

الاعتقالات الإدارية وأوامر الإبعاد

الإدارية في المناطق المحتلة

(صادرة عن «جمعية حقوق المواطن» - نيسان ٢٠١٢)

أمر الاعتقال الإداري

(يهودا والسامرة - رقم ١٦٥١) (المرسوم العسكري هو بمثابة التشريع في الأراضي المحتلة).

يمنح هذا الأمر القادة العسكريين في الضفة الغربية صلاحية إصدار أمر اعتقال إداري عندما يتوفر "أساس معقول للافتراض بأن دوافع أمن المنطقة أو أمن الجمهور يستوجب أن يوضع فلان في المعتقل". على الرغم من واجب اقتياد معتقل إداري للمثول أمام قاض عسكري للمصادقة على الاعتقال (خلال ثمانية أيام من بداية الاعتقال)، كما سنعرض لاحقا، فالحديث لا يدور على إجراء قضائي تُثبت فيه تهمة المشبوه، بل على إجراء يشكل "رقابة قضائية"، حيث تُحجب غالبية المواد التي تثبت التهمة عن المعتقل ومحاميه، ولا يمنح المعتقل فرصة حقيقية للدفاع عن النفس. يمكن الاستئناف على قرار القاضي

تُمكن التشريعات العسكرية التي تسري على الأراضي المحتلة من اعتقال الفرد بأمر إداري - بدون تقديم لائحة اتهام وبدون محاكمة - لمدة أقصاها ٦ أشهر. يمكن تمديد هذا الأمر مرارا وتكرارا (ولسته أشهر إضافية في كل مرة) بدون تحديد حد أقصى لفترة الاعتقال. عمليا يمكن حبس كل شخص لسنتين طويلة (وهو ما يحصل بالفعل) بدون أن يحظى بمحاكمة مُنصفة، وبدون أن تخضع الشبهات ضده لاختبار قضائي، وبدون أن يتوافر له الحق الأساس في الدفاع عن نفسه أمام هذه الشبهات.

تنفيذ الاعتقالات الإدارية في الضفة الغربية يجري بحسب المواد ٢٨٤-٢٩٤ لمرسوم حول تعليمات الأمن [صيغة مدمجة]

في محكمة الاستئناف العسكرية. يستطيع المعتقلون الذين استنفدوا الإجراءات في الجهاز العسكري التوجه للمحكمة العليا، لكن التجارب تشير إلى أن المحكمة العليا لا تتدخل عامة في هذه القرارات.

بحسب القانون الدولي الذي يسري على الأراضي المحتلة ثمة حظر مطلق على الاعتقالات التعسفية. وبسبب الانتهاكات القاسية لحقوق الإنسان الكامنة في استخدام الاعتقالات الإدارية وخطر إساءة استخدامها فقد وضع القانون الدولي قيوداً قاسية على تطبيقها. هكذا على سبيل المثال، لا يجب استخدامها إلا في الحالات الاستثنائية والمتطرفة للغاية، ويفترض أن تخدم غاية "وقائية" فقط - أي أن تقي من خطر كبير وفوري للأمن، والذي يشكل المعتقل مصدراً له - ويحظر استخدامها كنوع من العقاب على نحو قاطع.

في إسرائيل كذلك ثمة صلاحية لوضع شخص ما رهن الاعتقال الإداري. جرى تكريس هذه الصلاحية (ومصدرها القوانين الانتدابية) في العام ١٩٧٩ في قانون صلاحيات حالات الطوارئ (الاعتقالات)، ١٩٧٩. لا يسري هذا القانون إلا عند الإعلان عن حالة الطوارئ في الدولة، لكن هذه الإعلان ساري المفعول منذ قيام الدولة. بحسب القانون الإسرائيلي يحق لوزير الدفاع أن يأمر باعتقال شخص ما لمدة ٦ أشهر، إذا ما توفر لديه "أساس معقول للافتراض بأن دوافع أمن الدولة أو أمن الجمهور تستلزم هذا الأمر". على عكس الوضع في الأراضي المحتلة، ثمة واجب في إسرائيل لإحضار المعتقل للمثول أمام قاض مدني (رئيس المحكمة المركزية) خلال ٤٨ ساعة، وثمة واجب آخر لفحص مواصلة الاعتقال بعد مضي ٣ أشهر. يمكن الاستئناف على قرار المحكمة المركزية للمحكمة العليا.

