

ورقة موقف

تمويل الاتحاد الأوروبي المشروط:

انعاج المشروعية والآثار السياسية

## © جميع الحقوق محفوظة

بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، 2020

ورقة موقف: تمويل الاتحاد الأوروبي المشروط: انعدام المشروعية والآثار السياسية

نيسان 2020

### تنويه

يسمح بالاقْتباس من هذه الورقة بما لا يتعدى الـ 500 كلمة دون الحاجة إلى إذن مسبق، شريطة توثيق المصدر حسب الأصول، بينما يشترط الحصول على إذن مكتوب من مركز بديل مسبقاً في حال اقتباس أو إعادة طباعة فقرات أطول من ذلك، أو في حال اقتباس أقسام أو فصول من هذا الإصدار، سواء جرى ذلك بالتصوير أو النسخ الإلكتروني أو بأي شكل آخر.



بديل /المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين

بيت لحم، فلسطين

هاتف: 2777086

تلفاكس: 2747346

موقع مركز بديل على شبكة الانترنت: [www.BADIL.org](http://www.BADIL.org)

بديل / المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين هو مؤسسة أهلية فلسطينية الهوية في منطلقاتها ومبادئها وغاياتها؛ يؤمن أن دوره يتركز في الدفاع عن حقوق اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين وذلك بالاستناد إلى مبادئ وقواعد القانون الدولي عامة، وقانون حقوق الإنسان الدولي خاصة. يؤمن مركز بديل أن ما تتضمنه مواثيق حقوق الإنسان الدولية من قواعد تشكل أداة نضالية يمكن توظيفها لتحقيق الأهداف الوطنية من جهة، وإطاراً يحدّد فلسفته، وعلاقاته، ورؤيته في كلّ المراحل وعلى كافة المستويات من جهة ثانية. ومن خلالها يسعى بديل إلى تعزيز الحقوق الفردية والجماعية للشعب الفلسطيني.

## قائمة المحتويات

|  |    |
|--|----|
| 1. المقدمة   | 4  |
| 2. بند مكافحة الإرهاب الذي فرضه الاتحاد الأوروبي مؤخراً  | 6  |
| 3. اعتراضات المؤسسات الفلسطينية وبواعث قلقها والادعاءات التي يسوقها الاتحاد الأوروبي   | 9  |
| 1.3. يندرج بند مكافحة الإرهاب الجديد في صلب عمل الدول الغربية على تعزيز اجراءات "مكافحة الإرهاب" على مستوى العالم                  | 11 |
| 2.3. فرض بند مكافحة الإرهاب قد لا يكون مصمماً خصيصاً لفلسطين ولكنه بالتأكيد يمتس الشعب الفلسطيني دون وجه حق                        | 13 |
| 3.3. يشكل بند مكافحة الإرهاب الذي وضعه الاتحاد الأوروبي مخالفة للقانون الدولي والالتزامات الواقعة على عاتقه                        | 15 |
| 4.3. يتعارض بند مكافحة الإرهاب الذي وضعه الاتحاد الأوروبي مع القوانين الفلسطينية، بما فيها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية | 20 |
| 5.3. يرسخ الاتحاد الأوروبي، بفرضه بند مكافحة الإرهاب، المزاعم التي ترى أن المؤسسات الفلسطينية تدعم الإرهاب                         | 22 |
| 6.3. لا شيء يثبت أن قوائم العقوبات التي يتبناها الاتحاد الأوروبي لن تضم أفراداً فلسطينيين في المستقبل                              | 23 |
| 7.3. يشبه بند مكافحة الإرهاب الذي وضعه الاتحاد الأوروبي تدابير التمويل التي تعتمدها الولايات المتحدة                               | 28 |
| 4. الخلاصة   | 33 |

## 1. مقدمة

يُعدّ معظم التمويل الذي تقدّمه الوكالات الدولية والحكومية وغير الحكومية لقطاع المؤسسات غير الربحية مشروطاً، مما يعني أنه يتعين على المؤسسة التي تتلقّى هذا التمويل أن تلتزم بأهداف وتدابير محدّدة على الوجه المقرّر مع الجهة المانحة من أجل الوفاء بالاحتياجات والحقوق والمصالح المشتركة بينهما. وقد تكون هذه الشروط ذات طابع إداري أو مالي أو سياسي. التمويل المتضمن شروطاً سياسية يكون مقبولاً طالما أنه لم يفرض، من ناحية المبدأ أو على أرض الواقع، معضلة سياسية أو أخلاقية على كاهل المؤسسات التي تتلقاها، أو يقلّص نطاق قدرتها على تحقيق غاياتها. أو يعيق إدارة المشاريع التي تنفذها على النحو الذي يكفله القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وقد تحلّت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، على مدى العقود القليلة المنصرمة، ضغطاً متزايداً مارسه الجهات المانحة الدولية عليها من خلال التدخل في تحديد ماهية ومضمون حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، وهو حق مشروع يكفله القانون الدولي ويضمنه لهم. ومن جملة هذه الشروط السياسية غير المقبولة:

- فرض الرقابة على المصطلحات التي تعتمدها المؤسسات الفلسطينية في منشوراتها، وبالذات في مسائل من قبيل النكبة، والاستعمار، والفصل العنصري، وحق العودة.
- حجب التمويل عن المشاريع والأنشطة المتصلة بالترويج لحق اللاجئين والمهجرين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم وأراضيهم الاصلية، أو حركة مقاطعة إسرائيل وسحب الاستثمارات منها وفرض العقوبات عليها.
- تقليص النطاق الموضوعي للمشاريع وحصره في نطاق لا يتعدى المساعدات الإنسانية، أو تضييق النطاق الجغرافي الذي تغطيه هذه المشاريع واقتصاره على الأرض الفلسطينية المحتلة في العام 1967.
- إيلاء الأولوية للمشاريع الرامية إلى 'حل الصراع' و'بناء السلام' التي تتجاهل حقوق الإنسان المشروعة والواجبة لأبناء الشعب الفلسطيني تجاهلاً صارخاً.

وعوضاً عن الإسهام في تمكين حقوق الإنسان المشروعة لأبناء الشعب الفلسطيني وتعزيزها وتوطيد أركانها على الوجه الذي يقره القانون الدولي ويعترف به، تتسبب هذه الشروط السياسية في تكبير وتضييق هامش العمل المتاح أمام المجتمع المدني الفلسطيني، إضعاف القدرة على

توظيف الشعب الفلسطيني لإمكانياته، وترسيخ الواقع السياسي الراهن، وتقويض مطالبات الفلسطينيين بحقوق الإنسان المشروعة والمكفولة لهم.<sup>1</sup>

وقد شهدت الحقبة التي أعقبت أحداث الحادي عشر من أيلول ظهور الاجراءات والتشريعات والأنظمة التي تُعنى بمكافحة الإرهاب وإرساء دعائمها، وغدت اليوم توظّف كما لو كانت سيفاً مسلطاً يستهدف تكبيل المجتمع المدني الفلسطيني وسلّ قدرته، ويحد من نطاق الحقوق المشروعة الواجبة لأبناء الشعب الفلسطيني. فقد راجع الاتحاد الأوروبي، مؤخراً، سياسته العالمية بشأن التعاقدات والمنح الخارجية من أجل إدراج بند ينص على مكافحة الإرهاب في العقود المبرمة. ومن النواحي القانونية والسياسية والعملية، يشكّل هذا البند تمويلاً مشروطاً سياسياً لا يمكن قبوله والتسليم به، ويمثّل جانباً من المسعى الذي يرمي إلى التدخل في حرية المجتمع المدني الفلسطيني في عمله وتوجّهه السياسي، سواء كان ذلك مقصوداً أم غير مقصود.

تتناول ورقة الموقف هذه المضمون الإشكاليّ الذي يلفّ التمويل المشروط سياسياً والذي فُرض على كاهل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني على وجه العموم، وتركّز بصفة خاصة على بند مكافحة الإرهاب الذي بات الاتحاد الأوروبي يشترطه، وتبرهن الورقة على أن هذا البند مصمّم على غرار نموذج تدابير مكافحة الإرهاب التي يجري تنفيذها على نحو متزايد لا يفتقر في الولايات المتحدة وفي أوروبا، وأن هذا النموذج يعكس في جوهره اعتبارات مكافحة الإرهاب المعتمدة من قبل الدول الغربية المتنفذة، والتي في المحصلة تجرّم حق الشعب الفلسطيني المشروع في مقاومة الاضطهاد (الاحتلال والاستعمار والفصل العنصري) بالوسائل المشروعة. ضمن هذا السياق، تشير الورقة إلى أن دمج الكفاح الذي يخوضه أبناء الشعب الفلسطيني في سبيل أعمال حقوقهم المشروعة المعترف بها بموجب القانون الدولي، ووضعها في إطار الفهم الغربي، والأوروبي على وجه الخصوص، للأعمال الإرهابية يقيد حق المجتمع المدني الفلسطيني في تقرير نطاق أعماله بحرية، وأخيراً، تؤكد هذه الورقة أن هذا النهج لا يتغاضى عن المبادئ التي يرسّيها القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالأطراف الأخرى ويصرف النظر عنها فحسب، بل إنه ينتهك، بصورة مباشرة وغير مباشرة، الحقوق المشروعة التي يتمتع بها أبناء الشعب الفلسطيني.

1 انظر الحملة الوطنية الفلسطينية لرفض التمويل المشروط سياسياً، "ورقة موقف: لماذا يرفض الفلسطينيون التمويل المشروط سياسياً؟"، 20 كانون الثاني 2020، على الموقع الإلكتروني: <http://www.badil.org/ar/publications-ar/press-releases/91-2020/5042-pr-ar-200120-04.html> [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 1 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، طارق دعنا، "تجريم المقاومة الفلسطينية: شروط الاتحاد الأوروبي الإضافية على تقديم المساعدات إلى فلسطين"، الشبكة، 2 شباط 2020، على الموقع الإلكتروني: <https://bit.ly/3cc1cu1> [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 13 نيسان 2020]؛ وانظر: Sherine El Taraboulsi-McCarthy, "A Humanitarian Sector in Debt" Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Financial Access for NGOs in the West Bank and Gaza," Humanitarian Policy Group, working paper, ; August 2018, available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12357.pdf> وانظر، أيضاً، ما ورد على لسان صائب عريقات في "عريقات يطالب الاتحاد الأوروبي بالتراجع عن شروط التمويل الجديدة والاعتراف بفلسطين"، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، 3 كانون الثاني 2020، على الموقع الإلكتروني: [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=QNwJ87a868034902614aQNwJ87&fbclid=IwAR3xstJMizywwUkh\\_X3wm31FxGonnIMja580Dh1UA9DB5VWLtjm1oC\\_E](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=QNwJ87a868034902614aQNwJ87&fbclid=IwAR3xstJMizywwUkh_X3wm31FxGonnIMja580Dh1UA9DB5VWLtjm1oC_E) [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 13 نيسان 2020].

## 2. بند مكافحة الإرهاب الذي فرضه الاتحاد الأوروبي مؤخراً

توجّه مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان والمساواة والتضامن واحترام مبادئ القانون الدولي النشاط الذي يؤديه الاتحاد الأوروبي على الصعيد الخارجي، وذلك ضمن إطار سياسته الأمنية الخارجية المشتركة<sup>2</sup> وينفذ الاتحاد الأوروبي، في مسعاه إلى تحقيق هذه المبادئ، نظام الاجراءات التقييدية الذي يعتمد، والذي يقوم في أساسه على مبادرته هو وأو يتمشى مع القرارات الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة<sup>3</sup> وتستهدف هذه الاجراءات التقييدية، بوجه خاص، الأعمال الإرهابية، كما تستهدف من ناحية مبدئية الانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان أو ضم الأقاليم الأجنبية<sup>4</sup> وقد أعدّ الاتحاد الأوروبي طائفة شاملة من الاجراءات التقييدية، ولا سيما العقوبات الدبلوماسية، وحظر توريد الأسلحة، ومنع السفر، وتجميد الأصول، وعقوبات اقتصادية مختلفة تشمل الاستيراد والتصدير، وحظر الاستثمار، فضلاً عن الحظر الذي يفرضه على توريد الخدمات<sup>5</sup> ولا تزال العقوبات المالية تشكل محوراً مهماً من محاور السياسة التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب، حيث تأتي هذه العقوبات في صورة تعليق جزئي أو كامل للعلاقات المالية والاقتصادية أو تقليصها<sup>6</sup> وذلك بهدف مكافحة الإرهاب، بما يشمل ذلك من تجميد أية "أموال أو غيرها من الأصول المالية والموارد الاقتصادية" أو "الخدمات المالية" وتقديمها بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو الجماعات أو الهيئات/الكيانات المدرجة على قوائم الاتحاد الأوروبي<sup>7</sup>. ويقابل هذه الطائفة الواسعة وبعيدة المدى من الاجراءات التقييدية غياب الوضوح عنها وعدم تحديد الوسيلة الموضوعية اللازمة للتعامل مع الحالات العينية. ويمهّد هذا "النهج الموجّه والتميّز" الذي يتبنّاه الاتحاد الأوروبي على صعيد الاجراءات التقييدية، في سياق فلسطين، السبيل أمام فرض العقوبات على كلا الكيانات الفلسطينية والأشخاص الفلسطينيين على نحو تعسفي لا يمكن التنبؤ به<sup>8</sup>.

2 European Union, Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2012/C 326/13, Article 21, available at: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF) [accessed 1 May 2020].

3 European Council: Council of the European Union, "Adoption and Review Procedure for EU Sanctions," webpage, last reviewed 14 February 2019, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/> [accessed 13 April 2020].

4 European Council: Council of the European Union, "Different Types of Sanctions," webpage, last reviewed 6 June 2019, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/> [accessed 13 April 2020].

5 المصدر السابق.

6 European Union, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008/C 115/01, Article 215, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> [accessed 31 March 2020].

7 Council Regulation (EC) no 2580/2001 of 27 December 2001 on Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities with a View to Combating Terrorism, OJEU L 344/70, 28 December 2001, Article 2, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0070:0075:EN:PDF>

8 "تفاوت التدابير التي تُستخدم في حالة معينة بالاستناد إلى الأهداف المتوخاة من الاجراءات التقييدية وفعاليتها المحتملة في تحقيق هذه الأهداف في ظل ظروف بعينها، بحيث تعكس النهج الموجّه والتميّز الذي يعتمده الاتحاد الأوروبي". انظر:

European Union: Council of the European Union, "Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy," 4 May 2018, Sec. II(C) "Targeted Measures," para.14, 8, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

وتستهدف الاجراءات التقييدية الأشخاص والكيانات المدرجة على قوائم العقوبات، التي تحددها القرارات الصادرة عن مجلس الاتحاد الأوروبي.<sup>9</sup> ولا تسري هذه الاجراءات على مفوضية الاتحاد الأوروبي عندما تنفذ موازنة الاتحاد فحسب، بل تنطبق كذلك على المؤسسات الفلسطينية المستفيدة من المنح والمتعاقدة معها بصفتها كيانات يُعهد إليها بتولي "الإدارة غير المباشرة" لأموال الاتحاد الأوروبي.<sup>10</sup> فضلاً عن ذلك، تجدر الإشارة أن تلك الاجراءات التقييدية ينبغي ألا تؤثر على الأشخاص والكيانات غير المستهدفة.<sup>11</sup>

وتستند الاجراءات التقييدية التي يتبناها الاتحاد الأوروبي استناداً مباشراً إلى فهم الاتحاد للأعمال الإرهابية، والتي يعرّفها الموقف المشترك لمجلس الاتحاد الأوروبي، المؤرخ 27 كانون الأول 2001، تعريفاً فظفاً باعتبارها: "أحد الأفعال المتعمدة التي قد تتسبب، بموجب طبيعتها أو سياقها، في ضرر خطير لدولة أو منظمة دولية، ويرد تعريفه على أنه جريمة بموجب القانون الوطني عندما يُرتكب بهدف: (1) ترويع السكان إلى حد خطير، (2) أو إجبار حكومة أو منظمة دولية دون أي مسوغ على أداء عمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين، أو (3) زعزعة الاستقرار إلى حد خطير في بلد معين أو في منظمة دولية معينة أو تدمير الهياكل السياسية أو الدستورية أو الاقتصادية أو الاجتماعية الأساسية لبلد معين أو منظمة دولية ما، [...]".<sup>12</sup>

وتنص المادة 1.5 مكرر من الملحق الثاني إلى الشروط العامة المتعلقة بعقود منح التمويل من الاتحاد الأوروبي لغايات الأنشطة الخارجية (فيما بعد المادة 1.5 مكرر)، والتي تسري على المؤسسات الفلسطينية التي تقدم الطلبات للحصول على المنح منذ شهر تموز 2019، على أنه: "يجب أن يضمن المستفيدون من المنح والمتعاقدون أنه لا وجود لمتعاقدين من الباطن، أو أشخاص طبيعيين، بمن فيهم مشاركون في الورشات ولأو الدورات التدريبية، ومتلقين للدعم المالي الموجه إلى أطراف ثالثة، في قوائم الاجراءات التقييدية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي".<sup>13</sup> ومع أن المادة 1.5 مكرر مصوغة بلغة تبدو محايدة، الا ان فيها ما فيها من الإشارات التي تفوح

9 European Union: Council of the European Union, "Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy," 4 May 2018, Sec. II(D) "Lists of Targeted Persons and Entities," 9, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

10 European Union: European Commission, "Financial Regulation Applicable to the General Budget of the Union," July 2018, Articles 62(1)(c), 155(2)(a) & 155(3), available at: [https://ec.europa.eu/info/publications/financial-regulations\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/financial-regulations_en) [accessed 14 April 2020]; see also European Union: European Commission, "Procurement and Grants for European Union External Actions – A Practical Guide," Version 2019.0, 15 July 2019, para.2.4, available at: <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=2.4> [accessed 1 May 2020].

