



ورقة عمل مركز بديل رقم 4، آب 2000

تهدف مجموعة الأوراق التي يقدمها مركز بديل إلى دعم وإثراء النقاشات الفلسطينية العربية والدولية حول الاستراتيجيات المتعلقة بإثارة قضية استعادة الحقوق الفلسطينية المشروعة وعلى رأسها حق العودة إلى الديار والممتلكات والتعويضات في إطار حل دائم لصراع العربي / الفلسطيني الإسرائيلي

يمنع إعادة طباعة أي جزء من هذه الدراسة أو الاقتباس منها دون إذن صريح من المؤلفة وبدون إشارة مناسبة إلى أنها لم تنشر بعد، ترجمة المواد المقتبسة من مصادر غير عربية في هذه الدراسة بما في ذلك الاتفاقيات والمعاهدات الدولية هي ترجمة غير رسمية

الحماية المؤقتة وانطباقاتها على قضية اللاجئين الفلسطينيين

خلفية عامة

نظم مركز بديل في أواخر عام 1999 ومطلع عام 2000 بمساعدة خبراء في القانون، نقاشاً حول الاستراتيجيات القانونية الفلسطينية الملائمة لحماية حقوق اللاجئين الفلسطينيين، على ضوء مفاوضات الحل النهائي مع إسرائيل. أنظر: أوراق عمل مركز بديل رقم 2+1

هذه الورقة هي إحدى النتائج الأولية التي تمخض عنها هذا النقاش، غايتها تلبية الحاجة إلى وجود وضع قانوني واضح المعالم للاجئين الفلسطينيين، في الدولة الفلسطينية المستقبلية وفي الشتات، بحيث يشكل مثل هذا الوضع ضماناً لحقوق الإنسان، وللحقوق المدنية الأساسية لتجمعات اللاجئين المبعثرة من جهة، ولحماية وتقوية المطلب الفلسطيني بتنفيذ حق عودة اللاجئين إلى ديارهم وممتلكاتهم الأصلية، بموجب القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة، خاصة قرار 194 من جهة ثانية، وتقتصر الدراسة تبني الوضع المعترف به عالمياً للحماية الدولية لهذا الغرض

مقدمة

يُنظر إلى الحماية الدولية بشكل واسع، على أنها معيار قانوني دولي هو الآن ملزم للدول في ظروف معينة، تتعلق بمعاملتها للاجئين أو الأشخاص الفارين من أوضاع تشبه أوضاع اللاجئين. **1** وحيث أن هذه الحماية هي وضع معترف به، فإنها بالتالي أحدثت ثلاث إمكانيات أساسية تم إقرارها لحماية اللاجئين يمكن لأية دولة أن تقدمها. أما الإمكانيات الأخرى فهما الالتزام بعدم إعادة اللاجئين الذي أصبح التزاماً عالمياً الآن، ومنح الحماية غير الإلزامية الخاصة باللجوء السياسي

وللحماية المؤقتة أهمية خاصة بالنسبة لقضية اللاجئين الفلسطينيين. وحيث أن كل الدول التي تنظر في الموضوع، وكذلك مؤسسات الأمم المتحدة ذات العلاقة، تفسر نظام اللاجئين القانوني الدولي على أنه لا يشمل اللاجئين الفلسطينيين، فقد حرم اللاجئون الفلسطينيون طوال الخمسين سنة الأخيرة من أية حماية قانونية دولية تتوفر أساساً لكل اللاجئين الآخرين. وقد كان لذلك تداعيات خطيرة بالنسبة للفلسطينيين، في المناطق الفلسطينية المحتلة وفي الشتات بما يشمل من لاجئين في الدول العربية وأي مكان آخر في العالم. ولقد أصبحت تداعيات هذا التفسير القانوني أكثر وضوحاً في فترة ما بعد أوسلو، حيث يجري التفاوض على اتفاقية للمرحلة النهائية في جو من عدم توازن القوى بين الطرفين الرئيسيين إلى حد كبير على طاولة المفاوضات، مما قد يؤدي إلى مزيد من التضحية بالحقوق المحمية للاجئين الفلسطينيين

وفي إطار ما بعد اتفاقية أوسلو، ظهرت الحماية المؤقتة خياراً جذاباً بشكل خاص للفلسطينيين في الشتات الذين لا يتمتعون بمواطنة دولة ثالثة، ولللاجئين الفلسطينيين الذين قد يبقون في الدول العربية أو قد يرغبون في العيش في دولة فلسطينية تقام في المستقبل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتقدم الحماية المؤقتة لفلسطينيين الشتات حقوق الحماية التي يفتقرون إليها حالياً، مع كل الحقوق المرافقة لفرد يمنح اللجوء، ولكن بدون حق الحالة (الإقامة) الدائمة التي ترقى إعادة التوطين التي قد تعرض للخطر حقهم في العودة إلى موطنهم الأصلي. ويمكن أن تقدم الحماية المؤقتة ضمن الدولة الفلسطينية المستقبلية الحماية للاجئين الفلسطينيين القاطنين في مناطقها بناء على وضع قانوني متميز (يختلف عن وضع المواطنين غير اللاجئين)، إلى أن يحين الوقت الذي يستطيعون فيه العودة إلى ديارهم وأراضيهم الأصلية داخل الخط الأخضر عام 1948. وأخيراً فإن وضع الحماية المؤقتة مع توقع العودة إلى الموطن الأصلي، ينسجم تماماً مع مبادئ القانون الدولي الخاص بحق العودة، والمبادئ التي تحكم وضع وتنفيذ حلول دائمة للاجئين بشكل عام ولللاجئين الفلسطينيين بشكل خاص

الحماية المؤقتة ومكانها في البحث عن حلول دائمة للاجئين

يعتبر النظام القانوني الدولي الحالي للاجئين ظاهرة حديثة، نشأت في إطار اتفاقية اللاجئين لسنة 1951، المتعلقة بوضع اللاجئين (اتفاقية اللاجئين أو اتفاقية وضع اللاجئين لسنة 1951)، **2** وبروتوكول 1967 المتعلقة بوضع اللاجئين (بروتوكول اللاجئين أو بروتوكول وضع اللاجئين لسنة 1967) **3** المرافق لها، والنظام الأساس لمفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين. هنالك عدد من الطرق الرئيسية التي تغيرت من خلالها مواقف المجتمع الدولي تجاه اللاجئين بصورة دراماتيكية، وذلك مع دخول اتفاقية اللاجئين حيز التطبيق وإنشاء منصب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين **4**، على النحو التالي

أولاً، تغيرت الممارسة السابقة الخاصة بالاعتراف باللاجئين على شكل مجموعات أو فئات، لتصبح مستندة إلى التقييم الفردي للشخص وتقدير ما إذا كان مؤهلاً كي يعتبر (لاجئاً) وفق تعريف محدد في كل قضية على حدة

ثانياً: قامت الدول في السابق بمنح وضع لاجئ لمجموعات/ فئات من الأشخاص، لاعتبارات سياسية كأن يكون الشخص هارباً من دولة تعتبرها الدولة التي تستقبله "دولة معادية"، أو أن الدولة التي تستقبله تريد إخراج الدولة الأخرى. أما تعريف اتفاقية اللاجئين فقد قصد أن يكون محايداً من الناحية الأيديولوجية، بحيث يكون تعريفاً موضوعياً، يجعل من منح الحماية للاجئين عملاً غير سياسي

ثالثاً، بشرت اتفاقية اللاجئين بنظام جديد، كان عليه أن ينظر إلى تدفق اللاجئين على أنه مشكلة دولية، ولم يعد مشكلة إقليمية أو مشكلة تخص دولة واحدة، وأن يضع وينفذ حلولاً دائمة للاجئين، بروح المشاركة الدولية في تحمل العبء.5 أما الكيان الذي تم إنشاؤه، ليوفر الآلية التي تقرر كيف سيتم تقاسم عبء اللاجئين في أي وضع معين، فكانت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي،6 وبهذا كان على المجتمع الدولي أن يعمل من خلال نموذج إجماع لحل مشكلة اللاجئين، وفق المبدأ الأساس الخاص بخيار اللاجئين نفسه في تطبيق الحل الدائم الذي يرتئيه

