

الحماية المؤقتة

للاجئين الفلسطينيين

"مقترح"

ورقة عمل رقم (٥)

كانون أول ٢٠٠٤

سوزان أكرم

كلية الحقوق في جامعة بوسطن

و

تيري ريمبل

وحدة المصادر والمعلومات في مركز بديل



بديل / المركز الفلسطيني

لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

سوزان أكرم، أستاذة في كلية الحقوق، جامعة بوسطن، الولايات المتحدة الأمريكية
تيري ريمبل، منسق وحدة المصادر والمعلومات في بديل/المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، فلسطين. وأستاذ مشارك في كلية الدراسات
التاريخية، السياسية والاجتماعية في جامعة إكستر/بريطانيا.

هذه الورقة قدمت للحلقة الدراسية الأولى للملتقى خبراء مركز بديل بعنوان: "دور القانون الدولي في عملية صنع السلام وصياغة الحل الدائم لقضية
اللاجئين الفلسطينيين"، غينت/بلجيكا، ٢٢-٢٣ أيار ٢٠٠٣، وكذلك قدمت للحلقة الدراسية للملتقى الخبراء بعنوان: "جسر الهوة: من الحماية إلى
الحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين"، القاهرة/مصر، ٥-٨ آذار ٢٠٠٤. هذه الورقة هي نسخة مختصرة (ملخصة) عن مقالة للمؤلفين نشرت في
"مجلة القانون الدولي لجامعة بوسطن" المجلد رقم ١، العدد ٢٢ (٢٠٠٤).

أوراق عمل مركز بديل تهدف إلى توفير الفرصة لطاقتهم الموظفين في المركز، الشركاء، الخبراء، الباحثين، والمتطوعين من ذوي الكفاءات لإصدار الأبحاث
ذات العلاقة بالحل الدائم والشامل لقضية اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين في إطار الحل العادل والدائم للصراع الفلسطيني/العربي-الصهيوني. أوراق
العمل لا تعكس بالضرورة وجهة نظر مركز بديل.

الترجمة عن الإنجليزية، خليل توما ewtrans@palnet.com

ISSN: 11728-1660

بديل / المركز الفلسطيني
لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

ص.ب: ٧٢٨، بيت لحم، فلسطين.

تلفاكس: ٩٧٢-٢-٢٧٤-٧٣٤٦

بريد إلكتروني: info@badil.org

مجلة إلكترونية: www.badil.org

تعتبر الحماية الدولية المؤقتة إلى حد كبير، معياراً قانونياً دولياً ملزماً للدول في ظروف معينة، عند معالجتها تدفق اللاجئين إلى أراضيها، أو تدفق أشخاص اضطروا إلى الفرار من صراع مسلح أو حرب أهلية.¹

وباعتبار الحماية المؤقتة وضعاً معترفاً به، فإنها الأكثر حداثة بين الإمكانيات الثلاث الرئيسة التي يمكن للدول أن تقدمها لحماية اللاجئين، أما الإمكانيات الأخرى فهما عدم الإرجاع القسري² لهؤلاء اللاجئين، وقد أصبح هذا التزاماً عالمياً اليوم، والحماية غير الملزمة للجوء السياسي.³

ورغم ما أثارته الحماية المؤقتة من خلاف حولها، إلا أن لها أهمية خاصة بالنسبة لوضع اللاجئين الفلسطينيين، فلأسباب تاريخية، وقانونية، وسياسية، يحرم اللاجئون والأشخاص الفلسطينيون الذين لا جنسية لهم بشكل بالغ التأثير، من الحد الأدنى للحماية المتوفرة للاجئين الآخرين بموجب نظام اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين. لقد كان لذلك تأثيراته الخطيرة على الفلسطينيين، في الأراضي الفلسطينية التي تحتلها إسرائيل وفي المناقش بما في ذلك الدول العربية،⁴ وكانت تداعيات الثغرات القانونية التي وجد الفلسطينيون أنفسهم أمامها، أكثر حدة في مرحلة ما بعد أوسلو، حيث بدا أن الوصول إلى حل سياسي للصراع من خلال التفاوض، أكثر بعداً مما كان في أي وقت مضى، وتعرض الفلسطينيون، خاصة في الضفة الغربية وقطاع غزة، لاضطهاد شديد ولتكتيكات إرهابية من جانب محتليهم الإسرائيليين. وأدى العنف الإسرائيلي المتصاعد ضد الشعب الفلسطيني المحتجز في مدنه وقراه، تحت منع التجول المطول ونقاط التفقيش، وبفعل التعرض لممارسة التطهير العرقي المستمر، والتهجير "الترانسفير" ولو بوتيرة منخفضة ضدهم، إلى تجدد هجرة اللاجئين الفلسطينيين.

وفي إطار الانتفاضة الثانية هذه التي انطلقت في مرحلة ما بعد أوسلو، يبدو وجود برنامج منظم للحماية المؤقتة خياراً جذاباً بشكل خاص، بالنسبة للفلسطينيين الذين يضطرون إلى الهجرة من الصراع المتجدد في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وكذلك الأمر أيضاً بالنسبة لأولئك اللاجئين الفلسطينيين في المناقش، الذين يفكرون إلى جنسية دولة ثالثة، ولأولئك الذين بقوا في الدول العربية. في هذه الدراسة، يقترح الباحثان توجهاً دولياً موحداً لتوفير حماية مؤقتة للفلسطينيين اللاجئين ولعديمي

* أهدى المؤلفان هذه المقالة لروح جون فيتسباتريك Joan Fitzpatrick مع الحزن لوفاتها قبل الأوان، والتي ألهمت كتاباتها الكثير من الأفكار التي وردت في هذا المقترح (الورقة).
1 للإطلاع على ملخص لأراء مختلفة حول الحماية المؤقتة/انظر:

Nadia Yakoob, "Workshop Report: Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices", 13 *Georgetown Immigration Law Journal* (1999).

حيث يشير معلقون إلى خلافات مهمة بين مفاهيم اللجوء المؤقت والحماية المؤقتة المنهجية واللامنهجية، انظر أيضاً:

Donatella Luca, "Questioning Temporary Protection, Together with a Selected Bibliography on Temporary Refuge/Temporary Protection", 6 *International Journal of Refugee Law* (1994).

2/انظر عموماً،

Guy Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd edition. Oxford: Clarendon Press, 1996, at 117-171; Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law: Asylum Entry and Sojourn*. Leyden: A.W. Sijthoff, 1975; James Hathaway, "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", 31 *Harvard International Law Journal* (1990).

3/انظر: Grahl-Madsen، هامش ٢ أعلاه، ص. ١٠٨.

4 للإطلاع على خلفية موجزة للسباق التاريخي والقانوني للوضع الحالي للاجئين وعديمي الجنسية من الفلسطينيين، والعواقب بالنسبة لما لهم من حقوق الإنسان، انظر:

Susan M. Akram, "Reinterpreting Palestinian Refugee Rights Under International Law", *Palestinian Refugees: The Right of Return*. Naseer Aruri (ed.). London: Pluto Press, 2001, at 165ff.

الجنسية. فالحماية المؤقتة تقدم لفلسطيني المنافي، في أي من الأصقاع الرئيسة التي لجأوا إليها، حقوق الحماية التي يفتقرون إليها اليوم، مع الكثير من الحقوق المصاحبة لحق اللجوء الممنوح للفرد، ولكن دون أن يفرض على جميع هؤلاء وضع دائم يرافق الاندماج أو إعادة التوطين، ويقوض بالتالي حق عودتهم إلى ديارهم.

يبدو أن التوصل إلى حل شامل للصراع الطويل من خلال المفاوضات، بات اليوم أكثر بعداً من أي وقت مضى، خاصة في ظل غياب إرادة سياسية لدى الدول ذات العلاقة. لذا يمكن للحماية المؤقتة الموحدة أن تخلق حافزاً للدول المشاركة فيها، للانخراط في تنفيذ حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين. وإلى جانب أنه يمكن للحماية المؤقتة المرتبطة بخيار اللاجئين وحقهم في العودة، أن توفر حافزاً كبيراً لالتزام الدول العربية واللاجئين أنفسهم بالعملية، فقد تم وضع مجموعة من الحوافز والمثبطات الخاصة، لتشجيع الإسرائيليين على المشاركة. إضافة إلى ذلك، تبين خبرة المجتمع الدولي في تنفيذ حلول لقضايا اللاجئين خلال السنوات الأربعين الماضية بوضوح، بأن الحل الوحيد التي صمدت، هي تلك التي استندت إلى تقاسم عادل للمسؤولية مستند إلى خيار اللاجئين. وأخيراً، فإن وضع الحماية المؤقتة مع توقع إعادة الإعمار إلى الديار، أمر يتفق تماماً مع مبادئ القانون الدولي بخصوص حق العودة، ومع المبادئ التي تحكم وضع وتنفيذ حلول دائمة للاجئين عموماً، واللاجئين الفلسطينيين على وجه الخصوص.

١. الإطار القانوني للحماية المؤقتة وموقعه في قانون اللاجئين وحقوق الإنسان.

الإطار القانوني الدولي: معاهدة اللاجئين وبروتوكولها

النظام القانوني الدولي الحالي للاجئين حديث نسبياً، حيث أنشئ في إطار معاهدة جنيف لعام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين (اتفاقية اللاجئين أو معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١)،^٥ وبروتوكول عام ١٩٦٧ التابع لها (بروتوكول اللاجئين أو بروتوكول ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين)،^٦ والنظام الأساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.^٧ ومع وضع هذا النظام موضع التطبيق، يكون المجتمع الدولي قد وضع نموذجاً إجماعياً لحل مشكلة اللاجئين، مشاركاً في مسؤولية تنفيذ عملية حل دائم على مستويات متعددة، استناداً إلى المبدأ الأساس وهو خيار اللاجئين.^٨

تشمل معاهدة وبروتوكول اللاجئين التزامين رئيسيين يقعان على عاتق الدول، وهما تطبيق تعريف "اللاجئ" الذي أصبح الآن تعريف مقبولاً عالمياً، ويظهر في المادة ١-أ (٢) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، والقاعدة الإجبارية الخاصة بعدم إعادة القسرية للاجئين، المدمجة في المادة ١/٣٣ من المعاهدة.^٩ ويلقى معيار عدم إعادة القسرية، وهو معيار حاسم، احتراماً

^٥ المعاهدة الخاصة بوضع اللاجئين، ٢٨ تموز/يوليو ١٩٥١، U.N.T.S. 189، 137- (وضعت قيد التنفيذ في ٢٢ نيسان/أبريل ١٩٥٤). (نشير إليها فيما يلي بمعاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١).

^٦ البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٦٧، U.N.T.S. 267، 606 U.S.T. 6223، 19 (وضع قيد التنفيذ في ٤ تشرين الأول/أكتوبر، ١٩٦٧) (نشير إليه فيما يلي بروتوكول اللاجئين).

^٧ النظام الأساسي لمكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. الجمعية العامة، ٤٢٨ (٥)

U.N. GAOR, 5th Sess., Annex, U.N. Doc. A/1775 (1950).

^٨ استناداً إلى إريكا فيلير (Erika Feller) مديرة قسم الحماية الدولية في مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، فإنه من أجل معالجة التحديات الأساس في حماية اللاجئين "فإن الفكرة التي يجب أن تبرز خلال العملية كلها، هي تقاسم المسؤولية، بالاستناد إلى التعاون والتضامن الدوليين".

Erika Feller, The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: "The UN and the Protection of Human Rights: The Evolution of the International Refugee Protection Regime", 5 *Washington University Journal of Law and Policy* (2001), at 132.

^٩ "يحظر على الدول الموقعة على المعاهدة طرد اللاجئ أو إجباره على العودة بأية صورة إلى الحدود أو الأقاليم، التي تكون فيها حياته أو حريته مهددتين بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية". معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، هامش رقم ٥ سابقاً، المادة ١/٣٣.

واسعاً حتى من جانب الدول غير الموقعة على معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ أو بروتوكول ١٩٦٧ الخاص باللاجئين.^{١١} ويؤدي تطبيق تعريف اللاجئين تلقائياً إلى توفير الحماية الخاصة بعدم الإعادة القسرية، ولكنه لا يخول الفرد حق الحصول على وضع لجوء. ومع ذلك تطلب المعاهدة من الدول أن تمتد الحماية ما دامت الظروف التي تبرر عدم الإعادة القسرية قائمة، مما يتطلب وضعاً أكثر ديمومة، إذا ما أصبحت العودة مستحيلة لفترة طويلة، بمعنى وجود التزام بعدم الإعادة القسرية مع الزمن.^{١١}

يعدد مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الحلول الثلاثة الرئيسية الدائمة للاجئين على أنها إعادتهم إلى ديارهم، أو استيعابهم في الدول المضيفة لهم، أو توطينهم في دول ثالثة.^{١٢} وتعتبر العودة الطوعية الآمنة بكرامة إلى الديار الأصلية، استناداً إلى الحق الجوهري في العودة، الحل الأكثر ملاءمة لتدفقات اللاجئين، من زاوية مبدئية،^{١٣} ومن زاوية ممارسة الدول.^{١٤} ففي التسعينيات وحدها، عاد أو أعيد ما يقارب ١٢ مليون لاجئ في أرجاء العالم المختلفة إلى ديارهم، وأعيد توطين حوالي ١,٣ مليون لاجئ وشخص كانوا ضمن دائرة اهتمام مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.^{١٥} ففي عام واحد فقط وهو ١٩٩٩، عاد أكثر من ١,٦ مليون لاجئ إلى ديارهم بينما أعيد توطين ٤٥,٠٠٠ لاجئ في دول ثالثة.^{١٦}

وتحدد المعاهدة بدقة الحالات التي يمكن لدولة ما أن تسقط فيها وضع اللجوء عن شخص ما. وتشير الطبيعة المفصلة والمحددة لعبارة إسقاط هذا الوضع، على أنه ينبغي تفسيرها بدقة.^{١٧} إن ربط المطلب الخاص بوجود قيام الدول بفحص كل طلبات الحصول على وضع اللجوء المقدمة في أراضيها، والالتزام الخاص بعدم إعادة اللاجئين قسراً، وعبارة إسقاط وضع اللجوء المحددة بدقة، تلزم الدول بعدم إعادة الأفراد إلى حيث تكون حياتهم أو سلامتهم مهددة بالخطر، والحفاظ على هذا الالتزام، إلا إذا توفرت شروط إسقاط وضع اللجوء أو إلى حين توفرها.

¹⁰ "جاء إعداد الدول لتقبل مراعاة مبدأ عدم إجبار اللاجئين على العودة بشكل دقيق. وفي العديد من قرارات الهيئات الدولية التي ظهر فيها هذا المبدأ في السنوات الأخيرة، جرى النص على هذا المبدأ بدون أي تحفظ".

G.J.L. Coles, *Temporary Refuge and the Large-Scale Influx of Refugees*,

وهي ورقة أعدت لاجتماع مجموعة الخبراء في مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، حول اللجوء المؤقت في أوضاع تدفق لاجئين بشكل كبير. EC/SCP/16/Add.1 (1981).

¹¹ Goodwin-Gill (الهامش رقم ٢ سابقاً، ص. ١٢٣). *انظر أيضاً*:

Davor Sopf, "Temporary Protection in Europe After 1990: The "Right to Remain" of Genuine Convention Refugees", 6 Washington University Journal of Law and Policy (2001), at 134-35.

¹² *انظر*: مستخلصات عامة حول الحماية الدولية. UNHCR ExCom, No. 90 (LII), para (j)-(k) (2001). *وانظر أيضاً*: مستخلصات عامة حول الحماية الدولية: إعادة توطين اللاجئين في ديارهم كأداة للحماية UNHCR ExCom, No. 67 (XLII), para (g) (1991).

¹³ *انظر*: مستخلصات عامة حول عودة اللاجئين الطوعية (1985) UNHCR ExCom, No. 40 (XXIX) (1985)، والمستخلصات حول عودة اللاجئين الطوعية

UNHCR ExCom, No. 18 (XXXI) (1980).

¹⁴ *انظر*: المصدر السابق.

¹⁵ الجدول ٥-٢: "التسويات السلمية في دول مختارة، ١٩٩٠-١٩٩٩"، اللاجئين واهتمامات أخرى للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين في الأمم المتحدة، ١٩٩٩، مراجعة إحصائية. جنيف، المفوضية العليا، ١٩٩٩.

¹⁶ تقرير مقدم من المفوضية العليا لشؤون اللاجئين إلى لجنة الأمم المتحدة الخاصة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية *Report of the UNHCR to ECOSOC, E/2000/18, at 6 (27 April 2000).*

¹⁷ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: دليل حول إجراءات تحديد وضعية اللجوء. (نشير إليه لاحقاً بـ دليل المفوضية).

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, U.N. Doc. HCR/1P/Eng/REV.2, para. 116 (ed. 1992) (1979) (hereinafter *UNHCR Handbook*)

("عبارات التوقف عن التطبيق هي سلبية بطبيعتها، ومفصلة التقييم إلى حد كبير. ولذا ينبغي تفسيرها بشكل دقيق، ومن غير المسموح به تقديم أسباب على سبيل القياس لتبرير إلغاء وضع اللجوء").

عناصر الحماية المؤقتة: ما بين حق اللجوء وعدم الإعادة القسرية

رغم أن معاهدة اللاجئين صيغت لتعالج النزوح الجماهيري الذي سببته الحرب العالمية الثانية في أوروبا، وتشتمل على بنود خاصة لتحديد المجموعات أو الفئات، إلا أن الدول نظرت إليها بالأساس على أنها أداة للقيام بتقديرات فردية للاجئين.¹⁸ ولذلك فإن بعض الدول تعتبر معاهدة اللاجئين هذه، غير قابلة للتطبيق على أوضاع تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة.¹⁹ ولقد وضعت أدوات وسياسات أخرى لجسر الفجوة بين التزام الدول بعدم الإعادة القسرية، وبين الحاجة إلى حل دائم، في الأوضاع التي تفوق فيها طلبات اللجوء الفردية قدرة أنظمة الدول، أو الأوضاع التي يعود فيها سبب الهجرة إلى أسباب لا علاقة لها بالمعاهدة. وقد نشأت الحماية المؤقتة في هذا السياق تحديداً، باعتبارها وضعاً نظامياً في السنوات الأخيرة.

وتتصف الحماية المؤقتة في معناها الرسمي الأكثر حداثة،²⁰ بمجموعة من العناصر العامة، أولها أنها منحة حماية ذات طبيعة مؤقتة، من دولة مستقبلية (بكسر الباء) إلى مجموعة معينة أو أفراد معينين.²¹ وثانياً أنها تمنح باعتبارها حلاً مؤقتاً، وسيعود الأفراد أو المجموعة في نهاية المدة الزمنية للمنحة إلى ديارهم أو، إذا لم تكن العودة مرغوباً فيها، فإن الدول المستقبلية أو دولاً ثالثة ستقدم لهم وضعاً يتصف بديمومة أكبر.²² وثالثاً، أن الحماية المؤقتة تقدم حقوقاً أقل للفرد الذي يأخذ هذا الوضع، مما قد يحصل عليه إذا جرى اعتباره لاجئاً بمقتضى المعاهدة.²³

وللحماية المؤقتة من منظور الدولة، الميزات التالية: (١): أنها تعتبر استجابة إنسانية لأوضاع تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة، سواء أكان هذا التدفق لأشخاص يمكن تصنيفهم بأنهم لاجئون، بمقتضى تعريف معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، أو غير مؤهلين لذلك التصنيف، ولكنهم فروا من أوضاع طوارئ في أوطانهم، ويستحقون معاملة إنسانية في مكان لجوئهم.²⁴ (٢): أنها بديل لالتزام الدول المستقبلية، القاضي بتوفير إجراءات اللجوء الكامل المطلوبة في غير هذه الحالة، لأشخاص يسعون للحصول على وضع اللجوء، الأمر الذي يوفر الموارد التي قد تتفق على أنظمة للتقاضي غالباً ما يمتد زمنها طويلاً.²⁵ (٣): أنها تعفي الدول المستقبلية من ضرورة منح حق اللجوء، لأعداد كبيرة ممن يفترض بأنهم لاجئون يثيرون نقاشات سياسية داخلية، (٤): غالباً ما نفذت باعتبارها جزءاً من تقاسم المسؤولية، مما يعفي أية دولة من استيعاب تدفق

¹⁸ جون فيتزباتريك: "الحماية المؤقتة للاجئين: عناصر تشكيل النظام"،

Joan Fitzpatrick, Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, 94 *American Journal of International Law* (2000), at . 279.

¹⁹ انظر: جيمس هاثويه وإلكساندر نفيه، العمل من القانون الدولي ذو صلة مرة أخرى: مقترح حماية جماعية موجهة لحل الصراع.

James Hathaway & R.Alexander Neve, Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, 10 *Harvard human Rights Journal* (1997), at 157-69.

انظر أيضاً بشكل عام: جون فيتزباتريك، "إعادة تفعيل معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١"،

Joan Fitzpatrick, Revitalizing the 1951 Refugee Convention, 9 *Harvard Human Rights Journal* (1996).

²⁰ للإطلاع على دراسة شاملة حول مدى ممارسة الحماية المؤقتة، انظر:

Inter-governmental Consultations on Asylum (IGC), Refugees and Migration Policies in Europe, North America and Australia: Report on Temporary Protection in States in Europe, North America and Australia (1995).

²¹ بونافنتشر روتنوا، "الحماية المؤقتة وتعبيراتها في سياق إعادة تشكيل قانون اللاجئين: نموذج"، وجهة نظر حول حماية اللاجئين في جنوب أفريقيا. هانديمكر.

Bonaventure Rutinwa, Temporary Protection and its Expression Under the 'Reformulation of Refugee Law' Model, *Perspectives on Refugee Protection in South Africa*, Handmaker, de la Hunt & Klaaren (eds.). Pretoria, South Africa: Lawyers for Human Rights, 2001, at para 1.7.

²² في وصفها الحماية المؤقتة ذات الصفة الرسمية، توصلت الدراسة التي قامت بها (Inter-governmental Consultations-IGC) إلى وجود أربعة عناصر عامة: السماح بالدخول أو تمديد الإقامة، وعدم الإبعاد، والحقوق الرئيسية/ معايير إنسانية، والعودة في نهاية الأمر. دراسة ال(IGC)، الهامش ٢٠ سابقاً، صفحة ١١. ولهذا تداعيات خاصة بالنسبة للفلسطينيين، سنعالجها لاحقاً.

²³ روتنوا (Rutinwa)، هامش ٢١ سابقاً، الفقرة ١،٧.

²⁴ مصدر سابق.

²⁵ انظر: فيتزباتريك، Elements.-Fitzpatrick، هامش رقم ١٨ سابقاً، صفحة ٢٨٠.

اللاجئين بأكمله بمفردها.^{٢٦} (٥) أنها تظهر للقادم الأجنبي وللعالم أجمع، بأن الدولة التي تطبقها تقوم بتوفير الحماية على أساس مؤقت، مع الإدراك بأن هذا الوضع سينتهي عندما تصبح إعادة اللاجئين إلى ديارهم الأصلية ممكنة.^{٢٧}

وللحماية المؤقتة من منظور من يفترض بأنه لاجئ، ميزات ومساوئ بحسب عدد من المتغيرات يحددها التشريع الداخلي. وتشتمل هذه الميزات بشكل عام على ما يلي: ١- لن يكون مطلوباً من الفرد أن يمر في عملية إجراءات مطولة، غالباً ما تكون مرهقة، للحصول على حق اللجوء. ٢- يمكن أن يمنح الفرد الكثير من حقوق الحماية الممنوحة للحاصل على حق اللجوء، كالحق في العمل، وحق التنقل، والحق في الحصول على بعض إعانات المعيشة،^{٢٨} ٣- يمنح وضع الحماية المؤقتة لمدة محددة من الزمن، مما يسمح للفرد بأن يقوم بوضع خطط محددة للعودة إلى الديار الأصلية، أو إعادة التوطين في دولة ثالثة ضمن إطار زمني معين.^{٢٩}

الحماية المؤقتة قياساً بضمانات اتفاقية اللاجئين

إضافة إلى التزامها الرئيس الخاص بعدم إعادة اللاجئين قسراً مع الزمن، يجب على الدول بموجب معاهدة اللاجئين أن توفر عدداً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للاجئين المعترف بهم، وتوسيع هذه الحقوق مع الزمن. أما الحقوق التي تضمنها المعاهدة فهي حق العمل، وحق السكن، وحق التعليم العام، وحق حيازة ممتلكات، وحق حرية التنقل، وحق الحصول على أوراق إثبات شخصية وأوراق سفر، وحق الحصول على ضمان اجتماعي.^{٣٠} وتطلب المعاهدة أيضاً ضمان معظم هذه الحقوق على المستوى نفسه الذي يتمتع به رعايا الدولة، وضمان كل هذه الحقوق على المستوى نفسه الذي يتمتع به الأجانب في الدولة على الأقل.^{٣١} ليست معاهدة اللاجئين القيد الوحيد المفروض على الدول لمنع التكرار لحقوق الإنسان، حيث يمكن أن تكون هذه الدول ملتزمة بمواثيق وعهود مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،^{٣٢} والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،^{٣٣} واتفاقية حقوق الطفل،^{٣٤} واتفاقية القضاء على التمييز

²⁶ إريكا فيلير Feller، هامش رقم ٨ سابقاً، أعلاه، صفحة ١٣٣.

²⁷ انظر: Davor Sopf، هامش رقم ١١ سابقاً، صفحة ١٤٣.

²⁸ انظر: Rutinwa، هامش رقم ٢١ سابقاً، فقرة ١،٧. وانظر: Sopf، هامش رقم ١١ سابقاً، [اقتباس من مستخلصات حول المهجرين إثر النزاع في يوغسلافيا السابقة، ٤ (١٩٩٢)، متوفر بالإنجليزية على الموقع: ...]

[citing Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia 4 (1992), available at <http://www.unhcr.ch/legal/bibliographic/papers.4htm> (last visited Aug. 1, 2001)].

²⁹ انظر: كاترين فونز،

Katherine L. Vaughns, "Taming the Asylum Adjudication Process: An Agenda for the Twenty-First Century," 30 *San Diego Law Review* (1993), at 68-9; see also, Martin & Schoenholtz, "Asylum Practice: Successes, Failures, and the Challenges Ahead," 14 *Georgetown Immigration Law Journal* (2000), at 613.

³⁰ انظر: معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، هامش ٥ سابقاً، المواد: ١٣، ١٤، ١٧، ٢١، ٢٢، ٢٦، ٢٧، و٢٨ (حول حقوق الملكية، والسكن، والتعليم، والتنقل، والحصول على أوراق الهوية ووثائق السفر).

³¹ هناك ثلاث فئات رئيسية من الوضع المعترف به في معاهدة اللاجئين، ولكل منها مستويات مختلفة من حماية الحقوق: وهي التواجد البسيط، والتواجد القانوني، والإقامة القانونية، انظر: معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، المواد ٢، ٣، ٤، ٢٧، و٣٣ والمواد ١٨، ٢٦، و٣٢، والمواد ١٥، ١٧، ١٩، ٢١، ٢٣، و٢٤، و٢٨. انظر: Goodwin-Gill، هامش رقم ٢ سابقاً، صفحة ٣٠٧-٣٠٩.

³² العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٦ كانون الأول ١٩٦٦. 999 U.N.T.S 171 (دخل حيز التنفيذ في ٢٣ آذار/مارس، ١٩٧٦، وبالنسبة للولايات المتحدة في ٨ أيلول/سبتمبر، ١٩٩٢). [يشار إليه لاحقاً بـ ICCPR]

³³ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٦ كانون الأول ١٩٦٦، ٩٩٣ U.N.T.S 3 993 (دخل حيز التنفيذ في ٣ كانون الثاني/يناير، ١٩٧٦). [يشار إليه لاحقاً بـ ICESCR]

³⁴ اتفاقية حقوق الطفل، ٢٠ تشرين الثاني، ١٩٨٩. 1577 U.N.T.S 3 1577 (دخلت حيز التنفيذ في ٢ أيلول/سبتمبر، ١٩٩٠). [يشار إليها لاحقاً بـ CRC]

العنصري،³⁵ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة،³⁶ واتفاقية مناهضة التعذيب.³⁷ فممارسات الدول الأوروبية، تجاه اللاجئين والأجانب والمهاجرين الآخرين من غير اللاجئين، تنظمها إضافة إلى ذلك، المعاهدة الأوروبية الخاصة بحقوق الإنسان،³⁸ واتفاقية العام ١٩٥٤ الخاصة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية³⁹ (Convention on the Status of Stateless Persons)، واتفاقية العام ١٩٦١ الخاصة بتقليص حالة انعدام الجنسية⁴⁰ (the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness)، إلا أنه مع عدم وجود معيار ملزم دولياً يضمن حقوقاً معينة من حقوق الإنسان، لأشخاص منحوا حماية مؤقتة، فإنه يمكن للدولة المعنية، أن ترفض حتى الحقوق الأساسية في الاتفاقية بحسب تقديرها.⁴¹

إعادة قراءة "الحماية المؤقتة" في العالم العربي

الدول التي تؤوي أغلبية اللاجئين الفلسطينيين هي لبنان، ومصر، والأردن، والأراضي الفلسطينية المحتلة، وسوريا، والعراق، وإلى حد أقل دول الخليج، وتشكل جميعها جزءاً من العالم العربي الكبير. كل هذه الدول أعضاء في الجامعة العربية وهي بذلك تشكل المنطقة المناسبة لمناقشة الحماية المؤقتة للفلسطينيين.⁴²

أما المعاهدات التي تلزم دولاً معينة في المنطقة، فهي معاهدة اللاجئين وبرتوكولها وصادقت عليهما تسع دول.⁴³ كما أن الدول العربية الإفريقية من الموقعين أيضاً على معاهدة ١٩٦٩ لمنظمة الوحدة الأفريقية، وعلى الميثاق الإفريقي الخاص

³⁵ اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز العنصري، ٢١ كانون الأول، ١٩٦٥. 660 U.N.T.S. 195. (دخلت حيز التنفيذ في ١٩٦٩). [يشار إليها لاحقاً بـ CERD]

³⁶ اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة، ١٨ كانون الأول، ١٩٧٩. 1249 U.N.T.S. 13. (دخلت حيز التنفيذ في ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨١). [يشار إليها لاحقاً بـ CEDAW]

³⁷ اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ١٠ كانون الأول، ١٩٨٤، 1465 U.N.T.S. 85 (دخلت حيز التنفيذ في ٢٦ حزيران/يونيو، ١٩٨٧). [يشار إليها لاحقاً بـ CAT]

³⁸ المعاهدة الأوروبية الخاصة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، ٤ تشرين الثاني، ١٩٥٠، 213 U.N.T.S. 221 (دخلت حيز التنفيذ في ٣ أيلول/سبتمبر، ١٩٥٣). [يشار إليها لاحقاً بـ ECHR]

³⁹ المعاهدة الخاصة بالأشخاص عديمي الجنسية، ٢٨ أيلول، ١٩٥٤. 117 U.N.T.S. 360 (دخلت حيز التنفيذ في ٦ حزيران/يونيو، ١٩٦٠). [يشار إليها لاحقاً بمعاهدة عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤]

⁴⁰ المعاهدة الخاصة بتقليص حالات انعدام الجنسية، ٣٠ آب، ١٩٦١، 175 U.N.T.S. 989 (دخلت حيز التنفيذ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر، ١٩٧٥). [يشار إليها لاحقاً بمعاهدة انعدام الجنسية لعام ١٩٦١]

⁴¹ جون فينتر باتريك، "نهاية الحماية: معايير قانونية لوقف وضعية اللجوء واسترجاع وضعية اللجوء وانسحاب الحماية المؤقتة". Joan Fitzpatrick, "The End of Protection: Legal Standards for Cessation of Refugee Status and Withdrawal of Refugee Status and Withdrawal of Temporary Protection," 13 *Georgetown Immigration Law Journal* (1999), at 372.

⁴² المنطقة الأوسع تشمل الدول العربية الإحدى والعشرين الأعضاء في جامعة الدول العربية، وهي الجزائر، والبحرين، وجيبوتي، ومصر، والعراق، والأردن، والكويت، ولبنان، وليبيا، وموريتانيا، والمغرب، وعمان، وفلسطين، وقطر، والعربية السعودية، والسودان، والصومال، وسوريا، وتونس، والإمارات العربية المتحدة، واليمن. انظر أيضاً: خديجة المدمد، "المعاهدة العربية حول الهجرة القسرية: الإيرادات والإمكانيات"،

Khadija Elmadmad, "An Arab Convention on Forced Migration: Desirability and Possibilities," 3 *International Journal of Refugee Law* (1991), at 466.

⁴³ بالنسبة للدول الأعضاء الموقعة على معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وبرتوكولها لعام ١٩٦٧، تصحح الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm>, <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty5.htm>.

بحقوق الإنسان والشعوب ١٩٨١، والمعاهدات الدولية الأساسية الخاصة بحقوق الإنسان.^{٤٤} كما أن معاهدات حقوق الإنسان الدولية أيضاً ملزمة للدول العربية، بما في ذلك اتفاقية حقوق الطفل^{٤٥}، واتفاقية القضاء على التمييز العنصري^{٤٦}، واتفاقية مناهضة التعذيب،^{٤٧} والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،^{٤٨} والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،^{٤٩} واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.^{٥٠} إلا أن عدداً قليلاً فقط من هذه الدول صادق على أي من الاتفاقيتين الخاصتين بانعدام الجنسية.^{٥١}

الهيئة الإقليمية الأكثر أهمية في العالم العربي هي جامعة الدول العربية، وقد أنشئت بموجب ميثاق الجامعة العربية في آذار/مارس ١٩٤٥، بهدف توثيق العلاقات بين الدول الأعضاء والتنسيق بين نشاطاتها بهدف تحقيق تعاون أفضل فيما بينها...^{٥٢} وجرت من خلال الجامعة العربية محاولات عديدة لإنشاء نظام إقليمي لحقوق الإنسان،^{٥٣} ويشمل إعلان العام ١٩٩٢ الخاص بحماية اللاجئين والمهجرين في العالم العربي^{٥٤} سلسلة واسعة من حقوق الحماية للاجئين والمهجرين دون أن يكون له قوة ملزمة.^{٥٥}

وتعود محاولات العالم العربي لوضع معايير إقليمية للحماية الممنوحة للفلسطينيين المهجرين، إلى ما قبل برامج الحماية المؤقتة الرسمية في العالم الغربي، فحين بدأت الهجرة الفلسطينية الأولى بأعداد كبيرة، خلال صراع ١٩٤٧ - ١٩٤٩ في فلسطين، وفرت الدول العربية المجاورة المأوى لمئات الآلاف من اللاجئين الذين تدفقوا إلى أراضيها. وبعد أقل من عقدين، أدى الصراع العسكري في المنطقة إلى هجرة فلسطينية أخرى. ومرة ثانية، وجد اللاجئون ملجأً آمناً لهم في دول عربية مجاورة. وتعتبر الحماية المؤقتة بحكم الأمر الواقع، التي وفرتها الدول العربية للفلسطينيين طوال خمسة عقود أمراً غير مسبوق، حيث أنها غالباً ما كانت ذات تكلفة اجتماعية واقتصادية وسياسية عالية. وغالباً ما يتهم المنتقدون معاملة الدول العربية للفلسطينيين، بأنها تشمل انتهاكات للحقوق، ولا تمنح وضع إقامة دائمة للاجئين الفلسطينيين، إلا أنهم يتجاهلون

⁴⁴ للإطلاع على تصديق الصكوك الدولية الرئيسة لحقوق الإنسان، انظر: <http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>. [يشار إليه لاحقاً بـ [UNHCR للإطلاع على المعاهدات الأفريقية، انظر: المركز الإفريقي لدراسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، على موقع: <http://www.acdhrs.org/sign.html>

⁴⁵ انظر: مصادقات الـ UNHCR، هامش رقم ٤٤ سابقاً.

⁴⁶ المصدر السابق.

⁴⁷ المصدر السابق.

⁴⁸ المصدر السابق.

⁴⁹ المصدر السابق.

⁵⁰ المصدر السابق.

⁵¹ للإطلاع على معلومات متعلقة بتصديق اتفاقية عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، انظر: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty3stat.htm>. للإطلاع على معلومات خاصة بتصديق اتفاقية انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، انظر: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty4.htm>

⁵² ميثاق جامعة الدول العربية، ٢٢ آذار/مارس، ١٩٤٥، 70 U.N.T.S.، ٢٤٨، ٢٥٢ (دخل حيز التنفيذ في ١٠ أيار/مايو ١٩٤٥). [يشار إليه لاحقاً بميثاق الجامعة العربية]

⁵³ انظر مثلاً: مسودة معاهدات عربية ومعاهدات إسلامية.

draft Arab instruments reprinted in, *International Human Rights Law and Practice*. Francisco Forrest Martin, et al. (eds.) (1997); see also draft Islamic instruments, cited in Elmammad, *supra*, note 42, at 476.

⁵⁴ مجموعة خبراء عرب،

Group of Arab Experts, *Declaration of the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World*, 19 November 1992, Refworld 2000 CD-Rom. Geneva: UNHCR Centre for documentation and Research.

⁵⁵ المصدر السابق.

حقيقة أن الدول العربية لا تقع تحت طائلة التزام قانوني لمنح وضع إقامة دائمة للاجئين الفلسطينيين، وأنها في الواقع قدمت الدعم لما يطالب به اللاجئون أنفسهم طوال الوقت، ألا وهو حق العودة إلى أراضيهم وديارهم.

تبنى مجلس الجامعة العربية ومجلس وزراء الداخلية العرب، سلسلة من الحلول الخاصة بوضع اللاجئين الفلسطينيين ومعاملتهم في أراضيهم.⁵⁶ ويعتبر البروتوكول الخاص بمعاملة الفلسطينيين⁵⁷ الذي تبناه مجلس وزراء الداخلية العرب في مدينة الدار البيضاء عام ١٩٦٥، والمعروف باسم "بروتوكول الدار البيضاء-كازابلانكا ١٩٦٥"، الوثيقة الأكثر أهمية التي تتعلق بالحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة.⁵⁸ لقد جسد بروتوكول الدار البيضاء، جهداً كبيراً لتنظيم وضع الفلسطينيين في الدول التي لجأوا إليها أساساً عام ١٩٤٨، وواصلت استضافتهم. وينص بروتوكول الدار البيضاء في مواد الخمس، على تلقي الفلسطينيين المعاملة نفسها التي يتلقاها مواطنو الدول العربية المضيفة فيما يتعلق بالعمل، وحق المغادرة والعودة إلى أراضي الدول التي يقيمون فيها، وحرية التنقل بين الدول العربية، وإصدار وثائق السفر لهم وتجديدها، والمعاملة نفسها فيما يتعلق بحرية الإقامة والعمل والتنقل.⁵⁹

ومنحت المعايير التي أقرها مجلس جامعة الدول العربية وبروتوكول الدار البيضاء لعام ١٩٦٥، اللاجئين الفلسطينيين، نظرياً على الأقل إن لم يكن دوماً بشكل عملي، نوعاً من الحماية المؤقتة في الدول العربية الأعضاء في الجامعة العربية، مع توقع عودة اللاجئين إلى ديارهم. كما سمحت البنود المتعلقة بالعمل للاجئين دخول سوق العمل في الدول المضيفة. كما أدخل الكثير من هذه الدول العربية المضيفة لمعظم اللاجئين الفلسطينيين، معايير الجامعة الخاصة بالعمل في قوانينها المحلية.⁶⁰ وقد سهل تعليق متطلبات الحصول على تأشيرة دخول في الخمسينيات وإصدار وثائق سفر للاجئين، حرية تنقل اللاجئين ومكنهم من ملء الشواغر في سوق العمل، خاصة في دول الخليج.⁶¹ وحصل اللاجئون الفلسطينيون عموماً في الأردن وفي سوريا على أوسع سلسلة من الإعانات بموجب القانون وفي الممارسة العملية أيضاً.⁶² ففي الأردن حصل

⁵⁶ للإطلاع على مجموعة قرارات مجلس جامعة الدول العربية، انظر: عباس شبلق، جامعة الدول العربية وحقوق المواطنة للاجئين الفلسطينيين، سلسلة دراسات رقم ٨. رام الله: مركز اللاجئين والشباب الفلسطيني (شمل)، ١٩٩٨.

⁵⁷ البروتوكول الخاص بمعاملة الفلسطينيين، ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٦٥، المصدر السابق، [يشار إليه لاحقاً ببروتوكول الدار البيضاء]. لمزيد من النقاشات حول البروتوكول، انظر: ليكس تاكنبرغ، وضعية اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي.

Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998, at 141-144.

⁵⁸ يشير بروتوكول الدار البيضاء إلى معاملة الفلسطينيين في الدول العربية عموماً، مدركاً بأن "...الوضع القانوني للفلسطينيين غير اللاجئين هو إلى حد كبير مماثل لأولئك الذين أصبحوا لاجئين عام ١٩٤٨-١٩٤٩"، انظر: Takkenberg، هامش ٥٧ سابقاً، صفحة ١٤١.

⁵⁹ انظر: بروتوكول الدار البيضاء، المواد ٥-١، شبلق، هامش ٥٦ سابقاً.

⁶⁰ انظر مثلاً: العمالة والتشغيل للاجئين الفلسطينيين في العالم العربي، لوري براند.

on employment of Palestinian refugees in the Arab world, Laurie Brand, *Palestinians in the Arab World: Institution Building and the Search for State*. New York: Columbia University Press, 1988;

وكنك انظر: تاكنبرغ، الهامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ٥٢.

⁶¹ عقدت في الخمسينيات سلسلة من الاتفاقيات المتبادلة، بين الكويت ودول عربية أخرى، ألغت الحاجة إلى تأشيرة دخول. Brand، هامش رقم ٦٠ سابقاً، ١١١.

⁶² انظر: إلياس زريق، اللاجئون الفلسطينيون وعملية السلام. ورقة عمل حول قضايا المرحلة النهائية.

Elia Zureik, *Palestinian Refugees and the Peace Process*. A Final Status Issues Paper. Washington, DC: Institute for Palestine Studies, 1996, at 32, 34.

اللاجئون على حماية إضافية من خلال اكتساب الجنسية الأردنية، مع الاحتفاظ بوضعهم باعتبارهم لاجئين، وبحقهم في العودة إلى ديارهم.^{٦٣}

رغم محاولات الجامعة العربية، وضع معايير موحدة، لمعاملة ووضع الفلسطينيين في العالم العربي، إلا أن الممارسة الفعلية لم تتسجم مع ذلك، إذ لم يكن هنالك تأثير للحماية المؤقتة بحكم الأمر الواقع، بمقتضى قرارات مجلس جامعة الدول العربية وبروتوكول الدار البيضاء لعام ١٩٦٥، على تحسين الحقوق المدنية والإنسانية للاجئين، إلى حين الوصول إلى تنفيذ حلول دائمة لما ألمّ بهم. ويتلقى الفلسطينيون بسبب وضعهم التاريخي والقانوني الفريد، "فجوة الحماية" التي ناقشها أدناه، معاملة تختلف إلى حد كبير، من منطقة إلى أخرى في العالم. وقد منح اللاجئون الفلسطينيون في الدول العربية المضيفة، حقوقاً أقل مما توفره معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، رغم وجود بروتوكول الدار البيضاء.

٢. اللاجئون الفلسطينيون - الحماية الدولية والحلول الدائمة.

أدى اضطهاد الفلسطينيين في وطنهم التاريخي طوال أكثر من نصف قرن من الزمان، إلى نموذج مزمن من التهجير، لا يمكن وصفه إلا بأنه شكل من أشكال طرد السكان (الترانسفير) أو التطهير العرقي.^{٦٤} وتشير التقديرات إلى أن ثلاثة أرباع الشعب الفلسطيني هم من اللاجئين والمهجرين،^{٦٥} وإلى أن شخصاً واحداً تقريباً بين كل ثلاثة لاجئين في العالم هو فلسطيني.^{٦٦} يوجد أكثر من سبعة ملايين لاجئ فلسطيني في العالم (كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٢) منهم ٥,٣ مليون، هم

⁶³ انظر: قرار الجامعة العربية رقم ٢٦٠٠، الصادر في ١١ آذار/مارس ١٩٧٠، وتبناه مؤتمر الإشراف على شؤون اللاجئين في مجلس جامعة الدول العربية، حيث سمح للفلسطينيين بأن يحصلوا على مواطنة مزدوجة، أعيدت طباعته في: شبلاق، جامعة الدول العربية، هامش ٥٦ سابقاً.
⁶⁴ انظر مثلاً:

The Human Rights Dimensions of Population Transfer, including the Implantation of Settlers, Preliminary Report prepared by Mr. A.S. al-Khawasneh and Mr. R. Hatano, Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 45th Sess., Provisional Agenda Item 8, E/CN.4/Sub.2/1993/17 (1993),

التي تعرف نقل السكان (الترانسفير) على أنه "حركة السكان المنهجية والقسرية والمعتمدة إلى داخل أو خارج منطقة ما". وتشمل الوسائل العمل العسكري، التشريع أو عمل قضائي آخر، التخطيط، حشد مستوطنين، معلومات عامة، وحوافز مالية. المصدر نفسه، ١٧ و١٥. وحول التطهير العرقي، انظر: تشالوكا بياني، "تحليل سياسي وقانوني لقضية عودة السكان المهجرين قسرياً".

Chaloka Beyani, "A Political and Legal Analysis of the Problem of the Return of Forcibly Transferred Population," 16 *Refugee Survey Quarterly* 3 (1997), at 1-3.

انظر أيضاً: درازون بيتروفيتش، التطهير العرقي: محاولة نحو المنهجية.

Drazon Petrovic, *Ethnic Cleansing – An Attempt at Methodology*, 5 *Eur. J. Int'l L.* 3, at 342-59 (1994).

للإطلاع على نقاش أوسع حول "الترانسفير"، والتطهير العرقي في القضية الفلسطينية، انظر: سوزان أكرم وتيري رمبل، الحماية المؤقتة كأداة لتطبيق حق العودة للاجئين الفلسطينيين،

Susan M. Akram and Terry Rempel, "Temporary Protection As An Instrument for Implementing the Right of Return for Palestinian Refugees," 22 *Boston University International Law Journal* (Spring 2004), at 24-53 and sources cited.

⁶⁵ قدر مجموع الشعب الفلسطيني في أرجاء العالم في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، بحوالي ٩,٣ مليون نسمة. الفلسطينيين في نهاية عام ٢٠٠٢. رام الله، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. انظر: الهوامش لاحقاً، ٦٧ و ٧١ للمجموع المقدّر للاجئين الفلسطينيين.

⁶⁶ الرقم يستند إلى العدد الكامل (للاجئين المعاهدة)، في نهاية عام ٢٠٠١، والمقدر بحوالي ١٢ مليون نسمة. الملحق أ.٥، "أعداد اللاجئين بحسب المنطقة الأصل، ١٩٩٢-٢٠٠١ (بالآلاف)". الكتاب الإحصائي السنوي لمفوضية اللاجئين لعام ٢٠٠١.

UNHCR Statistical Yearbook 2001. Refugees, Asylum-Seekers and Other Persons of Concern – Trends in Displacement, Protection and Solutions, Geneva: UNHCR, 2000, at 88;

ولتقديرات عدد اللاجئين الفلسطينيين، انظر الهوامش لاحقاً، ٦٧ و ٧١، وللإطلاع على إحصائيات الأثروا، حول اللاجئين الفلسطينيين المؤهلين لتلقي المساعدة، انظر: لينا إندرسون وغير أوفينسون،

Lena C. Endresen and Geir Ovensen, *The Potential of UNRWA Data for Research on Palestinian Refugees, A Study of UNRWA Administrative Data*. Oslo: FAFO – Institute for Applied Social Science, 1994, at 16-17.

لاجئو ١٩٤٨ ونسألهم، أربعة ملايين منهم مسجلون في قوائم المساعدة لدى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا)،^{٦٧} وحوالي ٧٥٠,٠٠٠ لاجئ من الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية، وقطاع غزة نزحوا لأول مرة عام ١٩٦٧.^{٦٨} وكذلك حوالي ٣٥٠,٠٠٠ فلسطيني مهجر في الداخل- في إسرائيل،^{٦٩} كما أن هناك ١٥٠,٠٠٠ فلسطيني مهجر في الداخل- في الأراضي التي احتلت عام ١٩٦٧، وهناك حوالي ٧٣٥,٠٠٠ لاجئ ونازح فلسطيني من الأراضي التي احتلت عام ١٩٦٧، هم خارج هذه الأراضي، بسبب الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد بسبب العرق، أو الدين، أو الجنسية، أو العضوية في مجموعة اجتماعية معينة، أو الرأي السياسي، وهم غير قادرين على العودة بسبب (إلغاء وضع إقامتهم، أو بسبب إبعادهم أو رفض طلبات لم شمل عائلاتهم... وغيرها من الأسباب)، أو أنهم بسبب هذا الخوف لا يرغبون في العودة إليها.^{٧١}

تشمل الأسباب الرئيسية لنزوح الفلسطينيين ما يلي: رفض حقهم في تقرير المصير، والصراع المسلح، والاستعمار، والاحتلال الأجنبي، والتمييز العنصري، وممارسات الفصل الإثني والديني المشابهة لأشكال الأبارتهايد المعترف بها دولياً.^{٧٢} ونتيجة لعدم وجود قيود مؤقتة وجغرافية على تهجير الشعب العربي الأصلي في فلسطين، وطبيعته الإثنية/الدينية والمنهجية، والافتقار إلى معالجات فعالة، فإن هناك أهمية خاصة للحماية الدولية لهذا الشعب اللاجئ الذي لا دولة له. لقد

⁶⁷ عدد لاجئي ١٩٤٨ المسجلين، (في كانون الأول/ديسمبر، ٢٠٠٢)، مقتبس من مكتب المعلومات العامة، رئاسة الأنروا، (غزة)، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. أنظر: <http://www.un.org/unrwa/index.html>. [last visited 30 March 2003]. وعدد السكان اللاجئون غير المسجلين، مقتبس من جدول رقم ٧، "توزيع اللاجئين الفلسطينيين في العام ١٩٩٨ (تقديرات دنيا)"، سلمان أبو ستة، النكبة الفلسطينية عام ١٩٤٨، سجل السكان المهجرين في فلسطين، لندن: مركز العودة الفلسطيني، ١٩٩٨، ص ٢٧؛ وكذلك نسبة معدل النمو السنوي (٣,٥%) من السكان اللاجئين.

⁶⁸ السكان النازحون لأول مرة عام ١٩٦٧، مقتبس من:

Report of the Secretary General under General Assembly Resolution 2252 (ES-V) and Security Council Resolution 237, UN SCOR, 22nd Sess., Supp. for Oct.-Dec. 1967, UN Doc. S/8158 (1967, also issued as U.N. Doc. A/6797) وكذلك نسبة معدل الزيادة السنوية (٣,٥%)، من السكان الفلسطينيين، ولا يشمل الرقم لاجئي ١٩٤٨، الذي نزحوا للمرة الثانية عام ١٩٦٧.

⁶⁹ السكان المهجرون في الداخل عام ١٩٤٨، مقتبس من أرقام التسجيل الأصلية لدى الأنروا، في تقرير مدير وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى التابعة للأمم المتحدة، (UN GAOR, 6th Sess., Supp. No. 16, UN Doc. A/1905, 30 June 1951) ونسبة معدل النمو السنوي (٤,٢%) من الشعب الفلسطيني داخل إسرائيل. ويشمل الرقم أيضاً، الفلسطينيين المهجرين داخل إسرائيل بعد عام ١٩٤٨، والبدو العرب في النقب. أنظر: المؤسسة العربية لحقوق الإنسان، القرى العربية غير المعترف بها، متوفرة على: <http://www.arabhra.org> [الزيارة الأخير للموقع بتاريخ ٢٠٠٢/١١/١٤]

⁷⁰ يشمل هذا الرقم فلسطينيين جرى تهجيرهم في الداخل عام ١٩٦٧، بسبب الطرد وهدم البيوت، وأشخاصاً نزحوا في أعقاب ١٩٦٧ بسبب الاستمرار في مصادرة الأرض، وهدم البيوت وإلغاء حق الإقامة في القدس الشرقية. تيري رمبل، الفلسطينيين المهجرون في الداخل، الحماية الدولية، والحلول الدائمة. ورقة عمل ونقاش رقم ٩. بيت لحم: بديل/المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، تشرين الثاني ٢٠٠٢. أنظر أيضاً، تأثير الإجراءات الإسرائيلية، مسح حول رفاهية الأطفال الفلسطينيين، والنساء والعائلات الفلسطينية، رام الله: جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. حزيران ٢٠٠١. ومع نهاية العام ٢٠٠٢، أصبح حوالي ٨٠,٠٠٠ فلسطيني من المشردين بسبب تدمير منازلهم. خطة العمل الإنسانية لعام ٢٠٠٣، المناطق الفلسطينية المحتلة. جنيف ونيويورك: الأمم المتحدة، تشرين الثاني ٢٠٠٢. أنظر أيضاً: ملف الهجرة الداخلية: المناطق الفلسطينية، جنيف: المجلس البلجيكي للاجئين/مشروع المهجرين داخلها العالمي، ٢٠٠٢. (الأرقام حتى ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٢).

⁷¹ لتعريف أشمل لهذه الفئة من اللاجئين الفلسطينيين، أنظر: ملاحظات حول المادة (١ د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ ومدى انطباقها على اللاجئين الفلسطينيين. (جنيف: مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢). الرقم مستمد من الجدول رقم ٦، "تقدير أعداد المهجرين قسراً من الضفة الغربية وقطاع غزة، ١٩٦٧-١٩٨٦". أنظر أيضاً: جورج كسيفي، اللاجئون الفلسطينيون وحق العودة، واشنطن العاصمة: مركز تحليل السياسات حول فلسطين، ١٩٩٦، صفحة ٨.

George F. Kossai, *The Palestinian Refugees and the Right of Return*. Washington, DC: The Center for Policy Analysis on Palestine, 1996, at 8.

وحول الفلسطينيين العائدين بعد اتفاق أوسلو، أنظر: عباس شبلق، إعادة دمج العائدين الفلسطينيين، سلسلة دراسات رقم ٦. رام الله: مركز اللاجئين والشبكات الفلسطيني (شمل)، ١٩٩٧.

Abbas Shibli, *Reintegration of the Palestinian Returnees*. Monograph Series 6. Ramallah: Palestinian Diaspora and Refugee Center (SHAML), 1997.

⁷² للإطلاع على نقاش مفصل لهذه العوامل والموارد، أنظر: أكرم وريمبل، الحماية المؤقتة، هامش ٦٤ سابقاً، صفحة ٢٧-٤٢.

تمكن أقل من واحد في المائة فقط من إجمالي عدد المهجرين الفلسطينيين من العودة إلى دياره وقراره الأصلية، سواء داخل إسرائيل أو في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧.^{٧٣}

اللاجئون الفلسطينيون والحماية الدولية للاجئين

من المعالم الأخرى لحالة اللاجئين الفلسطينيين، الافتقار للحماية القومية والدولية. فمعظم الدول المضيفة حيث تقيم أغلبية اللاجئين الفلسطينيين، لا تعترف أو أنها لا تطبق كامل الحقوق الإنسانية الممنوحة للاجئين بمقتضى المعاهدات الدولية والإقليمية ذات العلاقة. وكما نبين أدناه، غالباً ما يتشكل الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في هذه الدول، نتيجة لاعتبارات سياسية وأمنية محلية. والافتقار إلى الحماية القومية يضاعفه الافتقار إلى الحماية الدولية (غالباً ما يشار إلى ذلك "بفجوة الحماية").^{٧٤} ولا توجد أية هيئة دولية يعترف المجتمع الدولي حالياً بامتلاكها تفويضاً صريحاً بالعمل بشكل منهجي، لإحقاق حقوق الإنسان الأساسية لجميع اللاجئين الفلسطينيين، وللبحث عن حلول دائمة منسجمة مع القانون الدولي كما أكدها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣) وتنفيذها. هذا الوضع الشاذ يعني عملياً، أنه لا تتوفر لمعظم اللاجئين الفلسطينيين الذين يقارب عددهم سبعة ملايين إنسان، أو ما يقارب ثلث مجموع اللاجئين في العالم، إمكانية الحصول على الحماية الدولية بشكل فعلي، بمعنى أن مثل هذه الحماية مطلوبة أو متوفرة بشكل قانوني للاجئين آخرين.

ولفهم أسباب وعواقب فجوة الحماية بشكل كامل، من الضروري أن نقارن بين نواح معينة من نظام اللاجئين الفلسطينيين الخاص، والنظام الدولي الذي وضع لكل اللاجئين الآخرين.

المادة ١-أ (٢) من اتفاقية اللاجئين تحدد التعريف المقبول عالمياً "للاجئ" كما يلي:

"كل من شخص وجد نفسه، نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني / يناير ١٩٥١ وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة بسبب آرائه السياسية، خارج البلاد التي يحمل جنسيتها ولا يستطيع أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب هذا الخوف، أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد إقامته السابقة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد"

لم يقصد بهذا التعريف ذي التوجه الفردي للاجئ على كل حال، أن ينطبق على اللاجئين الفلسطينيين. حيث أن وضعهم قد حدد خصيصاً لمعاملة مختلفة عن معاملة لاجئين آخرين يقعون ضمن نظام معاهدة اللاجئين.^{٧٥} والفلسطينيون باعتبارهم

⁷³ لمزيد من التحليل المفصل، انظر: تيري رمبرل، "الإسكان واستعادة الممتلكات: حالة اللاجئين الفلسطينيين"، الإسكان واستعادة الممتلكات: دراسة شاملة. (طبعة) سكوت ليكي. ٢٠٠٣.

