

دراسة العدد

المواطنة الفلسطينية: الماضي والحاضر والمستقبل*

بقلم

د. فلاديسلاف تولستويخ: أستاذ العلاقات الدولية، مدير قسم القانون الدولي، جامعة نوفوسيبيرسك، روسيا

د. جوني عاصي: أستاذ العلاقات الدولية والعلوم السياسية، مدير كرسي اليونسكو للديمقراطية وحقوق الانسان، جامعة النجاح، فلسطين

استخلاص تتناول هذه المقالة عدة موضوعات مثل الاعتراف والحماية الدبلوماسية والحماية الدبلوماسية للاجئين، وهي موضوعات ترتبط بشكل وثيق بمسألة المواطنة. ومع ان العمل بالمواطنة الفلسطينية، كما عُرِّفت في المرسوم الملكي البريطاني (1925) في فترة الانتداب، توقّف، الا انها موضوعات ما زالت مطروحة وتبقى موضوع جدل. فهي تنخرط ضمن النقاش حول شرعية النظام السياسي والقانوني الذي ورث الانتداب البريطاني لكنه أيضا نقاش حول توطيد وبناء الهوية الجماعية للشعب الفلسطيني. تشير مشكلة المواطنة الفلسطينية الى خلل جدي في القانون الدولي الحديث. هذا الخلل هو احتكار مفهوم السيادة الذي يؤكد على ممارسة السلطة العامة على يد حكومات ويتجاهل مصالح الشعوب. يتوسط المفهوم عناصر مختلفة للقانون الدولي: تفسير ومواطنة وحل النزاعات وعملية بناء الدولة ومعيّار للحرب العادلة، الخ... فان احتكارها على الرغم من ذلك يستند الى فكرة خاطئة وهي ان النظام الدولي يرتكز فقط الى قرارات الحكومات، وليس الى الاخذ بعين الاعتبار للعوامل التاريخية والثقافية والاجتماعية وغيرها. مع ذلك، لا يعني هذا الاستنتاج ان الصراع من اجل حقوق الانسان وحقوق الشعوب يجب ان يُهمل. بالعكس، تحدد هذه الحقوق استراتيجية الصراع والتي تكمن في تجاوز "حصر" النظام الدولي في القرارات الحكومية وتطوير مؤسسات جديدة تأخذ بالحسبان أمورا أخرى غير السيادة مثل الانتماء الى أمة او مجموعة وطنية.

Palestinian Citizenship: Past, Present and Future

By: Vladislav Tolstykh¹ <vt73@mail.ru> & Joni Aasi² <joni.aasi@najah.edu>

Abstract This article addresses several topics such as recognition, diplomatic protection and diplomatic protection of refugees, which are closely related to the question of citizenship. Although the work of Palestinian citizenship, as it was defined in the British Royal Decree (1925) during the period of the Mandate, was stopped,

* يشكر الباحثان جامعة النجاح على دعمها المادي الذي سمح بتبادل الزيارات واللقاء بهدف تطوير التعاون والمشاريع المشتركة.

Vladislav Tolstykh is a Professor of International Law, the Head of the Department of International Law and the Director of ¹ the LLM Programme in International Law at Novosibirsk State University. He is also a Senior Researcher at the Institute of Philosophy and Law of the Russian Academy of Sciences (Siberian branch). In 1996-2005 he was a Professor at Tomsk State University; and in 2005-2010 he was a Professor at the Russian Academy of Justice (Moscow). He is a member of the Russian International Law Association. Professor Tolstykh is an author of six books and more than 120 articles on international law. His latest works include 'International Law' (Prospect, 2018), and 'International Courts and their Jurisprudence' (International Relations, 2015). He is a Laureate of the F. Martens Award, 2016 (Russian Academy of Sciences).

Professor of International Law and Political Science at An-Najah University. He previously served as Dean of the Faculty of Law at ² An-Najah University and Director of the UNESCO Chair for Democracy and Human Rights. He worked more than 13 years at Birzeit University and as a visiting professor at French and Italian universities (7 times). In addition, he organized six international conferences on economy of resistance, Constitutional Law and International Law on Natural and Water Resources. Published three books on democratization and the theory of international relations and multilateral diplomacy. Recent publications: Joni Aasi et Malik Boumediene, "Le régime politique palestinien et la question de la démocratisation", In : Malik Boumediene et François Frison-Roche, Les transitions constitutionnelles dans le monde arabe : Réflexion prospective » Institut Universitaire Varenne, 2017, pp.106-142), "The concept of provisional constitution: An analysis of constitutional transition in Palestine", Journal of Political Science and Law, Issue 11 September 2018 Vol. 18 pp.1-18 (Arabic and Democratic Center, Berlin, Germany)

these issues are still on the table and remain a subject of controversy. It engages in a debate about the legitimacy of the political and legal system that inherited the British mandate, but also a debate about the consolidation and building of the collective identity of the Palestinian people. The problem of Palestinian citizenship indicates a serious defect in modern international law. This defect is the monopoly of the concept of sovereignty, which emphasizes the exercise of public power by governments and ignores the interests of the people. The concept mediates various elements of international law: interpretation, citizenship, conflict resolution, the state-building process, a standard for just war, etc. ... the monopoly thereof is based on the wrong idea that the international system is based only on the decisions of governments, and not on taking into account historical and cultural factors. Social and others. However, this conclusion does not mean that the struggle for human rights and the rights of peoples should be neglected. On the contrary, these rights define the strategy of conflict, which lies in going beyond the "restriction" of the international system to governmental decisions and developing new institutions that take into account matters other than sovereignty, such as belonging to a nation or national group.

□

مقدمة: تتناول هذه المقالة عدة موضوعات مثل الاعتراف والحماية الدبلوماسية والحماية الدبلوماسية للاجئين، وهي موضوعات ترتبط بشكل وثيق بمسألة المواطنة. ومع ان العمل بالمواطنة الفلسطينية، كما عُرِّفت في المرسوم الملكي البريطاني (1925) في فترة الانتداب، توقّف، الا انها موضوعات ما زالت مطروحة وتبقى موضوع جدل. فهي تنخرط ضمن النقاش حول شرعية النظام السياسي والقانوني الذي ورث الانتداب البريطاني لكنه أيضا نقاش حول توطيد وبناء الهوية الجماعية للشعب الفلسطيني.

[1] المواطنة الفلسطينية خلال فترة الانتداب

حتى العام 1917، كان سكان فلسطين رعايا عثمانيين¹. في العام 1917، احتلت بريطانيا البلاد، وفي العام 1922، منحت عصبة الأمم بريطانيا الانتداب على فلسطين. نصت اتفاقية لوزان على ان كل المقيمين في الأقاليم، التي خضعت في الماضي للدولة العثمانية، تُمنح، بحكم الواقع، مواطنة الدولة التي تم نقل صلاحية إدارة الأقاليم اليها (المادة 30) كما مُنح هؤلاء حق الاختيار بين المواطنة التركية وغيرها (المادة 31 حتى 34). ألزم نظام الانتداب دولة الانتداب بإصدار قانون يخص المواطنة (المادة 7). في العام 1925، تبنت المملكة المتحدة نظام المواطنة، الذي يمنح المواطنة الفلسطينية لجميع "المواطنين العثمانيين" في فلسطين (باستثناء المقيمين في منطقة شرق الأردن)، بالإضافة الى بعض من يقيم في الخارج، مثل أبناء او زوجات مواطنين فلسطينيين. لم يميز النظام على أساس الدين او العرق. بين 1924 و 1948، استخدم سكان فلسطين جواز سفر عرف باسم "جواز سفر بريطاني، فلسطين"، وتلقوا الحماية الدبلوماسية من المملكة المتحدة. في العام 1948، انتهى نظام الانتداب وتوقف العمل بالمواطنة الفلسطينية الا في قطاع غزة حتى 1967².

*يشكر الباحثان جامعة النجاح على دعمها المادي الذي سمح بتبادل الزيارات واللقاء بهدف تطوير التعاون والمشاريع المشتركة

¹ لا بد من التنويه الى ان اختيار العودة الى فترة الانتداب وليس الى الفترة العثمانية لا يرتكز على ادعاء بان المواطنة او الحدثة القانونية بدأت مع الانتداب بل لان نتائج نظام الانتداب ما زالت معنا بمعنى المؤرخ جورج انطونيوس بان النكبة كانت سورية قبل ان تكون فلسطينية إشارة منه الى الشعور العام تجاه تقسيم سوريا والأردن وفلسطين. عرفت الفترة العثمانية حدثة دستورية، للمزيد انظر المصادر التالية:

Nadine Picaudou, « La tradition constitutionnelle arabe : un héritage méconnu », *Égypte/Monde arabe*, Troisième série, 2 | 2005, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 15 janvier 2017. URL : <http://ema.revues.org/1050>.

