

البيئة التشريعية والسياسية في فلسطين (2010-2026)

دراسة تحليلية لتطور القرارات الرئاسية بقوانين
وأثرها على مؤسسة السلطة الفلسطينية وتوحيد الصف الوطني



د. ضرار أبو سيسي

تشرين الأول/ أكتوبر 2026

مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات - بيروت

فهرس المحتويات

1	فهرس المحتويات
2	الملخص
3	أولاً: الإطار النظري والمنهجي
7	ثانياً: الإطار القانوني والدستوري لقرارات الرئيس (شرعية وقانونية الآلية)
14	ثالثاً: أثر القرارات السياسية للرئيس على التطوير الحقيقي للسلطة (التنمية المؤسسية)
20	رابعاً: طبيعة القرارات وحقيقتها (دراسة تطبيقية بالأدلة والوثائق)
	خامساً: حقبة الحكومة اليمينية الإسرائيلية المتطرفة وأثر الحرب على غزة
26	على واقع السلطة ومؤسساتها
33	الخاتمة: النتائج والتوصيات
37	Abstract

الملخص

البيئة التشريعية والسياسية في فلسطين (2010-2026)

دراسة تحليلية لتطور القرارات الرئاسية بقوانين وأثرها على مؤسسة السلطة الفلسطينية وتوحيد الصف الوطني

تتناول هذه الدراسة التحولات العميقة التي طرأت على البيئة التشريعية والسياسية في فلسطين خلال الفترة 2010-2026، وتركز بالتحليل الدستوري والمقارن على ظاهرة "القرارات بقوانين" التي أصدرتها مؤسسة الرئاسة الفلسطينية استناداً إلى المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003. تستكشف الدراسة كيف تحولت هذه الآلية الاستثنائية من رخصة مؤقتة للضرورة القصوى إلى أداة تشريعية اعتيادية، وأثر ذلك على استقلال القضاء، والتطوير المؤسسي، والوحدة الوطنية، في ظلّ تزامن هذه التحولات مع صعود حكومات اليمين المتطرف في "إسرائيل"، والحرب على غزة، ومشاريع الضم القانوني للضفة الغربية.

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج الدستوري المقارن، ومنهج تحليل النظم؛ لدراسة أثر القرارات الصادرة من قمة الهرم السياسي على البنى الفرعية للنظام السياسي الفلسطيني. وتخلص إلى أن التضخم التشريعي الفردي أفرغ مؤسسة التشريع من محتواها، وأضعف الرقابة الدستورية، وعمق الشرخ السياسي والجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

الكلمات المفتاحية:

القرارات الرئاسية	قرارات بقوانين	التشريع الفردي	القضاء	المجلس التشريعي
المحكمة الدستورية	مأسسة السلطة الفلسطينية	الضمان الاجتماعي	الجرائم الإلكترونية	

البيئة التشريعية والسياسية في فلسطين (2010-2026)

دراسة تحليلية لتطور القرارات الرئاسية بقوانين وأثرها على مؤسسة السلطة الفلسطينية وتوحيد الصف الوطني

د. ضرار أبو سيسي¹

أولاً: الإطار النظري والمنهجي:

1. مقدمة البحث:



تأسست السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1994 كنظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، والقضائية وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003. غير أن هذا البناء الدستوري تعرض لانتكاسة كبرى عقب الانقسام السياسي سنة 2007، والذي أسفر عن شلل تام للمجلس التشريعي الفلسطيني.²

في ظلّ هذا الفراغ التشريعي، شهدت الفترة 2010-2026 تحولاً جذرياً في فلسفة الحكم وإصدار التشريعات في السلطة الفلسطينية. إذ توسعت مؤسسة الرئاسة في استخدام "الرخصة الاستثنائية" الواردة في المادة 43 من القانون الأساسي، والمتمثلة في إصدار "قرارات بقوانين". هذا التوسع لم يعد مجرد استثناء تفرضه الضرورة القصوى، بل تحول إلى أداة مهيمنة لـ"هندسة" المشهد السياسي والقضائي والانتخابي بما

