



مركز الميزان لحقوق الإنسان
AL MEZAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS

قراءة قانونية بشأن:
القانون الإسرائيلي الخاص بتجميد أموال
من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية
2018م

وحدة المساعدة القانونية

2019

قائمة المحتويات:

- تقديم: 3
- أولاً: النطاق التطبيقي للقانون: 4
1. الهدف من القانون 4
2. الولاية المكانية لِنفاذ القانون 4
3. الفئات التي ينطبق عليها القانون 4
4. الجهات القائمة على تنفيذ القانون: 6
- ثانياً: التحليل القانوني: 7
1. تداعيات القانون على حق دولة فلسطين في السيادة على إقليمها وتنفيذ قوانينها: .. 7
2. مخالفة القانون لإعلان عدم جواز التدخل في شؤون الدول الأخرى لعام 1981م: ... 8
3. انتهاك القانون لاتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949م: 8
4. إخلال القانون باتفاقية فينا لقانون المعاهدات 1969م: 10
- ثالثاً: النتائج والتوصيات: 11

تقديم:

أقر الكنيست الإسرائيلي بتاريخ 2018/7/8م، قانون تجميد مخصصات المعتقلين الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية وعائلاتهم، بصيغته المعدلة، بعد أن صادقت عليه لجنة الخارجية والأمن التابعة للكنيست، بالقراءات الأولى والثانية والثالثة، ويرمي القانون إلى اقتطاع أموال من العائدات الضريبية التي تحولها دولة الاحتلال إلى السلطة الفلسطينية بموجب اتفاقية باريس الاقتصادية الموقعة بتاريخ 1994/4/29م.

كما أصدرت اللجنة الوزارية لشئون الأمن القومي¹، بتاريخ 2019/2/17م، قراراً يقضي بتنفيذ القانون سالف الذكر، عبر استقطاع وتجميد ما يعادل (138) مليون دولار سنوياً من أموال عائدات الضرائب للسلطة الفلسطينية. وحسب ما بينه القانون من إجراءات ووسائل، تمنح الصلاحية لتلك اللجنة بمباشرة الاقتطاع بناءً على تقرير سنوي يُقدمه وزير الدفاع الإسرائيلي، يرصد من خلاله حجم الأموال التي تدفعها السلطة الفلسطينية للمعتقلين الفلسطينيين وعائلاتهم، ويتم بناءً عليه تجميد نسبة الأموال التي تم رصدها وفقاً لذلك التقرير السنوي.

ويُتوقع أن يؤثر تنفيذ القانون على واردات الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية، وبالتالي تقليص حجم الموازنة العامة، وإضعاف دورها في صرف المخصصات الشهرية لنحو (6500)² عائلة معتقل فلسطيني منهم (133) سيدة و(1080) طفلاً، بالإضافة إلى المعتقلين المُفرج عنهم وعائلاتهم ممن ينطبق عليهم القانون. ويذكر أن الإدارة الأمريكية قررت وقف مساهمتها في ميزانية السلطة مما يضاعف من حجم الأزمة الحاصلة.

وانطلاقاً من الدور الذي يضطلع به مركز الميزان لحقوق الإنسان، لضمان احترام أحكام القانون الدولي الإنساني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، خاصة فيما يتصل بالممارسة التشريعية والقضائية والتنفيذية لدولة الاحتلال، فإنه يُصدر هذه القراءة القانونية لتسليط الضوء على أبعاد ومخاطر القانون وتداعياته على حق فلسطين في السيادة على إقليمها وتنفيذ قانونها الأساسي خاصة المادة الدستورية رقم (2/22) المتعلقة برعاية أسر الشهداء والأسرى، والقوانين الأخرى سيما قانون الأسرى والمحررين رقم (19) لسنة 2004م، وإدارة مالها العام.

تتناول الورقة بالتحليل قانون "تجميد مخصصات المعتقلين الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية وعائلاتهم" والمخالفات التي ينطوي عليها وفقاً لقواعد القانون الدولي والمرجعيات القانونية ذات العلاقة، كما وتتضمن جملة من النتائج والتوصيات.

1 ويتكون من: رئيس الوزراء، ووزير الدفاع، ووزير الأمن الداخلي، ووزارة العدل، ووزارة المالية.

2 انظر التقرير السنوي المشترك الصادر عن مؤسسة الضمير لرعاية الأسير وحقوق الإنسان، ونادي الأسير الفلسطيني، لعام 2018م.

