

دراسة حول فاقدي الهوية

الباحث
جبريل محمد

سلسلة التقارير القانونية (4)

٥ جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - أيلول 1998

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

الرمال - مقابل المجلس التشريعي

خلف بنك فلسطين الدولي

هاتف: 8- 2836632 - 972-

972- 8- 2824438

فاكس: 972- 8- 2845019

رام الله

ش.الإذاعة مجمع مخصص التجاري ط6

هاتف: 2986958 - 2987536 - 2- 972-

2960241

فاكس: 2987211 - 2- 972-

ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

تعزيزاً لخدمة هدفها الساعي إلى تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بالعديد من المهام والنشاطات والبرامج المتعددة. ويقف على رأس عملها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ برنامج لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلةً قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن مشروع يحمل عنوان سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة، من ناحية. ومن ناحية أخرى، تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

دراسة حول فاندي الهوية

الباحث
جبريل محمد

سلسلة التقارير القانونية (4)

الملاحق

مقدمة:

تعتبر إسرائيل في نظر العالم قوة محتلة، كذلك هي بالنسبة للقانون الدولي، باعتبار استيلائها بالقوة على أراضي تقع ضمن سيادة دول أعضاء في هيئة الأمم المتحدة. وهذا يعني أن بنود ومواثيق القانون الدولي الخاص بحالات الاحتلال الحربي تنطبق عليها بما فيها اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 التي وقعت عليها، واتفاقية لاهاي لسنة 1907 التي تقضي بعدم تغيير الوضع القائم في المناطق المحتلة في مختلف المستويات خاصة الوضع القانوني¹.

إن إسرائيل لا تعلن رفضها لاتفاقية جنيف الرابعة، بل أنها تحتاج متهمةها بذلك باعتبار نفسها وريثة لحكم غير شرعي للصفة الغربية هو الحكم الأردني الذي لم تعترف بسيادته عليها سوى بريطانيا والباكستان. إضافة لذلك فإن إسرائيل ترى في تأسيسها — تأسيس دولة إسرائيل — عملية استقلال عن الدولة المستعمرة بريطانيا، وهي بهذا ترى نفسها وريثة الحكم البريطاني الذي رأى في نفسه وريثاً للحكم العثماني. وتتذرع إسرائيل بطول فترة احتلالها للأراضي الفلسطينية، الذي أدى، كما ترى، إلى قيام وضع خاص يبرر عدم تطبيق هذه الاتفاقية. كما تعتبر إسرائيل نفسها قد خاضت حرب حزيران كحرب دفاعية أعطتها الحق في الاستيلاء على المناطق².

¹ تعتبر هذه الاتفاقية من القانون الدولي العرفي، وقد حكمت محكمة العدل العليا الإسرائيلية في أحد أحكامها بأن هذه الاتفاقية جزء من القانون الداخلي الإسرائيلي.

² مؤسسة الحق، حقائق وانتهاكات، رام الله، 1997، ص32.

تسوق إسرائيل كل ذلك لتبرير تجاوزاتها لاتفاقية جنيف، وهي حجج واهية لا يصعب دحضها، إلا أن الأمر لا يتعلق بعملية الانصياع لقانون، بل ان كل ما جرى من تغييرات في واقع الضفة الغربية وقطاع غزة هو أمر ناتج عن تخطيط مسبق وترجمة عملية لنوايا ليس اقلها تفرغ المناطق من سكانها تطبيقاً للشعار: "أراضي أكثر وعرب أقل"، تمهيداً لأحكام السيطرة عليها وتغيير معالمها بفرض الوقائع على الأرض وبالقوة والإكراه. فالأمر ليس قانونياً بقدر ما هو سياسي نابع من أهداف محددة مستندة إلى موازين القوى.

فإسرائيل لم تحدد المكانة القانونية للأراضي الفلسطينية المحتلة منذ بداية الاحتلال، بل إن موشي دايان وزير الدفاع الإسرائيلي اعتمد عام 1967 سياسة "الغموض الإيجابي" القائمة على عدم تحديد المكانة القانونية للأراضي المحتلة، وترك الأمر للنشاط الإسرائيلي فيها ليحدد مع الزمن مستقبلها ووضعيتها بالشكل الذي تكون عليه من خلال حقائق مفروضة يصعب تغييرها أو إنهاؤها. لذا لا نجد اتفاقاً رسمياً إسرائيلياً، سواء في الاعلام أو في الأوراق الرسمية على تسمية هذه المناطق. فهي تدعى أحياناً "المناطق المدارة" وأحياناً "المناطق"، وهي في التسمية الليكودية "يهودا والسامرة وغزة"³.

على هذه الخلفية مارست إسرائيل على الأرض سياسة مخططة من خلال تفعيل قانون الطوارئ الانتدابي إلى جانب القوانين السابقة المعمول بها

³ انظر جيفري ارونسون، الضفة الغربية وسياسة الامر الواقع، منشورات جامعة البحرين، المنامة 1988.

في المناطق، وذلك بعد فحصها وتعديلها بأوامر عسكرية تثبتت معايير وأسس القانون الإسرائيلي. وتكاد تلغي هذه الأوامر العسكرية مجمل القوانين التي كانت قائمة، لتصبح هي القاعدة فيما القوانين هي الاستثناء. بمعنى ان معايير القانون الإسرائيلي هي التي كانت أساس تعديل القوانين السارية قبل الإحتلال كلما دعت حاجة الإحتلال إليه.

في هذه الدراسة سنحاول تقصي مشكلة ذات أهمية خاصة تتعلق بفئة غير قليلة من أبناء ومواطني الأراضي الفلسطينية المحتلة الذين فقدوا صفة المواطنة بفقدانهم لبطاقة الهوية التي أصدرتها لهم السلطات العسكرية الإسرائيلية بعد تجاوزهم للمدة القصوى لتصريح السفر الذي أعطي لهم من سلطات الإحتلال، والذي حدد الموعد النهائي لعودتهم.

إن أهمية البحث تنبع من كون حجم فئة فاقد الهوية ليس قليلاً، إضافة لكونه متعلقاً بقضايا وهموم يومية للناس تحتاج إلى مزيد من تسليط الضوء وتقديم الآليات والإجراءات اللازمة لعملية استعادة بطاقة الهوية، فيما هي لا تزال مشكلة هذه الفئة موضع تفاوض. رغم ان الظاهرة كغيرها كانت نتيجة الإحتلال العسكري وما صدر عنه من أوامر واجراءات، الا أنه يجب أن تكون معالجتها في أطر أكثر تحديداً مما أتت فيها باعتبارها مشكلة مميزة، لا تحتاج إلى سنين من التفاوض كما هو حال مشكلة اللاجئين.

وتهدف الدراسة إلى تنوير الرأي العام وصاحب القرار بحجم المشكلة والإستنادات الإسرائيلية في تبريرها، ومحاولة بناء نظرة تفاوضية اسلم تجاهها. إضافة إلى دفع الفئة المشمولة للبحث عن مبادرة ذاتية تفعل العمل لأجل حل مشكلتها.

خلال البحث سنتقصى ما أقرته الاتفاقات التفصيلية بشأن هذه المشكلة وكيف تطورت المفاوضات بشأنها، والعقبات التي تعترض التوصل إلى حل نهائي وجذري لها.

لقد واجهتنا في البحث ندرة المعلومات والمصادر وعدم وجود رقم دقيق لحجم المشكلة في ضوء عدم فرز نتائج الاستثمار المصممة لأجل ذلك من قبل دائرة الإحصاءات المركزية الفلسطينية ، ووجود شكوك حول مصداقية الأرقام الإسرائيلية.

في هذه الدراسة نتطبق القضايا المتعلقة بقطاع غزة مع نظيرتها في الضفة، حيث ان أغلب الأوامر العسكرية كانت تصدر بتنسيق مع ما عرف بمنسق شؤون المناطق ، هذا ان لم تصدر عن مكتبه مباشرة. وقد تبين ذلك من مراجعة مختلف الأوامر والإجراءات العسكرية ومقارنتها، لنجد ان كل أمر صدر في الضفة أو القطاع صدر أمر يشبهه في الطرف الآخر، مع وجود تقارب زمني كبير بين الأمرين إن وجدوا بشكل منفصل ، هذا ان لم يكن الأمر العسكري قد صدر عن قائد قوات جيش الدفاع في المناطق والذي استبدلت تسميته بعد تشكيل الإدارة المدنية بمنسق شؤون المناطق⁴.

⁴ انظر مقدمة فهرس الاوامر العسكرية الاسرائيلية، تحرير الطواقم الفنية 1994.

