



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

واقع النزوح السوري والقانون الدولي

أولاً: المقدمة

تعد مشكلة اللجوء والنزوح من المشكلات التي تؤرق ضمير الإنساني بل من التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي منذ زمن بعيد.

أصبحت مشكلة اللجوء والنزوح من أكثر القضايا إلحاحاً خاصة مع تزايد عدد اللاجئين بتزايد أسباب اللجوء والنزوح وتعرض هذه المجموعات للمعاناة وانتهاكات متكررة لحقوقهم، خاصة في ظل ضعف آليات الحماية الدولية وتعاكس المجتمع الدولي في القيام بمسؤولياته تجاه اللاجئين والنازحين والدول المضيفة رغم وجود المفوضية العليا لشؤون اللاجئين ومنظمات حقوق الإنسان.

ثانياً: اللجوء والنزوح في القانون الدولي

في ظل عسبة الأمم التي سبقت الأمم المتحدة، تم البدء بوضع مجموعة القوانين والاتفاقيات والمبادئ بهدف حماية اللاجئين منذ عام ١٩٢٠، وتوجت تلك المساعي في تموز عام ١٩٥١، حيث وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.

وكانت مفوضية اللاجئين قد بدأت عملها في أول من كانون الثاني من عام ١٩٥١، وكان هدفها الأول توفير الحماية بصفة أساسية للاجئين الأوروبيين في أعقاب الحرب العالمية الثانية، ولكن بروتوكول عام ١٩٦٧ وسّع نطاق عمل المفوضية إثر انتشار مشكلة النزوح واللجوء في معظم أنحاء العالم، وذلك لحماية اللاجئين وتأمين حلول دائمة لمعاناتهم. إن المفوضية منظمة إنسانية مستقلة وغير سياسية ترتبط وتقدم تقاريرها إلى الجمعية العامة عبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة.

ثالثاً: تعريف بعض المصطلحات في القانون الدولي العام^١

١. **اللاجئ:** تختلف تعريف اللاجئ باختلاف الظروف والوقائع التي يعيشها الشخص أو وفقاً للملابسات السياسية التي أدت إلى اللجوء، وهكذا تعددت تعريف اللاجئ في المواثيق والأعراف الدولية والقانون الدولي.

تضمنت اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ والنظام الأساسي الداخلي للمفوضية تعريف قانوني للاجئ، وهو كل شخص تواجد بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف أن يستظل بحماية دولته أو غير راغب بسبب هذا الخوف أن يعود إلى تلك الدولة.

اتسع تعريف اللاجئ ولاسيما في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية الخاصة باللاجئين^٢ ليشمل الأشخاص الفارين من العنف المعمم (الحرب الدولية أو النزاع المسلح الداخلي أو الاعتداء أو الاحتلال الخارجي أو الإخلال الشديد بالنظام العام أو الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان) في جميع أنحاء بلد الجنسية أو جزء منه، فضلاً عن الكوارث الطبيعية المصاحبة للإهمال الحكومي، لأسباب سياسية أو إثنية أو عرقية أو دينية.

٢. **النازح:** هو الشخص الذي أُجبر أو أكره على الفرار وترك منزله ومكان إقامته المعتادة أو الأصلية، أو اضطر إلى ذلك لتفادي آثار النزاع المسلح أو حالات العنف المعمم، أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو الكوارث الطبيعية، أو التي هي من صنع الإنسان، ولكنه لم يعبر حداً دولياً معترفاً به، أي انتقال إلى مكان آخر داخل حدود دولته بحثاً عن الأمن والسلامة والحماية، ربما بسبب بعد الحدود أو بسبب ما يكتنف رحلة المغادرة من أخطار ناجمة عن النزاع العسكري أو الألغام أو إعاقة أو إغلاق السلطات المحلية طرق المغادرة أو غيرها من المعوقات.

٣. **العودة التلقائية:** هي عملية عودة الفرد أو الأسرة أو الجماعة إلى مناطقهم الأصلية التي نزحوا منها لأسباب اقتصادية، أو بسبب النزاعات والحروب الأهلية، أو بسبب الكوارث الطبيعية وغيرها من الأسباب. ولكن هذه العودة تتم بصورة تلقائية ومن دون إشراف أي جهة

^١ هارون سليمان، "حقوق اللاجئين والنازحين وشروط العودة في القانون الدولي"، موقع حركة العدل والمساواة الإلكتروني، ٢٤ آذار ٢٠١٢.
^٢ "اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا ١٩٦٩"، موقع منظمة الوحدة الإفريقية.

