



CEP

Committee for Employment
of Palestinian Refugees in Lebanon



**Legal Texts
Governing the Employment
of Palestinian Refugees
in Lebanon**

Executive Summary

Funded by
**the Swiss Agency for Development
and Cooperation, SDC**



In pursuit of its aim to provide accurate and objective information pertaining to the employment of Palestinians in Lebanon, the 'Committee for the Employment of Palestinian Refugees in Lebanon' (CEP) commissioned a legal study to attorneys Fadi El Kobrossi and Roger El Chidiac to research and analyse the legislative provisions affecting the Palestinians' access to the labour market. The study titled "Legal Texts Governing the Employment of Palestinian Refugees in Lebanon" takes a close look at national, international and regional instruments relevant to employment and presents a comparative analysis. It concludes with a proposal for legislative amendments to the current labour and social security laws.

Executive Summary

There is no common definition of a Palestinian refugee, and only few specific provisions dealing with Palestinian refugees, in Lebanese law. This is at the root of much of the hardship, disadvantages and discrimination faced by Palestinian refugees in Lebanon. Illustrative of this situation is the limited access for Palestinian refugees to the Lebanese labour market, caused by both legislative and administrative obstacles.

In Lebanon, legislation pertaining to employment does not address the status of Palestinian refugees, neither directly or indirectly. Some of these laws originate from before 1948, but those passed after the mass forced displacement of Palestinians do not

regulate their particular situation in Lebanon, creating a substantial legal void.

Rather, Palestinian refugees have been accorded the legal status of foreigner, in disregard of the specific vulnerable situation of Palestinians caused by over 60 years of forcible displacement. The most serious consequence of this status is that refugees are subject to the principle of reciprocity. Enjoyment of their rights is thus conditional on equal enjoyment by Lebanese of the same rights in the country of the foreigner, effectively excluding stateless Palestinians.

Research on the employment of Palestinian refugees in Lebanon is a challenging task. Official documents and legislation specific to the employment of Palestinians are practically inexistent in Lebanon, unlike in some other Arab States. Hence research must focus on current legislation and jurisprudence followed by an analysis of how it relates to Palestinian refugees. Findings on the legislative reality confirm the disadvantageous and exceptional situation prevailing with respect to employment of Palestinian refugees in Lebanon.

The right to work is essential for realizing other human rights and forms an inseparable and inherent part of human dignity. Lebanon is a signatory to a number of Arab and international treaties guaranteeing work for every person on its territory, without discrimination for any reason, including status, and on the basis of equality between all in obligations, rights and benefits. Despite that, Palestinians do not have access to many occupations in Lebanon.

The problem can be divided into two main issues:

Political; the rejection of the notion of settlement of Palestinians in Lebanon. There is a common yet erroneous belief that the creation of job opportunities for Palestinians will lead to their integration into the Lebanese society. This in turn would lead to permanent settlement. Respecting and protecting the basic rights of Palestinian refugees can never be conditioned on or linked with the political process of a final solution to their plight.

Legislative; the lack of positive legislation specific to the Palestinian situation and the conditions imposed by Lebanese laws, such as the principle of reciprocity of treatment. Considering the lack of international recognition of a State of Palestine and of Palestinian legislation, reciprocity is unattainable. Similar obstacles exist by requirements of bilateral agreements between Lebanon and the foreigner's State, or the professional licensing in the foreigner's country.

Such inequality between Palestinians and other foreigners in Lebanon violates the spirit, if not the text, of international charters and treaties to which Lebanon is a signatory. It constitutes discriminatory, hence unlawful, treatment. It is the responsibility of the Lebanese State to address this matter by introducing special legislation regulating the employment of Palestinians in Lebanon, in order to fill the void resulting from the absence of international recognition of a political/geographical entity of a Palestinian State.

The first attempt to remedy this situation did not come from the legislative, but rather from the executive authority. Decision No. 79/1 of June 2, 2005 was issued by the Minister of Labour, exempting Palestinians born on the Lebanese territory and officially registered in the records of the Lebanese Ministry of the Interior from the conditions applying to foreigners. This exception was confirmed by subsequent decisions, the latest being Decision No. 94/1 published on June 26, 2008.

Despite the importance of this groundbreaking decision, which constitutes an important step towards facilitating the employment of Palestinians in Lebanon, the format of Ministerial Decision does not offer sufficient legislative security. It runs the risk of being repealed or amended by a subsequent minister. Moreover ministerial decrees, implementing decrees, legislative decrees, and laws can overrule it. There is a pressing need for a more radical treatment of this situation at the legislator's level through the passing of legislation and laws regulating the employment of Palestinians in Lebanon.

