

تقدير موقف

الانقسام الفلسطيني في عامه العاشر "مأسسة تتعمق"

إعداد

سماح ديب كساب

مشاركة في البرنامج التدريبي "التفكير الإستراتيجي وتحليل السياسات"

25 أيلول/سبتمبر 2016

مقدمة

دخل الانقسام الذي تعانیه الحالة الفلسطينية منذ حزيران 2007، وأدى إلى وجود سلطتين فلسطينيتين، واحدة في الضفة الغربية وأخرى في قطاع غزة، عامه العاشر. ويستمر ذلك مترافقا مع مظاهر لترسخه ومأسسته في أشكال متعددة، لعل أبرزها الانفصال المؤسسي الذي يمكن أن نلمحه، وبدرجات متفاوتة، في السطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، بحيث تتبلور مؤسسات وثقافتا عمل، وربما ثقافتان مجتمعيتان منفصلتان في كل من الضفة والقطاع.

شهد منتصف حزيران 2016 جلسة أخرى من جلسات المصالحة وإنهاء الانقسام في العاصمة القطرية الدوحة. وجمعت المباحثات وفدي: حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح"، وحركة المقاومة الإسلامية "حماس"، وتم الإعلان عن فشلها فيما بعد، وحمل كل طرف مسؤولية الفشل للطرف الآخر.

كما شهد هذا الشهر تعثر إجراء الانتخابات المحلية، إذ أعلنت محكمة العدل العليا في رام الله بتاريخ 2016/9/8 عن وقف قرار مجلس الوزراء بإجراء الانتخابات المحلية مؤقتاً إلى حين البت في الدعوى المرفوعة أمامها¹. وجاء قرار محكمة العدل بعد إصدار محاكم البداية في غزة قرارات بشطب قوائم انتخابية تابعة لحركة فتح، الأمر الذي يشير بوضوح إلى انفصال قضائي كان توظيفه في الصراع الداخلي سبباً مباشراً في تعثر إجراء الانتخابات.

المنظومة التشريعية الفلسطينية في ظل الانقسام

طال الانقسام المنظومة التشريعية الفلسطينية عندما مارست إسرائيل سياستها الهادفة إلى تعميق الانقسام في هذا الجانب، من خلال منع جلسات المجلس التشريعي عبر اعتقال النواب،

¹ نص قرار محكمة العدل العليا بوقف الانتخابات المحلية 2016، 2016/9/8.

والتضييق عليهم منذ فوز "حماس" في الانتخابات التشريعية العام 2006، ما حال دون تحقيق النصاب وانعقاده، الأمر الذي أدى إلى تفرد كل من طرفي الانقسام في إصدار قوانين ومراسيم يبرر شرعيتها في الضفة والقطاع². ومن أبرز مظاهر هذا الانفصال وجود نظامين تشريعيين مختلفين ومنفصلين.

وشمل هذا الانفصال المنظومة التشريعية في محاورها الثلاثة: آلية سن القوانين، الإعلان عنها، نفاذها:

آلية سن القوانين

ما يجري اليوم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة هو إصدار كل طرف (السلطة الوطنية في الضفة الغربية، وكتلة "حماس" البرلمانية في قطاع غزة) تشريعات وقوانين جديدة، واستحداث آليات تتجاوز الإجراءات القانونية المعتمدة ما قبل الانقسام³.

فقد صدرت في الضفة الغربية خلال فترة الانقسام وحتى 2015/6/13 (110) قرارات بقانون من قبل الرئيس محمود عباس⁴. وتصدر هذه التشريعات بطريقة غير معتادة، فيتم اعتماد القرارات الرئاسية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية كقانون، وذلك دون عرضها على المجلس التشريعي غير القادر على الاجتماع. وهذا ما ترفضه كتلة التغيير والإصلاح (حماس) في غزة، وتعتبره غير قانوني، لأنه يتضمن سلباً لاختصاصات المجلس وصلاحيته في التشريع⁵.

² مقابلة شخصية مع خليل شاهين، رام الله، 2016/9/19

³ عدنان إبراهيم الحجار، آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها، مجلة جامعة الأزهر - غزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 1، نيسان 2011، ص153.

⁴ جريدة "الوقائع الفلسطينية" - الفهرس السنوي، العدد الممتاز 10، 2015/12/30. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg>

⁵ مقابلة عزيز دويك مع المركز الفلسطيني للإعلام، 2008/3/26.