أولاً: النطاق التطبيقي للقانون:

يتكون القانون، بصيغته المعدلة التي أقرها الكنيست الإسرائيلي³، من ثلاثة أقسام، يعرض في قسمه الأول الهدف من القانون، بينما يتناول الثاني تعريفاً للمصطلحات الواردة في القانون، التي بينت الولاية المكانية والفئات التي ينطبق عليها، ويستعرض الثالث الجهة القائمة على تنفيذه. وتستعرض الورقة أبرز هذه الأقسام على النحو الآتي:

1. **الهدف من القانون:** يهدف القانون وفقاً لما جاء في قسمه الأول إلى "تقليص العمليات الإرهابية"، وإلغاء الدوافع الاقتصادية لتلك العمليات، بواسطة إرساء تعليمات تتعلق بتجميد أموال من العائدات الضريبية، بقيمة ما دفعته السلطة الفلسطينية "تضامناً مع الإرهاب"، وذلك من الأموال التي تحولها حكومة إسرائيل للسلطة الفلسطينية حسب تعليمات قوانين التنفيذ".

2. **الولاية المكانية لنفاذ القانون:** يسري القانون المذكور على، كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث عرّف القانون في قسمه الثاني مصطلح المنطقة، على أنها: "يهودا والسامرة، وتعليمات الفصل هـ، من قانون تنفيذ الاتفاق بخصوص قطاع غزة، ومنطقة أريحا...".

3. **الفئات التي ينطبق عليها القانون:** ينطبق القانون على المعتقلين الفلسطينيين بمن فيهم الإداريين، وعائلاتهم، أو المُفرج عنهم، حسبما ورد في القسم الثاني منه في البنود (1)، (2/1/أ/ب)- (2/3/4/5/6/7)، ويُلاحظ أنه أضفى طابعاً شمولياً على فئة المعتقلين من خلال كثرة الإحالات التي قام بها إلى القوانين التي تحتجز وتُحاكم بموجبها سلطات الاحتلال الفلسطينيين بسبب قيامهم بأفعال تُعاقب عليها، وهي: قانون مكافحة "الإرهاب" لعام 2016م⁴، وقانون حظر "الإرهاب" لعام

3 أقر الكنيست الإسرائيلي القانون محل الدراسة، بتاريخ 2018/7/8م.

4 عرف قانون مكافحة الإرهاب لعام 2016م، العمل الإرهابي على أنه؛ العمل الذي يشكل مخالفة أو تهديد بعمل مخالفة كما هو مذكور، والذي تنشأ عنه الأشياء التالية:

- (1) تم القيام به بدوافع سياسية، دينية، قومية أو أيديولوجية.
- (2) تم القيام به بهدف إثارة الخوف أو الملح لدى الجمهور أو بهدف إجبار حكومة أو سلطة سيادية أخرى، خصوصاً حكومة أو سلطة سيادية أخرى لدولة أجنبية، أو تنظيم عام دولي، من أجل القيام بأمر ما أو عدم القيام بأمر ما.
- (3) في العمل الذي تم القيام به أو تم التهديد بالقيام به، نتج أحد الأشياء التالية، أو خطر حقيقي لواحدة من هذه الأشياء:
 - (أ) مساس خطير بجسم إنسان أو بحريته.
 - (ب) مساس خطير بأمن الجمهور أو بصحته.
 - (ج) مساس خطير بالملكيات، حيث أن ظروف القيام به كان هناك امكانية حقيقية بالمساس الخطير بالبنود الفرعية (أ) و(ب) وتم القيام به بهدف التسبب بالمساس المذكور.
 - (د) مساس خطير بالمقدسات الدينية، وفي هذا الشأن، "المقدسات الديني" - هي مكان للعبادة أو مدفن "قبر" وأدواتها المقدسة.
 - (هـ) مساس خطير بالبنية التحتية، المرافق أو الخدمات الضرورية، أو تشويش خطير بعملها، أو مساس خطير باقتصاد الدولة أو البيئة.

2005م⁵، وأوامر منع "الإرهاب"⁶، واللائحة رقم (64)، و(65) من لوائح الدفاع (زمن الطوارئ)⁷، أو كما هو معرف في القانون الجنائي لسنة 2006م، وقانون صلاحيات زمن الطوارئ لسنة 1979م⁸، وقانون المقاتلين غير الشرعيين لعام 2002م⁹.

