

ياعيل بيردا \*

## التحكّم بـ «مجموعات الخطر»: من ممارسات الطوارئ الكولونيالية إلى قوانين مكافحة الإرهاب في الهند وإسرائيل \*\*

### مقدمة

بعد ما يزيد عن ستة عقود من استخدام أنظمة الطوارئ (١٩٤٥) منذ أيام الانتداب البريطاني {اسمها الكامل: «أنظمة الدفاع لحالات الطوارئ» - ١٩٤٥}، تعكف وزارة القضاء الإسرائيلية على إعداد مشروع قانون مكافحة الإرهاب (٢٠١١) - قانون إسرائيلي أصيل يثبّت، في نص قانوني رئيسي يعتمد الكنيست، الصلاحيات اللازمة لمكافحة التهديدات الأمنية الداخلية. وقد أقرّ مشروع القانون هذا بالقراءة الأولى وتجاوز مرحلة المداولات في اللجان المختلفة، في شتاء ٢٠١٤ إبان دورة الكنيست السابقة. وإذا ما أقرّ مشروع القانون بصورة نهائية، فسيحوّل التسويات والإجراءات الجائرة المنصوص

عليها في أنظمة الطوارئ الانتدابية والتي تشكل شرعية استخدامها السياسية مسألة خلافية، إلى نص قانوني نظامي من خلال إجراء ديمقراطي شكلي. وما يثير السخرية هو أن هذا الإجراء الرسمي، تحديداً، والرامي إلى تنظيم التشريعات القانونية ضد الإرهاب، سيوفر إجازة تفويضية للمس بحقوق مجمل المواطنين في إسرائيل. تشكل مأسسة قوانين الطوارئ لحظة تاريخية بالغة الأهمية تكرّس تصوّر السلطة الحاكمة بشأن التهديدات والمخاطر الأمنية وتؤشّر على مدى قوة السلطة التنفيذية، من جهة، وعلى حدود المواطنة، من جهة أخرى. وبالإمكان النظر إلى مسألة قوانين الطوارئ في إسرائيل بكونها انعكاساً للظروف المحلية العينية، أي التصادم ما بين المبادئ الديمقراطية والاحتياجات الأمنية (هوفنونغ، ٢٠٠١). وفي موازاة ذلك، تماماً، ثمة من يرى في اقتراح القانون الجديد تجسيدا للشراكة بين إسرائيل والولايات المتحدة

\* نُشر هذا المقال في دورية «نظرية ونقد» / تيئوريا وبيكورت، ٤٤، صيف ٢٠١٥.  
باحثة في مركز ويشريد للدراسات الدولية والإقليمية، جامعة هارفارد.

«مع ذلك، يجدر الانتباه إلى أنه رغم التشابه في الإرث القضائي المتمثل في أنظمة الطوارئ في كل من الهند وإسرائيل، إلا أن العلاقة بين الرؤية المدنية والرؤية الأمنية قد تطورت بأشكال مختلفة في كل من الدولتين وانعكس تأثيرها على مدى الشرعية التي تمتلكها البيروقراطية في استخدام تشريعات الطوارئ للمس بالمواطنين. ففي الهند، استُخدمت القوانين التي خلفها البريطانيون ضد المواطنين، بمن فيهم من مجموعة الأغلبية الهندوسية. أما في إسرائيل، في المقابل، فقد طُبقت تلك القوانين ضد الفلسطينيين».

سريع للسكان وفق عوامل واضحة قوامها العرق، القومية والدين - وأنا أضيف إليها، ووفقاً لدرجة الولاء للسلطة أو مدى الشبهة بتشكيل خطر أمني، أيضاً.

بقيت منظومة التصنيف، التشخيص والمراقبة التي أنشأتها البيروقراطية الكولونيالية إرثاً لدى الدولتين المستقلتين، الهند وإسرائيل. وقد حوّل التقسيم الأقليمي في الهند والفلسطينيين في إسرائيل إلى مجموعات سكانية غريبة، معادية وخطيرة (كعب ١٩٩٩). تم تحديد مجموعة الأقلية واعتبارها كذلك لأنها كانت مقيمة «في الجانب الخطأ» من الحدود - كان موقعها، ظاهرياً، في الجانب الآخر من المنطقة التي أعد لها مشروع التقسيم، في دولة أخرى. ويكونهم غرباء ينتمون إلى كيان سياسي منفصل، تحول أبناء الأقليات إلى مشبوهين فوريين وأعداء فعليين. نجمت هذه العملية، كما ورد، عن إرث قوي التأثير خلفه البريطانيون وراءهم: المنطق التنظيمي في إدارة مجموعة سكانية معادية ومنع مقاومتها للسلطة بوسائل بيروقراطية، باستخدام أنظمة الطوارئ.

مع ذلك، يجدر الانتباه إلى أنه رغم التشابه في الإرث القضائي المتمثل في أنظمة الطوارئ في كل من الهند وإسرائيل، إلا أن العلاقة بين الرؤية المدنية والرؤية الأمنية قد تطورت بأشكال مختلفة في كل من الدولتين وانعكس تأثيرها على مدى الشرعية التي تمتلكها البيروقراطية في استخدام تشريعات الطوارئ للمس بالمواطنين. ففي الهند، استُخدمت القوانين التي خلفها البريطانيون ضد المواطنين، بمن فيهم من مجموعة الأغلبية الهندوسية. أما في إسرائيل، في المقابل، فقد طُبقت تلك القوانين ضد الفلسطينيين - السكان ورعايا الحكم العسكري - الذين أصبحوا مواطنين في دولة إسرائيل؛ بينما طُبقت هذه القوانين ضد اليهود في حالات معدودة فقط.

يكنم هذا الفرق، في أحد مستوياته، في الظروف التاريخية. ففي نهاية المطاف، لم تُقم في حدود فلسطين الانتداب دولة فلسطينية طبقاً

في مكافحة الإرهاب منذ أحداث الحادي عشر من أيلول ٢٠٠١، وخاصة تشابه الممارسات الرامية إلى حماية أمن الوطن وضمائه (Brooks 2004 ; homeland security). لكن هذه المقالة تشرح، في المقابل، كيف يجسد مشروع قانون مكافحة الإرهاب، بالذات، موروث الطوارئ الاستعماري البريطاني ويكرّس العلاقة المثلثة التي تقيمها الدولة، بوسائل بيروقراطية، بين الأمن، الهوية والولاء. وتتقصد مثل هذه القراءة لمشروع القانون قيد البحث لفت الانتباه إلى الجذور الكولونيالية لهذا التشريع الجديد، من خلال مقارنة بين الهند وإسرائيل - منطقتان كانتا في الماضي خاضعتين لسيطرة الامبراطورية البريطانية، استخدمت في كليهما، على نحو واسع جداً، أنظمة الطوارئ التي وضعتها السلطة الاستعمارية التي آلت إلى الزوال في العامين ١٩٤٧ و ١٩٤٨ على التوالي.

امتازت السلطة الاستعمارية البريطانية، منذ بداية نشأتها، بالتوتر الدائم ما بين أحكام القانون الدولي الظاهرية الصورية وتطبيقات السيطرة على السكان الخاضعين للاحتلال وإرساء

منظومات قانونية مختلفة ومنفصلة للرعايا، على أساس الفوارق العرقية (Stoler and Cooper 1997, 52). وينعكس هذا التوتر، أيضاً، في الاستخدام الإداري لصلاحيات الطوارئ؛ فقد وضعت هذه الصلاحيات قوة كبيرة بين أيدي الموظفين البيروقراطيين الكولونيين وأوجدت إطاراً لإنشاء منظومات وآليات تصنيف، من أجل التحكم بالسكان وإدارتهم.

بين الحريين العالميتين اتسع استخدام أنظمة الطوارئ وأوامر الطوارئ التي خلفت سجلاً كاملاً من الممارسات القضائية - الحيزية التي تفتشت في أنحاء الامبراطورية البريطانية وأضحت أداة مركزية بيد السلطات الكولونيالية لإدارة السكان (Berda 2013). خطتا التقسيم في كل من الهند وفلسطين، اللتان توخيتا عرض حل لنزاعات داخلية بين مجموعات مختلفة، عززت الحاجة إلى تصنيف

لمشروع التقسيم، فأسهل طمس الحدود بين السياسي والأمني في بلورة الموقف والعلاقة حيال السكان الفلسطينيين (أوستسكي لزار، ٢٠٠٢)، رعايا الحكم العسكري الذين بقيت مواطنتهم موضع شك حتى سنة ١٩٥٢، وهي السنة التي سُنَّ فيها قانون المواطنة. وحتى بعد الحصول على المواطنة الشكلية، أيضاً، بقيت حقوق الأقلية الفلسطينية وقدرتها على أن تكون شريكة في صنع القرارات القومية تؤل إلى الصفر، إلى حين إلغاء الحكم العسكري في العام ١٩٦٦ (بويل، ٢٠٠٢).

وعلى مستوى آخر يفوق الأول أهمية، يكمن الفرق في أسس قضائية، إذ يعتبر مؤرخون للقضاء أن الاستمرارية القضائية منذ الحقبة الكولونيالية حتى الدولة المستقلة قضية مؤسفة، لكنها ضرورية وحتمية: فقد كانت السلطة الجديدة في حاجة إلى جهاز قضائي كامل، ولذا لم يكن أمام قيادة الدولة أي خيار آخر سوى النسخ (شاحر، ٢٠٠٣). ويعتقد آخرون، في المقابل، أن تكريس المنهج القضائي قد تأثر دون شك، بمسألتي الهوية والثقافة (ليخوفسكي، ١٩٩٨) لكنهم، هم أيضاً، يرون الاستمرارية مسألة ضرورية وحتمية، بل ومفهومة ضمناً. خلافاً لهؤلاء، أنا أعتقد أن الصورة التي يتم فيها النسخ من سلطة إلى أخرى جديدة تكتسب أهمية عليا، لأنها تؤسس العلاقة ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية - وهي العلاقة التي تحدد مدى قوة الممارسة البيروقراطية. نتيجة لهذا، فإن الطريقة البيروقراطية التي تستخدم فيها الدولة صندوق أدواتها القضائي الذي ورثته تؤدي إلى ترسيم حدود المجموعة السياسية فعلياً وتؤثر على شرعية المس بحقوق المواطن.

وأود، في هذه المقالة، أن أضيف إلى المستويين المذكورين، التاريخي والقضائي، زاوية نظر تنظيمية تكشف عن العلاقة ما بين التشريع والإدارة في الأنظمة ما بعد الكولونيالية المتطلعة إلى الديمقراطية. وسوف أجري هنا مقارنة نقدية للطريقة التي تم بها تنظيم إرث أنظمة الطوارئ الكولونيالية في كلتا الدولتين: في الهند، تحولت أنظمة الطوارئ إلى تشريعات أساسية وضعها البرلمان بعد إعلان الاستقلال، على الفور تقريباً. أما في إسرائيل، فالآن فقط، وللمرة الأولى، يجري، كما أسلفنا، تدارس مشروع قانون يرمي إلى تنظيم صلاحيات الطوارئ الأمنية في إطار تشريع أساسي. وإلى أن يتم إقرار مشروع القانون هذا، تواصل الدولة اعتماد جملة من الممارسات البيروقراطية الروتينية التي استندت إلى أوامر تستمد شرعيتها ونفاذها من أنظمة الطوارئ. ويتناول مركز هذه المقالة، السؤال حول كيفية تأثير هذا التنظيم على حدود الممارسة البيروقراطية عندما يجري الحديث عن مس بحقوق المواطن لضرورات سياسية - أمنية.

أنا أدعي، استناداً إلى مشاهدات لممارسات بعض الموظفين، أن الجهاز التنظيمي الذي استخدمته الدول الناشئة لخلق استمرارية

(تتابع) قضائية وإدارية في تشريعات الطوارئ كان له تأثير على شرعية استخدام هذه التشريعات وتطبيقها ضد المواطنين. وعليه، فإن المقارنة بين تشريعات الطوارئ في إسرائيل وبينها في الهند تلقي الضوء على التوتر المتأصل الذي يميز المبدأ الليبرالي بشأن سلطة القانون: هذا المبدأ الثنائي (قانوني / غير قانوني) يولي أهمية فائقة للطريقة التي يتم بها تشريع القوانين في مؤسسات ديمقراطية، فيما تجعل التسوية الإجرائية المس بالمواطنين شرعياً من وجهة جماهيرية وسياسية طالما بقي ملتزماً بالمعايير المؤسسية وضمن حدودها (Lavi 2006). ومع ذلك، فهي تتجاهل إلى حد كبير مضامين القوانين في سياقها السياسي ومدى المس بالحقوق المدنية والسياسية الذي يُفرغ الديمقراطية، فعلياً، من مضمونها. وتستحضر المقارنة العلاقة الجدلية، أو ربما التناقض أيضاً (Luhmann 1988)، بين التسوية شبه الديمقراطية لأنظمة الطوارئ الكولونيالية، والتي ولدت في الهند مساً أكثر عمقاً واتساعاً بالمواطنين جميعهم، وبين «عملية الترقيع» (كوهن، ١٩٩٨)، أي استخدام أنظمة الطوارئ بصورة ارتجالية، والذي أدى في إسرائيل إلى مس حاد بالأقلية الفلسطينية - في داخل إسرائيل إبان فترة الحكم العسكري، وبعد ذلك في المناطق المحتلة بعد العام ١٩٦٧.

تعتمد المقالة على مواد أرشيفية من وزارات الداخلية والقضاء خلال السنوات الخمس الأولى من استقلال الهند وإسرائيل (من أرشيف الدولة في القدس، من الأرشيف الوطني في دلهي ومن الأرشيف الوطني في لندن)، ومن بينها خصوصاً وأساساً مراسلات تنظيمية بين موظفين مختلفين. في القسم الأول من المقال، أعرض طرائق العمل الخاصة بإخضاع وإدارة مجموعة سكانية بواسطة قوانين الطوارئ في الفترة الكولونيالية، وهي قوانين تم وضعها وتطويرها في الإمبراطورية البريطانية بين الحريين العالميتين. وخلافاً للتحليل القضائي الذي يرى إن إعلان حالة الطوارئ يشكل اللحظة المؤسسية للسيادة - سواء قبلنا أو رفضنا تعريف كارل شميت (٢٠٠٥) بأن الحاكم صاحب السيادة هو الذي يضع الحد الفاصل ما بين الصديق والعدو - فإنني أسوق نماذج تبين أن سيورة تعليم وتحديد المجموعة السكانية الخطيرة في المستعمرات كانت نتاج ممارسات بيروقراطية، أي إجراءات روتينية تنشأ وتتطور في ظروف مواجهة وتمنح صلاحيات الطوارئ الأخذة في الاتساع معنى ومضمونا، عملياً ويومياً. وسوف يتمحور البحث حول تصنيف السكان بواسطة نهج وضع وإعداد «قوائم سوداء» وتصنيف السجناء السياسيين والأمنيين. والواقع أن عمليات الفرز والتصنيف حوّلت أنظمة الطوارئ، عملياً، إلى صندوق أدوات يُستخدم لمنع أي معارضة للنظام / للسلطة - أدوات مثل الاعتقال الإداري، الذي استخدم بالأساس ضد من اشتبه بالقيام بنشاط ضد

ترسم مؤسسة التشريعات ضد الإرهاب في الهند وفي إسرائيل، إذن، حدود العضوية السياسية. ومن شأن محاولة البحث في مسألة تنظيم صلاحيات الطوارئ من زاوية تنظيمية أن تبين وتبرز العلاقة بين السلطة والقانون، حدود الإجراءات البيروقراطية وشرعية مس الدولة بالمواطنين. فالتشريعات ضد الإرهاب تعرّف ماهية المواطنة الوفيّة (المواالية)، لأنها تحوّل مجموعة من الممارسات السلطوية البيروقراطية. وهي ممارسات مؤهت، فعليا، الفارق بين النشاط السياسي الشرعي والنشاط الذي يُعتبر تهديداً أمنياً. إلى تشريع رئيسي يتيح العمل العلني المكشوف ضد كل من تعتبره السلطة خطيراً

الإرهاب العالمي. وتعتمد تشريعات مكافحة الإرهاب في كلا البلدين على ثلاث وسائل مركزية مورثة عن التشريعات الكولونيالية: منح الموظفين الأمنيين هامشاً واسعاً لتحكيم الرأي؛ تقييدات على الحركة؛ والإعلان عن منطقة ما بأنها «بُنْية إرهابية». في مشروع القانون الإسرائيلي، يتم تصنيف السكان بواسطة تعريفات، واسعة على نحو خاص، للنشاطات التي تُعتبر «داعمة / مؤيدة للإرهاب»: يكفي الانتماء العائلي أو مكان السكن من أجل تعريف إنسان بأنه مؤيد للإرهاب. أما في الهند، فتتم ممارسة هذه الصلاحيات على قاعدة تعريف «مناطق غير مستقرة». في كلتا الحالتين، يؤدي التعريف القضائي - الجغرافي إلى تمويه وطمس الفوارق المميزة ما بين الهوية والانتماء وبين التهديد الأمني (Kedar 2014). وعلى هذا النحو، يظهر أن المنطق الكولونيالي بشأن إدارة السكان وفقاً لدرجة التهديد الأمني يشكل مدمكا أساسيا في مفهوم «أمن الوطن» كما يتجسد في المستعمرات السابقة خلال السنوات الأخيرة.

