



اللاجئون الفلسطينيون في البلدان العربية
حقوقهم الأساسية واقما وقانوناً

اللاجئون الفلسطينيون في الأردن: الواقع القانوني والواقع العملي

□ أنيس فوزي قاسم

في أعقاب حرب ١٩٦٧، والقاطنون في ثلاثة مخيمات، فهم لا يتمتعون بالجنسية الأردنية ولا يحظون باعتراف الأونروا بهم.

وسوف يشتمل الحديث الفئة الأولى من الفلسطينيين، أي الذين حازوا الجنسية الأردنية طبقاً للتشريعات الأردنية التي سيرد الحديث عنها، ولا يشمل سكان المخيمات الثلاثة من أهالي قطاع غزة، علماً بأن البحث في أوضاعهم جديراً بالاهتمام والدراسة، ولا سيما أن الحديث عن إعادتهم إلى غزة بعد ما سمي «الانسحاب الإسرائيلي» من قطاع غزة قد طرَح على بساط البحث.

ثانياً - المرحلة السابقة لوحدة الضفتين

بتاريخ ١٩٤٩/١٢/٢٠ صدر قانون إضافي لقانون الجنسية الأردني، نص في مادته الثانية على أن «جميع المقيمين عادةً عند نفاذ هذا القانون في شرق الأردن، أو في المنطقة الغربية التي تدار من قبل المملكة الأردنية الهاشمية ممن يحملون الجنسية، يُعتبرون أنهم حازوا الجنسية الأردنية، ويتمتعون بجميع ما للأردنيين من حقوق، ويتحملون ما عليهم من واجبات.» وتنفيذاً لذلك، صدر في التاريخ ذاته تعديل لقانون الانتخاب لمجلس النواب الذي أضاف الأفضية الفلسطينية التي لم تحتلها إسرائيل إلى الأفضية الأردنية، وخصص لها التعديل الجديد عشرين مقعداً - وهو الرقم المخصص أصلاً للأفضية الواقعة في شرق الأردن

ويتضح من هذا أن الأردن خطا خطوة حميدة في إكساب اللاجئين الفلسطينيين، والفلسطينيين الذين لم يُطبق عليهم وصف «اللاجئ» الجنسية الأردنية، خاصة بعد انهيار سلطة الانتداب وقيام إسرائيل وانتهاء مفعول قانون الجنسية الفلسطيني الصادر في العام ١٩٢٥ ويُلحظ أن التعديل في قانون الجنسية قد منح الفلسطينيين المساواة في الحقوق، وحملهم الواجبات ذاتها التي للأردنيين. كما منحهم تعديل قانون الانتخاب عدداً مساوياً في مجلس النواب لعدد نواب شرق الأردن. وبرغم ما قبل عن الأطماع السياسية للأردن في المناطق الفلسطينية، وإن عملية التجنيس تمت قبل توحيد الضفتين على نحو دستوري أو رسمي، إلا أنه لا يجوز التقليل من القيمة القانونية والحماية القانونية التي توفرت لهؤلاء الفلسطينيين بعد أن تم تجريدهم من جنسيتهم الفلسطينية

إن وضع اللاجئين الفلسطينيين في الأردن أكثر التباساً من وضع اللاجئين الفلسطينيين في الدول المضيفة، ولاسيما في سوريا ولبنان ومصر. ذلك أن الغالبية العظمى منهم قد اكتسبوا الجنسية الأردنية، فأصبحوا أردنيين متساوين في الحقوق والواجبات، كالأردنيين من مواطني الضفة الشرقية ولئن كان هذا الوضع قد وفر عليهم العنت والإرهاق اللذين يلاقينهما اللاجئون الفلسطينيون ولاسيما في مصر ولبنان، إلا أن أوضاعهم شابها التعقيد، فاندفعوا أحياناً إلى اللوم والشك، وذلك في مراحل متعددة: اعتباراً من دخول قوات الجيش العربي إلى فلسطين في العام ١٩٤٨، وصولاً إلى الوقت الحاضر الذي تناقش فيه ما يسمى بـ «الأجندة الوطنية» مروراً بقرار فك الارتباط في العام ١٩٨٨

وسوف نستعرض هذه المراحل التاريخية والآثار القانونية التي ترتبت على اللاجئين الفلسطينيين في كل مرحلة إلا أنه يجب التقديم لذلك بتعريف اللاجئين الفلسطينيين في الأردن

أولاً - اللاجئون الفلسطينيون في الأردن

يبلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين في الأردن والمسجلين في سجلات الأونروا حوالي مليون ونصف مليون لاجئ، وجميعهم يحملون الجنسية الأردنية كما أن هناك فلسطينيين لم يُدرجوا في سجلات الأونروا، إلا أنهم يتمتعون بالجنسية الأردنية. أما اللاجئون القادمون من قطاع غزة