⁵ يُقصد بالجريمة حسب قانون تمويل الإرهاب لعام 2005م: "العمل الذي حدث أو تم التخطيط له خارج إسرائيل، والذي لا تسري عليه قوانين العقوبات الإسرائيلية، وخصوصاً في حال شكل العمل مخالفة سواء حسب قوانين دولة إسرائيل أو حسب قوانين المكان الذي حدث فيه العمل أو قوانين الدولة التي حدث تجاهها أو تجاه سكانها أو تجاه مواطنيها."

⁶ يُقصد بجريمة حسب لوائح منع الإرهاب لعام 1948م، ما ينطبق على المفاهيم التالية: 1- "تنظيم إرهابي" معناه مجموعة من الأشخاص، من أجل القيام بعملهم يقومون بأعمال عنف من شأنها أن تسبب موت إنسان أو الإضرار به، أو التهديد بأعمال العنف من هذا القبيل. 2- "عضو في تنظيم إرهابي" معناه شخص يطلب منه، ويشمل الشخص المشارك في أعماله، نشر منشورات لصالح التنظيم الإرهابي، أعماله أو أهدافه، أو تجميع أموال أو أشياء لصالح التنظيم الإرهابي أو أعماله.

⁷ يُقصد بجريمة حسب لوائح الدفاع زمن الطوارئ لعام 1945م، من: "أ) يطلق النار بأي سلاح ناري على شخص أو على أي مجموعة من الناس، أو أي مكان قد يكون الناس متواجدين فيه.

(ب) إلقاء أو وضع قنبلة، قنبلة يدوية أو جسم مشتعل، من خلال النية بالتسبب بموت أو ضرر لأي إنسان أو ضرر لأي ممتلكات.

(ج) يحمل أي سلاح ناري، ذخيرة، قنبلة، قنبلة يدوية أو جسم متفجر أو مشتعل دون بطاقة - تصريح منح له من قبل قائد عسكري أو أي شخص من قبله، أو بطريقة أخرى حسب شروط وما جاء في البطاقة - التصريح.

(د) يكون عضواً في أي جماعة أو عضو في تجمع أشخاص، حيث أن عضو واحد أو أكثر منهم ارتكب خلال كونه عضواً في الجماعة أو ارتكبوا مخالفة حسب هذه اللوائح.

العقوبة: الموت أو نفس العقوبة بأقل من ذلك، والتي تأمر بها المحكمة

⁸ يُقصد بكل من يُتجهز حسب قانون صلاحيات زمن الطوارئ لعام 1979م: "أ) إذا كان لدى وزير الدفاع اعتقاد معقول بالافتراض بأنه لغرض أمن الدولة أو أمن الجمهور يستوجب على شخص فلاّني أن يكون في السجن، فإن من حقه، بقرار موقع من قبله، أن يأمر باعتقال الشخص لمدة يحددها في القرار ولا تزيد عن ستة أشهر.

(ب) إذا كان لوزير الدفاع اعتقاد معقول بالافتراض، أنه عشية انتهاء سريان القرار حسب البند الفرعي (أ) (كما سيعرف لاحقاً بالقرار الأصلي)، أنه لأسباب أمن الدولة أو أمن الجمهور فإنه ما زال يستوجب استمرار احتجاز المعتقل في السجن، فإن من حقه، بقرار موقع من قبله، أن يأمر من مرة لأخرى بتمديد سريان القرار الأصلي لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، ويعتبر قرار التمديد بمثابة قرار اعتقال أصلي.

(ج) إذا كان لدى رئيس هيئة الأركان اعتقاد معقول للافتراض بأن هناك ظروف يمكن لوزير الدفاع من خلالها أن يأمر باعتقال شخص حسب البند الفرعي (أ)، فإن من حقه، بقرار موقع من قبله، أن يأمر باعتقال الشخص، لمدة لا تزيد عن 48 ساعة ولا يمكن تمديدها من قبل بواسطة قرار من رئيس هيئة الأركان.

(د) القرار حسب هذا البند يمكن أن يعطى ليس بمكانة الشخص الذي يسرى على عملية اعتقاله.