أصل المشكلة :

- إذا نظرنا للتجمعات الفلسطينية الأساسية خارج الوطن وحاولنا تصنيفها إلى فئات على أساس طريقة التهجير نجدها مركزة في سبع فئات كالتالي:
- 1- اللاجئون الذين شردوا عام 1948 بفعل النكبة وقيام دولة إسرائيل.
 - 2- أهالي القرى، والقبائل التي هجرت بين العامين 1949-1951 من مناطق الجليل والنقب والتمثث والساحل إلى خارج الأراضي الفلسطينية أو إلى الضفة والقطاع مثل عرب البقارة ومدينة المجدل وبعض العشائر البدوية في النقب.
 - 3- القرى العربية التي دمرت بعد عام 1948 وهجر أصحابها إلى قرى مجاورة مثل البروة والغابسية وصفورية وميعار واقرت وكفر برعم في الجليل.
 - 4- النازحون الذين هَجَّروا أو منعوا من العودة اثر حرب حزيران عام 1967.
 - 5- المبعدون الذين طردتهم سلطات الاحتلال خارج الأراضي المحتلة بعد إتمام عملية الإحصاء أو بعد حصولهم على بطاقات الهوية.
 - 6- بعض سكان المخيمات في قطاع غزة ومخيمات أريحا الذين هَجَّروا في بداية السبعينات.
 - 7- الأشخاص الذين غادروا الأراضي المحتلة بتصريح (إذن سفر) من السلطات العسكرية الإسرائيلية ولم يستطيعوا العودة بسبب انتهاء المدة المسموح بها للإقامة خارج الأراضي المحتلة.

ان موضوعنا في هذه الدراسة هو الفئة الاخيرة، حيث يمكننا تعريفها بأنها: " مجموع الافراد وعائلاتهم الذين كانوا في مناطق اقامتهم في الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة وخضعوا هم او اباؤهم لعملية الاحصاء التي تمت في شهر ايلول 1967 ، وحصلوا على بطاقة الهوية الصادرة برقمها عن الحكم العسكري، ثم سافروا بتصريح من هذه السلطات خارج الاراضي المحتلة ولم يعودوا اليها لاي سبب كان، ونتيجة مكوثهم في الخارج اكثر من المدة المسموح بها في التصريح، قامت سلطات الإحتلال بمصادرة بطاقة هويتهم وحرموا من العودة".

ان اصل المشكلة يعود الى اجراء سياسي وليس الى نص قانوني، حيث يأتي النص القانوني شكلياً ازاء النوايا السياسية، التي هدفت لتفريغ الارض من مواطنيها، بل إن النص القانون ما هو إلا أداة سنتها سلطات الاحتلال العسكري لتحقيق أهدافها السياسية. إن أي دولة تعطي مواطنيها بمنحهم الجنسية الحقوق المترتبة عليها بما فيها حق السفر والاقامة خارج البلاد بدون تحديد للمدة، ولا يتطلب منهم ذلك الا تجديد جواز السفر الذي يمكن ان يتم عبر السفارة. لكن اسرائيل، ممثلة بالحكم العسكري الذي فرضته على الاراضي الفلسطينية منذ بداية احتلالها لها، ورغم اعترافها بالجنسية الاردنية لسكان الضفة، لم تتعامل بشكل شمولي مع استحقاقات الاعتراف بالجنسية بل كان تعاملها مع هذا الامر انتقائياً وبما يتفق مع تسهيل سيطرتها على الوضع.

فاعتراف اسرائيل بالجنسية الاردنية لمواطني الضفة لم يكن اعترافاً شاملاً لكل الحقوق التي تكفلها عملية الحصول على الجنسية، بل جاء هذا الاعتراف على ارضية سعي اسرائيل لمنع تحديد صفة مواطنة فلسطينية لهم. كذلك فان الاعتراف بالجنسية الاردنية لمواطني الضفة سهل

لاسرائيل حيلة قانونية تعتبرهم فيها مواطنون اردنيون يقيمون بشكل دائم في المناطق، ورغم ذلك لم تعترف اسرائيل بالحقوق السيادية للاردن على الارض، وهنا يمكن الاشارة الى ان مواطنين من الأردن (من شرق الأردن في ذلك الوقت) بقوا في الضفة الغربية واستطاعوا ان يحصلوا على هويات من سلطات الاحتلال باعتبارهم مقيمين دائمين، وقد ابعدت السلطات الاسرائيلية مجموعة منهم على خلفية نشاطهم السياسي وليس على خلفية اصولهم الشرق اردنية.

لقد فصلت اسرائيل بين الجنسية والمواطنة وجعلت من الجنسية الاردنية علاقة قانونية شكلية تمنع من تأكيد مواطنة فلسطينية. فهي لا تريد للفلسطينيين أن يحملوا جنسية فلسطينية، لأنها تريد أن تجردهم من مواطنتهم. كما أن إسرائيل لم ترغب بمنح سكان الضفة الغربية وقطاع غزة الجنسية والمواطنة الإسرائيلية، لأنها لم ترغب بضم المناطق المحتلة إليها مع سكانها، معتمدة على نظرتها لحكم الأردن للضفة الغربية من عام 1949-1967 كحكم غير شرعي، وبالتالي عدم شرعية المواطنة بما تفرضه من حقوق وواجبات ضمن حيز جغرافي يجب ان يُعرّف سياسياً. وهذا التعريف له استحقاقاته التي لن ترضي الدولة المحتلة التي تسعى الى ضمّ الارض بدون السكان.

وبالنسبة لقطاع غزة ظل الوضع غير معرّفاً، حيث لم تمنح الادارة المصرية الجنسية المصرية لسكان القطاع، بل اعترفت بفلسطينيتهم واعطتهم وثائق سفر مصرية خاصة بهم. وما تجدر الإشارة إليه ان هذه الوثيقة لم يكن يعترف بها كاثبات عند طرف المعبر الاردني وكانت تستبدل بتصريح مصدق من قبل الهيئة الخيرية في القطاع.

ان عدم الاعتراف بالجنسية الفلسطينية من قبل اسرائيل يستند الى موقف اسرائيلي مسبق بعدم الاعتراف بالفلسطينيين كشعب، بما يقتضيه هذا الاعتراف من اقرار بحقه في تقرير المصير وبناء سيادة على بقعة جغرافية تمارس عليها.

اما سكان مدينة القدس فعلى قاعدة اعتبارهم مقيمين فيها اعترفت اسرائيل بجنسيتهم الاردنية ، لكنها اخضعت المدينة كاملة للقانون الاسرائيلي دون ان تعطي سكان القدس الجنسية الاسرائيلية بل تركت لهم الخيار في ذلك وسمحت لهم بالسفر عبر المعابر الى الاردن حيث انطبقت عليهم سياسة الجسور المفتوحة كباقي سكان المناطق المحتلة، ومنحتهم احيانا تسهيلات اكثر.

إن عدم اعطاء الجنسية للفلسطينيين والاعتراف بجنسية اردنية لبعضهم سهل على سلطات الاحتلال خلق تبريرات قانونية لمصادرة الهوية من المواطنين الفلسطينيين باعتبار ان من خرج من الاراضي المحتلة دون أن يكون له الحق بالسفر كمواطن، و فقط له الإذن بقطع اقامة دائمة في هذه المناطق لفترة مؤقتة ومحددة، فإنه اذا انتهت هذه الفترة دون ان يعود حامل الاذن يعتبر متخلياً عن إقامته تلك او غير راغب في استمرارها لأنه اختار مكانا آخر للاقامة فيه غير المناطق المحتلة.

اعلنت اسرائيل عن الضفة والقطاع منذ بداية احتلالها لها "مناطق عسكرية مغلقة ، يحظر الدخول اليها او الخروج منها بدون تصريح من السلطات المختصة"⁵. كما اعتبرت سكان هذه المناطق "مقيمين" وليسوا مواطنين في

⁵ الامر العسكري رقم 1 لقطاع غزة ورقم 5 للضفة الغربية.

بلدهم الاصلي، فقد "درجت السلطات الاسرائيلية منذ الاسابيع الاولى لاحتلالها الضفة والقطاع على اطلاق صفة "مقيم" على فلسطينيي هذه الاراضي لترد التعبيرات الرسمية الاولى مؤكدة هذا التصنيف في الامر العسكري رقم (65) الصادر في آب 1967⁶، والذي عرّف المقيم في المنطقة انه: "اي شخص كان في اليوم المحدد (7 حزيران 67) مقيماً دائماً في المنطقة"⁷.

وبعد اجراء الاحصاء الاول والوحيد لسكان الاراضي المحتلة في ايلول عام 1967 اعيد تعريف المقيم في هذه الاراضي من خلال الامر العسكري رقم 234 الصادر في آذار 1968 بانه: "من يوجد في المنطقة بشكل مشروع ويقع محل سكناه الدائم في المنطقة"⁸. ان تفسير عبارة "مشروع" تعني من شمله الاحصاء وحصل بعدها على بطاقة هوية هي ليست اكثر من اثبات شخصية ومجرد اذن بالاقامة والعمل.

معنى ذلك ان الحصول على بطاقة هوية لا يعني الحصول على جنسية. بل ان الحق في السفر، وهو احد حقوق المواطنة، يتطلب الحصول على جواز سفر يمثل اثباتاً لجنسية حامله، وهذا ما لم تعطه السلطات الاسرائيلية لسكان المناطق المحتلة وتعاملت بشكل براغماتي مع ذلك تطلبها الحصول على اذن (تصريح) بالسفر، سواء على شكل ورقة نموذج التصريح او وثيقة السفر (لاسيه باسيه). ولم تهتم سلطات الاحتلال

⁶ مؤسسة الحق، زاوية حقوق الانسان، المجلد الاول، رام الله 95، ص 139.