ثالثاً - مرحلة ما بعد وحدة الضفتين

١ - قرار وحدة الضفتين. بتاريخ ٢٤/٤/١٩٥٠ صدر قرار مجلس الأمة الأردني الممثل للضفتين بتوحيد الضفتين الشرقية والغربية مع «عدم المساس بالتسوية النهائية [لقضية فلسطين] العادلة». وكان عدد النواب المنتخبين للفلسطينيين مساوياً لعدد النواب المنتخبين للأردنيين. ومنذ ذلك الحين، والموقف الرسمي الأردني في مواجهة اللاجئين الفلسطينيين يتصف بالقلق وعدم الاستقرار.

مثال ذلك أن قانون الانتخابات النيابية كان قانوناً مقبولاً من حيث تحديد عدد مساوٍ من النواب لكل من الضفتين ولكن في العام ١٩٨٦ صدر قانون الانتخابات الجديد، الذي زاد عدد مقاعد مجلس النواب إلى ١٤٢ مقعداً، وخصّص لكل ضفة ٧١ مقعداً، إلا أنه عامل مخيّمات اللاجئين الفلسطينيين الواقعة في الضفة الشرقية وكأنها مناطق تتبع الضفة الغربية - وهذه سابقة لم تُعرف من قبل ولم تكن دلالات هذه السابقة مشجعة من حيث المساواة التي تحدت عنها قانون الجنسية الإضافي الصادر في العام ١٩٤٩، ولا المساواة التي نص عليها دستور العام ١٩٥٢

٢ - قرار فك الارتباط بين الضفتين. في مساء ٣١/٧/١٩٨٨ ألقى الملك حسين خطاباً متلفزاً أعلن فيه فك الارتباط الإداري والقانوني بين المملكة الأردنية الهاشمية والضفة الغربية وبعد أن جاء جلالته على ذكر الأسباب الموجبة لاتخاذ ذلك القرار، قال:

«على أنه ينبغي أن يُفهم بكل وضوح، وبدون أي لبس أو إبهام، أن إجراء اتنا المتعلقة بالضفة الغربية إنما تتصل فقط بالأرض الفلسطينية المحتلة وأهلها، وليس بالمواطنين الأردنيين من أصل فلسطيني في المملكة الأردنية الهاشمية بطبيعة الحال. فلهؤلاء جميعاً كامل حقوق المواطنة، وعليهم كامل التزاماتها، تماماً مثل أي مواطن آخر مهما كان أصله... وعليه فإن صوت الوحدة الوطنية أمر مقدس لا تهاون فيه. وأي محاولة للعبث بها، تحت أي لافتة أو عنوان، لن تكون إلا مساعدة للعدو لتنفيذ سياسته التوسعية على حساب فلسطين والأردن سواء بسواء»

أما الأسباب الموجبة لذلك القرار فقد كان جلالته الملك صريحاً وواضحاً حياله، إذ قال: «وما دامت هناك قناعةٌ جماعيةٌ بأنّ النضال من أجل تحرير الأرض الفلسطينية المحتلة يمكن أن يُدعم بفك العلاقة القانونية والإدارية بين الضفتين، فلا بدّ أن نُؤدّي واجبنا. فكما تجاوزنا مع القادة العرب.. في قمة الرباط عام ١٩٧٤، فإننا نتجاوب اليوم مع رغبة منظمة التحرير الفلسطينية ومع التوجّه العربي لتأكيد الهوية الفلسطينية...»

يبدو واضحاً من الوثائق الواردة في الخطاب الملكي أنّ مناط القرار بفك الارتباط سياسيٌ أولاً وأخيراً، وهو وضع لا جدوى من الدخول في تفصيلاته إلا بالقدر اللازم لإيضاح الآثار القانونية المترتبة على هذا القرار. وهذا ما سنتعرّض له تفصيلاً في ما يلي.

رابعاً - الإجراءات الحكومية الأردنية

قبل إذاعة الخطاب الملكي بثلاثة أيام، اتخذت الحكومة الأردنية ثلاثة قرارات هي: (١) إلغاء الخطة الأردنية للتنمية في الأرض المحتلة؛ (٢) حلّ سائر لجان التنمية والقطاعات والمشتريات العاملة في إطار خطة التنمية المشار إليها؛ (٣) الاستمرار في الاتصال مع الحكومات الأجنبية، وحثّها على تقديم المساعدات للشعب الفلسطيني لتمكينه من تنفيذ مشاريعه التنموية

بتاريخ ٧/٨/١٩٨٨ صدر القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٨ الخاص بنظام إلغاء الأجهزة الحكومية في الضفة الغربية. وبموجبه أُلغيت جميع المديرات والأقسام والفروع التابعة لوزارات ومؤسسات الدولة العاملة في الضفة الغربية، باستثناء تلك التابعة لوزارة الأوقاف ودائرة قاضي القضاة وقد نُشر هذا القانون في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٦/٨/١٩٨٨. ومن المهم ملاحظة أنّ القانون أو النظام أو التعليمات التي صدرت في الجريدة الرسمية كانت ذات علاقة بقرار فك الارتباط. وفيما عدا ذلك فهي قرارات وتعليمات صدرت ولكنها لم تُنشر بشكل رسمي.