11 European Union: Council of the European Union, "Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy," 4 May 2018, Sec. II(D) "Lists of Targeted Persons and Entities," para.20, 10, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

12 Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism, 2001/931/CFSP, 28 December 2001, Article 1(3), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001E0931> [accessed 31 March 2020].

13 Annex II General Conditions Applicable to European Union-Financed Grant Contracts for External Actions, July 2019, Article 1.5 bis, available at: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2\\_gencond\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2_gencond_en_0.pdf)

منها رائحة بند بشأن مكافحة الإرهاب وتحمل في طياتها أثراً بعيدة المدى على من يوقعها من الفلسطينيين.

ومن الناحية العملية، تنطوي المادة 1.5 مكرر على ما يتجاوز مجرد فحص الأسماء بشروط بعيد:

- فالفلسطينيون الذين يتلقون المنح، وبصفتهم شركاء متعاقدين مع الاتحاد الأوروبي، ينبغي لهم أن يقرّوا بالاجراءات التقييدية، بما فيها قوائم العقوبات، والتقييد بها.
- ويجب أن يضمن متلقو المنح من الفلسطينيين أن لا أحد ممن يشاركون في مشاريعهم يرد اسمه ضمن أحدث قوائم العقوبات الصادرة على الاتحاد الأوروبي. وهذه القوائم متاحة على خريطة العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي<sup>14</sup> وبموجب الصياغة الغامضة التي جاءت بها عبارة "يضمن" أنه لا وجود "حسب الشرط الوارد في المادة 1.5 مكرر، يتعين على مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي تحصل على المنح، من ناحية المبدأ، أن تُدخل أسماء أصحاب المصلحة الذين تتعامل معهم في قاعدة بيانات خريطة العقوبات، وأن تتأكد من أنهم ليسوا معرّفين فيها باعتبارهم أشخاصاً مدرجين على قوائم العقوبات. وبعبارة أخرى، يتعين على تلك المؤسسات أن تضع الاجراءات التقييدية التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي موضع التنفيذ من خلال إجراءات الفحص والتدقيق التي تستهدف أي فرد يشارك في المشاريع التي تنفذها.
- تُعدّ إجراءات الفحص والتدقيق فضفاضة في نطاقها، حتى أنها تكاد تشمل جميع الأشخاص أو الكيانات أو الجماعات التي تشارك في المشاريع مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، سواء كان هؤلاء موظفون يعملون في تلك المؤسسات، أو أعضاء في مجالس إدارتها، أو مشاركين في الورشات أو الدورات التدريبية التي تعقدتها، أو مستفيدين من المساعدات التي تقدمها.
- لا يزال الغموض والإبهام يلفان معايير التمييز بين الكيانات المدرجة على قوائم العقوبات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي والمنتسبين إليها ولأو المتعاطفين معها، ولم يخرج الاتحاد بتوجيهات قاطعة بشأن المعايير السارية على تلك الكيانات.
- تُنقل المسؤولية عن إنفاذ إجراءات الفحص والتدقيق، التي ينبغي أن تبقى بشأن الاتحاد الأوروبي نفسه، وعلى نحو لا مسوّغ له إلى مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي يُشترط عليها أن تنزلها وتنفذها على أبناء شعبها.

14 انظر: European Union Sanctions Map available at: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> [accessed 14 Avril 2020].



## 3. اعتراضات المؤسسات الفلسطينية وبواعث قلقها والادعاءات التي يسوقها الاتحاد الأوروبي

دفع ممثل الاتحاد الأوروبي في الضفة الغربية وقطاع غزة ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) (فيما بعد ممثل الاتحاد الأوروبي)، في رسالة توضيحية رسمية وجهها إلى شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية في يوم 30 آذار 2020، بأن بواعث القلق التي تساور المؤسسات الفلسطينية تنبع من حملة تبتث معلومات مضللة بشأن المادة 1.5 مكرر<sup>15</sup> وقد طرح الاتحاد الأوروبي الحجج التالية ضمن رسالته أو في سياق النقاشات التي جرت مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني:

1. يُشترط على متلقي الأموال من الاتحاد الأوروبي احترام تشريعات الاتحاد بشأن الاجراءات التقييدية، والالتزام بأحكام العقود التي تسري على أي من متلقي أموال الاتحاد في العالم بأسره.
2. لا تُعدّ الاحكام بشأن الاجراءات التقييدية جديدة، وهي لا تخص مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني على وجه التحديد، وإنما تشمل جميع من يتلقى أموال الاتحاد الأوروبي على وجه البسيطة.
3. الاتحاد الأوروبي يساند الشعب الفلسطيني في "مسعاه" لنيل حريته واستقلاله وتقرير مصيره من خلال "جميع الوسائل المسموحة بموجب القانون الدولي" من أجل تحقيق "حل سلمي للنزاع الفلسطيني-الإسرائيلي".
4. يشكّل قانون الاتحاد الأوروبي القانون الساري على جميع متلقي الأموال من الاتحاد ضمن إطار المشاريع التي يمولها.
5. لا يُشترط على المستفيدين من منح الاتحاد الأوروبي الالتزام بأي بند آخر بخلاف تلك المرفقة في طي وثائق العقود بشأن الأنشطة الخارجية ولا يُطلب إليهم تغيير موقفهم السياسي تجاه أي فصيل فلسطيني.
6. ليس ثمة أشخاص فلسطينيين مدرجين حالياً على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي، وتخضع الطلبات المقدمة بخصوص رفع اسم كيان أو شخص منها لإجراءات مستقلة عن الإجراءات المالية. واستبعاد الكيانات والجماعات المدرجة على قوائم العقوبات الصادرة

15 European Union Representative West Bank and Gaza Strip, UNWRA, Clarification Letter regarding EU-funded contracts, to the Palestinian NGO Network, 30 March 2020, available at: <http://www.pngo.net/wp-content/uploads/2020/04/EU-Clarification-letter-regarding-the-EU-funded-contracts1.pdf>

عن الاتحاد الأوروبي من الحصول على المزايا المرتبطة بالأنشطة التي يمولها الاتحاد الأوروبي لا يعنى بالأشخاص الطبيعيين الذين ينتسبون إلى تلك الكيانات والجماعات أو يتعاطفون معها أو يدعمونها، الا اذا كان اسم الشخص مدرجا في القوائم الأوروبية.

7. لا تشبه المادة 1.5 الأحكام المفروضة على متلقي المنح من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ولا تأتي صياغتها متفقة معها أو تحذو حذوها.

ولا تخفف هذه التبريرات، على نحو مقنع، من حدة الاعتراضات والشواغل التي أفصحت عنها الحملة الوطنية الفلسطينية لرفض التمويل المشروط سياسياً، التي انطلقت في يوم 30 كانون الأول 2019، بشأن السابقة الخطيرة التي ترسيها المادة 1.5 مكرر، فالمادة المذكورة تتضمن بشكل مباشر و/أو غير مباشر:

● تجريم الكفاح المشروع الذي يخوضه أبناء الشعب الفلسطيني في سبيل التحرر الوطني بحكم الأمر الواقع، وبحكم القانون على نحو غير مباشر.

● دمج الكفاح المشروع الذي يخوضه أبناء الشعب الفلسطيني في سبيل التحرر الوطني على نحو غير مقبول أخلاقياً وغير قانوني في الفهم الأوروبي للأعمال الإرهابية، وهو فهم لا يطبق على هدي من السياق السائد في أوروبا فحسب، بل يتعارض أيضاً مع الأحكام التي تكفل السمة القانونية التي يتسم بها حق أبناء الشعب الفلسطيني في المقاومة بموجب القانون الدولي.

● فرض إطار يجزّم بعض الفصائل السياسية الفلسطينية المدرجة بوصفها كيانات إرهابية.

● نقل العبء المتمثل في فحص مكافحة الإرهاب إلى مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، مما يرسخ الانقسام بين صفوف المجتمع الفلسطيني ويقوّض العلاقة الوثيقة التي تجمع ما بين الفلسطينيين وأحزابهم السياسية.<sup>16</sup>

وتقيم هذه الورقة الدليل على أن الحجج التي يسوقها الاتحاد الأوروبي بشأن المادة 1.5 مكرر تترك الكثير من الثغرات مشرّعة، وتتجاوز في حدودها تطبيق مبدأ العناية الواجبة على نحو معقول يمكن توقّعه من جانب متلقي المنح من الاتحاد الأوروبي، ولا تقدّم مسوّغاً يمكن قبوله في أي حال من الأحوال لرفض سياسات واجراءات مكافحة الإرهاب على كاهل المجتمع المدني الفلسطيني.

16 انظر البيانات الصادرة عن الحملة الوطنية الفلسطينية لرفض التمويل المشروط سياسياً، على الموقع الإلكتروني لمركز بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين: <http://www.badil.org/ar/publications-ar/press-releases/91-2020.html> [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 6 نيسان 2020].

### 1.3. يندرج بند مكافحة الإرهاب الجديد في صلب عمل الدول الغربية على تعزيز إجراءات "مكافحة الإرهاب" على مستوى العالم

تحتج المفوضية الأوروبية بأن بند مكافحة الإرهاب بشأن التمويل المشروط ليس بالأمر "الجديد"، وإنما أضيف إلى مجموعة ممتدة من الإجراءات التي يتبناها الاتحاد الأوروبي في سياق محاربة الإرهاب العالمي، بما يشمل من طرح قوائم العقوبات التي يفرضها الاتحاد منذ العام 2001.<sup>17</sup>

وقد أدرجت المادة 1.5 مكرر ضمن عقود المنح التي يبرمها الاتحاد الأوروبي بشأن الأنشطة الخارجية في شهر تموز 2019، ومن المسلم به أن ذلك جاء تمثيلاً مع العمل على بناء ترسانة مكافحة الإرهاب على المستويين الأوروبي والدولي بدءاً من العام 2001 فصاعداً. فلم يكن الاتحاد الأوروبي قد سار من فوره على درب الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التي نصت على بند مكافحة الإرهاب في عقود المنح التي تقدمها منذ مطلع العقد الأول من القرن الواحد والعشرين. فعلى مدى العقدين المنصرمين، ظلت معايير المنح التي كان الاتحاد الأوروبي يطبقها على مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تقوم في أساسها على الكفاءة والشفافية والاتساق. وقد جاء إدراج المادة 1.5 مكرر مؤخراً ضمن عقود المنح التي يبرعها الاتحاد الأوروبي نتيجة للسياق التالي: تصاعد الأحداث الإرهابية التي ضربت أوروبا خلال العقد الماضي، والحملات الإسرائيلية المغرضة على نضال الشعب الفلسطيني للخلط بين المقاومة المشروعة التي يخوضها أبناء الشعب الفلسطيني وصمودهم والأعمال الإرهابية وربطهما معاً، والضغط الذي تمارسه إسرائيل على نحو لا يفتر على الاتحاد الأوروبي للحيلولة دون تمويل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني.<sup>18</sup>

وفيما يتعلق بفلسطين والفلسطينيين، ينبغي أن ينظر إلى المادة 1.5 مكرر ضمن سياق الضغط المتنامي الذي تمارسه إسرائيل على الاتحاد الأوروبي، والذي يقوم في أسسه على مزاعم زائفة تتمحور حول تمويل المؤسسات غير الربحية الفلسطينية

17 المفوضية الأوروبية (الإدارة العامة المختصة بالحوار وتوسع المفاوضات) - الاجتماع الذي عقده الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية مع مؤسسات حقوق الإنسان الفلسطينية، بروكسل، 22 كانون الثاني 2020.

18 من المؤكد أن المساعي الإسرائيلية الصهيونية التي ترمي إلى دمج أعمال المقاومة الفلسطينية التي تقف في وجه الاضطهاد ووضعها في إطار الأعمال الإرهابية قد استفادت من تعزيز قدرات النظام الذي اعتمده الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب في أعقاب سلسلة الهجمات الإرهابية التي ضربت أوروبا على مدى الأعوام الخمس عشرة الماضية. فإسرائيل تحول الخطاب المعادي للإرهاب العالمي لكي تستدرج الرأي العام وتحرضه للنظر إلى المقاومة الفلسطينية من زاوية الإرهاب العالمي، مما يتسبب بالتالي في تقويض الصفة المشروعة التي يكتسبها الفلسطينيون في مواصلة مقاومتهم. ويرد هذا التحليل بجلاء في المنشورات الصهيونية التي تساوي أعمال المقاومة الفلسطينية مع الإرهاب وتلقي باللائمة على الاتحاد الأوروبي لأنه لا يفعل ذلك: "إن التعاون الحذر [بين إسرائيل والاتحاد الأوروبي] في ميدان مكافحة الإرهاب لم يرق بعد، ولسوء الحظ، إلى موقف يتسم بقدر أكبر من التوازن من جانب الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فيما يتصل بالتدابير الأمنية التي تتخذها إسرائيل على صعيد التعامل مع الإرهاب والتخريض الفلسطيني. من شأن المعيار الأخلاقي المزدوج الذي يتبناه الاتحاد الأوروبي حيال هذه المسألة أن يقوض الحرب التي يخوضها في مواجهة الإرهاب الإسلامي". انظر:

Tsilla Hershco, "The Impact of the ISIS Terror Attacks on Europe," BESA Center Perspectives Paper No.456, 30 April 2017, available at: <https://besacenter.org/perspectives-papers/isis-terror-europe/> [accessed 22 April 2020].