⁷ مؤسسة الحق، زاوية حقوق الانسان، المجلد الاول، رام الله 95، ص 139.

⁸ أنظر الامر العسكري رقم 234 في الملحق.

الإسرائيلي بمعاملة الفلسطيني المسافر بعد خروجه عبر هذه الطريقة بسبب ما يتطلبه تنقله بين البلدان من وثيقة سفر، وبصفة خاصة بين البلدان العربية والتي لا يمكن للمواطن الفلسطيني أن يستخدم فيها بطاقة تصريح الاحتلال.

لم تجرؤ إسرائيل على اعطاء فلسطينيي المناطق المحتلة جوازات سفر باعتبار ذلك تجنيساً لهم لا تريده بأي شكل، كما ان ذلك كان يمكن ان يفتح عليها حملة انتقادات ومعارضة دولية واسعة بسبب اعتراف العالم والقانون الدولي بان الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة مناطق محتلة يحظر على سلطات الاحتلال تغيير الاوضاع القانونية فيها.

لقد عالج الحكم العسكري الاسرائيلي موضوع المواطنة من خلال (30) امراً واجراءً عسكرياً، اهمهما الامران 297 و 1208 اللذان يسهلان عملية فقدان الإقامة الدائمة ويحرمان المواليد الجدد من هذه الصفة اذا كانوا من ام غير مقيمة. وتتركز مضامين هذه الاوامر على تعديلات على الاوامر العسكرية السابقة بهدف تضيق فرص الحصول على بطاقة الهوية، وتسهيل عملية فقدانها سواء بسبب السفر او لاسباب اخرى متعلقة بمكان وزمان ولادة المواليد الجدد ووضع الإقامة لدى امهاتهم.

التغيرات في اجراءات منح التصاريح :

في بداية الاحتلال كانت عملية اعطاء تصاريح السفر للخارج مشروطة بموافقة سلطات الاحتلال، وتمنح لمدة محددة تكون مسجلة على نموذج التصريح. وكانت الفترة في غالبيتها لا تتجاوز شهراً واحداً، فيما استثنى من ذلك طلبة الجامعات الذين يسافرون خارج البلاد والذين كانوا يحصلون على تصاريح مدتها سنة. لقد ظل هذا النظام معمولاً به حتى اواخر عام 1972، حيث لم يعد هناك اشتراطات من السلطة العسكرية بضرورة الحصول على موافقة مسبقة بالسفر، بل باتت الموافقة عامة تشمل الجميع فيما عدا حالات خاصة كانت تمنع من ذلك بعد ان تصل الى شباك المغادرين عند المعبر.

لقد ساهمت هذه الخطوة مع سياسة الجسور المفتوحة في تسهيل الهجرة من الاراضي المحتلة، خاصة وانها ترافقت مع الطفرة النفطية بعد عام 1973 التي شكلت عامل جذب يؤدي إلى تفرغ المناطق المحتلة من الجيل الشاب والطموح وتشجيع روح الخلاص الفردي لديهم، فلم يعد الشباب بحاجة الى الوقوف امام مكاتب الحكم العسكري مع ما يعرضهم ذلك للابتزاز والاهانة ، بل اصبحت العملية كلها مختصرة في مجرد الحصول على نموذج التصريح وطباعته ودمغه بقيمة الطابع المطلوب كرسوم سفر، ليسافر مدة اقصاها عام قابلة للتجديد ثم مُدِّت الى ثلاثة اعوام قابلة للتجديد.

لم يستمر هذا النظام طويلاً ، فمع وصول حزب الليكود الاسرائيلي للحكم عام 1977 أُجريت تغييرات كثيرة على هذا النظام اهمها وجوب تقديم طلب التصريح الى روابط القرى التي بدورها تقدمه للحكم العسكري، الا

ان هذا النظام انتهى بالانتهاء المبكر لروابط القرى. الى جانب هذا النظام فرضت السلطات العسكرية في ظل حكومة الليكود تقييدات على سفر المواطنين الفلسطينيين الى الخارج تمثلت باشتراط عدم العودة للمسافرين الذين تتراوح اعمارهم بين 16-25 عاماً الا بعد مرور ستة شهور على وجودهم خارج البلاد، ثم وسّعت هذه الفئة العمرية لتشمل الشبان الذكور من 16-35 عاماً وأطيلت المدة الى تسعة شهور. وقد استثنى من هذه الشروط سكان القدس والنساء من مختلف الاعمار.

ان اشتراط عدم العودة الا بعد مضي فترة على الاقامة خارج المناطق المحتلة يعتبر تناقضاً باعتبار المغادرين يحملون صفة المقيم الدائم في هذه المناطق بموجب امر عسكري عام يعتبر بمثابة قانون مرجعي لسلطة الاحتلال. كما ان الاشتراط على مواطن بعدم عودته الا بعد فترة هو ابعاد مؤقت او انتهاء مؤقت لصفة الاقامة الدائمة، وهو ايضاً يشكل اضافة على رزمة من الاوامر والاجراءات العسكرية المقيدة لحق وحرية مغادرة البلاد والعودة لها التي يضمنها القانون الدولي، عدا عن كون ذلك اجراءً تعديلياً ألغى قوانين سابقة كانت سائدة في البلاد قبل احتلالها.

واما بالنسبة لسكان مدينة القدس الذين تحدد وضعهم الخاص من خلال اصرار اسرائيلي على ضمّها، من خلال تطبيق القانون الاسرائيلي عليها بشكل كلي، فقد اعطيت لهم حرية الحرك والتنقل ومغادرة البلاد والعودة لها بهدف تفرّغ سكانها منها، كما وضعت وزارة الداخلية الاسرائيلية اشتراطات على الاقامة في القدس حيث ان كل من تثبت اقامته اكثر من سبع سنوات متواصلة خارج المدينة او خارج مناطق اسرائيلية يعتبر فاقداً لحقه في الاقامة فيها، وتجري عملية سحب لبطاقته.

لقد ادت هذه الاشتراطات الى عملية تفريغ منهجية لقطاع شاب من المناطق المحتلة ، حيث تم ذلك من خلال كون المدة الطويلة للمكوث المشروط في الخارج الذي توفر فرصة لترتيب اوضاع حياة اكثر استقراراً في الخارج سواء من حيث العمل او الشعور بالامان او من حيث العائد الاقتصادي الاكثر جدوى. وبالنظر الى بعض الاحصاءات نجد ان العدد الاكبر من فاقدى الهويات ينتمون الى الفترة التي وضعت فيها اشتراطات على المدة التي يجب قضاؤها في الخارج قبل العودة للوطن.

لقد مدّدت سلطات الاحتلال الحدّ الاقصى للمكوث خارج المناطق عام 1979 الى ثلاث سنوات قابلة للتجديد لسنوات ثلاث اخرى. ومع اندلاع الانتفاضة عدّل الحكم العسكري والادارة المدنية شروط السفر، وذلك باعادة شرط وجوب الحصول على موافقة الادارة المدنية بالاضافة الى الحصول على ما سمي باثبات براءة الذمة من دائرة الضرائب وغيرها، وقد استمر مفعول هذه الاشتراطات سارياً حتى بدء المفاوضات الفلسطينية الاسرائيلية بعد العام 1991.

ان وضع الاشتراطات وتحديد المدة الزمنية والفئة العمرية (كاشتراط عدم العودة لحامل تصريح السفر الا بعد مضي مدة زمنية معينة) لم يسهم كثيراً في منع الهجرة، بل على العكس من ذلك، فربما ساعدت هذه الاشتراطات على دفع كل من حصل على تصريح بالخروج الى صرف النظر عن العودة الى وطنه طالما كانت ذاته محققة في عمل مريح ومجز اقتصادياً او اية اسباب اخرى.

الى جانب تصريح السفر عبر جسري اللنبي ودامية كان يسمح للمواطنين الفلسطينيين بالسفر الى الخارج عبر مطار اللد او عبر ميناء حيفا من خلال استبدال الهوية مؤقتاً بوثيقة سفر لمدة عام (لاسيه باسيه) تستعاد بعد انتهاء مفعولها سواء كان سنة واحدة او مددت لسنة اخرى. وكانت وثيقة السفر هذه مشروطة دائماً بموافقة الحكم العسكري، وعادة ما كان طالبها يعاني من الابتزاز والتعويق للحصول عليها الامر الذي جعل الحصول عليها مهمة صعبة تدفع من حصل عليها ان لا يعيد الكرة، وفي غالب الاحيان عدم العودة للوطن ومن ثم فقدان حق الإقامة.

لم يكن يحكم هذه الاشتراطات نظام مكتوب او امر عسكري معلن، بل كانت تعتبر اجراءات وقرارات من صلاحية قائد المنطقة العسكرية سواء الوسطى او الجنوبية، كما ان كثيراً من الاوامر والاجراءات العسكرية لم تكن تعلن على الملأ او تترجم للعربية.

ويبقى لوثيقة السفر دور في اثبات الشخصية ما دامت سارية المفعول، فاذا انتهت وجب على صاحبها تسليمها للحكم العسكري واسترجاع بطاقة الهوية ، بالاضافة الى ان هذه الوثيقة غالباً ما تكون محدّدة بوجهة السفر بحيث لا يستطيع حاملها الانتقال بها من هذه الوجهة الى مكان آخر.

التجاوز :

يقصد بالتجاوز هنا في المفهوم الاسرائيلي عدم تثبيت الإقامة الدائمة في المناطق المحتلة عند انتهاء الموعد الاقصى لاذن السفر خارج هذه المناطق، مما يعني الاستغناء عن هذا "الامتياز" واختيار مكان آخر للإقامة فيه. إن عدم تثبيت وضع الإقامة الدائم معناه، وفق هذا المفهوم، عدم العودة واستلام بطاقة الهوية التي تحجز على المعبر حتى يعود صاحبها ليكون وكأنه حصل على اذن جديد بالإقامة الدائمة في هذه المناطق. أي أنه ليس هناك حق بالعودة الى الوطن الاصلي يحمله المواطن كحق اساسي من حقوقه ويتصرف به وفق رغبته. وهنا يكمن الفرق بين وعي النظام المخطط والحاكم للاجراءات والوامر ووعي المواطن البيديهي لوجوده على هذه الارض والذي كان يحتاج الى تعميق بوعي الاخر ومخططاته كي لا يضيع هذه الفرصة عليه. ورغم وجود الوعي والتنبه لضرورة عدم التجاوز للمدة المحددة ، الا ان هذا الوعي لم يستطع ان يرقى لضرورة المطالبة بتحديد المكانة القانونية لوجوده باعتبار ان ذلك وظيفة النخبة السياسية التي لم تبادر الى مثل هذا العمل بفعل انشغالها بقضية اكبر لم تكثرث بمركباتها الصغيرة.

وفي مسار تطور هذه العملية عملت اسرائيل بشكل مباشر او غير مباشر على تقليص نسبة العائدين من حملة اذونات السفر عبر عملية الجذب والطرء، من خلال توفير كل الظروف الطارئة للجمهور من المناطق (تضيق امني / اقتصادي/ خدماتي...الخ)، واستغلال الظروف الجاذبة لهؤلاء إلى الخارج (فرص تعليم /عمل ناجح/حرية تنقل وحرية شخصية.....الخ). وبهذا لم تكن الاسباب الشخصية او القاهرة وحدها اسباب تجاوز الموعد النهائي للعودة ، بل كانت الى جانبها اسباب

اسرائيلية بحتة، فقد كان للحكم الاسرائيلي دور غير قليل في تسبیب التجاوز وبالتالي فقدان صفة "المقيم". وقد لعب الروتين والبيروقراطية والتباطؤ في معالجة تجديد التصاريح المنتهية دوراً كبيراً في فقدان العديد من المواطنين لاقامتهم، فلم تكن عملية التجديد للتصاريح سهلة، بل كانت تحتاج الى كومة من الوثائق والتقارير التي تثبت ظرف الداعي لتمديد الإقامة في الخارج. وفي اغلب الاحيان وبعد طول ماطلة كانت نتائج طلبات التمديد سلبية واغلبها يتم تحت دواع امنية، هذه الدواع التي كانت بمثابة البقرة المقدسة التي لا يمكن مناقشتها.

لقد كانت آلية تجديد التصريح او وثيقة السفر تتطلب تقديم طلب لادارة المدنية مرفقاً بصورة عن نموذج التصريح او الوثيقة، اضافة لوثائق تقع الادارة المدنية بان ظرف تأجيل العودة هو ظرف فوق ارادة الطالب. بعد ذلك تتم مراجعة هذه الوثائق، وعادة ما يعطى ممثل أو وكيل الطلب فترة اقلها اسبوعين للمراجعة، وفي غالب الاحيان كانت تمتد الى شهور. وقد كانت الاوراق والوثائق، في معظم الاحيان، غير مقنعة بالنسبة للضابط الاسرائيلي الذي لا يحكمه نظام او قانون في هذا المجال وإنما يحكمه في اتخاذ القرار مزاجه وموقفه المسبق ومدى اخلاصه للسياسة العامة في هذا المجال.

ان حالات تجاوز المدة التي لم يتقدم اصحابها بطلبات لتجديد تصاريح اقامتهم في الخارج تعتبر قليلة مقارنة بالحالات التي تقدم اصحابها بطلبات تجديد للتصاريح، وعليه فان القاعدة هي ان السياسة الاسرائيلية هي التي ساعدت وسببت فقدان المواطنة وليس الاستعداد الشخصي للمواطنين الفلسطينيين الذين ارغمتهم الظروف على السفر للخارج.

وحتى لو وجدت حالات لم تتقدم بطلبات تجديد تصاريح الإقامة في الخارج، فإن لها اسبابها المتعلقة بسياسة القمع الاسرائيلية، وعمليات تضييق فرص الحياة امامهم، وهي امور دفعت بالمواطنين الفلسطينيين الى السفر للخارج هرباً من هذه السياسة واجراءاتها.

حجم المشكلة :

لا توجد احصائيات رسمية ثابتة عن حجم الذين فقدوا هوياتهم نتيجة وجودهم خارج المناطق المحتلة اكثر من المدة المسموح بها في الاجراءات العسكرية الاسرائيلية. وتعتمد التقديرات المتوفرة إما على الاحصاءات الاسرائيلية المعلنة والتي تسعى لتصنيف هذه الظاهرة على انها شكل من اشكال الهجرة الطوعية، وإما على تقديرات السجلات الاردنية التي لم تبدأ بتنظيم مبرمج لمعبر الشونة الذي يقابل جسر أَللنبي الا عام 1983، او انها تعتمد على تقديرات فلسطينية. لقد أعدت دائرة الاحصاءات المركزية الفلسطينية استمارة حول هذه الظاهرة، عُبئت ضمن التعداد السكاني الفلسطيني الاول، الا ان دائرة الاحصاء لم تقم بعد بتفريغها واعادها للنشر، ويمكن لهذه الاستمارة ان تقدم الأرقام الادق حول حجم هذه الظاهرة ، كما يمكنها ان تستجلي تفاصيل غير مرئية.

في كتابها "ديمغرافية الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة" تشير دائرة الاحصاءات المركزية الفلسطينية الى حجم هذه المشكلة معتمدة على تقديرات البنك الدولي بشأن المناطق المحتلة عام 1992، والذي استند الى حصيلة احصاءات مختلفة تعتبر المصادر الاسرائيلية احداها. ويقدر البنك الدولي في تقريره ان "حوالي 227 ألفاً من المقيمين في

الضفة و120 ألفاً من المقيمين في القطاع يقطنون خارجهما ، وان حوالي 173 ألفاً من الضفة و75 ألفاً من القطاع يحق لهم العودة"⁹. وهذا يعني ان حوالي 54 ألفاً من الضفة و45 من القطاع قد فقدوا مواظنتهم بفقدان حقهم بالعودة بعد انتهاء تصاريحهم او وثائق سفرهم وعدم قدرتهم على تجديدها، استناداً لتقديرات البنك الدولي. اما د. عبد الفتاح ابو شكر فيشير في دراسة له الى ان معظم المهاجرين ينتمون الى فئة الذكور الشباب الذين تتراوح اعمارهم بين 21-35 عاماً¹⁰.

بالاضافة الى ذلك قدمت تقديرات مختلفة من الاطراف العربية بشأن حجم هذه المشكلة امام اللجنة الرباعية للمفاوضات بشأن النازحين، فيما لم يقدم الطرف الاسرائيلي رقماً دقيقاً وموثقاً عن ذلك مع انه هو الطرف الأقدر على تقديم الرقم الدقيق بسبب امتلاكه لوثائق الاحصاء وسجلات السكان والقادمين والمغادرين، هذا عدا عن تقدم الطرف الاسرائيلي في مجال التوثيق والاحصاء بفعل خبراته السابقة بصدد فلسطيني المناطق التي أُحتلت عام 1948 في هذا المجال.

وتشير الارقام التي قدمتها الحكومة الاردنية الى لجنة المفاوضات الرباعية ان هناك 12500 مبعداً، و88211 مواطناً وصفتهم بانهم نازحون يحملون تأشيرات اسرائيلية منتهية بينهم 48771 من القطاع و39440 من الضفة، أما التقديرات الفلسطينية لحجم هذه الفئة فتصل الى 100 الف شخص، أي

⁹ مركز الاحصاء الفلسطيني، ديمغرافية الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله، 1994 ، ص7-8.

¹⁰ نفس المصدر، ص45.

ما يوازي 54000 تصريحاً حسب الاحصاءات الاردنية اضافة الى 5660 مبعداً¹¹.

ويحاول بعض الباحثين ان يضع تقديراً اجمالاً للعدد يتراوح بين 88 ألفاً و100 الف من فاقدى الهويات، فيما يبلغ المبعدون بين 12500-5560 دون ان يثيروا الي تغليب تقدير على تقدير¹².