أما في قطاع غزة، فُتسن القوانين بعد العام 2007 في ظل رفض حكومة "حماس" التعامل مع جميع القرارات بقانون التي صدرت بعد 2007/6/14، من خلال استمرار "حماس" بإصدار قوانين وفق الآلية المعتمدة سابقاً في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، بالاعتماد على نوابها فقط في المجلس، بغض النظر عن تحقق الأغلبية المطلوبة لنصاب الجلسات. كما أحدثت بعض التغييرات على هذه العملية، من بينها: اللجنة الفنية للصياغة، الحصول على توكيلات من الأسرى بناء على فكرة التشريع المقاوم، الاستغناء عن عملية المصادقة من الرئيس، تعديلات على الجريدة الرسمية⁶.

جهتان لنشر القوانين

تنشر القوانين في الضفة الغربية من خلال الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، التي بدورها لا تعترف بالقوانين الصادرة عن غزة، بينما تنشر القوانين والقرارات في قطاع غزة في الجريدة الرسمية الصادرة هناك التي لا تعترف بالقوانين والقرارات الصادرة في الضفة الغربية، وبذلك أصبح لدى السلطة الفلسطينية جهتان لإصدار القوانين وجريدتان رسميتان لنشرها، وتحملان نفس الاسم وهو (الوقائع الفلسطينية).

نفاذ القوانين

يستمر الانقسام ويستمر معه الفصل التشريعي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ تطبق القوانين الصادرة في الضفة الغربية هناك فقط، وكذلك تطبق القوانين الصادرة في قطاع غزة هناك فقط.

⁶ البوابة، بوابة بيرزيت للمعرفة القانونية، العملية التشريعية بعد الانقسام .. قراءة في آليات التشريع.

<http://lawportal.birzeit.edu/portal/images/7alah-tashre3ya-inqisam-presentation.pdf>

وهذا يعد انفصلاً قانونياً وتراجعاً خطيراً في مستقبل القوانين في فلسطين، وضربة قاصمة لمحاولات توحيد القوانين بين شطري أراضي "الدولة" الفلسطينية⁷.

وزارات السلطة الفلسطينية

هَدَفَ "اتفاق الشاطئ" الموقع بين "فتح" و"حماس" بتاريخ 2014/4/23 إلى إنهاء مظاهر الانقسام والانفصال، وتوحيد الوزارات، والقطاع الأمني. وتلا توقيع الاتفاق عقد جلسات مباحثات بين الحركتين للتوافق على تشكيلة حكومة الوفاق الوطني (السابعة عشرة) والأسماء، ومن ثم شكّلت الحكومة وأُعلن عنها بمرسوم رئاسي صدر في رام الله بتاريخ 2014/6/2.

وتضاربت التصريحات الإعلامية بعد توقيع هذا الاتفاق، حيث صرح الرئيس عباس في [مقابلة معه بتاريخ 2014/8/28](#) لدى "حماس" حكومة ظل في غزة، ولديهم وكلاء وزارات، وإذا استمر هذا الأمر، فإن هذا سيهدد استمرار الوحدة الوطنية والامتحان قادم قريباً". بدوره، نفى خالد مشعل، رئيس المكتب السياسي لحركة حماس، في [مقابلة معه بتاريخ 2014/9/7](#) وجود حكومة ظل تديرها حركته في قطاع غزة.

هناك مؤشرات تؤكد حالات انفصال واضحة في عمل بعض الوزارات على الأقل، وحالات اندماج قسرية أحياناً. ويبرز هذا على سبيل المثال في حالة وزارات التربية والتعليم، والمالية، والداخلية، والأوقاف.

⁷ بحث غير منشور، مدى ملاءمة القوانين التي أقرت بعد الانقسام (المجلس التشريعي في غزة- المراسيم الرئاسية في الضفة الغربية)، جمعية الوداد للتأهيل المجتمعي، آذار 2015.

