرين ثاني 1994 (باللغتين العربية والإنجليزية)
- سليم تماري، مفاوضات اللاجئين الفلسطينيين: ابتداء من مدريد إلى أوسلو II، واشنطن، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1996.
- " التقرير الثاني للمبعوث الفرنسي لقضية جمع الشمل (تقرير باجوليه)"، لجنة عمل اللاجئين المتعددة، اجتماعات تونس (تشرين أول 12-1993، 14) لم يتم نشره)
- "وضع قضايا جمع الشمل- انجازات ومعضلات " تقرير قدم من قبل الوفد الفلسطيني في المفاوضات المتعددة للجنة عمل اللاجئين، باريس، تشرين ثاني 15-16، 1994 (لم يتم نشره)
- تقرير خاص لليونسكو: تحليل لسياسة الإغلاق الإسرائيلية، ربيع 1997.