وأصدر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠/٨/١٩٨٨ تعليمات قرار فك الارتباط بالضفة الغربية أهم ما ورد في هذه التعليمات أنه يُعتبر كل شخص مقيم في الضفة الغربية قبل تاريخ ٣١/٧/١٩٨٨ مواطناً فلسطينياً لا أردنياً، ويمنح أبناء الضفة الغربية «جوازات سفر مؤقتة صالحة لمدة سنتين»، ويتم «التوقف عن إصدار جوازات سفر مؤقتة جديدة لرعايا قطاع غزة ممن مضى على انتهاء جوازات سفرهم سنة أو أكثر»، ولا تُصرف بعد الآن دفاتر العائلة لمواطني الضفة الغربية، ومن يحمل منهم دفتر عائلة يُعتبر لاغياً، و«يبقى العمل ساريّاً ببطاقات الجسور الخضراء أو الصفراء، على ألا تتجاوز الزيارة لحامل البطاقة الخضراء شهراً واحداً»

وبتاريخ ١١/٩/١٩٨٨، صدر عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات تعليمات، استناداً إلى قرار مجلس الوزراء المشار إليه أعلاه. وأهم ما ورد في هذه التعليمات أنه اعتبر «كل شخص مقيم في الضفة الغربية قبل ٣١/٧/١٩٨٨ مواطناً فلسطينياً. ويشمل ذلك الفلسطينيين الموجودين في المملكة أو خارجها ويحملون بطاقات جسور خضراء فقط. واستثنت التعليمات من يحملون بطاقات جسور صفراء واعتبرتهم أردنيين وحددت أنه إذا كان الأب فلسطينياً ومقيماً بالضفة الغربية، والأم أردنية مقيمة في المملكة مع أولادها، فإن الأولاد يُعطون جوازات سفر مؤقتة»، وتحتفظ الزوجة بجنسيتها الأردنية أما إذا كان الأب أردنياً ولدى أولاده لم شمل ويقيمون في الضفة الغربية، فإنهم يُعتبرون فلسطينيين الجنسية.

**القرار بإسقاط الجنسية الأردنية عن حوالى ما يزيد
عن مليون فلسطيني - أردني يتنافى والمعايير الدولية
والإنسانية، ويخالف المادتين ١٨ و ١٩ من القانون الوطني.**

أردنياً، فقد ردت المحكمة بقولها إن هذا الادعاء لا يستقيم مع تعليمات الحكومة الأردنية الصادرة بتاريخ ١٩٨٨/٨/٢٠، والتي هي عمل من «أعمال السيادة» الصادرة عن الحكومة «باعتبارها سلطة حُكم لا سلطة إدارة، وهي التي قررت بمقتضاها أن المستدعية وأمثالها هم فلسطينيو الجنسية» وعلت المحكمة قولها هذا بأن «أضافت» ومن المسلم به أن مسائل الجنسية هي من صميم الأمور الداخلة في كيان الدولة، وأن تنظيمها متعلق بسيادتها. ولهذا فإن حتم المستدعية جواز سفر أردنياً لا يُعدّ اعترافاً مقيداً للحكومة في شأن إضفاء الجنسية الأردنية، إذ ليس كل من يحمل جواز سفر أردنياً بالضرورة أردني الجنسية، لأن لكل منهما قوانينها وتعليماتها.»

وقد جرت محكمة العدل العليا في قراراتها التالية على المبادئ الواردة أعلاه ففي أحد القرارات، طعن المستدعي بالقرار الصادر عن جهة الإدارة التي رفضت منحه وثيقة سفر اضطرارية و/أو منحه جواز سفر «بدل فاقد»، مضيفاً أن قرار الإدارة جاء مخالفاً لنص المادتين السادسة والتاسعة من الدستور، ومخالفاً للمادة الثالثة من قانون الجنسية. غير أن المحكمة لم تتصد للرد على أسباب الطعن المحددة، واكتفت بتكرار الحثيات الواردة في الحكم المشار إليه أعلاه، ومفادها أن قرار فك الارتباط هو عمل من أعمال السيادة لصدوره تنفيذاً لقرارات مؤتمر القمة العربية في الجزائر والرباط وفاس واستجابة لطلب منظمة التحرير الفلسطينية.

سادساً - المناقشة القانونية

استندت محكمة العدل في قراراتها إلى سببين رئيسيين، وهما السببان اللذان استندت إليهما جهة الإدارة في تجريد الفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية بتاريخ ١٩٨٨/٧/٣١ من جنسيتهم. الأول أن الحكومة الأردنية اعتبرت هؤلاء المقيمين «فلسطيني الجنسية»، والثاني أن قرار فك الارتباط قرار سيادي يخرج عن سلطة المحكمة العليا لمراجعته

١ - الفلسطينيين الجنسية - مخالفة للقانونين الدولي والوطني. لقد حاولت الحكومة الأردنية - وتابعتها في ذلك محكمة العدل العليا - تغليف قرار فك الارتباط بغلافات وطنية، وبالغيرة على فلسطين، وب «النزول» عند رغبة الأشقاء العرب في مؤتمرات قمة الرباط وفاس. ولذلك «تبرعت» الحكومة الأردنية بإكساب هؤلاء المقيمين في الضفة الغربية الجنسية الفلسطينية إن هذا القول - على صدقته السياسية - مخالف للقانون الدولي، كما هو مخالف للقانون الوطني.

ففي القانون الدولي، تتمتع الدولة ذات السيادة بحق تنظيم العنصر السكاني فيها وذلك بموجب تشريعات، أهمها ما يسمى ب «قانون الجنسية» وبموجب هذا التشريع تحدد الدولة من له حق اكتساب الجنسية الوطنية، وكيفية إسقاطها وسحبها، وطرق التجنس والتجنس بالتبعية.. إلخ ولكن لم يعترف القانون الدولي لأي دولة بتحديد جنسية الآخرين. فالحكومة الأردنية تستطيع أن تشرع معايير

بتاريخ ١٩٨٩/١١/١١ وجّه رئيس الوزراء كتاباً إلى رئيس النيابة العامة الإدارية يشير فيه إلى الخطاب الملكي بفك الارتباط، ويعتبر الفلسطيني الآن فاقداً لجنسيته الأردنية «التي هي عمل من أعمال السيادة». ثم توالى تعليمات وزارة التربية والتعليم ووزارة الداخلية، والتي هي في مجملها تجريد مواطني الضفة الغربية من جنسيتهم الأردنية وإعطائهم الجنسية الفلسطينية، مع التمسك ببعد «أعمال السيادة» كسبب قانوني يحول دون القضاء والنظر في المشاكل القانونية التي نشأت عن الإجراءات الحكومية.

خامساً - موقف القضاء الأردني

طعن العديد من الأردنيين - الفلسطينيين ببعض القرارات الصادرة عن مختلف الأجهزة الحكومية الأردنية. وكان مناط الدعاوى تحدي قانونية الإجراءات الصادرة بمقتضى قرار فك الارتباط. ولو أخذنا القضية رقم ٩٠/١٦٤ كمثال على مجموعة تلك القضايا، لوجدنا وحدة الرأي القضائي في مسألة فك الارتباط

من وقائع هذه القضية يتبين أن المدعية من مواليد رام الله عام ١٩٦٥، وتقيم فيها إقامة دائمة، وتحمل جواز سفر أردنياً صادراً في عيماً عام ١٩٨٧، وكانت تتردد على الأردن بقصد الزيارة، وكانت آخر زيارة لها في ١٩٨٩/١٢/٢٩، ومددت الإقامة مرة أخرى، إلا أنها عملت في إحدى الشركات الأردنية، واستأجرت منزلاً بهدف الإقامة الدائمة، فاعتبر ذلك مخالفاً لتعليمات مجلس الوزراء الصادرة بتاريخ ١٩٨٨/٨/٢٠، وقررت دائرة المتابعة والتفتيش التابعة لوزارة الداخلية إعادها إلى الضفة الغربية.

طعن المدعية بالقرار المذكور لدى محكمة العدل العليا، التي قررت رد الدعوى. وجاء في حثيات الحكم أنه كان من الثابت أن المستدعية «فلسطينية الجنسية»، وأن مكان إقامتها الدائمة هو الضفة الغربية قبل ١٩٨٨/٧/٣١، وإنها جاءت إلى الأردن بترخيص من الإدارة، وأنها خالفت شروط الإقامة، فمن الجائز - إذن - للإدارة إعادها دون أن يكون قرار الإدارة مشوباً بعبع إساءة استعمال السلطة. أما قول المستدعية بأنها لا تحتاج إلى إذن إقامة في الأردن بداعي أنها أردنية وتحمل جواز سفر

معينةً تحدّد بموجبها مَنْ هو الأردني، ولكنها لا تستطيع أن تشرّع قانوناً أو تُصدر تعليماتٍ تحدّد مَنْ هو المصري أو الألماني أو الفلسطيني!

والقرار بإسقاط الجنسية الأردنية يشكّل جماعي عن حوالى ما يزيد عن المليون شخص يتنافى والمعايير الدولية التي حرصت على تأكيد حقّ الإنسان في أن يكون له جنسية، وأنّه «لا يجوز تعسفاً حرمان أيّ شخص من جنسيته ولا من حقّه في تغيير جنسيته» كما قضى بذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما أنّ ذلك يخالف نصوص الاتفاقية الدولية الخاصة بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، والتي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٥، وأهم تلك النصوص ما ورد في المادة ٨ التي تنصّ على التالي «تمتنع الدولة المتعاقدة عن تجريد أيّ شخص من جنسيته إذا كان من شأن هذا التجريد أن يجعله عديم الجنسية»

أما مخالفته للقانون الوطني فهو أوضح ما يكون على ضوء قراءة المادتين ١٨ و ١٩ من قانون الجنسية الأردني تعالج المادتان المذكورتان حالات فقدان الجنسية الأردنية. وتنصّ الأولى على أنّه إذا انخرط شخصٌ في خدمة عسكرية لدولة أجنبية دون الحصول على ترخيص من مجلس الوزراء، وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تطلب الحكومة منه ذلك، فإنّه يفقد جنسيته وإذا انخرط الأردني في خدمة مدنية لدولة أخرى وأبى أن يترك تلك الخدمة إذا طلبت منه الحكومة ذلك، أو إذا انخرط في خدمة دولة معادية، ففي هاتين الحالتين لا بدّ للحكومة من أن تحصل على موافقة جلالته الملك قبل أن تعلن فقدان جنسيته. أما المادة ١٩ فقد منحت مجلس الوزراء «بموافقة جلالته الملك» حقّ إلغاء أيّة شهادة تجنّس منحت لأيّ شخص أتى عملاً أو حاول القيام بعمل يُعدّ خطراً على أمن الدولة وسلامتها، أو إذا حصل على الجنسية الأردنية بطريق التزوير.

يُلاحظ من هذين النصين أنّ إجراءات فقدان الجنسية بموجب القانون الوطني كانت إجراءاتٍ محددةً وضيقة، وأنّ القرار لا بدّ أن يفتنر بالموافقة الملكية، وذلك إمعاناً في تضيق حقّ الحكومة في إسقاط الجنسية الأردنية. والقانون الأردني بالمعايير الدولية المتعلقة بالجنسية يُعتبر - على قديمه - قانوناً متقدماً إلى حدّ بعيد. وعلى

ضوء هاتين المادتين نرى أنّ إسقاط الجنسية عن أردنيين كان مخالفاً لنصوص المادتين ١٨ و ١٩، سواء اعتبرنا المقيمين في الضفة الغربية بتاريخ فك الارتباط أردنيين أصليين أو أردنيين بالتجنّس. وقد تحاشت محكمة العدل العليا التعرّض للطنن المقدم إليها من قبل أحد المدّعين الذي طعن بقرار سحب جنسيته لمخالفته نصّ المادة ١٨.

ولا بدّ من الإشارة مرة أخرى إلى أنّ كافة التعليمات الحكومية التي أدت إلى تجريد الأردنيين من أصل فلسطيني والمقيمين في الضفة الغربية من جنسيّتهم لم تُنشر في الجريدة الرسمية الأردنية وفي هذا مخالفة واضحة لما ورد في المادة ٩٣ من الدستور الأردني، التي تنصّ على أن يبدأ مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية. من الواضح، إذن، أنّ التعليمات الحكومية لم تكن بمرتبة قوانين، ولكن - وبمنطق «من باب أولى» - إنّ كان يجب نشر القانون في الجريدة الرسمية لكي يصبح نافذ المفعول، أفليس نشر التعليمات التي تجرد الأردني من جنسيته، وهو حق لصيق بشخصيته، في الجريدة الرسمية لكي تصبح حجة على الكافة، أولى وأحقّ؟ إنّ هذه لمقولة ليست تمسكاً بالشكليات المطلوبة بقدر ما هي مسألة موضوعية تتعلق بعلم القضاة، ولا سيّما قضاة محكمة العدل العليا، وهم يستندون إلى قرار فك الارتباط الذي لم يأخذ الشكل الدستوري والقانوني لكي يصبح ملزماً على القاضي

وأخيراً، فإنّ المادة ٥ من الدستور نصّت على أنّ «الجنسية الأردنية تحدّد بقانون» وقد صدر قانون الجنسية الأردني في العام ١٩٥٤، وهو أول قانون جنسية يصدر في ظلّ الدستور الجديد. فإنّ كانت الجنسية تنظّم بقانون، فكيف يُستساغ أن يتمّ تعديل قانون الجنسية، بما فيها نصوص سحب الجنسية، بتعليمات لم تُنشر على نحوٍ رسمي؟

