اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية

هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

د. عاصم خليل

المحاضرة التدشينية لكرسي الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني للقانون الدستوري والقانون الدولي، جامعة بيرزيت، 2 آذار/ مارس 2015

افتراضات البحث:

- الافتراض الذي يفسر النظر بعين الريبة إلى منح «الجنسية» أو «التجنس» على أنهما توطين - وبالتالي على أنهما يؤثران سلبا على حق الفلسطينيين في العودة – هو افتراض غير مبرر بالضرورة.

- مهما كانت التخوفات المشروعة من سلبيات منح الجنسية للاجئين الفلسطينيين من قبل الدول المضيفة، تبقى النتائج السلبية على وضع حقوق وحريات الفلسطينيين نتيجة انعدام الجنسية أكبر وأكثر إلحاحا.

- يشكل قيام دولة فلسطينية ذات سيادة فرصة من حيث كونه يساهم في حل مشكلة انعدام الجنسية لمئات الآلاف من الفلسطينيين.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

فرضيات البحث:

- منذ الانتداب البريطاني، ساهمت قوانين الجنسية في فلسطين في تجريد الفلسطينيين من حقوقهم، وبالتالي التحضير لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. وعند حدوثها، ساهمت قوانين الجنسية في جعل إشكاليات اللجوء الفلسطيني أكثر تعقيداً، ولم تكن جزءاً إيجابياً يساهم في حل تلك المشكلة.

- قوانين الجنسية في الدول المضيفة كانت اقصائية تجاه اللاجئين بشكل عام، والفلسطينيين بشكل خاص، مما جعل من المستحيل على الفلسطينيين الاندماج في المجتمعات المضيفة. وما يسمى بـ«الربيع العربي» لم يؤدي إلى أي تغيير جوهري بهذا الخصوص.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- مفهوم الحل العادل لقضية اللاجئين، الوارد نصها في القرار (242)، يعني عملياً تأسيس وطن قومي للفلسطينيين في جزء من فلسطين التاريخية التي تم احتلالها عام 1967، بحيث يتحول الفلسطينيون بما في ذلك عديمو الجنسية منهم، إلى مواطنين في تلك الدولة.

- ما كان يعتبر جزءاً من المشكلة أصبح يقدم على أنه جزء من الحل بالنسبة للاجئين الفلسطينيين وعديمي الجنسية. هذا النقاش حول الجنسية الفلسطينية اكتسب أهمية أكبر على ضوء قبول الجمعية العامة لفلسطين كدولة مراقب غير عضو في الأمم المتحدة.

- بهذا، فإن النقاش المتعلق بالجنسية الفلسطينية وقضية اللاجئين وحق العودة، كلها تعود – بل يجب أن تعود – إلى مركز النقاشات السياسية والقانونية.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

التطور التاريخي والقانوني للجنسية الفلسطينية

هناك مراحل تاريخية أثرت على تنظيم الجنسية في فلسطين، وعلى الفلسطينيين، ولكنها شكلت في المجمل استمراراً في النهج نفسه، على الرغم من اختلاف السلطات الحاكمة والمصدرة لقانون الجنسية.

- الانتداب البريطاني
- تقسيم فلسطين التاريخية
- الاحتلال الإسرائيلي
- نشأة السلطة الفلسطينية
- الاعتراف بفلسطين في الجمعية العامة للأمم المتحدة

الانتداب البريطاني (1922-1948)

استغلت سلطات الانتداب البريطاني قانون الجنسية الفلسطينية الذي تبنته عام 1925، كأداة استعمارية لتحقيق أهدافها الانتدابية، ومن ضمنها تنفيذ «وعد بلفور»، وندعم ذلك بالتوجهات التالية:

- تم النص صراحة على ضرورة تبني قانون الجنسية الفلسطينية في قرار الانتداب الصادر عن عصبة الأمم؛ لتحقيق أهداف الانتداب المتمثل بتأسيس وطن قومي لليهود.
- إن قانون الجنسية الفلسطينية يعد القانون الوحيد الصادر عن سلطة الانتداب البريطاني في كل المستعمرات التي احتلتها.
- إن الانتداب البريطاني تبنى قانون الجنسية الفلسطينية على الرغم من أنها لم تكن دولة مستقلة ذات سيادة.
- عدل قانون الجنسية الفلسطينية البريطاني العديد من نصوص قانون الجنسية العثماني لسنة 1869، كما وتبنى بنود جديدة كليا بما يخدم تنفيذ «وعد بلفور».

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- قيد قانون الجنسية الانتدابي اكتساب الفلسطينيين الجنسية الصادرة عن سلطة الانتداب بالمواطنين العثمانيين الساكنين في فلسطين، في التاريخ المحدد بموجب القانون.

- تم ادخال «التجنس» كإجراء جديد، على أن يكون للمندوب السامي السلطة التقديرية المطلقة. وبناء عليه، تم منح الجنسية الفلسطينية لحوالي 130,000 أجنبي، يشكل اليهود ما نسبته 99% منهم.

- سمحت السلطات البريطانية لليهود البريطانيين الذين حصلوا على الجنسية الفلسطينية بالحفاظ على جنسيتهم البريطانية، كنوع من التشجيع لهم للحصول على الجنسية الفلسطينية. ذلك، على الرغم من مخالفته في حينه للقوانين البريطانية وقانون الجنسية الفلسطينية بخصوص منع ازدواج الجنسية.

- نص قانون الجنسية الانتدابي على إمكانية سحب الجنسية كنوع من العقاب أو كإجراء إداري يرافق زواج النساء الفلسطينيات بأجنبي أو اكتسابهم لجنسية أخرى. وهو ما أدى إلى خسارة العديد من الفلسطينيين جنسيتهم.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

تقسيم فلسطين التاريخية (1948-1967)

- تم تشويه الجنسية الفلسطينية بعد قيام دولة اسرائيل عام (1948)، وذلك لتسريع عملية اكتساب اليهود للجنسية الإسرائيلية. واستغلت اسرائيل ثغرات القانون لتقييد حصول الفلسطينيين على الجنسية الإسرائيلية. مع الوقت، حصل بعض الفلسطينيين على الجنسية الإسرائيلية، بالرغم من استمرار الإشكالية المرتبطة في علاقة المواطنة التي تربط هؤلاء الفلسطينيين بدولة إسرائيل.

- وضعت غزة تحت الادارة المصرية، والتي بدورها حافظت على الجنسية الفلسطينية (الانتدابية)، إلا أنها تنصلت من توفير الحماية لسكانها. ولكن السياسة العامة كانت باتجاه تقييد حقهم بالحصول على الجنسية المصرية.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- أصبحت الضفة الغربية، ما فيها القدس الشرقية، جزءا من المملكة الاردنية الهاشمية، التي اعتبرت الفلسطينيين الساكنين في الضفة الغربية أو اللاجئين المهجرين من فلسطين التاريخية وكانوا موجودين في إقليم الدولة الموحدة، مواطنين اردنيين، وذلك لانطباق شروط الجنسية الأردنية عليهم. يبدو أن الأردن كان استثنائيا مقارنة بباقي الدول المضيفة للاجئين ولكن هذا ليس صحيحاً.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

اللاجئون الفلسطينيون في الدول العربية المضيفة

- اختلفت طريقة تعامل مصر مع الفلسطينيين تاريخياً، ولكن السياسة الموحدة لكافة الحكومات كانت تذهب باتجاه تقييد حق الفلسطينيين في الحصول على الجنسية المصرية (سواء عن الإقامة القانونية الطويلة الأمد، أو من خلال الزواج من مواطنين).

- لبنان وسوريا، دولتان مضيفتان للاجئين الفلسطينيين أيضاً، وقد اختلفتا في معاملتهما للاجئين الفلسطينيين، ولكنهما اتفقتا من حيث تقييد حق الفلسطينيين في الحصول على الجنسية اللبنانية والسورية.

- الأردن ليس خروجاً عن القاعدة، وما يثبت ذلك سياسته تجاه الغزيين في الأردن، الذين حرموا من الحصول على الجنسية الأردنية عن طريق الإقامة أو الزواج.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- السفر للعمل أو الدراسة في الخارج، كان يرافقه إبقاء حالة الاستثناء على الفلسطينين الذي ظلوا عديمي الجنسية، بالرغم من استفادتهم من وثائق سفر صادرة عن الدول المضيفة. ولكن أي أزمة سياسية أو اقتصادية كانت تظهر مدى هشاشة وضع هؤلاء الفلسطينيين عديمي الجنسية (الكويت، ليبيا، العراق كأمثلة).

الاحتلال الاسرائيلي (منذ 1967)

- أدى الاحتلال الاسرائيلي إلى فقدان سكان الضفة الغربية جنسيتهم الاردنية من الناحية الواقعية، بالرغم من احتفاظهم بالجنسية الأردنية من الناحية القانونية، حتى قرار فك الارتباط عام 1988، الذي مهد الطريق لإعلان الاستقلال في الجزائر. لكن فقدانهم للجنسية الأردنية منذ 1967، بحكم الواقع، وفقدانهم لها بحكم القانون منذ 1988، لم يرافقه من الناحية القانونية نشأة لدولة ذات سيادة، وبالتالي عادوا ليصبحوا عديمي الجنسية من الناحية القانونية أيضاً.

- أصبحت غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي المباشر، ولكن اسرائيل أبقتها منفصلة عن باقي الأرض الفلسطينية المحتلة، بل عززت من ذلك الانقسام من خلال منظومة عسكرية وادارية وقانونية متكاملة، عكست سياسة إسرائيلية مستمرة وحتى قيام السلطة الفلسطينية، بل وحتى قرار الانسحاب أحادي الجانب عام 2005.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- سياسات اسرائيل: التقليل من عدد الفلسطينيين في المناطق التي تخضع لسيطرتها ، في الوقت الذي تحكم فيه سيطرتها على الأرض والمصادر الطبيعية. وقد استخدمت الأوامر العسكرية ومنظومة قانونية متكاملة لتحقيق هذه السياسة الاستعمراية (تعداد السكان، نظام الهويات، نظام الدخول والخروج، نظام لم الشمل).