تشمل اتفاقية وبروتوكول اللاجئين التزامين أساسيين من جانب الدول، وهما تطبيق التعريف الذي أصبح الآن مقبولاً دولياً "للاجئ"، الذي يظهر في المادة 1 (أ) و2 من اتفاقية اللاجئين لسنة 1951، وتطبيق المعيار الإجباري وهو عدم الإعادة قسراً، الذي يظهر في المادة 1/33 من الاتفاقية.7 ومن المهم ملاحظة أنه لا يظهر في أي مكان في اتفاقية اللاجئين، ولا في البروتوكول، ولا في أي ميثاق من موثائق حقوق الإنسان الدولية، وجوب التزام أية دولة بمنح اللجوء السياسي. صحيح أن الإجماع الدولي تركز عندما صيغت اتفاقية اللاجئين، على التوطين في دولة ثالثة وعلى وجوب أن تمنح الدول اللجوء، إلا أن هذا الإجماع كان مجرد انعكاس للموقف تجاه فئات اللاجئين الذين كانوا لهم الأساس لمندوبي الأمم المتحدة الذين صاغوا الاتفاقية آنذاك، وبالتحديد اللاجئين والنازحين الأوروبيين بعد الحرب العالمية الثانية. لقد تغير الإجماع الدولي تجاه حلول اللاجئين مع الوقت، أما الإجماع الحالي خلال الخمس عشرة أو العشرين سنة الأخيرة، فقد كان على إعادة اللاجئين إلى موطنهم الأصلي8

التاريخ الحديث للحماية المؤقتة

رغم حداثة الحماية المؤقتة نسبياً من حيث كونها وضعت معترفاً به، تمنحه الدول لأشخاص قد ينطبق أو لا ينطبق عليهم تعريف "اللاجئ" الوارد في اتفاقية اللاجئين لسنة 1951، ولكنهم مع ذلك يستحقون الحماية الدولية، إلا أن هذا المفهوم ليس جديداً، فله سوابق في مفهوم اللجوء المؤقت الذي يمنح في حالات إنسانية طارئة واسعة، كما في جنوب شرق آسيا، حيث قبلت الدول المحيطة على أسس الأمر الواقع وجود آلاف من الفيتناميين والكمبوديين الهاربين من الصراع، وكذلك في باكستان التي قبلت حوالي أربعة ملايين لاجئ أفغاني بينما كانت الحرب محتدمة في بلادهم، وكذلك في المكسيك وهندوراس اللتين استقبلتا مؤقتاً مئات الآلاف من اللاجئين من الحرب الأهلية في السلفادور وغواتيمالا. إلا أن الحماية المؤقتة في أوروبا أو الوضع المحمي مؤقتاً في الولايات المتحدة، هو وضع حديث نسبياً من حيث اعتباره وضعت قانونياً معترفاً به. ففي عامي 1980 و1981 أصدرت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، استنتاجين بخصوص الحماية المؤقتة في أوضاع تدفق اللاجئين على نطاق واسع.9 وقد أوصى هذان الاستنتاجان في الجزء ذي العلاقة: "أنه في حالات تدفق لاجئين على نطاق واسع" فإن الأشخاص الذين ينشدون اللجوء ينبغي أن يتلقوا مباشرة حماية مؤقتة على الأقل، و.... الدول التي تواجه بسبب موقعها الجغرافي وأشياء أخرى، تدفقاً واسعاً للاجئين ينبغي بحسب الضرورة، وبناء على طلب الدولة المعنية أن تتلقى مساعدة فورية من دول أخرى، بموجب مبدأ التقاسم العادل للعبء"10. ولقد تمخضت اقتراحات مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، القائلة بأن على الدول أن تسمح باللجوء المؤقت أو الحماية المؤقتة في مناطقها إلى حين إيجاد حلول دائمة للاجئين وإيجاد تشريعات داخلية في الدول المختلفة، خاصة بأوضاع مختلفة من الحماية المؤقتة

وفي أوروبا نشأت الحماية المؤقتة في أوائل التسعينيات، باعتبارها استجابة أوروبية لتدفق أكثر من مليوني لاجئ يوغسلافي ومناطق الصراع في البلقان إلى أوروبا.11 وفي الولايات المتحدة، ابتداءً وضع الحماية المؤقتة عام 1990، استجابة للضغط الناشئ على نظام اللجوء نتيجة تدفق مئات الآلاف من لاجئي أمريكا الوسطى، الذين هربوا من الحرب الأهلية الطويلة في السلفادور.12 ورغم اختلاف المؤشرات، إلا أن هناك صفات عديدة مشتركة للأوضاع المختلفة للحماية المؤقتة في أوروبا، ووضع الحماية المؤقتة في الولايات المتحدة. وللحماية المؤقتة من منظور الدولة التي تمنح هذا الوضع الفوائد التالية: 1- إنها استجابة إنسانية لحالات التدفق الجماهيري سواء، أكان ذلك لأشخاص يمكن تصنيفهم على أنهم لاجئين بموجب تعريف اتفاقية اللاجئين لسنة 1951، أو لا يمكن تصنيفهم بموجبه، ولكنهم هاربون من أوضاع طوارئ في أوطانهم، ويستحقون معاملة إنسانية في أماكن لجوئهم. 2- إنها توفر بديلاً للالتزام الواقع على الدول التي تستقبل اللاجئين بتوفير إجراءات اللجوء الكامل التي ستكون ضرورية لأشخاص يسعون للحصول على وضع لاجئ في حالة عدم توفير الحماية المؤقتة. 3- إنها تعفي الدول التي تتلقى اللاجئين من منح اللجوء لأعداد كبيرة من اللاجئين المحتملين. 4- إعلان صريح للأجانب القادمين وللعالم كله، بأنها توفر الحماية على أسس مؤقتة فقط، مع الإدراك بأن هذه الحالة ستنتهي عندما تصبح العودة إلى الوطن ممكنة

ومن منظور اللاجئين، فإن للحماية المؤقتة فوائد ومساوئ بالاعتماد على عدد من المتغيرات التي يقررها التشريع الداخلي. وتشمل الفوائد عموماً

1. أن لا يكون الأجنبي القادم مطالباً بالقيام بإجراءات طويلة لتقديم طلب الحصول على اللجوء، فمثل هذه الإجراءات غالباً ما تكون شاقة ومرهقة
2. كما أنها تمنح الأجنبي عادة، معظم حقوق الحماية التي تمنح لطالب اللجوء، وتشمل الحق في العمل، والحق في حرية الحركة، والحق في الحصول على مستحقات الحد الأدنى للمعيشة، والحق في جمع شمل العائلة وهكذا
3. يمنح هذا الوضع لمدة زمنية معينة، مما يسمح للأجنبي أن يخطط رؤياً معينة للعودة إلى وطنه، أو للتوطين في دولة ثالثة ضمن إطار زمني معين

4. وفيما يتعلق بمسألة وضع الحماية المؤقتة في الولايات المتحدة، فإن للاجئين فرصة التقدم بطلب اللجوء أثناء فترة تمتعه أو تمتعها بوضع الحماية المؤقتة، إذا ما اختار أو اختارت ذلك، (ومع ذلك فإن النسب المنخفضة للموافقة على طلبات اللجوء، التي تمنح لفئات معينة تتمتع بوضع الحماية المؤقتة، إنما تشير إلى أن وضع الحماية المؤقتة يقصد منه أن يكون مؤقتاً وليس بديلاً عن اللجوء

العلاقة بالقضية الفلسطينية

هنالك ثلاثة مجالات للحماية المؤقتة ذات علاقة بشكل خاص بقضية اللاجئين الفلسطينيين. الأول هو الحماية المؤقتة في الدول العربية المضيفة، والثاني في دول أخرى من دول الشتات الفلسطيني، والثالث هو الحماية المؤقتة في الدولة الفلسطينية لمستقبلية نفسها. ولعله من الضروري في هذه المجالات الثلاثة إجراء مقارنة بين نواح معينة من نظام اللاجئين الفلسطينيين لخاص، مع النظام الدولي الذي وضع لكل اللاجئين الآخرين. كما أنه من الضروري أيضاً فهم جوانب أساسية معينة تتعلق بحق العودة المعترف به دولياً

اللاجئون الفلسطينيون والحماية الدولية للاجئين

المادة 1 أ (2) من اتفاقية اللاجئين تحدد التعريف المقبول به عالمياً " للاجئ" كما يلي