٢ - مبدأ «أعمال السيادة». من المقرر أنّ القانون لدى العديد من الدول يمتنع القضاء من بسط رقابته على بعض تصرفات الدولة، بمقولة إنّ تلك التصرفات تقع تحت ما يسمّى في فقه القانون الإداري بـ «أعمال السيادة»

لم يرد في التشريعات الأردنية نصّ يتعلّق بأعمال السيادة إلاّ بصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣، وهو قانون معدّل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢. فقد جاء القانون المعدّل وأضاف فقرة «ط» للمادة ١٠ والتي تنصّ على أنّ «لا تُقبل الطلبات المقدمّة للطعن في القرارات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة». إلاّ أنّ القضاء الأردني سبق التشريع في ذلك، وقررت محكمة العدل العليا في قرارها رقم ٥٢/٢٤ مبدأ أعمال السيادة، فقالت

«إنّ الأعمال التي تُصدر عن السلطة التنفيذية على نوعين. أعمال إدارية وأعمال سياسية. فما كان منها من النوع الأول، فهو خاضع لرقابة هذه المحكمة. وأما ما كان منها من النوع الثاني، فلا حقّ لهذه المحكمة بمناقشتها. [وهي الأعمال الحكومية المتعلقة] بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وحركة السلطات الأخرى، وروابط الحكومة بالمجالس النيابية، وكذلك روابط الدولة مع الدول الأجنبية.»

وحيث أُضيفت الفقرة ط إلى المادة ١٠ المشار إليها أعلاه، لم تحدّد تلك الفقرة الأعمال التي تُعتبر من أعمال السيادة، وتُترك الأمر للقضاء الأردني، وبالتحديد لمحكمة العدل العليا.

ومن مراجعة أعمال المحكمة العليا، فإنّه يبدو أنّ أعمال السيادة قد انحصرت في الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وبعض إجراءات الأمن الداخلي (مثل العمل بقانون الطوارئ وقانون الدفاع)، والإعفاء من العقوبة.

لا جدال في أن هناك مراكز قوى في الأردن لها مصالح في توطيد الانقسام الفلسطيني - الأردني، وفي التناول على حقوق المواطنة.

الدوائر الانتخابية أو نسب التمثيل. وانتهى الحال إلى تخصيص الدوائر ذات الكثافة السكانية الفلسطينية بعدد أقل من مقاعد المجلس، ومنح مقاعد أكثر للدوائر ذات الكثافة السكانية الأردنية. وعبر نواب الاتجاهات التي تنادي بـ «الأردنة» عن معارضتهم لتعديل قانون الانتخابات الحالي، فكتب أحد منطري هذا الاتجاه ما يلي:

«كنت، ولا زلت، وسأظل، ضد الانتخابات القائمة على مستوى المملكة وذلك حتى تحقيق ثلاثة شروط هي: ١ - قيام الدولة الفلسطينية المستقلة ٢ - تحديد سياقات الحل بالنسبة لقضية العودة ٣ - فك الاشتباك الحالي في المواطنة بين الصفتين».

ومضى الكاتب يقول إنه ما لم يتم ذلك، فإن الانتخابات بالطريقة القائمة سوف تقود إلى «التوطين السياسي» الذي ينتهي حتماً بـ «الوطن البديل»

وقبل ذلك، ورد على لسان وزير الداخلية الأردني أن الحديث الآن عن توزيع مقاعد البرلمان والدوائر الانتخابية وإعادة ترتيبها «ليس هو التوقيت المناسب لطرح مثل هذه المسائل، قبل أن تتضح ملامح الحل النهائي لقضية أشقائنا الفلسطينيين» وأكد وزير الداخلية أن القضية الفلسطينية «قضية وطنية في الداخل الأردني» وأنه لا يمكن «ترتيب أمورنا وأوراقنا بمعزل عما يجري في فلسطين تحديداً».

وفي المقابل، فإن الاتجاه الآخر الذي ينادي بالإصلاح والتغيير يقلل من تلك المخاوف ويدعي أن قضية «إصلاح النظام الانتخابي بدأ الحديث عنها منذ سنوات، وتحولت إلى مطلب حكومي وشعبي، ولا علاقة لها بالتوطين، لا من قريب ولا من بعيد.» ويؤكد بعض رموز هذا التيار أن «مشاركة الأردنيين من أصول فلسطينية . لن يمس حق العودة والتعويض للاجئين الفلسطينيين، وحقهم في الحصول على الجنسية الفلسطينية».

