INTERNATIONAL REVIEW OF LAW
جامعة قطر QATAR UNIVERSITY

OPEN ACCESS

Research article

اللاجئين الفلسطينيين في ضوء القانون الدولي للاجئين (من غياب الحماية والرعاية إلى ضياع حق العودة)

يحيى الشمري

Brunel University, Uxbridge, Middlesex, United Kingdom
Email: Yahya.Alshammari@brunel.co.uk; yha_666@hotmail.com

ملخص

قضية اللاجئين الفلسطينيين واحدة من أهم القضايا المعاصرة في نطاق القانون الدولي للاجئين. ومع ذلك شهدت هذه القضية ضعفًا وهشاشة من حيث الرعاية والحماية القانونية نتيجة التفسير الضيق لقواعد القانون الدولي للاجئين من قِبل الأطراف المسؤولة عن توفير تلك الحماية والرعاية القانونية للاجئين الفلسطنيين. ساهم في هذا الإهمال غياب هذه القضية في الجوانب القانونية والسياسية المؤثرة على الحالة الفلسطينية بشكل عام حيث تم الاهتمام بحق تقرير المصير والحكم الذاتي ووقف الاستطيان وغيره من القضايا الأخرى. في حين أن قضية اللاجئين الفلسطينيين لا تقل أهمية عن تلك القضايا المرتبطة بحقوق الشعب الفلسطيني. في عام 1948 أنشأت الأمم المتحدة منظمة (الأونروا) بموجب القرار الصادر من الجمعية العامة رقم 302 لرعاية اللاجئين الفلسطينيين داخل فلسطين والأردن ولبنان وسوريا. وفي عام 1951 تم توثيق اتفاقية جنيف لرعاية وحماية اللاجئين الدولي ونصت هذه الاتفاقية من خلال الفقرة 4 المادة الأولى على استثناء اللاجئين الذين يتلقون رعاية من أجهزة الأمم المتحدة الأخرى من البنود القانونية الواردة في هذه الاتفاقية. تم تفسير هذا النص من قِبل المفوضية السامية المنبثقة من هذه الاتفاقية على استبعاد جميع اللاجئين الفلسطنيين في العالم من هذه الاتفاقية لأنهم يتلقون رعاية من (الأونروا) في حين أن القرار رقم 302 نص على أن عمل الأونروا يقتصر فقط على أربعة دول وهي فلسطين والأردن ولبنان وسوريا.هذا التفسير الضيق أدى إلى غياب تام في توفير الحماية القانونية للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون خارج هذه الدول. وفي نفس السياق أصدرت الأمم المتحدة في عام 1998 المبادئ التوجيهية للمشردين داخليًا وهي نصوص توضح حقوق هولاء النازحين والتزامات المجتمع الدولي بحقهم. وهذه المبادئ تتسم بقوة قانونية لأنها ترتب حقوق واضحة للمشردين داخليًا وخاصة في إنهاء السبب الذي حدث منه التشرد والنزوح وترتيب التزامات على المجتمع الدولي لتنفيذ ذلك. بعكس عمل الأونروا والذي ينحصر في تقديم خدمات صحية وتعليمية ولا تتضمن بنود قانونية ترتب حقوق قانونية يلتزم المجتمع الدولي على منحها النازحين الفلسطينيين. استمرت الأمم المتحدة بالتعامل مع النازحين الفلسطينيين داخل حدود فلسطين تحت وصف لاجئين وحرمتهم من امتيازات قانونية تمنحها إياهم المبادئ التوجيهية للمشردين داخليًا. تكمن أهمية قضية اللاجئين الفلسطينيين في أنها تؤثر في تمسك هولاء اللاجئين بحق عودتهم لأن هذا الإهمال يؤدي إلى تخليهم عن حقهم في استعادة أرضهم المسلوبة والبحث في الحصول على جنسيات دول جديدة والاستقرار فيها. وبالتالي لا بد من تفعيل الحقوق القانونية لهولاء اللاجئين أو العمل لإنشاء وترتيب نصوص قانونية خاصة تتعامل مع هذه القضية نظرًا لاستمرار حالة اللاجئين الفلسطينيين وأهميتها في التمسك بحقهم الأصيل بالعودة إلى وطنهم.

الكلمات المفتاحية: اللاجئين الفلسطينيين؛ الأونروا؛ اتفاقية جنيف؛ حق العودة؛ الأمم المتحدة

http://dx.doi.org/10.5339/irl.2014.5

Submitted: 12 January 2014
Accepted: 18 February 2014
© 2014 Alshammari. Licensee Bloomsbury Qatar Foundation Journals. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

QSCIENCE.com
Member of Qatar Foundation

Cite this article as: Alshammari Y. اللاجئين الفلسطينيين في ضوء القانون الدولي للاجئين (من غياب الحماية والرعاية إلى ضياع حق العودة) *International Review of Law* 2014:5 http://dx.doi.org/10.5339/ irl.2014.5

المقدمة

قضية اللاجئين الفلسطينيين لا تزال واحدة من أهم القضايا القانونية الراسخة في القانون الدولي للاجئين على الصعيد العربي والدولي.[1] ويمكن القول: إن قضية اللاجئين الفلسطينيين تواجه منعطفًا حساسًا في الوقت الحاضر؛ لأن العالم بدأ يتناسى هذه القضية الهامة؛ لعوامل قد تكون أكثر أهمية من حيث الجوانب السياسية للقضية الفلسطينية، مثل: الحكم الذاتي، وبناء المستعمرات الصهيونية؛ أو من حيث الجوانب القانونية، مثل: حق تقرير المصير، والجدار العازل، وانتهاك حقوق الإنسان، والأهم من ذلك الأزمات في المنطقة المحيطة، ومنها الثورات العربية وتداعياتها.

وتكمن أهمية قضية اللاجئين الفلسطينيين من حقيقة أنه من بين كل ثلاثة لاجئين في العالم يوجد لاجئ فلسطيني واحد، والمدهش أن الديمومة تبقى دائمًا للاجئ الفلسطيني، فالأزمات الدولية غالبًا ما تلبث وأن تجد حلاً، وبالتالي تزول الآثار المترتبة على تلك الأزمة ولا سيما قضايا اللاجئين، سواء كانت تلك الأزمات نزاعات عسكرية أم كوارث بيئية[2]، ولكن الأزمة الفلسطينية –وللأسف- لم تجد حلاً حتى الآن ، بالرغم من ثبوت الحق الأصيل للاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم في القانون الدولي من خلال العديد من القرارات والصكوك الدولية، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة رقم 513 بتاريخ 26/01/1952[3]، أو القرار رقم 3236 بتاريخ 22/11/1974[4]. أيضًا نصت المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق العودة لكل إنسان إلى بلده الأصلي.[5]

منذ نشأة القضية الفلسطينية مع إعلان قيام دولة إسرائيل على الأرض المحتلة عام 1948[6]، شهدت هذه القضية مجموعة متنوعة من التطورات والأطروحات، ومن خلال مسار هذه القضية كان هناك بعض التداخل بين بعض التعريفات واللوائح المستمدة من وكالات الأمم المتحدة التي أولت هذه القضية رعاية واهتمامًا، حيث أنشأت الأمم المتحدة وكالتها لرعاية اللاجئين الفلسطينيين داخل فلسطين والمسماة (الأونروا)، وتم إضافة الفلسطينيين الذين يعيشون في لبنان والأردن وسوريا لنطاق رعاية (الأونروا)، في حين وجد الفلسطينيون الذين لجؤوا إلى دول الخليج والدول العربية الأخرى وباقي دول العالم، وجدوا أنفسهم دون حماية ورعاية قانونية؛ نتيجة لتضارب تفسير قواعد القانون الدولي للاجئين، وهذا التضارب أدى إلى حالة من الارتباك لقضية اللاجئين الفلسطينيين التي بدأت تفقد هويتها القانونية. إضافة إلى ذلك، هناك تضارب آخر في تعريفات الأمم المتحدة للاجئين والمشردين وشمول هذا التضارب للاجئين الفلسطينيين داخل فلسطين، الأمر الذي أثر في الهوية القانونية لهؤلاء اللاجئين من حيث الدعم والحماية لحقوقهم القانونية.

وسنبحث في هذا البحث العلمي وضع اللاجئين الفلسطينيين في الوقت المعاصر في الإطار القانوني والسياسي الدولي، مع إيلاء اهتمام لأبرز المعوقات القانونية التي ساهمت وتسهم في عدم توفير دعم قانوني كافٍ لهؤلاء اللاجئين.