انيس القاسم، الدستورية في فلسطين، محاضرة أقيمت في ندوة في بيروت عن الدساتير العربية، 2008، <http://anisaqasem.com/?p=17>
² يدعم معتر قفيشة ان المواطنة الفلسطينية كانت كاملة، على الرغم من حقيقة ان فلسطين لم تكن دولة مستقلة (هناك عدة حالات متشابهة في التاريخ العالمي). على إسرائيل ان تعترف بذلك، وكدولة وريثة، عليها منح المواطنة للفلسطينيين. هذه المواطنة هي الأساس المتين لحق العودة.

بعد الحروب العربية الإسرائيلية واحتلال فلسطين، حصل جزء من الفلسطينيين على المواطنة الإسرائيلية، ومُنح جزء آخر المواطنة الأردنية، وحصل جزء ثالث على مكانة مقيم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فيما حصل الجزء الرابع على مكانة لاجئ. أصدرت إسرائيل قانون المواطنة في العام 1952، واعتبرت محاكمها ان المواطنة الفلسطينية لم تعد قائمة. الفلسطينيون الذين يريدون الحصول على المواطنة الإسرائيلية كان عليهم اثبات انه تم تسجيلهم كمقيمين في العام 1949 وانهم سكان إسرائيل في تاريخ 14 يوليو 1952. لم يستطع الكثير من الفلسطينيين القيام بذلك لان هوياتهم سُحبت على يد الجيش الإسرائيلي. بالإضافة الى ذلك، غالباً ما رفضت القوات الإسرائيلية تسجيل الفلسطينيين. تم تعديل قانون الجنسية الإسرائيلي في العام 1968 وفي العام 1980¹. لا يملك المواطنون الفلسطينيون في إسرائيل بعض الحقوق في مجال التعليم والضمان الاجتماعي والوصول الى الأراضي الزراعية والمصادر الطبيعية².

في رأيها المخالف لقرار الأغلبية في قضية مؤسسة عدالة ضد وزير الداخلية، في المحكمة العليا الاسرائيلية، قالت القاضية أيلالا بروكاتشا:³

يحرم قانون الجنسية والدخول إلى إسرائيل حق آلاف المواطنين العرب في إسرائيل في ممارسة حقهم في الحياة الأسرية في إسرائيل؛ إنه ينتهك حقهم في الكرامة الإنسانية.

في العام 1948، سيطرت الأردن على الضفة الغربية وضمها في العام 1950. في العام 1949، قرر مجلس الوزراء الأردني ان قانون المواطنة 1928 قابل للتطبيق على كل من يحمل المواطنة الفلسطينية، وبذلك يتمتع هؤلاء بكل الحقوق التي يتمتع بها الأردنيون، كما يقع عليهم ذات الواجبات. أكد قانون المواطنة الجديد في العام 1954 على ذلك، ومنح الجنسية الأردنية للاجئين الفلسطينيين. في العام 1988، غيرت الأردن سياستها وأعلنت فك الارتباط مع الضفة الغربية وان مقيمي الضفة الغربية هم فلسطينيون. بالمقابل، سيطرت مصر على قطاع غزة، وحافظت على المواطنة الفلسطينية، ومنحت الفلسطينيين الحماية الدبلوماسية. استقبلت دول عربية أخرى اللاجئين الفلسطينيين دون ان تمنحهم المواطنة، وأصدرت لهم تأشيرات سفر، وانتهجت تجاههم سياسة وطنية (قطرية). استندت هذه السياسة على بروتوكول الدار البيضاء (1965) الذي تعمد الحفاظ على

Mutaz Quafisheh, The International Law Foundations of Palestinian Nationality. A Legal Examination of Palestinian Nationality under the British Rule (Genève 2007) 270-281.

See: Annis F. Kassim, 'The Palestinians. From Hyphenated to Integrated Citizenship' in N.A. Butenschon et al. (eds.) *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications* (Syracuse University Press 2000) 201-224.

² بالنسبة لاورن يفتاغل، مواطنة الفلسطينيين العرب في إسرائيل تتميز بانها كتواجد في الغيتو. هذا الغيتو متعدد الأوجه-سياسي، ثقافي، اقتصادي، واداري، وبالنتيجة أيضا فضائي-مكاني. العرب الفلسطينيون في إسرائيل هم رسمياً جزء من المجتمع ومع ذلك يتم تهميشهم بنويوا بواسطة السيطرة والاقصاء وعدم التمكين"

Oren Yiftachel, 'Ghetto Citizenship: Palestinian Arabs in Israel' in N. Rouhana and A. Sabagh (eds.) *Israel and the Palestinians – Key Terms* (Haifa, Mada Center for Applied Research, 2009) 56-61. (p. 60).

أيضا في نظر شلومو زاند، "ما معنى أن تكون يهودياً في إسرائيل؟ ليس هناك شك في أن كونك يهودياً في إسرائيل هو (...) أن تتمتع (...) بامتيازات لا يتمتع بها أولئك الذين لا يعتبرون يهوداً، خاصة العرب. (...) إذا كنت يهودياً، يمكنك شراء الأراضي التي لا يحق للمواطن غير اليهودي القيام بشرائها. (...) إذا كنت يهودياً، فلا يمكنك أن تستقر فقط على أراض ليست لك، لكن يُسمح لك بالسفر في الضفة الغربية عبر الطرق الالتفافية عندما لا يكون للسكان المحليين الحق في التنقل بحرية في وطنهم. إذا كنت يهودياً، فلن يتم إيقافك أبداً في نقاط التفتيش أو تعرضك للتعذيب، ولن يتم مدهمة منزلك ليلاً لإجراء عملية بحث. لن تتعرض مطلقاً لطلقات ناربة عن طريق الخطأ ولن يتم تدمير منزلك بالصدفة، لأن هذه الأفعال المتنوعة مستمرة منذ ما يقرب من خمسين عاماً، وهي موجّهة وموجهة للعرب فقط".

Kinneret Zmora-Bitan, Dvir-Publishing House Ltd. (in Hebrew) 2013, p: 133-134

Israeli Supreme Court, Adalah Association V. Minister of Interior, (7052/03), 14/02/2006. Ayala Procaccia's dissident opinion ³ paragraphe 1.

حق العودة والهوية الفلسطينية¹. دمجت سوريا والعراق اللاجئين الفلسطينيين ضمن مواطنهم في كل المجالات، إلا في حق التصويت (قانون رقم 260 1956 في سوريا) بينما وضعت مصر ولبنان مجموعة من القيود على الفلسطينيين. أخضعت السلطات اللبنانية حق الأجانب في العمل لمتطلبات التبادلية، ومنعت الفلسطينيين من الوصول إلى عدد من المهن (قانون العمل اللبناني 1962) وأدخلت نظام الفيزا للاجئين (مرسوم رقم 478 من العام 1995). أدخلت مصر أيضًا نظام الفيزا في العام 1964 ومنعت الأجانب من الحصول على ملكية عقارية في العام 1976 (على الرغم من ذلك مُنح الفلسطينيون حق ملكية فيما يخص الأراضي الزراعية).

ما زالت مسألة المواطنة الفلسطينية مطروحة في ضوء التزام الدولة الوريثة أو المسيطرة على الإقليم منح المواطنة لكل المقيمين في الإقليم الذي يخضع لسيطرتها، والذين لم يمارسوا حقهم في اختيار جنسيتهم. هذا الالتزام، أكدت عليه المادة 20 من مواد لجنة القانون الدولي الخاصة بجنسية الأشخاص الطبيعيين في وضع التوارث الدولي (1999)، كذلك في الفصل الثالث من القسم الأول لخطة التقسيم (قرار 181 1947) والذي نص على أن المواطنين الفلسطينيين يحصلون على مواطنة الدولة التي يقيمون فيها. لم تنفذ إسرائيل هذا الالتزام لذلك تقع عليها مسؤولية دولية. قد تأخذ هذه المسؤولية شكل الجبر مما يعني عودة الفلسطينيين إلى ديارهم ومنحهم الجنسية الإسرائيلية.