⁹ يُقصد بالحارب غير القانوني، حسب قانون سنة 2002م: "الشخص الذي يشارك بعمليات عدائية ضد دولة إسرائيل، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، أو منتسب لقوة تنفذ عمليات عدائية ضد دولة إسرائيل والذي لا تنطبق عليه الشروط التي تنطبق على أسرى الحرب في منظومة حقوق الإنسان الدولية، كما هو موضح في البند الرابع من معاهدة جنيف الثالثة الصادرة بتاريخ 12 أغسطس 1949 بخصوص أسرى الحرب. أما "المعتقل" فإنه الشخص الذي يتم إلقاء القبض عليه بقرار اعتقال، أو بأوامر اعتقال مؤقتة، والتي تصدر حسب تعليمات هذا القانون. 3 (أ) عملية التوقيف في المعتقل إذا كان لضابط برتبة نقيب فما فوق، وبمنصب حدده رئيس هيئة الأركان، أي أساس للافتراض بأن الشخص المائل أمامه هو محارب غير قانوني، فإن من حقه الأمر باعتقاله حتى تلقي قرار بخصوص إصدار قرار اعتقال (حسب هذا القانون - تعليمات الاعتقال المؤقت). (ب) (1) إذا كان لرئيس هيئة الأركان أي أساس للافتراض بأن المعتقل هو محارب غير قانوني، وأن إطلاق سراحه يحس بأمن دولة إسرائيل، فإن من حقه إصدار قرار بتوقيفه بحظ يده، باستمرار اعتقاله (حسب هذا القانون - قرار الاعتقال)، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يصدر هذا الأمر إلا بعد أن يمنح المعتقل الفرصة للإدلاء بادعاءاته أمام ضابط برتبة عقيد فما فوق، والذي يكلفه رئيس هيئة الأركان بهذا الشأن. (2) قرار الاعتقال يشمل مبررات الاعتقال وذلك بدون المس بمقتضيات أمن الدولة."

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن الطابع الشمولي لقانون تجميد مخصصات أموال العائدات الضريبية، امتد ليس فحسب إلى المعتقلين المحكومين، وإنما إلى المشتبه فيهم؛ حيث أسقط تطبيقاته على كل من يقبع في السجن بسبب شبهة تنفيذ مخالفة كما هو موضح في قانون مكافحة "الإرهاب" لعام 2016م¹⁰.

كما يسري القانون محل الدراسة، على المعتقلين ممن يتواجدون في السجون أو بعد إطلاق سراحهم، أو لأبناء عائلاتهم، حسبما ورد في المادة (1) منه، الخاصة بتعريف الناشط "الإرهابي".

4. الجهات القائمة على تنفيذ القانون:

وضع القانون آليات خاصة لتطبيقه، بعد أن أوضح في قسمه الأول الخاص بالتعريفات والمصطلحات، الجهات القائمة على تنفيذه، ثم عاد وبين في القسم الثالث والأخير من القانون آلياته التطبيقية. تستعرض الورقة جهات التنفيذ عبر النقاط الآتية:

- يعرض وزير الدفاع الإسرائيلي تقريراً سنوياً أمام اللجنة الوزارية لشؤون الأمن القومي، حول إجمالي المبالغ التي دفعتها السلطة الفلسطينية للمعتقلين في السجون الإسرائيلية أو عائلاتهم، أو من المفرج عنهم¹¹.
- يعرض وزير الدفاع الإسرائيلي التقرير السنوي على لجنة الخارجية والأمن التابعة للكنيست¹².
- ينشر وزير الدفاع الإسرائيلي التقرير بعد المصادقة عليه من قبل اللجنة الوزارية لشؤون الأمن القومي، بيد أن لديه الحق في عدم نشر معلومات عن التقرير يُخشى أن كشفها قد يؤدي إلى مساس بأمن الدولة¹³.
- في حال قدم وزير الدفاع تقريراً سنوياً للجنة الوزارية لشؤون الأمن القومي، وبموجبه لم تدفع السلطة الفلسطينية مبالغ مالية للمعتقلين أو عائلاتهم أو المفرج عنهم، فإن من حق اللجنة الوزارية اتخاذ قراراً بتحويل المبالغ التي تم تجميدها كلها أو جزء منها، إلى السلطة الفلسطينية، ويتم نشر قرار اللجنة الوزارية بهذا الخصوص للجمهور¹⁴.

10 انظر المادة (1/أ/ب)، من القانون الإسرائيلي الخاص بتجميد أموال من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية لعام 2018م. في القسم الثاني المتعلق بالتعريفات والمفاهيم.

11 انظر البند (3/أ) من القانون الإسرائيلي 2018 (مرجع سابق).

12 انظر البند (3/ج) من المرجع السابق.

13 انظر البند (3/أ) من المرجع سابق.