محلية أو دولية، وذلك بسبب توفر محفزات العودة وتحسن الظروف المعيشية أو الحالة الأمنية أو النشاط الاقتصادي والخدمات الأساسية.

٤. **العودة الطوعية:** هي عملية عودة اللاجئ أو النازح إلى منطقتهم الأصلية بعد توفر شروط معينة، وفي ظل غياب كل وسائل الضغط المادي والمعنوي، وتوفر وسائل الحماية المحلية والدولية المساعدات الإنسانية والمعلومات الكافية عن الوضع في مناطق العودة، وبعد زوال الأسباب التي أدت إلى لجوء أو نزوح هؤلاء الأشخاص من تلك المناطق.

٥. **الاندماج:** هي عملية انخراط الفرد أو الأسرة داخل الجماعة أو المجتمع والمشاركة في قيمها وآرائها ومواقفها والتمتع بحقوقه ومسؤولياته. وهي مجموعة التدابير التي يتبناها المجتمع أو الجماعة لقبول عضو جديد في صفوفه والتي تتم عبر شروط، هي التربية والعمل والمساواة أمام القانون والحريات السياسية وتعزيز حقوق الإنسان وصونها والتسامح وعدم التمييز، ومن مجالات الاندماج: العائلة، المدرسة والجامعة، مكان السكن، مكان العمل.

٦. **إعادة التوطين:** وتعني إعادة توطين الشخص أو الأسرة في بلد غير موطنه الأصلي، وتكون بمثابة بداية حياة جديدة للاجئ أو لنازح في مكان آخر حسب الظروف والملابسات التي أدت إلى النزوح أو اللجوء. وهي أداة لتوفير الحماية الدولية وتلبية الاحتياجات الخاصة للاجئين والنازحين الذين تتعرض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم أو صحتهم وغيرها من الحقوق الأساسية للمخاطر في البلد الذي التمسوا فيه اللجوء، وحل دائم لتدعيم الحماية الوطنية ولاستعادة الكرامة الإنسانية والأمان وضمان مستقبل ووسيلة للمشاركة في المسؤولية الدولية، حيث تساعد الدول بعضها البعض للتأكد من أن اللاجئين لا يؤثرن بشكل مفرط على الدول التي تستضيف اللاجئين. ومن شروط إعادة التوطين:

(أ) أن يكون الشخص لاجئاً وفقاً لولاية مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.
(ب) أن يكون اللاجئ معرضاً للخطر في بلد اللجوء أو لديه احتياجات خاصة وفقاً لمعايير المفوضية.

(ت) بعد الاستقصاء الكامل لإمكانات الحلول المحلية.

(ث) بعد تقييم احتمال أن تكون العودة الطوعية إلى الوطن ممكنة خلال إطار زمني مقبول.

رابعاً: أزمة النزوح السوري وانعكاسها على الواقع اللبناني

لم يشهد العالم بعد الحرب العالمية الثانية أزمة بحجم أزمة اللجوء السوري التي وصفها المفوض السامي لشؤون اللاجئين انطونيو غوتيريس عام ٢٠١٥ بأنها "أكبر كارثة انسانية منذ الحرب العالمية الثانية"^٣.

منذ أن بدأت الأزمة السورية، اعتمدت الدولة اللبنانية سياسة النأي بالنفس^٤، فكانت عمليات العبور باتجاه لبنان واعتمدت سياسة الأبواب المفتوحة لأكثر من ثلاث أو أربع سنوات وحلّت منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية مكان الدولة وأجهزتها في استقبال النازحين وتسجيلهم وإيوائهم بشكل عشوائي وغير منضبط.

بعد ازدياد أعداد النازحين بشكل كبير جداً، اعتمدت الحكومة اللبنانية ما يسمى "ورقة سياسة النزوح السوري"^٥، وقد أتمدت هذه الورقة لتقديمها رسمياً في مؤتمر دولي في برلين حول وضع النازحين السوريين بعد انتقاد المجتمع الدولي أن لا استراتيجية لدى لبنان لمعالجة هذه الأزمة.^٦ وفرض الأمن العام من خلال هذه الورقة إجراءات على المعابر لتقليص عدد الوافدين وطُلب من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التوقف عن تسجيل نازحين جدد.