سيكون تنفيذ المسؤولية صعبًا. أولاً، قد تدعي إسرائيل أن الفلسطينيين تنازلوا عن حقهم في المواطنة بشكل طوعي ومالوا إلى استخدام القوة وتركوا بيوتهم فيما بعد في العام 1948 والعام 1967²، وأن اللاجئين وبنائهم لا يملكون الرابط الضروري مع الدولة (اختبار Nottebom)، وأنه لم يطالب الفلسطينيون لفترة طويلة بالجنسية الإسرائيلية من خلال التأكيد على إقامة دولتهم الخاصة³، وأن أبناء اللاجئين لا يحق لهم المطالبة بهذا الحق⁴، والجبر "يتضمن تحمل عبء يفوق أي توقع مقارنة بالفائدة التي قد يجلبها الجبر بدل التعويض" (المادة 35 فقرة ب من مواد مسؤولية الدولة عن أفعال غير مشروعة دولياً). لا يمكن حسم

See: Annis F. Kassim, Op. cit.¹

² هذا الادعاء ضعف على ضوء الدراسات التي قام بها المؤرخون الجدد استناداً على أرشيف الهاغانا حيث تم الإشارة إلى وجود خطة واضحة بتهجير الفلسطينيين من قراهم ومدنهم. وفق أرئيل ميرشطانين، ما يقوم به المؤرخون الجدد الاسرائيليون من إعادة النظر في الرواية الرسمية حول النكبة يقرب من وجهات نظر الطرفين فيما يتعلق بالحقيقة التاريخية للصراع.

Ariel Meyerstein, Transitional Justice and Post-Conflict Israel/Palestine: Assessing the Applicability of the Truth Commission See:

Paradigm, 38 Case W. Res. J. Int'l L.281 (2007) Available at: <http://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol38/iss2/5>

³ هذه المطالبة تمت من خلال المطالبة بحق العودة تم التأكيد عليه بقرار الجمعية العامة 194 في عام 1948، وتكرر التأكيد عليه مرارًا وتكرارًا في القرارات الدولية بطريقة متسقة. على سبيل المثال، يمكن ذكر القرار 1986 162/41 وقرار الأمم المتحدة بتشكيل لجنة خاصة لحقوق الشعب الفلسطيني، بما في ذلك حق العودة. وفقاً لسكوت ليكي، "يجب أن نسأل المجتمع الدولي لماذا يعامل اللاجئين الفلسطينيين بشكل منهجي ومختلف عن غيرهم من اللاجئين". في التسعينيات، عاد أكثر من 12 مليون شخص إلى أوطانهم ومنازلهم في أنحاء مختلفة من العالم. لقد لعب مجلس الأمن دوراً حاسماً، كما نرى في العديد من القرارات مثل القرار (1145) لعام 1997، حيث أكد مجلس الأمن حق اللاجئين والمشردين داخلياً في العودة إلى ديارهم في جمهورية كرواتيا. كرر نفس الشيء في القرارين (1244) 1999 و (1287) 2000.

(Scott Leckie, "Peace in the Middle East: getting real on the issue of Palestinian refugee property" <www.fmreview.org>

⁴ في ختام مناقشتنا لمشكلة اللاجئين، يوصى بأن يتفق الطرفان على تعريف معقول للاجئين وعدم تبني التعريف الذي تستخدمه الأونروا تلقائياً. لا يتمتع اللاجئون بحق العودة إلى إسرائيل، لا بموجب القانون الدولي العام أو الخاص؛ يبدو أن الحل المناسب هو العودة إلى الوطن الفلسطيني وإعادة التوطين والاستيعاب في بلدان أخرى (ويفضل أن يكون ذلك وفقاً لرغبات كل لاجئ)، وقد يُسمح لبعض بالعودة إلى إسرائيل. والحل السريع والكافي سوف يشمل أيضاً دفع تعويضات عن الممتلكات المفقودة ودعم لإعادة التأهيل".

Ruth Lapidot, Legal aspects of the Palestinian Refugees question, Jerusalem Center for Public Affairs, No. 485 24 Elul 5762/1

September 2002 <http://www.jcpa.org/jl/vp485.htm>

بالطبع، هذا الموقف ينطلق من الواقع الحالي لإعادة بناء مشكلة اللاجئين. وإعادة البناء هنا تتطلب التنازل عن العدالة كشرط أساسي للمفاوضات والتي تتم وفق رؤية إسرائيلية. هنا يوجد انكار للحقيقة التاريخية.

هذه القضية بمعزل عن القضايا الأخرى في الحل النهائي. ثانياً، ليس واضحاً من يستطيع ان يحرك الدعوى. لا تملك المؤسسات الفلسطينية بشكل اكيد إمكانية تحريك الدعوى Locus standi ولا تملك الدول العربية بشكل اكيد حق الفعل الشعبي Actio popularis.

[2] المواطنة الفلسطينية في الحاضر

حالياً، يحدد اتفاق أوسلو 2، والذي وقعته منظمة التحرير مع إسرائيل، المكانة القانونية للفلسطينيين الذي يعيشون في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وفق المادة 28، من الملحق الثالث، يضع الطرف الفلسطيني سجلاً للسكان، ويصدر أوراقاً رسمية من كل الأنواع. تصدر السلطة الفلسطينية أوراقاً رسمية مثل الهويات والتي تحمل رموزاً وأرقاماً تسلسلية (التي يجب تمريرها للطرف الإسرائيلي). الحصول على هذه الأوراق الرسمية ضروري للدخول إلى الأراضي التي تسيطر عليها إسرائيل وللخروج عبر المعابر التي تسيطر عليها إسرائيل (المعلومات الشخصية للمسافرين يجب ان تمرّ إلى السلطات الإسرائيلية). يحق للطرف الفلسطيني منح إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (ما عدا القدس) للمستثمرين ولزوجات او أبناء المقيمين الفلسطينيين بهدف لم الشمل. يحق للطرف الفلسطيني تسجيل من وُلد في فلسطين او في الخارج في سجل السكان، وتسجيل اشخاص تحت سن السادسة عشرة، إذا كان أحد الوالدين مقيماً في الأراضي الفلسطينية المحتلة. يُسمح للزوار الإقامة في الأراضي الفلسطينية المحتلة لفترة تصل إلى ثلاثة أشهر بناء على تأشيرة من الطرف الفلسطيني. هذه الفترة يمكن تمديدها حتى أربعة أشهر. يحق للطرف الفلسطيني اصدار أوراق رسمية تتعلق بالإقامة بهدف الدراسة او العمل لمدة سنة، قابلة للتמיד. كما انه يحق للطرف الفلسطيني منح إقامة دائمة للموظفين. كل القرارات التي ذكرت سابقاً تحتاج الى موافقة مسبقة من الطرف الإسرائيلي الذي قد يرفضها لأسباب أمنية¹. وفق المادة 2 من الملحق الثاني، يحق لكل المقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة التصويت في الانتخابات للسلطة الفلسطينية وللمجلس التشريعي إذا تجاوزت أعمارهم الثامنة عشرة.

هناك تقريباً 300000 فلسطيني في القدس لا يملكون جوازات سفر فلسطينية، وتعتبرهم السلطات الإسرائيلية بأهم مقيمون أجانب، لهم الحق في الإقامة الدائمة، وفي بعض الخدمات الاجتماعية والتأمين الوطني، وفي التصويت في انتخابات محلية، الخ... بكل الأحوال، فان الحق في الإقامة قد يُلغى إذا لم يمكث الشخص لمدة ثلاث سنوات في القدس، إذا حصل على جنسية أخرى، او إذا كان الشخص امرأة وتزوجت من رجل يقيم في الضفة الغربية. لا يقود فقدان الإقامة في القدس إلى منح الإقامة في الضفة الغربية؛ وعليه، يستطيع من فقد اقامته قانونياً الإقامة فعلياً في القدس، لكن دون إمكانية السفر إلى الخارج وما يرتبط بذلك من حقوق.