ترسم مؤسسة التشريعات ضد الإرهاب في الهند وفي إسرائيل، إذن، حدود العضوية السياسية. ومن شأن محاولة البحث في مسألة تنظيم صلاحيات الطوارئ من زاوية تنظيمية أن تبين وتبرز العلاقة بين السلطة والقانون، حدود الإجراءات البيروقراطية وشرعية مس الدولة بالمواطنين. فالتشريعات ضد الإرهاب تعرّف ماهية المواطنة الوفيّة (المواالية)، لأنها تحوّل مجموعة من الممارسات السلطوية البيروقراطية - وهي ممارسات مؤهت، فعليا، الفارق بين النشاط السياسي الشرعي والنشاط الذي يُعتبر تهديداً أمنياً - إلى تشريع رئيسي يتيح العمل العلني المكشوف ضد كل من تعتبره السلطة خطيراً، بمن في ذلك المواطنون. وهكذا، فإن التسوية التي تبدو ديمقراطية في الظاهر للتشريعات في إسرائيل هي التي تفتح المجال، بالذات، أمام المسّ الشامل بالمواطنين، بمن في ذلك المعارضة اليهودية، على أساس الهوية والانتماء، كما حصل في الهند.

السلطة، وتقييدات أخرى على الحركة. وقد أدى تعليم السكان إلى نشوء تصنيفات «تهديد أمني» و«تهديد سياسي» بوصفها تصنيفات متحركة غير ثابتة تغذي بعضها بعضاً: السلطة الكولونيالية، التي تحارب حركات تحرر وطني، اعتبرت النشاط السياسي الجماهيري تهديداً أمنياً وصنّفته بأنه نشاط عنيف (بحق، من وجهة نظرها). وسنرى لاحقاً إن ممارسات تصنيف وإدارة السكان قد انتقلت من الهند إلى فلسطين وإلى مستعمرات أخرى، وخاصة في أوقات الأزمات، فعززت المنطق المؤسسي القائم على طمس الفوارق والحدود بين العمل السياسي والعمل الأمني. هذا المنطق، الذي كان مُركباً حيوياً في تطبيق صلاحيات الطوارئ، انتقل بعد تحقيق الاستقلال، بالوراثة، إلى داخل الأجهزة البيروقراطية في الدول الناشئة حديثاً، غير أن كلاً منها قد نظمت هذه الصلاحيات في أنظمة طوارئ خاصة بها، وبطريقة مختلفة. البحث بشأن الهند سيتمحور حول الأدوات القضائية لمواجهة المعارضة المحتملة للنظام (وهي أدوات جرى تنظيمها في إطار تشريعات رئيسية)، أي الاعتقال الإداري، تقييدات على الحركة ومنح قوى الأمن صلاحيات خاصة. أما البحث بشأن إسرائيل فسيتمحور حول الاستخدام المباشر لأنظمة الطوارئ ضمن منظومة التراخيص الممنوحة للحكم العسكري في إسرائيل.

القسم الأخير من المقال يعرض للماضي القريب. تشريعات الطوارئ في إسرائيل خلال العقدين الأخيرين تستكمل العملية التي حصلت في الهند، والتي يجري من خلالها تنظيم شكلي للممارسات البيروقراطية التي تتيح لأجهزة الرصد والمراقبة تصنيف الأقليات بكونها تهديداً أمنياً وجعلها (الممارسات) جزءاً من تشريع جنائي رئيسي. تشريعات الطوارئ هذه، التي أعدت في الأصل لتنظيم إدارة السكان من الرعايا الذين يهددون السلطة الكولونيالية، تحولت منذ التسعينيات، في كل من إسرائيل والهند، إلى تشريعات ضد إرهاب ووثقت العلاقة بين الدولتين كشريكتين سياسيتين في الحرب ضد

**شكل استخدام حالة الطوارئ المبدأ المنظم للبيروقراطية البريطانية الإمبريالية.** أتاح هذا تعليق الحقوق السياسية وإصدار أوامر تمنح قرارات الموظفين مفعول القوانين. في حالة الطوارئ، تنشأ وضعية قضائية استثنائية لفترة زمنية مؤقتة. ولكن، حين تصبح هذه الحالة الاستثنائية روتينية، عادية وممأسسة وتتحول إلى مودوس أوبيراندي (طريقة العمل) لدى السلطة، تكون النتيجة حالة طوارئ مزمنة لها تأثيران مركزيان: الأول - حكم يقوم على قاعدة الأوامر؛ والثاني - إنتاج مستمر لاستثناءات القانون، استثناءات للاستثناءات وهكذا دواليك.



العزل من أجل التحكم: سياسة إسرائيلية مكشوفة.

شكل استخدام حالة الطوارئ المبدأ المنظم للبيروقراطية البريطانية الإمبريالية. أتاح هذا تعليق الحقوق السياسية وإصدار أوامر تمنح قرارات الموظفين مفعول القوانين. في حالة الطوارئ، تنشأ وضعية قضائية استثنائية لفترة زمنية مؤقتة. ولكن، حين تصبح هذه الحالة الاستثنائية روتينية، عادية وممأسسة وتتحول إلى مودوس أوبيراندي (طريقة العمل) لدى السلطة، تكون النتيجة حالة طوارئ مزمنة لها تأثيران مركزيان: الأول - حكم يقوم على قاعدة الأوامر؛ والثاني - إنتاج مستمر لاستثناءات القانون، استثناءات للاستثناءات وهكذا دواليك. وفي حالة الطوارئ المزمنة، تصبح لدى الموظفين قدرة على التشريع، نظراً لأن الاستثناء الإداري يصبح قانوناً<sup>٢</sup>. وكما أفاد السكرتير الرئيسي لحكومة الانتداب، فقد «تراكمت قوانين الطوارئ في فلسطين واستحكمت إلى حد يمكن القول معه أن كتاب الأنظمة برمتها كان يمكن أن يتحول إلى مرسوم أعلى بسيط يتيح للمندوب السامي فعل كل ما يحلو له».

(Coates 1992, 46)

منذ نهاية القرن التاسع عشر، كما ذكرنا، برر الموظفون الحاجة إلى تشريعات الطوارئ إزاء الوضع الأمني وعدائية السكان، فضلاً عن الوضع الاقتصادي أيضاً، لكن، مع مرور الوقت، تأسست

## أ. حالة الطوارئ وتصنيف المجموعات السكانية الخطيرة في الامبراطورية البريطانية

منذ القرن الثامن عشر، اكتشفت طبقة الموظفين في مختلف أنحاء الامبراطورية البريطانية أن ممارسة العنف المباشر ليست ناجعة دائماً. بناءً على ذلك، تقرر محاربة عدائية السكان المحليين ليس بواسطة العنف الجسدي فقط، بل من خلال التحكم البيروقراطي الذي يتمحور في إدارة مجموعات سكانية من الرعايا. هذا التحكم - الذي وصفه اللورد كرومر، حاكم مصر، بـ «الإمبريالية المتعقبة» (Baring 1912, 125) - استند على وثائق وتصديقات أتاحته المراقبة والرصد (Saumarez Smith 1985; Singha 2000) وعلى أوامر بتقييد حرية الحركة والتنقل، وإغلاق مناطق أمام الحركة وأنظمة تراخيص وضعت وتكرست، أيضاً، في الهند ومصر (Mitchell 2002)، ورأس الرجاء الصالح (Benton 2002)، وقبرص وفلسطين (Berda 2014).

تشكل مصدر الصلاحيات القضائي لهذه الوسائل الإدارية من نسج كثيف من أنظمة الطوارئ، أشبه بخليط من القوانين، والأوامر والترتيبات التي وضعت لهذا الغرض خصيصاً، فخلقت فضاءات إدارية من التعسفية والاعتباطية تحت ستار سيادة القانون، مثل: تشريعات خارج الحدود، نظام عسكري، عمليات ضم جزئي، أوامر إدارية وغيرها (شنهاف، ٢٠٠٦). وقد سوّغت السلطات الكولونيالية استخدامها قوانين مختلفة في التعامل مع المجموعات السكانية المختلفة (الأوروبيون من جهة والأعراق المحلية من جهة أخرى) بأن الأمر يتعلق بضرورات أمنية في حالات الطوارئ (Hussain 2003). وقد امتزجت التهديدات الأمنية، أو الشبهات، التي نسبت إلى مجموعة معينة، أحياناً، مع مميزات عرقية أو إقليمية فأنتجت قوانين خصصت لمعالجة القبائل «المجرمة». وتم تصنيف المجموعات السكانية المعادية أو الخطيرة حسب مجال العمل الأساسي الذي كان شائعاً بينها أو حسب المنطقة الجغرافية التي تركزوا فيها (Nandi 2010).



حالة الطوارئ وأصبحت جزءاً عضوياً لا يتجزأ من منظومة الحكم والإدارة. في بداية الحرب العالمية الأولى، طرأ ارتفاع حاد جداً على استخدام أنظمة الطوارئ في أعقاب سنّ قانون الدفاع عن التاج في بريطانيا (Defense of the Realm Act 1914). ثم تبعته سلسلة من القوانين المماثلة، التي كانت تخص المستعمرات، أتاحت للحكّام إصدار أوامر إدارية تعلق حقوقاً مدنية أساسية والالتفاف، بذلك، على منظومات الحد الأدنى التشريعية التي كان فيها ممثلون عن الرعايا (في المستعمرة العينية) والالتفاف، أيضاً، على الرقابة البرلمانية (في بريطانيا). وكان الحكام يلجأون إلى تشريعات الطوارئ نظراً لأن المستشار القضائي للحكومة البريطانية وضع قيوداً على الموظفين في المستعمرات وعارض فرض الحكم العسكري. هكذا، طوّرت السلطة في الهند البريطانية، مثلاً، صندوق أدوات إدارياً استمدت صلاحياته من مجمل قوانين الطوارئ التي فرضت قيوداً على الحركة والتنقل أو أعلنت مناطق بأكملها مناطق خطر.<sup>١</sup>

في الفترة الممتدة بين الحربين العالميتين، وضعت حكومة الهند «أنظمة الأجانب» (Foreigners Acts) والأخرى المرافقة لها، التي خوّلت رجال الشرطة وحكام المقاطعات صلاحية تعقب حركة وتنقالات الأجانب، في الحياة اليومية. وقد خوّلت تشريعات الطوارئ في المستعمرات الموظفين ورجال الشرطة صلاحية استخدام وسائل وإجراءات متطرفة، لكنّ نصوصها المكتوبة لم تشمل، إطلاقاً، أي إشارة صريحة إلى المجموعة السكانية التي يمكن، أو يُراد، استخدام هذه الوسائل والإجراءات بحقها. فالمارسات المختلفة، المنفصلة، الموجهة إلى كل من المجموعات السكانية المختلفة لم يجر تنظيمها وتوضيحها في النص القانوني ولم يجد التمييز بالتالي، طريقه إلى اللغة العالمية التي صيغت بها القوانين الرسمية المتعلقة بقضايا الأمن والنظام. لذلك، وبالرغم من التمييز المنهجي على أساس العرق، بقيت سلطة القانون محفوظة، ظاهرياً وشكلياً، حتى في نصوص قوانين الطوارئ.

في العام ١٩٣٩، مع اندلاع الحرب العالمية الثانية، أقرّت الحكومة البريطانية أنظمة الطوارئ في جميع أنحاء الإمبراطورية، فمنحت الموظفين الكبار صلاحية صريحة لتعليق حقوق السكان المدنيين في المستعمرات. وخلال الحرب، وضعت حكومة الهند نظام التصاريح عند الحدود مع بورما، بواسطة أنظمة الطوارئ (بدلاً من استخدام جوازات السفر وتأشيرات الدخول) فمنعت الحركة في المناطق «الخطيرة» (dangerous) أو «المضطربة» (disturbed). منذ اللحظة التي كان يُعلن فيها عن منطقة ما أنها منطقة خطر أو منطقة مضطربة، يصبح مطلوباً التزود بتصريح خاص من أجل الدخول إليها، والخروج منها والتنقل في داخلها.

خوّلت أنظمة الطوارئ الموظفين الكبار صلاحية التشريع عبر إصدار أوامر، وبذلك أضرت كثيراً حتى بصوريّة الفصل بين السلطات، إذ مكّنت السلطة التنفيذية في المستعمرات من تجاوز البرلمان في المدينة الرئيسية والالتفاف عليه. كذلك مُنحت صلاحيات بعيدة المدى أتاحت الاعتقالات، وحملات المداومة والتفتيش ومصادرة الممتلكات من دون أوامر، إضافة إلى الطرد وعقد محاكم عسكرية نظر فيها قضاة عسكريون في شؤون المواطنين، دون حق في الاستئناف. وأتاحت الأنظمة للموظفين، أيضاً، تعليق حقوق أساسية مثل الحق في الإجراء (القضائي) العادل، ووضع تشريعات بأثر رجعي وإصدار أوامر اعتقال إداري أو طرد أو إعدام بحق معارضين للسلطة. كما أتاحت، أيضاً، منع حركة الأفراد وتنقلهم، بنصب الحواجز ووضع العوائق على الطرقات.<sup>٢</sup> وقد ازدادت الأوامر والتعليمات في فترات الحروب، لكن جرى فيما بعد، في فترات الهدوء والسلام، تنظيم الصلاحيات ذاتها وتثبيتها في نصوص قانونية (Kalhan 2006). وهي ظاهرة ساسمها في ما يلي «روتنة حالة الطوارئ» (Routinization of Emergency).

#### ١. «مدار الاشتباه»: لوائح سوداء في الهند

لم يكن في حوزة النظام الكولونيالي الموارد الكافية، ولم يكن، أصلاً، يحتاج لتفعيل منظومة معقدة من المنوعات والموانع على نحو جارف بحق جميع السكان. وبغية استخدام تشريعات الطوارئ بصورة فعالة كوسائل إدارية للتحكّم، كان الموظفون بحاجة إلى تصنيفات تمكّنهم من فرز السكان وتحديد «مجموعات الخطر» من بينهم.

أظهرت أبحاث تاريخية عديدة وغنية أن السلطة الكولونيالية البريطانية في الهند وفي أنحاء أخرى من الإمبراطورية كانت شديدة القلق حيال مسألة السيطرة على السكان الخاضعين للاحتلال والتحكّم بهم، ولذلك بذلت جهداً مستمراً لا ينقطع في تصنيف مميزاتهم الديمغرافية: العرق، الطبقة، الديانة، الجنس، الطائفة الاجتماعية والمنطقة.<sup>٣</sup> وأنا أدعي بأن ثمة مداراً/ محوراً آخر لتصنيف السكان، إضافة إلى التصنيف طبقاً للمميزات الديمغرافية، كان من الضروري اعتماده لضمان السيطرة البريطانية الكولونيالية: هذا المدار، الذي تم بموجبه تصنيف السكان طبقاً لدرجة الخطر الأمني، أسميه «مدار الاشتباه» (Axis of Suspicion). وكما بيّنت في موقع آخر (Berda 2014)، فقد أتاحت لي دراسة آلاف الوثائق من فترة «الراج» - الحكم البريطاني في شبه القارة الهندية - ترسيم تشكيلة من التصنيفات لفرز السكان وتصنيفهم، حسب طبيعة العلاقة بينهم وبين السلطة: مواطنون مخلصون؛ متعاونون مع السلطة؛ المشكوك في ولائهم وأخيراً - المشتبه بهم وأعداء الدولة. لم يتم

ثمة أمثلة لا حصر لها عن الانشغال الاستحواذي للسلطات البريطانية بمسألة التصنيف والتقسيم المتكرر لمصنّفات الاشتباه وعن الطرق التي تم بها خلق «السكان الخطيرين». مثلاً، في منتصف الحرب العالمية الثانية، وفي ظل تخوُّف شديد من احتمال غزو ياباني من جهة بورما، أقامت السلطات في دولة أسام (Assam)، على الحدود الشرقية مع الهند، منظومة للفرز والتصنيف بغرض كشف الجواسيس المحتملين ووضعهم في السجن. وتم تصنيف الوافدين إلى الهند من مناطق العدو إلى ثلاث فئات: «سود»، «رماديون» و«بيض».

محتالين، جواسيس وغيرهم من أعداء التاج. وفي خضم الحرب العالمية الثانية، حين شددت حكومة الهند البريطانية مراقبتها على الحدود، أصبحت القائمة السوداء أداة سلطوية أساسية وحيوية في منظومة التعرف على السكان. ثم تعاضمت أهمية هذه القائمة مع اتساع تشريعات الطوارئ واستخداماتها إبان الأزمات، في فلسطين وقبرص أولاً، ثم في ملايو (ماليزيا لاحقاً) وساحل الذهب (غانا، لاحقاً) أيضاً.

شكلت قائمة المشبوهين شرياناً للمعلومات التي تم إرسالها إلى موظفي الهجرة في معابر الحدود بغية منع حرية الحركة للمشبوهين والمجرمين، لكنها شكلت أيضاً أداة لوسم مجموعات وأفراد ينبغي تعقبهم ورصدهم لجمع المعلومات الاستخبارية عنهم.<sup>٥</sup> وقد برزت الحاجة إلى جمع المعلومات الاستخبارية في عناوين الأعمدة التي تشكلت منها قائمة المشبوهين: الاسم؛ تاريخ الميلاد؛ القومية؛ ووصف مهنة المشبوه أو ميوله السياسية. ويكشف العمود الأخير في هذه القائمة منطقها الغريب. فنظراً لأن حدود تعريف المجموعات السكانية المشبوهة كانت طيّعة ومرنة، فقد كان بإمكان مجال عمل الشخص أيضاً أن يجعله مشبوهاً، ومن هذه المجالات: فاشي، عاهرة، طباح في سفينة، وكيل تجاري، جندي، محام، صحفي، ميكانيكي سيارات، خياط، وكيل مبيعات أو غيره. ولم يكن من الممكن مسبقاً معرفة أي الصفات هي التي ستجعل شخصاً ما مشبوهاً.<sup>٦</sup> فقد اختلف نطاق تحكيم الرأي بشأن ماهية المميزات التي تزج بشخص ما في هذه القوائم (اختلف) من إقليم إلى آخر ومن نقطة حدودية إلى أخرى.

ثمة أمثلة لا حصر لها عن الانشغال الاستحواذي للسلطات البريطانية بمسألة التصنيف والتقسيم المتكرر لمصنّفات الاشتباه وعن الطرق التي تم بها خلق «السكان الخطيرين». مثلاً في منتصف الحرب العالمية الثانية، وفي ظل تخوُّف شديد من احتمال غزو ياباني

تعريف التصنيفات بأسماء صريحة بالضرورة. وقد أُجريت عملية المسح والترسيم هذه اعتماداً على وثائق شخصية (لإثبات الهوية)، واستمارات طلب توصيات أو إثباتات لشهادات حُسن السلوك «good character»، وطلبات التصاريح، واستمارات قبول للعمل أو كتب توصية للحصول على تصاريح عبور إلى مناطق «إشكالية»، مثل كشمير. وقد تم تضمين صور جانبية للمشبوهين، أيضاً، في تقارير نصف أسبوعية وضعها حكام الألووية وقدموها إلى وزارة الداخلية - وهي التقارير التي أصبحت، بمرور الوقت، لوائح مشبوهين. كانت ثمة ثلاث طرق لتصنيف إنسان ما وإدراجه ضمن مجموعة المشبوهين: حسب الانتماء إلى مجموعة سكانية دينية، إقليمية أو سياسية أو إلى قبيلة تمارس الإجرام (Criminal Tribe)؛<sup>٧</sup> حسب معلومات استخبارية بيّنت نشاطاً مشبوهاً؛ أو حسب الاشتباه المستند إلى توصية أو ملحوظة في استمارة رسمية. أما التصنيف حسب التهديد الأمني فقد شمل تشكيلة من النشاطات السياسية مثل: خرق النظام العام، مساعدة المُضربين، فعاليات احتجاجية وأعمال ضد السلطة الكولونيالية، حتى وإن بوسائل وطرق غير عنيفة.

شكلت «القوائم السوداء» للمشبوهين والمطلوبين إحدى الوسائل المركزية التي اعتمدت للتصنيف، إذ فرزت الأشخاص في مستويات مختلفة من الخطورة الأمنية أو الذي كانوا يُعتبرون غير مرغوب فيهم، بهذا الشكل أو ذاك. وقد أنتجت تلك القوائم وتبنت تصنيفات اشتباه كانت مرنة طيّعة، خضعت لتغييرات متكررة وفق اعتبارات موظفي السلطة، رجال الشرطة وحراس الحدود. كما أصبحت هذه القوائم، أيضاً، موضع تفاوض بيروقراطي وجهاً لوجه حول سلم الأولويات الأمنية في إدارة السكان. على سبيل المثال، قائمة المشبوهين لدى وزارة الداخلية البريطانية (British Home Office Suspect List) أعدت للمرة الأولى خلال العام ١٩١٤ كقائمة مجرمين فائزين ومرتبدين، لكنها سرعان ما جرى توسيعها لتشمل، أيضاً،

من جهة بورما، أقامت السلطات في دولة أسام (Assam)، على الحدود الشرقية مع الهند، منظومة للفرز والتصنيف بغرض كشف الجواسيس المحتملين ووضعهم في السجن. وتم تصنيف الوافدين إلى الهند من مناطق العدو إلى ثلاث فئات: «سود»، «رماديون» و«بيض». ورغم أنه لم يجر تعريف هذه الفئات وتحديدها بصورة رسمية، إلا أن أحد الموظفين حدد المجموعات على النحو التالي: «السود» هم المشبهون بالتعاون الفاعل مع العدو والذين شكلوا خطراً تجسسياً حقيقياً، ولذا فقد تم وضعهم رهن الاعتقال تحت حراسة مشددة جداً؛ «الرماديون» هم الذين أثاروا قلق السلطات بدرجة كافية لفرض تقييدات على حركتهم وتنقلاتهم. وقد تم الإفراج عن هؤلاء، لكنهم أُجبروا بأمر خاص على البقاء ضمن حدود قريبتهم لمدة شهر كامل؛ «البيض» هم الذين أطلق سراحهم على الفور، لأنهم لم يشكلوا أي تهديد أمني. الدائرة المسؤولة عن النشاطات السياسية الداخلية، ضمن وزارة الداخلية، شددت على أهمية أوامر تقييد حركة المعتقلين الأُمنيين «الرماديون» وتنقلاتهم، وذلك «لمنعهم من العمل ضد أمن الهند البريطانية». <sup>١١</sup> فمثلاً، في قضية السيد فوركه رام، من دولة جودبور (في الوقت الحاضر، هي ثاني أكبر مدينة في ولاية راجستان الهندية)، تقرر أن «أوامر المنع جاءت لضمان عدم مغادرته منطقة محددة وعدم قدرته على الاختلاط والالتقاء مع عناصر أخرى، لكن يمكن إتاحة الحركة له كي يتمكن من كسب العيش، طالما كان في مقدور الشرطة مراقبته ورصد تحركاته». <sup>١٢</sup>

ومثال آخر: بعد الحرب العالمية الثانية، جرى تصنيف سجناء سياسيين في الهند إلى فئتين: سجناء أُدينوا بارتكاب مخالفات سياسية وقضوا محكومياتهم وعقوباتهم أو كانوا ينتظرون تنفيذ حكم الإعدام؛ وسجناء وُضعوا رهن الاعتقال الإداري، دون محاكمة. ثم جرى تصنيف الأخيرين أيضاً إلى فئات فرعية: أعضاء في حزب المؤتمر (كانوا يسمّون، أيضاً، «غانديانيون»؛ معتقلون خطيرون بدرجات متفاوتة (بينهم إرهابيون، مخربون عابثون ومخالفون سياسيون آخرون)؛ سجناء سياسيون جنائيون (أطلق عليهم، أيضاً، اسم «Goondahs»). <sup>١٣</sup> وكانت عملية تصنيف المعتقلين الإداريين على قدر كبير من الأهمية، لأن الإفراج عن سجناء كانوا نشطاء في الحركة القومية الهندية شكّل ورقة سياسية في المفاوضات التي أجرتها السلطات الكولونيالية مع حزب المؤتمر والحركات المناهضة له.

كان تعيين الحدود بين المخالفات السياسية والمخالفات الأمنية، بالنسبة للموظفين، مهمة إدارية تثير القلق والخوف. وقد تجلت هذه الصعوبة في النقاش الداخلي الذي جرى في وزارة الداخلية في حكومة الهند: «جميع الأشخاص الذين يقضون عقوبات على جرائم نُفذت إبان فترة تمرد المؤتمر ارتكبوا مخالفات خطيرة، ويمكن

القول بكل ثقة أن الأعمال والنشاطات التي يقعون في السجن الآن بسببها موجودة خارج (حدود) النشاط السياسي غير العنيف، تماماً». ورداً على هذا، كتب موظف رفيع في وزارة الداخلية أنه «رغم الصعوبة في تعريف [ما هي] الجرائم السياسية» و«ما هي جرائم العنف»، من المهم للغاية أن تقوم الحكومات المحلية بذلك». <sup>١٤</sup>

شكل تصنيف السكان بحسب الشبهات القاعدة الصلبة لاستخدام قوانين الطوارئ التي قيّدت الحركة. فعلى سبيل المثال، كانت أحكام الاعتقال والتسجيل لعام ١٩١٩ ضمن «أنظمة الدفاع (حالة الطوارئ) في الهند» تخوّل موظفي الجمهور صلاحية منع وتقييد حركة أشخاص مشبوهين أو مجموعات سكانية مشبوهة، في منطقة معينة. «قانون الصلاحيات الخاصة في البنغال لسنة ١٩٤٦» منح رجال الشرطة المحليين صلاحية إصدار أمر بفرض حظر التجول والإعلان أن الحركة مسموحة بتصريح فقط. وكانت العقوبة على الحركة من دون تصريح السجن لمدة ستة أشهر. <sup>١٥</sup> تحولّت أقاليم بأكملها إلى مناطق طوارئ، كما في نص «أمر المناطق غير المستقرة (صلاحيات خاصة لقوات الأمن) في مادراس لسنة ١٩٤٧»، الذي خوّل قائد الشرطة المحلية صلاحية إطلاق النار على كل من يخرق حظر التجول. <sup>١٦</sup> أما «قانون الأمن العام للبنجاب لسنة ١٩٤٧»، فقد منح صلاحيات خاصة «لضمان الأمن والنظام العام» ولتقييد حركة مشبوهين في منطقة محددة كان على السكان الحصول على تصريح خاص من حاكم الإقليم يسمح بالدخول إليها وبالخروج منها. <sup>١٧</sup> وكما سبّغ أُنذاه، جميع قوانين الطوارئ التي تم تطبيقها في الهند انتقلت إلى فلسطين فيما بعد، إبان فترة الثورة العربية.

## ٢. من البنغال إلى فلسطين: انتشار ممارسات الطوارئ

أشغلت مسألة التحكم بحركة السكان وتنقلاتهم السلطات الكولونيالية كثيراً، منذ الأيام الأولى للانتداب البريطاني في فلسطين، لأن هجرة اليهود إلى المستعمرة ومحاولة مراقبة الهجرة وضبطها كانتا تتطلبان جهازاً مركباً من الأنظمة والوثائق.

حالة الغموض والعنف التي تفجرت صدامات بين المجموعتين السكانييتين المختلفتين، من حين إلى آخر، تعاضمت وتفاقت مع اندلاع الثورة العربية الكبرى في العام ١٩٣٦، عندما احتج سكان عرب احتجاجاً عنيفاً ضد سلطة الانتداب، في أعقاب ما اعتبروه تعاوناً من جانب البريطانيين مع الهجرة اليهودية. وفي بحثها عن سبل لقمع الانتفاضة العربية وإخمادها، لجأت حكومة الانتداب إلى تشريعات الطوارئ المطبقة في الهند - وعلى وجه التحديد والخصوص منها، مجموعة القوانين التي نشرتها وزارة الداخلية الهندية في سنة ١٩٣٤ وخولّت صلاحيات خاصة واسعة لمواجهة



في السنوات ١٩٣٦ - ١٩٣٩، عاش السكان العرب تحت حكم عسكري قاسٍ. فرض البريطانيون عقوبات جماعية على قرى بأكملها للاشتباه بأن ثواراً قد خرجوا منها. وحدة الاستخبارات المركزية (CID) كانت تعمل كجسم محقق لصالح الجيش والشرطة وأعدت قوائم مطلوبين شملت أكثر من ألفي شخص ممن تم تصنيفهم وفق انتماءات عائلية، علاقات سياسية ومواقع جغرافية.

القرى بحثاً عن الأشخاص الواردة أسماؤهم في القائمة السوداء، بما في ذلك بمساعدة واشٍ تمت تغطية وجهه بكيس (لمنع التعرف عليه وكشفه) كان يشير إلى الأشخاص الذين ظهرت أسماؤهم في القائمة السوداء كمطلوبين (Hughes 2009).

في سنة ١٩٤٥، قررت الأذرع العسكرية التابعة لعدد من المنظمات اليهودية التعاون وشن معركة مشتركة (التمرد العبري) ضد الحكم البريطاني الذي تضاربت مصالحه مع مصالح الحركة الصهيونية وسببت ضرراً للهجرة اليهودية. وقد شارك مسؤولون كبار من الوكالة اليهودية - ممن كانوا شخصيات سياسية اعتبرها الحكم الكولونيالي حليفة له - في التخطيط للتمرد. وفي إطار المحاولة لمواجهة التمرد العبري، تم تشريع «أنظمة الدفاع (حالات الطوارئ) لسنة ١٩٤٥» التي خولت الحاكم والموظفين الكبار صلاحيات واسعة وأفضت إلى نظام استبدادي استخدم القبض الحديدي ضد المجموعات السكانية التي اعتبرها البريطانيون مبعث خطر أو تهديد. وقد خولت هذه الأنظمة قادة الجيش صلاحيات إدارية لإجراء تفتيشات، لمصادرة ممتلكات، لطرد أشخاص واعتقالهم إدارياً، كما أتاحت إنشاء «مجالس عدلية» (محاكم) شبه قضائية استُبدلت فيها أحكام الإثباتات في المحاكمات الجنائية بآراء موظفي النظام البيروقراطي. وإلى جانب القيود على الحركة والتنقل والإعلان عن مناطق عسكرية مغلقة، أتاحت هذه الأنظمة للموظفين تقييد حقوق أساسية، بما فيها الحق في الإجراءات (القضائية) العادلة، مصادرة ممتلكات والأمر بطرد ونفي أشخاص. كما خولتهم، في حالات قصوى، صلاحية إصدار أوامر بهدم بيوت عائلات للاشتباه بتنفيذها أعمال عنف، بل إصدار أوامر بإنزال عقوبة الإعدام بنشطاء سياسيين متشددين.<sup>٢١</sup> وفي أعقاب عمليات التفجير التي طالت بعض الجسور، المعتقلات وخطوط السكك الحديدية، أُعدت قائمة ضمت أكثر من ٢,٥٠٠ يهودي مشتبه بالمشاركة في عمليات

الإرهابيين وسائر الأعمال العدائية.<sup>٢٢</sup> وفي العام ١٩٣٦، أمر المندوب السامي بفرض حكم عسكري يستند إلى تشريعات الطوارئ التي خولته صلاحية الحكم بواسطة الأوامر، «من أجل حماية السكان في فلسطين».<sup>٢٣</sup> وقد بُنيت «أنظمة الدفاع (حالات الطوارئ)» في فلسطين على قاعدة قوانين الدفاع في الهند.<sup>٢٤</sup> المرة الأولى التي تم فيها استخدام صندوق الأدوات المتمثل في تشريعات الطوارئ المستوردة من البنغال إلى فلسطين كانت من أجل مصادرة بنايات لأغراض حيوية، السيطرة على المواصلات والاستيلاء على قطع سلاح، فرض الرقابة، تقييد الحركة والطرده. نظام الحركة الذي اعتمد على ممارسات جرى اعتمادها وتطبيقها في الهند - قوائم جديدة، دوريات شرطية، مراقبة ورصد السكان المدنيين - تم تهيئته وصقله وتحسينه مع الوقت، وخاصة إبان سنوات الثورة العربية. وكانت القوائم السوداء التي وضعتها حكومة الانتداب مشابهة للقوائم السوداء في الهند، لكنها تركزت في التهديدات الأمنية، أكثر من أي جانب آخر من جوانب إزعاج السلطة وعرقلة عملها. فمنذ الثلاثينات، كانت هنالك قائمتان سوداوان منفصلتان، لليهود وللعرب، كل على حدة. القائمة السوداء لليهود لم تشمل المهنة أو مجال العمل - كانت هذه المعلومة أقل أهمية بالنسبة للسكان المهاجرين - وإنما شددت على دولة الأصل (التي هاجر الشخص منها) والانتماء السياسي - الحزبي، وخاصة للتنظيمات الشيوعية.

في السنوات ١٩٣٦ - ١٩٣٩، عاش السكان العرب تحت حكم عسكري قاسٍ. فرض البريطانيون عقوبات جماعية على قرى بأكملها للاشتباه بأن ثواراً قد خرجوا منها. وحدة الاستخبارات المركزية (CID) كانت تعمل كجسم محقق لصالح الجيش والشرطة وأعدت قوائم مطلوبين شملت أكثر من ألفي شخص ممن تم تصنيفهم وفق انتماءات عائلية، علاقات سياسية ومواقع جغرافية (Berda 2014). شن الجنود ورجال الشرطة حملات تفتيش في



جدران ايضا.

عادوا في أعقاب حرب الاستقلال والتقسيم وتنقلاتهم (Zamin- Robinson 2013; dar 2007). سُمِّي هؤلاء اللاجئين في إسرائيل «متسولين»، وفي الهند «جواسيس». وكانت هذه المنظومات القضائية - الإقليمية، عمليا، أجهزة مؤسساتية شكّلت وصقلت حدود الانتماء السياسي، بوسائل إدارية. خلال السنوات ما بين تحقيق الاستقلال الفعلي وبين تشريع قوانين المواطنة الشكلية، الرسمية، تمثلت مهمة مسؤولي وقادة الحكم العسكري في إسرائيل ومسؤولي وزارة الداخلية في الهند، أيضا، في منع عودة اللاجئين قبل تمكنهم من المطالبة بالحصول على المواطنة. نظاما التصاريح في كل من الدولتين أدّى إلى مأسسة التصنيفات التي اعتمدتها الدولة لتصنيف الرعايا (مواطنون، سكان، لاجئون، متسولون)، ووثيقة التعريف الشخصية التي كانت بحوزة الرعايا (بطاقة هوية، بطاقة هوية مؤقتة، وثيقة مرور) أسبغت عليها دلالة بعيدة المدى بشأن مكان تواجد الإنسان جسديا/ فيزيا في الموعد المقرر في نص القانون لضرورة تحديد مكانته (Jayal 2013). ولهذا، أوجد موظفو نظام التصاريح تشكيلة من الاستثمارات والنماذج، الأنظمة والتعليمات الإدارية الداخلية التي أُعدت لتكون مؤقتة، لكنها بقيت وتكرّست عمليا وضربت لها جذورا عميقة. هكذا، أصبحت وسائل الطوارئ التي وُضعت واستُخدمت في المستعمرة القاعدة الراسخة للبيروقراطية الدولية في المستعمرة السابقة. يكمن هذا، بين أشياء أخرى، في العلاقة البيروقراطية ما بين التقييدات المختلفة: أنظمة التصاريح التي استهدفت منع، أو إبطاء، حركة السكان في أوقات الأزمات اتكأت على تصنيف السكان على قاعدة الاشتباه أو الخطر الأمني: تصنيف السكان على أساس الاشتباه كان القاعدة الأساس

عسكرية ضد حكومة الانتداب. وفي أحد أيام السبت، في حزيران ١٩٤٦، نفذت الشرطة البريطانية «حملة أغاثا» (المسماة، أيضا، «السبت الأسود»)، التي فرضت خلالها حظر التجول على جميع المدن والقرى اليهودية واعتقلت أكثر من ألفي شخص، بموجب تلك القوائم السوداء نفسها.

تصنيف المجموعات السكانية في فلسطين الانتدابية حسب درجات الاشتباه والخطورة كان أكثر سهولة من مهمة التصنيف في الهند، وذلك - ضمن أشياء أخرى - لأن البريطانيين، وابتداء من العام ١٩٣٥، اعتمدوا الخلط وتشويش إمكانية الفصل والتمييز بين الدين، العرق والقومية وأخذوا يصنفون السكان في فلسطين، ضمن التقارير والاستثمارات، في فئتين اثنتين - اليهود والعرب. لكن تشكيلة الأدوات القضائية - اللوائية التي استُخدمت للسيطرة على السكان والتحكم بهم كانت أوسع وأغنى من تلك التي توفرت في الهند، وخاصة على خلفية الأهمية الفائقة في ترسيم حدود الأراضي ومناطق النفوذ في سياق النزاع بين اليهود والعرب، وكذلك بسبب الانشغال البيروقراطي البريطاني بمنع هجرة اليهود غير القانونية وبإجراءات متطورة ومُحكمة لحماية الحدود.

## ب. موروث كولونيالي: النظرة تجاه تشريعات الطوارئ في الهند وفي إسرائيل

شهد انتهاء الحكم البريطاني في الهند سنة ١٩٤٧ وفي فلسطين سنة ١٩٤٨ أعمال عنف واسعة واقتلاع أعداد من السكان على نطاق هائل رافقت تقسيم المجالين - تقسيم تحقق (الهند / باكستان) وتقسيم لم يتحقق (إسرائيل / فلسطين). صندوق الأدوات الذي خلّفه الجهاز البيروقراطي الكولونيالي وراءه - أي، تشكيلة الأدوات القضائية - الإقليمية للتحكم بالسكان في الأزمات وفي حالات الطوارئ، إلى جانب قوانين الاعتقال الإداري والرقابة - أصبح (صندوق الأدوات هذا) الآن رهن استخدام السلطات في الدولتين المستقلتين حديثاً. المنطق السلطوي الذي عرّف وصنّف مجموعة سكانية بأنها عدائية، إلى جانب الممارسات التي استُخدمت للسيطرة على السكان والتحكم بهم، تركت أثرها وانعكاساتها الحادة الآن على الأقليات في كل من الهند وإسرائيل بعد التقسيم / الحرب. وتم، منذ البداية، تحديد العضوية السياسية في الدولتين المستقلتين بواسطة الممارسات البيروقراطية التي اعتمدت في إدارة حالة الطوارئ.

كان الاستخدام الأولي للموروث الكولونيالي في إنشاء نظامي الحركة والتنقلات. في العقد الأول على استقلالهما، اعتمدت إسرائيل والهند نظامي تصاريح للتحكم بحركة اللاجئين الذين

لفهم ما حصل في الهند، علينا العودة ولو بإيجاز إلى الفترة الكولونيالية وإلى مصادر قانون الاعتقال الوقائي وقانون الصلاحيات الخاصة لقوى الأمن. بدأ تطبيق الاعتقال الوقائي في شكله الحديث في الهند مع تشريعات الطوارئ إبان الحرب العالمية الأولى. مع انتهاء الحرب، انتهى سريان البنود التي خولت صلاحية إصدار أمر بالاعتقال الوقائي، لكنها استُبدلت بقوانين سياسية أبحاث الاعتقال الوقائي، المنس بالإجراء العادل ومصادرة الممتلكات.

المناطق المعروفة بأنها مناطق غير مستقرة أو خطيرة. أما في البحث حول إسرائيل، التي اعتمدت صلاحية الاعتقال الإداري فيها على تشريع الطوارئ الكولونيالي نفسه، فسأرتكز على نظام التصاريح إبان فترة الحكم العسكري الذي فرض على الفلسطينيين الذين بقوا في مناطق ١٩٤٨ - وهو نظام معتمد، كليا، على أنظمة الطوارئ. وتزيد من حدة المقارنة العلاقة ما بين طريقة التنظيم القضائي للأنظمة الكولونيالية وشرعية الدولة في استخدام الوسائل البيروقراطية التي توفرها تشريعات الطوارئ بحق مجموعات سكانية مختلفة.

#### ١. تشريعات الطوارئ في الهند

لفهم ما حصل في الهند، علينا العودة ولو بإيجاز إلى الفترة الكولونيالية وإلى مصادر قانون الاعتقال الوقائي وقانون الصلاحيات الخاصة لقوى الأمن. بدأ تطبيق الاعتقال الوقائي في شكله الحديث في الهند مع تشريعات الطوارئ إبان الحرب العالمية الأولى. مع انتهاء الحرب، انتهى سريان البنود التي خولت صلاحية إصدار أمر بالاعتقال الوقائي، لكنها استُبدلت بقوانين سياسية أبحاث الاعتقال الوقائي، المنس بالإجراء العادل ومصادرة الممتلكات، على غرار قانون «روليت» (Rowlett) سيء الصيت وتعديل أمر العقوبات في البنغال.<sup>٣٢</sup> وكان لهذه القوانين أن مكّنت السلطات من اعتقال أي إنسان لمجرد اعتباره يشكل خطرا على النظام العام، الأمن القومي أو على توفير احتياجات حيوية للسكان. وشكّل قانون «روليت» عاملا مركزيا في تأسيس غاندي حركة عدم التعاون المناوئة للبريطانيين، في العام ١٩٢٢، حينما كانت المعارضة الشعبية للاعتقال الإداري في ذروتها. وفي أعقاب تلك المعارضة، أتاححت السلطات لهذا القانون بلوغ نهاية فترته القانونية (انتهاء مدة سريان مفعوله، دون تجديدها)، لكنها واصلت اعتماد إجراء الاعتقالات الوقائية وعمليات واسعة من القمع السياسي بواسطة أوامر إدارية وصفها رئيس حكومة بريطانيا

لاستخدام الاعتقالات الإدارية والأدوات القانونية الأخرى الرامية إلى ضرب المعارضة للنظام.

حافظت كلتا المستعمرتين السابقتين، بالشكل نفسه تماما تقريبا، على مضمون تشريعات الطوارئ وعلى المنطق المؤسساتي في تصنيف السكان على أساس أمني. ومع ذلك، كانت طريقة تنظيم تشريعات الطوارئ مختلفة. ففي الهند، تم تنظيم صلاحيات الطوارئ في نصوص قانونية رئيسية أقرها البرلمان الهندي. أما في إسرائيل، في المقابل، فقد استخدم الجهاز البيروقراطي الحكومي وجهاز الحكم العسكري عتاد صلاحيات الطوارئ نفسها (Lustick 1980) التي خولت الموظفين قوة هائلة في وضع وتحديد ممارسات وتقاليد التمييز الفئوي. وكانت لآلية استمرارية أنظمة الطوارئ إسقاطات مختلفة تماما على حدود الأداء البيروقراطي وعلى الشرعية الجماهيرية والسياسية التي أتاححت للموظفين ولقوى الأمن استخدام تشريعات الطوارئ - ضد مواطنين في الهند (بمن فيهم السكان من الأغلبية الهندوسية) وضد الرعايا في إسرائيل (بحق الأقلية الفلسطينية، دائما وبصورة حصرية تماما، تقريبا).

من أجل الوقوف على هذه الفروق، سنتركز المقارنة النقدية التي أجريها هنا بين الهند وإسرائيل في العلاقة بين التنظيم القضائي وبين نطاق الممارسة الإدارية (مثل، تقييد الحركة، مراقبة السكان وتعقبهم، طلب إبراز بطاقات شخصية، إعداد قوائم مطلوبين للاعتقال الإداري، إعلان مناطق عسكرية مغلقة وغيرها) وهي تُتاح بحق مجموعات سكانية معينة وفق مكانتهم كمواطنين، رعايا حكم عسكري، أو لاجئين / متسللين. في البحث حول الهند، سأرتكز على اثنتين من الصلاحيات التي أوروّثتها الحكومة الكولونيالية للهند المستقلة، جرى تنظيمهما في تشريع رئيسي خلال السنوات الأولى بعد الاستقلال: الاعتقال الإداري الوقائي (بسبب الاشتباه باحتمال ارتكاب مخالفة ضد الدولة) ومنح الحصانة لممارسات أفراد الجيش أو الشرطة في

نفسه، مَلِكولم مَكدونالد، بأنها «حكم بواسطة الأوامر» (Kalhan government by ordinance 129, 2006).

بدأ الانتقال من السلطة الكولونيالية إلى الحكومة المحلية، فعليا، قبل نحو عقد من نيل الاستقلال. في العام ١٩٣٥، أعاد قانون حكومة الهند (الذي سنّه البريطانيون لكن شكّل أساس الدستور الهندي) تقسيم صلاحيات التشريع بين السلطة الفيدرالية المركزية وحكومات المحافظات. وفي أعقاب ذلك، اندمج سياسيون من أصل هندي، بصورة تدريجية، في الجهاز السياسي الذي أقامته حكومات المحافظات التي حصلت على صلاحيات الإعلان عن حالة طوارئ لدى وقوع اعتداء من الخارج، اعتراض على السلطة من الداخل، إخفاق الهيئات الدستورية في المحافظات أو حالة طوارئ ناشئة عن أزمة اقتصادية.

كان أعضاء حزب المؤتمر يكثرون من استنكار الاستخدام البريطاني لأنظمة الطوارئ ضد نشطاء سياسيين. وقد تعهد منشور انتخابي أصدره حزب المؤتمر سنة ١٩٣٦ بأن الحزب «سيأخذ كل الخطوات الممكنة من أجل إنهاء وإلغاء الأوامر، القوانين والأنظمة التي تضطهد الشعب الهندي وتحطم تطلعه نحو الحرية»<sup>٣٣</sup>. ولكن بعد الانتخابات، حين بدأ مندوبو حزب المؤتمر يتبوأون مناصب رسمية في حكومات المحافظات هذه، لجأوا إلى استخدام الأنظمة ذاتها تماما ضد حركات معارضة، بل وضد جماعات سياسية تنادي بالتححر القومي كانت قد انفصلت عن حزب المؤتمر نفسه على خلفيات سياسية، إثنية وطبقية. هكذا، مثلاً، استخدم أشخاص مُنتخبون هنود، ابتداء من العام ١٩٣٧، صلاحيات الطوارئ ذاتها - التي كانوا يناضلون ضدها بشراسة قبل ذلك بسنتين فقط - من أجل تنفيذ اعتقالات وقائية بحق نشطاء معارضين، من اليمين ومن اليسار على حد سواء (حزب RSS والشيوعيون). لقد استطاعوا النيل من المعارضة بواسطة قوانين جديدة لحماية الجمهور (Public Safety Acts)، كانت بمثابة قوانين مدنية تضمنت البنود الأصلية لأنظمة الطوارئ. وقد أثار استخدام السياسيين الهنود تشريعات الطوارئ لقمع نشاطات خصومهم السياسية خيبة أمل جماهيرية عميقة وواسعة. وفي العام ١٩٤٦، دعا أحد زعماء المعارضة البرلمان المؤقت إلى تفسير «لماذا، بينما يسيطر حزب المؤتمر على الحكم المركزي، على وزارات الحكومة الفيدرالية وعلى حكومات المحافظات، صدرت أوامر بتتبع تنفيذ اعتقالات بدون محاكمة، وتمنح صلاحيات فرض غرامات جماعية بصورة تعسفية، وتبيح مراقبة ورصد لقاءات سياسية جماهيرية وترتكب اعتداءات قاسية على الحقوق المدنية للشعب، وذلك من خلال مواصلة فرض قوانين الطوارئ على الهند بهذا الشكل أو ذاك؟»<sup>٣٤</sup>

بعد نيل الاستقلال، أقرّ البرلمان المؤقت قانون الاعتقال الوقائي، الـ PDA (The Preventative Detention Act). وهو قانون أثار خلافا عميقا واعتبره الجمهور الواسع غير دستوري، لكن المحكمة العليا في الهند حسمت الخلاف لجهة التأكيد على أن القانون يستوفي الشروط اللازمة لانتهاك حقوق المواطن من أجل صيانة الأمن القومي (Singh 2007). وبالرغم من أن الـ PDA أقرّ ضمن تشريع رئيسي، إلا أن الطريقة التي اتبعتها الجهاز البيروقراطي في تنفيذ الاعتقال الإداري كانت مطابقة تماما، تقريبا، لتلك التي اتبعتها الإدارة الكولونيالية في فترة ما قبل الاستقلال. فقد أشارت وزارة الداخلية على موظفي حكومات المحافظات باستخدام أوامر الاعتقال نفسها (بل وبالإستمارات نفسها، تماما) ضد الأشخاص الذين كانوا يشكلون «خطرا أمنيا محتملاً على الدولة». وهكذا، بعملية قصّ ولصق بسيطة، تم تغيير مصدر الصلاحية من «حماية الهند البريطانية» إلى «حماية الجمهور»<sup>٣٥</sup>.

في العام ١٩٥٢، شكّلت لجنة كان يفترض بها تقديم اقتراح لتعديل قانون الاعتقال الوقائي. إلا أنه رغم المداولات العاصفة في البرلمان وتعهّدات وزير الداخلية المتكررة في هذا الخصوص، أُنْتُ التّعديلات التي أُجريت على القانون طفيفة وثانوية، مثل إعطاء الحق في التمثيل (من قبل محام) وتحديد فترة الاعتقال الوقائي بسنة واحدة كحد أقصى. وفي محاولتها تعديل قانون الاعتقال الوقائي بغية حماية المواطنين من مغبة الاعتقال بدون محاكمة، منيت اللجنة بفشل ذريع (كما في المحاولة التي جرت قبل ذلك بسنة واحدة، لإلغاء أنظمة الطوارئ في إسرائيل، وهذا ما سنأتي عليه لاحقا). وبالرغم من وضعه كـ «أمر ساعة مؤقت»، إلا أن هذا القانون ظل ساري المفعول حتى العام ١٩٦٩. وبعد إقراره بسنتين، في العام ١٩٥٤، أقرّ البرلمان قانون الحفاظ على الأمن الداخلي، MISA (Maintenance of Internal Security) الذي تضمن بنوداً مطابقة تماما لبنود قانون الاعتقال الوقائي. وتظهر آثار واضحة أخرى لهذا الموروث الكولونيالي، على سبيل المثال، خلال فترة حالة الطوارئ التي فرضتها إنديرا غاندي (١٩٧٥ - ١٩٧٧)، وشكّل الـ MISA سلاحاً سياسياً لاعتقال نشيطي المعارضة الذين ملأوا أسماؤهم القوائم السوداء التي استطلعت باستمرار، وكذلك في تضمّن قانون الأمن القومي، الذي أقرّ في سنة ١٩٨٠، بنداً يتيح الاعتقال الوقائي.

كان قانون الصلاحيات الخاصة لقوى الأمن إرثاً كولونياً آخر أتاح توسيع صلاحيات الطوارئ من أوقات الحرب إلى أوقات السلام أيضاً، وكأنه «تمدين» أنظمة الطوارئ (جعلها مدنية). وقد تم تطبيق هذا القانون سوية مع قوانين الحفاظ على سلامة الجمهور، والتي شملت منح الحصانة لرجال قوات الأمن الذين انتهكوا حقوق مواطنين

تبيّن هذه التطورات أنه رغم الانتقال من سلطة كولونيلية إلى سلطة فيدرالية ديمقراطية، إلا أن مضامين بنود القانون الكولونيالي تركزت في التشريعات الأساسية التي وضعتها دولة الهند المستقلة. وقد أسبغت هذه التشريعات شرعية على المنطق المؤسساتي بشأن مدار الاشتباه وعلى التعامل الخاص مع المجموعات السكانية التي عُرّفت بأنها خطيرة أو إشكالية. بما في ذلك اعتقال النشطاء السياسيين الذين اعتبرتهم السلطة تهديداً أمنياً في ذلك الوقت أو توفير غطاء من الحصانة لقوات الأمن من مغبة دعاوى قد يقدمها مواطنون جراء انتهاك حقوق المواطن في حالات الطوارئ. وهكذا، فإن قانون الصلاحيات الخاصة لقوات الأمن،

المحافظات كلها، تقريباً، من وقت إلى آخر، الأحكام العرفية (الحكم العسكري) كوسيلة لإدارة السكان المدنيين والتحكم بهم. وقد تعرض هذا الإجراء إلى نقد شديد من الدائرة القضائية في زارة الداخلية، إذ عارضت تحويل قادة الجيش صلاحية إعلان الأحكام العرفية (Mar-tial Law) وفقاً لتقييمهم الشخصي.<sup>٢٦</sup> منذ إعلان الاستقلال وحتى ١٩٥٣، أعلن موظفون وحكام مناطق «غير مستقرة» و«مضطربة» بواسطة تشريع جديد تم نسخ مضمون بنوده، حرفياً تقريباً، من المرسوم الكولونيالي. وقد منح هذا التشريع صلاحيات لمنع حركة الأفراد وتنقلاتهم ولتعبّ النشاط السياسي للأفراد والتنظيمات، استناداً إلى تشكيلة من القوائم السوداء. وخولّت القوانين رجال الشرطة صلاحيات فرض غرامات جماعية، إجراء تفتيشات وتنفيذ اعتقالات بدون أوامر، بل وإطلاق الرصاص والقتل أيضاً. فعلى سبيل المثال، منح القانون في دولة أسام في العام ١٩٥٣ حصانة وصلاحيات استثنائية للقوات التي قمعت تمرد المواطنين الهنود، سكان ناجالاند ومانيبور، الذين أصبحوا في عُرْف السلطة المركزية، تدريجياً، سكاناً خطرين و«مشكلة دستورية» -Akoijam and Tarun (2005)). ثم تم استكمال الإجراء بواسطة بند في الدستور الهندي منح الحصانة لمستخدمي الجمهور عن أي عمل يقومون به للمحافظة على منطقة أُعلنت فيها الأحكام العرفية. وفي العام ١٩٥٨، نُشر «أمر ساعة مؤقت» منح أفراد قوات الأمن حصانة من أي إجراء قضائي بجريرة ممارساتهم ضد السكان المدنيين. واستُخدم هذا الأمر لاحقاً، أكثر فأكثر، في المحافظات الشمالية-الشرقية وفي جامو وكشمير.

تبيّن هذه التطورات أنه رغم الانتقال من سلطة كولونيلية إلى سلطة فيدرالية ديمقراطية، إلا أن مضامين بنود القانون

جرى تصنيفهم ضمن المجموعات السكانية الخطيرة أو الإشكالية. وكانت هذه الحصانة تغطي مجموعة كبيرة من الممارسات، بدءاً بالاقتحامات التي خلفت أضراراً كبيرة للممتلكات وانتهاءً بالاعتقالات من دون أوامر اعتقال والتسبب بالموت خلال الاحتجاز في المعتقل. لهذا القانون، الذي أقره البرلمان في سنة ١٩٥٣، تاريخ كولونيالي مدمر وخيم. نُشر المرسوم الأصلي لقانون الصلاحيات الخاصة لقوات الأمن<sup>٢٦</sup> خلال الحرب العالمية الثانية، بينما كانت السلطات تتأهب لنقل قوات إلى حدود الهند البريطانية الشرقية من أجل صدّ هجوم للقوات اليابانية؛ لكن البريطانيين استخدموه لقمع أعمال عدم الامتثال (العصيان) المدني التي نظمتها حركة التحرير القومي (Quit India Movement)، إذ تضمن القانون بنداً يمنح الحصانة لقوات الأمن التي واجهت المواطنين خلال «أعمال الشغب». وقد أثار مجال العمل الإداري الواسع جدا الذي وقّره القانون جدلاً بيروقراطياً داخلياً مؤداه أن الاستخدام الزائد للقانون سيؤدي إلى نزع شرعية السلطة البريطانية. ففي العام ١٩٤٦، مثلاً، أصدر حاكم بومباي أمراً إلى قوات الأمن بإطلاق النار على المتظاهرين الذين يخرقون حظر التجول (Shoot on Sight) فثار هذا الأمر قلقاً شديداً لدى مسؤولي وزارة الداخلية الذين أعلنوا إنه من غير الممكن منح الحصانة لقوات الأمن التي أطلقت النار على المتظاهرين إلا طبقاً للمرسوم.<sup>٢٧</sup>

تبنت حكومة الهند المستقلة هذا القانون. عند التقسيم، في ذروة أعمال العنف بين المجموعات السكانية المختلفة، سنّت حكومة الهند أربعة قوانين أعلنت فيها كلاً من البنغال، أسام، بنجاب الشرقية والمحافظات الموحدة «مناطق مضطربة» وخولّت قوات الأمن صلاحيات خاصة وحماية من أي دعاوى قضائية بجريرة انتهاك حقوق المواطن.<sup>٢٨</sup> وبين العامين ١٩٤٧ و ١٩٥٠، فرضت حكومات



الكولونيالي تركزت في التشريعات الأساسية التي وضعتها دولة الهند المستقلة. وقد أسبغت هذه التشريعات شرعية على المنطق المؤسسي بشأن مدار الاشتباه وعلى التعامل الخاص مع المجموعات السكانية التي عُرِّفت بأنها خطيرة أو إشكالية - بما في ذلك اعتقال النشطاء السياسيين الذين اعتبرتهم السلطة تهديداً أمنياً في ذاك الوقت أو توفير غطاء من الحصانة لقوات الأمن من مغبة دعاوى قد يقدمها مواطنون جراء انتهاك حقوق المواطن في حالات الطوارئ. وهكذا، فإن قانون الصلاحيات الخاصة لقوات الأمن، الذي بدأ كما رأينا من «أمر ساعة مؤقت» اقترح في أواسط الحرب العالمية الثانية كأداة لمواجهة هجوم ياباني مضاد، لا يزال قيد الاستخدام ضد المواطنين في مختلف أنحاء الهند، وخاصة في بور المقاومة ضد السلطة المركزية (Navlakha 1997). ويدعي منتقدو هذا القانون بأن النظام يستغله لإسكات المعارضة السياسية وليس لإخماد تمردات عنيفة (Baruah 2005). ورغم أن مضمون هذه البنود الوحشي مطابق تماماً، تقريباً، لمضمون أنظمة الطوارئ الكولونيالية، إلا أن تنظيم هذه البنود منح حكومة الهند شرعية سياسية لاستخدامها ضد مواطنين هنود يُعتبرون معارضين للنظام، بمن فيهم مواطنون محسوبون على الأغلبية الهندية (وليس ضد أبناء الأقلية المسلمة أو الأقليات الأخرى فقط). وكما سنرى لاحقاً، بينما تم إخضاع موروث الطوارئ في الهند، بعد تحقيق الاستقلال، لعملية تطبيع وشرعنة، بقيت تشريعات الطوارئ في إسرائيل مرتكزة على الأوامر والمراسيم الانتدابية نفسها وعلى أحكام استمدت صلاحيتها من أنظمة الطوارئ، بصورة مباشرة.

## ٢. تشريعات الطوارئ في إسرائيل

كان «اليشوف» اليهودي في «أرض إسرائيل» نقدياً جداً تجاه حكومة الانتداب البريطاني على خلفية استخدامها أنظمة الطوارئ. وفي العام ١٩٤٦، ندد محاميان شابان - هما دوف يوسف ويعقوب شمشون شابيرا، اللذان أصبحا فيما بعد وزيرين للقضاء في الدولة المستقلة - بأنظمة الطوارئ، خلال مؤتمر نقابة المحامين اليهود: «تستطيع الحكومة طرد أي مواطن في أي لحظة [...] ليس من الضروري أن يرتكب الإنسان مخالفة بالفعل، بل يكفي أن يكون هناك قرار في مكتب (حكومي) أيأ كان لتقرير مصيره» (شابيرا ١٩٤٦، ٦٠). وجزم شابيرا بأن «(هذه) الأنظمة أدت إلى وضع لا نظير له في أي دولة سوية. حتى في ألمانيا النازية، لم تكن ثمة قوانين كهذه» (المصدر السابق، ٥٩). في ذلك اللقاء نفسه، طالب (شابيرا) بإلغاء الأنظمة بصورة فورية لأنها «خرقت مبادئ الأساس في القضاء، العدل وفقه التشريع. إنها تلغي حقوق الفرد وتضع في يدي النظام قوة

غير محدودة» (Quigley 2005, 31). ولم تستخدم سلطات الانتداب تشريعات الطوارئ ضد السكان اليهود إبان الثورة العربية، لأنهم لم يكونوا يُعتبرون مجموعة سكانية خطيرة؛ ولكن حينما أصبحت المنظمات اليهودية هدفاً لاستخدام أنظمة الطوارئ، تحرك المحامون اليهود بنشاط مكثف ضدها، لكن دون جدوى. فقد بقيت الأنظمة على حالها وظلت قيد الاستخدام اليومي حتى انتهاء الانتداب.<sup>٣٠</sup>

بعد إعلان الاستقلال، أصبحت أنظمة الطوارئ جزءاً من النظام القانوني الإسرائيلي، من خلال «أمر ترتيبات الحكم والقضاء» الذي ضمن استمرارية القوانين وثباتها (باستثناء تلك التي انطوت على مسّ بطابع الدولة الحديثة العهد بكونها البيت القومي للشعب اليهودي وبطابعها الديمقراطي). فقد تم إلغاء القوانين التي كانت تفرض تمييزاً ضد اليهود، مثل حصص الهجرة، وإلغاء حكم الإعدام في أنظمة الطوارئ، ما عدا بحق مجرمي الحرب النازيين ومعاونهم. ولكن، بالرغم من المعارضة الشديدة التي أثارها أنظمة الطوارئ بين النخب القضائية اليهودية وعدم ملائمتها للمبادئ الديمقراطية وانسجامها معها، إلا أنها بقيت على حالها، نظراً لأسباب مختلفة من بينها غياب بديل متفق عليه (ليخوفسكي، ٢٠٠٣).

اعتبر كثيرون أن استمرارية القوانين الكولونيالية تمثل استمراراً طبيعياً ومفهوماً ضمناً. وكتب إدوين صموئيل، نجل المندوب السامي الأول في سلطة الانتداب البريطاني: «إسرائيل، كجزء من منطقة الانتداب في فلسطين، هي سليله بريطانيا إلى حد كبير. كثير من مؤسسات الدولة اليوم يشبه المؤسسات البريطانية كثيراً جداً وبعضها موروث، بشكل واضح، من الحكم السابق في فلسطين» (Samuel 1957). هذا الإرث منح النخبة القضائية في الدولة الجديدة شعوراً بالاستقرار والشرعية وزوّدها بمبادئ موجّهة ونافعة في مجال التفسير القضائي ومجموعة كبيرة من القرارات القضائية التي يمكن الاعتماد عليها<sup>٣١</sup> وإلى جانبها، أيضاً، ترسانة متكاملة من الأسلحة القضائية التي ساعدت البريطانيين على حكم المستعمرات والتحكم بها والعمل ضد السكان المعادين، على مدى عشرات السنين.

كما استُخدمت أنظمة الطوارئ الانتدابية، أيضاً، لضبط الأسواق الاقتصادية لدى السكان اليهود والسيطرة عليها، رغم المداوالت العاصفة التي جرت في الكنيست حول الموضوع. لكن دورها الأساس في السنوات الأولى تمثل في توفير القاعدة القانونية والإدارية للحكم العسكري الذي أقامته إسرائيل في أكتوبر / تشرين الأول ١٩٤٨ للتحكم بحياة الفلسطينيين الذين بقوا بعد الحرب في الجليل، في المثلث والنقب. وقد استخدم الحكم العسكري مختلف الإجراءات التي تتيحها أنظمة الطوارئ مثل الاعتقالات الإدارية، تقييد حرية

اعتبر كثيرون أن استمرارية القوانين الكولونيالية تمثل استمراراً طبعياً ومفهوماً ضمناً. وكتب إدوين صموئيل، نجل المندوب السامي الأول في سلطة الانتداب البريطاني: «إسرائيل، كجزء من منطقة الانتداب في فلسطين، هي سليله بريطانيا إلى حد كبير. كثير من مؤسسات الدولة اليوم يشبه المؤسسات البريطانية كثيراً جداً وبعضها موروث، بشكل واضح، من الحكم السابق في فلسطين»

طالبت المعارضة، بحزم، بإلغاء أنظمة الطوارئ الانتدابية. وفي يوم ٢١/٥/١٩٥١، أجرت الهيئة العامة للكنيست نقاشاً عاصفاً حول الموضوع. وحين ادعى القائم بأعمال رئيس الحكومة، موشي شاريت، خلال النقاش، بأن «كل قانون هو قانون»، رد عليه زعيم حركة «حيروت»، مناحيم بيغن، بغضب، قائلاً: «هذا غير صحيح! ثمة قوانين استبدادية، ثمة قوانين غير أخلاقية وثمة قوانين نازية. والقانون غير الأخلاقي هو، أيضاً، قانون غير قانوني»<sup>٣٢</sup>. ثم أضاف، لاحقاً: «منذ اللحظة الأولى، أطلقنا التحذير التالي: إذا ما بقيت هذه القوانين، قوانين الإرهاب التي وضعها نظام اضطهاد، قائمة وسارية في إسرائيل - فلن نجد في يوم من الأيام دائرة، فئة، غير متضررة منها، بصرف النظر عن هوية المتضرر [...] إن الإبقاء على هذه قوانين الطوارئ هذه هو عارٌ، وتطبيقها هو جريمة». وفي ختام النقاش في الهيئة العامة للكنيست تقرر، بأغلبية الأصوات، أن «الكنيست يقر بأن أنظمة الدفاع (لحالات الطوارئ) لعام ١٩٤٥، التي لا تزال قائمة في الدولة منذ الحكم البريطاني، تتعارض مع أسس الدولة الديمقراطية ويطلب، بهذا، من لجنة الدستور، القانون والقضاء أن تعرض على الكنيست في غضون أسبوعين مشروع قانون لإلغاء الأنظمة المذكورة»<sup>٣٣</sup>.