خامساً: الانتشار الجغرافي للنازحين

إذا كان عدد القرى في لبنان (حتى عام ٢٠٠٥) ١٢٣٧ قرية، فإن عدد المخيمات العشوائية للنازحين السوريين، في عكار وحده، لا يقل عن ١٢٥٠ مخيماً، بحسب وزارة الشؤون الاجتماعية. وفي بعض القرى أصبح عدد النازحين أكثر من عدد المقيمين اللبنانيين.

يوجد في لبنان اليوم وحده ٨١ لاجئاً سورياً في مقابل كل ١٠٠ لبناني، وقرابة ٣٣٧ لاجئاً لكل كيلومتر مربع.

وأعلنت السيدة كيلي ممثلة المفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين (في ٢٠١٥/١٢/٢١): "إن المفوضية تعتبر ان هناك ما يناهز الـ ٥٠٠ ألف نازح غير مسجلين". وحتى ٢٠١٥/٣/١٢،

^٣ ايلي أبو عون، حسين مكي، "أزمة اللاجئين بين التزامات لبنان وهاجس التوطين"، جريدة "الأخبار"، ٢٧ أيار ٢٠١٦.

^٤ علي الحسيني، "أجراس الخطر من التوطين تفرع أبواب الدولة اللبنانية"، مجلة "الأفكار"، ٢٧ / ٠٥ / ٢٠١٦.

^٥ المرجع السابق.

^٦ "أهم ملامح السياسة اللبنانية في قضية اللجوء السوري: من سياسة النعمة الى "السلطة الناعمة"، المفكرة القانونية، ٢٠١٤/١٢/٠٩.

^٧ عصام خليفة، "من هم النازحون السوريون"، جريدة "النهار"، ٢٠١٦/٨/٦.

كان عدد اللاجئين (النازحين) المسجلين في لبنان ١,١٨٤,٣٢٣ لاجئ (نازح)، والأرجح ان عدد النازحين السوريين في لبنان حالياً يزيد عن المليونين.

تصل الكثافة السكانية في لبنان إلى ٧٠٠ شخص في الكيلومتر المربع، وتمثل الاراضي اللبنانية المرتفعة فوق ١٥٠٠ متر ثلث مساحة لبنان الاجمالية. وتالياً فإن وجود النازحين السوريين هو في السواحل والمناطق الداخلية حيث تزيد الكثافة عن ألف شخص في الكيلومتر المربع.

ويتبين من دراسة أجرتها مفوضية اللاجئين، بين آذار ٢٠١٣ وآب ٢٠١٤، بأن ٧٠ في المئة من الأطفال السوريين الذين ولدوا في لبنان لا يحملون شهادة ميلاد رسمية، مع العلم أن الاطفال يشكلون نصف عدد اللاجئين (النازحين) إلى البلدان المجاورة لسوريا، ومنها لبنان.

أما توزيع السوريين على المناطق اللبنانية هو ٣٦ في المئة في الشمال، ٣٤ في المئة في البقاع، ١٨ في المئة في بيروت وجبل لبنان و ١٢ في المئة في الجنوب.

وأفاد تقرير للأمم المتحدة انه لم يصل عدد اللاجئين (النازحين) في أي بلد الى ثلث السكان كما هو الحال في لبنان، وذلك منذ أحداث رواندا في تموز ٢٠١٣.

ان الحد الأدنى للمساعدات المطلوبة للنازحين السوريين يجب ألا يقل عن مليارين ومئة مليون دولار سنوياً بحسب تقويم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. ولاحقاً قدر البنك الدولي في دراسة التداعيات الناجمة عن تدفق اللاجئين (النازحين) السوريين بنحو سبعة مليارات ونصف مليار دولار أميركي سنوياً.

وأخيراً، النازحون السوريون الفقراء نزلوا بين لبنانيين فقراء (٨ في المئة من سكان لبنان يعانون الفقر المدقع، و ٢٨,٥ في المئة يعيشون تحت خط الفقر).

سادساً: النتائج السلبية للنزوح^٨

إذا كان النزوح السوري الى لبنان يزيد في الطلب على استهلاك السلع والخدمات وزيادة استثمارات فئات سورية ميسورة وتحسين القوة التنافسية لقطاعي الصناعة والزراعة بسبب استبدال العمال اللبنانيين بسوريين أقل كلفة، فإن هناك سلبيات كثيرة لهذا النزوح على مستويات عدة.

^٨ عصام خليفة، المرجع السابق.

