

# الوضع القانوني لللاجئين الفلسطينيين في لبنان وسبل التعايش معه



سهيل الناطور  
دلال ياسين



مركز البحوث  
للتنمية الدولية (كندا)



مركز التنمية الإنسانية

# The Legal Status of the Palestine Refugees in Lebanon and the Demands of Adjustment



Souheil El- Natour

Dalal Yassine

Designed by: Eng. Jamal Abtah



Human Development Center  
(HDC)



Canadian International  
Development Research  
Center (IDRC)





سلسلة "كتاب ملف" (٢)

**"الوضع القانوني للاجئين**

**الفلسطينيين**

**في لبنان وسبل التعايش معه"**

سهيل الناطور

دلال ياسين



"مركز البحوث للتنمية الدولية (كندا)"

"مركز التنمية الانسانية"

## "الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين"

### في لبنان وسبل التعايش معه

دراسة قدمت الى لجنة الحوار اللبناني - الفلسطيني، خبراء وقانونيين، هيئات الامم المتحدة والوكالات التابعة لها، منظمات المجتمع المدني اللبناني والفلسطيني والدولي وممثلي السفارات الاجنبية في لبنان وذلك في حلقة عرض ونقاش للدراسة بتاريخ ٢٠٠٧/٠٥/٢١ (فندق الماريوت) وبدعم وتمويل من "مركز البحوث للتنمية الدولية(كندا)" (IDRC).

الكتاب: "الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في

لبنان وسبل التعايش معه"

اعداد: مركز التنمية الإنسانية

(سهيل الناطور - دلال ياسين)

بيروت لبنان

بدعم وتمويل من "مركز البحوث للتنمية الدولية

(كندا)" (IDRC). الطبعة الاولى: أيلول (سبتمبر)

٢٠٠٧.

جميع الحقوق محفوظة

الناشر: المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات - ملف - ص. ب ١١٤٨٨

دمشق - سوريا، هاتف: ٠٠٩٦٣١١ ٦٣١٥٧٤٠

\* شركة التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر - بيروت

ص. ب ١٤/٦٠٤٧ بيروت

هاتف: ٠٠٩٦١١٣٠٥٥٩٦

\* الدار الوطنية الحديثة/ دمشق. ص. ب (٥٩٥٣)،

دمشق، هاتف: ٤٤١٨٢٠٢ - ٢٢٤٨٥٦٠.

موافقة وزارة الإعلام : ٩٧٢٤١

تاريخ : ٢٩ / ١١ / ٢٠٠٧

## المحتويات

٧	تمهيد
٨	مقدمة
١٠	المنهجية
١٣	المركز القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان اللاجئ الفلسطيني وخصوصية التعريف
	مركز اللاجئين الفلسطينيين ضمن الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١)
	مركز اللاجئين الفلسطينيين ضمن وكالة الانروا
	مركز اللاجئين الفلسطينيين في القانون اللبناني
	فئات اللاجئين في لبنان
٢٠	المرجعية للفلسطينيين اللاجئين اولاً: في المرجعية اللبنانية لشؤون الفلسطينيين ثانياً: المرجعية الفلسطينية ثالثاً: السماح اللبناني بإعادة افتتاح مكتب م.ت.ف رابعاً: المرجعية الاهلية في المخيمات الفلسطينية خامساً: مرجعية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الانروا)
٣١	العفو العام
٣٧	الحق في حرية التنقل ١. التنقل داخل لبنان ٢. التنقل خارج لبنان
٤٣	الحق في السكن ١. اراضي المخيمات ٢. نماذج للتكيف في حق السكن ٣. التكيف بمسائل البنية التحتية



## تأليف

جرى اعداد هذه الدراسة "الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان وسبل التعايش معه" في الفترة الممتدة بين ١ تشرين الاول - اكتوبر ٢٠٠٥ و ٣١ تموز - يوليو ٢٠٠٦، بدعم من من "مركز البحوث للتنمية الدولية (كندا) " (IDRC). تم تمديد الفترة الزمنية شهرين على أثر العدوان الاسرائيلي على لبنان / ٢٠٠٦ وذلك للتدقيق في احتمال وقوع متغيرات اثناء وبعد العدوان على وضع الفلسطينيين في النواحي التي كانت عملية البحث قد لحظتها. أعدت هذه الدراسة من خلال جهد جماعي انخرط فيه مركز التنمية الانسانية الذي نفذ هذه الدراسة بجهود الباحثين، اللذين حللا القوانين اللبنانية، والمعطيات التي قام بجمعها فريق عمل من خلال حلقات النقاش الجماعية والمقارنة بنماذج قانونية اقليمية ودولية. هذا بالاضافة الى مساهمة عدد من الجمعيات الاهلية واللجان الشعبية الفلسطينية في بعض المخيمات بالتعاون لتنفيذ هذه الدراسة، حيث ساهمت بالتعاون "جمعية النجدة الاجتماعية، جمعية نبع، المؤسسة الوطنية للتدريب المهني والخدمات الاجتماعية، جمعية التضامن للتنمية الاجتماعية والثقافة، بيت اطفال الصمود، اللجنة الشعبية في تجمع القاسمية، جمعية الغد الثقافية الاجتماعية، اتحاد مراكز الشباب الديمقراطي". التعاون شمل التنسيق في التحضير المسبق لاعداد حلقات النقاش المعمقة مع المجتمع المحلي. تشكيل ثنائي مجموعات نقاش بورية للتنفيذ، في مجمل المخيمات والتجمعات الفلسطينية في لبنان، مع الأخذ بعين الاعتبار تغطية جميع الاماكن الجغرافية للانتشار الفلسطيني على الاراضي اللبنانية. هذا بالاضافة الى اجراء عدد من المقابلات مع القيمين على الشأن الحياتي في الوسط المحلي الفلسطيني وذوي الاختصاص، وجمع المعطيات والمعلومات لتعميق المعرفة وسد عدد من الفجوات في التحليل. كما كان للخبراء القانونيين الذين استعان بهم المركز دور مهم في مراجعة البحث واعطاء الملاحظات القيمة التي اسهمت في بلورة النسخة الاخيرة.

"مركز التنمية الانسانية"

مديرة مشروع الدراسة

دلال ياسين

٤٩

٥٥

٥٩

٦٥

٨١

٨٩

٩٥

١٠٢

١٠٥

٤. السكن خارج المخيمات

الحق في الملكية العقارية

١. القانون رقم ٢٩٦ (٢٠٠١)

٢. انعكاس القانون على تملك الفلسطينيين

الحق في تأليف الجمعيات

١. احكام قانون الجمعيات اللبناني

٢. الجمعيات العاملة في الوسط الفلسطيني

٣. التكيف مع قانون الجمعيات

حرية الإعلام والنشر

١. المسار المتعرج للصحافيين الفلسطينيين

٢. في الترخيص بالمطبوعات الصحفية

حق العمل للفلسطينيين في لبنان

١. تطور مسار عمل اللاجئين

٢. معوقات حق العمل للفلسطينيين

٣. تأقلم الفلسطيني مع الحرمان في قطاع العمل

الحق في التعلم

١. التعليم الرسمي في لبنان

٢. الفلسطينيون والتعليم

٣. الواقع المعاش في قضايا التعليم للفلسطينيين

الحق في الرعاية الصحية

١. نظام الضمان الاجتماعي

٢. الفلسطينيون والرعاية الصحية

٣. التعايش مع متطلبات احتياجات الرعاية الصحية

توصيات واقتراحات

المراجع

هوامش



## مقدمة

هذه الدراسة اتخذت لها موضوعاً حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، وهو قديم جديد، قديم لانه مضى عليه ٥٨ عاماً، حين وصل الآلاف منهم هاربين من اتون الحرب والمجازر، واضطروا للبقاء رغم مطلبهم العودة لديارهم، ورغم صدور القرار ١٩٤ عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بحق عودتهم<sup>١</sup> وذلك بسبب رفض اسرائيل،-الكيان السياسي الذي اعلن قيامه في ١٩٤٨/٥/١٥ محل فلسطين- السماح لهم بالعودة. وهو جديد لأن الدراسة استشرفت بان التوجه العام في الحياة السياسية في لبنان وصل الى نقطة البدء بمعالجة مختلفة معمقة لموضوع الوجود الفلسطيني في لبنان، فإنتقل العمل بالدراسة ميدانياً قبل اعلان الحكومة اللبنانية دعوتها للحوار بين الطرفين اللبناني والفلسطيني. ومن المعلوم ان مرحلة اللجوء الطويلة شهدت العديد من التطورات ادت لتبدلات في القوانين والقرارات التي حكمت شؤون تجمع اللاجئين، وتتنوعت تأثيرات المرجعيات المتعددة ما بين الدولة اللبنانية المضيفة وهيئاتها الحكومية، ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، المعروفة باسم الاونروا، وهي تأسست بقرار من الامم المتحدة رقم ٣٠٢ (د-٤) المؤرخ في ١٩٤٩/١٢/٨، ولاحقاً بروز الكيانية السياسية الفلسطينية ممثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية في ١٩٦٤/٥/٢٨. هذه الهيئات تنازعت السيطرة والتأثير، احياناً تناقضت واخرى تكاملت، بما ادى لتفاوت في اوضاع اللاجئين حقوقاً وواجبات، كانت محصلتها العامة ضغوطاً شديدة وحرماناً صارماً، ادت لاندثار معظم حقوق الانسان الفلسطيني.

□ المرحلة الاولى: من ١٩٤٨ حتى ١٩٦٩ شهدت اتجاهين في العلاقات اللبنانية الرسمية مع اللاجئين، الاولى احتضان وتضامن انساني واجتماعي، ثم في مرحلة تالية اعتبار لبنان الرسمي ان اللاجئين مسألة امنية اساساً وعبء على لبنان. وهكذا بدأت التضييقات الامنية بما اثر على قضايا الحياة اليومية للاجئين سلباً.

□ المرحلة الثانية: شملت الفترة بين ١٩٦٩ حتى ١٩٨٢ واتسمت بصعود دور منظمات المقاومة الفلسطينية وعقد اول اتفاق رسمي بين لبنان وم.ت.ف.<sup>٢</sup> في القاهرة، الذي نظم علاقات لبنان بالفلسطينيين، ولكن الاخفاق في تطبيقه ادى لاندلاع صراعات عسكرية وسياسية اختتمت بالاحتلال الاسرائيلي لنحو نصف الاراضي اللبنانية وحصار العاصمة وخروج مقاتلي ومؤسسات م.ت.ف. من بيروت واندثار دورها المرجعي.

□ المرحلة الثالثة: كانت الاصح، اذ وقعت فيها مجزرة صبرا-شاتيلا في العام ١٩٨٢، ثم الغاء اتفاق القاهرة<sup>٣</sup> الذي لم يستبدل بناظم للعلاقات، وعادت الدولة اللبنانية في بداية المرحلة للاضطهاد الشديد للفلسطينيين، ومن جهة ثانية تحكّم الاحتلال الاسرائيلي بمناطق الجنوب اللبناني ومخيماته، بما اوقع مأس لا تحصى، وغابت حقوق اللاجئين الذين تركوا دون حماية قانونية او عملية.

وما ان اندحرت قوات الاحتلال الاسرائيلي عن العاصمة والجبل والجنوب باستثناء شريط جنوبي، حتى اندلعت حرب جديدة داخلية ضد المخيمات دامت من ١٩٨٧ حتى ١٩٩٠ حين توقفت مع بدء تطبيق اتفاق الطائف في لبنان. لكن بدلاً من معالجة آثار الحروب كمشكلة الفقر المدقع لأسر الشهداء، وتوفير حلول لاعادة الاعمار لما تهدم وحل معضلة المأوى للمهجرين، وتحقيق انفراج اقتصادي معقول للفلسطينيين كاللبنانيين، شهدت الفترة من ١٩٩١ حتى (٢٠٠٧) صيغة جديدة في الغاء الحد المتبقي من حقوق الانسان الفلسطيني عبر سن قوانين لبنانية من البرلمان واصدار قرارات وزارية، وانجاز تطبيقات ادارية، ذهب ضحيتها الحق في حرية التنقل، والغي الحق في الملكية العقارية، وازيلت من النقاش مسألة السماح بحق العمل والضمان الاجتماعي، كما ابعدت قضية نشر الأمن اللبناني في المخيمات بعزلها، كل ذلك ادى الى هجرة واسعة للفلسطينيين الخارج بحثاً عن حلول لهذه المشكلات، فانكمش العدد الديمغرافي الموجود باستمرار على الاراضي اللبنانية، بما يقدر عموماً بلوغه رقماً يتراوح بين ١٧٥ و ٢٢٥ ألف نسمة بدلاً من المتعارف عليه تسجيلاً البالغ ٤٠٠ ألف لاجيء ونيف.

في كل هذه المراحل، ومع التبدلات الحادة في الواقع القانوني للاجئين متأثراً بها، عمد اللاجئون لايجاد صيغ يتكيفون بها امام المعضلات، واستمروا بالاصرار على مطالبهم التي تلخصت بإطارين:



الاول: التمسك بحق العودة لديارهم ورفض توطينهم خارجها.

الثاني: المطالبة بالحقوق المدنية، السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

سياسة العزل لتهميش دور الفلسطينيين في لبنان، تجلت بتضاؤل تأثير دورهم، لكن من جهة اخرى وقعت الانتفاضتان الاولى والثانية في الاراضي الفلسطينية المحتلة ٦٧ ونتج عنهما اتفاقات ادت الى اقامة السلطة الوطنية الفلسطينية كفاعل اساسي في حياة الفلسطينيين وقضيتهم، وكان لهذا الاثر الهام في بدء بروز اتجاه لبناني شعبي ورسمي يدعو لضرورة التعامل مع الملف الفلسطيني بنهج جديد يقوم على اساس حقوق الانسان، وجاء القرار الصادر عن مجلس الامن رقم ١٥٥٩ في ٢٠٠٥ ليفتح باب التحرك اللبناني نحو الفلسطينيين عبر عدة محاور اهمها العمل لنزع سلاح منظماتهم، وتحقيق مدى اوسع من حقوق الانسان لهم.

### منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على منهجيات وادوات وتقنيات بحثية عديدة بهدف التوصل الى تحقيق الاهداف المرجوة من تلك الدراسة حيث تم اعتماد التقنيات التالية :

■ مراجعة القوانين وذلك من خلال قراءة معمقة لكل من القوانين والمراسيم والتشريعات التي نظمت اوضاع اللاجئين الفلسطينيين من يوم لجوئهم الاول، وتحليل آخر القوانين التي نظمت اوضاعهم المعيشية على مدى العقدين الماضيين وبالتحديد بعد خروج منظمة التحرير الفلسطينية من لبنان عام ١٩٨٢ الى يومنا. محاولين تقديم فهم طبيعى هذه التحولات واسبابها، ومقارنة هذا التعاطي سلبيًا وإيجابيًا مع مبادئ ومعايير التعامل الانساني في قضايا اللاجئين من منظور حقوق الانسان وحقوق اللاجئين. ورصد للادبيات السابقة المتوافرة من ابحاث وكتابات وتقارير خاصة بموضوع اللاجئين الفلسطينيين على مدى سنوات اللجوء.

■ مقابلات، حوارات، تدقيقات وخلصات تجارب لخبراء في القانون وحقوق الانسان ومسؤولي اللجان الشعبية والامنية.

■ حلقات نقاش مع مجموعات من اللاجئين واللاجئات، اخذ فيها تم بمراعاة التوزيع الجغرافي وتمثيل المخيمات والتجمعات وايضا اللاجئين الذين يسكنون خارجها.

■ توثيق المعلومات من الارشيف الصحافي والمطبوع بمعطيات من الاخبار والاحداث، والتحليلات التي نشرت في وسائل الاعلام.

قامت الدراسة اساساً على اجراء عدد واسع من الحوارات مع شخصيات من مختلف مخيمات لبنان، سواء بلقاءات لمجموعات في مشاغل عمل ضمت العشرات، نساء وذكوراً، شباناً وهرمين، يعيشون حالات قانونية محددة، كما شملت لقاءات عديدة مع اصحاب اختصاصات استهدفت ابراز قضاياهم القانونية من تكتو قراط كالمعلمين والاطباء والمهندسين الى غيرهم. وان امتنعنا عن ذكر الاسماء احتراماً ومراعاة لاعتبارات الخصوصية الشخصية، فقد حرصت مجموعات النقاش الثماني على ابراز المعاناة الفلسطينية تحت سقف القوانين اللبنانية، والاثار التي تفرضها، وبما رتبته محاولة التعايش من تناقضات تمثلت في انعكاسات ايجابية مرحلية واخرى سلبية مستمرة. وقد عزز تعميق طرح القضايا معاشية الباحثين والعاملين لها وطرق حياة الكثيرين من الذين ساهموا في التعبير عن مشاكلهم واوضاعهم وسلوكياتهم ازاء المعضلات وتطلعاتهم للحلول.

تم انجاز الدراسة في فترة زمنية اتسمت ببداية انفتاح في افق الحوار الفلسطيني - اللبناني الذي كان مغلقاً، وكان التدهور المتسارع في حقوق الإنسان الفلسطيني يزداد تردداً، حيث النظرة العامة للاجئين سلبية عموماً فيما يتعلق بالأوضاع القانونية لهم ولحقوقهم، لكن القسم الأخير التحليلي من العمل تم في اطار آخر متبدل تفاعل ايجابياً بشكل نسبي بعد اعلان حكومة الرئيس فؤاد السنيورة عن نهجها في التعامل مع الوجود الفلسطيني في لبنان.

اخيراً، نأمل ان تشكل هذه الدراسة مادة اساسية موضوعية تساعد الطرفين اللبناني والفلسطيني، الرسمي والشعبي لكل منهما، على مزيد من فهم الاطار القانوني وتطرح بعض مقترحات حلول، لكنها لن تكون ذات شمول كامل لان الحياة دائماً تأتي بالجديد وعليه، واذا كان القانون شاملاً لكل اوجه الحياة، فالدراسة تقتصر على عدة ابواب هي:

١. الحق بالاعتراف بالمركز القانوني للاجئين

٢. الحق بالاعتراف بمرجعية رسمية تمثل الفلسطينيين في لبنان

٣. الحق في العفو العام

٤. الحق في حرية التنقل

٥. الحق في السكن

٦. الحق في الملكية العقارية



٧. الحق في تشكيل الجمعيات

٨. الحق في حرية الاعلام والنشر

٩. الحق في العمل والضمان الاجتماعي.

١٠. الحق في التعليم والتربية.

١١. الحق في الصحة.

١٢. توصيات.

(١)

### المركز القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان

مع رحيل دولة الانتداب البريطاني عن فلسطين (١٩٤٨/٥/١٥) وما سبقه من صدور قرار التقسيم<sup>٥</sup> وما تبعه من النكبة الفلسطينية وتهجير معظم الشعب الفلسطيني الى الدول المجاورة، اصبح التعريف القانوني الدولي لوضع الفلسطينيين بشكل عام يدخل في سياق خاص رعته الامم المتحدة عبر مؤسساتها الدولية المتمثلة بالانروا<sup>٦</sup>. وعليه فإن مفهوم الشخصية الفلسطينية قانوناً اقترن بالتعريف الدولي بصفة اللاجئ الفلسطيني، في ظل غياب الاقليم الخاص بالشعب الفلسطيني وفي ظل غياب الكيان السياسي الحاضن للشخصية الوطنية الفلسطينية، ومع مرور الوقت تحولت مؤسسة الانروا الى راع مؤقت يحمل صفة الديمومة، وفي الوقت نفسه تمسك اللاجئ الفلسطيني بهذه المؤسسة باعتبارها رمزاً للمسؤولية الدولية عن مأساة اللاجئين، اضافة لتمسكهم بالقرارات الدولية التي تنص صراحة على حق العودة الى الديار التي شردوا منها.

وفي العام ١٩٦٤ استطاع الشعب الفلسطيني بلورة كيان سياسي له هو منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد له التي صاغت الميثاق الوطني الفلسطيني.

بنود الميثاق الوطني الفلسطيني في تعريفها للفلسطيني جاءت على قاعدة تجاوز الوضع الراهن (اللجوء) باعتباره مؤقتاً، الى تعريف الشخصية الفلسطينية بما تحمله من صفة الديمومة والتواصل، فنصت المادة الرابعة على ان "الشخصية الفلسطينية صفة أصيلة لازمة لا تزول، وهي تنتقل من الآباء إلى الأبناء، وإن الاحتلال الصهيوني وتشتيت الشعب العربي الفلسطيني نتيجة النكبات التي حلت به لا يفقدانه شخصيته وانتماءه الفلسطيني ولا ينفianها" ونصت المادة الخامسة بان "الفلسطينيين هم المواطنون العرب الذين كانوا يقيمون إقامة دائمة



في فلسطين حتى العام ١٩٤٧، سواء من أخرج منها أو بقي فيها، وكل من ولد من أب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطيني". مما يستدل ان منظمة التحرير الفلسطينية، ومن خلال هذه البنود قد عملت على حفظ استمرارية الشخصية الفلسطينية وعدم ذوبانها في الكيانات السياسية العربية التي استضافت اللاجئين الفلسطينيين.

في ظل التشعب والتعقيد في ظروف الشعب الفلسطيني المختلفة بقيت الدول العربية المضيفة للاجئين الفلسطينيين تتعامل معهم انطلاقاً من معايير مختلفة، فالاردن على سبيل المثال منح الجنسية الاردنية للفلسطينيين الذين يعيشون في الاردن بعد ضم الضفة الغربية<sup>٦</sup>، وسوريا منحت الفلسطينيين المتواجدين على ارضها معظم حقوق المواطنة باستثناء الجنسية<sup>٧</sup>، بينما بقي تعامل لبنان مع الفلسطيني على ارضه بصفته كلاجئ ترعاه مؤسسة الانروا.

نجم عن هذا الوضع تغييب معظم الالتزامات الواجبة على الدولة اللبنانية وبالتالي التعامل مع الفلسطيني تارة كلاجئ عربي وتارة اخرى بصفته اجنبياً تبعاً لمقتضيات ومعايير ادت لتهرب الدولة اللبنانية عن استحقاقات قانونية ملزمة لها

#### اللاجئ الفلسطيني وخصوصية التعريف

يتسم مركز اللاجئين الفلسطينيين بوضعية قانونية خاصة تميزهم عن باقي اللاجئين في دول العالم. ويتجسد هذا الاختلاف من خلال ما ورد في النصوص القانونية الدولية والاقليمية او المحلية لعدم استنادها الى معيار موحد للتعامل معهم وفقاً لمبادئ حقوق الانسان وقيمه العالمية.

فقد رفض المجتمع الدولي، من خلال الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١) ان تشمل بنود تلك الاتفاقية اللاجئين الفلسطينيين في ولايتها<sup>٨</sup>. كذلك سمحت التحفظات العربية على مواد بروتوكول معاملة الفلسطينيين في جامعة الدول العربية، بإفراغها من مضمونها، وتفاوت المركز القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان بفرض قيود عليه، فيعتبرون تارة اجانب لا دولة لهم، وتارة اخرى تخفف بعض القيود القانونية او تطبيقاتها، لكن عموماً يبقى وضعهم القانوني خالياً من اي اطار واضح وملزم لتوفير الحماية لهم.

#### السياق التاريخي لاجوء الفلسطينيين

لا احصاءات رسمية في لبنان معلنة للاجئين الفلسطينيين، ولا تشكل الارقام التي ينشرها

بين فترة واخرى المكتب المركزي للاحصاء في الصندوق القومي الفلسطيني في منظمة التحرير الفلسطينية سوى تقديرات بالعينة، وحسب بيانات وكالة الانوروا السنوية يبلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين حالياً وفقاً لاحصاءاتها<sup>٩</sup> (٤,٢٨٣,٨٩٢ لاجئ)، يعيش ما يزيد عن ثلثهم في ٥٩ مخيماً، ما بين لبنان، الأردن، سورية، الضفة الغربية وقطاع غزة. ويبلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين في لبنان<sup>١٠</sup> (٤٠١,٠٧١)، يعيش ما يوازي نصفهم في اثني عشر مخيماً، بينما الباقون خارج المخيمات وفي عدد من التجمعات، هذا العدد لا يشمل في طياته كل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، بل المسجلين فقط في لوائح الانوروا.

بعد ١٩٤٨ تعامل المجتمع الدولي عملياً مع دولة اسرائيلية وغابت اقامة دولة فلسطينية فالتغت مفاعيل سيادة الدولة الفلسطينية التي كانت حتى ١٥ ايار ١٩٤٨ تحت الانتداب البريطاني. اسرائيل منعت عودة الذين تهجروا واصدرت قانوناً للجنسية حرمت به اللاجئين في الخارج، كما لم تمنح الجنسية لمن تبقى في الداخل حتى العام ١٩٧١ حين عدلت القانون وضمنته شروطاً لكل من يطلب التجنس هي:

**اولاً:** اذا كان مقيماً في اسرائيل في آذار ١٩٥٢، ومسجلاً بحسب قانون تسجيل السكان لسنة ١٩٤٩.

**ثانياً:** اذا كان مقيماً في اسرائيل يوم سريان مفعول قانون الجنسية بتاريخ ١٤/٧/١٩٥٢.

**ثالثاً:** اذا كان مقيماً في اسرائيل او في منطقة ضمت الى اسرائيل بعد قيام الدولة. اما الذين جرى تهجيرهم من بيوتهم الى قرى ومناطق اخرى داخل الكيان الجديد، فقد عرفوا بالنازحين الذين منعتهم السلطات الاسرائيلية من العودة كأهالي قرية "قرث وكفر برعم" وغيرها، ومازالوا يطالبون حتى اليوم بالعودة، رغم حملهم الجنسية الاسرائيلية. وكانت الانوروا تقدم لهم خدماتها لكنها توقفت في العام ١٩٥٢ بموجب اتفاق بينها والاسرائيليين. اللاجئين الى الدول العربية المجاورة حرّموا من هذه الجنسية، وحرّموا ايضاً من صفتهم مواطنين اصحاب حق شرعيين في وطنهم فلسطين.

وفي الوقت نفسه رفضت اسرائيل كل القرارات الدولية المتعلقة بحق العودة وتخلت عن التزاماتها القانونية بذلك تجاه المجتمع الدولي.



### مركز اللاجئين الفلسطينيين ضمن الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١)

لم تحز الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين على تصديق جميع الدول العربية، وبالاخص المضيفة للغالبية العظمى من اللاجئين الفلسطينيين كسوريا ولبنان والاردن. هذه الاتفاقية كرسست وضعاً قانونياً للاجئ بمزايا على صعيد المساعدة او الحماية الا ان ولاية تلك الاتفاقية لم تمتد الى كل اللاجئين، وانما استبعدت اللاجئين الذين يتلقون الحماية او المساعدة من وكالة تابعة للأمم المتحدة كالأونروا<sup>١٢</sup>.

وبقيت استفادة اللاجئين الفلسطينيين خارج مناطق عمل الاونروا من منحهم مركزاً قانونياً "كلاجئ معاهدة" متوقفة على ما ترتئيه او تتوصل اليه الاحكام القضائية في دولة اللجوء وفقاً لانظمتها الداخلية. كما اظهرت مفوضية الامم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين انها لا تريد توسيع شمولها للفلسطينيين عموماً، ووضعت عام ٢٠٠٢ تفسيراً معدلاً لوضعية اللاجئين الفلسطينيين بناء على الملاحظات التي ابدت للمفوضية على الفقرة (دال) من المادة الاولى<sup>١٣</sup>، حيث اعترفت المفوضية للاجئين الفلسطينيين، الذين يتواجدون خارج مناطق عمليات الاونروا، بحقوقهم في الاستفادة من الحماية بموجب اتفاقية اللاجئين للعام ١٩٥١ من دون شرط اثبات تعرضهم لاضطهاد لسبب معين.

### مركز اللاجئين الفلسطينيين ضمن وكالة الانروا

وكالة الانروا حددت تعريفاً للاجئ من فلسطين المؤهل للاستفادة من خدماتها وليس تعريفاً مبنياً على اساس الجنسية، بانه "اي شخص معوز كانت فلسطين مكان اقامته الاعتيادية على مدى سنتين متتاليتين على الاقل سبقت احداث عام ١٩٤٨، وهو فقد نتيجة لهذه الاحداث منزله ومقومات معيشته، ولجأ الى احدى الدول التي تمارس فيها الوكالة عملياتها (لبنان/ سوريا/ الاردن/ غزة/ الضفة الغربية)، فلسطينياً كان او غير فلسطيني.

اقتصر تحديد مركز اللاجئ بداية على الفئة التي غادرت فلسطين بصفة شخصية، والتي تم تسجيلها في لوائح وسجلات هيئات الصليب الاحمر وقت وصولها الى بلد اللجوء. ولكن بعد ان طالبت الفترة وتمخض عنها جيل آخر من الذين ولدوا من اباء لاجئين في دول الاقامة، توسع التعريف ليشمل الاولاد المتحدرين من اباء من اللاجئين المسجلين لدى وكالة الانروا.

تعريف اللاجئ هذا شمل اشخاصاً آخرين غير فلسطينيين كانوا يقيمون في فلسطين حتى النكبة. من جهة اخرى بعض الاسر التي لجأت عام ١٩٤٨ لم تشعر بالحاجة الى التسجيل لدى الاونروا إذ كانت في معظمها من العائلات الميسورة، والاونروا في تعريفها قصدت الاشخاص المعوزين. وكنتيجة لتطبيق هذا المعيار لم يسجلوا.

الاونروا خضعت ومازالت تخضع لتأثيرات عديدة تفرضها موازين القوى الدولية، ومع هذا فقد حافظت على الوضع القانوني والوظيفة الاساسية لها. يهنا هنا تأثير سياساتها على واقع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، فانطلاقاً من حجة شح الموازنة ومع ازدياد الازمات على لاجئي لبنان هاجر كثيرون منهم الى دول بعيدة ولم يسجلوا بعدها المتحدرين منهم مما ادى لضياح مركزهم القانوني كلاجئين من فلسطين.

### مركز اللاجئين في القانون اللبناني

مفهوم اللاجئ<sup>١٤</sup>: لم ينظم لبنان تشريعات وقوانين خاصة باللاجئين اليه، باستثناء بعض القوانين النادرة. قانون ١٩٦٢/٧/١٠، المتعلق بالدخول الى لبنان والاقامة والخروج منه. حيث تعرض هذا القانون الى شقين، الشق الاول متعلق بنظام اقامة الاجانب في لبنان والثاني لطالبي اللجوء، وفي هذا الخصوص اجاز المشرع في المادة ١٩ من القانون المذكور منح وثيقة سفر او جواز مرور اذا كان الاجنبي لاجئاً. كما سمحت المادة ٢٦ للاجئ الذي تكون حياته او حريته مهددة لاسباب سياسية او موضوع ملاحقة او محكوم عليه بجرم سياسي من دولة اخرى منحه حق اللجوء السياسي، ولم يطبق قانونياً الا في حالة الياباني كوزو او كاموتو. اما اللاجئين الفلسطينيون فقد اصدرت الدولة اللبنانية لاحقاً عدة قوانين لتنظيم اوضاعهم.

مفهوم الاجنبي: لم يحدد المشرع اللبناني في نص صريح تعريفاً واضحاً وخاصاً بالاجنبي، وانما عرّف الاجنبي من خلال القانون الذي يتعلق بالدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه، اذ نصت المادة الاولى من قانون ١٩٦٢/٧/١٠ على انه "يعد اجنبياً، بالمعنى المقصود بهذا القانون، كل شخص حقيقي من غير التبعية اللبنانية" وبالتالي اعتبر المشرع ان الاجنبي كل شخص يحمل جنسية دولة اجنبية، فتم التعامل معه لجهة امور العمل وفقاً لنظام قانون عمل الاجانب من جهة ووفقاً للتبادلية في التعامل بناءً على مبدأ المعاملة بالمثل، ومن جهة اخرى اشترط المشرع على الاجانب المقيمين في لبنان ووفقاً للقرار رقم ٧٩ الصادر في ١٩٦٧/٥/٢٣ المتعلق بأثبات وجود الاجانب المقيمين في لبنان او الراغبين في الدخول اليه



وذلك في المادة الاولى من القرار، التقدم الى المختار التابع له محل اقامته للاستحصال على بطاقة اثبات وجود في حال كان الاجنبي مقيماً على الاراضي اللبنانية، اما اذا كان الاجنبي يرغب بالدخول الى لبنان لتعاطي مهنة او عمل فانه يجب ان يستحصل مسبقاً على موافقة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية او مديرية الامن العام اذا كان فناناً، وذلك وفقاً للمادة السادسة من القانون نفسه. ولقد استثنى اللاجئون الفلسطينيون من هذا التعريف كونهم لا يحملون جنسية بالمعنى القانوني ويميزهم عن سواهم من جنسيات اخرى بان لا يشمل هذا التدبير اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان بموجب بطاقات هوية صادرة عن المديرية العامة لادارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين في لبنان.

### فئات اللاجئين في لبنان

التعامل القانوني اللبناني ميّز بين الفئات من اللاجئين القادمة عبر موجات هجرة الفلسطينيين الثلاث ٤٨ و ٥٦ وما بعد ١٩٧٠ فقرر وجود ثلاث فئات قانونياً في لبنان. وقد اظهر التطبيق الاداري والعملي ان الفئة الاولى والثانية شرعت اقامتها ووجودها قانونياً من قبل الدولة اللبنانية عبر نصوص قانونية صدرت عن جهات مختصة اقرت بشرعية اقامتهم، في حين حرمت الفئة الثالثة من ذلك.

**الفئة الاولى:** جرى احصاؤها بعد النكبة مباشرة ، في مطلع الخمسينات من قبل اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا)، لديها شرعية في الإقامة في لبنان، فهي مسجلة في قيود وزارة الداخلية اللبنانية لدى مديرية شؤون اللاجئين ولدى مديرية الأمن العام بموجب احصاء العام ١٩٥٢، وقد اعفيت قانونياً من واجب إثبات وجودها في لبنان. وذلك بناءً على (الفقرة هـ) من المادة الرابعة من القرار رقم ١٣٦ بتاريخ ١٩٦٩/٩/٢٠ التي نصت على ان لا يشمل هذا التدبير اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان، بموجب بطاقة هوية صادرة عن المديرية العامة لادارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين، ويحصل هؤلاء على وثيقة سفر خاصة باللاجئين الفلسطينيين ليتمكنوا من السفر.

**الفئة الثانية:** تضم الفلسطينيين الذين لم تشملهم الاحصاءات في الفئة الأولى، بالرغم من ان بعضهم قدم الى لبنان في الفترة التي امتدت بعد العام ١٩٥٢ حتى العام ١٩٥٦. وقد جرت تسوية إقامتهم وادماجتهم وفقاً للمرسوم رقم ٣٠٩ في العام ١٩٦٢، ويحصل هؤلاء على جواز مرور ليتمكنوا من السفر.

**الفئة الثالثة:** تضم عدداً قليلاً من الفلسطينيين، الذين اضطروا للإقامة في لبنان، بعد هزيمة حزيران ١٩٦٧، وبعد احداث الاردن عام ١٩٧٠ ومنهم من ابعد من الأراضي الفلسطينية المحتلة، او تم تحريرهم من السجون الاسرائيلية. هذه الفئة اندمجت في التركيبة الاجتماعية الفلسطينية اللبنانية واصبحت مثلها مثل اي اسرة فلسطينية اخرى، الا ان مشكلة هذه الفئة تكمن بالاساس في الاوراق القانونية للبلد المضيف الاول لهم الذي عاشوا تحت سلطته، وفي انتهاء صلاحية اوراقها الثبوتية وعدم قيام الدول (مصر والاردن) المصدرة لأوراقهم القانونية سابقاً تجديدها او تسجيل الزيجات والمواليد الناتجة عنها. الامر الذي جعل إقامتهم في لبنان غير قانونية، فلا حرية تحرك او سفر او انتقال لهم، كما ان الأونروا لا تعتمدهم في سجلاتها في لبنان ولا يستفيدون عموماً من خدماتها في الشأن التعليمي او الصحي او الغذائي، وغالباً ما تلجأ هذه الفئة الى الحصول على اوراق ثبوتية مزورة لتسهيل امور حياتهم وفي حالات يتم تسجيل المولود الجديد على اسم اقارب لهم وفي حالات اخرى تعرض هؤلاء الى انكشاف وضعهم ومن ثم اعتقالهم من قبل السلطات اللبنانية<sup>١٤</sup>. نخلص من هذا الى ان المركز القانوني للاجئ الفلسطيني توزع:

اللاجئون الفلسطينيون المسجلون قانونياً في لبنان لدى مديرية شؤون اللاجئين واعتمدوا في سجلات الاونروا منذ ١٩٤٨، ويعيشون داخل وخارج المخيمات.

اللاجئون الفلسطينيون المسجلون لدى مديرية شؤون اللاجئين في العام ١٩٦٢ ولم يسجلوا لدى الاونروا لانهم سبق وتسجلوا في مناطق عملها الاخرى (قطاع غزة).

اللاجئون الفلسطينيون غير المسجلين لدى دوائر الدولة ولا في سجلات الاونروا اما لان اصل تسجيلهم كان في السجلات المصرية (قطاع غزة) او المملكة الاردنية (الضفة الغربية)، او لانهم لا يملكون اي اثبات قانوني. معلوم ان فئة من اللاجئين حصلت على الجنسية اللبنانية فصاروا يتمتعون بحقوق المواطنة<sup>١٥</sup>، كما ان فئة اخرى حازت على جنسيات بلدان اخرى بعد اقامتهم فيها، وجرى شطب قيودهم من السجلات اللبنانية<sup>١٦</sup>، واعتبروا مواطنين اجانب من اصل فلسطيني، وهذا كان سبباً استخدمته الحكومة اللبنانية لمنعهم من الملكية العقارية في لبنان.



## المرجعية للفلسطينيين اللاجئين

يتجلى الالتباس والغموض بما يقصده اللاجئ الفلسطيني عندما يتحدث عن موضوع المرجعية. البعض يعتبرها المركز صاحب القرار في شأن ما كالصحة، التعليم ولذلك يقصد بها الاونروا او شيئاً يخلط دور ومسؤولية الاونروا مع دور الدولة اللبنانية عبر وزارة التربية والتعليم العالي. وبعض آخر يرى فيها جهة تملك القرار العام فلسطينياً قاصداً بها م.ت.ف. وفئة ثالثة تخفض مستوى المرجعية الى لجنة المخيم الخ..

هذه الصيغة المبهمة في التعامل مع مسألة المرجعية، تعود الى توزعها وفقاً لاختصاصات عديدة تصيب مناحي حياة اللاجئين الفلسطينيين، فهي اذا تعلقت بالأوراق الثبوتية ووثائق السفر تكون الدولة اللبنانية، واذا تعلقت بالخدمات الاجتماعية، الصحية والتعليمية تكون وكالة غوث وتشغيل اللاجئين - الاونروا، واذا كانت تتعلق بالتطورات السياسية ومسألة التمثيل تكون منظمة التحرير الفلسطينية والفصائل السياسية، وفي مجالات تابعة لها تكون الاتحادات الشعبية والنقابات والمنظمات الاهلية وهذا التوزع يعيشه فلسطينيو لبنان منذ زمن وقد تكيفوا معه رغم تداخلات القضايا والصلاحيات والمصالح الناشئة.

### اولاً: في المرجعية اللبنانية لشؤون الفلسطينيين:

توالى عدة هيئات انشأتها الحكومات اللبنانية منذ ١٩٥٠، بعد ان كانت تتعاون مع منظمة الصليب الاحمر الدولية لتوفير الاغاثة للاجئين منذ ١٩٤٨، فكانت كالتالي:

١- "اللجنة المركزية لشؤون اللاجئين": انشئت عام ١٩٥٠ في لبنان برئاسة السيد جورج حيمري لكنها سرعان ما اتضح عدم نجاحها في وضع سياسة للتعامل مع الوضع الناشئ عن مشكلات اللاجئين

٢- "ادارة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين في وزارة الداخلية": بتاريخ ٣١ آذار/مارس ١٩٥٩ صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٤٢ القاضي باحداث ادارة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين في

لبنان، ونظمت احكامه بالمرسوم رقم ٩٢٧ الصادر بالتاريخ ذاته، والذي حدد مهام ادارة شؤون اللاجئين الفلسطينيين في وزارة الداخلية<sup>١٧</sup>.

٣- "الهيئة العليا لشؤون الفلسطينيين": المرسوم رقم ٣٩٠٩ الصادر بتاريخ ٢٦ نيسان ١٩٦٠، قضى بإنشاء هيئة عليا للشؤون الفلسطينية تحت اشراف وزير الخارجية والمغتربين، وتتألف من:

\* السفير المدير العام للغرفة المدنية في رئاسة الجمهورية وممثل لبنان في الاونروا.

\* مدير عام وزارة الدفاع الوطني وضباط الشعبة الثانية.

\* رئيس مكتب مقاطعة اسرائيل في وزارة الاقتصاد الوطني والسياحة.

\* رئيس قسم فلسطين في وزارة الخارجية والمغتربين<sup>١٨</sup>.

مقابل هذه المراسيم، نجد ان التطبيق العملي في السنوات السابقة ابرز غياب مرجعية رسمية لبنانية مستقلة، تتعاطى مع شؤون الفلسطينيين بكل ابعادها المدنية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها.

٤- "المديرية العامة للأمن العام": التي خصصت قسماً لديها للاجئين الفلسطينيين، فيه سجلات احصائهم والوقائع الامنية لهم، وهي تحملت مسؤولية إصدار وثائق السفر للاجئين. عملياً، وبسبب التركيز على اتجاه التعامل الأمني لبنانياً مع اللاجئين ادخلت اجهزة اخرى في الاشراف والقرار اهمها ما يعرف بالمكتب الثاني اي المخابرات العسكرية، اضافة الى مخافر الشرطة اللبنانية في الامن الداخلي.

وهنا يلحظ الاختلاف في لبنان عن البلدان العربية الاخرى، في تحديد هيئات مرجعية تعود اساساً لوزارتي الداخلية والدفاع، فيما انشأت سوريا المؤسسة العامة للاجئين الفلسطينيين العرب تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، في الاردن لجنة فلسطين التابعة لوزارة الخارجية الاردنية، تركز على القضية الفلسطينية والعلاقة مع م.ت.ف باعتبار ان اللاجئين قد منحوا الجنسية الاردنية ويعاملون كمواطنين اردنيين.

في تطور لاحق، اصدر مجلس الوزراء اللبناني في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/١٠/٤ المرسوم رقم ٤٠٨٢ لتنظيم وزارة الداخلية والبلديات، الغى فيه الصيغة السابقة للمديرية العامة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين والحقها لتصبح جزءاً من المديرية العامة للشؤون



السياسية واللاجئين، مسقطاً كلمة الفلسطينيين التي تدل على خصوصيتهم، رغم الاحتفاظ بالمهمات ذاتها، باستثناء استلام طلبات الحصول على جوازات السفر لخارج لبنان، ونقل محل إقامة اللاجئين من مخيم لآخر وفقاً لمقتضيات الأمن. ثم توسع في المواد ٢٤، ٢٥، ٢٦، ٢٧ في تفصيل مهام مراقبة حركات اللاجئين السياسية ورصد الاعمال المخلة بالأمن.

من المفيد الإشارة هنا ان السلطات اللبنانية المتعاقبة، لمواجهة احتياجات التجمع الفلسطيني من اللاجئين، اخذت دائماً اتجاه المبادرة بالقرار عبر اصدار المراسيم والقرارات، دون اي مشاور مع الفلسطينيين انفسهم، وقد حكمت معايير امنية الرؤيا اللبنانية مما انعكس على مدى الفعالية والتسهيلات العملائية:

- منذ ١٩٤٨ حتى ١٩٦٩ المرجعية الوحيدة هي السلطة اللبنانية وتشمل جميع نواحي حياة اللاجئين الفلسطينيين داخل وخارج المخيمات، مع تقديم الاونروا الخدمات الاجتماعية.

- منذ ١٩٦٩ حتى ١٩٨٢ دخل دور مؤثر وفعال للمرجعية الفلسطينية م.ت.ف بعد اتفاق القاهرة وتمركز القيادة الفلسطينية في لبنان.

- بعد ١٩٨٢ حتى اليوم عادت السلطة اللبنانية لدورها الاول، فإذا بالقرارات مثل منع حامل وثيقة السفر الفلسطينية الصادرة من لبنان من العودة اليه دون سمة فيزا (١٩٩٤)، او بالقوانين كما في الحرمان من حق اكتساب الملكية العقارية لغير اللبنانيين (٢٠٠٠)، تتوالى باتجاه سلبي شديد الآثار على حقوق الانسان الفلسطيني.

## ثانياً المرجعية الفلسطينية:

مكتب منظمة التحرير الفلسطينية في بيروت: بناء لقرار قمة الملوك والرؤساء العرب الاول الذي انعقد في القاهرة بتاريخ ١٦-٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٦٤<sup>١٩</sup> انعقد المجلس التأسيسي الفلسطيني الاول في القدس في الفترة ما بين ٢٨ ايار/مايو حتى ٢ حزيران ١٩٦٤، الذي اعلن اقامة منظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف). وقد وافق لبنان على افتتاح مكتب للمنظمة في تشرين الاول من العام ذاته (١٩٦٤)، وتولي شفيق الحوت منصب مديره "لتمثيل المنظمة في الجمهورية اللبنانية"<sup>٢٠</sup>، ولم تحدد طبيعة هذا التمثيل، الذي اصطدم منذ بدايته بإعاقات من اجهزة الامن اللبنانية، ثم تطورت التعديلات لكن الامر "اخذ جهداً هائلاً وتناول

كل التفاصيل. واذكر على سبيل المثال اننا عانينا كثيراً قبل اقناع الدولة اللبنانية بحققنا في رفع علم فلسطين على واجهة المكتب...وعملياً حكومة الحاج حسين العويني وافقت على معاملة م.ت.ف بعثة دبلوماسية كأى سفارة عربية"<sup>٢١</sup>.

اللجنة السياسية العليا للفلسطينيين في لبنان: هذا المكتب الضعيف في دوره التمثيلي وموقعه المرجعي، اصيب بإنتكاسات لاحقة، اذ في العام ١٩٦٩ كانت المقاومة الفلسطينية بفصائلها قد برزت في لبنان، وبعد اتفاق القاهرة، شكلت هيئة تمثلت فيها الفصائل للتمثيل وادارة المصالح، وكانت من اجهزة م.ت.ف بما جعل تضارباً في الدور يقع. ويقول شفيق الحوت، مدير مكتب م.ت.ف لقد "تعرض هذا المكتب لتحمل بدعة تنظيمية لا سابقة لها...فقد اتفقت المنظمات على تشكيل ما اسموه "اللجنة السياسية العليا للفلسطينيين في لبنان من اعضاء يمثلون جميع المنظمات ومدير المكتب"<sup>٢٢</sup> ومنحوا هذه اللجنة كل الصلاحيات التي كانت للمكتب. كان نوعاً من مجلس وصاية"<sup>٢٣</sup> وقد لعبت اللجنة السياسية العليا دوراً فاعلاً سواء في العلاقة مع الحكومة اللبنانية وهيئاتها الرسمية، او مع الاونروا كذلك مع الاحزاب والقوى اللبنانية ايضاً، وذلك لخصوصية انشائها هيئات فرعية لها في التجمعات الفلسطينية هي اللجان الشعبية.

اقفال مكتب م.ت.ف و زوال اللجنة السياسية العليا جاء بعد الاجتياح الاسرائيلي للعاصمة اللبنانية بيروت في العام ١٩٨٢. ومنذ ذلك الوقت لم تسمح الحكومة اللبنانية بإعادة فتح مكتب م.ت.ف حتى ٢٠٠٦<sup>٢٤</sup>.

في العام ١٩٩١، في القاهرة، على هامش اجتماع وزراء الخارجية العرب، تم اول اتصال رسمي منذ ١٩٨٢ بين الحكومة اللبنانية و م.ت.ف اتفق فيه على تشكيل لجنة وزارية لبنانية تواصل مع الفلسطينيين لتطبيق اتفاق الطائف، وشكلت الفصائل الفلسطينية لجنة موحدة وقدمت مذكرة بمطالبها، في مقدمتها مكتب تمثيلي. لكن الامور توقفت من الطرف اللبناني بعد ان تسلم السلاح الفلسطيني وانتشر الجيش اللبناني على اراضي البلاد. وقد استمرت الاتصالات بين الرسميين اللبنانيين مع ممثلي الفصائل دون افتتاح المكتب.

في العام ٢٠٠٥ اهتز لبنان بالتطورات، خاصة بعد اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري، الذي جاء بعد صدور قرار مجلس الامن ١٥٥٩ وتضمن جمع سلاح الفلسطينيين في تفسير لاحد بنوده، فعادت الحكومة اللبنانية للحوار مع م.ت.ف ومع الفصائل الاخرى



خارجها، وتطور هذا الحوار الى بعض القرارات الاجرائية ومنها السماح بإعادة افتتاح مكتب م.ت.ف.

ازاء الغياب العملي لمكتب م.ت.ف ابرز الفلسطينيون في عدة مراحل صيغاً متنوعة من البدائل كمرجعية، سواء تتسم بدور جزئي او تكاملي فيما بينها، كان اهمها:

١- "قيادة العمل الوطني الفلسطيني" التي ضمت ممثلين لفصائل م.ت.ف اثناء الفترة الاخيرة من ثمانينات القرن الماضي ١٩٨٦-١٩٩١، لكنها لم تستطع سوى لعب دور ازاء مخيمات الجنوب بشكل اساسي، بسبب الصراع العسكري الداخلي على جبهتين: الاول في مواجهة الحرب على المخيمات والثاني في النزاع العرقاتي السوري.

٢- "لجنة المجلس الوطني الفلسطيني" التي ضمت اعضاءه من فلسطيني لبنان، وكانت تجتمع في مناسبات محددة لتتخذ توجهات ومواقف سياسية، ولم تمارس واقعياً دور المرجعية الاقتصادية والاجتماعي والامني.

٣- "لجنة فصائل م.ت.ف" التي تشكلت في اواخر التسعينات من القرن الماضي واستمرت حتى اليوم ٢٠٠٦، وهي تضم ممثلين لفصائل المنظمة، وتمارس دور المرجعية العملي دون اعتراف رسمي لبناني بها.

٤- "تحالف القوى الفلسطينية" التي اقيمت من قوى فلسطينية رفضت اتفاق اوسلو، ومارست سيطرة امنية مدعومة من الوجود العسكري والمخابراتي السوري في لبنان، وعملت على التنافس مع فصائل م.ت.ف خاصة في مخيمات بيروت، البقاع والشمال. كذلك تعامل اللاجئين والدولة اللبنانية مع هذه الهيئة كأمر واقع ولكن ليس ممثلاً شرعياً معترفاً به.

#### السماح اللبناني بإعادة افتتاح مكتب م.ت.ف.

دعت الحكومة اللبنانية لحوار مع ممثلي الفلسطينيين لحل العضلات المتراكمة، بمبادرة رئيسها فؤاد السنيورة في ٨/١٠/٢٠٠٥ للقاء وفد من فصائل م.ت.ف ووفد آخر من فصائل تحالف القوى الفلسطينية، وحدد السنيورة اربعة محاور للحوار هي:

١- المسائل الاجتماعية والحقوقية للشؤون المعيشية للاجئين.

٢- وضع آلية لانهاء السلاح الفلسطيني خارج المخيمات.

٣- معالجة وضع السلاح الفلسطيني داخل المخيمات وتنظيمه.

#### ٤- درس امكانية العلاقات الدبلوماسية.

واعلن عن تشكيل الحكومة اللبنانية لجنة تضم ممثلين للوزارات المعنية، برئاسة السفير السابق الدكتور خليل مكاي، فيها عن وزارات العدل، الشؤون الاجتماعية، العمل، الصحة، الداخلية الخ.....كلت بوضع اوراق العمل والمقترحات المناسبة لدرسها وقرارها لاحقاً، وطالب الفلسطينيون ان يعدوا ملفاتهم بمطالبهم في الحوار، وان يوحّدوا وفدهم له.