ي شخص خارج البلد التي يحمل جنسيته نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني 1951، وبسبب الخوف المبرر تماماً من يتعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو العضوية في مجموعة اجتماعية معينة أو بسبب رأي سياسي، ولا يستطيع، أو أنه بسبب مثل هذا الخوف لا يرغب بالاستفادة من حماية ذلك البلد، أو من هو بلا جنسية وموجود خارج بلد مسكنه بمألوف السابق نتيجة مثل هذه الأحداث، ولذلك فهو غير قادر على العودة، أو أنه بسبب مثل هذا الخوف غير راغب في العودة إليه

م يقصد من هذا التعريف ذي الصيغة الفردية للاجئ، أن ينطبق على اللاجئين الفلسطينيين. بل وفي واقع الحال، لم يسبق أن بنى المجتمع الدولي أبداً تعريفاً قانونياً للاجئ الفلسطيني. 13 ولقد جرى التعامل مع وضعهم بطريقة مختلفة عن تلك التي عومل بها اللاجئين الآخرون، الذين ينطبق عليهم النظام الذي نصت عليه اتفاقية اللاجئين. 14 واللاجئون الفلسطينيون سواء أ كانوا بمجموعة أو فئة تغطيهم المادة (1 د) من اتفاقية اللاجئين 15، وهو بند يوضح تاريخ صياغته بشكل مطلق، بأنه ينطبق فقط على فلسطينيين ولا ينطبق على أية مجموعة أخرى من اللاجئين. تنص هذه المادة (ا د) على ما يلي

لا تنطبق هذه الاتفاقية على أشخاص يتلقون حالياً حماية أو مساعدة من أجهزة ووكالات الأمم المتحدة باسثناء مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين. وعندما تتوقف مثل هذه الحماية أو المساعدة لأي سبب كان، وبدون أن تكون قد تمت تسوية وضع مثل هؤلاء الأشخاص بشكل واضح، بحسب الحلول ذات العلاقة التي تبتتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإن مثل هؤلاء أشخاص سيكونون مستحقين في الواقع للفوائد التي تقدمها الاتفاقية

صياغة هذا البند، يكون الفلسطينيون قد منحو نظاماً خاصاً مضاعفاً من الحماية، مكوناً من لجنة التوفيق لفلسطين التابعة للأمم المتحدة، التي أعطيت تفويضاً لتقديم الحماية، ومن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا) التي تمتعت بتفويض لتقديم المساعدة. 16 وقد اعتبر أعضاء لجنة الصياغة الذين صاغوا اتفاقية اللاجئين أنه ليس من الضروري إدخال فلسطينيين في نظام اتفاقية اللاجئين كما أنهم لم ينصحوا بذلك أيضاً، طالما كانت هناك وكالتان أخريان للأمم المتحدة، تقدمان لهم الحماية والمساعدة. إضافة إلى ذلك، فإنه للأسباب التي جعلت من القضية الفلسطينية قضية متميزة، فقد اعتقد الذين صاغوا الاتفاقية بأن الفلسطينيين سيحصلون على حماية أقل مما يستحقون إذا ما جرى تصنيفهم مع اللاجئين الآخرين في نظام لحماية العام لاتفاقية اللاجئين. 17 ومع ذلك، فإنه لعدد من الأسباب التاريخية والسياسية، يعتبر اللاجئون الفلسطينيون خارج نطاق اتفاقية اللاجئين، وفي الوقت نفسه، فإن نظام اللاجئين المضاعف قد فشل منذ وقت طويل في توفير الحماية الدولية التي كان يفترض أن يتلقوها طالما لم يلق وضعهم حلاً. كما أن كل الدول التي يسعى الفلسطينيون للحصول على الحماية فيها خارج موطنهم الأصلي، تفسر البنود ذات العلاقة بطريقة لا توفر لهم حماية مناسبة -رغم أن التفسير الدقيق قد يختلف من دولة إلى أخرى، وغالباً ما عانى الفلسطينيون من صعوبة كبيرة عندما وجدوا أنفسهم في دول ثالثة (غير عربية) وتقدموا بطلب اللجوء لسياسي، ويطلب السكن بناء على جمع شمل العائلة، أو الحصول على أية أشكال حماية أخرى تتوفر للاجئين الآخرين في لعالم. وما زال الكثيرون منهم في دول عربية بدون وضع قانوني معترف به، وبدون تصاريح عمل وبدون الأسس الضرورية للعيش بحرية وكرامة. وفي الدول العربية، وبسبب الإجماع الطويل بان الحل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين يتمثل في عودتهم إلى بيوتهم وأرضهم، فإن هناك سلسلة من الاتفاقيات والقرارات التي تلزم الدول العربية المضيفة بإعطاء اللاجئين الفلسطينيين حق لبقاء في مناطقها بشكل مؤقت فقط. 18 وفي الوقت نفسه، فإن معظم الدول العربية ليست من بين الدول الموقعة على اتفاقية للاجئين لسنة 1951، وهي بذلك ليست ملزمة بأي من المادتين 1 أ(1) أو المادة (1د) من الاتفاقية. 19 ومع ذلك فإنها ملزمة بمبدأ عدم الإحراج على العودة الوارد في القانون الدولي الذي يلزمها بعدم إبعاد اللاجئين الفلسطينيين من أراضيها إلى أماكن تكون فيها حياتهم أو حريتهم مهددة بالخطر. 20 وبسبب عدم اعتراف الدول العربية بالفلسطينيين اللاجئين بموجب اتفاقية اللاجئين -وهو اعتراف يضمن لهم الحد الأدنى من الحقوق الواردة في الاتفاقية، وعدم ضمان هذه الدول الحماية القانونية لهم، فإن هذه الدول لا تقوم بمنح اللاجئين الفلسطينيين كثيراً من حقوق الإنسان الأساسية، وبالتالي فإن الفلسطينيين في معظم الأحوال محرومون من حق العمل، ومن السفر بحرية سواء داخل مناطق هذه الدول أو الخروج منها والعودة إليها، ومن لم الشمل مع أفراد العائلة، ومن حيازة ملكية خاصة، ومن الاستفادة من ضمانات واسعة توفرها حقوق الإنسان الدولية

ن الحماية المؤقتة مناسبة بشكل خاص على ضوء نظام الحماية المضاعف الذي جرى وضعه للاجئين الفلسطينيين. وإذا ما نُهملت الأمور بشكل مناسب، فلقد جرى وضع نظام لجنة التوفيق لفلسطين التابعة للأمم المتحدة، ووكالة الغوث (الأنروا) والمادة (د) من اتفاقية اللاجئين لضمان تلقي اللاجئين الفلسطينيين في كل الأوقات الحماية والمساعدة، سواء من وكالتين أخريين من وكالات الأمم المتحدة، أو من مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين (ويفضل أن يكون ذلك بالارتباط مع وكالة الغوث-

الأنروا

ولقد كان الهدف من المادة (د 1) أن تضمن أنه في حالة فشل نظام الصلاحيات المزدوج لوكالة العوث (الأنروا) ولجنة التوفيق في تحقيق أي من مهماتهما، فإن اتفاقية اللاجئين تقوم بشكل تلقائي بتغطية اللاجئين الفلسطينيين باعتبارهم مجموعة أو فئة متكاملة، بدون الحاجة إلى تطبيق التعريف الفردي للاجئ الوارد في المادة 1(2). وحيث أن اتفاقية اللاجئين تلزم الدول باحترام مبدأ عدم الإعادة فقط، فإن الدول تملك حرية منح أي وضع خاصة للاجئين الذين تختارهم، سواء أكان ذلك الوضع هو اللجوء أو الحماية المؤقتة أو أي شكل آخر من أشكال الوضع الدائم 21

إلا أن المادة (د1) تنص على أنه يتوجب على الدول في حالة القضية الفلسطينية، أن تمنح "فوائد الاتفاقية" للاجئين الفلسطينيين شريطة أن تكون "قد تمت تسوية وضع مثل هؤلاء الأشخاص بشكل أكيد وفق القرارات المناسبة التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة". ولهذه اللغة مضامين كثيرة، أولها أنه عند تطبيق المادة (د1) سيكون مطلوباً من الدول أن تمنح الحماية للاجئين الفلسطينيين أي "فوائد هذه الاتفاقية"، وثانيها، أنه يطلب من الدول أن تمنح الحماية للاجئين الفلسطينيين فقط إلى حين تسوية وضعهم وفق قرارات الأمم المتحدة المناسبة. وتتمحور القرارات المناسبة بوضوح حول قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم 194، الذي يجسد الإجماع على عودة وتعويز اللاجئين. وهذا شيء أساسي لأن تاريخ صياغة البند (د1) توضح بان الذين صاغوه هدفوا إلى إيجاد- وأوجدوا فعلاً- نظام حماية مضاعف مع حل دائم متفق عليه في أذهانهم، تجسد في قرار الجمعية العمومية رقم 194. وبالفعل فإن هذا القرار، وضع الحل الضروري، وأوجد أحد الجوانب الأساسية لنظام الحماية، ألا وهو لجنة التوفيق لفلسطين التابعة للأمم المتحدة. أما ثالث هذه المضامين فهو أن مثل هذه الحماية يجب أن تنسجم مع حقوق اللاجئين القانونية الدولية، في العودة إلى ديارهم الأصلية واختيار الحل المناسب لمحتنهم

اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة بموجب القانون الدولي

حق العودة مكون هام من مكونات نظام الحماية المضاعفة، ومن التوصية بمنح اللاجئين الفلسطينيين الحماية المؤقتة. وبالتالي فإنه من الضروري إجراء تحليل مختصر لحق العودة بموجب المبادئ القانونية الدولية 22

إسرائيل هي إحدى الدول الموقعة على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966. 23 وتنص المادة 12(4) من هذا العهد على أنه "لن يحرم أي شخص تعسفاً من دخول بلده". ولم تبد إسرائيل أي تحفظ على هذا البند. كما أن إسرائيل هي طرف في معاهدة إلغاء التمييز العنصري لعام 1995. 24 وتطلب المادة 5(د) (2)، من هذه المعاهدة من الدول أن "تحرم وتلغي التمييز العنصري بكل أشكاله، وأن تضمن حق الجميع بدون تمييز بناء على العرق أو اللون أو الجنسية أو الأصل الإثني، في المساواة أمام القانون، وخاصة بالتمتع بالحقوق التالية: (د) حقوق مدنية أخرى خاصة: (2) حق مغادرة أي بلد، بما فيها البلد الذي هو فيه والعودة إلى بلده". ولم تقم إسرائيل هنا أيضاً بالتحفظ على هذا البند

وأما الأسئلة التي يثيرها هذا النص فهي: ما هو الفرق بين حق الدخول وحق العودة؟ وما المقصود ببلده 25

من الواضح أن "الدخول" أوسع من "العودة"، لأنه ينطبق أيضاً على أناس ولدوا خارج بلدهم، مما يعطيهم حق دخولها حتى ولو كان ذلك للمرة الأولى، وبدعم (تاريخ صياغة) العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هذا التفسير. 26 وبالتالي فإن 12 (4) تشمل حقاً أوسع للعودة للجيل الثاني أو الثالث من اللاجئين الذين ولدوا خارج بلدهم. وبشكل مصطلح "تعسفاً" قيدا على حق العودة إذ يتضمن معنى يشير إلى أن للدولة أن تتدخل في هذا الحق طالما لم يكن هذا التدخل على أسس "تعسفية". ولقد تبنت لجنة حقوق الإنسان، وهي الجسم المفسر والمطبق للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية موقفاً يقول بأن أي تدخل في حق الدخول/ العودة يجب أن يكون قانونياً، "بموجب بنود وأهداف العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وينبغي أن يكون معقولاً في ظروف معينة 27

وبموجب المبادئ التقليدية للقانون الدولي، فإن للدول حرية واسعة في التصرف في المسائل المتعلقة بمنح أو عدم منح الجنسية. إلا أن لهذه الحرية حدود. فعندما يكون هناك تعاقب لدول على منطقة واحدة مثلاً، فإن هناك بعض القيود على كيفية معاملة الدول المتعاقبة للسكان الموجودين في هذه المنطقة. يقول أحد خبراء القانون الدولي المشهورين بان "السيادة تشير إلى المسؤولية، والتغيير في السيادة لا يعطي صاحب السيادة الجديد الحق في التخلص من الشعب المعني وفق رغبة الحكومة. فالشعب يظل مرتبطاً بالمنطقة ويعتبر أمراً غير قانوني أن يقوم الذي يخلف من سبقه باتخاذ خطوات تشمل محاولة تجنب المسؤولية عن الظروف في المنطقة، من خلال معاملة السكان مثلاً على أنهم بلا دولة بحكم الأمر الواقع. 28 إضافة إلى ذلك عندما يستند التجريد من الجنسية إلى العرق أو الأصل الإثني، فإنه يعتبر مخالفاً للمبادئ العامة لعدم التمييز في القانون الدولي العرفي، وللمادة الثانية والمادة السادسة والعشرين من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة 5 (د) (2) من معاهدة إلغاء التمييز العنصري

ويطرح كثير من المعلقين على أنه إلى جانب بنود معينة في المعاهدات الدولية، فإن حق العودة هو إجباري بموجب القانون العرفي الدولي. ويستند هذا الطرح إلى حقيقة أن حق العودة معترف به بوضوح في معظم مواثيق حقوق الإنسان الدولية، كالمادة 13 (2) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، والمادة 12(4) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة 5 (د) (2) من معاهدة إزالة جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة 8 من الإعلان الأميريكي لحقوق الإنسان، والمادة 22 (5) من المعاهدة الأميركية لحقوق الإنسان لسنة 1969، والمادة 12 (2) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة (1981) والمادة 3(2) من البروتوكول الرابع للمعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لسنة 1963. كما أن هذا الحق موجود في كثير من مسودات الإعلانات والديساتير والقوانين والفقهاء القانونيين في كثير من الدول، ويشار إليه باستمرار في قرارات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق اللاجئين وأخيراً، فإن الممارسة الواسعة للدول تطبق حقوق الرعايا المقيمين في دخول مواطنهم الأصلي. ومن الصعب رسم المؤشر الصحيح للحق بموجب القانون العرفي الدولي، إلا أن أحد المصادر الأقوى هو البند الموجود في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لأن الكثير من البنود الأخرى تستند إلى ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

وتنص المادة 13(2) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على "أن لكل شخص الحق في مغادرة أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه". وقد جادل البعض قائلًا بأن حق العودة بموجب هذا البند وغيره لا ينطبق على أشخاص غير مواطنين في الدولة الطاردة. وليس من الغرابة أن يقوم أنصار إسرائيل بتطوير هذا الطرح بشيء من الحدة، إلا أن وجهة النظر الأكثر انسجامًا مع بنود المعاهدات الأخرى وكذلك مع المبادئ العامة للقانون الدولي هي أن عبارة "كل شخص" تعني كل الأشخاص سواء أكانوا مواطنين أم غير مواطنين، وعبارة "بلده" يجب تفسيرها على أنها موطنه الأصلي. والإعلان العالمي لحقوق الإنسان أسوة بوثائق حقوق الإنسان الدولية الأخرى، يضع تمييزًا واضحًا بين البنود التي تنطبق على "المواطنين"، وعلى أشخاص من "بلد" أو "دولة" ما. وتوضح لنا المبادئ الأساسية للتفسير القانوني بأن المصطلح الواسع "بلده" تم اختياره ليشمل مكان جنسيته وموطنه الأصلي. إضافة إلى ذلك، تكون النتيجة إذا ما تم اختيار المصطلح الأضيق، السماح للدول بتجنب التزامها تجاه سكان في مناطقها، من خلال الطرد التعسفي لسكان معينين ونقلهم من مكان جنسيتهم، ومن ثم رفض إعطائهم الحق في العودة بحجة أنهم غير مواطنين. ويستند بند العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية على ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومرة أخرى نقول بأن المصطلحين الذين تم اختيارهما هما "لا أحد" و"بلده" مقابل "مواطن" أو "دولة" أو "دولة جنسيته".

إلى جانب الدعم المهم الذي يقدمه حق العودة، وحق عدم الإبعاد والحق في التمتع بجنسية، في المعاهدات الدولية، فقد تطورت مجموعة كبيرة من النصوص القانونية من خلال قرارات الأمم المتحدة، تؤكد على حق العودة في الحالة الفلسطينية، من بينها قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة، رقم 194 (3) وهو القرار المركزي فيها.