Terry Rempel, "Housing and Property Restitution: The Palestinian Refugee Case," *Housing and Property Restitution: A Comparative Study*. Scott Leckie (ed.). New York: Transnational Press, 2003.

⁷⁴ كانت هيئات الأمم المتحدة قد علقت على فجوة الحماية التي تؤثر على الفلسطينيين، كما أثارته هذه الهيئات المخاوف حول هذه الفجوة. انظر: *Mission report on Israel's violations of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, submitted by Mr. Giorgio Giacomelli, Special Rapporteur*, ESOC, 5th Spec. Sess., Agenda Item 3, E/CN.4/S-5/3, at para. 35 (2000); *Report of the Human Rights Inquiry Commission established pursuant to Commission resolution 3-5/1, of 19 October 2000*, U.N. ESOC, 57th Sess., Provisional Agenda Item 8, at paras. 114-115, 134 (2001); *Report of the High Commissioner for Human Rights submitted pursuant to decision 2002/103*, U.N. ESOC, 58th Sess., Agenda Item 4, at para. 61 (2002); and, *Report of the Special Rapporteur of the Commission of Human Rights, Mr. John Dugard, on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967*, U.N. ESOC, 58th sess., Provisional Agenda Item 8, at para. 54 (2002).

⁷⁵ للإطلاع على نقاش مفصل حول الآليات والوكالات التي تشكل النظام الخاص باللاجئين الفلسطينيين، والتفسيرات المختلفة للبنود المنطبقة، وتداعيات التفسيرات، انظر: سوزان أكرم وتيري رمبرل، "توصيات حول الحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين: تحدي لإطار أوسلو"،

مجموعة أو فئة من اللاجئين تغطيهم معاهدة اللاجئين في مادتها ١-د، وهو نص جعله تاريخ صياغته بشكل مطلق
الوضوح، منطبقاً على الفلسطينيين وحدهم، لا على أية مجموعة أخرى من اللاجئين.^{٧٦}

المادة ١-د تنص على ما يلي:

"لا تسري هذه المعاهدة على الأشخاص الذين يتلقون حالياً الحماية أو المساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم
المتحدة غير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

إذ ما توقفت لأي سبب مثل هذه الحماية أو المساعدة ودون أن يكون وضع هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائياً وفقاً
لقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالموضوع فإنهم يستفيدون حتماً من أحكام هذه المعاهدة".^{٧٧}

عندما صيغ هذا النص، مُنح الفلسطينيون نظام حماية خاص، مشكل من لجنة التوفيق الدولية حول فلسطين التابعة للأمم
المتحدة (UNCCP)، التي أعطيت تفويضاً بتقديم الحماية،^{٧٨} والأثروا، التي أعطيت تفويضاً بتقديم المساعدة.^{٧٩} ولقد اعتبر
المندوبون إلى لجنة صياغة معاهدة اللاجئين، بأنه ليس من الضروري، وليس من المستصوب أيضاً، شمل الفلسطينيين في
نظام معاهدة اللاجئين، طالما كانت هناك وكالتان للأمم المتحدة توفران لهما مهمتين مزدوجتين من الحماية والمساعدة.^{٨٠}

إضافةً إلى ذلك، ولأسباب ميزت القضية الفلسطينية، اعتقد الذين شاركوا في الصياغة بأن الفلسطينيين سيحصلون على
حماية أقل مما يستحقون، إذا ما صنفوا مع لاجئين آخرين في نظام الحماية العام لمعاهدة اللاجئين.^{٨١}

Susan M. Akram and Terry Rempel, "Recommendations for Durable Solutions for Palestinian Refugees: A
Challenge to the Oslo Framework," 11 *Palestine Yearbook of International Law* (2001-2002).

ولتفسير مختلف نوعاً ما، انظر: تاكنبرغ، هامش ٥٧ سابقاً. وانظر أيضاً، غودوين غيل، هامش رقم ٢ سابقاً. صفحات ٩١-٩٣، ٢٤١-٢٤٦،
وللإطلاع على مجموعة من الكتابات النقدية حول الوضع التاريخي، والسياسي، والقانوني للاجئين الفلسطينيين، انظر: عاروري، هامش رقم ٤ سابقاً.

⁷⁶ للإطلاع على تحليل مفصل للمادة (١-د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ والبنود المتعلقة بها، وعلى مقارنة بين التفسيرات المختلفة، وكذلك على
مناقشة حول قضية تعريف "اللاجئ الفلسطيني"، انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، وانظر أيضاً: سوزان أكرم وعاي غودوين غيل،

Susan M. Akram and Guy Goodwin-Gill, *Brief Amicus Curiae, Board of Immigration Appeals, Falls Church, Va.,*
11 *Palestine Yearbook of International Law* 1 (2001-2002).

⁷⁷ معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، هامش رقم ٥ سابقاً، المادة (١-د).

⁷⁸ في ١١ كانون الأول/ديسمبر أقرت الجمعية العامة القرار رقم ١٩٤ (٣)، الذي بموجبه أنشئت لجنة التوفيق الدولية حول فلسطين التابعة للأمم المتحدة
(UNCCP)، ويضع تفويض الحماية ذا المستويات المتعددة المعطى لها، وكذلك مرجعيتها. قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ (٣)، وثائق الأمم المتحدة
A/810, at 21 (1948). (يشار إليها لاحقاً بتفويض لجنة التوفيق).

⁷⁹ أنشئت الأثروا بقرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٠٢ (٤) في ٨ كانون الأول/ديسمبر، ١٩٤٩، باعتبارها وكالة مؤقتة لتوفير
وسائل المعيشة للاجئين إلى حين تنفيذ الحل الدائم المطلوب لهم، وأعطيت الأثروا تفويضاً لمدة ثلاث سنوات. كما كان تفويض الأثروا محدوداً بتعريف
الأشخاص المؤهلين لمساعدة الأثروا. وحتى عام ١٩٩٣، عرفت الأثروا الأشخاص المؤهلين للحصول على مساعداتها على أنهم: أولئك (١) الذين كان
مكان سكنهم المعتاد فلسطين خلال الفترة ما بين الأول من حزيران/يونيو ١٩٤٦ و ١٥ أيار/مايو ١٩٤٨ (٢) الذين فقدوا بيوتهم ووسائل معيشتهم نتيجة
لصراع ١٩٤٨ (٣) الذين لجأوا مباشرة إلى إحدى الدول أو المناطق التي تقدم فيها الأثروا الإغاثة، (٤) الذين هم النسل المباشر من الأشخاص المذكور
بما ينسجم مع ١-٣ أعلاه. انظر: (UNRWA Consolidated Registration and Eligibility Instructions, 1 Jan. 1993).

⁸⁰ انظر: ملاحظات المندوبين إلى اللجنة الثالثة للجمعية العامة، "اللاجئون الفلسطينيون جاءوا نتيجة مباشرة لقرار اتخذته الأمم المتحدة.. وبالتالي -
فإنهم مسؤولون مباشرة تقع على عاتق الأمم المتحدة-". U.N.GAOR, 5th Sess., 328th mtg., para. 52, 55 (1950) (Mr. Azkoul, Lebanon)

⁸¹ اعتقد أنصار "تخصيص نظام الحماية والمساعدة للفلسطينيين" إضافة إلى ذلك، بأنه "إذا ما جرى شمل لاجئي فلسطين" في التعريف العام للاجئين،
فإنهم سيكونون مغموين، وينزلون إلى مرتبة قليلة الأهمية.... ولذا فإن عليهم "أن يواصلوا الحصول على وضع مستقل وخاص". (الهامش السابق:
السيد بارودي من العربية السعودية) وكان مندوبو الدول العربية مهتمين بأنه إذا ما توقفت وكالات الأمم المتحدة الأخرى ذات العلاقة عن تقديم خدماتها،
فإنه ينبغي أن يصبح اللاجئين الفلسطينيون في حماية مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين UNHCR،

U.N.GAOR, 5th Sess., 344th mtg., para. 13 (1950) (Mr. Raafat, Egypt).

ومع ذلك، ولعدد من الأسباب التاريخية والسياسية، اعتُبر اللاجئون الفلسطينيون مستثنين من تغطية معاهدة اللاجئين في معظم غاياتها،⁸² وفي الوقت نفسه، فشل نظام اللاجئين الخاص طوال الوقت، في توفير الحماية الدولية التي كان يفترض أن يتلقاها اللاجئون طالما ظل وضعهم دون حل.⁸³ وتتجلى تأثيرات فجوة الحماية هذه بالنسبة للفلسطينيين في ناحيتي حماية اللاجئين، وهما ناحية حماية الأمن اليومي وحقوق الإنسان، وناحية البحث عن حلول دائمة. وتقسّم معظم الدول التي يسعى الفلسطينيون إلى الحصول فيها على حماية خارج ديارهم، البنود ذات العلاقة بطريقة لا تمنح الفلسطينيين حماية مناسبة، رغم أن التفسيرات الدقيقة تختلف من دولة إلى أخرى.⁸⁴ ويواجه معظم الفلسطينيين صعوبة عندما يجدون أنفسهم في دول ثالثة (غير عربية)، ويتقدمون بطلبات للحصول على حق اللجوء السياسي،⁸⁵ أو الإقامة على أساس لم الشمل، أو الحصول على أنواع أخرى من الحماية ذات العلاقة تتوفر للاجئين آخرين في العالم.⁸⁶ ويظل الكثيرون منهم في الدول الغربية دون وضع قانوني معترف به، ودون تصريح عمل، وبدون المقومات الجوهرية الأساسية للعيش بحرية وكرامة.⁸⁷

وفي الدول العربية، بسبب الإجماع منذ أمد طويل على أن حل القضية الفلسطينية يتمثل في عودة اللاجئين إلى ديارهم وأراضيهم، فإن هناك سلسلة من الاتفاقيات والحلول، كما ذكرنا أعلاه، تلزم الدول المضيفة على إعطاء اللاجئين الفلسطينيين الحق في البقاء في أراضيها بوضع مؤقت. وفي الوقت نفسه، فإن معظم الدول العربية ليست من الموقعين على

⁸² تعود "فجوة الحماية" الخاصة باللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية الفلسطينيين، إلى سلسلة من الصكوك والبنود التي يجري تفسيرها على أنها تستثني الفلسطينيين من تغطيتها. و"عبارات الاستثناء للفلسطينيين هذه، موجودة في النظام الداخلي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، الهامش ٧ أعلاه، الفقرة ٧ (ج)، وفي معاهدة اللاجئين، المادة ١-د، الهامش ٥ أعلاه، في اتفاقية ١٩٥٤ الخاصة بعديمي الجنسية، الهامش رقم ٣٩ أعلاه، المادة ١ (٢) (١). وقد تبنى المفوض في الأصل الموقف القائل بأنه بسبب الفقرة ٧ (ج) من نظامه الداخلي، فإنه منع من أن يكون له أي تفويض دولي بالحماية للفلسطينيين. إلا أن المفوض اقترح مؤخرًا على كل حال إعادة تعريف المادة ١-د من اتفاقية اللاجئين، بحيث توفر لبعض الفلسطينيين خارج مناطق الأثر الحماية بموجب الاتفاقية، وتسمح ببسط تفويض الحماية الخاص بالمفوض السامي لشؤون اللاجئين ليشملهم. انظر: ملاحظات حول المادة (١ د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ ومدى انطباقها على اللاجئين الفلسطينيين. (المفوضية العليا لشؤون اللاجئين UNHCR، ٢٠٠٢)، متوفرة على موقع بديل الإلكتروني:

<http://www.badil.org/Arabic-Web/Protection/UNHCR-ID-Interpretation.htm>.

⁸³ التمايز في التفويض الممنوح لكل من الوكالتين اللتين تشكلان النظام الخاص باللاجئين الفلسطينيين وهما لجنة التوفيق لفلسطين التابعة للأمم المتحدة، التي لديها تفويض بتقديم الحماية الدولية للاجئين، والأثر التي لديها تفويض أصيب كثيرا لتقديم المساعدة، رغم أن التفويضين قد يتداخلان في الممارسة الفعلية، هو تمايز معروف بأنه مسألة قانونية. ولمفهوم الحماية الدولية جانبان رئيسان، وهما الحماية اليومية المتعلقة بالحقوق القانونية وحقوق الإنسان والمصالح والسلامة الجسدية للاجئين، بموجب كل القوانين الدولية والمحلية المطبقة، والجانب الأكثر أهمية بالنسبة للاجئين، وهو الالتزام بتطوير وتنفيذ حلول دائمة للاجئين، بموجب المبادئ القانونية الدولية. انظر: تقرير الـ UNHCR التالي:

UNHCR, *Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx*, Opening Statement by the High Commissioner at 1, 32nd Sess., EC/SCP/16/Add.1 (1981).

والمساعدة من جهة أخرى، تعني توفير الرعاية الأساسية: مثل الطعام، والملبس، والمأوى لحاجات معيشة اللاجئين. وبعد وقت قصير من إنشاء لجنة التوفيق لفلسطين، أصبح واضحا بأن هذه اللجنة لن تكون قادرة على تنفيذ الحل الدائم المطلوب، والمستند إلى مطالبات اللاجئين بالعودة إلى ديارهم بسبب عناد الإسرائيليين. وبعد ذلك، ومن خلال سلسلة من الإجراءات، خفضت الأمم المتحدة تفويض اللجنة وقلصت تمويل دور الحماية الأساس الذي تقوم به تجاه اللاجئين. انظر: ديفيد فورسيث، الأمم المتحدة وصنع السلام: لجنة التوفيق حول فلسطين (١٩٧٢).

David P. Forsythe, *United Nations Peacemaking: The Conciliation Commission for Palestine*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1972.

⁸⁴ هناك فئتان رئيستان لتفسير المادة (١-د) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، الأولى هي تلك الدول التي لا تعترف ولا تطبق هذه المادة في قانون منح اللجوء أبداً، والثانية هي تلك الدول التي تطبقها. أما النوع الأول من الدول ويشمل الولايات المتحدة، وكندا، والنمسا، وسويسرا، فإنه يتجاهل المادة (١-د)، ويقرر في شأن المطالب الفلسطينية وفق المعيار العادي للمادة (١-أ) (٢). أما المجموعة الثانية من الدول، فتطبق المادة (١-د) ولكنها تفسرها بطرق مختلفة ومتباينة، حتى داخل المحاكم المحلية. هناك ما لا يقل عن خمس تفسيرات مختلفة لهذه المادة بين هذا الدول وفيها. لمراجعة هذه القضايا، انظر: أكرم ورميل، الهامش رقم ٦٤ سابقاً، وللحصول على مزيد من نقاشات التشريعات لإحدى عشرة دولة حول دعاوى لاجئين فلسطينيين، انظر: أكرم وغودوين غيل، الهامش رقم ٧٦ سابقاً، الصفحات ٢٣-٢٤، ٤٧-٥٢.

⁸⁵ للحصول على أمثلة على حالات ونقاشات، انظر: أكرم ورميل، هامش رقم ٦٤ سابقاً، وانظر أيضاً، أكرم وغودوين غيل، هامش رقم ٧٦ سابقاً.

⁸⁶ حول الفقرة القانونية والتشريعات، انظر: أكرم وغودوين غيل، هامش رقم ٧٦ سابقاً.

⁸⁷ الأمثلة من قضايا الولايات المتحدة تعكس نتائج التخبيط حول الوضع القانوني للفلسطينيين باعتبارهم لاجئين وأشخاص عديمي الجنسية. للاطلاع على مثل هذه القضايا بشكل مفصل، انظر: أكرم ورميل، أكرم ورميل، هامش رقم ٦٤ سابقاً.

معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وبالتالي فإنها غير ملزمة بالمادة ١-أ (٢) ولا المادة ١-د من تلك المعاهدة. إلا أنها ملزمة على كل حال، بمبدأ القانون الدولي العرفي، القائل بعدم إعادة اللاجئين قسراً، الأمر الذي يجبرها على عدم إبعاد اللاجئين الفلسطينيين من أراضيها إلى أماكن تكون فيها "حياتهم وحريرتهم مهددة بالخطر". وبسبب عدم اعتراف الدول العربية بالفلسطينيين اللاجئين بمقتضى معاهدة اللاجئين - وهو اعتراف يضمن لهم الحصول على الحد الأدنى من حقوق الاتفاقية، وعدم ضمان هذه الدول الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين، فإن هذه الدول لا تمنح اللاجئين الفلسطينيين بشكل دائم الكثير من حقوق الإنسان الأساسية، رغم متطلبات بروتوكول الدار البيضاء بهذا الشأن. ولذا فإن الفلسطينيين محرومون بشكل دائم من حق العمل، ومن السفر بحرية سواء في داخل أو إلى خارج هذه الدول، ومن لم شملهم مع أفراد أسرهم، ومن حيازة ملكية خاصة، أو الاستفادة من طيف واسع من الضمانات الدولية لحقوق الإنسان كما سنبين لاحقاً.

إلى جانب تأثيرات "فجوة الحماية" بالنسبة للحماية اليومية للاجئين والأشخاص عديمي الجنسية من الفلسطينيين، فإن عواقب هذه الفجوة قد تكون أكبر تأثيراً على البحث عن حلول دائمة. ولم تتوفر للاجئين الفلسطينيين هيئة دولية تمثلهم في السعي إلى حل دائم، مما أثر عليهم بشكل كبير في ثلاثة مجالات على الأقل وهي: مجال التمثيل الدولي لتأكيد حقوقهم في العودة باعتبارهم لاجئين، واستعادة ممتلكاتهم، والحصول على تعويض، والمجال الثاني هو توفر آليات دولية للمطالبة بهذه الحقوق والترويج لها، والمجال الثالث هو وجود كيان مفوض دولياً لحماية حقوقهم الفردية والجماعية وتعزيزها في إطار خطة سلام تفاوضية.^{٨٨} وبسبب "بند الاستثناء" الوارد في المادة ٧(ج) من نظامه الأساسي، فإن مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، لم يتدخل أبداً لحماية اللاجئين الفلسطينيين في أي من المجالات الثلاثة هذه، للبحث عن حل دائم، رغم التفويض الواضح الذي لديه،^{٨٩} وممارسته الغنية في هذه المجالات، الخاصة بالسكان اللاجئين الآخرين.^{٩٠}

الفلسطينيون باعتبارهم لاجئين أو أشخاصاً بدون جنسية

رغم إشارة هيئات الأمم المتحدة المعنية بقضية اللاجئين الفلسطينيين، إلى مصطلح "اللاجئون الفلسطينيون" أو "لاجئو فلسطين"، على أنه يعني ما ورد في أنظمة الأنروا من تعريف متعلق بالإغاثة، إلا أنه لم يتم تبني أي تعريف رسمي "للاجئ الفلسطيني" لأغراض الحماية الدولية.^{٩١} أما المكونات الأساسية لتعريف "اللاجئ الفلسطيني" بحكم الأمر الواقع، الذي قصده الذين صاغوه في الأمم المتحدة، فتستند إلى التعريف الذي حددته الأنروا فيما يتعلق بالمساعدة التي تقدمها، وهو: (مواطن/ة

^{٨٨} للإطلاع على مزيد من النقاش حول نداعيات "فجوة الحماية" في البحث عن حل دائم، انظر: أكرم، هامش رقم ٤ سابقاً. صفحة ١٦٥.

^{٨٩} تشمل وظائف الحماية المنوطة بمفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR)، كما ينص عليها نظامه الأساسي "ترويج المعاهدات الدولية لحماية اللاجئين وإقرارها...وتقديم المساعدة للجهود الحكومية والخاصة، لتطوير إعادة اللاجئين أو دمجهم طوعاً في مجتمعات جديدة...الحصول على إذن للاجئين لنقل حاجياتهم، خاصة تلك الضرورية لإعادة توطينهم..."، النظام الأساسي لل UNHCR، الهامش رقم ٧ سابقاً، الفقرة ٨.

^{٩٠} تعززت في السنوات الثلاثين الأخيرة مبادئ عودة اللاجئين، واستعادة الممتلكات، والتعويض إلى حد كبير، من خلال إدخال هذه المبادئ في بنود العديد من التسويات التي يجري التفاوض عليها. انظر مثلاً: اتفاقية التسوية السياسية الشاملة للصراع الكيبودي. U.N. Doc. A/46/608-S/23177 (1991)؛ التسوية البوسنية-الصربية في اتفاقية "داينون" للسلام، انظر: اتفاقية "داينون" للسلام، الهامش رقم ١١٤ لاحقاً، النص الكامل متوفر على الموقع: <http://www1.umn.edu/humanrts/icty/dayton/daytonaccord.htm>؛ واتفاقية السلام في غواتيمالا والسلفادور التي جانت ضمن اتفاقيات المؤتمر الدول حول لاجئي أمريكا الوسطى (CIREFCA)؛ انظر: الإعلان وخطة العمل المتفق عليها لصالح اللاجئين، العائدين، والمهجريين في أمريكا الوسطى. U.N. Doc. CIREFCA/89/14 (1989).

^{٩١} أعد المستشار القانوني لسكرتارية لجنة التوفيق (UNCCP)، مسودة تعريف للاجئ الفلسطيني، لأهداف الحماية، ولكن ما أن انتهى العمل على التعريف، حتى كان المجتمع الدولي قد بدأ في تفكيك سلطة اللجنة.

Addendum to Definition of a 'Refugee' Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948 (Prepared by the Legal Advisor), UN Doc. W/61/Add.1(1951).

أو شخص كان مكان إقامته/إقامتها الدائم في فلسطين وفقدت/البيت أو الأرض أو المعيشة نتيجة صراع عام ١٩٤٨). وحيث أن هذا التعريف يشير إلى حوالي ثلثي الشعب الفلسطيني، فإنه من غير المنطقي تطبيق تعريف ذي مواصفات فردية، كالتعريف قيد النظر في معاهدة اللاجئين.^{٩٢}

الأشخاص اللاجئين الذين لا جنسية لهم، تغطيهم معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١.^{٩٣} وحقوق الأشخاص الذين لا جنسية لهم وليسوا لاجئين، أو الأشخاص الذي لا جنسية لهم وهم مستثنون من تغطية معاهدة اللاجئين، فتحكمهم معاهدة العام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (Convention Relating to Status of Stateless Persons)، ومعاهدة العام ١٩٦١ للحد من حالات انعدام الجنسية (Convention on the Reduction of Statelessness).^{٩٤}

ورغم أن هذه المعاهدات على أهمية كبيرة فيما يتعلق بالحقوق القانونية التي تمنحها للأشخاص الذين لا جنسية لهم، والالتزامات المطلوبة من الدول الموقعة عليها، إلا أن مداها محدود، حيث أن عدداً قليلاً جداً من الدول صادق عليها.^{٩٥}

ومن أجل الحصول على فوائد هذه المعاهدات، يتوجب التقرير بأن الشخص هو "بدون جنسية"، وبأنه معروف باعتباره "شخصاً لا يعتبر مواطناً في أية دولة بمقتضى قانونها".^{٩٦} وتتبنى معاهدة العام ١٩٦١ التعريف نفسه للأشخاص عديمي الجنسية، ولكنها توصي أيضاً بأن يعامل "الأشخاص عديمي الجنسية بحكم الأمر الواقع، "de facto"، إلى أقصى حد ممكن، على أنهم عديمي الجنسية بحكم القانون "de jure"، وذلك لتمكينهم من الحصول على مواطنة فعالة.^{٩٧} ويعتبر هذا التعريف الأساس للشخص عديم الجنسية"، اليوم، قانوناً دولياً عرفياً، وهو لذلك ملزم حتى بالنسبة للدول التي ليست طرفاً في معاهدة أو أخرى من هذه المعاهدات.

تركز معاهدة العام ١٩٥٤ على تحسين وضع الأشخاص عديمي الجنسية، ومنحهم أوسع ضمانات ممكنة من حقوق الإنسان الأساسية.^{٩٨} والناحية الأكثر أهمية بالنسبة للفلسطينيين في معاهدة العام ١٩٦١، هي توصيتها بتعريف موسع "لعديم الجنسية"، والمادة ١١ التي تنص على إنشاء وكالة مفوضة لحماية عديمي الجنسية، ومساعدتهم في المطالبة بالحصول على

⁹² يعتبر الكثيرون بأن الفلسطينيين منحوا وضعاً مشابهاً للاجئين الذين اعتبروا كذلك بحسب دستور المنظمة الدولية للاجئين، كما تنص المادة ١-أ (١) من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١. أنظر: غرال مادسن (Grahl-Madsen)، الهامش رقم ٢ سابقاً، صفحة ١٤٢-١٤٠، *انظر أيضاً*: غودوين غيل، الهامش رقم ٢ سابقاً، صفحة ٩٣. *وانظر أيضاً*: أكرم وغودوين غيل، الهامش رقم ٧٦ سابقاً، صفحة ٧٠-٧٢.

⁹³ معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، هامش رقم ٧ سابقاً، المادة ١-أ. *وانظر أيضاً*، معاهدة عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، [الأشخاص عديمي الجنسية وهم لاجئون أيضاً، تغطيهم معاهدة اللاجئين، الصادرة في ٢٨ تموز/يوليو، ١٩٥١] الديباجة.

⁹⁴ معاهدة عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، الهامش رقم ٣٩ سابقاً، ومعاهدة الحد من حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، الهامش رقم ٤٠ سابقاً.

⁹⁵ للإطلاع على وضع التصديق والإقرار، والإعلانات، والتحفظات المتعلقة بمعاهدة عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، *انظر*:

website of the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, available at http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty3_stat.htm (تظهر ٢٢ توقيعاً و٥٤ دولة طرف في المعاهدة، حتى شباط ٢٠٠٢).

وللإطلاع على وضع التصديق والإقرار، والإعلانات، والتحفظات المتعلقة بمعاهدة الحد من حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، *انظر*:

website of the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, available at <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty4.htm> (تظهر ٥ توقيعات و٢٦ دولة طرف في المعاهدة، حتى شباط ٢٠٠٢).

⁹⁶ معاهدة عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، هامش رقم ٣٩ سابقاً. المادة ١.

⁹⁷ معاهدة الحد من حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، هامش رقم ٤٠ سابقاً.

⁹⁸ *انظر مثلاً*: المواد ٢٤، ٢٦، ٢٧، ٢٨ من معاهدة عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، هامش رقم ٣٩ سابقاً.

فوائد تلك المعاهدة. في عام ١٩٧٤، عهدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، بحماية ومساعدة عديمي الجنسية، بمقتضى المادة ١١.٩٩ إلا أن المفوض لم يمارس هذا التفويض بحسب معاهدة ١٩٦١.١٠٠

أما بالنسبة لتفسير وضع الفلسطينيين على أنهم أشخاص بدون جنسية، فقد اختلف ذلك بين تلك الدول الموقعة على معاهدة أو أخرى من معاهدي "انعدام الجنسية"،^{١٠١} بل وفي داخل تلك الدول أيضاً. ومع ذلك فإن الأغلبية الساحقة من الفلسطينيين في كثير من الدول العربية هم من عديمي الجنسية بحكم الأمر الواقع "De Facto". وبسبب عدم الاعتراف بهم على هذا النحو، فإن ألمانيا وسويسرا ودولا أوروبية أخرى ترفض إعطاءهم حقوقاً تضمنها لهم معاهدة العام ١٩٦١، كالحصول على وثائق سفر، والتصريح لهم بالعمل، ومنح الجنسية لأطفالهم الذين يولدون فيها.^{١٠٢} وإلى جانب أنهم يحرمون مثل هذه الفوائد كالحصول على وثائق سفر، والدخول في عملية ملائمة للحصول على حق اللجوء أو الإقامة، والحصول على تصريح للعمل، و ضمانات لحقوق أخرى أساسية، فإنهم لم يستفيدوا من تفويض الحماية المعطى لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق اللاجئين، بموجب المادة ١١ من معاهدة العام ١٩٦١.

وإذا ما فسرنا بشكل ملائم نظام لجنة التوفيق الدولية حول فلسطين (UNCCP)، والأنروا، والمادة "د-١" من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، نجد أنها وضعت لضمان أن يتلقى اللاجئين الفلسطينيين الحماية والمساعدة في كل الحالات، سواء من خلال وكالتيين آخرين للأمم المتحدة أو من خلال مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (ويفضل أن يكون ذلك بالارتباط بالأنروا). وقد قصد من المادة د-١، أن تضمن في حالة فشل نظام الوكالتيين الأنروا ولجنة التوفيق في القيام بأي مهمة من مهمتهما، بأن تقوم معاهدة اللاجئين تلقائياً بتغطية اللاجئين الفلسطينيين، باعتبارهم مجموعة أو فئة بأكملها، دون الحاجة إلى تطبيق التعريف الفردي للاجئ الوارد في المادة ١-أ (٢). وحيث أن معاهدة اللاجئين تلزم الدول باحترام مبدأ عدم إعادة اللاجئين قسراً فقط، فإن الدول تكون بذلك حرة في منح أي وضع إضافي للاجئين تختاره، سواء أكان حق اللجوء، أو الحماية المؤقتة، أو شكلاً آخر من أشكال الوضع الدائم.