تأخر الحوار، خلال ذلك اخذت الحكومة اللبنانية مبادرة تتعلق بالمرجعية الفلسطينية في لبنان.

في اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ ٥/١/٢٠٠٦، وزع من خارج جدول اعمال الجلسة بنداً يتعلق بإقامة تمثيل دبلوماسي فلسطيني، بناء لطلب برسالة موجهة من عباس زكي، المندوب المكلف من قبل اللجنة التنفيذية ل م.ت.ف في ١٨/٨/٢٠٠٥، وكذلك بعد احالة وزير الخارجية اللبناني فوزي صلوخ كتاباً عن الموضوع في ٢١/٢/٢٠٠٥ الى مجلس الوزراء، ذكر فيه ان د.ناصر القدوة، وزير الشؤون الخارجية الفلسطيني ارسل يطلب النظر في امكان اقامة نوع من التمثيل الدبلوماسي بين لبنان وفلسطين<sup>٢٥</sup>. وقد اقرت الحكومة الموافقة على فتح مكتب تمثيلي ل م.ت.ف في بيروت<sup>٢٦</sup> وكالعادة اثار هذا القرار انطباعاً ايجابياً عاماً مع بروز اختلافات سياسية فلسطينية-فلسطينية في تفسيره، وفقاً للكتل السياسية المتعددة<sup>٢٧</sup>. وقد افتتح المكتب التمثيلي رسمياً في بيروت بتاريخ ١٥/٥/٢٠٠٦.

#### المرجعية الاهلية في المخيمات الفلسطينية:

اللجان الشعبية: اللجنة الشعبية في المخيم الفلسطيني كانت قيادة العمل الفلسطيني داخل المخيم، وفي المراحل الاولى لإنشاء هذه اللجان تابعة للجنة السياسية العليا- في السبعينات حتى ١٩٨٢- تعمل بتوجيهاتها وتنفيذ قراراتها. وقد روعي في تشكيلها تمثيل القطاعات الرئيسية للسكان، فضمت ممثلاً عن كل تنظيم سياسي، وكل اتحاد جماهيري او مهني متوافر في المخيم المحدد، وشكلت اداة امنية تابعة لها تقوم بدور الشرطة، اطلق عليها "الكفاح المسلح" لشؤون الامن وتسوية الخلافات. وامتدت نشاطات اللجان الشعبية لتشمل الخدمات العامة شبيهة بالبلديات في القرى<sup>٢٨</sup>.

رغم الغاء اتفاق القاهرة من قبل البرلمان اللبناني في ٢١/٥/١٩٨٧ بقيت اللجان الشعبية موجودة، لكنها تأثرت كثيراً بالمنازعات السياسية الفلسطينية، مما ادى لتشكيل لجان متعددة



دون ارتباط بمرجعية موحدة. ونشطت محاولات الكثير من الاهالي لاعادة وحدة اللجان، وتركيز عملها في الشؤون الاجتماعية وتلبية احتياجات سكان المخيمات التربوية، الصحية، الثقافية، الثقافية، والمحافظة على البيئة وترميم البنى التحتية. لكنها باءت بالفشل.

أخذاً بالاعتبار ان الهيئات الدولية كالاونروا واليونسف وغيرها، اضافة الى المؤسسات غير الحكومية الاقليمية والدولية، تفضل التعامل مع اللجان الشعبية في اي تعاون لتوفير خدمات للفلسطينيين، ويتعدون عن التجاذبات السياسية للفصائل الفلسطينية، مما وفر احياناً دوراً مستمراً لهذه اللجان الشعبية، وان كان بالحدود الدنيا.

اللجان الشعبية لم يكن يجري انتخابها، بل كان يتم توافق المنظمات السياسية على تعيين افرادها، وقد الغت الخلافات بين المنظمات السياسية هذا التوافق لاحقاً، مما حفز على طرح تطويرها بربطها كمرحلة اولى بمجالس شعبية في كل مخيم، على ان يضم الكفاءات والفاعليات من ابناء المخيم اضافة للاتحادات وممثلي لجان الاحياء. وكانت اهم نقاط الخلاف ان الفصائل عموماً لم تشجع الانتخاب الديمقراطي للاعضاء، في حين وافق بعضها على منح حق حجب الثقة للمجلس الشعبي عن اي عضو في اللجنة الشعبية المعنية. عملياً ادت الخلافات لجمود في بنية اللجان وتمديد زمني مفتوح لعضويتها، دون اماكن المحاسبة والاخضاع للمساءلة لأي عضو منها، مما ادى الى استئراء الفساد لدى عناصر كثيرة، وارتفعت الانتقادات من سكان المخيمات حول اتاوات فرضت على الناس لتمويل صندوق اللجنة، ذهبت اموالها لجيوب اعضاء نافذين، اضافة لاساءة الدور لصالح المتاجرة غير المشروعة، مثل قطع الكهرباء عن المخيم لصالح مشاريع خاصة لمولدات كهربائية، وبلغت الاتهامات بارتباطات امنية مع اجهزة محلية لعدد من الاعضاء، مما افقد اللجان الشعبية دورها الفعلي وثقة الناس، بعد ان شاب عملها الفوضى العشوائية بعيداً عن الدور الجماعي، وغياب اللجان المتخصصة.

يذكر احد المشاركين في حلقة نقاش مخيم عين الحلوة " ان اللجان الشعبية تعين من قبل المنظمات الفلسطينية وليست منتخبة، بل انها مفروضة، ونتمنى ان تحصل انتخابات كما في شاتيلا، واللجنة الحالية لها ايجابيات اضافة للعديد من السلبيات واهمها ان مسؤول اللجنة الشعبية هو نفسه يتابع المشاكل الامنية والتعليمية وشؤون الكهرباء، وليس هناك لجان اختصاص"<sup>٢٩</sup>.

ويؤكد مشارك آخر في ورشة مخيم البص " ان مجتمعنا الفلسطيني فوضوي، حتى اللجنة الشعبية مركبة تركيبة متراسة من التنظيمات، ولا منتخبة، ولهذا ليس موجوداً عندنا لجان شعبية بل لجان تنظيمات"<sup>٣٠</sup>.

في حين اشار احد مشاركي ورشة تجمع القاسمية الى انه "يوجد لجنة شعبية، وهي تعين من الفصائل، عملها حل المشاكل والتنسيق بين الجمعيات والاهالي، ومعالجة مقتضيات المدارس. تتألف من ١٥ عضواً، اربعة منهم نشطون، يقومون بعمل تطوعي، وتتعامل الاونروا مع اللجنة كمرجعية، كذلك الاتحاد الاوروبي واللجنة الشعبية سقفا م.ت.ف"<sup>٣١</sup>.

### عوامل التطوير:

ادت حالة الرفض الشعبي لواقع اللجان الشعبية الى بروز دعوات لتطوير اوضاعها، وقد تأثرت بعوامل اهمها:

- الانتخابات النيابية والمحلية في قطاع غزة والضفة الغربية، والتي نفتحت روحاً ديمقراطية في اوساط اللاجئين، جرى تمثيلها بالدعوة لتطبيق مبدأ الانتخابات في اوساط اللاجئين خارج اراضي السلطة الفلسطينية. وتشكلت لجان للتحضير بمبادرات فردية وتشجيع من عدد من المنظمات السياسية-كما في مخيم شاتيلا قرب بيروت مثلاً.

- اجواء الوحدة الوطنية التي برزت في الانتفاضة الثانية، وجعلت من مناخ حقوق الانسان الذي عملت المنظمات الاهلية الفلسطينية، خاصة منظمات حقوق الانسان والتنمية البشرية على جعله امراً مقبولاً، وضغطت على الفصائل لقبول تجربة الانتخابات الديمقراطية للجان الشعبية في المخيمات. وكانت المنظمات الفلسطينية قد عادت للاهتمام بهذه اللجان وتعزيز دورها تمهيداً لحياتها مجدداً، وضخت اموالاً لمساعدتها على تحقيق انجازات مقبولة مقارنة بالوضع السابق.

وهكذا شهدنا في ٢٠/٥/٢٠٠٥ تحقيق شراكة بين المجتمع المدني والفصائل لاجراء انتخابات اولى في مخيم شاتيلا، جرى فيها انتخاب ممثلي الاهالي والاتحادات، فيما ترك للتنظيمات السياسية ان تعين كل واحدة ممثلاً لها. وكانت نسبة المشاركة ٨٠% ممن يحق لهم الانتخاب وهي نسبة مرتفعة في مثل هذه الظروف.



امام استمرار غياب المرجعية الرسمية للفلسطينيين في لبنان، والرغبة المنتشرة بقوة لدى سكان التجمعات الفلسطينية بإقامة لجان شعبية تعبر عن مصالحها، وبدء اشتداد المنافسة بين فصائل م.ت.ف من جهة وحماس وتحالف القوى الفلسطينية الاخرى، اتخذت م.ت.ف قراراً بتشكيل "لجنة المتابعة المركزية للجان الشعبية في لبنان" التي عقدت اول اجتماعاتها في ٢٠٠٦/١/٦ وتستمر شهرياً بذلك، ولكن الخلاف ما زال يدور على الخيار بين مسألة تعيين افرادها ام انتخابهم ديمقراطياً هنا تبرز القواسم التالية:

- في محاولة فصائل م.ت.ف لتشكيل لجان شعبية في كل المخيمات لا تطرح الانتخاب لاعضاء هذه اللجان، كذلك تحالف الفصائل المنافسة تتوافق على رفض فكرة الانتخاب، لاسباب متعددة انتزعت من صلاحيات اللجان الشعبية مسألة الاشراف على الكفاح المسلح كأداة امنية (شرطة محلية لها)، كذلك التمثيل في العلاقات السياسية مع الاحزاب اللبنانية او السلطة اللبنانية التي احتكرتها الفصائل السياسية.

- عدم تمثيل المنظمات الفلسطينية الاسلامية في اي من اللجان الشعبية في المخيمات بشكل مباشر، وان كانت احياناً تتمثل بشكل غير مباشر عبر مستقلين مقربين او مؤيدين لها.

- عودة بعض اصحاب الكفاءات كالأطباء والمهندسين والحقوقيين للمشاركة في اللجان الشعبية، وعودة بعض الهيئات الممولة لمشاريع اجتماعية في المخيمات للعمل مع اللجان الشعبية بشكل متدرج (كالونيسف، مؤسسة زايد الاماراتية الخ...).

### ثالثاً مرجعية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا):

تحددت مهماتها بموجب قرارات الجمعية العامة الخاصة بتشكيلها والصلاحيات الممنوحة لها، وفقاً للقرار رقم ٤/٣٠٢ في ١٩٤٩/١٢/٨ وبدأت عملها في ١٩٥٠/٥/١ لتوفير الحاجات الضرورية، الاجتماعية والاغاثية لنحو ٨٨٠ ألف لاجئ فلسطيني في الشرق الأدنى، واتخذت مقرها الاقليمي في بيروت.

وقد تحدت صيغة عملها بالتالي:

١- قبول الدول المعنية بعمليات الاونروا ضمن اراضيها.

٢- صلاحيات محددة بإنجاز عدد من المهمات، دون الخضوع للدول المضيفة بل بعلاقة استشارة وتعاون.

٣- في حال التنازع في اعمال او مهمات ذات طابع تجاري ومدني، تتجه الاونروا لحلها عبر التحكيم، وليس عبر اللجوء الى المحاكم المحلية.

٤- يخضع موظفو الاونروا لقانون اداري داخلي، ولا تملك الاونروا سلطة على الارض، وليس لها قوة اصدار قوانين او سلطة قضائية على اللاجئين الذين ترعاها بإعمالها.

٥- توفر الاونروا للاجئين المسجلين خدماتها، سواء اقاموا في المخيمات ام خارجها. وتقيم في المخيمات منشآت كمراكز توزيع حصص الاعاشة، المستوصفات، المدارس، اضافة لبعض المهمات التي تقوم بها البلديات عادة مثل تمديد الطرق وانشاء المجاري، وتوفير الخدمات للمنازل.

ان الكثير من العوامل تؤثر في توجهات الاونروا للعب دورها، منها التطورات السياسية والامنية، مواقف الدول المانحة وكمية التبرعات للموازنة او للمشاريع الاضافية، مواقف الدول المضيفة للاجئين، تنوع احتياجات مجتمع اللاجئين، اضافة الى دور م.ت.ف والسلطة الفلسطينية، لذلك اعتبر اللاجئين الفلسطينيون دائماً ان المحافظة على وجود الاونروا وزيادة خدماتها امر حيوي لسد احتياجات عديدة لهم، وباتت المرجع الاساس في قطاعات التعليم والصحة والاغاثة لهم.



(٣)

## العفو العام

احد فلسطيني مخيم البص يقول "ان اللبنانيين يصعبون الحياة للفلسطيني في كل مسألة يلزمه مراجعة دائرة او وزارة وامام التعقيد المقصود يضطر الفلسطيني للمخالفة، احياناً يدفع رشوة للموظف، مرات يريدون ان يستخدمونا جواسيس. واللبناني يعذب الفلسطيني تعذيباً نفسياً ومصرّ على اظهار الفلسطيني بابشع الصور. الجميع استخدموا الفلسطيني في صراعاتهم. السجون اللبنانية مليانة فلسطينيين، وقد يموت الفلسطيني ولا يسألون عنه، واذا تبين انه بريء لا يطلق سراحه. اولاد خالي اتهموا بجريمة قتل. وتم حكمهم بالاعدام، في لبنان الذي لا ينفذ لحسن حظهم. بعد سبع سنوات ظهر القاتل الحقيقي وخرجوا براءة... لكن هذا العفو لم ينفعهم بالحصول على تعويض عن خطأ المحكمة...."<sup>٣٢</sup>

زوجة احد المسجونين من مخيم شاتيلا تقول انه "اتهم بجنحة لثلاثة اشهر سجن، ولكن عند اخلاء سبيله، حوكم بتهمة اخرى هي القتل والسرقة. لا قدرة لنا على توكيل محامي للدفاع عنه، ولا يعطي المحامي الذي وكلته المحكمة اهتماماً مناسباً. يقولون ان التهمة قديمة وسقطت بالعفو العام ولكن حتى الآن، بعد تسعة اشهر لم تنته. لماذا الفلسطيني يعامل غير اللبناني؟ هل العفو العام فقط عن اللبنانيين ونحن لا دخل لنا به؟"<sup>٣٣</sup>.

الاشارات عديدة باختلاف تعامل الدولة اللبنانية في مسألة العفو العام ومفاعيله على الفلسطينيين بالمقارنة على اللبنانيين، مما تسبب باستمرار مطالبة الفلسطينيين حتى ٢٠٠٦ بما يصفونه الغاء المحاكمات السياسية وشمولهم بالعفو العام. وكان اوضح تجل لذلك تضمين هذا المطلب في المذكرة حول الحقوق الانسانية التي يطالب بها فلسطينيو لبنان، والتي قدمها عباس زكي، ممثل اللجنة التنفيذية في م.ت.ف لدى السلطة اللبنانية اثناء لقاءاته التمهيدية للاعداد للحوار اللبناني-الفلسطيني، وذلك بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٥.

رغم تعداد حالات الحرمان من العفو التي عاشها الفلسطينيون، فإن أشهرها قضيتان



تركنا آثارهما بعمق على التعامل بين الطرفين اللبناني والفلسطيني، بانتشار ادراك عام لدى اللاجئين الفلسطينيين ان القوانين عندما تصدر وتكون شاملة، فإن التطبيق الاداري اللبناني الرسمي يحولها ايضاً الى اداة ضاغطة على الفلسطينيين.

**الحالة الاولى:** هي مطلب العفو عن امين سر حركة فتح وممثل فصائل م.ت.ف في لبنان المعروف باسم سلطان ابو العنين.

**الحالة الثانية:** هي مطلب العفو واطلاق سراح الفلسطيني يوسف شعبان، الذي ادين بتهمة قتل دبلوماسي اردني، وتبين ان الفاعل قد اعدم في الاردن.

**اولاً:** بعد اتفاق الطائف اصدر مجلس النواب اللبناني في ٢٦ آب (اغسطس) ١٩٩١ القانون رقم ٨٤ قضى بموجبه منح عفو عام عن الجرائم المرتكبة قبل تاريخ ٢٨ آذار (مارس) ١٩٩١ وفقاً لشروط محددة، حدد فيها استثناء انواع من الجرائم كالواقعة على امن الدولة الخارجي، الجرائم المحالة على المجلس العدلي، جرائم اغتيال او محاولة اغتيال رجال وعلماء الدين والقادة السياسيين والدبلوماسيين العرب والاجانب الخ... وحدد شرطاً ايضاً ان منحة العفو تسقط عن مرتكبي الجرائم المذكورة، اذا قاموا باية جريمة بعد نفاذه.

هذا العفو الذي افترض ان يكون شاملاً، تلون باستثناء قصد منه التهديد الدائم للردع عن العودة لارتكاب اي جرم تحت طائلة الغاء الاستفادة من العفو والمحاسبة عندها على الارتكابات الجديدة والقديمة معاً. كما تمثلت الانتقائية السياسية عبر العفو عن رؤساء ومسؤولي الميليشيات المسلحة، رغم انهم في حالات كثيرة يندرجون تحت طائلة الاستثناء، وكان واضحاً ان الهدف هو اناحة تطبيق وقف الحرب بتمكين هؤلاء من الاستمرار كقيادة في وقت السلم.

التطورات السياسية في ٢٠٠٥ عقب مصرع رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري في ١٤/٢/٢٠٠٥، ادت لإصدار عفو عام ثان، ورغم اطلاق العمومية عليه، فقد اختيرت الجرائم المعفاة، واغلاق باب اعادة المحاكمة في اي موضوع يتصل بها منذ ١٩٩٤ لتكون عملياً محصورة بإطلاق سفير جعجع قائد القوات اللبنانية مع رفيقه جرجس الخوري، وحتى رفاقه الذين لم يكونوا قد اعتقلوا مثله، وهو قد امضى ١١ سنة في السجن. وفرضت الطائفية ذاتها على قرار العفو، فإذا به يشمل ايضاً سجناء الضنية ومجدل عنجر، من الاصوليين الذين يحاكمون بتهمة اراهاب، ولم تصدر احكام بحقهم بعد فاطلق سراحهم<sup>٣٤</sup>. في هذه الصياغة لم

يستفد اي فلسطيني متهم بقضايا جرمية لاسباب سياسية من العفو. وفي الفترة التي تلت العفو الاول جاءت ادانة ابو العنين والحكم عليه غيابياً<sup>٣٥</sup>.

في ٢٨/٧/١٩٩٩، قضت المحكمة العسكرية اللبنانية بحكم الاعدام غيابياً بحق حسن احمد ابو العنين، المعروف باسم سلطان ابو العنين، امين سر حركة فتح في لبنان، بعد ادانته بتهمة تأليف عصابة مسلحة هدفها الاعتداء على المدنيين وممتلكاتهم، والإضرار بالدولة اللبنانية وسلطانها<sup>٣٦</sup>.

هذا القرار حرك الاتهامات التي دأب الفلسطينيون على تأكيدها، بان القضاء اللبناني ليس حيادياً ولا عادلاً، عندما يكون المتهم فلسطينياً. واعطت هذه الادانة حجة دامغة، خصوصاً ان هذا الحكم القضائي جاء في سياق تفاعلات سياسية حادة.

- النائب العام التمييزي آنذاك كان القاضي عدنان عضوم، الذي صار لاحقاً وزيراً للعدل، واتهم من قبل الاكثريّة النيابية انه اداة قمع قانونية لحساب النفوذ السوري في لبنان.

- م.ت.ف وحركة فتح، اللجان والاتحادات النقابية الفلسطينية، اعلنت انها تعتبر الحكم سياسياً، تقف وراءه جهة سياسية نافذة، لديها مشروع سياسي يستهدف المساس بمستقبل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، واسفت لان الحكم اعتبر حركة فتح عصابة مسلحة. كذلك تحركت م.ت.ف عبر لقاء محمد صبيح، ممثلها الدائم لدى جامعة الدول العربية في القاهرة، الذي التقى الدكتور عصمت عبد المجيد، امينها العام، وطالبه التدخل لدى لبنان متمنياً معالجة ملف امين سر قيادة فتح في لبنان. واخيراً، في تحد سياسي لقرار المحكمة اصدر ياسر عرفات، رئيس اللجنة التنفيذية في م.ت.ف قراراً بترقية ابو العنين الى رتبة عميد<sup>٣٧</sup>.

جاء قرار المحكمة في الاطار السياسي التالي:

- وزيرة الخارجية الاميركية مادلين اولبرايت، تعلن اثناء جولة لها في دول الشرق الاوسط ان مستقبل اللاجئين متروك للمفاوضات النهائية بين اسرائيل والفلسطينيين. وهذا اثار مخاوف السلطات اللبنانية والسورية باحتمال التنازل من السلطة الفلسطينية عن حق العودة.

- فتح ابدت اهتماماً باحياء دورها السياسي، وزيادة نفوذها في اوساط اللاجئين في لبنان، واعادت التدريب العسكري لقوات الميليشيا التابعة لها، وتوزيع السلاح في المخيمات.



طلب اعادة المحاكمة في القضايا الجنائية والجنحية، ايا كانت المحكمة التي حكمت بها والعقوبة التي قضت بها في عدة حالات. ورغم ان شخصين اعدما في الاردن بعد الاعتراف بارتكابهما الجريمة، وعدم علاقة شعبان بها، فما زال هذا الفلسطيني يبحث عن وسيلة قانونية لالغاء حكم المجلس العدلي، او الحصول على عفو عنه لاطلاق سراحه.

(٤)

### الحق في حرية التنقل

التنقل داخل لبنان كان طبيعياً مثل اية دولة ان تحدد السلطات اللبنانية مناطق تمنع فيها حرية التنقل لغير سكان المنطقة ذاتها وذلك في الاطراف الحدودية، خاصة الجنوبية، اذ بعد اعلان الهدنة اللبنانية - الاسرائيلية عام ١٩٤٩ في رودس، تشدد لبنان في منع محاولات التسلل التي كان يقوم بها بعض اللاجئين الفلسطينيين للعودة الى شمال وطنهم المحتل، لان ذلك من جهة ادى لصدامات عسكرية لبنانية-اسرائيلية، اضافة الى وقوع مآس كثيرة للفلسطينيين المتسللين بإطلاق النار عليهم كما ادى لاعتقال بعضهم من قبل قوى الامن اللبنانية، وجرى لاحقاً نقل الفلسطينيين من هذه المناطق الى مخيم الرشيدية ثم شمالاً.

في مراحل لاحقة، فرضت اجهزة الامن اللبنانية حظراً على حرية حركة الفلسطينيين بين المخيمات الموزعة في كل مناطق لبنان، وكان على كل فلسطيني ان يحصل على اذن خاص من الامن العسكري لزيارة مخيم فلسطيني في الجنوب اذا كان من سكان المخيمات الاخرى، وكان العقاب بالسجن لكل من يخالف ذلك.

بعد انتشار قواعد للفدائيين في العام ١٩٦٩ ظلت الخلافات تبرز بين فترة واخرى حول حرية التنقل خاصة للعسكريين من اللاجئين، في جنوب البقاع في منطقة كفر شوبا، كما منع تجولهم بالثياب العسكرية داخل لبنان بين المدن. وازداد اتساع الرقعة الجغرافية المحظورة على جميع اللاجئين عقب الاحتلال الاسرائيلي واقامة الشريط الحدودي، الذي امتد ليضم قرى واقعة في اقصية جزين، حاصبيا، مرجعيون، بنت جبيل وصولاً الى الناقورة، حيث اوجب على اللبناني الذي يرغب الوصول هناك ان يستحصل على ترخيص مسبق من وزارة الدفاع الوطني، بهدف حفظ الامن، وعملياً لم يكن يعطى اي تصريح لفلسطيني.



منذ اتفاق الطائف ١٩٨٩ عوملت مخيمات الجنوب بصيغة تضييقية، اذ نشر الجيش اللبناني حواجز على مداخلها، وفي كل منها اغلق جميع المداخل باستثناء مدخل واحد لكل مخيم اشرف فيه على حرية التنقل لسكانه وزواره، وادت هذه الممارسة الى التضييق على حياة اللاجئين اقتصادياً واجتماعياً، اضافة الى تفاعلات اخرى منها:

أ- استخدام القدرة على شل حرية التنقل كاداة ضاغطة بيد الحكومة اللبنانية على سكان المخيمات. وكان اشهر نموذج في ٢٠٠٢/٧/١٦ عندما اعلن وزير الداخلية والبلديات الياس المر، في محاولة فرض الاستجابة على اهالي ومسؤولي مخيم عين الحلوة، اكبر المخيمات الفلسطينية في لبنان والذي لا يقل عدد سكانه عن ٤٠ ألفاً، لتسليم احد اللبنانيين الهاربين اليه بعد ارتكابه جريمة قتل عناصر امنية، مهدداً بإغلاق المخيم وشل حركة الناس، ووضعهم في سجن كبير اكرامياً، فقال "ان الموضوع ذاهب الى خيار تسليم الفاعل الى الجيش اللبناني، ومن ثم الى القضاء، والا التشدد حسب الخطوات التي قررها الجيش، وهي تصعيدية، حتى لو ادى الأمر الى اغلاق كل مداخل المخيم، حتى لا ينفذ الى هذه المخيمات مجرمون يشوهون صورة الابرياء داخلها".

وهكذا تحول دور الحواجز الامنية من العمل على توفير الامن والحماية والتنسيق مع مسؤولي المخيمات الى نقطة متقدمة عسكرية تحكم الخناق على المخيم وتشل حركته وتعزله عن الجوار، وتلغي عملياً حرية التنقل منه واليه، بقرار من السلطة التنفيذية.

ب- في حادثة اخرى اثارت خلافاً مهماً حول حرية التنقل، دفع فيها الفلسطيني حياته عند حاجز مخيم عين الحلوة. وقد وقعت بتاريخ ٢٠٠١/١١/٨. عندما اصيب اللاجئ حسني محمد حسن الغزال (٣٥ عاماً)، عند حاجز الجيش اللبناني، جراء اطلاق النار باتجاهه من قبل عناصر الحاجز، وما لبث ان توفي داخل المخيم. وقالت مديرية التوجيه في قيادة الجيش في بيانها عن الحادث ان الفلسطيني هرب من سيارة كان يدقق بهوية ركبها، واتجه الى المخيم، وكان يحمل هوية مزورة، وقد اطلقت النار تحذيراً تجاهه، فاستمر بالهرب واصيب بنتيجتها، تبين لاحقاً انه قد مات<sup>١</sup>.

هذا ما اعتبره سكان المخيم الغاء عملياً لحقهم بحرية التنقل، ورفضهم اعتبار الحاجز العسكري كأنه منطقة حدودية بين طرفين، واحتجوا بنظائرهم عربيين عن قلقهم على مصير الاطفال والعائلات التي تعبر الحاجز، واضطرت القيادتان اللبنانية والفلسطينية للعمل على

تطوير الحادث ومنع مضاعفاته، خصوصاً لجهة تسهيل حرية التنقل لسكان المخيم بشكل آمن.

التنقل خارج لبنان حكمه المرسوم رقم ١١٨٨ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/٢٨ والذي نص في المادة ٢٢ على ان الفلسطيني معفي من وثيقة السفر بين لبنان وسوريا، اما اذا كان يرغب بالسفر الى باقي الاقطار، فعليه الحصول على وثيقة سفر من الجهات المختصة، وذلك بان يتقدم بطلب الحصول على جواز سفر الى المديرية العامة لشؤون اللاجئين التي تدرس الطلب، وتبدي رأيها فيه، ومن ثم تحيله على الدوائر المختصة في المديرية العامة للامن العام.

- عدة عوامل اثرت بعمق على شبه شل لحرية الانتقال للفلسطينيين من والى لبنان. اهمها:
- \* اهداف السفر لتحديد امكانية السماح او المنع بالانتقال للخارج او العودة.
  - \* الاجراءات المطلوبة لتسهيل السفر والتعقيدات التي رافقتها.
  - \* التجاذبات السياسية والامنية اللبنانية-الفلسطينية.

اهداف السفر كانت عاملاً هاماً. فالكثير من الفلسطينيين رغبوا في الانتقال الحر الى دول الخليج حيث النفط بدأ بتشكيل صناعة اساسية اولى، للبحث عن فرص عمل لهم. وكان لبنان يسهل عموماً لهؤلاء الفلسطينيين الحصول على وثائق السفر، لكن اشترط ان تشطب وكالة الغوث اسماءهم من سجلات الاغاثة. هذا الامر الذي فسر في الخمسينات بانه محاولة لتوفير مساعدات الاغاثة للباقيين من اللاجئين في لبنان بما يخفف مشكلاتهم، لان المغادرين يتمكنون من توفير دخل لهم ولأسرهم، فيما بعد فرضت السلطات اللبنانية شرطاً على هذا الفلسطيني للحصول على وثيقة سفر اثبات قيده في سجلات الاونروا.

اما التنقل الى بلد آخر للحصول على تدريب عسكري فكان امراً مرفوضاً بشكل مطلق. لذلك مع بداية الستينات، عندما قرر الرئيس العراقي عبد الكريم قاسم انشاء جيش فلسطيني سمح للمتطوعين من مخيمات اللاجئين اينما كانوا الالتحاق به، وكان من بينهم بعض المتطوعين من فلسطينيين لبنان، اشترطت الدولة اللبنانية لمغادرتهم عدم عودتهم الى لبنان وهكذا كان حتى العام ١٩٦٧ عندما رفضت السلطات اللبنانية وفقاً لما ذكرته جريدة الحياة اللبنانية في ١٣ ايار/مايو ١٩٦٧ طلباً تقدمت به م.ت.ف للسماح للضباط من جيش التحرير في العراق بدخول لبنان لزيارة ذويهم. وتكرر الامر في ١٩٧٠/١٠/٤ عندما رفضت



الحكومة اللبنانية أيضاً السماح لطائرة عراقية بإنزال عدد من عسكري جبهة التحرير العربية العائدين من بغداد في مطار بيروت (جريدة الحياة اللبنانية - بيروت ١٠/٥/١٩٧٠)، وكانت اتفاقية القاهرة، والتجاذب اللبناني-ال فلسطيني أثارت حدة في التفاوض على تفسيرها حتى تركزت حرية التنقل بتسهيلات، أعلن عنها مكتب م.ت.ف في بيروت، في بيان<sup>٢</sup> جاء فيه أن وزير الداخلية قرر:

أولاً: السماح لجميع الفلسطينيين المقيمين في الجمهورية اللبنانية بالذهاب الى الجمهورية العربية السورية والعودة منها، دون أي إذن مسبق (كان يتم الحصول عليه بصعوبة كبيرة من الأمن العسكري اللبناني "المكتب الثاني") والاكتفاء ببطاقة الهوية.

ثانياً: السماح للسفارات والقنصليات اللبنانية في الخارج بتجديد وثائق السفر التي يحملها الفلسطينيون المقيمون في لبنان اسوة بسائر المواطنين اللبنانيين. وكان يتم اعادتها الى الامن العام اللبناني لتجديدها او رفض ذلك.

ثالثاً: حصر معاملات اصدار وثائق سفر الفلسطينيين بدائرة الامن العام، والغاء الروتين السابق الذي كان يقضي بضرورة مرور عملية اصدار الوثائق بمديرية شؤون الفلسطينيين والشعبة الثانية.

وهكذا خففت هذه القرارات المشكلات التي كان يعانيها اللاجئين اثناء محاولتهم ممارسة حرية التنقل، لكن مديرية الامن العام اتخذت اجراءات عديدة اعاققت سهولة الحصول على وثيقة السفر، ولطالما اخضعت مقدم الطلب لتحقيقات امنية، ومحاولات ضغوط لجعله عميلاً لجهازها او رفض طلبات دون تفسير، او تأخر الانجاز حتى يحصل الموظفون على رشوة لتسهيل الأمور، هذا اضافة الى ان المدة المحددة لمنح الوثيقة او تجديد صلاحيتها لا تقل عن ثلاثة اسابيع عادة، وتصل الى عدة اشهر. ونشير هنا الى ان المرسوم رقم ٧٧٠٦ الصادر بتاريخ ٢٩ كانون الاول ١٩٥٤ كان قد اعفى اللاجئين الفلسطينيين من دفع رسوم التأشيرة على جوازات سفرهم عند انتقالهم من قطر الى آخر، وكذلك من دفع رسوم الحصول على وثائق السفر ورسوم تجديدها وتمديدتها، لكن بعد العام ١٩٧٠ بدأ الامن العام اللبناني يأخذ الرسوم المالية تماماً بما يعادل سعر تكلفة جواز السفر اللبناني.

بعد حصول الفلسطيني على وثيقة السفر يصبح بإمكانه التنقل بين لبنان وخارجه بحرية، ومن ثم له الحق بتجديد وثيقة سفره عن طريق البعثات اللبنانية في الخارج، بعد استكمال

الاصول القانونية المفروضة لمثل هذا التجديد، تشترط وزارة الداخلية عند منح وثائق السفر بان يثبت الفلسطيني انه مسجل في لوائح خدمات الاونروا، بتقديم بطاقة الاعاشة، وهذا امر يبنى عليه تحديد المركز القانوني لهذا اللاجئين في لبنان.

ان اشتراط التسجيل لدى الاونروا كاساس لحق الإقامة القانونية، اعطى اهمية استثنائية لسجلات وقيود لم تهدف لاحصاء الفلسطينيين. فمعلوم ان تقديم الخدمات والاعاشة رفض من عدد كبير من الفلسطينيين لم يسجلوا في القيود عام ١٩٤٨، واكتفوا بتسجيل اسمائهم في احصاء وزارة الداخلية عام ١٩٥٢، وبذلك لا بطاقة اونروا لهم، وقانونياً اعتبروا نوعاً خاصاً من اللاجئين، كذلك كان قد شطب من قيود الاونروا للخدمات الذين سبق وسافروا للخارج، وصاروا معاً يحصلون على وثائق مرور لمدة سنة واحدة فقط.

الحق في التنقل الحر للفلسطينيين من والى لبنان اصيب بضربة قاصمة في ١٩٩٥/٩/٧ عندما صدر قرار سياسي فرض فيزا العودة ابلغه رئيس الحكومة اللبنانية آنذاك رفيق الحريري، بعد التفاهم مع رئيس الجمهورية حينها الياس الهراوي، الى نائبه وزير الداخلية في ذلك الوقت ميشال المر ومن ثم الى وزير النقل عمر مسقاوي<sup>٣</sup>.

رحلة الآلام بدأت باتخاذ الرئيس الليبي معمر القذافي قراراً بطرد الفلسطينيين من ليبيا في ١٩٩٥/٩/١ الذين قدر عددهم بنحو خمسة آلاف من لبنان وغيرهم القادمين من دول اخرى واعيدوا لها. اما في لبنان، فقد بدأ منع دخول اللاجئين ابتداء من ١٩٩٥/٩/١٠ وادى تطبيق قرار وزير الداخلية ووزير النقل بحظر وصول البواخر من ليبيا، الى اجراء منع عام شمل جميع الفلسطينيين في الخارج، وذلك بشكل مفاجيء، ودون اعطاء مهلة لترتيب اوضاع الراغبين في العودة. وفي ١٩٩٥/٩/٢٢ صدر قرار وزير الداخلية رقم ٤٧٨ يتعلق بضبط دخول وخروج الفلسطينيين الى لبنان، فرض الحصول على سمة خروج وعودة قبل المغادرة، ما من كان في الخارج فعليه الحصول من البعثات اللبنانية هناك على سمة عودة، لم تكن منح عملياً.

ادت التفاعلات التي تراكمت مع هذا الاجراء الى اتضاح صورة الاستخدام القانوني الهادف للضغط على الفلسطينيين لدفعهم للهجرة خارج لبنان عبر القوانين والقرارات التنفيذية، خاصة ان تصريحات المسؤولين اللبنانيين شكلت نوعاً من الحملة العنصرية وصلت بالوزير



نقولاً فتوش الى وصفهم بانهم "تفايات بشرية"<sup>٤٤</sup>، وقد طالب الفلسطينيون في لبنان بإلغاء الاجراء او على الاقل التصدي لآثاره وذلك للأسباب التالية:

- مخاطر تشتت العائلات التي لم يعد عملياً باستطاعة المسافرين منها العودة الى اهلهم.
- اغلاق بعض الدول ابوابها، خاصة التي يتوافر فيها فرص عمل للاجئين، وعدم قبول انتقالهم لها خشية عدم مغادرتها عند انتهاء عقد العمل بسبب رفض لبنان قبولهم.

كما طالب الفلسطينيون تكراراً بتطبيق بروتوكول الدار البيضاء في ايلول (سبتمبر) ١٩٦٥ الصادر عن القمة العربية، الذي كان لبنان قد وقع عليه، وينص على ان "يعامل الفلسطينيون في الدول العربية التي يقيمون فيها، معاملة رعايا الدول العربية، في سفرهم وأقامتهم مع احتفاظهم بجنسيتهم الفلسطينية"<sup>٤٥</sup>.

ولما اطلق وزير الخارجية اللبنانية آنذاك فارس بوزير تصريحه للصحافة اللبنانية في ١٩٩٥/٩/٧ واعترف ان الحكومة اللبنانية قد "أخذت قراراً بتجميد مفعول الوثائق اللبنانية الصالحة لسفر اللاجئين الفلسطينيين، وتجميد تجديد هذه الوثائق، وتجميد إعطاء اي تأشيرة دخول".

كان ذلك كاشفاً للمضمون الحقيقي للاجراء اي منع مطلق لعودة عشرات آلاف الفلسطينيين الذين غادروا لبنان قانونياً بحثاً عن العمل والعلم، وابقائهم مبعثرين في كل دول العالم، حيث يفترض بكل منهم ان يرتب امور اقامته او ان يهاجروا لبلاد تقبل توطينهم بعد فترة من اقامتهم.

لم يتوقف السعي الفلسطيني الدؤوب لالغاء الاجراء التعسفي حتى بدايات العام ١٩٩٩، حين تسلم الدكتور سليم الحص رئاسة الوزارة اللبنانية فاصدر قرار "اعاد الاعتبار لوثائق السفر اللبنانية المعطاة للفلسطينيين المقيمين في لبنان"، بما ادى عملياً انطلاقاً من ١٩٩٩/١/١٣ لإلغاء شرط الفيزا اللازمة للسماح بالعودة الى لبنان<sup>٤٦</sup>.

واعلنت بعدها المديرية العامة للأمن العام انها ستقوم "فور انتهاء الترتيبات الادارية اللازمة في المديرية ولدى البعثات الدبلوماسية في الخارج بإعلان التواريخ الفعلية لبدء العمل بالصيغة الجديدة وفقاً لقرار دولة رئيس الحكومة، والقاضي بتسهيل تنقل اللاجئين الفلسطينيين، بموجب وثائق السفر الممنوحة لهم على غرار جوازات السفر اللبنانية"<sup>٤٧</sup> وهذا ما تم العمل به.

(٥)

## الحق في السكن

هذا الحق هو الذي تتكثف به حقوق الانسان، وتتواصل ببعضها. فحق الانسان في كرامته والحفاظ عليها، ومبدأ عدم التمييز، الحق في الامن الفردي والعائلي، الحق في مستوى لائق بالحياة، الحق في حرية اختيار المسكن تتواصل معاً عبر الحق في السكن. يضاف لذلك ان الحق في السكن يمكن الانسان من درجة من الصحة البيئية، وتأمين مستوى مناسب من الصحة النفسية والبدنية الخ<sup>٤٨</sup>...

منذ بداية لجوء الفلسطينيين، بسبب كبر حجم الكارثة، تدخلت الدولة اللبنانية في اعادة توزيعهم للسكن في مخيمات محددة، جرى توزيعها في مناطق لبنان كلها، وخولت المديرية العامة لشؤون اللاجئين حق القرار في نقل اي فلسطيني من مخيم لآخر، وكذلك الاجهزة الأمنية. وهكذا انقسم سكن الفلسطينيين فأوى جزء كبير، اكثر من نصفهم، الى مساكن في المدن والقرى اللبنانية، وتوزع الآخرون على ١٥ مخيماً- (لاحقاً منذ ١٩٧٣ حتى ١٩٧٦ تم تدمير ثلاثة منها ولم يسمح بإعادة بنائها هي: مخيم النبطية، مخيم جسر الباشا، مخيم تل الزعتر).

توزعت المخيمات في المحافظات اللبنانية كالتالي:

### ١- محافظة الجنوب:

أ- منطقة صور: مخيم البص، مخيم البرج الشمالي ومخيم الرشيدية.

ب- منطقة صيدا: مخيم المية ومية، مخيم عين الحلوة.

٢- محافظة جبل لبنان: مخيم ضبية، مخيم شاتيلا، مخيم برج البراجنة.

٣- محافظة بيروت: مخيم مار الياس.



#### ٤- محافظة البقاع: مخيم ويفل (الجليل).

#### ٥- محافظة الشمال: مخيم البداوي، مخيم النهر البارد.

### اراضي المخيمات

سبق تقديم بعضها من ممتلكات الدولة اللبنانية، بعضها الآخر جرى استجاره بعقود من الاونروا مع اصحابها بإشراف السلطات اللبنانية، وبعض آخر وفرته هبات اهلية. وبالتالي فهي ليست ملكية عقارية للفلسطينيين لذلك فإن اي توسع افقي في مساحة مخيم ما يجب ان يتم وفقاً للاصول ذاتها اي تقديم الارض من الدولة او من مالكيها او اقامة عقد ايجار رسمي مع الأونروا. وقد ادى تدبير اداري كلفت به اجهزة الامن اللبنانية بمنع السماح ببناء طوابق في منازل المخيمات هذا التدبير استخدم سلاح ابتزاز عانى منه سكانها حتى ١٩٦٩، لذلك فإن الزيادة الطبيعية السكانية التي تراكت بمرور زمن طويل للجوء لم تجد لها مكاناً واضطرت للمغادرة خارج المخيمات. وهكذا نشأت مناطق تجمع فيها اللاجئين خارج المخيمات، دون ان يتم الاعتراف بها من الاونروا او من الدولة اللبنانية ومنها جل البحر، القاسمية في صور، السكة قرب صيدا، سعدنايل في البقاع الخ..

يستطيع الفلسطيني القاطن خارج المخيمات تغيير محل سكنه وفقاً لرغبته بمجرد اعطاء العلم والخبر بذلك، المنصوص عليه بالمادة ١ الفقرة ٣ من المرسوم رقم ٩٢٧ سنة ١٩٥٩ الخاص بتنظيم اعمال المديرية العامة لادارة شؤون اللاجئين في لبنان. اما بالنسبة للفلسطيني المقيم في المخيمات، فيقتضي عليه طلب ترخيص بالنقل من مخيم الى آخر استناداً للمادة ذاتها، الفقرة ٧ منها.

العناصر المكونة لحقوق سكن الفلسطينيين تشمل الأمن القانوني للحيازة متوفر بالعقود التي تم عقدها بين الاونروا والدولة او اصحاب الاراضي، لذلك ليس هناك اي تهديد بالاخلاء القسري لتجمعات كاملة، باستثناء اراضي التجمعات الفلسطينية الاخرى. كما ان مواقع المخيمات والتجمعات القريبة من المدن عموماً تتيح للاجئين الوصول الى موارد العمل والعناية الصحية، وقد تدهورت مع مرور الزمن البنى التحتية وتفتقر مشاريع كثيرة لتحسينها كيما تفي باحتياجات لازمة وضرورية، ومن جهتها توفر نسبياً شركات المياه والكهرباء

الحكومية نسبة كبيرة من احتياجات المساكن مقابل ثمنها، لكن السببي هو عدم توافر الشروط الهندسية والصحية المناسبة من اساسات تهوية وانارة طبيعية وصحة بيئية لهذه المخيمات عموماً، التي ضمت في ارجائها مراكز اقتصادية كالاسواق او المحلات، واجتماعية كالنوادي، المدارس، وصحية كالعيادات والمستوصفات الخ...، وبقيت تتسم بكثافة عالية للسكان لعدم توفر الاتساع الجغرافي مما ادى للاختناق.

الكثافة السكانية ادت لوجود عدد كبير من الافراد يعيشون في الغرفة الواحدة، وتتسم مساكن المخيمات بان مساحتها عموماً نحو ٣٠ متراً مربعاً، تتكون من غرفة الى غرفتين مع المطبخ والحمام، ومعظمها تنقصه شروط التهوية والانارة السليمة وبسبب تبدلات الظروف الامنية غادر الكثيرون المخيمات، لكنهم احتفظوا بحقوقهم فأجروا منازلهم، وهكذا نشأ عرف جديد يتمكن به شاغل المسكن غير المالك له من تأجيرها، وهذا ادى بدوره لوقوع مشكلات عديدة بين العائلات، خاصة في الحالات التي هدم بها المنزل او تضرر من جراء الحرب، في مسائل التعويضات واعادة البناء واحقية الاشغال الخ...

### نماذج للتكيف في حق السكن:

امام انسداد امكانية التوسع الافقي في المخيمات، عمد الاهالي الى البناء العامودي. وهكذا نرى في المخيمات حالياً مبان مرتفعة كما في مخيم شاتيلا مثلاً مبان من سبع طبقات. والخطورة انها شيدت بالتراكم ولم يكن لها في البداية اساسات مناسبة ولم تتم وفقاً للشروط الهندسية الصحيحة، مما جعل هذه المباني تهديداً دائماً لسكانها، الذين يتعايشون مع الخطر الدائم بإنهيارها بسبب الفقر وعدم القدرة على توفير البدائل. وبسبب المعارك خلال سنوات الحرب، تهدم عدد واسع من المباني، كما اصبحت منازل كثيرة باعطال جزئية، مما حمل على طرح ضرورة اعادة البناء والترميم. ولكن ذلك يصطدم بعوائق عديدة منها:

أ- منع ادخال مواد الاعمار والترميم لمخيمات الجنوب خاصة في منطقة صور بقرار اداري لبناني ينفذه الجيش اللبناني عبر حواجزه على مداخل المخيمات. وامام الضغط الدائم لحل هذه المشكلة اعلنت الحكومة اللبنانية رفع الحظر على دخول مواد الاعمار في ٣٠/١١/٢٠٠٤ لكنها ما لبثت ان عادت للتشديد في ٢٠/٦/٢٠٠٥.



ب- النقص في الموارد المالية التي تخصص لاعادة الاعمار او للترميم، فقد عمدت الاونروا الى جمع تبرعات خاصة لهذا الهدف، من خارج ميزانيتها السنوية العامة، واتبعت احد الاساليب الآتية لتوفير المساكن:

١- منح قروض للاجئين لترميم منازلهم، كان آخرها في ٢٠٠٥ لعدد ١٥ قرصاً بقيمة ٣٨ ألف دولار.

٢- انجاز مشاريع بناء منازل جديدة للمهجرين من المخيمات المدمرة. وقد تم ذلك بالتعاون مع وزارة المهجرين اللبنانية وذلك بوقف اخلاء المهجرين من مساكن مخيم ضبية من جهة، والعودة الى دفع قيمة التعويضات المقررة للمهجرين الفلسطينيين، وهم بدورهم ينقلون المبالغ الى الاونروا لإقامة منازل جديدة لهم في مخيمات اخرى بديلة<sup>٥١</sup>.

٣- تشجيع المبادرة للترميم والبناء في اطار "المساعدة الذاتية" وهي مشاركة من الاهالي في بناء منازلهم بانفسهم، سواء عبر حصة مالية يدفعونها او يد عاملة مجانية يوفرونها او تقديم تجهيزات مطلوبة للبناء من طرفهم<sup>٥٢</sup>.

بالواقع العملي تم في الفترة منذ ١٩٩٧ حتى ٢٠٠٣ استفادة ٤٦٢ عائلة من مشاريع السكن والترميم التي انجزتها الاونروا، رغم ان سجلاتها اظهرت ايضاً الحاجة لاصلاح ١٥٧١ منزلاً في مخيمات الشمال والبقاع وبيروت وصيدا، بينما في مخيمات صور بلغت ١٤٢٧ منزلاً. وازاء طيلة المدة المقدرة للانجاز، عمد بعض اصحاب المنازل من اللاجئين للاستدانة لتوفير متطلبات الاعمار او الترميم بانفسهم، ويبقى الاستعصاء لدى ما يعرف بعائلات العسر الشديد التي لا تتمكن من ذلك<sup>٥٣</sup>.

### التكيف بمسائل البنية التحتية:

الكهرباء هي النموذج الاكثر تداولاً. كثرة المنازل ادت الى ازدياد الحاجة للتيار الكهربائي. وشركة الكهرباء الرسمية توفر التيار بنسبة ضئيلة. ومعلوم ان توسع البناء يتطلب زيادة عدد المحولات في شوارع المخيم، وهذا ما لا توفره الشركة اطلاقاً. ولما كانت الاونروا ايضاً تشكو من النقص الدائم في ميزانيتها وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات المتوسعة، فقد قامت م.ت.ف عبر اللجان الشعبية بشراء محولات. في بعض المخيمات يتوافر

عدادات لشركة الكهرباء لا يتم عادة تحصيل فواتيرها من الافراد بسبب امتناع الجباة اللبنانيين عن دخول المخيمات بسبب الوضع الامني.

وقد استبدلت الصيغة بان شركة الكهرباء تمد التيار الى مدخل المخيم، اما التوزيع الداخلي فيتم من قبل الاهالي بإشراف اللجنة الشعبية، وهذا من جهة ادى لفوضى في الأمر وكثيراً ما صعق التيار عدداً من اللاجئين. اما السداد المالي فيتم عبر اللجنة الشعبية التي تجبي من الاهالي مبالغ شهرية وتقدم المطلوب للشركة. وامام فشل عدة مخيمات بالوفاء يقطع التيار، وتثور مشكلات تتراوح حلولها بين العودة للجباية المباشرة من الافراد من قبل الشركة او اعادة تنظيم الجباية الجماعية. وقد اتخذ مجلس الوزراء اللبناني في ٢٠٠٣ قراراً بالصيغة الاولى بتركيب عدادات لكل منزل ولم تقم شركة الكهرباء بذلك اطلاقاً، بل طالبت الاونروا سداد المبالغ المتراكمة الي رفضت بدورها الدخول في هذا الامر<sup>٥٤</sup> ومازالت معاناة سكان المخيمات من انقطاع التيار الكهربائي شبه اليومي مستمرة، رغم تركيب عدادات جديدة في بعض المخيمات.

الطرق: الطرق داخل المخيمات فهي ازقة صغيرة لا تخترقها السيارات، وفي غالبها تنفذ للزفت، ولا يتم صيانتها دورياً، بما يحولها في فترات الامطار الى تجمعات للوحل والمياه القذرة، ولا تقدم البلديات اللبنانية في خدماتها شيئاً للمخيمات تحت شعار انها مسؤولية الاونروا.

الماء: كمية المياه التي توفرها شركات المياه اللبنانية للمخيمات ضئيلة الحجم، لا تفي بالحد الأدنى من احتياجات السكان، وقد انشأت عدة جهات مانحة، منها اليونيسف، الاونروا، مؤسسات م.ت.ف الخدماتية، اللجان الشعبية، خزانات عبر حفر آبار ارتوازية لسد بعض النقص وما زالت الحاجة شديدة لتوفير كمية مياه مناسبة، اضافة لذلك فإن انابيب نقل المياه لا تخضع للصيانة وفي حالات كثيرة تكون عرضة للتلوث، بما يسبب انتشار الامراض والاوبئة.