هذا الواقع العملي مازال يثير القلق، وأحياناً الفزع، في أوساط الأردنيين من أصول فلسطينية ذلك أن التيار الذي ينادي بالأردنة يحتل مراكز صنع القرارات المختلفة على عدة مستويات، الأمر الذي يشعُر به الأردني من أصل فلسطيني أثناء الحياة العملية والمعيشة اليومية. ولا جدال في أن هناك حالياً مراكز قوى أصبح لها مصالح في توطيد هذا الانقسام والتناول على حقوق المواطنة ومع ذلك يجب التأكيد على أن هذا الانقسام والتناول لم يصل إلى ما وصل إليه حال اللاجئ الفلسطيني في لبنان أو في مصر

ثامناً - التوصيات

منذ صدور القرار ١٩٤ بتاريخ ١١/١٢/١٩٤٨ وحتى الآن، لم يصدر عن أية دولة (بخلاف إسرائيل) أيُّ تحدٍّ لهذا القرار، بل أعيد تأكيده أكثر من مائة مرة، الأمر الذي يجعله جزءاً لا يتجزأ من القانون الدولي العرفي.

إن الخوف الأكبر يأتي من عدم قدرة الموقف الرسمي العربي - بما فيه الموقف الفلسطيني الرسمي - على التمسك بهذا القرار والدفاع عنه والوصول به إلى مراحل التنفيذ وهذا الخوف مناطه السوابق العديدة في تآكل الموقف الرسمي

والأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية (مثل الاعتراف بدولة أجنبية)، والمعاهدات وبعض الأعمال الحربية (مثل إعلان الحرب). ومن مراجعة تلك الأعمال نرى أن قرار فك الارتباط لا يندرج تحت أيٍّ منها.

هذا فضلاً عن أنه لا يمكن تبرير تجريد حوالي مليون أردني من جنسيتهم الأردنية بمقولة إن قرار الحكومة قرار سيادي فالحق في الجنسية حق شخصي، ولا يمكن تحصيل قرار التجريد من الجنسية بأي ذرائع سيادية، إذ إن الدولة لا تتصرف هنا للمصالح العام.

سابعاً - الممارسة العملية

يمكن القول إن العلاقة الأردنية - الفلسطينية ظلت تتمتع، بشكل عام، بالصحة خلال الفترة الممتدة بين إعلان توحيد الصفتين في العام ١٩٥٠ إلى العام ١٩٦٧ وعلى أثر هزيمة حزيران، وبداية تطور منظمة التحرير الفلسطينية على مسرح الأحداث، وتطور فصائل المقاومة الفلسطينية، بدأ التصارع يتركز حول الهوية الوطنية في الأردن، وحول الولاء وازدواجيته وخلال الفترة التالية لأحداث أيلول ١٩٧٠، أصبح التصارع أكثر حدة ويمكن تلخيص مظالم الفلسطينيين من حملة الجنسية الأردنية بالتالية (١) التعيين في الوظائف العامة أصبح مقصوراً في صفته الغالبة على المواطنين من أصل أردني؛ (٢) نسبة تمثيل الفلسطينيين في الحكومة والبرلمان لا تتناسب وعددهم من مجموع سكان الأردن؛ (٣) الوظائف العليا والوظائف الحساسة أصبحت مقصورة على المواطنين من أصل أردني؛ (٤) محاباة الجهاز الحكومي للمواطنين من أصل أردني في مختلف المعاملات.

وحين بدأ الحديث عن مشروع ما يسمى بـ «الأجندة الوطنية»، وهي محاولة على مستوى الدولة لوضع مرجعيات لسياسات الإصلاح والتغيير للعقد القادم، أصبحت التوصية الخاصة بتعديل قانون الانتخابات الحالي، أو إصدار قانون انتخابات أكثر ديمقراطية، من أكثر التوصيات سخونة في الساحة الأردنية فالقانون الحالي يقوم على مبدأ الصوت الواحد، وهو قانون أقرز مجلس نواب ابتعد كثيراً عن الممارسة الديمقراطية، سواء من حيث تقسيم

الجنسية (١٩٥٤)، ومن الاتفاقية الخاصة بالتقليل من حالات عديمي الجنسية (١٩٦١).

والتآكل في الموقف الرسمي العربي لم يكن مقتصرًا على حالة لجنة التوفيق الدولية، التي استخدمتها إسرائيل لقبولها في عضوية هيئة الأمم المتحدة، بل أصبح سمة بارزة. ودون الدخول في تفاصيل ذلك، فإن فشل الدبلوماسية العربية في تطبيق القرار ٢٤٢، أو في التمسك بقرار الحظر النفطي في حرب ١٩٧٣، أو في اتخاذ موقفٍ موحّدٍ من قضية غزو الكويت، هي مجرد نماذج لهذا التآكل أما آخر النماذج فهي صدور الرأي الاستشاري عن محكمة العدل الدولية في قضية جدار الفصل العنصري.