وتنص المادة د-١ على أنه يجب على الدول في القضية الفلسطينية، أن تمنح فوائد هذه المعاهدة لأولئك اللاجئين "إلى حين التسوية النهائية لوضع مثل هؤلاء الأشخاص وفقاً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة". ولهذا اللغة مضامين كثيرة، أولها أنه عند وضع المادة د-١ موضع التطبيق، يكون مطلوباً من الدول منح اللاجئين الفلسطينيين الحماية (فوائد هذه المعاهدة)، وثانياً يطلب من الدول أن تمنح الحماية للاجئين الفلسطينيين فقط إلى حين تسوية وضعهم وفق قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة. وتتركز القرارات ذات الصلة بوضوح، على قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣)، الذي يجسد الإجماع على عودة اللاجئين والتعويض. والأمر هو على هذا النحو بالأساس، لأن تاريخ صياغة المادة د-١ يوضح بأن الذين صاغوها، قصدوا إنشاء - وأنشأوا - نظام الحماية الخاص، مع حل دائم، وفوضوا هيئتين، أولية وبديلة، لتطبيق ذلك

⁹⁹ قرار الجمعية العامة رقم ٣٢٧٤ (٢٤)، الصادر بتاريخ ١٠ كانون الأول ١٩٧٤. تم تمديد هذا التفويض لوقت غير محدد بقرار الجمعية العامة رقم ٣٦/٣١، الصادر بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ١٩٧٦.

¹⁰⁰ انظر: باتشيلور، الأشخاص عديمي الجنسية: بعض الفجوات في الحماية الدولية،

C. Batchelor, "Stateless Persons: Some Gaps in International Protection," 7 *International Journal of Refugee Law* (1995), at 254.

¹⁰¹ انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ٩٢-١٢٣، وانظر أيضاً: أكرم وغودوين غيل، هامش رقم ٧٦ سابقاً.
¹⁰² انظر: غودوين غيل، هامش رقم ٢ سابقاً، صفحة ٢٤٣-٢٤٦، انظر أيضاً: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ١٩٠.

الحل وهما لجنة التوفيق (UNCCP) ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين. وثالثاً، ينبغي أن تستقيم مثل هذه الحماية مع الحقوق الدولية للاجئين، في العودة إلى ديارهم واختيار الحل المناسب لقضيتهم.

اللاجئون الفلسطينيون والحلول الدائمة القائمة على حق العودة

حق العودة عنصر بالغ الأهمية في نظام الحماية الخاص، وفي التوصية بمنح اللاجئين الفلسطينيين حماية مؤقتة.¹⁰³ وتوجد المقومات القانونية لحق اللاجئين في العودة في ثلاث مجموعات أساسية من القوانين هي: قانون الجنسية وتوارث الدول (Law of Nationality and State Succession)،¹⁰⁴ وقانون حقوق الإنسان¹⁰⁵ والقانون الإنساني.¹⁰⁶ وفي كل

¹⁰³ حول حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة بموجب القانون الدولي، انظر: ميلسون وميلسون، تحليل للقانون الدولي لأكثر قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالقضية الفلسطينية شيئاً.

W.T. Mallison and S. Mallison, *An International Law Analysis of the Major United Nations Resolutions Concerning the Palestine Question*, U.N. Doc. ST/SG/SER.F/4 (1979).

¹⁰⁴ التزام الدولة التي تخلف دولة قبلها بمنح الجنسية لكل سكان تلك الأراضي، أصبح قاعدة ثابتة في القانون الدولي العرفي، هذا العرف الدولي يطلب بأن "يتبع السكان تغيير السيادة في أمور الجنسية". انظر: أيان برونلي، "علاقات الجنسية في القانون الدولي العام"،

Ian Brownlie, "The Relations of Nationality in Public International Law," 39 *British Yearbook of International Law* (1963), at 320.

من المهم أن نلاحظ بأنه كان للمواطنين الفلسطينيين خلال فترة الانتداب البريطاني "مواطنة فلسطينية" مميزة، مع جوازات سفر صادرة عن بريطانيا ومعترف بها. وقد ألغى قانون الجنسية الإسرائيلي لعام ١٩٥٢، بأثر رجعي قانون المواطنة الفلسطيني، ونص على أنه يحق بشكل تلقائي لكل مهاجر يهودي الحصول على الجنسية الإسرائيلية (بموجب قانون العودة)، وبأنه يحق للفلسطينيين السابقين من أصل عربي الحصول على الجنسية الإسرائيلية، بموجب سلسلة من الشروط التقييدية، أثرت بشكل فعال في جعل الأغلبية الساحقة منهم غير مؤهلين لهذا الاستحقاق، وجردهم من جنسيتهم الفلسطينية.

1952 Nationality Law, 5712/1952, 93 *Official Gazette* 22 (1952), Sec. 3. انظر أيضاً: أنيس القاسم، "النظم القانونية والتطوير في فلسطين"،

Anis F. Kassim, "Legal Systems and Developments in Palestine," 1 *Palestine Yearbook of International Law* 19 (1984).

ويعتبر التجريد من الجنسية بسبب الأصل العرقي أو الإثني انتهاكاً لمبادئ عدم التمييز في القانون الدولي العرفي، وانتهاكاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وكلتاهما ملزمة لإسرائيل. انظر: المادة ٢(١) والمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، هامش رقم ٣٢ سابقاً، والمادة ٥ (د) (ii) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الهامش رقم ٣٥ سابقاً.

¹⁰⁵ يستنتج الكثير من المعلقين، بأنه إلى جانب بنود معينة في المعاهدات الدولية، فإن حق العودة ملزم بموجب القانون العرفي الدولي في سياق حقوق الإنسان. كما أن حق العودة معترف به بشكل كامل في معظم الصكوك والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، انظر مثلاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة رقم ٢١٧(أ)، ووثيقة الأمم المتحدة رقم ١٠/٨١ (١٩٤٨)، المادة ١٣(٢)، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢(٤)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٥(د) (ii). انظر أيضاً: الإعلان الأمريكي حول حقوق وواجبات الإنسان. المادة ٨

American Declaration of the Rights and Duties of Man, art. viii, O.A.S. Res. XXX, International Conference of American States, 9th Conf., O.A.S. Doc. OEA/Ser. L/V/I.4 Rev. XX (1948), reprinted in *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OAS/Ser.L/V/I.4 rev. 7 at 15 (2000);

المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة ٢٢(٥). ٢٢ تشرين الثاني ١٩٦٩.

American Convention on Human Rights, art. 22(5), Nov. 22, 1969, Art. 22.5, 1144 UNTS 123, reprinted in *Basic Documents Pertaining to Human Rights in Inter-American System*, OAS/Ser. L/V/I.4 rev. 7 at 23 (2000);

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١.

1981 African Charter on Human and Peoples Rights, OAU doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, 21 *International Legal Materials* 58 (1982), art. 12(2);

المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، البروتوكول الرابع (١٩٦٣).

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Protocol 4.(1963), 46 *Europ. T.S.* 46, art. 3(2).

¹⁰⁶ بموجب مبادئ القانون الإنساني، المقنن في أنظمة لاهاي، وفي ميثاق المحكمة العسكرية الدولية، وفي معاهدة جنيف الرابعة، فإن هناك بنوداً واضحة جداً، تحرم الطرد القسري، وتؤكد بأن الأشخاص الذين يطردون من ديارهم بالقوة، بسبب الأعمال العدائية، لهم الحق في العودة. انظر على سبيل المثال: معاهدة جنيف الرابعة، المتعلقة بحماية المدنيين في وقت الحرب، ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، 287 U.N.T.S. 75، المواد ٤٥، ٤٤، ١٣٤ (دخلت قيد التنفيذ في ٢١ تشرين الأول، ١٩٥٠)، حيث تحرم الطرد بوضوح، وتطلب عودة جميع الأشخاص الذين يغادرون مناطق الصراع، سواء أكان ذلك بالقوة أم غير ذلك.

مجموعة من مجموعات القوانين هذه، نجد حق العودة باعتباره قاعدة في القانون العرفي، ومقنناً أيضاً في المعاهدات الدولية. والدولة المسؤولة عن الاعتراف بحق العودة وتنفيذه في قضية اللاجئين الفلسطينيين هي طبعاً إسرائيل. وهي الدولة المسؤولة عن خلق مشكلة اللاجئين، وألزمت نفسها بهذا المبدأ من خلال العديد من المعاهدات التي صادقت عليها.

كما يشار إلى حق العودة باستمرار أيضاً في قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق اللاجئين.¹⁰⁷ وأما بخصوص الفلسطينيين تحديداً، فإن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194(3)، الصادر في 11 كانون الأول/ديسمبر 1948، يجسد القانون العرفي ذي العلاقة بحق العودة.¹⁰⁸ وتحدد الفقرة 11 من القرار 194، الحقوق المعينة والحل الأساسي الدائم للاجئين الفلسطينيين.¹⁰⁹ والحل الأساسي الدائم للاجئين هو العودة، واستعادة الأملاك، والتعويض عن الخسائر المادية والمعنوية والأضرار التي لحقت بالممتلكات.¹¹⁰ ويؤكد القرار تحديداً حق اللاجئين في العودة إلى ديارهم.¹¹¹ ويمكن للاجئين الذي يختارون عدم ممارسة حقوقهم التي تنص عليها الفقرة (11-أ)، أن يختاروا إعادة التوطين في الدول المضيفة أو في دول ثالثة، واستعادة أملاكهم والتعويض.¹¹² كما يؤكد قرار الجمعية العامة رقم 194 (3) أيضاً مبدأ خيار اللجوء الفردي.¹¹³

وأخيراً فإن الممارسة السائدة في الدول، هي تنفيذ حقوق الرعايا المقيمين في الدخول إلى دولهم الأصلية. فقد جرى حل حالات النزوح الواسعة كما حدث في الهند الصينية، وأمريكا الوسطى، والبلقان، بتركيز رئيس على العودة إلى الوطن.¹¹⁴

¹⁰⁷ انظر مثلاً: قرار مجلس الأمن رقم 1145، الدورة 52 (1997)، الذي يعيد التأكيد على حق جميع اللاجئين الكرواتيين في العودة إلى ديارهم الأصلية. وقرار مجلس الأمن رقم 1019، الدورة 50 (1995)، الذي يطالب بأن تحترم حكومة كرواتيا حق السكان الصرب في البقاء أو العودة بأمان. وقرار مجلس الأمن رقم 1078، الدورة 51 (1996)، وقرار مجلس الأمن رقم 1029، الدورة 50 (1995)، اللذان يدعوان حكومة رواندا إلى تسهيل عودة اللاجئين الروانديين، وانظر أيضاً، قرار مجلس الأمن رقم 999، الدورة 50 (1995) الداعي لعودة اللاجئين، بعيد حدوث التهجير الجماعي في طاجيكستان).

¹⁰⁸ يستند تحليل القرار 194 إلى مراجعة أوراق عمل، أعدتها سكرتارية لجنة التوفيق حول فلسطين التابعة للأمم المتحدة (UNCCP). وقد أعادت الجمعية العامة للأمم المتحدة تأكيدها على القرار 194(3) سنوياً منذ عام 1948 من خلال قرارات تبنتها الجمعية العامة. وللإطلاع على قائمة كاملة بهذه القرارات، انظر: *قرارات الأمم المتحدة حول فلسطين والصراع العربي الإسرائيلي، 1947-1998*، خمسة مجلدات، واشنطن العاصمة: معهد الدراسات الفلسطينية (بالعربية والإنجليزية)

UN Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict, 1947-1998, Five Volumes, Washington, DC: Institute for Palestine Studies.

¹⁰⁹ للإطلاع على تحليل عام لقرار الأمم المتحدة رقم 194، انظر: تحليل للفقرة 11 من قرار الجمعية العامة الصادر بتاريخ 11 كانون الأول 1948، (لجنة التوفيق حول فلسطين، ورقة عمل تم تحضيرها من قبل السكرتير العام للجنة). UN Doc. A/AC.25/W.45 (1950)

¹¹⁰ للإطلاع على تحليل حق استعادة الممتلكات والتعويض: انظر: *عمليات حارس أملاك الغائبين وتقدير التعويضات للاجئين العرب غير العائدين إلى منازلهم*. ورقة عمل تم تحضيرها من قبل سكرتير اللجنة في القدس، لجنة التوفيق حول فلسطين، UN Doc. A/AC.25/W.52 (1950)؛ انظر أيضاً: *ملاحظات حول قضية التعويضات*. ورقة عمل تم تحضيرها من قبل سكرتير اللجنة في القدس. لجنة التوفيق حول فلسطين، UN Doc. A/AC.25/W.53 (1950).

¹¹¹ قصدت الجمعية العامة بوضوح، عودة كل لاجئ/ة إلى "بيته/بيتها أو إلى مكان سكنه/سكنها، وليس إلى وطنه/وطنها". وقد رفضت الجمعية تعديلين منفصلين أشارا بشكل أكثر عمومية إلى عودة اللاجئين إلى "المناطق التي جاءوا منها". *تحليل الفقرة 11*، هامش رقم 109 سابقاً.

¹¹² الفقرة 11 (ب) "توجه" بذلك لجنة التوفيق حول فلسطين التابعة للأمم المتحدة (UNCCP)، للقيام بتسهيل إعادة توطين أولئك اللاجئين الذين يختارون عدم العودة، ودفع التعويضات المستحقة لهم. *تفويض لجنة التوفيق*، هامش رقم 78 سابقاً، الفقرة 11 (ب).

¹¹³ بحلول عام 1948، كان مبدأ خيار اللاجئين قد أصبح مبدأ ثابتاً في قانون اللاجئين وممارسته. وقد جرى التأكيد على مبدأ خيار اللاجئين الفردي في وثائق وسيط الأمم المتحدة في فلسطين، والذي شكلت توصياته أساساً لقرار 194. *تحليل الفقرة 11*، الهامش 109 سابقاً.

¹¹⁴ انظر: المادة الأولى من اتفاقية "دايتون" للسلام، الإطار العام لاتفاقية السلام في البوسنة والهرسك: اتفاقية حول الأشخاص اللاجئين والمهجريين، U.N. Doc. 1995/11/21، جمهورية البوسنة والهرسك - فدرالية البوسنة والهرسك - وجمهورية صرب البوسنة/صربسكا. الملحق 7، المادة 1، U.N. Doc. (1995) S/1995/999، وانظر أيضاً: الاتفاقية الأساسية حول منطقة شرقي سلوفينيا، بارانجا، وغربي سيرميوم، 1995/11/12، (اتفاقية إردوت (The Erdut Agreement)؛ وكذلك انظر: اتفاقية حول تسوية قضايا المجموعات السكانية المهجرة بسبب النزاعات المسلحة، أوسلو 1994/6/17 (حول غواتيمالا)؛ وأخيراً انظر: القانون النهائي لمؤتمر باريس حول كمبوديا، Art. 20.I, pt. v, U.N. Doc. A/46/608 (1991)

كما تؤكد العديد من اتفاقيات السلام أيضاً على حق العودة.^{١١٥} وقد وظف المجتمع الدولي وسائل متنوعة بما في ذلك فرض الشروط،^{١١٦} وصلاحيات إدارية غير عادية،^{١١٧} وحملات إعلامية جماهيرية،^{١١٨} والتهديد باستخدام القوة^{١١٩} لضمان عودة اللاجئين والمهجرين.

الدول بذلك ملزمة بإعطاء الحماية للفلسطينيين إلى حين التوصل إلى حل شامل ودائم، بموجب إطار قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤، ومجموعة القوانين التي يقننها. هذه الحماية مؤقتة، وتتسجم مع نظام معاهدة اللاجئين، التي لا تلقي على الدول بعبء أكبر من مجرد عدم الإعادة القسرية للاجئين مع الزمن. وقد يتأثر الالتزام بتوفير الحماية بالمادة ١-ج الخاصة بتوقف مفعول المعاهدة، وكذلك الاستثناء في المادة ١-هـ، حيث لا يوجد دليل بأنها لا تنطبق على الفلسطينيين الذين تغطيهم المعاهدة من خلال المادة ١-د.^{١٢٠} ومع ذلك، وبالرغم من أن هذه البنود قد تنطبق على فلسطينيين طلبوا حق اللجوء، مع توفر تفسير ملائم بمقتضى الجملة الثانية من المادة ١-د،^{١٢١} إلا أنها لا تنطبق بالضرورة على اعتبارات منح الحماية كما تظهر في ممارسة الدول من خلال نماذج الحماية المؤقتة القائمة.^{١٢٢} وبكلمات أخرى، فإن صياغة المادة ١-د توفر "بنداً لوقف مفعول المعاهدة"، يخص الفلسطينيين الذين تغطيهم المادة ١-د، حيث يغير هذا البند الزمن الذي تنتهي فيه الحماية التي توفرها معاهدة اللاجئين. إضافة إلى ذلك، فإننا نقترح برنامجاً موحداً للحماية المؤقتة مرتبطاً مباشرة بحل شامل ودائم، مستند إلى المبادئ القانونية المتمثلة في العودة واستعادة الممتلكات والتعويض، من خلال مسؤولية مشتركة للدول. فمع مثل هذا البرنامج، سيكون توقف مفعول الاتفاقية محددًا بوضوح، ومرتبلاً بوجود خطة سلام شاملة مستندة إلى

¹¹⁵ انظر: الاتفاقية حول اللاجئين، العائدين، والمهجرين في أمريكا الوسطى، هامش رقم ٩٠ سابقاً؛ واتفاقية "دايتون"، واتفاقية "إردوت"، واتفاقية "باريس"، الهامش رقم ١١٤ سابقاً؛ وانظر أيضاً: عملية روما: اتفاقية السلام العامة لموزانبيق، ١٩٩٢/١٠/٤، البروتوكول الثالث، ٤. عودة لاجئي ومهجري موزانبيق وإعادة دمجهما اجتماعياً، ١٩٩٢/٣/١٢، المادة ٤. وانظر أيضاً: بروتوكول الاتفاقية بين حكومة رواندا وبين الجبهة الوطنية الرواندية حول إعادة اللاجئين الروانديين وتسوية قضية المهجرين، ١٩٩٣/٦/٩. وانظر أيضاً: الاتفاقية المؤقتة للسلام والحكم الذاتي في كوسوفو، ١٩٩٩/٢/٢٣. الإطار العام، المادة ٢: خطوات بناء الثقة، ٣.

¹¹⁶ ويشمل ذلك، مثلاً، "مبادرة المدن-المتفتوحة" في البوسنة والهرسك، التي من خلالها تصبح المدن العاملة على تسهيل عودة الأقليات مؤهلة لمساعدة المانحين الأشمل والأهم. ومن الشروط الأخرى التهديد بالعقوبات ووقف المساعدات الدولية. لين هاستنغ، تطبيق تشريعات وقوانين الممتلكات في البوسنة والهرسك.

Lynn Hastings, "Implementation of the Property Legislation in Bosnia-Herzegovina," 37 *Stanford Journal of International Law* (2001), at 232.

¹¹⁷ في البوسنة، على سبيل المثال، فإن لمكتب الممثلة العليا (OHR) صلاحية فصل المسؤولين المنتخبين الذين يعرقلون تنفيذ اتفاقية "دايتون" للسلام، وإلغاء التشريعات التمييزية، وكتابة تشريعات جديدة. هاستنغ، الهامش رقم ١١٦ سابقاً. صفحة ٢٢٥.

¹¹⁸ تقرير تقييمي، 1 April 1998، Review of UNHCR Mass Information Activities, Evaluation Report.

¹¹⁹ انظر، على سبيل المثال: قرار مجلس الأمن رقم ١٢٤٤ (١٩٩٩)، الذي يخول السكرتير العام إنشاء وجود أمني دولي في كوسوفو "للتهدد للعودة الآمنة والحررة لكل اللاجئين والأشخاص المهجرين إلى بيوتهم". U.N. SCOR, 54th Sess., 4011th mtg., U.N. Doc. S/RES/1244 (1999).

وانظر أيضاً: قرار مجلس الأمن رقم ١٢٦٤، إنشاء قوة متعددة الجنسيات في كوسوفو بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مؤكداً على أنها مسؤولية السلطات الإندونيسية "ضمان عودة سالمة ومحترمة للاجئين إلى تيمور الشرقية".

U.N. SCOR, 54th Sess., 4045th mtg., U.N. Doc. S/RES/1264 (1999).
¹²⁰ انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٢٨. وبالمثل، فإن الفلسطينيين الذين يطلبون الحصول على حق اللجوء، سيكونون عرضة لشروط الاستثناء في المادة ١-و (IF). مناقشة هذا الموضوع لا تقع ضمن مجال هذه الدراسة، ولا علاقة مباشرة لها بالطرح الخاص بالحماية المؤقتة.

¹²¹ شروط توقف الاتفاقية عن العمل، هي شروط تقييدية، والتفسير الدقيق أمر أساس على ضوء تعقيدات الوضع الفلسطيني. انظر: دليل المفاوضات، هامش رقم ١٧ سابقاً. الفقرة ١١٦. للإطلاع على القضايا الناجمة عن المواد (ج)، و (هـ)، المتعلقة بالفلسطينيين، انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ١٢٧-١٣٠. وانظر أيضاً: أكرم ورمبل، هامش رقم ٦٤ سابقاً.

¹²² أظهرت ممارسة الدول بأن معظم الدول نادراً ما تلغي منح اللجوء، أو وضع اللجوء بناء على هذه البنود، وبالتالي فإن شروط توقف العمل بهذه الاتفاقية هي ذات أهمية ثانوية بالنسبة لمناقشة منح حماية مؤقتة منسجمة مع معاهدة اللاجئين. انظر: Sopf، هامش رقم ١١ سابقاً. صفحة ٢٧ أو ١٥١.

هذه المبادئ،^{١٢٣} وتُمنح الحماية المؤقتة في الوقت نفسه، على أساس ما هو ظاهر دون الحاجة إلى دليل (prema facie)، أي بدون الحاجة إلى اتخاذ قرارات بخصوص وضع اللجوء بشكل فردي.

حتى لو حرم الفلسطينيون من تغطية معاهدة اللاجئين، أو معاهدة انعدام الجنسية، فينبغي أن يكونوا مؤهلين للحصول على حماية مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين فيما يتعلق بالحلول الدائمة.^{١٢٤} إضافة إلى ذلك، فإن مطالب الفلسطينيين باستعادة الممتلكات، والتعويض عما لحق بها من أضرار وخسائر،^{١٢٥} والتعويض عن جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، تظل كلها راسخة بشكل مستقل في القانون الدولي العام، وفي مبادئ القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان، بغض النظر عن أي أحكام معينة في قانون اللاجئين أو أية ممارسة تقوم بها الدولة.^{١٢٦}

٣. التوجه الإقليمي الحالي إلى الحماية المؤقتة، وإطار حماية مؤقتة يستند إلى الحقوق.

الحماية المؤقتة ليست مفهوماً جديداً، رغم أنها حديثة نسبياً في كونها وضعت معترفاً به له صفة رسمية، تمنحه الدول لأشخاص قد يشملهم أولاً يشملهم تعريف معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، ولكنهم يستحقون الحماية الدولية. ولهذه الحماية سوابق في اللجوء المؤقت أو الملجأ الآمن، للذين يمنحان في حالات طوارئ إنسانية واسعة النطاق، كما في جنوب شرق آسيا، حيث قبلت الدول المحيطة على أساس الأمر الواقع، وجود الآلاف من الفيتناميين والكمبوديين الذين هربوا من مواقع الصراع،^{١٢٧} وفي باكستان وإيران، اللتين قبلتا حوالي ٦ ملايين لاجئ أفغاني عند احتدام الحرب في وطنهم،^{١٢٨} وكذلك في

¹²³ الإطار الأمثل للحل العادل والدائم، باعتباره جزءاً من خطة سلام إسرائيلية- فلسطينية- عربية شاملة، منسجمة مع المبادئ المفصلة في هذه الدراسة، هو خارج اهتمام هذا النقاش، رغم أن الباحثين يشيران هنا إلى الخطوط الرئيسية لإطار ضروري خاص بقضية اللاجئين. انظر: النقاش أدناه الجزء الرابع.

¹²⁴ حالياً، الفقرة ٧ (ج) من النظام الأساسي لمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، يمنع بسط تفويض المفوض إلى اللاجئين الفلسطينيين، انظر الهامش رقم ٨٢ أعلاه. ومع ذلك فقد بسط المفوض حماية بحكم الأمر الواقع على اللاجئين خارج نطاق مناطق عمل الانروا، وللجمعية العامة سلطة لبسط حماية المفوض على أشخاص " موضع اهتمام " كما فعلت في الكثير من أوضاع لاجئين وأشبه لاجئين آخرين. انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ٣٠٧، وانظر عموماً: أكرم ورمبل، هامش رقم ٧٥ سابقاً. صفحة ١٣-٢٤. إضافة إلى ذلك، فإن الملاحظة الخاصة بتفسير المادة (١) - الصادرة عن المفوض مؤخراً، لتعديل دليل المفوضية، تعترف صراحة بضرورة بسط حماية المفوض على هؤلاء السكان اللاجئين. انظر: هامش رقم ٧١ سابقاً.

¹²⁵ الأحكام الواردة في صكوك حقوق الإنسان الموقعة عليها إسرائيل تحمي بوضوح حق الملكية، واستعادة الممتلكات التي تكون قد صودرت بغير حق. انظر: المادة ٥ (د) (٥) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (حماية حق الملكية)، المادة ٢ (٢) من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (تحریم التمييز في حقوق الملكية، والحق في وسائل المعيشة)، المادة ١١ (١) من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (حماية الحق في السكن الملائم وتحریم التدخل الحكومي غير القانوني في حقوق الإنسان في سكنه. انظر أيضاً: لجنة حقوق الإنسان، مبادئ وإرشادات حول الحق في المعالجة والإصلاح لضحايا انتهاكات القوانين الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الإنسانية. التي تؤكد على حق استعادة الممتلكات. وبموجب القانون العرفي الدولي، فإن حقوق الملكية هي أيضاً ذات طبيعة جوهرية. انظر: المادة ١٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٥ (د) (٥) من معاهدة القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ٢١ من المعاهدة الدولية لحقوق الإنسان، والمادة ١٤ و ٢١ (٢) من الميثاق الإفريقي، والمادة ١ من البروتوكول ١ من اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان. كما أن القانون الإنساني أيضاً يحمي حق الملكية واستعادة الممتلكات. انظر: معاهدة أنظمة لاهاي الرابعة، المواد ٢٣ و ٢٥ و ٢٨، وكذلك معاهدة جنيف الرابعة في المواد ٣٣ و ٥٣ و ١٤٧ (التي تصف الانتهاكات الخطيرة)، "أعمال التدمير ومصادرة الملكية التي لا تبررها الضرورة العسكرية، وتتم بشكل غير قانوني وجائر". للإطلاع على مراجعة لأسس استعادة الممتلكات والتعويض في حقوق الإنسان، والقانون الإنساني والقانون الدولي العام، انظر: أكرم ورمبل، هامش رقم ٧٥ سابقاً، صفحة ٤٨-٥٢.

¹²⁶ تظهر الأحكام التي تنص على استعادة ممتلكات اللاجئين في معظم اتفاقيات السلام الكبرى التي شملت حلولاً دائمة في السنوات العشرين الأخيرة. انظر مثلاً: اتفاقية "دايتون" للسلام، الملحق ٧، اتفاقية بشأن اللاجئين والأشخاص المهجرين، ١٤ كانون الأول/ديسمبر، ١٩٩٥ (المادة ١ "١") تنص على أن اللاجئين "سيكون لهم الحق في أن تعاد لهم ممتلكات كانوا محرومين منها بسبب القتال والأعمال العدوانية... وفي الحصول على تعويض عن أية ممتلكات لا يمكن إعادتها لهم"، كما ينص الاتفاق العام للسلام في موزانبيق، في البروتوكول الثالث، الصادر في ١٢ آذار/مارس ١٩٩٢، ٤. عودة لاجئي ومهجري موزانبيق وإعادة دمجهم اجتماعياً (المادة "هـ") تنص على أنه "يجرى ضمان استعادة اللاجئين والأشخاص المهجرين الموزانبيين الممتلكات التي كانت لهم وما زالت موجودة، وحققهم في اتخاذ الإجراءات القانونية لضمان استعادة مثل هذه الممتلكات من أفراد هي حالياً في أيديهم". لمزيد من الأمثلة، انظر: أكرم ورمبل، هامش رقم ٧٥ سابقاً، صفحة ٥٣-٥٥.

¹²⁷ انظر: خمسون عاماً من الأعمال الإنسانية. جنيف: UNHCR، ٢٠٠٠، صفحة ٨٠-١٠٣.

المكسيك وهندوراس، اللتين سمحتا مؤقتاً لمئات الآلاف من اللاجئين من الحرب الأهلية في السلفادور وغواتيمالا¹²⁹ بدخول أراضيها.

ظهرت الحماية المؤقتة في الثمانينيات والتسعينيات، باعتبارها توجهاً إقليمياً معيناً، للتصدي لمشاكل تدفق اللاجئين على نطاق واسع، وأولئك الذين لا تشملهم معاهدة اللاجئين. ويجري استخدام نماذج لأوضاع من الحماية الإقليمية المؤقتة المطبقة في أفريقيا وأوروبا والأمريكتين، لشرح الإخفاقات التي ينبغي تجنبها، والمبادئ التي ينبغي تطبيقها في حالة القضية الفلسطينية. في الفصل الرابع، سنناقش أوضاعاً من الحماية المؤقتة الممنوحة للفلسطينيين في العالم العربي.

دروس من نماذج الحماية المؤقتة

تعالج العناصر الرئيسية في كل نظام من الأنظمة، سواء أكان ذلك في معاهدات إقليمية أو محلية، أو في نقاشات حكومية أو فيما تنفذه الدول، المسائل التالية: (١) الأشخاص الذين تغطيهم الحماية المؤقتة (٢) مدة استمرار وضع الحماية المؤقتة، والإجراءات التي ستخذ عند توقف مفعول هذا الوضع (٣) معايير المعاملة التي ستعطي للذين يطلبون الحماية المؤقتة. ويمكن إجراء مقارنات عامة جداً في التوجه نحو هذه المسائل في المناطق المختلفة.

لقد طبقت الحماية المؤقتة، في كل من السياق الأمثل للمسؤولية المشتركة بين الدول التي تتلقى اللاجئين المفترضين، وأيضاً في سياق "تحويل العبء" حيث تجبر الدول القوية في المنطقة الدول الأضعف على استيعاب تدفقات اللاجئين.¹³⁰ ونذكر من الأمثلة الأكثر ايجابية للحماية المؤقتة، وكيف أنها تكمل الحماية التي تقدمها معاهدة اللاجئين، خطة العمل الشاملة التي وضعت لمعالجة تدفقات اللاجئين الواسعة في الهند الصينية في السبعينيات.¹³¹ فقد صممت هذه الخطة لمنع دول الخط الأول من رد اللاجئين اليائسين وإعادتهم، من خلال تنفيذ اتفاقية لتوفير الحماية المؤقتة قصيرة الأمد في هذه الدول، مع التزام على مدى أطول من جانب دول خارج المنطقة، بإعادة توطين اللاجئين وتوفير المساعدة المادية.¹³² وفي جهد كبير لتقاسم المسؤولية، سمحت دول الخط الأمامي للاجئين بالبقاء، وسمحت بعملية إعادة توطين تقوم بها دول ثالثة على أراضيها.¹³³

¹²⁸ انظر: المصدر السابق، صفحة ١١٥-١٢١.

¹²⁹ انظر: المصدر السابق، صفحة ١٢١-١٣١.

¹³⁰ انظر: معلقون يناقشون مسألة تقاسم الأعباء باعتبارها نقلاً للأعباء، في سياق قضية اللاجئين والحماية المؤقتة: أستري سوهرك، "تقاسم الأعباء أثناء حالات الطوارئ الخاصة باللاجئين: منطقية الجماعية مقابل الأعمال الوطنية"،

Astri Suhrke, "Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective Versus National Action," 11 *Journal of Refugee Studies* (1998);

انظر أيضاً: فيترباتريك، هامش رقم ١٨ سابقاً، وجون فيترباتريك، "النزوح من الشتات: الميل نحو "اللجوء" المؤقت والرد المحلي على التهجير القسري"،

Joan Fitzpatrick, "Flight from Asylum: Trends Toward Temporary "Refuge" and Local Responses to Forced Migration," 35 *Virginia Journal of International Law* (1994);

وكذلك انظر: هاثويه ونيفي، هامش رقم ١٩ سابقاً.

¹³¹ انظر: خمسون عاماً من الأعمال الإنسانية، هامش رقم ١٢٧ سابقاً، صفحة ٨٢-٨٨.

¹³² المصدر السابق، صفحة ٨٤-٩١.

¹³³ المصدر السابق.

شملت خطة العمل الشاملة ٧٠ حكومة، وكانت من الأمثلة الأولى للالتزام بحل دائم متعدد الآليات، شمل بلد منشأ اللاجئين، والأطراف ذات الصلة في المنطقة، والدول الثالثة (دول إعادة التوطين).^{١٣٤} ورغم مشاكل التنفيذ المعترف بها^{١٣٥} إلا أن خطة العمل الشاملة هي من الأمثلة الأكثر نجاحاً للآليات التي تشمل الحماية المؤقتة، التي يمكن أن تضمن الحلول الدائمة لتدفقات اللاجئين الكبيرة، عندما يكون هناك التزام حقيقي بالمسؤولية المشتركة بين الدول ذات العلاقة.

نموذج مختلف لتقاسم المسؤولية، شمل مبادرات منظمة للسكان اللاجئين أنفسهم، تمثل في إعادة اللاجئين وعودتهم في إطار مفاوضات السلام في دول أمريكا الوسطى، السلفادور وغواتيمالا ونيكاراغوا في أواخر الثمانينيات. ففي حوالي عشر سنوات من الصراع الأهلي، والحروب بالإنابة في أمريكا الوسطى، لجأ ما يزيد على مليوني إنسان،^{١٣٦} حيث تشتت هؤلاء في أرجاء المنطقة وسعى مئات الآلاف منهم للحصول على حق اللجوء في دول مجاورة، وفي الولايات المتحدة ودول أخرى. وقد منح أقل من ١٥٠,٠٠٠ شخص وضع لجوء في المنطقة، وظلت الأغلبية في أوضاع مؤقتة غير محددة المعالم، في مخيمات لاجئين، ومهجريين في الداخل في المكسيك وهندوراس وغواتيمالا ونيكاراغوا.^{١٣٧} وحتى قبل التوصل إلى اتفاق السلام الإقليمي عام ١٩٨٧ المعروف باسم (Esquipulas II)، شرعت مجموعات من اللاجئين السلفادوريين في هندوراس، في تنفيذ برامج العودة الذاتية على مسؤوليتها الخاصة.^{١٣٨} وما أن أفلحت جهود السلام متعددة الأطراف في جمع دول المنطقة، والولايات المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين عام ١٩٨٩، في المؤتمر الدولي الخاص بلاجئي أمريكا الوسطى (CIREFCA Conferencia Internacional Sobre Refugiadas Centro Americanas) لوضع خطة لحلول دائمة للاجئين، حتى كانت أعداد كبيرة من اللاجئين في الدول المجاورة من غواتيمالا قد لحقت بنظرائها لاجئي السلفادور، في العودة إلى الوطن. وفيما بين ١٩٨٤ وحزيران/يونيو ١٩٩٩، عاد حوالي ٤٢ ألف لاجئ غواتيمالي إلى وطنهم، بجهودهم هم، أو بمساعدة مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.^{١٣٩}

كانت المشاركة العالية للاجئين وخيارهم الطوعي، عنصرين مهمين أسهما في استمرار عملية مؤتمر اللاجئين المذكورة والتي استمرت ما بين ١٩٨٩ و١٩٩٤.^{١٤٠} ومن المبادئ الإضافية الأخرى بالغة الأهمية في نجاح المؤتمر المذكور، نذكر انخراط الدول جميعها في المنطقة، والالتزام بإقامة السلام وبالتنمية في الوقت نفسه، ووجود إطار دولي لحقوق الإنسان للنواحي الرئيسية في عملية السلام، بمراقبة رسمية من الأمم المتحدة، والدور المهم للمنظمات الأهلية المحلية والدولية. لقد شملت العملية تنسيق العمل الوطني والإقليمي والدولي لتحقيق حلول دائمة للتهجير، ولتدفق اللاجئين في المنطقة برمتها.^{١٤١}

ولعبت الحماية المؤقتة غير الرسمية دوراً بالغ الأهمية في الحلول النهائية الدائمة للاجئي موزمبيق، الذين فروا إلى ملاوي، وجنوب أفريقيا، وسوازيلاند، وتنزانيا، وزامبيا، وزمبابوي ما بين ١٩٧٦-١٩٩٢. وبقي حوالي ١,٣ مليون لاجئ موزمبقي في ملاوي أكثر من عقد من الزمان، قبل توقيع الاتفاقية العامة للسلام في موزمبيق في تشرين الأول / أكتوبر

¹³⁴ المصدر السابق. صفحة ٨٤

¹³⁵ بعض المشاكل التي أساءت إلى وضع اللاجئين الهندوسيين، قبل وخلال اتفاقية السلام ما يلي: العودة القسرية، القرصنة، انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، التراجع عن التزامات، إغلاق مبكر للمخيمات، ومشاعر معادية للمهاجرين في الدول الموطنة. المصدر السابق. صفحة ٨٢-١٠٣.

¹³⁶ المصدر السابق. صفحة ١٣٦.

¹³⁷ المصدر السابق. صفحة ١٣٦-١٣٧.

¹³⁸ المصدر السابق. صفحة ١٣٧.

¹³⁹ المصدر السابق.

¹⁴⁰ المصدر السابق. صفحة ١٣٦-١٤٣.

¹⁴¹ المصدر السابق. صفحة ١٤١.

١٩٩٢. ١٤٢ كما وفرت ملاوي وهي إحدى أفقر دول أفريقيا والدولة السادسة الأكثر فقراً في العالم، الحماية المؤقتة للاجئين شكل عددهم ما يقارب ١٠% من عدد سكانها.^{١٤٣} كما سمحت ملاوي للاجئين أن يقيموا فيها بحرية حتى عام ١٩٨٧، عندما طغت أعباء الأعداد الكبيرة من اللاجئين، والأعباء على الموارد، فطلبت ملاوي من مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، إقامة مخيمات وطلبت من اللاجئين الإقامة فيها.^{١٤٤} وكما في أمريكا الوسطى، أخذ اللاجئون الموزمبيقيون في العودة بمفردهم قبل تطبيق اتفاق السلام. وقد بدأت عملية إعادة اللاجئين تحت إشراف مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٢، وكانت جزءاً من جهود أكبر بذلتها الأمم المتحدة في حفظ السلام وإقامته.^{١٤٥}

لقد تجاوزت مساعدة مفوض الأمم المتحدة في إعادة اللاجئين وإدماجهم مرة ثانية في موزمبيق، مثيلاتها في أمريكا الوسطى وكامبوديا.^{١٤٦} ومن العوامل المهمة التي أسهمت في ديمومة الحل الخاص بلاجئي موزمبيق، التزام الدول المضيفة بتوفير الحماية المؤقتة مدة طويلة من الزمن، رغم الاستهلاك الهائل لمواردها، ومشاركة منظمات دولية كبرى ودول مانحة في التنمية والإعمار فيما بعد الحرب، والتركيز أيضاً على تنمية المجتمع بما يشمل الخصوم السابقين في الصراع.^{١٤٧}

ومن الأمثلة الجديدة على تقاسم المسؤولية الناشئة عن وضع يتسم بحالة طوارئ قصوى، نقل لاجئي كوسوفو جواً عام ١٩٩٩ إلى دول أوروبية، حيث منحوا الحماية المؤقتة المرتبطة بخطة إعادة توطين لمدة طويلة.^{١٤٨} وكشروط للسماح بدخول لاجئي كوسوفو مؤقتاً، أصدرت الحكومة المقدونية على النقل السريع جواً للاجئين من أراضيها. وكانت نتيجة البرنامج إجلاء حوالي ٩٦,٠٠٠ لاجئاً إلى ٢٨ دولة في أوروبا أساساً.^{١٤٩} وعلى الرغم من الحل الخلاق الذي قدمه، إلا أن برنامج الإجلاء الإنساني، أثار المخاوف بخصوص دول تطبق معايير خاصة من الحقوق والوضع القانوني. ومع ذلك، يوفر جهد الإغاثة غير المسبوق في قضية كوسوفو، ومشاركة أعداد كبيرة من الدول في المنطقة ومن خارجها، شرحة آخر لكيفية استعمال الحماية المؤقتة بشكل ناجح، في إطار مسؤولية مشتركة بين الدول.

في عامي ١٩٨٠ و ١٩٨١ أصدرت اللجنة التنفيذية استنتاجين بخصوص الحماية المؤقتة في أوضاع تدفق اللاجئين على نطاق واسع.^{١٥٠} وأوصى هذان الاستنتاجان بأن تمنح الدول اللجوء المؤقت أو الحماية المؤقتة، إلى حين التوصل إلى حلول

^{١٤٢} أكثر من ١,٧ مليون موزمبيقي، من بين ١٦ مليون نسمة، أصبحوا لاجئين، في ثلاث عقود من الصراع في البلاد، أربعة ملايين منهم كانوا مهجرين في الداخل، وقدر حوالي مليون شخص حياتهم. المصدر السابق، صفحة ١٤٨.

^{١٤٣} المصدر السابق. صفحة ١٤٢.

^{١٤٤} المصدر السابق. صفحة ١١٣.

^{١٤٥} شملت عملية الأمم المتحدة في موزمبيق قوات أمن كبيرة، وشرطة، ومراقبين مدنيين، ومكتباً لتنسيق المساعدات الإنسانية، لمراقبة الاندماج ومساعدة اللاجئين والمهجرين. المصدر السابق، صفحة ١٤٨.

^{١٤٦} المصدر السابق. صفحة ١٥١.

^{١٤٧} التزمت مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، إلى جانب تمويل كبير من الدول المانحة، بمشاريع التنمية وإعادة التأهيل، بما في ذلك إنشاء الطرق، والمدارس، والعيادات، ومشاريع أخرى ذات التأثير السريع. المصدر السابق. صفحة ١٥٢.

^{١٤٨} فيتر باتريك، هامش رقم ١٨ سابقاً. صفحة ٢٧٩.

^{١٤٩} كما حدث مع البوسنيين، قبلت ألمانيا العدد الأكبر من الكوسوفيين لتلقي الحماية المؤقتة، ١٤,٧٠٠ شخص؛ وقبلت الولايات المتحدة الأمريكية ٩,٧٠٠ شخص؛ وتركيا ٨,٣٠٠ شخص؛ وفرنسا والنرويج وإيطاليا وكندا والنمسا قبلت كل منها أكثر من ٥,٠٠٠ لاجئاً للحماية المؤقتة. /نظر: الهامش رقم ١٢٧ سابقاً. صفحة ٢٣٩.

^{١٥٠} مستخلصات حول اللجوء المؤقت (1980) UNHCR ExCom, No. 19 (XXXI)، ومستخلصات حول حماية الباحثين عن ملجأ في حالات النزوح الجماعي (1981) UNHCR ExCom, No. 22 (XXXII).

دائمة، للاجئين الموجودين في أراضيها. وقد تطور ذلك إلى أوضاع مختلفة من الحماية المؤقتة في ظل تشريعات محلية في هذه الدول.¹⁵¹ وجرى إنشاء أنواع مختلفة من أوضاع الحماية المؤقتة، لتوفير الحماية المؤقتة للبولنديين والكوسوفيين في أوروبا ما بين ١٩٩١-١٩٩٥. وأصبحت مبادئ وممارسة الاتحاد الأوروبي بخصوص الحماية المؤقتة، مرتبطة بشكل وثيق باستنتاجات وإرشادات مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، وأدمجت في نهاية الأمر في توجيه صادر عن المجلس الأوروبي حول معايير الحد الأدنى للحماية المؤقتة، في حالات التدفق الواسع للاجئين.¹⁵² وفي الولايات المتحدة جرى في وقت متأخر فقط تقنين وضع الحماية المؤقتة (الوضعية المحمية مؤقتاً-TPS Temporary Protected Status) في التشريع المحلي. فبعد أن أقر باعتباره علاجاً معيناً لمئات الآلاف من لاجئي الحرب الأهلية من السلفادور، تطور الوضع المحمي مؤقتاً إلى وضع محدود الفترة الزمنية، يمنح لأشخاص من جنسيات معينة اضطروا إلى الفرار من صراع أهلي.¹⁵³

ومن أجل أن يكون أي إطار للحماية المؤقتة، منسجماً مع المعايير الدولية لحقوق اللاجئين وحقوق الإنسان، مبدئياً على الأقل، في أنظمة الحماية المؤقتة التي أصبحت رسمية اليوم، فإنه يجب أن يستند إلى مبادئ الحقوق التي تشمل ما يلي:

- ١- احترام المبادئ الجوهرية في المعاهدة، وهي عدم رد أو إعادة اللاجئين قسراً مع الزمن، والوصول إلى محددات وضعية اللاجئين، والحلول الدائمة المستندة إلى خيارهم.
- ٢- تقاسم المسؤولية بين الدول، بما في ذلك تنفيذ خيارات حلول دائمة متعددة، تكون مرتبطة بما يختاره اللاجئون.
- ٣- حلولاً دائمة ملتصقة بمعايير حقوق الإنسان الدولية، بما في ذلك احترام وتنفيذ حق العودة بأمان وكرامة، وحقوقاً تتزايد تدريجياً مرتبطة بطول مدة الإقامة.¹⁵⁴

¹⁵¹ انظر: مستخلصات حول اللجوء المؤقت، الهامش السابق، الفقرة (ب) (٢-١).

¹⁵² الحد الأدنى من المعايير التي تمنح حماية مؤقتة في أحداث النزوح الجماعي وحول الإجراءات التي تعمل على ترويح التوازن في الجهود المبذولة من الدول الأعضاء في استقبال هؤلاء الأشخاص المهجرون وتحمل مسؤوليتهم. 2001 O.J. (L212) 12, Council Directive 2001/55/EC. [يشار إليه لاحقاً بتوجيهات المجلس].

¹⁵³ انظر: قانون الهجرة والجنسية لعام ١٩٥٢، الفصل ٤٧٧، القسم ٢٤٤(ب)(١)، ٦٦ صفحات ١٦٣، ٢١٦ (١٩٥٢). تم تعديله بقانون الهجرة لعام ١٩٩٠، Pub. L. No. 101-649, Sec. 302(a), 104 Stat. 4978. للإطلاع على نقاش كامل حول الحماية المؤقتة في أوروبا ووضع الحماية المؤقتة في الولايات المتحدة، انظر: أكرم ورمبل، هامش رقم ٦٤ سابقاً. صفحة ١١٨٥-١١٩٣، والمصادر المقتبسة.

¹⁵⁴ يقول جيمس هاثوي (James Hathaway)، بأن التزامات المترتبة عن معاهدة اللاجئين بعدم ممارسة الإبعاد القسري، لا يتطلب وضعاً أفضل من الحماية المؤقتة. انظر: هاثوي ونيفي. هامش رقم ١٩ سابقاً.

٤. توجه موحد دولياً لتوفير الحماية المؤقتة للفلسطينيين: تطبيق المبادئ المستندة إلى الحقوق للبحث عن حلول دائمة.

الوضع الحالي للفلسطينيين في الدول العربية وفلسطين المحتلة

رغم الجهود التي بذلتها جامعة الدول العربية، لصياغة معايير على مستوى المنطقة لمعاملة اللاجئين الفلسطينيين في العالم العربي، إلا أنه ما زالت هناك فجوات حماية مزمنة، يتأثر منها حوالي أربعة ملايين لاجئ بدرجات مختلفة.^{١٥٥} فحماية الأمن اليومي وحقوق الإنسان، هي مشكلة في كل من لبنان والكويت ودول خليجية أخرى.^{١٥٦} كما أن الحماية في مصر وليبيا متقلبة،^{١٥٧} والصراع المسلح في المنطقة يجدد المخاوف فيما يتعلق بالأمن الأساس للاجئين الفلسطينيين في العراق.^{١٥٨}

هناك تفاوت في تطبيق المعايير التي وضعها مجلس جامعة الدول العربية، وبروتوكول الدار البيضاء لعام ١٩٦٥. كما تتفاوت فجوات الحماية من دولة إلى أخرى. وعلى الرغم من الالتزام بتوفير معاملة وطنية في مجالات التشغيل، والحق في مغادرة البلاد والعودة إليها، والحصول على وثائق سفر، وتأشيرات دخول وإقامة، إلا أن معاملة اللاجئين الفلسطينيين في مصر وليبيا والكويت ودول خليجية أخرى، هي غالباً ما تكون مماثلة لمعايير الحماية الممنوحة لكل فئات الأجانب الأخرى. والمعايير في لبنان بشكل خاص هي دون ما يمنح للأجانب، ولا ترقى إلى متطلبات الحد الأدنى الواردة في معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١. وفي مجال التشغيل، فإن اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، ممنوعون من العمل في حوالي سبعين مهنة بسبب متطلبات المواطنة ومبدأ المعاملة بالمثل المطبق على الأجانب.^{١٥٩} واللاجئون الفلسطينيون في الأردن الذين وصلوا إليه عام

¹⁵⁵ بلغ عدد اللاجئين المسجلين، في الأردن، ولبنان، وسوريا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، (٢،٤٩٣،١٠٥ لاجئ). مكتب الاستعلامات العامة، الأنروا (المقر الرئيسي في غزة). كانون الأول ٢٠٠٢.

¹⁵⁶ يواجه اللاجئون الفلسطينيون في لبنان، بعض أعمق فجوات الحماية، أولاً بسبب الاعتبارات السياسية الخاصة بالتقاسم الطائفي للسلطة في البلاد، تالكبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٢. كما تفرض الكويت ودول الخليج الأخرى قيود شديدة على وجود غير المواطنين، بما فيهم اللاجئون الفلسطينيون. وأخذ وضع اللاجئين الفلسطينيين في الكويت ودول خليجية أخرى بالتدهور خلال سنوات الثمانينات. زريق، الهامش رقم ٦٢ سابقاً. صفحة ٣٥. وخلال وبعد حرب الخليج عام ١٩٩١، وتعرض أكثر من ثلاثمائة ألف من الفلسطينيين في الكويت لضغط شديد استهدف إجبارهم على الرحيل من ذلك البلد. تالكبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٥٩-١٦٢.

¹⁵⁷ شبلاق، هامش رقم ٥٦ سابقاً. صفحة ٣٩. وصف زريق مراحل من المعاملة تجلج الفلسطينيين في مصر: ١. (١٩٤٨ وحتى منتصف الخمسينيات)، كان اللاجئون قد أسكنوا في مراكز مدنية، ومنحوا فرص عمل محدودة، ٢. (أواسط الخمسينيات وحتى أواسط السبعينيات)، منح اللاجئون نفس المعاملة التي يحظى بها المواطنون، ٣. (أواسط السبعينيات وحتى الآن) يعامل اللاجئون معاملة الأجانب. زريق، هامش رقم ٦٢ سابقاً. صفحة ٣٥. وانظر أيضاً: تالكبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٥٤-١٥٥. وبراند، هامش رقم ٦٠ سابقاً. صفحة ٤٣-٦٣. يتمتع اللاجئون في ليبيا عموماً بنفس المعاملة التي يحظى بها المواطنون، كما نص عليها بروتوكول الدار البيضاء، إلا أن التنفيذ لم يكن ثابتاً. ففي عام ١٩٩٥ مثلاً، أمرت ليبيا كل الفلسطينيين بمغادرة البلاد، احتجاجاً على عملية أوصلو السياسية. وقد القي بمئات اللاجئين الفلسطينيين، على الحدود بين ليبيا ومصر، وذلك ما بين آب/أغسطس ١٩٩٥ و نيسان/أبريل ١٩٩٧ عندما قامت ليبيا بالسماح للاجئين بالبقاء في البلاد. تالكبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٦-١٦٧.

¹⁵⁸ هنالك ما يقدر بحوالي ٩٠،٠٠٠ لاجئ فلسطيني في العراق. الملحق أ - ٧: "السكان اللاجئون بحسب أصولهم وبلادهم أو بحسب منطقة اللجوء، ١٩٩٢-٢٠٠١". التقرير الإحصائي السنوي لعام ٢٠٠١، مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، الهامش رقم ٦٦ سابقاً. صفحة ٩٣. وانظر أيضاً: تالكبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٥٤-١٥٥.

¹⁵⁹ المرسوم (قرار قضائي) رقم ١/٦٢١ (١٩٩٥)، المادة ١، يقدم قائمة من الوظائف والمهن "مقتصرة على المواطنين اللبنانيين وهدمهم". القانون رقم ٧٠/٨ (١١ آذار/مارس، ١٩٧٠)، المادة ٥. نشرة غير رسمية عن الأنروا حول وضع الفلسطينيين في لبنان، مقتبسة من: بيتر أيشيم، اللاجئون الفلسطينيون وحقوق العمل في لبنان، دراسة ميدانية.

Petter Aesheim, *The Palestinian Refugees and the Right to Work in Lebanon, A Minor Field Study*. Graduate Thesis. Faculty of Law, University of Lund (2000), at 47. [نسخة من الملف مع المؤلف].

وضع مئات من الفلسطينيين فقط تصدر لهم تصاريح عمل. القانون ١٧٥٦١ (١٨ أيلول/سبتمبر، ١٩٦٤) يحدد المتطلبات اللازمة للاجنبي للحصول على تصريح عمل. وتشمل التعديلات القرار رقم ٢/٢٨٩ (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢)، والقرار رقم ١/٦٢١ (١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥).

١٩٦٧ أو بعد ذلك، غير مسموح لهم بالعمل رسمياً،^{١٦٠} بينما لم تعد تمنح المعاملة الوطنية للاجئين في مصر والعراق فيما يتعلق بالعمل.^{١٦١} وترتبط تصاريح العمل في معظم دول الخليج بما فيها الكويت، بمشغل واحد، وهي بذلك لا تصلح لوظيفة أخرى.^{١٦٢}

وفي مجال الإقامة، يفرض لبنان تقييدات أكبر على اللاجئين الفلسطينيين، مما يفرضه على الأجانب الآخرين.^{١٦٣} إضافة إلى ذلك، فإن اللاجئين الفلسطينيين الذين وصلوا إلى لبنان بعد حرب ١٩٤٨، يعتبرون مقيمين بشكل غير قانوني.^{١٦٤} وتطلب مصر من اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في البلاد، ويرغبون في السفر إلى الخارج، أن يحصلوا على تأشيرة دخول من أجل أن يتمكنوا من دخول البلاد ثانية.^{١٦٥} وفي الكويت يعتبر التوقف عن العمل مبرراً لإنهاء الإقامة.^{١٦٦} والدخول إلى دول الخليج عموماً بالنسبة للاجئين الفلسطينيين الذين يملكون جواز سفر عربياً أو أجنبياً، هو أمر صعب.^{١٦٧} وأخيراً، فيما يتعلق بوثائق السفر، فإن تسلم وثيقة سارية المفعول في لبنان، مرتبط بالتسجيل لدى الأنروا أو جمعية الهلال الأحمر.^{١٦٨} أما اللاجئين غير المسجلين لدى أي من هاتين المؤسستين، فيحصلون على وثائق سفر تحمل ختماً يشير إلى أن حاملها غير مؤهل للعودة إلى لبنان.^{١٦٩} واللاجئون الفلسطينيون في قطاع غزة، الذين نزحوا إلى الأردن عام ١٩٦٧ غير مؤهلين للحصول على المواطنة الأردنية، ويستخدمون وثائق السفر المصرية عندما يسافرون إلى الخارج، وتأشيرات الدخول

بيتر أيشيم، نفس الهامش، صفحة ٤٦ و ٤٨.

^{١٦٠} تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٢.

^{١٦١} شبلاق، هامش رقم ٥٦ سابقاً. صفحة ٤٢.

^{١٦٢} الحكومة الكويتية، على سبيل المثال، تقرض قيود صارمة على تشغيل الأجانب من خلال وزارة الداخلية، أو وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً. صفحة ١١٣. وتاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٥٨.

^{١٦٣} انظر: (المرسوم (قرار قضائي) رقم ٣١٩ (٢ أب ١٩٦٢)، الصادر عن وزارة الداخلية [reglementant les situations des etrangers au Liban]، المصدر: UNHCR Refworld [http://www.unhcr.ch/research/rsd.htm]، المرسم رقم ١٣٦ (٢٠ أيلول ١٩٦٩)، الصادر عن وزارة الداخلية اللبنانية، إدخال الأجانب في لبنان على أساس المساواة، لكن مع استثناء اللاجئين الفلسطينيين. سهيل الناطور، "الوضعية القانونية للفلسطينيين في لبنان"، ١٠ مجلة دراسات اللاجئين (10 Journal of Refugee Studies 3 (1997))، ١٩٩٧، العدد صفحة ٣٦٤-٣٦٥. خلال سنوات الثمانينات، فرضت الحكومة اللبنانية قيود جديدة على مواطنة الفلسطينيين بحيث أصبح ما يقارب الـ ١٢,٠٠٠ لاجئ غير قادرين على العودة إلى لبنان. انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ١٦٥. وللإطلاع على السياسات اللبنانية اللاحقة، انظر أيضاً: مجلة المجل، العدد ١. بيت لحم: مركز بديل، ١٩٩٩، صفحة ١٩.

^{١٦٤} تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٣.

^{١٦٥} معظم الفلسطينيين المقيمين في مصر، يحملون تصاريح إقامة مؤقتة، صالحة لمدة سنة أو ثلاث سنوات. للإطلاع على القيود المفروضة على إقامة الفلسطينيين في مصر، انظر: تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ١٥٢. انظر أيضاً: براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً. صفحة ٥٠-٥١. للإطلاع على سياسات الحكومة المصرية الأخيرة، انظر: عباس شبلاق، وضعية المواطنة والحقوق المدنية للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، ١٩٩٩. مجلة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦، صفحة ٣٩-٤٠.

^{١٦٦} لا يمكن الحصول على الإقامة في الكويت إلا بطلب من كويتي ومن خلال وزارة الداخلية، أو وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً. صفحة ١١٣.

^{١٦٧} شبلاق، هامش رقم ١٦٥ سابقاً. صفحة ٤٢. تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٥. وفي نهاية عام ٢٠٠٢، فرضت الكويت إجراءات جديدة تهدف إلى تقليص وجود المواطنين العرب من خارج منطقة الخليج بمن فيهم الفلسطينيين، بالادعاء بالأسباب أمنية. "الكويت تقرض قيوداً على إقامة المواطنين العرب من غير دول الخليج" Middle East NewsLine, Vol. 4, No. 472, 12 December 2002.

^{١٦٨} يحصل اللاجئون المسجلون لدى الأنروا على وثائق سفر، صالحة لمدة عام واحد وقابلة للتجديد ثلاث مرات. كما يحق للاجئين المسجلين في رابطة جمعيات الهلال الأحمر في عام ١٩٤٨ وغير مسجلين لدى الأنروا عام ١٩٥٠، الحصول على وثائق سفر صالحة لمدة عام واحد، قابلة للتجديد ثلاث مرات. وتتميز هذه الوثائق عن تلك التي تمنح للاجئين المسجلين لدى الأنروا بختم يشير إلى أنها "صالحة للعودة". تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٥.

^{١٦٩} الهامش السابق.

مطلوبة من أجل العودة إلى الأردن.^{١٧٠} وهناك عدد كبير من حاملي وثائق السفر الصادرة من مصر، خارج البلاد ولم يعد بإمكانهم تجديد وثائق السفر المنتهية.^{١٧١} وبالمقابل، فإن اللاجئين الفلسطينيين في الأردن وسوريا والعراق والجزائر والمغرب وتونس يتمتعون، بمعايير معاملة ملائمة نسبياً من جانب سلطات هذه الدول المضيفة.^{١٧٢}

هامش الحماية الممنوح للاجئين الفلسطينيين، بموجب قرارات مجلس جامعة الدول العربية وبروتوكول الدار البيضاء، هو أضيق إلى حد كبير مما يقدم للاجئين بمقتضى صكوك مماثلة في مناطق أخرى من العالم.^{١٧٣} ولا يوفر بروتوكول الدار البيضاء حماية ملائمة في سياق مشكلة اللاجئين الطويلة.^{١٧٤} فلا يشمل بروتوكول الدار البيضاء لعام ١٩٦٥، ولا قرارات مجلس جامعة الدول العربية بنوداً لحماية حق الحصول على سكن مناسب، والحصول على التعليم العام، وحيازة ممتلكات، والحصول على ضمان اجتماعي.^{١٧٥} فظروف السكن بالنسبة لكثير من اللاجئين، خاصة المقيمين في المخيمات غير ملائمة، وتتصف بالازدحام الشديد، والافتقار إلى البنية التحتية الأساسية، وبظروف بيئية سيئة.^{١٧٦} وفي لبنان، ومصر ودول الخليج، لا يملك اللاجئون الفلسطينيون حق الحصول الشامل على التعليم العام.^{١٧٧} واللاجئون في لبنان ومصر لا يحصلون على الرعاية الصحية،^{١٧٨} وتحد معظم الدول العربية من ملكية الأجانب للأرض.^{١٧٩} إضافة إلى ذلك، فإن اللاجئين في لبنان ودول الخليج، يدفعون الرسوم نفسها للتأمين الاجتماعي، ولكنهم يتلقون إعانات أقل أو لا يتلقون شيئاً على الإطلاق.^{١٨٠} مقابل ذلك. وكما أشرنا أعلاه، فإن معظم الدول العربية المضيفة ليست موقعة على معاهدة اللاجئين لعام

¹⁷⁰ عملت مصر على إدارة قطاع غزة ما بين ١٩٤٨ و١٩٦٩، انظر: هامش رقم ١٧١ لاحقاً.

¹⁷¹ اللاجئون الفلسطينيون الذين لجأوا إلى مصر عام ١٩٤٨، مؤهلون للحصول على وثائق سفر مصرية. وعندما أدارت مصر القطاع ما بين ١٩٤٨ و١٩٦٧، فإنها قدمت للفلسطينيين هناك أيضاً وثائق سفر مصرية (القرار رقم ٢٨، ١٩٦٠). براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً. صفحة ٥٠-٥١. واللاجئون الذين يحملون وثائق سفر مصرية منتهية، لم يسمح لهم بالدخول إلى البلاد. ففي أثناء حرب الخليج مثلاً، لم يتمكن الكثير من الغزيين حاملي وثائق السفر المصرية الذي أجبروا على مغادرة الكويت، وفقدوا إقامتهم في قطاع غزة في أعقاب احتلال إسرائيل العسكري عام ١٩٦٧، من العودة إلى مصر. وقد وجد عدد كبير منهم ملجأً له في العراق في نهاية المطاف. تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦١.

¹⁷² تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٦٩. ومن هذه الدول المغرب، وتونس وهما من الموقعين على معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وهما بالتالي مؤهلان لإصدار وثائق سفر بموجب المعاهدة. هامش رقم ٧٧ سابقاً. ويلاحظ شبلاق، مع ذلك، بأن اللاجئين الفلسطينيين حاملي وثائق السفر، لا يسمح لهم بدخول الجزائر، والمغرب، وتونس بدون الموافقة المسبقة من مسؤولي منظمة التحرير الفلسطينية، في هذه الدول. شبلاق، الهامش رقم ١٦٥ سابقاً. صفحة ٤٢.

¹⁷³ لإلقاء نظرة عامة على الصكوك والمعاهدات الإقليمية، انظر: الهوامش ٤٣-٥١ سابقاً، والنصوص المرفقة بها.

¹⁷⁴ لم يتوسع مجال الحقوق المحمية الممنوحة للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية المضيفة مع الوقت. ويعود ذلك، في جزء كبير منه، إلى خوف الحكومات العربية من أن يؤدي توسيع الحقوق الأساسية بما يتجاوز ما ورد في بروتوكول الدار البيضاء، إلى توطين اللاجئين بحكم الأمر الواقع.

¹⁷⁵ للإطلاع على قائمة بالحقوق المحمية بموجب معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وبروتوكول الدار البيضاء ١٩٦٥، انظر: على التوالي الهوامش ٣٠ و٥٩ سابقاً، والنصوص المرفقة بهما.

¹⁷⁶ انظر: الظروف المعيشية في أوساط اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين في الأردن. أوسلو: فافو - معهد العلوم الاجتماعية التطبيقية، ١٩٩٧.

¹⁷⁷ انظر: شبلاق، هامش رقم ١٦٥ سابقاً. صفحة ٤٣. وانظر أيضاً: زريق، هامش رقم ٦٢ سابقاً. صفحة ٣٤-٣٦. وانظر أيضاً: براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً. صفحة ٥٣ و٦١.

¹⁷⁸ انظر: شبلاق، هامش رقم ١٦٥ سابقاً. صفحة ٤٣. وانظر أيضاً: براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً، صفحة ٥١ و٦١.

¹⁷⁹ انظر: شبلاق، هامش رقم ١٦٥ سابقاً. صفحة ٤٢. تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً، صفحة ١٦٨؛ حامد سعيد الموعد، اللاجئون الفلسطينيون في سوريا، ماضيهم حاضرهم ومستقبلهم. تم تحضيرها للملتقى المشاورين والخبراء. أوتوا: مركز أبحاث التطوير العالمي، ١٩٩٩؛

Hamed Said al-Mawad, *The Palestinian Refugees in Syria, Their Past Present and Future*. Prepared for the Expert and Advisory Services Fund. Ottawa: International Development Research Centre, 1999

انظر أيضاً: براند، هامش رقم ٦٠ سابقاً، صفحة ٦٣.

¹⁸⁰ انظر: شبلاق، هامش رقم ١٦٥ سابقاً. صفحة ٤٣.

١٩٥١، وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، أو أي من معاهدتي انعدام الجنسية. ويختلف الانصياع للمعايير الموضوعية في صكوك حقوق الإنسان الإقليمية، وصكوك حقوق الإنسان الدولية، من دولة إلى أخرى.^{١٨١} ولا تشمل الآليات الإقليمية للرقابة والتطبيق ووضع المعايير، بما في ذلك جامعة الدول العربية، الدولة التي ولدت مشكلة اللاجئين ألا وهي إسرائيل.

وبخلاف فجوات الحماية في الدول العربية، يتسم وضع اللاجئين في الأراضي الفلسطينية التي احتلت عام ١٩٦٧ "بمشكلة حماية"^{١٨٢} طويلة الأمد، يتضرر منها أكثر من ١,٥ مليون لاجئ، يشكلون أكثر من ٥٠% من مجموع سكان الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية، وقطاع غزة،^{١٨٣} إذ يغيب الأمن اليوم وتغيب حماية حقوق الإنسان عملياً، الأمر الذي يخلف عواقب كارثية على السكان المقيمين تحت احتلال عسكري طويل.

ولا يجري تطبيق المعايير الإقليمية في الأراضي الفلسطينية التي احتلت عام ١٩٦٧. وفلسطين هي عضو مؤسس في جامعة الدول العربية، ولكن دون أن تكون لها صلاحيات دولة.^{١٨٤} لا تستطيع أن تمنح الحماية الوطنية للاجئين الفلسطينيين، المقيمين في الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة.^{١٨٥} والصلاحيات المدنية المحدودة التي نقلت إلى السلطة الوطنية بموجب اتفاقيات أوسلو، مقيدة وتخضع لسلطة إسرائيل عموماً.^{١٨٦} كما أن حملة إسرائيل العسكرية الموجهة ضد السلطة الفلسطينية منذ بداية الانتفاضة الثانية كما ذكرنا أعلاه، إنما تلقي ظلاً من الشك على قدرة السلطة على البقاء سياسياً وإدارياً ومالياً، وفيما يتعلق بولايتها القانونية أيضاً.

ومنظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف.)، التي تشرف على شؤون اللاجئين الفلسطينيين من خلال دائرة شؤون اللاجئين، ليست حكومة بأي معنى قانوني، وبالتالي ليس لديها لا الوضع القانوني، ولا الموارد، لتوفير حماية شاملة فعالة للاجئين الفلسطينيين، لا في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ ولا في أي مكان آخر.^{١٨٧} وتقيم منظمة التحرير صلات ثنائية

^{١٨١} تقرّ لجان حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بشكل عام، بالجهود التي تبذلها الدول العربية لاستضافة اللاجئين الفلسطينيين، ومع ذلك تظل هناك مخاوف كبيرة بخصوص تنفيذ معاهدات واتفاقيات حقوق الإنسان ذات الصلة. للاطلاع على تفاصيل بخصوص الدول العربية الموقعة، انظر: أكرم ورميل، هامش رقم ٦٤ سابقاً.

^{١٨٢} اعترفت الأمم المتحدة منذ زمن طويل بوجود "فجوة في الحماية" في المناطق الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧. للاطلاع على اقتباسات من استنتاجات الأمم المتحدة وقرارات جمعيتها العامة، انظر: أكرم ورميل، هامش رقم ٦٤ سابقاً.

^{١٨٣} مع حلول شهر كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٢، كان هناك ٦٣٩,٤٤٨ لاجئ مسجل في الضفة الغربية، و٨٩٣,١٤١ لاجئ مسجل في قطاع غزة. مكتب الاستعلامات العامة، رئاسة الأتروا في قطاع غزة. (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢). هنالك عدد قليل من اللاجئين غير المسجلين في فلسطين المحتلة عام ١٩٦٧. الجدول رقم ٧: "توزيع السكان الفلسطينيين في العام ١٩٩٨ (تقديرات دنيا)"، أبو ستة، هامش رقم ٦٧ سابقاً. صفحة ٢٤.

^{١٨٤} انظر: تاكنبرغ يكتب ".....كيان "فلسطين" لا يلبى حالياً المعايير القانونية الدولية تماماً: وهي، وجود سكان دائمين، ومنطقة محددة، وحكومة، والقدرة على الدخول في علاقات مع دول خارجية". تاكنبرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً. صفحة ١٨١. وانظر أيضاً: المصدر السابق، صفحة ١٧٨-١٨٣.

^{١٨٥} توقفت استنتاجات اللجنة التنفيذية، وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة بخصوص حماية اللاجئين عن الصدور، في أعقاب بدء عملية أوسلو السياسية في عام ١٩٩٣، رغم استمرار فجوة الحماية القانونية والمؤسساتية في المناطق الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧. هامش رقم ٥٧ سابقاً. وانظر أيضاً: تقرير لجنة تفصي حقوق الإنسان، هامش رقم ٧٤ سابقاً.

^{١٨٦} يستنتج الذي أعدوا تقرير لجنة تفصي حالة حقوق الإنسان "Report of the Human Rights Inquiry Commission" التي أنشئت في أعقاب قرار اللجنة رقم ١/٥-٣، في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، بأنه لا إعلان المبادئ ولا الاتفاقيات اللاحقة، تقيم دولة فلسطينية، كما أنها تنقل صلاحيات محدودة فقط إلى السلطة الفلسطينية. هامش رقم ٧٤. ١٨٢ أعلاه.

^{١٨٧} رغم أن منظمة التحرير الفلسطينية هي هيئة عامة معترف بها، وتمثل الشعب الفلسطيني، ولها مكاتب تشبه أو تعادل البعثات الدبلوماسية، فإنها لا تلي المعايير الدولية اللازمة لدولة. أنيس قاسم،

Anis F. Kassim, "The Palestine Liberation Organization's Claim to Status: A Juridical Analysis under International Law," 9 *Denver Journal of International Law and Policy* 1 (1980), at 9 cited in Sally V. Mallison and W. Thomas Mallison Jr., "The Juridical Bases for Palestinian Self-Determination," 1 *Palestine Yearbook of International Law*, at 45.

مع الدول المضيفة، وأثارت كذلك قضايا تتعلق بالحماية في مؤتمر المشرفين على الشؤون الفلسطينية Conference of Supervisors of Palestinian Affairs، وفي مجلس الوزراء، ومجلس وزراء الداخلية العرب.¹⁸⁸ ووقعت أيضاً اتفاقيات مع الدول بما فيها اتفاقية القاهرة¹⁸⁹ مع لبنان، لضمان احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية.¹⁹⁰ ورغم هذه الجهود إلا أن وضع اللاجئين لم يتحسن إلى حد كبير.

ليست إسرائيل عضواً في جامعة الدول العربية وليست ملزمة بمعايير الجامعة. وباعتبارها قوة احتلال، فإن معاهدة جنيف الرابعة المتعلقة بالأراضي المحتلة، تلزمها بحماية السكان المدنيين ويشمل ذلك اللاجئين في الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة.¹⁹¹ وتؤكد إعادة الاحتلال العسكري والحصار المفروضان على المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية في خضم الانتفاضة الثانية، سيطرة إسرائيل المطلقة على كامل فلسطين المحتلة عام ١٩٦٧، ومسؤوليتها المرافقة لذلك عن حماية حقوق الإنسان للسكان المدنيين، بما يشمل اللاجئين.¹⁹² وأخيراً، فإن إسرائيل هي من الدول الموقعة على معاهدة وبروتوكول اللاجئين، إلا أنها لم تقم بذلك إلا عام ١٩٩٩. كما أنها الدولة الوحيدة الموقعة على معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وليس لديها تشريع يعرّف من هم اللاجئين ويحميهم.¹⁹³

تشمل مشكلة الحماية في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧، الحقوق الأساسية الممنوحة للاجئين بموجب المعاهدات الدولية والإقليمية. فالحصول على عمل تعرفه إلى حد كبير القيود المفروضة على التنمية الاقتصادية والمؤسساتية

¹⁸⁸ تاكبيرغ، هامش رقم ٥٧ سابقاً.

¹⁸⁹ اتفاق القاهرة، ٣ تشرين الثاني/نوفمبر، ١٩٦٩. أنظر: شبلاق، هامش رقم ٥٦ سابقاً. صفحة ٢٥-٢٦.

¹⁹⁰ مصدر سابق. في عام ١٩٧٧ طلبت منظمة التحرير الفلسطينية من جامعة الدول العربية أن تصدر جواز سفر فلسطيني، لكن هذا الطلب لم يحظ بدعم واسع من الدول الأعضاء في الجامعة العربية. شبلاق، هامش رقم ٥٦ سابقاً. صفحة ١٢.

¹⁹¹ يؤكد الإجماع العالمي على انطباقية "بحكم القانون" لمعاهدة جنيف الرابعة على المناطق الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧. أنظر: انتزاع الأراضي، سياسة الاستيطان الإسرائيلية في الضفة الغربية، القدس: بيتسيلم مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في المناطق المحتلة، ٢٠٠٢، صفحة ٢٠. *Land Grab, Israel's Settlement Policy in the West Bank*. Jerusalem: B'tselem-The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, 2002, at 20.

وللإطلاع على أحدث تعليق حول الموضوع، انظر: تقرير لجنة تقصي حقوق الإنسان، هامش رقم ٧٤ سابقاً، الفقرات ٤٣-٤٠. *Report of the Human Rights Inquiry Commission supra note 74, at paras. 35-43.*

انظر أيضاً: تقرير المبعوث الخاص للجنة حقوق الإنسان، السيد جون دوغارد، هامش رقم ٧٤ سابقاً، الفقرات ٨-١٠. *Report of the Special Rapporteur of the Commission of Human Rights, Mr. John Dugard, supra note 74, at paras. 8-10.*

¹⁹² كلا المعلقين، ولجان هيئات الأمم المتحدة، يحملون وجهة النظر القائلة بأنه تقع على عاتق إسرائيل مسؤولية مباشرة تجاه قانون حقوق الإنسان الدولي في المناطق الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧، وفي كل المناطق التي تمارس فيها إسرائيل "صلاحيات جغرافية، أو وظيفية أو شخصية". انظر: تقرير لجنة تقصي حقوق الإنسان، هامش رقم ٧٤ سابقاً، الفقرة ٣٧. أنظر أيضاً: تقرير المبعوث الخاص للجنة حقوق الإنسان، السيد جون دوغارد، هامش رقم ٧٤ سابقاً، الفقرات ٨-٩. وانظر أيضاً: الاعتبارات من تقرير المرفوع من الدول الأعضاء بحسب المادة ٤٠ من المعاهدة، التقرير الدوري الثاني، مذكرة، إسرائيل.

Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Second Periodic Report, Addendum, Israel. UN Doc. CCPR/C/ISR/2001/2, 4 December 2001, at paras. 8 and 9.

¹⁹³ دان ياكير، جمعية الحقوق المدنية في إسرائيل، مقتبس في إيتان فيشبين، "تقنقد إسرائيل لقانون اللاجئين"، *هآرتس*، أيار ٢٦، ٢٠٠٢. بشكل عام، لا تعمل إسرائيل على إعادة توطين غير-اليهود في البلاد، ولكنها ما تنفك تبحث عن طريقة لتوطينهم خارجها. انظر: المقالات التي نشرت في صحيفة *هآرتس* التالية:

Dan Yakir, Association for Civil Rights in Israel, *quoted in* Einat Fishbain, "Israel Lacks a Refugee Law," *Ha'aretz*, May 26, 2002. Generally, Israel does not resettle non-Jewish refugees in the country, but rather searches for resettlement slots abroad. See, Amos Harel, "1,000 SLA Refugees to Move Abroad," *Ha'aretz*, June 2, 2000; Relly Sa'ar, "Sharansky Meets UN Refugee Boss on SLA," *Ha'aretz*, May 26, 2000; Sharon Gal, "200 SLA Soldiers off to Oz," *Ha'aretz*, Mar. 21, 2001.

الفلسطينية، التي يفرضها الاحتلال-الاستعمار العسكري الإسرائيلي.¹⁹⁴ وتخلت إسرائيل بمقتضى اتفاقيات أوسلو، عن سلطة إلغاء حقوق الإقامة في الضفة الغربية، ولا يشمل ذلك القدس الشرقية ولا قطاع غزة. وليس من الواضح ما إذا كانت إسرائيل ما زالت تعتبر الاتفاقيات ملزمة لها في أعقاب انهيار العملية السياسية. "جوازات السفر الفلسطينية" هي بمثابة وثائق سفر، وتعتبر لاغية إذا ما أبطلت اتفاقيات أوسلو.¹⁹⁵ كما أن الكثيرين من اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية، يحملون جوازات سفر أردنية صالحة لخمس سنوات قابلة للتجديد. وما زال الفلسطينيون مطالبين بالحصول على تصاريح إسرائيلية لمغادرة الأراضي المحتلة والعودة إليها. ولا يسمح للسكان الفلسطينيين الذين يحملون جوازات سفر دولة أخرى، بالخروج والدخول من وإلى الأراضي المحتلة بجوازات أجنبية.

ويسمح للاجئين الفلسطينيين بحيازة أملاك غير منقولة، ومع ذلك تظل هذه الممتلكات عرضة لمصادرة إسرائيل.¹⁹⁶ وكما في أجزاء أخرى من العالم العربي، فإن مساكن اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، خاصة في قطاع غزة، تتسم بالازدحام الشديد، وتفترق إلى البنية التحتية، وتعاني من ظروف بيئية سيئة.¹⁹⁷ كما يتعرض اللاجئون بشكل فريد لهدم البيوت الذي تمارسه إسرائيل، وللهجمات العسكرية الإسرائيلية على المناطق السكنية المدنية، بما في ذلك مخيمات اللاجئين. أما الحصول على التعليم والخدمات الصحية، فقد حد منها احتلال إسرائيل العسكري بشكل كبير. وفي الانتفاضة الثانية أصبح الأمن الجسدي للفلسطينيين هو أكثر حاجات الحماية أهمية.

وضع الفلسطينيين في أوروبا والولايات المتحدة

تعزى فجوات الحماية بالنسبة للاجئين الفلسطينيين في أوروبا إلى حد كبير، إلى تفسير وضع اللاجئين الفلسطينيين بمقتضى المادة 1-د من معاهدة اللاجئين لعام 1951. ولا يعرف عدد اللاجئين الفلسطينيين في أوروبا بالضبط. ولا تقوم معظم الدول بإدراج الفلسطينيين على أنهم إثنية أو مجموعة قومية منفصلة في إحصاءاتها. وغالباً ما تصف المعلومات الإحصائية الفلسطينيين على أنهم "شرق أوسطيون آخرون". ومن المقدر أن أكثر من 200 ألف لاجئ فلسطيني يقيمون الآن في أوروبا.¹⁹⁸ ويشمل هذا العدد حوالي 30 - 80 ألف لاجئ فلسطيني في ألمانيا، و 20 ألف لاجئ في الدنمارك، و 15 ألف لاجئ في بريطانيا و 3 آلاف لاجئ في فرنسا وحوالي 9 آلاف لاجئ فلسطيني في السويد.¹⁹⁹

¹⁹⁴ للإطلاع على نقاش مفصل، انظر: سارة روي، قطاع غزة: الاقتصاد السياسي لضمور التنمية. واشنطن العاصمة: معهد الدراسات الفلسطينية، 1995. Sara Roy, *The Gaza Strip, The Political Economy of De-Development*.
وحول السيطرة الإسرائيلية على المياه الجوفية في المنطقة الفلسطينية من خلال الاستيطان، وفرض مناطق عسكرية، وفرض الإجراءات والأنظمة التي تمنع الحفر، انظر: متعشيش للحل، أزمة المياه في المناطق المحتلة ومعالجتها في اتفاقية الوضع النهائي. ورقة موقف. القدس: بيتسيلم - المركز الإسرائيلي لحقوق الإنسان في المناطق المحتلة، تموز 2000.

Thirsty for a Solution, The Water Crisis in the Occupied Territories and its Resolution in the Final Status Agreement. Position Paper

¹⁹⁵ منال جمال وبثينة درويش، عرض الواقع: حقوق المواطنة الفلسطينية في مناطق الحكم الذاتي، بعد ثلاث سنوات من إعادة الانتشار الإسرائيلي الجزئي. بيت لحم: المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، 1997، صفحة 40.
¹⁹⁶ انظر: الهوامش رقم 70-73 سابقاً، والنصوص المرفقة بها.

¹⁹⁷ في قطاع غزة، أكثر من 40% من الأسر في المخيمات لديها 3 أشخاص في الغرفة الواحدة، مقارنة بحوالي 31% في الضفة الغربية. والأسر في مخيمات اللاجئين هي أكثر اكتظاظاً من المدن والقرى. يزدادون بسرعة: السكان الفلسطينيون في الضفة الغربية وقطاع غزة. أوسلو: فافو-معهد العلوم الاجتماعية التطبيقية، 2001، صفحة 171.

¹⁹⁸ يقدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مجموع الشعب الفلسطيني خارج الدول العربية والولايات المتحدة بحوالي 295,075 في نهاية عام 2002. الفلسطينيون مع نهاية العام 2002، هامش رقم 65 سابقاً. 35. وانظر أيضاً: عباس شبلاق، مجتمعات اللاجئين الفلسطينيين في أوروبا، لمحة عامة. ورشة عمل حول مجتمعات اللاجئين الفلسطينيين في أوروبا، كلية سانت أنطوني، 6-5 أيار 2000، جامعة أكسفورد.

¹⁹⁹ عباس شبلاق، هامش رقم 198 سابقاً.

وكما ذكرنا أعلاه، فإن معظم الدول الأوروبية، لا تدرج المادة ١-د في قانونها المحلي، أو أنها تفسر هذه المادة بشكل غير صحيح. ويواجه معظم الفلسطينيين صعوبة عندما يتقدمون بطلب حق اللجوء،^{٢٠٠} أو بطلب لم الشمل للإقامة، أو الحصول على حمايات أخرى ذات علاقة، تتوفر للاجئين آخرين في العالم. الكثيرون منهم يقيمون في دول أوروبية دون وضع قانوني معترف به، وبدون تصاريح عمل، وبدون توفر الضروريات الأساسية للعيش بحرية وكرامة. وفجوة الحماية بالنسبة للفلسطينيين في أوروبا هي أكثر ما تكون وضوحاً عند المقارنة بالحقوق الممنوحة للاجئين آخرين بمقتضى معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، وبالحقوق الممنوحة لأشخاص آخرين عديمي الجنسية بموجب معاهدتي "انعدام الجنسية". وفي خضم انتفاضة الأقصى، وضعت بعض الدول قيوداً أشد على مطالب الحصول على حق اللجوء بالنسبة للفلسطينيين القادمين من الأراضي الفلسطينية التي احتلت عام ١٩٦٧.٢٠١

وكما في أوروبا، فإن فجوات الحماية في الولايات المتحدة تعود إلى حد كبير إلى تفسير المادة ١-د، والوضع الذي تقدمه للاجئين الفلسطينيين الذين لم يمنحوا وضع لاجئين. ويقدر أن هناك أكثر من ٢٠٠ ألف لاجئ فلسطيني مقيم في الولايات المتحدة.^{٢٠٢} وكمثل وضع اللاجئين الفلسطينيين في أوروبا، فإنه لا يتوفر عدد دقيق للاجئين الفلسطينيين في الولايات المتحدة. ونادراً ما يعترف بالجنسية الفلسطينية، وبالتالي يختفي الفلسطينيون بطريقة غامضة، حيث يشار إليهم في أغلب الأحيان على أنهم "شرق أوسطيون آخرون".^{٢٠٣} وكما في أوروبا، يواجه الفلسطينيون صعوبات بسبب التطبيق المشوش والمتناقض لبنود معاهدة وبروتوكول اللاجئين، ونتيجة لذلك فإنهم يعانون من فجوات الحماية في ضمانات الحقوق.

مبادئ ومؤشرات لنظام حماية مؤقتة موحد-دولياً للفلسطينيين

كما بينا، فإن وضع الفلسطينيين ومعاملتهم في مناطق الأنروا، يقعان في مرتبة أدنى مما تقدمه معايير مطبقة في دول ومناطق مختلفة، ومن ذلك اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام ١٩٦٩، ومعاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، ومعاهدات حقوق الإنسان التي صادقت عليها الدول العربية المختلفة. إضافة إلى ذلك، فإن الوضعية والمعاملة المعطيين للفلسطينيين في كل مكان، لا ينسجمان مع النظام الخاص الذي وضع لضمان حمايتهم إلى حين التوصل إلى حل دائم منسجم مع مبادئ قانون اللاجئين وهي "العودة الآمنة، أو الاستيعاب، أو إعادة التوطين بحسب خيار اللاجئين الطوعي، وفق المادة ١-د في إشارتها

²⁰⁰ استناداً إلى مجلس الهجرة السويدي (Swedish Migration Board)، هنالك ٩٣٤ فلسطيني بلا جنسية مسجلين في السويد. ومن بين هؤلاء، هنالك ٨٩٥ ليس لديهم وضع إقامة. وقد دعت دائرة الهجرة إلى تغيير السياسة تجاه طالبي اللجوء من الفلسطينيين، بحيث يسمح لهم بطلب "الحاجة للحماية" بسبب الصراع المسلح، مما يمكنهم من الحصول على الإقامة تلقائياً. انظر:

"Palestinians to be Allowed to Stay in Sweden," *BBC Worldwide Monitoring*, April 11, 2002.