المرتبطة بما يسمّى الكيانات الإرهابية. فإسرائيل، في حملتها القائمة على المغالطات والأكاذيب تسعى إلى تقويض مصداقية المجتمع المدني الفلسطيني وتشويه سمعته، وتصوّر مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في صورة مضلّة كما لو ان القائمين على المؤسسات "إرهابيون يرتدون بدلات".<sup>19</sup> ويرد هذا الادعاء الذي تعوزه المصداقية بزعم أن تسأل هؤلاء وتغلغلهم في النسيج الاجتماعي لمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني يشكّل الإستراتيجية الجديدة التي ينتهجونها، والتي تصوّر على أنها تكتسب صفة شرعية أكبر مما تكتسبه أساليب النزاع المسلح في مواجهة المجتمع الدولي.<sup>20</sup> ويحرض المسؤولون الإسرائيليون وبطريق مباشر الاتحاد الأوروبي على إقصاء مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني هذه واستبعادها من التمويل الذي يقدمه، حيث ينعنون الفلسطينيين الذين يعملون في تلك المؤسسات بنعت "الإرهابيين" ويزعمون أن تمويل الاتحاد الأوروبي يجري توجيهه عبر هذه المؤسسات إلى الكيانات الفلسطينية المدرجة على قوائم العقوبات التي يقرّها الاتحاد.<sup>21</sup>

كما تفترض المفوضية الأوروبية بأن المادة 1.5 مكرر لا تفرض أية التزامات جديدة، وإنما تعتبر أن الحظر يعني عدم إتاحة الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية وتقديمها للأفراد والكيانات المدرجة في القوائم بموجب القواعد المطبقة على الجهات المستفيدة من الاتحاد الأوروبي.<sup>22</sup> ومع ذلك، فثمة اختلاف لا يمكن إغفاله بين اعتبار بعض المؤسسات السياسية كيانات إرهابية من جهة، وفرض شرط يملّي على مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي تستفيد من المنح أن تعترف، وأن تصادق بالتالي على، قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي وتعريف هؤلاء الأفراد أو الأحزاب السياسية بوصفها إرهابية، من خلال التوقيع على عقد المنحة. فضلاً عن ذلك، تضع المادة 1.5 مكرر عبء الاضطلاع بدور الشرطي في إجراءات الفحص على عاتق مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني نفسها.

19 Prime Minister's Office, "Special Report: The Ties Between NGOs Promoting BDS and Terror Organizations," Israel government's website, available at: [https://www.gov.il/en/Departments/General/terrorists\\_in\\_suits](https://www.gov.il/en/Departments/General/terrorists_in_suits) [accessed 4 April 2020].

20 Raphael Ahren, "Israeli Government Report Claims Terrorists Have 'Infiltrated' Palestinian NGOs," Times of Israel, 3 February 2019, available at: <https://www.timesofisrael.com/israeli-report-claims-terrorists-have-infiltrated-palestinian-ngos/> [accessed 4 April 2020].

21 Lahav Harkov, "Erdan to EU: Make Sure Your Funds Don't Go to NGOs with Terror Ties," Jerusalem Post, 2 January 2020, available at: <https://www.jpost.com/middle-east/palestinian-ngos-refuse-eu-funds-after-being-told-not-to-fund-terror-612733> [accessed 4 April 2020].

22 المفوضية الأوروبية (الإدارة العامة المختصة بالحوار وتوسيع المفاوضات) - الاجتماع الذي عقده الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية مع مؤسسات حقوق الإنسان الفلسطينية، بروكسل، 22 كانون الثاني 2020.

## 2.3. فرض بند مكافحة الإرهاب قد لا يكون مصمماً خصيصاً لفلسطين ولكنه بالتأكيد يمسّ الشعب الفلسطيني دون وجه حق

يحتج ممثل الاتحاد الأوروبي بأن المادة 1.5 مكرر تسري على العالم بأسره، وأنها لا تفرض التزامات مغايرة على الجهات الفلسطينية المستفيدة بالمقارنة مع بلدان أخرى، وأنه لا يمكن تعديل الشروط العامة لكي تتناسب مع السياق المحدد المرتبط بفلسطين.<sup>23</sup>

وبينما لا يفرد الإطار الذي يتبناه الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب فلسطين بصفة خاصة دون غيرها، فإن فرض إطار لمكافحة الإرهاب على شعب يخوض الكفاح في سبيل نيل تحرره الوطني ينطوي على إشكالية هائلة بحد ذاته. ففي ظل غياب تعريف متفق عليه دولياً، يطرح الاتحاد الأوروبي تعريفاً فضفاضاً للأعمال الإرهابية، حسبما ورد أعلاه، بحيث يتعارض مع السياق الذي يقع فيه حق الشعوب في مقاومة الاستعمار والفصل العنصري والاضطهاد. ويكمن الإطار الصحيح الذي يسري على حركة الكفاح التي يخوضها الشعب الفلسطيني في سبيل التحرر في حقه في المقاومة المشروعة في مواجهة الاضطهاد الذي تمارسه إسرائيل بحقه، والهيمنة الأجنبية والممارسات المأسسة التي تقوم على التمييز في أساسها، وذلك بموجب أحكام القانون الدولي وقواعده. التعريف الموحد الذي وضعه الاتحاد الأوروبي للأعمال الإرهابية يشمل على الأرجح في نطاقه جميع أعمال المقاومة السياسية التي ينفذها الأفراد والمجموعات والفصائل الفلسطينية التي تطالب بإعمال حقوقها المشروعة، أو على الأقل ينطوي على احتمالية إدراجها ضمن نطاق الإرهاب على أساس عشوائي. فتحت شعار "ارتكاب الأعمال الإرهابية"، يجزّم هذا التعريف تجريم أشكال المقاومة المسلحة المشروعة التي تكتسي، وعلى الرغم من كونها مسلحة أو غير سلمية، صفة قانونية بموجب القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة. ضمن السياق الخاص بفلسطين، تحظى مقاومة الشعب الفلسطيني بالاعتراف الدولي في سبيل التحرر من هيمنة الاستعمار.<sup>24</sup> وتشكّل

23 المفوضية الأوروبية (الإدارة العامة المختصة بالحوار وتوسيع المفاوضات) - الاجتماع الذي عقده الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية مع مؤسسات حقوق الإنسان الفلسطينية، بروكسل، 22 كانون الثاني 2020. وانظر، أيضاً:

European Union Representative West Bank and Gaza Strip, UNWRA, Clarification Letter regarding EU-funded contracts, to the Palestinian NGO Network, 30 March 2020, available at: <http://www.pngo.net/wp-content/uploads/2020/04/EU-Clarification-letter-regarding-the-EU-funded-contracts1.pdf>

24 "2- تؤكد من جديد شرعية كفاح الشعوب في سبيل الاستقلال والسلامة الإقليمية والوحدة الوطنية والتحرر من السيطرة الاستعمارية والأجنبية والاحتلال الأجنبي بجميع ما أتى لهذه الشعوب من وسائل، ولا سيما الكفاح المسلح"، الجمعية العامة للأمم المتحدة، " أهمية الأعمال العالمي لحق الشعوب في تقرير المصير وللإسراع في منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة لضمان حقوق الإنسان ومراعاتها على الوجه الفعال". القرار رقم 29 (A/RES/33/34) تشرين الثاني 1978، على الموقع الإلكتروني: [http://info.wafa.ps/userfiles/server/pdf/Resolution\\_24\\_\(33\).pdf](http://info.wafa.ps/userfiles/server/pdf/Resolution_24_(33).pdf) [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 1 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "الإعمال العالمي لحق الشعوب في تقرير المصير وللإسراع في منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة لضمان حقوق الإنسان ومراعاتها على الوجه الفعال"، القرار رقم 29 (A/RES/3246(XXIX))، تشرين الثاني 1974، على الموقع الإلكتروني: <https://digitallibrary.un.org/record/190185?ln=en> [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 1 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 29 (A/RES/3246 (XXIX))، تشرين الثاني 1974؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 29 (A/RES/33/24) تشرين الثاني 1978؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (A/RES/34/44) 23 تشرين الثاني 1979؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 14 (A/RES/35/35) 14 تشرين الثاني 1980؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (A/RES/36/9) 28 تشرين الأول 1981.

المقاومة المسلحة الفلسطينية الموجهة نحو أهداف عسكرية مشروعة عملاً قانونياً يتماشى مع أحكام القانون الإنساني العرفي.<sup>25</sup>

ووفقاً لما ورد على لسان الاتحاد الأوروبي، يكمن الهدف الرسمي المتوخى من المادة 1.5 مكرر في الحيلولة دون تمويل الأشخاص والكيانات التي يعتبرها الاتحاد إرهابية. وفي السياق الفلسطيني، يتمثل الهدف المزعوم من وراء هذه المادة في ضمان عدم تحويل أي من أموال الاتحاد الأوروبي إلى الأحزاب السياسية الفلسطينية المدرجة على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد.<sup>26</sup> وعلى الرغم من أن هذه المزاعم في الاصل مزاعم إسرائيلية باطلة، فهي تفضي في الواقع العملي إلى عزل المجتمع المدني الفلسطيني ونزع الصفة السياسية عنه، بالنظر إلى أنه حتى الأشخاص الذين يتصرفون بصفتهم الشخصية قد يتأثرون بفعل تلك الاجراءات التقييدية، ونتيجة لذلك، تحول المادة 1.5 مكرر دون التفاعل بين المجتمع المدني الفلسطيني الذي يشارك في حركة التحرر الوطني الفلسطينية والأحزاب السياسية الفلسطينية، ويعوق قدرة الجهات الفاعلة السياسية الفلسطينية على الاضطلاع بدور فاعل في المجتمع الفلسطيني. وعلاوة على ذلك، تواجه مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني معضلة لا نهاية لها في كيفية العمل مع الجماعات الفلسطينية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأحزاب السياسية المدرجة على قوائم الاتحاد الأوروبي أو تتعاطف معها بطريقة أو بأخرى. فعلى سبيل المثال، كيف يتسنى لمؤسسات المجتمع المدني أن تتعاطى مع صانعي القرار الفلسطينيين وأن تمارس التأثير عليهم إذا كانت تقرر ابتداء بتصنيفهم كإرهابيين وتصادق على ذلك؟ وبناءً على ذلك، ينكمش هامش العمل المتاح أمام المجتمع المدني الفلسطيني وينحصر إلى حدٍ ينزع عنه طابعه السياسي، على الرغم من أن المشاركة السياسية تشكل محوراً أساسياً من محاور الحركة التحررية. ويبرز هذا الحال بجلاء لا مراء فيه في وضع فلسطين التي يتسم فيها الكفاح في سبيل نيل الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية بسمة سياسية بطبيعته.

25 "يميز أطراف النزاع في جميع الأوقات بين الأعيان المدنية والأهداف العسكرية، ولا توجه الهجمات إلا إلى الأهداف العسكرية فحسب، ولا يجوز أن توجه إلى الأعيان المدنية". جان ماري هنكرتس ولويس دوزوالد-بيك، "القانون الدولي الإنساني العرفي"، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلد الأول: القواعد، 2005، القاعدة 7، ص. 70، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/publication/pcustom>؛ وانظر، أيضاً، الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف، المؤرخة 12 آب 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، 8 حزيران 1977، المادة 48، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/resources/documents/treaty/protocol-i-additional-to-the-geneva-conventions> [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 3 نيسان 2020]. فعلى هذا الأساس، يراد بالأهداف العسكرية المشروعة تلك "[التي] تقصر [...] على الأعيان التي تسهم إسهاماً فعالاً في العمل العسكري سواء بطبيعتها أو موقعها أو غايتها أو استخدامها، والتي يحق تدميرها كلياً أو جزئياً، أو الاستيلاء عليها، أو تعطيلها في الأحوال السائدة في حينه ميزة عسكرية مؤكدة". جان ماري هنكرتس ولويس دوزوالد-بيك، "القانون الدولي الإنساني العرفي"، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلد الأول: القواعد، 2005، القاعدة 8، ص. 74، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/publication/pcustom>؛ وانظر، أيضاً، الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف، المؤرخة 12 آب 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، 8 حزيران 1977، المادة 52(2)، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/resources/documents/treaty/protocol-i-additional-to-the-geneva-conventions> [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 3 نيسان 2020].

26 شادي عثمان، مسؤول الاتصالات والمعلومات في بعثة الاتحاد الأوروبي في شرقي القدس، ورد في: Megan Giovannetti, "Why EU funds to Palestinian NGOs became a victim of misinformation," 29 March 2020, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/03/eu-palestine-ngos-try-to-iron-out-discord-over-funding.html> [accessed 15 April 2020].

وعلى وجه الإجمال، تسهم المادة 1.5 مكرر، بقصد أو دون قصد، في تجريد المجتمع المدني الفلسطيني من طابعه السياسي اللصيق به بحكم دوره الطبيعي في التحرر، وتسهم في وسم المقاومة المشروعة بوسم الأعمال الإرهابية، ولا بد من الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن المقاومة المشروعة التي يخوضها الفلسطينيون في وجه الاستعمار والاضطهاد والفصل العنصري الذي تمارسه إسرائيل بحقهم ينبغي ألا تُضاهى مطلقاً بالإرهاب في المقام الأول. فمن الواضح أن إدراج الأحزاب السياسية الفلسطينية على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي، ناهيك عن التعريف الفضفاض الذي يقزّه الاتحاد لمفهوم الأعمال الإرهابية، لا يخلو من مشاكل، بالنظر إلى أن هذين الأمرين ينطويان على تجريم الكفاح الذي يخوضه أبناء الشعب الفلسطيني في سبيل إعمال حقهم في تقرير المصير. وفي سياق المادة 1.5 مكرر، تتطلب خصوصية السياق الفلسطيني معاملة خاصة بحكم الضرورة. فليس من العدل ولا الإنصاف في شيء التعامل بالطريقة نفسها مع مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في بيئة تشهد نزاعاً مسلحاً بين شعب قابع تحت نير الاستعمار وسلطة قائمة بهذا الاستعمار من جهة، ومؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في الدول تتمتع بسيادتها على أقاليمها من جهة أخرى.

### 3.3. يشكّل بند مكافحة الإرهاب الذي يضعه الاتحاد الأوروبي مخالفة للقانون الدولي والالتزامات الواقعة على عاتقه

ورد في رسالة ممثل الاتحاد الأوروبي بأن الاتحاد يؤيد تأييداً كاملاً "الشعب الفلسطيني في مسعاه لنيل حريته واستقلاله وتقرير مصيره"، وبأنه يحترم حقوق أبناء الشعب الفلسطيني في حشد "جميع الوسائل التي يتيحها القانون الدولي [...] من أجل تحقيق حل سلمي للنزاع الإسرائيلي-الفلسطيني، بما يتماشى مع المبادئ المتفق عليها دولياً".<sup>27</sup>

من المتفق عليه أن أي قرار يتعلق بالنزاع المسلح الدولي بحسب اتفاقيات جنيف المتواصل في فلسطين لا يمكن فصله عن تحقيق العدالة بشأن الانتهاكات السالفة والراهنة التي تمسّ الحقوق الأساسية الواجبة لأبناء الشعب الفلسطيني، وإعمال حقهم المشروع في تقرير مصيرهم، وأن هذا الحق يحظى بالاعتراف بموجب القانون الدولي وبموجب طائفة من القرارات التي صادقت الأمم المتحدة عليها. وبينما يبذل الاتحاد الأوروبي المساعي التي ترمي إلى شجب السياسات الإسرائيلية الإجرامية التي تتنافى مع القانون، ويدين بين الفينة والأخرى الحملات التي تطلقها إسرائيل لتشويه سمعة مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والتشهير بها بوصفها ترتبط بالإرهاب، فإن هذه المساعي تجد ما يقوضها وينسفها في المادة 1.5 مكرر.

تفصح اللغة الغامضة والمضلّلة التي يميل الاتحاد الأوروبي إلى بسطها في رسالته التوضيحية الرسمية عن الكثير بشأن الموقف السياسي الهلامي الذي يتبناه الاتحاد تجاه القضية الفلسطينية.

27 European Union Representative West Bank and Gaza Strip, UNWRA, Clarification Letter regarding EU-funded contracts, to the Palestinian NGO Network, 30 March 2020, available at: <http://www.pngo.net/wp-content/uploads/2020/04/EU-Clarification-letter-regarding-the-EU-funded-contracts1.pdf>

ففي حين يؤكد الاتحاد الأوروبي دعمه ومساندته "لسعي" الشعب الفلسطيني لنيل حريته واستقلاله وتقرير مصيره، فهو يربط ذلك المسعى "بجميع الوسائل" التي يجيزها القانون الدولي من أجل تحقيق "حل سلمي". ويبدو، للوهلة الأولى، أن هذه الصيغة تتوافق مع الكفاح المشروع الذي يخوضه الشعب الفلسطيني، ولكن يتضح مع إمعان النظر في هذا النص:

1. أن الاتحاد الأوروبي يشير إلى "السعي إلى" تقرير المصير، على خلاف "الحق فيه". فهذه الصيغة تتعارض مع الدعم العام الذي يُبديه الاتحاد "للحق" الواجب لأبناء الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، والذي اعترف رسمياً به في العام 1980.<sup>28</sup> وقد لا يكون هذا التحول في اللغة سوى تحول عرضي ومن قبيل المصادفة، بيد أن معناه المحتمل ودلالاته الضمنية تثير قلقاً مشروعاً.