في أعقاب قرار الكنيست، أقامت وزارة القضاء لجنة ضمت ممثلين عن الجيش، الشرطة ووزارات الأمن، القضاء والداخلية لإعداد مسودة قانون طوارئ جديد. واقترح ممثلو وزارة القضاء في هذه اللجنة قانون طوارئ بديلاً يلغي جزءاً كبيراً من صلاحيات مصادرة وتعليق الحقوق المدنية والسياسية، كما اقترحوا تشريع قانون خاص لشؤون الرقابة وتنظيم أشكال الانتظام السياسي، وذلك بغية إخراج العمل السياسي المدني من نطاق تشريعات الطوارئ. لكن ممثلي وزارة الأمن والجيش عارضوا، بقوة، أي قانون بديل وطالبوا بمنحهم صلاحيات أوسع، إذ كان هناك لدى البعض تفضيل لقانون مماثل لأنظمة الطوارئ، بصيغة أقل وطأة وقسوة. أما ممثل وزارة القضاء

الحركة والتنقل، مصادرة ممتلكات ومنع الحق في الانتظام. وكما رأينا سابقاً، كان نظام التصاريح الذي أرساه الحكم العسكري يرمي، في بداياته، إلى منع عودة اللاجئين إلى بيوتهم، لكنه تطور لاحقاً ليصبح أداة لمراقبة السكان وتعقبهم. وقد صنف نظام التصاريح السكان في فئات طبقاً لمستويات مختلفة من التهديد (الخطر) الأمني أو من التعاون مع الحكم العسكري، باعتماد المنطق المؤسساتي ذاته بشأن استخدام قوائم سوداء.

منذ العام ١٩٤٩ وحتى سنّ قوانين المواطنة في العام ١٩٥٢، قام الحكم العسكري، بالتعاون مع وزارة الأقليات والمستشار لشؤون العرب، بتوزيع بطاقات هوية مؤقتة حمراء اللون على السكان الفلسطينيين - وهي وثيقة كان ينبغي تجديدها مرة كل ثلاثة أشهر، شريطة أن يكون مقدم الطلب (طلب التجديد) حاصلاً على توصيات من الحاكم العسكري ومن ممثل الشرطة (Berda 2014). وهكذا، فعلى الرغم من أن بعض الفلسطينيين الذين بقوا في إسرائيل قد حصلوا على المستندات المطلوبة وتمتعوا بحق الانتخاب والتصويت في الانتخابات، إلا أن مواطنهم كانت منقوصة ومتأرجحة (Robinson 2013). وحتى بعد تشريع قوانين المواطنة، لم تكن مكانة الفلسطينيين مواطني إسرائيل إبان فترة الحكم العسكري موازية ومساوية لمكانة المواطنين الآخرين في الدولة: فقد كانت حقوقهم المدنية (المواطنة) والسياسية مشروطة على الدوام، بسبب ما تمتع به الحكام العسكريون من صلاحية تعليق هذه الحقوق - منع الحركة، إعلان حظر التجول، الأمر بتنفيذ اعتقال إداري وحتى مصادرة بضائع. ويمكن الجزم بأنه طالما كان الحكم العسكري قائماً ومتحكماً بحياة الفلسطينيين مواطني إسرائيل، بواسطة أنظمة الطوارئ الانتدابية، لم يكن هؤلاء يتمتعون بمكانة مواطنين كاملين، بل بمكانة رعايا - مواطنين فقط، من حيث مضمون المواطنة الجوهري (بويل 2002؛ Sultany 2003).



.. وأسلاك شائكة.

كان ينبغي إلغاؤها منذ زمن طويل، لكونها تمثل رمزاً لعبوديتنا، كما تقوم أي أمة تتحرر من نير الغرباء، في الفترة الأولى بعد تحريرها، بإلغاء رموز استعبادها. على هذه الأنظمة يتكئ الحكم العسكري» (بيغن ١٩٦٢).

وتوقف بيجن عند الطريقة الغربية التي يتم بها تطبيق إرث الطوارئ في إسرائيل: من الجهة الأولى، يستخدم الجهاز البيروقراطي أنظمة الطوارئ الكولونيالية بصورة يومية ويدير بواسطتها حياة مئات الآلاف من البشر؛ ومن الجهة الثانية، تُحجم الدولة عن تنظيم هذا التشريع في الكنيست بسبب مضمونه الجائر وغير الديمقراطي. لكن، حتى بيجن نفسه، الذي عارض أنظمة الطوارئ من موقع المعارضة، تجنب إلغاؤها لدى صعوده إلى سدة الحكم في العام ١٩٧٧.

في العام ١٩٦٧، بعد احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة، عادت أنظمة الطوارئ لتكون، من جديد، القاعدة القانونية لإدارة المناطق من حيث التشريع من خلال إصدار الأوامر، تطبيق القانون بواسطة الجيش وصلاحيات القضاء في المحاكم العسكرية. ولكن، خلافاً للجدل حول استخدام أنظمة الطوارئ تجاه مواطني إسرائيل الفلسطينيين في حدود ١٩٤٨، لم يثر استخدامها تجاه سكان المناطق سؤال الشرعية السياسية، إطلاقاً - لا من اليسار ولا من اليمين. شكلت أنظمة الطوارئ، والأوامر التي تم تشريعها وإصدارها بموجبها، هيكلية التشريع الأساسية في المناطق<sup>٣</sup> حتى إقامة السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٤ (بيردا، ٢٠١٢).

فقد عارض، من جانبه، أي تشريع رئيسي يحتوي مضمون بنود أنظمة الطوارئ، نظراً لكون هذا المضمون منافياً للديمقراطية الليبرالية ولا ينسجم معها. وقد قدمت هذه اللجنة، التي وصلت إلى طريق مسدود، مسوئتين لقانون طوارئ بديل إلى لجنة الدستور، القانون والقضاء: الأول، وُصف بأنه قانون ليبرالي أيده ممثلو وزارتي القضاء والداخلية، وإلى جانبه قانون أنظمة طوارئ مخفف أيده ممثلو الشرطة والجيش.<sup>٢٤</sup> وفي نهاية المطاف، بقي الخلاف على حاله وانتهت محاولة إلغاء أنظمة الطوارئ إلى الفشل: انحلت اللجنة الخاصة، أُرسِلت اقتراحات القوانين إلى الأرشيف وظلت أنظمة الطوارئ تشكل موضوع خلاف سياسي، وخاصة بشأن حقوق الفلسطينيين. هذا ما يتبين، مثلاً، مما قاله مناحيم بيجن، رئيس كتلة «حيروت»، الذي قدم في العام ١٩٦٢ اقتراحاً إضافياً آخر لإلغاء أنظمة الطوارئ وإلغاء الحكم العسكري. فقد ركز في خطابه على انعدام الشرعية لاستخدام تشريعات الطوارئ الانتدابية:

«وجود أنظمة الطوارئ هذه يضع علامة استفهام على حقوق الأساس لأي مواطن في إسرائيل. الحرية المستعارة ليست حرية. سمعنا الادعاء بأن البريطانيين ربما يكونون قد صنعوا لنا معروفاً بأن تركوا لنا، لدى مغادرتهم البلاد، أنظمة الطوارئ من العام ١٩٤٥. إنه ادعاء مستهجن جداً [...] إذا لم يكن من المناسب لدولة إسرائيل تشريع قانون كهذا أو ما يشبهه، فهل من المناسب لدولة إسرائيل أن تحتفظ بهذا القانون؟ إجراء تشريعي أم مضمون قانوني - ما الأفضل؟ سيقول الجميع: المضمون هو الذي يقرر.

وتوقف بيغن عند الطريقة الغربية التي يتم بها تطبيق إرث الطوارئ في إسرائيل: من الجهة الأولى، يستخدم الجهاز البيروقراطي أنظمة الطوارئ الكولونيالية بصورة يومية ويدير بواسطتها حياة مئات الآلاف من البشر؛ ومن الجهة الثانية، تُحجم الدولة عن تنظيم هذا التشريع في الكنيست بسبب مضمونه الجائر وغير الديمقراطي. لكن، حتى بيغن نفسه، الذي عارض أنظمة الطوارئ من موقع المعارضة، تجنب إلغائها لدى صعوده إلى سدة الحكم في العام ١٩٧٧.

منذ الثمانينات، جرت محاولات مختلفة لتنظيم تشريعات الطوارئ؛ رسمياً، مثل قانون صلاحيات الطوارئ (اعتقالات) - وهو قانون إسرائيلي أُصّل جاء ليحل محل أنظمة الطوارئ. وكان من المفترض أن يكون هذا القانون، الذي أقر في العام ١٩٧٩ (أي، إبان حكم بيغن والليكود)، ساري المفعول في حالات الطوارئ فقط وأن يضمن رقابة قضائية على الاعتقالات وحقوق الاستئناف إلى المحكمة العليا. ولكن، نظراً لأن إعلان حالة الطوارئ لم يُلغ في إسرائيل، إطلاقاً، فقد بقي القانون قيد الاستخدام والتطبيق، بموازاة أنظمة الطوارئ، لغرض اعتقال مواطنين إسرائيليين (فلسطينيين، بوجه خاص) ومواطنين لبنانيين. غير أن هذا القانون لا يسري في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد اتُخذت خطوة أخرى تمثلت في تشريع قانون حبس «مقاتلين غير قانونيين» من سنة ٢٠٠٢، والذي تم استخدامه لتنفيذ اعتقالات بدون محاكمات لمواطنين فلسطينيين من غزة يشاركون في القتال ضد إسرائيل. ومن هنا، فإن تشريع الطوارئ الإسرائيلي يقوم، إذن، على أنظمة الطوارئ الانتدابية وعلى تسويات مكتملة وموازية لها، يشكل استخدامها اليومي جزءاً لا يتجزأ من إدارة الدولة، فيما يحوم فوقها كل الوقت السؤال حول شرعية استخدام مجموعة قوانين الطوارئ هذه.

### ج. بيروقراطية وشرعية

يكتب أوجول سينغ، الخبير في تشريعات الطوارئ في الهند، أن ادعاء النظام بأن تشريعات الطوارئ ضرورية لبقاء الديمقراطية لما بعد كولونيالية يشكل ورقة توت للتعطية على سيروية تؤدي إلى جعل قوانين الطوارئ قوانين لقمع المعارضة السياسية: «تنفيذية القانون»، كما يسميها، هي وضع يصبح فيه القانون أداة بيد النظام لتحقيق أهدافه - وضع تتمتع فيه طبقة الموظفين الكبار في النظام بقوة كبيرة وبقدرة غير محدودة على تشريع القوانين. ومثل هذا الوضع يقود، بالضرورة، إلى استخدام القانون كأداة سياسية (Singh 2007, 14). مسألة شرعية استخدام قوانين الإرهاب تصبح مسألة جوهرية جداً في الدولة لما بعد كولونيالية بالذات، نظراً لأنه يتم جعل ردة فعل الطوارئ، في سياق ممارسات الموظفين وروتينهم اليومي، كما رأينا، جزءاً من نسيج الإجراءات والممارسات الحكومية اليومية، بينما تصبح وسائل الطوارئ المؤقتة جزءاً لا يتجزأ من الأنشطة السلطوية المدنية، وليس من أعمال قوى الأمن فقط.

يقترح التحليل الذي أعرضه هنا مستوى تنظيمي آخر، يُضاف إلى الادعاء الذي يسوقه سينغ، فائداً ادّعى بأن الفارق بين استخدام

ثمة اتفاق واسع في الجهاز القضائي - من قضاة المحكمة العليا وحتى سلك الموظفين في وزارة القضاء - على أن الأنظمة تشكل أداة قانونية غير مناسبة لنظام ديمقراطي، لكنها ضرورية لتلبية الاحتياجات الأمنية، في غياب بديل آخر (غيل، ٢٠١٠). وثمة من يدّعي بأن طابع تشريعات الطوارئ المتحرك والمتغير إنما يخدم النظام في إسرائيل، لأن هذه المرونة بالذات هي التي تفسح مجالاً أوسع من المناورة الإدارية، وخاصة ضد الفلسطينيين. ويكلمات أخرى، إن عدم تنظيم هذه التشريعات هو جزء من نموذج سلطوي مقصود يتيح التمييز ضد مواطني إسرائيل الفلسطينيين من دون خدش قناع

تشريعات الطوارئ ضد المواطنين واستخدامها ضد الرعايا يكمن، في ما يكمن، في الشكل الذي تبنت به مؤسسات الدولة هذه القوانين، ذلك أن الشرعية السياسية لاستخدام القانون تحدد، أيضاً، مساحة الفعل المتاحة للأجهزة البيروقراطية الدولية ولقوى الأمن. وكما رأينا في مستهل المقال، لا يبدو أن مؤرخي القانون الإسرائيلي فوجئوا بحركة هذه القوانين، التي كانت قوانين كولونيالية، وانتقالها بين الدول التي كانت تحت سيطرة الامبراطورية البريطانية سابقاً، مثل تشريعات الطوارئ التي انتقلت من الهند إلى فلسطين، ولا باستيعابها وتبنيها كجزء من منظومة القضاء في الدولة الجديدة (Likhovski 2006)، وذلك لأنهم يعتقدون بأنه عند الانتقال من نظام كولونيالي إلى نظام سيادي مستقل، ليس ثمة خيار آخر أمام النظام الجديد سوى استخدام تلك التشريعات ذاتها. ولكن السؤال، من وجهة النظر التنظيمية، هو: بأي صورة ينتقل الموروث القانوني عبر الجهاز البيروقراطي، لأن طريقة التسوية والتنظيم تقرر، إلى حد كبير، مدى قوة الجهاز البيروقراطي وحدود شرعية مسّه بالفئات السكانية المختلفة.

منح موروث الإدارة الكولونيالية الدولتين الجديتين في كل من إسرائيل والهند، كما أشرنا، قاعدة أساس قضائية ومنظومة سلطوية معقدة تم تطويرها عبر عقود عديدة من الزمن لضمان السيطرة على السكان الرعايا والتحكم بهم، من خلال جهاز إداري محلي وبواسطته. أما المميزات الأربع المركزية للجهاز الإداري الكولونيالي فكانت: الحكم بواسطة أوامر أتاحت مساحة واسعة ومرنة لتحكيم الرأي الإداري؛ السيطرة والتحكم بواسطة حُكم محلي؛ الفصل البات بين المجموعات السكانية على أساس العرق أو على أساس ميزات أخرى؛ وتصنيف السكان على قاعدة الولاء للسلطة أو درجة الخطورة الأمنية التي يشكلونها عليها.

استخدمت الهند وإسرائيل هذا الإرث بصورة مماثلة: فقد أبقت كلتاهما على المنطق المؤسساتي لمدار الاشتباه، المستند على قوائم سوداء وعلى تصنيف المجموعات السكانية حسب درجة الخطورة. وهكذا، وعلى الرغم من حياة الانتداب القصيرة في فلسطين / أرض إسرائيل، إلا أن تاريخ أنظمة الطوارئ واستخدام الترسانة القانونية الخاصة بصلاحيات الطوارئ ما بعد الاستقلال يشبهان نظيرهما في الهند، بدرجة كبيرة. وفي إسرائيل، ظهرت خلال السنوات الأولى بعد الاستقلال انتقادات واسعة لاستخدام القوانين الكولونيالية التي قمع البريطانيون بواسطتها «الييشوف» اليهودي. ولكن، رغم الانتقادات، ظلت أنظمة الطوارئ قيد الاستخدام، حتى وإن لم يجر تنظيمها وتسويتها في تشريع رئيسي، كما حصل في الهند.

وهنا تحديداً، في مسألة التنظيم والتسوية، يكمن الفارق

الجوهري بين كلتا الدولتين. في الهند، كما ذكرنا، سنّ النظام أنظمة الطوارئ من جديد وضمّنها في قوانين أصيلة، مع الحفاظ على الإطار القضائي للدستور الهندي الذي تعود بدايته إلى قانون الحكومة الهندية لسنة ١٩٣٥. أما إسرائيل، في المقابل، فقد استخدمت أنظمة الطوارئ البريطانية كما هي، وخاصة ضد الفلسطينيين في حدود ٤٨، ثم في مناطق ٦٧ لاحقاً. وأحجم الكنيسيت، بصورة واعية ومتعمدة، عن إلغاء أنظمة الطوارئ وعن تسوية وتنظيم صلاحيات الطوارئ، التي كانت قيد الاستخدام، في تشريع رئيسي (كذلك في فترة حكم مناحيم بيغن أيضاً، كما اسلفنا، رغم كونه معارضا أساسيا لاستخدامها).

