

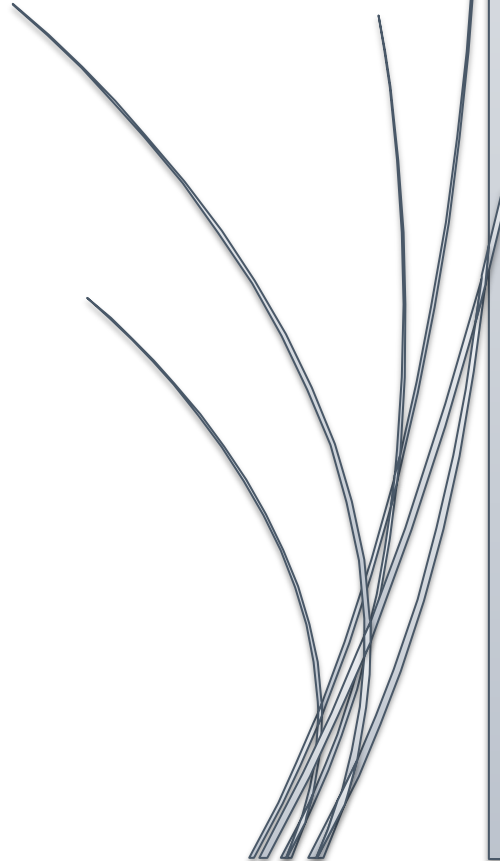
الاعتقالات الإدارية كنوع من أنواع العقاب الجماعيّ ضدّ المواطنين العرب داخل الخطّ الأخضر

أيار 2022

تقدير موقف

سوسن زهر

مدى الكرمل



مقدمة

تتناول ورقة الموقف هذه استخدام أجهزة الأمن الإسرائيلية أداة الاعتقال الإداري، بعد أن ازداد استخدامه في العام الماضي، وبخاصة في أعقاب أحداث أيار عام 2021، وتحولها إلى أداة قمع وعقاب جماعي تجاه المواطنين العرب داخل الخط الأخضر. استخدام الاعتقالات الإدارية يتعرّض لانتقادات شديدة على مدار السنوات الماضية، على ضوء الانتهاكات الجسيمة للحريّات الشخصية وعدم تمكّن المعتقل أن يعرف سبب الاعتقال، واستعمال أدلة سرّية لا تسمح للمعتقل بالدفاع عن نفسه، وكذلك بسبب استخدام هذا الإجراء- في الغالب- ضدّ المواطنين العرب الفلسطينيين في إسرائيل.

أنظمة الدفاع (الطوارئ) لعام 1945 هي إحدى أشدّ الأدوات القانونيّة التي ورثها القانون الإسرائيليّ من الانتداب البريطانيّ. سمحت هذه الأنظمة للقائد العسكريّ، في ما سمحت، بإصدار أوامر اعتقال إداريّ تهدف إلى منع الشخص الذي تُصدر ضده من ارتكاب عمل يضرّ بأمن الدولة أو الجمهور في المستقبل، ووفقاً لادّعاءات الأجهزة الأمنيّة.¹ في السنوات الأولى بعد قيام إسرائيل، كانت هناك انتقادات شديدة ضدّ استمرار استخدام هذا الإجراء، بعد أن استُخدم على نحوٍ مكثّف خلال فترة الانتداب البريطانيّ ضدّ الحركات اليهوديّة السريّة. لكن بعد اعتماد أنظمة الطوارئ في القانون الإسرائيليّ، ومع فرض الحكم العسكريّ في البلدان العربيّة، أصبحت هذه الأداة إحدى أكثر الأدوات الهمجية التي تُستعمل، في أغلب الأحيان، ضدّ المواطنين العرب.

في عام 1979، بغية تخفيف الانتهاك الواسع، ظاهرياً، للحريّة الشخصية الناتج عن أوامر الاعتقال الإداريّ، أقرّت الكنيست قانون صلاحيّات الطوارئ (الاعتقالات) - 1979. صحيح أنّ القانون أُدخلت عليه تعديلات (على سبيل المثال: تقليص فترة الاعتقال المسموح بها لمدة ستّة أشهر، والإلزام بتقديم المعتقل أمام المحكمة خلال 48 ساعة بدلاً من أسبوع)، لكن المبدأ بقي على ما هو عليه. سوف أتطرّق، في ما يلي، إلى بنود القانون التي تجعله من أشدّ القوانين إضراراً وأشدّها انتهاكاً لحريّة الفرد.