مياه الصرف: رغم مرور ٥٨ عاماً على سكن مخيمات اللجوء، فما زالت ازقتها مفتوحة لمجاري صرف مياه الخدمة، وهي احدى اخطر مسببات تدهور الوضع الصحي للسكان، اذا اخذنا بالحسبان غياب الانارة الطبيعية والتهوية بسبب كثافة الابنية، وسوء هندستها.



يخضع الفلسطيني مثل اللبناني لشروط عقود الإيجار، وفقاً للسوق، أي أن قيمة الإيجار تتم بالتراضي وفقاً لأسعار منطقة السكن وظروفه، عموماً أدت الحروب اللبنانية المتنوعة إلى توزيع السكان في مناطق ذات سمات طائفية ومذهبية لسكانها، مما أدى عملياً إلى انحسار حالات الإيجار على الفلسطينيين عموماً، ثم كان صدور قانون الحرمان من الملكية العقارية ليزيد في الضغط بالإلزام الفلسطيني على الاستئجار، غالباً خارج المدن بسبب ارتفاع الأسعار، وهذا ما شكّل عامل تهجير ونزوح لكثير من العائلات التي يدفعها المستوى المنخفض لدخلها إلى محاولة التجمع السكني في المناطق الأفقر في الضواحي وفي الريف، بما تتضمنه من نواقص شديدة في البنى التحتية. ويلاحظ أن غالبية الأسر الفلسطينية هذه تعتمد في توفير الإيجار على أعضاء منتجين منها يعملون خارج لبنان. يضاف لذلك الراكات الناجمة عن البعد عن المخيمات وتوفيرات مراكز الأونروا التعليمية والصحية لأفراد هذه العائلات.

(٦)

## الحق في الملكية العقارية

السياسة الحكومية اللبنانية إزاء الملكية العقارية للفلسطينيين هدفت إلى عدة أمور منها:

١- منع تطوير وتحسين شروط السكن في المخيمات، الأمر الذي دفع الكثير إلى مغادرتها، سواء إلى المدن والقرى اللبنانية، أو إلى خارج لبنان.

٢- تخصيص المخيمات في منطقة صور في الجنوب (الرشيدية، برج الشمالي، البص) بضغوط استثنائية، لدفع أهاليها إلى الهجرة إلى الشمال، وخصوصاً بتشجيع الأونروا على بناء المنازل للنازحين إليها من المخيمات المدمرة، كما جرى في النهر البارد (٥٠ منزلاً جديداً).

هذه الأمور مجتمعة أدت إلى اتساع حركة هجرة الشباب الفلسطيني إلى الخارج، سواء بحثاً عن عمل أو طلباً للجوء اقتصادي في بلاد الغرب، و تمكن عدد وافر منهم من مساعدة من بقي من الأسرة على البقاء والصمود في الأوضاع الصعبة في لبنان عبر إمدادهم بدعم مالي، وهذا أتاح لعائلات كثيرة أن تعتمد على شراء عقارات لسكنها في المشاريع الجديدة، التي هي بدورها توسعت كثيراً مع استئجاب الأوضاع، كما ساهم بعض الممولين الفلسطينيين من جهة أخرى في مجال البناء والعقارات في لبنان. كذلك أدى الجمود الاقتصادي اللبناني في مجال العقارات إلى تسهيل اندفاع الفقراء اللبنانيين والفلسطينيين وغيرهم إلى شراء المنازل بالتقسيط، بمعدلات قاربت شهرياً إيجار المنزل ذاته. وهم لا يحق لهم تسجيل الملكية العقارية إلا بعد أن يتم تسديد الأقساط، الأمر الذي يستغرق عدة أعوام عادة. وقدر عدد الأسر التي تملك نظرياً، ودفعت عملياً، وبقي عليها التسجيل، بنحو خمسة آلاف أسرة فلسطينية.

الفلسطينيون الذين تملكوا سابقاً شققاً وعقارات، إما كانوا سجلوها رسمياً ودفعوا الرسوم التي كانت مرتفعة مقارنةً باللبناني (بدلاً من ٦% يفرض على الأجانب، وضمنهم الفلسطينيون، ١٦,٥%) لكن تعديلاً لهذا القانون طرأ في السنوات الخمس الأخيرة، شجع



الكثيرين ممن لم يسجلوا املاكهم على انجاز ذلك. وهكذا جرى تسجيل مكثف نسبياً في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠١، الامر الذي استغلته اطراف طائفية ومذهبية، معادية تاريخياً للوجود الفلسطيني في لبنان، وحولته الى مادة لحملة معادية، تحت شعار ان شراء الشقق السكنية يخفي مخططات توطينية للاجئين في لبنان.

اصدر المشرع اللبناني القانون رقم ٢٩٦ بتاريخ ٢٠٠١/٤/٣، المنشور في الجريدة الرسمية رقم ١٥ تاريخ ٢٠٠١/٤/١٥، التعديل الذي ادخل على القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١١٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١/٤ (قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان)، جاء نص المادة الاولى منه كما يلي:

"المادة الاولى: لا يجوز لأي شخص غير لبناني، طبيعياً كان ام معنوياً، كما لا يجوز لأي شخص لبناني يعتبره القانون بحكم الأجنبي، ان يكتسب بعقد او بعمل قانوني آخر بين الأحياء، اي حق عيني عقاري في الأراضي اللبنانية، او اي حق عيني من الحقوق الأخرى التي يعينها هذا القانون، الا بعد الحصول على ترخيص يعطى من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، ولا يشذ عن هذه القاعدة الا في الأحوال المنصوص عليها صراحة بهذا القانون.

لا يجوز تملك اي حق عيني من اي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها، او لأي شخص اذا كان التملك يتعارض مع احكام الدستور لجهة التوطين".

عملياً أدت هذه الفقرة الى ان الحظر منع الفلسطينيين من اكتساب الحقوق العينية حتى ولو لمسكن او مأوى، بوصفهم المحرومين من دولة، وهم الذين كان لهم قبل التعديل مثل غيرهم من الأجانب، حق تملك ٥٠٠٠ متر مربع دون اي ترخيص، وجاء القسم الثاني ليقرر ان التوطين الذي رفضه الدستور اللبناني مرتبط بتملك الفلسطيني حقاً عقارياً، وفي هذا المضمون تحريف لمفهوم التوطين، زيادة لما فيه من تمييز متعمد ضد الفلسطيني.

حاول عدد من النواب اللبنانيين الغاء هذا التمييز، فتقدموا في ٢٠ نيسان ٢٠٠١ بطعن قانوني امام المجلس الدستوري، الذي رده ، وقام تسعة نواب عقب ذلك في ٢٧/٧/٢٠٠١ بالتقدم بإقتراح قانون لتعديل قانون تملك الأجانب في لبنان، واعدوا الأسباب الموجبة بأنه يفيد الحظر على الفلسطينيين من دون غيرهم من رعايا اية دولة في العالم، عربية ام اجنبية، وان تملك الفلسطيني لشقة لا يعني ولا يؤدي الى توطينه، خاصة ان الفلسطينيين بجميع فصائلهم

ضد التوطين، وهم يرغبون بالعودة الى وطنهم الوحيد تحت مظلة مطلب حق العودة، و اضافوا مؤكداً ان اكتساب الجنسية اللبنانية مرتبط بقانون الجنسية فقط، وليس بأي قانون او عمل قانوني آخر كشراء شقة او توارثها، واعتبر النواب المذكورون عن حق ان الحظر قد اساء الى صورة لبنان كوطن للمساواة والحريات، ولتمسكه بحقوق الانسان وشرعتها التي اعتمدها لبنان في دستوره، والتي اكدت على حق الانسان التملك بالانفراد او بالاشتراك مع غيره (المادة ١٧)، مما يوجب احترامها، وذكر النواب ان الحظر قد اوجد حالات كثيرة قانونية واجتماعية تحتاج الى حلول ازاء السلبية التي لحقتها. لكن رئيس المجلس احال المشروع المقترح الى لجنة الادارة والعدل لدراسته وما زال معلقاً.

#### انعكاس القانون على تملك الفلسطينيين:

التعديل الوارد في القانون رقم ٢٩٦ الصادر في ٢٠٠١/٥/٤ واضح في اقامته تمييزاً سلبياً ضد الفلسطينيين على اساس اصلهم الوطني، وهذه ما انشأ مفاعيل شديدة الضغط على الفلسطينيين عملياً، اضافة الى مخالفته الاتفاقات والمعاهدات الدولية واعلانات حقوق الانسان. وفي هذا الاطار برزت ثلاث قضايا:

(١) الاولى: تخص عدداً من المالكين الفلسطينيين الذين اشتروا منذ زمن، لكن لم يسجلوا في السجل العقاري، اما لعدم توفر المال اللازم لقيمة الرسوم، واما لانهم ما زالوا يدفعون الاقساط بناء على عقود بيع، ولا تسجل الا بعد انتهاء التسديد كاملاً.

من المنطقي ان يكون هذا الجزء خاضعاً للقانون القديم، وان يتمكن اصحاب الاملاك من التسجيل. لكن الواقع مغاير، فالذين حاولوا منهم ذلك وجدوا ان اوامر وقرارات جرى تعميمها وتطبيقها لدى موظفي السجل العقاري، وايضاً على كتاب العدل<sup>٥</sup> بالامتناع عن التسجيل، بما كرس الحرمان، على الرغم من ان القانون يلزم تطبيق النافذ منه حتى تاريخ صدور بديل عنه.

(٢) الثانية: ان هذا القانون ادى عملياً الى اضطرار المالك الفلسطيني الى الوقوف امام عدة احتمالات:

اما التسجيل باسم شخص لبناني، وما يحمل ذلك من ايقاع خلافات بين البشر، الذين قد تؤثر نوازع متعددة فيهم. واذا كان اهل الخير كثرة، فإن الطمع والغدر ايضاً قد يشكلان



حواجز للبعض على انكار حقوق المالك الحقيقي، او على اخضاعه لابتزازات متنوعة، من موقع ادراك عدم القانونية لما يملكه في الواقع ولانه مسجل باسم غيره. علماً ان المادة ١٦ من المرسوم ١١٦١٤ في ١٩٦٩/١/٤ المتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية لم تعدل وتنص على ابطال العقد والمعاقبة على كل عمل قانوني ابرم عن طريق شخص مستعار تجنباً لتطبيق القانون.

احتمال بيع العقار ادى لهبوط اسعار الممتلكات انطلاقاً من معرفة المشترين الجدد بالاضطرار القانوني السلبي تجاه الفلسطيني البائع، اضافة الى ان سوق العقارات اصلاً تشهد في لبنان مأزقاً حاداً منذ عدة اعوام، بفائض العرض عن الطلب والجمود، وهو ما يضطر الفلسطينيين الى البيع بأبخس الاسعار. وفي هذا الواقع الظلم الشديد.

على هذا الصعيد اوقع القانون اذى شديداً بحق التملك الفردي، كحق يكفله القانون اللبناني، ويوفر له الحماية، ويمنع نزعه الا في حالة الضرورة للمنفعة العامة، وبعد تأمين التعويض المناسب، وعلى الرغم من ان التعديل الجديد يؤدي الى مخالفة حق الملكية الفردية، فإنه لم يتطرق الى اي تبرير بالمنفعة العامة، ولم يذكر اي بند خاص بالتعويض على المتضررين نتيجة تطبيقه.

٣) الثالثة: التناقض مع الحق في الإرث، وهو ادى عملياً الى الغاء الارث العقاري، سواء للمسلمين او للمسيحيين من الفلسطينيين. واذا كان الفلسطيني المورث مالكاً ومسجلاً وفقاً للقانون قبل تعديله، او اذا كان الارث متأتياً من نسيب لبناني، كالأم او الزوجة مثلاً، فإن هذا القانون الوضعي دخل عملياً في نزاع وتناقض مع حق يدخل ضمن نطاق القوانين الشرعية للأحوال الشخصية، التي حفظ المشرع اللبناني لها هذا المجال.

الجديد بدأ بعد اعلان تشكيل اللجنة الوزارية للحوار اللبناني-الفلسطيني برئاسة السفير خليل مكاي، فقد اطلق رئيس الوزراء اللبناني رؤيته للتدرج في الحل كالاتي:

■ تخفيف القيود على المنع الذي اصاب اصحاب الجنسيات المختلفة وهم من اصل فلسطيني. وعملياً اصدر في ١٥ كانون الاول ٢٠٠٥ قراراً سمح بموجبه لوزارة المالية "بتمكين كل شخص يحمل جنسية احدى الدول التي يعترف بها لبنان من الحصول على افادة نفي ملكية من اجل التملك، وفق الاصول المتبعة".

□ وعد بالسماح بتسجيل الارث العقاري مهما كانت جنسية الوارث وفقاً للقوانين المرعية، حفاظاً على الملكية الفردية.

□ وعد بدراسة امكانية تسجيل العقارات المملوكة من فلسطينيين مقيمين شرعياً في لبنان، كانوا قد اشتروها قبل صدور القانون المعدل. اما بعد نفاذ القانون المذكور فيستمر الحظر الوارد فيه.



(٧)

## الحق في تأليف الجمعيات

يعتبر انشاء الجمعيات حقاً من الحقوق التي كرسها الدستور اللبناني، اذ نصت المادة ١٣ من الدستور الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣ على ان "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون"<sup>٦٥</sup>، وقد انيط انشاء تلك الجمعيات بوزارة الداخلية، اذ حدد المرسوم ٤٠٨٢ لوزارة الداخلية والبلديات مهام تلك الوزارة واختصاصاتها<sup>٦٧</sup> لجهة الاهتمام بشؤون لبنان السياسية الداخلية من حيث الامن والاشراف على امور الاقضية والبلديات والمخاتير، كما تعنى ايضاً طبقاً لما ورد في المادة الاولى من المرسوم بامور الجمعيات. وتتبع تلك الجمعيات الى المديرية العامة للشؤون السياسية واللجئيين التي تتعاطى مع الجمعيات تحت عنوان دائرة الشؤون السياسية والاحزاب والجمعيات. وطبقاً لما ورد في المادة (٢١) من المرسوم ٤٠٨٢، تتولى هذه الدائرة ادارة شؤون الجمعيات، من خلال:

- ابداء الرأي في طلبات العلم والخبر.
- تحضير النصوص اللازمة لاعطاء التراخيص بتأليف الجمعيات.
- مراقبة الجمعيات المرخص لها والتأكد من ان نشاطاتها لا تخالف الغاية التي من اجلها انشئت.
- اعداد تقارير دورية سنوية حول نشاطات الجمعية ورفعها الى المراجع المختصة.
- السهر على تنفيذ احكام قانون الجمعيات.

### احكام قانون الجمعيات اللبناني

يشرع القانون اللبناني وجود وتأسيس جمعيات، بالاستناد الى القانون العثماني الصادر في ١٩٠٩ في زمن السلطنة العثمانية، هذا القانون ينص في المادة السادسة منه على منع تأليف



الجمعيات السرية وبالتالي إبلاغ وزارة الداخلية عند تأليف الجمعية عبر رسالة أو بيان يوجه من المؤسسين تحتوي على عنوان الجمعية ومركزها والمكلفين بأمور إدارة الجمعية ومركزهم لدى الجمعية، وبمجرد ارسال هذا البيان الى الوزارة بالاضافة الى نظام الجمعية الاساسي واستلامهم من المكلف بإدارة شؤون الجمعية يعطى لهم علم وخبر.

### الجمعيات العاملة في الوسط الفلسطيني

منذ الوجود الفلسطيني على الاراضي اللبنانية نشأت روابط ولجان اهلية ذات طابع عائلي أو جهوي، ومن الواضح ان عملية الانشاء تلك استستخت من بنية ثقافية عاشها المجتمع الفلسطيني في فلسطين ومع تطور وتعقيد الوضع الفلسطيني تطورت هذه الروابط واخذت اشكالا عديدة ومتعددة الا ان هذا التطور من الرابطة الاهلية الى المنظمة غير الحكومية اصطدم بعقبة قانونية تمثلت بمسألة الشرعية القانونية لتلك الروابط والمؤسسات.

هذه العقبة ما زالت ماثلة الى اليوم، فالجمعيات الاهلية الفلسطينية المتعددة بقيت اسيرة عدم وجود شرعية قانونية واضحة تسمح لها بالعمل الصريح والواضح في المجتمع الفلسطيني، لجهة التأسيس والتخصيص والجهات المستفيدة منها، فغياب القانون الذي يعطي الشرعية لتلك الجمعية هو امتداد لغياب الوضع القانوني للاجئين الفلسطينيين في لبنان بالدرجة الاولى وبالدرجة الثانية لغياب النصوص القانونية الخاصة بإنشاء تلك الجمعيات، وعلى الرغم من هذا الغياب الا ان الجمعيات المتعددة الوظائف والاهداف انتشرت في الوسط الفلسطيني بصورة متسارعة بحيث غطت هذه الجمعيات بانشطتها مختلف أوجه الحياة.

### الواقع الفعلي لتعايش الفلسطينيين مع قانون الجمعيات اللبناني

عملت بعض الجمعيات ذات الطابع الفلسطيني على استحصال علم وخبر من الدولة اللبنانية من خلال التطبيق الشكلي للقوانين حيث حافظت عليها شكلاً من خلال مراعاة اعتبار ان تكون الجهة المؤسسة التي تتقدم بطلب العلم والخبر مواطنين لبنانيين، استعانت بها الاطراف الفلسطينية لاستصدار علم وخبر للجمعية المنوي تأسيسها، وكذلك ايجاد مركز رئيسي للجمعية يعلن عنه خارج حدود المخيم، وفي هذا المركز قامت الجمعيات الفلسطينية بتوظيف عدد من اللبنانيين لإدارة تلك الجمعية، فالهيئة التأسيسية لبنانية بالشكل، اما المضمون فهناك هيئة ادارية لبنانية وهناك هيئة فلسطينية تباشر العمل التنفيذي لإدارة تلك الجمعيات

والاشراف عليها، وتخضع ايضاً تلك الجمعيات لمتطلبات العلم والخبر، حيث تقدم موازنتها المالية وهيئتها الادارية دورياً وتعلم السلطات اللبنانية بهذا الشأن كما تعقد جمعيتها العمومية بحضور مراقب من وزارة الداخلية اللبنانية. بعض الجمعيات الاخرى قامت بإنشاء جمعيات فلسطينية خاصة دون اللجوء الى تقديم العلم والخبر واعتمدت مركزاً لها داخل المخيمات. هذه الطرق التي اعتمدتها الجمعيات تأصلت في اتجاهين.

**الاتجاه الاول:** تأسيس جمعيات اهلية لبنانية حيث النظم الداخلية تحدد وتجبر المؤسسين على ان يكون للبنانيين النسبة الاكبر من الاستفادة من البرامج التي تقدمها تلك الجمعيات بصفتها جمعيات لبنانية، وهذا ما عبرت عنه احدى مديرات الجمعيات الفلسطينية غير المرخصة والتي شاركت في حلقة نقاش مخيم شاتيلا بقولها "معظم الجمعيات التي تعمل في المخيمات غير مسجلة رسمياً مثل الجمعية التي اديرها، أو هي جمعيات مسجلة على انها جمعيات لبنانية مثل جمعية النجدة أو جمعية التدريب المهني والفني ولكنها في الواقع القانوني ليست جمعية فلسطينية، حيث تخضع الجمعيات المرخصة على انها لبنانية لشروط يفرضها قانون انشاء الجمعيات في لبنان مثل ان يكون ثلثا المستفيدين لبنانيين، وهناك ايضاً جمعيات اخرى تعمل في الوسط الفلسطيني ولكنها فروع لجمعيات اجنبية، وقانونية وجود تلك الجمعيات الاجنبية يرجع الى شرعية الجمعية الام في الدولة الاجنبية"<sup>58</sup>.

**الاتجاه الثاني:** تأسيس الجمعيات غير الحائزة على علم وخبر، وغير مسجلة رسمياً، الا ان المشكلة التي يواجهها تأسيس مثل تلك الجمعيات هي قلة الدعم من المانحين الذين يتبعون معايير واجراءات من اجل تقديم اي تمويل، اذ يفترض في الجمعية المرخصة ان تكتسب الشخصية القانونية الاعتبارية التي تسمح بان يكون لها ذمة مالية تستطيع من خلالها ان ترتبط بعقود مع المانحين وتتسلم التبرعات والهبات. كما ان الجمعيات غير المسجلة تعيش مأزقاً آخر يتمثل بعدم قدرتها الحصول على دعم تمويلي من وزارة الشؤون الاجتماعية. هذه الجمعيات تعاني مصاعب عديدة اهمها العجز عن الحصول على دعم مالي كاف، كما الافتقار عموماً لدعوتها لحضور الندوات والمؤتمرات ودورات التدريب التي تقام في لبنان والخارج، وهذا بدوره ينعكس سلبياً بمنع الحصول على الخبرات اللازمة وبالتالي يؤثر على سير عمل الجمعية. من جهة اخرى ادى انتشار الكثير من الجمعيات التي تعمل في المضمار ذاته دون اي ادارة وتنسيق بينها بما افقدها خطة شاملة تحدد الحاجات الفعلية التي يطرحها الواقع



الفلسطيني وبالتالي ادى ايضاً الى تنافس غير مبدأي بينها، وغالب الجمعيات القائمة تعمل في مجالات محدودة ورغم اهميتها خاصة في مجال قضايا التأهيل المهني وحقوق المرأة والطفل، فهي مازالت قاصرة جداً بسبب تبعثر الطاقات والامكانيات. وعموماً ينتج اللا تنسيق اضعاف بناء المجتمع المدني في اوساط اللاجئين الفلسطينيين، بما يضعف الثقة الشعبية بقدرة الجمعيات على ايجاد حلول لمعضلاتهم الاجتماعية والاقتصادية، فظاهرة الجمعيات الفلسطينية المنتشرة في الوسط الفلسطيني وتعددها لا تعبر بالضرورة عن وضع صحي وذلك لغياب وجود قانون ناظم وجامع ومشروع لعمل تلك الجمعيات.

(٨)

## حرية الاعلام والنشر

رغم ان خبر الحادثة يتسم بالامر العادي شبه اليومي في لبنان، بإيراد صحيفة او اكثر نبأ اعتقال فلسطيني او احالته الى المحكمة بتهمة جنائية، فإن صحافة لبنان<sup>٩٠</sup> نشرت ان مسؤول الاعلام المركزي في حركة فتح، اعتقل بأمر من النائب التمييزي، لمسؤوليته عن وجود تلفزيون غير مرخص يدعى تلفزيون الاقصى، ويبت بطريقة غير شرعية على نطاق محلي بين مخيمي نهر البارد والبدوي. وازافت "المستقبل" ان المعني يشرف على قنوات تلفزيونية محلية وفضائية تدعى "محطات العودة"، تبث في نطاق مخيمات صور.

اثار الامر حقاً خلافاً بين لبنان والفلسطينيين، حول حق الفلسطينيين بالاعلام وحرية النشر، والمدى المسموح به لبنانياً، خاصة في ضوء المعطيات التالية:

□ لبنان يتيح بشكل واسع الحدود حرية وصول الناس الى المعلومات والحصول عليها وتداولها.

□ كرس تاريخ الصحافة في لبنان مساراً حراً في اصدار المطبوعات، وتوسعاً في الترخيص للثبث الاذاعي والتلفزيوني، كما شكل الانتاج المسرحي والسينمائي مجالات استثمار لا تتنافس فيها الدولة مع القطاع الخاص، بل تطلق يده بحرية. وقد شارك صحافيون عرب، وكثيرة منهم فلسطينيون، في النهضة الاعلامية في لبنان، خاصة في مراحل الستينات حتى الثمانينات، كما نشر الفلسطينيون وطبعوا وبنوا اعلامهم من لبنان بمنابر وصيغ متعددة.

□ يضاف لكل هذا ان مهنة الاعلام والصحافة نظمت قانونياً في لبنان، واقيمت النقابات لاصحاب الصحف وللعاملين المحررين في مجالات الاتصال والاعلام، وتوفرت لهم ضمانات دستورية وقانونية ومؤسسية لحماية حريتهم، ومنع اي تجاوز حكومي على حقوقهم، وكان لنضالات الصحافيين الاثر الهام في وقوع هذه التطورات، التي ادت مرات لإصدار عفو من



المشروع، أو التعديلات في القوانين الغت ممارسة صلاحية التوقيف الاحتياطي للصحافي التي كان ينص عليها القانون اللبناني وفقاً للمادة ٢٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٤ بتاريخ ٧٧/٦/٣٠ وكذلك بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٣٠ في ٩٤/٥/١٨.

رغم ان الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري، تنص في المادة ٨/د٥: الحق في حرية الرأي والتعبير، والمادة ٥/هـ ٦: الحق في المساواة بالمساهمة في النشاطات الثقافية. فإن الفلسطينيين يعبرون عن ضيقهم الدائم من حملات تعبئة اعلامية مضادة لهم، تهدف لتكريس صورتهم بانهم "ارهابيون او مجرمون مسلحون" وعموماً خارجون على القانون، وتحرض عليهم بشكل سافر، بلغ في مرحلة ما ان يصف الوزير السابق نقولا فتوش الفلسطينيين بانهم "قمامة بشرية"، ورغم ذلك لم تتحرك اية اجهزة او هيئات معنية لمقاضاته ومحاسبته، مع تحركات فردية لبعض الجهات التي انتقدت موقف الوزير السابق<sup>١</sup>. علماً ان لبنان كان قد صدق على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري بتاريخ ١٩٧١/١١/١٢.

### المسار المتعرج للصحافيين الفلسطينيين

في الخمسينات، فتحت الصحف ابوابها للعديد من الصحافيين والمحربين الفلسطينيين وكان هؤلاء يصنفون في خانتين:

الاولى: من يحمل الجنسية اللبنانية، واصله من فلسطين. فهو لبناني قانونياً، وينطبق عليه القانون اللبناني كاملاً.

الثاني: هو ايضاً قسماً: الفلسطيني من لبنان الذي كان يمارس بموجب عقد عمل غير مسجل رسمياً لذا لم يتمتع بما يناله زميله الصحافي اللبناني في المؤسسة ذاتها. اما الآخر فهو الفلسطيني القادم من خارج لبنان وعمل في الصحافة، يحمل جنسية البلد القادم منه كالاردن او غيرها، وهذا ينطبق عليه مثل غيره من الصحافيين العرب، على اساس مبدأ المعاملة بالمثل.

١- في تعريف الصحافي: ورد في قانون المطبوعات الصادر في ١٩٦٢/٩/١٤ وتعديلاته حتى ١٩٧٧/٦/٣٠. فالمادة العاشرة تشترط ان يكون اتخذ الصحافة مهنة ومورد

رزق، والمادة ٢٢ تشترط في البند (أ) ان يكون لبنانياً، قد اكمل الحادية والعشرين من عمره... الخ وبذلك لا يمكن للفلسطيني في لبنان ان يعتبر قانونياً صحافياً.

اما نقابة المحررين، فقد اوردت فوارق، اذ نصت المادة ٩٠ على منع الانتساب لغير اللبناني الى النقابة، وازافت انه "يجوز للاجنبي ان يمارس التحرير دون الانتساب للنقابة، وله الحق بالبطاقة الصحفية كمحرر صحفي، منحى عن الجدول ضمن الشروط التالية: أولاً: ان يكون مأذوناً بالإقامة في لبنان وبالعمل فيه.

ثانياً: ان تكون قاعدة المعاملة بالمثل مطبقة بين بلده ولبنان.

وبذلك يمكن لفلسطيني يحمل جنسية دولة تطبق التعامل بالمثل ان يمارس المهنة، في الوقت الذي يستحيل على الفلسطيني المسجل في لبنان ذلك.

في مرحلة تالية، الفترة ما بين ١٩٧٠-١٩٨٢ كانت بيروت عاصمة الاعلام الفلسطيني الحقيقية، فقد تركزت فيها دوائر الاعلام للمنظمات، التي لم تكف بتشغيل وتدريب وتخرج اعلاميين كثيرين من اللاجئين، بل ساهم ايضاً اللبنانيون، بقسط وافر في العمل ضمن هذه الاطارات.

في الفترة التي تلت ١٩٨٢، غاب القلم الفلسطيني عن الصحافة اللبنانية لفترة قليلة، لكن عاد بالتدرج، خاصة مع انطلاق الانتفاضة الاولى ١٩٨٧، وتتنوع المساهمات الفلسطينية، لكنها في الصيغة القانونية بقيت في اطار تطبيق القوانين اللبنانية التي اعادت الأمور الى المرحلة الاولى من الحرمان. ورغم وفرة المواد الاعلامية عن فلسطين ومن اعلاميين فلسطينيين، فإن غالبيتهم من خارج لبنان.

٢- في الترخيص بالمطبوعة الصحافية: المادة ٣١ من قانون المطبوعات ذاته تنص على عدم منح رخصة بمطبوعة صحفية سياسية الا:

أ- للصحفي.

ب- للشركات الصحفية بمختلف انواعها المتوفرة فيها الشروط التالية:

١. في شركات الاشخاص، والشركات المحدودة المسؤولية، يجب ان يكون كامل الشركاء من الجنسية اللبنانية.... وبذلك ليس مسموحاً للفلسطيني ان يمتلك رخصة بمطبوعة سياسية. وذلك لان المادة ٣٠ التي سبقتها حددت الشروط في طالب الرخصة وهي:



٢. "ان يكون لبنانياً، مقيماً في لبنان، او متخذاً لنفسه مكاناً للاقامة فيه، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، غير محكوم عليه بجناية او بجنحة من الجنح الشائنة المتعددة في قانون الانتخاب، والا يكون في خدمة دولة اجنبية."

هنا ايضاً يعيد المشرع اللبناني الشروط ذاتها على كل من يرغب في انشاء دار للنشر، سواء للكتب او للصحف (المادة ٧١).

عملياً، كانت الصحافة اللبنانية تركز حيزاً واسعاً للقضية الفلسطينية، بمساهمة لبنانية اساساً وبعض الفلسطينيين، وفي ١٩٦٥ ظهر ملحق "فلسطين" لجريدة الانوار بإشراف الكاتب والصحافي غسان كنفاني. اما دخول التنظيمات الفلسطينية في المجال الاعلامي فتم بإصدار نشرة دورية علنية اسميت "فلسطيننا" نطقت باسم حركة فتح السرية آنذاك، وكان ترخيصها باسماء لبنانية.

في فترة ١٩٦٩-١٩٨٢ كان النهوض الاعلامي الفلسطيني في لبنان شاملاً غطى مطبوعات التنظيمات، ليس فقط الداخلية، بل للعموم ايضاً. من جهة اخرى كانت مؤسسة لبنانية قد انشئت لاصدار الكتب والدراسات عن القضية الفلسطينية، برعاية شارل حلو رئيس الجمهورية اللبنانية في نهاية الستينات ثم دخلت بترخيص قانوني بإصدار دورية فصلية باسم مجلة الدراسات الفلسطينية، ولا تزال مستمرة حتى اليوم، يشارك في الكتابة لها فلسطينيون كثيرون.

في الميدان الاذاعي وافقت الحكومة اللبنانية، بموجب اتفاق ملكارت ١٧/٥/١٩٧٣ المادة ٦- ان الجانب الفلسطيني تعهد عدم انشاء محطة اذاعية تبث بيانات المقاومة الفلسطينية من لبنان، على ان يسمح بوكالة انباء اطلق عليها اسم "وفا".

في مجال الحق في حرية التعبير والاعلام، يتأثر الفلسطيني ايضاً بالقوانين المتعلقة بالمطابع، حماية الملكية الادبية وقانون المرئي والمسموع. اذ لما كان قانون المطبوعات الصادر في ١٤/٩/١٩٦٢ يسمح لأي كان ان يملك مطبعة، بعد ان يحصل على الترخيص، فإن المادة ١٣ منه اوجبت ان يكون للمطبعة مديراً مسؤولاً، واشترطت فيه ان يكون لبنانياً. وهذا من جهة يتيح للفلسطيني شراء او المساهمة في ملكية المطبعة ولكن دون ادارتها.

كذلك نصت المادة ١٢ من قانون حرية الملكية الادبية والفنية، رقم ٧٥ الصادر في ٣/٤/١٩٩٩، ان الاعمال الادبية والفنية المبتكرة تحظى بالحماية الممنوحة بموجب احكام هذا

القانون للمؤلفين الآتين:

- المؤلفين اللبنانيين اينما كان محل اقامتهم.

- المؤلفين غير اللبنانيين، شرط ان يكونوا من حاملي جنسية احدى البلدان المنضمة الى معاهدة برن لحماية الاعمال الادبية والفنية، او الى المعاهدة العالمية لحماية حقوق المؤلف او من المقيمين فيها.

- المؤلفين رعايا اية دولة عضو في جامعة الدول العربية وغير منضمة الى احدى المعاهدين المذكورتين اعلاه، شرط المعاملة بالمثل.

وبذلك لا تشمل الفلسطيني المقيم في لبنان لانتفاء توافر الشروط المذكورة.

اخيراً القانون اللبناني ينظم تشكيل وصلاحيات وحقوق نقابة اصحاب الصحف، ونقابة المحررين وغير ذلك كالمجلس الاعلى للاعلام، التي تتضمن اضافة لعدد من القوانين ميزات للصحفي اللبناني، لا يستفيد منها فلسطينيو لبنان منها:

- التمتع بتوفيرات صندوق الضمان الصحي الخاص بالصحافيين.

- تحديد الرسوم البلدية على القيمة التاجيرية لمساكن الصحافيين (بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٦٩ الصادر في ٥/٨/١٩٦٧).

- افادة المحررين المسجلين في الجدول الصحافي من حسم ٥٠% من رسوم الهاتف (المرسوم رقم ١١٧١٩ صادر في ٤/١/١٩٦٣).

وهذا كان من جملة الاسباب التي دفعت الصحافيين الفلسطينيين لتأسيس فرع لبنان للاتحاد العام للكتاب والصحافيين الفلسطينيين، الذي انهار بعد ١٩٨٢ ولم تنجح محاولة اعادته بسبب النزاعات السياسية الفلسطينية - الفلسطينية.



## حق العمل للفلسطينيين في لبنان

عندما يطرح احد سكان مخيم عين الحلوة انه بعد عمل ثلاث سنوات عند تاجر لبناني، تغيب لمرض الم به خمسة عشر يوماً، فطرده رب العمل دون اية تعويضات<sup>٦١</sup>، فإنه بذلك يلخص بكثافة حدة معضلة عمل الفلسطينيين في لبنان وحقوقه في هذا المجال، زد على ذلك ما يفيد به آخرون من تجمعات ومخيمات اخرى، من تجمع سعدنايل<sup>٦٢</sup>، من مخيم البص<sup>٦٣</sup> ومخيم نهر البارد<sup>٦٤</sup>، بان دراساتهم الجامعية كمهندسين واطباء وغيره كانت سبباً لحرمانهم من ممارسة العمل بسبب القوانين اللبنانية المرعية، وان البعض يتدبر اموره باللجوء لهيكله شكلية من نمط ممارسة الطبيب الفلسطيني في مستوصف لبناني او في عيادة طبيب لبناني تغطية له، أو عمل المهندس الفلسطيني كمساعد لمهندس لبناني لديه القدرة على تغطيته، لكن كل ذلك يتم في ظل شروط مجحفة من حيث الاجر المنخفض، ساعات العمل الاطول، عدم توفير الضمان الاجتماعي الخ....

### تطور مسار عمل اللاجئين:

الاتجاه الاول كان التوجه اللبناني الرسمي لتوفير مجالات عمل للفلسطينيين من ١٩٤٨ حتى ١٩٥١ وفي شباط ١٩٥١ اجتمع (دي كورفوازيه) رئيس وكالة غوث اللاجئين في لبنان مع جورج حيمري، احد المسؤولين اللبنانيين في وزارة الخارجية، وتباحثا بوضع اللاجئين الفلسطينيين وامكانية تشغيلهم في المشروعات الخاصة في مناطق البقاع وعكار والجنوب<sup>٦٥</sup>، لكن اواخر العام ذاته، شهد لبنان تحولات داخلية هامة على صعيد القضية الفلسطينية وعلى صعيد اوضاع اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان، فقد بدأت السلطات اللبنانية تضيق عليهم، لاسيما الذين وجدوا بعض الاعمال المهنية.اذ ان وزير الشؤون الاجتماعية اميل لحود، اصدر قانوناً طلب فيه من اللاجئين التوقف عن العمل بحجة انهم يعملون بدون اجازات، وانهم ينافسون اليد العاملة اللبنانية<sup>٦٦</sup>، وقد احتدمت النقاشات في



المجلس النيابي اللبناني في جلسات عديدة، اظهرت انقساماً حول الوجود الفلسطيني وكيفية معالجته، غير انه لا بد من القول ان الفلسطينيين عوملوا في لبنان كلاجئين، وبمعاملة اقل ما يقال عنها انها اقصى مما عومل به بقية الاجانب<sup>٦٧</sup>.

شهدت الستينات من القرن العشرين اتمام الاغلاق على حق عمل اللاجئين الفلسطينيين وذلك بعد صدور اول مرسوم لتنظيم دخول وخروج وعمل واقامة الاجانب في لبنان بتاريخ ١٠/٧/١٩٦٢، حيث بدأ الضغط لوقف عمل الفلسطينيين إذ ان وزير العمل والشؤون الاجتماعية آنذاك السيد جان عزيز طالب بشدة بمنع اللاجئين الفلسطينيين من العمل في لبنان، والذين قدروا بنسبة ٦% من اصل العمال اللبنانيين. وقد ادرج الاسباب باعتقاده أن الفلسطينيين يشكلون منافسة شديدة للبنانيين، وانهم ينتزعون اللقمة التي كتب لها ان تدخل فم اللبناني<sup>٦٨</sup>. ورغم تصدي الكثير من السياسيين والصحافيين اللبنانيين لهذا المطلب الذي اثار زوبعة احتجاج عاصفة، فقد انتهى التفاوضي الواقعي عن بعض السماح بالعمل للاجئين. ولم يمض عام واشهر حتى صدر المرسوم رقم ١٧٥٦١ بتاريخ ١٨ ايلول ١٩٦٤ المتعلق بتنظيم عمل الاجانب، الذي اعتبرت فيه وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في تفسيرها التطبيقي ان الفلسطينيين المقيمين في لبنان اجانب. وقد اشترط المرسوم ان يحصل الاجنبي على اجازة عمل كي يتمكن من ممارسة عمله في لبنان، ولم يضع اي استثناء خاص للفلسطيني بسبب وضعه الناجم عن الاحتلال الاسرائيلي لارضه وعدم قدرته على ممارسة حق العودة وعدم اعتراف لبنان بدولة فلسطينية مما ادى عملياً الى عدم حصول اللاجئين الفلسطينيين على اجازة عمل الا نادراً. وكان حصولها يتطلب اجراءات عديدة مثل دفع الرسوم الباهظة، وكانت مدة اجازة العمل تعطى لسنة واحدة يجبر اللاجئ على تجديدها كما انها مختصة بعقد عمل مع جهة محددة فإذا تبدلت هذه الجهة الغيت صلاحيتها.

اما في حال المهن الحرة كالطب والمحاماة والصيدلة وغيرها، فإن التشريعات اللبنانية حصرت ممارستها ضمن نقابات، لا يستطيع الفلسطيني الانتماء لها لاشتراطها في انظمتها الداخلية ان يكون العضو لبنانياً منذ اكثر من عشرة اعوام، او التزام دولة طالب ممارسة المهنة بمبدأ المعاملة بالمثل. واعتادت وزارة العمل ان تعاقب الذي يستخدم اجنبياً بعقد عمل او اجازة صناعية بدون موافقة مسبقة او اجازة عمل بغرامة مالية مرهقة، الامر الذي دفع

اصحاب العمل اللبنانيين الى العزوف عن استخدام الفلسطينيين لديهم، وتسريح وطردهم من كان يعمل منهم.

اضافة لهذا ايضاً الفلسطيني غير مشمول في الضمان الاجتماعي، الذي يشتمل على ضمان المرض والامومة، ضمان طوارئ العمل والامراض المهنية، نظام التعويضات العائلية ونظام تعويض نهاية الخدمة، فقد اوردت الفقرة الرابعة من المادة ٩ من قانون الضمان الاجتماعي "لا يستفيد الاجراء الاجانب الذين يعملون على اراضي الجمهورية اللبنانية من احكام هذا القانون في بعض او جميع فروع الضمان الاجتماعي الا بشرط ان تكون الدولة التي ينتسبون اليها تقر مبدأ المساواة في المعاملة مع رعاياها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي" وهكذا يلزم الفلسطيني حكماً بالقانون بدفع رسوم الضمان دون التمكن من الاستفادة من تقديماته وخدماته. هذا وقد شددت المادة ٢١ من المرسوم رقم ١٧٥٦١ على ان "كل مخالفة لاحكام الموافقة المسبقة يعاقب مرتكبها"

بعدها اوردت المادة ٤ قانون العمل، (باب العقوبات) بتاريخ ٤/٥/١٩٦٨، حسب المرسوم رقم ٩٨١٦، ما يلي: "يعاقب الذي يستخدم اجنبياً بعقد عمل، او اجازة صناعية، بدون موافقة مسبقة او اجازة عمل صادرة عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغرامة يجب ان لا تقل في مطلق الاحوال عن ٥٠ ل.ل عن كل يوم استخدمه فيه". وبطبيعة الحال هذا القانون يتناول الاجنبي وضمنه الفلسطيني. ونتيجة لاتصالات منظمة التحرير الفلسطينية، بالسلطات اللبنانية حول العمال الفلسطينيين في لبنان حينها، اخذت وعداً شفوياً بعدم تنظيم محاضر ضبط بل انذارهم. وقد اذاع مدير مكتب منظمة التحرير الفلسطينية، هذا الوعد الشفوي في جريدة النهار اللبنانية في ٥/٧/١٩٧٢ بقوله: "ان وزارة العمل والشؤون الاجتماعية زيادة منها في تسهيل عمل الفلسطينيين، قررت عدم تنظيم محاضر ضبط في حقهم، وانذارهم في اول مرحلة بأنها مضطرة الى تنظيم محاضر ضبط في حق كل من ينذر، ويمتنع عن التقدم حسب الاصول بطلب اجازة عمل". وشكل هذا الوعد الشفهي اقصى ما امكن التوصل اليه مع السلطات اللبنانية، لتأجيل ضبط "المخالفات" ريثما الحصول على اجازة العمل.

إذاً المراسيم المتعلقة بتنظيم عمل الاجانب في لبنان وقانون الضمان الاجتماعي ارسيت قاعدتين للاجانب (ومنهم الفلسطينيون) الراغبين في العمل في لبنان هما: قاعدة المعاملة بالمثل، وقاعدة الحصول المسبق على اجازة عمل. واضيف لهما شروطاً تضييقية، تتعلق



بحصر بعض المهن باللبنانيين دون سواهم، وتتقرر دورياً من قبل وزير العمل الذي يحددها بقرار اداري يصدره. وقد اعتاد الوزراء السابقون ان يضمنوا اللائحة نحواً من سبعين مهنة محظورة. ولم يتبق عملياً سوى مهن صعبة ودخلها قليل كالعمال الزراعيين وعمال البناء.

### القرارات الوزارية السابقة كانت كالتالي:

١- اصدر الوزير الدكتور عدنان مروءة، القرار رقم ١/٢٨٩ في ١٨/١٢/١٩٨٢. حصر فيه عدداً من المهن باللبنانيين دون غيرهم، ففي فئة الاجراء منع الاعمال الادارية والمصرفية وبصورة خاصة عمل المدير، نائب المدير، رئيس الموظفين، امين الصندوق، المحاسب، سكرتير التوثيق، امين المحفوظات، الكمبيوتر، الحاجب، الناطور، الحارس، امين المستودع، البائع، الصيرفي، الصياغة، المختبر، الحلاقة، التمديدات الكهربائية، الادوات الصحية، تركيب الزجاج، الميكانيك.

اما فئة ارباب العمل فقد حظر الاعمال التجارية، وبصورة خاصة التجارة العامة، الاستيراد والتصدير، الكوميون والتثيل التجاري، النوفوتيه الالبسة الجاهزة، الصرافة، الصياغة، تجارة الذهب والمجوهرات والاحجار الثمينة، تجارة السيارات ومشتقاتها، تجارة الابنية.

٢- الوزير عبدالله الامين في ١١/١/١٩٩٣ اصدر القرار ١/٣ بحصر المهن باللبنانيين ومنع الاجانب، طبعاً هذا يتضمن الفلسطينيين، كرر فيه المواد ذاتها، للاجراء، التي وردت في قرار الدكتور مروءة واصاف التالي في التعليم في المراحل الابتدائية والمتوسطة والثانوية باستثناء تدريس اللغات الاجنبية عند الضرورة، الاعمال الهندسية، السائق، السفري.. كذلك زاد في فئة ارباب العمل الحظر بادخال المنع على المحاسبة، التعهدات، صناعة الاحذية والملبوسات، المفروشات على انواعها والصناعات المتممة لها، صناعة الحلويات الطباعة والنشر والتوزيع، صناعة مواد البناء، الحلاقة، اصلاح السيارات (حدادة، ميكانيك، تركيب زجاج، فرش وكهرباء سيارات).

٣- الوزير اسعد حردان، بتاريخ ١٨/١٢/١٩٩٥ بالقرار ٦٢١/١، كرر فيما يخص الاجراء واصحاب العمل البنود ذاتها، التي وضعها الوزير الامين.

ما اختلف به الوزيران الامين وحردان عن الدكتور مروءة هو في تساهل هذا الاخير النسبي بعدد من المهن، وامكانية اعطاء اذن عمل فيها، ذكرها بالنص وبانت بعد ذلك من المحرمات لدى الوزيرين لاحقاً هي: عمال البناء ومشتقاته باستثناء التمديدات الكهربائية والادوات الصحية وتركيب الزجاج، عمال الزراعة، عمال الدباغة والجلود، عمال الحفريات، عمال نسيج السجاد، عمال صهر المعادن، عمال التنظيفات، المربيات، الممرضات، الخدم والطهاة، عمال الغسيل وتشحيم السيارات.

من جهة ثانية، نص قرار الوزيرين الامين وحردان على استثناءات محصورة للاجانب، صنفت كالتالي: يمكن استثناء الاجانب ممن يتوافر فيهم احد الشروط الواردة في المادة ٨ من المرسوم ١٧٥٦١ (تنظيم عمل الاجانب)<sup>٦٩</sup> اي خصوصاً الاجنبي اذا كان:

- مقيماً في لبنان منذ الولادة.
- مولوداً من ام لبنانية او من اصل لبناني.
- متأهلاً من لبنانية منذ اكثر من سنة.

والمرسوم ذاته يحدد اشتراطات من نمط ان يكون خبيراً في شأن لا يوجد لبناني للعمل به، وان يصدر اعلان في الصحف تحدها الدوائر المختصة لثلاثة ايام عن المهنة وشروطها، اضافة لضرورة توظيف الشركة لثلاثة لبنانيين مقابل الاجنبي الذي تلحقه بعملها، بما يؤدي عملياً الى الغاء الاستثناء المذكور او في افضل الحالات جعل الذين يمكنهم الاستفادة منه عنصراً نادراً جداً. اليس منطقياً بعد ذلك ان نجد انه رغم ان عدد الفلسطينيين المسجلين في لبنان الذي يناهز ٤٠٠ الف نسمة، ان القوة القادرة على العمل منهم لم تحصل سوى على عدد ضئيل جداً من رخص العمل، بينما طورد الباقون الذين كانوا يعملون، فأخرجوا من مهنهم ووظائفهم، او احيلوا الى المحاكمة القضائية كما في حال اطباء البقاع، وكلهم في سن الشباب وممن ولدوا في لبنان ولكن يحظر عليهم الحصول على اذن عمل رغم الاستثناءات المذكورة.

المعوقات عديدة منها القانوني كاشتراط مبدأ المعاملة بالمثل والالزام بالحصول على اجازة عمل، ومنها العملي الواقعي مثل المدى المتوفر في سوق العمل او توفر الكفاءات المطلوبة لدى طالب العمل الفلسطيني الخ...



لوحة اجازات العمل كما وردت في نشرات احصاء وزارة التخطيط/المكتب المركزي  
للاحصاءات اللبنانية حتى ١٩٧٣ ثم احصاء وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في لبنان حتى  
عام 2006 :

العام	عدد الاذونات	العام	عدد الاذونات
١٩٦٦	٩٨٨٧	١٩٩٣	٣٢٢٧ <sup>٧١</sup>
١٩٦٧	١٢٤٤	١٩٩٤	٣٥٠
١٩٦٨	٢٤٤٨	١٩٩٥	٣٥٤
١٩٦٩	٢٣٦٢	١٩٩٦	٢٧١
١٩٧٠	١٨٢٦	١٩٩٧	٤٦٠
١٩٧١	١٩٩٠	١٩٩٨	٣٥٥
١٩٧٢	١٨٦٦	١٩٩٩	٣٥٠ <sup>٧١</sup>
١٩٧٣	١٨٥٠	٢٠٠٠	٢٢٢٩ <sup>٧٢</sup>
١٩٧٧	٣٠٧	٢٠٠١	٣١٦
١٩٧٨	٣١٢	٢٠٠٢	٢٩٣
١٩٧٩	٢٨٤	٢٠٠٣	٢٤٥
١٩٨٢	٣١٩	٢٠٠٤	٢٤٥
١٩٨٥	٢٣٦٢ <sup>٧٣</sup>	٢٠٠٥	٢٧٢ <sup>٧٤</sup>
١٩٩٢	١٩٣ <sup>٧٥</sup>	٢٠٠٦	١٨٨ <sup>٧٦</sup>

معلومات حق العمل للفلسطينيين: [٧١]

[٧٢]

### العائق الاول: مبدأ المعاملة بالمثل

المادة ٥٩ من قانون العمل اللبناني تنص على انه "يتمتع الاجراء الاجانب عند صرفهم  
من الخدمة بالحقوق التي يتمتع بها العمال اللبنانيون، مع شرط المعاملة بالمثل والحصول على  
اجازة عمل. ولما كانت الدولة اللبنانية لا تعترف بوجود دولة فلسطينية توفر قوانينها معاملة  
اللبناني بالمثل، فإن الشرط الاول ينفي امكان حصول الفلسطيني على حقوق الصرف من  
الخدمة، حتى ولو كان حاصلاً على اجازة عمل. ولما كان اللاجئين عموماً لا يحصلون على  
عقود عمل موثقة، وبالتالي لا يحوزون اجازة العمل، فإن التفسير القانوني المطبق اعتبار

عملهم مخالفة للحظر الصريح الوارد في القانون مما يربط البطالان المطلق لتعلقه بنصوص  
أمر، لذلك لا ينبغي ان يربط اثرأ، وعليه لا يكون للعامل الفلسطيني اي تعويض عن  
الصرف<sup>٧٧</sup>.

يفترض مبدأ التعامل بالمثل ان تتعامل دولة (أ) مع مواطنين لدولة اخرى (ب)، يقيمون  
لديها بناء لقوانين وشروط محددة، تكون ايضا ضماناً لمواطني (أ) الموجودين على اراضي  
(ب) للمساواة بالمعاملة وفقاً لقوانين وشروط معادلة. رسمياً لم يحدد المشرع اية قاعدة  
للتعامل في رؤيته لمسألة الدولة الفلسطينية كي يتم بناء لذلك تحديد صيغة التعامل مع  
رعاياها:

١- الاقرار اللبناني انه في المرحلة التي سبقت اعلان قيام دولة اسرائيل وزوال الدولة  
الفلسطينية بالكامل وفقاً لمفاهيم القانون الدولي العام، فإن فلسطين كانت دولة خاضعة للانتداب  
البريطاني، تطبق الدستور الصادر في ١٠ آب ١٩٢٢.

٢- عدم الاقرار باعتبار استمرارية اي مفاعيل لقوانين دولة فلسطين تحت الانتداب  
واعتماد انه لا دولة فلسطينية حالياً، بل الانطلاق من وجود سلطة فلسطينية انبثقت عن اتفاقية  
اوسلو ١٩٩١، وبالتالي انتفاء الجزء الثاني من اشتراط المعاملة بالمثل لعدم وجود دولة  
فلسطينية كطرف مقابل للدولة اللبنانية، لاستحالة في المرحلة الحالية.