¹ باحث وأكاديمي فلسطيني، حاصل على الدكتوراه في الهندسة الكهربائية تخصص محطات أنظمة وشبكات، من الجامعة الوطنية التقنية الأوكرانية سنة 1999. يمتلك خبرة أكاديمية ممتدة في تدريس العلوم السياسية والاقتصاد وإدارة الأعمال، وأشرف على برامج ماجستير في جامعات فلسطين ولبنان. عضو في الأكاديمية العلمية الأوكرانية للعلوم وعضو في معهد مهندسي الكهرباء والإلكترونيات الأمريكية (IEEE) Institute of Electrical and Electronics Engineers، يبحث في التحليل الكمي للظواهر السياسية وديناميكيات الرأي العام ودراسات التحول الاجتماعي.

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، صحيفة الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، المادة (2)، المادة (47) وما بعدها؛ وانظر: علي أبو دياك، السلطة التنفيذية والتشريع الاستثنائي في فلسطين: دراسة مقارنة حول المادة 43 من القانون الأساسي (عمان - رام الله: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2018)، ص 45-62.



يتلاءم مع رؤية السلطة الحاكمة ورغبتها في الحفاظ على ديمومتها وإعادة إنتاج شرعيتها بالشكل الذي تراه مناسباً، وهو ما تجلّى بوضوح في تعديل القوانين الانتخابية وتأجيل انتخابات سنة 2021 وما تلا ذلك من ترتيبات حتى سنة 2026.³

ولا يعني هذا التحليل النقدي للبيئة التشريعية في الضفة الغربية إغفال واقع العمل التشريعي الموازي الذي نشأ في قطاع غزة عقب أحداث سنة 2007؛ حيث استمرت كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية في إصدار "قوانين" وتعديلات محلية تفتقر أيضاً للتوافق الوطني الشامل وعمقت التشرذم القانوني. غير أن تركيز هذا البحث ينصب على "القرارات بقوانين" الرئاسية نظراً لكونها تصدر باسم السلطة الرسمية المعترف بها دولياً والممثلة لفلسطين في المحافل الخارجية، مما يجعل أثرها القانوني والمؤسسي أوسع نطاقاً وأكثر مساساً بالتزامات السلطة ومستقبل مأسستها.⁴

2. إشكالية البحث:

تكمن إشكالية البحث في الفجوة العميقة والتناقض الصارخ بين الغاية الدستورية للقرارات بقوانين؛ التي وُجدت لحماية المجتمع ومؤسساته في حالات الضرورة القصوى التي لا تحتمل التأخير، وبين الواقع التطبيقي العملي خلال الفترة 2010-2026. فقد تحولت هذه القرارات والمراسيم الرئاسية إلى أداة لتركيز السلطات، وتقويض استقلال القضاء، وتصميم قوانين انتخابات فتوية وإقصائية مثل تعديلات سنة 2021.⁵

³ للاطلاع على نتائج استطلاعات الرأي العام حول شعبية القيادة والانتخابات واليوم التالي للحرب، انظر استطلاع رقم 91 في آذار/ مارس 2024، واستطلاع رقم 92 في أيار/ مايو 2024، وغيره، في: موقع المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2024-2026.

⁴ أحمد جرادات، هندسة القوانين الانتخابية وأثرها على التحول الديمقراطي في الأنظمة الهجينة: فلسطين نموذجاً (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2023)، ص 112-115.

⁵ القرار بقانون رقم (1) لسنة 2021 بتعديل قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت.

ويمكن صياغة السؤال الرئيسي للبحث على النحو الآتي:

إلى أي مدى أسهمت القرارات بقوانين والمراسيم الرئاسية الصادرة بين 2010-2026 في توفير الضرورة الدستورية لخدمة أهداف سياسية فئوية، وما هو أثرها الفعلي على البناء المؤسسي للدولة وجهود المصالحة والوحدة الوطنية؟

أسئلة البحث الفرعية:

- ما مدى مواءمة القرارات بالقوانين الصادرة في الفترة 2010-2026 للمعايير والشروط الدستورية الصارمة المنصوص عليها في المادة 43 من القانون الأساسي؟
- كيف أثرت القرارات الرئاسية المتعلقة بإعادة هيكلة السلطة القضائية وتأسيس المحكمة الدستورية على مبدأ الفصل بين السلطات في فلسطين؟
- كيف وظفت السلطة التنفيذية القرارات بقوانين لهندسة القوانين الانتخابية؛ نموذج القرار بقانون رقم 1 لسنة 2021 وتعديلاته، وما أثر ذلك على تداول السلطة سلمياً؟
- ما هي الآثار المترتبة على هذه القرارات والمراسيم في تعزيز الانقسام الجغرافي والسياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهل أسهمت في عرقلة أو توحيد الشعب الفلسطيني؟

3. فرضيات البحث:

يقوم البحث على اختبار الفرضيات الآتية:

الفرضية الأولى: هناك علاقة طردية بين غياب الرقابة البرلمانية؛ تجريد وحلّ المجلس التشريعي، وبين توسع الرئاسة الفلسطينية في إقرار تشريعات وقرارات تفصيلية تخدم استمرار النخبة الحاكمة.

الفرضية الثانية: أدت القرارات القضائية والانتخابية الصادرة بمراسيم رئاسية إلى إضعاف بنية مؤسسات السلطة الوطنية بدلاً من تطويرها الحقيقي، وأسهمت بشكل مباشر في إجهاد فرص تجديد الشرعيات الديمقراطية.

الفرضية الثالثة: أسهمت القرارات القانونية والإدارية ذات الطابع العقابي والتمييزي بين الضفة وغزة في ترسيخ الانقسام البنيوي وإعاقة مسار الوحدة الوطنية والتلاحم الاجتماعي.

4. أهداف البحث:

- **التقييم الدستوري:** تتبع وتحليل البنية القانونية للقرارات بقوانين الصادرة خلال الحقبة الزمنية المستهدفة وبيان مدى شرعيتها.
- **كشف آلية التوظيف السياسي:** إيضاح كيف تمّ تصميم وهندسة القوانين (خصوصاً قوانين الانتخابات والجمعيات وحرية الرأي) بما يتماشى مع أهواء ورؤية السلطة التنفيذية للسيطرة على المشهد.
- **تحديد الأثر المؤسسي:** قياس الأثر الحقيقي لهذه القرارات على استقلالية القضاء وأداء الوزارات والمؤسسات العامة.
- **تقييم البعد الوجداني:** تحليل دور هذه التشريعات في ملف المصالحة الوطنية والوصول إلى سنة 2026 في حالة من التشرذم المؤسسي والسياسي.

5. أهمية البحث:

- **الأهمية العلمية (النظرية):** يعدّ هذا البحث دراسة غير مسبقة تجمع وتوثق مرحلة ممتدة وحساسة؛ هي الفترة 2010-2026، لم تدرس شموليتها القانونية والسياسية في كتاب واحد، مما يثري الفقه الدستوري والعلوم السياسية الفلسطينية والعربية.
- **الأهمية العملية (التطبيقية):** يقدم البحث لأصحاب القرار، والمؤسسات الحقوقية، وفصائل العمل الوطني، وثيقة نقدية مدعمة بالأدلة والقرارات تبين مكامن الخلل التشريعي وتضع توصيات عملية لكيفية إصلاح المنظومة القانونية واستعادة التوازن الدستوري المفقود.

6. منهجية البحث:

- لتحقيق أهداف الدراسة واختبار فرضياتها، سيتم الاعتماد على المناهج العلمية الآتية:
- **المنهج الوصفي التحليلي:** لوصف واقع القرارات بقوانين وتحليل النصوص التشريعية الصادرة وأبعادها السياسية.
- **المنهج الدستوري المقارن:** لمقارنة هذه القرارات بنصوص القانون الأساسي الفلسطيني والمعايير الدولية للتشريع الاستثنائي.

- **منهج تحليل النظم:** لفهم كيف تؤثر القرارات الصادرة من قمة الهرم السياسي، مؤسسة الرئاسة، على باقي مكونات النظام السياسي الفلسطيني؛ القضاء، المجتمع المدني، الأحزاب، والجمهور.

ثانياً: الإطار القانوني والدستوري لقرارات الرئيس (شرعية وقانونية الآلية):

تمهيد:

تشكل عملية صناعة التشريع الحجر الأساسي في قياس ديمقراطية النظم السياسية ومدى التزامها بـ"مبدأ الفصل بين السلطات" المنصوص عليه في المادة 2 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003. إلا أن النظام الدستوري الفلسطيني شهد منذ سنة 2010 انزياًحاً كاملاً نحو "وحدانية السلطة التشريعية" وتركيزها في يد رئيس السلطة التنفيذية.⁶

تستند فلسفة السلطة التنفيذية في التوسع بإصدار القرارات بقوانين إلى نظرية "سدّ الفراغ التشريعي" وحماية الصالح العام وتسيير المرفق العام في ظلّ الشلل التام الذي أصاب المجلس التشريعي منذ سنة 2007 وحلّه رسمياً سنة 2018. وعلى الرغم من وجاهة هذه الحجة ظاهرياً من الناحية الإدارية، إلا أن التحليل القانوني الدستوري يكشف عن توسع مفرط تجاوز تسيير الأعمال الضرورية إلى إعادة هندسة بنوية للمنظومة القضائية والمالية والانتخابية، مما يفرغ الاستثناء الدستوري من غايته الحماية ويجوله إلى أداة لتركيز السلطة.⁷

يتناول هذا العنوان بالتحليل الدستوري والتوثيقي حقيقة "القرارات بقوانين"، مستكشفاً شروط الضرورة، التضخم التشريعي، والممارسات القضائية التي صاغت المشهد القانوني الفلسطيني حتى سنة 2026.



⁶ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، المادة (2).

⁷ علي أبو دياك، السلطة التنفيذية والتشريع الاستثنائي في فلسطين، ص 78-81.

1. القراءة الدستورية للمادة 43 وتفكيك مفهوم "الضرورة":

لقد تضمن القانون الأساسي الفلسطيني مخرجاً دستورياً مؤقتاً لمواجهة الحالات الطارئة خلال فترات غياب البرلمان، وهو ما نصت عليه المادة 43. غير أن المسافة بين "المراد الدستوري" و"التطبيق العملي" اتسعت بشكل غير مسبوق في الحقبة المستهدفة بالدراسة.

أ. شروط المادة 43 والمعايير الفقهية المقيدة:

وفقاً لجمهرة فقهاء القانون الدستوري الفلسطيني، فإن المادة 43 وضعت قيوداً صارمة لا تجعل من سلطة الرئيس التشريعية سلطة مطلقة، بل هي رخصة استثنائية مشروطة بما يلي:⁸

• **الضرورة التي لا تحمل التأخير:** ويُقصد بها الكوارث الطبيعية، الحروب، الأزمات المالية الخانقة المفاجئة، أو التهديدات الوجودية للنظام العام، والتي يترتب على تأجيل البت فيها ضرر بليغ ومباشر بمصالح الدولة العليا.

• **الصفة المؤقتة:** التشريعات الاستثنائية هي قوانين مؤقتة بطبيعتها، تزول بزوال مسببها أو بقرار من البرلمان فور انعقاده.

• **الرقابة اللاحقة للبرلمان:** إن إلزامية عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها يعكس بوضوح أن البرلمان هو "الأصيل" في التشريع وأن الرئيس هو "الوكيل المؤقت".⁹

ب. انحراف استخدام المادة 43 وتحولها لأداة تشريع أصلية:

من الناحية العملية، ومنذ مطلع سنة 2010، جرى تفريغ المادة 43 من مضامينها المقيدة وتحويلها إلى أصل تشريعي مستمر. ويمكن إثبات هذا الانحراف بالحقائق القانونية الآتية:

• **غياب الحالة الاستثنائية للضرورة:** صدرت مئات القرارات بقوانين في موضوعات اعتيادية جداً لا تحمل أي صفة استعجال؛ مثل قوانين تنظيم مهنة معينة، تعديل رسوم المحاكم، أو تنظيم شؤون إدارية

⁸ جهاد سليمان، "القضاء الدستوري في فلسطين وأثره في حماية مبدأ الفصل بين السلطات 2016-2020" (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيرزيت، 2021)، ص 33-40.