¹ نظام 108 ونظام 111 للوائح أنظمة الدفاع (حالة طوارئ) (145) - 1945.

بنود القانون التي تجعل من الاعتقال الإداري إحدى الوسائل التي تنتهك على نحو جسيم الحق في الحرية الشخصية

أولاً، الغرض المعلن للقانون، ظاهرياً، هو منع نشوء مخاطر مستقبلية على الأمن القومي وأمن الجمهور. استناداً إلى هذا الادعاء يمكن سجن مواطن وانتهاك حرّيته الشخصية. هذا النوع من الاعتقال يستند إلى تقديرات مسؤولي الأمن التي لا تعتمد معايير محدّدة، وإنما تستند إلى التكهّن البشريّ وتحليلات لأشخاص يعملون في الأجهزة الأمنية، في ما يخصّ سلوك شخص معيّن وتصرفه أو نواياه في المستقبل.

ثانياً، يمنح القانون وزير الأمن سلطة إصدار أوامر اعتقال إداري ضد شخص، إن وُجد شكّ معقول في أنه ثمة "أسباب تتعلق بأمن الدولة أو أمن الجمهور" تتطلب حبسه لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، مع إمكانية تمديد الفترة إلى ستة أشهر إضافية، دون فرض أيّ قيد على فترات التمديد.² معنى هذا أنه ثمة إمكانية أو احتمال أن يُعتقل الشخص لفترة غير محدّدة دون أن يعلم ما هي الدوافع والمبررات لذلك أو التهم المنسوبة إليه. كذلك لا يُعرّف القانون على نحو واضح المصطلح "أمن الدولة" ولا المصطلح "أمن الجمهور"، ويبقى تفسير هذين المصطلحين غامضاً ويخضع لتقييم وزير الأمن، حتّى إنّ المحاكم التي تناولت مثل هذا الطلبات، وصدّقت على أوامر الاعتقال الإداري على مرّ السنين، لم تُقْمُ قطُّ بتحدّي مسؤولي الأمن في ما يتعلّق بغموض استخدام هذين المصطلحين. لذا فإنّ الاعتقال بسبب مخاطر مستقبلية مبهمة يسمح بإدراج أيّ مخاطر أو تهديد على "أمن الدولة"، دون علاقة بحجمها أو خطورتها الفعلية والحقيقية.

ثالثاً، بخلاف الإجراءات الجنائية، إصدار أمر اعتقال إداري لا يستند إلى أدلة عينية جرى الحصول عليها بشكل قانوني ضدّ المواطن المشتبه فيه، هذا الإصدار يمكن أن يعتمد على أدلة إدارية غير كافية -في الغالب- أمام محكمة في دعوى جنائية.³ تعتمد هذه الأدلة على معلومات استخباراتية تسعى أجهزة الأمن إلى عدم الإفصاح عنها خشية أن يُكشَف المصدّر أو الطريقة التي حصلوا بواسطتها على الأدلة، وبالتالي تُقدّم كأدلة سرّية لا تحقّق مراجعتها ومعاينتها إلّا للقاضي. هذا يحرم المعتقل أن يعرف طبيعة الشبهات ضده، والمخاطر التي تسعى الأجهزة الأمنية لمنعه من القيام بها. نتيجة لذلك، لا يستطيع المعتقل الدفاع عن الشبهات الموجهة ضده أو دحضها، وبذا يُخرم من أبسط وأهمّ حقّ في محاكمة عادلة قبل البتّ في مصيره وسجنه، مع العلم أنّ القانون ذاته لا يشترط أن تكون الأدلة التي يستند إليها أمر الاعتقال سرّية، وينصّ في المادة 6 (ج) على أنّه "يجوز للمحكمة المركزية الحصول على أدلة وإن لم يكن ذلك في حضور المعتقل أو محامي الدفاع أو حتّى دون أن يبلغهم بذلك"، إذا اقتنع بأنّ إفشاء الأدلة قد يضرّ بأمن الدولة أو الجمهور. في الواقع، تحوّل تقديم الأدلة السريّة إلى ممارسة رائجة في جميع طلبات إقرار أوامر الاعتقال الإداري المقدّمة إلى المحاكم، والتي بدورها تتقبّلها دون أن تستأنف على هذه الإجراءات أو أن تنتقدها.