لا تعادل المكانة القانونية لمقيم في الأراضي الفلسطينية المحتلة المكانة القانونية للمواطن سواء كان في إسرائيل او في فلسطين. لا تمنح إسرائيل حقوقاً سياسية أو أخرى للمقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ولا تطالبهم بالقيام بواجبات مدنية، وتفرض عليهم شروطاً إدارية صعبة وقد تنهي اقامتهم في أي وقت تريد. موقف إسرائيل من المقيمين وفق هذه الفئة عبرت عنه المحكمة العليا الإسرائيلية في قرار مبارك عوض ضد إسحاق شمير في تاريخ 5 يونيو 1988:

ولد المشتكي في القدس في العام 1943 وأصبح مواطناً اردنيا بعد 1948. في العام 1967 سيطرت إسرائيل على شرق القدس وأصدرت له هوية إسرائيلية. في العام 1970، ذهب المشتكي للدراسة في الولايات المتحدة (دراسة الدكتوراه) وبعدها، لم يبق المشتكي بشكل مستمر في القدس، على الرغم من انه زار البلاد بشكل منتظم. في العام 1978، نال الجنسية الأمريكية. في العام 1988، قررت السلطات الإسرائيلية طرده من البلاد على أساس انه فقد مكانته كمقيم دائم وبسبب انخراطه في جهود معادية للدولة الإسرائيلية. الادعاء الأساسي للمشتكي هو انه يملك مكانة خاصة: "شبه مواطنة" او "إقامة دستورية" والتي تستبعد العقوبات ضده التي يشير إليها قانون الدخول 1952. لم تدعم المحكمة هذا الادعاء. صرح القاضي اهورن باراك: " كما هو معروف، ولأسباب تخص مصالح سكان شرق القدس، لم تمنح لهم المواطنة دون موافقتهم، وكل مقيم منهم يستطيع ان يقدم

¹ Mutaz Qafisheh, 'Citizens of the State of Palestine and the Future of Palestinian Refugees: Legal and Political Scenarios' in Mutaz Qafisheh (ed.) *Palestine Membership in the United Nations: Legal and Practical Implications* (Cambridge Scholars. 2013).

طلباً للمواطنة، إذا رغب في ذلك. تقدم البعض منهم بطلب المواطنة وحصل عليها. المشتكي، وكثير من أمثاله، لم يقوموا بذلك. وبما أنهم يمتنعون عن نيل المواطنة الإسرائيلية، من الصعب القبول بادعائهم حول "شبه مواطنة" والتي تحمل فقط حقوقاً دون واجبات. إضافة إلى ذلك: تحت شروط معينة من الممكن سحب المواطنة للذي تم تجنيسه (قسم 11 فقرة 1 من قانون الدخول 1952). بينما "شبه المواطنة" لا يمكن سحبها. لهذا، نشأ وضع غير طبيعي، وغير مبرر، وغير منطقي" (فقرة 9 من القرار).

لا تُعتبر المؤسسات الفلسطينية على أنها تمثل دولة ذات سيادة. أولاً، لا تملك هذه المؤسسات سلطة قانونية إقليمية كاملة ولا تملك استقلالية. تخضع ممارسة صلاحياتها فيما يخص الإقامة للقانون الإسرائيلي وللرقابة من قبل السلطات الإسرائيلية. تستطيع إسرائيل تغيير أو إلغاء النظام القائم في أي وقت تريد (مثلاً بعد الانتفاضة الثانية أدخلت إسرائيل نظاماً خاصاً في غزة حيث تم تحديد لم الشمل)¹. ثانياً، لا يملك الفلسطينيون حقوقاً سياسية ومدنية كاملة، ليس بمقدورهم تحديد مجال صلاحيات المؤسسات الفلسطينية واستقبال حماية فعالة منها الخ... لهذا، تملك هذه المؤسسات مكانة مختلطة: بعض صلاحياتها يقرها القانون الإسرائيلي، وبعضها تُمنح على يد المواطنين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال الانتخابات، وبعضها ينحدر من حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني².

نوقشت مسألة الدولة الفلسطينية فعلياً بعد إعلان وثيقة الاستقلال عام 1988. في نظر فرانسيس بويل، تلمي فلسطين كامل الشروط التي جاءت في اتفاقية مونتفيدو فهي تملك الإقليم والسكان والحكومة والقدرة على إقامة علاقات دولية. بينما شكك جيمس كروفورد في ذلك حيث ركز، أولاً، على الاستقلالية بمعنى وجود مجموعة منظمة في إقليم معين، تمارس بشكل حصري أو جوهري حكم ذاتياً، وثانياً على انعدام ممارسة دولة أخرى أو حق لدولة أخرى في ممارسة حكم ذاتي على كل الإقليم". فكان استنتاجه هو أن فلسطين غير مستقلة³. نجد ذات الجدل حتى داخل المحاكم الإسرائيلية⁴. يُظهر هذا التحكم بالمفاهيم القانونية والذي لا يساعد في حل المسألة.

تم إحياء الجدل من جديد في هذه المسألة بعدما مُنحت فلسطين مكانة دولة مراقب في الجمعية العامة (19/67/2012). أشار جون كويغلي إلى أن جذور الدولة الفلسطينية تعود إلى عصبة الأمم: الأقاليم العربية والتي كانت في إطار الدولة العثمانية أصبحت دولاً تحت سيطرة بريطانيا وفرنسا. على الرغم من أن الاستقلال هو علامة الدولة، إلا أنه ليس شرطاً مطلوباً في وضع

¹ في هذا السياق، من الضروري الإقرار بصحة موقف بودين الذي عرف السيادة "كسلطة الجمهورية المستمرة والمطلقة" (Jean Bodin, *Les six livres de la République* (Paris : Librairie générale française 1993) 74) وبصحة موقف شميت الذي اعتبر أن الذي يملك السيادة يقرر حالة الاستثناء. (Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, translated by George Schwab (University of Chicago Press 2005) 5).

² مكانة مختلطة كهذه ليست حالة فريدة، إذ بالإمكان أن نرى تشابه بينها وبين الفاتيكان أو كيانات أخرى ترتبط مع الولايات المتحدة مثل جزء مارشال وغيرها.

³ See: Francis A. Boyle, 'The Creation of the State of Palestine', 1 *European Journal of International Law* (1990) 301-306; James Crawford, 'The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?', 1 *European Journal of International Law* (1990) 307-313.

⁴ أشار قرار القاضي الإسرائيلي بوغز أوكون في قضية جمعية آلان موري ضد دولة إسرائيل (محكمة القدس المركزية 06/1008) 06/04/23 2006 إلى النقاط التالية: (1) غير اتفاق أو سلو الثاني الوضع القانوني لجزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة، ليصبح كياناً شبه-سيادي يمارس سيطرة مستقلة. (2) هذا الكيان شبه السيادة يملك قدرة الدولة لأنه يفي بمتطلبات مونتفيدو: الأرض والسكان والحكومة (3) لا يعتمد الاعتراف بهذه الدولة على العديد من الدول التي اعترفت بها لأن الاعتراف كاشف (4) هذا يقودنا إلى الاستنتاجات ووفقاً للقانون الدولي العرفي بأن الدولة لا يمكنها فرض سلطتها القضائية على دولة أخرى على أساس مبدأ عدم وجود إكراه بين متساوين.

على الرغم من تحفظ المحكمة العليا الإسرائيلية بشأن هذا القرار 06/1008 في قرارها 06/5093، فإن هذا القرار يعبر عن موقف مختلف عن الموقف الإسرائيلي الرسمي يدعمه بعض الفقهاء الإسرائيليين مثل إيال بنفنتسي لاتفاقيات أو سلو بأن "الكيان الفلسطيني الذي أنشئ في غزة وأربحا له حياة ودينامية. سلطته لا تشير إلى السلطة العسكرية الإسرائيلية أو إعلان المبادئ ولكنها تشير إلى حق الفلسطينيين في تقرير المصير".

Eyal Benvenisti, *The Declaration of Principles 1993*, *European Journal of International Law*, vol.4 N0.1 1993 pp.542-554

احتلال. نالت الدولة الفلسطينية اعتراف معظم الدول بما في ذلك إسرائيل التي طلبت من منظمة التحرير الفلسطينية الاعتراف بها في العام 1993. في المقابل، يرفض القانونيون المقربون من السلطة في إسرائيل ان فلسطين تملك الاستقلال بعد ان انتزعت من الحكم التركي، وأنها تملكه الان. ويشدد هؤلاء على ان المطالبة الفلسطينية بالاستقلال تنتهك سيادة ووحدة أراضي إسرائيل، وان قرار دولة مراقب ينتهك اتفاق أوسلو وهو غير قانوني. كما ان هذا القرار لا يستطيع ان يؤسس دولة لان المفهوم المنشئ غير متواجد في القانون الدولي، كما ان قرار الجمعية العامة غير ملزم¹.