يكشف المنظور التنظيمي كيفية تأثير مسألة التسوية والتنظيم على شرعية استخدام الدولة لتشريعات الطوارئ ضد مواطنيها. ذلك أن استخدام القانون أداة لتحقيق أهداف النظام السياسية والمسّ بالفصل بين السلطات قد يفضي إلى اضطهاد سياسي، غير أن حجم استخدام النظام لأداة الطوارئ بغية ضرب المعارضة مرهون بالمساحة التي توفرها تشريعات الطوارئ للجهاز البيروقراطي ولقوى الأمن. ففي الهند، أدى دمج أنظمة الطوارئ في التشريعات الرئيسية إلى تضيق حدود الصلاحيات الممنوحة لجهاز الموظفين وإلى تقليص سلسلة الأعمال والإجراءات المسموح للموظفين تنفيذها بواسطة تشريعات الطوارئ. وقد تقلصت سلسلة الأعمال والإجراءات هذه، حقاً، لكن كان في الإمكان استخدامها ضد السكان جميعهم، بمن فيهم المواطنون من مجموعة الأغلبية الهندية المسيطرة - ليس فقط أولئك الذين كانوا يمثلون خطراً أمنياً، وإنما أعضاء من المعارضة شكلوا خطراً سياسياً على النظام الحاكم، أيضاً. وبكلمات أخرى، وضع الأنظمة ضمن التشريعات القانونية قِصص من نطاق الأعمال والإجراءات، لكنه وسّع «جمهور الهدف»، عملياً.

في إسرائيل، أتاح عدم تنظيم الكنيسيت أنظمة الطوارئ في تشريع خاص قدراً أكبر من القوة البيروقراطية تجسد في مدى القدرة على تحكيم الرأي التي مُنحت للموظفين، كما في تشكيلة أوسع من الإجراءات. ونظراً لأن أنظمة الطوارئ قد مكّنت الموظفين من إصدار أوامر ذات فاعلية قانونية، فقد حصل الموظفون الكبار في الوزارات الحكومية والقادة العسكريون على صلاحيات واسعة جداً وبعيدة الأثر، شملت التشريع (حتى الشفويّ منه) وإنشاء منظومات كاملة لإدارة السكان، مراقبة حركة السير والحسم بشأن المكانة القانونية. وقد وسّع عدم تنظيم أنظمة الطوارئ، بصورة كبيرة جداً، حدود صلاحيات الموظفين، لكنه قلّص القطاعات السكانية التي يمكن استخدام أنظمة الطوارئ ضدها. وهذا هو سبب تفعيل هذه الأنظمة ضد السكان الفلسطينيين في إسرائيل بصورة حصرية



في إسرائيل، أتاح عدم تنظيم الكنيست أنظمة الطوارئ في تشريع خاص قدراً أكبر من القوة البيروقراطية تجسد في مدى القدرة على تحكيم الرأي التي مُنحت للموظفين، كما في تشكيلة أوسع من الإجراءات. ونظراً لأن أنظمة الطوارئ قد مكّنت الموظفين من إصدار أوامر ذات فاعلية قانونية، فقد حصل الموظفون الكبار في الوزارات الحكومية والقادة العسكريون على صلاحيات واسعة جداً وبعيدة الأثر، شملت التشريع (حتى الشفوي منه) وإنشاء منظومات كاملة لإدارة السكان،

في الهند، ثمة فجوة بين مكانة سيادة القانون الإجرائي في النظام الديمقراطي الليبرالي وتنظيم أدوات الطوارئ في تشريع رئيسي وبين حقيقة أن عملية التنظيم الديمقراطية ذاتها تُسبغ الشرعية على دائرة أوسع من التعدي على حقوق المواطنين، بمن فيهم من الأغلبية الهندية. وفي إسرائيل، في المقابل، ثمة فجوة بين التطلع الديمقراطي إلى تجنب تنظيم وتسوية أنظمة الطوارئ الجائرة جداً، بصورة رسمية شكلية، وبين حقيقة أنه في غياب مثل هذا التنظيم اقتصر تطبيق هذه الأنظمة، بصورة حصرية تماماً تقريباً، على الشرائح السكانية الضعيفة والأكثر عرضة للتأذي - السكان الذين ينتمون إلى الأقلية الفلسطينية، الذين كانت مواطنتهم موضع شك جراء كونهم رعايا تحت الحكم العسكري وجراء اعتبارهم مجموعة عدائية. في هذه الحالة، أدى انعدام المشروعية لاستخدام أنظمة الطوارئ الانتدابية ضد المواطنين إلى المس، مساً عميقاً وحاداً، برعايا الحكم العسكري، مقابل حماية الأغلبية اليهودية في إسرائيل من أي مس بحقوقها المدنية والسياسية بواسطة استغلال تشريعات الطوارئ. المفارقة هي أن الإجراء الأقل ديمقراطية، ظاهرياً (أي انعدام الرغبة في، أو القدرة على، تنظيم القوانين الكولونيالية) هو، بالذات، الذي وفّر الحماية لغالبية المواطنين. هذه العلاقة الجدلية بين سيادة القانون والديمقراطية الشكلية وبين المس بحقوق الإنسان تدل، في هذه الحالة، على مدى تعقيد الموروث الكولونيالي وعلى العوائق التي يضعها هذا الموروث أمام احتمال إرساء ديمقراطية ما بعد كولونيالية، ليس بالمفهوم الشكلي فقط، بل بالمفهوم الجوهرى أيضاً.

## د. حين يغدو الخطر السياسي خطراً أمنياً: تشريع

### جديد لتطبيقات بيروقراطية قديمة

شرعت الهند، ابتداءً من الثمانينات، في الانتقال التدريجي من تشريعات الطوارئ إلى تشريعات مكافحة الإرهاب التي اصطلحت

تماماً، تقريباً (ثم في المناطق المحتلة، بعد سنة ١٩٦٧، أيضاً)، الذي اعتُبروا، بغالبيتهم الساحقة، خطراً أمنياً، لكن ليس ضد مواطنين من مجموعة الأغلبية اليهودية. و فقط في حالات نادرة جداً، تم استخدام تشريعات الطوارئ ضد مواطنين يهود، كما في تطبيق أمر منع الإرهاب حتى العام ١٩٨٠ (هوفنونغ ٢٠٠١، ٢٠٩)، ثم في إضافة اللقاءات السياسية مع ممثلي منظمة التحرير الفلسطينية، منذ العام ١٩٨٦، إلى قائمة المخالفات الجنائية.

من الناحية السياسية، من المنطقي الافتراض بأن أنظمة الطوارئ لم تُطبق ضد الأغلبية اليهودية لأسباب عديدة من أبرزها الطابع الإثنوكراتي للنظام في إسرائيل، التي تعرّف نفسها بأنها دولة يهودية ديمقراطية. وتتخلص الفرضية الماثلة هنا في أن المعارضة للنظام ليست ضد طابعه الديمقراطي، وإنما ضد طابعه اليهودي، ولذا فهي - في جوهرها - معارضة (من) الأقلية الفلسطينية. لكن هذا التفسير السياسي لا يوضح تماماً سبب عدم الارتياح السلطوي العميق الذي ساد جراء استخدام أنظمة الطوارئ الكولونيالية ضد اليهود. وهذا هو السبب الحقيقي وراء بحثي في المستوى التنظيمي، تحديداً، لاستمرار تشريعات الطوارئ. ويكشف المنظور التنظيمي، كما ذكر آنفاً، كيف ولّد الإحجام عن تنظيم إرث الطوارئ الكولونيالي في تشريع رئيسي شعوراً بعدم الارتياح كلما تم استخدام هذه الأدوات: لأنّ إسرائيل تطمح كثيراً لأنّ يعتبرها العالم دولة ديمقراطية ليبرالية، إلى درجة أن مجرد المسّ الإجرائي بسلطة القانون وسيادته في هذا النظام الديمقراطي الليبرالي، ولو ظاهرياً وشكلياً فقط، شكّل مساً بشرعيته الجماهيرية وقُلّص قدرة النظام السياسية على استخدام هذه الأدوات ضد المعارضة اليهودية.

تلقي المقارنة ضوءاً كاشفاً على الطرق المختلفة للتعامل مع الإرث الكولونيالي وتكشف الصورة المركبة التي تؤثر بها العلاقة ما بين القانون والجهاز الإداري على حجم المسّ بحقوق المواطن.

بمقاومة شديدة من جانب المعارضة. فقانون الـ TADA (The Terrorist and Disruptive Activities Act) من العام ١٩٨٥، مثلاً، بدأ تطبيقه كـ «أمر ساعة» للتصدي لحركة سيخية أرادت إنشاء دولة مستقلة في إقليم البنجاب. أتاح «أمر الساعة» المذكور تنفيذ اعتقالات إدارية، واستخدام شهود سريين في المحاكمات وإقامة محاكم خاصة. وتم تمديد «أمر الساعة» هذا خمس مرات، حتى انتهت مدته في العام ١٩٩٥. وفي العام ٢٠٠١، سنت حكومة اليمين برئاسة الـ BJP (حزب الشعب الهندي) قانون الـ POTA (The Prevention of Terrorism Act) الذي تم بموجبه تمديد فترة الاعتقال الإداري إلى ١٨٠ يوماً (بدلاً من ٩٠ يوماً كما كان من قبل). وقد تم سن هذا القانون في أعقاب أحداث ١١ أيلول، إذ ادعت الحكومة بأنه يرمي إلى دعم الحرب العالمية ضد الإرهاب. وحاز القانون على دعم جماهيري واسع جداً في الهند، في أعقاب الهجوم الذي تعرضت له بناية البرلمان في كانون الأول ٢٠٠١، غير أن معارضيته اعتبروه قانوناً سياسياً تم تشريعه وتطبيقه من منطلقات ولغايات إيديولوجية، وخصوصاً ضد السكان المسلمين (استخدام الـ POTA كأداة لقمع أقلية واضطهادها أعاد التذكير، حقاً، باستخدام أنظمة الطوارئ ضد الفلسطينيين في إسرائيل. هذا التشابه يعكس التغيير الذي طرأ في طبيعة التشريعات الرئيسية في الهند، إذ أصبحت موجهة الآن، أكثر فأكثر، ضد الأقلية المسلمة).

في العام ٢٠٠٤، إثر نضال عنيد ومثابر، تم إلغاء قانون الـ POTA. القوى الليبرالية في الهند اعتبرت إلغاء هذا القانون إنجازاً جدياً وجوهرياً، بينما اعتبره أنصار الـ BJP عملية خصي للدولة الهندية وادّعوا بأن إلغاء القانون يؤدي الردع ضد الإرهابيين ويؤدي، بالضرورة، إلى وقوع عمليات إرهابية جديدة (Singh 2007). وفي نهاية العام ٢٠٠٤ تم استبدال الـ POTA بقانون جديد هو الـ UAPA (The Unlawful Activities Prevention Act). ورغم أن القانون الجديد بدأ أقل جوراً ووطأة من القانون القديم، إلا أن منتقديه ظلوا يدّعون بأن إتاحتها استخدام بيّنات سرّية، لأسباب ودوافع تتعلق بالأمن القومي، يشكل انتهاكاً للحق في إجراء قانوني عادل (Sethi 2014). يستخدم كلا القانونين الأدوات ذاتها (الاعتقال الإداري، تقييد الحركة) والتعريفات ذاتها (المناطق غير المستقرة) التي وردت في تشريعات الطوارئ، لكنهما يعززان الفاعلية الجنائية لتشريعات مكافحة الإرهاب (منذ تشريعها، أصبحت إدانة المشبوهين أكثر سهولة وبساطة) وينقلان إلى المتهم عبء إثبات عدم عضويته في تنظيم إرهابي وعدم انتمائه إليه.

في إسرائيل، كان من المفترض أن يستبدل مشروع قانون مكافحة الإرهاب، الذي استهللنا به مقالتنا هذه، أنظمة الطوارئ

الانتدابية، أمر منع الإرهاب الذي استُخدم في بعض الحالات ضد تنظيمات يهودية متطرفة حتى العام ١٩٨٠، وكذلك قانون الصلاحيات لحالات الطوارئ (اعتقالات). تمحور النقد المركزي الذي وُجّه إلى قانون مكافحة الإرهاب (مرغلين وشنغار ٢٠١٠) حول كون المحاولة لوضع تشريعات مستقلة تركز التسويات الجائرة التي تتضمنها التشريعات الكولونيالية، وتطبعها وتجعلها جزءاً من مجموعة القوانين الشرعية في دولة ديمقراطية، كما هو الحال في الهند خلال العقود الأخيرة. وإذا ما أمعنا النظر في النموذج الهندي، فسنرى حقاً أن الانتقال إلى التشريع ضد الإرهاب قد وسّع دائرة الإمكانات المتاحة أمام النظام للعمل ضد المعارضة السياسية، في أي موقع يشهد مقاومة للنظام وسلطاته، سواء أكانت لها مظاهر ومؤشرات عنيفة أم لا. مثل هذا التشريع في إسرائيل من شأنه توسيع مجال الشرعية المتوفرة للنظام في تطبيق التشريع ضد جميع المواطنين، بمن فيهم اليهود، وحتى أولئك منهم الذين يُعتبرون خطراً أمنياً، أو الذين يشكلون معارضة سياسية للنظام. يمكن الادعاء بأن مشروع القانون قد يخلق، في الواقع، حالة من المساواة بين اليهود والعرب من حيث تطبيق القانون. ولكن من الناحية الفعلية، من شأن مشروع القانون أن يوسع قطاع السكان الفلسطينيين المعرضين للوقوع في شرك تعريف «الخطر الأمني»، ثم أن يسبغ الشرعية على المس أيضاً بمواطنين يهود ممن يُعتبرون خطراً أمنياً أو سياسياً على النظام. ويكلمات أخرى، من شأن مشروع القانون هذا، إذا ما تم إقراره، إنهاء الجدلية ما بين سيادة القانون والمس بحقوق ديمقراطية، من خلال التنظيم الرسمي الشكلي للقانون. وفي الوقت ذاته، كما في الهند، من شأنها تحويل التطبيقات العملية لإدارة السكان على قاعدة المنطق المؤسساتي بشأن القوائم السوداء طريقة العمل المعتمدة والشرعية ضد أي مخاطر سياسية داخلية يمكن تعريفها، بجرة قلم، بمثابة خطر أمني.

ثمة من سيقول إن إجراءات التشريع في الهند وفي إسرائيل هي جزء من ظاهرة كونية قوامها التشريع ضد الإرهاب، تقودها الولايات المتحدة الأميركية. ولذا، فمن المهم التأكيد، إذن، على أن القوانين الهندية والقانون الإسرائيلي المقترح تتبنى المنطق التنظيمي ذاته والأدوات القانونية - الجهوية التي ورثتها عن السلطات الكولونيالية: الأصول المتبعة في إدارة السكان وتصنيفهم وفق درجات عدائيتهم أو وفق مستوى الخطر الأمني الذي تشكله على النظام، طبقاً لمدار الشبهات. هذه الأدوات، التي طورها البريطانيون في الفترة ما بين الحربين العالميتين، تختلف بصورة واضحة عن تشريعات مكافحة الإرهاب في دول أخرى، بما فيها بريطانيا نفسها (Pantazis and Pemberton 2009).

ثمة من سيقول إن إجراءات التشريع في الهند وفي إسرائيل هي جزء من ظاهرة كونية قوامها التشريع ضد الإرهاب، تقودها الولايات المتحدة الأميركية. ولذا، فمن المهم التأكيد، إذن، على أن القوانين الهندية والقانون الإسرائيلي المقترح تتبنى المنطق التنظيمي ذاته والأدوات القانونية - الجبهوية التي ورثتها عن السلطات الكولونيالية: الأصول المتبعة في إدارة السكان وتصنيفهم وفق درجات عدائيتهم أو وفق مستوى الخطر الأمني الذي تشكله على النظام، طبقاً لمدار الشبهات.