²البند 2 من القانون.³البند 6 من القانون.

رابعًا، لا يسري هذا القانون إلّا في فترة إعلان "حالة الطوارئ"⁴ وكما هو معلوم، "حالة الطوارئ" قائمة منذ عام 1948 وتُجدد في الكنيست كلّ عام. منذ العام 1948 حتّى اليوم، المستهدف الأساسي من حالة الطوارئ هم المواطنون العرب الذين يُنظر إليهم على أنّهم "أعداء" -سياسيًا وقانونيًا.

نتيجة لكلّ هذا، نجد أنّ معظم أوامر الاعتقال الإداري الصادرة بموجب هذا القانون صدرت ضدّ مواطنين عرب. القضية الأولى التي عُرضت على المحكمة والتي تتعلّق بأمر اعتقال إداري كانت قضية نايف الخوري الذي صدر بشأنه أمر اعتقال إداري عام 1949 (ملفّ محكمة العدل العليا 95/49، نايف الخوري ضدّ رئيس هيئة الأركان العامّة من عام 1950). صدر أمر الاعتقال الإداري بشأنه بعد أن تعدّرت محاكمة الخوري بجرائم قتل يهود زعم أنّه ارتكبها، بسبب صعوبات قانونية في الملفّ، ونتيجة عدم وجود أدلّة يمكن تقديمها ضدّه في الإجراءات الجنائية. أمرت المحكمة العليا بقبول الالتماس وأمرت بالإفراج عنه، لكن لم يكن ذلك لأنّ الأمر غير دستوريّ أو لأنّه يلحق ضررًا بالحقّ وبالحرّيّة، بل بسبب عيوب إجرائية في أمر الاعتقال نفسه، مثل عدم تحديد مكان الاحتجاز كما هو مطلوب بموجب أنظمة الطوارئ القانونية.

على أرض الواقع، أقرّت المحاكم ما يقارب كلّ أوامر الاعتقال الإداري الصادرة بموجب قانون عام 1979. القضية الوحيدة التي ألغت فيها المحكمة العليا أمر اعتقال إداري كانت في أمر اعتقال إداري صدر بشأن مواطن يهودي. كان ذلك على وجه التحديد هو الأمر الذي صدر باعتقال الحاخام جينزبورج، الذي ترأّس مدرسة دينية واعتاد إلقاء خطابات على مئات من أتباعه على مرّ السنين، داعيًا إيّاهم إلى إيذاء العرب، وإعطاء دروس تشرح سبب وجوب الانتقام من العرب شرعًا. قضت المحكمة العليا بأنّ الدليل الذي قُدّم إلى المحكمة لتبرير الاعتقال الإداري لم يستوفِ معايير الأدلّة الفعلية التي تشكّل خطرًا حقيقيًا على أمن الدولة أو أمن الجمهور، وأنّ أقوال الحاخام تقع ضمن نطاق حرّيّة التعبير [استئناف للمحكمة العليا رقم 4/96، الحاخام جينزبورج ضدّ وزير الأمن ورئيس الوزراء، قرار من عام 1996].

كان قرار المحكمة في قضية الحاخام جينزبورج الحالة الوحيدة التي ألغت فيها المحكمة أمر اعتقال إداري ضدّ مواطن إسرائيلي، وكذلك كانت الحالات التي قرّرت فيها المحكمة تقصير فترة الاعتقال الإداري قليلًا جدًّا. لذا، يمكن القول إنّ المحاكم لا تتدخل في اعتبارات وزير الأمن الذي مُنح سلطة واسعة في ما يتعلّق بقرارات الاعتقال الإدارية، وتُقبّل دون استئناف الاعتبارات والادّعاءات الأمنية التي توفّر غطاءً للاعتقالات الإدارية، وتسمح لجهاز الأمن بتقديم أدلّة سرّية، على الرغم من أنّ نصّ القانون لا يفرض ذلك، بل يتيح الفرصة لأجهزة الأمن به.