More than 400,000 Palestinian refugees in Lebanon are registered in the records of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). The impact on this community from the scarcity of employment opportunities available to them is devastating, both economically and socially, including denying youth the hope for a brighter future. Undoubtedly, the presence of such a large number of Palestinian refugees in Lebanon requires that the Lebanese State take the necessary measures to enable them to work. The aim is not that Palestinian refugees be granted complete freedom without any

restrictions, but that they are assured at least equal treatment to all other foreigners by taking into consideration their exceptional situation of long term exile. Also the absence of a Palestinian State which could have addressed the issue of the principle of reciprocity should not form an obstacle to the pursuit of their right to work.

Once legislative texts are passed allowing Palestinians to work in Lebanon like all other foreigners, the issue will have found a stable solution that can only be revoked by same-level legislation.

Regulating the employment of Palestinian refugees in Lebanon by removing the obstacles that stand in their way would lead to thousands of job opportunities for them. This might affect the employment of foreigners in general, as it would increase job opportunities for Palestinians among them; but it will in no case impact the Lebanese workforce since the latter is protected by Lebanese law, irrespective of the citizenship or jobs of foreign workers. Contrarily, access to new job opportunities for Palestinians would lead to defusing discontent simmering in the Palestinian society, which ultimately would have a positive impact on the Lebanese society.

Such regulating measures essentially aim to remove the obstacles hindering Palestinians' access to jobs that assure them the income necessary for their sustainment, and to accord them equal treatment with all other foreigners. The employment of Palestinians will not lead to their integration into the Lebanese society, but will give rise to a healthier Palestinian society; a productive and working society that lives in peace within the Lebanese society

until such a time as it is able to exercise its right to return to its country.

In addition to removing the obstacles facing the employment of Palestinian refugees in Lebanon, the necessary legislation should also address the basic guarantees associated with the work contract, such as employment injury and end of service compensations, and all other benefits that ensure a just termination of the work contract. Foreign wage earners do enjoy certain Social Security benefits, based on the principle of reciprocity. If extending the Social Security benefits, whether some or all of them, to the Palestinian workforce in Lebanon would shake the foundations of the National Social Security Fund, a new institution could be created in cooperation with the Lebanese State, UNRWA and all the popular organizations representing Palestinian refugees in Lebanon. This is only one of the many options suggested and examined by joint and specialized committees and bodies.

Legal Study available at:

English:

http://cep-lb.org/pdf/LegalStudypublication_en.pdf

Arabic:

http://cep-lb.org/pdf/LegalStudypublication_4.pdf

الأوضاع القانونية
لعمل اللاجئين الفلسطينيين
في لبنان
خلاصة

CEP

لجنة عمل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان

بتمويل من

الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون SDC



في إطار جهودها الرامية إلى توفير معلومات دقيقة وموضوعية حول عمل الفلسطينيين في لبنان، كلّفت لجنة عمل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان (CEP) مكتب المحامين فادي القبرصي وروجيه الشدياق بالقيام بدراسة قانونية تبحث في النصوص والأحكام القانونية التي تعيق وصول الفلسطينيين إلى سوق العمل. تطرقت الدراسة، وهي بعنوان «الأوضاع القانونية لعمل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان»، عن كُتب إلى الأدوات المحليّة والدولية والإقليمية ذات الصلة بموضوع العمل وقدمت تحليلاً مقارنةً في هذا الشأن. كما اقترحت الدراسة في الختام تعديلات للقوانين الحالية الخاصة بالعمل وبالضمان الاجتماعي.

خلاصة

إن أية دراسة حول اللاجئين الفلسطينيين تواجه غياب مفهوم موحد للتعريف عنهم. وهذا الغياب للمفهوم الموحد أدى إلى خلل في أوضاعهم في لبنان. ولعل أهم مواطن الخلل تكمن في ظروف عملهم في لبنان، إذ تعترضهم عقبات تشريعية وإدارية عديدة تعيق وصولهم إلى سوق العمل.

