مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

إتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية ٢٠١٣:

التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية

الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

إتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية ٢٠١٣:

التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية*

الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٥

ملاحظات

الآراء في هذه الدراسة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.

ليس في التسميات المستخدمة في هذا التقرير ولا في طريقة عرض المادة الواردة فيه ما ينطوي على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أيّ منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها من دون استئذان ولكن يرجى التنويه بذلك، مع إرسال نسخة من المنشور الذي يتضمَّن النص المقتبس أو المعاد طبعه إلى أمانة الأونكتاد على العنوان التالي: UNCTAD secretariat: Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

تمت مراجعة تحرير نص هذه الدراسة خارج الامم المتحدة.

ترجمة غير رسمية من النص الإنجليزي الي العربية.

UNCTAD/GDS/APP/2015/2

© حقوق المؤلف للأمم المتحدة، ٢٠١٥

جميع الحقوق محفوظة

* ***أعدَّت أمانة الأونكتاد هذا التقرير بالاعتماد على تقرير الخبير القانوني، للأونكتاد ومجلس الشاحنين الفلسطيني، الدكتور نزار أيوب ضمن مشروع "تطوير القدرات لتيسير التجارة الفلسطينية". والذي ينفذه برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية – الأونكتاد، بالشراكة مع مجلس الشاحنين الفلسطيني، وبالتعاون مع وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطيني.***

موجز تنفيذي

تم التوصل إلى إقرار اتفاقية تيسير التجارة في المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية والذي انعقد في بالي في إندونيسيا في كانون الأول (ديسمبر) ٢٠١٣، وذلك عقب حوالي عشرة سنوات من المفاوضات في جنيف. ومن المتوقع ان تدخل هذه الاتفاقية الملزمة لكافة الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية حيز النفاذ في منتصف عام ٢٠١٥، ويتوقع أن تؤدي إلى منافع تجارية ضخمة، بسبب التوفير المتوقع في الوقت والتكلفة على المستوردين والمصدرين في التخليص الجمركي، والعبور (الترانزيت) وغيرها من الإجراءات التجارية المتصلة. ومن المفترض أن تستفيد من هذه الاتفاقية أيضا الشحنات من وإلى البلدان غير الساحلية عبر الدول المجاورة لها، فضلاً عن الدول والأقاليم التي لا تتمتع بالسيادة أو الواقعة تحت الاحتلال العسكري أجنبي.

ومن المعروف أن منظمة التجارة العالمية لا تشترط أن يكون الأعضاء دولاً ذات سيادة، بل يكفي أن يتمتع العضو بالاستقلالية في تقرير سياسته وعلاقاته في التجارة الخارجية وفي اتخاذ القرارات التي تقع ضمن اختصاص المنظمة. وقد تم على هذا الأساس قبول كل من هونج كونغ، وتايوان وماكاو كأعضاء في المنظمة (WTO, 1994: 12 Paragraph 1) نظراً لأنها تستوفي هذه الشروط. ولا تفي دولة فلسطين أو الأرض الفلسطينية المحتلة بهذه الشروط حالياً نظراً للقيود التي يفرضها بروتوكول باريس (خالدي، ٢٠١٥). والذي لا يتيح للسلطة الفلسطينية إدارة التجارة الخارجية إلا ضمن نطاق محدود جداً، ويبقي على هيمنة المحتل الاسرائيلي على الاقتصاد والتجارة الخارجية الفلسطينيين. ولكن بعض المحلّلين يعتبرون أن من حق فلسطين أن تصبح عضواً كاملاً في منظمة التجارة العالمية رغم عدم سيطرتها على جزء كبير من تجارتها الخارجية (Cottier, 1997)، بينما يؤكد البعض الآخر أن توقيع السلطة الوطنية الفلسطينية والاتحاد الأوروبي على اتفاقية الشراكة المؤقتة عام ١٩٩٧ (اتفاقية تجارة حرة) والتي تغطي سلعاً خارج القوائم الثلاثة للسلع المستوردة التي يحدّدها بروتوكول باريس، وتستثني بعض الواردات الفلسطينية المحددة من النظام التجاري الإسرائيلي، هو أمر يمهّد لاعتبار الأراضي الفلسطينية "إقليماً جمركياً مستقلاً" يمتلك الحق في توقيع اتفاقيات تجارة دولية والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (Kanafani, 2000).

لا تتناول هذه الدراسة عضوية فلسطين في منظمة التجارة العالمية ومدى جاهزية الجانب الفلسطيني للانضمام إلى المنظمة، بل تركّز على وجوب سريان اتفاقية تيسير التجارة على الإقليم الفلسطيني المحتل بصرف النظر عن كون فلسطين، التي منحتها منظمة الأمم المتحدة صفة الدولة المراقب، عضواً في اتفاقية منظمة التجارة العالمية أم لا. إن مراجعة مواقف القانون الدولي، والمنظمات الدولية وآراء فقهاء القانون بشأن سريان المعاهدات الدولية على الأقاليم المحتلة، يدعم وجهة النظر القائلة بوجوب سريان أحكام الاتفاقية على التجارة الفلسطينية. والسؤال المطروح في هذه الحالة هو كيف ينبغي تطبيق أحكام الاتفاقية على الأرض الفلسطينية المحتلة، وهل أن إسرائيل، بصفتها دولة احتلال وطرف في الاتفاقية، ملزمة بتطبيقها في الأرض الفلسطينية المحتلة؟

تشير بعض التقديرات إلى إمكانية تحقيق توفير كبير في التكاليف من خلال تيسير التجارة، إذ قدّرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أن كل تخفيض بنسبة نقطة مئوية واحدة في تكاليف التجارة العالمية يساعد في رفع

المداخيل العالمية بقيمة ٤٠ مليار دولار أميركي، وإن اتفاقية منظمة التجارة العالمية الجديدة لتيسير التجارة يمكنها تخفيض التكاليف التجارية بحوالي ١٤,٥% للبلدان ذات الدخل المنخفض و ١٠% للبلدان ذات الدخل المرتفع. كما تقدّر دراسات أخرى أن التيسير الحقيقي للتجارة الذى قد ينتج عن الاتفاقية يمكنه مع مرور الوقت أن يزيد الناتج المحلي الإجمالي العالمي بحوالي تريليون دولار (ITC, 2013; USTR, 2013).

إن من شأن اتفاقية تيسير التجارة، في حال تطبيقها على التجارة الفلسطينية، تخفيف العقبات الادارية التي تواجهها في الأسواق المختلفة ووضع معايير فنية لعمل الجمارك والأجهزة الرقابية لدى التعامل مع الواردات وتسريع التخليص الجمركي. كما انها ستمكن من إقامة نظام للتخليص وللدفع الالكتروني لسداد الرسوم الجمركية وأي رسوم أو مصاريف مفروضة على الواردات مثل رسوم فحص ومناولة الشحنات، مما سيسهم بدوره في تخفيض الفترة اللازمة للتخليص الجمركي.

لا شكّ أن قيام السلطات الإسرائيلية، بصفتها دولة عضو في الاتفاقية، بتطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الأرض المحتلةأسوة بسائر الاتفاقيات الدولية التي يطالب المجتمع الدولي بتطبيقها على الأرض الفلسطينية، سيؤدي إلى إزالة الكثير من القيود التي تفرضها إسرائيل على التجارة الفلسطينية بحجة الأمن، مما سيسرّع حركة الصادرات والواردات الفلسطينية، ويخفّض التكاليف المترتبة على التجارة الفلسطينية، ويساهم في تنمية فلسطين ويكون له في النهاية آثار إيجابية على الاقتصاد برمّته.

سيساعد ذلك فلسطين واقتصادها النامي على البناء التدريجي لقدرتها على الوفاء بالتزاماتها التجارية تجاه إسرائيل وباقي الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، والامتثال للاتفاقية في النهاية عندما تصبح عضواً في المنظمة. لئن استفاد الفلسطينيون من تطبيق الاتفاقية، فان ذلك سيرفع من كفاءة الجمارك الفلسطينية، ويحسّن من جبايتها للإيرادات، ويساعد المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الحصول على فرص جديدة للتصدير والاستيراد بفضل تحسين شفافية الإجراءات الجمركية، وتقليل المتطلبات المستندية والقدرة على بدء المعاملات الجمركية قبل إرسال أو وصول السلع.

إن ضمان امتثال إسرائيل لاتفاقية تيسير التجارة وتطبيقها على التجارة الخارجية الفلسطينية، يتطلب سلسلة من التدابير ضمن كل مادة من مواد اتفاقية تيسير التجارة. وعلى مجلس الشاحنين الفلسطيني، بالتعاون مع ودعم من السلطة الوطنية الفلسطينية، التصرف كمؤسسة وطنية من مؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني، بحيث تشكل محوراً للمبادرات المختلفة ولأعمال الضغط والمناصرة الهادفة إلى تسليط الضوء على شؤون تيسير التجارة الفلسطينية وتخليصها من الهيمنة الإسرائيلية الحصرية أحادية الجانب، ونقلها إلى الأبعاد الثنائية والمتعددة التي تفتضيها. ينبغي لمجلس الشاحنين الفلسطيني، بدعم من السلطة الوطنية الفلسطينية، استكشاف كافة القنوات والأدوات المتاحة من خلال اعتماد استراتيجية واضحة للحثّ على تطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة، وإطلاق حملة محلية ودولية لدعم تحقيق هذه الأهداف، بدءا بإنشاء اللجنة الوطنية لتيسير التجارة الفلسطينية، كما تنص الاتفاقية.

المحتويات

موجزتنفيذي ٣

أولاً – المقدمة..... ٦

ألف – الخلفية ٦

باء – أهداف الدراسة.....٧

جيم – المنهجية ٨

دال – بنية الدراسة.....٨

ثانياً – التجارة الفلسطينية تحت الاحتلال الإسرائيل..... ١٠

ألف – تبعية الاقتصاد الفلسطيني ١٠

باء – بروتوكول باريس بين النوايا والواقع ١١

جيم – قيود إضافية على التجارة الفلسطينية: المواد ثنائية الاستخدام (Dual Use)..... ١٤

دال – الحالة الدراسية الأولى: حصار غزة في ضوء القانون الدولي واتفاقية تيسير التجارة ١٥

ثالثاً – التزامات السلطات الاسرائيلية بشأن تيسير التجارة الفلسطينية..... ١٨

ألف – مبدأ سريان القانون الدولي والاتفاقيات الدولية على الأقاليم المحتلة ١٨

باء – سريان القانون الدولي الإنساني على الأرض الفلسطينية المحتلة..... ١٩

جيم – الالتزامات القانونية لسلطة الإحتلال وسريان اتفاقية تيسير التجارة لعام ٢٠١٣ على الأرض الفلسطينية.. ٢١

رابعاً – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة..... ٢٤

ألف – أهمية وفوائد تيسير التجارة..... ٢٤

باء – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارة المتعلقة بالمعلومات والشفافية: المواد الأولى– السادسة ٢٦

جيم – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارة المتعلقة بالإفراج عن البضائع والتخليص الجمركي: المادة السابعة..... ٣٠

دال – تطبيقات إتفاقية تيسير التجارةالمتعلقة بالأمور المؤسسية والعبور (الترانزيت): المواد الثامنة – الثالثة عشرة... ٣٥

خامساً – الاستنتاجات والتوصيات..... ٤١

ألف – الاستنتاجات العامة ٤٢

باء – الاستنتاجات والتوصيات المحددة والخاصة بأحكام الاتفاقية..... ٤٣

جيم – توصيات لمجلس الشاحنين الفلسطيني ولدعم من السلطة الوطنية الفلسطينية..... ٤٤

المراجع العربية والانجليزية..... ٤٦

أولاً – المقدمة

ألف – الخلفية

أُعدّت هذه الدراسة ضمن إطار مشروع تيسير التجارة الفلسطينية الخارجية، والذي ينفذه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، بالشراكة مع مجلس الشاحنين الفلسطيني، وبالتعاون مع وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطيني. وتتمحور الدراسة حول تطبيقات الاتفاقية المتعلقة بتيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية (Bali Package, 2013) على الأرض الفلسطينية المحتلة من حيث انعكاساتها المفترضة على مجمل العملية التجارية الفلسطينية جرّاء تسريع حركة البضائع عبر الحدود وخفض تكاليف المعاملات التجارية التي تنصّ عليها الاتفاقية.

يعد مجال تيسير التجارة الدولية من التحديات الهامة التي تواجه العاملين في مجال التجارة والحكومات على حدٍّ سواء، إذ أن له أبعاداً سياسيةً، واقتصاديةً، وتجاريةً وتقنيةً، فضلاً عن الأبعاد المالية التي تقع ضمن اختصاص الجمارك والتي ينبغي أخذها في عين الاعتبار عند قيام أي بلد أو إقليم بوضع استراتيجيتها لتيسير التجارة. وقد أكدت "الأونكتاد" أن على الحكومات والشركات التجارية، المهتمة بتحسين المعاملات التجارية عبر الحدود، التعاون بشكل دائم من أجل تحديد وتنفيذ تدابير الاصلاح التي من شأنها تحسين تلك المعاملات من خلال اختصار الوقت وتقليل تكلفة مناولة البضائع، مما يؤدي إلى تيسير مجمل الجوانب اللوجستية في العملية التجارية (الأونكتاد، ٢٠٠٦).

من المعروف أن الجوانب اللوجستية للتجارة في الأرض الفلسطينية المحتلة خاضعة بشكل مطلق للسياسات الإسرائيلية منذ ١٩٦٧. فقد قامت إسرائيل بفرض رسوم الاستيراد والتصدير والرسوم الأخرى، والمواصفات والمقاييس المطبقة في إسرائيل بواسطة الأوامر العسكرية الصادرة عن القادة العسكريين. كما تحاول ضمّ القدس الشرقية المحتلة إلى إسرائيل بحكم احتلال تموز (يوليو) ١٩٦٧، حيث قامت بفرض القانون الاسرائيلي على المدينة وسكانها الفلسطينيين. إن هدف السياسات الإسرائيلية هو تمكين سلطة الاحتلال من الهيمنة المطلقة على التجارة الفلسطينية وجعل السوق الفلسطينية تابعة لها.

تعمل السلطات الإسرائيلية على خلق هذا الأمر الواقع من خلال استحداث نظام قانوني يمزج بين التشريعات المدنية والأوامر العسكرية، مما مكّنها من فرض سيطرتها المطلقة على الاقتصاد الفلسطيني، وإلحاقه كلياً بالاقتصاد الإسرائيلي، والتحكّم بكافة مناحي حياة الفلسطينيين بما في ذلك حركة الأشخاص والبضائع من وإلى وفيما بين الضفة الغربية وغزة، وصولاً إلى السيطرة على كافة جوانب التجارة الدولية والتي تتضمن الصادرات والواردات من وإلى الأرض الفلسطينية المحتلة.

لقد تمّت صياغة بروتوكول باريس وفق الرؤية الإسرائيلية، وبما ينسجم مع سياساتها المتمثلة بعدم السماح بنشوء اقتصاد فلسطيني مستقل.[1] ويعتبر بعض المراقبين أن "بروتوكول باريس" قد فُرض على الطرف الفلسطيني الذي كان يتطلع لاقتصاد مستقل، وأن البروتوكول ساهم إلى حد كبير في التشوهات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني.[2]

كان من المفترض أن ينظم بروتوكول باريس العلاقات الاقتصادية بين الطرفين على أساس مبدأ التعاون الاقتصادي، وتقوية بنية السلطة الوطنية الفلسطينية بتفويض صلاحية وضع السياسات والخطط الاقتصادية واتخاذ القرارات لها، الأمر الذي من شأنه النهوض بالاقتصاد الفلسطيني لتحقيق التنمية وتلبية احتياجات الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. غير أن هذا لم يطبق على أرض الواقع بالرغم من انقضاء خمس عشرة سنة على انتهاء المرحلة الانتقالية التي حددتها اتفاقية أوسلو، والتي كان يفترض أن تتوَّج بإنهاء الاحتلال وقيام الدولة الفلسطينية على الأراضي المحتلّة منذ عام ١٩٦٧. زد على ذلك أنه على أثر اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية في ايلول (سبتمبر)، أحكمت السلطات الإسرائيلية قبضتها على الشعب الفلسطيني، حيث فاقت سيطرتها على الاقتصاد الفلسطيني كل التوقعات، حيث سيطرت إسرائيل بشكل مطلق على حركة البضائع من وإلى الأراضي الفلسطينية، وفرضت حصاراً خانقاً على قطاع غزة، مما حال دون إدخال الكثير من السلع لتلبية احتياجات السكان، ووقع مصير الفلسطينيين وسبل عيشهم تحت رحمة السياسات الإسرائيلية أكثر من أي وقت مضى.

كان من المفترض أن تتوافق تطبيقات بروتوكول باريس مع أحكام وقواعد اتفاقيات التجارة الدولية المختلفة، والتي تنصّ على وجود استثناءات من القواعد العامة والمبادئ المتفق عليها بهدف مساعدة الشريك الأضعف، وهو الطرف الفلسطيني في هذه الحالة، على تحقيق تنمية اقتصادية والنهوض باقتصاده. لكن هذا أيضا لم يحدث على أرض الواقع.

باء – أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على التزامات إسرائيل الناشئة عن اتفاقية تيسير التجارة لسنة ٢٠١٣ تجاه الشاحنين الفلسطينيين، ووجوب تطبيقها على الأرض الفلسطينية المحتلة دون إجحاف بحق التجار الفلسطينيين، وذلك من خلال:

١. تحليل الوضع القانوني للأرض الفلسطينية المحتلة، واستحقاقات "بروتوكول باريس"، ومشروعية الإجراءات التي تنتهجها السلطات الإسرائيلية بشأن التجارة الفلسطينية في ضوء التزاماتها الناشئة عن الاتفاقيات الدولية، وخاصة اتفاقية تيسير التجارة لعام ٢٠١٣؛

---

[1] حسب أفراهام شوحط وزير المالية الإسرائيلي الذي وقع على البروتوكول. مقابلة بتاريخ ٢٠ أكتوبر ٢٠١٢. للإطلاع:
http://www.molad.org/en/articles/articlePrint.php?id=14

[2] حسب إفرايم ليفي مدير المخابرات الإسرائيلية الأسبق الذي شغل مناصب هامة على مستوى التنسيق الأمني مع السلطة الفلسطينية. للإطلاع:
http://www.molad.org/en/articles/the-paris-protocol-and-the-economic-implications-for-the-palestinians

٢. بحث الحق الفلسطيني في الاستفادة من اتفاقيات التجارة الدولية، ومن بينها اتفاقية تيسير التجارة وضرورة سريان هذه الاتفاقيات على الأرض الفلسطينية المحتلة؛
٣. تحديد الخطوات والإجراءات التي يجب على إسرائيل، سلطة الاحتلال اتخاذها لضمان سريان أحكام اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة وإزالة كافة المعوقات التي تحول دون حركة البضائع منها وإليها وفيما بينها؛
٤. استعراض القيود التي تفرضها سلطات الاحتلال على الشاحنين والتجار الفلسطينيين وكيفية معالجتها في ضوء قواعد وأحكام اتفاقية تيسير التجارة؛
٥. تسليط الضوء على الآثار المحتملة لتطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الإجراءات التجارية الفلسطينية نتيجة تسريع حركة البضائع عبر الحدود وخفض تكاليف المعاملات التجارية وضمان حرية الحركة للبضائع.

جيم – المنهجية

لغرض إجراء هذه الدراسة، تمّت مراجعة اتفاقيات التجارة العالمية واتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية لسنة ٢٠١٣، مع التركيز بشكل خاص على قواعدها وأحكامها التي تحدّد التزامات إسرائيل، سلطة الاحتلال كدولة طرف ملزمة بتطبيق الاتفاقية في الأراضي الفلسطينية بحكم سيطرتها الفعلية عليها. وسنقوم في معرض ذلك بإلقاء الضوء على ممارسات إسرائيل المخالفة لقواعد وأحكام اتفاقية تيسير التجارة في الأرض الفلسطينية المحتلة، وتحديد الأدوات والوسائل القانونية والإجرائية الكفيلة بتطبيق الاتفاقية على نحو يضمن تيسير التجارة الفلسطينية كما هو الحال بالنسبة لإسرائيل وباقي الدول الأطراف.