أ- في الحالة الأولى نجد ان المادة ٥٩ من الدستور الفلسطيني (١٩٢٢) تحدد ان اللبناني  
لا يعتبر اجنبياً في فلسطين، بل يعامل كالمواطن الفلسطيني. فقد ورد نص المادة كالتالي: "إيفاء  
للاغاية المقصودة من هذا الفصل، تعني لفظة "الاجنبي" احد رعايا الدول الاوروبية او  
الاميركية او دولة اليابان، لكنها لا تشمل:

\*الاهالي الاصليين لبلاد موضوعة تحت حماية دولة اوروبية او تدار بمقتضى انتداب  
ممنوح لإحدى الدول الاوروبية.

\*الرعايا العثمانيين.

\*الاشخاص الذين فقدوا تابعيتهم العثمانية، ولم يكتسبوا جنسية اخرى (صفحة

٣٣٠٣ من مجموعة قوانين فلسطين).



هذا الدستور بقي ساري المفعول في فلسطين الى العام ١٩٤٨، ومن المعروف ان لبنان كان خاضعاً للانتداب الفرنسي، اي لدولة اوروبية الى العام ١٩٤٣. بعد ذلك التاريخ لم يتبدل وضع اللبنانيين في فلسطين، الذي يعني ان مبدأ المعاملة بالمثل لم يكن مطروحاً، لان اللبناني كان يعامل بشكل افضل متساو مع الفلسطيني في حقوقه الانسانية والمدنية، ولم يكن عرضة لأي تمييز، بل كان يتمتع بالفوائد الاجتماعية ذاتها التي يتمتع بها المواطن الفلسطيني، وعليه يجب استثناء الفلسطيني من اشتراط المعاملة بالمثل المطبق وفقاً لمنظومة قانون العمل الحالي.

ب- في الحالة الثانية اذا لم يعتمد لبنان اقرار وجود الدولة الفلسطينية واستمرارية الوضع السابق، فإن الواقع الحالي للفلسطينيين انهم لاجئون مسجلون قانونياً في لبنان، بما يوجب على البلد المضيف التزامات محددة بموجب القانون الدولي وعلان حقوق الانسان واتفاقيات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، اضافة لبروتوكول جامعة الدول العربية، الموقعة من لبنان في مؤتمر الدار البيضاء لوزراء الخارجية العرب في الفترة بين ٩-١٣ ايلول ١٩٦٥، المصادق عليه من مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء (١٣-١٧/٩/١٩٦٥).

وهنا نجد ان فرص عمل الفلسطيني تتأثر بالتالي:

□ ان لبنان قد وقع بروتوكول السماح لووكالة غوث وتشغيل اللاجئين ان تعمل في لبنان، ومنحتها الضمانات اللازمة لتقديم خدماتها للاجئين الفلسطينيين، تكرس ذلك فيه عبر الملاحظات التي تم تبادلها في ٢٧ تشرين الأول و ٢٦ تشرين الثاني ١٩٥٤ بين الطرفين، وقضت بتشغيل اللاجئين لكنها لم تطبق الا ضمن الوظائف التي اتاحتها المؤسسات التابعة للأونروا كالمدارس والعيادات ومهمة الاغاثة، وهذا قطاع محدود جداً لم يبلغ الثلاثة آلاف فرصة عمل ابدأ.

□ تفاوتت ارقام الطاقة القابلة للعمل من الفلسطينيين في لبنان، فالمعلوم ان الرقم ٤٠٠ ألف لاجيء المسجلين سواء لدى الأونروا او وزارة الداخلية، هو رقم نظري للقيود، اما في الواقع العملي فالتقديرات ان نصفهم على الأرض اللبنانية، ومن هؤلاء نحو ٦٠% من سن الأطفال غير القادرين على العمل (١٢ عاماً فما دون)، وهكذا يقدر ان الفائدة بالسماح بحق العمل دون قيود ستلحق بنحو ٧٠-٨٠ ألفاً من النساء والرجال، في اعلى تقدير مبالغ به. رغم ان

المتداول في الدراسات عن عمل الفلسطينيين ان نسبة البطالة لا تقل عن ٦٠% من الطاقات القابلة للعمل<sup>٧٨</sup>.

وهكذا فإن هؤلاء الفلسطينيين في لبنان تتراوح مجالات عملهم ومواردهم الأساسية بعدة مصادر اهمها، الأونروا والوظائف التي توفرها، المنظمات الأهلية والسياسية وتقديماتها وخدماتها، الأموال التي يرسلها العاملون من اللاجئين في الخارج لأسرهم وهي الجزء الأهم، ثم اللاجئين الذين اقاموا مشاريعهم او عملوا لدى اللبنانيين وغيرهم، في المهن العادية لقطاع البناء، الأعمال الزراعية، اساتذة ومحاسبون وغيره، وهم كانوا يعملون ولكن دون وضع وحماية قانونية، مما عرضهم لاستغلال بشع من ارباب العمل، وجاء قرار الوزير طراد حمادة بمذكرة حملت الرقم ٦٧/١ في ٢٧/٦/٢٠٠٥، تنص على استثنائهم "من احكام المادة الأولى من القرار ٧٩/١ بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢ (التي تنص على حصر بعض المهن باللبنانيين)، ليفسح المجال نحو تصحيح وضعهم القانوني كذلك امام عمل آخرين منهم ايضاً قانونياً.

- اذا كان القرار قد اتاح الفرصة في مهن محددة، كالموظف والمحاسب وناطور البناء وغيرها فانه لم يبذل الواقع ازاء الفلسطيني المؤهل لممارسة المهن الحرة، وهم الذين تخرجوا من الجامعات، تلك المهن التي تشترط انظمة نقاباتها العضوية فيها قبل ممارسة المهنة. و الانخراط بعضوية بناء لأنظمتها الداخلية مشروطة بدورها بأن يكون المرشح لها يحمل الجنسية اللبنانية ولاكثر من عشرة سنوات.

### العائق الثاني: اشتراط الحصول على اذن العمل

ما زال الفلسطينيون المؤهلون للاستفادة من القرار خاضعون لاشتراطات الحصول على اذن العمل من الوزارة المعنية، ودفع الرسوم. والغاء هذه النقطة هي المفصل في تحسين شروط عمل الفلسطينيين.

هذا ورغم ان وزارة العمل اللبنانية دأبت على تخفيض تكاليف رخصة العمل للفلسطيني والسوري بإلزامه بقيمة تصل الى ربع القيمة الاصلية، فإن ارقام الحصول على اجازات عمل تظهر انه في الغالب لا يتقدم الفلسطينيون او ارباب عملهم بطلب الاجازة لهم، وذلك لاعتبارات عملية فإذا كان البعض يمارس العمل واقعياً دون اجازة وبموافقة رب العمل على



ذلك، وبسبب الاجور المنخفضة عموماً فإنهم لا يجدون مصلحة بالحصول عليها لانها عبء مالي اضافي لا يغير في مكاسبهم شيئاً. اضافة الى ان ارباب العمل لا يرغبون بها لانها تلزمهم بدفع رسوم الضمان الاجتماعي الذي لا ينال الفلسطيني من تقديماته وفقاً للقانون، ورب العمل كما هو معروف، ملزم بالمشاركة في دفع الرسوم، ناهيك اخيراً ان معظم اليد العاملة الفلسطينية تتركز في قطاعات الزراعة والوظائف الدنيا والمتوسطة لانغلاق الابواب امام مزاوله المهن الحرة. كذلك نجد ان قرار الوزير حمادة لم يؤثر على وضعية اللاجئين الفلسطيني إزاء التمييز السلبي الممارس عبر إجباره بالانتساب الى الضمان الاجتماعي ودفع الرسوم، ولكن منع استفادته من التقديمات بدعوى اشتراطه المعاملة بالمثل الذي ما زال يحول دون تطبيع وضع اللاجئين الفلسطيني في مؤسسة الضمان الاجتماعي في لبنان.

### تأقلم اللاجئين الفلسطينيين مع الحرمان القانوني في قطاع حق العمل

ابرزت ورشات العمل في المخيمات الفلسطينية في لبنان معاناة الحرمان من حق العمل لحاملي الشهادات الجامعية في مختلف الاختصاصات ومنها:

**المحاماة:** اذ يحرم الفلسطيني من ممارسة مهنة المحاماة، هذا الحرمان يتمثل في قانون تنظيم شروط مزاوله مهنة المحاماة بالقانون رقم ٧٠/٨ الصادر في ١١ آذار ١٩٧٠ وتعديلاته اللاحقة التي تم النص عليها في المادة الخامسة من القانون رقم ٤٢ تاريخ ١٩٩١/١/١٩ اذ يشترط في من ينوي مزاوله مهنة المحاماة ان يكون اولاً: لبنانياً منذ اكثر من عشر سنوات على الاقل. وعليه لم يستطع اي خريج/ة فلسطيني/ة من كليات الحقوق ممارسة المهنة، ويقول الحقوقي الفلسطيني ( من مخيم نهر البارد) انه يتعاون مع محامين لبنانيين في مكتب في طرابلس بصفة مستشار قانوني، ويقوم بأداء دور المحامي بمتابعة القضايا والملفات، ولكنه لا يستطيع المثل امام القاضي حيث يقوم لبناني من المكتب بهذا الامر. كذلك يطرح حقوقي فلسطيني آخر (من بيروت)، انه اشترى مكتباً باسم والدته اللبنانية في العاصمة، وتعاون مع محام لبناني في اطار العمل ذاته، وهكذا فإن بعض اللاجئين قد صاغوا تكيفهم بشكل محدود بسبب العائق القانوني، فيما تحول الجزء الغالب من الخريجين الى سلك التعليم خاصة في الاونروا اوللعمل في مهن اخرى: صاحب مكتبة او مسؤول مؤسسة اهلية في مخيم عين الحلوة.

تشتد مفاعيل حظر العمل بالقانون اللبناني على كل المهن المتعلقة بدراسة الحقوق والقانون، فلا يمكن للفلسطينيين العمل ككتاب عدل لان القانون الصادر بمرسوم اشتراعي رقم ٧٦ في ٧ كانون الاول/ ديسمبر ١٩٤٠ وتعديلاته يشترط في المادة ٢ للتعيين ان يكون لبنانياً منذ عشر سنوات على الاقل، كما لا يحق لهم ابداً ان يعينوا محامي الدولة الذين يتم عملهم عادة بالتعاقد مقابل اجر كمدينين عاديين وليسوا موظفين رسميين في الادارة الحكومية، فقد حالت الشروط عملياً دون تسلم اي فلسطيني في لبنان لان المرسوم رقم ١٦٥٢٨ الصادر في ٢ حزيران / يونيو ١٩٦٤ مع تعديلاته، يشترط ان يكون محامياً ممارساً وقد مر على تسجيله في الجدول العام سبع سنوات على الاقل وله مكتب في بيروت (المادة ٥). كما يمنع القانون الصادر بمرسوم اشتراعي رقم ٦٥ في ١٩٨٣/٩/٩ على الفلسطينيين ان يعينوا خبراء ووكلاء تقنييه ومراقبي الصلح الاحتياطي، بموجب الشرط الوارد في المادة ٣ بان يكون المرشح للمنصب لبنانياً منذ اكثر من عشر سنوات، وقد اتم الخامسة والعشرين من عمره.

**ممارسة المهنة الطبية:** تم تنظيم ممارسة مهنة الطب في لبنان بموجب قانون صدر بالمرسوم رقم ١٦٥٨ بتاريخ ١٧/١/١٩٧٩، الذي اشترط بموجب المادة الثالثة انه "لا يحق لأي طبيب ان يمارس مهنة الطبابة على الاراضي اللبنانية، الا اذا سجل اسمه في جدول احدى النقابتين-بيروت وطرابلس- وذلك تحت طائلة الملاحقة القضائية"، وقد ميز الفصل الثاني المختص بالشروط والمؤهلات المفروضة لممارسة الطب، في احكامه بين جنسية الاطباء سامحاً بمنح الاجازة لغير اللبناني من ابناء الدول العربية، وقد اشترطت المادة الخامسة التالي:

اولاً: توافر الشروط والمؤهلات المطلوبة من الطبيب اللبناني

ثانياً: ان يكون هذا الطبيب تابعاً لبلد يسمح للطبيب اللبناني ممارسة مهنته فيه، اي ان يكون هنالك معاملة بالمثل حسب عكس النسبة العددية للسكان في لبنان وفي البلد الذي ينتمي اليه الطبيب المذكور، وتكون المعاملة بالمثل مكرسة باتفاقية بين الدولة اللبنانية والدولة المعنية"، وبذلك تغلق دائرة الاستحالة على مزاوله الفلسطيني مهنة الطب لعدم اعتراف لبنان بدولة فلسطينية من جهة، ولاستحالة عقد اتفاقية بناء لذلك.

كما تسري هذه الشروط على اطباء الاسنان في النقابتين لهما ايضاً في بيروت وطرابلس، من جهة ثانية تضيف المادة ٣ - معدلة وفقاً للقانون ٨٢/١٠ بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢، من قانون



تنظيم مهنة التمريض بالمرسوم رقم ١٦٥٥ في ١٧/١٠/١٩٧٩ انه "لا يحق لأحد ان يتخذ لقب ممرض مجاز الا بعد ان تتوفر لديه الشروط التالية: ١- ان يكون لبنانياً وبلغ سن التاسعة عشرة"، وبذلك استبعدت الفلسطيني.

سلكت مهنة ممارسة الطب مسرى خاصاً، فقد كان لتطور البنية الطبية الفلسطينية اثر كبير، اذ ان الفترة بين الخمسينات والستينات من القرن الماضي، شهدت منح الجنسية اللبنانية لعدد كبير من الكفاءات واصحاب الرساميل وحالات طائفية اخرى من الفلسطينيين في لبنان، وكان للأطباء ذوي الشهادات البريطانية والأميركية فرصة الممارسة في لبنان بناء لذلك. اما بعد صعود دور المقاومة الفلسطينية وانشائها لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، الذي وظف لديه كفاءات لبنانية وفلسطينية وازدياد عدد الخريجين من كليات الطب بتوافر منح دراسية في الدول الاشتراكية سابقاً، وعدم قدرة ادوات الادارة الحكومية اللبنانية على تطبيق قوانينها، وتوسع استفادة المواطنين اللبنانيين والفلسطينيين مجاناً من الخدمات الطبية، كل هذه العوامل ارست قبولاً بواقع ممارسة الفلسطيني للطبابة، لا بل صارت حاجة ضرورية لسداد النقص في المناطق الريفية البعيدة عن المدن خاصة في الجنوب والبقاع وضواحي بيروت.

بعد خروج المقاومة وم.ت.ف في ايلول ١٩٨٢ من بيروت، عادت الدولة اللبنانية لتطبيق قوانينها بتشدد، ولكن الصراعات اللبنانية المحلية استمرت ملزمة الدولة اللبنانية على التراخي نسبياً حتى اتفاق الطائف ١٩٩١، واذا بالمنع والحظر على الفلسطينيين يعود، ويتحرك القضاء بدعوى ضد الاطباء الفلسطينيين بتهمة ممارسة غير قانونية، اساسها المنافسة وسياسة التمييز السلبي ضد اللاجئين. وكان مثال منطقة البقاع الاكثر وضوحاً، حيث اعتقل عدد من الاطباء الفلسطينيين، واغلقت الشرطة اللبنانية عيادات آخرين في مناطق لبنانية. لكن المطالب الفلسطينية بحق العمل اشتدت من المخيمات، واهتزت مصالح كثير من الفقراء اللبنانيين الذين كانوا يجدون اسعاراً متهودة لدى الطبيب الفلسطيني، ولعوامل سياسية اخرى، جرى تكيف متبادل لبناني -فلسطيني وفقاً للصيغة التالية:

طبق القانون اللبناني بالحظر على ممارسة مهنة الطب خارج المخيمات، تحت طائلة الملاحقة القضائية.

□ يمارس الفلسطيني مهنة الطب في مراكز الهلال الأحمر الفلسطيني التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية سواء مستشفيات او عيادات، كما يمارس ذلك في القسم الصحي لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الاونروا).

يبقى في واقع الحال ان بعض العيادات لأطباء لبنانيين تتعاقد في الباطن مع طبيب فلسطيني، يصدر الوصفة باسم صاحب العيادة اللبناني، كذلك تعتمد هيئات اهلية لبنانية للاستفادة من خبرات الاطباء الفلسطينيين عملياً، دون عقود علنية او تسجيل قانوني، وفي حالات تبرز خطورة هذا الشكل من التكيف للالتفات على القانون المانع فيما اذا وقع خطأ طبي ما من احد الاطباء.

المهندسون: يقول مهندس فلسطيني من البص اثناء ورشة العمل في ١٢/١/٢٠٠٦ ما يلي: "هناك العديد من المهندسين الفلسطينيين انتسبوا الى نقابة المهندسين اللبنانيين، وذلك قبل العام ١٩٨٢، اما الآن فهذا الامر ممنوع، واذا نجح احدهم وانتسب فإن عليه ان يأتي بإذن مزاوله المهنة، وهذا من المستحيلات... وهناك مجموعة كبيرة من المهندسين الفلسطينيين في الجنوب اللبناني يعملون في مكتب مهندس لبناني معروف (ج.ب) وكل الاعمال تقوم على اكتافهم، لكنهم لا يصنفون كمهندسين ورواتبهم متدنية، وبعضهم امتن التدريس في المدارس الخاصة".

"ان قبول المهندس الفلسطيني في النقابة اللبنانية، خاصة في نقابة طرابلس كان أمراً قائماً في السابق، فالمهندسون العرب يدخلون الى النقابة بنسبة محدودة: كنت اعمل في شركة مع مجموعة من المهندسين الفلسطينيين، وحاولنا التسجيل في النقابة، لكن قالوا انه يوجد ٦٠٠ طلب من سوريين وعرب فرفضوا....لذلك اعمل مدرساً".

من المعلوم ان تنظيم مهنة الهندسة في لبنان تم بموجب القانون رقم ٦٣٦ الصادر في ٢٣ نيسان ١٩٩٧ والذي نص في المادة ٤ على اشتراط لقبول المهندس غير اللبناني من ابناء الدول العربية التالي:

- ان تعامل تشريعات بلاده المهندسين اللبنانيين بالمثل.
- ان يثبت انه يتمتع بحق ممارسة مهنة الهندسة في بلده الاصلي.
- ان يكون حائزاً على بطاقة اقامة واجازة عمل من الدوائر المختصة وان يقيم فعلاً في لبنان.



□ إذا كان اجنبي الأصل ومتجنساً بجنسية إحدى الدول العربية ان تكون قد مضت خمس سنوات على اكتسابه هذه الجنسية.

وبذلك يستحيل على المهندس الفلسطيني توفير البندين ب وج ولا يتمكن من دخول النقابة، ويحظر عليه ممارسة المهنة.

لذلك نجد ان المهندسين الفلسطينيين، الذين يبلغ عدد المسجلين منهم ٤٠٠ لدى الاتحاد العام للمهندسين الفلسطينيين / فرع لبنان، يتجهون للعمل في مجال تعليم الرياضيات، سواء في مدارس وكالة الغوث او المدارس اللبنانية الخاصة، ومعظمهم يغادر لبنان عبر التعاقد مع شركات تعمل في الخارج، اما الذين يتاح لهم العمل في مكاتب الهندسة اللبنانية فيصنفون (مشرفو عمال foreman) تجنباً للمنع القانوني.

الصيدلة: ينظم القانون رقم ٣٦٧ الصادر في ١٩٩٤/٨/١ مزاولة مهنة الصيدلة في لبنان، بإشتراطات على كل لبناني وفقاً لبنوده رقم ١٥٣ و١٥٤ اما غير اللبناني من رعايا الدول العربية فتزد الشروط في المادة ٥ كالتالي:

(١) ان تتوافر فيه الشروط المبينة في المادة الثالثة. (الشهادة والعمر)

(٢) ان يكون تابعاً لبلد يعامل الصيدلة اللبنانيين بالمثل هناك، وفق اتفاقية في هذا الشأن بين البلدين.

ولذلك لا يسمح للفلسطيني ممارسة هذه المهنة. وفي الواقع العملي نجد ان الصيدلة الفلسطينيين يتوزعون في عدة اتجاهات:

□ الاغلب بحثوا عن عمل خارج لبنان، سواء في الدول العربية لدى شركات انتاج ادوية او مستشفيات او بعض الصيدليات، ونادراً ما نجح بعض الخريجين من جامعات دول اجنبية في ايجاد عمل لهم في البلاد التي درسوا فيها.

□ تمكن بعض الفلسطينيين بسبب غياب دور الدولة اللبنانية داخل المخيمات، من انشاء نحو ٣٠ صيدلية فيها، تلاحظ الصيدلانية الفلسطينية من ورشة القاسمية ان هناك فوضى في تنظيم العمل بما قد يؤدي لمخاطر جمة، فمعظم اصحاب الصيدليات ليسوا خريجي جامعات في الاختصاص، بعضهم كان يعمل في القسم الصحي في وكالة الغوث او في الهلال الاحمر الفلسطيني، واكتسب اما بعض العلم والخبرة او خبرة بالممارسة. كما تلاحظ ان شروط حفظ

صلاحية الدواء (الحرارة والرطوبة والمدة الزمنية الخ...) غير متوافرة بدقة، ولا توجد اية جهات مسؤولة او آليات رقابة على الصيدليات، زد على ذلك نفور الخريجين من العمل في هكذا صيدليات بسبب تدني الأجور كثيراً، بما يحولها الى ما يشبه دكاكين البقال.



## الحق في التعليم

### التعليم الرسمي في لبنان

المدارس الرسمية : تشكل المدارس الرسمية القطاع الاوسع من شبكة المدارس المنتشرة على الاراضي اللبنانية، رغم وجود مدارس خاصة برسوم واخرى مجانية ذات صبغة دينية، فالبنية الطائفية في لبنان سهلت في المجال الاجتماعي نشوء مدارس كثيرة ذات طابع خاص، بأنها ليست ملكاً للدولة التي اكتفت بالاشراف على المدارس الخاصة لجهة المناهج والنظام التعليمي، في هذا السياق توصف قدرة المدارس الرسمية على استيعاب الطلبة غير اللبنانيين المقيمين على الاراضي اللبنانية بالمحدودة وتفاوتت من مدرسة الى اخرى ومن منطقة الى اخرى، تبعاً لمحددات تفرضها اوضاع تلك المدارس<sup>٨٠</sup>، الا انها محكومة بسقف النظام الداخلي للمدارس الرسمية الابتدائية والتكميلية، حيث تنص المادة الثالثة من القرار رقم ٨٢٠ في ١٩٦٨/٩/٥ في بندها اولاً شروط قبول التلميذ في المدارس الرسمية "ان يكون لبنانياً" بحيث وضع هذا القرار الطلاب الاجانب الذين يقيمون على الاراضي اللبنانية خارج حدود المدارس الرسمية، الا ان هناك استثناء في قبول الطلبة الاجانب في هذه المدارس مشروط . حيث نصت المادة ١٠٢ للقانون المذكور على انه "يمكن في الحالات الاستثنائية التي يبقى فيها مراكز شاغرة في المدرسة، قبول تلامذة غير لبنانيين"، هذا الاستثناء لا يأخذ طريقه للتنفيذ لان مجريات الواقع الفعلي لا تسمح باستيعاب الطلاب غير اللبنانيين، حيث تشهد المدارس الرسمية اللبنانية مع وجود الضائقة المعيشية لشرائح كبيرة من المجتمع اللبناني ظاهرة انتقال الطلبة من المدارس الخاصة الى الرسمية بصورة متزايدة. وبالتالي فان امكانية حصول الطلبة الاجانب على مقاعد في المدارس الرسمية تصبح شبه مستحيلة. يضاف لهذا ان غالبية المدارس الرسمية تعتمد اللغة الفرنسية لغة ثانية بما لا يحفز معظم الفلسطينيين الذين يفضلون ان يتعلم ابناءهم اللغة الانجليزية على الحاقهم بها.

الجامعات الرسمية: يوجد في لبنان جامعة واحدة رسمية هي الجامعة اللبنانية، تستوعب العدد الاكبر من الطلبة اللبنانيين ولديها كليات وفروع في مختلف الاختصاصات والمناطق



اللبنانية، هذه الجامعة لديها شروط في قبول الطلبة المنتسبين اليها، وأهمها ان يكون الطالب لبنانياً، وتسمح الجامعة في بعض الكليات النظرية للطلاب غير اللبنانيين الانتساب، وتمنع ذلك في كليات اخرى كالطب والهندسة والتربية الا في حالات نادرة، فهذه الجامعة مخصصة بالدرجة الاولى للطلبة اللبنانيين لانها لا تأخذ اقساطاً جامعية عالية وانما رسوماً تسجيلية فقط، فنفقة التعليم فيها على حساب الدولة اللبنانية.

### التعليم الخاص في لبنان

في لبنان عدد كبير من المدارس والجامعات الخاصة، تسمح تلك المدارس والجامعات لجميع الطلبة، اي كانت جنسيتهم، الانتساب شرط دفع الرسوم المتوجبة، وبعد جزء كبير من هذه المؤسسات "المدارس والجامعات" فروعاً لمدارس وجامعات اجنبية، تعتمد في معظمها اللغات الاجنبية كمادة اساسية في التعليم. المدارس الخاصة شبه المجانية التي تتبع للمؤسسات الدينية تأخذ على عاتقها تعليم الشرائح الفقيرة من الطلاب اللبنانيين وتسمح في حالات استثنائية قبول غير لبنانيين.

### الفلسطينيون والتعليم

ارتبط فلسطينيو لبنان بشكل وثيق بمؤسسات تعليمية خاصة بهم، اهمها المدارس التابعة للانزوا الموزعة في مختلف المخيمات، حيث يتلقى الطلاب تعليمهم الابتدائي والمتوسط، اما المدارس الثانوية فقد اهتمت منظمة التحرير بداية بانشائها ثم عادت للتخلي عنها وتحملت الانزوا المسؤولية. اما التعليم الجامعي فقد ارتبط الى حد بعيد بالجامعات الخاصة الموجودة في لبنان وخارج لبنان عبر نظام المنح الدراسية، وعلى نفقتهم الخاصة في الجامعات الحكومية.

### المؤسسات التعليمية الخاصة بالفلسطينيين

مدارس الانزوا: تولت وكالة الانزوا منذ عام ١٩٥٠ تنظيم عملية التعليم للاجئين الفلسطينيين، وهذه العملية التعليمية تبدأ في المرحلة الابتدائية الاولى بعد عمر السادسة وتنتهي بالمرحلة المتوسطة، الامر الذي استبعد مرحلة روضة الاطفال، فقامت بعض الجمعيات الاهلية بانشاء روضات اطفال تعنى بالمرحلة التحضيرية للتعليم الاول<sup>٨١</sup>، اما في القسم الثانوي فقد انشأت منظمة التحرير الفلسطينية في العام ١٩٧٩<sup>٨٢</sup> اربع ثانويات توزعت

ما بين طرابلس، البقاع، صيدا وصور. كانت باشراف دائرة التربية والتعليم في المنظمة. حتى منتصف الثمانينات، حين توقفت عن التمويل. استدعى هذا الوضع قيام تحركات طلابية باتجاه الانزوا باعتبارها المسؤولة عن تعليم الفلسطينيين، التي نجحت في الحصول على دعم الدول المانحة ببناء ٥ ثانويات على مدى السنوات العشرة الماضية.

النظام التعليمي الابتدائي والمتوسط للانزوا يشكو من انواع خلل في:

- ❑ معظم الابنية المدرسية لم تنشأ لتستخدم كمدارس وانما أنشئت كبنية سكنية.
- ❑ الدوام المدرسي في معظم المدارس يعتمد على نظام الدفعتين (صباحي ومساءلي).
- ❑ الاكتظاظ في الصفوف يصل احياناً الى ٥٠ طالب في الصف الواحد<sup>٨٣</sup> وذلك خلافاً للوضع الطبيعي في المدارس الرسمية اللبنانية، الذي يفترض وجود ما لا يزيد عن ٣٦ طالباً في المرحلة الابتدائية والمتوسطة و ٣٠ طالباً في المرحلة الثانوية كحد اقصى<sup>٨٤</sup>.

تعتمد الانزوا سياسة الترفيع الآلي. الامر الذي جعل الوضع التعليمي لفلسطيني لبنان يتدنّى الى اسوأ حال مقارنة بتعليم اللاجئين في الدول العربية المضيفة مثل سوريا والأردن، علاوة على المناطق الفلسطينية نفسها كالضفة وقطاع غزة. ومن ابرز مظاهر التردّي ارتفاع معدلات التسرب من المرحلة الابتدائية ٦% لدى فلسطيني لبنان مقارنة بـ ٢% لفلسطيني سوريا و ٢,٢% لفلسطيني غزة و ٢,٨% لفلسطيني الاردن و ٣% لكافة اللاجئين الفلسطينيين. كما بلغ معدل التسرب من المرحلة الاعدادية او المتوسطة ١٥% مقابل ٥% لفلسطيني غزة و ٧% لفلسطيني الاردن و ٩% لفلسطيني الضفة الغربية و ٨,٢% لكافة اللاجئين الفلسطينيين. (احصاءات الانزوا للعام الدراسي ١٩٩٤/٩٣).

وجاءت معدلات الرسوب في المرحلتين على المنوال ذاته، فقد بلغ معدل الرسوب في المرحلة الابتدائية ١٠% لفلسطيني لبنان مقابل ١,٧% لفلسطيني الاردن و ٣,٢% للضفة الغربية و ٤,٨% لسوريا و ٤,٦% للاجئين في كافة الاقطار. كما بلغ معدل الرسوب في المرحلة المتوسطة ١٥,٥% لفلسطيني لبنان مقابل ٦,٦% لكافة اللاجئين الفلسطينيين، و ٣,٨% الاردن والضفة الغربية و ٨% لغزة و ١٠,٥% لسوريا.

وجاءت نتائج امتحانات الشهادة الاعدادية الرسمية في لبنان للعام ١٩٩٤ لتشير الى واقع تعليمي سيء جداً. فقد نجح في امتحانات هذه الشهادة ٤٨,٨% من فلسطيني لبنان مقابل



معدلات نجاح مرتفعة جداً للفلسطينيين في الاقطار الاخرى (٨٧% في غزة و٩٧% في الأردن والضفة الغربية و٩١% في سوريا).

الكثير من الطلاب الثانويين مازالوا يواجهون المشكلات رغم ان الاونروا قد شيدت مدارس ثانوية، لكنها لا تكفي لاستيعاب اعداد الطلبة. يضاف لهذا ارباكات ادارية للاونروا مثل حجب الكتب بأعذار واهية وعدم تسليمها للطلبة في بداية العام الدراسي، ايقاف توزيع القبطاسية المجانية المقررة وحصرها بعدد من حالات العسر الشديد، وتكرار غياب المدرسين دون محاسبة او تعويض للتلاميذ عن الضرر، اضافة لغياب النشاطات التربوية خارج المنهاج كالرياضة والفنون الخ...

كما ان التعليم الجامعي اضحى مشكلة للغالبية العظمى من فلسطينيي لبنان نظراً لارتفاع رسومه من جهة، وإغلاق الجامعات العربية في وجوههم، علاوة على انقطاع المنح الدراسية التي تصل لمنظمة التحرير عنهم. ويبدل صندوق الطلاب الفلسطينيين جهوداً حثيثة وجبارة لتأمين قروض التعليم الجامعي لأكبر عدد ممكن من الطلاب الفلسطينيين في لبنان لكنه يواجه عجزاً سنة تلو الاخرى.

**مركز سبيلين:** بدأت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الانروا) انخراطها في التعليم والتدريب المهني عام ١٩٦١، فأنشأت مركز سبيلين الخاص بالتدريب والتأهيل المهني، واعتمد هذا المركز مجانية التعليم المهني. فقدم فرص تعلم مهن مختلفة ومتنوعة وصلت إلى تسعة عشر مهنة. وقد انتسب إلى هذا المركز منذ إنشائه العديد من الطلاب والطالبات الذين/اللواتي اعتبروا أن معهد سبيلين خيارهم/ن الأخير في إكمال التعليم وذلك للأسباب التالية:

- ❑ عدم القدرة المادية على متابعة الدراسة الجامعية.
- ❑ عدم الرغبة لدى البعض في إكمال التعليم الأكاديمي.
- ❑ الفشل في الحصول على الشهادة الرسمية في التعليم الثانوي.
- ❑ الرغبة لدى البعض في سلوك طريق التعليم السريع وذلك للمساعدة في إعالة عائلاتهم.
- ❑ توفر فرص عمل لطلبة مركز سبيلين بعد التخرج.

❑ رفض المراكز المهنية الرسمية اللبنانية المجانية كالمدرسة الفندقية وغيرها قبولهم للدراسة فيها.

إلا أنه وبالرغم من مجانية مركز سبيلين فإن عدد طلبته لم يزيدوا عن ٦٠٠ هي حجم قدرته الاستيعابية، كما ان معظم برامجه استهدفت الذكور دون الإناث.

#### الواقع المعاش في قضايا التعليم للفلسطينيين

اعتبر التعليم بالنسبة للفلسطينيين قضية جوهرية في حياتهم، فالتعليم يعد الوسيلة الاساس لكسب الرزق وبالتالي اولوه اهتماماً شديداً، لكن التحصيل العلمي العالي ضمن المؤسسات التعليمية الخاصة لا يمكن الحصول عليه الا بتكلفة مرهقة، هذا مع غياب الجهات المعنية في هذا الامر وان قدم بعضها أحياناً المساعدة، ففي لبنان يحصل الطلاب الفلسطينيون على بعض القروض الجامعية من خلال صندوق الطالب الفلسطيني، الذي يفرض شروطاً لقبول الطالبات.

في العام ٢٠٠٢، قام مجلس الوزراء بتعديل رسوم الانتساب الى الجامعة اللبنانية من خلال القانون رقم ٣٩٢ في ٢٠٠٢/٢/٨ الذي اقر الموازنة، حيث نصت المادة ٤٢ من قانون الموازنة العامة على استيفاء رسوم من الاجانب تزيد اربعة اضعاف عن تلك التي تستوفي من اللبنانيين و هذا طبق على الطالب الفلسطيني فقام الطلاب الفلسطينيون بتحركات مطلبية بغرض تعديل هذا القانون، وقام بعدها مجلس الوزراء اللبناني بتعديله بشكل استثنى الطلاب الفلسطينيين من تطبيقه. ان معاناة الطلاب الفلسطينيين في مجال التعليم اخذت أشكالاً عديدة اهمها:

- ❑ اختلاف أنظمة التعليم ما بين مدارس الانروا والمدارس اللبنانية، الامر الذي انعكس بدوره على اداء الطلاب في امتحانات الشهادة الرسمية الحكومية.
- ❑ علاقة الطالب الفلسطيني مع الجامعة اللبنانية والمدارس الرسمية: حيث يتم التعامل مع الطالب الفلسطيني بصفته طالباً أجنبياً وتنطبق عليه كافة الشروط المتوجبة على الطالب الاجنبي التي لا تسمح له بالانتساب الى الكليات العلمية ككليات الطب والهندسة والزراعة ودار المعلمين.



□ علاقة الطالب الفلسطيني بمدارس الانزوا هي ايضاً ذات طابع اشكالي، فمدارس الانزوا وامام نقص التجهيزات الفنية ونقص الكادر التعليمي وعدم قدرتها على استيعاب العدد المتزايد للطلاب وامام تفاقم حجم الطلاب داخل الصف الواحد فإن العملية التعليمية اصبحت برمتها اداة ضغط على الطالب ادت في الغالب الى ولادة ظاهرة التسرب المدرسي.

□ المجالات المتوفرة في عملية التعليم تتعارض بشكل جذري مع خيارات الطالب في التعلم فمعظم الاختصاصات الجامعية واختيار الجامعة تفرض على الطالب انطلاقاً من كونه فقيراً عموماً.

□ عدم وجود مرجعية فلسطينية تنظم عملية التعليم وترعاها جعلت وتجعل هذه العملية غير متناسقة وتحمل أشكالاً فوضوية تسهم الى حد بعيد في انكفاء الطلاب الفلسطينيين عن متابعة دراستهم بل وفي حالات كثيرة النظر للعملية التعليمية بصفتها اداة تعيق تقدمهم المعيشي.

□ اخيراً وبسبب اتفاق الانزوا على تطبيق المناهج المقررة من حكومات البلدان المضيفة للاجئين، وفقاً لمعايير الاونيسكو، فقد غاب عملياً وجود فلسفة تربوية فلسطينية، والغى تعليم القضية الفلسطينية كمادة اساسية في بلورة شخصية الفلسطيني الوطني.

تطور عدد الطلبة الفلسطينيين المقيمين في لبنان (تقارير الانزوا السنوية) ١٩٥٨ - ٢٠٠٥

العام الدراسي	الابتدائي				الاعدادي		
	اونزوا	حكومي	خاصة	مجموع	اونزوا	حكومي	مجموع
1959-1958	15023	861	7079	22963	1343	102	3602
1964-1963	18753	687	4770	24210	3619	141	5337
1980-1979	25502	234	2499	28235	10078	347	12723
1990-1989	23186	683	3848	27717	10113	479	12217
1998-1997	25932	692	2629	29253	12544	461	15817
2005-2004	24795	-	-	-	13093	-	-

العام الدراسي	الثانوي				الجامعي
	اونزوا	حكومي	خاصة	مجموع	
1959-1958	-	689	4	793	-
1964-1963	-	1037	33	1070	500
1980-1979	-	2744	871	3615	2258
1990-1989	-	5664	222	5886	1822
1998-1997	649	506	3665	4820	-
2005-2004	2661	-	-	-	-



## الحق في الرعاية الصحية

يرتبط موضوع الطبابة والرعاية الصحية في لبنان باطارين، الاطار الاول يتمثل بالخدمات العلاجية الخاصة من خلال المستشفيات والعيادات الخاصة، والاطار الثاني يتمثل بالخدمات العلاجية الحكومية عبر المستشفيات الحكومية والمستوصفات التابعة لوزارة الصحة وكذلك الشؤون الاجتماعية. هذان الاطاران يتعاملان انطلاقاً من محددات قانونية اما فردية مع المريض غير المضمون الذي يرغب بالاستشفاء على نفقته الخاصة، واما مع وزارة الصحة اللبنانية التي تقدم الخدمات للمواطنين اللبنانيين من خلال تعاقد قانوني بموجب قرار<sup>٨٥</sup> يصدر عن وزير الصحة يحدد فيه طريقة التواصل والتعاطي مع المستشفيات، يحدد الاعتمادات المالية لكل مستشفى حكومي او خاص تبعا لامكانيات هذه المستشفى او تلك، موقعها الجغرافي او عدد الاسرة فيها او قدرتها على اجراء العمليات الجراحية المتنوعة. هناك أيضاً علاقة اخرى يكون فيها نظام الضمان الاجتماعي صلة الوصل ما بين المريض والمستشفى. هذا النظام يغطي تكاليف العلاج الاستشفائي والصحي للمشاركين فيه والمستفيدين منه من اللبنانيين والاجانب الذين ينطبق عليهم مبدأ المعاملة بالمثل. فالانفاق على الخدمات الصحية في لبنان تتحمله الدولة والقطاع الخاص والمواطن. الدولة تتفق على قطاع الصحة من خلال تعاونه موظفي الدولة ومن خلال ما تساهم به فروع اداراتها لصندوق الضمان الاجتماعي. في حين يساهم القطاع الخاص من خلال اشتراكاته لفرع ضمان المرض والامومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بنسبة ١٢% من الراتب الشهري للموظفين والمستخدمين. ويساهم المريض ببعض النفقات الاستشفائية وذلك لسد بعض الفروقات التي تترتب على تلك المساهمات، وكثيراً ما لجأ المواطنون غير المضمونين الى شركات التأمين الصحي الخاصة.



## نظام الضمان الاجتماعي اللبناني

طبقاً للمادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي يستفيد، من تقديمات الضمان الاجتماعي الاستشفائية والطبية والتي تصنف ضمن خدمات المرض والأمومة وضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية ونظام التقديمات العائلية والتعليمية ونظام تعويض نهاية الخدمة الأشخاص الذين يمارسون العمل على الأراضي اللبنانية حيث يخضع لاحكام هذا القانون:

أ - الأجراء اللبنانيون (عمال ومستخدمون)

ب - الأجراء اللبنانيون غير المرتبطين بررب عمل معين.

ج - أفراد الهيئة التعليمية في مؤسسات التعليم العالي المنصوص عليها في قانون تنظيم التعليم العالي.

د - الأشخاص اللبنانيون الذين يعملون لحساب الدولة أو البلديات أو أية إدارة أو مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة.

واجاز قانون الضمان الاجتماعي للأجراء الأجانب الاستفادة من التقديمات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي، شرط أن يكونوا حائزين على إجازة عمل وفقاً للمعايير المتبعة في قانون عمل الأجانب، ولكن ضمن شرط أن تكون الدولة التي ينتمون إليها تقرر للبنانيين مبدأ المساواة في المعاملة مع رعاياها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. ولكن لا يستفيد أفراد عائلة المضمون الأجنبي، الذين لا يقيمون بصورة دائمة في لبنان، من نظام الضمان الاجتماعي باستثناء تعويض نهاية الخدمة.

## الفلسطينيون والرعاية الصحية

يتمتع القطاع الطبي اللبناني الحكومي عن خدمة اللاجئين الفلسطينيين بحكم مضامين قانون الضمان الاجتماعي، الذي يحرمهم من حق الاستشفاء بسبب تعريفهم كاجانب يقيمون على الاراضي اللبنانية ولا يستطيعون تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل، من هنا اصبح الفلسطينيون امام جهتين معنيتين بتقديم الخدمات الطبية لهم، هما الانروا وجمعية الهلال الاحمر الفلسطيني، وتبعاً للظروف التي عاشتها وكالة الانروا واهمها العجز الدائم في ميزانيتها ومن ضمنها الخدمات الطبية تبدلت الإجراءات. ومنها تقليص تلك الخدمات سواء كان ذلك عن طريق

تقليص تعاقدات الوكالة مع المستشفيات اللبنانية او عدم شمول حالات صحية بالرعاية، اما جمعية الهلال الاحمر الفلسطيني فقد عانت مشكلات عجز الموازنة المالية التي بدورها تتحول الى اداة تقليص للخدمات.

**مرفق الانروا الصحي:** تقدم وكالة الانروا خدمات الوقاية الطبية للاجئين الفلسطينيين في ٢٥ مركزاً متعدد الاختصاصات في مجالات العلاج الطبي الاساسي، في ميادين التوليد، طب الاطفال، التنظيم العائلي والوقاية من الامراض المعدية وغير المعدية. لكن المشكلات الحادة الحقيقية تقع في الخدمة الاستشفائية، وذلك لاسباب تتعلق بزيادة اعداد اللاجئين الفلسطينيين الذين هم بحاجة لذلك ولارتفاع تكاليف العلاج الطبي والانخفاض الدائم في ميزانية الوكالة المخصصة للشأن الصحي. منذ العام ١٩٩٣ قررت الأنروا مقاييس حصرية ادت الى تعليق المساعدات المخصصة لبعض الحالات الصحية الحرجة، ووقفت تعيين اطباء، خفضت مخصصات التجهيزات الطبية وصيانة البنى التحتية، وامام التعليق في انداب الاطباء، اضطر الاطباء العاملون لمعاينة عدد كبير من المرضى يومياً بما يتراوح بين ٧٥ الى ١٠٠ حالة للطبيب الواحد.

في السنوات الخمس الاخيرة امتنعت الانروا عن تقديم الخدمات الطبية لمن هم فوق الستين عاماً، مع العلم ان هذه الفئة العمرية هي اكثر الفئات حاجة الى تلقي الخدمات الصحية. أما تقديم الخدمات الطبية للمرأة الحامل، اخذت الانروا على عاتقها تغطية نفقات الولادة الاولى فقط. ولتغطية نفقات العمليات الجراحية فقد اعتمدت صرف ٢٥% من القيمة الفعلية للعمليات الجراحية، إذ لا تمتلك الأنروا مستشفيات وانما تتعاقد مع المستشفيات اللبنانية التي اتسمت بالتجربة، بالتعقيد الإداري والاهمال الطبي.

**مرفق الهلال الاحمر الفلسطيني:** تأسست جمعية الهلال الاحمر الفلسطيني في العام ١٩٦٨ في الاردن وفي العام ١٩٦٩ وبعد قرار من المجلس الوطني الفلسطيني تم اعتبارها الجهاز الصحي والاجتماعي للشعب الفلسطيني، فأقامت منظمة التحرير الفلسطينية الضمان الصحي في لبنان عام ١٩٧٥ وكان يدعم من الصندوق القومي الفلسطيني، الا انه بعد خروج المنظمة من لبنان عام ١٩٨٢، واجهت الجمعية تحديات كثيرة، فقد خسرت معظم امكانياتها الطبية حيث دمر ونهب معظم مستشفياتها وعياداتها ابان الحروب التي اندلعت بعد تلك الفترة<sup>٨٦</sup>.



ومع هذا حافظت هذه الجمعية على بعض الوجود بشكل يعتبر متواضعاً بالمقارنة مع متطلبات الوضع الصحي الفلسطيني. تعاني الجمعية من شح في موازاتها المالية وشح في تقديماتها، وعملت مستوصفاتها بصورة شبه مفتقدة للمقومات المفروضة في أي مؤسسة طبية، وما تزال تعاني من نقص في الكادر الطبي المتخصص، ونقص في الأدوية، وحتى مستشفياتها التي تقوم بأجراء العمليات الجراحية فإنها تفتقد الى الكثير من شروط السلامة العامة والكفاية من الاجهزة اللازمة لأجراء العمليات الجراحية، مع الإشارة هنا الى ان الخدمات الصحية التي يقدمها الهلال لم تعد مجانية كلياً بعد ان فرضت رسوماً خفيفة على المرضى.

لكن ومع كل المشكلات الفعلية التي تواجهها هذه المؤسسة الا ان الفلسطينيين وحتى فقراء اللبنانيين لا يجدون بديلاً لأنها تقع داخل المخيم وقل كلفة من المؤسسات الأخرى.

### التعايش مع متطلبات احتياجات الرعاية الصحية

أحد الأسباب الجوهرية في نقص الخدمات الصحية للاجئين ناجم عن القوانين اللبنانية التي تمنع الطبيب الفلسطيني من ممارسة المهنة على الأراضي اللبنانية، فتحرم مجتمع اللاجئين من خبراتهم، ومن تكلفة أقل بكثير مما يتطلبه الطبيب اللبناني. هذا من جهة ومن الأخرى المنع القانوني للفلسطيني بتأسيس مستشفيات خاصة كما هو الحال اللبناني، بما يسد النقص الناجم عن توفيرات الحكومة والمؤسسات. فالمرسوم رقم ٩٨٢٦ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٦/٢٢ وتعديلاته في ٢٠٠٣/١٠/٢٠ ينص في المادة الثالثة على اشتراط ان يكون صاحب طلب انشاء المستشفى الخاصة لبنانياً منذ عشرة سنوات على الأقل، اما الاجانب، اشخاصاً حقيقيين او معنويين، فإنه يمكن ان يرخص لهم، شرط المعاملة بالمثل، وعلى ان تتوافر فيهم كل الشروط المفروضة على اللبنانيين باستثناء شرط الجنسية. وهكذا لا يتمكن الفلسطيني من انشاء مستشفى خاص.

من جهة ثانية، فإن المستشفيات الحكومية تسمح بمعالجة اللبنانيين فقط، وقد بدأت مؤخراً في قبول حالات محدودة لغير اللبنانيين ومن بينهم الفلسطينيون، الذين يدفعون رسوماً أقل من العيادات والمستشفيات الخاصة.

وعموماً فإن اجراء العمليات الجراحية محصورة باللبنانيين، وقد اعتاد بعض اللاجئين خاصة الساكنين بعيداً عن المخيمات، ان يستخدموا الاوراق الثبوتية لاصدقاء لبنانيين او اقارب بما يشكل تزويراً كي يتمكنوا من العلاج على نفقة وزارة الصحة اللبنانية، يضاف لذلك ان الوزارة المذكورة تصرف ادوية عالية التكاليف لأمراض كالسرطان مجاناً للمواطنين، وفي حالات نادرة حصل فلسطينيون عليها بقرارات خاصة من الوزير.

امام جملة التعقيدات التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون لحصولهم على الرعاية الصحية، تحول الواقع الصحي، الى اداة ضغط تضاف الى الضغوط الأخرى وسواء كان هذا الواقع متمثلاً بالمؤسسات المعنية في تقديم الخدمات الطبية لهم او الوسيلة التي يستخدمها اللاجئون. فبعض اسر المرضى الفلسطينيين تلجأ لبيع مدخراتها الذهبية او اعلان حملة للتبرعات المالية، وطلب العون من المؤسسات الاهلية اللبنانية والفلسطينية، وبات اللجوء الى الفصائل لدفع مساعدات للعلاج ظاهرة متداولة في الوسط الفلسطيني لمعالجة الاوضاع المرضية الطارئة او المستعصية. مما يؤشر على اولوية الاحتياجات الصحية ضمن الهموم الانسانية للاجئين في لبنان.

الاونروا في خدماتها الصحية اتخذت اسلوباً جديداً لتغطية العجز الدائم في ميزانيتها، عبر ما اطلقت عليه اسهام اللاجئين الذاتي، بحيث تشمل مساهماتهم على ما يلي:

- المساهمة بنسب تصل الى ٤٠% من نفقات العلاج في المشافي المتخصصة، والمرتبطة بعقود مع الاونروا.
  - المساهمة بنحو ٥٠% من تكاليف الاجهزة كالسماعات الطبية وغيرها.
  - المساهمة بنحو ٥٠% من كلفة العلاجات غير المتوفرة في عيادات الوكالة.
  - المساهمة بنحو ٤٠% من كلفة الادوية المنقذة للحياة غير المتوفرة في عيادات الاونروا.
- كما يتحمل اللاجئون كافة النفقات للخدمات التي لا توفرها الوكالة لهم مثل غسيل الكلى.
- هذا الاسلوب المعتمد في السنوات الخمس الاخيرة ادى في الواقع لحرمان عدد كبير من الحق في العناية الصحية.

- المؤسسات الاهلية والجمعيات غير الحكومية التي تتعاطى العمل الصحي، انشأت المستوصفات في المخيمات، وهي قليلة، شحيحة الموارد، وكثيراً ما اعتمدت على اطباء



متطوعين من الدول الاجنبية، لذلك تحصل تقطعات في استمرارية عملها، ولكنها على كل حال تسد جزءاً من الحاجة.

• يعمل الاطباء الفلسطينيون داخل المخيمات بشكل عادي، وبأجور منخفضة مقارنة بالطبيب اللبناني، لكنهم غير مخولين بتوقيع الوصفة بالادوية قانونياً.

• الرعاية للصحة البيئية لا توفرها الاجهزة اللبنانية للمخيمات، رغم انها تؤثر وتتأثر بالمحيط المجاور اللبناني، وقد حلت الاونروا مشكلة القمامة بتوظيف عدد من العمال وتوفير بعض التجهيزات، لكن الاساس بقي يعتمد على مبادرات اهالي المخيم والمؤسسات الاهلية، لتوفير بعض التجهيزات او القيام بحملات نظافة عامة او تنظيم حملات تلقيح واسعة وفقاً للامكانات المتوفرة وللدعم الذي يمكن الحصول عليه احياناً من جهات مانحة.

(١٢)

## توصيات واقتراحات

الخلاصة الاوضح ان اللاجئين الفلسطينيين يحتاجون الى اجراءات عمل شاملة في مجال قوانين اللبنانية والتشريعات الادارية التنفيذية، لبلوغ امرين متلازمين:

الاول: الحفاظ على هويتهم الفلسطينية، لترسيخ انتماءهم الوطني وبقاءهم متمسكين بحق العودة، ونيل الحقوق السياسية في هيئات م.ت.ف.

الثاني: ان ينالوا حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في لبنان، بمساواة مع المواطنين العرب المقيمين في هذا البلد.

لذلك فإن المطلوب هو مبادرة البرلمان والحكومة اللبنانية الى اصدار القوانين والتشريعات والقرارات التي تهدف لالغاء التمييز السلبى ضد الفلسطينيين في لبنان، سواء اكانت اشكال التمييز مباشرة او غير مباشرة. هذا يتطلب التعامل الكفو للفلسطينيين في تمثيلهم السياسي، والتعبير عن مصالح التجمع البشري اللاجئ في لبنان، إعراف السلطات اللبنانية بالمؤسسات الفلسطينية، والتعامل معها بمسؤولية كاملة، والتوافق على معايير الحقوق والواجبات لكل من الطرفين، وانشاء لجنة اختصاص لبنانية رسمية/ فلسطينية، تنبثق عن الهيئات الاولى المسؤولة للطرفين، تنسق بين المجالات النظرية وتتوجه بخطط ولوائح عمل وبرامج لتعزيز حقوق الانسان الفلسطيني عبر الدعم العربي والاقليمي والدولي وتعزيز الجهود المشتركة وتوفير الموارد لتحقيق الاهداف المتوخاة، نقترح التوصيات التالية:

### ١- المركز القانوني:

• توحيد الوضعية القانونية للاجئين بصيغة تسوي اوضاع الفئتين الثانية (NR) والثالثة (NID) بالفئة الاولى، ليصبحوا جميعاً مسجلين قانونياً لدى مديرية الشؤون السياسية واللاجئين



### • اللاجئين المذكورة\*.

- على صعيد الاونروا يجب ان تستمر في الدور المنوط بها مرجعياً لتوفير الخدمات التعليمية، الصحية، وغيره، وتنسق في تقديم خدماتها مع السلطة اللبنانية و م.ت.ف.
- على الصعيد الفلسطيني جاء افتتاح مكتب م.ت.ف بتاريخ ٢٠٠٦/٥/١٥ خطوة صحيحة، لكنها ظهرت مترددة غير كافية، اذ تحتاج لتحديد اطار دوره الدبلوماسي وحصاناته، اضافة لدوره راعياً لمصالح اللاجئين في لبنان، وهذا يتطلب اعترافاً لبنانياً بسفارة لفلسطين، وقرار لبناني رسمي بمرجعية الهيئات التابعة لها، كل في اختصاصها (اللجنة السياسية العليا وقرعاتها، اللجان الشعبية في المخيمات ...الخ).
- اعتماد المعايير الدولية في حقوق الانسان ومسألة تمثيل التجمعات البشرية، عبر الانتخابات الديمقراطية لممثلي مجتمع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، سواء من قبل م.ت.ف او لبنان، والتعاون لانجاز ذلك.
- وتقديم التسهيلات اللازمة خصوصاً في عضوية المجلس الوطني الفلسطيني، الهيئات القيادية في النقابات والاتحادات الفلسطينية واللجان الشعبية في المخيمات والتجمعات.

### ٣- العفو العام:

لما كانت المعضلات القانونية مازالت قائمة لعدم شمول قانوني العفو السابقين في لبنان للفلسطينيين، فإن المطلوب هو تطوير صياغة القانون رقم ٨٤ وشموله مضموناً وزماناً هذه الحالات الفلسطينية، او اصدار قانون من البرلمان بالعفو عن الفلسطينيين المعتقلين بتهمة في جرائم سياسية او اثناء الصراع المسلح في الفترة الماضية او المتهمين الذين ما زالوا مطلوبين للمحاكمة.

### ٤- الحق في حرية التنقل:

- ازالة الحواجز العسكرية/ الأمنية عند مداخل مخيمات الجنوب اللبناني في عين الحلوة، المية ومية، الرشيدية، البص والبرج الشمالي ومخيمات الشمال اللبناني.
- تسهيل التنقل للفلسطينيين من لبنان الى سوريا والعودة منها باستخدام بطاقة الهوية للاجئين، والغاء اشتراط الحصول على وثيقة سفر.

\* \* انشأت لجنة برئاسة السفير مكابي ملحقة برئيس الوزراء مباشرة، مكلفة بالقضايا المعيشية والسلاح.

بصيغة موحدة وهذا يتطلب حل مسألة تسجيل غير المقيدين لدى وزارة الداخلية والمصنفين او منحهم حق الإقامة الدائمة وامدادهم ببطاقة هوية ، وفي الوقت ذاته التعاون المشترك مع الانروا لتثبيت غير المسجلين لديها في قيودها (NR) وتسجيل من لا اثبات لديهم في سجلاتها (NID)، سواء تواجدوا داخل او خارج المخيمات، وإيا كانت الفترة التي لجأوا فيها.

- اعادة تسجيل من يرغب ممن سبق وشطب قيودهم من سجلات الدولة اللبنانية او الأونروا. والغاء عملية شطب القيود لمن حصلوا على جنسية بلد آخر، حفاظاً على انتمائهم الفلسطيني وحقهم في العودة الى فلسطين\*

• تسعى اسرائيل لقبول الدول المضيفة توطين اللاجئين لديها، ويثير هذا الامر حساسية شديدة في لبنان على وجه الخصوص، الذي اقام نظامه السياسي على اساس طائفي، لذلك فإن المصلحة المشتركة هي رفض التوطين، وهذا ما يكرر الفلسطينيون التمسك به، وما كرسه لبنان في دستور الطائف الحالي، وعليه يتفق الطرفان الفلسطيني واللبناني على رفض مقترحات الرئيس الفلسطيني محمود عباس في ٢٠٠٥/٧/١١ الداعية لتجنيس اللاجئين، الذي لا يعني التوطين ولكنه الخطوة التأهيلية الافضل للوصول للتوطين.

- وضع صيغة تنظيمية للتعاون بين الانروا والسلطة اللبنانية لضبط القيود، سواء الولادات او الزيجات، الطلاق، والوفيات...الخ وتسوية اوضاع الاسماء المختلفة والمتفاوتة في القيود ونظمها في الاطار القانوني.

### ٢- المرجعية:

- على الصعيد اللبناني ضرورة انشاء هيئة مختصة بشؤون اللاجئين، تشمل جميع شؤونهم القانونية/الاقتصادية/الاجتماعية/الامنية وغيرها. وهذه الهيئة ينبغي ان تخول الصلاحيات المناسبة للعمل، تطبيقاً وتطويراً للقرارات المتخذة، في الادارة الرسمية اللبنانية، ورقابة سلامة التنفيذ، لذا ضرورة ان يرأسها وزير او ان تشكل حقيبة وزارية خاصة بشؤون اللاجئين الفلسطينيين او ان يخصص في كل وزارة او فرع لها في المحافظات، موظف مكلف بشؤون

\* بدأ العمل على الغاء عمليات شطب القيود بموجب القرار رقم ٩٥١ بتاريخ ٢٠٠٦/٧/٨.



## ٦- الحق في الملكية العقارية:

- اصدار تعديل قانوني من البرلمان اللبناني يقضي باستثناء الفلسطينيين من مفاعيل المنع الوارد في المادة الاولى من القانون ٢٩٦ بتاريخ ٢٠٠١/٤/٣، والاقرار باعتبارهم كالعرب المقيمين لهم الحق بالملكية العقارية وفقاً للشروط الواردة وللتحديدات بالمساحة المقررة.
- السماح بتسجيل العقارات لكل فلسطيني اشترى قبل ٢٠٠١/٤/٣ ولم يكن سجل حقه العقاري.

- السماح الكامل بتسجيل الارث العقاري للفلسطيني.

## ٧- الحق في تأليف الجمعيات:

- الاقرار من وزارة الداخلية بقانونية انشاء منظمات فلسطينية غير حكومية، بعضوية وهيئات تنفيذية من الفلسطينيين في لبنان، بما يوقع من نتائج عملية وقانونية باكسابها الشخصية القانونية الاعتبارية وتسجيلها بعلم وخبر وحققها في الذمة المالية.

## ٨- الاعلام والنشر:

- اصدار قانون يجيز للفلسطينيين ممارسة مهنة الصحافة في لبنان والحصول على البطاقة والامتيازات الملازمة قانونياً لها (محرراً، مسؤولاً، مصوراً...الخ).
- الاجازة للفلسطيني باصدار المطبوعات الاعلامية، وانشاء دور النشر وتملك المطابع وذلك بالشروط اللبنانية.
- اجازة مساهمة الفلسطيني في انشاء الاذاعات والتلفزيونات بمشاركته في المشاريع اللبنانية.
- حماية الانتاج الادبي والفكري والفني لأي فلسطيني في لبنان وتطبيق المعاهدة العالمية لحماية حقوق المؤلف.

- الغاء اشتراط التسجيل لدى الاونروا للفلسطيني الذي يطلب اصدار وثيقة سفر، وتخفيف الإجراءات الإدارية كي يصبح مثل اللبناني في هذه المسألة وتحديداً في مسألة مدة صلاحية جواز السفر.

## ٥- الحق في السكن:

- بذل الجهود لحل أزمة المأوى الناتج عن الزيادة السكانية في المخيمات وأزمة مهجري المخيمات الثلاث المدمرة، وذلك لتخفيف من الضغط السكاني وذلك من خلال توفير قطعة ارض مناسبة لاقامة مخيم بمواصفات تتوافق مع شروط المستوى اللائق انسانياً. وبما يشكل مدخلاً لحل أزمة المأوى للزيادة السكانية، والتخفيف من الضغط السكاني في الكثير من المخيمات القائمة.

- ضرورة صياغة الحل القانوني للمشكلات القائمة في التجمعات الفلسطينية التي لم تعترف بها الاونروا او الدولة اللبنانية.

- اخضاع الابنية في المخيمات للشروط الهندسية الضامنة لسلامة الاستخدام البشري بالتعاون بين الدوائر المعنية والبلديات ونقابات المهندسين.

- العمل لتوفير التقديمات الضرورية - سواء بالتعاون بين الدولة اللبنانية، الاونروا بدعم من المجتمع الدولي، او ضمن القدرات للبلديات اللبنانية والهيئات المعنية، وبالتعاون ايضاً مع م.ت.ف ولجان المخيمات، على انجاز ترميم شامل للبنية التحتية لجميع المخيمات في لبنان، بما يهدف لتوفير الاحتياجات اللازمة من الماء، الكهرباء، خطوط الهاتف، البريد، ومجاري مياه الصرف الصحي، سليمة الاداء ضمن القائم في كل منطقة لبنانية.

- التعاون مع الاطراف الاخرى لشمول الفلسطينيين نظام القروض السكنية.

- استكمال دفع التعويضات من قبل وزارة المهجرين للاجئين الفلسطينيين المستحقة لهم.

- التعاون الدوري مع بلديات مناطق المخيمات والتجمعات لتزفيت الطرق والازقة وتنظيمها وتوفير مساحات عامة مشتركة للجمهور مثل ملاعب رياضية وفسحات خضراء.



• تضمين المناهج التعليمية تدريس القضية الفلسطينية، والتوعية بالحقوق الفلسطينية.

### ١١- الحق في الصحة:

- العلاج الكامل للمرضى الفلسطينيين اسوة بأشقائهم اللبنانيين في المستشفيات الحكومية.
- توفير الادوية للأمراض السارية والمزمنة، امراض الدم التلاسيميا وعلاج امراض السرطان.
- شمل اللاجئين الفلسطينيين في برامج الوزارة الخاصة باعادة التأهيل والعلاج الفيزيائي وخصوصاً ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السماح والتشريع للمؤسسات الصحية الفلسطينية بالعمل ومعاملتها كالمؤسسات التابعة لوزارة الصحة اللبنانية من دعم مادي وتقني، واعفاؤها من الرسوم الضريبية والجمركية، وتسهيل الحصول على المواد والمعدات الطبية من الخارج.
- الترخيص لمدارس التمريض ومساعدى الصيدلة والمختبر ومدارس المهن الطبية الاخرى، على ان تراعى المناهج التعليمية المنصوص عليها في الانظمة والقوانين اللبنانية ذات الصلة.
- التعاون الصحي وتنسيقه في اطار التعاون الثنائي المشترك وخصوصاً في القضايا العلمية والاكاديمية والمشاريع الصحية ذات الطابع الوطني وكذلك التنسيق بين الهيئات الصحية المتناظرة.
- شمل الموظفين والعاملين الفلسطينيين في نظام التأمينات الصحية والاجتماعية.
- شمل المخيمات والتجمعات الفلسطينية في برامج وزارة الصحة اللبنانية خاصة في قضايا الطب الوقائي المسح الصحي والاحصائي وخصوصاً التي تختص بالأمراض السارية والوبائية والمزمنة...والبحوث العلمية.

### ٩- حق العمل والضمان الاجتماعي:

- الغاء مبدأ المعاملة بالمثل (مادة ٥٩ من قانون العمل اللبناني) بما يتعلق بالفلسطينيين.
- اعفاء الفلسطينيين من اشتراط الحصول على اذن العمل.
- اعتماد مساواة المعاملة مع اللبناني لكل فلسطيني مشمول بنظام الضمان الاجتماعي.
- السماح للفلسطينيين بممارسة المهن الحرة دون اية عوائق.
- السماح والموافقة والاجازة الرسمية لإنشاء نقابات فلسطينية لتسهيل العمل والتعامل مع نظرائها من النقابات.

### ١٠- الحق في التربية والتعليم:

الدولة اللبنانية: قوانين معدلة تتيح لابناء فلسطين ان ينالوا حقهم في التعليم في المؤسسات الرسمية دون اية عوائق، خاصة في المرحلة الثانوية وقسم التدريب المهني، اضافة الى الاقسام الجامعية التي جرى حرمان الفلسطينيين منها ككليات الهندسة والطب وغيرها..

الاونروا: المطلوب استكمال تجديد المناهج التعليمية وادخال مادة خاصة بتاريخ القضية الفلسطينية. تأهيل المدرسين، تحديد عدد طلبة الصف الواحد، توفير التجهيزات الحديثة التي باتت حاجة ملحة كالحاسوب وغيره، تنظيم العضلات الناجمة عن الترفيع الآلي، الغاء نظام الدفعتين، حل مسألة التسرب المدرسي ومشكلة ارتفاع نسبة الامية خاصة بين الفتيات، التخلص من البطء الاداري والبيروقراطية في الادارة التربوية من خلال رسم سياسة تربوية متكاملة هذا اضافة لتأهيل وصيانة الابنية المدرسية وبناء الجديد منها.

المجتمع الاهلي: يجب تلبية الاحتياجات المناسبة للاطفال وذوي الحاجات الخاصة، تطوير التعامل مع الأنشطة داخل البرامج كالرسم، الرياضة، الموسيقى، الغناء، الاشغال اليدوية...الخ. تفعيل دور لجان الاهالي والمشرفين الاجتماعيين، توفير المكتبات المناسبة، وتوسيع مجالات الترفيه بنشاطات مدرسية.

- تفعيل دور اتحادات المعلمين والطلاب التعاون بين الهيئات الفلسطينية ونظائرها اللبنانية تنسيق جهود توفير المنح الدراسية للجامعيين والقروض..



## المراجع

### المراجع الصادرة عن الامم المتحدة وهيئاتها المختصة:

- قرار الامم المتحدة: الجمعية العامة، الرقم ١٩٤، البند رقم ١١، بتاريخ ١١/١٢/١٩٤٨.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨١: الصادر عام ١٩٤٧.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص باتشاء وكالة الانروا رقم ٣٠٢/٤ بتاريخ ٨/١٢/١٩٤٩.
- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١)
- التقرير السنوي للمفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى ٢٠٠٥/٠٦/٣٠.
- تقرير المفوض العام للاونروا من ١ تموز/يوليو ٢٠٠٤ حتى ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٥، صدر عن الامم المتحدة، نيويورك.
- تقرير المفوض العام للاونروا ٢٠٠٠-٢٠٠١.
- تقرير المفوض العام للاونروا ٢٠٠١-٢٠٠٢.
- تقرير المفوض العام للاونروا ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)
- منظمة العمل الدولية، التوصية ١١٥ بشأن إسكان العمال (١٩٦١)
- اعلان فانكوفر بشأن المستوطنات البشرية (١٩٧٦)

### Note on the applicability, High Commissioners for Refugees (UNHCR) of article 1D of the convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees.

- المراجع الصادرة عن الدولة اللبنانية وهيئاتها المختصة:
- اتفاق القاهرة المعقود بين م.ت.ف ولبنان ١٩٦٩
- قانون الغاء اتفاق القاهرة واتفاق ١٧ ايار الذي كان موقعاً بين لبنان واسرائيل، وذلك بموجب قانون واحد للاتفاقيين بتاريخ ٢٠/٥/١٩٨٧.
- المرسوم ٩٢٧ بتاريخ ٣١/٣/١٩٥٩
- المرسوم الاشتراعي رقم ٤٢ بتاريخ ٣١ آذار/مارس
- المرسوم رقم ٣٩٠٩ تاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠

- قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني
- المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٣ بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣
- المرسوم الجمهوري رقم ٩٠٩١/٩ تاريخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢
- المرسوم رقم ١٣٣٦٤ تاريخ ١٠/٩/٢٠٠٤
- الاستشارة رقم ٣٩٤/ هيئة التشريع والاستشارات/ وزارة العدل اللبنانية/ رقم الاساس ٢٠٠١/١/٣٧٨.
- رسالة رئيس الوزراء السنيرة في ١٥/١٢/٢٠٠٥، رقم المحفوظات ٢/٣١٠١ ورقم الصادر ١٦٩٧/ص.

- مرسوم رقم ٨٢-٤ الجريدة الرسمية، العدد ٥٠ بتاريخ ٢/١١/٢٠٠٠ / وزارة الداخلية والبلديات.
- المجموعة الاحصائية اللبنانية في وزارة التخطيط العام ١٩٨٥.
- ادارة الاحصاء المركزية/ النشرة الاحصائية/ العدد ١٢/٢٠٠٠
- احصاءات وزارة العمل اللبنانية/ الارشيف ٢٠٠٦.

### المراجع الصادرة عن الصحف اللبنانية وهيئاتها:

- جريدة النهار اللبنانية: طارق الدباغ بتاريخ ٢٦/٥/١٩٩٩.
- جريدة النهار اللبنانية ١/٥/٢٠٠٦
- جريدة السفير اللبنانية ١/٦/٢٠٠٦
- جريدة السفير ١/١٧/٢٠٠٦
- جريدة النهار اللبنانية ١٠/١١/١٩٩٩
- جريدة النهار ٢٩/١٠/١٩٩٩.
- جريدة المستقبل اللبنانية في ١/١١/١٩٩٩
- جريدة السفير ٣/١/٢٠٠٦
- جريدة النهار ٣/١/٢٠٠٦
- جريدة النهار اللبنانية، ٧/٨/٢٠٠٥:
- جريدة المستقبل اللبنانية ١٦/٧/٢٠٠٢.
- جريدة النهار في ٩/١١/٢٠٠١.
- جريدة النهار ٨/١/١٩٧٠
- جريدة النهار ٩/٩/١٩٩٥.
- جريد النهار اللبنانية ١٤/٩/١٩٩٥.
- جريدة السفير اللبنانية ١٣/١/١٩٩٩.
- جريدة النهار اللبنانية ١٣/١/١٩٩٩.
- جريدة السفير ٤/٩/٢٠٠٣
- جريدة النهار ٩/٥/١٩٩٤



- جريدة الديار ٢٣/١٠/١٩٩٧
- جريدة المستقبل ٢١/٩/٢٠٠٤
- جريدة السفير ٢١/٩/٢٠٠٤
- جريدة النهار ٢١/٩/٢٠٠٤
- جريدة النهار ١٤/٩/١٩٩٥
- جريدة السفير ٢٤/٦/١٩٩٧
- جريدة الديار ٢٧/٩/١٩٩٠

### مراجع صادرة عن جهات مختلفة

- المرسوم الرئاسي السوري رقم ٢٦٠ بتاريخ ١٠/٧/١٩٥٦
- قرار قمة الملوك والرؤساء العرب الاولى في القاهرة- الجمهورية العربية المتحدة، كانون الثاني، ١٩٦٤.
- بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية بتاريخ ١١/٩/١٩٦٥، الدورة ٣، مجلس ملوك ورؤساء الدول العربية في الدار البيضاء / وثائق جامعة الدول العربية، القاهرة.
- المحامي نزار صاغية، ندوة حول العفو عن جعجع، قاعة السارولا، بيروت، تشرين الثاني ٢٠٠٥.
- قانون العمل، د. توفيق حسن فرج، الدار الجامعية/بيروت (لا تاريخ للصدار)
- عشرون عاماً في منظمة التحرير الفلسطينية، احاديث الذكريات، شفيق الحوت، ١٩٦٤-١٩٨٤، دار الاستقلال/ بيروت
- الوثائق الفلسطينية العربية لعام ١٩٧٣، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت.
- مجلة القدس العربي، العدد ٢٠٠١ / تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

### حلقات النقاش المعقدة الخاصة بمشروع الدراسة

- حلقة نقاش مخيم شاتيلا ٧/١٢/٢٠٠٥، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- حلقة نقاش مخيم عين الحلوة ١٥/١٢/٢٠٠٥، ارشيف مركز التنمية الانسانية
- حلقة نقاش مخيم البص في ١٤/١/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- حلقة نقاش تجمع القاسمية ١٦/١/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- حلقة نقاش مخيم البص في ١٤/١/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- حلقة نقاش سعدنايل ٢٧/١/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- مخيم ويل في البقاع بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- حلقة نقاش مخيم نهر البار ٤/٢/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.
- حلقة نقاش مخيم برج البراجنة ٤/٣/٢٠٠٦، ارشيف مركز التنمية الانسانية.

١ الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار ١٩٤، الدورة ١١، ١١/١٢/١٩٤٨.

٢ م.ت.ف: منظمة التحرير الفلسطينية انشئت عام ١٩٦٤ بإعلان من المؤتمر الوطني الفلسطيني في القدس بقيادة السيد احمد الشقيري، وقد وافق لبنان على افتتاح مكتب تمثيلي لها في بيروت في العام ذاته، تسلم مسؤوليته السيد شفيق الحوت.

٣ تم الغاء اتفاق القاهرة المعقود بين م.ت.ف ولبنان ١٩٦٩ في جلسة البرلمان اللبناني لمناقشة الغاء اتفاق ١٧ ايار الذي كان موقعا بين لبنان واسرائيل، وذلك بموجب قانون واحد للاتفاقيين بتاريخ ٢٠/٥/١٩٨٧.

٤ جريدة النهار اللبنانية: طارق الدباغ بتاريخ ٢٦/٥/١٩٩٩.

٥ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨١: الصائر عام ١٩٤٧.

٦ انشئت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٠٢/٤ بتاريخ ٨/١٢/١٩٤٩.

٧ عقد في اريحا عام ١٩٥٠ مؤتمر للوجهاء الفلسطينيين اعلنوا في ختامه مطلب الانضمام الى المملكة الهاشمية الاردنية.

٨ المرسوم الرئاسي السوري رقم ٢٦٠ بتاريخ ١٠/٧/١٩٥٦.

٩ الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١) المادة (١) البند ٦ فقرة "د".

١٠ التقرير السنوي للمفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA) ٣٠/٠٦/٢٠٠٥، ص ٩٨.

١١ المرجع السابق ص ٩٨.

١٢ نصت الفقرة (دال) من المادة الاولى على انه " لا تنطبق هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين " لذلك استبعد اللاجئون الفلسطينيون عن الاعتراف بهم "كلاجئي معاهدة"، كونهم كانوا تابعين وقتها للجنة الامم المتحدة للتوفيق حول فلسطين (UNCCP) التي فوضتها الامم المتحدة بمهمة توفير الحماية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤ عام ١٩٤٨. ويتلقون مساعدة من وكالة الامم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA).

١٣ Note on the applicability of article 1D: High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2002. of the convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees

١٤ جريدة الحياة ٨/١/٢٠٠٦: ثلاثة آلاف فلسطيني جاؤوا الى لبنان

١٥ جريدة السفير ١٠/٧/٢٠٠٣: ملف المجنسين.

١٦ جريدة النهار ٢٠/٢/١٩٩٧: المحادثات اللبنانية - الفلسطينية في الخارجية تناولت اوضاع اللاجئين الذين حازوا جنسية ثالثة

١٧ جاءت التحديدات كالتالي في المرسوم ٩٢٧ بتاريخ ٣١/٣/١٩٥٩ :







<sup>٢٩</sup> جريدة النهار اللبنانية، ٢٠٠٥/٨/٧، الدكتور دريد بشرأوي، المجلس العدلي ضرورة أمنية أم محكمة استثنائية.

<sup>٤٠</sup> جريدة المستقبل اللبنانية ٢٠٠٢/٧/١٦.

<sup>٤١</sup> جريدة النهار في ٢٠٠١/١١/٩.

<sup>٤٢</sup> جريدة النهار ١٩٧٠/١/٨.

<sup>٤٣</sup> جريدة النهار، ١٩٩٥/٩/٩.

<sup>٤٤</sup> جريد النهار اللبنانية ١٩٩٥/٩/١٤.

<sup>٤٥</sup> بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية بتاريخ ١٩٦٥/٩/١١ - الدورة ٣ - مجلس ملوك وروس - الدول العربية في الدار البيضاء / وثائق جامعة الدول العربية - القاهرة.

<sup>٤٦</sup> جريدة السفير اللبنانية ١٩٩٩/١/١٣.

<sup>٤٧</sup> جريدة النهار اللبنانية ١٩٩٩/١/١٣.

<sup>٤٨</sup> المصادر القانونية للحق في سكن مناسب بموجب القانون الدولي لحقوق الانسان:

• العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، وتنص الفقرة ١ من المادة ١١ على ما يلي: تقرر الدول الاطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى.

• الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري، تنص في المادة ٥ منها على ما يلي: "إلغاء للالتزامات الاساسية المقررة في المادة ٢ من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الاطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة اشكاله، وبضمان حق كل انسان، دون تمييز بسبب العرق او اللون او الأصل القومي او الإثني، في المساواة امام القانون، لاسيما بصدد التمتع بالحقوق التالية:....(هـ) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما...٣- الحق في السكن".

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، تنص الفقرة ١ من المادة ٢٥ منه على ما يلي: لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاه له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية.

• منظمة العمل الدولية، التوصية ١١٥ بشأن إسكان العمال (١٩٦١)، ينص المبدأ الثاني على ما يلي: تكون من اهداف السياسة الوطنية (للإسكان تشجيع بناء المساكن وما يرتبط بها من تسهيلات محلية، في اطار سياسة الإسكان العامة، بغية ضمان توفير إسكان لائق ومناسب وبيئة معيشة ملائمة لكل العمال واسرهم. ويولى قدر من الأولوية لمن يعانون حاجة ملحة".

• اعلان فاتكوفا بشأن المستوطنات البشرية (١٩٧٦)، ينص الفرع ثالثاً (٨) والفصل الثاني (الف-٣)، على التوالي، على ما يلي: "إن السكن والخدمات المناسبة حق اساسي للإنسان يفرض على الحكومات واجب ضمان بلوغ جميع الناس له، بادنه بتقديم مساعدة مباشرة الى الفئات حظاً عن طريق برامج موجهة تعتمد على الجهد الذاتي والمجتمعي. وينبغي للحكومات السعي الى تذليل جميع العقبات التي تحول دون بلوغ هذه الاهداف. ويهم على وجه الخصوص القضاء على التفرقة الاجتماعية والعنصرية، وذلك بوسائل منها اثناء مجتمعات محلية اكثر توازناً، تتوالى فيها مختلف الفئات الاجتماعية والمهن والمساكن واسباب الراحة".

<sup>٤٩</sup> تقرير المفوض العام للامم المتحدة ٢٠٠٤ حتى ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٥، صدر عن الامم المتحدة - نيويورك.

<sup>٥٠</sup> تقرير المفوض العام للامم المتحدة ٢٠٠٠-٢٠٠١.

<sup>٥١</sup> تقرير المفوض العام للامم المتحدة ٢٠٠١-٢٠٠٢.

<sup>٥٢</sup> تقرير المفوض العام للامم المتحدة ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

<sup>٥٣</sup> السفير ٢٠٠٣/٩/٤، "الانروا: لن ندفع قيمة الفواتير، قيمة تغذية المخيمات بالتيار الكهربائي".

<sup>٥٤</sup> هيئة التشريع والاستشارات، وزارة العدل اللبنانية، رقم الاساس ٢٠٠١/١/٣٧٨ ورقم الاستشارة ٣٩٤.

<sup>٥٥</sup> رسالة رئيس الوزراء السنيورة في ٢٠٠٥/١٢/١٥، رقم المحفوظات ٢/٣١٠١ ورقم الصادر ١٦٩٧/ص.

<sup>٥٦</sup> المرسوم الاستراعي رقم ١٥٣ بتاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ نص في المادة ٢ بان حق تأليف الجمعيات الاهلية في لبنان هو حق اللبنانيين بموجب الدستور اللبناني.

<sup>٥٧</sup> وزارة الداخلية والبلديات: مرسوم رقم ٨٢-٤ الجريدة الرسمية، العدد ٥٠ بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢/بيروت-لبنان.

<sup>٥٨</sup> حلقة نقاش مخيم شاتيلا/ الخميس ٢٠٠٥/١٢/٧.

<sup>٥٩</sup> جريدة المستقبل والنهار والسفير ٢٠٠٤/٩/٢١.

<sup>٦٠</sup> ردود انتقدت فتوش ودعت الى معالجة هادئة/ جريدة النهار ١٩٩٥/٩/١٤.

<sup>٦١</sup> حلقة نقاش مخيم عين الحلوة ٢٠٠٥/١٢/١٥.

<sup>٦٢</sup> حلقة نقاش سعدنايل ٢٠٠٦/١/٢٧.

<sup>٦٣</sup> حلقة نقاش البص ٢٠٠٦/١/١٤.

<sup>٦٤</sup> حلقة نقاش مخيم نهر البارد ٢٠٠٦/٢/٤.

<sup>٦٥</sup> موقف لبنان من القضية الفلسطينية ١٩١٨-١٩٥٢، د. حسان حلاق، مركز الابحاث، ١٩٨٢ ص ٣٠٩.

<sup>٦٦</sup> المرجع السابق ص ٣١٥.

<sup>٦٧</sup> المرجع السابق ص ٣٢٠.

<sup>٦٨</sup> مجلة الاسبوع العربي اللبنانية تاريخ ١٩٦٣/٦/٢.

<sup>٦٩</sup> قانون عمل الاجانب ١٩٦٤/٩/١٨.

<sup>٧٠</sup> المجموعة الاحصائية اللبنانية في وزارة التخطيط العام ١٩٩٥.

<sup>٧١</sup> ادارة الاحصاء المركزية/ النشرة الاحصائية/ العدد ٢٠٠٠/١٢.

<sup>٧٢</sup> احصاءات وزارة العمل اللبنانية: الارشيف ٢٠٠٦.

<sup>٧٣</sup> جريدة النهار اللبنانية ١٩٩٤/٥/٩.

<sup>٧٤</sup> المرجع السابق

<sup>٧٥</sup> المرجع السابق

<sup>٧٦</sup> احصاءات وزارة العمل اللبنانية ٢٠٠٧.

<sup>٧٧</sup> قانون العمل، د.توفيق حسن فرج، الدار الجامعية، بيروت، ص ١٩٦. (لا يوجد تاريخ للاصدار).



<sup>81</sup> Among the points brought up in El-Buss camp focus group was that "the standard of education of UNRWA schools has been steadily regressing, especially in the basic education stage (elementary). UNRWA's curricula for [first] elementary classes rely on the nurseries that teach letters and words. Children who do not receive this study, or even those who do enter nursery, suffer from difficulties in adjustment and learning".

<sup>82</sup> Al-Quds Al-Arabi ["Arab Jerusalem magazine"], "Secondary Schools in Lebanon", November 2001.

<sup>83</sup> Among the points brought up in the Ein el-Hilweh focus group was that "we suffer from a problem with the time allocated for teaching the children. Class time is 35 minutes only, and the number of students is 45 or 50. How can the student adjust and achieve? If it wasn't for parents' help in follow-up and instruction, no one would have learned anything. At the end of the year the percentage failures is recorded, and everyone else is automatically promoted".

<sup>84</sup> See Republican Decree No. 9091 dated 15/11/2002 on the setting of criteria and standards for public school buildings in pre-university formal education.

<sup>85</sup> Decree No. 13364 dated 10/09/2004 (Rules for Contracting with Public or Private Institutions for Care at the Expense of the Ministry of Public Health).

<sup>86</sup> Ad-Diyar daily, 27/09/1990, "The Palestinian Presence in Lebanon Since 1948".

<sup>78</sup> د. حسين شعبان، دراسة حول أزمة البطالة للفلسطينيين في لبنان، جريدة السفير، بيروت، في ٢٤/٦/١٩٩٧.

<sup>79</sup> ورشة عمل مخيم ويقل في البقاع بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٦.

<sup>80</sup> في حلقة نقاش تجمع القاسمية اشارت احدى المشاركات الى انها هي وزميلاتها قد تعرضن للطرد في مدرسة العباسية الرسمية تحت حجة تسجيل تلامذة لبنانيين جدد، وبعد وساطات اشترط المدير حصولهن على درجة جيد لاستمرار وجودهن في المدرسة.

<sup>81</sup> بعض ما ورد في حلقة نقاش مخيم البص "المستوى التعليمي في مدارس الأونروا في تراجع مستمر وخاصة في المرحلة الأساسية من التعليم (الابتدائي) فالأونروا تعتمد في مناهجها للصفوف الابتدائية (الاول) على الروضات التي تدرس الأحرف والكلمات، أما الأطفال الذين لا يلقون هذه الدراسة أو حتى الذين لا يدخلون إلى الروضات فهم يعانون من صعوبات تكيف وتعلم".

<sup>82</sup> مجلة القدس العربي/ الثانويات الفلسطينية في لبنان/ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١

<sup>83</sup> بعض ما ورد في حلقة نقاش عين الحلوة "نحن نعاني من مشكلة الوقت الزمني المخصص لتدريس الأولاد، فالحصة الدراسية مدتها ٣٥ دقيقة فقط، وعدد الطلاب ٤٥ أو ٥٠ طالباً فكيف يستطيع الطالب التأقلم والتحصيل؟ ولولا مساعدة الأهل في المتابعة والتدريس، لما تعلم أحد، وفي نهاية العام يوضع نسبة للرسوب، والباقي يرفع آلياً.

<sup>84</sup> راجع المرسوم الجمهوري رقم ٩٠٩١/ تاريخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ المتعلق بتحديد معايير ومقاييس انبئية المدارس الرسمية في التعليم العام ما قبل الجامعي.

<sup>85</sup> المرسوم رقم ١٣٣٦٤ تاريخ ١٠/٩/٢٠٠٤ (اصول التعاقد مع المؤسسات العامة او الخاصة للعناية على نفقة وزارة الصحة العامة) بيروت-لبنان.

<sup>86</sup> "الوجود الفلسطيني في لبنان منذ عام ١٩٤٨" جريدة الديار / ٢٧-٩-١٩٩٠.



<sup>31</sup> Qasmieh locality focus group, 16/01/2006 (HDC archive).

<sup>32</sup> El-Buss camp focus group, 14/01/2006 (HDC archive).

<sup>33</sup> Shatila camp focus group, 07/12/2005 (HDC archive).

<sup>34</sup> Nizar Saghie, "On the Amnesty for Geagea", a lecture delivered in Saroula Hall, Beirut, November 2005.

<sup>35</sup> An-Nahar daily, 10/11/1999. The legal provisions of sentencing in absentia appear in clauses 340-342 of the Criminal Court Proceedings Law:

"Article 340: The sentence comes into force the day following its publication in the Official Gazette.

Article 341: If sentence is passed on an accused who has fled, his assets are subject as of the taking effect of the sentence to the rules in force in the Absentee Wealth Administration, and these assets shall not be handed to him or those entitled to them after him except after lapse of the sentence in absentia due to the passage of time.

Article 342: A summary of the sentence issued against the accused shall be announced within eight days of the date of passing of the sentence, with the knowledge of the Military Prosecutor General, by publication of the summary of the sentence in the Official Gazette and in one of the courts."

<sup>36</sup> An-Nahar daily, 29/10/1999.

<sup>37</sup> Al-Mustaqbal daily, 01/11/1999.

<sup>38</sup> As-Safir daily, An-Nahar daily, 03/01/2006.

<sup>39</sup> An-Nahar daily, 07/08/2005, Dr Dureid Bishrawi, "The Judicial Council: a security necessity or special tribunal?"

<sup>40</sup> Al-Mustaqbal daily, 16/07/2002.

<sup>41</sup> An-Nahar daily, 09/11/2001.

<sup>42</sup> An-Nahar daily, 08/01/1970.

<sup>43</sup> An-Nahar daily, 09/09/1995.

<sup>44</sup> An-Nahar daily, 14/09/1995.

<sup>45</sup> Protocol on Treatment of the Palestinians in the Arab States, dated 11/09/1965, Third Session, Council of the Arab Kings and Heads of State in Casablanca, Documents of the League of Arab States, Cairo.

<sup>46</sup> As-Safir daily, 13/01/1999.

<sup>47</sup> An-Nahar daily, 13/01/1999.

<sup>48</sup> Legal sources on the right to acceptable shelter, by the International Covenants on Human Rights, include:

- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Article 11-1, which states: "The states parties to the present Covenant recognize the right of everyone to adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing

- The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 5, says: "In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, states parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all forums and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, color, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights...(e) Economic, social and cultural rights, in particular...(3) right to housing".

- The Universal Declaration of Human Rights (1948), Article 25-1, says: "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care, and necessary social services".

- International Labor Organization (ILO) Recommendation No. 115 (1961) on workers' housing contains in its second clause: "It should be an objective of national housing policy to...[ensure] that adequate and decent housing accommodation and a suitable living environment are made available to all workers and their families. A degree of priority should be accorded those whose needs are more urgent".

- The Vancouver Declaration on Human Settlements (1976), Section III(8) and Chapter II(A,3) state respectively: "Adequate shelter and services are a basic human right, which places an

obligation on governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programs of self help and community action. Governments should endeavor to remove all impediments hindering attainment of these goals. Of special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alia, through the creation of better balanced communities, which blend different social groups, occupations, housing and amenities".

<sup>49</sup> Report of the UNRWA Commissioner-General, 1 July 2004 – 30 June 2005, UN publications, New York (2005), p.86.

<sup>50</sup> Ibid., 2000-2001 Report, p.41.

<sup>51</sup> Ibid., 2001-2002 Report, p.62.

<sup>52</sup> Ibid., 2003-2004 Report, p.78

<sup>53</sup> As-Safir daily, 04/09/2003, "UNRWA: We Will Not Pay the Bills for Electricity to the Camps".

<sup>54</sup> Legislation and Consultations Board, Ministry of Justice, consultations file no. 378/1/2001, issue no. 394.

<sup>55</sup> Letter of Prime Minister Fouad Siniora dated 15/12/2005, file no. 3101/2, issue no. 1697.

<sup>56</sup> Legislative Decree No. 153 dated 16/09/1983, Article 2, showed that the right to form NGO associations in Lebanon is a right of every Lebanese by virtue of the Lebanese Constitution.

<sup>57</sup> Ministry of Interior and Municipalities, Decree No.82-4, official gazette No. 50, dated 2/11/2000

<sup>58</sup> Shatila camp focus group, 07/12/2005 (HDC archive).

<sup>59</sup> An-Nahar, As-Safir, Al-Mustaqbal dailies, 21/09/2004.

<sup>60</sup> An-Nahar daily, 14/09/1995, "Replies Criticized Fattoush and Called for A Quiet Handling".

<sup>61</sup> Ein el-Hilweh camp focus group, 15/12/2005 (HDC archive).

<sup>62</sup> Saadnayel locality focus group, 27/01/2006 (HDC archive).

<sup>63</sup> El-Buss camp focus group, 14/01/2006 (HDC archive).

<sup>64</sup> Nahr el-Bared camp focus group, 04/02/2006 (HDC archive).

<sup>65</sup> Dr Hassan Hallak, Lebanon's Attitude towards the Palestine Cause 1918-1952, (Beirut: PLO Research Center, 1982), p. 302.

<sup>66</sup> Ibid., p. 315.

<sup>67</sup> Ibid., p. 320.

<sup>68</sup> Al-Usbou' Al-Arabi ["Arab Week"] magazine (Lebanon), 02/06/1963.

<sup>69</sup> Foreign Labor Law, 18/09/1964.

<sup>70</sup> Statistics of the Ministry of Labor: Archives 2006.

<sup>71</sup> An-Nahar daily, 09/05/1994

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Lebanese Statistics Group/Ministry of Planning, 1995

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Central Statistics Administration, Statistical Bulletin No. 12/2000.

<sup>76</sup> Central Statistics Administration, Statistical Bulletin No. 12/2000.

<sup>77</sup> Dr Tewfiq Hasan Faraj, The Labor Law, (Beirut: Dar aj-Jami'iyyah, n.d.), p. 196.

<sup>78</sup> Dr Hussein Shaaban, "A Study on the Unemployment Crisis of the Palestinians in Lebanon", As-Safir daily, 24/06/1997.

<sup>79</sup> Wavel camp focus group, 27/01/2006 (HDC archive).

<sup>80</sup> In the Qasmieh focus group, one of the participants said that she and her peers were expelled from Abbasieh public school on the excuse that new Lebanese students were enrolled. After mediation, the Principal made conditional their obtaining above average marks to be able to remain in the school.



## References

<sup>1</sup> UNGA Resolution 194-phase II, 11/12/1948

<sup>2</sup> Palestine Liberation Organization (PLO), established on 28/05/1964 by declaration of the Palestine National Congress in Jerusalem, presided over by Ahmad Shuqairy. Lebanon accepted the opening of a representation office in Beirut in the same year, headed by Shafiq el-Hout.

<sup>3</sup> The 1969 Cairo agreement between the PLO and Lebanon was cancelled on 20/05/1987 in a session of the Lebanese Parliament to discuss the May 17 agreement between Lebanon and Israel.

<sup>4</sup> An-Nahar daily, 20/05/1999.

<sup>5</sup> UN General Assembly Resolution 181, 1947.

<sup>6</sup> UNRWA was established by UNGA Resolution 302/4, on 08/12/1949.

<sup>7</sup> A conference of prominent Palestinian personalities was held in Jericho in 1950, at the conclusion of which they announced the demand for annexation of the West Bank to the Hashemite Kingdom of Jordan.

<sup>8</sup> Syrian Presidential Decree No. 260 dated 10/07/1956.

<sup>9</sup> 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Article I, clause 6, paragraph (d).

<sup>10</sup> Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 30/06/2005, p. 98.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Paragraph (d) of Article 1 stipulated that "this Convention does not apply to persons presently enjoying protection or assistance from bodies or agencies of the United Nations through the UN Commission for Refugee Affairs". Thus, the Palestine refugees were excluded from being recognized as "Convention refugees", since at the time they were under the UN Conciliation Commission for Palestine (UNCCP), which the UN charged with the task of providing protection by UNGA Resolution 194 (1948), and were receiving assistance from UNRWA.

<sup>13</sup> UN High Commission for Refugees (UNHCR), note on the applicability of Article 1D of the Convention Relating to the Status of Refugees to the Palestine refugees, 2002.

<sup>14</sup> Al-Hayat daily, 08/01/2006, "3000 Palestinians Came to Lebanon".

<sup>15</sup> As-Safir daily, 10/07/2003, "The Naturalized Persons File".

<sup>16</sup> An-Nahar daily, 20/02/1997, "The Lebanese-Palestinian Talks in the Foreign Ministry Dealt with the Situation of Refugees Who Obtained a Third Citizenship".

<sup>17</sup> The functions defined by Decree No. 927 dated 31/03/1959 were as follows:

"Article One: The Administration of Palestine Refugee Affairs shall undertake in particular the following functions:

1. Liaising with the UN Relief Agency in Lebanon to assure relief, shelter, education, and care for their health and social affairs.
2. Receive applications for passports for departure from Lebanon, review them and make comments, then transfer them to the departments concerned in the Directorate of General Security.
3. Register documents of vital statistics relating to birth, marriage, divorce, marriage annulment, demise, change of domicile, change of sect and religion, after verification of their correctness as per the rules set forth in Articles 2, 3, 4, 7, 13, 14, 15, 17, 18, 22, 23, 27, 28, 30, 31, 41 and 42 of the Law on Registration of Documents of Vital Statistics dated 07/12/1951.
4. Approve applications for reunion of dispersed families, in accordance with the texts and directives of the League of Arab States, after taking into consideration the opinion of the Armistice Commission.

5. Approve applications for exemption of Palestinians arriving for family reunion, in accordance with the provisions of the previous clause, from customs duties on their personal and household belongings.

6. Determine the locations of the camps and undertake transactions for lease and taking possession of the necessary lands for them.

7. Give permits for transfer of domicile from one camp to another, for cases that so require in the estimation of the Administration.

8. Transfer the domicile of the refugees from one camp to another, as security considerations require.

9. Approve marriage applications submitted by male or female refugees residing in Lebanon for marriage to refugees from another Arab country.

10. Approve handover of frozen and incoming funds to their refugee owners by way of the Bank of Syria and Lebanon.

11. Correct errors that may have occurred in personal ID cards as to the refugee's name, identity and age.

"Article Two: Ministries of the State shall provide the Administration of Palestine Refugee Affairs with the technical and administrative assistance within their jurisdiction to facilitate the Administration's exercise of its prerogatives".

<sup>18</sup> The jurisdiction of this Committee was set forth in paragraph (2) of Article 1 of Decree No. 3909 dated 26/04/1960:

a. Obtaining whatever relates to the Palestinian problem in all respects, political, military, economic and otherwise; study the Palestine question in all respects, monitor its developments, and prepare draft solutions to confront them.

b. Track Zionist activity abroad in all its forms, and prepare effective measures to resist it without conflicting with the prerogatives given to the Administration of Refugee Affairs by Decree No. 927 dated 31/03/1959.

<sup>19</sup> The Arab summit resolution stipulated "taking the necessary practical decisions to confront the Zionist danger in the area of defense or the technical sphere, or by organizing the Palestinian people to enable them to play their role in the liberation of their country and self-determination".

<sup>20</sup> Shafiq el-Hout, 20 Years in the Palestine Liberation Organization: Memoirs 1964-1984, (Beirut: Dar el-Istiqlal, 1986) p. 94.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> The functions of the Higher Political Commission were designated as introducing political, military and administrative plans for Palestinian affairs, supervising through the popular committees the management of camp affairs, regulating relations between the Lebanese Authority and the Palestinians, in addition to organizing and supervising the work union, financial, etc. subcommittees. (Palestine Arab Documents 1973, Institute for Palestine Studies, Beirut, p. 122.)

<sup>23</sup> Hout, op. cit., p. 184.

<sup>24</sup> Al Diar newspaper; Shafic El Hout says: "we were not allowed to reopen the PLO office after the Israeli siege, the Lebanese Foreign Ministry procrastinates always, in the sense they permitted my work but without an office". 23/10/1997

<sup>25</sup> An-Nahar daily, 05/01/2006

<sup>26</sup> As-Safir daily, 06/01/2006

<sup>27</sup> As-Safir daily 17/01/2006 reported: "President Mahmoud Abbas telephoned, thanking Siniora, and the Democratic Front [for the Liberation of Palestine, DFLP] lauded the decision, calling for its advancement. But Islamic Jihad considered it "an a priori step in the service of the forces of hegemony in the Organization and does not express a correct reading of the Palestinian situation since Oslo".

<sup>28</sup> Palestine Arab Documents 1973, Institute for Palestine Studies, Beirut, p. 122.

<sup>29</sup> Ein el-Hilweh camp focus group, 05/12/2005 (HDC archive).

<sup>30</sup> El-Buss camp focus group, 14/01/2006 (HDC archive).



Dr Hassan Hallak, *Lebanon's Attitude towards the Palestine Cause 1918-1952*, Beirut: PLO Research Center, 1982.

*Al-Usbou' Al-Arabi* magazine (Lebanon), 02/06/1963.

Dr Tewfiq Hasan Faraj, *The Labor Law*, Beirut: Dar aj-Jami'iyyah, n.d.

Shafiq el-Hout, *20 Years in the Palestine Liberation Organization: Memoirs 1964-1984*, Beirut: Dar el-Istiqlal, [date?].

Institute for Palestine Studies, *Palestine Arab Documents 1973*, Beirut: IPS, 1973.

*Al-Quds Al-Arabi* magazine, no. 2001, November 2001.

### **Focus group discussions**

Shatila camp focus group, 07/12/2005 (HDC archive).

Ein el-Hilweh camp focus group, 05/12/2005 (HDC archive).

El-Buss camp focus group, 14/01/2006 (HDC archive).

Qasmieh locality focus group, 16/01/2006 (HDC archive).

El-Buss camp focus group, 14/01/2006 (HDC archive).

Saadnayel locality focus group, 27/01/2006 (HDC archive).

Wavel camp (Beqaa) focus group, 27/01/2006 (HDC archive).

Nahr el-Bared camp focus group, 04/02/2006 (HDC archive).

Burj el-Barajneh camp focus group, 04/03/2006 (HDC archive).



## Sources

### Sources of the United Nations and its specialized agencies

UNGA Resolution No. 194, clause 11, dated 11/12/1948.  
UNGA Resolution No. 181 (1947).  
UNGA Resolution on the Establishment of UNRWA, No. 302/4, dated 08/12/1949.  
Convention Relating to the Status of Refugees (1951).  
Annual Report of the Commissioner-General of the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 30/06/2005.  
Report of the Commissioner-General of UNRWA, 1 July 2004 – 30 June 2005, UNO, New York.  
Report of the UNRWA Commissioner-General, 2000-2001.  
Report of the UNRWA Commissioner-General, 2001-2002.  
Report of the UNRWA Commissioner-General, 2003-2004.  
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).  
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.  
Universal Declaration of Human Rights (1948).  
International Labor Organization, Recommendation No. 115 on Workers' Housing (1961).  
Vancouver Declaration on Human Settlements (1976).  
UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on the applicability of article 1-d of the Convention Relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees.

### Sources of the Government of Lebanon and its specialized departments

Cairo Agreement concluded between the PLO and Lebanon, 1969.  
Law Canceling the Cairo Agreement and the 17 May Agreement signed between Lebanon and Israel, 20/05/1987.  
Decree No. 927 dated 31/03/1959.  
Legislative Decree No. 42 dated 31/03/1959.  
Decree No. 3909 dated 26/04/1960.  
Criminal Court Proceedings Law (Lebanon).  
Legislative Decree No. 153 dated 16/09/1983.  
Republican Decree No. 9091 dated 15/11/2002.  
Decree No. 13364 dated 10/09/2004.  
Legislation and Consultations Board, Ministry of Justice, consultations file no. 378/1/2001, issue no. 394.  
Letter of Prime Minister Fouad Siniora dated 15/12/2005, file no. 3101/2, issue no. 1697.

Decree No. 82-4, *Official Gazette*, no. 50, 02/11/2000, Ministry of the Interior and Municipalities.  
Lebanese Statistics Group, Ministry of Planning, 1995.  
Central Statistics Administration, Statistical Bulletin No. 12/2000.  
Statistics of the Ministry of Labor, Archives 2006.

### Lebanese newspapers

*An-Nahar* daily, 26/04/1999, article by Tareq Dabbagh.  
*An-Nahar* daily, 05/01/2006.  
*As-Safir* daily, 17/01/2006.  
*An-Nahar* daily, 10/11/1999.  
*An-Nahar* daily, 29/10/1999.  
*Al-Mustaqbal* daily, 01/11/1999.  
*As-Safir* daily, 03/01/2006.  
*An-Nahar* daily, 03/01/2006.  
*An-Nahar* daily, 07/08/2005.  
*Al-Mustaqbal* daily, 16/07/2002.  
*An-Nahar* daily, 09/11/2001.  
*An-Nahar* daily, 08/01/1970.  
*An-Nahar* daily, 09/09/1995.  
*An-Nahar* daily, 14/09/1995.  
*As-Safir* daily, 13/01/1999.  
*An-Nahar* daily, 13/01/1999.  
*As-Safir* daily, 04/09/2003.  
*An-Nahar* daily, 09/05/1994.  
*Ad-Diyar* daily, 23/10/1997.  
*Al-Mustaqbal* daily, 21/09/2004.  
*As-Safir* daily, 21/09/2004.  
*An-Nahar* daily, 21/09/2004.  
*An-Nahar* daily, 14/09/1995.  
*As-Safir* daily, 24/06/1997.  
*Ad-Diyar* daily, 27/09/1990.

### Other sources

Decree of the Syrian President, no. 260 dated 10/07/1956.  
Decision of the First Summit of Arab Kings and Heads of State, Cairo, United Arab Republic, January 1964.  
Protocol on Treatment of the Palestinians in the Arab States, dated 11/09/1965, Third Session, Council of the Arab Kings and Heads of State in Casablanca, Documents of the League of Arab States, Cairo.  
Attorney Nizar Saghie, Seminar on Amnesty for Geagea, Saroula Hall, Beirut, November 2005.



- Permit, agree to and officially allow establishment of Palestinian associations to facilitate work and dealing with their counterparts.

#### 10) On Right to Education:

- **With regard to the Lebanese State:** Amend the laws, to avail for the people of Palestine obtainment of their right to education in official institutions without hindrance, especially in secondary education and vocational training, and in university departments barred to the Palestinians, including faculties of engineering, medicine and others.

What required is the renewal curricula

- **With regard to UNRWA:** What required is acceleration the renewal of school curricula and introducing a special course on Palestinian history, rehabilitation of teachers, limitation of the number of students per class, providing urgently needed modern equipment such as computers and the like, regulating the dilemmas arising from automatic promotion, canceling the double-shift system, rectifying the matter of school dropouts and increasing illiteracy, especially among girls, doing away with administrative laxity and bureaucracy in the management of education by drawing up an integrated educational policy, and rehabilitate and maintain school buildings and construct new buildings.

- **With regard to civil society:** The appropriate needs of children and those with special needs must be met. There is also need for advancement in dealing with activities within programs, such as art, athletics, music, song, handicrafts, etc. The role of parent-teacher associations, and social supervisors, should be galvanized, suitable libraries should be provided, and in-school recreational activities expanded.

- The role of teacher and student associations should be stimulated. There should be cooperation between Palestinian officials and its Lebanese counterpart, and coordination of efforts to grant university scholarships and loans.

- Require educational curricula to teach the Palestine question and awareness of Palestinian rights.

#### 11) On Right to Health:

- Full treatment for Palestinian patients in government hospitals, as is the case for their Lebanese citizens.

- Provide medicines for communicable diseases, chronic diseases, thalassemia, and cancer.

- Include Palestine refugees in the Ministry's special programs for rehabilitation and physiotherapy, in particular those with special needs.

- Permit and promulgate legislation for Palestinian health institutions to operate, and deal with them as institutions belonging to Lebanon's Ministry of Public Health in terms of material and technical support, exemption from taxation and customs fees, and facilitation of obtainment of medical supplies and instrumentation from abroad.

- Accredite schools for nurses, assistant nurses, lab technicians, and other schools of the medical profession, with due compliance to the curricula of instruction stipulated in the relevant Lebanese statutes and laws.

- Cooperate and coordinate in health within the framework of bilateral joint cooperation, particularly in scientific and academic matters and health projects of a national character; also, coordinate between every health authority and its counterpart.

- Inclusion of Palestinian employees and laborers in the National Health and Social Insurance Plan.

- Inclusion of the Palestinian camps and localities in programs of the Lebanese Ministry of Public Health, particularly in preventive medicine, health surveys and statistics, with focus on programs specializing in communicable, epidemic and chronic diseases, and also in scientific research.



departments concerned and municipalities and engineering associations.

☐ Work to provide essential benefits, whether through cooperation between the Lebanese State and UNRWA with support from the international community, or within the means of Lebanese municipalities and other relevant departments. There should also be cooperation with the PLO and popular committees in the camps to complete repair in full of infrastructure in all the camps in Lebanon, in order to meet requirements for water, electricity, telephone lines, mail, and wastewater disposal, and in the same professional way that this is done in all areas of Lebanon.

☐ Cooperate with other parties to include Palestinians in the housing loans system.

☐ Complete payments of compensation from the Ministry of the Displaced to Palestine refugees entitled to them.

☐ Cooperate regularly with the municipalities of the areas containing the camps and localities to pave roads and alleys, zone them, and provide shared public spaces for the public, such as athletic fields and green spaces.

#### **6) On Right to Own Realty:**

☐ Promulgate amendments to laws through the Lebanese Parliament that exclude Palestinians from effects of the ban shown in Article 1 of Law No. 296 dated 03/04/2001, and approve their consideration as resident Arabs with the right to own realty subject to the conditions shown in the law and the limitation it sets on size of area.

☐ Permit registration of realty for any Palestinian who purchased that realty before 03/04/2001 but did not register his realty right.

☐ Permit in full registration of realty inherited by the Palestinian.

#### **7) On Right to Freedom of Assembly:**

The Ministry of the Interior should endorse the legality of establishing Palestinian NGOs, with members and executive boards from the Palestinians in Lebanon. This would bring about practical and legal results for their obtainment of a legal personality, registration of notification of formation or founding, and their right to financial accountability.

#### **8) On Right to Freedom of the Press:**

☐ Promulgation of a law permitting Palestinians to exercise the profession of journalism in Lebanon and acquire a press card and the privileges attached thereto by law (editor, responsible official, photographer, etc.).

☐ Permit the Palestinian to issue publications, establish publishing houses, and own presses, according to Lebanese conditions.

☐ Allow Palestinians to share in the establishment of radio and television by their participation in Lebanese projects.

☐ Protect literary, intellectual and artistic works of any Palestinian in Lebanon, and apply the International Copyright Convention.

#### **9) On Right to Work and Social Security:**

☐ Cancel the principle of reciprocity (Article 59 of the Lebanese Labor Law) with respect to the Palestinians.

☐ Exempt Palestinians from the condition of obtaining a work permit.

☐ Apply equal treatment with the Lebanese on every Palestinian included in the Social Security Plan.

☐ Permit Palestinians to practice independent trades without any obstacles.



that would encompass all their legal, economic, social, security and other affairs. This authority should be empowered with prerogatives suitable for its work, in implementation and improvement of the decisions taken in official Lebanese administrations and in order to monitor safe execution. Accordingly, it is necessary that it be headed by a minister; a ministerial portfolio should be formed for Palestine refugee affairs, or an employee charged with the said refugee affairs be appointed in every ministry or branch of the authority in the Governorates.

□ From UNRWA's side, it should continue with the role assigned to it, a referral authority for provision of educational, health and other services, and coordinate the provision of its services with the Lebanese Authority and the PLO.

□ From the Palestinian side, the opening of the PLO Office on 15/05/2006 was a step in the right direction, but it was done reluctantly and is insufficient. It needs a framework for its diplomatic role and its immunity, in addition to its role as caretaker for the interests of the refugees in Lebanon. This requires Lebanese recognition of an Embassy of Palestine, and official Lebanese endorsement of its departments, each according to its specialization (the Higher Political Commission and its subdivisions, the popular committees in the camps, etc.).

□ Adoption of the international criteria of human rights, and representation for human gatherings, through democratic election of representatives of Palestine refugee society in Lebanon. This may be undertaken either by the PLO or Lebanon, and there should be cooperation to achieve it and provide it with the needed facilities. The election process should focus on membership in the Palestine National Council, in the executive boards of Palestinian unions and federations, and in the popular committees of the camps and localities.

### 3) On General Amnesty:

\* \* A committee chaired by Ambassador Mekkawi, answering directly to the Prime Minister, was formed and was charged with the questions of livelihood and weaponry.

As legal dilemmas still prevail, because former legates of the amnesty in Lebanon did not include the Palestinians, what is needed is to modify the wording of Law No. 84 to include *ratione materiae* and *ratione temporis* these Palestinian cases, or issue from Parliament an amnesty law for the Palestinians still in custody for political crimes or for armed conflict in the past, or those accused and still wanted by the law to stand trial.

### 4) On Freedom of Mobility:

□ Remove the military/security barricades at the entrances of camps in south Lebanon, at Ein el-Hilweh, Mieh Mieh, Buss, Al-Burj Ash-Shemali, and at the camps of north Lebanon.

□ Facilitate mobility for Palestinians from Lebanon to Syria and back, using the refugee ID card, and cancel the condition of obtaining a travel document.

□ Cancel the condition of registration with UNRWA for the Palestinian's application for a travel document, and relax administrative measures such that he/she becomes like the Lebanese in this matter, particularly in the matter of duration of validity of the passport.

### 5) On Right to Shelter:

□ Efforts should be exerted to resolve the shelter crisis resulting from population growth in the camps, and the crisis of the displaced from the three destroyed camps, in order to alleviate demographic pressures. A plot of land should be provided that is suitable for erecting a camp on it, with specifications that accord with the conditions of humanitarian decency and which can serve as an entry point to resolving the shelter crisis resulting from population growth and alleviating demographic pressures in many of the current camps.

□ The need to formulate a legal solution to the problems prevailing in Palestinian localities not recognized by UNRWA or the Lebanese State.

□ Subject buildings in the camps to engineering conditions that assure safe human use, through cooperation between the



(12)

## Recommendations and Proposals

The most obvious summary conclusion reached is that the Palestine refugees need comprehensive work in the area of Lebanese laws and administrative executive legislations so as to arrive at two mutually reinforcing goals:

*First: Safeguarding their Palestinian identity so as to entrench their national affiliation and hold on to their right to return, and acquire political rights in PLO institutions.*

*Second: Securing their humanitarian, economic, social and cultural rights in Lebanon, on an equal footing with Arab nationals residing in this country.*

What is therefore required is an initiative on the part of Lebanon, Legislature and Executive, to issue laws, legislations and decisions that cancel the negative discrimination against the Palestinians in Lebanon, both direct discrimination and indirect discrimination. This in turn requires dealing with the Palestinians on an equal footing in terms of their political representation, giving expression to the interests of the human refugee collectivity in Lebanon, recognizing Palestinian institutions by Lebanese authorities, dealing with them with complete responsibility, and agreeing on criteria for the rights and obligations of the two sides. It also requires the formation of an official Lebanese/Palestinian authority of competent jurisdiction, proceeding from the top echelons of both sides, to coordinate between counterparts, formulate plans, work agendas and programs for reinforcing Palestinian human rights through Arab, regional and international support, reinforce joint efforts, provide the resources for achieving the goals sought, and propose the following recommendations:

### 1) On Legal Status:

□ Standardize the legal status of the refugees in a formula that equates between the situation of Category II (non-registered, NR) and Category III (no-ID, NID) with that of Category I, so that all become legally registered with the Directorate of Political and Refugee Affairs under one uniform heading. This requires

settling the matter of unregistered or unclassified refugees residing in Lebanon by registering them in the Ministry of the Interior, or granting them right to permanent residency and identification cards. At the same time, there should be joint cooperation with UNRWA to incorporate NR category refugees in its records and register NID refugees, whether they are inside or outside the camps, and irrespective of when they took refuge.

□ Re-register who so wishes from among those whose identity papers were previously deleted from the records of the Lebanese State or UNRWA, and cancel the process of deleting identity papers of those who obtained the citizenship of another country, in deference to safeguarding their Palestinian national affiliation and right to return to Palestine and to compensation.\*

□ Israel is trying to get the host countries to settle the Palestine refugees in them. This matter is extremely sensitive, particularly in Lebanon, where the political system is based on confessionalism. It is therefore in the joint interest to reject settlement, and this is something the Palestinians repeatedly maintain and it is enshrined in Lebanon's current Constitution and National Reconciliation Charter (Taif, 1991). Accordingly, the two sides, Palestinian and Lebanese, agree to reject the proposal of Palestinian President Mahmoud Abbas on 11/07/2005 that refugees be naturalized; although this proposal does not mean settlement, it is in effect a preliminary step in that direction.

□ Establish a modus operandi for cooperation between UNRWA and Lebanese authorities on the entry of vital statistics relating to birth, marriage, divorce, death, etc., rectify differences and discrepancies in the names in the records, and organize the records within a legal framework.

### 2) On Referral Authority:

□ From the Lebanese side, there is an urgent need to establish an authority concerned specifically with Palestinian affairs, one

\* \* Work has begun recently to cancel the process of deleting identification papers, in accordance with Decision No. 1951 dated 08/07/2006.



UNRWA's health services devised a new approach to cover its permanent budget deficit: the so-called voluntary contribution of the refugee, which includes the following:

- A 40% contribution to the costs of treatment in specialized hospitals with which UNRWA has contracts.
- A 50% contribution to the costs of medical aids, such as hearing aids, etc.
- A 50% contribution to the cost of treatment unavailable in the Agency's clinics.
- A 40% contribution to the cost of life-saving medicines unavailable in UNRWA's clinics.

The refugees must also bear the costs of services that the Agency does not provide, such as kidney hemodialysis.

This approach that was adopted over the last five years has led to deprivation of a great many persons of the right to health care, particularly in view of the following, additional facts:

■ NGO institutions and societies that work in the area of health have established dispensaries in the camps, but they are few in number, their resources meager, and many draw on volunteer physicians from foreign states. Thus, there are repeated interruptions in their work. However, they do meet part of the need.

■ Palestinian physicians work normally inside the camps, but for low wages compared to the Lebanese physician. By law, they are not authorized to sign prescriptions for medicines.

■ Environmental health care in the camps is not provided by Lebanese services, though this is something that affects and is affected by their Lebanese surroundings. UNRWA resolved the problem of refuse by employing a number of laborers and providing some equipment. But much of the initiative for equipment, general clean-up campaigns and large-scale immunization campaigns rests on the shoulders of the inhabitants of the camp and the NGOs, subject to available means and possible support, sometimes, from donors.



and the permanent decline in the Agency's budget for health. Since 1993, UNRWA set exclusive standards that led to suspension of assistance for certain critical health cases. It also halted appointment of physicians and reduced allocations for medical instrumentation and for maintenance of infrastructure. With recruitment of physicians suspended, physicians already employed had to examine a large number of patients daily, ranging between 75 and 100 cases per physician.

During the last five years, UNRWA abstained from providing medical services to whoever is over 60, bearing in mind that this age group is most in need of health services. As for medical services to pregnant women, UNRWA took upon itself to cover the costs of the first birth only. For coverage of the costs of surgeries, it dispensed 25% of the actual amount for surgery. The Agency does not have hospitals of its own; it contracts with Lebanese hospitals, which, experience has shown, are marked by administrative red tape and medical negligence.

**The PRCS service:** The Palestinian Red Crescent Society was established in 1968 in Jordan. In 1969, by decision of the Palestine National Council, it was viewed as the health and social arm of the Palestinian people. The PLO introduced health insurance in Lebanon in 1975 and extended support to the Palestine National Fund. But after the Organization was removed from Lebanon in 1982, the PRCS faced major challenges. It lost most of its medical means, between destruction and plunder of most of its hospitals and clinics during the war that broke out during that period.<sup>86</sup>

Despite this, the PRCS maintained some presence, albeit modest when compared to the demands of the Palestinians' health situation. It suffers from scarcity of financial resources and scarcity in the benefits it provides. Its dispensaries worked with almost none of the requirements that are obligatory in any medical institution, and it still suffers from shortages in specialized medical manpower and shortages in medicines. Even its hospitals, which undertake surgeries, are lacking in the requirements of public safety and effectiveness of necessary instrumentation for surgeries. It should be pointed out that PRCS health services are no longer completely free of charge; small fees are levied on patients. Yet for all the concrete problems faced by this institution, the Palestinians, and even poor Lebanese, have no other recourse, because it is located inside the camps and costs less than other institutions.

### 3) The Demands of Adjustment in the Need for Health Care

One fundamental cause of the shortage in health services for the Palestine refugees' returns to Lebanese law, which forbids the Palestinian physician practice of the profession on Lebanese territory. By this it has, first of all, deprived refugee communities of their expertise, and at a cost far lower than what the Lebanese physician charges. Secondly, the law prohibits the Palestinian from establishing private hospitals, unlike the Lebanese, in order to meet the shortage in what Government and institutions provide. Decree No. 9826 dated 22/06/1962, and its amendments dated 20/10/2003, stipulates in Article 3 the condition that the applicant for establishment of a private hospital be Lebanese for at least 10 years. As for foreigners, natural or moral persons, they may be licensed, with the proviso of reciprocity and their satisfying all the conditions imposed on the Lebanese apart from the condition of nationality. Given these conditions, the Palestinian cannot establish a private hospital.

Moreover, Government hospitals permit treatment for Lebanese only. Lately, they have begun to accept a limited number of non-Lebanese, among them Palestinians, who pay less than what private clinics and hospitals charge.

As a rule, surgeries are restricted to Lebanese. Some refugees, especially those living far from the camps, became accustomed to using the identification papers of Lebanese friends or relatives, in other words forgery, to be able to obtain treatment at the expense of the Lebanese Ministry of Health. In addition, the said Ministry dispenses high-cost medicines free of charge to citizens who are cancer patients; in rare cases, Palestinians obtain them by special decision of the Minister.

Given the mass of complexities besetting the Palestine refugee's obtainment of health care, health has turned into an instrument of pressure, one among many, whether in terms of the institutions concerned with providing him/her with medical services or the means utilized by the refugee. Some Palestinian families have had to sell their savings in gold, or announce a campaign for donations, or ask for help from Lebanese and Palestinian

NGOs. Turning to the factions for financial assistance for medical treatment is becoming commonplace in Palestinian circles, for emergency or chronic cases. It is an indication of how health needs have become a priority matter in the humanitarian ordeals of the refugees in Lebanon.



education. Teaching the Palestine question was dropped as a basic subject for developing the Palestinian national personality.

## (11)

### Right to Health Care

The question of medical care and health care in Lebanon has two contexts. The first is private treatment services through private hospitals and clinics; the second is State treatment services through public hospitals and clinics of the Ministry of Public Health, and also through the Ministry of Social Affairs. The two contexts operate on legal premises, either individually for the patient who is uninsured and wishes to be hospitalized at his own expense, or through the Lebanese Ministry of Public Health, which provides services for Lebanese nationals by legal contracting in accordance with a decision<sup>85</sup> taken by the Minister of Public Health that designates the method of accessing and dealing with hospitals, and the financial credits to each hospital, public or private, depending on the capabilities of the hospital, geographic location, number of beds, and/or its capacity to conduct various types of surgery. There is another connection, involving the NSSP as link between the patient and the hospital. The NSSP covers the costs of hospital and health treatment for its Lebanese subscribers and for foreigners on whom applies the principle of reciprocity. Expenditures on health services in Lebanon are borne by the State, private sector, and the citizen. State spending on the health sector is done through the State Employees Cooperative, and through what contributions the branches of its administrations make to the National Social Security Fund (NSSF). The private sector contributes through its subscriptions to the illness and maternity branch of the NSSF, in the amount of 12% of the monthly salary of employees and laborers. The patient contributes some hospitalization expenses, to cover the differences entailed in these contributions. Often, uninsured citizens turn to private health insurance companies.

#### 1) Lebanon's National Social Security Plan

According to Article 9 of the Social Security Law, those eligible for benefits from hospitalization and medical social insurance—classified under the headings illness and maternity services, coverage for workplace accidents and occupational illness, the family compensation and

education plan, end-of-service compensation—are persons who work on Lebanese territory. Those subject to the provisions of this Law are:

- (1) Lebanese hirelings (laborers and servants).
- (2) Lebanese hirelings not bound to any particular employer.
- (3) Members of the board of education in institutions of higher education stipulated in the Law Regulating Higher Education.
- (4) Lebanese persons working for the State or municipalities or any public administration or institution, or independent service.

The Social Security Law permitted foreign hirelings to benefit from the benefits stipulated in that Law, provided that they hold a work permit according to the criteria upheld in the Foreign Labor Law. But the Law includes the condition that the state to which they belong endorses for Lebanese the principle of equality in treatment accorded its own nationals with respect to social security. On the other hand, family members of the insured foreigner, if they do not reside permanently in Lebanon, do not benefit from the Social Security Plan, except in the case of end-of-service compensation.

#### 2) The Palestinians and Health Care

The Lebanese government medical sector refrains from serving the Palestine refugees by virtue of the provisions of the Social Security Law, which deprive them of the right to hospitalization because they are defined as foreigners residing on Lebanese territory and because they cannot apply the principle of reciprocity. The Palestinians had to therefore face two parties for provision of medical services, UNRWA and the PRCS, and in so doing they had to face the circumstances of UNRWA, most important being its permanent deficit in the budget, including medical services, and shifts and turns in measures. One of these was reduction of its services, whether by reducing Agency contracts with Lebanese hospitals or by declining to include difficult health cases. As for the PRCS, it suffered from financial budget deficits and became, as well, an instrument for reducing services.

**The UNRWA health service:** UNRWA provides preventive medical services to the Palestine refugees in 25 multi-specialized centers in various areas of basic medical treatment, notably obstetrics, pediatrics, family planning, and prevention of communicable and non-communicable diseases. But the acute and genuine problems are in hospitalization, for reasons of increase in the number of Palestine refugees in need of hospitalization, the high cost of medical treatment,



entails in terms of barring him/her from enrollment in scientific faculties such as Medicine, Engineering, Agriculture, and Teacher Training.

□ The relationship of the Palestinian student with UNRWA schools is also problematic. Given their shortage in technical paraphernalia, major shortage in staff, inability to absorb the increasing number of students, and burgeoning number of students per classroom, the entire educational process has become an instrument of pressure on the student, a major cause of dropout from school.

#### (UNRWA annual reports)

#### Growth in Enrollment of Palestinian Students Residing in Lebanon in Elementary and Intermediate Schools, 1958-2005

School Year	Elementary Schools				Intermediate Schools			
	UNRWA	Public	Private	Total	UNRWA	Public	Private	Total
1958-59	15023	861	7079	22963	1343	102	2157	3602
1963-64	18753	687	4770	24210	3619	141	1577	5337
1979-80	25502	234	2499	28235	10078	347	2298	12723
1989-90	23186	683	3818	27717	10113	479	1625	12217
1997-98	25932	692	2629	29253	12544	461	2812	15817
2004-05	24795	-	-	-	13093	-	-	-

#### Growth in Enrollment of Palestinian Students Residing in Lebanon in Secondary Schools and Universities, 1958-2005

School Year	Secondary Schools				Universities
	UNRWA	Public	Private	Total	
1958-59	-	689	4	793	-
1963-64	-	1037	33	1070	500
1979-80	-	2744	871	3615	2258
1989-90	-	5664	222	5886	1822
1997-98	649	506	3665	4820	-
2004-2005	2661	-	-	-	-

The subjects available in the educational process are fundamentally inconsistent with the student's learning options. University specializations, and choice of university, are for the most part imposed on the student due to his/her being generally poor.

□ Absence of a Palestinian referral authority to regulate and attend to the educational process; this has rendered it uncompetitive and in many ways chaotic, contributing to a great extent to Palestinian students' reluctance to pursue their studies, and indeed to their perception in many cases of the educational process as hampering advancement in their livelihood. Finally, because of UNRWA's agreement to adopt curricula set by the governments of the countries hosting the refugees, according to UNESCO's criteria, in practice there is no Palestinian philosophy of



The failure rate in both stages followed the same pattern. At the elementary level, the failure rate among Lebanon's Palestinians was 10%, compared with 1.7% in Jordan, 3.2% in the West Bank, 4.8% in Syria, and 4.6% for the refugees in all countries. At the intermediate level it was 15.5% compared with 6.6% for all the Palestine refugees, 3.8% in Jordan and the West Bank, 8% in Gaza, and 10.5% in Syria.

The results of the official exams for the intermediate certificate in Lebanon in 1994 showed that the educational reality was very poor. The proportion of Palestinian students who passed was 48.8%, while the passing rate of Palestinians in the other countries was far higher (87% in Gaza, 97% in Jordan and the West Bank, and 91% in Syria).

Many secondary school students still have problems, even though UNRWA built secondary schools. They are still not enough to absorb all the students.

There are also administrative snarls in UNRWA's work, such as withholding books for flimsy excuses, not distributing them to students at the start of the school year, suspending free distribution of stationery and restricting it to special hardship cases, repeated absence of teachers without taking them to task or making up for the harm done the students, and absence of extracurricular activities such as sports, fine arts, etc.

University education posed a problem for the great majority of Palestinians in Lebanon, due to the high tuition fees on the one hand, and closure of Arab universities of their doors to them on the other. In addition, there was the suspension of scholarships that went to the PLO for them. The Palestinian Student Fund exerted enormous concerted effort to assure university education loans for as many Palestinian students in Lebanon as possible, but it is facing one deficit after another.

**Siblin Vocational Training Center:** UNRWA began to delve into vocational education and training in 1961. It established the Siblin Vocational Training Center, which decided to provide vocational instruction free of charge. It provided opportunities to learn different and diverse professions, reaching 19 in all. Since the inception of this Center, many students of both sexes have enrolled in it. They consider it the last resort for completing their education, for the following reasons:

- (1) Lack of financial means to pursue a college education.
- (2) The preference of some not to pursue academic education.

- (3) Failure to obtain the official secondary school diploma.
- (4) The preference of some for a quick route to education, so that they can help support their families.
- (5) Availability of job opportunities for Siblin Center students after graduation.
- (6) Refusal of free official Lebanese vocational centers to admit them, such as the Hotel Management School and others.

Although Siblin Center is free of charge, the number of students enrolled cannot exceed 600 due to its absorptive capacity. Moreover, most of its programs target males and not females.

#### 4) The Facts of Life in Palestinian Education

Palestinians considered education a critical matter in their lives. It is regarded as the key means to earning a living and was therefore given considerable attention. But high academic achievement in private educational institutions is impossible except at prohibitive cost, and the authorities concerned with this matter are not to be found, though there was occasional assistance from some. In Lebanon some Palestinian students are able to obtain university loans through the Palestinian Student Fund, which sets conditions for accepting applications.

In 2002 the Lebanese cabinet changed the fees for enrollment in the Lebanese University through Law No. 392 on the budget approval, dated 08/02/2002. Article 42 of this Public Budget Law stipulated charging foreigners more than four times the fees charged to Lebanese. This was applied on the Palestinian student. Palestinian students moved to demand amendment of this Law. Thereafter the Lebanese cabinet amended it to exempt Palestinian students from its application.

The suffering of Palestinian students in the area of education took many forms. Most important were the following:

- The difference in system of education between UNRWA schools and Lebanese schools, reflecting on the performance of students in the official certificate exams.
- The relationship of the Palestinian student with the Lebanese University and public schools; the Palestinian student is treated as a foreign student, with all the conditions that this



second language, which discourages most Palestinians from enrolling their children in them as they prefer English.

**State universities:** There is only one State university in Lebanon, which is the Lebanese University. It receives a large number of Lebanese students and has faculties and branches in all specializations and in all parts of the country. Enrollment in this University is conditional, most important is that the student be Lebanese. The University permits some faculties for theoretical studies to admit non-Lebanese students, but forbids it for other faculties, such as Medicine, Engineering, Education except rarely. The University is above all intended for Lebanese students, because it does not charge high university tuition fees, only registration fees. The costs of education are at the expense of the Lebanese State.

## 2) Private Education in Lebanon

There are many private schools and universities in Lebanon, providing education to students irrespective of their nationality, on condition that fees are duly paid. A large part of these institutions are considered "school and university" branches of foreign schools and universities. Most of them include foreign languages as a basic subject of instruction. Private schools that are nearly gratis, affiliated to religious institutions, take upon themselves education of the poor among Lebanese students, and they permit in exceptional cases admission of non-Lebanese.

## 3) The Palestinians and Education

The Palestinians of Lebanon became closely tied to their own educational institutions, most important UNRWA's schools in the various camps, where students obtain elementary and intermediate education. As for secondary schools, the PLO at first took care to establish them, then abandoned the idea, and UNRWA assumed the responsibility. College education was to a great extent tied to private universities in Lebanon and abroad through the scholarship system, or at the student's own expense in State universities.

**UNRWA schools:** The educational institutions that were specifically for the Palestinians were UNRWA's schools. UNRWA undertook since 1950 organization of the educational process for the Palestine refugees. This extended from first grade elementary, for children over six, to the end of the intermediate stage, which thus excluded nursery school. Some NGO associations undertook to establish nurseries for preparing children

for primary education.<sup>81</sup> For the secondary stage, the PLO established in 1979<sup>82</sup> four secondary schools, in Tripoli, Beqaa, Saida, and Tyre. They were supervised by the Department of Education in the PLO until the mid-eighties, when funding stopped. This situation necessitated that students turn to UNRWA, it being responsible for the education of the Palestinians, and the Agency succeeded in obtaining donor states' support for building five secondary schools over the past 10 years.

UNRWA's system of elementary and intermediate education complains of flaws:

- ❑ Most school buildings were not made to be used as schools, but rather as residential buildings.
- ❑ School hours in most schools depend on the double-shift system (morning and evening classes).
- ❑ Classroom overcrowding sometimes reaches 50 students per single classroom,<sup>83</sup> contrasting with the normal situation in Lebanese public schools, where supposedly the maximum is 36 students to the elementary class, 30 to the secondary.<sup>84</sup>

UNRWA also adopts the policy of automatic promotion. This caused the educational status of Lebanon's Palestinians to rank worst compared to the refugees in the other Arab host countries, and in the Palestinian territories of the West Bank and Gaza Strip. Among the most prominent signs of deterioration was the rise in the dropout rate in the elementary stage, reaching 6% for Lebanon's Palestinians compared to 2%, 2.2%, and 2.8%, respectively, for the Palestinians in Syria, Gaza, and Jordan; the percentage for the Palestine refugees as a whole was 3%. Likewise, the dropout rate at the intermediate level reached 15%, compared with 5% in Gaza, 7% in Jordan, 9% in the West Bank, and 8.2% for the Palestine refugees as a whole. (The figures are UNRWA figures for the school year 1993-1994).



It is impossible for a Palestinian engineer to satisfy (b) and (c) above, and he cannot enter the Association. Thus, he is prohibited by law from practicing the profession.

As a result, we find that Palestinian engineers—and there are 400 of them registered in the General Union of Palestinian Engineers/Lebanon branch—have turned to teaching mathematics, in UNRWA schools or private Lebanese schools. Most of them leave Lebanon by contracting with companies working abroad. As for those who manage to work in Lebanese engineering offices, they are classified as “foremen” so as to avoid the prohibition of the law.

**The pharmacy profession:** Law No. 367 dated 01/08/1994 regulates the practice of the pharmacy profession in Lebanon. It lays conditions on every Lebanese in clauses 1, 2, 3 and 4. For non-Lebanese who are nationals of the Arab states, Article 5 sets forth the following conditions:

(1) That he/she meet the conditions shown in Article 3 (degree and age).

(2) That he/she is a national of a country that applies on the Lebanese pharmacist the principle of reciprocity by an agreement to that effect between the two countries.

And so it is not permitted for the Palestinian to practice this profession either. In practice, Palestinian pharmacists have tried to adjust in a variety of ways:

□ Most searched for work in the Arab states, whether in pharmaceutical companies or hospitals or some pharmacies. Rarely did graduates from foreign universities find work in the countries they studied in.

□ Some Palestinians, for absence of any role by the Lebanese State inside the camps, were able to open some 30 pharmacies in them. A Palestinian pharmacist from the Qasmieh locality workshop observed that there is chaos in the organization of the work, leading to a host of risks. She says that most owners of pharmacies are not university graduates in this specialization; some used to work in UNRWA’s Health Division or in the PRCS and obtained some knowledge and experience or practical experience. She also notes that the conditions for keeping medicines viable (temperature,

moisture, duration, etc.) are not met accurately, and there are no responsible authorities or mechanisms for monitoring the pharmacies. In addition, graduates are averse to working in these pharmacies because of the very low wages, and this has turned them into something like grocery stores instead of drugstores.

(10)

## Right to Education

### 1) Formal Education in Lebanon

**Public schools:** Public schools make up most of the network of schools spread throughout the territories of Lebanon, though there are also private schools that charge tuitions and denominational schools that are gratis. The confessional makeup of Lebanon in the social sphere facilitated the emergence of many private schools not owned by the State, which contented itself with supervising them in terms of curricula and system of instruction. In this context the capacity of official schools to absorb non-Lebanese students residing on Lebanese territory has been described as limited and varies from one school to another and one area to another, depending on constraints imposed by the situation of these schools.<sup>80</sup> They are subject to the limits of the internal rules and regulations for elementary and intermediate public schools. Article 3 of Decision No. 820 dated 05/09/1968 stipulated in its first clause the condition for accepting the student in public schools, namely, that “he/she be Lebanese”. The Decision places foreign students residing on Lebanese territory outside the orb of public schools. There is, however, one exception, a conditional exception, for accepting foreign students in these schools. Article 102 of the said Decision says “in exceptional cases where seats remain vacant in the school, non-Lebanese students may be accepted”. This exception does not find its way to implementation because the actual state of affairs does not permit admitting non-Lebanese, for Lebanese public schools are witnessing, in view of the economic straits of a large cross-section of Lebanese society, an increasing influx of students from private schools to public schools. Thus, the possibility of a foreign student securing a seat in public schools is nearly impossible. Moreover, most public schools teach French as the



Medical practice took a particular turn. The development of the Palestinian medical corps had a major impact. The decades of the fifties and sixties of the last century witnessed the granting of Lebanese citizenship to a large number of qualified persons, capitalists, and sectarian cases among the Palestinians in Lebanon. Physicians who held degrees from Britain or the US were given, in consequence of this, an opportunity to practice in the country. But with the rise in the role of the Palestinian resistance and its initiation of the Palestinian Red Crescent Society (PRCS), which employed qualified Lebanese and Palestinians, followed by increase in the number of graduates in medicine through scholarships to the former Socialist states, the inability of the instruments of the Lebanese Government to implement its laws, increasing benefit of Lebanese and Palestinian citizens from free medical services—all these factors entrenched de facto acceptance of Palestinian medical practice, which indeed there was an urgent need for, in order to meet the shortage in remote rural areas, particularly in the South and Beqaa, and in Beirut's suburbs.

After the resistance and PLO departed from Beirut in September 1982, the Lebanese State returned to implementing its laws forcefully. But domestic Lebanese conflicts continued, forcing the Lebanese State to be relatively lenient, until the Taif Accord of 1991. Thereafter the denials and prohibitions against the Palestinians returned, and the courts became filled with claims against Palestinian physicians on charges of illegal practice, the underlying motive being in fact competition and the policy of negative discrimination against the Palestinians. A glaring example of this occurred in Beqaa, where a number of Palestinian physicians were arrested, and Lebanese police shut down their clinics and those of others in Lebanon. But the Palestinian demand for right to work intensified in the camps, and the interests of many poor Lebanese were also shaken, as they had found the fees of the Palestinian physician affordable. Political factors also entered the picture. Eventually, a Lebanese-Palestinian mutual adjustment was reached that took the following form:

- Lebanese law prohibits practice of the medical profession outside the camps, on penalty of prosecution.
- The Palestinian may practice medicine in PRCS centers of the PLO, whether hospitals or clinics, and may also practice in the Health Division of UNRWA.

There remained the reality of some clinics run by Lebanese physicians subcontracting with Palestinian physicians. The latter would issue prescriptions in the name of the Lebanese owner of the clinic. Also, Lebanese NGOs profited from Palestinian medical expertise in practice, without engaging in announced contracts or legal registration.

However, there is a danger in this kind of adjustment by getting around a prohibitive law; it becomes evident in cases where the physician makes a mistake.

**The engineering profession:** A Palestinian engineer from El-Buss camp said during a workshop held on 12/01/2006: "There are many Palestinian engineers who became affiliated with the Association of Lebanese Engineers, but this was before 1982. Now it is forbidden. If one of them does succeed in affiliation, he must obtain permission to practice the profession, and this is out of the question... Many Palestinian engineers in the Lebanese South work in the office of a known Lebanese engineer (G.B.); they do all the work, but they are classified as engineers; their salaries are low, and some have turned instead to teaching in private schools".

He adds: "Acceptance of the Palestinian engineer in the Lebanese Association, especially the Tripoli Association, was commonplace in the past, for Arab engineers would enter the Association in limited numbers. I used to work in a company with a group of Palestinian engineers. We tried to register in the Association, but they said that there are 600 applications from Syrians and Arabs, so they refused... That's why I work as a teacher".<sup>79</sup>

It is known that regulation of the engineering profession in Lebanon is by Law No. 636 issued on 23/04/1997. Article 4 of this Law stipulates the conditions for acceptance of a non-Lebanese engineer who is a national of an Arab state:

- (a) That the legislations of his country apply the principle of reciprocity in treatment of Lebanese engineers.
- (b) That he/she demonstrates enjoyment of the right to practice the engineering profession in his/her country of origin.
- (c) That he/she hold a residency card and work permit from the concerned departments and actually reside in Lebanon.
- (d) If he/she is of foreign origin and is a naturalized citizen of one of the Arab states, then five years must have elapsed since his/her obtainment of that citizenship.



normalizing the status of the Palestine refugee in Lebanon's National Social Security Plan.

### 3) Palestine Refugee Adjustment to Denial by Law of the Right to Employment

Workshops held in the Palestinian camps in Lebanon highlighted the deprivation suffered in the area of right to work by holders of college degrees in various specializations. Below are the findings for four such professions.

**The legal profession:** The Palestinian is forbidden to practice law, a denial embodied in the law regulating conditions for practice of law, which is Law No. 70/8 issued on 11/03/1970, and its subsequent amendments stipulated in Article 5 of Law No. 42 dated 19/01/1991. It set forth the following conditions on who wishes to practice this profession:

First, he must be a Lebanese citizen, for a minimum of 10 years. It follows that no Palestinian graduate from faculties of law can practice the profession. A Palestinian legate (from Nahr el-Bared camp) says that he cooperates with Lebanese attorneys in a legal office in Tripoli in the capacity of legal consultant. He plays the role of attorney in following up cases and files, but he cannot appear before the magistrate; a Lebanese from the office does this. Likewise, another Palestinian legate (from Beirut) asserts that he purchased an office in the capital under the name of his Lebanese mother; he cooperated with a Lebanese attorney in the framework of the same work. Thus, some refugees forged their own limited adjustment to the obstacle of the law. But the great majority of graduates turned to teaching, especially in UNRWA, or to working in other professions, for example a bookstore owner or official of an NGO in Ein el-Hilweh camp.

The effects of the ban by Lebanese law extends to all professions relating to the study of jurisprudence and law. A Palestinian cannot work as a notary public, because the law issued by Legislative Decree No. 76 dated 07/12/1940 and its amendments makes his appointment conditional on being Lebanese for at least 10 years. Nor can he ever be appointed as a state prosecutor, who usually works by contract against a fee as an ordinary civilian and not an official employee of the government administration. The conditions set forth prevent in practice any Palestinian in Lebanon from obtaining such a position, because Decree

No. 16528 dated 02/06/1964 and its amendments makes conditional that he be a practicing attorney, that at least seven years have passed on his registration in the Public Schedule, and that he has an office in Beirut (Article 5). Moreover, the law issued by Legislative Decree No. 65 dated 09/09/1983 forbids the appointment of Palestinians as experts and agents in bankruptcy foreclosures and monitors of precautionary reconciliation, as Article 3 makes conditional that the nominee for the position be Lebanese for over 10 years and above 25 years of age.

**The medical profession:** The medical profession in Lebanon was regulated by a law issued by Decree No. 1658 dated 17/01/1979. By article 3 of this law "no physician may practice the medical profession on Lebanese territory except if he has recorded his name in the schedule of one of the two associations—Beirut and Tripoli—and this at the risk of being prosecuted". Section 2 on the conditions and qualifications required for the practice of medicine took a different position on the nationality of the physician. It allowed for granting a permit to a non-Lebanese from the Arab states. Article 5 made conditional the following:

1. That he/she satisfy the conditions and qualifications required of the Lebanese physician.
2. That this physician be a national of a country that permits the Lebanese physician to practice his/her profession in it, the treatment being according to the principle of reciprocity enshrined in an agreement between the Lebanese State and the state concerned".

Once again, impossibility enters to close the door to the Palestinian practicing medicine, due to (1) Lebanon's non-recognition of a Palestinian state and (2) the resultant impossibility of concluding the abovementioned agreement.

The above conditions also apply to dental surgeons, for whom there are also two associations, in Beirut and Tripoli. On the other hand, Article 3 (amended by Law No. 10/82 dated 02/02/1982) of the law regulating nursing by Decree No. 1655 dated 17/10/1979 adds that "no one has the right to assume the title of licensed nurse except after meeting the following conditions: (1) that he/she be Lebanese and has reached 19 years of age", thus discounting the Palestinian.



registered in Lebanon. This places on the host country certain obligations under international law, the Declaration of Human Rights, the Conventions on Economic and Social Rights, and the protocol of the League of Arab States signed by Lebanon at the conference of Arab foreign ministers in Casablanca, 9-13/09/1965, and ratified by the Arab summit conference in Casablanca, 13-17/09/1965.

In this regard we find that job opportunities for Palestinians were affected by the following:

- Lebanon signed with UNRWA a protocol that permits the Refugee Relief and Works Agency to operate in Lebanon. It granted it the necessary guarantees for providing its services to the Palestine refugees. This was enshrined in observations exchanged between the two parties on 27/10/1954 and 26/11/1954, which provided for employing the refugees, but this provision was not applied except in jobs made available by UNRWA's institutions, such as the schools, clinics and relief work. This latter sector is very limited, with no more than 3000 job opportunities at most.
- Figures on Palestinians of working age in Lebanon varied. It is known that the figure of 400,000 refugees, registered either with UNRWA or the Ministry of the Interior, is a theoretical figure for the number of individual civil registrations. In actual practice the estimates are that half of them are on Lebanese territory, and of these around 60% are children below working age (12 and under). Thus, the estimate is that those who would benefit, if right to work were permitted without restrictions, is at most 70-80,000 women and men. Studies on Palestinian labor speak of an unemployment rate among Palestinians of not less than 60% of their work force.<sup>78</sup>

Thus, for Palestinians in Lebanon, their areas of work and basic resources come from more than one source, most important being UNRWA and the jobs it provides, NGOs and political organizations and their benefits and services, money sent from refugees working abroad to their families—which is the more important source—refugees who initiated projects or worked for Lebanese or others in ordinary professions within the building and agricultural sectors, teaching, accounting, etc. These last did work, but without legal status or protection, thus making them vulnerable to

base exploitation by employers. Then on 27/06/2005 Labor Minister Trad Hamadeh issued memorandum no. 67/1, stipulating their exception “from the provisions of Article 1 of Decision 79/1 dated 02/06/2005” (which restricted some professions to the Lebanese); this opened the way to correcting their legal status and rendering the work of others among them also legal.

But if this memorandum allowed for some specific professions, such as employee, accountant, concierge and the like, it did not change anything for the Palestinian qualified to practice an independent profession. These were the college graduates, and practice of their professions is conditional on membership in professional associations according to the bylaws of these associations. The bylaws, in turn, make membership conditional on the nominee being of Lebanese nationality for more than 10 years.

**Second obstacle:** The precondition of obtaining a work permit is another obstacle. Palestinians eligible to benefit from the Minister's decision remain subject to the precondition of obtaining a work permit from the ministry concerned and paying the fees. Canceling this point is pivotal for improving the conditions of work for the Palestinians.

Although Lebanon's Ministry of Labor worked assiduously to reduce the costs of the work permit for the Palestinian and Syrian, charging him/her a quarter of the original amount, the figures on obtainment of work permits show that by and large Palestinians or their employers do not apply for the work permit. The reasons are practical. If some were in fact working without a permit, and with the approval of the employer because of the lower wage, they have no interest in obtaining it because it is an additional financial burden on them that changes nothing. Similarly, employers would rather not have to pay the fees for social security, which the Palestinian does not benefit from according to the law, and which, as is known, the employer is obligated to share with the employee payment of. Last but not least, most of the Palestinian labor force is concentrated in the agriculture sector and menial to average labor, because of closure of the door to practicing independent professions.

**Third obstacle:** In addition to the above, we find that the decision of Minister Hamadeh does not alter the status of the Palestine refugee in terms of the adverse discrimination he/she endures by the requirement of affiliation to the NSSP and paying its fees without benefiting from it. The excuse is the principle of reciprocity, which remains an obstacle to



**List of Work Permits as Shown in the Statistical  
Bulletins of the Ministry of Planning/Lebanese Central Statistics Bureau until 1973  
And the Statistics of the Ministry of Labor and Social Affairs in Lebanon until 2006**

Year	No. of Permits	Year	No. of Permits
1966	9887	1993	327 <sup>70</sup>
1967	1244	1994	350
1968	2448	1995	354
1969	2362	1996	271
1970	1826	1997	460
1971	1990	1998	355
1972	1866	1999	350 <sup>71</sup>
1973	1850	2000	229 <sup>72</sup>
1977	307	2001	316
1978	312	2002	293
1979	284	2003	245
1982	319	2004	245
1985	2362 <sup>73</sup>	2005	272 <sup>74</sup>
1992	193 <sup>75</sup>	2006	188 <sup>76</sup>

**First obstacle:** Article 59 of the Lebanese Labor Law stipulated that “foreign hirelings shall enjoy upon end of service the rights enjoyed by Lebanese workers, conditional on reciprocity and obtainment of a work permit”. As the Lebanese State does not recognize the existence of a Palestinian state with laws that provide for reciprocal treatment for the Lebanese, the first condition eliminates the possibility of a Palestinian obtaining end-of-service rights, even if he/she has a work permit. And as the refugees in general do not receive work contracts, and so do not have work permits, the legal interpretation applied is to view their work as in violation of the explicit ban shown in the law, thus entailing absolute invalidity for being linked to mandatory texts. It should therefore have no effect, and so the Palestinian laborer has no end-of-service compensation.<sup>77</sup>

The principle of reciprocity assumes that a given state (a) will treat the citizens of another state (b) who reside in it according to specific laws and conditions that also guarantee for the citizens of (a) on the territories of (b) equality in treatment according to equivalent laws and conditions. Officially, the legislator did not specify any basis for how to deal, in his

vision, with the matter of the Palestinian state. Yet on this basis can be set forth the fashion for dealing with its nationals, specifically:

(1) That Lebanon recognize that in the stage prior to announcement of establishment of the State of Israel and disappearance of the State of Palestine entirely, in the understanding of international public law, Palestine was a state subject to the British Mandate, applying the Constitution of 10 August 1922.

(2) That Lebanon refrain from endorsing continuity in legal effect of the laws of the State of Palestine under the Mandate, and endorsement that there is no State of Palestine at this time, proceeding instead from the existence of a Palestinian Authority that arose out of the 1991 Oslo Accords, thus rendering null the second part on the proviso of reciprocity because of absence of a Palestinian State as party before the Lebanese State, for reasons of impossibility at this stage.

In the case of (1) above we find that Article 59 of the Palestinian Constitution (1922) determines that the Lebanese is not considered a foreigner in Palestine, but is treated as a Palestinian citizen. The text of the Article says: “In compliance with the purpose for which this chapter is intended, the expression ‘foreigner’ means a national of European states or American states or State of Japan; it does not include (1) the indigenous folk of countries placed under the protectorate of a European state or administered by a mandate granted to one of the European states; (2) Ottoman subjects; (3) persons who lost their Ottoman affiliation and did not obtain another citizenship”. (Page 3303 of the *Laws of Palestine*.)

This Constitution remained in force in Palestine until 1948. It is known that Lebanon was under the French Mandate, i.e. under a European state, until 1943. After that date the status of the Lebanese in Palestine did not change, which means that the principle of reciprocity never appeared, because the Lebanese was treated better, on an equal footing with the Palestinian in humanitarian and civil rights. He was not discriminated against but rather enjoyed the same social benefits enjoyed by the Palestinian citizen. Accordingly, the Palestinian should be exempt from the condition of reciprocity applied within the present system of the Labor Law.

In the case of (2) above, we find that if Lebanon does not endorse the presence of a Palestinian State and continuity from the past, then the current reality of the Palestinians is that they are refugees lawfully



and banking, especially the positions of manager, deputy manager, chief of staff, cashier, accountant, documentation secretary, and archivist, and in the positions of computer staff, doorkeeper, concierge, guard, storekeeper, seller, money changer, jeweler, laboratory staff, barber, electrician, plumber, glassmaker, and mechanic. Under employers, he forbade businesses, especially general trade, export/import, commissions, commercial representation, boutiques, ready-made apparels, money exchange, jewelry, trade in gold and precious stones, dealership in cars and their accessories, and the building trade.

2. Minister Abdullah el-Amine issued on 11/01/1993 Decision No. 3/1 in which he restricted professions to the Lebanese and barred them from foreigners, including, of course, the Palestinians. He repeated the same heading on hiring in the decision of Dr Mroueh and added the following: Teaching at the elementary, intermediate and secondary levels, except, where necessary, teaching of foreign languages, and the positions of engineer, driver, waiter, among others. He also added to the employers category forbidding accountancy, contracting, shoes and clothing manufacture, all forms of furniture manufacture and its complements, pastries, typesetting, publishing and distribution, building materials, hairstyling, and car repair (metalwork, mechanical work, glass assembly, upholstery, electrical works).
3. Minister Asaad Hardan issued on 18/12/1995 Decision No. 621/1 in which he reiterated the same clauses on hirelings and employers set forth by Minister Amine.

What Ministers Amine and Hardan and Dr Mroueh differed on was the latter's relative leniency on a number of professions and the possibility of granting a work permit in them. He mentioned them in the text, and the two ministers subsequently forbade them. These professions were: Building and related works except for electrical fixtures, sanitary wares and glass assembly, agricultural labor, tannery and leather work industry labor, excavation labor, carpet making labor, metallurgy, sanitation labor, nursemaids, nurses, servants and cooks, and car wash and lubrication labor. On the other hand, the decisions of Amine and Hardan stipulated making exceptions for foreigners if they "meet one of the conditions shown in Article 8 of Decree No. 17561 (regulating foreign labor),<sup>69</sup> in particular the foreigner who:

- Has resided in Lebanon since birth,
- Is born of a Lebanese mother or a mother of Lebanese origin,

- Is married to a Lebanese since more than one year".

The same Decree set forth other conditions, along the lines of being an expert in a field that no Lebanese works in, advertising in newspapers designated by official departments for three days the profession and its conditions, and the requirement that the company employ three Lebanese for every one foreigner it recruits. These conditions effectively cancel the aforementioned exception, or at best renders who may benefit from it very rare individuals. Does it not follow, then, after all this, that we find those able to work from among the 400,000 or so registered Palestinians in Lebanon unable to obtain except a very meager number of work permits, while others who had been working were expelled, removed from their professions or jobs, or sent to court, as was the case for physicians in Beqaa? All of them were young people born in Lebanon, but they were barred from obtaining a work permit despite the exceptions cited.

## 2) Obstacles to Right to Work in Lebanon

The obstacles are many. Some are legal, such as making conditional the principle of reciprocity and making mandatory obtainment of a work permit. Others are practical and factual, such as the available capacity of the labor market, or availability of qualifications required among Palestinians applying for work, and so on.