وزارة التربية والتعليم

ظهرت العديد من مظاهر الانقسام والانفصال في سلك التربية والتعليم، ومن أبرزها:

- هيئتان للاعتماد والجودة، واحدة في الضفة وأخرى في غزة.
- تطوير واعتماد نظام ثانوية عامة جديد من قبل وزارة التربية والتعليم العالي - رام الله، مع ظهور مؤشرات على رفض القائمين على إدارة التعليم (بحكم الأمر الواقع) تطبيق النظام الجديد في غزة⁸، الأمر الذي يهدد مصير امتحان التوجيهي الموحد. فقدم القائمون على وزارة التعليم - غزة اعتراضات عدة على النظام الجديد المقترح، وتم التلويح باللجوء إلى عدم تنفيذ هذا النظام في القطاع.
- الإعلان عن نتائج الثانوية العامة لهذا العام 2016 بشكل منفصل، حيث أعلنت النتائج في رام الله دون عقد مؤتمر مشترك كما اعتادت وزارة التربية والتعليم في الأعوام السابقة⁹.

وزارة المالية .. قوانين وضرائب منفصلة

يطال الانقسام انفصال القوائم المالية التي انقسمت إلى قسمين مختلفين تمامًا، واحدة في الضفة وأخرى في القطاع. ولكل منهما مواردها الخاصة، وأوجه صرفها على القطاعات المختلفة¹⁰. بل في حالات أخرى، هناك مواقع إلكترونية خاصة بالوزارة منفصلة عن الصفحة المركزية في رام الله.

⁸ صحيفة البوصلة، نظام التوجيهي الجديد يعمق الانقسام بين شطري الوطن الفلسطيني، 2016/1/19
<http://albousla.ps/arb/news/View/17849#sthash.xmiKzLZm.dpuf>

⁹ مؤتمر إعلان نتائج امتحان الثانوية العامة، تلفزيون فلسطين، 2016/7/11

https://www.youtube.com/watch?v=ClmZuhw_r8

¹⁰ مقابلة شخصية مع صلاح عبد العاطي، غزة. 2016/9/18.

ويكتمل مشهد الانقسام والانفصال المالي من خلال قيام حكومة "حماس" بإقرار قوانين ضريبية بشكل منفرد على قطاع غزة، مثل قانون التكافل الاجتماعي (فرض ضرائب ورسوم إضافية على كل ما يدخل قطاع غزة من سلع وبضائع). وبررت "حماس" فرض هذه الضرائب لعدم صرف حكومة الوفاق الوطني نفقات تشغيلية لمكاتب الوزارات في غزة¹¹.

أما قطاع البنوك، فبالرغم من الانقسام إلا أنه سجل حالة من حالات الدمج الاضطرارية، حيث يشدد محافظ سلطة النقد عزام الشوا على وحدة الجهاز المصرفي في كل من الضفة والقطاع، فلا يمكن الفصل بين جهاز مصرفي في الضفة وآخر في القطاع. [والعمل في هذا الجهاز موحد](#) ومتكامل بين الفروع والإدارات العامة والإقليمية. كما أن عدم إمكانية انفصال النظام المصرفي عن المؤسسات والبنوك الأجنبية والدولية، فَرَضَ بقاء الاتصال مع سلطة النقد خوفاً من مقاطعة خارجية.

وزارة الداخلية والأمن الوطني

يقتصر عمل حكومة الوفاق الوطني منذ تشكيلها وحتى تاريخ كتابة هذه الورقة على الضفة الغربية دون قطاع غزة، بما في ذلك وزارة الداخلية والأمن الوطني، وذلك لعدم تمكين الحكومة من أداء مهامها.

ومن مظاهر الانفصال التي تشهدها وزارة الداخلية والأمن الوطني: وجود مرجعيتين مختلفتين منفصلتين للوزارة، وعقيدتين أمنيتين ببرامج تأهيل وتدريب وسياسات أمنية مختلفة. وتمتد مظاهر

¹¹ المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، قوانين تعزز الانقسام، 2016/1/4

الانفصال لتشمل قانون الشرطة، فيوجد قانونان مختلفان للشرطة يُعمل بهما، إضافة إلى اختلاف الهيكليات والدوائر والأقسام داخل الوزارة الواحدة¹².

كما تتشعب المعضلة الأمنية وانفصالها لتصل إلى تضارب في تبعية الأجهزة الأمنية القانونية والإدارية، وآليات الرقابة عليها، وانتمائها الحزبي المرتبط بحركة فتح في الضفة الغربية وحركة حماس في قطاع غزة.

وزارة الأوقاف: انفصال إداري وحالة دمج اضطرارية

يشمل الانفصال ما بين وزارة الأوقاف في الضفة الغربية وقطاع غزة جوانب عدة، أبرزها: الانقسام الإداري، والانقسام المهني (البرامج).