ولإظهار مخالفة السياسات التي تنتهجها السلطات الإسرائيلية لاتفاقية تيسير التجارة، تقوم الدراسة بتسليط الضوء على بعض الحالات الدراسية من الميدان، بما في ذلك الحصار المفروض على غزة منذ عام ٢٠٠٧، والذي يشكّل انتهاكاً كبيراً لالتزامات إسرائيل الدولية بشأن تيسير التجارة. كما تتضمن الدراسة توصيات بشأن السبل المتاحة لإطلاق حملة مناصرة دولية تستهدف الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية واتفاقية تيسير التجارة لعام ٢٠١٣، ومطالبتها بالضغط الفاعل على إسرائيل لحملها على إلغاء كافة القيود المفروضة على التجارة الفلسطينية والوفاء بتعهداتها الدولية فيما يتعلق بتيسير التجارة الفلسطينية.

دال – بنية الدراسة

تتكون الدراسة من ثلاثة فصول رئيسية، إضافة إلى خلاصة واستنتاجات وتوصيات. يتناول الفصل الأول واقع التجارة الفلسطينية تحت الاحتلال منذ عام ١٩٦٧، مروراً بتوقيع "اتفاقية أوسلو" و"بروتوكول باريس"، ملحقها الاقتصادي، وما بعد ذلك. ويتناول الفصل الثاني ضرورة التزام إسرائيل كقوة احتلال بتطبيق سائر الاتفاقيات الدولية على الأرض الفلسطينية المحتلة ومن بينها اتفاقية تيسير التجارة. ويتناول الفصل الثالث الأحكام والمبادئ الناظمة في اتفاقية تيسير

التجارة وتطبيقاتها على الأرض الفلسطينية المحتلة. وتخلص الدراسة إلى نتائج محددة وتوصيات موجهة إلى السلطات الاسرائيلية، والسلطة الوطنية الفلسطينية، والدول الأطراف في اتفاقية التجارة العالمية واتفاقية تيسير التجارة والتجار والشاحنين الفلسطينيين. كما تتضمن الدراسة مجموعة توصيات خاصة بمجلس الشاحنين الفلسطيني حول ضرورة إطلاق حملة مناصرة على الصعيدين المحلي والدولي لتيسير التجارة الفلسطينية من خلال مطالبة الدول الأطراف في اتفاقية تيسير التجارة والمجتمع الدولي عموماً بالعمل لضمان وفاء إسرائيل بالتزاماتها الدولية، وخصوصاً بموجب هذه الاتفاقية من أجل تيسير التجارة الفلسطينية.

ثانياً – التجارة الفلسطينية تحت الاحتلال الإسرائيلي

تخضع التجارة الخارجية الفلسطينية برمّتها لقرارات دولة الاحتلال، والتي تتحكم بالاقتصاد الفلسطيني التابع بشكل كامل للاقتصاد الاسرائيلي وتسيطر على حركة الأشخاص والسلع. وبموجب "بروتوكول باريس" تنطبق رسوم الاستيراد والتصدير وكافة أنواع المكوس والمواصفات والمقاييس المعمول بها في إسرائيل على الأرض الفلسطينية المحتلة، وذلك من خلال القوانين والإجراءات الخاصة التي وضعت خصيصاً لهذا الغرض.

ألف – تبعية الاقتصاد الفلسطيني

تجاوزت قيمة الصادرات الإسرائيلية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة عام ١٩٨٦ قيمة ٧٣٠ مليون دولار لتكون بذلك ثاني أكبر أسواق إسرائيل بعد الولايات المتحدة الأمريكية (شحادة، ١٩٨٦). وفي الفترة الواقعة بين ١٩٨٥-١٩٨٦ كانت البضائع الإسرائيلية تشكل حوالي ٩٠% من واردات الأرض المحتلة نتيجة القيود الصارمة التي فرضتها إسرائيل للحدّ من استيراد الفلسطينيين من الأسواق العربية والعالمية، وذلك بفرض ضرائب مرتفعة (تصل إلى ٢٠٠% – ٣٠٠ %) على الواردات من الدول العربية. وارتفعت حصة إسرائيل من الصادرات الفلسطينية من ٧٦% عام ١٩٩٢ إلى ٩٤% عام ٢٠٠٠، بينما بلغت نسبة الواردات من إسرائيل ٩٤% من إجمالي الواردات الفلسطينية عام ١٩٩٤، و٨٠% عام ٢٠٠٠ (عبدالرازق، ٢٠٠٢).

تشير أحدث البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى ارتفاع قيمة الواردات والصادرات الفلسطينية في عام 2012 بالمقارنة مع 2011، ومستوى التبعية للاقتصاد الاسرائيلي. فقد بلغت قيمة الواردات من السلع عام ٢٠١٢ حوالي ٤,٧ مليار دولار أمريكي (بارتفاع بنسبة ٧,٤% عن ٢٠١١)، بينما بلغت قيمة الصادرات من السلع حوالي ٧٨٢ مليون دولار أمريكي خلال ٢٠١٢ (بارتفاع بنسبة ٤,٩%)، أي أن العجز في الميزان التجاري للسلع بلغ حوالي ٣,٩ مليار دولار أمريكي لعام ٢٠١٢، بارتفاع بنسبة ٧,٩% عن العام السابق. وتمّ تصدير ١٦,٩% فقط من إجمالي الصادرات الفلسطينية إلى العالم الخارجي، بينما توجهت باقي الصادرات والبالغة نسبتها ٨٣,١% إلى إسرائيل، وذلك بسبب القيود المفروضة على تصدير المنتجات الفلسطينية إلى العالم الخارجي وخاصة من قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١٤أ). وتوزعت الصادرات الفلسطينية لعام ٢٠١٢ على النحو التالي: ٦٣٩ مليون دولار أمريكي إلى إسرائيل، و١٠٩ مليون دولار إلى البلدان العربية، و٣٤ مليون دولار إلى باقي أنحاء العالم. وحظيت إسرائيل بالنصيب الأكبر من إجمالي الواردات الفلسطينية لعام ٢٠١٢، حيث بلغت قيمة الواردات من إسرائيل حوالي ٣,٣٥ مليار دولار مقابل ٤٩٦ مليون دولار من دول الاتحاد الأوروبي و١٨٧ مليون دولار من البلدان العربية و٦٦٧ مليون دولار من سائر دول العالم (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١٤ب).

إن إمعان إسرائيل بمواصلة احتلالها وفرض إجراءاتها التعسفية التي تستهدف التجارة الفلسطينية، وذلك في ضوء استمرار المواجهات العنيفة وأعمال العدوان، وفرض الحصار على غزة، والإغلاقات المتكررة في الضفة الغربية كلها تلحق الضرر

بالآفاق الاقتصادية في الأرض المحتلةوتمنع التنمية الاقتصادية بعيدة المدى في فلسطين. وليس هنالك ما يدفع إلى الاعتقاد بأن الاحتلال أو سياسة الاحتواء الاسرائيلي غير المتكافئ التي يتبعها على وشك الانتهاء، رغم التباين في أشكالها وحدّتها مع مرور الوقت. غير أن المؤكد هو أن الانتعاش الاقتصادي المستدام يتطلب إما إنهاء سياسة الاحتواء غير المتكافئ أو انتهاج استراتيجية فلسطينية للتعامل على المدى القصير مع هذه السياسة بوصفها إحدى القيود الخارجية المفروضة على التنمية والتي ستؤول إلى الزوال حتماً.

إن ما آلت إليه حال الاقتصاد الفلسطيني جعل أبرز الاقتصاديين الفلسطينيين يعترفون بالفشل الذريع لسياسات السلام الاقتصادي ويقرون بأن "جميع نسخ السلام الاقتصادي باءت بالفشل، إما لأنها كانت تضمر في ثناياها نوايا إسرائيلية استعمارية، أو بسبب المعارضة الفلسطينية أو خلل ما في تصميمها. وكلها عملت على مبدأ إخضاع التنمية الفلسطينية للأولويات السياسية السائدة وإلى اعتبارات توثيق التعاون الاقتصادي الفلسطيني مع إسرائيل. وكانت دائما ترافق مثل هذه المبادرات دراسات وأبحاث علمية مشتركة، التي غالباً ما استندت إلى مفاهيم وتنبؤات اقتصادية لم يثبت صحتها، تمحورت حول الادعاء بأن هناك مسار اندماجي محتمل من خلال التبعية للاقتصاد الإسرائيلي الأكثر تقدماً ومن خلال نموذج اقتصادي يعتمد السياسات الليبرالية و"اقتصاد السوق الحر"، كما ينص على ذلك "القانون الفلسطيني الأساسي" (خالدي، ٢٠١٤).

باء – بروتوكول باريس بين النوايا والواقع

مر عقدان على توقيع "بروتوكول باريس"، وهو الملحق الاقتصادي لاتفاق أوسلو، والذي كانت الغاية منه تنظيم العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية التي حدّدت بخمس سنوات. وكان من المفترض أن ينظم البروتوكول العلاقات الاقتصادية بين الجانبين منتهجاً مبدأ التعاون الاقتصادي، وذلك من خلال نقل صلاحيات وضع السياسات والبرامج الاقتصادية التي تلبي احتياجات الفلسطينيين إلى السلطة الوطنية الفلسطينية بهدف تقوية بنيتها الاقتصادية.

يوفر بروتوكول باريس هامشاً ضيقاً للسلطة الفلسطينية لانتهاج سياسة اقتصادية مستقلة عن إسرائيل بخصوص السلع المستوردة والكميات المسموح بها، والتي تم إدراجها في قائمتي (A1) و (A2)، فضلاً عن إمكانية فرض السلطة لرسوم جمركية خاصة بها على بعض المعدات والأدوات المدرجة في القائمة (B) دون تحديد كمياتها، شريطة أن تفي بالمواصفات الإسرائيلية. ويرى العديد من الاقتصاديين أن الهامش الضيق المتاح للسلطة الفلسطينية لوضع سياساتها التجارية الخاصة بها بموجب بروتوكول باريس قد جعل علاقتها مع إسرائيل أقرب إلى "شبه اتحاد جمركي" منها إلى "اتحاد جمركي كامل" (ماس، ٢٠١٢).

كما كان يفترض أن يكون بروتوكول باريس متوافقاً مع القواعد والمبادئ التي تحكم اتفاقيات التجارة الدولية المختلفة، والتي تتضمن استثناءات من القواعد العامة والمبادئ المتعارف عليها بهدف مساعدة الشريك الأضعف، أي السلطة

الوطنية الفلسطينية في هذه الحالة، على تحقيق التنمية والانتعاش الاقتصادي، الأمر الذي لم يتحقق على أرض الواقع. ومع اقتراب دخول اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية لعام ٢٠١٣ حيز النفاذ (٣١ تموز/يوليو ٢٠١٥)، والتي تنص على تيسير الإجراءات الجمركية بما يضمن تدفّق البضائع عبر الحدود وزيادة تحصيل الرسوم وتنظيم عملية العبور (الترانزيت)، من الضروري بحث كيفية استفادة الجانب الفلسطيني من أحكام هذه الاتفاقية، خاصة وأن "بروتوكول باريس" يتضمن الكثير من الثغرات التي تؤثر على حركة البضائع من وإلى فلسطين، وبين الأسواق الفلسطينية والإسرائيلية، والتي تستغلها إسرائيل لوضع العقبات أمام حركة البضائع إلى السوق الفلسطينية مستخدمة الذرائع البيئية والصحية للنباتات والسلع الزراعية، والذرائع الأمنية في كافة المجالات الأخرى (عبدالرازق، ٢٠٠٢).

يقرّ معظم الاقتصاديين أن بروتوكول باريس يشكّل "شبه اتحاد جمركي" منقوص بسبب انحيازه لمصالح إسرائيل بالرغم من تضمّنه بعض الاستثناءات الصغيرة والهامشية، وأنه يجعل العلاقة الاقتصادية الفلسطينية الفعلية مع إسرائيل أشبه "باتحاد اقتصادي" (منقوص أيضًا). لذا، يمكن اعتبار البروتوكول بمثابة "مبادئ توجيهية إسرائيلية حول الاستثناءات الخاصة بالاتحاد الاقتصادي، والتي يمكن للسلطة الفلسطينية استخدامها إن هي رغبت في ذلك"، أكثر من كونه عقداً بين طرفين متساويين. ولذلك فأنه "ليس هناك بين البحر والنهر سوى نظام اقتصادي واحد، أي النظام التجاري والضريبي والنقدي والكلي الإسرائيلي" (خالدي، ٢٠١٢). وهناك من يعتقد بأن "بروتوكول باريس" بات غير صالح للوقت الحالي وينبغي استبداله بإطار عمل جديد، مثل البروفيسور إفرايم كلايمان الذي شارك في مفاوضات باريس وكان أحد كبار مهندسي البروتوكول (Kleiman, 2013).

وفي هذا السياق، يمكن ملاحظة تكرار صعوبات وأخطاء منهجية في السياسات الاقتصادية الفلسطينية، فطالما يتمحور السؤال حول أفضل صيغ العلاقات التجارية مع إسرائيل، بينما ينبغي أن يتمحور السؤال الجوهري الوحيد (والذي يتم تجاهله دائمًا) حول شكل النظام الاقتصادي والتجاري الذي ينبغي أن تتبعه فلسطين مع باقي أنحاء العالم، وبناءً عليه يتمّ تحديد أنسب صيغة للعلاقة مع إسرائيل. ويرى أحد المراقبين أن السلطة الوطنية الفلسطينية ليست ملزمة بالإبقاء على الاتحاد الجمركي واعتباره الخيار الوحيد أو الأمثل، بل أن بإمكانها بحث البدائل الأخرى التالية (خالدي، ٢٠١٢):

- الانفصال التجاري والنقدي الكامل عن إسرائيل من خلال اعتماد سياسة تجارية غير تمييزية تقوم على بلورة المفهوم القانوني والمؤسسي لإقليم جمركي منفصل، والسيطرة الفعلية الفلسطينية على المعابر التجارية الدولية، واعتماد تعريفة جمركية فلسطينية تنموية.
- تحويل الاتحاد الجمركي إلى منطقة حرة بين الأراضي الفلسطينية وإسرائيل تشمل ما لا يقل عن ٣٠% من الواردات الفلسطينية الحالية من إسرائيل، كما يشمل نسبة أعلى من الصادرات من السلع والخدمات (وخصوصاً إذا شمل ذلك الصادرات من الأيدي العاملة الفلسطينية). سيمكّن من تطوير التجارة مع الدول الأخرى بعيدًا عن النظام الجمركي الإسرائيلي ووفق الاحتياجات التنموية الاستراتيجية الفلسطينية.

- تحسين شروط "الاتحاد الاقتصادي" السائد (بشكل فعلي وإن لم يكن معلناً)، بحيث تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية، لأسباب اقتصادية إن لم تكن سياسية، من تحميل سلطة الاحتلال عبء الامتثال لالتزاماتها القانونية، والمتمثلة بمراعاة مصالح الشعب الفلسطيني في جميع قراراتها وسياساتها النقدية والتجارية والضريبية.

وبالتالي يمكن الاستنتاج أن بروتوكول باريس الذي يشكل قاعدة لاتحاد جمركي وينص على حرية حركة البضائع والأشخاص بين الطرفين قد صمم لتلبية الأولويات الاقتصادية والأمنية لدولة الاحتلال. كما أنه يقيّد السلطة والتجارة الفلسطينيين إلى درجة كبيرة جراء السيطرة الإسرائيلية الكاملة على المعابر وفرض القيود على حركة البضائع، مما أعاق نموّ الاقتصاد الفلسطيني خاصة منذ عام ٢٠٠٠ نتيجة وضع نقاط التفتيش والحواجز، والعزل الكلي لمدينة القدس والحصار الاقتصادي المشدد المفروض على غزة منذ عام ٢٠٠٧.

إن قواعد وأعراف النظام التجاري متعدد الأطراف تفرض على جميع الأطراف المشاركة في التجارة الدولية تيسير حركة التجارة من خلال تبنّي الإجراءات اللازمة لتسريع حركة البضائع إلى الأسواق، وتخفيض تكاليف الصفقات ومناولة البضائع وتحسين الكفاءة لدى مرور البضائع (الترانزيت). ومن شأن تيسير التجارة أن يحدَّ من تكلفة وتأخير البضائع في الموانئ، والمطارات، والمعابر الحدودية، والجمارك مما يقلّل من مخاطر تعرّضها للفقدان أو التلف أثناء نقلها وعبورها للحدود.

وتدعي إسرائيل حرصها على رفاهة السكان الفلسطينيين ونمائهم، وتعلن أنها تقدم التسهيلات اللازمة لتنمية الاقتصاد الفلسطيني وتسمح بتدفق البضائع إلى الأرض الفلسطينية المحتلة لتلبية احتياجات السكان. لكن هذا منافٍ للواقع: فسياسة فرض القيود على حركة البضائع بذريعة "الضرورة الأمنية"، لها تبعات اقتصادية تؤدي إلى إبقاء الاقتصاد الفلسطيني تابعاً للاقتصاد الاسرائيلي وملحقاً به. علاوة على ذلك، هناك دوافع سياسية تستهدف ممارسة الضغط على الفلسطينيين لثنيهم عن النضال المشروع لنيل حق تقرير المصير وإقامة دولة فلسطين المستقلة.[٣]

إن استمرار سيطرة إسرائيل الفعلية على الأرض الفلسطينية المحتلة يلقي بظلاله على كافة جوانب التجارة الخارجية الفلسطينية، وذلك من خلال سيطرتها المطلقة على المنافذ الدولية، مما يجعلها تتحكم بحركة البضائع الفلسطينية التي تتم من خلال الموانئ والمعابر الدولية الخاضعة لإدارتها الكاملة. ومما يزيد ارتباط التجارة الخارجية الفلسطينية بالجانب الإسرائيلي وجود النظام الجمركي الموحد وسريان كافة القوانين والإجراءات الإسرائيلية التي تنظم التجارة الدولية على المصدرين والموردين الفلسطينيين. وفي ضوء هذا الواقع، تكون الواردات والصادرات الفلسطينية خاضعة للرقابة الإسرائيلية المطلقة فور دخولها إلى الموانئ، والمطارات والمعابر البرية، ولغاية وصولها إلى المناطق التي تتمتع فيها السلطة الوطنية الفلسطينية بالولاية الجغرافية. وبسبب التأخير في إصدار الرخص والوثائق اللازمة لتخليص البضائع الفلسطينية، يتكبد الشاحن الفلسطيني تكاليف إضافية، فضلاً عن مخاطر تلف البضائع أو تأخر وصولها إلى المستهلك خلال نقلها بين

[٣] أنظر على سبيل المثال تقارير المنظمة الإسرائيلية غير الحكومية (مسلك) – مركز للدفاع عن حرية الحركة.

إسرائيل والأراضي المحتلة، أو بسبب الفحص الجمركي والأمني في المستودعات والمحطات الجمركية الاسرائيلية (مجلس الشاحنين الفلسطيني، ٢٠١٤).

جيم – قيود إضافية على التجارة الفلسطينية: المواد ثنائية الاستخدام (Dual Use)

بالإضافة إلى القيود العامة المفروضة على التجارة الفلسطينية، هنالك قيود محددة مفروضة على قوائم من السلع التي يمنع استيرادها إلى الأراضي الفلسطينية لأسباب "أمنية"، بسبب قيام سلطة الاحتلال بتصنيفها ضمن المواد والمعدات ثنائية الاستخدام (Dual Use). وتعرّف دولياً البضائع ثنائية الاستخدام على أنها السلع التي يمكن استخدامها للأغراض المدنية أو العسكرية، والتي يتم تنظيم بيعها ونقلها واستخدامها بموجب ترتيبات فاسينار لعام ١٩٩٥ (Wassenar Arrangements, 2000). وتتضمن تسع فئات من المعدات والسلع المعقدة وذات التقنيات العالية وبالغة الدقة كالأدوات الإلكترونية والكهربائية المعدة للاستخدام في الطيران، والحواسيب والبرمجيات المختلفة، وأجهزة الرصد، ومعدات الاتصال، وأشعة الليزر، والأجهزة ذات الصلة والمواد الكيماوية العضوية كالأسمدة (Wassenar Arrangements Control Lists). ولكن إسرائيل تطبق وتفرض تعريف أكثر صرامة واتساعاً للبضائع ثنائية الاستخدام.

يتم تنظيم دخول البضائع ثنائية الاستخدام إلى الضفة الغربية وغزة بواسطة أمر عسكري إسرائيلي صادر عام ٢٠٠٨ باسم (حركة المعدات ثنائية الاستخدام إلى المناطق الخاضعة لولاية السلطة الفلسطينية). ويشترط هذا الأمر العسكري حيازة التاجر الفلسطيني لتصريح خاص من الجهات الاسرائيلية يجيز له شراء ونقل هذه المواد والمعدات إلى الضفة الغربية وغزة. وبالرغم من سماح السلطات الإسرائيلية بإدخال بعض المواد الأولية المدرجة ضمن قوائم المواد ثنائية الاستخدام إلى الضفة الغربية، إلا أن إجراءات ترخيص الاستيراد والحصول على الإذن الأمني تنطوي على قدر كبير من الإجحاف بحق الشاحن الفلسطيني، حيث أنها تستغرق الكثير من الوقت. كما تتعقد الإجراءات بعد وصول الشحنة إلى البلاد، حيث تحتفظ بها سلطات الجمارك الاسرائيلية لفترة قد تتجاوز الشهر، مما يكبّد المستورد الفلسطيني تكاليف إضافية. كما يتعين على المستورد الفلسطيني الحصول على تصريح منفصل لكل شحنة، بخلاف الإجراء المتّبع مع التجار الإسرائيليين، والذين يحصلون على رخص قد تصل مدتها إلى ثلاث سنوات (مجلس الشاحنين الفلسطينيين، ٢٠١٤ب).

وتستخدم السلطات الإسرائيلية اللوائح الخاصة بالمواد ثنائية الاستخدام لمنع دخول مئات السلع إلى السوق الفلسطينية، مما يضعف مختلف القطاعات الإنتاجية الفلسطينية كالزراعة والصناعات المعدنية، والهندسية، والغذائية والدوائية التي تعاني من قيود كثيرة (نزال، ٢٠١٤). فبعض أنواع المخارط يحظر استيرادها بدعوى انها ستستخدم لتصنيع الاسطوانات التي يمكن استخدامها في صناعة القذائف أو قاذفات الصواريخ. كذلك الحال بالنسبة لأصحاب المحاجر، والذين يحتاجون إلى مادة الديناميت لتفجير المحاجر من أجل استخراج الحجر والرخام، والذين يتكبدون خسائر كبيرة جرّاء القيود على استيراد هذه المواد بالكميات اللازمة. كما أن القيود المفروضة على صناعة المنسوجات ترفع تكاليف الإنتاج وتزيد من الجهد

اللازم في صباغة الأقمشة، والذي يحتاج إلى مادة الأوكسجين المركّز بنسبة ٤٨%، والتي يُمنع دخولها إلى السوق الفلسطينية بذريعة أنها ثنائية الاستخدام، بينما يسمح بدخول مادة الأوكسجين التي لا يزيد تركيزها عن ١٦%، أي ثلث التركيز المطلوب.

من هنا، يمكن القول أن السياسة الإسرائيلية في فرض القيود على التجارة الفلسطينية تتناقض مع التزامات دولة الاحتلال بشأن تيسير التجارة، ومن الناحية العملية تهدف تلك القيود إلى تحقيق ما يلي:

- تكريس تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي والإبقاء على السوق الفلسطينية مباحة أمام التدفّق الحرّ وغير المشروط للسلع الإسرائيلية.
- المبالغة في توظيف الذرائع الأمنية أحدية الجانب كأداة للتحكم بكافة جوانب التجارة الخارجية الفلسطينية ولمواصلة إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي.
- تؤدي سياسة فرض القيود على استيراد المواد والمعدات ثنائية الاستخدام إلى الأراضي الفلسطينية في بعض الأحيان إلى إفساح المجال لتسويق بضائع إسرائيلية ذات مواصفات شبيهة في السوق الفلسطينية.
- تحدّ القيود الإسرائيلية من فرص الاستثمار في بعض القطاعات الإنتاجية الفلسطينية وتحديداً تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

دال– الحالة الدراسية الأولى: حصار غزة في ضوء القانون الدولي واتفاقية تيسير التجارة

في أعقاب الانتفاضة الثانية الفلسطينية في عام ٢٠٠٠، شددت إسرائيل القيود التي تفرضها على قطاع غزة مما أدى إلى مزيد من تدهور الأوضاع الاقتصادية. وحتى بعد فك الارتباط من قطاع غزة في سبتمبر ٢٠٠٥، استمرت لبسيطرة الإسرائيلية على حياة ١,٨ مليون مواطن فلسطيني في غزة من خلال السيطرة المستمرة على المجال الجوي لغزة ومجالها البحري والمعابر البرية. وعلى الرغم من إن غزة كان تحت أشكال مختلفة من إغلاق والحصار منذ تسعينيات القرن الماضي، إلا إن بداية عام ٢٠٠٧، كان نقطة تحول حادة حيث تم تصعيد القيود التي تفرضها إسرائيل إلى حصار شبه كامل، من خلاله تم عزل المصدرين والمستوردين والمنتجين و المستهلكين في غزة عن بقية من العالم. كذلك بقيت غزة معزولة عن أسواقها التقليدية في الضفة الغربية وإسرائيل، التي كانت تستوعب نحو ٨٥ في المائة من صادراتها قبل الحصار. ومنذ ذلك الحين، ومع التدهور سريع في الأوضاع السياسية، ومشاكل غزة قد تزداد بشكل مطرد من سيئ إلى أسوأ.

ولقد شرعت السلطات الإسرائيلية في انتهاج سياسة فرض القيود على حركة البضائع بين قطاع غزة والضفة الغربية في عام ١٩٩٥، إلى أن فرضت في مطلع أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٧ حصاراً جائراً على قطاع غزة تمثّل بفصلها كلياً عن العالم الخارجي وعن الضفة الغربية. وتمّ فرض قيود صارمة على دخول وخروج البضائع من وإلى غزة، بالإضافة إلى الحظر

الكامل على دخول المواد والمعدات ثنائية الاستخدام، مما أدّى إلى تدهور شديد في النشاط الاقتصادي في غزة وفي علاقاتها التجارية مع العالم الخارجي .(IDF, 2008; 2007a; and 2007b)

جاء الحصار بهدف ممارسة الضغط على حكومة "حماس" في غزة في أعقاب قرار اللجنة الوزارية لشؤون الأمن الإسرائيلية، والقاضي بأن دخول البضائع إلى غزة سيقتصر على تلبية الاحتياجات الإنسانية. ولتحقيق هذا الغرض، قامت الحكومة الاسرائيلية بتبنّي وثيقة غير مشهرة تحمل عنوان "الخطوط الحمراء: الاستهلاك الغذائي في غزة"، والتي تضمنت قوائم بمئات السلع التي يحظر إدخالها إلى غزة حتى لو كانت ضرورية لحياة السكان اليومية ولا تشكل أي مخاطر أمنية ومنها: المواد الأولية المستخدمة في الصناعات الغذائية مثل الملح الصناعي والمواد الغذائية مثل الشاي، والسكر، والأرز، والقمح، والسمسم، والزيت، ومواد البناء كالخشب، والإسمنت المسلح، والأدوية، والمعدات الطبية الحيويّة، ومواد التنظيف والتعقيم، والأحذية، والمنتجات الورقية والقرطاسية. تدعم هذه الإجراءات مقولة أن السلطات الاسرائيلية تستخدم العقوبات التجارية كعقوبات جماعية ضد المدنيين في غزة (مسلك، ٢٠١٠).

برّرت الحكومة الإسرائيلية الحصار المحكم الذي فرضته على غزة بحجّة ممارسة الضغط على "حماس" لحملها على وقف إطلاق الصواريخ من غزة باتجاه إسرائيل. وفي شهادته أمام" لجنة تيركل"، شرح "منسّق أعمال الحكومة في المناطق" أن إدخال البضائع إلى غزة كان محدوداً بسبب إطلاق الصواريخ نحو إسرائيل وخاصة نحو المعابر، مما يؤكد أن دوافع هذه السياسات هو شنّ حرب اقتصادية وفرض عقوبة جماعية (Terkel, 2010). وفي شهر حزيران (يونيه) ٢٠١١، تم تخفيف بعض القيود المفروضة على دخول السلع الضرورية لحياة السكان في قطاع غزة، باستثناء موادّ البناء والموادّ المصنفة على أنها ثنائية الاستخدام. أما القيود المفروضة على حركة الأشخاص والبضائع بين القطاع وإسرائيل أو الضفة الغربية فبقيت على حالها (مسلك، ٢٠١٢). أدت هذه الممارسات إلى نقص حاد في المواد الغذائية في غزة. وبحسب التقارير الصادرة عن برنامج الأغذية العالمي (WFP)، فقد أشار التّجار إلى حدوث نقص في السلع الغذائية الأساسية كالقمح، والسكر، ومنتجات الحليب وزيت الطبخ. في حين أن الأزمة الاقتصادية الخطيرة الناجمة عن الحصار وعن حظر استيراد المواد الخام وتصدير البضائع إلى الأسواق الخارجية أدت إلى ارتفاع معدل البطالة إلى حوالي ٤٠ %، الأمر الذي دفع الكثيرين من سكان غزة إلى الاعتماد في معيشتهم على المعونات والإغاثة (مسلك، ٢٠١٢). كذلك أدى الحصار إلى إقامة شبكة من الأنفاق السرية عبر الحدود مع مصر، والتي استخدمت لإدخال جميع أصناف البضائع التي يحتاج إليها السكان، والتي لابد منها للمحافظة على بعض الحركة في الاقتصاد المتدهور (أبو حطب ومدللة، ٢٠١٤).

لقد أدّى الحصار إلى تقويض نظام الاقتصاد المدمج والسوق الموحدة بين غزة والضفة الغربية. فحتى ذلك الوقت، شكّلت البضائع القادمة من غزة إلى الضفة الغربية حوالي ٢٥% من حجم السوق في الضفة، في حين شكلت البضائع القادمة من الضفة الغربية إلى غزة حوالي ٢٠% من حجم السوق هناك (PalTrade, 2009). قبل الحصار، كان مجيء التجار الفلسطينيين من غزة إلى الضفة الغربية لشراء البضائع ونقلها بالشاحنات إلى غزة أمراً طبيعياً. ولكن الأمور اختلفت بعد الحصار، حيث لم يعد قدوم التجار إلى الضفة الغربية لاختيار وتفحّص البضائع ممكناً. وتمّ تحديد السلع التي يسمح بنقلها من الضفة الغربية إلى غزة، والتي يجب تخزينها قبل شحنها إلى غزة بتكلفة تبلغ حوالي ٤٠٠٠ شاقل (حوالي ألف

دولار أميركي) للشحنة الواحدة، ويجب التنسيق مع سائقي شحن فلسطينيين وإسرائيليين من أجل نقل البضائع من الضفة، وعبر إسرائيل إلى معبر كرم أبو سالم (كيريم شالوم)، ومن ثمَّ إدخالها إلى غزة، وذلك بتكلفة تبلغ حوالي ٩٠٠٠ شاقل للشحنة الواحدة (حوالي ٢٢٥٠ دولا أمريكي). يضاف لذلك المصاريف الإضافية الناجمة عن قيام السلطات بتأخير إدخال البضائع وبالتالي دفع تكلفة تخزينها على المعبر لغاية السماح بإدخالها (مسلك، ٢٠١٢).

لم تشهد حركة التجارة من وإلى غزة تغييراً ملموساً منذ عام ٢٠٠٧ وحتى الآن، مما أدى إلى المزيد من التشوهات في الاقتصاد الفلسطيني وحال دون تحقيق أي تنمية تُذكر، وخصوصاً في غزة. ففي عام ٢٠١٣ بأكمله، غادرت غزة ١٨٥ شاحنة محمّلة بالبضائع، وهي تعادل ٢% من عدد الشاحنات التي كانت تخرج من غزة قبل حزيران(يونيه) ٢٠٠٧. أما بالنسبة إلى دخول البضائع إلى قطاع غزة، فقد بلغ عدد الشاحنات الداخلة سنوياً ما معدله ١٠،٧٥٧ شاحنة حتى سنة ٢٠٠٧، ثم انخفض إلى ٤،١٠٧ عام ٢٠١٤ (Levy, 2014). أما الإجراءات التي اتبعتها إسرائيل لغاية ٢٠١٠ فقد يم إعادة صياغتها وتصنف اليوم على أنها "إجراءات فصل" وهي عمليا تعمل على تكريس الانقسام بين غزة والضفة الغربية وإبقاء عليهما ككيانين منفصلين بما يخدم مصلحة إطالة أمد الاحتلال، والسيطرة على كافة مناحي الحياة الاقتصادية لسكان غزة.

ثالثاً – التزامات السلطات الاسرائيلية بشأن تيسير التجارة الفلسطينية

في ضوء مواصلة إسرائيل احتلالها للأراضي الفلسطينية، يطرح سؤال مشروع حول ضرورة وأهمية سريان الاتفاقيات والمواثيق الدولية على هذه الأراضي، ومن ضمنها الاتفاقيات التي تنظم التجارة الدولية كاتفاقية تأسيس منظمة التجارة العالمية لعام ١٩٩٥ واتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية لعام ٢٠١٣، وغيرها من الاتفاقيات الدولية التي يتوجب على إسرائيل بصفتها دولة احتلال تطبيقها على الأرض المحتلة ومواطنيها الفلسطينيين.

هنالك شبه إجماع بين فقهاء القانون على ضرورة سريان القانون الدولي على الأرض الفلسطينية المحتلة، وغالباً ما يتم استحضار الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان والقانون الدولي الانساني دعماً لهذا التوجه. ومنذ دخول نظام روما الأساسي لمحكمة الجنايات الدولية لعام ١٩٩٨ حيز النفاذ عام ٢٠٠٢، نشأ جدال بين الفقهاء بشأن مشروعية سريان أحكامه على الأراضي الفلسطينية، خاصة بعد ما منحت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول (سبتمبر) ٢٠١٢ فلسطين صفة دولة مراقبة غير عضو في الأمم المتحدة،[٤] وما تلى ذلك من انضمام دولة فلسطين إلى محكمة الجنايات الدولية كالعضو ١٢٣ في نيسان (ابريل) ٢٠١٥.

يناقش هذا الفصل إذا كانت إسرائيل كدولة احتلال ملزمة بتيسير التجارة في الأرض الفلسطينية المحتلة من خلال تطبيق اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية لعام ٢٠١٣ على العمليات التجارية الفلسطينية والإسرائيلية على حدٍّ سواء.

ألف – مبدأ سريان القانون الدولي والاتفاقيات الدولية على الأقاليم المحتلة

تتنصل السلطات الاسرائيلية من الوفاء بالتزاماتها الدولية تجاه الشعب الفلسطيني، وهي تبرر انتهاكاتها للحقوق الفلسطينية بالاستناد إلى التصريح الصادر عن المستشار القانوني لوزارة الخارجية الإسرائيلية عام ١٩٨٤ والذي استبعد سريان الإعلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الانسان على الأرض الفلسطينية المحتلة نتيجة للوضع الاستثنائي للعلاقة التي تنشأ بين سلطة الاحتلال وبين سكان الإقليم المحتل والتي تقع خارج نطاق قانون حقوق الإنسان (Bevis, 1994).

لكنه ليس لهذا التوجه ما يسنده في القانون الدولي حيث يؤكد ميثاق الأمم المتحدة على سريان القانون الدولي على الأقاليم التي لم تنل استقلالها وبقيت خاضعة لسيطرة دول أجنبية، حيث يقع على عاتق هذه الدول في المقام الأول مراعاة مصالح مواطني الأقاليم الخاضعة لسيطرتها، فضلاً عن التزامها بالعمل على تحسين رفاهة هؤلاء السكان إلى أقصى درجة ممكنة ضمن نطاق السلم والأمن الدوليين. وبموجب المادة ٧٣ من ميثاق الأمم المتحدة، فأنه يقع على عاتق الدول لهذا الغرض:

---

[٤] صوتت لصالح الطلب الفلسطيني ١٣٨ دولة، فيما عارضته ٩ دول، وامتنعت ٤١ دولة عن التصويت.

١) ضمان تقدّم الشعوب الخاضعة للاحتلال في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم، و أن تكفل معاملتها بإنصاف وحمايتها من ضروب الإساءة – مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب.
٢) تطوير الحكم المحلي، وتمكين هذه الشعوب من تحقيق تطلعاتها السياسية، والتعاون على إنماء نظمها السياسية الحرة وفقاً للظروف الخاصة لكل إقليم، وشعبه ودرجة التنمية لديه.
٣) توطيد السلم والأمن الدوليين.
٤) تقوية التدابير الإنسانية اللازمة للنمو والازدهار، وتشجيع البحوث والتعاون (فيما بين السكان الخاضعين للاحتلال) لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية الملموسة، إضافة إلى تعاونها مع الهيئات الدولية المتخصصة عند اللزوم.

وتنص المادة ٧٤ من الميثاق على أن الدول الأعضاء يوافقون على أن سياستهم إزاء الأقاليم الخاضعة لسيطرتهم يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار، وأن تراعي حق المراعاة مصالح بقية أجزاء العالم ورفاهيتها في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية. حيث أنه يقع على عاتق الدول احترام أحكام ميثاق الأمم المتحدة ومراعاة تطبيقها، نرى أن ما ينص عليه الميثاق يشكل الركيزة التي يجمع عليه فقهاء القانون والتي تكفل سريان المعايير التي تنص عليها الاتفاقيات والمواثيق الدولية على الأقاليم المحتلة. وقد أكّدت منظمة الأمم المتحدة وكافة وكالاتها المتخصصة ومؤسساتها على سريان هذه المعايير في كل زمان ومكان (في أوقات السلم وفي النزاعات المسلحة والاحتلال العسكري) وذلك دون استثناء لأيّ سبب كان (UNGA, 1968; UNGA, 1969; UNGA, 1970; Roberts, 1992).

كما أيدت بدورها محكمة العدل الدولية هذا التوجه حينما نظرت في طلب الجمعية العامة للأمم المتحدة بخصوص إصدار فتوى حول "الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار" والذي تقوم إسرائيل، سلطة الاحتلال، بتشييده في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك القدس الشرقية وحولها... ارتأت المحكمة "أن الحماية التي توفرها اتفاقيات حقوق الانسان لا تتوقف في حالة النزاع المسلح، إلا من خلال أحكام تقييدية من النوع الوارد في المادة الرابعة من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦" (ICJ, 2004)، وبالتالي يقع على عاتق إسرائيل واجب ومسؤولية الوفاء بالتزاماتها الناشئة عن الاتفاقيات الدولية على الأرض الفلسطينية المحتلة.

باء – سريان القانون الدولي الإنساني على الأرض الفلسطينية المحتلة

القانون الدولي الإنساني هو فرع من فروع القانون الدولي العام الذي تهدف قواعده العرفية واتفاقياته إلى حماية الأشخاص المتضررين جراء النزاعات المسلحة، وما ينشأ عن ذلك النزاع من آلام، كما تهدف إلى حماية الأموال غير المتعلقة بالعمليات العسكرية ". ويقضي القانون الدولي بوجوب تطبيق أحكام القانون الدولي الإنساني بشقيها العرفي والتعاقدي إبان النزاعات المسلحة والاحتلال والحروب، مما يعني وجوب سريانها على الأرض الفلسطينية المحتلة منذ العام ١٩٦٧.

وتعتبر اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب إحدى أبرز اتفاقيات القانون الدولي الانساني، وهي واجبة التطبيق على الأرض الفلسطينية المحتلة بما يضمن الحماية للمدنيين الفلسطينيين. وتتسم أحكام الاتفاقية بالوضوح لجهة إلزامية تطبيقها وقت الحرب وفي حالات الاحتلال العسكري. إذ تنص المادة الثانية من الاتفاقية على أنه "*علاوة على الأحكام التي تسري في وقت السلم، تنطبق هذه الاتفاقية في حالة الحرب المعلنة أو أي اشتباك مسلح آخر ينشب بين طرفين أو أكثر من الأطراف السامية المتعاقدة (High Contracting Parties)، حتى لو لم يعترف أحدها بحالة الحرب*" (Pictet, 1958).ويتعين سريان أحكام وقواعد الاتفاقية الرابعة على الأرض الفلسطينية المحتلة بصفتها إقليماً خاضعاً للاحتلال العسكري الإسرائيلي، إذ تنص الاتفاقية أيضا على أنها "تنطبق في جميع حالات الاحتلال العسكري (الجزئي أو الكلي) ...". وأنه يبدأ سريان الاتفاقية منذ بدء الأعمال العدائية بشكل فعلي، بصرف النظر عن كون هذه الأعمال معلنة أو غير معلنة (Pictet, 1958).