14 انظر البند (4/ب) من المرجع السابق.

ثانياً: التحليل القانوني:

تعرض الورقة تحليلاً قانونياً، يكشف عن أبعاد ومخاطر القانون، وعن تداعيات القانون على حق دولة فلسطين في السيادة على إقليمها وتنفيذ قوانينها، وعن مدى مخالفة القانون - محل الدراسة - للقانون الدولي، خاصة إعلان الأمم المتحدة بشأن عدم جواز التدخل - بجميع أشكاله - في شئون الدول الأخرى لعام 1981م، واتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949م، والرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية في العام 2004م، واتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969م، على النحو الآتي:

1. تداعيات القانون على حق دولة فلسطين في السيادة على إقليمها وتنفيذ قوانينها:

يُشكل الحق في السيادة على الإقليم إحدى أركان الدولة إلى جانب وجود سلطة سياسية وشعب، ومن هذا المنظور يتضح أن القانون يُشكل تقويضاً لهذا الحق، حيث يُعرقل قدرتها على تنفيذ قوانينها، خاصة القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002م وتعديلاته، وتحديدًا المادة (2/22) التي تنص على أن: "رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه..."، وبالتالي فإن اقتطاع دولة الاحتلال لأموال من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية بسبب إعالتها للمعتقلين أو عائلاتهم أو المفرج عنهم، من شأنه تقويض هذا الدور، باعتباره يحول دون قدرتها المالية على توفير مخصصات لهم. كما أنه ينطوي على مساس بسيادة فلسطين على إقليمها وإدارة مالها العام. كما يحول القانون دون القدرة المالية للسلطة الفلسطينية على تنفيذ قانون الأسرى والمحربين رقم (19) لسنة 2004م وتعديلاته، الذي أوجبت المادة (6/5/4/3/3) على السلطة الفلسطينية أن تعمل بكل الوسائل الممكنة، على: "... 3. توفير الحقوق المالية للأسير وأسرتة طبقاً لأحكام هذا القانون وبما يتوافق مع سلم الرواتب المعمول به. 4. توفير فرصة التحصيل العلمي للأسير وأبنائه. 5. تأهيل الأسرى المحربين. 6. تأمين الوظائف للأسرى المحربين وفقاً لمعايير تأخذ بعين الاعتبار السنوات التي أمضاها الأسير في السجن وتحصيله العلمي، وذلك وفق نظام يصدره مجلس الوزراء". الأمر الذي يتناقض مع قواعد وأعراف القانون الدولي المتعلقة بحق الدول في السيادة.

كما أن حصول فلسطين بتاريخ 29 نوفمبر 2012م، على مركز قانوني تمتعت بموجبه بصفة دولة مراقب غير عضو في الأمم المتحدة، يُشكل دعامة إضافية تخولها ممارسة حقها الطبيعي في السيادة على إقليمها وعلى رأسه تنفيذ قوانينها وإدارة مالها العام.

2. مخالفة القانون لإعلان عدم جواز التدخل في شؤون الدول الأخرى لعام 1981م:

يتضح من خلال فهم مقاصد القانون وأهدافه، أنه يتدخل على نحو شبه مباشر في شؤون دولة فلسطين، من خلال قواعده الواضحة، التي تُجمد وتُرجئ تحويل أموال من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية لحين توقف الأخيرة عن صرف مخصصات المعتقلين أو عائلاتهم أو المفرج عنهم، الأمر الذي يُعد تدخلاً في شؤونها الداخلية. ويتعارض القانون مع إعلان عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في شؤون الدول الأخرى، الصادر عن الأمم المتحدة في العام 1981م¹⁵. ويحتوي إعلان الأمم المتحدة على ديباجة وثلاثة أقسام، تحمل في طياتها جملة من القواعد التي تلزم الدول بعدم التدخل على أي نحو كان في شؤون الدول الأخرى، حيث جاء في ديباجتها:

" إن الجمعية العامة؛ إذ تؤكد من جديد، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، أنه لا يحق لأية دولة أن تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر، ولأي سبب كان، في الشؤون الداخلية والخارجية لأية دولة أخرى؛". كما وضع الإعلان مجموعة واسعة من القواعد التفصيلية التي تؤكد على مقاصد الجمعية العامة للأمم المتحدة المتصلة بعدم جواز التدخل في شؤون الدول الأخرى¹⁶.

3. انتهاك القانون لاتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949م:

أنشأ القانون الدولي الإنساني، ولاسيما اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في 12 آب/أغسطس لعام 1949م، التزامات قانونية يتوجب على دولة الاحتلال التي صادقت عليها في 6 تموز/ يوليو عام 1951م، ضمان احترامها، وفقاً لما جاء في المادة الأولى¹⁷ من الاتفاقية.

ومن بين تلك الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية، ما ورد في القسم الرابع بشأن قواعد معاملة المعتقلين، والتي فرضت على دولة الاحتلال ضمان إعالة الأشخاص المعتقلين ومن يعولهم، بموجب المادة (81) من الاتفاقية التي تنص على أن: "تلتزم أطراف النزاع التي تعتقل أشخاصاً محميين بعائلاتهم مجاناً وكذلك بتوفير الرعاية الطبية التي تتطلبها حالتهم الصحية. ولا يخصم أي شيء لسداد هذه المصاريف من مخصصات المعتقلين أو رواتبهم أو مستحقاتهم. وعلى الدولة الحائزة أن تعول الأشخاص الذين يعولهم المعتقلون إذا لم تكن لديهم وسائل معيشية كافية أو كانوا غير قادرين على التكسب".

يتضح من خلال المادة سالفة الذكر أن الاتفاقية تلزم القوة القائمة بالاحتلال بإعالة الأشخاص المعتقلين وعائلاتهم، وفي الوقت الذي تقوم فيه السلطة الفلسطينية بتلك المسؤولية من خلال صرف

15 اعتمد ونُشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 63/103، والمؤرخ في 9 كانون الأول/ ديسمبر 1981، منشور على

الصفحة الإلكترونية لجامعة مينيسوتا، من خلال الرابط الآتي: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/DIHIAS.html>

16 انظر إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة (مرجع سابق)

17 تنص المادة (1) من اتفاقية جنيف على أن: "تعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال".

مخصصات شهرية؛ يسعى القانون ليس فقط إلى الحيلولة دون وفاء دولة الاحتلال بالتزاماتها، بل ويحظر أي إعانة أخرى من قبل السلطة الفلسطينية، وهذا ما يخالف المادة (98) من الاتفاقية ذاتها، التي تنص على أن: "يتسلم جميع المعتقلين بانتظام مخصصات للتمكن من شراء أغذية وأشياء من قبيل التبغ، وأدوات الزينة، وما إلى ذلك. ويمكن أن تأخذ هذه المخصصات شكل حساب دائن أو أذن شراء. وعلاوة على ذلك، يجوز للمعتقلين أن يتلقوا إعانات من الدولة التي يكونون من رعاياها، أو من الدول الحامية، أو من أي هيئة تساعدهم...".

كما أكد الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل العليا في لاهاي، بتاريخ 2004/7/9م، استجابةً للطلب الذي قدمته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 2003/12/3م، بشأن المسألة المتعلقة بالآثار القانونية الناشئة عن إقامة الجدار الفاصل في الأراضي الفلسطينية المحتلة¹⁸، إلى جانب عدم قانونيته؛ أن اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب المؤرخة في 12 آب/أغسطس 1949م، تنطبق على الأراضي الفلسطينية المحتلة، وقد ورد ذلك في الفقرات (89-101) من رأي المحكمة، حيث جاء فيه أنه: "وفقاً للفقرة الأولى من المادة الثانية من اتفاقية جنيف الرابعة تسري الاتفاقية بخاصة في أي إقليم تحتله خلال النزاع طرف من الأطراف المتعاقدة، إذا تحقق شرطان هما: أن يكون ثمة نزاع مسلح (سواء اعترف بحالة حرب أم لا)؛ وأن يكون النزاع قد نشأ بين طرفين متعاقدين. والهدف من الفقرة الثانية من المادة 2 التي تُشير إلى "احتلال إقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة" لا يُعد تقييداً لنطاق تطبيق الاتفاقية، حسب تعريفها بمقتضى الفقرة الأولى، بأن تستبعد منها الأراضي التي لم تندرج تحت سيادة أحد الأطراف المتعاقدة، وإنما الغرض منها هو أن توضح أنه حتى إذا كان الاحتلال الذي جرى خلال النزاع لم يُقابل بمقاومة مسلحة، تظل الاتفاقية سارية."