من المهمّ التوضيح أنّ القانون الدوليّ لحقوق الإنسان لا يحظر على نحوٍ صريحٍ وواضح الاعتقالات الإدارية، لكنّه يحظر الاعتقال التعسّفي، ويفرض ضرورة إبلاغ المعتقل عند توقيفه بأسباب الاعتقال والتهم الموجّهة إليه. هذه الالتزامات منصوص عليها في المادة 9 من المعاهدة الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، التي وقّعت عليها وانضمت إليها إسرائيل في عام 1991، وبالتالي فهي ملزمة بها. على الرغم من أنّ هذه المعاهدة لم تمنع استعمال الاعتقالات الإدارية في الفترات المعرّفة بأنّها "حالة طوارئ"، ذكرت لجنة الأمم المتّحدة المسؤولة عن تفسير المعاهدة، في ملاحظة عامّة تحمل الرقم 35 من

⁴البند 1 من القانون.

عام 2014، أنّ استخدام الاعتقالات الإدارية لا يُسمَح به إلاّ في ظروف خاصّة ومتطرّفة جدًّا، حين يكون هناك خطر جديّ، ومباشر وفوريّ، بحيث لا تكون ثمة إمكانيّة لاستخدامٍ ناجع للإجراءات الجنائيّة، وذلك فقط لفترة محدّدة يكون فيها التهديد قائمًا. من الواضح أنّ هذه التحقّطات والقيود لا تنعكس في القانون الإسرائيليّ، ولا في قرارات المحاكم التي تقرّ طلبات الاعتقالات الإداريّة.⁵

زيادة استعمال الاعتقالات الإدارية منذ أيار عام 2021

على مرّ السنين، تعرّض استخدام الاعتقالات الإدارية لانتقادات شديدة. وقد ازدادت هذه الانتقادات منذ أحداث هبة الكرامة في أيار العام المنصرم (2021)، حين اتّخذت الشرطة الإسرائيليّة وجهاز الأمن العامّ "الشاباك" خطوات قاسية وعنصريّة تجاه المواطنين العرب، إذ اعتُقل نحو خمسة آلاف (5000) شخص معظمهم من المواطنين العرب؛ وجرى إعلان حالة الطوارئ المدنيّة في مدينة اللدّ، وطبّق ذلك ضدّ سكّانها العرب فقط؛ وبادرت الشرطة إلى حملة باسم "القانون والنظام" هدفت إلى فرض القانون وردع المواطنين العرب، واعتُقل خلالها ما يربو على 500 مواطن عربيّ؛ كما اتّضح أنّ غالبية لوائح الاتّهام التي قُدّمت إلى المحاكم خلال هذه الفترة كانت ضدّ متّهمين عرب، ويتّضح من بيان النيابة العامّة أنّه خلال تلك الفترة قُدّمت 616 لائحة اتّهام ضدّ مواطنين شاركوا في الاحتجاجات، قرابة 89% منهم من المتّهمين العرب. كذلك كان ثمة ارتفاع في استعمال الاعتقالات الإدارية خلال شهر أيار (2021)، إذ بلغ عدد أوامر الاعتقال الإداريّ 15 أمرًا، منها 12 أمرًا ضدّ فلسطينيين من سكّان القدس الشرقيّة و 3 فلسطينيين مواطنين في إسرائيل. ووفقًا لتقرير نشرته صحيفة هآرتس في 2021/6/22، ارتفع في تلك الفترة عدد الاعتقالات الإدارية في الضفّة الغربيّة، إذ بلغ حتّى نيسان (2021) نحو 480 أمر اعتقال إداريّ،⁶ وارتفع هذا الرقم ارتفاعًا جديًّا في العام التالي. ووفق تقرير آخر لصحيفة هآرتس، نُشر في 2022/4/26، ارتفع العدد الكليّ لأوامر الاعتقال الإداريّ إلى 581 أمرًا، وفي شهريّ آذار ونيسان المنصرمين 2022 وحدهما كان هناك 109 أوامر. كذلك بيّن التقرير أنّه في شهر نيسان الأخير (2022) صدر 19 أمر اعتقال ضدّ مواطنين إسرائيليين، من بينهم 17 مواطنًا عربيًّا.⁷

⁵ للاستزادة بشأن أنظمة القانون الدوليّ، انظروا:

جيل، العاد؛ وتوفيل، يوجيف؛ ونيفي، عنبار. (2010). تدابير استثنائيّة لمكافحة الإرهاب – الاعتقال الإداريّ وهدم المنازل والترحيل وترسيم حدود المساكن. المعهد الإسرائيليّ للديمقراطيّة.