التمهيد: البداية التاريخية

نشأت مشكلة فلسطين لأول مرة خلال الفترة الأخيرة من حكم الإمبراطورية العثمانية لفلسطين، فقد حكمت الإمبراطورية العثمانية فلسطين مدة خمسمائة سنة، وفي ذلك الوقت دخل بعض اليهود إلى فلسطين بحجة المزار الديني، فمن المعروف أن فلسطين هي أرض دينية هامة للأديان السماوية. وكان شراء الأراضي في فلسطين ضروريًا ليتحقق حلم اليهود في إقامة دولتهم، فشرعوا في إنشاء صندوق مالي للتوسع عن طريق شراء الأراضي، وهذا الأمر تم على نطاق واسع في العالم؛ لجمع المال؛ لتنفيذ هذا الحلم.[7]

وبعدها تم عقد المؤتمر الصهيوني الأول لزعماء اليهود من مختلف أنحاء العالم في مدينة بازل في سويسرا عام 1897م، وحضر هذا المؤتمر حوالي 200 يهودي، وفي هذا الاجتماع بدأت ملامح الخطة الصهيونية لإنشاء دولة يهودية في أرض فلسطين من خلال جمع اليهود من الشتات في جميع أنحاء العالم.[8] ومع نهاية الانتداب البريطاني لفلسطين ما بين عامي 1944م و1947م، وزيادة الهجرات المكثفة لليهود إلى فلسطين[9]، في ذلك الوقت كانت الدعاية اليهودية بأن فلسطين هي أرض بلا شعب لشعب بلا أرض؛ وحدث هذا لأن اليهود كانوا على ثقة تامة من الدعم الغربي لمشروعهم؛ لجعل أرض فلسطين كوطن؛ لإنشاء دولة إسرائيل.[10] وهذا المشروع يستند بشكل جزئي على وعد رئيس الوزراء البريطاني بلفور لليهود في عام 1917م لصالح

---

[1]M. Siraj Sait, *International Refugee Law: Excluding the Palestinians, in* Law After Ground Zero Ch. 7 (John Strawson ed., 2006).

[2]Marion Couldrey & Tim Morris, Refugee Studies Centre, Palestinian displacement: a case apart? (2006), *available at* http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR26/FMR26full.pdf.

[3]G.A. Res. 513, U.N. Doc. A/RES/513 (Nov. 22, 1974), *available at* http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/513(VI)&Lang=E&Area=RESOLUTION.

[4]G.A. Res. 2636, U.N. Doc. A/RES/2636 (Nov. 22, 1974), *available at* http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3236(XXIX)&Lang=E&Area=RESOLUTION.

[5]*The Universal Declaration of Human Rights*, United Nations, http://www.un.org/en/documents/udhr/ (last visited Jan. 2, 2014).

[6]Thomas Lippman, *The View from 1947: The CIA and the Partition of Palestine*, 61 Middle East J. (2007).

[7]Stacy Howlett, *Palestinian Private Property Rights in Israel and the Occupied Territories*, 34 Vand. J. Transnat'l L. 2001.

[8]Sol Scharfstein, Understanding Jewish History 230 (1997).

[9]Sait, *supra* note 1.

[10]Howlett, supra note 7.

إقامة دولة إسرائيل في أرض فلسطين التي كانت تحت الانتداب البريطاني في ذلك الوقت[11]، ولا ينسى التاريخ ما قاله بلفور: إن بريطانيا تنظر بعين العطف إلى تأسيس وطن قومي للشعب اليهودي في فلسطين، على ألا ينتقص الوطن اليهودي من الحقوق المدنية والدينية التي تتمتع بها الطوائف غير اليهودية في فلسطين أو الحقوق السياسية.[12]

وفي وقت لاحق من القرن الماضي، جاء الدعم من الولايات المتحدة ومن بعض الدول الأخرى تحت ذريعة معاناة اليهود من الجرائم البشعة التي ارتكبها النازيون، وتحديدًا جريمة المحرقة التي وقعت بعد الحرب العالمية الثانية، فقد كان كثير من يهود أوروبا يعيشون في مخيمات اللاجئين وكانت هناك صعوبات لإعادة توطينهم، وهذه الصعوبات تتمحور في أن الأغلبية اليهودية كانوا يعيشون في ألمانيا وبولندا، ويصعب عودتهم إلى بلدانهم بعد نهاية الحرب؛ لأنهم كانوا جزءًا لا يتجزأ من الحلف الدولي المناهض للنازية التي كانت متفشية في تلك الدول، وهذه الصعوبات في جملتها لعبت دورًا رئيسيًا في دعم الغرب لليهود بالهجرة إلى فلسطين.[13]

وبالتالي يتضح لنا أن هناك أربعة عوامل أثّرت في عمليات الهجرة اليهودية:

1- التعاون اليهودي؛ لجمع المال وشراء الأراضي من خلال التعذر بالمزارات الدينية اليهودية.
2- وَعْد رئيس الوزراء البريطاني أسهم في زيادة هجرة اليهود وتجرّئهم على ذلك.
3- العذر الدائم بتعرض اليهود للمآسي والجرائم البشعة ومن ضمنها المحرقة.
4- صعوبة إعادة اليهود المشردين إلى أوطانهم بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

بعد زيادة الهجرة اليهودية إلى فلسطين، بدأ الصهاينة بتشكيل ميليشيات وجماعات مسلحة أطلق عليها اسم الهاغانا، وبدأت الهاغانا في تخويف الفلسطينيين في الأطراف والقرى الصغيرة وإجبارهم على ترك منازلهم. وعندما حاولت قوات الانتداب البريطاني فرض سيطرتها على الأرض، نظمت الهاغانا بعض الهجمات والتفجيرات ضد القوات البريطانية[14]، فعلى سبيل المثال: تم تفجير فندق الملك داود في القدس عام 1946م والذي قتل فيه العديد من الجنود البريطانيين، وبعد ذلك انطلقت موجات من الصراع بين العرب واليهود. وفي فبراير 1947م، أعلن "إرنست بيفن" وزير خارجية بريطانيا عدم قدرة بلاده على السيطرة على الصراع الفلسطيني اليهودي وأحال القضية للأمم المتحدة.[15] وحتى نكون أكثر صراحة، فهذا الأمر لا يعفي الحكومة البريطانية في ذلك الوقت؛ لأنها هي من سهّلت الهجرات اليهودية وسمحت بزيادتها.

وفي سبتمبر عام 1947م، شكّلت الأمم المتحدة لجنة لتقصي الحقائق؛ للتحقيق في الوضع في فلسطين، وللتوصل إلى حل سياسي بين الأطراف المعنية في النزاع الإسرائيلي الفلسطيني وتوفير حل لمشكلة اللاجئين، وتم تعيين "الكونت فولك برنادوت" كوسيط للأمم المتحدة في فلسطين، وتشكلت لجنة الأمم المتحدة الخاصة بشأن فلسطين والمسماة (UNSCOP) مع ممثلين من أحد عشر بلدًا، وقد وجدت اللجنة أن غالبية سكان المنطقة كانوا فلسطينيين، في حين أن اليهود لا يحتلون سوى 6٪ من أراضي فلسطين[16]، ومع ذلك نصت اللجنة في تقريرها عن محنة اللاجئين اليهود في أوروبا، وهذا أمر خارج اختصاص اللجنة؛ لأن عمل اللجنة لا يتعدى حدود دولة فلسطين، وأوصت اللجنة بالإجماع على إنهاء الانتداب البريطاني ومنح الاستقلال لفلسطين، كما دعت إلى إنشاء دولتين: واحدة عربية وأخرى يهودية، وأن تكون القدس منطقة دولية خاضعة لإشراف عام من قِبل الأمم المتحدة. ورغم ذلك، تم تجاهل التقرير أو التوصيات من قبل الطرفين واستمرت الاشتباكات، مما دفع العديد من العائلات الفلسطينية إلى مغادرة منازلهم إلى أماكن أكثر أمنًا.[17]

ومع إعلان دولة إسرائيل على الأرض المغتصبة عام 1948م، لم يتم الاعتراف باللاجئين الفلسطينيين من قِبل دولة إسرائيل كلاجئين؛ نتيجة الخوف من القتل، ومن وجهة نظر القادة الإسرائيليين فإن القيادات العسكرية الفلسطينية هي من طلبت من العائلات الفلسطينية مغادرة منازلهم.[18] وبغض النظر عن هذه البيانات، فنحن نتعامل وفقًا لمنطق القانون الدولي، فحتى وإن كان الأمر أن العائلات الفلسطينية تركت منازلها بأوامر القيادات العسكرية الفلسطينية، فإن القانون الدولي للاجئين لم يضع قيودًا على ذلك وإنما ترك تقدير الخطر والكارثة مفتوحًا، فلا يوجد تبرير لذلك وإنما يجب التعامل مع اللاجئين بمنظور قانوني مطلق. وأخيرًا أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة التوصية رقم (194)، بتاريخ 11/12/1948 والتي نصت على حق عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى أرضهم ومنازلهم.[19] ومن هنا يكون لدينا دليل قانوني للاعتراف بقبول اللاجئ الفلسطيني في نطاق القانون الدولي للاجئين، وبذلك يكون وضعهم القانوني لاجئين بغض النظر عمّن تسبّب في إخراجهم من أرضهم ومنازلهم.