2. أن عبارة "جميع الوسائل" تشير إلى عنصرين: أولهما "السعي إلى" تقرير المصير، وثانيهما تحقيق "حل سلمي" بموجب القانون الدولي. وبناءً على ذلك، تشير عبارة "جميع الوسائل" إلى ما يُعرف من الوسائل السلمية المرعية في حل النزاعات الدولية، وهذا هو ما ترد الأحكام بخصوصه على صعيد تنظيم العلاقات الدولية بين الدول على وجه التحديد.<sup>29</sup> وتمثل هذه الوسائل في المساعي القائمة على حسن النية، والوساطة، والتفاوض، والتسوية القضائية والتحكيم،<sup>30</sup> وهذه هي جميع الآليات التي تنظم العلاقات بين الدول بالنظر إلى كونها آليات دبلوماسية وقضائية تأخذ شكل الاتفاق المتبادل بين الدول المعنية وأو بين الدول بمساعدة من أسرة المجتمع الدولي.

28 اعترف الاتحاد الأوروبي بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره في العام 1980: "يتوجب أن تحظى القضية الفلسطينية التي لا يمكن اعتبارها قضية لاجئين بحل عادل وتعيين وضع الشعب الفلسطيني المؤمن بوجوده كشعب في مكانة تحوله ممارسة حقه كاملاً في تقرير المصير بطريقة ملائمة وضمن إطار الحل السلمي الشامل". المفوضية الاقتصادية الأوروبية، إعلان البندقية، 13 حزيران 1980، المادة 6، على الموقع الإلكتروني: [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=f4UyJka61587936630af4UyJk](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=f4UyJka61587936630af4UyJk).

29 ميثاق الأمم المتحدة، الوثيقة رقم (1 24)، (UNTS XVI) تشرين الأول 1945، المادة (3)2، على الموقع الإلكتروني: <https://www.un.org/ar/charter-united-nations/> [وقد زرنه واطلعنا عليه في يوم 16 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة"، الوثيقة رقم 24، (A/RES/2625(XV)) تشرين الأول 1970، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/A/RES/2625\(XV\)](https://undocs.org/ar/A/RES/2625(XV)) [وقد زرنه واطلعنا عليه في يوم 16 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "إعلان مانبلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية"، الوثيقة رقم 15، (A/RES/3710) تشرين الثاني 1982، على الموقع الإلكتروني: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GARES\\_ManilaDeclaration](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GARES_ManilaDeclaration) العالمي لعام 2005، الوثيقة رقم 24، (A/RES/60/1) تشرين الأول 2005، الفقرات 76-73، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/RES/60/1>.

30 ميثاق الأمم المتحدة، الوثيقة رقم (1 24)، (UNTS XVI) تشرين الأول 1945، المواد (2) 2 و(3) 36، على الموقع الإلكتروني: <https://www.un.org/ar/charter-united-nations/> [وقد زرنه واطلعنا عليه في يوم 16 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "إعلان مانبلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية"، الوثيقة رقم 15، (A/RES/3710) تشرين الثاني 1982، الفقرة 5، على الموقع الإلكتروني: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GARES\\_ManilaDeclaration](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GARES_ManilaDeclaration)؛ وانظر، أيضاً: [https://undocs.org/ar/A/RES/3710%28arabic%29\\_0.pdf](https://undocs.org/ar/A/RES/3710%28arabic%29_0.pdf).

1907 Peace Conference, Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, 1907, articles 37-40, available at: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/01/1907-Convention-for-the-Pacific-Settlement-of-International-Disputes.pdf>;

وانظر، أيضاً، الأمم المتحدة، "اتفاقية فينا لقانون المعاهدات"، الوثيقة رقم 23، (331 UNTS 1155) أيار 1969، الدباجة والمادة 66، على الموقع الإلكتروني: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/viennalawTreatyCONV.html>.



3. أنه، ووفقاً للقانون الدولي، يرد تنظيم استخدام جميع وسائل الكفاح في سياق تحقيق حق الشعوب في تقرير المصير ضمن قواعد تختلف عن القواعد النازمة للعلاقات بين الدول. ففيما يتعلق بشعب يقاوم سلطة أجنبية قائمة بالاحتلال أو هيمنة استعمارية وأجنبية أو أنظمة عنصرية، يرتبط الإطار الدولي الراسخ الذي يحكم حق هذا الشعب في تقرير مصيره ارتباطاً وثيقاً لا ينفصم عن ممارسة حقه في الكفاح بالوسائل كافة، بما فيها الكفاح المسلح، كما يشمل ذلك الإطار هذا الحق ويتضمنه.<sup>31</sup> ولا يقتصر هذا الإطار على العلاقات بين الدول والإطار القانوني المرتبط بالوسائل السلمية حصراً. فالأطراف الثالثة التي تقدم العون والمساعدة للشعوب في الكفاح الذي تخوضه في سبيل نيل حقه المشروع في تقرير المصير لا يُنظر إليها على أنها تخالف الواجب الذي يملئ عليها الامتناع عن التدخل في الشؤون المحلية التي تخص دولة أخرى، بل على النقيض من ذلك، "يشكل استعمال القوة لحرمان الشعوب من هويتها القومية [في حد ذاتها] خرقاً لحقوقها غير القابلة للتصرف وخرقاً لمبدأ عدم التدخل".<sup>32</sup>

وتترتب آثار قانونية وسياسية في غاية الأهمية على التمييز بين الأطر النازمة لحل النزاعات بين الدول بالوسائل السلمية من جانب، والحق في المقاومة والكفاح من خلال جميع الوسائل المشروعة حسبما يرد الاعتراف به بموجب القانون الدولي من جانب آخر. وفي هذا المقام، يُعدّ إدراج "السعي إلى" نيل الحرية والاستقلال وتقرير المصير من خلال "جميع الوسائل" في الصيغة التي أوردتها الاتحاد الأوروبي مضملاً في نصه ومبناه، حيث يمكن أن يكشف النقاب عن محاولة، سواء كانت متمعمة أم لا، لإعادة تأطير حق الشعب الفلسطيني في الكفاح وإنجاز حقه في تقرير المصير خلافاً للقانون الدولي؛ بل واستبعاده وإقصائه.

ويطرح هذا التحول الذي تشهده لغة الاتحاد الأوروبي نهجاً موراباً على حساب حق أبناء الشعب الفلسطيني في تقرير مصيرهم، ويرتبط بالضغط الصهيوني المتزايد الي يرمي إلى فرض إطار قوامه مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني الفلسطيني.

31 "وتعترف بمشروعية كفاح الشعوب الواقعة تحت الحكم الاستعماري من أجل ممارسة حقه في تقرير المصير والاستقلال، وتدعو الدول إلى توفير المساعدة المادية والمعنوية لحركات التحرر القومي في الأقاليم المستعمرة"، الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار رقم (2105) (XX)، "تنفيذ إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة"، 20 كانون الأول 1965، الفقرة 10، على الموقع الإلكتروني: <https://documents-dds.ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/216/18/IMG/NR021618.pdf?OpenElement> [وقد زرنهنا واطلعنا عليه في يوم 4 آذار 2020]؛ "وعلى كل دولة واجب الامتناع عن إثبات أي عمل فسري يجرم الشعوب المنشأ إليها أعلاه في صياغة هذا المبدأ من حقه في تقرير مصيرها ومن حريتها واستقلالها بنفسها. ويحق لهذه الشعوب، في مناهضتها لمثل هذه الأعمال القسرية وفي مقاومتها لها، سعياً إلى ممارسة حقه في تقرير مصيرها بنفسها، أن تلتمس وأن تتلقى المساندة وفقاً لمقاصد الميثاق ومبادئه"، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة"، الوثيقة رقم 24 (A/RES/2625(XXV))، تشرين الأول 1970، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/A/RES/2625\(XXV\)](https://undocs.org/ar/A/RES/2625(XXV)) [وقد زرنهنا واطلعنا عليه في يوم 16 نيسان 2020]؛ "وتؤكد شرعية الكفاح الذي تخوضه الشعوب الواقعة تحت السيطرة الاستعمارية الأجنبية والمعترف لها بحق تقرير المصير، في سبيل استرداد هذا الحق بجميع الوسائل التي تملكها"، الجمعية العامة للأمم المتحدة، "أهمية الأعمال العالمي لحق الشعوب في تقرير المصير وللإسراع في منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة لضمان حقوق الإنسان ومراعاتها على الوجه الفعال"، القرار رقم 30 (A/RES/2649)، تشرين الثاني 1970، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/A/RES/2649\(XXV\)](https://undocs.org/ar/A/RES/2649(XXV)) [وقد زرنهنا واطلعنا عليه في يوم 1 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، الحاشية 22 أعلاه.

32 الجمعية العامة للأمم المتحدة، "إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة"، الوثيقة رقم 24 (A/RES/2625(XXV))، تشرين الأول 1970، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/A/RES/2625\(XXV\)](https://undocs.org/ar/A/RES/2625(XXV)) [وقد زرنهنا واطلعنا عليه في يوم 16 نيسان 2020].

وتظل الدول، في سياق عملها على تشكيل سياسات مكافحة الإرهاب، ملزمة بالقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي لهذه الدول، لكي تنجز ذلك، أن تضمن أن تدابير مكافحة الإرهاب لا تتعارض مع التزاماتها المستمدة من القانون الدولي، بما فيه القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وقانون اللاجئين.<sup>33</sup>

ويثير التمويل المشروط سياسياً إشكالية في حد ذاته لأنه لا يقتصر على بيان شروط العلاقة القائمة بين الجهة المانحة في الاتحاد الأوروبي والجهات المستفيدة منها فحسب، بل يفرض كذلك الإطار الذي يتبناه الاتحاد في مكافحة الإرهاب على تلك الجهات. ويقوم وسم أعمال المقاومة بوسم 'الأعمال الإرهابية' في أساسه على السياق الأوروبي، الذي يتناقض - حسبما يتنا علاه - مع القانون الدولي والحالة الفلسطينية التي تحدها حركة الكفاح في سبيل التحرر الوطني. ويعترف القانون الدولي الإنساني بالكفاح الذي يخوضه الشعب الفلسطيني ضد الهيمنة الاستعمارية والاحتلال الأجنبي عملاً لحقه في تقرير مصيره.<sup>34</sup> وحق الشعب الفلسطيني في خوض الكفاح لنيل هذا الحق حق أصيل لا يقبل الانفكاك عن حقه في المقاومة، حسبما يرد الاعتراف بذلك على لسان الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها ((XX)2105).<sup>35</sup> وعلى النقيض من الادعاء الذي يسوقه الاتحاد الأوروبي، تشترط المادة 1.5 على الفلسطينيين الذين يتلقون المنح أن يمارسوا التمييز بحق أصحاب المصلحة الذين يتعاملون معهم والمستفيدين من خدماتهم على أساس انتمائهم السياسي.<sup>36</sup> وتشكل الشروط التي توضع على التمويل الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي تدخلاً في حق الشعب الفلسطيني في تقرير مسار العمل السياسي الذي

33 "يجب على الدول أن تحرص على أن تكون أي تدابير تُتخذ لمكافحة الإرهاب ممتثلة لكافة التزاماتها بموجب القانون الدولي، وأن تتخذ تلك التدابير وفقاً للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الإنسان واللاجئين والقانون الدولي الإنساني". مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار 1456 (2003) الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته 4688 المعقودة في 20 كانون الثاني 2003، الوثيقة رقم (S/RES/1456(2003))، الفقرة 6، على الموقع الإلكتروني: <https://www.undocs.org/ar/S/RES/1456%20> (2003) [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 25 آذار 2020]؛ وأعيد التأكيد من جديد على هذا القرار في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرار 1624 (2005) الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته 5261 المعقودة في 14 أيلول 2005، الوثيقة رقم 14 (S/RES/1624)، الفقرة 4، على الموقع الإلكتروني: [https://undocs.org/ar/S/RES/1624\(2005\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1624(2005)) [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 25 آذار 2020]؛ وأنظر، أيضاً، الجمعية العامة للأمم المتحدة، قرار اتخذته الجمعية العامة في 16 أيلول 2005، الوثيقة رقم (A/RES/60/1)، الفقرة 85، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/RES/60/1>؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، قرار اتخذته الجمعية العامة في 8 أيلول 2006، الوثيقة رقم (A/RES/60/288)، المادة 4(4)، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/RES/60/288> [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 25 آذار 2020]؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، الاتفاقية الدولية بشأن قمع تمويل الإرهاب، القرار رقم (54/109)، المؤرخ 9 كانون الأول 1999، المادة 21، على الموقع الإلكتروني: <https://undocs.org/ar/A/RES/54/109> [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 25 آذار 2020].

34 الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف، المؤرخة 12 آب 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، 8 حزيران 1977، المادة 1، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/resources/documents/treaty/protocol-i-additional-to-the-geneva-conventions> [وقد زناه واطلعنا عليه في يوم 4 نيسان 2020].

35 "وتعترف بمشروعية كفاح الشعوب الواقعة تحت الحكم الاستعماري من أجل ممارسة حقها في تقرير المصير والاستقلال، وتدعو الدول إلى توفير المساعدة المادية والمعنوية لحركات التحرر القومي في الأقاليم المستعمرة"، الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار رقم ((XX)2105)، تنفيذ إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة، الفقرة 10، على الموقع الإلكتروني: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR02/1618.pdf?OpenElement>.

36 شادي عثمان، مسؤول الاتصالات والمعلومات في بعثة الاتحاد الأوروبي في شرفي القدس، ورد في: Megan Giovannetti, "Why EU funds to Palestinian NGOs became a victim of misinformation," 29 March 2020, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/03/eu-palestine-ngos-try-to-iron-out-discord-over-funding.html> [accessed 15 April 2020].

يرتئيه بحزبية، وذلك على نحو لا يمكن قبوله والتسليم به، كما تعمل بطريق غير مباشر على تقويض حقوق أبناء الشعب الفلسطيني في المشاركة، والتي يُستتنبط منها الحق في تشكيل الأحزاب السياسية، بما يشمل من الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة،<sup>37</sup> فضلاً عن الحق في حرية تكوين الجمعيات والتجمع.<sup>38</sup>

وعلاوةً على ما تقدم، يُقضي التمويل المشروط سياسياً، والذي يستند إلى اعتبارات مكافحة الإرهاب، أي شخص طبيعي أو كيان يرى الاتحاد الأوروبي أنه ضالع في أعمال إرهابية، وكان ممن يستفيدون من المنح التي يقدمها. ويتعارض هذا التمييز الذي يمارس في توزيع التمويل مع أبسط مبادئ العمل الإنساني التي أقرها الاتحاد الأوروبي في توافق الآراء الأوروبي بشأن المعونة الإنسانية، والذي يركز في أسسه على مبادئ الحياد والإنسانية والاستقلال والنزاهة.<sup>39</sup> وفي هذا الإطار، لا يُعدّ التمويل المشروط سياسياً محايداً، بل هو قائم على التدخل، لأنه ينطوي على احتمال استبعاد أي عضو من أعضاء المجتمع المدني الفلسطيني، وبشّل أدوات المقاومة التي تقع في يد الشعب الفلسطيني، ويسمح للاتحاد الأوروبي بأن يفرض إطاره السياسي عليه. وفضلاً عن ذلك، يخفي التمويل المشروط سياسياً وراءه أهدافاً سياسية من خلال الدفع قُدماً بمحاربة "الإرهاب" وتوطيد أركان النهج الذي تعتمده أوروبا تجاه القضية الفلسطينية واجتراح حل "سلمي" لها. وهذا يقف على طرفي نقيض مع مبدأ الاستقلال الذي يقضي بأن الأهداف الإنسانية ينبغي أن تبقى بمنأى عن أي أهداف أخرى. وأخيراً، لا تنتفي النزاهة عن التمويل المشروط سياسياً فحسب، بل إنه يتسم بطابع تمييزي كذلك، بالنظر إلى أن المعونة الإنسانية التي تتيسر من خلال تمويل الاتحاد الأوروبي لا تقدّم لأي شخص كان على أساس الحاجة إليها، بل يُحتمل أن تقدّم على أساس الفاعلية السياسية.

وفي المحصلة، يتدخل الاتحاد الأوروبي، بفرضه بند مكافحة الإرهاب ضمن عقود المنح التي يبرمها، وبوجه لا يتسنى قبوله في حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، وعلى نحو يتعارض حتى مع الالتزام الذي أبداه هو نفسه تجاه المجتمع المدني الذي لتعزيز الفاعلية والتعددية في فلسطين وإعمال حقه الحرية الاستقلال وتقرير المصير.<sup>40</sup> فعلى النقيض من ذلك، تحول المادة 1.5 مكرر دون تمويل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي يحتل عملها أهمية حاسمة في دعم التجمعات السكانية الفلسطينية التي تهددها السياسات الإسرائيلية القائمة على الترحيل والتهجير القسريين والاستعمار والضم والفصل العنصري. وفي الواقع، يعمل النهج

37 الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الوثيقة رقم (999 UNTS 171) كانون الأول 1966، المادة 25(أ)، على الموقع الإلكتروني: <https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [وفقد زرنه واطلعنا عليه في يوم 25 آذار 2020].

المصدر السابق، المادة 22 38

39 European Union, The European Consensus on Humanitarian Aid, 30 January 2008, 2008/C/25/01, Article 3, available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:42008X0130\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:42008X0130(01)) [accessed 27 March 2020]; European Union: European Commission (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations), European Consensus on Humanitarian Aid, Fact Sheets, 2017, available at: [https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/consensus\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/consensus_en.pdf)

40 European Union Representative West Bank and Gaza Strip, UNWRA, Clarification Letter regarding EU-funded contracts, to the Palestinian NGO Network, 30 March 2020, available at: <http://www.pngo.net/wp-content/uploads/2020/04/EU-Clarification-letter-regarding-the-EU-funded-contracts1.pdf>

الذي يعتمد على الاتحاد الأوروبي في تقديم المنح وما يطرحه من أهداف سياسية، سواء كانت مقصودة أم غير مقصودة، على رُفد هذه السياسات الإسرائيلية، التي لا تتخالف التزام الاتحاد نفسه بحقوق الإنسان والقانون الدولي فحسب، بل تتسبب أيضاً في تقويض مصداقية مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والاتحاد الأوروبي نفسه في نظر أبناء الشعب الفلسطيني.

### 4.3. يتعارض بند مكافحة الإرهاب الذي وضعه الاتحاد الأوروبي مع القوانين الفلسطينية، بما فيها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

يشير ممثل الاتحاد الأوروبي إلى أن قانون الاتحاد هو القانون الناظم لعقود المنح التي يبرمها، بما في ذلك الاجراءات التقييدية.<sup>41</sup> ولذلك، ينبغي احترام المادة 1.5 مكرر بشأن التمويل المشروط باعتبارها جزءاً من التشريعات السارية لدى الاتحاد الأوروبي.

ومع ذلك، ثمة حظر قانوني ثابت على قبول التمويل المشروط بموجب أحكام التشريعات الفلسطينية. فالمادة 32 من القانون الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تنص على أنه "[...] يحق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها".<sup>42</sup> وعلى وجه الخصوص، يجوز أن تأتي المساعدات المالية في صورة "الهبات والمنح والمساعدات غير المشروطة [...]".<sup>43</sup> وبناءً على ذلك، يُستشف من التشريعات الفلسطينية أن التمويل المشروط محظور من ناحية المبدأ. ومع ذلك، يشمل هذا الحظر العام والمطلق استثناءين اثنين: أولهما الشروط الإدارية والمالية التي تسعى إلى الوفاء بمبدأ الحكم الرشيد.<sup>44</sup> وفي وسع المرء أن يقف على شواهد على هذه الأنواع من الشروط في الاشتراطات التي تقضي بإعداد تقارير التدقيق المالي السنوية أو تمكين الجهات المانحة من إعادة تدقيق الفواتير ومقارنتها مع الدفعات المتعلقة بها. ولا تُعدّ هذه الشروط مقبولة فحسب، بل إنها تلقى الترحيب في أوساط الجمعيات الفلسطينية كذلك، ويشمل الاستثناء الثاني رصد النفقات التي تستطيع الجهات المانحة من خلالها تحديد الأنشطة أو بنود الموازنة التي يُرصد التبرع الذي تقدمه لتغطيتها.<sup>45</sup> ومن الأمثلة على هذا النوع من الشروط المقبولة ما يغطيه المانحون

41 European Union Representative West Bank and Gaza Strip, UNWRA, Clarification Letter regarding EU-funded contracts, to the Palestinian NGO Network, 30 March 2020, available at: <http://www.pngo.net/wp-content/uploads/2020/04/EU-Clarification-letter-regarding-the-EU-funded-contracts1.pdf>

42 القانون الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المادة 32.

43 قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، الفصل الثاني، الشؤون المالية، المادة 50.

44 "المساعدات التي يشترط فيها الممول على الجمعية إتباع قواعد محاسبية معينة لضمان الشفافية وحسن استخدام المساعدات"، قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، الفصل الثاني، الشؤون المالية، المادة 51(1).

45 "المساعدات التي يشترط فيها الممول أن تصرف في نشاط معين من نشاطات الجمعية أو لتغطية بند معين من بنود موازنة الجمعية أو المشروع الممول"، قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، الفصل الثاني، الشؤون المالية، المادة 51(2).

من أنشطة المناصرة القانونية الدولية، أو إجراء أبحاث بعينها أو تقديم معونات إنسانية محددة لمجموعات أو فئات معينة من المستفيدين. وهذا لا يعني أن الجهة المانحة تملك الحق في فرض شرط يمنع المؤسسة من تنفيذ أنشطة أخرى لا تمويلها تلك الجهة، من قبيل أنشطة التوعية المحلية والدولية التي يمكن أن تغطيها جهات مانحة أخرى.

ولا بد من الإشارة، في هذا المقام، إلى أن الأنشطة أو البنود التي يقع عليها الاختيار لا تُعدّها الجهات المانحة ولا تفرضها، بل يجري اختيارها من خطة الجمعية نفسها أو من المقترح الذي تقدمه أو من موازنتها المعدّة سلفاً. وعادةً ما تحدّد هذه الأنشطة في الإستراتيجية التي تعتمدها الجمعية من خلال مقترح مشروع تصادق عليه الجهات المانحة نفسها في الأصل، وغني عن البيان أن إستراتيجية مؤسسة المجتمع المدني الشريكة والمقترح المقر معلومان سلفاً لدى الجهات المانحة ويشكّلان المصلحة المشتركة لدى الجهة المانحة ومؤسسة المجتمع المدني معاً. ويفضي هذا الأمر من ثم إلى استنتاج مفاده أن الجهة المانحة في وسعها أن تمتنع عن التعاقد مع أي مؤسسة لا تعتمد الأنشطة التي تعالج أولوياتها وأن تحجم عن تمويلها، ولذلك، فمن المعقول أن نؤكد أن الجهة المانحة تستطيع أن تضع شرطاً يقضي باقتصار منحها على تغطية أنشطة محددة، ومنع مؤسسة ما من إتاحة منحها هذه لتغطية أنشطة لا تقع ضمن نطاق عملها. ومع ذلك، لا يسع الجهة المانحة أن تفرض شرطاً عاماً يحول بين المؤسسة وبين الاستفادة من موارد مالية أخرى لتغطية الأنشطة التي لا تغطيها تلك الجهة من خلال تبرعها. وبعبارة أخرى، بينما تملك الجهة المانحة خياراً يتيح لها أن تختار المؤسسة التي تريد أن تتعاون معها وتمولها، فهي لا تملك الحق في فرض شروط تقييدية أو مانعة تشمل جميع الأنشطة التي تنفذها تلك المؤسسة، وهي تحديداً تلك الأنشطة التي تغطيها جهات مانحة أخرى. وفي حال لم توافق جهة مانحة على أنشطة معينة تنفذها المؤسسة أو لم تقبلها (على افتراض أنها وافقت في الأصل على طلب أو مشروع قدمته هذه المؤسسة وأنها على وعي تام بإستراتيجيتها)، فبإمكان تلك الجهة أن تختار الإحجام عن دعم المؤسسة أو تمويلها من الأساس. ومع ذلك، فليس من جملة الحقوق التي تملكها الجهة المانحة الحق في تقييد عمل المؤسسة بالمطلق. فمثل هذه الشروط التي تقيّد عمل مؤسسات المجتمع المدني أو تجبرها على تغيير أنشطتها بقوة المال والنفوذ ترقى إلى مستوى فرض أجندة الجهة المانحة على تلك المؤسسات، وهو ما يتساوى في وقعه مع توظيف الأموال لغايات إنجاز أهداف تضعها الجهة المانحة نفسها. وعلى الرغم من الصفة المشروعة التي تكتسبها أهداف محددة للجهات المانحة والتي قد تصب في مصلحة المؤسسة والمستفيدين النهائيين من خدماتها، إلا إن هذا النهج التدخلي التقييدي يفتح من ناحية المبدأ الباب على مصراعيه أمام الجهة المانحة نفسها أو أمام جهات مانحة أخرى لكي تفرض شروطاً تتنافى مع القانون أو شروطاً قد تتعارض مع مصالح الناس في نهاية المطاف.

وفي المحصلة، تثير المادة 1.5 مكرر والتمويل المشروط سياسياً في منح الاتحاد الأوروبي بصفة عامة معضلة قانونية أمام مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني المرزمة بالقيود الوطنية المشروعة بشأن قبول التمويل المشروط سياسياً بموجب أحكام التشريعات الفلسطينية، فمن المسلّم به أن المادة 13 من مواد الشروط العامة المنطبقة على عقود المنح التي يمولها الاتحاد

الأوروبي في مجال الأنشطة الخارجية تنص على أن عقود المنح التي يقدمها الاتحاد تخضع في تنظيمها للقانون الأوروبي، والقانون البلجيكي إن لزم الأمر.<sup>46</sup> ومع ذلك، لا يمكن اعتبار القانون المحلي غير ذي صلة، بالنظر إلى أن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تبقى ملزمة قانونياً بالتقيد بأحكام التشريعات الفلسطينية. وإذا قرأنا هذا السياق بالافتتان مع الواقع الذي يشهد على غياب أي التزام قانوني صريح بموجب تشريعات الاتحاد الأوروبي، والتشريعات البلجيكية المكملة، بإدراج بند بشأن مكافحة الإرهاب على شاكلة المادة 1.5 مكرر في عقود المنح، فإن الاتحاد الأوروبي يغالي على نحو غير مبرر في تجاوز السلطة التقديرية التي يحظى بها بصفته جهة مانحة من خلال فرض شروط سياسية على تمويل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني.

### 5.3. يرسخ الاتحاد الأوروبي، بفرضه بند مكافحة الإرهاب، المزاعم التي ترى أن المؤسسات الفلسطينية تدعم الإرهاب

تحتج المفوضية الأوروبية بأن إسقاط بند التمويل المشروط عن المؤسسات الفلسطينية من شأنه أن يؤدي إلى نتائج عكسية، حيث يمكن النظر إليه على أنه تراجع عن محاربة الإرهاب ويسفر عن عكس ما يتوخاه المجتمع المدني الفلسطيني.<sup>47</sup>

ومع ذلك، وحسبما بيّنا أعلاه، فقد جرت مواءمة تعريف الأعمال الإرهابية على الوجه الذي يطرحه الاتحاد الأوروبي وتكييفه مع نموذج عام للسلام يعكس الحالة الراهنة للعلاقات الدولية في أوروبا، مع أنه يفتقر إلى الانسجام في تناول السياق الذي تنفرد به فلسطين والشعب الفلسطيني (الاحتلال العسكري، والضم، والاستعمار الأجنبي والاضطهاد والفصل العنصري). وينبع هذا السياق من أحكام متعددة من أحكام القانون الإنساني، التي تركزها اتفاقيات جنيف. فالأعمال الإرهابية، التي تُرتكب في إطار نزاع مسلح، هي التي تستهدف السكان المدنيين أو الأشخاص الذين لا يشاركون في الأعمال العدائية أو ما عادوا يشاركون فيها.<sup>48</sup> وعلى النقيض من ذلك، ففي مسعى الشعوب لنيل الحرية أو أعمال حقها في تقرير المصير، لا تشكل المقاومة المشروعة عملاً إرهابياً بموجب القانون الدولي. وبذلك، يجد الشعب الفلسطيني نفسه وقد فُرض عليه تعريف يدعي أن

46 Annex II General Conditions Applicable to European Union-Financed Grant Contracts for External Actions, July 2019, Article 1.5 bis, available at: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2\\_gencond\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2_gencond_en_0.pdf)

47 المفوضية الأوروبية (الإدارة العامة المختصة بالحوار وتوسيع المفاوضات) - الاجتماع الذي عقده الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية مع مؤسسات حقوق الإنسان الفلسطينية، بروكسل، 22 كانون الثاني 2020.

48 "تخطر أعمال العنف أو التهديد بأعمال العنف التي تستهدف بصورة رئيسة بث الذعر بين السكان المدنيين"، جان ماري هنكرتسي ولويس دوزوالد-بيك، القانون الدولي الإنساني العرفي، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلد الأول: القواعد، 2005، القاعدة 2، ص. 74، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/publication/pcustom>؛ والملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف، المؤرخ 8 حزيران 1977، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، المادة 51(2)، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/resources/documents/treaty/protocol-i-additional-to-the-geneva-conventions> [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 3 نيسان 2020]؛ وانظر، أيضاً، الحظر المفروض على "جميع تدابير [...] الإرهاب" التي تستهدف الأشخاص المحميين، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، (اتفاقية جنيف الرابعة)، 12 آب 1949، (UNTS 287 75)، المادة 33، على الموقع الإلكتروني: <https://www.icrc.org/ar/resources/documents/treaty/geneva-convention-iv-on-civilians> [وقد زرناه واطلعنا عليه في يوم 3 نيسان 2020].

أبناءه يقتربون أعمالاً إرهابية، وما يقترب هذا التعريف من ترتيب مسؤوليات لا تراعي في أي وجه من الوجوه السياق القانوني والسياسي الذي يخصهم، ونتيجة لذلك، يفرض وسم الإرهاب، وما يلحق به من الآثار الوخيمة كافة، على رقاب أبناء الشعب الفلسطيني لغايات ضرب مصداقية ما يخوضونه من أعمال التحرر والكفاح الوطني ونزع الصفة الشرعية عنها وتشويهها والتشهير بها.

وفي الواقع، يرسخ فرض بند مكافحة الإرهاب المذكور على المجتمع المدني الفلسطيني، الذي يؤدي عمله في سياق قوائمه المقاومة المشروعة، وصم المقاومة الفلسطينية تحت ستار محاربة الإرهاب. ووصم المقاومة الوطنية لا يوطد محاربة الإرهاب في جميع أنحاء العالم، بل يزعزع أركانها ويقوضها.

وهذا وحده كفيلاً بأن يثير شكوكاً جديرة بالاعتبار حول النية التي يبيتها الاتحاد الأوروبي من وراء الترويج لبند مكافحة الإرهاب والإبقاء عليه في عقود المنح التي تخص مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني. وفضلاً عن ذلك، فقد اقترح مركز بديل - المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، من خلال أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، استبدال المادة 1.5 مكرر التزام المستفيدين من المنح بأنهم لن "يضعوا أي أموال تشملها منحة الاتحاد الأوروبي في متناول أي جماعة أو منظمة سياسية". وكان من شأن هذا البديل أن يضمن الالتزام بدرجة معقولة بمبدأ العناية الواجبة، بحيث يتماشى مع الهدف المزعوم الذي يتوخى الاتحاد الأوروبي من خلاله الحيلولة دون توجيه أمواله إلى الأحزاب السياسية،<sup>49</sup> في ذات الوقت يتماشى مع القانون الفلسطيني ولا يجبر مؤسسات المجتمع المدني على الاعتراف بقوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد ولا يجبرها على القيام بإجراءات الفحص والتدقيق اللا-أخلاقية. ويثير رفض الاتحاد الأوروبي لهذا الالتزام في المقترح البديل المزيد من الشكوك حول المقصد الحقيقي من وراء المادة 1.5 مكرر بالنظر إلى ما يترتب عليها من آثار سياسية تمس الشعب الفلسطيني.