ويدحض توقيع فلسطين بتاريخ 2014/4/1م على اتفاقيات جنيف، وكذلك إعلان المجلس الفدرالي السويسري، جهة الإيداع لاتفاقيات جنيف الأربع وبروتوكولاتها، بتاريخ 2014/4/11م عن قبول فلسطين طرفاً سامياً في اتفاقيات جنيف الأربع وبروتوكولها الإضافي الأول. وعليه فإن أي ادعاء من قبل دولة الاحتلال بعدم انطباق الاتفاقية يفشل، كون الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاقية تنص على أن: "تنطبق الاتفاقية أيضاً في جميع حالات الاحتلال الجزئي أو الكلي لإقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة...".

وعليه تُعد قواعد معاملة المعتقلين الواردة في اتفاقية جنيف الرابعة، خاصة المادتين (81، 98)، أمراً مُلزماً وواجب الأعمال من قبل دولة الاحتلال على كافة المستويات خاصة فيما يتعلق بتشريع القوانين.

18 انظر حكم محكمة العدل الدولية، صفحة (59) وما بعدها، من موجز الأحكام والفتاوى والأوامر، الصادرة عنها لسنة 2003-2007م، والمنشور على صفحتها الإلكترونية: <https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-2003-2007-ar.pdf>.

4. إخلال القانون باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969م:

تُعد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات¹⁹، بمثابة المرجع القانوني الدولي فيما يتعلق في المنازعات المتعلقة بالمعاهدات المُبرمة بين الدول، سواء كانت جماعية أو ثنائية، وتحتوي على قواعد تفسيرية لما يرد من شروط في المعاهدات القائمة أو التي لا يرد فيها ذلك. ويظهر من ديباجتها الهدف السامي الذي تضطلع به تلك الاتفاقية، من قبيل تقديرها للدور الأساسي للمعاهدات في تاريخ العلاقات الدولية، وكسبيل لتطوير التعاون السلمي بين الدول مهما كانت نظمها الدستورية والاجتماعية. ومن هذا المنطلق تُناقش الورقة مدى إخلال دولة الاحتلال المتوقع لالتزاماتها بسبب إقرارها قانون تجميد أموال من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية 2018م.

وقعت دولة الاحتلال بتاريخ 1994/4/29م، على اتفاقية باريس الاقتصادية مع السلطة الفلسطينية، والتي أصبحت تحكم العلاقة الاقتصادية بين الجانبين، من خلال إرسالها لمجموعة من القواعد المتعلقة بالعمل الاقتصادي، وفي هذا الإطار أنشأت الاتفاقية التزام على دولة الاحتلال بوجوب احترامها.

وانطلاقاً من توقيعها على الاتفاقية فإنها مُلزَمة بما ورد فيها، وهو ما استقر عليه الحال منذ سريان الاتفاقية، حيث تُحول دولة الاحتلال أموال مقاصة الإيرادات إلى السلطة الفلسطينية كل (45) يوم، غير أن القانون سوف يُحل في التزاماتها المتعلقة بالتحويل الكامل لأموال المقاصة، حيث سيجد الأموال التي يرصدها التقرير المُقدم من قبل وزير الدفاع الإسرائيلي، حسبما جاء في القانون.

إن أي إخلال من قبل دولة الاحتلال بالتزاماتها بموجب اتفاقية باريس الاقتصادية، ينطوي على مخالفة مركزية لاتفاقية فيينا، حيث لا يُمكن الاعتداد بالتشريع الداخلي في عدم الالتزام بأي جزء من المعاهدة، وهو ما أكدت عليه المادة (27) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، التي تنص على أن: " لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة..."، كما تنص المادة (26) من الاتفاقية ذاتها على أن: "كل معاهدة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية".

19 اعتمدت من قبل المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 كانون الأول/ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 كانون الأول/ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 آذار/مارس إلى 24 أيار/مايو 1968 وخلال الفترة من 9 نيسان/أبريل إلى 22 أيار/مايو 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 أيار/مايو 1969، وعرضت للتوقيع في 23 أيار/مايو 1969، ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980م.