وتكتسب اتفاقية جنيف الرابعة قيمة قانونية ملزمة لكافة الدول المتعاقدة بصفتها من المعاهدات النافذة التي تلزم كل الأطراف فيها على تطبيقها بحسن نية (Vienna Convention, 1969: Articles 26 and 34). وهذا ما أكدته محكمة العدل الدولية في معرض الرأي الاستشاري الصادر عنها في قضية ناميبيا عام ١٩٧٠، حيث أقرّت بانطباق الاتفاقية إبان الاحتلال الحربي، وطالبت دولة جنوب أفريقيا، بصفتها الدولة التي تحتل ناميبيا بالالتزام بتطبيق الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف ذات الصفة الإنسانية على الإقليم المحتل (ICJ, 1970; ICJ Roberts, 1971; Reberts, 1992).

وترفض إسرائيل تطبيق أحكام اتفاقية جنيف الرابعة على الأرض الفلسطينية المحتلة على الرغم من أنها دولة طرف في الاتفاقية، ويتذرع المسئولون الإسرائيليون بعدة مبررات تفتقر للأساس القانوني السليم. وبالرغم من التوافق الدولي القاضي على ضرورة تطبيق هذه الاتفاقية على الأرض الفلسطينية المحتلة لأن السيطرة الإسرائيلية هي بمثابة احتلال عسكري، إلا أن السياسة الرسمية الإسرائيلية ترفض هذا المبدأ، ويساندها في ذلك بعض فقهاء القانون الإسرائيليين بدعوى أنه منذ انتهاء الانتداب البريطاني عام ١٩٤٧ بقيت السيادة على الضفة الغربية وقطاع غزة معلقة وغير تابعة لأي من "*الأطراف السامية المتعاقدة*"، وأنه حينما قامت إسرائيل باحتلال الأراضي الفلسطينية عام ١٩٦٧ لم يكن للأردن ولمصر الحق في السيادة عليهما، وإن هذا سبب كافٍ لإعفاء إسرائيل من تطبيق الاتفاقية (شحادة، ١٩٨٦).

تتعامل السلطات الاسرائيلية بشكل انتقائي فيما يتعلق بتطبيق القانون الدولي والاتفاقيات الدولية على الأرض الفلسطينية المحتلة، فهي تعلن على سبيل المثال اعترافها بتطبيق القواعد الانسانية للاتفاقية الرابعة على الأرض المحتلةبالرغم من أن كافة أحكام الاتفاقية هي ذات طابع إنساني. من جهة أخرى، تعرب إسرائيل دائماً عن التزامها باحترام وتطبيق معاهدة لاهاي الرابعة المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية لعام ١٩٠٧ والأحكام الملحقة بها، بصفتها جزءً من القانون الدولي العرفي، والذي يعتبر بدوره جزء من القانون المحلي الإسرائيلي. غير أنَّ هذه الاتفاقية تخلو من أية إشارة إلى السكان المدنيين ووجوب حمايتهم.

يتعرض الموقف الإسرائيلي الرسمي الرافض لسريان اتفاقية جنيف الرابعة على الأرض الفلسطينية المحتلة إلى انتقادات واسعة من قبل منظمة الأمم المتحدة والدول الأطراف في تلك الاتفاقيات ومن اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومعظم فقهاء القانون الدولي الحديث (ICRC, 2001)، حيث أكّدت هذه الدول في قرارات متتالية على وجوب تطبيق القانون الدولي الإنساني واتفاقية جنيف الرابعة عليها. وترى محكمة العدل الدولية أن القانون الدولي الانساني ومن ضمنه اتفاقية جنيف الرابعة له صفة الإلزام لإسرائيل كدولة احتلال ودولة متعاقدة في الاتفاقية، حيث اتفق قضاة المحكمة في الفتوى الصادرة في ٩ حزيران(يونيه) ٢٠٠٤ على مبدأ سريان الاتفاقية وأحكامها وقواعدها على الأراضي الفلسطينية بما يوفر الحماية للسكان المدنيين (ICJ, 2004).

وينص القانون الدولي، كما تنص القرارات الدولية وآراء الفقهاء على ضرورة اعتراف الدول بمبدأ شمولية حقوق الإنسان، وتطبيقها بشكل يضمن احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان وقت السلم والحرب وفي حالات الاحتلال العسكري (UNGA, 1968; UNGA, 1969; UNGA, 1970; Robets, 1992: PP. 56-57). كذلك تؤكد محكمة العدل الدولية على أن "الطبيعة الإنسانية للاتفاقيات الدولية" هي ذات صلة وطيدة بحقوق الإنسان، وأنه من شأن إحجام دولة الاحتلال (الإسرائيلي) عن تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان في هذه الحالة أن يتسبب بانتهاكات جسيمة لحقوق سكان هذه الأراضي.

تتوان سلطات الاحتلال الاسرائيلي واجب التزامها باحترام وتطبيق المعايير الدولية لحقوق الانسان على الأرض الفلسطينية المحتلة (كما تم شرحه أعلاه). لكن هذه التبريرات الإسرائيلية تتنافى وجوهر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي التي تحظر على الدول وضع أية تحفظات على الاتفاقيات الدولية على نحو يتناقض مع مقاصدها الأساسية (Vienna Convention, 1969: Article 19). وقد سبق لمحكمة العدل الدولية وأن أفتت بهذا الشأن بموجب الفتوى الصادرة بتاريخ ٢٨ أيار (مايو) ١٩٥١ بشأن مشروعية تحفظات الدول الأطراف على اتفاقية مكافحة جريمة الإبادة الجماعية لسنة ١٩٤٨ (Rousseau, 1982)، حيث أيدت المحكمة حق الدول في إبداء التحفظات على الاتفاقيات الدولية شريطة عدم الإخلال بأهداف ومبادئ الاتفاقية.

جيم – الالتزامات القانونية لسلطة الإحتلال وسريان اتفاقية تيسير التجارة لعام ٢٠١٣ على الأرض الفلسطينية المحتلة

لا تقتصر التزامات إسرائيل كسلطة احتلال على احترام وتطبيق المعايير الدولية لحقوق الانسان وأحكام القانون الدولي الإنساني على الأرض الفلسطينية المحتلة، بل عليها الوفاء بكافة التزاماتها الناشئة عن ميثاق الأمم المتحدة ومختلف المعاهدات الدولية التي تلزم قوة الاحتلال بتأمين وتوفير الظروف المناسبة للتنمية، من خلال إيجاد البيئة المناسبة للاستثمارات الداخلية والخارجية، وتيسير التجارة والتدفق الحر للبضائع، مما يعزّز كفاءة الاقتصاد الفلسطيني ويؤمن كافة المتطلبات الأساسية للسكان، ويسهم في نمائهم وتحسين ظروفهم المعيشية وخلق فرص العمل لهم (ICJ, 2004). ولا

تقتصر ضرورة الوفاء بهذه الالتزامات على الضفة الغربية دون غيرها من الأرض الفلسطينية المحتلة بل أنها تشمل غزة أيضاً. فادّعاء السلطات الاسرائيلية بشأن "انتهاء احتلال غزة" عام ٢٠٠٥، عندما أقدمت على تنفيذ عملية إعادة انتشار لقواتها داخل قطاع غزة وحوله لا يعني وفاء إسرائيل بالتزاماتها القانونية والانسانية اتجاه الشعب الفلسطيني في قطاع غزة، حيث ما زال القطاع تحت اغلاق وحصار بحري وبري وجوي وما زال يعاني من عمليات عسكرية غسرائيلية متكررة.

إن تبرير سلطات الاحتلال للقيود الصارمة التي تفرضها على تدفق البضائع والسلع الأساسية إلى الضفة الغربية وغزة بدعوى "الضرورة الأمنية" أو بتصنيفها ضمن المواد ثنائية الاستخدام يفتقر إلى المسوغات القانونية، أو الأخلاقية أو الإنسانية، حيث أن هذه القيود تشكل في معظم الأحيان شكلاً من أشكال العقوبات الجماعية التي تفرض على السكان لأسباب سياسية، للاقتصاص منهم بسبب رفضهم للاحتلال المتواصل أو بسبب الأعمال التي تقوم بها مجموعات مسلحة فلسطينية.[٥]

تقع على عاتق إسرائيل كدولة احتلال مسؤولية الحد من البطالة بين الفلسطينيين وتوفير فرص العمالة لهم وتزويد السكان المدنيين بالمؤن والإمدادات الطبية وتوفير كافة شروط الصحة العامة وتحسينها وضمان التدفق الحر للبضائع اللازمة لهم. ويحظر عليها مهاجمة أو إزالة او تعطيل المرافق الحيوية اللازمة للسكان أو المناطق الزراعية (مسلك، ٢٠١٢).[٦] تشكل هذه الممارسات مخالفات جسيمة لحقوق الفلسطينيين نظراً للأضرار الفادحة التي تلحقها بالاقتصاد الفلسطيني والمساس بالنمو والتنمية جراء تقييد التجارة بدل من تيسيرها. تعالج الفقرات اللاحقة التزام سلطات الاحتلال الاسرائيلي بتطبيق اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية لعام ٢٠١٣ على الأرض الفلسطينية المحتلة في ضوء سريان القانون الدولي في الأرض الفلسطينية المحتلة، كما هو مبيّن أعلاه.

وتشكّل المعاهدات الدولية مصدراً أساسياً للقانون الدولي، وهي بمثابة أداة لتطوير التعاون السلمي بين الدول على أساس الاعتراف الشامل بمبادئ حرية الإرادة، وحسن النوايا وقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين (*pacta sunt servanda*). تؤكد ديباجة اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ على تصميم شعوب الأمم المتحدة على إحقاق الشروط الكفيلة بالحفاظ على العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات. وهذا يستوجب احترام مبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة مثل: المساواة في الحقوق، وتقرير الشعوب لمصائرها، والمساواة في السيادة واستقلال جميع الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، ومنع التهديد بالقوة أو استعمالها، والاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، والمحافظة على السلم والأمن الدوليين وتطوير العلاقات الودية وتحقيق التعاون فيما بين الدول.

---

[٥] تنص المادة ٣٣ من اتفاقية جنيف الرابعة على حظر العقوبات الجماعية وبالمثل جميع تدابير التهديد أو الإرهاب، وعلى حظر السلب وتدابير الاقتصاص من الأشخاص المحميين وممتلكاتهم.

[٦] كما نصت إتفاقية جنيف الرابعة، المواد ٥٢، ٥٣، ٥٥، ٥٦، ٥٩.

تؤكد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على المبدأ القائل بأن العقد شريعة المتعاقدين مما يترتب عليه بأن كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها الذين يتعين عليهم تنفيذها بحسن نية، وأنه لا يجوز لطرف في معاهدة التذرع بنصوص قانونه الداخلي لتبرير إخفاقه في تنفيذ الاتفاقية. وفيما يتعلق بالمجال الجغرافي (الإقليمي) لتنفيذ المعاهدات، فإنه ما لم يظهر من المعاهدة قصد مغاير أو يثبت خلاف ذلك، تلزم نصوص المعاهدة كل طرف فيها بالنسبة لكامل إقليمها. كما يتعين على الدول الأطراف تفسير المعاهدة بحسن نية ووفقاً للمعنى الذي يعطى لألفاظها ضمن السياق الخاص بموضوعها والغرض منها (Vienna Convention, 1969: Article 26, 27, 29, 31).

ذلك يعني أنه يقع على عاتق إسرائيل كدولة طرف في اتفاقية فيينا تفسير الاتفاقيات الدولية التي هي طرف فيها بحسن نية وبما يضمن سريان أحكامها على كامل إقليمها وعلى الأراضي الخاضعة لسيطرتها الفعلية، كما هو الحال مع الأراضي الفلسطينية. في حين تنصّ المادة الأولى من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ على واجب قيام الدول الأطراف بضمان حق الشعوب بتقرير مصيرها السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، والتمتع بإدارة ثرواتها ومواردها، والاستفادة منها وعدم حرمانها من أسباب العيش.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن ما تنصّ عليه العديد من المعاهدات الدولية بشأن النطاق الجغرافي (الإقليمي) لتطبيقها ينطبق على سائر المعاهدات الدولية، ومن ضمنها اتفاقية تيسير التجارة لعام ٢٠١٣ بالنسبة للأرض الفلسطينية المحتلة. وحيث أن إسرائيل هي طرف في اتفاقيات التجارة الدولية، فإن بروتوكول باريس يتضمن سريان أحكام منظمة التجارة العالمية تلقائياً على الأرض الفلسطينية المحتلة، وعلى حركة التجارة بين السلطة الوطنية الفلسطينية وكافة أعضاء منظمة التجارة العالمية.

إن أحكام القانون والقضاء الدوليين وآراء الفقهاء وتأكيدات المعاهدات الدولية بشأن وجوب سريان أحكامها على أقاليم الدول وعلى الأقاليم الخاضعة لسيطرتها الفعلية (الأقاليم المحتلة)، تفضي إلى الاستنتاج بأنه يجب تطبيق اتفاقيات التجارة الدولية، ومن بينها اتفاقية تيسير التجارة، على الأرض الفلسطينية المحتلة. فاتفاقية تيسير التجارة تتضمن تعهدات ملزمة لكافة أعضاء منظمة التجارة العالمية والبالغ عددهم ١٦٠ بلدًا، ومن بينها إسرائيل سلطة الاحتلال في الأراضي الفلسطينية.

ويملي ذلك على إسرائيل واجب ومسؤولية إنفاذ أحكام الاتفاقية على الأرض الفلسطينية المحتلة بهدف تيسير الأعمال التجارية الفلسطينية، مما يضمن تسريع النقل، والإفراج عن البضائع وتخليصها، وتحسين التعاون الجمركي بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية، والمساعدة في تمكين السلطة الوطنية الفلسطينية من تيسير تجارتها بشكل كامل مع إسرائيل وأعضاء منظمة التجارة العالمية الآخرين. ولئن تمكنت التجارة الفلسطينية من الاستفادة من تطبيق الاتفاقية، فإن ذلك من شأنه تحسين قدرات الجمارك الفلسطينية والإسهام في تحسين جباية الإيرادات. كما أن هذا سيساعد المشاريع الصغيرة على الحصول على فرص تصدير جديدة، وذلك من خلال اتخاذ تدابير مثل الشفافية في الأعمال الجمركية، وتخفيض المعاملات اللازمة ومعالجة الوثائق وإنهاء المعاملات قبل وصول السلع.

رابعاً – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة

يساهم تيسير التبادل التجاري بين الدول بالدرجة الأولى في خفض تكاليف المعاملات التجارية، وهو الهدف الأصلي لاتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية، والتي أقرت في مؤتمر بالي المنعقد في إندونيسيا في كانون الأول (ديسمبر) ٢٠١٣، والتي تنظم إجراءات تخليص البضائع المعدة للاستيراد والتصدير وتستهدف خفض تكلفتها. ورغم تزايد اهتمام الدول إلى التكاليف المتعلقة بعمليات مراقبة حركة البضائع عبر الحدود خلال السنوات الماضية، فهي ما تزال عرضة للتأخير على الحدود بشكل يعيق حرية التدفق التجاري وغالباً ما يكبّد الشاحنين والمستهلكين تكاليف إضافية.

تعتبر تكاليف القيام بالأعمال مرتفعة نسبياً في الدول النامية، رغم ضعف قدرات هذه الدول على تحمل التكاليف الإضافية. وهناك العديد من العوامل الجغرافية المتعلقة بضعف الاتصال والنقل والتي تؤثر سلبا على البلدان الأقل نمواً (LDCs)، والكثير منا بلدان غير ساحلية، أو مكوّنة من جزر صغيرة أو تقع في مناطق نائية. وتتسم هذه البلدان ببنية نقل تحتية ضعيفة جداً مما يجعل متوسط تكاليف التجارة في هذه البلدان أعلى من غيرها، حيث أن متوسط تكلفة نقل حاوية من البلدان الأقل نمواً أعلى بنسبة ٤٣% عنه من البلدان النامية الأخرى (ITC, 2013). وللوضع في الأراضي الفلسطينية خصوصيته بحكم استمرار الاحتلال وسياسات تقييد التجارة التي تنتهجها سلطة الاحتلال بذرائع "أمنية"، مما يؤدي إلى زيادة تكلفة التجارة الفلسطينية. كما تفرض هذه القيود تحديات إضافية على الشاحنين الفلسطينيين تختلف عن تلك المتعارف عليها في بلدان نامية أخرى.

وكما ذكر في الفصل الأول، فإن الهيمنة الإسرائيلية شبه المطلقة على التجارة الفلسطينية من خلال السيطرة الكاملة على المعابر الدولية والداخلية يفاقم المشاكل المعتادة التي تواجهها أي دولة من الدول غير الساحلية الأقل نمواً، أي أن واقع التجارة الفلسطينية هو أسوأ من أي بلد آخر (مجلس الشاحنين الفلسطيني، ٢٠١٤أ). ويبين هذا الفصل كيف أن تطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة سينعكس إيجاباً على التجارة الفلسطينية، وسيفيد التجار الفلسطيني أسوة بالتجار الإسرائيليين والأجانب. وفي هذا السياق، ينبغي الاستفادة من المرونة التي تتضمنها الاتفاقية، وخاصة فيما يتعلق بتوفير الدعم الفني اللازم لضمان تنفيذ أحكام الاتفاقية على صعيد الأرض الفلسطينية المحتلة بإنصاف وبما ينسجم مع القانون.

ألف – أهمية وفوائد تيسير التجارة

يميل بعض غير الملمّين بحقيقة التجارة الدولية إلى الاعتقاد بأنها عبارة عن حركة السلع والحاويات ووسائل النقل البرية والبحرية والجوية فقط. وبذلك هم يهملون جوانب مفصلية لهذه العملية تتعلق بالضوابط المفروضة على حركة التجارة عبر الحدود الدولية وتنظيمها بواسطة بنى تحتية ضخمة، ومعقدة، ومتداخلة، وجزء كبير منها غير مرئية. وهي تتضمن الوثائق والتعامل مع البيانات المتعلقة بحركة السلع ومناولتها، والشكليات والإجراءات الأخرى، الأمر الذي يستدعي الاهتمام

بكفاءة التجارة، والتي تعني إلغاء كافة الشكليات والإجراءات والوثائق التي لا تساهم في زيادة القيمة المضافة لقطاع التجارة الخارجية (الخالدي، ٢٠١١).

وفقاً للأونكتاد، تستهدف تدابير تيسير التجارة تهيئة بيئة ملائمة للمعاملات التجارية عبر الحدود قائمة على توحيد وتبسيط الإجراءات والممارسات في مجالات "الجمارك ومتطلبات التوثيق ومتطلبات الشحن والمرور العابر (ترانزيت) وترتيبات التجارة والنقل" (الأونكتاد، ٢٠٠٦). ولذلك فإن المتطلبات الخاصة بكل من المجالات المختلفة المتعلقة بتيسير التجارة تستدعي التنسيق الوثيق "بين التجار والمتعهدين ومقدمي الخدمات والجمارك وشتى الوزارات والجهات التنظيمية المنخرطة في عملية التجارة الدولية".

ورغم عدم وجود تعريف واحد لمصطلح "تيسير التجارة"، يشير المفهوم الذي تتبناه منظمة التجارة العالمية والذي شكل أساس اتفاقية تيسير التجارة إلى "تيسير وتنسيق إجراءات التجارة الدولية"، والتي يُقصد بها الأداء والأنشطة والممارسات الشكلية أو الرسمية التي يتم اتخاذها في جمع البيانات المطلوبة لحركة البضائع في التجارة الدولية وعرضها والتصريح عنها ومعالجتها (WTO, 2013). أما الاتحاد الجمركي للاتحاد الأوروبي فيعرف تيسير التجارة بأنه تبسيط وموائمة إجراءات التجارة الدولية بما في ذلك إجراءات الاستيراد والتصدير، وتحديداً الأنشطة التي تتضمن جمع وتقديم ومعالجة وتوصيل البيانات اللازمة لحركة البضائع في التجارة الدولية (European Commission, 2015).

إن تيسير التجارة الدولية ليس هدفاً بحد ذاته، بل أنه آلية تستهدف تسريع النمو الاقتصادي من خلال مساهمة الدول بالتجارة الدولية و جذب الاستثمار المحلي والخارجي من أجل خلق فرص عمل جديدة وزيادة الانتاج وتنويعه (الخالدي، ٢٠١١). ويتطلب تيسير التجارة تحسين الإجراءات والضوابط الناظمة لحركة البضائع عبر الحدود الوطنية للدول بهدف تقليل أعباء التكلفة المرتبطة بها ورفع كفاءة التجارة. فكلما زادت المدة التي تستغرقها إجراءات التخليص الجمركي للبضائع على الحدود، وكلما اشتد بطء سلاسل التوريد، كلما ارتفعت التكاليف المرتبطة بالتجارة الدولية مما يضع أعباء إضافية على كاهل المستهلك النهائي.