إن التشريعات المتعلقة بالعمل في لبنان صدرت على مراحل، لكنها لم تتعرض لا مباشرة ولا مداورة لوضع الفلسطينيين في لبنان. ولئن كان بعض هذه التشريعات صدر قبل العام ١٩٤٨، إلا أنه من الملفت للنظر كون

بعضها الآخر قد صدر بعد التهجير والنزوح الفلسطيني، دون أن يتطرق إلى الوضع القائم لللسطينيين في لبنان، الأمر الذي يشكل ثغرة كبيرة. فقد اعتُبر الفلسطينيون بمثابة الأجانب أي أنّ وضعهم القانوني هو وضع الأجانب، بغض النظر عن ظروفهم الخاصة والدقيقة الناتجة عمّا يزيد عن ٦٠ سنة من الهجرة القسرية. وأكثر عواقب هذا الوضع وطأة أنّ اللاجئين الفلسطينيين أُخضعوا لمبدأ المعاملة بالمثل، الذي يشترط أن تمنح الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي الحقوق ذاتها للبنانيين العاملين على أراضيها، ما شكّل حاجزاً لللسطينيين بما أنّ لا دولة لهم.

ليس بالأمر اليسير البحث بموضوع عمل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان. فلا معلومات رسمية موثقة، ولا تشريعات خاصة بعملهم في لبنان كتلك الموضوعية في بعض الدول العربية، مما اقتضى البحث في التشريعات وفي إجتهادات المحاكم وتحليلها لمعرفة مدى انطباقها وتأثيرها على اللاجئين الفلسطينيين. والواقع التشريعي يثبت الوضع الإستثنائي الذي يسود عمل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان.

فحق العمل يشكّل واحداً من أهم مقومات الكرامة الإنسانية والاستقرار الاجتماعي. إلا أنه وبالرغم من إنضمام لبنان إلى عدة معاهدات عربية ودولية تضمن العمل لجميع الناس على أراضيها دونما تمييز بين لون وجنس ودين، على قاعدة المساواة بين الجميع في الموجبات وفي الحقوق والضمانات، يتبين أن الفلسطينيين لا يستطيعون العمل في عدة مجالات ومهن في لبنان بسبب وضعهم الخاص.

والمشكلة تكمن في موضعين أساسيين:

الموضع الأول سياسي؛ ناتج عن رفض توطين الفلسطينيين في لبنان والفكرة المغلوطة أن تأمين فرص العمل لهم يؤدي إلى دمجهم بالمجتمع اللبناني وبالتالي إلى تكريس وجودهم فيه، والخوف من تحوّل هذا الدمج إلى شكل من أشكال التوطين.

الموضع الثاني تشريعي؛ يتعلّق بالشروط التي تفرضها القوانين الوضعية اللبنانية كمبدأ المعاملة بالمثل، الذي يفرض - لإعطاء الأجنبي حق العمل في لبنان وتمكينه من الاستفادة من الضمانات المتصلة بعقد العمل - أن تكون بلاده تعامل اللبنانيين لديها بالمثل. وهذا المبدأ يشكل عائقاً بوجه عمل الفلسطينيين في لبنان طالما أنه لا يوجد اعتراف دولي بدولة فلسطين ولا بتشريعات فلسطينية، وبالتالي لا يمكن إثبات توفر مبدأ المعاملة بالمثل. إضافة إلى عدم اكتفاء المشترع اللبناني بتوافر مبدأ المعاملة بالمثل بالنسبة للكثير من المهن، بل ذهابه إلى حد المطالبة بضرورة تكريس هذا المبدأ بإتفاق ثنائي بين لبنان ودولة الأجنبي، وهذا أمر غير متوفر بالنسبة للفلسطينيين.

هذا الوضع من اللامساواة بين الفلسطينيين وسائر الأجانب في لبنان يخالف روح، إن لم يكن نصّ، أحكام المواثيق والمعاهدات الدولية التي انضم إليها لبنان بالنسبة للمساواة بين الأجانب العاملين على أرضه دونما تمييز. ويقع على عاتق الدولة اللبنانية أن تعالج هذه المسألة عبر وضع تشريعات خاصة تنظم عمل الفلسطينيين في لبنان، كي تسدّ الفراغ الناتج عن غياب الكيان الإقليمي والجغرافي لدولة فلسطينية معترف بها دولياً.

لم تأت المحاولة الأولى من المشرع، بل من السلطة التنفيذية عبر القرار رقم ١/٧٩ تاريخ ٢/٦/٢٠٠٥ الصادر عن وزير العمل، الذي إستثنى في المادة ٢ منه الفلسطينيين المولودين على الأراضي اللبنانية والمسجلين بشكل رسمي في سجلات وزارة الداخلية اللبنانية من تطبيق الشروط المتعلقة بالأجانب. وقد تم تثبيت هذا الإستثناء بموجب قرارات لاحقة كان آخرها القرار رقم ١/٩٤ المنشور بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٠٨.

