

وجهة نظر أهلية فلسطينية بخصوص تحسين أوضاع
حماية اللاجئين الفلسطينيين:
تقرير عن ورشة بيروت ، ٢٠٠٣

ورقة عمل مقدمة للحلقة الدراسية الثالثة في القاهرة
ضمن ملتقى خبراء مركز بديل

جابر سليمان

بيروت، شباط / فبراير ٢٠٠٤

قدمت هذه الورقة الى ندوة مركز بديل (٢٠٠٣ - ٢٠٠٤) " سد الثغرات: من الحماية ، الى الحلول الدائمة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين " التي يستضيفها مركز الاهرام للدراسات الاستراتيجية والسياسية.
(القاهرة ، ٥ - ٨ آذار / مارس ٢٠٠٤)

I- مقدمة

عقدت في بيروت في الفترة (٢ - ٣ / ٦ / ٢٠٠٣) حلقة دراسية بعنوان: أوضاع حماية اللاجئين الفلسطينيين (الحقوق ، الحاجات ، الاستراتيجيات) ، شارك فيها نحو أربعين شخصاً من نشطاء المنظمات غير الحكومية الفلسطينية واللبنانية والدولية وخبراء القانون والأكاديميين والسياسيين والصحافيين ، من لبنان وسوريا وفلسطين والأردن.

نظم الحلقة مجموعة عائدون (لبنان / سوريا) ومركز بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بيت لحم) واستضافتها مؤسسة الدراسات الفلسطينية (بيروت).

II- المدخلات

قدمت في اليوم الأول من الحلقة ثلاث مدخلات أساسية هي: " معنى حماية اللاجئين والنظام الدولي للحماية - لكس تاكنبرغ " ؛ وآليات الحماية الدولية والحلول الدائمة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين - تيري رمبل " ؛ و " تحليل مقارنة للوضع القانوني وحاجات الحماية للاجئين الفلسطينيين في لبنان وسوريا " - جابر سليمان.

غطت الورقة الأولى معنى حماية اللاجئين وألقت الضوء على مختلف أشكال الحماية المعروفة: الحماية الدبلوماسية ؛ الحماية / المساعدة القنصلية ؛ حماية المدنيين خلال النزاعات المسلحة ؛ حماية حقوق الإنسان ؛ حماية الأطفال ، وحماية اللاجئين والأشخاص المحرومين من الجنسية.

وتطرقت الورقة إلى مختلف الاتفاقيات والمعاهدات المندرجة في نظام الحماية الدولية والمطبقة على اللاجئين بشكل عام مثل: النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ؛ اتفاقية العام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين ؛ بروتوكول العام ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين ؛ اتفاقية العام ١٩٥٤ الخاصة بوضع الأشخاص المحرومين من الجنسية ؛ اتفاقية العام ١٩٦١ الخاصة بالحد من حالة الحرمان من الجنسية ؛ فضلاً عن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان مثل: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) ؛ العهد الدولي

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) ؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) ؛ الاتفاقية الدولية الخاصة بالقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥) ؛ والمعاهدة الدولية الخاصة بحقوق الطفل (١٩٨٩).

هذا بالإضافة إلى القانون الدولي الإنساني الذي يشمل معاهدات جنيف الأربع للعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الإضافيين للعام ١٩٧٧ .

وناقشت الورقة أيضا الاتفاقيات والمعاهدات والقرارات المطبقة على اللاجئين الفلسطينيين بشكل خاص مثل: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ (الدورة الثالثة ، ١١ / ١٢ / ١٩٤٨) الذي أنشأ لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة والخاصة بفلسطين (UNCCP) ؛ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٠٢ (الدورة الرابعة، ٨ / ١٢ / ١٩٤٩) ، وهو القرار الذي أنشأ وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA) ؛ قرارات الجامعة العربية المتعلقة باللاجئين الفلسطينيين عامة ؛ بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية (بروتوكول الدار البيضاء) الصادر في ١١ أيلول / سبتمبر ١٩٦٥ ؛ قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢٤٢ الصادر في ٢٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٧ ؛ اتفاقيات أوسلو (١٩٩٣ ، ١٩٩٤ ، ١٩٩٥) ؛ إعلان القمة العربية (بيروت ، ٢٠٠٢) ؛ وخارطة الطريق (٢٠٠٣).

فضلا عما سبق عالج لكس تاكنبرج في ورقته النواقص والعيوب في نظام الحماية الدولي والامكانات المحتملة لمعالجتها وركز على ثغرات الحماية ومسؤولية المنظمات الدولية المعنية (الانروا ، المفوضية السامية ، لجنة التوفيق) فيما يتعلق بحماية اللاجئين الفلسطينيين كافة ، بما في ذلك الفلسطينيون المحرومون من الجنسية " Palestinians Stateless " ، الذين يعيشون خارج مناطق عمليات الانروا.

وفي الختام اقترح المؤلف استراتيجيات متعددة لسدّ الثغرات ولتحسين أوضاع حماية اللاجئين الفلسطينيين داخل مناطق عمليات الانروا (ثغرة الحماية على المستوى القانوني - *de jure protection gap*) وكذلك خارج مناطق تلك العمليات (ثغرة الحماية على مستوى الأمر الواقع - *de facto protection gap*). وأكد في هذا السياق على أهمية دور البلدان المضيفة في تمكين اللاجئين الفلسطينيين من الاستفادة من مزايا النظام الدولي للحماية قيد التطبيق.

وفيما يلي أبرز الاستراتيجيات المقترحة:

- جعل الاونروا مسؤولة عن حماية اللاجئين الفلسطينيين ، بالإضافة إلى دورها في تقديم المساعدة الإنسانية لهم.
 - إلغاء التدبير الخاص باستبعاد اللاجئين الفلسطينيين من صلاحيات المفوضية السامية عن طريق تأييد المفوضية لتفسير أصوب وأصح للفقرة الرابعة من المادة الأولى (1D) من معاهدة العام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين.
 - دفع المفوضية السامية للقيام بدور انشط فيما يتعلق بحماية الفلسطينيين المحرومين من الجنسية عن طريق اتخاذ موقف على المستوى القانوني - *de jure* - بشأن حرمان الفلسطينيين من الجنسية ، كشرط مسبق لتطبيق معاهدي العام ١٩٥٤ والعام ١٩٦١ ، المتعلقة بهذا الشأن.
- ناقشت الورقة الثانية الثغرات الجسيمة في الحماية الدولية وامكانات البحث عن حلول دائمة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. تلك الثغرات الناجمة عن الحماية غير الكافية والفاصرة من قبل السلطات الوطنية ، وعن إخفاق وانهيار حماية لجنة التوفيق، فضلا عن التدخل المحدود للمفوضية السامية. فهذا الوضع الشاذ يحرم حوالي ثلث لاجئي العالم من التمتع بحماية دولية منتظمة ومنهجية.
- وعالجت الورقة سبل العلاج المحتملة لسد الثغرات المؤسساتية في نظام الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين. وفي هذا السياق تفحص القسم الأول منها آليات الحماية الدولية القائمة بشأن اللاجئين الفلسطينيين والهيئات الدولية ذات الصلة (لجنة التوفيق ، الانروا ، المفوضية السامية) ، كما لفت الأنظار نحو نظام الحماية الخاص الذي أنشأته جامعة الدول العربية. وناقش القسم الثاني من الورقة دور الهيئات الدولية الثلاث المذكورة في تسهيل التوصل إلى حلول دائمة لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين ، في حين تفحص القسم الأخير بعضاً من سبل العلاج المحتملة لثغرات الحماية الخاصة بتلك المؤسسات من خلال إلقاء نظرة فاحصة وموجزة على نقاط الضعف والقوة لكل من الهيئات الدولية الثلاث ، فيما يتصل بصلاحياتها وتجاربها العملية ، فضلا عن المناخات السياسية التي تحيط بعملها.
- و باختصار توصلت الورقة إلى نتيجة مفادها ان ليس بمقدور هيئة واحدة من الهيئات المذكورة المساعدة في تقديم حماية شاملة وحلول دائمة لمشكلة اللاجئين

الفلسطينيين ، حيث لا تقدم أن منها حالياً مثل تلك الحماية ، كما لا تنشط أي منها راهنا في البحث عن حلول دائمة للمشكلة. ان توسيع نشاطات تلك الهيئات الثلاث بشكل لا يتعارض مع صلاحياتها الراهنة ، يتضمن في الغالب احداث تغييرات هامة في صلاحيات تلك الهيئات ، الأمر الذي يتطلب موافقة دولية عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة.

ونافشت الورقة الثالثة الوضع القانوني وحاجات الحماية للاجئين الفلسطينيين في لبنان وسوريا وقارنت بين التشريعات الوطنية القائمة في كل من البلدين (القانونين ، المراسيم ، الأوامر والقرارات الإدارية ، فضلا عن مختلف ممارسات الدولة ذات الصلة) التي تحكم وتضبط حياة الفلسطينيين في كل من البلدين ، أي أنها رصدت حقوقهم المدنية في ظل التشريعات اللبنانية والسورية.

بالنسبة للبنان ، إن مسح القوانين اللبنانية من شأنه أن يكشف عن محنة الفلسطينيين المقيمين في ذلك البلد. تتعامل تلك القوانين مع اللاجئين الفلسطينيين بوضعهم " أجانب " ، بل فئة خاصة من الأجانب لا يتمتعون بالحقوق ذاتها التي يتمتع بها اللبنانيون على الصعيدين القانوني *de jure* والواقعي *de facto* ، كما لا يتمتعون في الوقت نفسه بحقوق اللاجئين المعترف بها في المعاهدات والقوانين الدولية ذات الصلة ، فيما يتعلق بحقوق العمل ، التعليم ، الخدمات الصحية ، الضمان الاجتماعي ، وغيرها من الحقوق.

وهذا يشكل الوضع انتهاكاً للحقوق الأساسية الراسخة والمصانة في عدد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وخاصة تلك التي صادق عليها لبنان نفسه مثل: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والاتفاقية الدولية الخاصة بالقضاء على اشكال التمييز العنصري كافة. كما انه يتناقض مع المعايير والأعراف الدولية المتعلقة بمعاملة اللاجئين عامة مثل: اتفاقية العام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين ، بروتوكول العام ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين ، واتفاقية العام ١٩٥٤ الخاصة بوضع الأشخاص المحرومين من الجنسية .

ومن جهة أخرى يتمايز الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في سوريا عن مثيله في لبنان بشكل واضح. ويشكل القانون رقم (٢٦٠) للعام ١٩٥٦

علامة فارقة في هذا الصدد ، إذ ينص القانون المذكور على ضرورة معاملة اللاجئين الفلسطينيين في سوريا على قدم المساواة مع المواطنين السوريين فيما يتعلق بحقهم في العمل ، التوظيف ، التجارة والأعمال الحرة ، التعليم ، الخدمات الصحية ، فضلا عن الخدمة العسكرية. بحيث لا يمس ذلك بحقهم في الحفاظ على جنسيتهم الفلسطينية.

وهكذا يتمتع الفلسطينيون في سوريا بطيف واسع من الحقوق المدنية ، بما في ذلك حق العضوية في النقابات المهنية وحق الملكية ، لكنهم لا يتمتعون بحق الترشيح والتصويت في الانتخابات التشريعية (مجلس الشعب). ومع ذلك لا تزال هناك بعض القوانين التي تضع قيودا على ملكية الفلسطينيين للبيوت والأراضي.

وقدمت مداخلات اليوم الثاني مراجعة نقدية للجهود الفلسطينية والعربية المبذولة حاليا وفي الماضي من اجل تحسين أوضاع حماية اللاجئين الفلسطينيين في فلسطين (تيري رمبل) وفي الدول العربية المضيفة (سهيل الناطور). في فلسطين عالجت المداخلة تجربة الحوار الذي أجرته المنظمات غير الحكومية مع الهيئات الدولية ذات العلاقة ، أدوات وسبل التنقيف ورفع مستوى المعرفة والوعي ، الاستفادة من معاهدات وهيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان. كما عالجت الجهود المبذولة حديثا لجمع خبراء وصناع سياسة دوليين من ذوي الاختصاص. وفي البلدان العربية المضيفة عالجت المداخلة دور الجامعة الدول العربية ، التجربة والمشكلات الخاصة بحماية اللاجئين الفلسطينيين في الأردن ومصر والعراق وليبيا. وقد تركز الاهتمام بشكل خاص على الفئات المهمشة من اللاجئين (على سبيل المثال: اللاجئين من قطاع غزة سابقا المقيمين في الأردن حاليا) وعلى الثغرات الخطيرة وغير المعروفة على نطاق واسع المتعلقة بحماية اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في مصر ، والتي لا تقل سوءا عن الحال في لبنان ، وكذلك على مشكلة اللاجئين الفلسطينيين والتي برزت مؤخرا في العراق، في أعقاب الحرب الاميركية / البريطانية على هذا البلد العربي التي أسفرت عن احتلاله.

-III- وجهة نظر أهلية في الحماية:

في الجلسة الختامية ناقش المشاركون في الحلقة الدراسية استراتيجيات الدفاع عن الحماية وأكدوا في هذا السياق على ما يلي:

- الحاجة الملحة لبذل المزيد من الجهود المنظمة من أجل معالجة الثغرات الخطيرة في نظام الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين ، حيث يشكل غياب الحماية الدولية الفعالة تهديداً جدياً لحق العودة.
- ضرورة الإسراع في بذل الجهود من أجل توحيد استراتيجيات ولغة ومنهج الحماية الدولية ، حيث أننا قد بدأنا متأخرين في التعرف على واكتشاف أنجع السبل القادرة على معالجة الثغرات ، بما يكفل حماية الحقوق الأساسية للاجئين في التوصل إلى حل دائم لمشكلتهم (حق العودة ، استعادة الممتلكات والتعويض) كما هو منصوص عليه في القرار (١٩٤) ومبادئ القانون الدولي.
- ضرورة ان تشمل جهود التنقيف وزيادة درجة الوعي والمعرفة والتعبئة الشعبية المتعلقة بحاجات واستراتيجيات الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين أوسع قطاعات ممكنة من تجمعات اللاجئين. بالإضافة إلى ضرورة ان يغطي منهاج الانروا التعليمي المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق اللاجئين وحمايتهم.
- الحاجة إلى بذل المزيد من الجهود المنظمة لطرح المشاكل المحددة التي يواجهها اللاجئون في الدول المضيفة ، وفي هذا السياق يتوجب على المنظمات الأهلية الفلسطينية والمجتمع الأهلي الفلسطيني التنسيق مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني في الدول المضيفة بهدف تحديد ثغرات الحماية وممارسة الضغط على المسؤولين الحكوميين المعنيين وعلى الأحزاب السياسية من أجل حماية مؤقتة فعالة تؤمن الحقوق اليومية للاجئين (مثل: التوظيف والعمل ، التعليم ، حرية الحركة ، الحصول على الوثائق والأوراق الثبوتية... الخ) ، وذلك بالتوافق التام من المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الحكومات المعنية ، إلى أن يتم التوصل إلى حل دائم يتطابق مع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١٩٤) .

- الحاجة إلى بذل جهود خاصة من أجل إيجاد وضع قانوني منفصل / مستقل للاجئين الفلسطينيين يميزهم عن الأجانب في الدول العربية المضيفة وخاصة في لبنان ، من خلال إعادة تفسير التشريعات الوطنية ومواءمتها مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية. فهذا الأمر من شأنه أن يؤسس معيارا أكثر صلابة ومثانة لحقوق اللاجئين انطلاقا من إقامتهم الشرعية الطويلة والممتدة في البلدان المضيفة ، وبناءا على المعايير والأعراف المرعية في معاملة اللاجئين عبر العالم.
- الحاجة أيضا إلى بذل جهود أكثر من أجل تعريف المجتمع الدولي على ثغرات الحماية التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون وعلى الامكانيات الكامنة لمعالجتها. كما هناك حاجة إلى ممارسة الضغط على الدول المانحة للانزوا من أجل تمويل خدماتها في الصحة والتعليم وخدماتها الاجتماعية بشكل كامل ، مع تركيز الاهتمام على لبنان خصوصا.
- الحاجة إلى جهود خاصة لرفع مستوى الوعي والمعرفة بحاجات الحماية لفئات اللاجئين الأشد حرمانا على وجه الخصوص ، بما في ذلك أولئك الذين لا يحملون أية وثائق ، واللاجئون الفلسطينيون في مصر والعراق.
- ضرورة تفعيل دور مكاتب (م.ت.ف.) في الدول المضيفة وخاصة في لبنان ، فيما يتعلق بتقديم العون القانوني للاجئين وبشكل خاص من لا يحمل منهم وثائق وأوراق ثبوتية.
- الحاجة الملحة إلى بذل الجهود من أجل حل إشكالية أي من آليات الحماية الدولية مسؤولة عن حماية اللاجئين الفلسطينيين وإيجاد حل دائم لمشكلتهم. وفي هذا السياق ينبغي ان نأخذ بعين الاعتبار دور كل من لجنة التوفيق الدولية بشأن فلسطين ، الانزوا ، والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين دون تفضيل واحدة على الأخرى. وتبعاً لذلك ينبغي توسيع صلاحيات كل واحدة منها بهدف تأمين حماية دولية فعالة للاجئين الفلسطينيين كافة. وأكثر من ذلك فان الحماية الدولية للاجئين الفلسطينيين ينبغي ان تنضبط لمعايير القانون الدولي حتى لا تكون عرضة للتأثر بالظروف والتدخلات السياسية العابرة.
- وفي الختام أكد المشاركون على ضرورة عقد ورشات عمل أخرى حول الموضوع ذاته ، بحيث يشارك فيها أكبر عدد ممكن من الجمعيات الأهلية والنشطاء العاملين في أوساط اللاجئين الفلسطينيين.