مبادئ حق العودة والحماية المؤقتة المطبقة على نظام اللاجئين الفلسطينيين

وهكذا نجد أنه إذا ما منحت الحماية المؤقتة بحسب المادة (د1)، بتطبيق الحل الدائم المناسب الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإن حق العودة الوارد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194 يعني العودة إلى موطن اللاجئين الأصلي. ولن تكون إعادة اللاجئين إلى منطقة أخرى مثل الدولة الفلسطينية منسجمة مع حق العودة المعترف به دوليًا، حيث أن هذه الدولة لم تكن موطنهم الأصلي. إن إرسال اللاجئين الفلسطينيين إلى الضفة الغربية/قطاع غزة في الحقيقة، لن يكون أكثر من إرسالهم إلى أي مكان آخر للجوء المؤقت، إلى حين إحفاق حقوقهم في العودة إلى موطنهم الأصلي. وبالتالي فإن الحماية المؤقتة بالنسبة للدولة الفلسطينية هي وضع مناسب تمنحه للاجئين الفلسطينيين المقيمين أو التي يرغبون في الإقامة فيها، أولئك الذين لا تشكل الإقامة في دولة الضفة الغربية وقطاع غزة بالنسبة لهم شيئًا مناسبًا أو ملزمًا قانونًا. وبشكل هذا دعماً للطرح القانوني القائل بأنه لا يتوجب على اللاجئين الفلسطينيين أن يتنازلوا عن حقهم المطلق في العودة إلى بيوتهم وأراضيهم من أجل تحسين أوضاعهم المعيشية.

وتوفر الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية وكذلك في دول أخرى من دول الشتات الفلسطيني، وضعا قانونيًا معترفًا به. وبالنسبة للاجئين الفلسطينيين، فإنه ينبغي أن تمنحهم الحماية المؤقتة المنسجمة مع مؤشرات الحماية المؤقتة في أوروبا أو وضع الحماية المؤقتة في الولايات المتحدة، حقوق الحماية الأساسية التي يتمتع بها أشخاص آخرون يمنحون مثل هذا الوضع عندما يهربون من أوضاع طارئة، سواء أكانوا لاجئين ينطبق عليهم تعريف الاتفاقية أم لا. وتعالج الحماية المؤقتة بشكل خاص، الحاجات الحقيقية للاجئين الفلسطينيين وهي الحاجة إلى العمل، والسفر بحرية، والعيش حيثما يختارون ضمن دولة الحماية المؤقتة، وجمع الشمل مع أفراد عائلاتهم، والسفر إلى الخارج والعودة بإذن خاص، كما تعالج الحماية المؤقتة تحديدًا مخاوف الدول العربية والدول الأخرى، بأنه سيكون عليها أن تمنح اللجوء أو وضعا أكثر ديمومة للاجئين، أو أن تطردهم. وأخيرًا فإنها تعالج القلق المستمر لدى اللاجئين الفلسطينيين ومنظمة التحرير الفلسطينية، بأن عملية ما بعد أوسلو قد تضرب الإجماع الدولي على أن الحل الدائم للاجئين الفلسطينيين يتمثل في العودة إلى موطنهم الأصلي والتعويض، كما يتجسد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194.

الخاتمة

استراتيجيات لتطبيق الحماية المؤقتة على الفلسطينيين في الدول العربية

يمكننا القول بأن فوائد تشريع الحماية المؤقتة للاجئين في الدول العربية، تماثل إلى حد كبير تلك الفوائد لمثل هذا التشريع في دول الشتات الفلسطيني غير العربية. إلا أن هناك ناحيتين أساسيتين بالنسبة للحماية المؤقتة، تجعلها جذابة إلى حد كبير بالنسبة للدول العربية إلى حين إيجاد حل دائم لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. الناحية الأولى هي أن الحماية المؤقتة تحافظ على الإجماع في العالم العربي، بأنه ينبغي ألا تتخذ خطوات لمنع وضع دائم للفلسطينيين إلى حين تطبيق حقهم في العودة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194. والناحية الثانية هي أن منح الحماية المؤقتة قد يخلق ضغطًا مجددًا لتطبيق قرار الجمعية العامة المذكور وحق العودة للاجئين. ومن أجل جعل الحماية المؤقتة أداة فعالة لتطبيق حق العودة، فإنه لا بد من وضع استراتيجيات مرافقة لزيادة الضغط على كل الأطراف ذات العلاقة لتطبيق حق اللاجئين في العودة²⁹.

هنالك عدد من القضايا لا بد من معالجتها، كي تحقق الحماية المؤقتة الأهداف التي تجعلها جذابة للدول العربية. القضية الأولى هي مسألة تعريف من سيكون مؤهلاً للحصول على الحماية المؤقتة من اللاجئين الفلسطينيين. ولا يمكننا في هذا المقام الدخول في نقاش مفصل للمشاكل التي تواجه وضع تعريف قانوني للاجئين الفلسطينيين، ومع ذلك، فإنه من الضروري لأهداف الحماية المؤقتة، إعطاء وصف عام لمن سيكون بحاجة لمثل هذه الحماية. فأوروبا والولايات المتحدة ليستا في حاجة لأن يكون الشخص مؤهلاً بموجب تعريف "اللاجئ" كي يكون مستحقًا للتمتع بوضع الحماية المؤقتة. إضافة إلى ذلك، فالعملية هي أسهل في الدول العربية الداخلة ضمن تفويض وكالة الغوث الدولية (الأنروا)، وذلك من خلال سجلات وكالة الغوث، فكل الأشخاص المسجلين لاجئين لدى وكالة الغوث، هم بحكم الأمر الواقع يستحقون الحصول على هذا الوضع. وإلى جانب ذلك، هناك ضرورة لتعريف آخر يشمل أولئك اللاجئين الفلسطينيين غير المسجلين لدى وكالة الغوث، ولكنهم مؤهلون لغايات هذا الوضع. والمشاكل الخاصة باللاجئين غير المسجلين لدى وكالة الغوث (الأنروا) هي مشاكل تتعلق بإثبات الأهلية، إلا أن هذه مشاكل مماثلة لأي وضع حماية مؤقت ويمكن التغلب عليها.

أما القضية الثانية، فهي فترة فعالية هذا الوضع. ففي أوروبا وأمريكا نجد أن الحماية المؤقتة تمنح عادة لمدة حوالي عام، قابلة للتجديد على ضوء مراجعة السلطة الحكومية المختصة للوضع الطارئ الذي يستلزم منح هذا الوضع. وقد يكون من المعقول أن تمنح فترة أساسية أطول من الحماية المؤقتة، في الدول العربية، كثلاث سنوات مثلا، إلا أنه ينبغي ربط الفترة بالاستراتيجيات الخاصة بتطبيق قرار الأمم المتحدة رقم 194

والقضية الثالثة، مسألة الحقوق المرتبطة بوضع الحماية المؤقتة. فالفلسطينيون الذين يمنحون الحماية المؤقتة يجب أن يحصلوا على الحقوق الدنيا على الأقل التي تمنح لأشخاص لهم صفة اللاجئ، ألا وهي حقوق العمل، وجمع الشمل مع أفراد عائلاتهم، وحرية الحركة داخل الدولة المانحة للحماية. إضافة إلى ذلك، ووفق الممارسة الواسعة للذين تمنح لهم الحماية المؤقتة، فإنه ينبغي منحهم وثيقة سفر تسمح لهم بالمغادرة والعودة لأسباب طارئة وملحة

استراتيجيات تطبيق الحماية المؤقتة في دول الشتات الفلسطيني غير العربية

حيث أن لأوروبا والولايات المتحدة تشريع خاص بالحماية المؤقتة، فالاستراتيجية الخاصة اللازمة لهاتين الدولتين من ثم، هي استراتيجية سياسية لإقناعهما بإدخال اللاجئ الفلسطيني ضمن غطاء الحماية المؤقتة. ولعل مخاوف هاتين الدولتين تتمثل في أنه قد تكون هناك أعداد كبير من الناس مؤهلة لذلك، حيث أنه لا توجد إمكانية سياسية في المستقبل المنظور للعودة إلى إسرائيل (وقد لا تدعم الولايات المتحدة مثل هذه الاستراتيجية على كل حال)، وأنه إذا لم تقم الدولة الفلسطينية بالاعتراف بهم مواطنين ورعايا، فإن الفلسطينيين سيظلون بلا دولة، مما يضع التزامات أكبر على الدول المضيفة لتقوم بمنحهم الوضع الدائم،³⁰ وأنه إذا تم منح الوضع وكانت العودة مستحيلة فإن الدول المضيفة لن تتمكن من إبعاد هؤلاء إلى مكان آخر