ثالثاً: النتائج والتوصيات:

في ضوء ما تقدم، وبعد الاطلاع على قانون تجميد أموال من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية للعام 2018م، ومن واقع التحليل القانوني الذي قدمته الورقة للمعايير القانونية الدولية ذات العلاقة، فإنها توصلت إلى جملة من النتائج على المستويين القانوني والاقتصادي، وكذلك إلى عدد من التوصيات التي تُشكل أساساً للتحرك الجاد من قبل دولة فلسطين والمجتمع الدولي للضغط على دولة الاحتلال من أجل سحب القانون والقرار في آنٍ واحد، تعرضها الورقة على النحو الآتي:

1. النتائج:

على المستوى القانوني:

- حرمان فلسطين من حقها في السيادة على إقليمها، وتنفيذ قوانينها، خاصة القانون الأساسي الفلسطيني وقانون الأسرى والمحربين رقم (19) لسنة 2004م، إضافة إلى حقها في إدارة مالها العام.
- اتسم القانون بالطابع الشمولي فيما يتعلق بالفئات التي ينطبق عليها، حيث جعل حتى المشتبه بهم يدخلون في دائرة تطبيقات القانون، وسأوى بينهم وبين المعتقلين المحكومين، إضافة إلى المعتقلين الإداريين والمفرج عنهم وعائلاتهم، الأمر الذي يرقى إلى كونه بمثابة عقوبات جماعية محظورة بموجب اتفاقية جنيف الرابعة.
- يرى المركز أن القانون يُشكل امتداداً للسياسة التشريعية الإسرائيلية، التي تنطوي على مساس بقواعد القانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ومن أبرزها قانون المقاتل غير الشرعي، وقانون شاليط، وقانون مكافحة الإرهاب لعام 2016م، ومشروع قانون الإعدام، والتعديل رقم (8) لقانون الأضرار المدنية عام 2012م.
- يُشكل القانون مخالفة واضحة لالتزامات دولة الاحتلال الناشئة عن اتفاقية جنيف الرابعة، خاصة المادتين (81) و(98)، اللتان تُلزمانها بإعالة المعتقلين وعائلاتهم، وأن تسمح كذلك لهيئات أخرى بالقيام بإعالتهم.
- يرى المركز أن أي إخلال باتفاقية باريس الاقتصادية ينطوي على مخالفة لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات، خاصة المادتين (26) و(27)، بوصفها المرجع القانوني الأممي الخاص بالمعاهدات.

على المستوى الاقتصادي:

- يؤثر القرار على واردات الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية، وبالتالي تقليص الموازنة العامة، التي تُشكل العائدات الضريبية ما نسبته أكثر من (50%) منها، والتي تسد نحو (70%) من المصاريف الجارية لدولة فلسطين ورواتب موظفيها،

- يُضعف قرار تجميد (138) مليون دولار سنوياً، من القدرة المالية للسلطة الفلسطينية، على الوفاء بالتزاماتها، على المستوى المحلي.
- يؤدي القانون إلى الإضرار بالحقوق الاقتصادية لنحو (6500) معتقل يقعون في السجون الإسرائيلي، ولآلاف المعتقلين المفرج عنهم، بحيث يؤثر على حقهم في العيش بمستوى لائق المكفول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- يؤثر القانون على الأحوال المعيشية لعائلات المعتقلين، بسبب عرقلة دور السلطة في صرف مخصصاتهم الشهرية، التي تشكل مصدراً لتأمين الحد الأدنى من متطلبات الحياة لأفرادها في ظل فقدان مُعيل الأسرة، الأمر الذي يؤثر بشكل غير مباشر على جملة حقوق الإنسان الأخرى بالنسبة لهم.
- يُسهّم نفاذ القانون في مزيد من تدهور الأوضاع الاقتصادية والإنسانية، خاصة في ظل الحصار الشامل المفروض على قطاع غزة، وفي ضوء تدهور الأحوال الاقتصادية في المحافظات الشمالية.

2. التوصيات:

- يُطالب المركز الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة، باتخاذ كل الإجراءات الملائمة لوقف القانون، وفاءً بالتزاماتها الناشئة عن المادة (1) من الاتفاقية، والتي تتعهد بموجبها الدول الأطراف على أن تحترم هذه الاتفاقية وتكفل احترامها في جميع الأحوال.
- قيام دولة فلسطين بالعمل من خلال الأجسام الدولية المختلفة، الأمم المتحدة وغيرها سعياً لأن يتحمل المجتمع الدولي مسؤولياته تجاه الأراضي المحتلة وسكانها المدنيين وممتلكاتهم المحميين بموجب قواعد القانون الدولي لخطورة ما ترتكبه دولة الاحتلال من انتهاكات منظمة لقواعد القانون ولاسيما ما ينطوي عليه القانون الأخير من انتهاكات وأثار خطيرة على حقوق الإنسان.

انتهى