ففي ٢٠٠٤/٧/٩ أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشاري وبأغلبية ١٤ صوتًا ضد واحد، وقضت بأن إقامة هذا الجدار مخالف للقانون الدولي الإنساني وللقانون الدولي الخاص بحقوق الإنسان، وأن إسرائيل ملزمة بهدمه وملزمة بعدم إقامة تلك الأجزاء التي لم يتم بناؤها بعد. وقد استعرضت المحكمة الدولية القضية الفلسطينية منذ بدايات الانتداب وأقرت باستمرار مسؤولية الأمم المتحدة عن حل هذه القضية طبقًا للشرعية الدولية. كما شرحت المحكمة التزامات المنظمة الدولية والتزامات الدول كافة في التعامل مع إسرائيل. وها قد مضى أكثر من عام ونصف على صدور هذا القرار التاريخي الهام، ولم تحرك السلطة الوطنية الفلسطينية أو أي دولة عربية ساكنًا للاستفادة من هذا القرار أو توظيفه في خدمة القضية الفلسطينية.

إن المخاوف بصدد تآكل المواقف الرسمية العربية - بما فيها الموقف الرسمي الفلسطيني - لها ما يبررها، ولها تاريخها وقائعها. ومن هنا، فإن على اللاجئين الفلسطينيين تشكيل منبر خاص بهم للذود عن حقوقهم ورصد أية مساومات تستهدفها. ويجب أن يتمتع هذا المنبر بالمصداقية والمهنية العالية لكي يحظى بالثقة الواسعة، ولكي يكون من الصعب القفز على ما يطرحه من مواقف وحلول

تدرجيًا. وللتدليل على ذلك، لا بد من استرجاع حالة إدخال الفقرة د على الاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين للعام ١٩٥١. فقد أصرت الدول العربية المشاركة في صياغة تلك الاتفاقية على استثناء اللاجئين الفلسطينيين من نطاقها، وذلك بمقولة إن هيئة الأمم المتحدة هي التي حرمت الفلسطينيين كشعب من جنسيته ووطنه وأرضه، وإن الفلسطينيين يتمسكون بحق العودة إلى وطنهم، ولذلك فإن هيئة الأمم المتحدة ملزمة بتشكيل منظمة خاصة تتولى شؤون هؤلاء الفلسطينيين وهكذا تم تأسيس «لجنة التوفيق الدولية» بتاريخ ١٩٤٨/١٢/١١ بناءً على طلب الوسيط الدولي آنذاك الكونت برنادوت والقرار الذي أنشئت بموجبه هذه اللجنة هو القرار الشهير ١٩٤. وهكذا، بينما كانت مهمة الأونروا المساعدة العاجلة والوقائية، كانت مهمة لجنة التوفيق البحث عن الحلول البعيدة المدى طبقًا لشروط مرجعيتها

واعتبارًا من العام ١٩٥١، بدأت لعبة الماطلة الإسرائيلية، إذ سحبت عرضها الأول بقبول عودة مائة ألف لاجئ، ثم سحبت استعدادها لقبول عودة أي لاجئ. ومع المازق الأول، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة مكتبًا تابعًا لهيئة التوفيق لكي يبحث في مسألة التعويضات، وكان هذا مؤدنا بأقول نجم لجنة التوفيق التي أعلنت أنها يجب أن تبحث في حلول عملية لمشكلة اللاجئين بدلاً من البحث عن حلول تقوم على المبادئ. وفي العام ١٩٥٢، أوصى الأمين العام بتخصيص مبالغ لتغطية نفقات مكتب اللجنة في نيويورك، ولم تكن الميزانية المقترحة تتضمن أية نفقات رئيسية. ولم تكن الأونروا مؤهلة للحلول محل لجنة التوفيق لأن مرجعيتها كانت تقوم على «مساعدة» اللاجئين فحسب. وانتهت لجنة التوفيق، وأصبحت الأونروا تعتنش على المساعدات التي هي أيضًا أخذة في التناقص

وهكذا تآكل الموقف الرسمي العربي في حماية لجنة التوفيق أو تفعيلها أو التمسك بها. كما انتهى الموقف الرسمي العربي إلى حرمان اللاجئين الفلسطينيين من الحمايا المقررة للاجئين في الاتفاقية الخاصة باللاجئين، وفي ولاية المفوضية السامية للاجئين، ومن نطاق تطبيق الاتفاقية الدولية الخاصة بعديمي

أنيس فوزي قاسم

محامٍ مقيم في الأردن عضو هيئة الدفاع عن قضية الجدار العنصري أمام محكمة العدل الدولية