فتيسير التجارة بجعلها أكثر كفاءة يساعد على زيادة قدرات الجمارك وتحسين تحصيل الإيرادات على الحدود، ومن هنا تنبع أهمية اتفاقية تيسير التجارة وضرورتها، حيث أن تطبيقها قد يكون له تأثير مباشر على سرعة تخليص البضائع عبر الحدود، وتحسين الشفافية، والقدرة على قياس حجم التجارة الفعلي ورصد الصفقات التجارية. ومع نمو وانتشار سلاسل التوريد الإقليمية والعالمية، فإن القدرة على تنبؤ إجراءات تيسير التجارة تشكل إحدى المكونات الرئيسية لصنع سلسلة توريد تستفيد منها الدول النامية (ITC, 2013: p. 1).

وتعتبر الأونكتاد أن النجاح في تيسير التجارة يستوجب اتخاذ التدابير التالية (الأونكتاد، ٢٠٠٦):

١) تحديد الشكليات والإجراءات والوثائق ووضع نماذج الكترونية لمعاملات التجارة الدولية؛
٢) تسريع حركة البضائع من خلال تحسين العمليات في أجهزة الجمارك (شفافية يمكن التنبؤ بها) وفي الإطار التنظيمي والبنية الأساسية للنقل والاتصالات فضلاً عن استخدام تكنولوجيا المعلومات وأتمتة الجمارك؛

٣) نشر البيانات المتعلقة بالتجارة لتكون بمتناول جميع الأطراف المعنية وخاصة الشاحنين، والشركات، ومزوّدي الخدمات والمؤسسات العامة، وتحقيق ذلك من خلال إيجاد آلية للتشاور (هيئات لتيسير التجارة).

هناك مؤشرات قوية تؤكد على حسنات تيسير التجارة وتظهر أنها تعود بالفائدة على الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء. ولكن كان هناك بعض الدول النامية غير متحمسة لاتفاقية تيسير التجارة لتخوفها من تكاليف تنفيذ الالتزامات المترتبة على الاتفاقية. بالمقابل، يستشهد مؤيدو الاتفاقية (خاصة الدول المتقدمة) بتقديرات منظمة التعاون الاقتصادي التنمية حول خفض تكاليف المعاملات التجارية بنسبة ١٣-١٥,٥% في الدول النامية، ويشيرون إلى أن تكاليف عدم تنفيذ الاتفاقية ستكون أعلى من تكاليف تنفيذها وذلك بسبب مساهمة تيسير التجارة في التنمية (ITC, 2013).

تتكون اتفاقية تيسير التجارة من ثلاث عشرة مادة مقسمة إلى قسمين، يتناول الأول الإجراءات والالتزامات ذات العلاقة بتيسير التجارة، في حين يركز الثاني على مرونة التدابير (المعاملة الخاصة والتفضيلية) التي سيجري اعتمادها تجاه الدول النامية والدول الأقل نمواً. ويستعرض هذا الفصل أحكام ونصوص الاتفاقية بالمقارنة مع الوضع الحالي، وذلك بهدف إلقاء الضوء على الفوائد المحتملة لتنفيذها على حركة البضائع وخفض تكاليف التجارة الفلسطينية.

باء – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارةالمتعلقة بالمعلومات والشفافية: المواد الأولى– السادسة

١ . *المادة الأولى: نشر وإتاحة المعلومات*

تؤكد المادة الأولى من اتفاقية تيسير التجارة على مبدأ الشفافية في الحصول على أحدث المعلومات المتعلقة بالإجراءات والمتطلبات الخاصة بالتصدير والاستيراد، وكذلك تمكين الشاحنين وكافة الجهات المعنية من الحصول على النماذج والوثائق ذات العلاقة بالتجارة من خلال نشرها على الإنترنت بحيث تكون بمتناول الجميع. وتشدّد هذه المادة على أهمية نشر كافة المعلومات المتعلقة بالتجارة، كنقاط الاستفسار وإجراءات الإخطار على الانترنت، حيث تقع على عاتق الدول نشر كل المعلومات المتعلقة بمتطلبات وإجراءات التخليص الجمركي للصادرات والواردات. وتتضمن هذه المعلومات النماذج المطلوبة، والمستندات، والرسوم الجمركية والضرائب، وقواعد تصنيف وتقييم البضائع للأغراض الجمركية، وقواعد المنشأ، والقيود على العبور (الترانزيت)، والغرامات، وإجراءات الاستئناف، واتفاقيات التجارة والإجراءات الخاصة بإدارة حصص التعريفة الجمركية.

تكتسب هذه الأحكام أهمية خاصة بالنسبة لتيسير التجارة الفلسطينية، حيث يتعين على إسرائيل (كدولة عضو في منظمة التجارة العالمية) نشر كافة الوثائق الخاصة بالاستيراد والتصدير بأقصى سرعة ممكنة وباللغات العبرية، والعربية والانجليزية، وذلك لجعلها متاحة للتاجر الفلسطيني والأجنبي أسوة بالتاجر الاسرائيلي. إن التزام سلطات الجمارك الاسرائيلية ومختلف الوكالات المختصة بتنفيذ أحكام هذه المادة يجعل التاجر الفلسطيني أكثر دراية ومعرفة بمتطلبات

وإجراءات التجارة، ويمكّنه من الحصول على الوثائق والنماذج والمعلومات بلغته، الأمر الذي سيساعده على إدارة تجارته بشكل أفضل، واتخاذ القرارات والحصول على المعلومات وتسريع التخليص الجمركي وتخفيض تكاليفه.

٢ . *المادة الثانية: فرصة التعقيب والتشاور والاطلاع قبل النفاذ*

تلزم أحكام المادة الثانية الدول الأعضاء بالتشاور مع الشاحنين، وجميع الأطراف المعنية، عند صياغة أية قوانين جديدة تتعلق بحركة البضائع والإفراج عنها والتخليص الجمركي، فضلاً عن ضرورة التشاور المنتظم بين سلطات الحدود والتجار وغيرهم من الأطراف المعنيين داخل الإقليم الخاضع لسيطرة الدولة الطرف في الاتفاقية.

إن الشاحنين الفلسطينيين، ومؤسسات الأعمال والجهات الرسمية الأخرى مهمَّشون من ناحية المشاركة في صنع القرار ووضع الأنظمة والقوانين الكفيلة بتيسير التجارة، حيث أن كل ذلك يقع تحت سيطرة السلطات الاسرائيلية، كما يتبيّن من التالي:

أ. خضوع الشحنات الفلسطينية لإجراءات التفتيش الأمني الذي يتسبب بتأخير يفوق بكثير أي تأخير قد تعاني منه البضائع والشحنات الإسرائيلية؛

ب. تطبيق القوانين والإجراءات الإسرائيلية على كافة جوانب التجارة الخارجية الفلسطينية دون أي مشاركة للتجار الفلسطينيين أو لأي مؤسسة فلسطينية معنية، حيث أنهم دائماً في جانب المتلقي وغالباً ما يجهلون مضمون هذه القوانين والأنظمة؛

ج. عدم قدرة التاجر الفلسطيني على التواصل المباشر مع المؤسسات الإسرائيلية والوصول إلى المحطات الجمركية لتيسير معاملات حركة بضائعه، مما يحول دون إمكانية فحص البضائع أو تعديل الأخطاء بشكل فوري إن لزم الأمر؛

د. عدم وجود مخلصين جمركيين فلسطينيين والذين يفترض أن يمثلوا مصالح الشاحنين على الحدود وداخل المحطات الجمركية؛

هـ. جباية الإيرادات الجمركية من قبل سلطة أجنبية وهي سلطة الجمارك الإسرائيلية.

إن تيسير التجارة للفلسطينيين يستلزم من الجهات الاسرائيلية الرسمية الامتثال لأحكام المادة الثانية من الاتفاقية، والتشاور مع الجهات الرسمية في السلطة الوطنية الفلسطينية ومع الشاحنين الفلسطينيين، ومؤسسات الأعمال والجهات الفلسطينية المعنية بهدف إشراكهم في عملية تعديل القوانين والإجراءات بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية، وذلك لكي تكون جاهزة لتطبيقها على أراضيها والأراضي الفلسطينية عند دخول الاتفاقية حيز النفاذ. كما أن تطبيق أحكام هذه المادة سيحلّ إشكالية كبيرة يواجهها التجار الفلسطينيون والمؤسسات الفلسطينية جرّاء القيود الاسرائيلية، حيث يُمنعون من الوصول إلى محطات أو مخازن الجمارك الاسرائيلية للتأكد من أن السلطات تتعامل مع شحناتهم وفقاً للقانون الذي يفترض به تيسير التجارة. إن ضمان نزاهة وشفافية هذه العمليات يبدّد الكثير من مخاوف الشاحنين الفلسطينيين وشكوكهم تجاه معاملة

بضائعهم، ويؤدي إلى تسريع الإفراج عن الشحنات، ويضع حداً للتأخير التعسفي، والطويل والمكلف، وللاضطرار للتخزين على المعابر الحدودية.

٣. المادة الثالثة: التزام دول باتخاذ القرارات المسبقة

من المفترض أن تساهم الاتفاقية بتيسير التجارة بدرجة كبيرة وذلك نظراً للالتزام المفروض على الدول الأعضاء بإصدار قرارات مسبقة تتسم بالوضوح والشفافية بشأن المعلومات والإجراءات ونشرها لتمكين التجار من الحصول على أكبر قدر من المعلومات. فالقرارات المسبقة الواضحة تساهم في الوضوح وتجنّب الشك في المعاملات التجارية، كما يساعد التجار على التقدير المسبق لتكلفة الرسوم، والجمارك وسائر الخدمات، مما يساعد بدوره في تحديد سعر نهائي معقول للسلعة، ويؤدي في النهاية إلى تحسّن القدرة على التنبؤ وبالتالي إلى تنمية التجارة وخصوصاً في الحالة الفلسطينية.

إن تطبيق هذه المادة يمكن أن يعالج القرارات التعسفية التي تتخذها السلطات الاسرائيلية والتي تؤدي إلى تقييد التجارة الفلسطينية دون أي وجه حق، كعدم الوضوح بشأن نطاق القيود المفروضة على السلع التي يسمح باستيرادها إلى المناطق الخاضعة لولاية السلطة الوطنية الفلسطينية، كالمواد والمعدات ثنائية الاستخدام، والتي غالباً ما يتم احتجازها لفترات طويلة في المعابر. علاوة على ذلك، فإن القرارات المتعلقة بالتقديرات الجمركية وتصنيف البضائع وقواعد المنشأ يمكن أن تفتح الباب للتهرّب الجمركي والفساد، حيث يضطر الشاحنون إلى اللجوء إلى الرشوة من أجل الحصول على معاملة أفضل لبضائعهم ولتسريع عملية التخليص الجمركي (مجلس الشاحنين الفلسطيني، ٢٠١٤أ). ولذلك فإن امتناع السلطات عن اتخاذ القرارات التعسفية وضمان اتخاذ القرارات المسبقة والالتزام بها تجاه الضائع الفلسطينية من شأنه أن يعزز إمكانية التنبؤ بالمعاملات التجارية عبر الحدود، ويحدّ من النزاعات مع سلطات الجمارك حول التعريفة والتقييم الجمركي والمنشأ، ويزيد من إمكانية الحصول على معاملة تفضيلية وقت الإفراج عن البضائع، مما سيساهم في التقليل من الطعن في سلامة ونزاهة الإجراءات الجمركية خلال الإفراج عن البضائع ويقلل من الفساد.

٤. المادة الرابعة: إجراءات المراجعة والطعن والاستئناف

من الأهمية بمكان منح التجار المتضررين من قرارات وممارسات السلطات والجهات ذات العلاقة بالعملية التجارية كسلطات الجمارك مثلاً فرصة مخاطبة هذه السلطات ومطالبتها بتبرير هذه القرارات، وكذلك منحهم حق اللجوء إلى القضاء للطعن في صحة ومشروعية هذه القرارات. وهذا هو الهدف الرئيسي من المادة الرابعة من الاتفاقية، والتي تجيز أحكامها للجهات المتضررة استئناف أو مراجعة أية إجراءات إدارية أو قضائية أو أخطاء من جانب سلطات الجمارك أو أي جهاز رقابي آخر على الحدود. وما من شك بأن حق المراجعة والاستئناف يوفر الحماية لجميع الجهات والتجار المتضررين من قرارات أو أخطاء سلطات الجمارك التي قد تنتهك القوانين واللوائح النافذة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تشكل عملية مراجعة القرارات من قبل السلطة المختصة وسيلة مناسبة لتحقيق المزيد من التوحيد بين البلدان في تطبيق القوانين والتشريعات كما تشجع على ذلك منظمة الجمارك العالمية (ITC, 2013).

ومن أجل تنفيذ أحكام هذه المادة يتعين على السلطات الاسرائيلية إزالة كافة القيود المفروضة على وصول الشاحنين الفلسطينيين إلى المحطات الجمركية في المنافذ البرية، والبحرية والجوية، وذلك لتمكينهم من مراجعة قرارات سلطة الجمارك بشكل شخصي أو من خلال وكيل للشاحن وكذلك حرية الوصول إلى المحاكم المختصة للاستئناف إذا لزم الأمر.

٥. المادة الخامسة: إجراءات وتدابير أخرى لتعزيز الحياد، وعدم التمييز والشفافية

تضع أحكام هذه المادة على عاتق الدول الأطراف واجب القيام بمراقبة الحدود وتفتيش الأغذية، والمشروبات، والأعلاف والمواشي. وعلى هذا الأساس، تخضع السلطات الكثير من البضائع للتفتيش الصحي بهدف حماية المستهلكين من المنتجات التي قد تكون فاسدة عند طرحها في الأسواق. وفي حال شكت أجهزة الرقابة في أن بعض المواد أو السلع ضمن شحنة معينة هي غير آمنة، فهي تميل إلى الافتراض بأن الشحنة بأكملها فاسدة، ويجب تفتيشها لمنع وصول أي منتجات غير آمنة إلى الأسواق. وتنص أحكام هذه المادة أيضاً على أن تحليلات المخاطر الصحية يجب أن تتم بطريقة مستقلة ،وموضوعية وشفافة، و أن تنتج هذه الفحوص نتائج علمية. وفي ضوء التكاليف التي يتكبدها الشاحنون والخسائر التي قد تلحق بالبضاعة المشكوك بعدم سلامتها، يجوز لمن يرغب من التجار الحصول على رأي ثان. عند قيام الدول الأطراف بالاتفاقية بإصدار تعليمات لتشديد الرقابة والتفتيش على البضائع، ينبغي لها القيام بذلك على أساس إدارة المخاطر، وتطبيق الإجراءات بشكل موحد على كافة منافذ الدخول، وأن تقوم بسحب هذه الإجراءات بمجرد انتفاء ما يبررها ونشر إعلان بهذا الخصوص. وتقضي أحكام هذه المادة بضرورة إخطار الشاحنين أو وكلائهم عند حجز بضائعهم. وإذا أثبت الفحص الأولي أنها فاسدة، يحق للشاحن طلب تحليل عينة ثانية.

الحالة الدراسية الثانية: الصادرات الزراعية الفلسطينية

تلحق الممارسات الإسرائيلية أضراراً فادحة بالمنتجات الزراعية الفلسطينية وذلك خلال نقل المحاصيل من قطاع غزة إلى الضفة الغربية أو للتصدير إلى الخارج. فكل عام تتلقى وزارة الزراعة الفلسطينية كتاباً رسمياً من وزارة الزراعة الاسرائيلية تنص على أنه لا مانع من دخول الفراولة الفلسطينية من غزة إلى الضفة الغربية. لكن منسق الإدارة المدنية الإسرائيلية في الضفة الغربية لا يسمح عادة بإدخال الفراولة من غزة، وذلك لإفساح المجال لتسويق الفراولة المنتجة في إسرائيل في الضفة الغربية (ضمن شروط "الاتحاد الجمركي" الحالي). ورغم أن بضاعة غزة تغادر من مطار بن غوريون إلى السوق الأوروبية، لا يسمح بإدخالها إلى الضفة الغربية. ويقول المسؤولون في وزارة الزراعة الفلسطينية أن هذه المسألة لا تتعلق بالأمن، بل أن لها أبعاداً سياسية واقتصادية، لأن ٨٠% من الفراولة التي تستهلك في الضفة الغربية منشأها إسرائيل، ولا تتوافق مع المعايير والمقاييس الأوروبية حيث أن الضفة الغربية هي بمثابة سوق احتياطي للبضائع الاسرائيلية متدنية الجودة (أبو لبن، ٢٠١٤).

كما يتكبد التجار الفلسطينيون تكاليف إضافية عند نقل المواشي، كالأغنام والماعز من الضفة الغربية إلى غزة. عادةً يستأجر التاجر حظيرة داخل الضفة الغربية يجمع فيها المواشي التي يعتزم نقلها إلى غزة من معبر

ترقومية أو طولكرم في رحلة عبر إسرائيل تستغرق ساعتين. وبحسب الإجراءات المطبقة، فإنه بعد الحصول على إذن المرور العابر (ترانزيت)، يجب على التاجر الفلسطيني التنسيق مع ضابط الادارة المدنية في مستوطنة بيت إيل قرب رام الله للسماح بنقل المواشي عبر إسرائيل، وفي أحسن الأحوال يتم الحصول على تصريح بالنقل خلال أسبوعين، بينما قد تؤدي القرارات المزاجية للعاملين على المعابر إلى المزيد من التأخير، فتستغرق العملية أسابيع إضافية يتم خلالها إطعام المواشي في الحظائر على حساب التاجر مما يرفع كلفتها ويلحق الخسائر بالتاجر (أبو لبن، ٢٠١٤؛ مجلس الشاحنين الفلسطيني، ٢٠١٤أ).

٦ . *المادة السادسة: ضبط وتنظيم الرسوم والتكاليف المفروضة على الصادرات والإجراءات التأديبية والعقوبات ذات الصلة*

تهدف هذه المادة إلى الحدّ من تكلفة الرسوم الجمركية والمعاملات التجارية بما يتناسب مع قيمة الخدمة المقدمة من قبل الجهات المختصة، ومن ضمنها سلطات الجمارك والجهات الأخرى ذات العلاقة وفقاً للالتزامات التي تنصّ عليها الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة "الجات" لعام ١٩٩٤. ولذلك، فإن الدول الأطراف ملزمة بنشر كافة المعلومات المتعلقة بالرسوم والتكاليف وما استجد عليها من تعديلات ومراجعتها بشكل دوري (كما تنص المادة الأولى من اتفاقية تيسير التجارة). ولا يحق للدول الأطراف المطالبة بدفع الرسوم المعدلة على الواردات والصادرات قبل نشر كافة المعلومات بشأنها، ويتعين إجراء مراجعة دورية للرسوم في محاولة للتقليل من تنوعها وعددها.

علاوة على ذلك، تم وضع عدد من الإجراءات التأديبية والتي تتكون من فرض غرامات فقط على الأشخاص المسؤولين فعلياً عن مخالفة القوانين أو الأنظمة، على أن تتناسب هذه الغرامات مع حجم المخالفة و أن تأخذ في عين الاعتبار الظروف المحيطة. ويجب تسليم إشعار خطي بشأن هذه الغرامات، وينبغي أن يتم فرضها خلال فترة محدّدة ومحدودة من وقوع المخالفة المزعومة. لا شكّ أن الحد من فرض الرسوم والغرامات بصورة اعتباطية وإمكانية الاعتراض على الإجراءات التعسفية وغير المتكافئة مع حجم المخالفة كما تنصّ الاتفاقية، هو أمر مفيد للأعمال بشكل عام وللمصدرين والمستوردين الفلسطينين بشكل خاص.

جيم – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارة المتعلقة بالإفراج عن البضائع والتخليص الجمركي: المادة السابعة

تمثل المادة السابعة اهمية خاصة للتجارة الفلسطينية حيث انها تتعلق مباشرة بالإجراءات التي يتعين على الدول الأعضاء اتخاذها واتباعها من أجل الإفراج عن البضائع والتخليص الجمركي للصادرات والواردات، بما فيها البضائع العابرة (الترانزيت). وتحدّد هذه المادة أفضل الممارسات الواجب اتباعها في الإجراءات الجمركية وغيرها من إجراءات الحدود الأخرى، بما ينسجم مع توصيات منظمة الجمارك العالمية، وخاصة تلك المنصوص عليها في "الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية" أو في "اتفاقية كيوتو" المعدلة. وتستهدف اتفاقية كيوتو المعدلة، والتي اعتمدها مجلس منظمة

الجمارك العالمية عام ١٩٩٩، تيسير التجارة وضمان الرقابة الفعالة، وذلك عبر تطبيق إجراءات مبسطة وفعالة في الوقت نفسه. وأهمّ المبادئ الواردة في هذه الاتفاقية التي يجب على الدول الأطراف تطبيقها دون تحفظ هي:

- الاستفادة القصوى من تكنولوجيا المعلومات؛
- تطبيق الحد الأدنى من الرقابة الجمركية لضمان الالتزام بالأنظمة والقوانين؛
- الشفافية والقدرة على تنبؤ الإجراءات الجمركية؛
- توحيد وتبسيط بيانات البضائع والوثائق المساندة؛
- تنظيم التفاعل والتداخل مع الأجهزة الحدودية الأخرى؛
- تبني إجراءات مبسطة للوكلاء المعتمدين؛
- استخدام تقنيات إدارة المخاطر والتدقيق اللاحق للرقابة على البضائع.

تكتسب المادة السابعة من الاتفاقية أهمية خاصة في سياق التجارة الفلسطينية بسبب تأثيرها على تيسير حركة البضائع من وإلى الأراضي المحتلة، وتسريع التخليص الجمركي وتقليل التكاليف بشكل عام. وفيما يلي استعراض لأبرز أحكام هذه المادة والآثار المحتملة لتطبيقها على التجارة الفلسطينية.

١ . المعاملات قبل وصول البضائع

على الدول الأطراف، وقبل وصول الشحنات المستوردة، اتخاذ التدابير الهادفة لتفعيل المعاملات المستندية أو الإلكترونية وغيرها من الإجراءات الشكلية بحيث يكون من الممكن الإفراج عن البضائع بمجرد وصولها. ومن المؤكد أن التزام إسرائيل كدولة عضو بتطبيق هذه القاعدة على التجارة الفلسطينية سيساعد على تسريع تخليص الواردات الفلسطينية عموماً، والمواد والمعدّات المصنفة على أنها ثنائية الاستخدام خصوصاً، كالمواد الكيماوية، والمبيدات الحشرية، ومنتجات التكنولوجيا، ومعدات الاتصالات، والماكينات الصناعية، والمحركات والأجهزة الكهربائية. يتطلب هذا بالضرورة تغيير الإجراءات الإسرائيلية المطبّقة حالياً على الشاحنين الفلسطينيين، والتي تتطلب البدء بإجراءات التخليص الجمركي للمواد والمعدات ثنائية الاستخدام فقط بعد وصولها إلى المعابر والموانئ التي تسيطر عليها إسرائيل. إن تطبيق هذا المبدأ سيسرّع تخليص هذه البضائع ووصولها إلى الأسواق، وسيقلّل من التكاليف المترتبة على تخزينها في المستودعات على المعابر المختلفة لفترات والتي تصل احياناً إلى أربعة أسابيع.

٢ . الدفع الالكتروني للرسوم والمصاريف

تُلزم اتفاقية تيسير التجارة الدول الأعضاء بإتاحة خيار دفع الرسوم والتكاليف وغيرها من التعريفات الجمركية بشكل إلكتروني، وذلك بالحدّ الذي يكون فيه هذا الخيار مجدياً. إن إتاحة هذا الخيار للتجار الفلسطينيين، وتمكينهم من الدفع الالكتروني المباشر (كما هو الحال بالنسبة للتجار الإسرائيليين) يوفر عليهم الجهد والوقت، ويمكّنهم من دفع كافة الرسوم الجمركية والتكاليف إلى المستفيدين دون اللجوء إلى وسطاء، مما يجعل التجارة أكثر فاعلية وكفاءة.

٣. الإفراج عن البضائع قبل التحديد النهائي للرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم

على الدول الأطراف في الاتفاقية اعتماد تشريعات وإجراءات تتيح الإفراج عن البضائع المعدّة للاستيراد والتصدير بأسرع وقت ممكن وقبل تحديد الرسوم الجمركية والرسوم الأخرى بشكل نهائي. ولهذا الغرض، يمكن طلب دفعة مقدمة أو كفالة بنكية لضمان تسديد كافة الرسوم، على ألاّ تتجاوز قيمة هذا الضمان المبلغ النهائي المطلوب. وينبغي إعادة أي ودائع أو مبالغ متبقية منها في حال لم تكن لازمة لتغطية أية رسوم أو تكاليف لم تُحدَّد في البداية.

يجوز للشاحنين الفلسطينيين حالياً تخزين بضائعهم في المستودعات الجمركية الإسرائيلية داخل إسرائيل، وذلك بعد تفريغها من حاويات الشحن وبانتظار التخليص الجمركي. ومن محاسن نظام المستودعات الجمركية المعتمدة الحالي منح التاجر خيار تخليص كل بضائعه دفعة واحدة أو تدريجياً وعلى دفعات مقابل دفع الرسوم الجمركية المستحقة لكل دفعة يتم تخليصها. ولكن إذا ظلت البضائع في المخازن المرخصة لمدة سنة دون دفع الرسوم الجمركية المستحقة، يحقّ لسلطة الجمارك عرضها للبيع باعتبارها بضائع لم تتم المطالبة بها. إن تطبيق هذه القاعدة الخاصة بالإفراج عن البضائع على التجارة الفلسطينية يتطلب إقامة مستودعات فلسطينية معتمدة داخل الأرض الفلسطينية المحتلة من أجل تخزين البضائع في أماكن قريبة، وفي متناول مستورديها وبتكاليف أقل من تكاليف التخزين في إسرائيل.

٤. إدارة المخاطر

على جميع الدول الأطراف في الاتفاقية اعتماد نظام مناسب وفعال لإدارة المخاطر إلى أقصى حد ممكن، وتجنّب الإجراءات التعسفية أو التمييزية. ويمكن وضع نظم لإدارة المخاطر تأخذ بالحسبان تشديد الرقابة الجمركية على الشحنات عالية المخاطر، والإفراج السريع عن الشحنات منخفضة المخاطر في نفس الوقت.

إن تطبيق هذا المبدأ على التجارة الفلسطينية سيحدّ من ممارسة التفتيش التعسفي والتمييز ضد التجار الفلسطينيين، مثل القيود الصارمة وغير المبررة المفروضة على استيراد المواد ثنائية الاستخدام إلى المناطق الخاضعة لولاية السلطة الوطنية الفلسطينية، وخصوصاً بعد قيام إسرائيل بتوسيع هذه القوائم، حيث ضمت إليها عشرات المواد غير المنصوص عليها في لوائح "فاسينار.

٥. التدقيق اللاحق للتخليص الجمركي

على الدول الأعضاء اتباع نظام تدقيق محاسبي للعمليات اللاحقة للتخليص الجمركي، بحيث ينبغي أن يكون التجار جاهزين لتقديم وثائق الشحن الخاصة بهم إلى سلطات الجمارك لإظهار التزامهم بالإجراءات الجمركية والمتطلبات القانونية الأخرى.

٦. تحديد ونشر معدّل الوقت اللازم للإفراج عن البضائع

يتم تشجيع الدول الأعضاء على نشر معدل الوقت اللازم للإفراج الجمركي، لطمأنت التجار أنه لا يتم احتجاز البضائعهم بشكل تعسفي. ويفترض بالدول الأعضاء تبادل الخبرات في قياس معدّل الوقت اللازم للتخليص الجمركي، والمنهجيات المتّبعة، والأدوات التي تساعد على تسريع التخليص الجمركي والإفراج عن البضائع. إن تطبيق هذه القاعدة يضع على عاتق إسرائيل واجب إزالة كافة القيود المفروضة على التجارة الفلسطينية بما يضمن تسريع حركة البضائع عبر الحدود وجعل المدّة اللازمة للتخليص الجمركي للبضائع الفلسطينية مساوية لمعدل وقت التخليص الجمركي للبضائع الإسرائيلية.

٧. العميل/الشاحن المعتمد

ينبغي للدول الأعضاء القيام بتدابير إضافية لتيسير التجارة للشاحن الذي يستوفي معايير معينة، والذي يكتسب صفة "المشتغل المعتمد". ففي السنوات الأخيرة، اتجهت سلطات الجمارك نحو وضع برامج تتضمن إجراءات إضافية تهدف إلى تيسير التجارة لفئة من التجار، مثل تسريع الإفراج الجمركي، والحدّ من متطلبات الوثائق والبيانات والتقليل من أعمال التفتيش المادي. ويمكن اعتبار هؤلاء التجار مشتغلين "موثوقين"، حيث تكون لديهم سجلات حافلة بالامتثال الكامل لمتطلبات الحدود، وبالتالي تكون المخاطر المرتبطة بهم منخفضة. في الاتحاد الأوروبي، يُطلق على مثل هؤلاء التجار اسم "العميل الاقتصادي المعتمد"، وهم يمنحون مثل هذه الصفة عند استيفائهم لمعايير معينة مثل وجود سجل حافل بالامتثال، والقدرة على مسك الحسابات، وتلبية وسداد الالتزامات المالية (توفر السيولة) وضمان أمن السلسلة اللوجستية.

إن على إسرائيل، وكجزء من التزاماتها كدولة عضو في اتفاقية تيسير التجارة، أن تمنح التجار الفلسطينيين فرصة الاستفادة من هذا المبدأ الوارد في المادة السابعة، بحيث يتم اعتماد التجار الفلسطينيين الذين يستوفون المعايير المذكورة "كعملاء أو شاحنين معتمدين". ولكي ينتفع الشاحنون الفلسطينيون من هذا المبدأ أسوة بالشاحنين الإسرائيليين، يجب على السلطات الاسرائيلية أن تبدي الاستعداد لاعتماد مشتغلين فلسطينيين قولاً وفعلاً. بالمقابل، يجب على التجار الفلسطينيين الامتثال لكافة القوانين والأنظمة التجارية التي تمكّنهم من أن يصبحوا في عداد "العملاء/الشاحنين المعتمدين" مما يؤدي إلى تيسير وتقوية التجارة الفلسطينية برمتها.

٨. الشحنات السريعة

يتعين على الدول الأعضاء اتخاذ أو الإبقاء على تدابير تمكن من الإفراج السريع عن البضائع، على الأقل بالنسبة للشحنات التي تدخل عبر المطارات. وفي هذا السياق، ثمة مخاوف تحيط بمشغلي خدمات البريد السريع، حيث أن العديد منها يعتمد على الشحن الجوي، وتعرض خدماتها على أساس قدرتها على تسليم البضائع بسرعة وفي الوقت المناسب .ففي سلاسل التوريد والسلاسل اللوجستية التي تضيف القيمة في الاقتصاد العالمي الحديث، يساعد التسليم في الوقت المناسب على خفض تكاليف الأعمال مثل تكلفة المحافظة على قوائم الجرد، وعلى تفادي تكاليف إضافية كتخزين البضائع في مستودعات المطارات مما يعزّز تنافسية الأعمال.

الحالة الدراسية الثالثة: استيراد معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

إن الإجراءات الإسرائيلية المطبقة على التجار الفلسطينيين الذين يستوردون معظم معدات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات من الخارج (معظمها بالشحن الجوي) أو الذين يقومون بشرائها من إسرائيل لإدخالها إلى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، تقع ضمن نطاق تطبيق الأنظمة الخاصة بالمواد والمعدات ثنائية الاستخدام. تفرض هذه الإجراءات على التاجر الفلسطيني أعباء وخسائر إضافية قد تصل إلى ١٢% من قيمة الشحنة، يتم دفعها بدل أرضيات ومناولة في المطار، مما يفقده قدرة تنافسية أمام التاجر الإسرائيلي (شركة الأنظمة الرقمية الالكترونية، ٢٠١٤). فعلى سبيل المثال، تصل الخسائر السنوية لإحدى أكبر الشركات العاملة في هذا المجال جراء هذه الإجراءات التعسفية إلى حوالي ١٠٠ ألف شاقل (حوالي ٢٥ الف دولار أميركي) بالإضافة إلى الخسائر غير المباشرة الناجمة عن التأخر في تلبية طلبات الزبائن وفقدان بعض الزبائن الذين قد يفضل بعضهم شراء نفس البضاعة من المستوردين الإسرائيليين لأن سعرها قد يكون أقل من السوق الفلسطينية ولتجنب التأخير غير المبرر. ويتعيّن على المستورد الفلسطيني إبراز فاتورة وبوليصة الشحن الجوي أو البحري لدى الإدارة المدنية لكي تبدأ إجراءات فحص البضاعة في ميناء الدخول، وقد تتراوح مدة هذا الإجراء بين أسبوعين إلى أربعة أسابيع في الحالات العادية، مما يستدعي دفع أجرة تخزين مرتفعة للبضائع في المطار. كما يحدث تأخير جرّاء غياب الموظف المسؤول في الإدارة المدنية الإسرائيلية بسبب المرض، أو الإجازات، أو الأعياد أو الالتحاق بدورات تدريب، وجميعها تفاقم الضرر والخسائر المادية التي يتكبدها التاجر الفلسطيني والتي بدورها تؤثر سلباً على الاستثمار في هذا القطاع الهام.[٧]

٩. السلع القابلة للتلف

تُلزم الاتفاقية الدول الأعضاء على الإفراج عن السلع القابلة للتلف، في الظروف العادية، خلال أقصر فترة ممكنة من خلال إعطائها الأولوية عند وضع جدول عمليات الفحص، مع توفير التخزين المناسب لها قبل الإفراج ، على أن يشمل ذلك الإفراج عنها في مرافق التخزين متى كان ذلك ممكنا وبناءً على طلب المستورد.

الحالة الدراسية الرابعة: تأخير الإفراج عن المواد الأولية المستخدمة في صناعة الأدوية الفلسطينية

تواجه الصناعات الدوائية الفلسطينية بعض القيود التي تفرضها السلطات الإسرائيلية، إذ ينبغي حصول الشركات المنتجة للأدوية على تراخيص من وزارة الصحة الإسرائيلية تجيز لها استيراد المواد الأولية، بصرف النظر عن مصدر هذه المواد، ويجب أن يحصل المستوردون على ترخيص لكل شحنة، في حين يحصل

[٧] في بداية العام الحالي أقدمت الادارة المدنية للضفة الغربية في بيت إيل على إجراء بعض التغييرات الإدارية مما أدى إلى تجميد شبه كامل للنظر في طلبات الشاحنين الفلطينيين لحوالي ٥٠ يوماً.

المستورد الإسرائيلي على رخصة سنوية. زد على ذلك أن المواد الأولية المستوردة من الخارج تتعرض للتأخير بسبب الفحوصات الأمنية، حيث يتم حجزها في الموانئ لفترات قد تصل إلى شهرين، وذلك لإخضاعها للفحوصات الأمنية، الأمر الذي يكبّد المستورد الفلسطيني مصاريف إضافية ويحرمه أحياناً من فرصة المشاركة في مناقصات دولية. وفي كثير من الحالات، تتعرض البضائع للتلف خلال احتجازها في حاويات التبريد نتيجة انقطاع التيار الكهربائي عن المخازن أو تقلب درجات الحرارة (مجلس الشاحنين الفلسطيني، ٢٠١٤أ). وتواجه صناعة الأدوية عقبة أخرى تتمثل بإدراج بعض المواد الأولية التي تدخل في صناعات الأدوية على قوائم المواد ثنائية الاستخدام، والتي يتطلب استيرادها وإدخالها إلى الضفة الغربية وغزة الحصول على تصريح خاص من الإدارة المدنية، مثل مادة الجليسرين التي تدخل كأساس في العديد من أصناف الأدوية ومواد التجميل. ونتيجة لهذه القيود المفروضة منذ عام ٢٠٠٠، تكبّدت الصناعات الدوائية الفلسطينية خسائر كبيرة وفقدت حصصاً في الأسواق المحلية والدولية (Who Profits, 2012).

دال – تطبيقات اتفاقية تيسير التجارة على المتعلقة بالأمور المؤسسية والعبور (الترانزيت): المواد الثامنة – الثالثة عشرة

١ . *المادة الثامنة: التعاون والتنسيق بين الأجهزة الحدودية*

تُلزم أحكام هذه المادة كافة الدول الأعضاء بضمان التعاون والتنسيق فيما بين السلطات والأجهزة والمؤسسات المسؤولة عن الرقابة على الحدود وعن تيسير استيراد وتصدير وعبور (الترانزيت) البضائع وتنسيق أنشطتها من أجل تيسير التجارة. وتنص هذه المادة على أن يتضمن التعاون والتنسيق فيما بين الدول الأعضاء وخصوصاً الدول ذات الحدود المشتركة الجوانب التالية:

أ) *تنسيق مواعيد العمل:* قد تنشأ المشكلات عندما يبدأ دوام السلطات الجمركية على أي من جانبي الحدود في أوقات مختلفة. لكن المشكلة في الحالة الفلسطينية هي تحكّم إسرائيل المطلق بكافة المعابر الدولية والداخلية والموانئ والمطار. وهذا الوضع يتطلب من سلطة الاحتلال (إسرائيل) التشاور مع الجهات الرسمية والشاحنين الفلسطينيين حول أفضل المواعيد لفتح المعابر والممرات الخارجية لدخول البضائع والأشخاص والامتناع عن اتخاذ القرارات الأحادية وفرضها على الجانب الفلسطيني كما هو الحال الآن.

ب) *توحيد الإجراءات والشكليات:* في بعض الأحيان، يؤدي عمل السلطات الجمركية بشكل منفرد بدل من التعاون مع السلطات الجمركية الأخرى إلى حدوث تأخير، بينما ينبغي لها تنسيق العمل والتعاون فيما بينها بشكل يمكّن الشاحنين من تلبية الالتزامات ذات الصلة، وخاصة في مجال تنسيق البيانات والمستندات. ولتيسير التجارة الفلسطينية وفق هذا المبدأ الوارد في الاتفاقية، على السلطات الإسرائيلية الالتزام بالتنسيق الكامل

والدائم مع سلطة الجمارك الفلسطينية والتجار الفلسطينيين بصفتهم شركاء وليسوا تابعين، ومشاركتهم في صنع القرارات، ووضع السياسات وتطبيق الإجراءات.

ج) *تطوير المرافق المشتركة والتشارك فيها:* فيما تستمر إسرائيل بعدم السماح ببناء مطار ومرفأ خاصين بالفلسطينيين، يمكن تيسير التجارة الفلسطينية وزيادة فاعليتها من خلال تشارك الأجهزة الحدودية التي تتعامل مع الشاحنين الفلسطينيين في مقرات ومواقع مشتركة لفحص/اختبار البضائع لتجنب التكرار. وهذا الأمر يستدعي من السلطات الإسرائيلية وسائر الأجهزة الحدودية أن تكون أكثر انفتاحاً وشفافية وأن تقوم بوظائفها بروح من الشراكة التجارية، بما في ذلك السماح للجهات الرسمية الفلسطينية والتجار من الوصول المباشر إلى كافة المرافق المشتركة والأجهزة المعنية.

د) *الرقابة المشتركة:* إن الوضع الحالي المتمثل بمعاينة محتويات الشحنات أكثر من مرة على أيدي كل من الأجهزة الإسرائيلية والفلسطينية بشكل منفصل، يؤدي بالضرورة إلى حدوث تأخير. لذا، فإن توحيد العمليات والتشارك في البيانات وتنسيق إجراءات المعاينة والتفتيش يخفض تكاليف هذه الإجراءات، ويوفر الجهد ويقلل من وقت الانتظار ومن طوابير الشاحنات التي قد تنشأ على النقاط الحدودية. ولعله من المفيد الاستعانة بأفضل الممارسات لمنظمة الجمارك العالمية لتحسين تنسيق الإجراءات وإدارة الحدود (ITC, 2013: p. 16).

٢ . *المادة التاسعة: حركة البضائع المعدَّة للاستيراد تحت إشراف الجمارك*

لتسريع حركة البضائع على الحدود، تلزم هذه المادة جميع الدول الأطراف في الاتفاقية بالسماح بنقل البضائع المعدة للاستيراد تحت إشراف الجمارك من نقطة الدخول إلى المحطة الجمركية التالية، والسماح بالتخليص الجمركي للبضائع على الحدود. إن تطبيق هذه المادة على التجارة الفلسطينية سيساهم في زيادة سرعة تدفق البضائع إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، ومن ضمنها السلع المدرجة على قوائم المواد ثنائية الاستخدام. فإذا طُبقت على هذه المواد والمعدات أحكام المواد الأخرى الواردة في الاتفاقية، لا يعود من الممكن حجزها في الموانئ أو المطارات لفترات طويلة.