اذن، فان مكانة المقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة هي حالة فريدة. أولاً، وُجدت كنتيجة لانتهاك إسرائيل للقانون الدولي. في هذا السياق، إسرائيل ملزمة ان تنهي هذا الوضع، وان تمنح سكان الأراضي الفلسطينية المواطنة الفلسطينية. ثانياً، تتضمن هذه المكانة مجموعة من الحقوق التي يوفرها قانون حقوق الانسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين وقانون حق تقرير المصير والقانون الإسرائيلي الداخلي². تضمن إسرائيل الإقامة الدائمة لكن لا تعترف ببعض العناصر الدولية لهذه المكانة (حق العودة والحق في إقامة دولة مستقلة وحقوق الانسان عامة الخ...) ثالثاً، تمارس السلطة القانونية على مواطني الأراضي الفلسطينية المحتلة على يد إسرائيل كدولة احتلال وعلى يد المؤسسات الفلسطينية. تستند صلاحيات المؤسسات الفلسطينية الى إسرائيل، والى الفلسطينيين ذاتهم (المشاركة في إجراءات ديمقراطية³)، بالإضافة الى المنظمات الدولية ودول أخرى (تعترف بالمؤسسات الفلسطينية كممثل لشعب يسعى لتقرير مصيره او لإقامة دولته). رابعاً، هذه المكانة تخضع لرقابة مستمرة من الاسرة الدولية التي تستخدم بالأساس أدوات "التسمية والتشهير" بشكل أساسي لأن الآليات القضائية الفعالة غائبة.

مُنحت ذات المكانة القانونية للأقلية المسلمة (روهينغيا) في ميانمار ولغير المواطنين في لاتفيا واستونيا. يعتبر أبناء روهينغيا انهم احفاد العرب الذي استوطنوا ميانمار، خلال القرنين الثامن والثاني عشر، بينما تعتقد السلطات الميانمارية انهم اتوا من البنغال خلال الانتداب البريطاني (القرن التاسع عشر والقرن العشرين). يُنكر قانون المواطنة 1983 مكانتهم بأنهم شعب اصلائي وينكر حقهم في المواطنة (للحصول على المواطنة عليهم ان يثبتوا، هم وعائلاتهم، انهم عاشوا في ميانمار حتى 1948، مما يعتبر مستحيلاً من عدة نواح). كأجانب، لا يستطيع ابناء روهينغيا العمل في القطاع العام او التنقل بحرية في البلاد او العمل خارج قراهم، او ان ينجبوا أكثر من ولدين الخ...⁴

في القرن الثامن عشر، تم التنازل عن أقاليم لاتفيا، استونيا، وليتوانيا لروسيا. وبعد الثورة 1917، أنجزت هذه الأقاليم الثلاثة استقلالها. خلال الحرب العالمية الثانية، تم احتلالها على يد الاتحاد السوفييتي. وفي العام 1990، أعلنت هذه الأقاليم استقلالها. في الوقت الحالي، يشكل الروس 10% من السكان في ليتوانيا، 34% في لاتفيا، و30% في استونيا. منحت لاتفيا واستونيا المواطنين الروس مكانة "غير مواطنين". يملك المقيمون غير المواطنين جواز سفر لأجانب ويتمتعون بالحماية

¹ See: Daniel Benoliel, Ronen Perry, 'Israel, Palestine, and the ICC', 32 *Michigan Journal of International Law* (2010) 73-127; Daniel Benoliel, *Israel and the Palestinian State: Reply to Quigley*, 1 *University of Baltimore Journal of International Law* (2012) 3-58; Yael Ronen, 'Recognition of the State of Palestine: Still Too Much Too Soon?', in F. Beatens and C. Chinkin (eds.) *Sovereignty, Statehood and State Responsibility* (Cambridge University Press, 2015) 229-247.

² تتميز مكانة اللاجئين الفلسطينيين بما يسمى بالفجوة في الحماية protection gap والتي سببها الأساسي هو اقصائهم من مجال تطبيق اتفاقية اللاجئين 1951 (مادة 1 فقرة د). See: Susan Akram, 'Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution', 31 *Journal of Palestine Studies* (2002) 36-51; Suleiman Jaber, *Marginalised community: The case of Palestinian refugees in Lebanon* (University of Sussex 2006).

³ بالنسبة لخصائص هذه الإجراءات انظر: Asem Khalil, *Governance and the Constitution in Palestine: From the Books to Action, and Back* (2015). يشير الكاتب الى ان السلطة الفلسطينية لم تدير ابدًا وبشكل فعلي الأراضي الفلسطينية المحتلة: ما زالت مسائل المكانة الشخصية تنظم على مستوى غير رسمي وقبلي، لا يوجد هناك نظام اداري وتشريعي موحد. (p. 29)

⁴ See: Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, *Persecution of the Rohingya Muslims: is Genocide Occurring in Myanmar's Rakhine State? A Legal Analysis* (Yale Law School 2015).

الدبلوماسية. لا يستطيع هؤلاء المشاركة في الانتخابات او العمل في القطاع العام او المشاركة في الخصخصة، الخ... يستطيعون الحصول على تجنيس إذا نجحوا في اختبار في اللغة والدستور والتاريخ¹. اقرت المحكمة الدستورية في لاتفيا، في قرارها بتاريخ 7 مارس 2005، انه "بعد اصدار قانون غير-المواطنة ظهرت فئة جديدة لم تكن معروفة حتى تلك الفترة—"غير-مواطنين لاتفيين". هؤلاء لا يمكن مقارنتهم باي مكانة قانونية لكيان معترف به تم تعريفه في المواد القانونية الدولية، مثل معدل الحقوق التي حددت لغير-المواطنين لا تنطبق على أي مكانة قانونية أخرى. لا نستطيع النظر إلى "غير-المواطنين اللاتفيين" كمواطنين، او اشخاص دون جنسية وأجانب، بل اشخاص مع "مكانة قانونية خاصة". مكانة غير-المواطن ليست ولا يمكن النظر اليها كتتنوع في المواطنة اللاتفية. على الرغم من ذلك، فان الحقوق والمسؤوليات الدولية التي حُددت لغير-المواطنين تشير الى ان الروابط القانونية بين غير-المواطنين ولاتفيا معترف بها الى حد ما وان حقوق وواجبات متبادلة ولدت على أساس ما ذكر أعلاه. وفق المادة 98 من الدستور Satversme والتي تنص على ان كل من يحمل جواز سفر لاتفي له الحق بحماية دبلوماسية وله الحق بالعودة بشكل حر الى لاتفيا (فقرة 15 و 17).

[3] الحماية الدبلوماسية للفلسطينيين

تمارس الحماية الدبلوماسية عندما تطالب دولة (ا) دولة (ب) بتعويضات على ضرر لحق، بشكل غير قانوني، بأحد مواطنيها والذي يقيم في دولة (ب). قد تكون هذه المطالبة مباشرة او من خلال التوجه الى محكمة دولية². ووفق التصور الوهبي المعروف، والذي صاغه ايمر دو فاتيل Emer de Vattel، فان أي ضرر لحق بمواطن هو بمثابة ضرر لحق بدولته. على الرغم من البعد الذي يفصل بين الضرر الذي لحق بالمواطن والضرر الذي لحق بالدولة، يمثل الضرر الذي لحق بالمواطن أداة تقييم للضرر الذي لحق بالدولة. في قرارها المشهور Mavrommatis حكمت المحكمة الدائمة للعدل الدولي التابعة لعصبة الامم ما يلي: "ان تأخذ الدولة قضية احدي رعاياها، وان تخرج بها الى فعل دبلوماسي او الى إجراءات قضائية دولية باسمه، فهي تؤكد بذلك في الحقيقة على حقوقها في ضمان احترام قواعد القانون الدولي من خلال تمثيل رعاياها"³. شرط أساسي اذن للحماية هو مكانة الدولة وحقوقها المترتبة على مكانتها. تُقدم الحماية في الغالب فقط للمواطنين، الذين يشكلون وفق أهدافها جزءا من الدولة. على الرغم من ذلك، تسمح المادة 8 من مواد الحماية الدبلوماسية في العام 2006 بحماية عديبي الجنسية واللأجئيين. تعتبر هذه المادة وفق لجنة القانون الدولي انها "ممارسة في التطور التدريجي للقانون". ترتبط مادة الحماية بالقدرة التقديرية للدولة ولا يحق للفرد ان يطالب بها. هذه القاعدة، والتي تستند الى الوهم الذي ذكر أعلاه، تم تحديدها في الفترة الأخيرة على يد الفقه القانوني وعلى يد بعض المحاكم على كونها متناقضة مع الاتجاه نحو أنسنه القانون الدولي⁴. في العام 2006، لم تذهب مواد لجنة القانون الدولي ابعد من توجيه توصية للدول "بإعطاء الاهتمام اللازم لإمكانية ممارسة الحماية الدبلوماسية بالتحديد عندما

¹ See: Владимир Бузаев, *Неграждане Латвии* (Рига: Латвийский комитет по правам человека 2007); *Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии*, Ред. В. В. Полещук (Москва: ФИП, «Русская панорама» 2009).

² يلاحظ هيبس أن الحماية الدبلوماسية عبارة عن مظلة جامعة إلى حد ما حيث لا يوجد شكل موحد يمكن أن تتخذه الحماية الدبلوماسية. (Alexander Heeps, *Diplomatic Protection and Human Rights: Quo Vadis?* 8 *The King's Student Law Review* (2017) 3).

³ Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, PCIJ, Series A. No 2, p. 12.

⁴ See: Abbasi and Juma v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Secretary of State for the Home Department, Decision of the Supreme Court of Judicature – Court of Appeal (Civil Division) of 6 November 2002, ILM, vol. 42 (2003), p. 358; Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa and Others, Constitutional Court Decision of 19 and 20 July 2004 and 4 August 2004, The South African Law Re-ports 2005, p. 235; Canada (Prime Minister) v. Khadr, Supreme Court Judgment of 29 January 2010. [2010] 1 S.C.R. 44.

يحصل ضرر مهم أو جسيم" (المادة 19 فقرة ا). المشاكل الثلاث (الجهة التي تمارس الحماية، المستفيد، والحق بالحماية) قابلة للتطبيق على الحالة الفلسطينية.

وبالطبع، فإن الدول العربية وإسرائيل لها الحق بحماية مواطنهم الفلسطينيين. وفق المادة 8، بإمكانهم المطالبة بحماية اللاجئين وعديدي الجنسية من الفلسطينيين والمقيمين في اقاليمهم (مع انه من الصعب القول بان هناك عرفاً دولياً يلزم دولة ثالثة فيما يخص ممارسة الحماية الدبلوماسية تجاهها). فيما يخص المؤسسات الفلسطينية (السلطة الفلسطينية) فحقها في ممارسة الحماية قابل للجدل. من جهة، تحدد المادة 9 فقرة 5 من اتفاق أوسلو الثاني من السلطة القانونية للمؤسسات الفلسطينية في مجال العلاقات الخارجية، ويُمنع بشكل صريح "تعيين أو قبول طاقم دبلوماسي وقنصلي وممارسة المهام الدبلوماسية". من جهة أخرى، هناك عدد من السجلات التي تطرح اسئلة بخصوص القوة الإلزامية للمادة 9 فقرة 5: أولاً المادة لا تطبق على منظمة التحرير الفلسطينية وعلى السلطة الفلسطينية بعد نقل الصلاحيات¹، ثانياً، لا يمكن ان تتعارض مع قاعدة أمر، بما في ذلك حق تقرير المصير، ثالثاً، صلاحية ممارسة الحماية قد تنتج من منح فلسطين مكانة عضو غير مراقب ومشاركتها في العديد من الاتفاقيات، والتي لا تثير معارضة معظم الدول²، رابعاً، بالاستناد الى مقارنة محكمة العدل الدولية في قرارها الاستشاري في موضوع تعويض على اضرار لحقت خلال مهمة الأمم المتحدة بتاريخ 19 ابريل 1949 فانه من الممكن ان تقدم الحماية من جهات أخرى غير الدولة³.

مع هذا، لا تنهي هذه المواقف السجال، وتواجه اعتراضات على مستوى القانون العام. يُنظر الى ولادة الدولة مثل ولادة طفل على انها حقيقة تُنتج اثاراً قانونية، لكنها تكمن خارج القانون: الاعتراف بفلسطين كدولة مراقب لا يمكن ان ينتج من ولادتها كدولة بالمعنى الدقيق. تبقى فلسطين كيانا يسعى للاستقلال، والشخصية القانونية لمؤسساتها هي وظائفية وليست عمومية: بكلمات أخرى، لا يمكن ان تدعي انها تملك حقوقاً ترتبط مباشرة بتعزيز الاستقلال. العلاقة بين السلطة الفلسطينية من جهة والفلسطينيين من جهة أخرى (بالأخص أولئك الذي يعيشون في الخارج) لا تعادل المواطنة وتستند الى ان مكانتها هي "ممثل الشعب الفلسطيني". يتضمن هذا حق التفاوض على الوضع النهائي، لكن ليس حق إدارة علاقات خارجية منتظمة. ان تقديم مطالب على يد هذه المؤسسات قد يثير معارضة من قبل إسرائيل على اعتبار انه تطاول على السلطة القانونية للدولة التي تمثلها ويضع الدولة المخاطبة بوضع صعب: بالإضافة الى ذلك، لا يوجد أي ضمان تبادلي، لأنها لا تستطيع ان تمثل المشتكين في القضايا الدولية. بعض المؤسسات (مثل الجمعية العامة والمحكمة الجنائية الدولية⁴) وبعض الدول اعترفت بفلسطين بينما مؤسسات

¹ See: Mutaz Qafisheh, 'Citizens of the State of Palestine and the Future of Palestinian Refugees: Legal and Political Scenarios' in M. Qafisheh (ed.) *Palestine Membership in the United Nations: Legal and Practical Implications* (Cambridge Scholars 2013) 59. The author claims that nothing in international law can prevent the PLO or the PA from protecting any Palestinians at the formal and informal levels. The forms of protection listed below (registration of civil status acts, protection of persons against criminal accusations, verification of diplomas, assistance to investors, etc.), however, mainly relate to consular assistance.

Israel's objection may be that in the Oslo II the PLO acted as "the representative of the Palestinian people" (therefore, any² provisions of this accord bind other Palestinian institutions); after the expiration of the transitional period, the parties did not announce the termination of the accord and continued to implement them; the observer state status is limited to activities within the UNGA).

The ICJ recognized the possibility of protecting an international official by an international organization; this protection can be³ carried out in parallel with the protection provided by the state of nationality.

Palestine declared acceptance of the jurisdiction of the ICC in 2009. In 2012, the Office of the Prosecutor declared that recognition⁴ of Palestine by 130 states and a number of organizations is not enough to consider it as a state within the meaning of Art. 12 (3) of the Statute. In 2013, the Office referred to Resolution 67/19 and stated that Palestine could become a member of the Statute. In 2015, Palestine made a new declaration and became a party to the Statute. After that, the Prosecutor began a preliminary review of

أخرى (مثل مجلس الامن) ترفض فعل ذلك. في هذا السياق، فإن الكلمة الأخيرة تعود الى الدولة المخاطبة التي قد تقبل المطالبة لكنها تستطيع أيضا رفض المطالبة بالاستناد الى عدم الاعتراف بفلسطين كدولة او الى فقدان رابط بين المطالبة وحق تقرير المصير¹. مثلا، الولايات المتحدة وردا على طلب فلسطين فيما يخص نقل السفارة الامريكية الى القدس أعلنت انها لا توجد في علاقة تعاقدية مع فلسطين وفق اتفاقية فيينا 1961 لان فلسطين تفتقد الى مكانة الدولة². تقرر مسألة المساعدة القنصلية وفق كل حالة وحالة فالدولة المضيفة يمكن ان تتبنى موقفا أكثر إيجابية وذلك لان هذه المساعدة تنفذ أساسا في النظام الداخلي.

تسمح المادة 8 من مواد الحماية الدبلوماسية 2006 بحماية عديدي الجنسية واللاجئين، وتبرر ذلك من خلال اعتبارات إنسانية. هذه الحماية هي، مع ذلك، خاضعة لمتطلبات "إقامة عادية وقانونية". في هذا السياق، على الرغم من ان إسرائيل تستطيع توفير الحماية للمقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والدول العربية للاجئين الفلسطينيين، فان جزءا مهما من الفلسطينيين لا يمكن ان يستفيد من هذه الحماية: هذا يشمل المقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة بشكل غير قانوني واللاجئين غير المسجلين وغير العاديين. هذا بدوره يثير من جديد مسألة الحماية على يد المؤسسات الفلسطينية التي يمكن ان تُطرح على أساس حق تقرير المصير. المسألة تناقش على أساس قانون مرغوب: الحل يتركز على موقف الدول المضيفة³. تقييد آخر تحدده المادة 8 فقرة 3 هو عدم قبول حماية لاجئ ضد دولة جنسيته. وضحت لجنة القانون الدولي ذلك بان أساس الحماية الدبلوماسية هو الجنسية: يضاف الى ذلك ان السماح بالحماية في حالات مشابهة سيفتح الباب على مصراعيه امام النزاعات القانونية الدولية. على الرغم من ذلك، لا يستثني تفسير حر في لهذا المعيار مطالب ضد إسرائيل والتي هي دولة لا يحمل اللاجئون جنسيتها.