إلى جانب هذه الاعتبارات فإن هناك مشاكل عديدة ملحة تواجه وضع استراتيجية سياسية. أولا، تعريف من الذي سيكون مؤهلا. **31** وحيث أنه لا يوجد تعريف قانوني مقبول "للاجئ الفلسطيني"، وإن هدف الحماية المؤقتة هو منح الحماية لأشخاص لا يتمتعون بالضرورة "بتعريف اللاجئ" على كل حال، فإن هناك ضرورة لوجود معايير معينة للأهلية. وتطبق الحماية المؤقتة بشكل عام على أشخاص يهربون من أوضاع طوارئ، فكيف يمكن وصف وضع الطوارئ بالنسبة للاجئين الفلسطينيين؟ فقد يشمل مثل هذا التعريف أشخاصا يعطيهم نص وغاية المادة (د1) من اتفاقية اللاجئين ("اللاجئون الفلسطينيون" الذين هربوا من بيوتهم وأراضيهم في مرحلة الصراع في العام 1948، أو تم إجبارهم على مغادرتها، وأحفادهم باعتبارهم جميعا فئة متكاملة). وثانيا الفترة الزمنية. إذ لا بد من ربط الفترة الزمنية باستراتيجية هادفة معينة تكون مقنعة بالنسبة للدول المضيفة. وحيث أن الحماية المؤقتة هي عادة لفترات لا تتجاوز السنة، فإنه من الصعب المدافعة عن منحها لفترة زمنية أطول دون وجود استراتيجية ثابتة ضمن الفترة الزمنية، وثالثا من وجهة نظر الأفراد المتقدمين بالطلب للحماية المؤقتة، فإن كل الحقوق والالتزامات العادية المرتبطة بذلك الوضع والمتوفرة للطالبين الآخرين للحماية المؤقتة ينبغي أن تتوفر للفلسطينيين. وهذا يعني، أنه إذا سمحت الدولة مثلا لشخص أن يتقدم بالطلب للحصول على حق اللجوء، رغم منحه الحماية المؤقتة، فإن ذلك الحق يجب أن يمنح للفلسطينيين أيضا

استراتيجيات منح الحماية المؤقتة في الدولة الفلسطينية

تحل الحماية المؤقتة في الدولة الفلسطينية عددا من القضايا الصعبة. فقد تكون استجابة قانونية مناسبة لطلب اللاجئين وجوب أن تكون علاقة الدولة الفلسطينية بهؤلاء السكان ذوي الوضع الخاص في مناطقها علاقة "دولة مضيفة". والحماية المؤقتة بوصفها وضعا قانونيا خاصا جرى تصميمه لحماية حقهم في العودة إلى بيوتهم وممتلكاتهم الأصلية، يمكنها أن تستوعب هذا المطلب، وإن تضمن في الوقت نفسه حقوق الإنسان والحقوق المدنية الأساسية لجمهور اللاجئين في الدولة الفلسطينية المستقبلية. مرة أخرى، وكما هو الحال مع الدول العربية، فإن فعالية تشريع الحماية المؤقتة تعتمد أساسا على استراتيجيات هجومية لتطبيق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194

وبالنسبة للدولة الفلسطينية فإن القضية الأولى ستكون تعريف من يحق له التمتع بهذا الوضع. والاعتبارات مختلفة إلى حد ما عما هي عليه بالنسبة للدول العربية، إذ تعتمد على التشريعات الأخرى الخاصة بالجنسية/ والمواطنة/ والإقامة التي تم تشريعها. وينبغي الأخذ بالاعتبار أموراً مثل جمع الشمل، وارتباطات شرعية أخرى بالصفة العربية وقطاع غزة، ومواهب العمل المطلوبة. وينبغي القيام ببحث حول القضية الحساسة الخاصة بأي تعريف ينبغي أن يستعمل المجلس التشريعي الفلسطيني لأغراض قانون الحماية المؤقتة، حيث أن هذا المجلس سيتولى مهمة صياغة تشريع الجنسية/ المواطنة/ في الدولة الناشئة. أما بالنسبة لمسألة الفترة الزمنية لاستمرار هذا الوضع، فإن استراتيجية الحماية المؤقتة ستكون أكثر فعالية إذا ما تمكن الفلسطينيون والدول العربية من الاتفاق على فترة زمنية مماثلة، وربطها بالاستراتيجيات الخاصة بتطبيق حق العودة إلى الموطن الأصلي.

الحماية المؤقتة هي أداة إضافية ضمن مجموعة من الاستراتيجيات المتوفرة للفلسطينيين، لبدء العمل على تنفيذ حق العودة للاجئين الفلسطينيين إلى موطنهم الأصلي. ولفهم فوائد الحماية المؤقتة ونقاط ضعفها بالنسبة لقضية اللاجئين الفلسطينيين، فإن هناك حاجة لإجراء دراسة إضافية جادة على كل مستوى يمكن أن يجري فيه تبني الحماية المؤقتة: في الدول العربية المضيفة وفي الدول غير العربية من دول الشتات، وفي الدولة الفلسطينية العتيدة بشكل خاص. وبرغم كل شيء، فإن الحماية المؤقتة يمكن أن توفر إجابات مهمة في السعي لتطبيق حق العودة للاجئين الفلسطينيين.

1. للإطلاع على الأدبيات الخاصة بالحماية المؤقتة واللجوء المؤقت أنظر: دوناتيلو لوسا "مراجعة للحماية المؤقتة"، المجلة الدولية لقوانين اللاجئين، المجلد 6، العدد 4. (1994)، ص534. وقام بيرلوس وهارتمان في الثمانينيات بطرح مقنع يقول بأن معيار اللجوء المؤقت كان مبدأ ملزماً في القانون العرفي الدولي بفضل الممارسة الحالية للدول، على الأقل حيث يكون الأمر متعلقاً بأشخاص هاربين من صراع مسلح. بيرلوس، د، هارتمان، ج.ف.، "اللجوء المؤقت: معيار الانبثاق العرفي" مجلة فرجينيا للقانون الدولي، المجلد 26، العدد 3، (1986)، ص551. يمكن أن يكون مبدأ ما من مبادئ القانون العرفي الدولي ملزماً للدول حتى وإن لم تكن مثل هذه الدول طرفاً في معاهدة تشمل مثل هذا المبدأ. هنالك سلطة مقبولة لمصادر القانون يمكن اعتبارها ملزمة للدول مثل: (أ) المعاهدات الدولية، ووضع قواعد تعترف الدولة المعنية بها بوضوح (ب) العرف الدولي باعتباره بيئة لممارسة عامة مقبولة بصفة قانون. (ج) مبادئ القانون العامة التي تعترف بها الدول المتحضرة (د) القرارات القضائية وتعاليم خبراء القانون الدولي ذوي الخبرة الواسعة، باعتبارها مصدراً ثانوياً لتفسير قواعد القانون: المادة 38 (1) من النظام الأساسي لمحكمة العدل العليا

2. الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين، 137 28 تموز 1951. UNTS189