بالنظر الى الموضوع الذي وضعت فيه التقديرات نجد ان اشكالاً منهجياً قد وقعت فيه الاطراف العربية المفاوضة حين قبلت ادراج فاقدى الهويات ضمن النازحين، لدرجة ان الاردن اعتبرتهم ضمن تصنيف (نازحون يحملون تأشيرلت اسرائيلية منتهية). ان مثل هذا التصنيف يشير الى قبول الاطراف العربية بالاسباب التي تتذرع بها اسرائيل لمنع عودتهم، فلم ينظر لهم كفتة خاصة مكونة من مواطنين فعلاً سلب منهم حق المواطنة بفعل اجراءات غير شرعية ضمن سياسة اسرائيلية مدروسة، وان حقهم في العودة يجب ان لا يرتبط بمشكلة اكثر تعقيداً مثل مشكلة النازحين والتي قد يطول كثيراً حلها، وانما يجب أن تكون لهم ترتيبات خاصة.

ان قبول الاطراف العربية للتعريف الاسرائيلي لفاقدى صفة الاقامة ووضعهم ضمن النازحين واللاجئين يعبر عن خطأ تقاوضي وسياسي

¹¹ ايليا زريق، اللاجئون الفلسطينيون والعملية السلمية، بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1997، ص30-34.

¹² ايليا زريق، اللاجئون الفلسطينيون والعملية السلمية، بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1997، ص36.

كبير، فيما كان الاصل هو فصلهم واعتبارهم فئة لها وضعها الخاص لتسهيل امر عودتهم. فهم لم يغادروا الاراضي المحتلة بفعل الحرب ونتائجها المباشرة والسريعة، وايضاً لم تسجل اسماؤهم في قوائم اللجنة الوزارية لشؤون النازحين التي شكلتها الحكومة الاردنية بعد حرب حزيران ، بل ظلوا فئة خاصة بعضهم اقام في الاردن وبعضهم استقر في بلدان اخرى.

فاقدي المواطنة والمفاوضات الفلسطينية الاسرائيلية :

"تعرضت معالجة قضية اصحاب الهويات المفقودة في المفاوضات التي تلت توقيع اعلان المباديء في واشنطن وفي ما تلاها من لجان متخصصة بعد اتفاق طابا الى تأويلات متعددة ، رغم وجود نص في اتفاقية طابا يعالج هذه المسألة"¹³ . يستند الجانب الفلسطيني في فهمه لمصطلح فاقدي الهويات على نص الفقرة الثالثة من المادة 28 المتعلقة ببند تسجيل السكان، والتي تنص على تشكيل لجنة مشتركة لاعادة اصدار بطاقات الهوية لأولئك السكان الذين فقدوها¹⁴ . وقد قدم الجانب الاسرائيلي في بداية المفاوضات تفسيره الحرفي لنص المادة باعتبار فاقد الهوية من ضييعها، وبالتالي يمكن اصدار بطاقة بدل فاقد له بعد حلف اليمين وتقديم المعاملات اللازمة.

وقد استغل الجانب الاسرائيلي في المفاوضات تعدد اللجان وتداخل صلاحياتها لتأجيل بحث هذه المشكلة والمماطلة، فحين كانت تطرح المشكلة في طواقم التفاوض المدنية كان المندوب الاسرائيلي يحيلها الى كونها قضية من صلاحية اللجنة الرباعية ، فيما يكون الامر معكوساً عند طرحها في اللجنة الرباعية حيث يحيلها المندوب الاسرائيلي لصلاحية لجنة تسجيل السكان.

لقد استغرق الامر فترة طويلة حتى قبل الاسرائيليين اعتبار مشكلة فاقدي الهويات جزءاً من صلاحية لجنة تسجيل السكان، لتبدأ حلقات من التفاوض

¹³ مقابلة شخصية مع جمال سليم، وزارة الشؤون المدنية، رام الله، 1998/5/28.

¹⁴ مقابلة شخصية مع جمال سليم، وزارة الشؤون المدنية، رام الله، 1998/5/28.

العسير حول موضوع المواطنة والاقامة الدائمة. فقد استند الفلسطينيون الى النص الانجليزي للاتفاق الذي وصفهم بـ (citizens) وليس (residents) وهو مفهوم اقرب للمواطنة بما تعنيه من حقوق التمتع بالجنسية ، اما الاسرائيليون فقد تمسكوا بنصهم العبري الذي اعتبرهم مجرد مقيمين فقدوا حق الاقامة.

ان حجة الطرف الفلسطيني تستند الى رسائل قدمها المستشار القانوني للحكومة الاسرائيلية رداً على استفسارات المحامية ليئا تسميل بشأن هذا الموضوع في قضية إستعادة أحد مواطني الضفة الغربية لبطاقة هويته التي فقدها بسبب عدم العودة من السفر خلال المدة المحددة. فقد اشار المستشار القانوني للمحامية المذكورة بضرورة توجه موكلها الى السلطة الوطنية الفلسطينية لمعالجة مشكلته باعتبارها موضوع تفاوض ضمن الفقرة الثالثة من المادة 28 في بند تسجيل السكان¹⁵ ، والتي تنصّ على أنه: "سوف يتم تشكيل لجنة مشتركة لحل مشكلة إعادة إصدار الهويات الشخصية لأولئك المواطنين الذين فقدوا هوياتهم الشخصية".

ولم يتم تشكيل اللجنة المشتركة الا في اول تموز 1997 حين وصلت رسالة من الطرف الاسرائيلي توافق على تشكيل اللجنة. وقد ارفق الطرف الاسرائيلي برسالته نموذجاً باللغتين العبرية والعربية هو عبارة عن نموذج لطلب رسمي يتعيّن على المستفيدين أن يتقدّموا به الى السلطات الاسرائيلية عبر وزارة الشؤون المدنية الفلسطينية¹⁶.

¹⁵مقابلة شخصية مع جمال سليم، وزارة الشؤون المدنية، رام الله، 28/5/1998.

¹⁶مقابلة شخصية مع جمال سليم، وزارة الشؤون المدنية، رام الله، 28/5/1998.

لقد شككت الطريقة التي تمت فيها الموافقة الاسرائيلية على بحث هذا الموضوع عملية املاء، حيث انها لم تعرض الطلب على الفلسطينيين لنقاشه والاتفاق على بنوده التفصيلية واعتباره نموذجاً مشتركاً له معايير المتفق عليها وآليات تنفيذ هذه المعايير، بل لقد اعتمد الطرف الاسرائيلي في هذا المجال استباق الامور حتى يصبح الطرف الفلسطيني في معرض نقاش مقترح اسرائيلي معد بعناية بحيث لا تؤثر في جوهره اية تعديلات طفيفة من الجانب الفلسطيني.

وبسبب توقف المفاوضات في اواخر حكم حزب العمل، ومع وصول اليمين الاسرائيلي للحكم، لم تجتمع اللجنة سوى مرتين كان آخرها في 1998/5/13 حيث اثير الموضوع من جديد. وقد أبى الاسرائيليون في هذا الاجتماع استعدادهم لمعالجة حالات من فقدوا اقامتهم بين عامي 1988 و1989 فقط، باعتبار ان من سافر بعد عام 1989 يعتبر مسافراً عادياً لا يفقد حق اقامته حيث تضمن الاتفاقية الفلسطينية الاسرائيلية المرحلية الموقعة عام 1995 في البند الرابع من المادة 28 من الملحق الثالث لمن سافر بعد هذا التاريخ ان يقيم في الخارج اي مدة يريد¹⁷. فهذا النص حول الجانب الفلسطيني صلاحية اصدار بطاقات الهوية للمواطنين الفلسطينيين، وبموجب الأوامر العسكرية السارية فإنه لكي تصدر بطاقة الهوية يجب أن يكون صاحبها قد مضت عليه مدة سبع سنوات دون أن يعود من سفره للخارج، ومعنى ذلك أن صلاحيات الجانب الإسرائيلي في هذا الشأن على من سافر بعد عام 1989 قد انتقلت للجانب الفلسطيني.

¹⁷مقابلة شخصية مع جمال سليم، وزارة الشؤون المدنية، رام الله، 1998/5/28.

ان النظر للموافقة الاسرائيلية سالفة الذكر يشير الى ان من سافر عام 1990 لم تنته المدة القصوى لاذن سفره وهو بالتالي غير فاقد لهويته، اما من سافر قبل ذلك الموعد فقد "تكرّمت" السلطة الاسرائيلية بالسماح بالعودة لمن سافروا عام 1989 ، فيما ظلت الأوامر العسكرية منطبقة على اولئك الذين سافروا قبل عام 1989، وهم الغالبية العظمى من فاقدى الهوية. هذا يعنى ان اسرائيل لم تكن تنوي حل المشكلة من اساسها في اللجان التفاوضية، تماماً كما تعاملت مع قضية الاسرى التي لم تنته بعد وربما لن تنتهي.

اما المفاوضات الفلسطينية فلا زال، بعد ان نجح في تثبيت بحث القضية في لجنة تسجيل السكان، متمسكاً ببحث القضية ككل شامل دون تجزئة في السنوات. غير ان تمسك المفاوضات الفلسطينية بهذا الموقف لا تدعّمه بيانات ومعلومات واحصائيات دقيقة ، عدا عن غياب خطة شاملة لهذا الموضوع، خاصة في وزارة الشؤون المدنية التي لا تعتمد التصنيف الدقيق للذين يطلبون الإقامة ولا تنظر في تاريخ الحالة ، حيث نجد كثيراً من المبعدين لم يطالبوا برفع قرار الابعاد عنهم بل لجأوا الى الطول الفردية عبر المطالبة بما يعرف ب"الرقم الوطني"، وهكذا الحال بالنسبة إلى كثير من فاقدى الهويات. وهذا الامر يشكل فوضى لا تسمح بتنظيم هذه العملية من خلال تصنيف الحالات في مجموعات لكل مجموعة حلها الخاص بها.