سابا-حبش، لينا. (2017، 27 تشرين الأوّل). ورقة موقف حول اقتراح قانون الصلاحيّات الإدارية (اعتقالات وقيود). المعهد الإسرائيليّ للديمقراطيّة.

⁶ خوري، جاكّي؛ وبرابنر، يهوشوع (جوش). (2021، 21 حزيران). جاننس يوقّع على أمر اعتقال إداريّ ضدّ مواطن من اللدّ: اليوم هناك 13 معتقلًا إداريًا من مواطني إسرائيل.

[هآرتس](#).

⁷ شيراف، هدار. (2022، 26 نيسان). ارتفاع حادّ في عدد المعتقلين الإداريين، ذروة في آخر خمس سنوات. [هآرتس](#).

صحيح أنّ استخدام الاعتقالات الإدارية ضدّ المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل لا يتعدّى بضع عشرات، لكن مع ذلك، نظرًا لأنّه أداة قاسية ومتطرفة يُسجن بحسبها الشخص دون إجراء محاكمة جنائية عادلة عن فعل لم يرتكبه بعد، هو يعكس زيادة في استخدام وسائل القمع والتعسف، ولا سيّما عندما يكون معظم المعتقلين من المواطنين العرب.

على الرغم من أن طلبات التصديق على أوامر الاعتقال الإداري تستند على نحوٍ روتيني إلى أدلّة سرّيّة، في حالتين من العام الماضي سلّمت فيها النيابة إعادة صياغة مطوّلة للأدلّة السريّة، وضّحت سهولة هذه الإجراءات التعسّفيّة، حتّى إنّ الأوامر باتت بديلًا عن الحاجة إلى تحضير أدلّة وقرائن من قبيل الشرطة وأجهزة الأمن وتقديمها في إجراء جنائيّ. الحالة الأولى كانت في أواخر شهر أيار العام المنصرم (2021)، حين صدر أمر اعتقال إداريّ بشأن براء أبو شقرة من مدينة الناصرة، الذي يعاني من مرض الفصام الذي شمل الهلوسة والبارانويا، وتضمّن طلب الاعتقال المقدم ضدهً بندًا يوضّح أنّ المعتقل استُجوب عام 2016 حول دعمه لتنظيم الدولة الإسلاميّة، لكن أثناء جلسة الاستماع أمام محكمة الناصرة المركزيّة تخلّت النيابة عن هذه الحجّة، واعترفت أنّها لا تملك أساسًا قويًا لدعم هذا الاتّهام، وطلبت من المحكمة تجاهلها. في الواقع، ادّعاء دعم داعش ما كان يرمي إلّا إلى تضخيم طلب الاعتقال ابتغاء الحصول على موافقة المحكمة على نحوٍ أسرع، ومع ذلك لم تُؤل المحكمة تراجع النيابة العامّة عن هذه التهمة أهمّيّة، وصدّقت على أمر الاعتقال. كذلك اعتمد طلب التصديق على أمر الاعتقال على ادّعاءات عامّة مُفادها أنّ مواقف المعتقل السياسيّة والأيدولوجيّة تبرّر الاعتقال دون أن توضّح ما هي تلك المعتقدات السياسيّة، وتجاهل (الطلب) أنّ القانون لا يجيز اعتقال شخص بسبب مواقفه السياسيّة ومعتقداته، وذلك لأنّها محميّة في الحقّ بالتعبير عن الرأي (ما دامت لا تشكّل تحريضًا على العنف أو العنصريّة بموجب القانون الجنائيّ). بقيّة الأدلّة التي قُدّمت إلى المحكمة أشارت إلى منشورات على حساب المعتقل الشخصيّ في الفيسبوك يمكن أن يُقدّم فيها إجراء جنائيّ، إن استدعى الأمر ذلك حقًا. والأهمّ من كلّ هذا أنّه على الرغم من أنّ المعتقل كان يعاني مرضًا نفسيًا، لم يُقدّم تقرير من طبيب نفسيّ لفحص تصرّجات المعتقل في التحقيق وما إذا كانت قد صدرت عن ذهن صافٍ أو نتيجة هُلوسة بسبب مرضه النفسيّ. مثل هذا التقرير يجب أن يكون شرطًا أساسيًا في حالة الاعتقال الإداريّ التعسّفيّ لمعتقل يعاني مرضًا نفسيًا. ولكنّ كلّ من المحكمة المركزيّة والمحكمة العليا، في الاستئناف الذي قُدّم أمامهما، صادقت على أمر الاعتقال الإداريّ لمُدّة أربعة أشهر دونما اعتبار أو مراعاة لحالة المعتقل العقليّة.⁸