- فصلت القدس الشرقية عن كلا المنطقتين، وضمتها إلى إسرائيل. وحصل من تم تعداده على رقم هوية ، وحرم آخرين، وكلاهما يعتبران عديمي الجنسية؛ لأنهم لم يكونوا مواطنين في دولة اسرائيل ولا مواطني أي دولة.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

قيام السلطة الفلسطينية واتفاقيات أوسلو

- إن نشأة السلطة الفلسطينية وسلطتها في إصدار وثائق سفر، ساهم في حال بعض إشكاليات التنقل بالنسبة لفلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة. ولكن هذه الوثيقة لم تكن تعبيرا عن مواطنة لدولة ذات سيادة؛ فقيام السلطة الفلسطينية تزامن مع استمرار الاحتلال الإسرائيلي.

- استمرت إسرائيل في التعامل مع فلسطينيي القدس الشرقية على أنهم «مقيمين أجانب» في إسرائيل، مع استمرار العلاقة الخاصة مع الأردن من جهة، وإجراءات التنقل والسفر من جهة أخرى.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- تم ادخال تعديلات جديدة على قانون الجنسية الإسرائيلي، من خلال أمر مؤقت يسمى قانون الجنسية وقانون الدخول إلى إسرائيل، الذي تم التأكيد على دستوريته من خلال المحكمة العليا الاسرائيلية، والذي جعل من فلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة غير مؤهلين للحصول على الجنسية الاسرائيلية أو على الإقامة في اسرائيل في حالة الزواج بمواطن اسرائيلي أو بفلسطيني من القدس الشرقية.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

الجنسية هي الحل، وليس الدولة!

- إن اعتراف الجمعية العامة للأمم المتحدة بفلسطين كدولة غير عضو، يرتبط بشكل أساسي بقدرة هذه الدولة على أن تصبح وطنا قوميا ودولة ذات سيادة للفلسطينيين أينما كانوا، من خلال تمكنها من منح الجنسية الفلسطينية للاجئين الفلسطينيين وبالتحديد لعديمي الجنسية منهم؛ ليتمكنوا من التمتع بحقوقهم وحرياتهم.

- معظم الفلسطينيين (اللاجئين منهم وغير اللاجئين) في الدول العربية المضيفة، خضعوا لإجراءات تقييديه فيما يتعلق بحرياتهم الأساسية وحقوقهم المختلفة، الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية، بما يشمل الحق في العمل والخدمات الصحية والتعليم؛ فضلاً عن حرمانهم من الحصول على الجنسية، ومعاملتهم كمقيمين أجانب. وبسبب قاعدة المعاملة بالمثل كان عديمو الجنسية الفلسطينيون في وضع أسوء من باقي الأجانب. وبهذا فإن منحهم جنسية دولة مستقلة ذات سيادة سيشكل

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

ايجابيات إنهاء حالة انعدام الجنسية

- إن الازمات الحالية في كل من مصر وسوريا أثبتت هشاشة وضع الفلسطينيين عديمي الجنسية في الدول العربية، ومدى تعرضهم لكوارث انسانية، خصوصاً لعدم امتلاكهم جنسية دولة معترف بها، أو حتى إقامة قانونية، الأمر الذي يستدعي منحهم جنسية دولة ذات سيادة – أي دولة!

- إن تزويد عديمي الجنسية منهم بجنسية الدولة الفلسطينية، وتمتعهم بالحقوق والحريات والحماية الدبلوماسية الفلسطينية، لا يؤثر على حقهم في العودة كلاجئين. بل أن منح الجنسية الفلسطينية والعودة لفلسطين ضمن حل الدولتين – مقارنة بحل الدولة الواحدة – هو الأفضل للحفاظ على وضعهم القانوني كلاجئين.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

- لا يجب الاستمرار بمنع ازدواجية الجنسية بشكل عام والجنسيات العربية بشكل خاص بحيث أن منح الجنسية الفلسطينية لا يجب أن يؤثر سلبا على من لديه جنسية دولة أخرى.

- لا يوجد ما يمنع أن يرافق منح الجنسية الفلسطينية (مع سيطرة فلسطينية كاملة على الحدود والمعابر وسياسة دخول وخروج السكان والأجانب) وضع سياسات واضحة حول تنظيم العودة الفعلية للمواطنين الذين يعيشون في الخارج، بموجب ما يسمح به القانون الدولي لئلا يؤثر هذا بشكل سلبي على وضع الدولة الجديدة، دولة فلسطين.

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية:
هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

اللجوء وانعدام الجنسية في الحالة الفلسطينية

هل منح الجنسية أو التجنس هو جزء من المشكلة أم جزء من الحل؟

د. عاصم خليل

المحاضرة التدشينية لكرسي الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني للقانون الدستوري والقانون الدولي، جامعة بيرزيت، 2 آذار/ مارس 2015