- ١- على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والبيئي:
- أ- منافسة القوى العاملة السورية لبديلتها اللبنانية، وقد شكلت القوى العاملة السورية عام ٢٠١٤، ٢٧% - ٣٥,٥% من مجمل القوى العاملة في لبنان.
- ب- ارتفاع أسعار العقارات وبدلات الايجار للمساكن.
- ج- ازدياد استهلاك الطاقة الكهربائية وانحسار ساعات التغذية من شبكة "كهرباء لبنان".
- د- ازدياد كلفة الخدمات العامة على الدولة، الصحية والتربوية والكهرباء والمياه وخدمات جمع النفايات والخدمات البلدية والصرف الصحي.
- هـ- التلوث البيئي في بعض المخيمات وتفاقم الأوبئة والأمراض.
- و- التخوف من مخططات دولية وإقليمية لإيصال الاوضاع الى مرحلة التفكك والتوطين.

٢- على الصعيد الأمني:

- أ- تجاوز عدد الموقوفين لدى الأجهزة الأمنية اللبنانية من السوريين بتهم قتل وسرقة ومخدرات واغتصاب وسواها منذ نهاية آذار ٢٠١١ حتى نهاية تشرين الأول ٢٠١٤ العشرة آلاف.
- ب- قيام شبكات إرهابية آتية من سوريا بتفجيرات آخرها ما حصل في بلدة القاع.
- ج- تزايد تشنج التيارات الأصولية والدينية من مختلف المذاهب وانعكاسها مع مثيلاتها في المجتمع اللبناني.
- د- وجود حساسيات تهدد بالإنفجار في مناطق عدة بين اللبنانيين والسوريين.

سابعا: القرار ٢٢٥٤ الصادر عن مجلس الأمن وموقف لبنان الرسمي

ضمن الجهود المبذولة لحل الأزمة السورية أصدر مجلس الأمن قرارا يتضمن في بنده الرابع عشر عبارة "العودة الطوعية للاجئين".

ورغم أن لبنان لم يوقع على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين للعام ١٩٥١ فقد كان قرار الحكومة الرسمي عدم الالتزام بهذه العبارة لما تنطوي عليه من احتمالات بتوطين النازحين السوريين في لبنان، مع التأكيد اللبناني الرسمي على أن الدستور اللبناني يرفض التوطين وكل ما يؤشر لذلك وأن لبنان يعمل دائما على مكافحة هذا المشروع.^{١١}

^٩ القرار ٢٢٥٤ الصادر عن مجلس الأمن في جلسته رقم ٧٥٨٨ المعقودة في ٢٠١٥/١٢/١٨.

^{١٠} اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين.

^{١١} خليل فليحان، "باسيل المتوجس من توطين اللاجئين السوريين: لبنان لن يلتزم قرار "العودة الطوعية"، جريدة النهار، ٢٠١٥/١٢/٢١.

ثامناً: القانون الدولي وموقف لبنان الرسمي

إنّ التوقيع أو عدمه على اتفاقية ١٩٥١ لا يغيّر أيّ أمر جوهري في التزامات الحكومة اللبنانية لجهة توفير الحماية للاجئين (للنازحين) ومبادئ عدم الرد أو الإعادة القسرية، نظراً إلى أنّ تلك المبادئ تعرف في القانون الدولي "بالقواعد العرفية الآمرة" التي تلزم جميع الدول. إضافة إلى أنّ لبنان ملزم أساساً بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة الواردة في مقدمة دستوره، والتي تنصّ على حماية كرامة الإنسان.

والتقرير موضوع السجال (القرار ٢٢٥٤) ليس إلا مجموعة توصيات من الأمين العام للأمم المتحدة، تحضيراً لاجتماع يعقد في شهر أيلول ٢٠١٦.

والتوصيات ليست موجّهة إلى لبنان أو الدول المضيفة للاجئين (النازحين) السوريين، بل يتطرق إلى موضوع اللجوء (النزوح) عموماً، وطبيعة التوصيات غير ملزمة، وتبقي حيّز القرار كاملاً للدولة اللبنانية.

إضافة أنه لا يوجد أيّ نصّ أو مبدأ في القانون الدولي يلزم أيّ دولة بإعطاء الجنسية للاجئ، بما في ذلك اتفاقية ١٩٥١.١٢

تاسعاً: جوهر المشكلة في لبنان والحلول المقترحة

لبنان ليس بلد لجوء وهو ليس من الدول الموقعة على الاتفاقية المتعلقة باللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، فضلاً عن افتقاده لإطار قانوني وطني شامل أو مناسب يحكم وضع اللاجئين على أرضه.