في قضيةٍ أخرى عُرضت أمام المحكمة المركزيّة في حيفا في نيسان المنصرم (2022)، جرى الاستماع إلى طلب النيابة للموافقة على أمر اعتقال إداريّ بشأن توفيق جبارين من مدينة أمّ الفحم. من إعادة الصياغة التي نُقلت إلى موكلّ المعتقل، اتّضح أنّ التهم الموجهة تتعلّق بتنظيم سفريّات إلى المسجد الأقصى، وهي تُهمّم لم ينكرها المعتقل وأوضح أنّها نابعة من قناعاته الدينيّة. كذلك ادّعت النيابة أنّه يتماثل مع حركة حماس، على الرغم من أنّ التحقيق معه لم يتطرّق إلى هذا الموضوع، بل تمخّور في مشاركته بتنظيم مظاهرة في حيّ الشيخ جراح في القدس. قرار المحكمة في هذه القضية لم يكن تقليديًا، فقد قبلت المحكمة

⁸ قرار المحكمة المركزيّة رقم 21-05-65203، دولة إسرائيل ضدّ براء أبو شقرة (من يوم 2021/6/21).

قرار المحكمة العليا رقم 21/4540، فلان ضدّ دولة إسرائيل (من يوم 2021/7/19).

على نحوٍ استثنائيّ ادّعاء محامي الدفاع، وقوّرت أنّه على الرغم من وجود ادّعاء دعم "منظمة إرهابية"، فإنّ المسار المناسب لفحص الأدلّة السريّة المرافقة هو المسار الجنائيّ لا الاعتقال الإداري، ولذا قرّرت المحكمة تقصير فترة الاعتقال الإداري من شهرين ونصف الشهر إلى أسبوعين فقط، بل أوصت كذلك بأن تنظر النيابة في تقصير فترة الاحتجاز مرّة أخرى، وهو ما يشير إلى عدم وجود خطر من المحتجز، وعدم وجوب استخدام الاعتقال الإداري في المقام الأوّل.

خاتمة

كما وضّحنا في هذه الورقة، ثمة انتقادات حادّة على مرّ السنين ضدّ استخدام إجراء الاعتقال الإداري التعسّفي وعلى سهولة استخدامه. لكن استخدام هذا الإجراء غالبًا ضدّ المواطنين العرب يثير انتقاداتٍ وشكوكًا أخرى في ما يتعلّق بدوافع أجهزة الأمن واعتباراتها في استخدام الاعتقالات الإدارية. فعلى الرغم من أنّ الغرض من الاعتقال الإداري هو وقائيّ-ظاهريًا على الأقلّ- أصبح استخدام هذا الإجراء وسيلة للعقاب والردع، لا ضدّ المعتقلين العرب فحسب، بل ضدّ المواطنين العرب كافّة، لكون المؤسسة تتعامل معهم على أنّهم أعداء. فقد وضّحت الورقة أنّ غالبية حالات استعمال هذا الإجراء التعسّفي هي مع أناسٍ عرب، وقد أبطل أمر اعتقال إداري مرّة واحدة فقط، وكذلك كان في حالة اعتقال راف يهودي. لذلك ليس غريبًا الارتفاع في استعمال هذه الأوامر في العام الأخير، ولا سيّما بعد هبة الكرامة في أيار العام الماضي (2021). بعد سنّ قانون القومية الذي يُشرّع دستورياً مبدأ الفوقية اليهودية، وإقصاء المواطنين العرب من تعريف المجتمع السياسي، الذي ينبغي أن يكون له حقّ التمتع بحماية دستورية متساوية، ليس من المستغرب أن تترجم هذه الفوقية في تزايد الأدوات العنصرية والقمعية تجاه المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل-كالاعتقالات الإدارية على سبيل المثال.

*سوسن زهر، محامية متخصصة في حقوق الإنسان.