رغم أهمية هذا القرار، والجرأة التي يتسم بها لناحية تسهيل عمل الفلسطينيين في لبنان، إلا أنه لا يعدو كونه قراراً صادراً عن وزير العمل، ويمكن الرجوع عنه أو تعديله بقرار من وزير آخر، فيصبح الأمر منوطاً بسياسة العمالة الأجنبية التي يقرر كل وزير إنتهاجها. إضافة إلى ذلك، فإن القرارات الوزارية تقع، بالنسبة للهرمية التشريعية، في آخر الدرجات حيث تلوها المراسيم مرتبة ثم المراسيم التطبيقية والمراسيم التشريعية والقوانين، بينما المطلوب معالجة جذرية لهذا الوضع ليس من خلال قرار يصدر عن وزير العمل، بل على صعيد المشرع من خلال إصدار تشريعات وقوانين تنظم عمل الفلسطينيين في لبنان.

تجدد الإشارة إلى أن أكثر من أربعماية ألف لاجئ فلسطيني مسجلون في قيود وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ويعانون من قلة فرص العمل المتاحة لهم في لبنان. ولا ريب أن وجود هذا العدد الكبير من اللاجئين الفلسطينيين في لبنان يفرض التزاماً على الدولة اللبنانية إتخاذ الاجراءات اللازمة لتمكينهم من العمل ليس بحرية مطلقة ودون قيود، وإنما على قاعدة المساواة مع سائر الأجانب بعد

الأخذ بعين الاعتبار الوضع الاستثنائي المتمثل بعدم وجود دولة فلسطينية تسد الفراغ المتعلق بمبدأ المعاملة بالمثل والاتفاقيات الثنائية المكرسة له.

متى أتت المعالجة على المستوى التشريعي، بحيث يمكن للفلسطينيين العمل في لبنان أسوة بسائر الأجانب، فإنها تكون معالجة ثابتة ولا يمكن الرجوع عنها إلا عبر تشريعات توازيها مرتبة.

إن تنظيم عمل الفلسطينيين في لبنان، عن طريق إزالة العراقيل التي يواجهونها في سبيل العمل، يؤدي إلى إيجاد الآلاف من فرص العمل لهم. لن يؤثر عمل الفلسطينيين في لبنان على العمالة اللبنانية. ربما يؤثر على العمالة الأجنبية، بحيث تزيد فرص عمل الفلسطينيين بمقابل سائر الأجانب أو مقارنة بهم. لكنه لن يؤثر على اليد العاملة اللبنانية، لأن هذه الأخيرة محمية بموجب القوانين اللبنانية بغض النظر عن جنسية الأجانب العاملين أو وظائفهم. إيجاد فرص العمل للفلسطينيين سوف يؤدي إلى تنفيس حالة الاحتقان المختبئة داخل المجتمع الفلسطيني، وهذا الأمر سوف ينعكس بدوره إيجاباً داخل المجتمع اللبناني.

الهدف هو فقط إزالة العراقيل أمام حصولهم على وظائف تؤمن لهم المداخل اللازمة للحياة، ومعاملتهم أسوة بسائر الأجانب. فالعمل لن يؤدي إلى دمج الفلسطينيين في المجتمع اللبناني، بل إلى إيجاد مجتمع فلسطيني بصحة أفضل، مجتمع عامل ومنتج في الدولة اللبنانية، ريثما يتمكن من ممارسة حقه بالعودة إلى بلاده.

على التشريعات المنشودة أن تلحظ ليس فقط إزالة العراقيل على عمل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، بل أن تتناول أيضاً وعلى الأخص الضمانات الأساسية المتصلة بعقد العمل، كتعويضات طوارئ العمل وتعويضات نهاية الخدمة، وسائر المنافع التي تضمن نهاية عادلة لعقد العمل. يستفيد الأجراء الأجانب من بعض منافع الضمان الاجتماعي، على أساس مبدأ المعاملة بالمثل. إذا كان إدخال الفلسطينيين العاملين في لبنان تحت راية تقديمات الضمان الاجتماعي، كلها أو بعضها، سيؤدي إلى خلخلة هذه المؤسسة، لا شيء يمنع استحداث مؤسسة جديدة بالتعاون بين الدولة اللبنانية ومنظمة الأونروا وسائر الهيئات الشعبية الممثلة للاجئين الفلسطينيين في لبنان. وهذا خيار من بين عدة خيارات تضعها تحت المجهر لجان وهيئات مشتركة ومتخصصة.

الدراسة القانونية متوفرة على العنوان التالي:

النسخة العربية :

http://cep-lb.org/pdf/LegalStudypublication_4.pdf

النسخة الانكليزية

http://cep-lb.org/pdf/LegalStudypublication_en.pdf