- 3 البروتوكول المتعلق بوضع اللاجئين، 606، 31 كانون ثاني 1967. UNTS 267.1967
4. ميثاق المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. الجمعية العامة، الجلسة الخامسة، الملحق، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 428 (14). (V) كانون أول (1950).
5. تنص ديباجة اتفاقية اللاجئين، التي تعكس التزام الدول الأطراف بتفاسم الأعباء على ما يلي: "إن منح اللجوء قد يضع أعباء ثقيلة غير مبررة على بعض الدول، وبالتالي فإن أحد الحلول المرضية لمشكلة اعترفت الأمم المتحدة ببعدها وطبيعتها الدوليين لا يمكن تحقيقه بدون تعاون دولي".
6. قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتشكيل اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي عام 1958، وقد شملت اللجنة التنفيذية في البداية 24 دولة واراد العدد مع الوقت لتصل العضوية اليوم إلى 50 دولة. أنظر: غاي غودوين عل، اللاجئين في القانون الدولي، أوكسفورد: صحافة جامعة أوكسفورد، 1996.
7. المادة 1/33 من معاهدة اللاجئين تنص على أنه: "لا تقوم أية دولة متعاقدة بطرد أو إعادة لاجئ بأية حال مهما كان، إلى حدود منطقة يمكن أن تكون حياته أو حرته مهددتين بالخطر بسبب عرقه، أو دينه أو جنسيته أو عضويته في مجموعة اجتماعية معينة أو بسبب رأيه السياسي". وهناك جدال طويل حول مؤشرات الالتزام بعدم الإبعاد، باعتبار ذلك مبدأ ملزماً للدولة العضو في اتفاقية اللاجئين، ومبدأ من مبادئ القانون العرفي الدولي ملزماً للموقعين وغير الموقعين على الاتفاقية تجاه الأشخاص الهاربين من أوضاع لا يغطيها التعريف الوارد في اتفاقية اللاجئين، مثل أشخاص هاربين من صراع مسلح، وانهاكات واسعة لحقوق الإنسان، أو أية ظروف طارئة خطيرة.
8. انظر مثلاً: تقرير الجلسة الرابعة والثلاثين للجنة التنفيذية (1983)، واستنتاج اللجنة التنفيذية رقم 18 (1980)، وملاحظة مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين حول العودة الطوعية؛ وثيقة الأمم المتحدة، اللجنة التنفيذية 27 SCP/13، آب 1980، وتقرير اللجنة المنبثقة عنها: وثيقة الأمم المتحدة A/AC.96/586/8، تشرين أول 1980، الفقرات 17-29. ويقول غاي غودوين عل في أطروحة الموثوقة، اللاجئين في القانون الدولي "ستستمر العودة الطوعية في أن تكون الحل المفضل لمشاكل اللاجئين كونها مسألة مبدأ (إذ تعكس حل غودوين عل) على أساس المصلحة الذاتية (معظم دول اللجوء تفضل الحد من التزاماتها للاجئين)" المصدر السابق ص275. أنظر أيضاً: غاي غودوين عل، "العودة الطوعية: قضايا سياسية وقانونية"، منهاتن، اللاجئين في العلاقات الدولية، أوكسفورد: مطبعة جامعة أوكسفورد، 1989، ص255.
9. استخلاصات اللجنة التنفيذية للمفوضية العامة لشؤون اللاجئين حول الحماية الدولية للاجئين العدد 19 "اللجوء المؤقت" 1980، والعدد 22 "حماية الباحثين عن ملجأ في حالات الهجرة الجماعية" 1981.
10. الاستخلاصات حول الحماية الدولية للاجئين أُقرت من قبل اللجنة التنفيذية في المفوضية العليا لشؤون اللاجئين. عدد19
11. في معظم الدول الأوروبية، حُوِّلت لفترة زمنية محددة بمنح اللاجئين من البوسنة والهرسك الفارين من الصراع الدائر في بلادهم أو أفراد من الأقليات العرقية. العديد من مواطني البوسنة والهرسك مؤهلين ليكونوا لاجئين طبقاً لاتفاقية اللاجئين، ولكنهم حصلوا على حماية مؤقتة في المكان الذي طلبوا فيه ووضعية اللجوء طبقاً لقانون اللاجئين الأوروبي. أنظر: المفوضية العليا لشؤون اللاجئين ووزارة الداخلية النمركية، مسح حول تطبيقات الحماية المؤقتة، استجابة شاملة للآزمات الإنسانية في يوغسلافيا السابقة، 16 تموز 1993. أنظر أيضاً: مارتن كجيريم، "الحماية المؤقتة في أوروبا في التسعينات"، المجلة الدولية لقوانين اللاجئين، المجلد 6، عدد 3 (1994)، ص445.
12. في الولايات المتحدة، تم تعديل الجزء 244 من قانون الهجرة والجنسية بإقرار قانون الهجرة لسنة 1990، بحيث يسمح للمدعي العام منح وضع الحماية المؤقتة لللاجئين في الولايات المتحدة، الذين هم مواطنون دول أدى صراع مسلح أو كارثة طبيعية أو ظروف غير عادية أخرى فيها إلى وضع مؤقت أصبحت العودة بسببه غير آمنة أو غير ممكنة، وكانت المجموعة الأولى التي أعطيت وضع الحماية المؤقتة مكونة من مواطنين من السلفادور. منذ ذلك الحين، قامت الولايات المتحدة بمنح وضع الحماية المؤقتة لمواطني من الدول التالية: البوسنة، بورو ندي وكوسوفيون من الجبل الأسود -صربيا، وليبيريا، مونتيرات، وسيراليون والصومال وانجولا والسودان ولبنان والكويت (بما في ذلك المقيمون الفلسطينيون) ورواندا، وفي العدة الأخيرة لمواطني هندوراس ونيكارغوا الهاربين من إحصار "ميتش". عادة ما يعطى وضع الحماية المؤقتة لمدة حوالي عام واحد قابل للتجديد، إذا اعتقد المدعي العام أن الوضع يتطلب ذلك. وهناك وضع متعلق بوضع الحماية المؤقتة ضمن تصنيف "اللجوء المؤقت"، ألا وهو "مغادرة جبرية مؤجلة" تمنح بموجب سياسة إدارية لا تشريعية للسلفادوريين لمدة من الزمن بعد أن ينتهي وضع الحماية المؤقتة الممنوح لهم
13. التعريف الوحيد "لللاجئ الفلسطيني" هو الوارد في أنظمة وكالة غوث الدولية (الأونروا). وقد نص تعريف "اللاجئ الفلسطيني" الذي كان مطبقاً منذ 1952 وحتى 1993 على أن: "اللاجئ الفلسطيني هو شخص كانت إقامته العادية في فلسطين لمدة لا تقل عن سنتين قبيل انفجار الصراع عام 1948 ، والذي نتيجة لهذا الصراع فقد بيته ووسائل معيشته وأصبح محتاجاً/التوجه التشغيلي رقم 18:104 شباط 1952. وفي عام 1993 جرى تعديل هذا التعريف في "توجيهات تسجيل موحدة". في الأول من كانون الثاني عام 1993، الفقرة 13/2 إذ جاء فيها: عبارة "اللاجئ الفلسطيني": تعني هنا أي شخص كان مكان سكنه العادي فلسطين أثناء الفترة ما بين الأول من حزيران 1946 و15 أيار 1948، والذي فقد بيته ووسيلة معيشته نتيجة صراع 1948. ومن المهم أن نشير إلى أن تعريف وكالة الغوث (الأونروا) يتعلق فقط بتفويض (الأونروا) لتوفير المساعدة من مأكول وملبس وماوى للاجئين، ولم يكن يقصد به أبداً أن يكون تعريفاً قانونياً على لاجئ فلسطيني لأغراض الحماية الدولية.
14. للإطلاع على شرح أكثر تفصيلاً لنظام اللاجئين الفلسطينيين الخاص، انظر سوراز م. أكرم "إعادة قراءة حقوق اللاجئين الفلسطينية وتفسيرها وفقاً للقانون الدولي وطرح حلول ناجحة لها" صادر عن مركز بديل، الإصدار رقم 1، (شباط 2000)، وتحليل عميق لتطبيق اتفاقية اللاجئين لسنة 1951 على اللاجئين الفلسطينيين وضرورة توفير الحماية الدولية لهم، انظر: سوراز م. أكرم وغاي غودوين-عل، في الطبعة القادمة للكتاب السنوي الفلسطيني للقانون الدولي، وهو متوفر أيضاً على موقع بديل على الإنترنت
15. "اللاجئين الفلسطينيين"، كانوا فئة لم يجر تعريف أفرادها، إلا أنه كان مفهوماً في حينه على أنهم أشخاص تقع بيوتهم وأراضيهم داخل حدود الدولة الإسرائيلية التي أعلنت عام 1948 وهربوا نتيجة الصراع.
16. المصطلحان "حماية" و "مساعدة" لهما معانٍ مختلفة جداً في قانون اللاجئين الدولي. فالحماية تعني بالأساس، مجموعة الالتزامات تجاه شخص توفرها الدولة عادة، وتكون غير متوفرة في حالة اللجوء، إنها إنكار حماية الدولة أو فقدها وهو ما يميز حالة اللجوء. وهذه المجموعة من الالتزامات أعطيت إلى مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، لصالح كل اللاجئين في العالم. ويصف النظام الأساسي للمفوضية في فصله الثاني/ الفقرة الثامنة، مهام الحماية التي أعطيت للوكالة. وتشمل هذه المهام: التدخل لدى الدول لتطوير وحماية الحقوق المحمية دولياً للاجئين، تطوير وتطبيق حلول دائمة للاجئين بما في ذلك الاستيعاب، وإعادة التوطين، والعودة إلى الوطن، وتطوير صياغة اتفاقيات دولية لحماية اللاجئين وتصديقها، وحفظ ممتلكات اللاجئين ودفع المطالبة بها. أما المساعدة من جهة أخرى، فإنها لا تشير إلى أكثر من مساعدة أساسية للاجئين أو فوائد معيشية كالملاسل والطعام والمأوى.
17. أنظر: سوراز أكرم وغودوين غيل
18. أنظر: قرارات جامعة الدول العربية بما في ذلك قرار 424 الصادر في أيلول 1952، وقرار 524 الصادر في 9 نيسان 1953، وقرار 714 الصادر في 27 كانون الثاني 1954، والقرارات اللاحقة. ومن الوثائق الأكثر أهمية حول إجماع الدول العربية تجاه اللاجئين الفلسطينيين "بروتوكول الدار البيضاء" وهو البروتوكول الخاص بمعاملة الفلسطينيين في الدول العربية، 11 أيلول 1965. وللإطلاع على مراجعة شاملة لمعاملة الدول العربية للفلسطينيين وحقهم في البقاء والعمل أو السفر في هذه الدول، انظر: لكس تاكنبرغ، "وضعية اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي" أوكسفورد: صحافة جامعة أوكسفورد، 1998، الفصل الرابع "وضعية اللاجئين الفلسطينيين في العالم العربي".
19. من بين الدول العربية، الجزائر ومصر والمغرب والسودان وتونس واليمن فقط هي أطراف في اتفاقية بروتوكول اللاجئين. كما أن إسرائيل أيضاً هي طرف، إلا إنها لم تقر تشريعياً يشمل معاهدة أو بروتوكول اللاجئين في القانون المحلي. أما الأردن ولبنان وسوريا فهي ليست أطرافاً لا في المعاهدة ولا في البروتوكول.
20. فيما يتعلق بالمعنى الدقيق للمادة 1/33، يعلق غاي غودوين-غيل قائلاً "لقد قصد الذين صاغوا معاهدة 1951 بوضوح ألا يعاد اللاجئين لا إلى موطنهم الأصلي ولا إلى بلدان أخرى قد يتعرضون فيها للخطر" اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي" ص120.
21. بيرلوس وهارتمان يجادلون بقولهم أن اللجوء المؤقت (هو شكل معكوس عن وضعية الحماية المؤقتة) إنما يلتزمون بمبادئ القانون الدولي. راجع الهامش رقم 1.
22. للمزيد من النقاشات الداعمة للجماعات الدولية العاملة على حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى "ديارهم الأصلية"، أنظر: وت مليونون و س.مليزيون، "حق العودة"، 9 مجلة الدراسات الفلسطينية 125 (1980)، كاتلين لواند، "حق العودة للاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي"، المجلة الدولية لقانون تاللاجئين، المجلد 8، العدد 4 (1996)، ج.كوغلي، "لم شمل العائلات وحق العودة في المناطق المحتلة"، 6 مجلة قانون الهجرة في جورجيا 223، (1992)، حق الشعب الفلسطيني في العودة (نيويورك، 1978): وثائق الأمم المتحدة. للمزيد من التفسيرات التي تدحض وتفتد أن اللاجئين الفلسطينيين يمتلكون "الحق في العودة" إلى ديارهم الأصلية، انظر: كارت رنيه كارلدي، "اللاجئين الفلسطينيين: حق العودة في القانون الدولي"، 72 المجلة الأمريكية للقانون الدولي 586، (1978)، روث لايدوث، "حق العودة في القانون الدولي، مع مرجعية خاصة باللاجئين الفلسطينيين"، كتاب الإحصاء الإسرائيلي السنوي حول حقوق الإنسان 103، (1986)، ب.وايز، "الشرق الأوسط"، في ك.فاساك و س.لسكوفسكي، حق الخروج والعودة، أوراق وتوصيات المؤتمر الدولي الذي عقد في أوبسالا، السويد، 19-20 حزيران 1972)
23. رغم أن إسرائيل صدقت العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في 3 تشرين الأول (أكتوبر) 1991، إلا أنه لم تصدق البروتوكول الاختياري الأول الذي يعطي لجنة حقوق الإنسان الصلاحية لسماع شكاوى فردية. كما أن إسرائيل لم تقم بإصدار إعلان بموجب المادة 41، تعطي بموجب لجنة حقوق الإنسان اختصاصاً على مطالب الدول التي قد تكون إسرائيل مشاركة فيها.
24. أقرت إسرائيل بمعاهدة إلغاء التمييز العنصري في الثالث من كانون الثاني 1979. ولكنها رفضت أن تلتزم وترتبط بالمادة رقم 22 والتي تطالبها بالخضوع للدعاوى الذي يندرج تحت معاهدة محكمة العدل الدولية. كما ورفضت إسرائيل إعطاء لجنة إزالة جميع أشكال التمييز العنصري ردود حول شكاوى فردية قدمت ضدّها وتندرج تحت المادة 14.