²⁰¹ يبدي المجلس الأوروبي حول اللاجئين والشتات (European Council on Refugees and Exile - ECRE) ملاحظته بأنه "على ضوء الوضع الحالي في الشرق الأوسط، والزيادة في طلبات اللجوء من جانب الرعايا الفلسطينيين، فإن مكتب المجلس لا ينظر حالياً في طلبات الحصول على اللجوء.

²⁰² يقدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مجموع السكان الفلسطينيين في الولايات المتحدة الأمريكية بأنه ٢٣١,٧٢٣ مع نهاية عام ٢٠٠٢. الفلسطينيون مع نهاية العام ٢٠٠٢، هامش رقم ٦٥ سابقاً. صفحة ٣٥. وقدرت الإحصائيات الأمريكية عدد الفلسطينيين في أمريكا بحوالي ٥٠٠,٠٠٠ نسمة. المصدر: Department of Commerce, Bureau of the Census, Ethnic and Hispanic Branch, 1990 Census Special Tabulations، ومع ذلك، يحتمل أن يكون هذا الرقم منخفضاً جداً بسبب قلة تقدير الأقليات في الولايات المتحدة، وقد لا يشمل اللاجئين الفلسطينيين في الولايات المتحدة ممن هم حاصلون على الجنسية الأردنية.

²⁰³ في إحصاء عام ١٩٨٠، وهو الإحصاء الأول الذي أتيح فيه للسكان بأن يسجلوا أنسابهم وسلالاتهم، تم تسجيل ٢١,٢٨٨ فرداً فلسطينياً. *Census of Population: Supplementary Report: Ancestry of the Population by State: 1980*. Washington: US Department of Commerce, Bureau of the Census, 1983, at 21.

الضمنية إلى قانون قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤، إذ نصت على ما يلي: "دون أن يكون وضع هؤلاء الأشخاص قد سوي نهائياً وفقاً لقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بالموضوع".

وكما ذكرنا تفصيلاً في الجزء الثاني، فإنه لو جرى تفسير المادة ١ - د بشكل صحيح، فلا بد أن يجري الاعتراف بالفلستينيين مباشرة على أنهم لاجئون في أية دولة، دون حاجة إلى دليل (Prema facie)، وسيحق لهم بذلك الحصول على ما توفره معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ من إعانات، ولا يتطلب هذا من الدول منح الفلستينيين حق اللجوء، ولكنه قد يسمح بمنحهم الحماية المؤقتة إلى حين إيجاد حل دائم.

وعلى ضوء دروس الحماية المؤقتة كما طبقتها دول من خلال سياسات رسمية وغير رسمية، فإننا نقترح نظام حماية للفلسطينيين يشمل العناصر التالية:

أولاً: حماية مؤقتة مرتبطة بشكل وثيق بحلول دائمة تطبيق عدم الإعادة القسرية، والخيار الطوعي، وحق العودة.

لعل أكثر ما هو لافت للنظر في الشعب الفلسطيني اللاجئ على اتساع العالم، هو التزامه الصامد بالعودة إلى أرضه ودياره طوال ٥٥ عاماً. ويجري التعبير اليوم عن الرغبة الفردية والجماعية للاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم داخل إسرائيل، من خلال إنشاء لجان وجمعيات قري، هدفها الحفاظ على ذاكرة حية تحفظ قري منشئهم، ونشر ثقافة العودة، وظهور ائتلاف عالمي لعودة اللاجئين الفلسطينيين.^{٢٠٤} وتكرر إسرائيل، من جهة أخرى، وهي الدولة المسؤولة عن طرد الفلسطينيين مسؤوليتها عما حل بهم، وتمنعهم من العودة إلى ديارهم.^{٢٠٥} وترى دولة إسرائيل أن الاعتراف بحق العودة يعني تدميرها،^{٢٠٦} وينص تشريع سن مؤخراً على منع عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم داخل إسرائيل، إلا بموافقة أغلبية ثمانية عضو كنيست من أصل ١٢٠ عضواً.^{٢٠٧} ومن المعالم الأخرى اللافتة للنظر في مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، الغياب غير المسبوق لالتزام القوى الغربية بإطار قانوني دولي لمعالجة مسألة حماية هؤلاء السكان. وعند المقارنة بالمبادئ التوجيهية المطبقة في حالات لاجئين آخرين، كما لخصنا أعلاه، نجد أن القوى الغربية عالجت مسألة اللاجئين الفلسطينيين بشكل حصري تقريباً، من منظور مصالحها الجيوسياسية في المنطقة، وفي مقدمتها أمن إسرائيل ورفاهها.^{٢٠٨} وحيث أن

²⁰⁴ أنظر: إنغريد جرادات غاسنر، "برنامج الحملة المستقلة المبنية على أساس إحقاق الحقوق"، في العاروري، هامش رقم ٤ سابقاً، صفحة ٢٥٢-٢٥٩.

²⁰⁵ اتخذ القرار بمنع عودة اللاجئين الفلسطينيين في جلسة الحكومة الإسرائيلية التي جرت في حزيران/يونيو ١٩٤٨، وجرى تأكيده في رد الحكومة المؤقتة لإسرائيل على الاقتراح الخاص بعودة اللاجئين العرب، في الأول من آب/أغسطس ١٩٤٨، من موشيه شاريت. ملحق بـ "تقرير سير العمل لوسيط الأمم المتحدة حول فلسطين"

from Moshe Sharett. Annexed to *Progress Report of the UN Mediator on Palestine, Part II*, U.N. GAOR, 3rd Sess., Supp. No. 11, U.N. Doc. A/648 (1948).

حديثاً جداً، أنظر على سبيل المثال: أعضاء الكنيست الإسرائيلي من حزبي العمل والليكود، "الاتفاقية الوطنية فيما يتعلق بالمفاوضات حول التسوية النهائية مع الفلسطينيين". تل أبيب، ٢٢ كانون الثاني ١٩٩٧، 162، *Journal of Palestine Studies* 3 (Spring 1997), at 162.

²⁰⁶ داني روبنشتاين، "عودة حق العودة"، هآرتس، ٢٠٠٢/٢/٤ (بالإنجليزية). للإطلاع على صياغات أخرى حديثة حول هذه المنطلق، أنظر: دون بيرنس، إسرائيل والفلسطينيين العرب. واشنطن العاصمة: معهد الشرق الأوسط، ١٩٩٨، صفحة ٤٢. وللإطلاع على ما هو حديث أكثر، أنظر على سبيل المثال: وزير العدل الإسرائيلي السابق وأحد مهندسي عملية أوسلو للسلام "في اللحظة التي تسر فيها إسرائيل أغليبتها ليهودية، فسوف تخسر هويتها القومية..." مقابلة مع أحمد مشهور أوي، "الوزير الإسرائيلي يوسي بيلين حول المقترح الأمريكي، حق العودة، شارون، وقضايا أخرى"، جردية القدس، ٢٠٠١/١/٢.

²⁰⁷ من وثائق الكنيست "البرلمان الإسرائيلي"، قرار ١٢٢٠، البرلمان الخمسون، "قرار منع حق العودة" بالتحديد الفقرات رقم ٢ و ٤. ترجمة غير رسمية. [ملف يحتفظ به المؤلف].

²⁰⁸ حول المصالح الأمريكية الاستراتيجية في الشرق الأوسط، أنظر على سبيل المثال: كلايد مارك، علاقات إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية. On US strategic interests in the Middle East see, e.g., Clyde R. Mark, *Israel-United States Relations*. Congressional Research Service (updated 10 February 2003);

أنظر أيضاً: آفي شلايم، "تأثير السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط"،

Avi Shlaim, "The Impact of US Policy in the Middle East," *27 Journal of Palestine Studies* 2 (Winter 1998).

وحول المصالح الأوروبية، أنظر على سبيل المثال: إعلان البنديقية لعام ١٩٨٠ الذي يقرّ بـ "حق الوجود والأمن لجميع الدول في المنطقة، بما فيها إسرائيل..."

reprinted in *1 Documents on Palestine, From the Pre-Ottoman/Ottoman Period to the Prelude of the Madrid Middle East Peace Conference*. Mahdi F. Abdul Hadi (ed.) Jerusalem: PASSIA, Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, 1997, at 284.

أنظر أيضاً: ب. دو لا غورسي، "أوروبا والصراع العربي-الإسرائيلي".

P. de La Gorce, "Europe and the Arab-Israel Conflict," *26 Journal of Palestine Studies* 3 (Spring 1997), at 5-16.

إسرائيل تعتبر عودة اللاجئين غير اليهود، تهديداً لأمنها،^{٢٠٩} فإن القوى الغربية تعتبر حق العودة في القضية الفلسطينية أمراً غير عملي.^{٢١٠} وتجرى صياغة حلول إلى حد كبير في سياق إنساني^{٢١١} دون الإشارة إلى المبادئ التوجيهية المطبقة في قضايا لاجئين أخرى.^{٢١٢} ولا تختلف اتفاقيات أوسلو ولا "خارطة الطريق" الحالية عن هذا التوجه.^{٢١٣}

وترى القوى الغربية عموماً، أن الحلول الدائمة للاجئين الفلسطينيين تقع ضمن إطار دولتين اثنتين قوميتين في حدود فلسطين الانتدابية التاريخية، وهما إسرائيل وفلسطين. واستناداً إلى هذا الإطار، سيعاد توطين اللاجئين في دولة فلسطين المستقبلية، التي ستقام في معظم الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة. هذا هو الإطار الذي وجه وساطة الولايات المتحدة الأمريكية في محادثات المرحلة النهائية في كامب ديفيد الثانية، ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في تموز/يوليو ٢٠٠٠.^{٢١٤} وتتسم "خريطة الطريق" التي صاغتها عام ٢٠٠٢ اللجنة الرباعية التي تشمل الولايات المتحدة

²⁰⁹ انظر مثلاً: تحذير دائرة المخابرات في جيش الدفاع الإسرائيلي في حزيران/ يونيو ١٩٤٨، بأن عودة اللاجئين الفلسطينيين ستشكل خطراً جدياً، وطابوراً خامساً خلف الخطوط الأمامية الإسرائيلية. أرشيف دولة إسرائيل،

Israel State Archives, FM2426/9, the Director, IDF Intelligence Department, to Shiloah, 16 June 1948, cited in Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem 1947-1949*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, at 139.

²¹⁰ انظر مثلاً: ملاحظات وليم جيفرسون كلينتون: ملاحظات قالها في مادبة عشاء لملتقى سياسة إسرائيل. حيث قال " لا يمكن أن تكون هناك لغة غير محدودة في اتفاقية قد تقوض أسس دولة إسرائيل نفسها أو كل المنطق لإنشاء دولة فلسطينية".

37 *Weekly Compilation of Presidential Documents* (Jan. 7, 2001), at 33; واستراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة التي تنص على أن "إسرائيل مصلحة كبيرة في نجاح دولة فلسطينية ديمقراطية. فالاحتلال الدائم يهدد هوية إسرائيل (باعتبارها دولة يهودية) وديموقراطيتها.

at 10 (Washington, D.C: President of the U.S., 2002, available at <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>); وكذلك، وزير الخارجية الأمريكي كولن باول، الرؤيا الأمريكية للسلام في الشرق الأوسط،

Secretary of State Colin Powell, *US Vision for Middle East Peace*, Louisville, Kentucky, 19 November 2001 (excerpts),

إذ يقول: "بأن على الفلسطينيين أن ينهوا أي شك، مرةً ولأبد، بقبول شرعية إسرائيل باعتبارها دولة يهودية"،
31 *Journal of Palestine Studies* 2 (Winter 2002), at 166.

²¹¹ في عام ١٩٤٩ مثلاً، قامت لجنة التوفيق حول فلسطين التابعة للأمم المتحدة (UNCCP)، بموجب المادة ١٢ من التفويض الممنوح لها في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤(٣)، بإنشاء بعثة مسح اقتصادي، لوضع هيكلية تنظيمية لتسهيل إجراءات الإغاثة، والتوطين، والتنمية الاقتصادية. بعثة الأمم المتحدة للمسح الاقتصادي في الشرق الأوسط (U.N. Economic Survey Mission for the Middle East)، التقرير النهائي لبعثة الأمم المتحدة للمسح الاقتصادي في الشرق الأوسط، الجزء الأول، صفحة ٧.

Final Report of the United Nations Economic Survey Mission, Part I, at vii, U.N. GAOR, 47th Sess., A/AC.25/6 (1949).

وما زال هذا التوجه يسيطر على السياسة الغربية، بخصوص الحلول الدائمة للاجئين الفلسطينيين. انظر مثلاً: "ورقة عمل أمريكية غير رسمية حول المفاوضات الإسرائيلية-الفلسطينية في ستوكهولم"، حزيران ٢٠٠٠. 30 *Journal of Palestine Studies* 1 (Autumn 2000), at 154. إضافة إلى ذلك، فإن الاقتراح يحدد رزمة من أكثر من (١٠٠ بليون \$) للاستثمار في إعادة تأهيل اللاجئين. المصدر السابق، صفحة ١٥٥. انظر أيضاً: الرئيس بيل كلينتون، "مقترح للتسوية النهائية"، 171-172 *Journal of Palestine Studies* 3 (Spring 2001), at 171-172، وكذلك انظر: لعبة النهائية في الشرق الأوسط، الجزء الثاني: كيف ستبدو التسوية النهائية الشاملة في الشرق الأوسط.

Brussels: International Crisis Group, 2002, at 7-8, outlining a package of resettlement opinions and substantial compensation in lieu of return (available at http://www.crisisweb.org/projects/middleeast/arab-israeliconflict/reports/A400705_16072002.pdf).

²¹² تحليل "تشيمني" للغة التيار الإنساني بأنها "إيديولوجية الدول المسيطرة" في سياق الجدل المعاصر حول العولمة، يوفر أيضاً إطاراً مفيداً في فهم التوجه التاريخي للقوى الغربية حول قضية اللاجئين الفلسطينيين. ومع ذلك، وعلى الرغم من قول تشيمني بأن لغة التيار الإنساني جعلت (الإعادة إلى الديار) هي الحل الوحيد، فإنه في حالة القضية الفلسطينية، جعلت (التوطين) هو الخيار الوحيد.

B.S. Chimni, "Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection," 13 *Journal of Refugee Studies* 3 (2000), at 244, 251.

²¹³ كريستين بيل، حقوق الإنسان واتفاقيات السلام. جامعة أوكسفورد، ٢٠٠٠، صفحة ٢٤٧. ولم تشتمل اتصالات أوسلو على مراجع لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة (مثل قرار الجمعية العامة رقم ١٩٤ لعام ١٩٤٨، وقرار مجلس الأمن رقم ٢٣٧ لعام ١٩٦٧، وقرار الجمعية العامة رقم ٢٢٥٢ لعام ١٩٦٧) ولم تؤكد الاتفاقيات أيضاً على أن قضية اللاجئين يجب أن تعالج وفقاً للقانون الدولي.

²¹⁴ للإطلاع على تحليل "كامب ديفيد" الثانية، انظر مثلاً: روبرت مالي وحسين أغا، "كامب ديفيد: مأساة من الأخطاء"،
The New York Review of Books, Aug.9, 2001.

مالي كان المساعد الخاص للرئيس كلينتون للشؤون العربية-الإسرائيلية. انظر أيضاً: أكرم هنية، "أوراق كامب ديفيد"،

الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، وروسيا والأمم المتحدة مع هذا الإطار المتمثل بإنشاء دولتين، وعدم الاعتراف بحق العودة الفردي.^{٢١٥} وكمثل اتفاقيات أوسلو، لا تشير خريطة الطريق إلى القانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، على أنها إطار لوضع حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين.

إلا أن اقتراحنا هذا يرفض مثل هذا التوجه، فوجود إطار قانوني مبدئي هو أمر مهم، ليس فقط لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين وحسب، ولكن أيضاً لقوة نظام اللاجئين بشكل عام. ولذا فإن وضعية اللاجئين الفلسطينيين في الإطار المطبق على حلول لقضايا لاجئين كبيرة، يستوجب التزام نظام الحماية المؤقت الذي نقتحه بعدم الإعادة القسرية للاجئين، وبخيارهم الطوعي، وحق العودة إلى الديار. لم يجر إعطاء الفلسطينيين خياراً ذا قيمة فيما يتعلق بما يريدونه في الحل الدائم.^{٢١٦} وفي ظل غياب أية هيئة أو آلية دولية لوضع وتنفيذ حلول دائمة، فإن نموذج وضعهم وهجرتهم يتميز بالتردد، وبالاقتدار إلى وضع محدد في كثير من الدول التي لا يقع عليها التزام قانوني باستقبالهم على النحو الذي ذكرناه أعلاه.

إننا نقتح إعطاء الفلسطينيين وضع حماية مؤقتة، ذا صفة رسمية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، بحيث تطبق المبادئ والمعايير نفسها في كل الدول المشاركة في هذا النظام.^{٢١٧} وتقدم الحماية المؤقتة إلى كل الفلسطينيين الذين اضطروا

30 *Journal of Palestine Studies* 2, (Winter 2001), at 75-91.

²¹⁵ تنص "خريطة الطريق" على أن: "الهدف هو الوصول إلى تسوية نهائية وشاملة للصراع الإسرائيلي-الفلسطيني بحلول عام ٢٠٠٥، كما ورد في خطاب الرئيس بوش في ٢٤ حزيران/يونيو، الذي رحب به الاتحاد الأوروبي، وروسيا، والأمم المتحدة، في ١٦ تموز/يوليو و ١٧ أيلول/سبتمبر في البيان الوزاري الصادر عن اللجنة الرباعية". "إن الوصول إلى تسوية من خلال المفاوضات بين الأطراف، ستؤدي إلى ظهور دولة فلسطينية مستقلة، وديموقراطية، وقابلة للحياة، تعيش في سلام وأمن إلى جانب دولة إسرائيل ومع جيرانها". النسخة النهائية، ٣٠ نيسان ٢٠٠٣، متوفرة على الموقع الإلكتروني: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/roadmap.htm

²¹⁶ عندما يكون الاختيار مقبولاً باعتباره مبدئياً رئيساً بحكم الحلول الدائمة، فإنه غالباً ما يجري تأطيره في سياق التقييدات التعسفية التي يكون هدفها الحد إلى أقصى درجة ممكنة من عدد اللاجئين الذين يختارون ممارسة حقهم في العودة إلى ديارهم الأصلية داخل إسرائيل. أنظر مثلاً: مجلس أوروبا، (1998) Council of Europe, Eur. Parl. Ass. Res. 1156, 14th Sess. الورقة الأمريكية غير الرسمية حول المفاوضات الإسرائيلية-الفلسطينية في ستوكهولم، الهامش رقم ٢١١ سابقاً؛ الرد الإسرائيلي الخاص على المقترح الفلسطيني حول قضيتي اللاجئين بتاريخ ٢٢/١/٢٠٠١، الورقة غير الرسمية - المسودة الثانية، ٢٣/١/٢٠٠١، طابا، أعيد طباعتها كملحق لنشرة الطارئة رقم ١٠: مبادئ وآليات الحل الدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين. متوفرة على الموقع: <http://www.badil.org/Publications/Bulletins/B-10a.htm>، وكذلك، لعبة النهائية في الشرق الأوسط، الجزء الثاني: كيف ستبدو التسوية النهائية الشاملة في الشرق الأوسط. هامش رقم ٢١١ سابقاً.

²¹⁷ هنالك عدة عوامل تشير إلى أن فترة الخمس سنوات هي فترة أساسية مناسبة لبرنامج كهذا للحماية المؤقتة. بعض هذه العوامل قد يكون متعلقاً بالوضع الفلسطيني. ومن ذلك أولاً، أنه يُنظر في السياق الأوروبي إلى الحماية المؤقتة المفتوحة على أنها غير مرغوب فيها، وقد أوصت الاستشارات غير الرسمية لمفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، وكذلك مسودة تقرير اللجنة الأوروبية بفترة الخمس سنوات. أنظر: اللجنة التنفيذية ل UNHCR، تقرير سير العمل حول الاستشارات غير الرسمية حول رؤيا الحماية الدولية لجميع من يحتاجونها،

UNHCR ExComm, *Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All who need it*, U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.27, para. 4(r) (1997);

وكذلك المقترح المعدل للعمل المشترك حول الحماية المؤقتة للأشخاص المهجرين

Amended Proposal for a Joint Action concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM (9), 372 final, Art. 13.

أنظر: فيتر باتريك، هامش رقم ١٨ سابقاً، صفحة ٣٠٢.

في السياق الفلسطيني، فإن فترة قصيرة وثابتة بوضوح مرتبطة بإيجاد الظروف لعودة آمنة، هي ضرورية لنجاح البرنامج. وعلى ضوء طول الوقت الذي ظل فيه وضع اللاجئين الفلسطينيين دون حل، والمقاومة الطويلة للأطراف الكبرى لتنفيذ حل مبدئي، فإن أقل من خمس سنوات لة تكون فترة واقعية. كما أنه في الدائرة الحرجة الحالية من العنف، التي قد تدفع إلى الهجرة من جديد، فإن أكثر من خمس سنوات، ستسمح باستمرار التطهير العرقي. ثانياً، فإن هناك دراستان تدعمان الاستنتاج بأنه بالنسبة لأزمات اللاجئين الواسعة، فإن خمس سنوات هي فترة حرجة تقرر إمكانية العودة: وقد أظهر مسح أجرته الأمم المتحدة في الفترة ما بين ١٩٧٠-١٩٨٠ بأن إعادة اللاجئين على نطاق واسع جرت في ٥٠% من الحالات خلال خمس سنوات من حدوث مشكلة اللاجئين، كما استنتجت دراسة حول دمج اللاجئين الفيتناميين في فنلندا، بأن استيعاب اللاجئين واندماجهم الثقافي لا يتم إلا بعد خمس سنوات من وصول اللاجئين إلى الدولة المضيفة. أنظر: سداردان آغا خان، دراسة للأمم المتحدة حول حقوق الإنسان والتطهير الجماعي، *United Nations Study on Human Rights and Massive Exodus*, U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/CN.4/1503 (1981) أنظر أيضاً: كارملا ليبيكند، الهوية العرقية، الكتابة والقلق في أوساط الشباب الفيتنامي اللاجئين وأبائهم.

Karmela Liebkind, *Self-Reported Ethnic Identity, Depression and Anxiety Among Young Vietnamese Refugees and their Parents*, 6 *J. Refugee Stud.* 25, 34-35 (1993), cited and discussed in Hathaway & Neve, *supra* note 19, at 182-

لمغادرة الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة الاحتلال العسكري، وما نشأ عن ذلك من أزمة إنسانية، ولل فلسطينيين المقيمين في أي من الدول المشاركة، الذين ليس لديهم مواطنة أو إقامة دائمة أو ضمان للإقامة والحماية. وتقوم الدول، انسجاماً مع وضع الحماية الرسمي الممنوح في أوروبا في أعقاب أزمة البلقان، وبحسب توصية الأنروا ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، بوضع أولويات لبرامج الحماية المؤقتة الخاصة بالقضايا الإنسانية الملحة، (يجب الأخذ بالاعتبار إمكانية نقل حالات طبية طارئة أو تتعلق بالسلامة الجسدية جوا كما جرى في كوسوفو)، ولم الشمل، وما يهدد الحياة والسلامة، وضحايا الانتهاكات الشديدة لحقوق الإنسان والتطهير العرقي.

ثانياً: حماية مؤقتة موحدة دولياً، تكون جزءاً من عملية تشمل مسؤولية مشتركة على مستويات عديدة، تعترف بالمصالح القانونية والسياسية للدول المشاركة وتتلاءم مع هذه المصالح.

يجري وضع برنامج الحماية المؤقتة، من خلال مؤتمر دولي معد لوضع وتنفيذ آليات لمعالجة الأسباب الجذرية للصراع، وإيجاد الظروف التي تسمح بأن تشكل إعادة اللاجئين الفلسطينيين إلى وطنهم، خياراً ذا معنى. سيشرك برنامج الحماية المؤقتة المقترح كل الدول التي لديها عدد كبير من السكان الفلسطينيين، وكل الأطراف المعنية بما ينتج عن السلام الإسرائيلي الفلسطيني. يجب أن يشمل هذا البرنامج على الأقل منظمة التحرير الفلسطينية وكل الدول العربية وإسرائيل، وكذلك اللجنة الرباعية المشكلة من الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي، وروسيا والأمم المتحدة. وتلتزم الدول، باعتبارها جزءاً من المؤتمر الدولي الخاص باللاجئين الفلسطينيين، بالعمليات متعددة الجوانب لإعادة اللاجئين، واستعادة الممتلكات والتعويض والتنمية، والرقابة، من النوع نفسه الذي جرى تطبيقه في كل من المؤتمر الدولي حول اللاجئين من أمريكا الوسطى، وفي موزمبيق، وفي عملية دايتون للسلام، وي طرح هذا الاقتراح الربط ما بين الحوافز المشجعة والمثبطات، مما يخلق مصالح مكتسبة في الحل المبدئي لكل الدول المشاركة، ويمارس ضغطاً على الدول غير المشاركة كي تشارك. وتشمل الحوافز مساعدة موجهة لتطوير التجمعات السكانية المندمجة متعددة الإثنيات في إسرائيل، إلى جانب متطلبات إلغاء القوانين التمييزية، ووضع صيغ لاستعادة الممتلكات والتعويض. وقد يكون إدخال اليهود العرب المهجرين، ضمن خطة الحلول الدائمة الأوسع، حافزاً أكبر للمشاركة.²¹⁸

ويمكن أن تتمثل المثبطات في فرض تقلصات اقتصادية على إسرائيل، والعزل، والضغط من جانب الدول المشاركة وهيئات الأمم المتحدة، بحيث يكون ذلك جزءاً رسمياً من العملية. ويتأسس التطبيق، على الأقل على المستويات الحكومية والإقليمية، على المشاركة الإسرائيلية في نظام الحماية المؤقتة، وعلى عملية لم شمل العائلات في السنوات الخمس الأولى.

3.

بالنسبة للفلسطينيين، من الواضح بأن الإحصائيات حول الإعادة إلى الديار في خمس سنوات لا تعني الكثير، إلا أنه من المنطقي التوقع بأنه إذا أدى برنامج حماية مؤقتة إلى إيجاد الحوافز المناسبة، على الأقل بالنسبة لدفعات اللاجئين الأخيرة، فإن الإعادة إلى الديار يمكن أن تتم في خلال خمس سنوات. إضافة إلى ذلك، فإن فترة الخمس سنوات بالنسبة للاجئين الأكثر حداثة، ستكون الوقت الحرج الذي يطورون فيه روابط أطول مع الدول المضيفة، أو يستعدون نفسياً بشكل أفضل للعودة. وبالنسبة للاجئين الذين هجروا لجيل أو أكثر من ذلك، فإن خمس سنوات ستكون مكوناً أساسياً لتحريرك نشاطهم واستثمارهم في جعل عودتهم ممكنة. فبعد أكثر من خمسة عقود من الزمن، قد لا يكون هنالك معنى لأية عملية مفتوحة وغير محددة بالنسبة للاجئين الفلسطينيين، حيث أنها عندئذ ستكون مماثلة لوضعهم الحالي الذي لا نبدو له نهاية.

²¹⁸ رغم أن مطالب يهودية الدول العربية باستعادة الممتلكات والتعويض ليست "مطالب مضادة" لحقوق الملكية الفلسطينية بأي معنى قانوني كما يجري التأكيد دائماً، إلا أن مطالبهم هي على كل حال صالحة تجاه دول منشئهم. للإطلاع على مطالب اليهود العرب، بشكل منفصل عن مطالب الفلسطينيين من دولة إسرائيل، للإطلاع على نقاشات حول مطالب يهود الدول العربية منفصلاً عن المطالب الفلسطينية من إسرائيل، انظر: جان أبو شقرة، "هدم الرابط: اللاجئين الفلسطينيون والمهاجرين اليهود من الدول العربية"،

Jan Abu Shakrah, Deconstructing the Link: Palestinian Refugees and Jewish Immigrants from Arab Countries,

في كتاب العاروري، هامش رقم ٤ سابقاً. صفحة ٢٠٨.

ثالثاً: تشمل خطة الحماية المؤقتة التي نقترحها هنا، مراحل وجدولاً زمنياً يربط الحماية المؤقتة بتنفيذ الحلول الدائمة استناداً إلى خيار اللاجئين وحق العودة.