٣ . *المادة العاشرة: الإجراءات والمعملات المتعلقة بالاستيراد والتصدير والعبور (الترانزيت)*

تعتبر هذه المادة إحدى المواد المفصلية في اتفاقية تيسير التجارة، وتهدف أحكامها إلى الحد من تعقيدات الإجراءات والمعملات ومن المعوقات التي تعيق حركة البضائع، وهي عقبة رئيسية تواجه الشاحنين الفلسطينيين. كما تنص على ضرورة وأهمية تبسيط وتقليل المتطلبات المستندية إلى أقل درجة ممكنة.

أ) *متطلبات الإجراءات والمعملات والوثائق:* لدى دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، ينبغي أن تكون الدول الأعضاء قد أنهت مراجعة الإجراءات المعملات والوثائق اللازمة لاستيراد وتصدير وعبور البضائع، والتأكد من اتساقها مع الحاجة إلى سرعة الإفراج والتخليص الجمركي للبضائع. كما ينبغي التأكد من أن الإجراءات المتبعة تحدّ من التكاليف الملقاة على عاتق التجار ومن الوقت اللازم لإنهائها، و أن يتم تقليل الإجراءات المقيدة للتجارة إلى الحد الأدنى وإلغائها عندما تنتهي الحاجة إليها.

ب) *قبول النُسخ والوثائق المصورة:* على الدول الأعضاء قبول الوثائق الإلكترونية في إجراءات الاستيراد والتصدير أو العبور (الترانزيت) متى كان ذلك مناسباً، و إلزام الوكالات الحكومية، متى أمكن ذلك، بقبول النُسخ الإلكترونية للوثائق الورقية الأصلية عندما تكون هذه الأصول في عهدة وكالات حكومية أخرى. علاوةً على ذلك، لا يحقّ للدول الأعضاء المطالبة بنسخة أصلية أو نسخة من بيانات التصدير المقدَّمة إلى سلطة الجمارك في إحدى الدول المصدِّرة كشرط للاستيراد.

ج) *استخدام المعايير الدولية:* تحثّ الاتفاقية الدولَ الأعضاء على اتباع أفضل الممارسات الدولية في تيسير التجارة، وذلك بالمشاركة في المراجعة الدورية لها وتعزيز التنفيذ. وفي هذا الصدد، يمكن للدول الأعضاء الاسترشاد بتوصيات مركز الأمم المتحدة لتيسير التجارة والأعمال التجارية والالكترونية (UN/CEFACT, 2015).

د) *النافذة الموحدة:* يعتبر نظام النافذة الواحدة حلاً فعالاً للتغلب على المتطلبات التنظيمية والتشغيلية المعقدة للتجارة الدولية، والتي تفرضها الحكومات في شتى البلدان. وتشكل هذه النافذة وسيلةً للتخفيف من عدم الكفاءة التنظيمية في عمل السلطات الجمركية والحدودية الأخرى، من خلال تمكين المؤسسات والشركات من تقديم البيانات المطلوبة بشكل مشترك من عدة أطراف في نقطة دخول واحدة، وإنجاز كافة الإجراءات المطلوبة للتصدير، والاستيراد والعبور (الترانزيت) في وقت واحد. ويعد استخدام النافذة الموحدة وقيام الشاحنين بتقديم البيانات المطلوبة مرة واحدة فقط نموذجاً يحتذى لتيسير التجارة. ولكن التطبيق السليم يتطلب التزام جميع الاجهزة الحدودية المعنية باستخدامها والدخول إلى البيانات المطلوبة عن طريق هذه القناة الواحدة. وتدعو الاتفاقية الدول الأعضاء لبذل قصارى جهدها من أجل إرساء نظام النافذة الموحدة، وتبسيط الإجراءات بحيث لا يقوم كل جهاز حدودي مشارك في النظام بطلب البيانات المتوفرة في النظام بشكل منفصل، وبذل الجهد اللازم لاستخدام أنظمة البيانات الإلكترونية لتقوية النظام.

هـ) *المعاينة ما قبل الشحن:* تحظر الاتفاقية على الدول الأطراف معاينة البضاعة قبل الشحن بغرض التصنيف أو تقييم الرسوم الجمركية. ولا ينبغي أن ينتقص ذلك من حق الأعضاء بالقيام بأنواع أخرى من المعاينة ما قبل الشحن، ولكن يفضَّل عدم توسيع نطاقها. تكمن أهمية المعاينة ما قبل الشحن في أنها تشكل رقابة على نوعية وكمية البضاعة، وانها تحدّ من التهرّب الضريبي للشاحنين، ومن استيراد بضائع محظورة أو غير مطابقة للمواصفات المطلوبة. وتؤيد الشركات التي تنفذ أعمال المعاينة ما قبل الشحن وجهة النظر هذه، معتبرة أن عملياتها تساهم في خفض التكاليف. ولكن بعض الدول التي تعتبر أن عمليات المعاينة ما قبل الشحن غير ضرورية وتمثل عقبة غير فنية ترفع من تكلفة التجارة. وبدوره يرى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد – UNCTAD) أن المعاينة ما قبل الشحن تؤثر في المتوسط على نحو 20 % من التجارة في السلع والخدمات، وأنها تضيف تكاليف أخرى على التجارة يمكن أن تحد من التنافس بين الدول وتتسبب بتشويه التجارة (الأونكتاد، ٢٠٠٦).

و) *استخدام الوسطاء الجمركيين أو مخلصي الجمارك:* تلزم الاتفاقية الدول الأعضاء بعدم اتخاذ تدابير تجعل استخدام الوسطاء الجمركيين إلزامياً، وبنشر القواعد الوطنية الخاصة باستخدام الوسطاء الجمركيين، وضمان الشفافية والموضوعية في متطلبات ترخيص الوسطاء. ويعتبر الاستخدام الإلزامي للوسطاء نفقات غير ضرورية تضاف إلى

التكاليف التي يتحملها الشاحنون والتجارة بشكل عام. يكتسب هذا البند أهمية خاصة بالنسبة للشاحنين الفلسطينيين، بسبب القيود التي تفرضها إسرائيل على حركتهم في دخول الأراضي الإسرائيلية والوصول بحرية إلى الموانئ، والمعابر والمطار، مما يحول دون القيام بإجراءات التخليص الجمركي دون وسيط لمن يرغب. وبما أن السلطات تمنعهم من دخول المناطق التي يجري فيها الفحص الأمني، يجد التجار الفلسطينيين أنفسهم مضطرين للاستعانة بخدمات الوسطاء الجمركيين الإسرائيليين لتخليص بضائعهم.

ز) *الإجراءات الحدودية المشتركة والمتطلبات الموحدة للوثائق:* بموجب الالتزامات الجديدة واسعة النطاق، ينبغي للدول الأعضاء تطبيق إجراءات جمركية مشتركة ومتطلبات موحدة للوثائق للإفراج عن البضائع وتخليصها جمركياً في أراضيها. وتهدف هذه التدابير إلى تحسين قدرة الشاحنين على التنبؤ بشأن كيفية تطبيق الإجراءات وعلى الالتزام بمتطلبات السلطات الحدودية.

ح) *البضائع المرفوضة:* يجب على الدول الأعضاء بموجب هذه المادة السماح للمستورد بإعادة إرسال أو إعادة البضائع إلى المصدر إذا تم رفضها نتيجة عدم امتثالها لمواصفات الصحة، أو الصحة النباتية أو المواصفات الفنية.

ط) *السماح المؤقت للبضائع بما في ذلك تعديل شكل الواردات/الصادرات:* يطالب النص الدول الأعضاء بالسماح للبضائع التي يتم استيرادها بموجب إجراءات السماح المؤقت أو التي يتم استيرادها أو تصديرها لتعديل شكل الواردات والصادرات بالإعفاء الجزئي أو الكلي من دفع رسوم وضرائب الاستيراد.

٤. المادة الحادية عشرة: حرية العبور (الترانزيت)

تفرض أحكام هذه المادة التزاماً عاماً على الدول الأعضاء بضرورة التعاون بينهم لتعزيز حرية العبور(الترانزيت). وتنظم أحكام هذه المادة كافة الجوانب المتعلقة بحرية العبور (الترانزيت)، وتشكل تكراراً للمادة الخامسة من اتفاقية الجات، والتي تلزم كل دولة عضو بمعاملة المنتجات العابرة (الترانزيت) لديها بشكل لا يقل تفضيلا عما لو كانت هذه المنتجات قد نقلت إلى مقصدها بشكل مباشر ودون دخول إقليم تلك الدولة العضو. و لا ينبغي للدول الأعضاء تطبيق أية أنظمة أو إجراءات ومعملات تفرض قيوداً لا لزوم لها أو إضافية على حركة عبور البضائع. كما ينبغي للدول الأعضاء الامتناع عن فرض أية نفقات إدارية إضافية عن تلك التي تنص عليها المادة الخامسة من اتفاقية الجات بشأن العبور في أقاليم تلك الدول، وضمان أن تكون تكاليف العبور محدودة.

إن تطبيق هذه الالتزامات يساعد على تبسيط قواعد تجارة العبور (الترانزيت)، حيث أنها تتضمن مراقبة منافذ النقل وتبليغ السلطات الوطنية في حال وقوع أي انتهاك لهذه الالتزامات، بحيث يمكن مناقشة الانتهاكات التي يتم اكتشافها في لجنة تيسير التجارة التابعة لمنظمة التجارة العالمية والتي تم تشكيلها مؤخراً.

فيما يلي أبرز أحكام اتفاقية تيسير التجارة بشأن حرية العبور:

أ) الفصل الفعلي بين حركة عبور البضائع (الترانزيت) والواردات الأخرى، وذلك بفصل المواقع والمرافق الخاصة بكل فئة؛

ب) تبسيط الإجراءات والمعملات ومتطلبات الوثائق والرقابة الجمركية على حركة العبور لتجنب التعقيدات وبما يستجيب فقط لأغراض تحديد البضائع وضمان استيفائها لمتطلبات العبور (الترانزيت)؛

ج) عدم إخضاع البضائع لمزيد من عمليات التفتيش الجمركي أو فرض متطلبات فنية إضافية أو فحوص مطابقة بعد أن تكون قد استوفت متطلبات العبور، طيلة فترة عبورها داخل إقليم الدولة العضو؛

د) ينبغي للدول الأعضاء قبول الطلبات ومعاملات العبور (الترانزيت) مقدما؛

هـ) ينبغي للدول الأعضاء إنهاء إجراءات العبور (الترانزيت) بمجرد خروج البضائع العابرة من إقليم الدولة العضو ووصولها إلى مقصدها ؛

و) مطالبة الدول الأعضاء بالإفراج عن أية ضمانات مالية مدفوعة عن البضائع العابرة دون تأخير.

إن تطبيق أحكام هذه المادة على الأرض الفلسطينية المحتلة يمكّن السلطة الوطنية الفلسطينية من تقديم خدمات العبور (الترانزيت) إلى الواردات والصادرات المتجهة إلى الدول المجاورة عبر الأرض الفلسطينية المحتلة. وبحكم الموقع الاستراتيجي المميز لفلسطين يمكن لها أن تلعب دوراً هاماً في عبور البضائع (الترانزيت) على الصعيدين الدولي والإقليمي، بما سيسهم في إيجاد فرص عمل جديدة ويعزز آفاق التنمية الاقتصادية الفلسطينية من خلال القيمة المضافة لخدمات العبور (الترانزيت). وإن تيسير إيجاد سوق فلسطينية كفؤة لتجارة العبور (الترانزيت) يتطلب تنويعها، وذلك بإنشاء ميناء في غزة، ومطارين دوليين في كلٍّ من غزة والضفة الغربية، إضافة إلى تخصيص مراكز لاستقبال وتخزين البضائع العابرة (الترانزيت).

وهذا يسلط الضوء مرة أخرى على ضرورة قيام إسرائيل بإزالة كافة العقبات التي تفرضها على إنشاء هذه المرافق الحيوية والموانئ بما يمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من تقديم خدمات العبور (الترانزيت) بشكل كامل. وإلى أن يصبح تحقيق ذلك ممكناً، على إسرائيل مراجعة الإجراءات المطبقة حالياً على البضائع المستوردة عبر إسرائيل ووجهتها الأرض الفلسطينية المحتلة (حوالي ٣٠% من الواردات الفلسطينية)، ومعاملة هذه البضائع، ومعاملة الصادرات الفلسطينية أيضاً، بصفتها بضائع عابرة (ترانزيت) وفقاً لأحكام هذه المادة.

٥. المادة الثانية عشرة: التعاون الجمركي

تقضي أحكام هذه المادة الخاصة بتوفير المتطلبات الضرورية لتحسين التعاون الجمركي بضرورة قيام الدول الأعضاء بتبادل المعلومات ضمن إطار التعاون في مجال الرقابة الجمركية، شريطة احترام سرية المعلومات التي يتم تبادلها. وفي حال وجود شكّ لدى سلطة الجمارك، وللتحقق من صحة تصاريح الاستيراد أو التصدير، ينبغي طلب هذه المعلومات خطياً من السلطات المختصة في أي بلد آخر. وينبغي للسلطات في الدولة التي تسلمت الطلب تقديم المعلومات المطلوبة على أفضل وجه ممكن. إلا أن أحكام هذه المادة تجيز عدم الاستجابة الفورية للطلب أو حتى رفضه من منطلق المعاملة بالمثل، كما تجيز للدول الأعضاء إبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف أو إقليمية للتشارك في المعلومات والبيانات الجمركية وتبادلها.

وتشجع أحكام هذه المادة الدول الأعضاء على استحداث وتطوير نظم طوعية تتيح للمستوردين القدرة على إجراء التصحيح الذاتي دون أن تفرض عليهم غرامات، وبالمقابل اتخاذ إجراءات صارمة بحق التجار المخالفين لقواعد التجارة.

ويستند هذا النص إلى مطالبة التجار لسلطات الجمارك بتقدير نظافة سجلاتهم والتزامهم بالقانون، وذلك بفرض غرامات مخففة للمخالفات البسيطة أو الفنية التي قد يرتكبونها، وفي نفس الوقت التشدّد في إدارة المخاطر مع التجار الذين لديهم سجلات مشكوك في أمرها.

٦ . المادة الثالثة عشرة: آليات الرقابة على تنفيذ الاتفاقية

توفر الاتفاقية آلية واضحة للرقابة على تنفيذها. ومن المزمع استبدال المجموعة التفاوضية بشأن تيسير التجارة لدى منظمة التجارة العالمية بهيئة دائمة هي لجنة تيسير التجارة، وذلك للإشراف على تنفيذ الاتفاقية وأهدافها. وكما هو متعارف عليه في مثل هذه العهود الدولية، شدّدت الدول الأعضاء على أهمية القيام بمراجعة شاملة لتطبيق الاتفاقية بعد انقضاء أربع سنوات من تاريخ دخولها حيز التنفيذ.

وأخيراً، تلزم أحكام هذه المادة الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بتشكيل لجان وطنية لتيسير التجارة، مما سيفسح المجال للتجار والشركات للعب دور في التطبيق الفعال لبنود الاتفاقية وتطويرها، وذلك من خلال التشاور الدائم مع حكوماتهم ومن خلال الآليات التي تتيح لهم إمكانيات التواصل والتنسيق مع السلطات ذات العلاقة بتنفيذ الاتفاقية حول العقبات التي يواجهونها.

خامساً – الاستنتاجات والتوصيات

تشكل اتفاقية تيسير التجارة إنجازاً تاريخياً للدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بفضل آثارها الإيجابية المتوقعة على تيسير تجارة البضائع بين هذه الدول. إن تطبيق هذه الاتفاقية، وهي أول اتفاقية متعددة الأطراف تتمّ الموافقة عليها بالإجماع منذ إنشاء المنظمة عام ١٩٩٥، من شأنه أن يساهم في تسريع حركة البضائع بين الدول، في سياق إجراءات جمركية عصرية تعتمد بدرجة كبيرة على تكنولوجيا المعلومات، مما سيمكّن الشركات والشاحنين من نقل بضائعهم من وإلى الأسواق في وقت وتكلفة أقلّ، ويعزّز القدرة التنافسية لمنتجاتهم في الأسواق المستهدفة. إن التزام الدول الأعضاء بتطبيق أحكام هذه الاتفاقية سيساهم دون شك في تيسير التجارة الدولية، حيث أنها تنصّ على ضرورة إنهاء الإجراءات الجمركية على المنافذ البرية، والبحرية، والجوية في أسرع وقت ممكن من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة في الإجراءات الجمركية.

وتكمن أهمية هذه الاتفاقية في أنها لم تتجاهل مخاوف الدول النامية والدول الأقل نمواً، بل أنها منحت هذه الدول معاملة خاصة وتفضيلية من خلال الأحكام الخاصة (الواردة في القسم الثاني من الاتفاقية)، بما في ذلك تقديم المساعدات المالية والفنية وبرامج بناء القدرات لتمكينها من تحسين البنية التحتية لمنافذها البرية والجوية والبحرية، وتحديث إجراءاتها الجمركية بتطبيق أحدث التقنيات لتصبح قادرة على الوفاء بالتزاماتها كما تنص عليها الاتفاقية.

إن استمرار الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة لما يقرب من خمسة عقود يفرض على إسرائيل كسلطة احتلال تطبيق كافة أحكام ومبادئ تيسير التجارة الدولية، بما في ذلك اتفاقية تيسير التجارة ٢٠١٣ على كافة الأراضي الخاضعة فعلياً لسيطرة إسرائيل، بما فيها الأرض الفلسطينية المحتلة. لا شك أن إنفاذ أحكام اتفاقية تيسير التجارة في الأرض الفلسطينية المحتلة سيؤدي إلى تيسير، وتسريع، وخفض تكاليف كافة جوانب التجارة الفلسطينية نتيجة تسريع النقل، والإفراج عن البضائع وتخليصها، ومأسسة التعاون الجمركي بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية على أساس من المساواة، مما سيساعد فلسطين واقتصادها النامي على البناء التدريجي لقدرتها على الوفاء بالتزاماتها التجارية تجاه إسرائيل وباقي الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، والامتثال للاتفاقية في النهاية عندما تصبح عضواً في المنظمة. لئن استفاد الفلسطينيون من تطبيق الاتفاقية، فان ذلك سيرفع من كفاءة الجمارك الفلسطينية، ويحسّن من جبايتها للإيرادات، ويساعد المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الحصول على فرص جديدة للتصدير والاستيراد بفضل تحسين شفافية الإجراءات الجمركية، وتقليل المتطلبات المستندية والقدرة على بدء المعاملات الجمركية قبل إرسال أو وصول السلع.

ألف – الاستنتاجات العامة

١. لقد صُمِّم "بروتوكول باريس" لتحقيق الأولويات الاقتصادية والأمنية لإسرائيل، حيث أنه يكبّل السلطة الوطنية الفلسطينية ويعيق قدرتها على وضع السياسات، ويقيّد التجارة الفلسطينية الخارجية والداخلية مما يعرقل نمو الاقتصاد الفلسطيني.

٢. تستغلّ سلطات الاحتلال الاسرائيلي سيطرتها المطلقة على المنافذ البرية، والبحرية والجوية الفلسطينية لمواصلة هيمنتها على العمليات التجارية الفلسطينية، بما يعمّق تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الاسرائيلي، ويجعل الأراضي الفلسطينية سوقاً احتياطياً وحصرياً لتسويق المنتجات والخدمات الاسرائيلية.

٣. يجب على السلطات الاسرائيلية الوفاء بالتزاماتها الخاصة بتطبيق الاتفاقيات الدولية على الأرض الفلسطينية المحتلة، والتي تخضع لولايتها الفعلية بحكم الاحتلال طويل الأمد، بما ينسجم مع القانون الدولي.

٤. يجب تطبيق أحكام اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة بما يضمن تيسير التجارة الفلسطينية وتسريعها وتخفيض تكاليفها.

٥. ينبغي للدول الأعضاء مساعدة السلطة الوطنية الفلسطينية واقتصادها النامي على بناء قدراتها في هذا المجال فيما تلتزم إسرائيل بالتطبيق الكامل للاتفاقية على التجارة الفلسطينية.

٦. يقع على عاتق إسرائيل، بصفتها دولة عضو في الاتفاقية، واجب التشاور مع الجهات الرسمية ذات الصلة في السلطة الوطنية الفلسطينية ومع التجار والشركات، وذلك بهدف إشراك جميع هذه الأطراف في عملية تعديل القوانين والإجراءات بما ينسجم وأحكام الاتفاقية لتكون جاهزة لتطبيقها في إسرائيل وفي الأرض الفلسطينية المحتلة عند دخولها حيز النفاذ.