وفق المادة 19 فقرة 1، "الدولة ... عليها ان تمنح الاعتبار اللازم لإمكانية ممارسة الحماية الدبلوماسية" والتي تبرر أيضا من منطلقات إنسانية. مع ذلك اللجنة غير قادرة على الإشارة بوضوح إذا كانت هذه المادة هي عرفية او انها نتاج جهود تطور تدريجي للقانون الدولي. الوضع يتطلب: من جهة تعزز الفجوة في الحماية من الحق في الحماية ومن جهة أخرى هذا الاتجاه لا ينعكس بشكل كامل في القانون الوضعي، بالإضافة فان الدول المضيفة لا تستطيع تقديم حماية لكل اللاجئين.

انّ انعدام وجود حلول واضحة والوضع الصعب للاجئين بالأخص من خضع منهم لتهجير قسري مرة ثانية (في سوريا والعراق) يحث على تطور القانون العرفي والسعي وراء أدوات جديدة. من هذه الأدوات الحماية من قبل المنظمات الدولية. يوجد امثلة على حماية كهذه: مطالبة بالتعويضات لصالح الفلسطينيين، الذين عاشوا في الكويت خلال احتلالها من العراق، والتي قُدمت الى

the situation in Palestine. See: Report on Preliminary Examination Activities 2012, para. 202; Report on Preliminary Examination Activities 2013, para. 238 (www.icc-cpi.int)

Quigley states: «Determining the actual content of any one of the 100-plus recognitions requires scrutiny of the relevant¹ documents and analysis of the recognizing state's conduct toward the PLO" (John Quigley, *The Statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict* (Cambridge University Press 2010) 151).

This issue will clearly embarrass the ICJ, since Palestine, in turn, may refer to the case on the Obligations concerning Negotiations² relating to Cessation of the Nuclear Arms Race. In this case Marshall Islands, which have associative relations with the US, was the plaintiff. It is quite possible that the ICJ will use the approach formulated in the case on the legality of use of force (Judgments of 15 December 2004) and consider that Palestine has no right to appeal to the Court, since it is in a *sui generis* situation: while the GA believes that it is a state, the SC does not.

Shehabi notes: "Under *lex lata*, Palestine lacks the legal capacity for diplomatic espousal with respect to stateless Palestinians. But³ if it has the political will, moral imperative and the lack of satisfactory options may work in Palestine's favor. In the process, it could herald a progressive development in the law of diplomatic protection" (Omar Yousef Shehabi, *Recognition and Diplomatic Protection*, (August 12, 2017) <http://omarshehabi.com/blog/2017/8/12/palestine-recognition-and-diplomatic-protection>).

لجنة التعويض للأمم المتحدة عبر الاونروا وهيئة الأمم المتحدة للتنمية بدعم من الدول العربية. أداة أخرى هي ان مواطنة الجامعة العربية تضمن حماية الفلسطينيين من قبل أي دولة عربية على نمط المواطنة الأوروبية (انشاء هذه المواطنة سيساهم في ديمقراطية الجامعة العربية).

لا بد من التنويه بان المقرر الأول لمواد الحماية الدبلوماسية في لجنة القانون الدولي، القاضي محمد بينونا، شدد على المنحى الإنساني للقانون الدولي، من خلال جمع آلية الحماية الدبلوماسية مع آلية الحماية التي توفرها حقوق الانسان¹. انعكس ذلك في الحماية الدبلوماسية للاجئين وعديهي الجنسية لكنه قد لا يقتصر على ذلك. ان جمع آلية الحماية الدبلوماسية مع آلية الحماية التي توفرها حقوق الانسان قد يفسح المجال امام منح دولة تشارك اقلية وطنية ذات الهوية من محاولة المطالبة بالحماية الدبلوماسية لها في حالة انتهاك الدولة الإقليمية لحقوق أساسية لأبناء هذه الأقلية. لا شك ان قانون القومية الذي أصدرته الكنيست الإسرائيلي 2019 وما يحمله من تهديد للحقوق الأساسية للأقلية الفلسطينية في الداخل يثير التفكير والجدل. تستطيع الدولة الفلسطينية الرد على ذلك من خلال وضع تشريع شبيهه بتشريعات دول شرق ووسط أوروبا التي شددت في دساتيرها على اهتمامها بالأقلية الوطنية في الدول المجاورة. كذلك، حتى وان لم ينجح المقرر الثاني جون ديغارد ادخال مادة تنص على واجب الحماية الدبلوماسية من قبل دولة تشارك الأقلية الوطنية الهوية الوطنية الا ان ذلك لا يمنع هذه الدولة من المطالبة مثلها مثل أي دولة أخرى بالحماية في حالة انتهاك erga omnes وهو انتهاك للقواعد الأمرة في النظام القانوني الدولي². بالطبع، ستعتبر إسرائيل ان ذلك يشكل تطاولا على سيادتها وهذا ما نسمعه منذ بداية الحديث عن دولة فلسطينية³ لكن هناك تجديد لهذا الموقف ضمن سياسية انتهازية انتخابية تشدد على ذلك من خلال، وكأنه، إعادة النظر في العلاقة بين الأغلبية اليهودية والأقلية الفلسطينية تستند الى طروحات اقتصادية تهدف الى دمج الأقلية الفلسطينية في المجتمع الإسرائيلي⁴. من المهم ان نشير الى ان الموقف السائد فيما يخص آليات الحماية هو الموقف الذي يشدد على الفصل وعلى تفضيل الطابع الدولاني (inter-state logic) في ممارسة الحماية الدبلوماسية.

[4] المواطنة الفلسطينية في المستقبل

وفق الميثاق الوطني الفلسطيني الفلسطينيون هم المواطنون العرب الذين اقاموا بشكل دائم في فلسطين قبل 1947 سواء تم طردهم او بقوا مقيمين في الإقليم. من يولد بعد هذا العام من اب فلسطيني -سواء كان داخل فلسطين او خارجها- فهو أيضا

¹ Rapport préliminaire sur la protection diplomatique par Mr. Mohamad Bennouna, Rapporteur spécial, Doc. A/CN.4/484, 4 février 1998. Paragraphe 53. Sevane Garibian, "Vers l'émergence d'un droit individuel à la protection diplomatique", Annuaire Français de Droit International 2008, pp.119-141

² "La Commission n'a pas cru devoir suivre sur ce point son Rapporteur spécial qui lui avait proposé d'admettre une obligation de protection à la charge de l'État de nationalité « si le préjudice est le résultat d'une violation grave d'une norme de jus cogens imputable à un autre État » (Allain Pellet, "Le projet d'articles de la C.D.I. sur la protection diplomatique : une codification pour (presque) rien". In: Marcelo G. Kohen (ed.), Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law /La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international, Liber Amicorum Lucius Cafilisch, pp. 1133-1155. O 2007 Koninklijke Brill NV, Leiden, pp. 1149.

³ David Rabinowitz (2001), The Palestinian Citizens of Israel, the concept of Trapped Minority and the discourse of transitionalism in anthropology, Ethnic and Racial Studies 24/1, pp. 64-85. The author uses the term "viable Palestinian state" to emphasize the threat to the Jewish state from a minority that shares the same values and identity with the future Palestinian state. His advice is to consolidate the Oslo system by denying the right of return, even to this future Palestinian state.

⁴ Nathan Eshel, Israel's Right Must Stop Splintering – and Reach Out to the Arab Community, Haaretz 18 June, 2019. Netanyahu's ex-Chief of Staff declares that: "It is precisely the Israeli right that can and should build the bridge to the majority of the Arab public, which is interested mainly in matters such as economics, education and homeland security".

فلسطيني (المادة 5). في العام 1995، تم اعداد مشروع قانون الجنسية 1995 على غرار قانون الجنسية الأردني 1954/6 والذي لا يطبق على الفلسطينيين في الشتات ولا ينظم تجنيسهم. قُدمت المواطنة كما في معظم الدول العربية بانها "كرم اخلاق" من الدولة وليست حق فردي. أُعطيت السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة في منح او سحب المواطنة دون مراجعة قضائية. في نهاية الامر، لم يعرض هذا القانون على المجلس التشريعي، وبالنتيجة، امتنعت السلطة الفلسطينية عمدا عن تنظيم المسألة، على افتراض ان المواطنة ترتبط بالدولة، وان الدولة الفلسطينية لم تقم بعد، ولا يمكن ان تنشأ هذه الدولة تحت الاحتلال الإسرائيلي. القانون الأساسي الفلسطيني، والذي تم تبنيه في العام 2002، لا ينظم مسألة المواطنة، بل ينص على انها ستنظم حسب القانون (المادة 7).