تسمح السنوات الخمس الأولى من الحماية المؤقتة، وما يرتبط بها من ظروف، بالقيام بإجراءات بناء الثقة، من خلال عملية الحوافز والمثبطات، التي تطبقها كل الدول المشاركة. وباعتبار إسرائيل جزءاً من هذه العملية، فسيطلب إليها فوراً بأن تبدأ بإقرار (١٠٠ ألف) طلب لم شمل عائلات (إلى إسرائيل وإلى الضفة الغربية وقطاع غزة)، ثم إقرار (١٠ آلاف) طلب لم شمل سنوياً إلى أن تنتهي طلبات لم الشمل. وينبغي أن تعطي الأماكن المائة ألف الأولى في إسرائيل، الأولوية للحالات العالقة من الدول العربية. وخلال الخمس سنوات هذه، تلبي إسرائيل أهداف لم الشمل، ويوفر المشاركون في الحماية المؤقتة التمويل لتطوير التجمعات السكانية داخل إسرائيل وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمر الذي يفيد التجمعات العائدة والمقيمة. ويشمل مثل هذا التطوير المجتمع المدني عبر التجمعات الإثنية / الدينية، بحيث يصبح للتجمعات المتأثرة بإعادة الاندماج مصلحة في نجاح العملية.

إن لعملية العودة التي تبدأ بلم الشمل وتستمر على مراحل، فوائد متعددة. إذ ستكون هذه العملية الأقل تشويشاً للمجتمعات القائمة (الإسرائيلية والفلسطينية)، لأن لم الشمل يعني تلقائياً وجود نظام لمساعدة أفراد العائلات العائدة. وعملية المراحل ستوفر للتجمعات العائدة والمقيمة فرصة لتقدير التأثير الفردي والجماعي لعودة اللاجئين قبل تنفيذ عملية عودة واسعة، وهي تشبه زيارات "أذهب وانظر" التي تبنتها مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين ووكالات دولية أخرى، في قضايا لاجئين أخرى.²¹⁹

ولقد قام لاجئون فلسطينيون من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ بزيارات مماثلة عام ٢٠٠٠. وذكر تقييم برنامج العودة في غواتيمالا بأنه "في حالة غواتيمالا، لم تنتظر إعادة اللاجئين حلول السلام كي تبدأ، بل ساعدت في فرضه أيضاً".²²⁰ وبالنسبة لليهود الإسرائيليين، يمكن للم شمل العائلات بشكل مسيطر عليه، أن يعالج مخاوفهم من تدفق واسع للاجئين، ومن مشكلة الأمن، ويوفر بالتالي أرضية اختبار لعملية العودة الأوسع. إضافة إلى ذلك، فإن إسرائيل تقبل بمبدأ لم شمل العائلات.²²¹

من دروس برنامج العودة في البوسنة، أن هناك ضرورة لمعالجة مسائل العمل والصحة والتعليم والضمان الاجتماعي، في الوقت نفسه الذي يجري فيه تطبيق برامج بناء السكن.²²² وفي موزمبيق، تعود استجابة المانحين لتمويل إعادة ملايين

²¹⁹ انظر مثلاً:

UNHCR bus-shuttles in Bosnia-Herzegovina. Ayaki Ito, "Politicization of Minority Returns in Bosnia and Herzegovina – The First Five Years," 13 *International Journal of Refugee Law* 1-2 (2001), at 115; and, *Minority Bus Shuttle Project in Kosovo, Implemented by the Danish Refugee Council*. UNHCR/ECHO Evaluation Report, 28 February 2001.

²²⁰ جمال عرفات، إعادة اللاجئين وتأهيلهم في كمبوديا. دروس مستخلصة من تجربة المفوضية العليا لشؤون اللاجئين. Arafat Jamal, *Refugee Repatriation and Reintegration in Guatemala, Lessons Learned from the UNHCR's Experience*. Geneva: EPAU/2000/003, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit & Regional Bureau for the Americas and the Caribbean, 2000, at 2.

²²¹ للمزيد حول السياسات الإسرائيلية الحديثة فيما يتعلق بجمع شمل العائلات، انظر مثلاً: بيرينس، هامش رقم ٢٠٦ سابقاً، صفحة ٥٥-٥٠.

²²² مراجعة لبرنامج الإسكان التابع للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) في البوسنة والهرسك، خدمات المراقبة والتقييم، تشرين الثاني ١٩٩٨، Eval/05/98، وانظر أيضاً: كاثرين فونغ، "حرية العودة: إعادة قراءة للتطهير العرقي في البوسنة والهرسك"،

اللاجئين، إلى القيام باستشارات شاملة خلال فترة صياغة خطة الإعادة، وإلى الطبيعة التفصيلية لخطط العمليات النهائية،^{٢٢٣} كما أن الدمج الناجح للعائلات التي يجري لم شملها، وتطوير البنية التحتية، والمدارس، والمناهج، والخدمات الصحية، والاستخدام المنصف للأرض والمياه، هي المقاييس بالنسبة للمرحلة التالية.

وفي فترة السنوات الخمس الأولى، تقوم الدول المشاركة في العملية بوضع صيغة لعودة لاجئين إضافيين إلى ديارهم، أو يقوم المشاركون في الحماية الدولية خلال هذه الفترة، بمعالجة فجوات الحماية في القانون المحلي، ويسعون إلى تحقيق مصادقة إقليمية أوسع على الصكوك الدولية.^{٢٢٤} كما ستركز الجهود أيضاً على توسيع و/أو إنشاء هيئات إقليمية جديدة، اقتصادية وسياسية وأمنية، أو آليات مرتبطة بالنهج الثنائي حوافز/مثبطات الذي ناقشناه أعلاه. ويشمل جزء مهم من هذه العملية إصلاح و/أو إلغاء المواطنة التي تتصف بالتمييز، وقانون الأملاك في المنطقة، بحسب المعايير الدولية الملائمة، لتسهيل الوصول إلى حلول للتهجير الإقليمي، والمطالب المعلقة الخاصة بالسكن والممتلكات، وتعتبر مراعاة ازدواج الجنسية، واحترام حقوق السكن والملكية أموراً أساسية في هذه العملية. وسيكون من الجوانب المهمة تطوير موثيق إقليمية تتعلق بحماية اللاجئين وحقوق الإنسان،^{٢٢٥} بما في ذلك آلية / آليات لتطبيق حقوق الإنسان، كمثل اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان.^{٢٢٦} وبعد انقضاء السنوات الخمس الأولى، يجري تقييم ما تم بناء على خيار اللاجئين فيما يتعلق بلم الشمل والعودة. وتراقب مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين والأندروا خيار اللاجئين، وعند تأمين العودة، ستبادر الدول إلى برامج أخرى استناداً إلى أولويات الحماية المؤقتة، لقبول اللاجئين الذين لا يرغبون في العودة من أجل إعادة توطينهم. وينبغي أن تتواصل عملية الحوافز - المثبطات على مراحل، مع تركيز تمويل المانحين على تطوير التجمعات السكانية التي تشمل العائدين والمقيمين في إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة، (بغض النظر عن الأطر الحكومية التي يمكن أن تكون موجودة).

رابعاً: الحماية المؤقتة المنسجمة مع معايير حقوق اللاجئين والإنسان المعترف بها دولياً، بخصوص المستفيدين، ومدة الوضع وشروط تعليقه، ومعايير المعاملة.

استناداً إلى المبادئ التي أرسنها المعاهدات الإفريقية^{٢٢٧} والأوروبية^{٢٢٨} والأمريكية،^{٢٢٩} والسياسات والممارسات الإقليمية، يمكن وضع الخطوط التوجيهية مباشرة، لتحديد المستفيدين الملائمين من الحماية المؤقتة للفلسطينيين وجدولتهم في أولويات.

Catherine Phoung, "'Freely to Return': Reversing Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina," 13 *Journal of Refugee Studies* 2 (2000), at 169.

²²³ تقييم لعمليات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) إعادة اللاجئين إلى موزانبيق، ١ شباط ١٩٩٦، مكتب المفوض المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، الفقرة ٤(د).

²²⁴ الهوامش أرقام ٤٣-٥١ سابقاً، والنصوص المرافقة بها.

²²⁵ المصدر السابق.

²²⁶ الدائرة القانونية في الجامعة العربية، على سبيل المثال، درست فكرة إنشاء محكمة عربية لمعالجة النزاعات الإقليمية. روبرت ماك دونالد، جامعة الدول العربية، دراسة في ديناميكية المنظمات الإقليمية.

Robert W. MacDonald, *The League of Arab States, A Study in the Dynamics of Regional Organization*. Princeton: Princeton University Press, 1965, at 138-39.

²²⁷ بمقتضى معاهدة منظمة الوحدة الإفريقية حول اللاجئين لعام ١٩٦٩، فإن أسباب الهجرة الفلسطينية عبر الأعوام الخمسون الماضية وفي الوقت الحاضر، تؤول معظمهم بأن يكون مشمولاً بتعريف "اللاجئ"، الوارد في المادة ١(٢) باعتبار أنه "بسبب عدوان خارجي، أو احتلال، أو سيطرة أجنبية أو أحداث خطيرة تسبب اضطراباً خطيراً في النظام العام، في أي جزء من بلد أصله أو بلد جنسيته أو كلها، اضطر إلى مغادرة مكان إقامته المعتادة، للحصول على اللجوء في مكان آخر خارج بلد أصله أو جنسيته...." (ترجمة غير رسمية).

ينبغي أن تمنح الحماية المؤقتة لكل اللاجئين المسجلين لدى الأنروا، بغض النظر عن أماكن إقامتهم، مع استمرار الأنروا في توفير المساعدة لأولئك الذين هم في مناطق عملياتها. كما ينبغي أن تمنح الحماية المؤقتة على أساس الأدلة الظاهرة (Prema Facie) أو على أساس جماعي بما ينسجم مع المادة 1-د من معاهدة اللاجئين لعام 1951، لكل الفلسطينيين حاملي تأشيرة دخول قصيرة الأمد، وللفلسطينيين في أي شكل من أشكال الوضع "غير المحدد"، وأولئك الذين ليس لهم وضع معترف به.

وحيث أن الحماية المؤقتة نجحت في عدد من حالات تدفق اللاجئين الواسع، فإن على الدول أن تجدول أولويات فرص الحماية المؤقتة المتوفرة للأنواع المختلفة من الحالات. ينبغي على المجتمع الدولي، باعتبار ذلك أولوية، أن يقوم بالإجراءات اللازمة لمعالجة الحالات التي تؤدي إلى الهجرة القسرية من الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد يطلب من الدول الشمالية والغربية المشاركة، إذا لم تتغير الظروف، بأن تستقبل أي تدفق فلسطيني من الضفة الغربية وقطاع غزة، لتخفيف الضغط المباشر عن الدول العربية الحدودية إلى حين التفاوض على عودة اللاجئين كما هو محدد في خطة الحماية المؤقتة. وقد يطلب إليها إضافة إلى ذلك، أن تضع أولويات لحالات الطوارئ العلاجية، ولم الشمل، وحالات الأفراد القصر الذين لا يرافقهم أحد، وحالات ناشئة مماثلة، وذلك وفق توصيات مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين، المستندة إلى توجهات عامة جرى تطويرها في أزمات لاجئين أخرى.²³⁰

هناك ضرورة أساسية لمعيار حد أدنى موحد للمعاملة، كي تتجح الحماية المؤقتة في هذا السياق، في تقليص حافز حدوث حركة انتقال ثانوية كبيرة للاجئين من الدول العربية، بما في ذلك الأراضي الفلسطينية التي احتلت عام 1967 إلى الدول الغربية والشمالية. وسيكون مطلوباً من الدول العربية توحيد معايير معاملتها للاجئين الفلسطينيين، وضبط الحقوق الممنوحة بمعيار مقبول لكل الدول المشاركة في الحماية المؤقتة، وبما يتفق مع المعايير القانونية المعترف بها.

ورغم أن كل منطقة من المناطق ذات العلاقة ببرنامج الحماية الفلسطينية المؤقتة، لها معايير حقوق مختلفة للحد الأدنى والحد الأمثل، فإن توحيد الفوائد والحقوق المقدمة بموجب الحماية المؤقتة، سيكون أحد العوامل الأكثر أهمية لنجاح البرنامج في الحالة الفلسطينية. وإلى جانب المخاوف من حدوث حركة انتقال ثانوية، فإن وجود معيار للحقوق سيوفر مظهراً للعدالة والمبدئية، تفقر الحالة الفلسطينية إليهما إلى حد كبير. إضافة إلى ذلك، فإنه من أجل توحيد البرنامج على أساس مقبول للدول والمشاركين، يجب أن يكون هناك إطار لمعايير حقوق إنسان قابلة للتطبيق، بما في ذلك الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية. كما يجب اعتبار الحقوق التالية حقوقاً جوهرية في الوضع الفلسطيني:

²²⁸ توفر الحماية المؤقتة الأوروبية للبوستيين والكوسوفيين ممارسة كافية وأرضية قانونية لمنح الفلسطينيين الحماية المؤقتة، عملياً إذا ربطت مباشرة بآليات للعودة إلى ديارهم الأصلية.

²²⁹ بمقتضى تشريع الولايات المتحدة الخاص بوضع الحماية المؤقتة (US' TPS)، فإن أسباب الهجرة الحالية تؤهل بوضوح معظم الفلسطينيين للحصول على الحماية، حيث أنهم يتعرضون "الصراع مسلح مستمر يضع خطراً كبيراً على حياتهم وسلامتهم" و "وظروف مؤقتة غير عادية.... تمنعهم من العودة إلى ديارهم بسلام...."، (INA ch. 477, Sec. 244(b)(1)).
²³⁰ انظر: المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، قرار بتوجيهات عامة حول إدخال الفئات المجتمعية الضعيفة من يوغسلافيا السابقة تحديداً.

UNHCR, *Resolution for Common Guidelines on Admitting Particularly Vulnerable People from the Former Yugoslavia*

مقتبس من أليزابيث غيلد، الهجرة المتطورة وسياسات اللجوء في الاتحاد الأوروبي: معاهدات متبناة، قرارات، توصيات، قرارات ومستخلصات. (1996)، صفحة 293-309.

Elspeth Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions* (1996), at 293-309.

• الوضع والهوية ووثائق السفر (حرية التنقل):

تطلب معاهدة اللاجئين ومعاهدتنا انعدام الجنسية من الدول، أن تصدر وثائق هوية وسفر للاجئين / وعديمي الجنسية الموجودين بشكل قانوني في أراضيها. وهذه البنود هي موحدة بشكل واسع كما يجري احترامها أيضاً. فمعايير الحماية المؤقتة الأوروبية والأمريكية تطلب إصدار وثائق حالة، للذين يتلقون الإعانات بموجب هذه البرامج، كما تطلب التوجيهات الإرشادية الصادرة عن مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق اللاجئين، والإتحاد الأوروبي الأشياء نفسها، إلا أن وثائق السفر وحرية التنقل تلقى احتراماً أقل، سواء فيما يتعلق بالتوجيهات الإرشادية المطبقة أو في الممارسة العملية. ومع ذلك ينبغي السماح على الأقل، بحرية التنقل داخل دولة الحماية المؤقتة، كما ورد في تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي للاجئين حول سير الحماية المؤقتة.²³¹ لقد عانى الفلسطينيون طويلاً من الحجز القسري في مخيمات اللاجئين، ومن التقييدات الشديدة على حرية التنقل بدون مبرر مناسب، ومن تقييدات تعسفية يجري فرضها على تأشيرات الدخول ومتطلبات إعادة الدخول، وقد ضاعف كل ذلك انفصال اللاجئين القسري عن أقاربهم وأفراد عائلاتهم.

• لم شمل العائلات:

وحدة العائلة، على الأقل بالنسبة للعائلة النووية، تعتبر متطلباً أساسياً للحماية المؤقتة بمقتضى توجيه مجلس الاتحاد الأوروبي ٢٠٠١ (EU 2001 Council Direction)، الذي شمل بنوداً مفصلة، تفرض على الدول منح الإقامة لأعضاء عائلات المستفيدين من الحماية المؤقتة، واحترام حقوق لم شمل العائلات. وتعتبر حقوق العائلة في الاتحاد الأوروبي أساسية بموجب اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان،²³² ولا تحمي الولايات المتحدة وحدة العائلة بموجب وضع الحماية المؤقتة (Temporary Protection Status-TPS)، إلا أن مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، كان قد أكد باستمرار أهمية لم شمل العائلات في خطط الحماية المؤقتة وعند النظر في الحلول الدائمة للاجئين.²³³ وبشكل تشبثت العائلات بالنسبة للفلسطينيين مشكلة تواصلت من جبل إلى جبل، أجهجا الافتقار إلى وثائق تتعلق بالوضع، والهوية، والسفر، والمعايير التعسفية التي تستثني أعدادا كبيرة من مقدمي الطلبات، والقيود الشديدة على التنقل. إن اعتبار لم شمل العائلات مبدءاً لمنح الحماية المؤقتة، ومنح الإقامة لأفراد عائلات متلقي الحماية المؤقتة، سيزيد من متانة الحل الذي يجري اختياره للعائلات اللاجئة.

• العمل والسكن والتعليم:

تعطي معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١ الأولوية القصوى للعمل والسكن والتعليم الابتدائي، وتطلب من الدول أن تمنح اللاجئين الموجودين بشكل قانوني في أراضيها، حقوقاً في كل من هذه المجالات على قدم المساواة مع مواطنيها. ورغم اختلاف سياسات دول الاتحاد الأوروبي الخاصة بمنح تصاريح عمل إلى حد كبير، فإن الإرشادات التوجيهية المعيارية، وتوجيهات

²³¹ ("الحق في التعليم، والعمل، وحرية التنقل، والمساعدة وأوراق ثبوت الشخصية، يجب أن تمنح بدون تمييز، وبينما من المفهوم بأن أية قيود تفرض يجب أن تكون مبررة على أسس من المصلحة الوطنية الشرعية، ويجب أن تكون متناسبة مع مصلحة الدولة"). UNHCR، تقرير سير العمل، هامش رقم ٢١٧ سابقاً.

²³² انظر: المعايير الدنيا لمنح الحماية المؤقتة في حالة التهجير الجماعي وحول الإجراءات التي تشجع موازنة الجهود ما بين الدول الأعضاء في استقبال واستضافة هؤلاء المهجرين وتحمل العواقب الناتجة عن ذلك، ٢٠٠١، Council Directive 2001/55/EC، O.J. (L212) 12.

²³³ انظر مثلاً: استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٢٤(٣٢)-١٩٨١، جمع شمل العائلات(١) "يجب بذل كل جهد ممكن لضمان جمع شمل عائلات اللاجئين المشتتة". (٢) يجب على دول اللجوء ودول المنشأ أن تدعم جهود المفوض السامي لضمان جمع شمل عائلات اللاجئين المشتتة بأقل تأخير ممكن"، انظر أيضاً: الاستشارات العالمية حول الحماية الدولية، الاجتماع الثالث، استقبال الباحثين عن ملجأ، بما في ذلك معايير المعاملة في سياق نظام الملجأ الفردي. EC/GC/01/17, 4 Sept. 2001.

المجلس (Council Directions) تعكس اتفاقاً عاماً على أنه ينبغي السماح لمتلقي الحماية المؤقتة بالعمل. وفي الولايات المتحدة، يسمح لمتلقي "وضع الحماية المؤقتة" بالعمل. لقد شكل عدم قدرة اللاجئين الفلسطينيين العمل في كثير من المناطق التي يقيمون فيها مصدراً كبيراً لفقرهم، ويأسهم وعدم استقرارهم. وسيكون برنامج الحماية المؤقتة للفلسطينيين أكثر قبولاً، إذا تمكن متلقيه من العمل بدل طلب الإعانات الاجتماعية. كما تعتبر حقوق السكن والتعليم أيضاً، على المستوى الابتدائي على الأقل، حقوقاً أساسية بموجب حقوق الإنسان ومعايير اللاجئين، ويظهر ذلك بشكل واسع في صكوك حقوق الإنسان الدولية الرئيسية.

إن تقليص الخدمات بالنسبة للأندروا، بسبب انخفاض الحاجة إليها، بدل التخفيض الناجم عن العجز المالي، سيوفر لها الفرصة والموارد لإعادة تجهيز البرامج المخصصة للحلول الدائمة. كما سيؤدي تطوير المهارة أيضاً، إلى تعزيز قدرة مثل هؤلاء الأفراد على الاندماج، باعتبارهم مساهمين اقتصادياً في المجتمعات المحلية الجديدة، عندما يعودون إلى ديارهم أو يعاد توطينهم أو يندمجون في الدول المضيفة.

• الرعاية الصحية والاجتماعية:

يتلقى معظم اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية الحد الأدنى من الرعاية الصحية والاجتماعية من خلال الأندروا. وسيكون من غير المنطقي بناء برنامج حماية مؤقتة، لا يوفر ضمانات مساوية لمعايير الأندروا، بينما تطالب معايير الاتحاد الأوروبي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بضمانات إضافية في هذين المجالين. وسيكون من المتوقع أن تقوم الدول، حسب معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، بتحسين الحقوق والإعانات الممنوحة لمتلقي الحماية المؤقتة مع الوقت تدريجياً. وفي السنوات الخمس الثانية ستزداد حقوق اللاجئين، بالانسجام مع سياسات وممارسة الحماية المؤقتة للدول الأخرى، وتوجيهات الأمم المتحدة. ومن الضروري إعطاء اهتمام أكبر لمجالات المساواة في النوع الاجتماعي، والتعليم العالي، والتدريب المهني، ومنح فرص عمل مساوية لما يتمتع به المواطنون في الدول المضيفة، وحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية إضافية.^{٢٣٤} وتطبيق تصورات رحبة للم شمل العائلات.^{٢٣٥} وفي النهاية، وباعتبار ذلك جزءاً من السلام الشامل، يجري منح كل أولئك المشمولين بالحماية المؤقتة ويختارون عدم العودة، إقامة دائمة إما في الدول المضيفة، أو في دول يعاد توطينهم فيها، من خلال صيغة تقاسم المسؤولية، كما كان الأمر في برامج المغادرة المنظمة في الهند الصينية.

ينبغي في الحالة الفلسطينية، أن تكون مدة الوضع مرتبطة بالعودة الآمنة في إطار تسوية سلام شاملة ودائمة للصراع الإسرائيلي الفلسطيني، بما يتفق إلى أقصى حد، مع المبادئ العامة لقانون اللاجئين، والمبادئ المقبولة للحماية المؤقتة، والنظام الفلسطيني الخاص بحسب المادة ١-د والبنود والمواثيق المرافقة لها.

²³⁴ تلاحظ فيتزباتريك (Fitzpatrick) بأن معايير الحقوق للمستفيدين من الحماية المؤقتة، ينبغي أن تكون مضمونة على مستوى ما بين أمرين هما أن الحقوق لا يمكن أن تمنح على مستوى أعلى مما هو ممنوح لمواطني الدولة المضيفة، كما يجب أن تكون القيود متعلقة مباشرة بهدف شرعي للدولة. وتلاحظ أيضاً بأن المعايير التي وضعتها معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي معايير مناسبة للمستفيدين من الحماية المؤقتة أيضاً، خاصة لأن الكثيرين من المستفيدين من الحماية المؤقتة ينسجمون مع تعريف اللاجئين، وينبغي ألا يجرموا من المستوى المضمون من الحقوق، لأن لديهم ببساطة وضع أقل ديمومة. انظر: فيتزباتريك، هامش رقم ١٨ سابقاً. صفحة ٣٠٤.

²³⁵ بسبب الوضع الفريد للاجئين الفلسطينيين ونزوحهم إلى أنحاء كثيرة من العالم، فإن اعتبارات وحدة العائلة يجب أن تظل محورية بالنسبة لفوائد الحماية المؤقتة. ولأسباب ثقافية وأسباب تتعلق بالهوية وأسباب اقتصادية، فإن الفلسطينيين يعتبرون عائلاتهم ممتدة إلى ما يتجاوز العائلة النووية. انظر: توصيات مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، بأن لا توضع أية قيود لا ضرورة لها على العلاقات العائلية، وأن يعطى اهتمام خاص "للفئات المجتمعية الضعيفة المستفيدة من نظام الحماية، مثل الأطفال، وكبار السن، وضحايا الصدمة. UNHCR، تقرير سير العمل، هامش رقم ٢١٧ سابقاً، فقرة ٤ (م).

وكي تكون الحماية المؤقتة ذات معنى، ومرتبطة بالعودة وبالحل الشامل والدائم لقضية اللاجئين الفلسطينيين، فإنها يجب أن تشمل عناصر تدعم التوصل إلى حلول وتتكيف معها. ويمكن تصنيف هذه العناصر على أساس أنها تحافظ على البنى الاجتماعية للاجئين، وتطور مهارات وموارد اللاجئين، وتوجد روابط بين اللاجئين والمجتمعات المحلية في دولة موطنهم، وتعزز إجراءات بناء الثقة في كل من التجمعات العائدة، والتجمعات المقيمة قبل العودة.²³⁶

²³⁶ يفصل هاثويه ونيفيه (Hathaway and Neve) إطاراً مفيداً لحل أساسه الحماية المؤقتة، وقد استنتجنا منه مكونات هامة لنظام حماية فلسطينية مؤقتة ناجحة. أنظر: هاثويه ونيفيه، هامش رقم ١٩ سابقاً. صفحة ١٧٣-١٨١.

الختام

نظام حماية مؤقتة دولية، هو نظام مرن بما يكفي لتوفير حلول لمشاكل الحماية المختلفة. ويمكن لمثل هذا النظام، في إطار صراع مستمر منخفض الشدة، أو في حالة الانفصال أحادي الجانب، أو الانسحاب الإسرائيلي الجزئي، أن يعزز حماية السكان المدنيين المقيمين تحت احتلال عسكري طويل، وأن يخفف من العبء الواقع على دول الخط الأول العربية. كما يمكن لمثل هذا النظام أن يوفر للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، آلية لمعالجة زيادة محتملة في طلبات اللجوء من الفلسطينيين. ويمكن لرزمة الحوافز والمتبطات أيضاً، أن توفر قوة ونفوذاً لتوجيه الأطراف نحو حل النزاع على أساس معايير موضوعية. وبالنسبة لدولة فلسطين، يمكن أن تكون الحماية المؤقتة وضعاً ملائماً، يمنح للاجئين الفلسطينيين المقيمين أو الراغبين في الإقامة في أراضيها، والذين لا تعتبر الإقامة في دولة الضفة الغربية / قطاع غزة بالنسبة لهم، ملائمة ولا مفروضة قانوناً. ولن تكون "إعادة" اللاجئين إلى منطقة أخرى، كدولة فلسطينية مثلاً لم تكن مكان إقامتهم الأصلي، أمراً منسجماً مع حق العودة المعترف به دولياً. كما أن الحماية المؤقتة أيضاً، تدعم الحجة القانونية القائلة بأنه لا يتوجب على اللاجئين الفلسطينيين التخلي عن حقهم المطلق في العودة إلى ديارهم وأراضيهم، من أجل تحسين ظروف حياتهم إلى أن تتحقق العودة. إذ سيكون منح الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين، منسجماً مع المادة ١-د من معاهدة اللاجئين لعام ١٩٥١، باعتبارها آلية في اتجاه تنفيذ الحل الدائم الملائم الذي طرحته الجمعية العامة للأمم المتحدة.

ويعني حق العودة الذي تضمنه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (٣)، عودة اللاجئين إلى ديارهم. أما الحماية المؤقتة فتقدم للاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، وفي دول الشتات الفلسطيني الأخرى، وضعاً قانونياً معترفاً به. وانسجماً مع مؤشرات الحماية المؤقتة في أوروبا، أو مع وضع الحماية المؤقتة في الولايات المتحدة، فإنه ينبغي أن تمنح الحماية المؤقتة للاجئين الفلسطينيين، حقوق الحماية الرئيسية التي يتمتع بها آخرون يمنحون مثل هذا الوضع عندما يضطرون إلى الفرار من أوضاع طارئة، سواء أكانوا لاجئين بحسب تعريف اتفاقية اللاجئين أم لا. وتعالج الحماية المؤقتة تحديداً الحاجات الحقيقية للاجئين الفلسطينيين، كالحاجة إلى العمل، والتنقل بحرية، والعيش وفق الاختيار في دولة الحماية المؤقتة، والانضمام ثانية إلى أفراد العائلة، والسفر إلى الخارج والعودة بإذن خاص. كما تعالج الحماية المؤقتة تحديداً أيضاً، مخاوف الدول العربية وغيرها، من أن يكون عليها أن تختار بين منح اللجوء للاجئين وإعطائهم نوعاً من الوضع الأكثر ديمومة من جهة، أو أن تطردهم من جهة أخرى. وأخيراً فإن الحماية المؤقتة تعالج قلق اللاجئين الفلسطينيين ومنظمة التحرير الفلسطينية المستمر، من أن تؤدي عملية ما بعد أوسلو إلى إفساد الإجماع الدولي، على أن الحل الدائم للاجئين الفلسطينيين هو العودة إلى ديارهم، واستعادة ممتلكاتهم، والتعويض، كما هو مجسد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤، وكما ينص القانون الدولي.

في فلسطين (٥ شواقل)
دولي (٥ يورو أو ما يعادلها من العملات المحلية)