وجهات نظر حول التفاوض :

في الندوة التي عقدها مركز شؤون اللاجئين (شمل)، ثار جدل واسع حول الخطأ في تصنيف فاقدى الهوية ضمن فئات النازحين. حيث اعتبر احد اعضاء لجنة مفاوضات النازحين - فاقدى الهوية فئة من فئات النازحين وشاركه في ذلك عضو آخر ، فيما وقع بنفس الخطأ احد الباحثين¹⁸. وانتقد هذا التصنيف احد العاملين في مجال حقوق الانسان الذي يرى ان معالجة هذه الفئة كان يمكن ان تكون اسهل عبر انتزاع قرار قضائي اسرائيلي لو لم تنتقل قضية هذه الفئة الى لجان المفاوضات¹⁹. ويرى باحث وقانوني ضرورة " اخراج المبعدين وفاقدى الهوية من لجنة المفاوضات حول النازحين باعتبار قضيتهم ليست اكثر من مشكلة ادارية، مع ضرورة مطالبة اسرائيل بتقديم ارقام حقيقية عن المبعدين وفاقدى الهويات"²⁰. احد المحامين اشار الى ان المادة 28 من اتفاق طابا في فقرتها الثالثة تسقط فاقدى الهويات من فئة النازحين، حيث ان اعادتهم وفقاً لهذه المادة تصبح تحصيل حاصل بقوة السند القانوني الذي يعتبر اقوى من السند القانوني حول النازحين والذي يحتاج الى سنين من التفاوض²¹.

¹⁸ عباس شبلاق وآخرون، النازحون الفلسطينيون ومفاوضات السلام، شمل، رام الله، 1996، ص13.

¹⁹ مقابلة شخصية مع خالد بطراوي، مؤسسة مانديلا، رام الله، 1998/5/27.

²⁰ عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص52.

²¹ عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص56.

يشير سليم تماري عضو الوفد الفلسطيني للمفاوضات متعددة الأطراف بشأن اللاجئين والنازحين الى ان اتفاقية طابا تعطي ايجابيات جيدة بالنسبة لتسجيل الاشخاص المتواجدين في الضفة والقطاع دون هوية، اذ ان الاتفاقية تشير الى من كان عمرهم فوق 40 عاماً ومرّاً على وجودهم في اقامة مستمرة في الضفة او القطاع ثلاث سنوات يستطيعون الحصول على هوية تلقائياً، دون الرجوع للجانب الاسرائيلي وكذلك الحال بالنسبة للاطفال دون 16 عاماً، وهذا النص يفتح الباب هنا لاستعادة هوية حوالي 15 الف شخص. ويشير تماري الى ان الضعف الرئيسي في الاتفاقية هو تعقيدات جمع الشمل وعدم وضوح نص المادة 28 في فقرتها الثالثة²².

ان هناك تناقضاً في تحديد جهة التقرير في موضوع فاقد الهوية، حيث يوضع مرة على اجندة المفاوضات متعددة الاطراف واخرى ضمن فئة النازحين، فيما يشير بعض الباحثين الى وثائق رسمية تقول ان هذا الموضوع هو موضوع تفاوض اردني اسرائيلي ثنائي²³.

هناك مشكلة معلومات حول هذا الموضوع لدى الاطراف غير الاسرائيلية. فالاحصائيات الاردنية مجزوءة باعتبار ان الاردن لم تحوسب المعلومات عن الداخلين والخارجين اليها عبر الجسور الا في عام 1983 مما يعني وجود نقص في المعلومات عن الفترة بين 1967-1983. ولم تقدم

²² عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص78.

²³ عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص80.

اسرائيل احصائياتها عن الهويات المفقودة رغم الوعود التي قدمتھا في اطار المفاوضات متعددة الاطراف²⁴.

ان مسألة المعلومات والارقام والسجلات في هذه القضية تعتبر اهم عامل من عوامل قوة المفاوضات. فالطرف الفلسطيني الفاقد لهذه المعلومات والذي يطالب الطرف الاسرائيلي بها لن يحصل الا على ارقام مشوهة ومختصرة، وهو بهذا يصبح رهين المعلومة الاسرائيلية المزيفة، فيما يعتبر الطرف الاسرائيلي وجود المعلومات في حوزته مصدر قوة له ومكمن قدرة على التحكم في نتائج التفاوض.

ان مسألة نقص المعلومات قد جعلت الموقف الفلسطيني ضعيفاً في هذا المجال، فيما تتعمد اسرائيل عدم تقديم معلومات وارقام حول الموضوع وتلجأ الى مناورات من نوع اسقاط كثير من الارقام من الكمبيوتر تحت ذريعة التقادم، وهي بذلك تخفي اسقاطاً لعدد كبير ممن فقدوا هوياتهم قبل حوسبة المعابر، عدا عن ان هناك من اسقطت اسماءهم من المبعدين الذين رفع عنهم قرار الابعاد وحاولوا الحصول على هوياتهم القديمة بارقامها القديمة لكنهم ابلغوا بأن لا سجلات تثبت اقامتهم في المناطق المحتلة قبل ابعادهم وان ذلك يرتأي اعادة النظر في قرارات رفع الابعاد عنهم واعادتهم للاردن²⁵. كذلك لم ينتبه الطرف الفلسطيني لضرورة تسلمه،

²⁴ عباس شبلق، مصدر سبق ذكره، ص138.

²⁵ مقابلة شخصية مع المواطن نعيم عبيسي من بيت دجن - نابلس، والذي كان قد اعتقل عام 1969 وأبعد إلى الأردن في نفس العام.

ليس آخر نسخة من سجل السكان، بل كافة ما يتعلق بتطورات هذا السجل عبر عقود الاحتلال الطويلة.

ان ما فعلته دائرة الاحصاءات المركزية الفلسطينية من عملية تعداد وحصص لهذه الفئة موضوع التفاوض هو جهد عملي باتجاه تسليح المفاوضات برقم ربما سيختلف كثيراً عن الارقام الاسرائيلية. كذلك سيكون هنالك تبويب وتصنيف لفاقدي الهوية حسب السنوات واسباب فقدها وهذا ما سيعزز دور المفاوضات في قضية مهمة كهذه.

يمكن هنا ايضاً فتح نقاش حول ما اثاره الكاتب والباحث الفلسطيني فيصل حوراني عن موضوع الجنسية الفلسطينية الذي يعتبر مكتسباً من المكتسبات النادرة لقوانين الانتداب البريطاني التي اعترفت بالجنسية الفلسطينية، باعتبار ذلك موروثاً عن الجنسية العثمانية²⁶. هذه الاشارة ربما تصلح مدخلاً باعتبار أن اسرائيل طبقت قوانين عثمانية فيما يتعلق بملكية الاراضي وبريطانية فيما يتعلق بامور كثيرة ليس آخرها قوانين الدفاع (الطوارئ). كما يمكن الاستفادة من القانون الانتدابي الذي سمح باصدار جواز سفر باسم حكومة فلسطين الانتدابية ومن قانون الجنسية الاردني بالنسبة لسكان الضفة باعتبار ان الحكم العسكري اعترف مبدئياً بهذه الجنسية.

²⁶ عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص 47.

أسباب وإجراءات سحب الإقامة (المواطنة) :

عمدت اسرائيل عبر الاوامر العسكرية سواء المنشورة او غير المنشورة الى تهيئة الظروف لسحب الإقامة ومصادرة الهوية من خلال اجراءات ادارية اهمها:

1- تحديد فترة المقيم خارج البلاد، لمدة معينة معتبرة ان تجاوزها يؤدي الى سحب الهوية تلقائياً، وبالتالي تقوم السلطة العسكرية بالغاء اقامة كل فلسطيني يسافر بواسطة وثيقة سفر (لاسيه باسيه) ويتجاوز مدتها المحددة بسنة دون تجديدها لسنة اخرى فيما تصدر هوية كل من سافر بتصريح وتجاوز ثلاث سنوات دون تجديده كل سنة لمدة ثلاث اخرى.

وعملية استعادة الهوية كانت تتم سابقاً عبر تقديم طلب بذلك للادارة المدنية في المنطقة يشرح فيه الطالب اسباب وظروف الحيلولة دون رجوعه في الوقت المحدد ، فاذا وافقت الادارة المدنية فان موافقتها ليست اكثر من توصية الى لجنة خاصة في قيادة الادارة المدنية في بيت ايل تعرف باسم لجنة المتأخرين، وهي المخولة باتخاذ القرار النهائي. وبهذه الطريقة يجهد ضباط الادارة المدنية انفسهم وعقولهم لارضاء هذه اللجنة اكثر مما يتعاملون مع ظروف الطالب. وبعد ان تتخذ اللجنة قرارها، والذي غالباً ما يكون بالرفض، تحال قضايا فاقد الهوية الى لجنة جمع الشمل لتدخل مرحلة اكثر تعقيداً ولتكرس وضعيته بالتالي كفاقد هوية²⁷.