The decade of the sixties witnessed closure of right to work for the Palestine refugees, after issuance of the first decree regulating entry, exit, work and residency for foreigners in Lebanon, dated 10/07/1962. Pressure was brought to bear to curtail Palestinian employment as then Minister of Labor and Social Affairs, Mr Jean Aziz, called vehemently for barring Palestine refugees from work in Lebanon. They were estimated at 6% of the labor force. The reason, in his thinking, was that the Palestinians are a serious competition for the Lebanese and snatch the daily bread meant for them.<sup>68</sup> Though many Lebanese politicians and journalists resisted this demand that provoked a violent storm of protest, the outcome was to no longer look the other way to permitting some work for the refugees. No sooner did a year and a month elapse, then Decree No. 17661 dated 18/09/1964 was issued on the regulation of foreign labor. The Ministry of Labor and Social Affairs viewed, in its practical interpretation of the text, that the Palestinians residing in Lebanon are foreigners, and the Decree made conditional that the foreigner obtain a work permit to be able to work in Lebanon. It did not make a special exception for the Palestinians because of the situation arising from the Israeli occupation of their land, or their inability to exercise right of return, or that Lebanon does not recognize a Palestinian state. The result was that, in practice, the Palestine refugee could rarely obtain a work permit, for that required many measures, such as paying exorbitant fees, and the permit was valid for one year, which the refugee must renew. Moreover, it is confined to the work contract with the particular employer concerned, becoming null and void if that employer is changed.

For independent professions such as medicine, law, pharmacy and others, Lebanese legislation restricted their practice to within associations. The Palestinian cannot obtain affiliation in these associations as their bylaws made conditional, since more than ten years earlier, that the member be Lebanese, or else that the state of the applicant requesting practice of his profession apply the principle of reciprocity. The Ministry of Labor habitually punished with a very heavy financial fine whoever employs a foreigner by a work contract or industrial license without obtaining a prior approval or work permit. This drove Lebanese employers to shun employing Palestinians and to lay off or expel those who worked for them.

Moreover, Palestinians do not benefit from Lebanon's National Social Security Plan (NSSP), which covers illness, maternity, workplace accidents and occupational illness, and has a family compensation plan

and an end-of-service compensation plan. Paragraph (4) of Article (9) of the National Social Security Law states that "hired foreigners working on the territories of the Republic of Lebanon shall not benefit from the provisions of this Law in some or all branches of social security except if the state to which they belong endorses the principle of reciprocity in this Law for its nationals with respect to social security". By this the Palestinian is required by law to pay fees to the NSSP without being able to benefit from its benefits and services. Meanwhile, Article 21 of Decree No. 17561 stressed that "any violation of the provisions of prior approval will result in punishment of its perpetrator". After that came Article 4 of the Labor Law (chapter on sanctions), dated 04/05/1968, in accordance with Decree No. 9816: "Whoever employs a foreigner under a work contract or an industrial license without a prior approval or work permit from the Ministry of Labor and Social Affairs shall be punished with a fine not less than LL 50 for every day he employed him/her". Naturally, this Law applies to the foreigner, which includes the Palestinian.

Following contacts between the PLO and Lebanese authorities on Palestinian labor in Lebanon at that time, the former received a verbal promise that the latter would not prepare citations, only give warning. The head of the PLO Office published this verbal promise in *An-Nahar* daily on 05/07/1972 by saying that "the Ministry of Labor and Social Affairs, in further facilitation on its part of work for Palestinians, decided not to prepare citations against who is given warning and refrained from applying for a work permit in accordance with the rules". This verbal promise constituted the furthest Lebanese authorities were willing to go—postponing citations for "violations" until a work permit is obtained.

Thus, the decrees regulating foreign labor in Lebanon and the Social Security Law anchored two principles for foreigners (including the Palestinians) who desire to work in Lebanon. The first is the principle of prior obtainment of a work permit. To this should be added the constraining conditions of restricting some professions to Lebanese to the exclusion of others, regularly endorsed by the Minister of Labor, who enumerates them in administrative decisions he issues. It was customary for previous ministers to include in the list some 70 professions barred, leaving in practice only the physically demanding, low-income professions such as agricultural labor and construction work:

1. Minister Dr Adnan Mroueh issued on 18/12/1982 Decision No. 289/1 in which he restricted a number of professions to the Lebanese alone. Under the heading of hiring non-Lebanese he forbade it in management



and Journalists. The union collapsed in 1982, and attempts to revive it failed due to inter-Palestinian political conflicts.

(9)

## **Right to Employment and Social Security**

When one inhabitant of Ein el-Hilweh camp says that after working three years for a Lebanese merchant, then was absent for 15 days because of illness, he was fired by the employer without any indemnity,<sup>61</sup> he is summarizing with sharp intensity the dilemma of Palestinian labor in Lebanon and their rights in this area. To this should be added what others in other localities and camps have said, in Saadnayel locality,<sup>62</sup> in El-Buss camp,<sup>63</sup> in Nahr el-Bared camp,<sup>64</sup> about how their university studies as engineers, physicians, etc. were the reason for barring them from practicing their work because of the Lebanese laws in force. Some arranged their affairs by giving the impression that they are Palestinian physicians working for a Lebanese dispensary, or they worked in a clinic of a Lebanese physician who covers up for them, or they were Palestinian engineers who assisted a Lebanese engineer able to cover up for them. But all this was under unfair conditions marked by lower pay, longer work hours, absence of social security, and so on.

### **1) The Course of Refugee Labor**

The official Lebanese predisposition towards Palestinian labor first appeared between 1948 and 1951. In February 1951 the Director of UNRWA in Lebanon, de Courvoisier, met with Georges Haymari, one of the Lebanese officials in the Foreign Ministry. They discussed the situation of the Palestine refugees and possibility of employing them in private enterprises in Beqaa, Akkar, and the South.<sup>65</sup> But at the end of that same year Lebanon witnessed important internal changes over the Palestine question and the situation of the Palestine refugees residing in Lebanon. Lebanese authorities began to impose tight restrictions on them, particularly those who found some professional jobs. The Minister of Social Affairs, Emil Lahhoud, issued a law requesting Palestine refugees to abstain from work, on the pretext that they are working without permits and are competing with Lebanese labor.<sup>66</sup> Heated discussions ensued in the Lebanese Parliament, which held several sessions on the matter, revealing a division over Palestinian presence and how to address it. But it must be said that the Palestinians were treated in Lebanon as refugees; the least that can be said about that treatment is that it was harsher than any meted out to any other foreigner.<sup>67</sup>



i. For partnerships and limited liability companies, all partners must be of Lebanese nationality... Thus, no Palestinian may be licensed to issue political publications, because the preceding Article 30 set forth the following conditions on the applicant for a license:

ii. "That he/she be Lebanese, residing in Lebanon or taking as his/her domicile a place in it, enjoying his/her civil and political rights, not convicted of a crime or any of the disgraceful misdemeanors cited in the Election Law, and not in the service of a foreign state".

Here, too, the Lebanese legislator repeats the same conditions for whoever wishes to establish a publishing house, whether for books or periodicals (Article 71).

In practice the Lebanese press devoted much space to the Palestinian cause, the key contributors being Lebanese, with some Palestinians contributing too. In 1965 a supplement headlined "Palestine" appeared in *Al-Anwar* daily, under the supervision of the late author/journalist Ghassan Kanafani. The entry of Palestinian organizations into the media appeared with the issuance of a regular public newsletter entitled "Our Palestine", which at that time was the covert mouthpiece of Fateh movement, licensed under Lebanese names.

The period 1969-1982 was the hey day of Palestinian media in Lebanon, covering all publications related to Palestinian organizations, not only the domestic but the general as well. A Lebanese institute for issuing books and studies on the Palestine question was established under the auspices of Charles Helou, President of the Republic of Lebanon, at the end of the sixties. It then proceeded, by a legal license, to issue a quarterly periodical entitled *Journal of Palestine Studies*, which continues to appear to this day. Many Palestinians share in the write-up of its articles.

In radio, the Lebanese Government agreed, by virtue of the Melkart Agreement dated 17/05/1973, Article 6, to permit a Palestinian news agency ("Wafa"), against a pledge from the Palestinian side not to establish a radio station broadcasting communiqués of the Palestinian resistance from Lebanon.

Also in the domains of freedom of expression and freedom of the press, the Palestinian was affected by laws relating to printing presses, intellectual property rights, and audio-visual media. The Publications

Law of 14/09/1962 permits any person to own a printing press after obtaining a license. Article 13 of that Law required that the printing press have a responsible manager, and it added the proviso that he be Lebanese. This allows the Palestinian to purchase or have a share in a printing press, but not to manage it. Similarly, Article 12 of the Law on Copyright of Literary and Artistic Works, No. 75, dated 03/04/1994, stipulated that original literary and artistic works shall be afforded the protection granted authors by virtue of the provisions of this Law in the following cases:

- ❑ If the authors are Lebanese, irrespective of their place of domicile.
- ❑ If the authors are not Lebanese, on condition that they hold the citizenship of one of the countries included under the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works, or under the International Copyright Convention, or are residents of any of these countries.
- ❑ If the authors are nationals of any member state of the League of Arab States not a party to the aforementioned Conventions, conditional on the principle of reciprocity.

Thus, the Law does not include the Palestinian residing in Lebanon, as he does not meet these conditions.

Finally, Lebanese law regulates the formation, prerogatives and rights of the Newspaper Publishers Association, Editors Association and associations such as the Higher Media Board, which has, in addition to a number of laws, privileges for the Lebanese journalist that Lebanon's Palestinians do not benefit from:

- ❑ Enjoying the benefits of the Health Provident Fund for Journalists.
- ❑ Determining the municipal fees on the rent value of journalists' homes (by Legislative Decree No. 69 dated 05/08/1967).
- ❑ Benefiting registered editors listed in the Journalists Schedule by giving them a 50% deduction in telephone fees (Decree No. 11719 dated 04/01/1963).

These were among the many reasons that drove Palestinian journalists to establish a Lebanon branch for the General Union of Palestinian Authors



protect their freedom and prevent any infringement by the State on their rights. The struggles of journalists played an important part in these advances; several times they led to issuance of amnesty by the legislator, or amendments in the laws to cancel the prerogative of preventive detention of the journalist stipulated by Lebanese law in Article 28 of Legislative Decree No. 104 dated 30/06/1977 and in Legislative Decree No. 330 dated 18/05/1994.

Although the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination stipulates in Article 5(d)/8 the right to freedom of opinion and expression, and in Article 5(e)/6 the right to equality in contributing to cultural activities, Palestinians express their constant resentment with media campaigns that instill hostility towards them, entrenching an image of them as “terrorists or armed criminals” and by and large outlaws, in an act of blatant provocation. It reached a point where former Minister Nicholas Fattoush described the Palestinians as “human refuse”, yet no authority or commission concerned made a move to prosecute him or take him to task, though there were a few individual moves by some parties to criticize the position of the former Minister.<sup>60</sup> This is bearing in mind that Lebanon had ratified on 12/11/1971 the International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination.

## 2) The Palestinian Journalist: Treading a Tortuous Path

During the fifties, the press opened their doors to many Palestinian journalists and editors. They fell under two categories:

(1) The first category is Palestinians holding Lebanese citizenship. A person of Palestinian origin who holds Lebanese citizenship is considered legally Lebanese, and Lebanese law applies to him in full.

(2) The second category also entails two parts. There is the Palestinian from Lebanon who practices the profession by a work contract not officially registered. He does not enjoy what his Lebanese colleague enjoys in the self-same institution employing them. And then there is the Palestinian who comes from abroad and works as journalist; he carries the citizenship of the country he comes from, such as Jordan or some other country, and what applies to the Arab journalist applies to him, based on the principle of reciprocity.

**Defining the journalist:** The Publications Law of 14/09/1962, and its amendments up to 30/06/1977, contained a definition of the journalist. Article 10 makes conditional adoption of journalism as a profession and source of livelihood; Article 22, clause (a) makes it conditional that he/she be Lebanese, over 21 years of age, and so on. Thus, a Palestinian journalist in Lebanon can never be considered legally a journalist.

As for the Editors Association, there were discrepancies. Article 90 stipulated prohibition of enlistment of a non-Lebanese in the Association. Yet it added “it is permissible for the foreigner to practice editorial work without affiliation to the Association, and is entitled to a press card as an unlisted newspaper editor, conditional on the following:

- (1) That he/she has permission to reside and work in Lebanon.
- (2) That the principle of reciprocity is applied between his country and Lebanon”.

Thus, the Palestinian who carries the citizenship of a state applying the principle of reciprocity may practice the profession, while the Palestinian who is registered in Lebanon may not do so. In the period from 1970 to 1982 Beirut became a genuine capital of Palestinian media. The media departments of Palestinian organizations were centered in it, and they did not content themselves with employing, training and graduating many media officials from among the refugees; they also contributed significantly to employing Lebanese within these frameworks.

Post-1982 the Palestinian pen disappeared from the Lebanese media scene, for a time, but it gradually returned, especially with the launching of the first *intifadah* in 1987. Palestinian contributions were many and diverse, but from the legal standpoint they remained under the same framework of application of Lebanese law, which returned things full circle to step one, i.e. deprivation. Although there was an abundance of media materials on Palestine by Palestinian media officials, most of these officials were from outside Lebanon.

**Licensing media publications:** Article 31 of the Printed Matter Law stipulates withholding licenses for political media publications except for:

1. The journalist.
2. Newspaper companies of all types that meet the following conditions:



them, resulted in absence of a comprehensive plan that defines the actual needs identified in the Palestinian reality; the result was unprincipled competition between them. Most associations operating work in limited, if important, fields, especially the areas of vocational rehabilitation and rights of the woman and the child. They are still very limited because of dissipated energies and potentials. In general, absence of coordination has a weakening effect on the buildup of civil society in Palestine refugee circles and thus serves to weaken popular confidence in the ability of the associations to find solutions to their social and economic dilemmas. The sight of Palestinian associations widespread in Palestinian circles, and their great number, are not necessarily indicative of a healthy situation, for there is no law that regulates, brings together and legitimizes the work of these associations.

(8)

## Right to Freedom of the Press

### 1) The Image of the Palestinian in the Lebanese Press

It has become commonplace and nearly a daily affair in Lebanon for one daily or more to cite an incident report on arrest of a Palestinian or arraigning him on criminal charges.

The press in Lebanon<sup>59</sup> published that the media official of mainstream Fateh movement was arrested by orders from the Prosecutor General, for being responsible for unlicensed televised transmission called "Aqsa TV", illegally transmitting locally between the camps of Nahr el-Bared and Beddawi. *Al-Mustaqbal* daily added that the concerned person supervises local and satellite channels called *Mahattat al-Awdeh* ["stations of return"], transmitting at the level of Tyre area camps.

The issue provoked a rights dispute between Lebanon and the Palestinians over the right of Palestinians to media and freedom of publication, and the extent to which this is permitted by Lebanon, especially in light of the following facts:

- ❑ Lebanon is very liberal in allowing people freedom to access, obtain and exchange information.
- ❑ The history of the press in Lebanon enshrines freedom to publish, and broadening the scope of licensing for radio and television transmission. Theater and motion pictures are also areas of investment, which the State does not compete with the private sector in; on the contrary, it gives it a free hand. Arab journalists, many of them Palestinian, shared in the media boom in Lebanon, especially from the sixties to the eighties, and Palestinians published and transmitted their media from Lebanon from a variety of platforms and in a variety of ways.
- ❑ To all this should be added that the media and journalistic profession was regulated by law in Lebanon. Associations were established for publishers and editors in the fields of communication and the media. They were given Constitutional, legal and institutional guarantees to



letterhead to the Ministry, as well the association's bylaws, and the receiving of both by the official in charge of managing the association's affairs, they are granted official acknowledgement of notification of formation or founding.

## **2) Associations Operating in the Palestinian Sphere**

Since the start of Palestinian presence on Lebanese territory, ties and civic committees of a consanguine or partisan nature emerged. It is clear that this process of emergence duplicated the cultural structure of Palestinian society in Palestine. As the situation of the Palestinians evolved and became more complicated, these ties also evolved and took on many and multifaceted forms. But the evolution from civic ties to NGOs collided with the legal process, embodied in the question of the legal legitimacy of these ties and institutions. This obstacle still crops up today. The various Palestinian NGO associations remained hostage to absence of clear legal legitimacy permitting them to operate frankly and clearly in Palestinian society, in terms of establishment, function, and beneficiaries. That there is no law giving legitimacy to these associations follows, in the first place, from the absence of a legal status for the Palestine refugees in Lebanon and, secondly, from the absence of legal texts specific to establishment of these associations. Despite this absence, associations with variegated functions and aims quickly became widespread in Palestinian circles, to the point where the activities of these associations have come to cover every aspect of life.

## **3) The Demands of Palestinian Adjustment to Lebanon's Associations Law**

Some associations tried to obtain a notification of formation or founding from the Lebanese Government through a semblance of application of the laws. They upheld them in form by accommodating the consideration that the founder submitting an application for notification of formation or founding be Lebanese, drawn on by Palestinian parties to secure issuance of the notification of formation or founding for the association to be established. Likewise a head office would be designated for the association, which would announce the association from outside the boundaries of the camp. At this head office Palestinian associations would employ a number of Lebanese for the management of the association. The founder is thus Lebanese in form. In content, however, there is a Lebanese management and a Palestinian management that undertake the executive work in managing and supervising the

association. These associations are subject to other prerequisites for obtainment of the notification of formation or founding. They must show their budget and board of directors regularly and notify Lebanese authorities of the same; they also hold general assemblies in the presence of an observer from the Lebanese Ministry of the Interior. Some associations founded private Palestinian associations without recourse to applying for notification of formation or founding; they established their centers inside the camps. The approaches adopted by these associations took one of two directions:

(1) The first was establishment of Lebanese NGOs where the bylaws limit and oblige founders to give the greater share of benefits they provide in their programs to Lebanese, since they are Lebanese associations. This was expressed by one directress of an unlicensed Palestinian association participating in the Shatila camp focus group: "Most associations working in the camps are not officially registered, such as the association I direct, or else they are registered as Lebanese associations, such as Najdeh Association or the Vocational and Technical Training Association, but they are not Palestinian associations from the legal point of view. The associations licensed as Lebanese associations are subject to the conditions of the law on establishment of associations in Lebanon, such as that the beneficiaries be Lebanese. There are other associations that work in the Palestinian sphere, but they are branches of international associations. The legality of the presence of the international associations returns to the legitimacy of the mother association in the foreign state".<sup>58</sup>

(2) The second direction was establishment of associations that did not obtain notification of formation or founding and are not officially registered. The problem here is that such associations receive very little support from donors, which apply criteria and measures when providing any funding. It is assumed that a registered association has acquired the legal personality that permits the financial accountability through which they may enter into contracts with the donors and receive donations and grants. Moreover, unregistered associations have another predicament, which is their inability to obtain financial support from the Ministry of Social Affairs. These associations suffer many difficulties, most serious their inability to obtain sufficient financial support or attend seminars, conferences and training sessions held in Lebanon or abroad. This in turn adversely affects obtainment of needed expertise and thus progress in the association's work. On the other hand, the spread of many associations working in this field, without management and coordination between



fall in property prices, as new buyers were aware of the negative legal bind the Palestinian seller was put in. The real estate market in Lebanon had already been in a downswing for years, with supply exceeding demand. Palestinians were thus compelled to sell at rock bottom prices, and this, in all honesty, is a grave injustice. Moreover, the law caused considerable harm to private property, which is a right guaranteed by law to every Lebanese, affords him protection, and forbids divesting him of it except where necessitated by the public interest and after assuring sufficient indemnity. Even though this new amendment led to contravention of the right of private property, it made no reference to any justification in deference to the public interest nor did it contain any clause about indemnity to those harmed as a result of its enforcement.

(3) The Law conflicts with the right to inheritance. In effect, it cancelled inheritance of realty for Palestinians, whether they are Muslim or Christian. If the Palestinian heir is an owner and registered according to the Law prior to its amendment, or if the inheritance is from a Lebanese relative, such as mother or spouse, then this positive law became in practice involved in dispute and argument over a right that actually falls within the scope of laws governing civil status, a scope the Lebanese legislator retained for these laws. What was new after announcement of formation of the ministerial committee for Lebanese-Palestinian dialogue, chaired by Ambassador Khalil Mekkawi, is that the Lebanese Prime Minister expressed his vision for what to include in the solution; namely:

- Alleviate the restrictions of the ban afflicting holders of various nationalities who are of Palestinian origin. In practice, he issued on 15/01/2005 a decision permitting the Finance Ministry to “enable every person holding citizenship of a state recognized by Lebanon to obtain a certificate of absence of ownership so as to be able to acquire property in accordance with the rules in force”.<sup>55</sup>

- His promise to permit registration of inherited landed property irrespective of the nationality of the heir in accordance with the rules in force, in deference to safeguarding private property.

- His promise to study the possibility of registering realty owned by Palestinians legally residing in Lebanon and purchased by them before issuance of the amended Law. But after the taking effect of the said Law, the ban will remain in effect.

## (7)

### Right to Freedom of Assembly

The formation of associations is considered a right enshrined in the Lebanese Constitution. Article 13 of the Constitution, which was issued on 23/05/1926, stipulated that “freedom of opinion, oral and written, freedom of the press, freedom of assembly, freedom to form associations—all are guaranteed under the law”.<sup>56</sup> The establishment of such associations was assigned to the Ministry of the Interior, for Decree No. 4082 conferred on the Ministry of the Interior and Municipalities the functions of this Ministry and its jurisdictions<sup>57</sup> in relation to concern with Lebanese domestic political affairs in terms of security and supervision of district, municipal and mayoral affairs. The Ministry is also concerned, by Article 1 of the Decree, with associations. These fall under the Directorate of Political Affairs and Refugees, which deals with the associations under the heading of Department of Political Affairs, Parties, and Associations. According to Article 21 of Decree No. 4082, this Department undertakes the administration of association affairs in the following ways:

- Comment on the notification of formation or founding.
- Prepare the necessary texts for granting a license to form an association.
- Monitor the association licensed to ensure its activities do not contravene the purpose for which it was established.
- Prepare periodic annual reports on the activities of the association for submission to the authorities concerned.
- Ensure implementation of the provisions of the Associations Law.

#### 1) Provisions of the Lebanese Associations Law

Lebanese law legitimizes the existence and foundation of associations, in response to the Ottoman Law of 1909 during the time of the Ottoman Sultanate. Article 6 of the Associations Law forbids the formation of secret societies. The Ministry of the Interior must be notified of an association’s formation through a letter or statement from the founders containing a letterhead showing the association’s name, location, managers and their positions in the association. By simply sending this



slogan “purchase of residential apartments conceals settlement plots for the refugees in Lebanon”.

### 1) Law No. 296 (2001)

The Lebanese legislator issued Law No. 296 dated 03/04/2001, published in issue no. 15 (15/04/2001) of the *Official Gazette*, on the amendment in the law enforcing Decree No. 11614 dated 04/01/1969 (Law Concerning Obtainment by the Non-Lebanese of Corporeal Landed Property in Lebanon). Article One of this law provided that “no non-Lebanese person, natural or moral, and no Lebanese person considered by the law as a foreigner, may obtain by contract or by any other legal means between living parties, any right to corporeal landed property on Lebanese territory or any other corporeal rights intended by this law, except after obtainment of a permit granted by the Council of Ministers at the recommendation of the Minister of Finance, there being no exception to this rule except where expressly stipulated in this Law. No ownership of realty right of any kind is permitted to any person who does not hold citizenship from a recognized state, or to any person where such ownership contravenes the provisions of the Constitution concerning [Palestinian] settlement”.

In practice this paragraph implied that the ban forbade Palestinians from obtaining realty rights, even if for a dwelling or shelter, just because they have no state. Before the amendment, these persons had, like other foreigners, a right to own 5000 square meters without need for a permit. Then came the second part of the text to link the settlement rejected by the Lebanese Constitution to Palestinian right to own realty, a misrepresentation of the settlement issue, apart from its deliberate discrimination against the Palestinian.

A number of Lebanese MPs tried to revoke this discrimination. On 20/04/2001 they proceeded to contest the law before the Constitutional Council, which did reject it. Then on 27/07/2001 nine MPs submitted a draft bill to amend the foreigners ownership law in Lebanon, citing as justification that it favors the ban on the Palestinians to the exclusion of nationals of any other state in the world, Arab or foreign. Whereas if the Palestinian owns an apartment, this does not mean, nor does it lead to, his settlement, especially as the Palestinians in all their factions are against settlement and want to return to their only homeland under the umbrella of the demand for right of return. The MPs also affirmed that obtainment of Lebanese citizenship is tied to the Citizenship Law alone, not any

other law or legal action such as purchase or inheritance of an apartment. The said MPs held, rightly, that the ban harmed Lebanon’s image as a land of equality and freedoms holding firm to human rights and their legitimacy ratified in the Constitution, which affirmed the right to obtain property individually or jointly with others (Article 17), a right that should therefore be respected. The MPs mentioned that the ban created many legal and social cases in need of resolution due to the adverse effects that ensued. But the President of the Parliament transferred the draft bill to the administration and justice committee for study, and there it remained in abeyance.

### 2) Impact of Law No. 296 on Palestinian Ownership

The amendment in Law No. 296 issued on 04/05/2001 clearly discriminates against the Palestinians on the basis of national origin. It had very pressuring effects on the Palestinians in practice, in addition to its contravention of international agreements and treaties and declarations of human rights. In this framework three points stood out:

(1) The first concerns the number of Palestinian owners who had already purchased but did not register in the Cadastre Office, either for lack of funds to pay the fees or because they are still paying installments on sales contracts and cannot register until after the payments are settled in full. It would have been logical for this part to remain subject to the old law and owners of property be allowed to register. But in fact, those who tried to do so encountered a plethora of orders and decisions circulated and enforced by staff of the Cadastre Office, and by every notary public,<sup>54</sup> to bar registration, thus entrenching their deprivation even though a law must remain in force until the date of issuance of its alternative.

(2) This Law in effect forced the Palestinian owner to choose between a number of alternatives. One was to register in the name of a Lebanese, with all that this entails in disputation between people and the possible effect of their diverse inclinations. While good people may be many, greed and treachery are also incentives for some to deny the rights of the real owner, or subject him to various forms of blackmail, knowing the illegality of his ownership in practice and his having registered under someone else’s name. It should be noted that Article 16 of Decree No. 11614 dated 04/01/1969, relating to obtainment by a non-Lebanese of corporeal landed property in Lebanon, was not amended, and it stipulates annulment of contract and punishment of every legal act concluded by way of a fake intermediary to evade implementation of the law. Meanwhile, the possible alternative of selling the property led to a



agreement according to prices and circumstances in the location of the dwelling. In general, the various Lebanese wars drove people to move into areas where populations have a confessional or sectarian bent. This in practice generally limited where the Palestinian could lease. Then came the law barring ownership of realty to compound the pressure by forcing the Palestinian to resort to lease, very often in areas outside the cities and at high prices. This in itself drove more families into migration or displacement; their low income drove them to gather in the poorest suburbs and in the countryside, with all that these entail in sharp lack of infrastructure. It has been observed that most of these Palestinian families rely on productive members working outside Lebanon to provide the rent. In addition, there is the bewildering problem of remoteness from the camps and from UNRWA's education and health centers that provide for members of these families.

(6)

### Right to Own Realty

Lebanese Government policy towards Palestinian ownership of realty had several aims, among them were:

- (1) Prevent progress and improvement in housing conditions in the camps, which prompted many to leave them, whether to Lebanese towns and villages or to outside Lebanon.
- (2) Single out the camps of the Tyre area in the South (Rashidieh, Burj esh-Shemali, Buss) for exceptional pressure, to drive their folk to migrate to the north, especially by encouraging UNRWA to build shelters there for the displaced from destroyed camps. This was the case in An-Nahr Al-Bared (50 new shelters).

All of these matters combined to augment the migration of Palestinian youth to abroad, in search of work or economic refuge in the West. A good number of them were able to help family members remaining behind to survive and endure the difficult situation in Lebanon by providing them with financial support. This enabled many families to undertake purchase of realty for housing in new projects; the latter, in turn, witnessed a boom once the general situation stabilized. Meanwhile, some Palestinian financiers contributed to building and realty in Lebanon. The recession in Lebanon's real estate sector also prompted poor Lebanese, Palestinians and others to purchase homes in installments, at a rate comparable to monthly rental. But they were not entitled to register ownership of the realty until after settling all installments, and this usually takes years. The number of families who were owners in theory, payers in practice, and had yet to register, was estimated at five thousand Palestinian families.

Palestinians who already owned apartments or realty had registered them officially and paid the fees, which were comparatively very high (6% for the Lebanese, 16.5% for the foreigner). But there was an amendment to this law during the last five years, encouraging many who had not registered their properties to do so. Thus, registration was relatively intense during the period 1998-2001, and confessional and sectarian parties traditionally hostile to Palestinian presence in Lebanon exploited this and turned it into material for a defamation campaign, under the



1. Granting the refugees loans to repair their homes; the last were in 2005, 15 loans in the amount of \$ 38 thousand.

2. Completion of building of new homes for the displaced from destroyed camps. This was done in cooperation with the Lebanese Ministry of the Displaced, by halting evacuation of the displaced from the dwellings in Dbayeh camp on the one hand, and resuming payment of the amount of compensation decided on for Palestinians displaced on the other; the latter, in turn, transferred the amounts to UNRWA to build them new homes in other, alternative camps.<sup>50</sup>

3. Encouraging initiative in repair and construction work within a “self-help” framework, which is participation by the folks in building their homes themselves, whether through their paying a share of the cost or providing labor gratis or providing the necessary fixtures for the building.<sup>51</sup>

In actual practice, between 1997 and 2003, 462 families benefited from the shelter and repair projects completed by UNRWA, though its records also showed the need to repair 1571 homes in the camps of the North, Beqaa, Beirut and Saida, and 1427 homes in the Tyre camps. In view of the long timeframe estimated for completion, some home owners among the refugees resorted to borrowing to provide on their own for the requirements of building or repair. There remained the acute dilemma of those known as special hardship case families; they are utterly unable to do this.<sup>52</sup>

### 3) The Demands of Adjustment in Infrastructure

**Electricity:** It is the most widespread issue. More homes meant more need for electric power. Official power companies provide meager amounts. It is known that expansion in building requires increasing the number of transformers in the streets of the camps. This the companies never provided. As UNRWA complained of constant deficits in its budget and inability to meet growing needs, the PLO undertook through the popular committees purchase of the transformers.

In some camps there were meters from the Electricity Company. Their bills were not usually collected from individuals, because Lebanese

collectors refused to enter the camps due to the security situation. The alternative approach was for the Electricity Company to extend the current to the entrance of the camp, with distribution within done by the folks, under the supervision of the popular committee. The result was chaos, and a number of refugees suffered electrocution. As for financial payments, they were through the popular committee, which would collect monthly amounts from the folk and present what is required to the Company. When camps failed to pay the total due, power was cut, and problems broke out at the individual level. Solutions ranged from returning to the Company collecting fees directly from individuals, to reorganizing the collective collection process. In 2003 the Lebanese cabinet took a decision in favor of the first approach, to install meters in every house, but the Electricity Company never carried this out. Instead it asked UNRWA to repay the amounts accrued, and the latter, for its part, refused to be involved in this matter.<sup>53</sup> The populations of the camps still suffer from continuous power cuts on an almost daily basis, even though some camps did install new meters.

**Roads:** Roads inside the camps are basically alleys, which cars cannot pass through. Most are unpaved and are not maintained regularly, turning into pools of sludge and waste water when it rains. Lebanese municipal services provide nothing to the camps, employing the oft-repeated phrase “they are UNRWA’s responsibility”.

**Water:** The quantities of water provided by Lebanese water companies to the camps are meager. They do not meet the minimum requirements of the population. A number of donors, including UNICEF, UNRWA, PLO service institutions and the popular committees, erected storage tanks for water from excavated artesian wells, to partially meet the shortage. There is still a critical need for provision of sufficient quantities of water. Moreover, water pipelines are not maintained, and in many cases they are vulnerable to pollution, causing spread of illness and epidemics.

**Waste water:** Though 58 years have passed on housing in the camps of refuge, their alleys still contain open sewers for waste water. They are one of the most serious causes of deterioration in the health of the population, in addition to the problem of absence of natural lighting and ventilation in all dwellings, not to mention their poor engineering.

### 4) Shelter Outside the Camps

The Palestinian, like the Lebanese, is bound by the conditions of lease contracts. That is, the amount of rental is decided by mutual consent and



## 1) The Lands on Which the Camps Were Erected

Some lands were provided from the properties of the Lebanese State, others were leased by contracts between UNRWA and their owners, concluded under the supervision of Lebanese authorities. Still others were provided in the form of non-governmental grants. There is therefore no realty ownership for the Palestinians, and so any horizontal expansion in a camp's area must take place in the self-same way, i.e. by the Lebanese State or owners providing the land or by concluding official lease contracts with UNRWA. An administrative arrangement assigned to Lebanese security services led to denial of permission to add floors to homes in the camps. The arrangement was used as a weapon of blackmail that the refugees endured until the year 1969. Thus, the natural increase in population that accumulated over the long period of refuge had nowhere to go, and people had to leave the camps. In this way emerged areas of Palestinian refugee gathering outside the camps, not recognized by UNRWA nor by the Lebanese State, such as Jal el-Bahar and Qasmieh in Tyre area, Sikkeh quarter in Saida, Saadnayel in Beqaa, and other Palestinian localities.

The Palestinian living outside the camps can change his domicile as he chooses, simply by giving notice of this, as stipulated in Article 1, paragraph 3 of Decree No. 927 (1959) Regulating the Works of DAPRA in Lebanon. As for the Palestinian who resides in the camps, he must apply for a permit to move from one camp to another, according to this same Article, paragraph 7.

The components of Palestinian right to shelter include the legal security of possession afforded by the contracts concluded by UNRWA with the State or the landowners. There is therefore no threat of forced evacuation of gatherings in their entirety, except in the case of the lands on which other Palestinian localities stand. Moreover, the camps and localities that are close to the cities generally permit the refugees access to sources of work and health care. With the passage of time infrastructure deteriorated, and several projects were proposed to upgrade it sufficiently to meet necessary and urgent needs. Government water and electricity companies, for their part, provide for a large proportion of the needs of households, against payment, but the really negative thing was the absence of suitable engineering and health conditions in foundations, ventilation, natural lighting, and environmental health generally in these camps. For these camps contained economic centers such as markets and stores, social centers such as clubs, schools, clinics and dispensaries, etc.,

and they remained overpopulated for lack of horizontal expansion. The result was acute congestion.

Population density led to large numbers of individuals living in single rooms. Dwellings in the camps are in general 30 square meters in area for a room or two rooms, kitchen, and bathroom. Most lack the conditions for proper ventilation and lighting. And with the shifts and turns of security circumstances, many left the camps, but they retained their rights, renting their dwellings. Thus emerged a new customary practice: the occupant of a dwelling who does not own it, leasing that dwelling. This in turn led to many problems

between families, especially in cases where the dwellings were razed or damaged due to war, in terms of compensation, rebuilding, right of occupancy, etc.

## 2) The Demands of Adjustment in Shelter

With horizontal expansion in the camps impossible, families proceeded to build vertically. Thus we see in the camps now (e.g. Shatila) tall buildings, reaching up to seven floors. But there is a danger here, for they were built up without there having been suitable foundations to start with, nor were they built according to correct engineering requirements. These buildings are therefore a constant threat to their inhabitants, who live under constant threat of their collapse because they are poor and have no alternative. During the war years, battles caused the collapse of a large number of buildings, and many sustained partial damage, rendering urgent the proposal for rebuilding and repair. But this proposal ran into several obstacles:

a. Barring of entry of building and repair materials to the South camps, especially in the Tyre area, by a Lebanese administrative decision implemented by the Lebanese army through its barricades at the entrances of the camps. But under the constant pressure to resolve this problem, the Lebanese Government announced on 30/11/2004 lifting of the ban on entry of building materials, only to reassert it on 20/06/2005.<sup>49</sup>

b. The shortage in financial resources for reconstruction or repair. UNRWA proceeded to gather special donations for this purpose, from outside its regular annual budget, and pursued one of the following approaches to provide shelter:



completion of the necessary administrative arrangements in the Directorate and diplomatic missions abroad, announce the effective dates for beginning work on the new formula as per the decision of H.E. the Prime Minister, instructing facilitation of mobility for Palestine refugees by virtue of travel documents granted them, as is done for Lebanese passports".<sup>47</sup> This was put into effect.

(5)

### Right to Shelter

This right gives considerable weight to human rights and interconnects them. The human being's right to his dignity and safeguarding it, the principle of non-discrimination, the right to individual and family security, the right to an adequate standard of living, the right to freedom of choosing a dwelling—all of them are interconnected by the right to shelter. In addition, the right to shelter affords the human being a certain degree of environmental health, assures a sufficient level of mental and physical health, and so on.<sup>48</sup>

Since the start of the Palestinian refuge, due to the enormity of the catastrophe, the Lebanese State intervened in their redistribution for housing in the camps designated. They were distributed to all parts of Lebanon. DAPRA was vested with the right to decide on moving any Palestinian from one camp to another; likewise the security services. Thus, Palestinian housing was split up; a large part, more than half, were sheltered in dwellings in Lebanese cities and villages; the rest were divided between 15 camps. (Later, from 1973 to 1976, three of these camps were destroyed and were not permitted to be rebuilt: Nabatieh camp, Jisr el-Basha camp, and Tel az-Zaatar camp).

The distribution of the camps in Lebanon's governorates was as follows:

- (1) Governorate of the South:
  - a. Tyre area: El-Buss camp, Al-Burj Ash-Shemali camp, Rashidieh camp.
  - b. Saida area: Al-Mieh and Mieh camp, Ein el-Hilweh camp.
- (2) Governorate of Mt Lebanon: Dbayeh camp, Shatila camp, Burj El-Barajneh camp.
- (3) Governorate of Beirut: Mar Elias camp.
- (4) Governorate of Beqaa: Wavel (Jaleel or Galilee) camp.
- (5) Governorate of the North: Beddawi camp, An-Nahr Al-Bared camp.



Once the Palestinian obtained the travel document, he/she could travel freely from Lebanon to abroad. He/she also had the right to renew the travel document by way of Lebanese missions abroad, after completing the legal formalities obligatory for such renewal. The Ministry of the Interior made granting travel documents conditional on the Palestinian demonstrating that he/she is registered in UNRWA's service rosters and showing the ration card. This is a matter on which was built the legal standing of the Palestine refugees in Lebanon.

The condition of registration in UNRWA as a basis for right to legal residency was given exceptional importance for records and status registrations, which never sought to make a census of the Palestinians. It is known that providing services and rations was rejected by a large number of Palestinians who were not registered in the civil status records of 1948; they contented themselves with registering their names in the Ministry of Interior census of 1952. Thus, they have no UNRWA card, and by law they were considered a special class of refugees. Moreover, those who had traveled abroad were cancelled from UNRWA's service rosters and became holders of a laissez-passer for one year only.

The right to freedom of mobility for the Palestinians, to and from Lebanon, was dealt a decisive blow on 07/09/1995 when a political decision was taken requiring obtainment of a visa for return. Then Prime Minister Rafiq el-Hariri conveyed it to his Vice-Premier and Interior Minister at the time, Michel el-Murr, after reaching an understanding with then President of the Republic Elias Hrawi; thereafter it was passed on to Transport Minister Omar Misqawi.<sup>43</sup>

The journey of pain began with the decision by Libyan President Muammar Qaddafi to expel Palestinians in Libya on 01/09/1995. Some 5000 of them were from Lebanon. Those who had come to Libya from other countries were returned to them. But in Lebanon, return of the refugees was barred as of 10/09/1995. In application of the Lebanese Government's decision, the Interior Minister and Transport Minister denied entry to ships from Libya, resulting in a general ban on family reunion for all Palestinians abroad. It was all quite sudden, giving no time for those desiring to return to adjust to the situation. On 22/09/1995 obtainment of an exit/entry visa before departure was made mandatory; for those abroad at the time, they must obtain from Lebanese missions an entry visa, which in practice was not granted.

The repercussions that accompanied this decision illustrated how the law is used as an instrument of pressure on the Palestinians, to drive them out of Lebanon by laws and decisions of the Executive. The statements of officials, in particular, suggested a kind of discrimination campaign. Minister Nicholas Fattoush described the Palestinians as "human refuse".<sup>44</sup> The Palestinians called for cancellation of the measure, or at least countering its consequences, for the following reasons:

- The risk of breakup of families; those who had departed can no longer, because of it, actually return to their families.
- The closure by some states of their doors, especially those who have job opportunities for the refugees, and refusing the refugees' travel to them for fear they will not depart after completing their work because of Lebanon's refusal to receive them.

The Palestinians repeatedly called for application of the September 1965 Arab summit protocol in Casablanca, to which Lebanon was a signatory. It stipulated that "the Palestinians residing in the Arab states be treated as nationals of the Arab states in terms of travel and residency while yet retaining their Palestinian nationality".<sup>45</sup>

The Lebanese Foreign Minister at the time, Faris Boueiz, made a statement to the Lebanese press on 07/09/1995, admitting that the Lebanese Government "took a decision to freeze the effectiveness of Lebanese travel documents valid for travel for the Palestine refugees, and freeze renewal of these documents or granting any entry visa". The statement revealed the actual purpose of the measure: to bar absolutely the return of tens of thousands of Palestinians who had left Lebanon legally in search of work and education, and keeping them stranded in all the states of the world, where presumably each would make arrangements for residency or else emigrate to countries that would accept to settle them after a certain period of residency.

The Palestinians continued to endeavor assiduously to cancel the arbitrary measure, all the way up to early 1999. At that time, Dr Selim el-Hoss became Lebanese Prime Minister. He issued a decision "reasserting the legality of Lebanese travel documents granted to Palestinians residing in Lebanon", which effectively cancelled as of 13/01/1999 the condition of a visa requirement for return to Lebanon.<sup>46</sup> After that the Directorate of General Security announced that it will "immediately, upon



## (2) Mobility to Outside Lebanon

This was governed by Decree No. 1188 dated 28/07/1962, which stipulated in Article 22 that the Palestinian is exempt from a travel document between Lebanon and Syria, but if he/she wishes to travel to other countries, he/she must obtain a travel document from the authorities concerned by applying for a passport from DAPRA, which will study the application and comment on it, then transfer it to the relevant departments in the Directorate of General Security.

Several factors deeply affected the near paralysis of freedom of mobility for Palestinians to and from Lebanon, most important:

- ☐ The purpose of the travel determined consent or refusal of departure or return.
- ☐ The procedures required to facilitate travel, and the complexities attached to them.
- ☐ Lebanese-Palestinian political and security rivalries.

Purpose of travel was always an important factor. Many Palestinians wanted freedom of mobility to the Gulf states, where oil was becoming a first primary industry, to search for job opportunities there. Lebanon would generally facilitate for these Palestinians obtainment of travel documents, but it was made conditional on UNRWA canceling them from its relief rosters. This was rationalized in the fifties as an attempt to save on relief assistance for the sake of the remaining refugees in Lebanon, to reduce their problems, because those departing can provide for themselves and their families. Later, Lebanese authorities imposed on these same Palestinians, as a condition for obtaining a travel document, proof of registration in UNRWA's rosters.

Mobility to another country for the purpose of military training was totally rejected. Thus, at the start of the sixties, when Iraqi President Abdel Karim Qasem declared formation of a Palestine army, permitting volunteers to join it from the refugee camps, no matter where they are, there were some volunteers from Lebanon's Palestinians. The Lebanese State made their departure conditional on no return to Lebanon. And so it remained thru 1967, when Lebanese authorities refused, according to the Lebanese daily *Al-Hayat* (31/05/1967), a PLO request to permit officers

from the liberation army in Iraq to enter Lebanon to visit their relatives. The same was repeated on 04/10/1970, when the Government of Lebanon refused to permit an Iraqi plane carrying a number of Arab Liberation Front soldiers returning from Baghdad to land in Beirut Airport (*Al-Hayat*, 05/10/1970). The Cairo Agreement and Lebanese-Palestinian rivalry provoked sharp controversy in negotiations over its interpretation, until freedom of mobility was sanctioned with facilities and the PLO office in Beirut announced in a statement<sup>42</sup> that the Minister of the Interior had decided on the following:

(1) Permitting all Palestinians residing in the Republic of Lebanon to depart to the Syrian Arab Republic and return, without any prior permission, the identification card being sufficient. (The Lebanese Deuxieme Bureau made this very difficult in practice).

(2) Permitting Lebanese embassies and consulates abroad to renew the travel documents of their Palestinian holders who reside in Lebanon, as is the case for all Lebanese citizens. (They would be returned to Lebanese General Security for renewal or rejection).

(3) Confining transactions for issuance of Palestinian travel documents to the Department of General Security, and cancellation of the previous routine that required passing issuance of the documents through DAPRA and the Second Bureau.

These decisions reduced the problems the refugees suffered in trying to exercise freedom of mobility, but the Directorate of General Security took many measures that obstructed ease of obtainment of a travel document. All too often the applicant was subjected to security interrogations; there were attempts to pressure him to become an agent, or applications were rejected without explanation, or there were delays in completion until employees are bribed to facilitate matters. Moreover, the time taken to grant or renew the document was usually not less than three months and often took several months.

We draw attention here to Decree No. 7706 dated 29/12/1954, which exempt Palestine refugees from paying visa fees on their passports when traveling from one country to another, or fees for obtainment of the travel document or its renewal. Actually, after 1970 Lebanese General Security took fees, and they exactly equaled the cost price of the Lebanese passport.



## Right to Freedom of Mobility

### 1) Mobility within Lebanon

As in any state, it was only natural that Lebanese authorities designate areas that bar freedom of mobility to other than the inhabitants of those areas. These were the border areas, particular in the South. After the announcement of the Lebanese-Israeli truce in 1949 in Rhodes, Lebanon became stricter in barring attempts at infiltration by some Palestine refugees returning to the north of their occupied homeland. Because this led to Lebanese-Israeli military confrontations, and many tragedies befell Palestinian infiltrators because of shooting at them or arrest by Lebanese security forces. Subsequently, the Palestinians in these areas were moved to Rashidieh camp, and after that to the North.

In later stages Lebanese security services imposed a ban on freedom of Palestinian mobility between the camps, which were located in all areas of Lebanon. Every Palestinian had to obtain special permission from military security to visit a Palestinian camp in the South, if he is an inhabitant of other camps. Anyone who violated this would be sent to prison.

When bases of the *fedayeen* spread in 1969, disputes continued to appear from time to time over freedom of mobility, especially for militants from among the refugees, in the South, Beqaa, and the Kfar Shouba area. They were also forbidden to move about in military uniform between Lebanon's cities. The geographic space forbidden to all the refugees grew following the Israeli occupation and its control of the border strip, which extended to include villages in the districts of Jezzine, Hasbayya, Marjoun and Bint Jbeil, all the way to Naqourah. A Lebanese who wants to go there had to be obtain a prior permit from the Ministry of National Defense, the purpose being to maintain security. In practice, no Palestinian was ever given a permit.

Since the Taif Accord in 1989, the treatment meted South camps was one of perpetual restriction. The Lebanese army set up barricades at their entrances and all other entrances were closed off to mobility of their inhabitants and visitors. This action led to constraints on the life of the refugees, economic and social, and was followed by others:

a) Use of the power to paralyze freedom of mobility as an instrument of pressure in the hands of the Government of Lebanon on the population of the camps. The most notorious example of this occurred on 16/07/2002, when then Minister of the Interior and Municipalities, Elias el-Murr, in an attempt to force a response from the folks and officials of Ein el-Hilweh camp, the largest of the camps of Lebanon, population over 40,000, demanded handing over to him a Lebanese fugitive who had killed security elements. He threatened to close off the camp and paralyze people's movement, rendering them by compulsion inmates of one big prison. He said: "The matter is heading towards handover of the culprit to the Lebanese army, and then the courts; otherwise a tougher stand will be taken according to the steps decided on by the army, which means escalation, even if the matter leads to closure of all the entrances of the camp, so that no criminals besmirching the image of the innocent inside penetrate these camps".<sup>40</sup>

Thus the role of security barricades changed from working to provide security, protection and coordination with officials of the camps, to a frontline military point for strangulation of the camp, paralyzing its movement, isolating it from its surroundings, and effectively canceling freedom of mobility to and from it, all by decision of the Executive.

b) Another incident provoking serious controversy over freedom of mobility, in which a Palestinian paid for with his life at the Ein el-Hilweh camp barricade, occurred on 08/11/2001. The refugee Husni Mohammed Hasan Ghazal (35) was hit when a bullet was fired in his direction by elements of the barricade; he died inside the camp. The Directorate of Orientation in Army Command said in a statement on the incident that the Palestinian ran from a car during identity check of its passengers, headed for the camp, and was carrying a forged ID; a warning shot was fired in his direction; he continued to run and as a result was hit; it was learned later that he died.<sup>41</sup>

The population of the camp considered this as, effectively, cancellation of their right to freedom of mobility, for their refusal to regard the army barricade as a kind of border zone between the two sides. They protested with demonstrations, expressing apprehension over the fate of their children and families who cross the barricade. Lebanese and Palestinian leaders were forced to contain the incident and thwart its complications, especially in terms of facilitating freedom of mobility for the population of the camp through safe passage.



liquidating Abdullah Shureidi in Ein el-Hilweh camp "by decision of the head of Fateh movement in Lebanon, Sultan Abu'l Einein" (*Al-Mustaqbal* daily, 01/12/2003).

All these complicated the court case, as a sentence passed in absentia on a felony, whether issued by an ordinary court or a military court, cannot after taking effect be appealed or contested. It cannot be withdrawn except after the person sentenced in absentia hands himself in and is retried.

The tacit Lebanese-Palestinian understanding on political dealing in matters of successive court decisions reached its climax when the subject of general amnesty was brought up again in 2005. The Palestinians repeated their demand that it encompass the refugees. It gradually manifested itself in the following chronology of events:

In November 2004 Lebanese newspapers reported a visit by Abu'l Einein to Damascus, having departed from Rashidieh camp under security protection to complete political meetings there. But he denied this. Then Lebanon television and newspapers on 11/02/2005 showed a picture of Abu'l Einein visiting the home of the President of the Lebanese Parliament, Nabih Berri, in Museileh and meeting with him there. It was the last message confirming that the courts were used for political ends, and that altering conditions resulted in a breakthrough in practice. But there was no accommodation of inclusion of the Palestinians under the second general amnesty. The Government's pretext was that, while it is possible for the general amnesty to encompass a punishment within a sentence issued in absentia for a crime, no person sentenced in absentia was ever before granted special amnesty. Thus, the chairman of the Lebanese committee charged with dialogue with the Palestinians, Ambassador Khalil Mekkawi, declared that "the pledge made by the Palestinians to cancel the ruling issued against Sultan Abu'l Einein, is being studied with complete seriousness; as it is legal, it needs independent legal judgments that require study and time".<sup>38</sup> In practice, the rulings were dropped after Abu'l Einein handed himself in for trial, and he was acquitted on 03/01/2006.

The second case is that of Yousef Shaaban, a Palestinian from Burj el-Barajneh camp. He is serving a life sentence, issued by the Judicial Council<sup>39</sup> 11 years ago in the case of the assassination of Jordanian diplomat Nayef el-Maaytah in 1994. It is a case that found no legal solution. Palestinian moves through civic demonstrations, sit-ins and

signing a petition for his retrial all failed. Despite proof of error on the part of the Judicial Council, there is no legal way out without amending the legislation, because the rulings of this Council can never be reconsidered or contested. However, the Lebanese legislator recently opened a window to a solution by amending Articles 328, 329 and 366 of the Criminal Court Proceedings Law (Law No. 711 dated 15/12/2005). It permitted, by virtue of the amendments, request for retrial of felony and misdemeanor cases, whatever the court that passed sentence on them and whatever the punishment it ruled for, in a number of cases. Though two persons were executed in Jordan after confessing to committing the crime, and Shaaban had nothing to do with it, this Palestinian is still searching for a legal means to cancel the sentence of the Judicial Council, or else obtain an amnesty to so as to be released.



charges for political reasons could benefit from the amnesty. In the interval that followed the first amnesty the conviction and sentencing of Abu'l Einein were in absentia.<sup>35</sup>

On 28/07/1997 the Lebanese Military Tribunal issued the death sentence in absentia against Hasan Ahmad Abu'l Einein, alias Sultan Abu'l Einein, the head of Fateh movement in Lebanon, after convicting him of "the charge of forming an armed gang whose aim is to assault civilians and their properties and harm the Lebanese State and its authority".<sup>36</sup>

This decision prompted accusations that Palestinians rushed to confirm, namely, that Lebanese courts are not neutral or fair when the accused is a Palestinian. The conviction provided damning evidence of this, especially as the court ruling came in the wake of sharp political interactions:

- The Prosecutor General for Appeals at that time was Magistrate Adnan Adhoum, who later became Minister of Justice. He was accused by the majority in Parliament as being an instrument of legal oppression in the hands of Syrian influence in Lebanon.