25. للاطلاع على نقاش شامل لهذه المسائل، وللمطرح القائل بان العودة إلى بلد الشخص تعنى بموجب القانون الدولي العودة إلى البلد التي للشخص "ارتباط حقيقي" بها، انظر: كاتلين لاواند، "حق العودة للفلسطينيين في القانون الدولي". راجع الهامش رقم 22.
26. م. بوسسيت، دليل أسس المعاهدة الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية، مارتنس نجهوف، 1987، ص261
27. "ملاحظات عامة 16 (المادة 17)", ملاحظات عامة أقرتها لجنة حقوق الإنسان حسب المادة 40، فقرة 4 من المعاهدة الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية: وثائق الأمم المتحدة، 19، CCPR/C/21/Rev.1، أيار 1989، ص19-20.
28. أ.برونلي، مبادئ القانون الدولي العام، (الطبعة الرابعة)، أوكسفورد: صحافة كليرندن، 1990، ص5-664.
29. إن الحديث عن مثل هذه الاستراتيجيات هو خارج نطاق هذه الدراسة، ولكن يمكن أن تشمل هذه الاستراتيجيات مقاضاة الدول العربية لإسرائيل في المحافل الدولية لأنها طردت اللاجئين بالقوة إلى المناطق العربية، وللأضرار التي لحقت بموجب مبادئ مسؤولية الدول. جرى تصميم استراتيجيات على مستويات عديدة لإقناع الدول الأوروبية بأن استثمارها في "عملية السلام" ستؤدي إلى سلام دائم فقط إذا ما تم تنفيذ حق اللاجئين في العودة، وكذلك استراتيجيات تتحدى رفض إسرائيل قبول حق عودة اللاجئين الفلسطينيين في كل مؤسسة تستند إلى الاتفاقية التي قبلت إسرائيل بولايتها القانونية.
30. أنظر أدناه، هامش رقم 31 حول التزامات الدول المضيفة تجاه الأشخاص الذين لا دولة لهم.
31. أضيف إلى موضوع تعريف اللاجئين بالنسبة للفلسطينيين تعقيد آخر من خلال كون الفلسطينيين بلا دولة بحكم الأمر الواقع وبحكم القانون. إن عدم وجود دولة للفرد ليست معادلة بموجب القانون الدولي للحالة التي تجعل منه لاجئاً، ومع ذلك فإن الدولة التي يوجد أشخاص بلا دولة في أراضيها، يمكن أن يكون لديها التزامات إضافية تجاههم بموجب بنود المعاهدة الخاصة بوضع الأشخاص الذين لا دولة لهم (1954) والمعاهدة الخاصة بتقليص عدم التمتع بدولة (1961). النقاش حول هذه القضية هو أوسع من أن يتناول في هذه الورقة.

© 1999-2004

جميع حقوق الطبع والنشر والملكية الفكرية محفوظة لمركز بديل

لا يجوز نشر أي جزء من هذا العمل، أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع أو نقله على أي نحو، أو بأي طريقة سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية أو التسجيل أو خلاف ذلك، إلا بالموافقة المسبقة على ذلك ([email](mailto:info@badil.org))، وفي حال الاقتباس من أجل الدراسات والبحوث الأكاديمية أو لأغراض إعلامية، وبشرط الإشارة إلى المؤلف والمصدر على النحو التالي: "المؤلف، بديل/المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، تاريخ النشر".

بديل / المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

ص.ب 728، بيت لحم، فلسطين

بريد إلكتروني: info@badil.org - المجلة الإلكترونية: www.badil.org

[Print t this Page](#) | [Email this Page](#) | [Close this Page](#)