²⁷عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص94.

2- التضييق على عملية تسجيل المواليد الجدد واجراءاتها من خلال تحديد مهلة عشرة ايام للتبليغ عن الولادة داخل الاراضي المحتلة، وشهر لمن وُلدوا خارجها ليعطوا ارقام هويات حسب الامر العسكري رقم 1208 الصادر عام 1979، وكانت الفترة قبل ذلك غير محدودة بل ان المولود غير مطالب برقم هوية حتى بلوغه سن السادسة عشر. وبموجب الأوامر العسكرية التي سنتها سلطات الاحتلال فإنه إذا ولد داخل البلاد مولود ولم يبلغ عن ولادته في الفترة القانونية كان يتعرض ذووه لغرامة، فيما يفقد من ولد في الخارج ولم يبلغ عنه اقامته وهويته.

اعتمدت السلطة العسكرية في تسجيل المواليد معايير قانون العودة اليهودي عبر ربط المولود بامه، بمعنى ان اي مولود من اب مقيم وام غير مقيمة لا يعتبر مقيماً ولا تحقق له هوية الا عبر عملية جمع شمل له ولامه. وهنا يشار الى ان عدد النساء غير المقيمت المتزوجات من مقيمين اكثر من المقيمت المتزوجات من غير مقيم. مما يعني ان عدداً اكبر من المواليد فقدوا اقامتهم باعتبار عدم حصول امهم على الإقامة، فيما لا يعتبر هذا القانون خاصاً بالفلسطينيين من الضفة والقطاع كمناطق محتلة لا ينطبق عليها القانون الاسرائيلي. كما أن الأسر التي تكون الأم فيها مقيمة بينما الأب غير مقيم تكون مستقرة في الخارج وعادة ما تكون غير معنية بالإقامة داخل الأراضي الفلسطينية. أما الأسر التي تكون الأم فيها غير مقيمة ويكون الأب مقيماً فعادة ما تكون مقيمة بالداخل أو معنية بالإقامة في الداخل، ولكنها ستواجه مشكلة أن أبناءها لا يعتبرون مقيمين بموجب الأوامر العسكرية الاسرائيلية. هذا الأمر يؤكد أن سياسة تفرغ الأراضي الفلسطينية من المواطنين الفلسطينيين هي غاية تلك الأوامر العسكرية.

هنا يلعب جهل المواطنين بالاوامر العسكرية دوراً في عملية التفريغ وسحب الهويات، خاصة وأن هذه الاوامر لا تعلن ولا تقدم للهيئات المحلية ليبلغ الناس بها، وعادة ما يتم اصدارها بصمت كما ولا تترجم غالبيتها للعربية. كل ذلك بهدف عدم اثاره الرأي العام والمؤسسات الحقوقية.

لقد اختلقت السلطات الاسرائيلية كل الذرائع والحجج والاساليب لتقليص عدد الفلسطينيين في الضفة والقطاع والتخلص من اكبر عدد منهم، وابتدعت لذلك شتى الاوامر والقرارات واللجان، ومنها لجان جمع الشمل التي غالباً ما كانت كل الطلبات توجه اليها والتي كانت مقبرة لكل امل في استعادة الهوية.

معضلة جمع الشمل :

تعود جذور المشكلة الى تشتت العائلات الفلسطينية اثر نتائج حرب حزيران. وقد تعاملت السلطة الاسرائيلية مع هذا الموضوع ضمن سياسة عامة ثابتة شعارها اقل ما يمكن من العائدين، وحددت لذلك حالات محدودة جداً اعتبرتها حالات انسانية او ادارية ، مثل الزواج او المرض او الابن الوحيد... الخ. وقد كان اوضح تعبير عن هذه السياسة القرار الاسرائيلي الصادر عن منسقية شؤون المناطق في نهاية عام 1983، والذي يقضي بانتهاج سياسة تهدف الى تخفيض عدد حالات الموافقة على طلبات جمع الشمل، وذلك بحجة "التغييرات في الطبيعة الاصلية والاهداف المتعلقة بظاهرة تقديم طلبات جمع الشمل وكونها اصبحت مشكلة معقدة ذات مضامين سياسية وامنية"²⁸، حسبما نصّ القرار المذكور. كما حدد مكتب المستشار القضائي الاسرائيلي تفاصيل هذه السياسة في: " ان السياسة المطبقة منذ 1984 في "يهودا والسامرة" وقطاع غزة تنص على انه في الحالات الاستثنائية والخاصة جداً فقط ولاسباب انسانية وادارية تتم الموافقة على جمع الشمل. ويجب التشديد على ان الاغلبية العظمى من طلبات جمع الشمل التي تقدم كل سنة في كلتا المنطقتين هي طلبات للم شمل بين ازواج، لذا فان من الواضح ان حقيقة كون الناس موضوع الجدل هم ازواج لا يمكن ان تجعل من الطلب حالة استثنائية"²⁹.

ان اعتماد جمع الشمل كطريقة للحصول على الهوية المصادرة يعتبر عملية حصول على اذن جديد بالاقامة الدائمة في المناطق المحتلة،

²⁸ المحكمة الاسرائيلية العليا ، بيان النائب العام رقم 1979/95 فقرة 9.

²⁹ المحكمة الاسرائيلية العليا ، بيان النائب العام رقم 1979/95 فقرة 10.

وبالتالي فان فاقد صفة الإقامة لا يحصل على نفس رقم هويته اذا ما عاد عن طريق جمع الشمل بل يحصل على رقم جديد ، فبدلاً من ان يستعيد هويته التي تبدأ من اليسار بالرقم (9) يحصل على هوية صارت تبدأ بالرقم(4)، بما في ذلك كافة العائدين مع السلطة الوطنية منذ العام 1994. ومن غير المعروف هدف سلطات الاحتلال الإسرائيلي من وراء ذلك.

لقد قلصت السلطة الاسرائيلية بهذا القرار الغالبية العظمي من طلبات جمع الشمل وحجم الفئات المشمولة به، فمن بين 85163 طلباً لجمع الشمل قدمت بين عامي 1967-1987 تمت الموافقة على 12814 طلباً، ومن بين 3266 طلباً قدمت بين 1987-1989 تمت الموافقة على 659 طلباً. وتشمل هذه الموافقات على شخوص عجزوا عن استعادة هوياتهم المصادرة ولجأوا الى تقديم طلبات جمع الشمل، حيث بلغت نسبتهم 7% من المتقدمين بطلبات جمع الشمل. لقد ادت هذه التحديدات الى احجام الناس عن تقديم طلبات جمع الشمل بناءً على المعرفة المسبقة بالنتيجة السلبية لهذه الطلبات.

بعد المفاوضات الفلسطينية الاسرائيلية واتفاق اوسلو جرت تطورات على قضية جمع الشمل كجزء من اجراءات بناء الثقة، واحيلت القضية الى لجنة الشؤون المدنية المشتركة. وقد وافقت السلطات الاسرائيلية على تمديد تصاريح الزيارة للازواج غير المقيمين مدة سنتين اعتباراً من 1994/8/31. وشمل هذا الترتيب بشكل استثنائي الذين غادروا قبل هذا التاريخ البلاد بسبب انتهاء مدة تصاريحهم، أي أن مدة تصاريح هؤلاء قد مُدِّدَت بأثر رجعي.

في العام 1993 اعلن داني روتشيلد منسق شؤون المناطق المحتلة آنذاك ان السلطات الاسرائيلية قررت اعطاء اقامة دائمة لكل من يقيم في البلاد بموجب تصريح يحدد مرة كل ستة شهور، وبالتالي تم الطلب بناءً على ذلك الى ذوي الافراد المشمولين بالقرار التقدم لهم بطلب جمع شمل، حيث تغطي هذه الحالة حوالي خمسة آلاف شخص.

لقد كان من الصعوبة على المفاوضين الفلسطينيين والاسرائيليين عدم التطرق لموضوع الإقامة التي كانت تفرض نفسها عند مناقشة بعض الترتيبات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية، كالانتخابات للمجلس التشريعي وشروط مشاركة النازحين فيها وتصاريح الزيارة والسفر، الا ان تناول هذه القضية كان جزئياً مع انه كان من الممكن استخدام الحملة الانتخابية كفرصة لاستعادة اقامة فاقد الهوية على الاقل.

هذا لا يمنع من القول ان انجازات تحققت، ولو كانت طفيفة، فيما يعلّق بعض خبراء القانون وحقوق الانسان على هذه الانجازات بأنه كان يمكن ان تتحقق تلك الانجازات في ظل الحكم الاسرائيلي وعبر المؤسسات الحقوقية، حيث ان دور السلطة في هذا المجال -برأيهم- لم يتعد دور الوسيط بين المواطن والاجهزة الاسرائيلية دون ان تكون في موقع التأثير على القرار الاسرائيلي³⁰.

³⁰ عباس شبلاق، مصدر سبق ذكره، ص110.