٧. وفي هذا السياق، على إسرائيل إزالة كافة القيود المفروضة على وصول التجار الفلسطينيين إلى النقاط الجمركية في المنافذ البرية والبحرية والجوية، وذلك للطعن في القرارات الجمركية إما بشكل شخصي أو من خلال وكلائهم إذا اقتضى الأمر، وكذلك حرية الوصول إلى السلطات القضائية المختصة في حالة نشوء نزاع.

٨. يجب إلغاء كافة أشكال التمييز التي تمارسها السلطات الاسرائيلية بحق التجار الفلسطينيين واتباع الممارسات الفضلى في الجمارك وغيرها من الإجراءات الحدودية تجاه التجارة الفلسطينية بما يضمن الإفراج السريع عن البضائع وبأقل التكاليف.

٩. ينبغي تقليل التعقيدات والإجراءات الشكلية للاستيراد والتصدير والعبور (الترانزيت) الفلسطيني وتبسيطها إلى أدنى حدّ ممكن.

١٠. من الضروري إيجاد ومأسسة التنسيق والتعاون بين سلطات الجمارك وسائر الأجهزة الحدودية الإسرائيلية والفلسطينية على أساس من المساواة والاستقلالية وبما يخدم مبدأ تيسير التجارة.

باء – الاستنتاجات والتوصيات المحددة والخاصة بأحكام الاتفاقية

فيما حددت الفصول السابقة والقسم الوارد أعلاه أبرز المجالات لتطبيق الاتفاقية على الأراضي المحتلة، هناك خطوات محددة لابد منها في جميع المواد، وعلى النحو التالي:

١. *نشر وإتاحة المعلومات:* إن التزام سلطة الجمارك وسائر السلطات المختصة في إسرائيل بنشر المعلومات المتعلقة بالاستيراد والتصدير بحيث تكون متاحة للتاجر الفلسطيني باللغات العبرية والعربية والانكليزية، سيزيد من معرفته بإجراءات التجارة، بحيث يتمكن من الحصول على الوثائق والنماذج والمعلومات بلغته، مما سيساعده على إدارة أعماله بشكل أفضل وبالتالي اتخاذ القرارات الكفيلة بتخفيض التكاليف.

٢. *التشاور والاطلاع المسبق قبل النفاذ:* من شأن التشاور مع التجار الفلسطينيين وإشراكهم في عملية تعديل القوانين والأنظمة بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية أن يساهم في تخفيف القيود والإشكاليات التي تمنعهم من الوصول إلى المراكز الجمركية للتحقق من التزام الجهات الاسرائيلية بتيسير التجارة الفلسطينية، بما يسهم في تسريع الإفراج عن البضائع ويؤدي إلى خفض التكاليف المرتبطة ببقاء البضائع لفترات طويلة في المعابر والموانئ.

٣. *القرارات المسبقة:* إن التزام إسرائيل بأحكام الاتفاقية بشأن إصدار ونشر قرارات مسبقة تتسم بالوضوح والشفافية، سيحدّ من الممارسات والإجراءات التعسفية بحق الشاحنين الفلسطينيين، وسيزيد من القدرة على التنبؤ بالمعاملات التجارية على الحدود، حيث سيصبح الشاحن الفلسطيني قادراً على الوصول إلى المعلومات اللازمة لتحديد التكلفة كالرسوم والضرائب والجمارك وسائر الخدمات المتصلة بشكل أدقّ، وبالتالي تحديد التكلفة النهائية للسلعة في السوق، مما يقلّل من احتمالات الفساد والخلاف مع سلطات الجمارك حول التقييم.

٤. *إجراءات الاستئناف والمراجعة:* إن تمكين التجار الفلسطينيين من الطعن في الإجراءات الإدارية لسلطات الجمارك أو أية جهات أخرى بما في ذلك أمام الهيئات القضائية المختلفة وذلك وفقاً لأحكام الاتفاقية، سيحمي الشاحنين من القرارات المضرّة أو التعسفية والمخالفة للقوانين والأنظمة السارية. لذا، يجب على السلطات الاسرائيلية إزالة كافة القيود المفروضة على وصول الشاحنين الفلسطينيين إلى النقاط الجمركية للطعن في القرارات أو إلى الهيئات القضائية المختصة للاستئناف بشأن هذه القرارات.

٥. *ضوابط الرسوم المفروضة على الصادرات والواردات والغرامات على المخالفات:* من الضروري أن تضمن سلطة الجمارك التكافؤ بين الأسعار المفروضة وبين الخدمة المقدمة، والامتناع عن التعسف في فرض الرسوم والغرامات. كما ينبغي لها أيضاً تمكين التاجر الفلسطيني من الاعتراض على الغرامة عندما لا تكون متكافئة مع حجم المخالفة.

٦. *أفضل الممارسات للإفراج عن البضائع والتخليص الجمركي:* إن تنفيذ إسرائيل لأحكام الاتفاقية بشأن بدء المعاملة قبل وصول البضائع، والإفراج عنها قبل التحديد النهائي للرسوم الجمركية، والسماح للتجار

الفلسطينيين باستخدام طرق الدفع الالكتروني، والنشر ةالاعلان عن الوقت المتوقع اللازم للإفراج الجمركي وتسجيل التجار الموثوقين "كعملاء/شاحنين معتمدين"، كلها ستؤدي إلى خفض تكاليف التجارة.

٧. *السلع القابلة للتلف:* إن الإفراج عن السلع القابلة للتلف خلال أقصر فترة ممكنة، وذلك بإعطائها الأولوية في التخليص أو توفير التخزين المناسب لها قبل الإفراج عنها بموجب طلب الشاحن، سيؤدي إلى تيسير التجارة وخفض تكاليفها وخسائرها.

٨. *رقابة الجمارك على البضائع المعدة للاستيراد:* إن تنفيذ إسرائيل لأحكام الاتفاقية التي تنص على السماح بنقل البضائع المعدة للاستيراد تحت رقابة الجمارك من نقطة الدخول إلى إحدى النقاط الجمركية سيؤدي إلى تسريع تدفق البضائع وإتاحة التخليص الجمركي للبضائع على الحدود، بما فيها تلك المدرجة ضمن قوائم المواد والمعدات ثنائية الاستخدام، والتي لا ينبغي استبقائها لفترات طويلة في الموانئ والمعابر.

٩. *الإجراءات والمعملات المتعلقة بالاستيراد والتصدير والعبور (الترانزيت):* من شأن وفاء إسرائيل بالتزاماتها فيما يتعلق بتجارة العبور إفساح المجال للسلطة الفلسطينية للاستفادة من الموقع الاستراتيجي لفلسطين لتقديم خدمات عبور البضائع المخصصة للاستيراد والتصدير من وإلى الأراضي المحتلة، الأمر الذي يستدعي إنشاء المنافذ البرية والبحرية والجوية ومراكز استقبال وتخزين البضائع العابرة في غزة والضفة الغربية. هذا سيمكّن دول الجوار وباقي أنحاء العالم من استخدام الأراضي الفلسطينية لعبور بضائعهم والاستعانة بخدمات مزودي خدمات العبور (الترانزيت) الفلسطينيين. كذلك على إسرائيل معاملة البضائع المتجهة من وإلى الأراضي المحتلة بصفتها تجارة عبور وتطبيق الأحكام ذات الصلة في الاتفاقية.

١٠. *تبعات التعاون والتنسيق بين الأجهزة الحدودية:* إن تعاون السلطات والأجهزة الفلسطينية والإسرائيلية المسؤولة عن الإجراءات والرقابة الحدودية على الاستيراد والتصدير والعبور (الترانزيت) سيؤدي إلى تيسير التجارة الفلسطينية، وذلك من خلال تنسيق أوقات العمل والإجراءات والمعملات، وتطوير المرافق العامة، ومشاركة الجهات الرسمية والتجار الفلسطينيين في الرقابة المشتركة على الإجراءات الموحدة والتشارك في البيانات لتقليل التكاليف، والجهد والتأخير على النقاط الحدودية.

جيم – توصيات لمجلس الشاحنين الفلسطيني ولدعم من السلطة الوطنية الفلسطينية

على مجلس الشاحنين الفلسطيني، كمجلس ريادي يمثل الشاحنين الفلسطينين، التصرف كمؤسسة وطنية من مؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني، بحيث تشكل محوراً للمبادرات المختلفة ولأعمال الضغط والمناصرة الهادفة إلى تسليط الضوء على شؤون تيسير التجارة الفلسطينية وتخليصها من الهيمنة الإسرائيلية أحادية الجانب، ونقلها إلى الأبعاد الثنائية والمتعددة التي تقتضيها. ينبغي لمجلس الشاحنين الفلسطيني استكشاف كافة القنوات والأدوات المتاحة من خلال اعتماد استراتيجية واضحة للحثّ على تطبيق اتفاقية التجارة الفلسطينية على الأرض الفلسطينية المحتلة، وإطلاق حملة محلية ودولية لدعم تحقيق هذه الأهداف تتضمن المكونات التالية:

١. إطلاق عملية إنشاء اللجنة الوطنية لتيسير التجارة الفلسطينية، والتي تشكل منبراً للتشاور بين الحكومة والشاحنين ومؤسسات القطاع الخاص ذات العلاقة بشؤون تيسير التجارة وسياساتها، كما تنص الاتفاقية.

٢. إنشاء آلية متابعة وقاعدة بيانات لتقييم مدى امتثال السلطات الاسرائيلية بالتزاماتها الناشئة عن اتفاقية تيسير التجارة بالنسبة للتجارة الفلسطينية وتوثيق كافة الانتهاكات لكل قضية على حدة.

٣. التحقيق في الانتهاكات الإسرائيلية لاتفاقية تيسير التجارة وانعكاسات ذلك على التجارة الفلسطينية، ومتابعة عمليات الاستئناف بشأنها لدى السلطات المختصة كما تنص على ذلك الاتفاقية.

٤. على السلطة الوطنية الفلسطينية واللجنة الوطنية لتيسير التجارة مطالبة كافة السلطات الاسرائيلية المختصة بشكل رسمي بإشراك ممثلي القطاعين العام والخاص الفلسطينيين في عملية تعديل القوانين والإجراءات الإسرائيلية والخاصة بتيسير التجارة والتشاور الدائم معهم في هذا الشأن، وذلك بهدف ضمان تطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الأراضي المحتلة عند دخولها حيز التنفيذ.

٥. على السلطة الوطنية الفلسطينية واللجنة الوطنية لتيسير التجارة الفلسطينية مخاطبة السلطات الاسرائيلية المختصة كسلطة الجمارك، وسلطة الحدود والموانئ وسائر الأجهزة الحدودية الأخرى ذات العلاقة، وتحديد الإجراءات المحددة التي ينبغي اتخاذها لكي تفي إسرائيل بالتزاماتها الناشئة عن الاتفاقية تجاه الأرض الفلسطينية المحتلة من أجل تيسير التجارة الفلسطينية.

٦. استنفاذ كافة القنوات الدولية التي من شأنها حثّ إسرائيل على تطبيق أحكام الاتفاقية على الأراضي المحتلة، ومن ضمنها التوجّه المباشر للدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية التي لها علاقات تجارية مع فلسطين (كالأردن، ومصر، ودول الخليج، وتركيا، والصين والاتحاد الأوروبي) من اجل إطلاع لجنة تيسير التجارة، والتي تشكلت مؤخراً لدى منظمة التجارة العالمية، على المعوّقات التي تفرضها إسرائيل على تطبيق اتفاقية تيسير التجارة على التجارة الفلسطينية، ومطالبتها بمحاسبة إسرائيل على انتهاكاتها للاتفاقية في هذا السياق.

٧. التعاون الوثيق مع الأونكتاد والتنسيق معه بشأن اللجوء إلى المنابر المختصة في منظمة الأمم المتحدة لحثّ إسرائيل على تنفيذ التزاماتها الناشئة عن اتفاقية تيسير التجارة بما يضمن تيسير التجارة الفلسطينية.

٨. على مجلس الشاحنين الفلسطينيين السعي للحصول على صفة مراقب لدى كل من الأونكتاد، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية، وذلك لكي يتمكن من الوصول إلى كافة المحافل الدولية لرفع التقارير حول المعوقات التي تفرضها دولة الاحتلال على التجارة الفلسطينية وحثّها على تطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الأراضي المحتلة.

٩. علاوة على الجهود المذكورة أعلاه، ينبغي لمجلس الشاحنين واللجنة الوطنية لتيسير التجارة العمل على نشر الممارسات الفضلى لتيسير التجارة الدولية ومناصرة تبنّيها في التجارة الفلسطينية، بحيث يمكن إدخال التطوير المؤسسي بشكل متوازٍ، وليس كبديل عن قيام إسرائيل بالالتزام بتطبيق اتفاقية تيسير التجارة على الأرض الفلسطينية المحتلة.

المراجع العربية والانجليزية

أولاً: المراجع العربية

أبو حطب، غسان ومدللة، سمير (٢٠١٤). ظاهرة اقتصاد الأنفاق في قطاع غزة: الاقتصاد المدمر، الزواج الكاثوليكي والحصاد المر. مشروع بدائل التنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. مركز دراسات التنمية، جامعة بيرزيت. بيرزيت.

أبو لبن، طارق (٢٠١٤). مقابلة شخصية مع مدير عام التسويق، وزارة الزراعة الفلسطينية، رام الله.

الأونكتاد – مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية – (٢٠٠٦). دليل تيسير التجارة، الجزء الثاني: ملاحظات تقنية على التدابير الأساسية لتيسير التجارة"، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠١٤أ). أوضاع الشعب الفلسطيني من خلال الأرقام والحقائق، استعراض علا عوض، رئيسة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. رام الله.
http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lang=ar&ItemID=1110&mid=3915&wversion=Staging

_____ (٢٠١٤ب). فلسطين في أرقام ٢٠١٣، آذار/مارس.

الخالدي، ذكاء مخلص (٢٠١١). تسهيل التجارة من منظور تنموي: تحديات النمو الاقتصادي. الأوسكوا. لبنان.

خالدي، رجا (٢٠١٢). "تساؤلات لا بد منها...إذا كان الابتعاد عن الاتحاد الجمركي منطقيًا، فهل توجد بدائل فعلية له؟". مقال نشر في جريدة القدس يوم ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. القدس:
http://www.alquds.com/news/article/view/id/391132

_____ (٢٠١٤). "الجدل حول مبادرة كيري الاقتصادية: مآخذ ومنافع ومخاطر"، مقال نشر في جريدة القدس يوم ١٩ شباط/فبراير ٢٠١٤. القدس: http://www.alquds.com/news/article/view/id/489643

_____ (٢٠١٥). مساعي فلسطين للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، رام الله.

روسو، شارل - Rousseau, C - (١٩٨٢). القانون الدولي العام، بيروت.

شحادة، رجا (١٩٨٦). قانون المحتل: إسرائيل والضفة الغربية. مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت.

شركة الأنظمة الرقمية الالكترونية – Edisco – (٢٠١٤). مقابلة شخصية مع مندوب الشركة. رام الله.

عبد الرازق، عمر (٢٠٠٢). تقييم الاتفاقيات التجارية والاقتصادية الفلسطينية الدولية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.

ماس – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني – (٢٠١٢). فلسطين ومنظمة التجارة العالمية. جلسة طاولة مستديرة رقم ٦. رام الله.

مجلس الشاحنين الفلسطيني (٢٠١٤أ). الأضرار والخسائر التي تلحق بالبضائع وآليات التعويض عنها. وثيقة قانونية ضمن مشروع تطوير القدرات لتسهيل التجارة الفلسطينية. رام الله.

_____ (٢٠١٤ب). القيود المفروضة على نقل السلع ثنائية الإستخدام (Dual Use) إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، وثيقة قانونية ضمن مشروع تطوير القدرات لتسهيل التجارة الفلسطينية. رام الله.

مسلك– مركز للدفاع عن حرية الحركة – (٢٠١٣). التنقل والحركة في قطاع غزة: ملخص عام ٢٠١٣. ورقة معلومات، تشرين الأول/أكتوبر: http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications/2013-summary/2013-Summary-ar.pdf

_____ (٢٠١٢). دليل لقراءة وثيقة "الخطوط الحمراء– الاستهلاك الغذائي في غزة". ورقة موقف، تشرين الأول/أكتوبر: http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications/redlines/redlines-position-paper-arb.pdf

_____ (٢٠١٠). القيود المفروضة على نقل البضائع إلى غزة: الإعاقة والتشويش. صفحة معلومات، كانون الثاني/يناير: http://gisha.org/publication/1615

نزال، مأمون (٢٠١٤). مقابلة شخصية مع مسؤول تنمية الصادرات، مركز التجارة الفلسطيني –PalTrade. رام الله.

ثانياً: المراجع الانجليزية -- English References

Bevis, L. (1994). The Applicability of Human Rights Law to Occupied Territories: The Case of the Occupied Palestinian Territories. Al-Haq, Ramallah.

Cottier, T. (1997). The Israel Palestine Economic Protocol and the law of the World Trade Organisation. Economic Policy Programme. London. Accessed at: http://www.mne.gov.ps/epp/EPPI/EPP_WYO_Work/1.pdf

European Commission (2015). Trade Facilitation. Accessed at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/trade_falicitation/index_en.htm

ICJ - International Court of Justice - (2004). Legal opinion of the ICJ on the legal consequences arising from the building of the wall in the OPT.

_____ (1971). ICJ Reports.

_____ (1970). Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276.

ICRC - International Committee of the Red Cross - (2001). Statement to the High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention 1949. December 5, 2001, Geneva.

IDF - Israel Defense Forces - (2008). Order concerning military exports (monitoring dual use equipment).

_____ (2007a). Order concerning the monitoring of security exports (movement of dual use equipment to the areas under the jurisdiction of the Palestinian Authority).

_____ (2007b). Law on monitoring security exports of 2007.

ITC - International Trade Centre - (2013). The WTO Trade Facilitation Agreement: Business Guide for Developing Countries, Geneva.

Kanafani, N. (2000). Associating Palestine with the European Union: The Present Framework and the Way Ahead. Palestine Economic Policy Research Institute – MAS, Ramallah.

Kleiman, E. (2013). Paris Protocol: Past, Present, Future. MOLAD. Accessed at: http://www.molad.org/articles/%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%96-%D7%A2%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%95%D7%95%D7%94-%D7%A2%D7%AA%D7%99%D7%93

Levy, E. (2014). Closures, Sieges and Crossings. Yediot Ahranot newspaper. 8 November. Accessed at: http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4557095,00.html

PalTrade - Palestine Trade Center – (2009). Gaza Strip: Two Years Through Siege!. Page 3. Special Report. Commercial Crossings Monitoring Program—Cargo Movement and Access Monitoring and Reporting Program. Ramallah, Gaza.

Pictet, J. (1958). Commentary: IV Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war. ICRC. Geneva.

Roberts, A. (1992). Prolonged Military Occupation: The Occupied Territories 1967 – 1988, in International Law and The Administration of Occupied Territories, Emma Playfair (ed.). Oxford.

Terkel, Y. (2010). Public inquiry to establish the facts regarding the commandeering of the international ship convoy to Gaza Strip of 31/5/2010. Jerusalem.

UN Centre for Trade Facilitation and Electronic Business - UN/CEFACT (2015). List of Trade Facilitation Recommendations. Accessed at: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html

UNGA - United Nations General Assembly – (1968). Res. 2443 (XXIII) of 19 Dec. 1968.

_____ (1969) Res. 2546 (XXIV) of 11 Dec. 1969.

_____ (1970) Res. 2727 of 15 Dec. 1970.

USTR - United States Trade Representative - (2013). Fact Sheet on the WTO Trade Facilitation Agreement. December. Bali.

Vienna Convention on the Law of Treaties (1969).

Wassenar Arrangements. Control Lists. Accessed at: http://www.wassenaar.org/controllists/index.html

Wassenar Arrangements (2000). Best practices for effective enforcement. Accessed at: http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2000/2000_effectiveenforcement.html

Who Profits, (2012). Captive Economy - The Pharmaceutical Industry and the Israeli Occupation. July.

WTO - World Trade Organization - (1994). The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Geneva.

_____ (2013). Briefing note: Trade facilitation - Cutting “red tape” at the border. Geneva. Accessed at: http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.html

Printed at United Nations, Geneva – 1516149 **(A)** – July 2015 – 264 – **UNCTAD/GDS/APP/2015/2**