على الرغم من ان مواطنة منتظمة غير ممكنة حتى الان، فان هذا لا يعني انه لا يمكن دعم انشاء مواطنة من نمط جديد في القانون الدولي والذي يعكس عضوية في امة تسعى الى تقرير مصيرها. الأساس المنطقي يمكن ان يرتبط بضرورة تحديد الامة. هذا التحديد للهوية ضروري لحل مسائل حق تقرير المصير فعليا على ارض الواقع. تشكل مكانة دولة مراقب في الأمم المتحدة أساسا قانونيا لذلك. مواطنة كهذه، وان استندت الى قرار الملك البريطاني 1925، تتطلب إعادة تفكير استراتيجي ومؤسسي في ظل الظروف الحالية. وبالطبع، تتضمن العودة الى المواطنة الفلسطينية قبل 1948 اثارا الجانب الأخلاقي والظعن في شرعية نظام المواطنة الإسرائيلي¹ الذي يؤثر على الحياة اليومية لكل الشعب الفلسطيني سواء كان في الشتات، او في الأراضي الفلسطينية المحتلة، او في الداخل².

هذه المواطنة قابلة للمقارنة بالمواطنة الأوروبية على أكثر من صعيد، أولا، هي انتقالية بمعنى إتيان باليبار³ أي انها نتاج الجهود التي يبذلها الفلسطينيون في بناء هويتهم ومؤسستهم (ان يأخذوا زمام الأمور بأيديهم)، كما لا بد وان تشكل تحديا للسيادة، لما تتضمنه من جانب إقليمي وفوق-إقليمي⁴. قد تتوسط هذه المواطنة العلاقات التي تخص المشاركة في إدارة الأراضي الفلسطينية المحتلة (إقليم الدولة الفلسطينية) والعلاقات التي تخص حق تقرير المصير (والذي منح لكل الشعب الفلسطيني، بجميع فئاته). في الحالة الأولى، فهي ستمنح حقوقا سياسية وحقوقا أخرى لكل المقيمين في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتشرعن مكانتهم. في الحالة الثانية ستعزز حق العودة وتضمن تنشيط منظمة التحرير الفلسطينية⁵. بكلمات أخرى، ستعكس عقدا اجتماعيا تمهيديا، يحدد أمورا عدة من بينها مفهوم الدولة الفلسطينية والذي لا بد وان يتجاوز السلطة الفلسطينية. من خلال تعريف

For Etienne Tassin, specialist of Hannah Arendt's thought, there are "two types of citizenship, a citizenship reduced to its¹ dimension of civil conduct and ordinary civism, and a citizenship that would be on the contrary for fighting for equality, justice, and freedom, and which would assume conflicting positions in the power relations with the State or with the society itself" (Poizat Jean-Claude, « Entretien avec Etienne Tassin », *Le Philosophoire*, 2007/2 (n° 29), p. 11-40. DOI : 10.3917/phoir.029.0011. URL : <http://www.cairn.info/revue-le-philosophoire-2007-2-page-11.htm>). In the Palestinian context, it is a mobilization against colonization as a denial of citizenship and as a condemnation to invisibility. Citizenship imposes a need for and legitimacy of the struggle against the policies of marginalization and oppression.

See: Israeli Practices towards the Palestinian People and the Question of Apartheid Palestine and the Israeli Occupation, Issue No. 2 1, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), E/ESCWA/ECRI/2017/1, Website: www.unescwa.org. Blake « Je voudrais proposer une correction terminologique. Ce que vous évoquez n'est pas la citoyenneté européenne, mais la³ citoyenneté en Europe, l'état du pouvoir et du rôle des citoyens dans le système politique actuel » (...) « Nous cherchons à déplacer le problème et à l'enrichir en introduisant la dimension de politique active que représente la notion de citoyenneté » (Etienne Balibar et al, « Citoyenneté et institutions européennes », *Mouvements*, 2007/1 no 49, p. 154-164. <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-1-page-154.htm>).

Alain de Benoist, « Souverainistes » et souveraineté, <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/>⁴

⁵ انظر فاتح عزام، على فلسطين ان تمنح اللاجئ الجنسية <http://al-shabaka.org/briefs/> على-فلسطين-ان-تمنح-اللاجئين-الجنسية /

الأشخاص المخولين للمواطنة قد تستخدم المؤسسات الفلسطينية قوانين وتشريعات قائمة حول العودة (ألمانيا، إسبانيا، إسرائيل، ودول أوروبا الوسطى والشرقية، وغيرها). لا يتعارض امتلاك هذه المواطنة مع امتلاك جنسية أخرى. إذن، ستكون بمثابة ضمان إضافي لحق العودة¹. بعد إقامة دولة فلسطينية مستقلة، فإن من يحملها يستطيع ان يحظى بمواطنة منتظمة. بالإضافة الى ذلك، قد تخدم المواطنة كأساس لتحديد مكانة الفلسطينيين في دول أخرى (مثلا، ان تكون شرط اولي للإقامة الشرعية في الدول العربية) وفي المنظمات الدولية (مثلا السماح بالوصول الى الوظائف الدولية). بالإمكان ان تُستخدم أيضا كأساس للحماية الدبلوماسية التي تمارسها المؤسسات الفلسطينية وتساعد بذلك في تجاوز فجوة الحماية (Protection Gap). بشكل عام، ومن خلال إيجاد حل لصقل أمة سياسية يمكن ان تشكل المواطنة خطوة مهمة نحو الاستقلال والحكم الذاتي.

استنتاجات: تشير مشكلة المواطنة الفلسطينية الى خلل جدي في القانون الدولي الحديث. هذا الخلل هو احتكار مفهوم السيادة الذي يؤكد على ممارسة السلطة العامة على يد حكومات ويتجاهل مصالح الشعوب. يتوسط المفهوم عناصر مختلفة للقانون الدولي: تفسير ومواطنة وحل النزاعات وعملية بناء الدولة ومعياري للحرب العادلة، الخ... فان احتكارها على الرغم من ذلك يستند الى فكرة خاطئة وهي ان النظام الدولي يركز فقط الى قرارات الحكومات، وليس الى الاخذ بعين الاعتبار للعوامل التاريخية والثقافية والاجتماعية وغيرها. ونتيجة لذلك تنشب حروب وتندشأ معاناة يحاول القانون الدولي مواجهتها مباشرة بعد ان كان المسبب لها².

مع ذلك، لا يعني هذا الاستنتاج ان الصراع من اجل حقوق الانسان وحقوق الشعوب يجب ان يُهمل. بالعكس، تحدد هذه الحقوق استراتيجية الصراع والتي تكمن في تجاوز "حصص" النظام الدولي في القرارات الحكومية وتطوير مؤسسات جديدة تأخذ بالحسبان أمورا أخرى غير السيادة مثل الانتماء الى أمة او مجموعة وطنية. على عكس النموذج السائد، هذه المؤسسات هي حتميا مؤقتة، ومع ذلك، فإن قابلية التصرف للقانون الدولي تجعل من الممكن العمل على تطويرها وترقيتها.

1 Israeli authors argue that "return to one's country", as provided for in human rights treaties, implies citizenship, but Palestinian refugees have never been Israeli citizens. The descendants of the refugees never lived in Israel, and their claims are completely unfounded (See: Ruth Lapidoth, Do Palestinian Refugees Have a Right to Return to Israel? (2001) www.mfa.gov.il; Joseph E. Katz, Legal Background to the "Palestinian Right of Return" (2001) www.eretzyisroel.org; Yaffa Zilbershats, 'International Law and the Palestinian Right of Return to the State of Israel' in E. Benevenisti et al. (eds.) *Israel and the Palestinian Refugees* (Springer 2007) 191-218; Robbie Sabel, 'International Legal Issues of the Arab-Israeli Conflict An Israeli Lawyer's Position', 3 *Journal of East Asia and International Law* (2010) 417-420. Palestinians, in turn, believe that the right to return is not based on citizenship, but on social ties (Nottebom test), and can also be derived from the right to self-determination, art. 49 of the Fourth Geneva Convention, the law of responsibility (return is a restitution) and the law of succession (See: Rashid I. Khalidi, 'Observations on the Right of Return', 21 *Journal of Palestine Studies* (1992) 29-40; John Quigley, 'Displaced Palestinians and a Right of Return', 39 *Harvard International Law Journal* (1998) 171-225; Gail J. Boling, *The 1948 Palestinian Refugees and the Individual Right of Return: An International Law Analysis* (BADIL 2001); Susan M. Akram, 'Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution', 31 *Journal of Palestine Studies* (2002) 36-51.

2 According to Miéville, "The chaotic and bloody world around us is the rule of law" (China Miéville, *Between Equal Rights: A Marxist Theory of International Law* (Brill 2005) 319.