الجغرافي والانتماء إلى مجموعة سكانية معينة: والثانية، توسيع نطاق شرعية تطبيق القانون على المواطنين جميعهم. هاتان السيرورتان تجعلان من المنطق الكولونيالي بشأن الفصل بين المجموعات السكانية على خلفية عرقية وإدارة السكان وفق مدار الشبهات جزءاً لا يتجزأ من العمل السلطوي لحماية «أمن الوطن». ومن شأن الانتقال إلى تشريع ثابت في إسرائيل جعل استخدام الوسائل الاستثنائية، التي أضحت جزءاً لا يتجزأ من إدارة السكان في إسرائيل من خلال طبقة الموظفين والقادة العسكريين، شرعياً تماماً تجاه جميع مواطني الدولة، سواء من الأقلية الفلسطينية أو من الأغلبية اليهودية.

مع إتمام سن القانون في إسرائيل، تصبح إسرائيل والهند في وضع مماثل يكون قد تم فيه تبني الموروث الكولونيالي وتضمينه في التشريعات الرسمية للنظام الديمقراطي لما بعد كولونيالي، لكن سيتوفر المبرر لاستخدامها هذه المرة: الحرب ضد الإرهاب العالمي. والنظر إلى الحرب ضد الإرهاب باعتبارها حرباً ضد مجموعات سكانية خطيرة في داخل الدولة يؤدي إلى حجب وطمس التمييز بين مجموعة الأقلية التي تشكل خطراً سياسياً، أو خطراً على وجود أغلبية ديمغرافية حتى، وبين المجموعة التي تشكل خطراً أمنياً. وهو فهم يتبنى في التشريعات الرئيسية ليس فقط الأدوات القانونية التي جرى وضعها وتطويرها في الامبراطورية البريطانية، وإنما منطقها التنظيمي ومبررها الأخلاقي أيضاً، اللذين قاما على قاعدة الفصل العنصري أساساً. وهو يحول منظومات التمييز على أساس عرقي، التي تولتها الهيئات الإدارية في الدولة، عملياً، إلى جزء من التشريعات الرئيسية. وبهذا، فهو ينزع قناع كونية القانون، والذي أخفى طوال عقود طويلة حقيقة الواقع البيروقراطي الكولونيالي لإدارة السكان والتحكم بهم ومراقبة النشاط السياسي بين معارضي النظام.

في القانون الإسرائيلي المقترح وفي القانون الهندي، على حد سواء، تؤدي الهوامش الواسعة في التعريفات والمصطلحات الضبابية المستخدمة لترسيم حدود الإرهاب - تؤدي إلى جعل المشاركة في العمل السياسي عامة، وفي الأحداث الجماهيرية خاصة، فعلاً خطيراً بالنسبة لمجموعات الأقلية، التي يعتبرها النظام مجموعات خطر. فمخالفات مثل تأييد الإرهاب ودعمه، والتعاطف معه وتقديم العون له، تُصاغ في تعريفات واسعة جداً، بل فضفاضة (بواسطة مصطلحات من قبيل «عمل إرهابي»، «تنظيم إرهابي» و«عضو في تنظيم إرهابي») إلى درجة أن هوية الإنسان السياسية، أو انتماءه إلى مجموعة سكانية معينة أو سكنه في «منطقة تشكل قاعدة للإرهاب»، تكفي لمصادرة حقه في إجراء عادل. هذه العملية، التي تُصبح في إطارها مجموعات سكانية معينة خطيرة لمجرد انتمائها إلى منطقة معينة أو بسبب تعاطف سياسي، تشبه - في المستوى العملي - إدارة السكان من قبل السلطة البريطانية الكولونيالية، لكنها تغدو أكثر قوة وفاعلية لدى تثبيتها في تشريع رئيسي. وهكذا، تتحول مجموعة سكانية في داخل الدولة، أيضاً، إلى عدو محتمل من ناحية قانونية وإدارية، فتتخذ ضدها إجراءات حربية تُستخدم ضد عدو خارجي، عادة.

## تلخيص

يتيح استخدام إسرائيل لأنظمة الطوارئ و«الغطاء المرقع» من تشريعات الطوارئ، منذ العام ١٩٤٨، للنظر أن يتخيل أننا أمام نظام ديمقراطي يلجأ، بسبب حالة الحرب الدائمة، إلى استخدام التشريعات الكولونيالية بغية معالجة قضايا ومشاكل أمنية. وإذا ما أقر مشروع قانون مكافحة الإرهاب، فستستكمل إسرائيل سيرورتين اثنتين تقرّبانها إلى الهند: الأولى، الانتقال من تشريعات الطوارئ إلى تشريعات مكافحة الإرهاب التي تتيح التجريم على أساس الموقع

## مصادر:

شاحر، يورام، ٢٠٠٣. «افتتاح» (جلسة حول موضوع «القانون الانتدابي وميراثه»). يهوشوع بن أرييه (محرر)، القدس في فترة الانتداب: الأداء والميراث، القدس: يا بن تسفي، ص ٢٥٢.

شميط، كارل، ٢٠٠٥. لاهوت سياسي، ترجمة ران هكوهين، تل أبيب: رسلينغ. شنهاف، يهودا، ٢٠٠٦. «فجوات السيادة، الاستثناء وحالة الطوارئ: أين اختفى التاريخ الامبريالي؟»، تيئوريا وبيكورت (نظرية ونقد) ٢٩ (خريف)، ص ٢٠٥ - ٢١٨.

شبير، يعقوب شمشون، ١٩٤٦. كلمة في مؤتمر نقابة المحامين اليهود في إسرائيل الذي انعقد في ٧ شباط ١٩٤٦، هيراكليت (الحامي) ٣، ص ٥٨ - ٦٤.

Akoijam, A. Bimol, and Th. Tarunkumar, 2005. "Armed Forces (Special Powers) Act 1958: Disguised War and Its Subversions," Eastern Quarterly 3(1), pp. 5-19.

Appadurai, Arjun, 1993. "Number in the Colonial Imagination," in Carol A. Breckenridge and Peter Van der Veer (eds.), Orientalism and the Postcolonial Predicament: Perspectives on South Asia, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp.314-340.

Baring, Evelyn, Earl of Cromer, 1912. Speeches and Miscellaneous Writings, 1882-1911, Edinburgh: R. & R. Clark.

Baruah, Sanjib, 2005. Durable Disorder: Understanding the Politics of Northeast India, New York: Oxford University Press.

Benton, Lauren, 2002. Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History, 1400-1900, New York: Cambridge University Press.

Berda, Yael, 2013. "Managing Dangerous Populations: Colonial Legacies of Security and Surveillance," Sociological Forum 28(3), pp. 627-630.

Berda, Yael, 2014. Colonial Legacies and Administrative Memory: The Legal Construction of Citizenship in Israel, India and Cyprus, Ph.D. dissertation, Mudd Library, Princeton University.

Brooks, Rosa Ehrenreich, 2004. "War Everywhere: Rights, National Security Law, and the Law of Armed Conflict in the Age of Terror," University of Pennsylvania Law Review 153(2), pp. 675-761.

Coates, John, 1992. Suppressing Insurgency: An Analysis of the Malayan Emergency, 1948-1954, Boulder: Westview Press.

Cohn, Bernard S., 1987. "The Census, Social Structure, and Objectification in South Asia,"

An Anthropologist among the Historians and Other Essays, Delhi and New York: Oxford University Press, pp. 224-254.

Devji, Faisal, 1992. "Hindu/Muslim/Indian," Public Culture 5(1), pp. 1-18.

Devji, Faisal, 2013. Muslim Zion, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

أوستسكي لازار، سارة، ٢٠٠٢. «الحكم العسكري كجهاز للتحكم بالمواطنين العرب، العقد الأول، ١٩٤٨ - ١٩٥٨»، الشرق الجديد، م ج، ص ١٠٣ - ١٣٢. بيغن، مناحيم، ١٩٦٢. «عن إلغاء الحكم العسكري»، مناحيم بيغن: مختارات من خطابات في الكنيست، موقع «داعت: دراسات يهودية وروحية» (على الشبكة العنكبوتية).

بويل، يئير، ٢٠٠٢. «الحكم العسكري وسيرورة إلغاءه»، ١٩٥٨ - ١٩٦٨، الشرق الجديد، م ج، ص ١٣٣ - ١٥٦.

بيردا، ياعيل، ٢٠١٢. بيروقراطية الاحتلال: نظام التصاريح في الضفة الغربية ٢٠٠٠ - ٢٠٠٦، القدس وتل أبيب: معهد فان لير في القدس والكيوتس الوجد.

غيل، إلعاد، ٢٠١٠. وسائل استثنائية لمكافحة الإرهاب: اعتقال إداري، هدم بيوت، طرد وتحديد السكن، القدس: المعهد الإسرائيلي للديمقراطية.

هوفنونغ، مناحيم، ٢٠٠١. إسرائيل: أمن الدولة وسيادة القانون، الطبعة الثانية، سريغيم: نيفو.

خاريس، رون، ٢٠٠٣. «تكريس تقاليد قضائية في مجتمعات ما بعد كولونيالية»، يهوشوع بن أرييه (محرر)، القدس في فترة الانتداب: الأداء والميراث، القدس: ياد بن تسفي، ص ٢٨٧ - ٢٩٠. كوهين، مرغليت، ١٩٩٨. «عملية الترقيع في قوانين الطوارئ»، مشباطيم ٢٩ (٣)، ص ٦٢٣ - ٦٨٨.

لخوفسكي، أساف، ١٩٩٨. «بين الانتداب والدولة: عن تقسيم تاريخ القضاء الإسرائيلي إلى فترات»، مشباطيم ٢٩ (٣)، ص ٦٨٩ - ٧٢١.

لخوفسكي، أساف، ٢٠٠٣. «قطبان عالمان: ميراث القضاء الانتدابي في دولة إسرائيل في بداياتها»، يهوشوع بن أرييه (محرر)، القدس في فترة الانتداب: الأداء والميراث، القدس: يا بن تسفي، ص ٢٥٣ - ٢٨٦.

مرغليت، ليلي، وآدم شنعار، ٢٠١٠. ورقة موقف في مسألة مذكرة قانون مكافحة الإرهاب، ٢٠١٠، جمعية حقوق المواطن في إسرائيل، <http://www.acri.org.il/pdf/terror010710.pdf>

تسور، ميخال، ١٩٩٩. أنظمة الدفاع (حالات الطوارئ) ١٩٤٥، ورقة موقف رقم ١٦، القدس: المعهد الإسرائيلي للديمقراطية.

كمب، أوريان، ١٩٩٩. «لغة المرايا في الحدود: حدود إقليمية وإنشاء أقلية قومية في إسرائيل»، سوسيوولوجيا إسرائيلية ٢ (١)، ص ٣١٩ - ٣٤٩.

Samuel, Edwin, 1957. *British Traditions in the Administration of Israel*, London: Anglo- Israel Association.

Saumarez Smith, Richard, 1985. "Rule-by-Records and Rule-by-Reports: Complementary Aspects of the British Imperial Rule of Law," *Contributions to Indian Sociology* 19(1), pp. 153–176.

Sethi, Manisha, 2014. *Kafkaland: Prejudice, Law and Counter-terrorism in India*, Gurgaon: Three Essay Collective Publishing.

Shamir, Ronen, 1999. *Colonies of Law*, New York: Cambridge University Press.

Singh, Ujjwal Kumar, 2007. *The State, Democracy and Anti-Terror Laws in India*, New Delhi: SAGE.

Singha, Radhika, 2000. "Settle, Mobilize, Verify: Identification Practices in Colonial India," *Studies in History* 16(2), pp. 151–198.

Stoler, Ann Laura, and Frederick Cooper, 1997. "Between Metropole and Colony," *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley: University of California Press, pp. 52–55.

Sultany, Nimer, 2003. *Citizens without Citizenship: Israel and the Palestinian Minority 2000–2002*, Haifa: Mada al-Carmel.

Zamindar, Vazira Fazila-Yacoobali, 2007. *The Long Partition and the Making of Modern South Asia: Refugees, Boundaries, Histories*, New York: Columbia University Press.

## الهوامش

١. يمكن الادعاء بأنه من الأصح، من الناحية التحليلية، المقارنة بين إسرائيل وباكستان - الدولتان اللتان انتظمت فيهما المجموعات السياسية في الدولة الجديدة حول الدين، الذي أصبح قومية لدى تحقيق الاستقلال (Devji 2013). المقارنة التي أجريها بين الهند وإسرائيل تستند إلى إطار الديمقراطية الشكلية التي تتيح مقارنة أكثر متانة.

٢. اعتمد في هذه المقارنة على أبحاث سابقة أجراها مؤرخون للقضاء الإسرائيلي، وخاصة رون خاريس (٢٠٠٣، ٢٨٧) الذي درس حفظ التشريعات في المجتمعات الما بعد كولونيالية وساندي كيدار (Kedar 2014) الذي أجرى مقارنة نقدية بين إسرائيل، الهند وباكستان.

٣. في الدولة الكولونيالية، كانت القدرة الإدارية على التشريع الفعلي للقوانين بواسطة الأوامر أو استثناءات القانون على غاية من الجدية والأهمية، لأن المجلس التشريعي كان خاضعاً، بنفسه، للسلطة الحاكمة. في الهند، بدأ الحكم بواسطة الأوامر في أعقاب الثورة الكبرى سنة ١٨٥٧، والتي نظمت بريطانيا في أعقابها سيطرتها على شبه القارة. قانون مجلس الهند (١٨٦١) منح الحاكم صلاحية التشريع بواسطة إصدار أوامر في حالات الطوارئ من أجل المحافظة على النظام العام. وفيما بعد، تم سنّ قانونين في إطار (Government of India Act, 1919 and 1935)، منحا الحاكم - هما أيضاً - صلاحية سنّ الأوامر.

4. Defense of India Act and Rules; The Detention and Restriction of Movement Act; Disturbed Areas Act

٥. أنظروا البنود ١٠٨ - ١١٠ من أنظمة الدفاع (حالة لطوارئ) India Rules 1915; Cyprus Emergency Regulations of 1955

٦. أنظروا: Cohn 1987; Devji 1992; Appadurai 1993; Jalal 2002; Guha 2003

Guha, Sumit, 2003. "The Politics of Identity and Enumeration in India c. 1600–1990," *Comparative Studies in Society and History* 45(1), pp. 148–167.

Hughes, Matthew, 2009. "The Banality of Brutality: British Armed Forces and the Repression of the Arab Revolt in Palestine, 1936–39," *The English Historical Review* 124(507), pp. 313–354.

Hussain, Nasser, 2003. *The Jurisprudence of Emergency: Colonialism and the Rule of Law*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Jalal, Ayesha, 2002. *Self and Sovereignty: Individual and Community in South Asian Islam since 1850*, London and New York: Routledge.

Jayal, Niraja Gopal, 2013. *Citizenship and Its Discontents: An Indian History*, Cambridge: Harvard University Press.

Kalhan, Anil, 2006. "Colonial Continuities: Human Rights, Terrorism, and Security Laws in India," *Columbia Journal of Asian Law* 20(1), pp. 93–234.

Kedar, Alexandre, 2014. "Expanding Legal Geographies," in Irus Braverman, Nicholas K. Blomley, David Delaney and Alexandre Kedar (eds.), *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*, Stanford: Stanford University Press, pp. 95–119.

Lavi, Shai, 2006. "The Use of Force beyond the Legal Imagination: Terror and Empire in Palestine, 1947," *Theoretical Inquiries in the Law* 7(1), pp. 199–228.

Likhovski, Assaf, 2006. *Law and Identity in Mandate Palestine*, Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.

Luhmann, Niklas, 1988. "The Third Question: The Creative Use of Paradoxes in Law and Legal History," *Journal of Law and Society* 15, pp. 153–165.

Lustick, Ian, 1980. *Arabs in the Jewish State: A Study in the Control of a National Minority*, Austin: University of Texas Press.

Mehozay, Yoav, 2012. "The Fluid Jurisprudence of Israel's Emergency Powers: Legal Patchwork as a Governing Norm," *Law & Society Review* 46(1), pp. 137–166.

Mitchell, Timothy, 2002. *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*, Berkeley: University of California Press.

Nandi, Sugata, 2010. "Constructing the Criminal: Politics of Social Imaginary of the 'Goonda'," *Social Scientist* 38(3/4), pp. 37–54.

Navlakha, Gautam, 1997. "Internal Militarisation: Blood on the Tracks," *Economic and Political Weekly* 32(6), pp. 299–306.

Pantazis, Christina, and Simon Pemberton, 2009. "From the 'Old' to the 'New' Suspect Community Examining the Impacts of Recent UK Counter-Terrorist Legislation," *British Journal of Criminology* 49(5), pp. 646–666.

Quigley, John B., 2005. *The Case for Palestine: An International Law Perspective*, Durham, N.C.: Duke University Press.

Robinson, Shira, 2013. *Citizen Strangers: Palestinians and the Birth of Israel's Liberal Settler State*, Stanford: Stanford University Press.