خلاصة وتوصيات :

تعتبر مشكلة فاقدى المواطنة -بعض النظر عن التسميات- من اهم القضايا التفاوضية ليس لتعلقها بقضية افراد فحس ، وانما لان حلها يخلق أسساً وخبرة ومعرفة يمكن أن تبنى عليها قضايا تتعلق بالنازحين من الفئة التي تواجدت في الخارج قبل واثناء حرب حزيران فيما لم تستطع العودة بعد الحرب لاسباب تتعلق بالتحديدات الاسرائيلية.

كذلك فان اعتبار اسرائيل مواطني الضفة والقطاع والقدس مجرد مقيمين لهم حق العمل والحركة الداخلية دون الاعتراف بحق الجنسية لهم، يحتاج الى معالجة تفاوضية تقوم على اساس اعتراف اسرائيل بمنظمة التحرير الفلسطينية وبالشعب الفلسطيني سواء بالاستناد الى اتفاق اوسلو أو الى الرسائل المتبادلة بين الرئيس عرفات ورئيس الوزراء الاسرائيلي الاسبغ اسحق رابين. ان ذلك يجب ان يكون المنطلق والاساس للتفاصيل اللاحقة، وبذلك يمكن التوصل الى اتفاق شامل حول فاقدى المواطنة.

فتشبت اسرائيل بموقفها ومماطلتها في تقديم الارقام والمعلومات ودفعها الفلسطينيين نحو قبول الحلول الجزئية في هذا الموضوع، حتى عبر تسهيل عمليات جمع الشمل، كل ذلك التفاف على جوهر المشكلة وتأجيل لها.

يعتبر جواز السفر الفلسطيني ذو طبيعه غير محددة كمعبر عن الجنسية الفلسطينية، وهو وثيقة لاثبات الشخصية والحركة الخارجية دون الحاجة للوسيط الاسرائيلي. لهذا يبقى الإتفاق على إصدار جواز السفر الفلسطيني في هذا المجال انجازاً يحتاج الى تطوير ليصبح معبراً عن الجنسية ولو

بشكل مجزوء. ويمكن هنا انتزاع حق تجديده من مكتب ارتباط مشترك بين ممثليات فلسطين وسفارات اسرائيل في العالم ليصبح ذلك في النهاية حق فلسطيني بشكل مستقل.

ان مفهوم المواطنة بقدر ما هو مرتبط بالحقوق والواجبات، مرتبط ايضاً بالسيادة والسيطرة على الحدود والمعابر، وبالتالي فان السعي الى صلاحيات اوسع في المعابر يمكن ان يدفع ايضاً باتجاه نوع من التحكم الفلسطيني بالداخلين والخارجين، فليس معقولاً ان تبقى مناطق السلطة الفلسطينية مفتوحة امام كل زائريها من حملة الجنسيات المختلفة فيما لا يستطيع الفلسطيني في الشتات مجرد الدخول اليها زائراً الا بصعوبة بالغة.

ان مفاوضات المطار والميناء يجب ان تشكل فرصة ومنفذاً للخروج من مأزق المعابر الحالي بحيث يجب السعي لدور فلسطيني مُقرّر فيها. كل هذا يبقى صغيراً امام تحقيق سيادة كاملة على المعابر والحدود، والتي تشكل بدورها الحل الجذري والنهائي لمشكلة فاقد الهوية.

ان على المفاوض الفلسطيني بشكل عام، وفي هذا المجال المهم بشكل خاص، ان يخرج من العشوائية وغياب الخطة والمعلومات نحو التدقيق في كل صغيرة وكبيرة بعيداً عن الصفقات التي ربما تلغي احياناً مكتسبات.

كذلك فان اللجوء الى الحلول الفردية بتحصيل ارقام وطنية لفاقد الهوية وتقديم طلبات جمع شمل لهم، هو حل على حساب أشخاص آخرين، كما يعني ذلك السلطة الاسرائيلية من الشعور بجديّة الطرف الفلسطيني في

معالجة هذه المشكلة كرزمة واحدة. وبالتالي فان هناك ضرورة لتنظيم جهد فلسطيني للتعامل مع هذه المشكلة في اطار منهجي مخطط يستبعد الحلول الفردية والمجزوءة لصالح الحل الشامل.

ان ظروف الشتات الفلسطيني وظروف المجتمع المحلي لم تستطع ان تدفع بجهد شعبي منظم قاعدته فاقد الهويةات ليشكل مجموعة ضغط على اسرائيل واداة اسناد ونصيحة للمفاوض الفلسطيني، لابل وحتى اداة نقد لدوره ودعوة لتصحيح هذا الدور. فبعد اللجان التي تشكلت بالتعاون مع مؤسسات حقوق الانسان لاجل جمع الشمل والتي تلاشت مع دخول السلطة الوطنية، لم تقم اية لجان لهذا الغرض، لذا لا يقع اللوم على المفاوض وحده بل يقع ايضاً على المتضرر المباشر الذي ينتظر ان تأتيه هويته الى بيته دون ان يجهد نفسه بحل جماعي.

ان وصول اليمين الاسرائيلي بائتلافه المتطرف الى الحكم في اسرائيل ومماطلاته المتكررة والتي اصبحت قاعدة في تنفيذ الاتفاقات المعقودة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة اسرائيل اثر وسيؤثر سلباً على حل هذه القضية ، وبالتالي لا بد هنا من تضافر اعلى للجهود بين المتضررين والمسؤولين الرسميين باتجاه حملة لاجل استعادة الهوية مستعينين بالاتصال بكل المؤسسات الحقوقية الدولية والمعنيين بحقوق المواطنة ، وهذا يمكن ان يؤدي جزئياً لتحريك القضية.

توصيات :

أظهرت الدراسة حاجة ماسة الى:

1. قيام المؤسسات الرسمية المعنية متعاونة مع مؤسسات حقوق الانسان بحملة توعية وارشاد لفاقدي الهويات في الداخل والخارج، تتعلق بالاجراءات والوسائل التي يمكن عملها لاجل انتزاع حل جماعي للمشكلة.
2. ضرورة ان تقوم المؤسسات الحقوقية بدعم تشكيل لجنة شعبية للدفاع عن فاقدي الهويات كمجموعة ضغط تسهم في تحريك القضية.
3. ان تعيد الجهات الرسمية مراجعة وتقييم عملية التفاوض في هذا الموضوع، ومستفيدة من الاخطاء السابقة لصالح خطة مبرمجة وحل جماعي.
4. ان يشدد المفاوض الفلسطيني على السلطة الاسرائيلية بضرورة تسليمها سجل السكان كاملاً، اضافة الى سجلات المغادرين والقادمين دون نقصان، ومقارنة ذلك مع نتائج استمارات دائرة الاحصاءات المركزية.
5. ان يقوم الطرف الفلسطيني بالاسراع لخلق آلية لعمل اللجنة الفلسطينية الاسرائيلية المشتركة المنصوص عليها في الاتفاقية المرحلية، تقوم على اعتبار ان قضية فاقدي الهويات قضية مواطنين وليس قضية جمع شمل.
6. اغتنام اية فرصة من الطرف الفلسطيني تسمح بعودة فاقدي الهوية مثل انتخابات قادمة للمجلس التشريعي،... الخ.

هذه التوصيات اذا ما نوقشت بجدية بين مهنيين ورسميين معينين يمكن ان تولد افكاراً اجرائية ملموسة تولد اساليب جديدة للعمل، من أجل عودة 100-120 الف مواطن هم فاقدو الهويات، ويمكن ان يفتح قضية عودة فئات اخرى مشابهة.

ملحق

أمر عسكري رقم 234
أمر بشأن بطاقة الهوية
وينص على

حيث أنني اعتقد بأن الأمر ضروري لإقرار الحكم لما تنظم والرقابة
الأمنية اللائقة في المنطقة، فإني أمر بما يلي:

تعريف 1. في هذا الامر -

"السلطة المختصة" - من عين من قبلي ليكون سلطة مختصة لمقتضى
هذا الأمر في المنطقة، كلها او بعضها،
"الساكن - من يوجد بوجه مشروع في المنطقة ويقع محل سكناه الدائم
في المنطقة،

"بطاقة هوية" - بطاقة الهوية الصادرة بمقتضى هذا الأمر.

الحصول على بطاقة هوية 2. ان كل ساكن من الرجال أتم السادسة
عشرة من عمره، يجوز له حتى تاريخ 5 تموز 5728 (1 تموز 1968)
أو بعد بلوغه السادسة عشرة ، حسب التاريخ المتأخر، ان يقدم طلباً
للحصول على بطاقة هوية.

ترتيبات التوزيع 3. يقوم القادة العسكريون او السلطة
المختصة بنشر تعليمات بشأن الترتيبات المتعلقة بتقديم طلبات الحصول
على بطاقات الهوية وبشأن توزيعها.

رسم عن بطاقة الهوية 4. يستوفى عن اصدار كل بطاقة هوية
رسم مقداره ليرة واحدة.

- بدء سريران
آذار 5728 (18 آذار 1968).
5. يبدأ سريران هذا الأمر اعتباراً من 18
- الإسم
بطاقة الهوية (الضفة الغربية) (رقم 234)، لسنة 5728 - 1968".
17 آذار 5728 (17 آذار 1968)
6. يطلق على هذا الأمر اسم "أمر بشأن

الوف ميشنه رفائيل فاردي
قائد منطقة الضفة الغربية