---

[11]Susan M. Akram, Michael Dumper, Michael Lynk & Iain Scobbie, International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace 35 (2010).

[12]Howlett, *supra* note 7.

[13]Lippman, *supra* note 6.

[14]Francis Anthony Boyle, The Palestinian Right of Return Under International Law 9-86 (2011).

[15]William Cleveland, A History of the Modern Middle East 260-320 (2000).

[16]Edward McWhinney, Self-Determination of Peoples and Plural-ethnic States in Contemporary International Law: Failed States, Nation-building and the Alternative, Federal Option 95-106 (2007).

[17]Cleveland, *supra* note 15, at 260-320.

[18]Mitchell Geoffrey, The Complete Idiot's Guide to Middle East Conflict 142-70 (2000).

[19]G.A. Res. 194, U.N. Doc. A/RES/194 (Dec. 11, 1948), *available at* http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/C758572B78D1CD0085256BCF0077E51A.

الفصل الأول

الإشكال القانوني والاضطراب في التعامل مع اللاجئين الفلسطينيين

المبحث الأول: الهوية القانونية للاجئين خارج النطاق المكاني لعمل (الأونروا):

بعد خروج بريطانيا من فلسطين وزيادة هجرة الفلسطينيين إلى الدول العربية المجاورة وبقاء آخرين في مخيمات اللاجئين داخل فلسطين، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم (302) بتاريخ 08/12/1948، والذي ينص على أن يتم إنشاء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا).[20] وبعد أيام قليلة أصدرت الجمعية العامة توصيتها رقم (194) بتاريخ 11/12/1948، والتي تنص على أنه: "يجب أن يتم السماح للاجئين الفلسطينيين بالعودة في أقرب وقت ممكن، وينبغي أن يُدفَع للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم تعويضات عن ممتلكاتهم المغتصبة أو الأضرار التي لحقت بهم وأن يعيشوا بسلام".[21] ومع ذلك تجاهلت إسرائيل هذا القرار، ولم تنفذ التدابير الواردة فيه. ثم بعد ذلك صدر القرار رقم 273 بتاريخ 11/05/1949، والمتضمن قبول عضوية إسرائيل في الأمم المتحدة بشرط تنفيذ التدابير الواردة في القرار رقم 194 ولا سيما حق العودة للاجئين الفلسطينيين إلى ديارهم، إلا أن هذا الأمر لم يتحقق واستمر وضع التشريد واللجوء للفلسطينيين الذين تم تهجيرهم من ديارهم.[22]

وبعد تأسيس (الأونروا) كراع قانوني وسياسي للاجئين الفلسطينيين بثلاثة أعوام، وتحديدًا في عام 1951م، تم التوقيع على اتفاقية جنيف بشأن اللاجئين الدوليين، والتي انبثقت منها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أحد أذرع الأمم المتحدة المهمة لرعاية اللاجئين على مستوى العالم.[23] ومن المؤسف أنه ورد في هذه الاتفاقية نص في الفقرة رقم (4) من المادة الأولى يؤدي إلى ترتيب وضع قانوني يستثني الأشخاص اللاجئين الذين هم حاليًا تحت رعاية هيئات ووكالات الأمم المتحدة الأخرى[24]، الأمر الذي يعني إخراج قضية اللاجئين الفلسطينيين من صلب الاتفاقية الدولية للاجئين، وبالتالي لا يخضع اللاجئ الفلسطيني للقواعد القانونية الواردة في تلك الاتفاقية، مما يؤدي إلى عدم تلقيه رعاية صريحة من قِبل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ووفقًا للنظام الأساسي لوكالة الأونروا، فإن مسؤوليتها تتركز في توفير الخدمات للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في مناطق عمليات الوكالة، وهي: فلسطين، ولبنان، والأردن، وسوريا.[25] إضافة إلى ذلك، فإن التركيز يكون على التموين الغذائي وخدمات التعليم والصحة فقط دون غيرها.[26]

نلاحظ أن تركيز عمل (الأونروا) على التنمية التعليمية والرعاية الصحية والتموين الغذائي فقط، قد فرض هوية قانونية من نوع غريب على اللاجئين الفلسطينيين الخاضعين لإشراف الأونروا، ومن المؤسف أن الهوية الوطنية للاجئين الفلسطينيين أصبحت ترتبط بالبطاقة التموينية للأونروا، والتي غالبًا ما تكون بمثابة وثيقة قانونية، فهناك أكثر من 4،7 مليون شخص يعيشون على هذه الأرض تحت رعاية الأونروا في كل من فلسطين والأردن ولبنان وسوريا، ولهؤلاء جميعًا أصبحت البطاقة التموينية رمزًا للهوية الفلسطينية في التعامل مع وكالات الأمم المتحدة.[27] وعلاوة على ذلك، نلاحظ أن عمل (الأونروا) يقتصر فقط على توفير خدمات إنسانية دون ترتيب التزامات قانونية على عاتق المجتمع الدولي والدول المستضيفة لهؤلاء اللاجئين[28]، في حين أن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعمل على توفير الحماية الدولية للاجئين الذين يقعون ضمن ولايتها وإيجاد حلول دائمة لمشاكلهم من قِبل الحكومات المساعدة، وتتوسع عملياتها لتشمل الخدمات الاجتماعية، ورعاية الحقوق، وتبني قضايا اللاجئين. وذلك فضلاً عن توفير الحماية الدولية، وضمان السلامة الجسدية، وضمان حصول اللاجئين على نفس الحقوق والخدمات التي يتلقاها المقيمون الأجانب في أي بلد. وكذلك تعمل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون للاجئين على ضمان تمتع اللاجئين بالحقوق المدنية الأساسية، مثل: حرية اختيار المسكن والملبس، وكذلك الحقوق الاقتصادية وجميع الامتيازات الصحية.[29] بالإضافة إلى ذلك، هناك التزام من قِبل الدولة الموقعة على الاتفاقية لتوفير الحماية الدولية والسلامة البدنية للاجئين[30]، وبالتالي فإن الولاية القانونية للمفوضية أعلى وأوسع وأكثر شمولية من (الأونروا).

بعد التوقيع على البروتوكول الإضافي عام 1976م، تم رفع القيود الزمنية والجغرافية عن عمل المفوضية، وبناءً على ذلك أصبحت المفوضية تعمل على نطاق واسع، ولديها فروع في أكثر من 110 بلدان في جميع أنحاء العالم، وتقوم هذه الفروع برعاية مصالح اللاجئين وتقديم الخدمات المنصوص عليها في الاتفاقية.[31] كما ينبغي على البلدان الأطراف في اتفاقية عام

---

[20]G.A. Res. 302, U.N. Doc. A/RES/302 (Dec. 8, 1949), *available at* http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282.

[21]G.A. Res. 194, *supra* note 19.

[22]G.A. Res. 237, U.N. Doc. A/RES/237 (Apr. 30, 1949), *available at* http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/273(III)&Lang=E&Area=RESOLUTION.

[23]Erika Feller, Volker Türk & Frances Nicholson, Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection 6-42 (2003).

[24]*1951 Refugee Convention*, United Nations, http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html.

[25]United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, http://www.unrwa.org (last visited Oct. 9, 2013).

[26]Victor Kattan, *The Palestine Question in International Law*, Brit. Inst. Int'l & Comp. L. 180-96 (2008).

[27]Lindholm Schulz & Juliane Hammer, The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and Politics of Homeland 38 (2003).

[28]Benjamin Schiff, Refugees unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians 59 (1995).

[29] Kate Jastram & Marilyn Achiron, United Nations High Commissioner for Refugees, Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law (2010), *available at* http://www.unhcr.org/3d4aba564.html.