### 6.3. لا شيء يثبت أن قوائم العقوبات التي يتبناها الاتحاد الأوروبي لن تضم أفراداً فلسطينيين في المستقبل

يشير ممثل الاتحاد الأوروبي إلى أن أشخاصاً فلسطينيين ليسوا مدرجين الآن على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد.<sup>50</sup>

49 انظر شادي عثمان، مسؤول الاتصالات والمعلومات في بعثة الاتحاد الأوروبي في شرقي القدس، ورد في:

Megan Giovannetti, "Why EU funds to Palestinian NGOs became a victim of misinformation," 29 March 2020, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/03/eu-palestine-ngos-try-to-iron-out-discord-over-funding.html> [accessed 15 April 2020].

50 European Union Representative West Bank and Gaza Strip, UNWRA, Clarification Letter regarding EU-funded contracts, to the Palestinian NGO Network, 30 March 2020, available at: <http://www.pngo.net/wp-content/uploads/2020/04/EU-Clarification-letter-regarding-the-EU-funded-contracts1.pdf>

وفي الواقع، لا تتضمن قائمة العقوبات المالية الموحدة في الاتحاد الأوروبي اسم أي شخص طبيعي فلسطيني في هذه الآونة، ولكنها تورد عدة فئات سياسية ومقاومة فلسطينية، وهي منظمة أبو نضال، وكتائب شهداء الأقصى، ومؤسسة الأقصى الخيرية، وحركة حماس، وكتائب عز الدين القسام التابعة لحركة حماس، وحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين، والجهة الشعبية لتحرير فلسطين والجهة الشعبية لتحرير فلسطين - القيادة العامة.<sup>51</sup> وخلو أسماء أفراد فلسطينيين الآن من قوائم العقوبات التي يتبناها الاتحاد الأوروبي لا يشكل ضمناً أن الوضع الراهن سوف يبقى على حاله. فلا جدال في أن إدراج شخص أو كيان على قوائم العقوبات المذكورة ينطوي على بعض الضمانات الاجرائية، بما فيها الحق في المراجعة القضائية أمام مجلس العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، لا يشمل وجود هذه الإجراءات القضائية الضامنة الطعن في المادة 1.5 مكرر في حد ذاتها، وفي مشروعيتها وانعدام صفتها الأخلاقية. وعلاوة على ذلك، فليس من الواضح ما إذا كانت الكيانات السياسية الفلسطينية أو الأشخاص الفلسطينيون سيجتازون اختبار المراجعة القضائية، ولا سيما بالنظر إلى سياق مكافحة الإرهاب الذي يتسم بقدر متزايد من التحريض وتأجيج المشاعر، من خلال فرض فهم غربي (أوروبي وأمريكي) للأعمال الإرهابية. فقوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي تخضع للتحديث الدوري، ومن شأن إدراج الفئات السياسية الفلسطينية باعتبارها كيانات إرهابية أن يؤيد هذا الافتراض ويبسأنده.<sup>52</sup>

ومما يثير القلق بوجه خاص الخطر الذي يشكّله تدخل الولايات المتحدة وإسرائيل في الإجراءات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي في إعداد قوائم العقوبات المذكورة وتحديثها، حيث يمكن استهداف الأشخاص والكيانات الفلسطينية في مرحلة لاحقة. فوفقاً للموقف المشترك للمجلس (2001/931)، يجب أن يستند إدراج الأشخاص الطبيعيين والجماعات والكيانات التي تخضع للتدابير التقييدية إلى "معلومات أو مواد دقيقة في الملف المعني الذي يشير إلى أن قراراً قد اتُخذ من جانب سلطة مختصة".<sup>53</sup> وتشمل السلطات المختصة السلطات القضائية، أو بدلاً منها سلطة مختصة تكافئها شريطة ضمان الحقوق في الدفاع والحق في الحماية القضائية الفعالية وكفالتته.<sup>54</sup> ولم تقض محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بأنه لا حاجة لأن تكون

51 Council Implementing Regulation (EU) 2020/19 of 13 January 2020 Implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities with a View to Combating Terrorism, and Repealing Implementing Regulation (EU) 2019/1337, OJEU L1 8/1, 14 January 2020, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L1.2020.008.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L:2020:0081:TOC> [accessed 31 January 2020].

52 Council Regulation (EC) no 2580/2001 of 27 December 2001 on Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities with a View to Combating Terrorism, OJEU L 344/70, 28 December 2001, Article 2(3), available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0070:0075:EN:PDF>

53 Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism, 2001/931/CFSP, 28 December 2001, Article 1(4), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001E0931> [accessed 31 March 2020].

54 Court of Justice of the European Union (Sixth Chamber), Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) v. Council of the European Union, Joint Cases T-208/11 and T-508/11, 16 October 2014, para. 139, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011TJ0208> [accessed 1 May 2020].



السلطات الوطنية المختصة تابعة حصراً لدولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فحسب،<sup>55</sup> بل إنها قررت كذلك سابقة بتصديقها على إدراج حركة حماس باعتبارها كياناً إرهابياً بالاستناد إلى قرارات دولة غير أوروبية. من الجدير بالذكر أن هذه السابقة شملت إحالة إلى القرارات الصادرة عن الولايات المتحدة بمقتضى المادة 219 من قانون الهجرة والجنسية الأمريكي، وإلى الأمر التنفيذي رقم 13224. واعتبرت المحكمة أن هذه القرارات تنبثق من "سلطات مختصة" لأنها تخضع للمراجعة الإدارية والقضائية.<sup>56</sup> ويثبت اعتماد محكمة العدل الأوروبية وتحويلها على القرارات التنفيذية الأمريكية في صياغة أحكامها مدى التأثير الذي تمارسه الولايات المتحدة على تأطير سياسات الاتحاد الأوروبي وفقهه القضائي بشأن المسائل المتصلة بالإرهاب. وبالنظر إلى المناخ السائد الذي يجزّم المنظمات الفلسطينية والنزعة المتنامية إلى وسمها كما لو كانت إرهابية في الولايات المتحدة، حسبما يبيّن ذلك أدناه، فمن المتوقع أن يواصل الاتحاد الأوروبي إضافة المزيد من المنظمات الفلسطينية، والأشخاص الفلسطينيين في نهاية المطاف، إلى قوائم العقوبات التي يتبناها، حيث يحذو بذلك حذو النموذج الأمريكي بحذافيره.

ولم يُشر الاتحاد الأوروبي إلى الأحكام الصادرة عن المحاكم الإسرائيلية بعد، ولكن لا بد من تسليط الضوء على محورين في هذا الخصوص. ففي المقام الأول، وبالنظر إلى الإجراءات الراهنة التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي في الإدراج على قوائم عقوباته، يُحتمل أن تُعتبر المحاكم الإسرائيلية، إن لم تُعتبر السلطات التنفيذية الإسرائيلية نفسها، "سلطات مختصة" يمكن الاستناد إليها.<sup>57</sup> وفي المقام الثاني، وعلى خلاف الحجج التي تساق في هذا الإطار، فليس ثمة سبب وجيه يحمل على الاعتقاد بأن محكمة العدل الأوروبية لن تستند إلى السلطات الإسرائيلية في مرحلة لاحقة، على الرغم من "الوعي بغياب ضمانات مراعاة الأصول القانونية السليمة في إسرائيل".<sup>58</sup> ففي الواقع، تمارس إسرائيل تأثيراً متزايداً لا يكاد يفتر على السياسات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي على صعيد الإرهاب، وهو ما يظهر بجلاء في التوقيع على اتفاقية بين الوكالة الأوروبية للتعاون في مجال إنفاذ القانون (اليوروبول) وإسرائيل بغية محاربة

55 Court of Justice of the European Union (Sixth Chamber), Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) v. Council of the European Union, Joint Cases T-208/11 and T-508/11, 16 October 2014, para. 136, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011TJ0208> [accessed 1 May 2020].

56 Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), Council of the European Union v. Hamas, Case C-79/15 P, 26 July 2017, para.10, available at: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193202&doclang=EN> [accessed 15 April 2020].

57 من الجدير بالملاحظة أنه، وبموجب المادة (12.2.(d)) من الملحق الثاني إلى الشروط العامة المتعلقة بعود المنح التي يمولها الاتحاد الأوروبي للأنشطة الخارجية، يمكن أن يستند إلغاء عقد المنحة في دوافعه إلى [الإثبات] بموجب حكم نهائي أو قرار إداري نهائي أو بموجب دليل يقع في حوزة السلطة المتعاقدة على أن الجهة أو الجهات المستفيدة أدبت [...] بالمشاركة في منظمة إجرامية، أو غسيل الأموال أو تمويل الإرهاب أو جرائم لها صلة بالإرهاب [...] ولا ترد معلومات دقيقة عن طبيعة السلطات المختصة التي تصدر مثل هذه الأحكام أو القرارات الإدارية. ولذلك، فنحن لا نجانب الإنصاف إن ساورنا الفلق من إمكانية اعتبار المحاكم أو الكيانات الإدارية الإسرائيلية بوصفها سلطات مختصة. انظر:

Annex II General Conditions Applicable to European Union-Financed Grant Contracts for External Actions, July 2019, Article 1.5 bis, available at: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2\\_gencond\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2_gencond_en_0.pdf)

58 انظر، مثلاً:

Andreina De Leo & Giovanni Fassina, "General Conditions Application to EU-Financed Grant Contracts for External Actions: Explanation of the Background Legislation, Meaning of the Clause and Likely Impact on Civil Society Organizations Operating in Palestine," European Legal Support Center, 7 March 2020, para.12.

الجريمة المنظمة والإرهاب في العام 2018، وهي الأولى في نوعها التي يوقعها الاتحاد الأوروبي مع دولة من غير الدول الأعضاء فيه.<sup>59</sup> وبذلك، يثير التأثير المتنامي الذي تمارسه الولايات المتحدة وإسرائيل على سياسة الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة الإرهاب القلق إزاء توظيف هذه السياسية للإمعان في قمع المقاومة التي يخوضها الفلسطينيون في وجه الاستعمار الاحلالي والفصل العنصري.

وزيادةً على ما تقدم، وفي الوقت الذي لا يُدرج فيه أي شخص فلسطيني على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي، لا يميز الاتحاد تمييزاً واضحاً بين الكيانات المدرجة على هذه القوائم والأفراد المرتبطين بهذه الكيانات. فحسبما ورد في الموقف المشترك للمجلس، المؤرخ 27 كانون الأول 2001، والذي يبين الإطار القانوني الناظم لقوائم العقوبات، لا يشمل "الأشخاص والجماعات والكيانات الضالعة في الأعمال الإرهابية" أولئك "الذين يرتكبون أو يحاولون أن يرتكبوا أعمالاً إرهابية أو يشاركون في ارتكاب الأعمال الإرهابية أو ييسرون ارتكابها" وحسب، بل يضمنون أيضاً الأشخاص والجماعات والكيانات "التي يملكها" هؤلاء "أو يسيطرون عليها بصورة مباشرة أو غير مباشرة"، و"أو" يتصرفون بالنيابة عنها أو بموجب توجيهاتها".<sup>60</sup>

وينطوي هذا التأطير على دلالات متباينة.

● فقد تطبق الاجراءات التقييدية على أي شخص فلسطيني يُزعم أنه يتصرف بالنيابة عن منظمة مدرجة على قوائم العقوبات أو بموجب توجيهاتها، في الوقت الذي لا يُدرج فيه هو نفسه على القوائم بصفته الشخصية، فعلى سبيل المثال، من غير المؤكد ما إذا كانت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تملك القدرة على تنظيم مسيرة شعبية دعماً لشخص أدانته محكمة إسرائيلية بما يسمى "أعمالاً إرهابية"، أو بانتمائه إلى إحدى الفصائل الفلسطينية المدرجة على قوائم العقوبات، مع العلم بأنه يمكن الاحتجاج بأنه ليس في الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي ما يفرض حظراً صريحاً على هذا النوع من المشاركة أو النشاط.

● رغم انه غدا من الواضح ان مشاركة الاشخاص المنتمين الى الفصائل الفلسطينية المصنفة إرهابية بصفتهم السياسية محظور بموجب المادة 1.5 مكرر، الا انه لا يزال من غير الواضح ايضاً ما إذا كان الفلسطينيون الذين يتلقون المنح سيُشترط عليهم مستقبلاً حجب الأشخاص الذين ينتمون إلى المنظمات المدرجة على قوائم العقوبات

59 "Europol and Israel Sign Arrangement to Tackle Cross-Border Crime," Europol, news article, 17 July 2018, available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-israel-sign-arrangement-to-tackle-cross-border-crime> [accessed 15 April 2020].

60 Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism, 2001/931/CFSP, 28 December 2001, Article 1(2), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001E0931> [accessed 31 March 2020].

في حال مشاركتهم فيها بصفتهم الشخصية، وكيف يمكن تنفيذ مثل هذا الفحص على أرض الواقع.<sup>61</sup> فعلى سبيل المثال، لا يخفى أن دعوة رئيس حركة حماس إلى ورشة قد يُنظر إليها بالطريقة ذاتها التي يُنظر بها إلى توجيه الدعوة إلى حركة حماس نفسها،<sup>62</sup> بيد أن السيناريوهات ليست كلها بهذا القدر من الوضوح، ولا سيما إذا كان المشاركون في الورشات والأنشطة يعملون تحت إشراف الحركة المذكورة بطريق غير مباشر.

● ويستتبع ذلك افتراض يقول إن الأشخاص أو الكيانات غير المدرجة على قوائم العقوبات الأوروبية، والتي يملكها أشخاص أو كيانات أو يسيطرون عليها، قد تستهدفها الاجراءات التقييدية أيضاً، بالنظر إلى أن أموال الاتحاد الأوروبي قد تُتاح لهؤلاء الأشخاص والكيانات.<sup>63</sup> فمثلاً، قد يتسع التفسير الى حد ان تضطر مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني للامتناع عن مساندة أسرة وقعت ضحية لأمر إداري قضى بهدم بيتها لأن أحد أفرادها منتسب إلى فصيل من الفصائل السياسية الفلسطينية حسب قوائم الاتحاد الأوروبي. وثمة مثال ملموس آخر هو أن مجرد وجود موظفين أو أعضاء في مجالس الإدارة أو الجمعيات العمومية للمؤسسات ممن ينتسبون إلى إحدى الفصائل المدرجة على تلك القوائم أو يتعاطفون معها يُعدّ كافياً لاتهام مؤسسات أهلية فلسطينية بأن أشخاصاً إرهابيين يملكونها أو يبسطون سيطرتهم عليها. وقد دأبت الحملات الصهيونية الإسرائيلية على طرح هذا الادعاء بصورة متواترة تقريباً من أجل ضرب مصداقية العديد من المؤسسات الفلسطينية ونشويه سمعتها.

● ويبقى من غير الواضح ما إذا كان متلقو المنح من الفلسطينيين يتعين عليهم حجب الأشخاص المنتسبين إلى الكيانات الفلسطينية المدرجة على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي والمتعاطفين معها والمرتبطين بها، بالنظر إلى أنهم "لا يستبعدون تلقائياً" من الحصول على أموال الاتحاد.<sup>64</sup> وتعتري هذا الأمر مشكلة جوهرية

61 بل إن تحليلاً قانونياً نشره مركز الدعم القانوني الأوروبي ويتناول فيه المادة 1.5 مكرر يقرّ بعدم المسؤولية عن التفسير المقدم إذ "أنه لا يمكن استبعاد أن الاتحاد الأوروبي قد يتبنى تفسيراً أوسع لهذا البند، بحيث يستدعي الاشتراط على الجهات المستفيدة أن تتأكد أيضاً من أن الموارد المالية لا توزع على الأشخاص الطبيعيين الذين ينتسبون إلى الكيانات المدرجة ضمن التدابير التقييدية". انظر: Andreina De Leo & Giovanni Fassina, "General Conditions Application to EU-Financed Grant Contracts for External Actions: Explanation of the Background Legislation, Meaning of the Clause and Likely Impact on Civil Society Organizations Operating in Palestine," European Legal Support Center, 7 March 2020, para.28.

62 شادي عثمان، مسؤول الاتصالات والمعلومات في بعثة الاتحاد الأوروبي في شرقي القدس، ورد في: Megan Giovannetti, "Why EU funds to Palestinian NGOs became a victim of misinformation," 29 March 2020, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/03/eu-palestine-ngos-try-to-iron-out-discord-over-funding.html> [accessed 15 April 2020].

63 European Union: Council of the European Union, "Restrictive Measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures" 8519/18, 4 May 2018, para.66, available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf>

64 Office of the European Union Representative (West Bank and Gaza Strip, UNWRA), "European Union Clarification Letter," Response to EU Meeting with the Palestinian Non-Governmental Organizations Network-PNGO, 17 December 2019.

لأنه ينطوي على أعمال الشرط الذي يقضي بإجراء الفحص والتدقيق ويمهد الطريق أمام انعدام اليقين وينطوي على خطر التعسف في استعماله.<sup>65</sup>

ولا يُشترط تنفيذ إجراءات الفحص والتدقيق "عند التوزيع الأولي للأموال" فحسب، بل يُعمل بها "حتى مستوى المستفيد النهائي"،<sup>66</sup> مما يعني أنه يتحتم على المؤسسات الفلسطينية التي تتلقى المنح أن تمارس رقابة منهجية وعامة على جميع أصحاب المصلحة الذين يتعاملون معها في كل مرحلة من مراحل تنفيذ مشاريعها.

وبالتوازي مع ذلك، وبالنظر إلى الآثار الأعم التي يفرزها نظام العقوبات الذي يبرعها الاتحاد الأوروبي، فقد تشترط المادة 1.5 مكرر على المؤسسات الفلسطينية التي تتلقى هذه المنح أن تنفذ نظاماً عاماً يقوم على فحص المجتمع المدني الفلسطيني عن بكرة أبيه والتدقيق عليه. وبذلك، ترسي هذه المادة الأساس لاستبعاد جميع النشاطات السياسية ونشطاء المجتمع المدني الفلسطينيين وأسرهم وشركاءهم تقريباً من تمويل الاتحاد الأوروبي، سواء استند ذلك إلى الاعتقال السياسي التعسفي أم المشاركة في حركة الكفاح المدني والسياسي أو الأنشطة المتصلة به في الزمن الماضي أو الحاضر أو المستقبل. ومن الناحية العملية، فقد تفضي المادة 1.5 مكرر في جملة آثارها إلى فرض قيود مشددة على أهلية الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، مما يؤدي إلى تقليص أنشطتها ونطاق تدخلاتها.

### 7.3. يشبه بند مكافحة الإرهاب الذي وضعه الاتحاد الأوروبي تدابير التمويل التي تعتمدها الولايات المتحدة

في سياق المباحثات التي دارت بين مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني وممثلي الاتحاد الأوروبي، تكرر ذكر حجج مفادها أن المادة 1.5 مكرر التي أقرها الاتحاد لا تماثل تدابير مكافحة الإرهاب التي تعتمدها الولايات المتحدة، ولا سيما حسب طريقة فرضها وإنفاذها في إطار الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

65 ملاحظة: تتسم التوضيحات التي قدمها ممثلو الاتحاد الأوروبي لمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني بشأن مضمين المادة 1.5 مكرر على مدى الشهرين المتصرمين بافتقارها إلى الانسجام والاتساق. ففي رسالة إلكترونية مؤرخة في 17 كانون الأول 2019 ووجهها مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي (الضفة الغربية وقطاع غزة، والأونروا) إلى شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، يرد البيان بأن "الأشخاص الطبيعيين الذين ينتسبون مع أي من الجماعات أو الكيانات المدرجة على القوائم التقييدية التي يضعها الاتحاد الأوروبي أو يتعاطفون معها أو يساندونها أو يرتبطون بها لا يستبعدون تلقائياً من استلام أموال الاتحاد الأوروبي [وقد أضفنا ما نؤكد بوضوح خط تحته]". وفي المقابل، اختفت كلمة "تلقائياً" من الرسالة التوضيحية الرسمية التي بعث بها ممثل الاتحاد الأوروبي إلى الشبكة، والمؤرخة في 30 آذار 2020، حيث تقول: "... شخص طبيعي ينتسب إلى أي من الجماعات أو الكيانات المذكورة في القوائم التقييدية التي يضعها الاتحاد الأوروبي أو يتعاطف معها أو يساندها أو يرتبط بها لا يستبعد من الاستفادة من الأنشطة التي يمولها الاتحاد الأوروبي [...]". ويثير غياب الانسجام على هذا الوجه الشكوك حول مدى اتساق النهج الذي يتبناه الاتحاد الأوروبي بشأن التمويل المشروط سياسياً. كما يوحي هذا الأمر بإمكانية توسيع نطاق المادة 1.5 مكرر في المستقبل في ظل غياب سياسة واضحة ومستقرة يقرها الاتحاد الأوروبي في هذا الخصوص.

66 European Union: European Commission, "Procurement and Grants for European Union External Actions – A Practical Guide," Version 2019.0, 15 July 2019, para.2.4, available at: <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=2.4> [accessed 1 May 2020].

وعلى العكس من ذلك، تأتي الاجراءات العامة التي وضعها الاتحاد الأوروبي وقوانينه وأنظمتها التي تستهدف مكافحة الإرهاب، بما يشمل التمويل، في نمطها على غرار الإطار الأمريكي بشأن مكافحة الإرهاب. فقد ترسخ الإطاران الأمريكي والأوروبي في أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول، على الرغم من أن الاتهام الذي كالتة الولايات المتحدة للمقاومة الفلسطينية ثبت أنه أكثر تحديداً ومباشرةً من الاتهام الذي وجهه الاتحاد الأوروبي إليها - حتى حين.

وعلى وجه العموم، لم تنفك الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يتعاونان معاً ويعتمد الواحد منهما على الآخر، في سياق توسيع نطاق سياساتهما المناهضة لما يسمى الإرهاب وتطويرها، منذ أحداث الحادي عشر من أيلول، وقد أكد الاتحاد الأوروبي أنه يعمل على أساس من التعاون الوثيق مع الولايات المتحدة في هذا الإطار.<sup>67</sup> وقد جاء هذا التعاون في سبيل مكافحة الإرهاب في صورة تبادل المعلومات، وخاصة من خلال برنامج تعقب تمويل الإرهاب الذي يهدف إلى نقل البيانات ومعالجتها من أجل الكشف عن الهجمات والتحقيق فيها، وتحديد الأفراد والكيانات الإرهابية وتعقبها وملاحقتها.<sup>68</sup>

وفضلاً عما تقدم، يحذو النهج الذي يطبقه الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب حذو النموذج الأمريكي ويتبعه في جانب كبير منه. ويتجلى هذا الواقع بوجه خاص في المصادقة على تعريف أوروبي مشترك للجرائم الإرهابية - بما فيها جريمة المشاركة في أنشطة جماعة إرهابية، وبما يشمل التمويل،<sup>69</sup> وما يقترن بهذا التعريف من قائمة أوروبية مشتركة للأفراد والكيانات التي تُعتبر إرهابية.<sup>70</sup> وفي هذا المقام، يشترط الموقف المشترك لمجلس الاتحاد الأوروبي، المؤرخ 27 كانون الأول 2001، تجميد الأصول ومنع إتاحة الموارد ووضعها في متناول "الأشخاص والجماعات والكيانات الضالعة في أعمال إرهابية".<sup>71</sup> وتتعلق محاربة تمويل الإرهاب بالركن الثالث من الأركان التي تقوم عليها إستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب منذ العام 2005، والتي تتضمن إشارة محددة إلى منع "إساءة استخدام القطاع غير الربحي".<sup>72</sup> وتتقاطع تدابير الاتحاد

67 "On 8 October 2001, the Council reiterated the Union's determination to attack the sources which fund terrorism, in close cooperation with the United States." Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism, 2001/931/CFSP, 28 December 2001, (3), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001E0931> [accessed 31 March 2020].

68 US Department of the Treasury, "Terrorist Finance Tracking Program," available at: <https://home.treasury.gov/system/files/246/Terrorist-Finance-Tracking-Program-Questions-and-Answers.pdf>

69 European Union: Council of the European Union, Council Framework Decision 2002/475 on Combating Terrorism, 13 June 2002, 2002/475/JHA, Articles 1 and 2, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32002F0475> [accessed 24 March 2020].

70 Council Regulation (EC), No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, Article 2(3), available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R2580:20130707:EN:PDF>

71 European Union: Council of the European Union, Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism, 27 December 2001, 2001/931/CFSP, Article 1, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001E0931> [accessed 24 March 2020].

72 "Tackle terrorist financing, including by implementing agreed legislation working to prevent the abuse of the non-profit sector, and reviewing the EU's overall performance in this area." The European Union Counter-Terrorism Strategy, Doc. 14469/4/05 REV 4, 30 November 2005, 16, available at: <https://www.asser.nl/media/2403/cleer-wp-2014-2.pdf>

الأوروبي إلى حد بعيد مع تدابير مشابهة اتخذتها الولايات المتحدة على صعيد مكافحة تمويل الإرهاب. وهذه تشمل تجميد أصول الجماعات التي تُعتبر منظمات إرهابية ومنع تقديم المساعدات الإنسانية لها، وتمكين شبكات الدعم المالي،<sup>73</sup> وتعزيز الحظر المفروض على تمويل الإرهاب بموجب قانون "مكافحة الإرهاب" الأمريكي لسنة 2001 [والاسم الكامل لهذه القانون هو قانون توحيد وتعزيز أمريكا من خلال توفير الأدوات الملائمة المطلوبة لاعتراض ومكافحة الإرهاب].<sup>74</sup> على نحو ما أُعيد تأكيده في القانون بشأن تحسين قانون مكافحة الإرهاب وتجديد التفويض بالعمل به لسنة 2005.<sup>75</sup>

ويخطو الاتحاد الأوروبي، بفرصه إطاراً لمكافحة الإرهاب على مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، خطو الولايات المتحدة، من خلال قانون مكافحة الإرهاب الفلسطيني الذي سنته اميركا في العام 2006. فهذا القانون يرشّخ وسم الفصائل السياسية الفلسطينية بوصفها "منظمات إرهابية"، مما يحول دون أي تواصل جوهري - بما فيه التواصل المالي - بين الوكالات التابعة للولايات المتحدة وتلك المنظمات الفلسطينية، كما يحضّ هذا القانون المجتمع الدولي على أن يحدو حدوه.<sup>76</sup>

وتتربّع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على رأس الأجهزة الفيدرالية الأمريكية التي تتولى المسؤولية عن إدارة المعونات الخارجية ومساعدات التنمية. وتتقاسم المادة 1.5 مكرر من الملحق الثاني إلى الشروط العامة السارية على عقود المنح التي يمولها الاتحاد الأوروبي في مجال الأنشطة الخارجية أوجه تشابه صارخة مع شهادة الإقرار بمكافحة الإرهاب التي يشترط على ملقّي المنح من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن يتقيدوا بها، بموجب الأمر التنفيذي 13224 (2001).<sup>77</sup> فالمستفيدون من أموال هذه الوكالة يتعين عليهم التأكيد من أنهم "لم يقدموا، خلال الأعوام العشرة السابقة، وأنهم سوف يتخذون جميع الخطوات المعقولة للتأكد من أنهم لا يقدمون، ولن يقدموا، عن علم منهم، الدعم أو الموارد المادية لأي فرد أو كيان يرتكب أعمالاً إرهابية، أو يحاول أن يرتكبها أو يدعوا إليها أو ييسرها أو يشارك فيها، أو ارتكب أعمالاً إرهابية أو حاول أن يرتكبها أو ييسرها أو يشارك فيها".<sup>78</sup> وتشير اللغة التي جاءت عليها شهادة الإقرار بمكافحة الإرهاب

73 Executive Order 13224, 66 FR 49079, 27 September 2001, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2001/09/25/01-24205/blocking-property-and-prohibiting-transactions-with-persons-who-commit-threaten-to-commit-or-support> [accessed 23 March 2020].

74 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> [accessed 23 March 2020].

75 USA Patriot Improvement and Reauthorization Act of 2005, available at: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ177/PLAW-109publ177.pdf>; see also US Department of Justice, "Fact Sheet: USA Patriot Act Improvement and Reauthorization Act of 2005," 2 March 2006, available at: [https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2006/March/06\\_opa\\_113.html](https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2006/March/06_opa_113.html) [accessed 23 March 2020].

76 Palestinian Anti-Terrorism Act of 2006, Sec.10, available at: <https://www.congress.gov/109/crpt/hrpt462/CRPT-109hrpt462-pt2.pdf>

77 Executive Order 13224, 66 FR 49079, 27 September 2001, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2001/09/25/01-24205/blocking-property-and-prohibiting-transactions-with-persons-who-commit-threaten-to-commit-or-support> [accessed 23 March 2020].

78 USAID, Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient: A Mandatory Reference for ADS Chapter 303, 7 June 2018, Article 4(1), available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf>

التي تعتمدها الوكالة إشارة صريحة ومحددة إلى مفهوم الإرهاب. وعلى الرغم من أن تأطير مكافحة الإرهاب الوارد في المادة 1.5 مكرر بشأن عقود المنح التي يقدمها الاتحاد الأوروبي تتسم بطابع تضميني أكبر وليس صريحاً، فالمقصد يبقى متطابقاً. فمتلقو المنح من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية يشترط عليهم أن يضمنوا أنهم لا يقدمون أي دعم أو موارد مادية للأفراد أو الكيانات المدرجة في "قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص والأشخاص المجردة أموالهم" التي يعتمدها مكتب مراقبة الأصول الأجنبية أو تلك التي تحددها لجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة.<sup>79</sup> وقد ثبت أن هذا البند المتعلق بشهادة الإقرار التي تعتمدها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشأن تمويل الإرهاب قد أفرز آثاراً بعيدة المدى على متلقي الأموال من الوكالة، بما شمل المشاريع التي لا تمويلها. فهذا البند يشير، بين ثنائيا، إلى أنه لا يجوز لأي من متلقي منح الوكالة أن يكون قد شارك في مشاريع - بصرف النظر عما إذا كانت أموالها مقدمة من وكالة تمويل أمريكية أم لا - تضم أشخاصاً تدرجهم الولايات المتحدة بوصفهم إرهابيين. ويسري هذا البند بأثر رجعي لفترة تبلغ عشرة أعوام، مما يعني أن جميع المشاريع التي تنفذ وتستكمل خلال ذلك الإطار الزمني تخضع للتدقيق كذلك. وقد اتضحت هذه الآثار الكامنة في ذلك البند في سياق تسوية جرت بين الولايات المتحدة ومنظمة المعونة المقدمة من الشعب النرويجي في العام 2018.<sup>80</sup> وترسي الشروط الفضاضة التي تضعها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على صعيد مكافحة الإرهاب وترسخ نظاماً للرقابة على جميع الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية، سواء كانت هذه الوكالة تمويلها أم لا، بما فيها تلك العاملة في أوروبا.

ومن المسلم به أن سياسات مكافحة الإرهاب التي يتبناها الاتحاد الأوروبي بشأن المنح الخارجية ليست الآن بنفس درجة صراحة وصرامة سياسات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التي تزيد عنها باشتراط تنفيذ "إجراءات الرصد والرقابة المعقولة".<sup>81</sup> ومع ذلك، فليس ثمة ضمانات بأن الاتحاد الأوروبي لن يوغل في إجراءات التمويل ويقيدها على هدي من نموذج الولايات المتحدة، وعلى نحو يشبه البرنامج التجريبي لنظام تدقيق سجلات الشركاء الذي تنفذه الوكالة ووزارة

79 USAID, Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient: A Mandatory Reference for ADS Chapter 303, 7 June 2018, Article 4(2), available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf>

80 جرى التوصل إلى تسوية في شهر نيسان 2018 بين النائب العام الأمريكي عن مقاطعة نيويورك الجنوبية ومنظمة المعونة المقدمة من الشعب النرويجي على خلفية شكوى مدنية بشأن بند شهادة الإقرار بمكافحة الإرهاب المذكورة أعلاه. فقد أُلهمت المنظمة بأنها قدمت التدريب واستشارات الخبراء أو المساعدة لإيران وحماس والجيبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين والجيبهة الشعبية لتحرير فلسطين، على الرغم من أن هذه المشاريع لم يكن فيها من أموال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية شيء. انظر: "Manhattan US Attorney Announces Settlement With Norwegian Not-For-Profit, Resolving Claims That It Provided Material Support To Iran, Hamas, And Other Prohibited Parties Under US Law," US Attorney South District of New York, press release, 3 April 2018, available at: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/manhattan-us-attorney-announces-settlement-norwegian-not-profit-resolving-claims-it> [accessed 24 April 2020]; see also United States of America v. Norwegian People's Aid, 15 Civ. 4892 (GHW), S.D.N.Y. 30 March 2018, available at: <https://www.justice.gov/usao-sdny/press-release/file/1048451/download> [accessed 24 April 2020]; see also Norwegian People's Aid, "Norwegian People's Aid Reaches a Settlement with the US government," press release, available at: <https://npaid.org/news/norwegian-peoples-aid-reaches-a-settlement-with-the-u-s-government> [accessed 24 April 2020].

81 USAID, Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient: A Mandatory Reference for ADS Chapter 303, 7 June 2018, Article 4(2), available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf>

الخارجية الأمريكية. وينطوي نظام تدقيق سجل الشركاء على فحص يشمل الأشخاص من رعايا الولايات المتحدة ومن غير رعايها ممن يستفيدون من المعونات المالية الخارجية التي تقدمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بناءً على نهج قائم على تقييم المخاطر.<sup>82</sup>

ومن الواضح أن الاتحاد الأوروبي يسير على المسار الذي سلكته الولايات المتحدة في الإمعان في تشديد بند مكافحة الإرهاب على المدى البعيد. ففي الإطار الحالي الذي يطبقه الاتحاد، لا يفرض سوى عقوبات إدارية على التقصير في الالتزام بأحكام المادة 1.5 مكرر.<sup>83</sup> ومع ذلك، فليس في وسع المرء أن يتأكد من أن الاتحاد الأوروبي لن يمتضي قدماً إلى المرحلة التالية، التي يسير فيها على خطى النموذج الذي تعتمده الولايات المتحدة بشأن المسؤولية الجنائية المشمولة ضمن نطاق الولاية القضائية الأمريكية والتي تفرض على متلقي المساعدة الخارجية الأمريكية، حسبما ينص القانون التوضيحي بشأن مكافحة الإرهاب لسنة 2018 على ذلك.<sup>84</sup> حالياً، لا يشكل إلغاء عقد من العقود على أساس التقصير في الالتزام بأحكام المادة 1.5 مكرر في الأسس الموضوعية للمادة نفسها، وان هكذا الغاء سوف يؤمن حجة أخرى تسوقها إسرائيل أو الولايات المتحدة لغايات ترسيخ وصم المجتمع المدني الفلسطيني بوسم الإرهاب وكأنه تأكيد على صحة يستغل المزاعم المغرضة.

82 USAID, "USAID/State Partner Vetting System Pilot Program: Frequently Asked Questions," last updated 17 March 2016, available at: <https://www.usaid.gov/work-usaid/partner-vetting-system> [accessed 23 March 2020].

83 حيث تشمل الأسباب التي تدعو إلى إلغاء عقد من عقود المنح "التقصير، دون مسوغ، في الوفاء بأي التزام جوهري يقع على عاتقهم، إما فردياً أو جماعياً، بموجب هذا العقد [...] وثبوت الإدانة [...] بالمشاركة في منظمة إجرامية، أو غسيل الأموال أو تمويل الإرهاب أو جرائم لها صلة بالإرهاب [...]". انظر:

Annex II General Conditions Applicable to European Union-Financed Grant Contracts for External Actions, July 2019, Article 12.2(a) and Article 12.2(d), available at: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2\\_gencond\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2_gencond_en_0.pdf)

وفضلاً عن ذلك، "يجوز فرض عقوبة بالاستبعاد من جميع العقود والمنح التي يمولها الاتحاد الأوروبي [...] على المستفيد أو المستفيدين الذين [...] يدانون بوجه خاص [...] بالمشاركة في منظمة إجرامية، أو غسيل الأموال أو تمويل الإرهاب أو جرائم لها صلة بالإرهاب [...]". انظر:

Annex II General Conditions Applicable to European Union-Financed Grant Contracts for External Actions, July 2019, Article 12.8, available at: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2\\_gencond\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e3h2_gencond_en_0.pdf)

84 Anti-Terrorism Clarification Act of 2018, 18 USC 1, 3 October 2008, Section 4(a), available at: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ253/PLAW-115publ253.pdf>



## 4. الخلاصة

يثبت ما تقدم ببيانه أن فرض التمويل المشروط سياسياً على المؤسسات الأهلية التي تسعى إلى إعمال الحق في تقرير المصير لصالح شعب يعصف به الاضطهاد ويقع تحت نير الاستعمار ليس فقط لا يمكن القبول به من الناحيتين الأخلاقية والسياسية، بل وتنتمي الصفة القانونية عنه من وجهة نظر القانون الدولي كذلك، فعلى وجه الخصوص:

- لم تُدرج المادة 1.5 مكرر، وعلى الرغم من أنها تتواءم مع العمل الدؤوب على تعزيز نظام مكافحة الإرهاب وإرساء دعائمه داخل أروقة الاتحاد الأوروبي، ضمن عقود المنح التي تُبرم مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني إلا في العام 2019، وهي تشكل سابقة خطيرة تقوّض أوأصر الثقة التي تنبني عليها العلاقات القائمة بين الاتحاد الأوروبي وفلسطين.
- تفرض المادة 1.5 مكرر التزاماً جديداً على متلقي المنح من الفلسطينيين، حيث تشترط عليهم المصادقة على الاجراءات التقييدية التي يضعها الاتحاد الأوروبي واعتماد إجراءات الفحص والتدقيق التي على مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني ان تنفذها على أبناء شعبها. يفرضه هذه الشروط على الجهات الفلسطينية المستفيدة من منحه، يفرض الاتحاد الأوروبي على مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني وعلى نحو غير مقبول أن تراقب شركاءها وتمارس دور الشرطي عليهم وأن توافق على الإطار الأوروبي لمكافحة الإرهاب الذي هو الأساس للقيام بهذا الدور.
- لا تتنافى المادة 1.5 مكرر مع مبادئ العمل الإنساني فحسب، بل إنها لا تتواءم مع حقوق الإنسان المشروعة الواجبة لأبناء الشعب الفلسطيني حسبما يعترف القانون الدولي لهم بها، بما تشمله من الحق في تقرير المصير والحق في خوض المقاومة بأي وسيلة مشروعة في وجه الاضطهاد والاحتلال والاستعمار والفصل العنصري الأجنبي. ويجزّم إطار مكافحة الإرهاب الراهن الذي يُراد فرضه على المجتمع المدني الفلسطيني من خلال المادة 1.5 مكرر الكفاح الذي يخوضه أبناء الشعب الفلسطيني في سبيل إعمال حقهم في تقرير مصيرهم، ويسهم في لا تسييس المجتمع المدني الفلسطيني كسياسة هادفة الى تعزيز حالة الاغتراب والانعزال عن واقع فلسطين، ويضرب بعرض الحائط حق الشعب الفلسطيني في المقاومة المشروعة.
- تتعارض المادة 1.5 مكرر مع القانون الفلسطيني الذي يحظر التمويل المشروط سياسياً، وتفرض من ثم معضلة قانونية وأخلاقية لا يسع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني أن تسلّم بها في مواجهة القانون المحلي الذي يحكمها.

- المادة 1.5 مكرر تعكس السياسات الأوروبية الحالية بشأن مكافحة الإرهاب ويظهر فيها الاثر الكبير للولايات المتحدة وإسرائيل. وثمة دليل دامغ يؤكد إمكانية تصعيد الاجراءات التي تستهدف المجتمع المدني الفلسطيني ووسم دوره وأعماله ضمن إطار الإرهاب؛ الامر الذي يوظف من أجل ضرب مصداقيته والتشهير به وتشويه سمعته.
- سيترتب على المادة 1.5 مكرر، وعلى الرغم من إخراجها في ثوب حمل وديع ومع أنها لا تدرج أي شخص فلسطيني على قوائم العقوبات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي، عواقب وخيمة لأنها ترسي دعائم نظام يقوم على إجراء الفحص والتدقيق على المجتمع المدني الفلسطيني بجميع أركانه وأطيافه.
- إذا ما قورنت الشروط الأوروبية مع الشروط التي فرضتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في مطلع القرن الواحد والعشرين، ورغم تأخر فرضها من جانب الاتحاد الأوروبي على المجتمع المدني الفلسطيني، يتبين انها تتبع نفس إطار مكافحة الإرهاب الذي فرضته الولايات المتحدة والذي تزايد تشديده تدريجياً.

وعلى وجه الإيجاز، لا تتسبب المادة 1.5 مكرر في تشويه سمعة حركة الكفاح المشروعة التي يخوضها أبناء الشعب الفلسطيني في سبيل إعمال حقهم في تقرير مصيرهم في عيون المجتمع الدولي فحسب، بل إنها وفوق ذلك كله تصيب احترام مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في مقتل على المستوى الوطني. هذا الامر يفضي إلى زعزعة أركان نزاهة مؤسسات العمل الاهلي الوطنية ويضرب مصداقيتها في نظر المجتمع الفلسطيني، ويقوِّض أواصر العلاقات المتينة والراسخة بين الشركاء، وبذلك، تغذي هذه المادة تفتيت عرى العلاقة بين أبناء الشعب الفلسطيني ومؤسساته الأهلية عبر تغريب الأخيرة وترسيخ عزلتها.

بناء على ما تقدم ذكره، تكاد المادة 1.5 مكرر لا تجد ما يؤيد تفسير أحكامها من الأسباب والمعطيات غير التخمين والافتراض والتكهن.<sup>85</sup> فمثل هذه التحليلات القانونية التي تقوم على الافتراضات في أساسها لا تقدم أية فكرة مقنعة او تحليل منطقي حول التفسير العملي للمادة 1.5 مكرر، وإنما تعزز المخاوف من بقاء الآثار المتمخضة عنها غير مؤكدة، ناهيك عن أن البند نفسه لا يقدم أية ضمانات او تأكيد.

85 وفقاً لتحليل قانوني نشره مركز الدعم القانوني الأوروبي حول المادة 1.5 مكرر والآثار المترتبة عليها، يقوم تفسير هذه المادة في أساسه على سوق الفرضيات والحدس والتخمين من ذلك مثلاً: "المعلومات المقدمة هنا افتراضية" (الفقرة 20)، و"من غير الواضح ما إذا"، و"يمكن الافتراض بأنه"، و"إذ نتبنى تفسيراً حرفياً، قد يبدو أنه"، (الفقرتان 22 و23). وهذا الافتقار الجلي لتقديم تفسيرات أكيدة يعوزها اليقين بسند تأكيد افتراضنا الذي نقول فيه إنه ليس ثمة رؤية واضحة تبين التداعيات المحتملة التي يمكن أن يسفر هذا البند عنها، وأنه يمهد الطريق أمام اعتماد تفسيرات فضفاضة ونتائج لا يمكن التكهن بها. وعلاوةً على ذلك، تتضمن الورقة نفسها إقراراً بعدم تحمل المسؤولية عن التفسير المقدم بنص على أنه "لا يمكن استبعاد أن الاتحاد الأوروبي قد يتبنى تفسيراً أوسع لهذا البند" (الفقرة 28). انظر: Andreina De Leo & Giovanni Fassina, "General Conditions Application to EU-Financed Grant Contracts for External Actions: Explanation of the Background Legislation, Meaning of the Clause and Likely Impact on Civil Society Organizations Operating in Palestine," European Legal Support Center, 7 March 2020.

من جانبها تعمل إسرائيل، من خلال ما تقوم به من ترسيخ نموذج الإرهاب الذين يتردد صدها في سياق الاتحاد الأوروبي، على التماس دعم جماعات في الاتحاد الأوروبي، وتسهم في تفكيك النهج القائم على حقوق الإنسان والذي ترسي دعائمه مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني - والاتحاد الأوروبي كما يفترض به أن يفعل. ويعد هذا نتاجاً للحملة الإسرائيلية التي تهدف الى نزع الصفة الشرعية عن المجتمع المدني الفلسطيني ومؤسسات حقوق الإنسان، لتبرير الاعتقال التعسفي الذين يطال نشطاء حقوق الإنسان الفلسطينيين، وتعطيل المشاريع المحلية تحت ذريعة المخاوف الأمنية، والحملات التي تستهدف التشهير بالمؤسسات وتشويه سمعتها، وسوق الادعاءات الباطلة التي تزعم إساءة استعمال الأموال وتحويل مسار المعونات، وفرض المصطلحات الدعائية التي تقوم في أساسها على الصاق فكرة/تهمة الإرهاب ومعاداة السامية بالمؤسسات من أجل ضرب مصداقيتها وزعزعة عملها. وقد أفرزت هذه الاجراءات مجتمعةً ضغطاً على الجهات المانحة الدولية ودفعتها للأسف إلى الإحجام عن تمويل مؤسسات و/أو سحب تمويلها لها. غرض حملات التشهير والشيطنة هذه هو تبييض ما لا يحصى من الانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان والجرائم الدولية التي تقترفها إسرائيل، وهي جرائم وانتهاكات ترفض إسرائيل أن تسلم بمسؤوليتها عنها، وفشل المجتمع الدولي محاسبة إسرائيل عليها ومساءلتها عنها.

ولا يثير التمويل المشروط سياسياً إشكالية في حد ذاته فحسب، بل إنه يطرح السؤال عن السياق الذي يقف وراءه ويعمل من خلاله أيضاً والمتمثل اساساً في: فرض الخطة التي وضعها ترامب تحت مسمى "السلام من أجل الازدهار: رؤية لتحسين حياة الشعبين الفلسطيني والإسرائيلي" على فلسطين والشعب الفلسطيني، وما يواجهه المجتمع المدني الفلسطيني من تقليص لمساحة عمله، وما يقترن بذلك كله من تشديد البيئة القسرية عليه وتسريع وتيرة ضم الأرض الفلسطينية المحتلة. إن فرض التمويل المشروط سياسياً على المجتمع المدني الفلسطيني يسهم في خلق بيئة قسرية ومساحة لا تفتأ تتضاءل؛ الامر الذي يؤدي الى تقييد عمل المؤسسات الأهلية ويحصره شيئاً فشيئاً إلى حد ما عادت معه تملك المؤسسات القدرة على مواصلة أعمالها بحرية وعلى نحو يفي بالعرض المتوخى منها. ولا تتسم هذه المساحة الآخذة بالتضاؤل بإنزال قيود تحمل وجهة سياسية على التمويل فحسب، بل تتصف كذلك بتآكل اسس الديمقراطية، وقمع المدافعين الفلسطينيين عن حقوق الإنسان، وتصاعد حدة الانتهاكات والجرائم المرتكبة من قبل إسرائيل.



تتناول ورقة الموقف هذه المضمون الإشكاليّ الذي يلفّ التمويل المشروط سياسياً والذي فرض على كاهل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني على وجه العموم، وتركز بصفة خاصة على بند مكافحة الإرهاب الذي بات الاتحاد الأوروبي يشترطه. وتبرهن الورقة على أن هذا البند مصمّم على غرار نموذج تدابير مكافحة الإرهاب التي يجري تنفيذها على نحو متزايد لا يفتُر في الولايات المتحدة وفي أوروبا، وأن هذا النموذج يعكس في جوهره اعتبارات مكافحة الإرهاب المعتمدة من قبل الدول الغربية المتنفذة، والتي في المحصلة تجرّم حق الشعب الفلسطيني المشروع في مقاومة الاضطهاد (الاحتلال والاستعمار والفصل العنصري) بالوسائل

المشروعة. “