أمر التقييد الإداري

بحسب القانون الذي يسري في الأراضي المحتلة يملك القائد العسكري صلاحية إصدار سلسلة من الأوامر الإدارية التي تحظر على شخص ما دخول منطقة معينة أو تقييد مكوثه في منطقة محددة، وذلك بدون الرجوع لإجراء جنائي ضد هذا الشخص. هذه الأوامر التي يفترض فيها أن تشكل وسيلة "وقائية" وليس

"عقابية" - جرت تسويتها في مرسوم حول تعليمات الأمن ونظم الدفاع (حالات الطوارئ).

المرسوم المتعلق بتعليمات الأمن يمنح القائد العسكري في الأراضي المحتلة صلاحية واسعة لإصدار "أوامر تقييد" وأوامر رقابة خاصة أخرى عندما يعتقد بأن "الأمر ضروري لدوافع الأمن الملحة". على سبيل المثال يستطيع القائد العسكري (قائد المنطقة العسكرية الوسطى في حالة الضفة الغربية) منع شخص ما من دخول منطقة معينة، ومطالبته بالبقاء في منطقة معينة، ويستطيع فرض الإقامة المنزلية عليه، وغير ذلك.

يمكن الاستئناف على قرار القائد العسكري بإصدار أمر تقييد أو أمر رقابي أمام لجنة استئناف تابعة للجهاز القضائي العسكري. لكن الحديث يدور على إجراء يركز - كسواه - على مواد سرية لا يستطيع المشتبه الاطلاع عليها.

كم؟ وضد من؟ - حجم الاعتقالات والأوامر الإدارية

منذ العام ١٩٦٧ وحتى يومنا هذا اعتُقل آلاف الفلسطينيين بأوامر اعتقال إدارية لفترات تتراوح بين عدة أشهر وعدة سنوات. سجّل العدد الأكبر من الاعتقالات الإدارية خلال الانتفاضة الأولى.

خلال الانتفاضة الثانية وصل عدد المعتقلين الإداريين الفلسطينيين في بعض الأشهر إلى أكثر من ألف معتقل. تراجعت هذه الأعداد بعد انتهاء الانتفاضة، لكنها تشهد ارتفاعاً وتراجعا خلال العام. في العام ٢٠١١ وصل معدل المعتقلين الإداريين في كل شهر إلى حوالي ٢٥٠ معتقلاً. في السنوات الأخيرة تتراوح فترات الاعتقال بين ثلاثة أشهر وثلاث سنوات. على سبيل المثال وصل عدد المعتقلين الإداريين في شهر كانون الأول من العام ٢٠١١ إلى ٣٠٩ معتقل بحسب البيانات التي حولتها مصلحة السجون إلى منظمة بتسيلم. ومن بين هؤلاء مكث ٦٠ معتقلاً فترات تتراوح بين عام ونصف عام، وقضى ١٥ منهم في المعتقل فترة تتراوح بين عام ونصف عام وعامين ونصف عام. يقبع أحد المعتقلين في الحبس الإداري لفترة تزيد عن ٥ سنوات من دون أن يقدم للمحاكمة.

في أوقات متباعدة نسبياً يفرض اعتقال إداري على إسرائيليين في الأراضي المحتلة. وبحسب بيانات منظمة بتسيلم، يدور الحديث على ٩ إسرائيليين من سكان المستوطنات الذين اعتقلوا إدارياً على امتداد السنين لفترات وصلت حتى ٦ أشهر. وبحسب بيانات قدمها المتحدث باسم الجيش لجمعية حقوق المواطن يقتصر استخدام أوامر الرقابة والتقييد في الأراضي المحتلة على الإسرائيليين فقط. وقد أصدر الجيش في العام ٢٠١١، ١١ أمراً كهذا، وأصدر ٤ في العام ٢٠١٠، و ٣ في العام ٢٠٠٩.