[30]Edward Lawson, Encyclopedia of Human Rights 680-89 (1996).

[31]Press Release, United Nations High Commissioner for Refugees, The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action, U.N. Press Release 37-79 (Nov. 13, 2000).

1951م وبروتوكول عام 1967م تنفيذ أحكام تلك المعاهدات في القوانين الوطنية من حيث التعامل في قضايا اللاجئين في تلك الدولة، خاصة من حيث توضيح عملية التماس اللجوء، وتقديم الأدلة لإلغاء قرار سلبي في قبول أو رفض اللجوء، فضلاً عن توضيح واجبات اللاجئين وحقوقهم.[32]

ومن الواضح أن اتفاقية جنيف تحتوي مضامين قانونية تمنح اللاجئ الذي يخضع لنطاقها وسلطانها حقوقًا قانونية واسعة وامتيازات راعية شاملة، ومع ذلك تم استبعاد الفلسطينيين من هذا الاتفاق؛ لأنهم يتلقون الرعاية أو المساعدة من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) والتي -للأسف- تلتزم بنودها القانونية بتلبية معايير صحية وتعليمية فقط ولا تمتد لتشمل بقية دول العالم، وهذا الاستثناء جاء -كما ذكرت- نتيجة نص قانوني في الاتفاقية، والمتمثل في الفقرة رقم (4) من المادة الأولى، والذي يستبعد اللاجئين الذين يتلقون المساعدة من وكالات دولية قبل التوقيع على الاتفاقية الدولية لحقوق اللاجئين.[33]

إننا هنا لا ننكر أن الأونروا لعبت دورًا إيجابيًا ومحوريًا في العديد من قضايا اللاجئين الفلسطينيين من حيث إدارة الأزمات التي مرّت بهذه القضية بشكل عام، مثل: دورها في ترحيل اللاجئين الفلسطينيين من الأراضي المخصصة لها في لبنان، ودورها الفعال في البحث عن حلول للصراع المسلح الذي شهده مخيم نهر البارد والذي أسفر عن تشريد لاجئي المخيم والذي يقدر عددهم بحوالي 30,000 نسمة، سواء داخل هذه البلدان أو مع الدول الأخرى. وكذلك تشارك الوكالة في المفاوضات الخاصة باللاجئين، فضلاً عن تقديم الدعم اللوجستي والمالي من أجل التنمية في مجتمع اللاجئين الفلسطينيين.[34] ومع ذلك كله، فنحن نتطلع إلى تأطير الحقوق المترتبة للاجئين الفلسطينيين في قواعد قانونية أكثر شمولية، تعالج الآثار المترتبة على هذه القضية بشكل موضوعي، وترتب التزامات على الدول التي يعيش داخل حدودها اللاجئ الفلسطيني، مما يتسق وينسجم مع الخطاب القانوني للقانون الدولي للاجئين.

عندما ننظر إلى أن هناك حوالي 4,7 مليون فلسطيني يعيشون تحت إشراف الأونروا في أربعة بلدان فقط، فإن السؤال الذي يطرح نفسه بعد ذلك: إذا كان هناك الكثير من اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في بلدان لا تخضع لإشراف الأونروا، فما مصير هؤلاء اللاجئين؟ وما الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين؟ هناك العديد من اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في بلدان مختلفة حول العالم، وبعضهم يعيشون في البلدان العربية المجاورة لفلسطين، وعلاوة على ذلك، فقد وقّعت بعض هذه الدول اتفاقية عام 1951م وبروتوكولاتها.

عندما نبحث عن إجابة لهذه التساؤلات، تواجهنا العديد من التعقيدات والغموض، فعلى سبيل المثال، تقول الأونروا -من خلال موقعها الإلكتروني الرسمي: إن مسؤوليتها القانونية تتحدد باللاجئين الفلسطينيين داخل فلسطين والأردن ولبنان وسوريا، وتحددهم الأونروا بأنهم فقط الذين شردوا من ديارهم في الفترة ما بين عامي 1946م و1948م، وتقول: إن من هم ليسوا داخل هذا الإطار يعتبرون خارج نطاق إشرافها.

من المستغرب جدًا أن تقول الأونروا إن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مسؤولة مسؤولية كاملة عن اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في أماكن لا تخضع لإشراف الأونروا.[35] وردًا على هذا الموقف من الأونروا، أكدت المفوضة السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في بلدان لا تخضع لإشراف الأونروا ليسوا تحت رعايتها استنادًا إلى الفقرة الرابعة من المادة الأولى من اتفاقية جنيف المنظمة لعمل المفوضية.[36]

ونتيجة لهذه البيانات المخجلة والتفسيرات الضيقة، وجد اللاجئون الفلسطينيون حماية واهتمامًا أقل من غيرهم من اللاجئين، فقد تم إهمال العديد من قضايا اللاجئين الفلسطينيين في جميع أنحاء العالم من قِبل المفوضية[37]، فعلى سبيل المثال: هناك العديد من اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في الهند تقدموا بشكوى ضد الإهمال للمفوض السامي لشؤون اللاجئين، فضلاً عن المعاملة السيئة من موظفي الوكالة في الرد على مطالبهم[38]. علاوة على ذلك، فقد فشلت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في توفير الحماية أو تقديم الدعم لكثير من اللاجئين الفلسطينيين، كما حدث إبان الاحتلال الأمريكي للعراق؛ فقَبْل دخول القوات الأمريكية للعراق في عام 2003م كان هناك حوالي 34 ألف لاجئ فلسطيني[39]، ووفقًا لتقرير نشرته منظمة حقوق الإنسان الدولية (Human Rights Watch) في عام 2003م تم ترك هؤلاء اللاجئين دون أي دعم في السنوات الأولى للاحتلال، كما رفضت كل من الأونروا والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين تقديم أي مساعدات أمنية أو غذائية أو طبية لهم. وجميعنا يعرف أنه عندما وصل اللاجئون الفلسطينيون إلى العراق في عام 1948، رفضت الحكومة العراقية في ذلك الوقت السماح لأي طرف بالتدخل في شؤونهم داخل العراق، وقامت برعايتهم ومنحهم وحدات سكنية ورعاية شاملة، وبعد سقوط نظام صدام حسين واحتلال أمريكا للعراق لم يبق للفلسطينيين أي رعاية، فعلى سبيل المثال: كان العديد من الفلسطينيين يسكنون في منازل مؤجرة من مواطنين عراقيين وتدفع لهم الحكومة العراقية قيمة إيجار هذه المنازل، ولكن بعد عام 2003م عجزت الحكومة العراقية عن دفع الإيجار بعد تدهور الاقتصاد

---

[32]Feller et al., *supra* note 23, at 531.

[33]Michael Dumper, Palestinian Refugee Repatriation: Global Perspectives 209 (2006).

[34]Peter Berkowitz, *Plans for Mideast Peace; U.N. Reforms Needed for Palestinian Refugees*, Washington Times, Aug. 5, 2008.

[35]United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, *supra* note 25.

[36]*2014 UNHCR country operations profile - Middle East and North Africa (MENA)*, United Nations High Commissioner for Refugees, http://www.unhcr.org/pages/4a02db416.html.

[37]Brenda Goddard, *UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees*, 28 Refugee Surv. Q. 475 (2009).

[38]*Palestinian refugees protest against UNHCR in New Delhi*, Thaindian News (Sept. 22, 2009, 5:02 AM), http://www.thaindian.com/newsportal/india-news/palestinian-refugees-protest-against-unhcr-in-new-delhi_100250940.html.

[39]Human Rights Watch, Nowhere to Flee: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq (2006), *available at* http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iraq0706web.pdf.

العراقي ولأسباب سياسية داخلية أخرى. ولا شك أن عدم قدرة الحكومة العراقية عن دفع مبالغ الإيجار أسهم في نشوء مشاكل قانونية معقدة بين الفلسطينيين وأصحاب المنازل، فأدى هذا الوضع إلى نزوح العديد من اللاجئين الفلسطينيين في بداية الاحتلال الأمريكي للعراق وتشردهم، وفي الوقت نفسه رفضت (الأونروا) والمفوضية السامية التدخل وإيجاد الحلول المناسبة؛ نتيجة الاضطراب القانوني، وفقًا لنص الفقرة رقم (4) من المادة الأولى من اتفاقية جنيف 1951م للاجئين الدوليين.[40]

لا شك أن هذا التقاعس من قِبل المفوضية السامية لرعاية اللاجئين والمجتمع الدولي فيه مخالفة صريحة للعديد من قواعد القانون الدولي وخاصة القانون الإنساني الدولي، فعندما ننظر على سبيل المثال للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، نجد أن هناك العديد من الحقوق التي منحها هذا الإعلان للبشرية جمعاء ولكنها سُلبت من اللاجئين الفلسطينيين. يمكننا أن نرى ذلك من خلال نص المادة 13 من الإعلان المذكور والتي نصت على حق العودة لكل إنسان إلى بلده الأصلي. إضافة الى ذلك، نجد في المادة 25 نصًا صريحًا على وجوب تمتع أي فرد يعيش على سطح الكرة الأرضية بمستوى كافٍ من المعيشة يضمن الحياة السعيدة والرفاهية له ولأسرته.[41] الأمر لا يقتصر على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فحسب، حيث إن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية يتضمن أيضًا بعض النصوص القانونية التي يجب مراعاتها عند النظر في قضية اللاجئين الفلسطينيين وإهمال حقوقهم؛ نصت المادة 12 فقرة (4) على أنه لا يجوز منع أي شخص من دخول دولته تعسفًا وكذلك نصت المادة 16 بأنه يجب الاعتراف بالشخصية القانونية لكل إنسان يعيش على هذه المعمورة.[42]

إذا نظرنا إلى اتفاقية جنيف لعام 1951م للاجئين، نجد أن المادة (الأولى) -من خلال النص الوارد في الفقرة رقم (2)- تشير إلى أن الخوف من الاضطهاد والانتماء إلى فئة اجتماعية معينة تعرضت للهجرة من منازلها نتيجة تعرضها للخطر والكوارث، لهو دليل مادي لاعتبار هذه الفئة لاجئين أو اعتبار الإنسان الذي تعرض لذلك لاجئًا.[43] ومع ذلك يتم تطبيق نص الفقرة رقم (4) من نفس المادة القانونية على وضع اللاجئين دون اعتبار إلى أن الاتفاقية نفسها -ومن خلال المادة الأولى- شملت اللاجئين الفلسطينيين بشكل موضوعي وواقعي.[44] هذه هي الحقيقة، لقد عانى اللاجئون الفلسطينيون من العديد من التفسيرات السلبية للقوانين الدولية المتعلقة باللاجئين حسب الاتفاقيات والمنظمات الدولية الحكومية منها وغير الحكومية.[45] وهكذا نلاحظ أن التعامل مع القضية الفلسطينية كان تعاملاً لا يتعلق بحق قانوني أو إنساني.

هناك العديد من اللاجئين الفلسطينيين لا يزالون يرغبون ويمنّون النفس بالعودة إلى الوطن، حيث تشتّت الكثير من الأسر في دول متفرقة، الأمر الذي أسهم في تفاقم المشكلة بالنسبة لهؤلاء اللاجئين، فالأخ لا يستطيع مقابلة أخيه وخاصة من تمسّك بحق عودته ورَفَضَ الحصول على جنسيات دول جديدة أو جوازات سفر متمسكًا بقضيته وحقوقه المسلوبة. هذا الأمر يحدث -بكل تأكيد- نتيجة غياب الحقوق القانونية والتي من المفروض أن يجدها اللاجئ الفلسطيني والمتمثلة بوجود رعاية قانونية لإيجاد هوية قانونية ثابتة وراعية أممية من خلال الأمم المتحدة، وأن لا يقتصر دور الأمم المتحدة على الأونروا فقط.[46] إن اتفاقية جنيف قانونيًا تنطبق على هؤلاء اللاجئين، فالفقرة رقم (4) من المادة الأولى ذكرت أنه يستثنى من يتلقى رعاية سابقة من قبل أجهزة وإدارات الأمم المتحدة[47] ولكن قرار الجمعية العامة رقم (302) وتاريخ 1948/12/8 نصّ على أن عمل الأونروا يقتصر على أربع دول فقط، وهي: فلسطين، والأردن، ولبنان، وسوريا[48]، وبالتالي فإن التفسير السليم للفقرة الرابعة يقتضي أن الفلسطينيين الذين يعيشون خارج تلك الدول تنطبق عليهم اتفاقية جنيف؛ لأن المشرع استثنى من يتلقى الرعاية من قبل الأمم المتحدة قبل صدور اتفاقية جنيف بشكل عام وتعامل معهم كأفراد ولم ينص على منظمات معينة، ورعاية الأمم المتحدة من خلال الأونروا لا يتعدى حدود الدول المذكورة في القرار رقم (302)، وبالتالي فإن اللاجئين الفلسطينيين خارج تلك الدول ينبغي أن يكونوا تحت عمل المفوضية وإشرافها القانوني، وبالتالي لا توجد مشكلة حقيقية في تفسير النصوص القانونية هنا، والدليل أن الأونروا تذهب إلى تحميل المفوضية السامية مشكلة اللاجئين الذين يعيشون خارج نطاق عمل الأونروا.

إن كثيرًا من المراقبين –وللأسف- يرون ألا تطبيق للقانون الدولي للاجئين من خلال القواعد القانونية الواردة في اتفاقية جنيف في قضية اللاجئين الفلسطينيين؛ لأن الموقف معقّد من حيث التفسير القانوني من قِبل الجهة التنفيذية للأمم المتحدة وهي المفوضية السامية لرعاية اللاجئين، وكذلك تمسّك كل الأطراف بتفسير معين دون النظر في الحقوق القانونية لهؤلاء اللاجئين.[49]

وبالإضافة إلى صعوبة القضية من حيث وضعها في موضع الأطر القانونية لاتفاقية جنيف وبروتوكولاتها التي تعتبر أحد الأسس والركائز القانونية للقانون الدولي للاجئين،[50] فهناك أيضًا سبب آخر من المرجح أن يكون له دور بارز، وهو عدم وجود بحوث قانونية كافية تتعامل مع مشكلة اللاجئين الفلسطينيين ويكون لها تأثير في خلق جدل فقهي ذي تأثير وصدى عال، فمنذ ظهور القضية الفلسطينية بشكل عام تم التركيز فقط على الحق في تقرير المصير للشعب الفلسطيني وليس على قضية اللاجئين بشكل خاص. ومن وجهة النظر هذه، فإن الجانب السياسي للقضية لم يكن مهتمًا بشكل كبير بقضايا اللاجئين الفلسطينيين، ويبدو أن هناك خمولاً مستمرًا سيؤدي إلى تقهقر الحقوق القانونية التي من الواجب أن يتلقاها اللاجئ الفلسطيني ولا سيما حق العودة.

---

[40] *Id.*

[41] *The Universal Declaration of Human Rights, supra* note 5.

[42] *International Covenant on Civil and Political Rights*, UNITED NATIONS, http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx.

[43] *1951 Refugee Convention, supra* note 24.

[44] FELLER ET AL., *supra* note 23, at 102.

[45] MEGAN BRADLEY, REFUGEE REPATRIATION: JUSTICE, RESPONSIBILITY AND REDRESS 45 (2013).

[46] LEX TAKKENBERG, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 52 (1998).

[47] *1951 Refugee Convention, supra* note 24.

[48] G.A. Res. 302, *supra* note 20.

[49] TAKKENBERG, *supra* note 46, at 5-49.

[50] JOANNE VAN SELM, THE REFUGEE CONVENTION AT FIFTY: A VIEW FROM FORCED MIGRATION STUDIES 224 (2003).

لقد تخلت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عن تطوير معايير قانونية للاجئين الفلسطينيين؛ وهذا نتيجة الإهمال لقضيتهم في جميع المحاور السياسية التي تعاملت مع القضية والاهتمام بجوانب أخرى[51]. ومع هذا التوقف في وضع تنظيمات حديثة لهذه القضية لم يجد فقهاء القانون الدولي أمامهم سوى التعامل مع هذه القضية من منظور القانون الدولي العرفي للاجئين[52]، والذي يعتبر ضعيفًا مقارنة بغيره من القواعد الدولية العرفية نتيجة أن القانون الدولي العرفي لم يجد حيزًا قانونيًا واسعًا في خضم القوانين الدولية الحديثة من خلال وجود قواعد قانونية عرفية يمكن تطبيقها على القضايا الدولية الخاصة باللاجئين. كذلك هناك ضعف ملحوظ في استنباط الأحكام القانونية الخاصة باللاجئين من القوانين العرفية، ويرى بعض فقهاء القانون الدولي مثل، فيك أولوم، أن التعامل مع قضايا اللاجئين من خلال منظور القانون الدولي العرفي للاجئين دائمًا مايكون هشًا وضعيفًا في المحتوى القانوني نتيجة ضعف النصوص القانونية العرفية التي يمكن تطبيقها -إن وجدت- على بعض القضايا، وهناك أيضًا شبه حالة شلل في الممارسات الدولية لقضايا اللاجئين خارج نطاق القرارات الدولية مما يؤدي إلى غياب إنشاء قواعد عرفية جديدة.[53] وبالتالي يكون هناك ضعف في الخطاب القانوني لهذه القضية عند التعامل معها من منظور القانون الدولي العرفي للاجئين.

ونتيجة لتخلي المفوضية السامية عن رعاية الحقوق القانونية للاجئين الفلسطينيين من خلال التفسير الضيق لقواعد اتفاقية جنيف 1951م، نجد أن العديد من اللاجئين الفلسطينيين يدّعون أن الموارد المتاحة لهم في بلد اللجوء ليست كافية للعيش وأن غيرهم من اللاجئين يلقون عناية واهتمامًا أكبر. إضافة إلى غياب الدعم القانوني والحماية القانونية لهم في حال تعرضهم لانتهاكات قانونية، كل ذلك بسبب هذا التضارب وعدم وجود نصوص قانونية تتعامل مباشرة مع هذه القضية[54]، وبالتالي فإن الكثير منهم يفكر جديًا في التخلي عن قضية العودة إلى الوطن ونسيان أرضهم المسلوبة ومنازلهم المغتصبة، والبحث في سبيل الحصول على جوازات سفر من بلدان أخرى وجنسيات جديدة على أمل أنهم سيهنئون بحياة سعيدة وسيوفرون استقرارًا معنويًا ونفسيًا لأبنائهم، وهذه طبيعة النفس البشرية التي تظل تبحث عن الاستقرار والسكينة للحصول على مقومات الحياة المتكاملة، وخصوصًا مع طول الانتظار والصبر وغياب الدعم والحماية القانونية الكافية.

وبالتالي يتم تفريغ حق العودة من مضمونه القانوني الوارد في الصكوك الدولية، مثل قرار الجمعية العامة رقم (194) بتاريخ 1948/12/11، والذي ينص على أنه: "يجب أن يتم السماح للاجئين الفلسطينيين بالعودة في أقرب وقت ممكن، وينبغي أن يُدفع للاجئين الراغبين في العودة إلى ديارهم تعويضات عن ممتلكاتهم المغتصبة أو الأضرار التي لحقت بهم وأن يعيشوا بسلام".[55] ومع ذلك تجاهلت إسرائيل هذا القرار، ولم تنفذ التدابير الواردة فيه؛ أو السند القانوني الوارد في قرار الجمعية العامة رقم 273 بتاريخ 1949/05/11، والمتضمن قبول عضوية إسرائيل في الأمم المتحدة بشرط تنفيذ التدابير الواردة في القرار رقم 194 ولا سيما حق العودة للاجئين الفلسطينيين الى ديارهم ، إلا أن هذا الأمر لم يتحقق واستمر وضع التشريد واللجوء للفلسطينيين الذين تم تهجيرهم من ديارهم.[56] هناك العديد من القرارت المماثلة والتي تدعو إلى حق العودة للاجئين الفلسطينيين، مثل القرار رقم 513 بتاريخ 1952/01/26[57]، وكذلك القرار رقم 3236 بتاريخ 1974/11/22[58]. علاوة على ذلك، نصت المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق العودة لكل إنسان إلى بلده الأصلي.[59] وهذا التفريغ سيؤدي إلى وقف المطالبة بالعودة إلى الأرض، وبالتالي يؤدي إلى تسليم نهائي بحقهم العام في استعادة دولتهم.

المبحث الثاني: اللاجئون الفلسطينيون داخل فلسطين بين التشريد واللجوء:

بالإضافة إلى قضية اللاجئين الذين يعيشون في المناطق الواقعة خارج إشراف الأونروا، فهناك قضية أخرى لا تقل أهمية من حيث المعيار القانوني والتأثير بشكل عام على الهوية القانونية للاجئين الفلسطينيين، هذه القضية تتصل مباشرة بتحديد الهوية القانونية للاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون داخل فلسطين في مخيمات ترعاها الأمم المتحدة من خلال (الأونروا). فمن خلال التداخل في التعريفات القانونية في أنظمة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالفرق بين المشردين واللاجئين، فقد أثرت معضلة الإشراف القانوني والسياسي على هؤلاء اللاجئين في تحديد الوصف القانوني المناسب لهذه الفئة ما بين التشريد واللجوء لشخصية المواطن الفلسطيني الذي تم تهجيره من أرضه؛ نتيجة ظروف قاهرة.

تتضح هذه المشكلة عندما وضعت الأمم المتحدة مبادئ توجيهية لتطوير الأطر القانونية والمؤسسية لحماية ومساعدة المشردين داخليًا، فقد صدرت تلك المبادئ من قِبل الأمم المتحدة عام 1998م؛ وذلك نتيجة للجهود الرامية إلى حل مشاكل المشردين في إطار قانوني دولي[60]، ففي عام 1992م -وبعد تزايد أعداد الأشخاص المشردين داخليًا بسبب الصراعات العنيفة والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وخاصة في إفريقيا- طلبت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة من الأمين العام دراسة

---

[51]Niklaus Steiner, Mark Gibney & Gil Loescher, Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights 155-62 (2013).

[52]Academie de Droit International, The Palestine Yearbook of International Law, 1999-2000 68-69 (2002).

[53]Vic Ullom, *Voluntary Repatriation of Refugees and Customary International Law*, 29 Denver J. Int'l L. & Pub. Pol'y 115 (2001).

[54]Ghada Hashem Talhami, Palestinian Refugees: Pawns to Political Actors 194 (2003).

[55]G.A. Res. 194, *supra* note 19.

[56]G.A. Res. 237, *supra* note 22.

[57]G.A. Res. 513, *supra* note 3.

[58]G.A. Res. 2636, *supra* note 4.

[59]*The Universal Declaration of Human Rights, supra* note 5.

[60]Thomas Weiss & David Korn, Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences 28-72 (2006).

أسباب ونتائج التشرد الداخلي، -ويجب ألا نغفل هنا أن نهاية الحرب الباردة في تلك الفترة أسهمت في تطوير القانون الدولي حيث أصبح الفرد وحقوقه من أهم الموضوعات التي تتناولها القواعد القانونية الحديثة- وقد تم إنشاء لجنة لهذا العمل تضم العديد من الخبراء القانونيين لوضع أسس قانونية مناسبة لحماية المشردين داخليًا وترتيب التزامات دولية لتلك الأسس القانونية. بالإضافة إلى ذلك، تم رصد حقوق واحتياجات المشردين داخليًا من خلال الدراسة الميدانية، وفي النهاية تم رفع تلك الأسس إلى لجنة حقوق الإنسان لاعتمادها كمبادئ توجيهية بحيث يتم التعامل مع قضايا المشردين من منظورها القانوني. ويمكن أن نلاحظ أن تلك المبادئ جاءت نتيجة توجّه حقيقي من الأمم المتحدة لوضع هذه الأطر القانونية لمساعدة المشردين؛ أي أن هناك إرادة حقيقية لتطوير قواعد قانونية ترتب حقوقًا لهم والتزامات على الدول والمنظمات الدولية، ونحن نتطلع إلى توجّه حقيقي مماثل لإعطاء اللاجئين الفلسطينيين نفس هذا الاهتمام.[61]

في القضية الفلسطينية: من الواضح أن هذه المبادئ وجدت اصطدامًا وتضاربًا قانونيًا عندما تتداخل ضمن المفاهيم العامة لحقوق اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون داخل فلسطين أو الذين يعيشون في مخيمات (الأونروا)، فقد ذهبت تلك المبادئ للتعامل مع المشردين على أنهم الأشخاص الذين يعيشون داخل محيط دولتهم ولم يتجاوزوا الحدود الدولية[62]، في حين أن الأمم المتحدة لا تزال تعتبر الفلسطينيين الذين يعيشون داخل المخيمات المقامة من قبل الأمم المتحدة في أرض فلسطين والذين لم يتجاوزوا حدود فلسطين لاجئين. وهذا واضح في تعريف (الأونروا) لمفهوم اللاجئين الفلسطينيين بأن لاجئي فلسطين هم: "أولئك الأشخاص الذين كانت فلسطين هي مكان إقامتهم الطبيعي خلال الفترة الواقعة بين حزيران 1946م وأيار 1948م، والذين فقدوا منازلهم ومورد رزقهم؛ نتيجة الصراع العربي الإسرائيلي عام 1948م". وهذا التعريف تقريبًا ينسجم مع تعريف اتفاقية جنيف من خلال المعيار الشكلي في وصف اللاجئ، وربط لجوئه بتعرضه إلى خطر حقيقي يهدد حياته.[63]

إن المبادئ التوجيهية للمشردين لم تذهب بعيدًا في تحديد هوية المشردين من خلال ربط هذا التشرد بالخطر الذي يتعرض له الإنسان، ولكنها وضعت نطاقًا مكانيًا لهؤلاء المشردين[64]، فقد عرّفت المادة الثانية من المبادئ التوجيهية للمشردين داخليًا، أن المشردين هم: "الأشخاص الذين اضطروا أو أجبروا على الفرار أو على ترك منازلهم أو أماكن الإقامة المعتادة؛ من أجل تجنب آثار صراع مسلح وحالات عنف عامة وانتهاكات لحقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث إنسانية، والذين لم يعبروا حدود الدولة المعترف بها دوليًا". وهذا النطاق المكاني يذهب مع نفس التحديد الوارد في قرار الجمعية العامة رقم (302) بتاريخ 8/12/1948 بشأن إنشاء منظمة (الأونروا)، حيث تضمن القرار وضع نطاق مكاني لعمل (الأونروا) محدد بأربع دول ومنها فلسطين.[65] وبالتالي يكون هناك تعارض وتضاد بين تلك التعريفات، حيث وصفت المبادئ الفلسطينيين الذين هُجروا من ديارهم بأنهم مشردين، في حين وصفتهم الأونروا باللاجئين.

من ناحية أخرى، فإن اتفاقية جنيف للاجئين لعام 1951م عرّفت اللاجئ، ومن خلال نص المادة الأولى أنه: "كل شخص تعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، ويقيم خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع أو لا يريد العودة بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية البلد الذي يعيش فيه؛ أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع أو لا يريد العودة إلى بلده بسبب هذا الخوف".[66] وبالتالي فإن نص المادة الأولى من اتفاقية جنيف يتطلب أن يكون الشخص خارج بلاده لكي يعتبر لاجئًا؛ وهذا الأمر يجعل اللاجئين أو المشردين داخليًا خارج نطاق تلك الاتفاقية، وبالتالي لا تتوفر لهم الحماية الدولية من قبل قواعد تلك الاتفاقية.[67]

نلاحظ أن جميع تلك التعريفات الواردة من خلال (الأونروا) واتفاقية جنيف 1951م والمبادئ التوجيهية للمشردين تضع قيودًا على محل الإقامة، وبالتالي يتم تجزئة قضية اللاجئين الفلسطينيين من حيث الرعاية إلى ثلاثة أجزاء، الأمر الذي يسهم في تفكيك القضية الواحدة. لا ننكر هنا أن الفلسطينيين الذي يعيشون خارج نطاق عمل الأونروا لا يتلقون الحماية القانونية والرعاية من المفوضية وفقًا للتفسير القانوني الذي تنتهجه المفوضية ولكن نحن نتعامل مع القضية في إطار موضوعي يتحتم علينا دراسة جميع الجوانب النظرية والعملية، وبالتالي هذا الاختلاف في هذه التعريفات من خلال القيود المكانية من شأنه ألا يعطي اللاجئ الفلسطيني حقه القانوني في تلقي رعاية وحماية دولية كاملتين حتى تنتهي قضيته الأساسية والتي بسببها تم تهجيره من منزله ودولته. وكما ذكرت سابقًا، فإن هذه القضية تمتاز بعنصر الديمومة، فمن الواجب أن تكون هناك نصوص قانونية أكثر وضوحًا، وتستطيع أن تتعامل مع القضية الفلسطينية بكل ظروفها وأحوالها، ودون وجود قيود تسبب أي ارتباك عملي لتقديم الحماية والرعاية لهؤلاء اللاجئين.

ونلاحظ أيضًا أن المبادئ التوجيهية للمشردين هي أكثر وأقوى دعامة من حيث الشروط والمحتوى القانوني لقضايا اللاجئين الفلسطينيين؛ لأنها تتضمن نصوصًا قانونية مباشرة للتعامل مع هذه القضية أكثر من تضارب عمل الأونروا مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. على سبيل المثال: تنص المادة الثالثة من المبادئ: "أنه يجب ألا يستمر التشرد مدة أطول مما تقتضيه الظروف العامة لسبب التشرد، ويجب العمل على إعادة المشردين إلى منازلهم الأصلية" بمعنى أن هناك تضمينًا فعليًا لحق العودة للأشخاص المهجرين من منازلهم[68]، في حين يقابل هذا النص هشاشة وغياب لنفس المضمون وهو حق العودة، سواء في

---

[61] Paula Banerjee, Internal Displacement in South asia: The Relevance of the UN's Guiding 7-19 (2005).
[62] Nur Masalha, Catastrophe Remembered: Palestine, Israel and the Internal Refugees 281-83 (2005).
[63] Anne Charbord, Human Rights of Internally Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina 74-76 (2005).
[64] Janie Hampton, Internally Displaced People: A Global Survey 191-94 (2002).
[65] G.A. Res. 302, *supra* note 20.
[66] *1951 Refugee Convention, supra* note 24.
[67] Gil Loescher, Alexander Betts & James Milner, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century (Global Institutions) 64 (2008).
[68] Francis M. Deng, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 33 Int'l Migration R. 484 (1999).

اتفاقية عام 1951م أو اللوائح المعمول بها في الأونروا، وحتى حق العودة كان خارج قرار إنشاء الأونروا حيث صدر بقرار منفصل من قبل الجمعية العامة وهو القرار رقم (194) في 12 نوفمبر 1948م، والذي نص على السماح الفوري بعودة اللاجئين الفلسطينيين، وأنه يجب على حكومة إسرائيل أن تسمح بعودة هؤلاء اللاجئين إلى ديارهم في أقرب وقت ممكن. وعلاوة على ذلك فقد نص القرار صراحة على دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقررون عدم العودة إلى ديارهم؛ نتيجة خسارة أو ضرر أو خوف من تعرضهم لخطر حقيقي[69]، ومع ذلك فقد تجاهلت إسرائيل القرار.

والأهم من كل ذلك، أن المنظمات التي تمثل الأمم المتحدة لا تحاول أو لا تسعى إلى تفعيل هذا القرار رغم صدوره من الأمم المتحدة نفسها، إضافة إلى ذلك نلاحظ أنه لا توجد أي نصوص أو تلميحات من بيانات أو إعلانات من قِبل الأونروا إلى هذا الحق المشروع للفلسطينيين، إذ لا بد من الدفاع القانوني، وتكريس العمل؛ لجعل المبادئ التوجيهية هي المناط المناسب للتعامل مع الفلسطينيين الذين هجروا من منازلهم ويعيشون داخل فلسطين.[70]

وعلاوة على ذلك، فإن المبادئ التوجيهية تكون المعايير القانونية الأفضل لتوفير دعم قانوني لقضية اللاجئين الفلسطينيين؛ لأنها مستمرة ومستقرة في ثوابت القانون الدولي، حيث إنها وردت بشكل تشريع قانوني دائم وصادر من قبل الأمم المتحدة[71]، في حين كانت (الأونروا) تحت مضمون قرار يدعو إلى إنشائها وترك التنظيم الداخلي من حيث التعامل مع اللاجئين تحت تصرف الإدارة الخاصة بها، بمعنى أن اللوائح المنظمة لعمل الأونروا تكون بقرار داخلي من قبل الأونروا وليس بنصوص قانونية صادرة من الأمم المتحدة. من المهم كذلك أن نلاحظ أن المبادئ التوجيهية تضع التزامًا قانونيًا على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للالتزام بالنصوص القانونية الواردة في هذه المبادئ؛ لتوفير حد أدنى من الحماية للمشردين داخليًا. وفي الاتجاه المقابل لا تفرض الأونروا أي التزامات قانونية على الدول التي يقع نطاق إشرافها داخل حدودها.

وبالرغم من كل الامتيازات القانونية التي تمنحها المبادئ التوجيهية للمشردين داخليًا إلا أن التعامل القانوني داخل أروقة الأمم المتحدة مع الفلسطينيين الذين هجروا من منازلهم ويعيشون داخل فلسطين يندرج تحت وصف لاجئين، ويبدو أن القرار (340) والذي تم من خلاله إنشاء (الأونروا) يواصل تعنته ووقوفه غير الإيجابي مع حقوق اللاجئين الفلسطينيين.

من المناسب جدًا أن يستمر عمل الأونروا في الإشراف على الفلسطينيين الذين هُجروا من منازلهم ويعيشون داخل حدود فلسطين، ولكن من الأنسب أن يتم التعامل معهم كمشردين؛ لقوة النصوص القانونية التي تتعامل مع المشردين من خلال المبادئ التوجيهية للمشردين. يدعم هذا الموقف أن المبادئ التوجيهية لاحقة من حيث التاريخ الزمني على القرار الذي تم من خلاله إنشاء منظمة الأونروا ولم تتضمن نصوصًا قانونية لاستثناء أي فئة أو مجموعة من اللاجئين وفقا لأي ظرف، فمن الواجب العمل على تحويل هذا المفهوم من خلال الدور المأمول للمهتمين بالقانون الدولي للاجئين، الأمر الذي يؤثر في منهجية اتخاذ القرار الدولي فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية بشكل عام.

أهداف القوانين الدولية للاجئين تتركز في توفير مصدر الدعم لحماية هؤلاء اللاجئين، ومن ثَم وضع هذا الدعم على محمل الجد.[72] ولكن الملاحظ أن القانون الدولي للاجئين هش وضعيف عند التعامل مع قضايا اللاجئين الفلسطينيين، فنلاحظ أن معظم الكتابات التي تناولت القضية تناولت العموميات دون الخوض في التفاصيل والإشكالات القانونية، وهذا الأمر قد يكون بسبب الاتجاه السائد؛ باعتبارها قضية سياسية أكثر منها رعاية قانونية. وفي هذا السياق نلاحظ أن الفلسطينيين والمتعاطفين مع قضيتهم بشكل عام لا يتعاملون مع قضايا اللجوء ولا يعتبرون أنفسهم تحت هذا الوصف القانوني، وإنما يذهب الاتجاه الأكبر لقضية الأرض المحتلة والبحث في قضايا تقرير المصير الداخلي للشعب الفلسطيني، ويتم التعامل من هذا المنظور مع قضية اللاجئين بأنها فترة زمنية وينتهي هذا الاحتلال. والحقيقة أن حق اللاجئين القانوني يضيع أكثر وفق هذا التصور، وهو الحق الذي يمكن تأصيله وجعله أكثر واقعية دون التقليل من الاهتمام الدولي بحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني والحكم الذاتي، فمن المهم أن ينال الإنسان الفلسطيني حقه كاملاً دون إنقاص أو الدخول في تفسيرات وتناقضات قانونية للتعامل مع هذه القضية حتى يتم حل القضية بشكل عام.[73]

الخاتمة

لقد رأينا في هذا البحث صعوبة وتعقيد قضية اللاجئين الفلسطينيين، وتحديدًا التفسيرات القانونية والتعريفات التي انتهجتها أجهزة الأمم المتحدة المختصة في رعاية اللاجئين ولا سيما المفوضية السامية لرعاية اللاجئين. هذا التعقيد ينطلق من مبدأ استثناء اللاجئين الفلسطينيين من اتفاقية جنيف 1951م الذي تبنته المفوضية السامية لرعاية اللاجئين، والذي أدى إلى إهمال حماية ورعاية اللاجئين الفلسطينيين من قبل المفوضية ومن قبل الأونروا؛ لأن كل جهة تقذف المسؤولية القانونية بالحماية والرعاية على الجهة الأخرى.

لا شك أن وضع قضية اللاجئين الفلسطينيين في موضع الجوانب السياسية المؤثرة على القضية الفلسطينية بشكل عام من خلال عمليات المفاوضات الدارجة في هذه القضية أسهم في هذا الإهمال، كما أسهم في تخلي المنظمات الدولية عن رعاية وحماية اللاجئين الفلسطينيين، حيث اهتمت تلك المفاوضات بجوانب أخرى، مثل: الحكم الذاتي، وحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني، وإيجاد حلول جوهرية، مثل: تقسيم أرض فلسطين إلى دولتين: واحدة لليهود، والأخرى للفلسطينيين. جميع تلك العوامل أسهمت في إضعاف حقوق اللاجئين الفلسطينيين القانونية.

---

[69]Robert Bowker, Palestinian Refugees: Mythology, Identity, and the Search for Peace 114 (2003).
[70]Banerjee, *supra* note 61, at 316-34.
[71]Howard Adelman, Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home 211 (2013).
[72]Feller et al., *supra* note 23, at 48.
[73]Takkenberg, *supra* note 46, at 5, 7.

لا شك أن هذا التقصير والإهمال سيؤدي إلى نتيجة سلبية على القضية الفلسطينية بشكل عام، حيث إن غياب الحماية والرعاية القانونية للاجئين الفلسطينيين سيؤدي إلى نتائج وخيمة تؤثر على حياتهم ومعيشتهم، الأمر الذي يدفعهم إلى التنازل عن وطنهم والبحث عن أوطان وهويات سياسية جديدة، وهذا الأمر يعني تسليم أرض فلسطين وتفقر الحق المشروع قانونيًا بإعادة الأرض المسلوبة.

لا بد أن يتم وضع حقوق اللاجئين الفلسطينيين على أولويات العمليات السياسية المرتبطة بالقضية بشكل عام، وأن تكون ذات أولوية في المفاوضات المرتبطة بالقضية وأن تكون سابقة على أي قضية يتم التفاوض عليها لأنها تنعكس بشكل إيجابي على جميع القضايا الأخرى وخصوصًا حق العودة، وأن يتم دعوة المفوضية السامية في قلب هذه المفاوضات. كما يجب الضغط على المفوضية لقبول التفسير السليم لاتفاقية جنيف 1951م، فإذا تم استثناء اللاجئين الفلسطينيين بسبب التفسير الضيق من قِبل المفوضية، فلا بد أن تعيد المفوضية نظرتها حول الموضوع ولا تتخلى عن مسؤوليتها القانونية، فالقرار رقم (302) الذي تم بموجبه إنشاء (الأونروا) نصّ على نطاق مكاني تتحدد بموجبه الحماية والرعاية القانونية لمنظمة (الأونروا)، وبناءً على ذلك لا بد أن يخضع الفلسطينيون الذين يعيشون خارج هذا النطاق المكاني لرعاية وحماية قانونية بموجب اتفاقية جنيف 1951م. وفي حالة تمسك المفوضية بهذا التفسير الضيق، لا بد أن يكون هناك عمل دولي لوضع أسس قانونية دولية شاملة للتعامل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين مثلما حدث من إرادة دولية لإصدار مبادئ توجيهية بشأن المشردين داخليًا.

ولذلك أرى أن يكون هناك عمل جماعي سواء أكان بشكل قانوني أو سياسي للتأثير في تغير الآليات المتبعة للتعامل مع قضية اللاجئين الفلسطينيين، ويمكن تلخيص الوضع القانوني المناسب للاجئين الفلسطينيين في ثلاث فئات:

1 - الفئة الأولى: اللاجئون الفلسطينيون الذين يعيشون في مخيمات اللاجئين في الأردن وسوريا ولبنان والتي تكون تحت إشراف الأونروا، وذلك وفقًا لإعلان الأونروا بأنهم تحت ولايتها الإشرافية وليسوا تحت إشراف المفوضية السامية، وفقًا لنص الفقرة رقم (4) من المادة الأولى لاتفاقية جنيف.

2 - الفئة الثانية: اللاجئون الفلسطينيون الذين يعيشون في أجزاء مختلفة من العالم باستثناء الأردن ولبنان وسوريا وفلسطين، وهؤلاء يخضعون لإشراف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)؛ لأنهم لا يخضعون لمنظمات إشرافية من قبل الأمم المتحدة قبل اتفاقية جنيف لعام 1951م، وفقًا للفقرة رقم (4) من المادة الأولى من الاتفاقية المذكورة.

3 - الفئة الثالثة: هم النازحون الفلسطينيون الذين يعيشون داخل فلسطين، الذين هم تحت رعاية الأونروا، فيتم التعامل معهم وفقًا للمبادئ التوجيهية للمشردين داخليًا؛ نظرًا لقوة هذه المبادئ في فرض التزامات قانونية تحفظ حقوق هؤلاء النازحين، حيث إن هذه المبادئ تنطبق قانونيًا على هؤلاء النازحين؛ لأنهم لم يعبروا الحدود من فلسطين وفقًا للمادة الثانية من المبادئ التوجيهية للمشردين داخليًا، وكذلك لا يوجد نص قانوني يستبعدهم من تلك المبادئ.