وهكذا، يُعامل اللاجئون وطالبي اللجوء كأنهم مهاجرون غير نظاميين، وهم عرضة للاعتقال والترحيل عقب مدة طويلة من الاحتجاز التعسفي لمجرد افتقارهم لوضع قانوني يبرر وجودهم.

والمبرر الأول لدى لبنان صغر مساحة الدولة وأنها طالما استضافت لعقود أكبر عدد من اللاجئين الفلسطينيين الذين بلغت نسبتهم نحو ١٠% من إجمالي عدد سكان الدولة، وبهذا تكون قد شاركت بأكثر من حصتها في حمل عبء" اللاجئين الواقع على كاهل المجتمع الدولي.

^{١٢} حسين مكي، أزمة اللاجئين بين التزامات لبنان وهاجس التوطين، ابلي أبو عون، جريدة "الأخبار"، ٢٧/٥/٢٠١٦.

ومع ذلك، فنحن نرى الآن في أيامنا هذه ما يُطلق عليه "الاستثناء السوري"^{١٣}.

ولكن، وبناءً على كل ما تقدم، ونظراً إلى عدم إمكانية عودة النازحين السوريين إلى وطنهم في المدى المنظور، ونظراً إلى إلزامية توفير الحماية للسوريين الذين يتمتعون بصفة نازح فقط، يجب على الحكومة اللبنانية أن تحدد أولاً من يستحق صفة نازح ومن هو عامل أجنبي أو مهاجر اقتصادي.

بناءً عليه، يجب تنظيم وجود من صنفوا بالنازحين. إن الإصرار على تسمية اللاجئين بالنازح والتذكير مراراً وتكراراً بأن لبنان لم يوقع اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين لتبرير عدم التزام لبنان حمايتهم، ليس سوى ابتكار لمصطلحات وفتاوى لا قيمة قانونية لها، ولا تعدو سوى كونها تحايلاً كلامياً على التزامات لبنان^{١٤}، فقط بشكل يوفّر لهم الحماية والعيش الكريم طوال تمتعهم بالصفة التي يفقدونها عند انتهاء النزاع في سوريا ويخضعون حينها لقانون الإقامة.

كذلك يجب التفاوض مع المجتمع الدولي لتقاسم العبء الديموغرافي عبر إعادة توطين أعلى نسبة ممكنة منهم.

أما بقية السوريين، فيخضعون لقوانين العمل والإقامة المطبقة على العمال الأجانب.

كذلك يجب على الحكومة، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أن تعيد تسجيل ولادات السوريين، وأن تسهّل للسوريين على الأراضي اللبنانية آلية تسجيل ولادات أطفالهم.

وأخيراً، هناك ضرورة للعمل أيضاً على دعم البرامج التي تخفف من التوتر بين السوريين والمجتمع المضيف، للوقاية من نزاعات سوف تؤدي إلى لجوء إضافي.

اعداد: خالد فرج

مصادر:

- ١- هارون سليمان، "حقوق اللاجئين والنازحين وشروط العودة في القانون الدولي"، موقع حركة العدل والمساواة الإلكتروني، ٢٤/٣/٢٠١٢.
- ٢- اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا، ١٩٦٩، موقع منظمة الوحدة الإفريقية.

^{١٣} سميرة طراد، "فرصة لتغيير سياسة اللجوء في لبنان"، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٤٥، آذار ٢٠١٤.

^{١٤} حسين مكي، مرجع سابق.

- ٣- ايلي أبو عون، حسين مكي، "أزمة اللاجئين بين التزامات لبنان وهاجس التوطين"، جريدة "الأخبار"، ٢٠١٦/٥/٢٧.
- ٤- علي الحسيني، "أجراس الخطر من التوطين تفرع أبواب الدولة اللبنانية"، مجلة "الأفكار"، ٢٠١٦/٥/٢٧.
- ٥- "أهم ملامح السياسة اللبنانية في قضية اللجوء السوري: من سياسة النعامة الى "السلطة الناعمة"، المفكرة القانونية، ٢٠١٤/١٢/٩.
- ٦- القرار ٢٢٥٤ الصادر عن مجلس الأمن في جلسته رقم ٧٥٨٨ المعقودة في ٢٠١٥/١٢/١٨.
- ٧- اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين.
- ٨- خليل فليحان، "باسيل المتوجس من توطين اللاجئين السوريين: لبنان لن يلتزم قرار "العودة الطوعية"، جريدة "النهار"، ٢٠١٥/١٢/٢١.
- ٩- عصام خليفة، "من هم النازحون السوريون"، جريدة "النهار"، ٢٠١٦/٨/٦.