- The PLO, Fateh movement, Palestinian committees and unions, declared that they consider the sentence political, with an influential political party behind it that has a political plan aimed at undermining the future of the Palestine refugees in Lebanon. They regretted that the sentence considered Fateh movement as an armed gang. The PLO also acted, with Mohammed Sabih, its permanent representative in the League of Arab States in Cairo, meeting with Dr Ismat Abdel Meguid, the League's Secretary General, requesting that he intervenes in Lebanon and hoping that the case of the Fateh commander in Lebanon be addressed. Finally, in political defiance of the court sentence, Yasser Arafat, Chairman of the PLO's Executive Committee, issued a decision promoting Abu'l Einein to the rank of general.<sup>37</sup>

The court sentence also came within another political context:

- US Secretary of State Madeleine Albright declared during a tour of the Middle East that the future of the Palestine refugees is left for the final negotiations between Israel and the Palestinians. This raised fears among Lebanese and

Syrian authorities of the possibility of the Palestinian Authority ceding right of return.

- Fateh expressed interest in reviving its political role and increasing its influence in refugee circles in Lebanon. It resumed military training of its militia forces and distribution of weapons in the camps.

- Israeli Prime Minister Ehud Barak announced his plan for military withdrawal of the occupation forces from south Lebanon before July 2000, which explains the Lebanese fear of possible Israeli-Palestinian (Fateh) security coordination in Lebanon.

- Opposition Palestinian sources focused on the Syrian dimension in the Lebanese court's decision to invoke the death penalty, holding that Syria sent a message to all Palestinians on the need to entrench calm in Lebanon and it is possible to try any Palestinian in the self-same way.

- Failure of attempts by Farouq Qaddoumi, the Palestinian Foreign Minister who is close to Syria, to enlist Syrian support for mediation with Lebanon to resolve the problem.

What occurred in practice took two parallel lines.

**The first** was on the Lebanese side. Lebanese governments continued to apply their decision not to exercise a role within the refugee camps, contenting themselves with imposing tough measures, with Lebanese army barricades erected on the edges of South camps.

**The second** was the accused taking refuge in Rashidieh camp, south of Tyre, knowing that there is no executive decision to arrest him. He announced his refusal to turn himself in, which is the condition that directly affords him dismissal of the death penalty and his prosecution again in a retrial.

A series of legal pressures on the accused followed. The Permanent Military Tribunal convicted him again in absentia, on the charge of forming an armed group in Kfar Shouba town, and sentenced him to 10 years with hard labor (*An-Nahar* daily, 04/12/2000). Similarly, at the start of December 2003 there was a trial of Palestinians accused of



(3)

### The General Amnesty

A Palestinian in El-Buss camp says: "The Lebanese make the Palestinian's life difficult in everything that requires referral to a department or ministry. In the face of deliberate complication, the Palestinian is forced to violate the law. Sometimes he pays a bribe to the employee, and sometimes they want to use us as spies. The Lebanese torments the Palestinian psychologically and insists on portraying him in the ugliest light. Everyone uses him in their conflicts. Lebanese prisons are filled with Palestinians. The Palestinian dies and no one cares. If he is found innocent, he is not released. My cousins were accused of a homicide, and they were sentenced to death in Lebanon, which, fortunately for them, does not carry out the penalty. Seven years later the real killer appeared, and they were acquitted and released. But this amnesty did not help them obtain indemnity for the mistake by the court..."<sup>32</sup>

The wife of a prisoner from Shatila camp says: "He was accused of a misdemeanor and jailed for three months. But when he was released, he was sentenced again, on the charge of homicide and robbery. We don't have the means to appoint an attorney to defend him. The attorney appointed by the court was not very interested. They say the charge is old, dismissed under the general amnesty, but so far, nine months later, it still hasn't ended. Why is the Palestinian treated differently from the Lebanese? Is general amnesty only for the Lebanese and we have nothing to do with it?"<sup>33</sup>

There are many signs of discrimination by the Lebanese State in the matter of general amnesty, and how it is enforced on the Palestinians compared to the Lebanese. This led to repeated calls by the Palestinians, up to the year 2006, for cancellation of what they describe as political trials and for their inclusion under the general amnesty. This was plainly evident from the insertion of this demand in the memorandum on human rights called for by Lebanon's Palestinians, submitted on 16/05/2005 by Abbas Zaki, PLO Executive Committee representative to the Lebanese Authority, during his preliminary meetings to prepare for the Lebanese-Palestinian dialogue.

Despite the many cases of denied amnesty endured by the Palestinians, the most glaring were two cases that deeply affected dealings between

the two parties, Lebanese and Palestinian, and spread a general belief among the Palestine refugees that when laws that are comprehensive are issued, official Lebanese administrative enforcement turns them into a tool for pressuring the Palestinians.

**Case 1:** The demand for amnesty for the head of Fateh movement and representative of the PLO factions in Lebanon, known as Sultan Abu'l Einein.

**Case 2:** The demand for amnesty and release of the Palestinian Yousef Shaaban, convicted of the charge of assassinating a Jordanian diplomat when it was found that the culprit was executed in Jordan.

After the Taif Accord, the Lebanese Parliament issued on 26 August 1991 Law No. 84 granting general amnesty for crimes committed before 28 March 1991, subject to certain specific conditions that excluded some types of crimes, such as crimes against state security from abroad, crime cases transferred to the Judicial Council, murder or attempted murder of religious figures and scholars, political leaders, Arab and foreign diplomats, etc. Another condition was that amnesty to perpetrators of the said crimes is void if they commit any crime after its entry into force.

This amnesty that supposedly was comprehensive was tinged with exceptionality, the intent being to permanently threaten in order to deter crime, on penalty of cancellation of benefit from the amnesty and prosecution of the perpetrator for both new crimes and old. Political selectivity was also apparent, granting amnesty to heads and officials of armed militias even though in many cases they fall under the exception. Clearly the aim was to permit enforcement of the halt to the war by enabling those persons to continue as leaders in peacetime.

Political developments in 2005, following the assassination of former Prime Minister Rafiq el-Hariri on 14/02/2005, led to issuance of a second general amnesty. Though said to be general, it selected the crimes for amnesty, and it closed the door to retrial of any case linked to crimes since 1994, thus becoming, in effect, restricted to releasing Samir Geagea, head of the Lebanese Forces, and his comrade Jirjis Khoury, and even his comrades who were not, like him, arrested. Geagea had spent 11 years in jail. Confessionalism imposed itself on the amnesty decision, for it also included Dhinnieh and Majdel Anjar prisoners, fundamentalists on trial for the charge of terrorism; they had not yet been sentenced, and so they were released.<sup>34</sup> In such a formula no Palestinian facing criminal



- The return of some highly qualified persons, such as physicians, engineers and legal experts, to participate in the popular committees, and a gradual return of some institutions funding social projects in the camps to work with the popular committees, such as UNICEF, the Zayed Institute (UAE) and others.

## 6) UNRWA as a Referral Authority

UNRWA's functions were defined by UNGA resolutions on its formation and prerogatives granted it according to resolution no. 302/4 dated 08/12/1949. It began its work on 01/05/1950, to provide for the essential social and relief needs of nearly 880,000 Palestine refugees in the Near East. It set up its regional office in Beirut.

The nature of its work was defined as follows:

1. Acceptance by the states concerned of UNRWA's operations on their territories.
2. Specific prerogatives for completion of a number of functions, not subject to the host state but rather to a relationship of consultation and cooperation.
3. In the event of dispute in works or functions of a commercial or civil nature, UNRWA shall turn to settling them by arbitration, not recourse to local courts.
4. UNRWA staff are subject to an internal administrative statute. UNRWA does not have authority on the ground, nor does it have the power to issue laws, or juridical authority, over the refugees it cares for in its works.
5. UNRWA provides its services to registered refugees, whether in the camps or outside them. It has in the camps installations, such as ration distribution centers, clinics, schools, in addition to some tasks usually undertaken by municipalities, such as paving roads, setting up sewers, and providing services to households.

Many factors impact on the ways in which UNRWA performs its role. These include political and security developments, the positions of the donor states, the amount of donations for the budget or for additional projects, the positions of the states hosting the refugees, the diversity of the needs of the refugee community, in addition to the role of the PLO and Palestinian Authority. Thus, the Palestine refugees always regarded safeguarding UNRWA's presence and increasing its services a vital

matter for meeting the needs of many of them. It has become for them the key referral authority in the areas of education, health and relief.



lost their role and public confidence, after their work was marred by indiscriminate chaos, remote from the collective role, and specialized committees were non-existent.

One participant in the Ein el-Hilweh camp discussion session said that “the popular committees are appointed by Palestinian organizations, not elected; in fact, they are imposed. We hope that elections occur, as happened in Shatila [camp]; the present committee has its pros, and also many cons—most important is that the head of the popular committee himself follows up security, educational and electrical problems and there are no specialized committees”.<sup>29</sup>

A participant in the Buss camp workshop affirms that “our Palestinian community is chaotic; even the popular committee is a stiff assemblage of organizations, not elected. We don’t have popular committees; we have organization committees”.<sup>30</sup>

One of the participants in the Qasmieh locality workshop indicated that “there is a popular committee, and it is appointed by the factions; its work is to resolve problems and coordinate between associations and the families and address the demands of the schools. It consists of 15 members, four of them activists; they do volunteer work. UNRWA deals with the committee as a referral authority; likewise the European Union. The committee acts under the auspices of the PLO”.<sup>31</sup>

## 5) The Factors of Advancement

The popular rejection of the reality of the popular committees led to calls for advancing their situation. There were influencing factors behind this, most important being:

- The Parliamentary and local elections in the Gaza Strip and West Bank, which breathed democratic life in refugee circles, evident in the call to apply the principle of elections in refugee circles outside the territory of the Palestinian Authority. Committees were formed to prepare individual initiatives, with encouragement from a number of political organizations, for example in Shatila camp near Beirut.
- The climate of national unity that appeared in the second *intifadah*. It rendered the climate of human rights that Palestinian NGOs were working on, especially human rights

organizations, an acceptable thing, and it pressured the factions to accept the democratic elections experience for the popular committees in the camps. Palestinian organizations took a renewed interest in these committees, and enhancing their role as a prelude to reviving them anew. They funneled funds to help them realize acceptable achievements that contrasted with what was the case in the past.

And so 20/05/2005 witnessed the securing of a partnership between civil society and the factions to conduct the first elections in Shatila camp. Representatives of folks and federations were elected, leaving to the political organizations appointment of one member from each organization to the committee. The rate of participation was 80% of those eligible to vote, and this, considering the circumstances, was high.

With the continuing absence of an official Palestinian referral authority in Lebanon, an increasingly strong desire by the inhabitants of the Palestinian localities to form popular committees that express their interests, and intensification of discussions between the PLO factions on the one hand and Hamas and the APF on the other, the PLO decided to form a “central follow-up committee for the popular committees in Lebanon”. The follow-up committee convened every month, with its first meeting on 06/01/2006, but there was still controversy over whether to appoint members or elect them democratically. Three points stood out in the controversy:

- The attempt by PLO factions to form popular committees in all the camps, without bringing up election of the members of these committees; the rival APF was in agreement over rejection of the idea of elections, for several reasons that stripped the popular committees of the prerogative of supervising the Armed Struggle as security arm (local police force) and obtaining representation in political relations with Lebanese parties or the Lebanese Authority, which was a monopoly of the political factions.
- No direct representation for Islamist Palestinian factions in any popular committees in the camps, though sometimes they were indirectly represented by independent persons who were close to them or supported them.



of APF factions. Siniora set four themes for the dialogue: (1) Social and rights issues in the refugees' livelihood affairs; (2) setting a mechanism for terminating Palestinian weaponry outside the camps; (3) addressing the question of Palestinian weaponry inside the camps and regulating it; (4) study the possibility of diplomatic recognition.

He announced that the Government of Lebanon has formed a committee of representatives from the ministries concerned, chaired by former Ambassador Khalil Mekkawi. The Ministries of Justice, Social Affairs, Labor, Health, Interior and others were commissioned to draft working papers and appropriate proposals for study and subsequent approval. He called on the Palestinians to prepare their files on demands for the dialogue and unify their delegation to it.

The dialogue was delayed. Meanwhile, the Government of Lebanon took the initiative on the matter of Palestinian referral authority in Lebanon.

At a meeting of the cabinet on 05/01/2006 there was distributed, from outside the agenda of the session, a clause relating to establishment of Palestinian diplomatic representation, requested in a letter dated 18/08/2005 from Abbas Zaki, the delegate appointed by the Executive Committee of the PLO. A letter on the subject dated 21/12/2005 was subsequently forwarded by Lebanese Foreign Minister Fouad Slookh to the cabinet. It mentioned that Dr Naser Qudwah, Palestinian Minister for Foreign Affairs, sent a request for consideration of the possibility of some kind of diplomatic representation between Lebanon and Palestine.<sup>25</sup> The Government decided to approve opening a representation office for the PLO in Beirut.<sup>26</sup> As usual, this decision elicited a positive impression generally, but intra-Palestinian political disputes over interpretation emerged between the multiplicity of political coalitions.<sup>27</sup> The representation office was officially opened in Beirut on 15/05/2006.

#### **4) The Non-governmental Referral Authority in the Palestinian Camps**

**The popular committees:** The popular committee in the Palestinian camp used to lead Palestinian work in the camp. In the first stages of these committees' formation, from the seventies until 1982, they were under the Higher Political Commission and worked according to its instructions and carried out its decisions. Their formation accommodated representation for the principal sectors of the population. They contained a representative from every political organization and from every popular

or professional association in each individual camp. They also formed the Commission's security arm, undertaking the role of policeman, and were called the "Armed Struggle" for security affairs and settlement of disputes. The popular committees' activities extended to include public services, not unlike the role of municipalities in villages.<sup>28</sup>

Though the Cairo Agreement was cancelled by the Lebanese Parliament on 21/05/1987, the popular committees remained. But they were deeply affected by Palestinian political disputes, resulting in variegated committees that were not tied to a single unified referral authority. Many times folks actively tried to reunify the committees and focus their work on social affairs and meeting the educational, health, union and cultural needs of camp populations, in addition to environmental protection and repairing infrastructure. But their attempts failed.

It should be kept in mind that UN bodies like UNRWA and UNICEF, as well as NGO regional and international institutions, prefer to deal with the popular committees in any cooperation for providing services to the Palestinians, distancing themselves from the political rivalries of the Palestinian factions. This sometimes provided for a continuous role for these popular committees, even if minimal.

Popular committees were not elected. Political organizations would concur on the appointment of the members. Subsequent disputes between the political organizations cancelled this concurrence, prompting a proposal to upgrade the committees by tying them initially to popular councils in each camp, which would include qualifications and notables from the folk of the camp in addition to unions and representatives of neighborhood committees. The most important point of dispute was that the factions generally did not encourage democratic election of the members, though some agreed to grant the popular council right to no-confidence in any member of a given popular committee. In practice, the disputes led to stagnation in the structure of the committees and open-ended terms for their members, without the possibility of holding any member accountable or subjecting him to questioning. The result was rampant corruption among many elements, and criticisms rose from the inhabitants of the camps over bribes levied on people to finance committee funds. The money went into the pockets of influential members. There was also abuse of position for illegal trafficking, such as cutting off the camp's power to serve the private interests of owners of electric generators. Accusations reached the point of members as having security links with local agencies. The popular committees effectively



security services. Changes occurred eventually, but they “took enormous effort and entered into every detail; I remember, for instance, that we suffered a lot before we convinced the Lebanese State of our right to hoist the flag of Palestine before the Office...In practice, the government of Hajj Hussein Ouweini agreed to deal with the PLO as a diplomatic mission like any Arab embassy”.<sup>21</sup>

**2. Higher Political Commission for the Palestinians in Lebanon:** This office with its weak representation role and position as referral authority was struck by subsequent reversals. In 1969 the Palestinian resistance in all its factions became prominent in Lebanon. After the Cairo Agreement a commission was formed in which the factions were represented and interests were managed. It was part of the PLO, thus creating a conflict in roles. The Director of the PLO Office, Shafiq el-Hout, says that “this Office incurred an organizational heresy unlike any other...The organizations agreed to form a so-called higher political commission for the Palestinians in Lebanon, with members from all the organizations and the director of the Office,<sup>22</sup> and they granted this committee all the prerogatives of the Office. It was a kind of trusteeship council...”<sup>23</sup> The Higher Political Commission played an effective role, whether in relations with the Government of Lebanon or its official bodies, or UNRWA, or with Lebanese parties and forces, due specifically to its establishment of subsidiary bodies in Palestinian localities, namely the popular committees.

From the time of closure of the PLO Office and disappearance of the Higher Political Commission after the Israeli invasion of Lebanon's capital, Beirut, in 1982, the Government of Lebanon did not permit reopening of the PLO Office, until 2006.<sup>24</sup>

In 1991 in Cairo, on the sidelines of the Arab foreign ministers meeting, the first official contact took place between the Government of Lebanon and the PLO since 1982. It was agreed to form a Lebanese ministerial committee for contact with the Palestinians to apply the Taif Accord. The Palestinian factions formed a unified committee and submitted a memorandum of their demands, first and foremost formation of a representation office. But matters were halted by the Lebanese side after Palestinian weaponry were handed over and the Lebanese army was deployed throughout the territory of the country. Contact continued between Lebanese officials and representatives of the factions without reopening the Office.

In 2005 Lebanon was shaken by developments, especially the assassination of Prime Minister Rafiq el-Hariri, which followed the issuance of UNSC resolution 1559 that included collecting Palestinian weaponry in the interpretation of one of its clauses. The Lebanese Government returned to dialogue with the PLO and the other factions outside it. This dialogue developed into some procedural decisions, among them consent to reopen the PLO Office.

With the PLO Office absent in practice, Palestinians presented in several stages various formulae for alternatives to serve as referral authority, with their role in them partial or full. Most important among these were:

1. **Palestine National Action Command:** It included representatives of the PLO factions during the last part of the eighties (1986-1991), but they could not play a role except in relation to the camps of the South primarily. The reason was internecine military conflict on two fronts: (1) confronting the camps war, and (2) the Arafatist-Syrian conflict.

2. **Palestine National Council Committee:** Its membership included Palestinians in Lebanon. It would meet on specific occasions to adopt political directives and positions, but it did not in fact exercise a referral authority role in the economic, social and security spheres.

3. **PLO Factions Committee:** It was formed in the late seventies of the last century and continued until today, 2006. It includes representatives of PLO factions and functions as a referral authority without being officially recognized by Lebanon.

4. **Alliance of Palestinian Forces (APF):** Established by Palestinian forces that rejected the Oslo Agreement, it exercised security hegemony with the support of Syrian military and intelligence presence in Lebanon. It competed with the PLO factions, especially in the camps of Beirut, Beqaa and the North. The refugees and Lebanese State dealt with it as a de facto entity, but not as a legitimate recognized representative.

### 3) Lebanon Consents to Reopen the PLO Office

The Government of Lebanon decided to call for a dialogue with representatives of the Palestinians to resolve accumulated dilemmas. This was at the initiative of its Prime Minister, Fouad Seiniara, on 08/10/2005, who met with a delegation of PLO factions and then another delegation



3. **Higher Committee for Palestinian Affairs: Decree No. 3909** dated 26 April 1960 provided for creation of the Higher Committee for Palestinian Affairs, under the supervision of the Ministry of Foreign Affairs and Emigrants. It consists of:

- i. Ambassador/Director General of the Civil Chamber in the Presidency and Lebanon's representative in UNRWA.
- ii. The Director General of the Ministry of National Defense, and officers of the Second Bureau.
- iii. The Chairman of the Israel Boycott Bureau in the Ministry of National Economy and Tourism.
- iv. The Chairman of the Palestine Division in the Ministry of Foreign Affairs and Emigrants.<sup>18</sup>

Despite these decrees, we find that practical implementation in past years shows absence of an official, autonomous Lebanese referral authority for dealing with Palestinian affairs in all their dimensions, civil, social, economic, political and so on.

4. **Directorate General of General Security:** One of its divisions was devoted to the Palestine refugees and contained their census records and security facts. It bore responsibility for issuing travel documents to the refugees. In practice, because of the emphasis on dealing with the refugees from a Lebanese security standpoint, other new bodies were introduced for supervision and decision; most important was the so-called Deuxieme Bureau or military intelligence, and Lebanese gendarmeries within Internal Security.

Here one notes the difference between Lebanon and the other Arab countries, in designating referral authorities that return to begin with to the Ministries of Interior and Defense. Syria set up the Public Institute for Palestine Arab Refugees, and it was attached to the Ministry of Social Affairs. In Jordan the Permanent Commission for Palestine is attached to the Jordanian Foreign Ministry; it focuses on the Palestinian cause and relations with the PLO, since the refugees were granted Jordanian citizenship and are treated as Jordanian citizens.

Much later, the Lebanese cabinet, in its session dated 04/10/2000, issued Decree No. 4082 to organize the Ministry of the Interior and Municipalities. It cancelled the previous General Directorate of Palestine Refugee Affairs (DAPRA) and reconstituted it as part of the General Directorate for Political and Refugee Affairs, dropping the word "Palestine" and its suggestion of the Palestinians as a special case,

although the same functions were retained except for receiving applications for passports to travel outside Lebanon and changing domicile from one camp to another as security considerations require. There was a broadening in Articles 24-27 of the details of monitoring the political movements of the refugees and keeping tab on acts that undermine security.

It is useful to note that successive Lebanese authorities, in confronting the collective needs of the Palestine refugees, were always inclined to take the initiative in decision-making by issuing decrees and decisions, without consulting the Palestinians themselves, whereas security considerations ruled their vision. This impacted on degree of effectiveness and on operational facilities; more specifically:

□ From 1948 until 1969, the sole referral authority was the Lebanese Authority, and it encompassed all aspects of life of the Palestine refugees, inside and outside the camps, with UNRWA providing the social services.

□ From 1969 until 1982, an influential and active role entered the picture with the PLO as Palestinian referral authority, following the Cairo Agreement and deployment of the Palestinian leadership in Lebanon.

□ Post-1982 until today, the Lebanese Authority recovered its original role; hence decisions such as barring holders of Palestinian travel documents issued in Lebanon from returning to it without a visa (1994), or laws such as denying the non-Lebanese right to own realty (2000), all of them having very adverse effects on Palestinian human rights.

## 2) The Palestinian Referral Authority

1. **The PLO Office in Beirut:** Based on a decision of the first summit of Arab kings and heads of state in Cairo, 16-31 January 1964,<sup>19</sup> the first Palestinian constitutive assembly was held in Jerusalem between 28 May and 2 June 1964. It declared the establishment of the Palestine Liberation Organization (PLO). Lebanon agreed to open an office for the Organization in October of the same year. Shafiq el-Hout assumed charge of the Office to "represent the Organization in the Republic of Lebanon".<sup>20</sup> The nature of this representation was not specified, and from the start it faced obstacles from Lebanese



(Gaza Strip) or in the Kingdom of Jordan (West Bank), or because they had no legal proof of identity.

It is known that some refugees obtained Lebanese nationality and came to enjoy rights of citizenship.<sup>15</sup> Others obtained citizenship in other countries after residing there. Their identity papers were deleted from Lebanon's records,<sup>16</sup> and they were regarded as foreign citizens of Palestinian origin. This was one reason used by the Lebanese Government to bar them from owning realty in Lebanon.

(2)

### **The Referral Authority for Refugee Palestinians**

The confusion and ambiguity surrounding what is meant by the Palestine refugee becomes clearly evident when the subject of referral authority is broached. Some consider it the position that decides on any particular matter, such as health or education, by which they mean UNRWA or some combination of UNRWA's role and responsibility with the role of the Lebanese State through the Ministry of Education and Higher Education. Others see it as a party that holds the public decision on matters Palestinian, meaning the PLO. Still others reduce it to the level of camp committees and the like.

This vague way of dealing with the matter of referral authority returns to the latter's split between several sources of jurisdiction impacting on the lives of the Palestine refugees. When it is a matter of identity papers and travel documents, it is the Lebanese State; when it is a matter of social, health and education services, it is the Refugee Relief and Works Agency (UNRWA). When it relates to political developments and representation, then it is the PLO and political factions. And when it concerns areas under the latter, then it is the popular federations, unions and NGOs. Lebanon's Palestinians have been living under such a split ever which way for some time. And they have adjusted to it, despite the resultant tangle of issues, prerogatives and interests.

#### **1) On the Lebanese Referral Authority for Palestinian Affairs:**

Since 1950, successive Lebanese governments introduced several agencies following the cooperation with the ICRC to provide relief for the refugees post-1948, namely:

1. **Central Committee for Refugee Affairs:** This was established in 1950 and chaired by Georges Haymari. But it soon became clear that it was unsuccessful in formulating a policy for dealing with the situation arising from the refugees' problems.

2. **The Administration of Palestine Refugee Affairs in the Ministry of the Interior:** On 31 March 1959 Legislative Decree No. 42 was issued, creating the Administration of Palestine Refugee Affairs (DAPRA) in Lebanon. Its provisions were set by Decree No. 927 issued on the same date, which defined the functions of DAPRA within the Ministry of the Interior.<sup>17</sup>



real person who is not Lebanese”, and so the legislator considered as foreigner any person holding the citizenship of a foreign state. In matters of employment he was dealt with according to the provisions of the Foreign Labor Law on the one hand, and according to equivalence in treatment based on the principle of reciprocity on the other. Moreover, the legislator required the foreigner residing in Lebanon, based on Article 1 of Decision No. 79 issued on 23/05/1967 relating to proof of presence of foreigners residing in Lebanon or desiring to enter the country, to appear before the mayor of his location of residence to obtain a card of proof of presence in the event the foreigner resides on Lebanese territory. But if the foreigner wishes to enter Lebanon to engage in a profession or a job, he/she must obtain prior approval from the Ministry of Labor and Social Affairs or from the Directorate of General Security if he/she is an artist, as per Article 6 of this Law. The Palestine refugees were excepted from this definition as they do not hold citizenship in the legal sense; the law differentiated between them and those holding other citizenships by rendering this measure not applicable to Palestine refugees residing in Lebanon, the reason being that they hold identification cards issued by the General Directorate for the Administration of Palestine Refugee Affairs (DAPRA) in Lebanon.

#### 6) Categorization of the Palestine Refugees in Lebanon

Lebanese legal practice discriminated between the refugees who arrived in the three waves of Palestinian migration in 1948, 1956 and post-1970. It was decided that there are three categories from the standpoint of Lebanese law. But administrative and practical implementation showed that the first and second categories legalized their lawful residency and presence before the Lebanese State through legal texts issued by the authorities of competent jurisdiction, who approved the legality of their residency, whereas the third category was denied this.

**Category I:** A census of this category was made directly after the *nakbeh*, at the start of the fifties, by the International Commission of the Red Cross (ICRC) and UNRWA. Persons in this category are lawfully authorized to remain in Lebanon; they are registered in the records of DAPRA in the Ministry of the Interior and the Directorate of General Security by virtue of the 1952 census. They were legally exempt from the obligation of proof of presence in Lebanon, based on paragraph (e) of Article 4 of Decision No. 136 dated 20/09/1969, which stipulated that this measure not include Palestine refugees residing in Lebanon who hold

an identity card issued by DAPRA, and they may obtain a laissez-passer enabling them to travel.

**Category II:** Palestinians who were not included in the Category I census even though some of them came to Lebanon during the period 1952-1956. Their residency and status were settled in accordance with Decree No. 309 issued in 1962. These Palestinians may obtain a laissez-passer enabling them to travel.

**Category III:** The number of these Palestinians is small. They were compelled to reside in Lebanon after the June 1967 defeat and after the hostilities in Jordan in 1970. Among them were persons deported from the occupied Palestinian territories or released from Israeli prisons. This category blended into the Palestinian Lebanese social scene and became like any other Palestinian family. However, the problem of this category lay initially with the legal papers of the first host country they lived under the authority of, the expiry of their identity papers, and the failure of the states that had issued the identity papers (Egypt and Jordan) to renew them or register spouses and births thereafter. All this rendered their stay in Lebanon illegal. They had no freedom of mobility nor could they travel or move. Moreover, UNRWA does not acknowledge them in its records in Lebanon and they generally do not benefit from its services in education, health or nutrition. All too often this category resorts to obtaining forged identity papers in order to facilitate matters of livelihood and to register a newborn under the name of a relative. Sometimes they were discovered, and then arrested by Lebanese authorities.<sup>14</sup>

The conclusion is that the legal standing of the Palestine refugees in Lebanon took three different paths:

- ❑ Palestine refugees lawfully registered in Lebanon with DAPRA and acknowledged in UNRWA's records since 1948, and living inside or outside the camps.
- ❑ Palestine refugees who registered with DAPRA in 1962 and did not register with UNRWA because they were previously registered in other areas of its operations (Gaza Strip).
- ❑ Palestine refugees who are not registered in the Government's departments nor in UNRWA, either because their original registration was in Egypt's records



### 3) The Standing of the Palestine Refugees within the Convention Relating to the Status of Refugees (1951)

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees did not make a dent in the refusal by all the Arab states, and in particular those hosting most of the Palestine refugees (such as Syria, Lebanon, Jordan), to ratify it. The Convention enshrined a legal status for the refugee, with privileges in terms of assistance or protection, but the jurisdiction of this Convention did not extend to all refugees. It discounted refugees receiving protection or assistance from a UN agency, such as UNRWA.<sup>12</sup>

The benefiting by Palestine refugees outside UNRWA's areas of operation, in terms of being granted legal standing as "Convention refugees", remained at the discretion of the legal provisions of the state of refuge, according to its internal rules and regulations. The UN High Commission for Refugees also made plain that it does not want to expand its scope to include the Palestinians generally. In 2002 it introduced an amended interpretation of the status of the Palestine refugees, based on remarks expressed by the UNHCR on paragraph (d) of Article 1,<sup>13</sup> whereby the UNHCR recognized the right of Palestine refugees outside UNRWA's areas of operation to benefit from the protection afforded by the 1951 Convention, not conditional on proof of persecution for any particular reason.

### 4) The Standing of the Palestine Refugees within UNRWA

UNRWA set forth a definition for the refugee from Palestine who is eligible to benefit from its services; it is not a definition based on citizenship: "Any needy person whose place of normal residence was Palestine for a minimum of two years preceding the conflict in 1948, lost both his home and his means of livelihood, and took refuge in 1948 in one of the countries where the Agency exercises its operations" (Lebanon, Syria, Jordan, Gaza, the West Bank), whether that needy person is a Palestinian or not.

At first, the standing of the refugee was limited to those who left Palestine of their own accord and were registered in the lists and rosters of the Red Cross at the time they arrived in the country of refuge. But as the duration of refuge became long, and a generation emerged born of refugee fathers in the states of residence, the definition was expanded to

include children descended from parents of refugees registered with UNRWA.

This definition of the refugee included non-Palestinian persons who resided in Palestine until the *nakbeh*. On the other hand, some of the families who took refuge in 1948 did not feel the need to register with UNRWA. Most of them were well-off, and UNRWA's definition was directed to "needy persons"; because of this criterion, they were not registered.

UNRWA was and remains subject to many influences exacted by balances of international power. Even so, it maintained its legal standing and basic function. What interests us here is the impact of its policies on the reality of the Palestine refugees in Lebanon. Because of its pretext of budget scarcity, and with the increase in crises that beset the refugees of Lebanon, many migrated to faraway states and did not register their descendants after that; the result was a loss of their legal standing as refugees from Palestine.

### 5) The Standing of the Palestine Refugees in Lebanese Law

**The concept of the refugee:** Lebanon did not formulate legislations and laws specific to those who take refuge in it, with a few rare exceptions: The Law of 10/07/1962 Relating to the Entry and Stay of Foreigners in Lebanon and their Exit from the Country. This Law broached two points, the first relating to the system of residency for foreigners in Lebanon, the second relating to asylum-seekers. In this latter case the legislator permitted in Article 19 of the said Law granting a travel document or laissez-passer if the foreigner is a refugee. Article 26 permitted the refugee whose life or freedom is threatened for reasons of politics or prosecution or conviction of a political crime in another country, to be granted right to political asylum. This was not legally enforced except in the case of the Japanese Kozo Okamoto. As for the Palestine refugees, the Lebanese State subsequently issued a number of laws to regulate their situation.

**The concept of the foreigner:** The Lebanese legislator did not specify in an explicit text a clear definition of the foreigner. The foreigner was defined in terms of the Law Relating to the Entry and Stay of Foreigners in Lebanon and their Exit from the Country. Article 1 of the Law stipulated that "the foreigner, in the sense intended by this Law, is any



safeguard the continuity of the Palestinian personality and keep it from melting into Arab political entities hosting the Palestine refugees.

Given all the ramifications and complexities surrounding the circumstances of the Palestinian people, the Arab states hosting the Palestine refugees continued to deal with them by different criteria. Jordan, for example, granted Jordanian citizenship to Palestinians living in Jordan, after annexation of the West Bank.<sup>7</sup> Syria conferred on the Palestinians on its territory most rights granted its citizens, with the exception of citizenship.<sup>8</sup> While Lebanon dealt with the Palestinians on its territory as refugees in the care of UNRWA, which meant disavowal of most commitments incumbent on the Lebanese State and therefore dealing with the Palestinians at times as Arab refugees, at other times as foreigners, depending on exigencies and criteria that led to evasion by the Lebanese State of legal entitlements to which it is bound.

### **The Palestine Refugee and the Specificity of Definition**

The Palestine refugee's standing is characterized by a special legal status unlike that of any other refugee in the world. This difference is embodied in the nature of the international, regional and local texts concerned, which is that they do not apply one unified criterion in dealing with them based on the principles of human rights and their international norms.

The international community, in relation to the Convention Relating to the Status of Refugees (1951), refused extension of the clauses of this Convention to the Palestine refugees under its jurisdiction.<sup>9</sup> Arab reservations to the protocol on treatment of the Palestinians in the League of Arab States allowed vacating it of its content. The legal standing of the Palestine refugees in Lebanon varied by imposing restrictions on it; sometimes they were considered stateless foreigners, at other times there was amelioration of some legal restrictions or their enforcement. But in general the refugees' legal status remained void of any clear and binding framework for availing them protection.

### **2) The Historical Framework of Palestinian Refuge**

There are no declared official statistics in Lebanon on the Palestine refugees. The figures published from time to time by the Central Statistics Bureau in the PLO's Palestine National Fund are no more than

estimates extrapolated from samples. According to UNRWA's annual figures, the number of Palestine refugees is presently, according to its statistics, 4,283,892 refugees.<sup>10</sup> More than one-third of them reside in 59 camps in Lebanon, Jordan, Syria, the West Bank, and the Gaza Strip. The number of Palestine refugees in Lebanon is 401,071,<sup>11</sup> nearly half of them living in 12 camps with the remainder outside the camps and in a number of localities. This figure does not include all the Palestine refugees in Lebanon, only those registered in UNRWA's records.

After 1948 the international community dealt in practice with the state of Israel. The establishment of a Palestinian state disappeared. The modalities of Palestinian statehood that existed until 15 May 1948 under the British Mandate were cancelled. Israel barred return of the displaced and issued a citizenship law outlawing refugees abroad. It did not grant citizenship to those who remained within until 1971, when the law was amended and incorporated the following conditions on whoever requests citizenship:

- (1) That he resided in Israel in March 1952 and is lawfully registered in the 1949 census.
- (2) That he resided in Israel the day the Citizenship Law was ratified, on 14/07/1952.
- (3) That he resided in Israel or in a territory annexed to Israel after establishment of the state.

As for those driven out of their homes to other villages and areas inside the new entity, they were known as the displaced, whom Israeli authorities barred from return, such as, for example, the folk of Ikrit and Kfar Bar'am villages, among others. They continue to this day to demand return, even though they hold Israeli citizenship. UNRWA used to provide them with its services, but this stopped in 1952 by an agreement it made with the Israelis.

The refugees in neighboring Arab states were barred such citizenship. They were also barred of their personality as legitimate citizens/holders of rights in their homeland Palestine. At the same time, Israel rejected all UN resolutions relating to right of return and abandoned its legal obligations toward the international community.



Finally, we hope that this study serves as a primary and objective source, helping the two parties, Lebanese and Palestinian, official and popular, arrive at a greater understanding of the legal framework. It presents some proposals for solutions, but cannot by any means be thorough, because there is always something new. While the law might encompass all aspects of life, this study limits itself to the following headings:

- (1) **Right to recognition of the legal standing of the refugee.**
- (2) **Right to recognition of an official referral authority representing the Palestinians in Lebanon.**
- (3) **Right to general amnesty.**
- (4) **Right to freedom of mobility.**
- (5) **Right to shelter.**
- (6) **Right to own realty.**
- (7) **Right to freedom of assembly.**
- (8) **Right to freedom of the press.**
- (9) **Right to employment and social security.**
- (10) **Right to education.**
- (11) **Right to health care.**
- (12) **Recommendations.**

## (1)

### **The Legal Standing of the Palestine Refugees in Lebanon**

With the departure of the British Mandate Authority from Palestine on 15/05/1948, its antecedent the Partition Plan,<sup>5</sup> its legacy the Palestinian *nakbeh* ("catastrophe") and displacement of most of the Palestinian people to neighboring states, the international legal definition of the Palestinian's status in general took on a specific context that the United Nations patronized through the international institution representing it, UNRWA.<sup>6</sup> Thus, the concept of the Palestinian personality, in legal terms, was coupled with the international definition of the personality of the Palestine refugee, given the absence of any territory belonging to the Palestinian people, absence of a caretaker political entity for the Palestinian national personality, the transformation with the passage of time of UNRWA into a temporary agency that carried a stamp of permanence in its care for the Palestine refugees, with the latter holding tight to this institution as a symbol of international responsibility for the tragedy of the refugees, and holding tight, as well, to the UN resolutions that stipulate explicitly right to return to the homes from which they were displaced and to compensation.

In 1964 the Palestinian people managed to form a political entity for themselves—the Palestine Liberation Organization (PLO) as their sole legitimate representative, and it in turn formulated the Palestine National Charter.

The clauses of the Palestine National Charter, in their definition of the Palestinian, contained an underlying principle: to transcend the current situation (refuge), regarded as temporary, with a definition of the Palestinian personality characterized by permanence and continuity. Article Four stipulated that "the Palestinian personality is deep-rooted, mandatory, and does not disappear, and it is transmitted from generation to generation; the Zionist occupation and the dispersion that befell the Palestinian Arab people as a result of one *nakbeh* after another, do not divest the Palestinian of his personality and allegiance nor do they annul them". Article Five stipulated that "the Palestinians are those Arab citizens who held permanent residence in Palestine until 1947, whether they were removed from it or remained in it, and whosoever has a Palestinian Arab father after that date, inside or outside Palestine, is a Palestinian". One infers that the PLO, by these clauses, worked to



In all these phases, what with the sharp shifts and turns of the legal reality affecting the Palestinians, the refugees sought to find modes of adjustment in the face of the dilemmas. They continued to insist on their demands, which were two-fold:

- (1) Holding tight to right of return to their homes and rejection of their settlement outside.
- (2) Demanding civil, political, economic and social rights.

The policy of isolation so as to marginalize the role of the Palestinians in Lebanon was plainly manifest in the waning impact of their role. On the other hand, the two social uprisings (*intifadah*) occurred in the 1967 occupied Palestinian territories, resulting in agreements that led to establishment of the Palestinian National Authority as a vital and active element in the life and cause of the Palestinians. This had an important impact on bringing about a turn in the Lebanese inclination, both popular and official—that there is a need to deal with the Palestinian case in a different light, based on human rights. Then in 2005 came Security Council resolution 1559 to open the door to Lebanese action towards the Palestinians in a number of respects, most important being working to disarm their organizations and achieve for them a wider scope of human rights.

## Methodology

This study adopted several research methodologies, instruments and techniques to arrive at the objectives sought; specifically:

- A legal review through in-depth reading of all laws, decrees and legislations regulating the status of the Palestine refugees since the first day of refuge, and analysis of the latest laws regulating their livelihood situation over the past two decades, specifically after the departure of the PLO from Lebanon in 1982, which remains the case to this day. We have attempted to present an understanding of the nature of the changes that occurred and their causes, compare the pros and cons with the principles and criteria of humanitarian dealing in refugee issues from the standpoint of human rights and refugee rights, and examine previous literature surveys

available, researches, writings and special reports on the Palestine refugees throughout the years of refuge.

- Interviews, conversations, summary critiques, the experiences of experts in law and human rights and responsible officials of the popular and security committees, were also among the inputs of the study.
- Discussion sessions with refugee men and women, taking into consideration geographic distribution and representation of the camps and localities, and also with refugees living outside the camps and localities.
- Documentation of information from media archives with facts from news and events and from analyses published in the media.

The study was based originally on a large number of conversations with personalities in all the camps of Lebanon, whether in meetings with tens of persons in workshops, female and male, young and old, living in specific legal circumstances, or the many meetings with specialists/technocrats, such as doctors, engineers and so on, in order to highlight their legal cases. Throughout we refrained from mentioning names, out of respect and deference to personal privacy. The eight focus groups were keen to highlight Palestinian suffering under Lebanese law, the impacts it exacted, and the contradictions entailed in attempts to adjust, with some ramifications positive but uneven, others consistently negative. Bringing up issues and cases in-depth enhanced the adjustment of researchers and workers to them. It also enhanced the lives of many contributors who gave expression to their problems, situations and how they adjusted to the dilemmas faced and their perceptions of the solutions.

The study was completed at a time when the first inklings of the possibility of Palestinian-Lebanese dialogue appeared, hitherto shut tight. The rapid deterioration in Palestinian human rights was getting worse, and the public's image of the refugee was generally negative as far as their legal status and rights were concerned. But the second, analytic part of the work took place during the last shift and turn, which was relatively positive, after the government of Premier Fouad Siniora announced its approach to dealing with the Palestinian presence in Lebanon.



## **The Legal Status of the Palestine Refugees in Lebanon and the Demands of Adjustment**

### **Introduction**

This study took upon itself the subject of the rights of Palestine refugees in Lebanon. The subject is both old and new. It is old because it goes back 58 years, when thousands of refugees arrived in Lebanon fleeing war and massacres; they were compelled to remain despite their demand for return and despite issuance of UN General Assembly resolution 194 on their right to return and compensation<sup>1</sup> The reason was that Israel, the political entity that declared itself in place of Palestine on 15 May 1945, refused to permit their return. The subject is also new because the study observed that the trend in Lebanon's political life has come full circle to address differently and in-depth the matter of Palestinian presence in Lebanon. The study's fieldwork had already been initiated when the Government of Lebanon announced its invitation to dialogue between the two sides, Lebanese and Palestinian.

It is known that the long period of refuge witnessed many developments that led to shifts and turns in the laws and decisions governing the affairs of the refugee population. Different referral authorities had different impacts, from the host state of Lebanon and its governmental organizations to the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East known as UNRWA. The latter was established by UN resolution 302(4-D) dated 08/12/1949. Later, there emerged Palestinian political entities represented by the Palestine Liberation Organization (PLO).<sup>2</sup> All of them contended for authority and influence, which were sometimes conflicting, at other times complementary, resulting in discrepancies in the situation of the refugees in terms of rights and obligations. The final general outcome was severe pressure and unyielding deprivation that wiped out most Palestinian human rights.

The period of refuge in Lebanon can be subdivided into three phases:

\* **Phase I** extends from 1948 till 1969. It witnessed two trends in official Lebanese relations with the refugees. The first was one of humanitarian and social care and solidarity. However, at a later stage

Lebanese officialdom held that the refugees are to begin with a security matter and are a burden on Lebanon. Thus began the security restrictions that were to have an adverse effect on the daily life of the refugees.

\* **Phase II** covers the period from 1969 to 1982 and was characterized by a rise in the role of Palestinian resistance organizations and conclusion of the first official agreement between Lebanon and the PLO in Cairo,<sup>3</sup> which regulated Lebanon's relations with the Palestinians. However, failure to apply it led to the outbreak of military and political conflicts, the end result of which was Israel's occupation of nearly half of Lebanon's territory, the siege of the capital, Beirut, removal of the PLO's fighters and institutions from Beirut and liquidation of its role as referral authority.

\* **Phase III** was the most difficult. In it occurred the Sabra-Shatila massacre of 1982, then cancellation of the Cairo agreement, without replacing it with a regulator of relations. The Lebanese State returned, at the start of the phase, to severe oppression of the Palestinians, while the Israeli occupation took control of Lebanon's southern territories and camps, resulting in countless tragedies. The rights of the refugees disappeared, and they were left without protection, legal or otherwise.

No sooner were Israeli occupation forces pushed back from the capital, Mt Lebanon and the South, except for the southern border strip, then a new internal war broke out against the camps, continuing from 1987 till 1990 and coming to a halt only after start of implementation of the Taif Accord in Lebanon. But instead of addressing the scars of war, such as the extreme poverty of families of martyrs, rebuilding what was destroyed, resolving the shelter dilemma for the displaced, and achieving reasonable economic respite for the Palestinians, as was done for the Lebanese, the period 1991-2007 witnessed a new formalization for annulment of the minimum remaining in Palestinian human rights, through legislation of Lebanon laws by Parliament, issuance of ministerial decisions and completion of administrative directives that quashed freedom of mobility, cancelled the right to own property, and did away with discussion of right to employment and social security. These also discounted the extension of Lebanese security to the camps by rendering them isolated. All this led to widespread Palestinian emigration in a quest for solutions to these problems. The Palestinians' demographic shrinkage, ever the case in Lebanon, is generally estimated to have ranged from 175,000 to 225,000,<sup>4</sup> instead of the familiar figure of 400,000 put on record.



## **Preface**

This study, "The Legal Status of the Palestine Refugees in Lebanon and the Demands of Adjustment", was prepared between 1 October 2007 and 31 July 2006, with a financial grant from the IDRC. The time frame was extended two months in the wake of the Israeli war on Lebanon in July 2006, to consider the possibility of pre- and post-war changes on the status of the Palestinians observed in the course of the research.

The study was a collective effort in which the HDC became closely involved, and two researchers of the Center carried out the study, analyzing Lebanese laws, incorporating the facts gathered by a working team from joint workshops held, and undertaking a comparative study of regional and international models. In addition, a number of NGO associations, and Palestinian popular committees in some camps, cooperated in the implementation of this study. Contributing through cooperation were Najdeh Social Association, Nabaa Association, the National Institute for Vocational Training and Social Services, Solidarity Association for Social Development and Culture, Beit Atfal As-Sumoud, the popular committee in Qasmieh locality, Al-Ghad Cultural Social Association, and the Federation of Democratic Youth Centers. The cooperation included coordination of prior preparation for in-depth discussion meetings with the local community, formation of eight focus groups for implementation work in all the Palestinian camps and localities in Lebanon, with a view to cover all geographic locations of the Palestinian dispersion on Lebanese territory. This was in addition to conducting a number of interviews on livelihood with residents in the Palestinian local scene and with specialists, and gathering facts and information to achieve a deeper understanding and fill in any gaps in the analysis. Legal experts consulted by the HDC also played an important role, reviewing the study and giving valuable comments that contributed to firming up the final draft.

**"Human Development Center"**  
**Project Study Manger**  
**Dalal Yassine**



## Contents

<b>Preface</b>	8
<b>Introduction</b>	10
<b>Methodology</b>	12
<b>1. The Legal Standing of the Palestine Refugees in Lebanon</b>	15
1) The Palestine Refugee and the Specificity of Definition	
2) This Historical Framework of Palestinian Refuge	
3) The Standing of the Palestine Refugees within the Convention Relating to the Status of Refugees (1951)	
4) The Standing of the Palestine Refugees within UNRWA	
5) The Standing of the Palestine Refugees in Lebanese Law	
6) Categorization of the Palestine Refugees in Lebanon	
<b>2. The Referral Authority for Refugee Palestinians</b>	23
1) On the Lebanese Referral Authority for Palestinian Affairs	
2) The Palestinian Referral Authority	
3) Lebanon Consents to Reopen the PLO Office	
4) The Non-governmental Referral Authority in the Palestinian Camps	
5) The Factors of Advancement	
6) UNRWA as a Referral Authority	
<b>3. The General Amnesty</b>	33
<b>4. Right to Freedom of Mobility</b>	39
1) Mobility within Lebanon	
2) Mobility to outside Lebanon	
<b>5. Right to Shelter</b>	46
1) The Lands on Which the Camps Were Erected	
2) The Demands of Adjustment in Shelter	
3) The Demands of Adjustment in Infrastructure	
4) Shelter Outside the Camps	
<b>6. Right to Own Realty</b>	52
1) Law No. 296 (2001)	
2) Impact of Law No. 296 on Palestinian Ownership	
<b>7. Right to Freedom of Assembly</b>	56
1) Provisions of the Lebanese Associations Law	
2) Associations Operating in the Palestinian Sphere	
3) The Demands of Palestinian Adjustment to Lebanon's Associations Law	
<b>8. Right to Freedom of the Press</b>	60

1) The Image of the Palestinian in the Lebanese Press	
2) The Palestinian Journalist: Treading a Tortuous Path	
<b>9. Right to Employment and Social Security</b>	65
1) The Course of Refugee Labor	
2) Obstacles to Right to Work in Lebanon	
3) Palestine Refugee Adjustment to Denial by Law of the Right to Employment	
<b>10. Right to Education</b>	79
1) Formal Education in Lebanon	
2) Private Education in Lebanon	
3) The Palestinians and Education	
4) The Facts of Life in Palestinian Education	
<b>11. Right to Health Care</b>	85
1) Lebanon's National Social Security Plan	
2) The Palestinians and Health Care	
3) The Demands of Adjustment in the Need for Health Care	
<b>12. Recommendations and Proposals</b>	90
1) On Legal Status	
2) On Referral Authority	
3) On General Amnesty	
4) On Freedom of Mobility	
5) On Right to Shelter	
6) On Right to Own Realty	
7) On Right to Freedom of Assembly	
8) On Right to Freedom of the Press	
9) On Right to Work and Social Security	
10) On Right to Education	
11) On Right to Health	
<b>Sources</b>	98
<b>References</b>	102



## **"The Legal Status of the Palestine Refugees in Lebanon and the Demands of Adjustment"**

This document is a legal study entitled **"The Legal Status of the Palestine Refugees in Lebanon and the Demands of Adjustment"**. It is prepared for the benefit of the Lebanese-Palestinian Dialogue Committee; legal experts in the field; United Nations bodies and their associated agencies; Lebanese, Palestinian and international organizations of civil society, and representatives of foreign embassies in Lebanon.

A discussion group meeting on the study was held on 21 May 2007 at Marriott Hotel, Beirut.

The authors wish to thank the **Canadian International Development Research Center (IDRC)** for its kind support and generous funding of this study.



Serie "Malaf" Book (2)

# **The Legal Status of the Palestine Refugees in Lebanon and the Demands of Adjustment**

**Souheil El-Natour**

**Dalal Yassine**



**Human Development Center  
(HDC)**



**Canadian International  
Development Research  
Center (IDRC)**