أين تكمن المشكلة: انتهاك

خطير لحقوق الإنسان ولمبدأ سلطة القانون

يُمكن الاعتقال الإداري من سلب حرية الفرد لأشهر طويلة بدون محاكمة، ويشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان الأساسية، وفي مقدمتها الحق في الحرية والكرامة.

على الرغم من إحضار المعتقلين الإداريين للمثول أمام قاضٍ، وممارسة إجراء الرقابة القضائية على اعتقالهم، لكن المعتقل لا يُمنح فرصة حقيقية للدفاع عن نفسه أو تفنيد الادعاءات ضده وذلك لأن المواد التي يستند عليها الاعتقال تبقى سرية، ولا يمكن للمعتقل أو محاميه الإطلاع عليها.

في الكثير من الحالات لا يجري حتى إبلاغ المعتقل بالشبهات العينية ضده. في هذه الظروف لا يشكل إجراء الرقابة القضائية ضماناً حقيقية لقانونية الاعتقال، ولا يتمكن حتى أكثر القضاة إنصافاً من تحقيق العدالة. إجراء الرقابة القضائية في هذا السياق يفقد للحد الأدنى من الضمانات التي تمكن من تطبيق إجراء قضائي سليم، ويصل الأمر حد التشكيك بأن الحديث يدور على «إجراء قضائي».

بالإضافة إلى ذلك، وبحسب القانون العسكري الذي يسري على الفلسطينيين في الأراضي المحتلة لا تُمارس الرقابة القضائية الأولى على الحبس الإداري إلا بعد مضي ٨ أيام من الحبس وليس بعد ٢٤ ساعة كما يحصل في الإجراء الجنائي العادي في إسرائيل (أو حتى بعد مضي ٤٨ ساعة كما يحصل خلال الاعتقال الإداري في إسرائيل).

إبعاد شخص ما أو تقييد تنقله بأمر إداري وبدون محاكمة، وبالاستناد إلى مواد سرية، يُشكل وسيلة فرض فظة قد تنتهك عدداً من الحقوق ومن بينها: حرية التنقل والحركة، والحق في إجراء قضائي منصف، وحرية العمل، والحق في الحرية الشخصية، والحق في حرية التعبير، وكرامة الإنسان وغير ذلك.

تشكل الوسيّلتان (أي الاعتقالات الإدارية وأوامر تقييد التنقل الإدارية) أداة «سهلة» بيد السلطات لحبس شخص ما أو تقييد تنقله، عندما لا تتوافر لديها أدلة مقبولة (أو أدلة ترغب في الكشف عنها) لإثبات تهمته.

أوامر التقييد الإدارية تشبه الحبس الإداري - فيما تُشبهه - بكونها تنفذ بدون تقديم لائحة اتهام ضد الفرد، وبدون فتح تحقيق جنائي ضده. وعلى غرار الاعتقالات الإدارية، تركز هذه الأوامر على معلومات وأدلة سرية تُحجب عن المشتبه فيه وعن محاميه. في هذه الظروف - حتى لو توفرت فرصة شكلية لإسماع الادعاءات أو الاعتراض على القرار - يحرم الفرد من إمكانية التطرق على نحو جوهري للادعاءات، أو الرد على الشبهات.

حتى عند الالتماس للمحكمة العليا، تملك قوات الأمن حق إخفاء الأدلة عن الملتمس، وتوفر لها إمكانية عرض ادعاءاتها من وراء الأبواب المغلقة، أي بدون حضور الملتمس ومحاميه. ينتهك استخدام الأدلة السرية على نحو بالغ وخطير حق الفرد في الحصول على إجراء منصف، ويعمق غياب المساواة بين الدولة والفرد في الإجراء القضائي. يمس هذا الاستخدام بقدرة الفرد على الدفاع عن نفسه في مواجهة الاتهامات الموجهة إليه، ويمس بالمصلحة العامة في الإشراف على أعمال السلطات. تمكن الأدلة السرية الدولة من تنفيذ أفعالها بدون أن تجد نفسها مجبرة على تقديم تقارير حولها، وهذا بالضبط ما تقوم به الشرطة السرية.

تنتهك هذه الممارسات مبدأ سلطة القانون، والشفافية، ومبدأ التمثيل، وذلك على نحو يقوّض شرعية الفعل الحكومي. في نهاية المطاف نذكر أن استخدام الأدلة السرية يفتح الباب على مصراعيه لسوء استخدام القوة التي تملكها السلطة على نحو

يهدد بشكل فعلي مبادئ الأساس التي يفترض بالديمقراطية الإسرائيلية أن تركز عليها. وكما أشار القاضي لاندوي في السابق: «لا يمكن تنفيذ إدعاءات الطرف الآخر إلا عندما تكون معروفة؛ لا يمكن التجادل مع أبو الهول».

القانون الدولي

تتناول المادة ٧٨ من معاهدة جنيف الرابعة (والتي تسري على الضفة الغربية) حماية المواطنين خلال أوقات الحرب، وتحدد ما يلي: «إذا ما اعتقدت القوة المحتلة أن ثمة حاجة (لدوافع ضرورة الأمن) لاتخاذ إجراءات أمنية تجاه المحميين، يحق لها في الحد الأقصى أن تخصص لهم مكان سكن أو أن تعتقلهم». بحسب هذه المادة، لا يمكن استخدام هذه الصلاحية المتطرفة إلا في الحالات الاستثنائية، عندما تتحقق دوافع أمنية ضرورية تنبع من الخطر الفردي الكامن في الشخص المعتقل.

بالإضافة إلى ذلك يُلزم قانون حقوق الإنسان الدولي (ويسري هو الآخر في الأراضي المحتلة) بتوفير إجراء قضائي منصف لكل من سُلبت حريته، حتى في حالات الطوارئ المتطرفة والمؤقتة. حظر الاعتقال التعسفي هو حظر مطلق في القانون الدولي، ويسري في كل وقت. الإجراء القضائي المنصف يشكل ضماناً لمنع الاعتقالات التعسفية.

الاستخدام الواسع والروتيني لهذه الأداة في الأراضي المحتلة من خلال منع مطلق للحد الأدنى من الضمانات المطلوبة لتحقيق الإجراءات المنصفة لا يستوفي هذه المعايير.

سجن المعتقل لمدة ٨ أيام قبل إحضاره للمثول أمام قاض يتناقض مع مبادئ القانون الدولي الأساس ويفتح الباب على مصراعيه للاعتقالات العشوائية وغير الخاضعة للرقابة، وللتشكيل بالمعتقلين، ويخل كذلك بالواجب الذي يلقيه القانون الدولي على الدولة بفرض الرقابة المطلوبة على اعتقال بني البشر بغية منع التعذيب.

المادة ٤٩ من معاهدة جنيف تحظر «النقل القسري للمحميين، أفراداً كانوا أم جماعات، وكذلك طرد المحميين من المنطقة المحتلة إلى مناطق القوة المحتلة». وإسرائيل بسجنها المعتقلين الإداريين في مناطقها، تخالف تعليمات المعاهدة.

وحتى لو كان الهدف المعلن من الأوامر والاعتقالات الإدارية هو أن تشكّل وسيلة وقائية- أي التعامل مع الخطورة الكامنة لدى شخص ما على أمن الجمهور وليس معاقبته على أفعال الماضي- فإن هذه الخطورة تُستدل من شبهات سرية باحتمال القيام بأعمال جنائية.

ومن المهم أن نتذكر أن الشبهات التي لم تخضع لمراجعة ورقابة قضائية حقيقية قد تكون عارية عن الصحة، وعليه لا يمكن الافتراض بأن «المتهم» مذنب بالفعل.

إن الاعتقال وأوامر التقييد الإدارية هي من العلامات الواضحة للأنظمة الشمولية؛ ومنح القوة بيد الدولة لاعتقال أشخاص أو فرض القيود عليهم، بدون الحاجة لإثبات تهمتهم من خلال إجراء منصف ولائق، يفتح الباب على مصراعيه أمام قرارات خاطئة واستغلال خاطئ للصلاحيات الممنوحة.