ففي الجانب الإداري، لم تعترف حركة حماس بالمواقع الإدارية الموجودة في الضفة، ولجأت إلى تعيين وكيل وزارة تابع لها يمارس عمله بمعزل عن الوزير في الضفة، واستحدثت دوائر بشكل منفصل في "وزارة أوقاف غزة" لها ممثل في وزارات الضفة، مثل دائرة الوعظ والإرشاد، ودائرة المالية.

أما في الجانب المهني (البرامج)، فتقوم وزارة الأوقاف - غزة بتطوير وتنفيذ برامج بشكل منفصل، بعيداً عن وزارة الأوقاف في الضفة، مثل مسابقات القرآن والتجويد.

ويختلف الأمر في ملف الحج، إذ يشهد هذا الملف حالة من الاندماج بين شطري الوطن، فهناك لجنة خاصة تديره تضم ممثلين عن كافة الأطراف، بما فيها حركة حماس¹³.

¹² المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية (مسارات)، نحو إصلاح وتوحيد قطاع الأمن الفلسطيني، آب 2014.

¹³ مقابلة شخصية مع حسام أبو الرب، رام الله، 2016/9/20.

نظامان قضائيان منفصلان

يعد أبرز مظاهر مؤسسة الانقسام القضائي وجود مجلسين قضائيين ورئيسين وجهازين للنيابة العامة في كل من الضفة والقطاع، إضافة إلى نظامين قانونيين منفصلين في ظل ازدواجية القوانين، سواء في القضاء المدني، أو الشرعي.

أوجد "اتفاق الشاطئ" وما تلاه من مباحثات صيغاً لتجاوز أزمة القضاء في الجوانب الإدارية والمالية، كالتعيين، وتأمين رواتب العاملين، والنفقات التشغيلية، بينما لم يبرز في إطاره تفاهات ملموسة حول توحيد السلطة القضائية¹⁴.

وطالت مظاهر انقسام المنظومة التشريعية تشكيل المحاكم نفسها، حيث أثار قرار الرئيس عباس بتشكيل المحكمة الدستورية العليا في نيسان 2016، جدلاً قانونياً وسياسياً. فقد قال علي أبو دياك، وزير العدل: "إنّ إقرار عباس للمحكمة الدستورية يأتي في إطار استكمال مؤسسات السلطة الفلسطينية، والتحول من مجرد سلطة إلى دولة، في ظل تنامي حركة الاعترافات الدولية بفلسطين كدولة قائمة"، بينما، في المقابل، قال سامي أبو زهري، الناطق باسم "حماس": "تشكيل محمود عباس للمحكمة الدستورية بطريقة منفردة هو تنكر للتوافق الوطني، وتكريس لنهج التفرد وتفرغ المصالحة الفلسطينية من محتواها، وحركة المقاومة الإسلامية (حماس) لا تعترف بشرعية هذه المحكمة، وكل ما يصدر عنها. وتدعو أعضاء المحكمة الدستورية إلى الاستقالة، وهم يتحملون المسؤولية عن خلق مزيد من الانقسام في الساحة الفلسطينية".

¹⁴ مركز الأبحاث والاستشارات القانونية للمرأة، توحيد السلطة القضائية واستقلالها، 2015/3/21.

<https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/360651.html>

الخلاصة

على الرغم من تشكيل حكومة توافق فلسطيني في العام 2014، إلا أنّ مؤشرات وعمليات الانقسام المؤسسي تتعمق وتطال السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية). فإذا استمر الانقسام دون أن يمتلك الفلسطينيون مفاتيح تحقيق الوحدة الوطنية الحقيقية القائمة على تغليب المصلحة الوطنية العليا بالتوافق على الإستراتيجية السياسية والنضالية، ومبادئ الشراكة السياسية، والبعد عن سياسة المحاور المرتبطة بالمتغيرات الإقليمية والدولية، وإذا لم تلعب الدول العربية المحورية دورًا حقيقيًا وضاعفًا على الأطراف لتحقيق الوحدة الوطنية؛ فسيشهد الفلسطينيون انفصالًا شاملاً ومعلنًا، الأمر الذي يرسخ نظامين سياسيين منفصلين، يضع الفلسطينيين أمام انتهاء حلمهم بإنجاز استقلالهم الوطني وقيام دولة فلسطينية مستقلة بوحدة جغرافية وسياسية واحدة (الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة).