

قانون الكورونا وإخفاق المحكمة العليا الإسرائيلية

ملاحظات على قرار المحكمة العليا في ملف 6312/20 عدالة ضد الكنيست

بقلم: فادي خوري، محامي عدالة ومرشح SJD (دكتوراة في علم القانون)، كلية الحقوق بجامعة هارفارد

خلفية

في 23 تموز/ يوليو 2020، صادق الكنيست على قانون الصلاحيات الخاصة للتعامل مع فيروس كورونا المستجد (أمر مؤقت) - 2020 (فيما يلي قانون الكورونا).¹ قبل تشريع القانون، وبدءاً من آذار / مارس 2020، عملت الحكومة الإسرائيلية من خلال صلاحياتها العامة في حالات الطوارئ لصياغة السياسات المتعلقة بجائحة الكورونا، وأصدرت 38 أمر طوارئ و59 تعديلاً. وضعت أنظمة الطوارئ هذه تقييدات بعيدة المدى على الحقوق الأساسية، بما في ذلك حرية التنقل وحرية التعبير والعبادة الدينية والحق في الخصوصية وحقوق الأسرى والمعتقلين، وكذلك الحق في التوجه إلى المحاكم. كذلك أثرت هذه القيود تأثيراً بالغاً على الاقتصاد، وعلى عمل المؤسسات العامة والخاصة، مثل نظام الصحة، وقطاع الخدمات، والسلطات العامة، وأماكن العمل، والمدارس، وإجراءات التخطيط والبناء. وقد أجرت الحكومة كل هذه التغييرات المفاجئة والجزئية دون مشاركة الكنيست على الإطلاق.

على هذه الخلفية، تحدت عدالة استمرار الحكومة في استخدام صلاحيات الطوارئ هذه، وقدمت التماساً إلى المحكمة العليا الإسرائيلية في 5 أبريل/ نيسان 2020 أكدت فيه ضمن محاججاتها بأن استمرار الاعتماد على أنظمة الطوارئ بعد بدء عمل الكنيست (حيث إن انتشار وباء الكورونا قد حدث مباشرة بعد انتخابات الكنيست في أوائل آذار / مارس عام 2020) يتناقض مع المعايير الدستورية الأساسية، وخاصة سيادة القانون والفصل بين السلطات، وأن إعلان الطوارئ الحالي يتعلق قطعاً بـ "المسائل الأمنية"، وبالتالي لا يمكن أن يشكل الأساس لتنظيم حالات الطوارئ المتعلقة بالصحة.² على الرغم من ذلك، لم

¹ انظري: https://fs.knesset.gov.il/23/law/23_lsr_577860.pdf [بالعبرية]. على نحو ما سيأتي شرحه أدناه، غُذِل القانون في وقت لاحق. للاطلاع على أحدث نسخة من القانون، انظر: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/502_325.htm#Seif4 [بالعبرية].
² لقراءة الالتماس، انظري: المحكمة العليا 20/2399 عدالة والقائمة المشتركة ضد رئيس الحكومة. https://www.adalah.org/uploads/uploads/Petition_to_Stop_Enacting_emergency_regulations_FINAL_with_AP

تتعامل المحكمة مع إلحاحية القضية، وأجلت البت بالالتماس خمسة أشهر. بعد أن أقرّ الكنيست قانون الكورونا، قامت المحكمة برفض التماس عدالة بمُجمّله، بحجّة أن الأسئلة المطروحة فيه لم تعد ذات شأن.³

قانون الكورونا: ذات الصلاحيات باختلاف الإطار

يحدد قانون الكورونا إطارًا تشريعيًا يرمي إلى تحديد السلطة التنفيذية وصلاحياتها في إدارة حالة الطوارئ الصحية الناجمة عن جائحة الكورونا. يبيّن أنّ القانون يمنح الحكومة، في واقع الأمر، صلاحيات واسعة مماثلة لتلك التي مارسها قبل سنّ القانون.⁴

أولًا، تخوّل المادة 2 من القانون الحكومة بإعلان حالة الطوارئ إذا كانت على قناعة بأنّه "هناك خطر حقيقي لانتشار فيروس الكورونا على نطاق واسع وإلحاق ضرر كبير بالصحة العامة". تستمرّ حالة الطوارئ 45 يومًا، ومن الممكن حصول تمديد لأكثر من مرة، لمدة 60 يومًا كلّ مرة، مشروطة بمصادقة لجنة الدستور والقانون والقضاء في الكنيست.

خلال مدة سريان حالة الطوارئ المتعلقة بفيروس الكورونا وفقًا لإعلان الحكومة، يخوّل القانون الحكومة صلاحية إصدار أنظمة (تشريعات حكومية) تعتبرها "ضرورية لمنع الإصابة بفيروس الكورونا بين الجمهور والحدّ من انتشاره، والحدّ من مدى انتقال العدوى أو حماية الفئات المعرضة للخطر". ومع ذلك، بموجب المادتين 6 و 7 من القانون، يجب أن تكون هذه الأنظمة "سارية فقط للفترة الضرورية وبالقدر اللازم لتحقيق الأهداف المذكورة أعلاه، بعد النظر في البدائل والإسقاطات على الحقوق وعلى الاقتصاد". قد تُقيّد هذه الأنظمة أنشطة الأفراد في الحيزين العام والخاص لمدة أربعة عشر يومًا (أنظمة الفئة "أ")، وكذلك أنشطة المؤسسات الخاصة والعامة لمدة 28 يومًا (أنظمة الفئة "ب").

كذلك ينصّ القانون على آلية لإشراف الكنيست من خطوتين. أولًا، تقدّم الحكومة الأنظمة المقترحة إلى لجنة الدستور والقانون في الكنيست، التي تقرّر بدورها إقرارها أو إلغائها أو تغيير مدتها. إذا لم تتخذ اللجنة أية قرارات في غضون 24 ساعة، يجوز للحكومة نشر الأنظمة وإنفاذها. بعد ذلك، قد يكون لدى اللجنة 7 أيام (للفئة "أ") أو 14 يومًا (للفئة "ب") للتداول وتحديد ما إذا كان سيجري إقرار الأنظمة بأثر رجعيّ أم لا. ويجوز للجنة أن تمدّد تلك الفترتين لمدة ثلاثة أيام إضافية. في حال أخفقت لجنة الدستور والقانون في اتخاذ قرار، تُتقلّ المسألة إلى الكنيست - بكامل هيئته - والذي يكون أمامه 3 أيام

³ <https://www.adalah.org/en/content/view/9967>؛ انظر أيضًا: عدالة، القائمة المشتركة، التماس عدالة أمام المحكمة العليا الإسرائيلية ضدّ موافقة الحكومة المستمرة على أنظمة طوارئ الكورونا دون إشراف الكنيست (2020/4/6)، أنظر/ي: <https://www.adalah.org/en/content/view/10113> المحكمة العليا 20/2399، عدالة والقائمة المشتركة ضدّ رئيس الحكومة (16/8/2020). انظر أيضًا: عدالة، المحكمة العليا الإسرائيلية. لا ميّر استخدام الحكومة لأنظمة طوارئ الكورونا، بعد أربعة أشهر من افتتاح الكنيست (6/9/2020)، أنظر/ي: <https://www.adalah.org/en/content/view/10113>

⁴ ذلك يشمل القدس الشرقية والجولان اللتين تُعتبران منطقتين محتلتين بموجب القانون الدولي، بينما قامت إسرائيل بضمّهما وإخضاعهما لنظامها القانوني المحلي.

(اللفئة "أ") و 7 أيام (اللفئة "ب") لاتخاذ القرار بشأن إقرار الأنظمة أو إلغائها. في حال لم يُتخذ أي قرار من قبل الكنيست بكامل هيئته، يجري إبطال الأنظمة.

من الناحية النظرية، إذا لم تقرّر لجنة الدستور والقانون أو كامل هيئة الكنيست صلاحية الأنظمة الحكومية، فيتم إلغاؤها تلقائيًا. في هذه الحالة، تُلغى الأنظمة التي تستند إلى المادتين 6 و 7 (اللفئة "أ")، التي يجوز تشريعها لمدة 14 يومًا، بعد مرور 13 يومًا؛ وتُلغى الأنظمة التي تستند إلى المواد 8-12 (اللفئة "ب")، التي يجوز تشريعها لمدة 28 يومًا، بعد 24 يومًا. وهذا يعني أنه إذا فشل الكنيست في اتخاذ قرار بشأن صلاحية الأنظمة الحكومية، فستبقى هذه الأنظمة سارية على الجمهور طيلة معظم فترتها المعتمدة، وإذا رغبت الحكومة في إعادة تشريعها (وهو سيناريو لا يمنعه القانون) فستخضع هذه الأنظمة مجددًا لآلية الموافقة عينها.

بالإضافة إلى ذلك، تخوّل المادة 13 من القانون الحكومة بفرض قيود محدّدة بحسب مناطق؛ فإذا أظهرت منطقة مستويات أعلى من انتشار الوباء، فقد يُعلن عنها "منطقة محظورة" لمدة سبعة أيام، ويمكن تمديدتها خمسة أيام إضافية، لمدة لا تتجاوز الواحد والعشرين يومًا. فرض مزيد من التمديدات أمر ممكن، على الرغم من أنّ هذا يخضع لموافقة لجنة الدستور والقانون. وأخيرًا، يستتبع القانون ترتيبات تنفيذ جنائية وإدارية، وينظّم مقدار الغرامات التي قد تُفرض على من ينتهكون الواجبات والتقييدات المنصوص عليها في أنظمة الحكومة.

يخوّل القانون الحكومة بفرض العديد من أنظمة الطوارئ، بما فيها: تقييد الاستضافة في منازل الغير الشخصية، وتحديد عدد الأشخاص فيها (المادة 6 (1))؛ تقييد السكّان في خروجهم من بيوتهم ومن المناطق المجاورة (المادة 7 (1)) مع بعض الاستثناءات؛ وضع القيود والشروط على التجمهرات العامة، بما في ذلك المظاهرات والصلوات والطقوس (المادة 7 (2))؛ وضع التقييدات على تشغيل ودخول واستخدام المنشآت الرياضية والحدائق العامة والملاعب العامة والشواطئ والمنتزهات. وبالإضافة إلى ذلك، يخوّل القانون الحكومة بتقييد أنشطة المحالّ التجارية وأماكن العمل، وأماكن الأنشطة الجماهيرية والمناسبات، والمؤسسات التعليمية، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، ومرافق النقل العامّ (المواد 8-11).

بيد أنّ القانون، كما سنّ أصلًا في تموز / يوليو، حدّد من قدرة الحكومة على تقييد مشاركة الأفراد في المظاهرات (المادة 7 (1)(ر)). ومع ذلك، في أيلول / سبتمبر 2020، اقترحت الحكومة مشروع قانون لتعديل قانون الكورونا للسماح بـ "حالة طوارئ خاصة" علاوة على حالة الطوارئ الحالية، ممّا يسمح بفرض قيود شديدة إضافية على المشاركة في المظاهرات والصلوات والطقوس الدينية. أقرّ الكنيست التعديل في الـ 29 من أيلول / سبتمبر، وبالتالي أصدرت الحكومة أنظمة تنصّ - في ما تنصّ - على إمكانية المشاركة في مظاهرات لا تزيد عن 20 شخصًا داخل حدود 1,000 متر مربع من مكان الإقامة. كانت هذه الأنظمة سارية المفعول من الـ 30 من أيلول / سبتمبر حتّى الـ 13 من تشرين الأول / أكتوبر.

التماس عدالة للمحكمة العليا

بتاريخ 9 أيلول/ سبتمبر 2020، تقدّمت عدالة بالتماسٍ ضدّ قانون الكورونا، وقدمت عدّة احتجاجات ضدّ دستوريّته.⁵ أوّلاً، ادّعى الالتماس أنّ إعلان الحكومة لحالة الطوارئ ينتهك قانون أساس: السلطة التنفيذية، والذي يمنح الكنيست السلطة الحصريّة لإعلان حالات الطوارئ من أيّ نوع كان. علاوة على ذلك، لا يمكن للكنيست تفويض هذه السلطة الدستوريّة للسلطة التنفيذية من خلال قانون عاديّ.

ثانياً، لاحظ الالتماس أنّ نطاق الصلاحيّات الممنوحة إلى السلطة التنفيذية بموجب القانون يشكّل انتهاكاً لمبدأ الترتيبات الأوّليّة، وبالتالي يشكّل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وللمبدأ سيادة القانون. وقد جادلت عدالة بأنّ لهذا المبدأ بعداً دستوريّاً يحدّ من نطاق الصلاحيّات التابعة للكنيست والتي يمكن نقلها إلى السلطة التنفيذية. يمنح القانون الحكومة صلاحيّات واسعة، مع القليل من القيود والتعليمات بشأن كيفية ممارستها. وتشمل هذه الصلاحيّات تحديد الاعتبارات التي تبرّر إعلان حالة الطوارئ، وبالتالي تحديد القيود اللازمة، من بين عدّة وسائل يأذن بها القانون. ينقل القانون على نحو غير دستوريّ صلاحيّات اتّخاذ الترتيبات الأوّليّة من الكنيست إلى الحكومة، ممّا يجعل الأخيرة هيئة شبه تشريعيّة.

كان بالإمكان تخفيف وطأة هذه الصلاحيّات الواسعة من خلال عمل فعال للرقابة البرلمانيّة، لكن القانون وضع إجراءات رقابة لا توفّر ضوابط كافية لنفوذ السلطة التنفيذية. ألزمت الحكومة بتقديم أنظمتها إلى لجنة الدستور والقانون للموافقة عليها قبل أربع وعشرين ساعة من نشرها، إلّا أنّ القانون يسمح للأنظمة بدخول حيز التنفيذ وإن لم تتمكّن اللجنة من اتّخاذ قرار في غضون هذا الإطار الزمنيّ. وفي هذه الحالة، تكون الأنظمة ملزمة قانونيّاً، ويُتوقّع من الجمهور أن يتصرّف وفقاً لها، وقد يتعرّض لدفع غرامات في حالة حدوث أيّ انتهاكات. وبالتالي، اعتماداً على نوع الأنظمة (الفئة "أ" أو "ب")، والمدة المتاحة للجنة البرلمانيّة للمراجعة، وما إذا كانت اللجنة والكنيست بكامل هيئته يفشلان في اتّخاذ قرار، قد تكون أنظمة الطوارئ التنفيذية سارية دون أية موافقة تشريعيّة طوال الفترة المعنيّة تقريباً. إذا قرّر الكنيست إلغاء أنظمة معيّنة بعد ستّة أيام من صدورها، على سبيل المثال، سيكون الجمهور قد خضع مدّة ستّة أيام لقانون جرى اعتباره فيما بعد إمّا مُفرطاً، أو غير ضروريّ، أو غير مبرّر. ومن شأن مثل هذا السيناريو أن يعرّض الجمهور لقوانين منقوصة ديمقراطيّاً. وبناء على ذلك، جادل الالتماس بأنّ آليّة الرقابة البرلمانيّة التي اعتمدها القانون غير صالحة دستوريّاً، وفي معظم الحالات يجب أن تخضع أنظمة الحكومة لآليّة مصادقة مسبقة من الكنيست.

ونكتسب هذه العمليّة أهميّة خاصّة فيما يتعلّق بصلاحيّات الحكومة في فرض غرامات جنائيّة أو إداريّة على الجمهور. في الغالب، وبموجب القانون الإسرائيليّ، على كلّ تشريع ثانويّ صادر عن السلطة التنفيذية يشمل فرض مثل هذه الغرامات أن يخضع لمصادقة الكنيست. ومع ذلك، يسمح قانون الكورونا للحكومة بسنّ أنظمة من هذا القبيل دون هذه المصادقة المسبقة، ممّا يؤدّي إلى انتهاك آخر لمبادئ الفصل بين السلطات وسيادة القانون.

⁵ المحكمة العليا 20/6312، عدالة وآخرون ضد الكنيست وآخرين. (قُدّم في 2020/9/9)، أنظر/ي: https://www.adalah.org/uploads/uploads/CoronaLaw_Petition_FINAL_06092020.pdf (بالعبرية)

أخيراً، بالنظر إلى القيود المفروضة على حقوق الإنسان المتأصلة، في الصلاحيات الشاملة الممنوحة للحكومة بموجب قانون الكورونا، وعدم وجود أي ضوابط حقيقية على هذه الصلاحيات من قبل الكنيست، فقد جادل الالتماس بأن القانون اعتمد وسائل غير متناسبة في خدمة الغرض الشامل المتمثل في مكافحة انتشار فيروس الكورونا في البلاد.

قرار المحكمة العليا

بالإضافة إلى التماس عدالة، استمعت المحكمة أيضاً إلى ادعاءات في خمسة التماسات أخرى، أربعة منها طعنت في دستورية التعديل والأنظمة التي فرضت قيوداً على المظاهرات. رفضت المحكمة الالتماسات ضد دستورية القانون ككل، وكذلك الحجج ضد دستورية تعديل القانون في ما يخص المظاهرات، لكنها قضت بأن الأنظمة الحكومية التي تقيد المظاهرات باطلة دستورياً.

قضت المحكمة بأن القانون لا ينتهك مبادئ قانون أساس: السلطة التنفيذية من خلال منح الصلاحية لإعلان حالة الطوارئ للسلطة التنفيذية بدلاً من الكنيست نفسه. ووفقاً للمحكمة، فإن الترتيبات المنصوص عليها في قانون الأساس ليست حصرية، والتشريعات الخاصة التي تحدد مساراً مختلفاً لإعلان حالة الطوارئ لا تتعارض مع قانون الأساس. ومع ذلك، لا يوفر قانون الأساس أية صياغة تبرر تفسيراً يجعل شروط القانون ثانوية للتشريعات العادية، ولا يشير في أي موضع إلى أن شروط إعلان الطوارئ الدستورية تشكل ترتيباً متبقياً يمكن إلغاؤه إذا قررت الهيئة التشريعية اختيار ترتيب مختلف. ويتناقض تفسير المحكمة مع مبدأ التسلسل الهرمي للقواعد التي تضع قوانين الأساس فوق القوانين العادية، ويشير إلى أن القيود الموجبة بحسب قانون دستوري يمكن اتباعها على نحو انتقائي، فضلاً عن كونها ملزمة تجاه سائر السلطات.

فضلاً عن هذا، رفضت المحكمة محاجة عدالة بأن آلية الرقابة البرلمانية كانت منقوصة. عوضاً من ذلك، اعتمدت المحكمة على فسحة الساعات الأربع والعشرين الممنوحة للجنة الدستور والقانون في الكنيست، لتجادل بأن عملية الرقابة البرلمانية الرئيسية تُحدث قبل دخول الأنظمة حيز التنفيذ.⁶ ولم تستوضح المحكمة فيما إذا كانت هذه الفسحة الزمنية واقعية أو كافية لمراجعة اللجنة الضرورية. كذلك تجاهلت المحكمة حقيقة أن القانون يسمح لعملية المصادقة من قبل اللجنة والكنيست أن تستمر تقريباً طوال كل الفترة الأصلية للأنظمة، وإخضاع الجمهور لواجبات دون أي إجراء تشريعي. ولم تنظر المحكمة في تبعات عدم المصادقة المتأخرة على الجمهور، الذي قد تُقيد حقوقه وحرياته تقييداً شديداً بفعل حكومي أحادي الطرف، وعلاوةً على ذلك، فإن الأثمان التي قد يُطلب من الجمهور تحملها، من حيث المس بحرياته وبحقوقه، لا يمكن التعويض عنها دائماً. وفي حين أن الغرامات قد تلغى بأثر رجعي، لا وجود لما يلزم العنف الذي تستخدمه سلطات تنفيذ القانون للإكراه على الامتثال للأنظمة التي وجدت اللجنة فيما بعد أنها غير مبررة.

من خلال قرارها، تترك المحكمة الجمهور عرضةً لديناميكيات غير منتظمة لنظام دون المستوى الأمثل من صنع القرار، والذي يهّمس حقوق ومصالح الفرد. أثناء الجائحة، قد تكون بعض القرارات عاجلة، ولكن بالتأكيد لا تتطلب جميع القرارات

⁶انظر: المحكمة العليا 20/5469، أحيوت لييوميت ضد الحكومة الإسرائيلية (2020/4/4)، الفقرة 31 من قرار حُكم الرئيسة حايبوت.

إجراء تنفيذياً فوراً ومن جانب واحد. ومع ذلك، عند النظر في قانون الكورونا، رأيت المحكمة أن كل قضية تتعلق بالوباء، وبغض النظر عن مدى إلحاحيتها الفعلية، تبرر تجاوز التوازن الدستوري الصحيح والطبيعي بين السلطات المختلفة. في الواقع، لم تقم رئيسة المحكمة بإجراء تحليل كامل للتناسب - وهو معيار متداول يُستخدم في القانون الدستوري - وعوضاً عن ذلك تكررت باقتضاب شديد أنه لا يبدو أن القانون يعتمد على وسائل تُخلّ بمبدأ التناسب.

لقد أبطلت المحكمة، في نهاية المطاف، الأنظمة الحكومية التي قيّمت الحق في التظاهر وفرضت على المتظاهرين قيوداً على المسافة من مكان الإقامة (حتى 1,000 متر)، وقضت أن المكان الذي يُختار للمظاهرة لا يقل أهمية عن محتوى اللافتات التي تُرفع والهتافات التي يُهتف بها أثناء المظاهرات.

خلاصة

يعكس قرار المحكمة على نحو واضح نهجها العام للمراجعة القضائية خلال الجائحة، وهو تجنب النظر الجاد في قرارات السلطات الأخرى، وبخاصة السلطة التنفيذية. رفضت المحكمة في هذه الحالة التعامل مع إشكاليات القانون الرئيسية، وتحديد نطاق المبادئ الدستورية الأساسية التي ينبغي أن يستند إليها نظام ديمقراطي سليم. وبدلاً من ذلك، تناولت المحكمة القانون كمسألة نظرية، بدلاً من النظر في آثاره وعواقبه العملية العديدة والمتنوعة، وأخفقت في نهاية المطاف في الاعتراف بالدور الإشرافي المهم للسلطة القضائية، حتى (أو ربما على وجه الخصوص) أثناء حالة الطوارئ.

أكثر النقاط لفتاً للنظر في قرار المحكمة تتعلق بإضفاء الشرعية على سلطة الحكومة في إعلان حالة الطوارئ، وهو ما يتعارض بشكل واضح مع الأساس الدستوري الذي أرساه القانون الأساس. علاوة على ذلك، قد يكون تسامح المحكمة تجاه آلية الرقابة البرلمانية بأثر رجعي أكثر إثارة للقلق بالنسبة لمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات. في حين أن حالة الطوارئ هي وضع معقد قد يتطلب بالفعل اتخاذ بعض القرارات على وجه السرعة، إلا أنه كان من الممكن تحقيق ذلك دون اللجوء إلى إلغاء دور الكنيست في العملية. إن احتمال إبطال بعض الأنظمة من قبل الكنيست بعد أن تم فرضها على الجمهور لا يعتبر ضيقاً مناسباً للسلطة التنفيذية، ولكنه في جوهره فشل في ضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الأفراد وحررياتهم. لقد أظهرت المحكمة، في هذه الحالة، حتى وإن كان المسّ بالحقوق ضرورياً إلى حد ما، أن المبادئ الدستورية وضمنان حقوق الإنسان ليست المنظار الذي تقيّم من خلاله سلوك السلطات الأخرى في أوقات الطوارئ.