⁹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، **الوقائع الفلسطينية**، المادة (43)، الفقرة الثالثة.

داخلية بالوزارات. كان يمكن لهذه القضايا أن تنتظر حين إجراء انتخابات تشريعية، لكن الرئاسة استسهلت التشريع الفردي لتفادي النقاش المجتمعي.¹⁰

- إصدار تشريعات هيكلية بالغة الحساسية: تمّ المساس بالمنظومة البنيوية للدولة عبر قرارات استثنائية، مثل إصدار قوانين الموازنة السنوية المتعاقبة، تعديلات القوانين الجنائية وقوانين العقوبات، وتعديل هيكلية الأجهزة الأمنية والقضائية. وهذه أمور تستوجب النقاش العميق في هيئة تشريعية منتخبة.¹¹

2. التضخم التشريعي (دراسة إحصائية وتحليلية للأرقام والوثائق):

تُعدّ الأرقام والبيانات الإحصائية الواردة في الجريدة الرسمية الفلسطينية "الوقائع الفلسطينية" دليلاً قاطعاً على تغول السلطة التنفيذية في ممارسة دور المشرّع الفردي.

أ. مقارنة تاريخية لمعدلات التشريع:

لإدراك حجم التضخم التشريعي، نقارن بين مرحلتين من عمر السلطة الفلسطينية:

جدول رقم 1: مقارنة إحصائية للتشريع في مرحلتين¹²

الفترة الزمنية	معدل التشريع السنوي	عدد القوانين الصادرة	الحالة التشريعية
1994-2006	نحو 7.8 قوانين سنوياً	94 قانوناً صادرة كتشريعات برلمانية طبيعية	وجود مجلس تشريعي فاعل بآلياته المعتمدة وقراءاته الثلاث
2010-2026	نحو 27 قراراً بقانون سنوياً	أكثر من 430 قراراً بقانون	غياب كامل للمجلس التشريعي (تجميد وحلّ) والاعتماد التام على قرارات الرئاسة بقوانين

¹⁰ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، وضع حقوق الإنسان في فلسطين: التقرير السنوي الثالث والعشرون (رام الله: ديوان المظالم، 2017)، ص 89.

¹¹ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد في إدارة المال العام في ظل الأزمات المركبة (رام الله: أمان، 2024)، ص 25.

¹² إحصائيات التشريع 1994-2026، ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل الفلسطينية؛ والوقائع الفلسطينية، الأعداد المتتالية.

ب. التطور السنوي للقرارات بقوانين (2010-2026):

إن التتبع السنوي الدقيق يكشف عن تسارع كمي ملحوظ في إصدار القرارات بقوانين، خصوصاً في السنوات التي سبقت إجراءات هيكلية كبرى:

جدول رقم 2: التطور السنوي للقرارات بقوانين والنماذج الأبرز¹³

العدد التقريبي للقرارات بقوانين	النماذج الأبرز	السنة
40-35	قوانين مالية طارئة، تعديلات إدارية	2012-2010
60-55	قوانين موازنة، تعديلات قضائية أولية	2015-2013
28	قانون الضمان الاجتماعي 2016/19، تشكيل المحكمة الدستورية 2016/19	2016
32	قانون الجرائم الإلكترونية 2017/16	2017
25	تعديل قانون الجرائم الإلكترونية 2018/10، قرار حلّ المجلس التشريعي	2018
38	تعديل قانون السلطة القضائية 2019/17، تجميد قانون الضمان	2019
30	تشكيل المحاكم النظامية 2020/39	2020
22	تعديل قانون الانتخابات 2021/1، إلغاء الانتخابات	2021
50-45	موازنات طوارئ، تعديلات مؤسسية	2023-2022
60-55	موازنات طوارئ، إصلاحات حكومية شكلية	2025-2024

ج. دلالة الأرقام وأثرها على الأمن القانوني:

يكشف هذا التضخم العددي الهائل عن غياب الاستقرار والأمن القانوني في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ إذ أصبح من الممكن تعديل أي قانون نافذ أو إلغاؤه في غضون أيام قليلة بمرسوم رئاسي دون إخضاعه للقراءة والنقاش العام، أو عرضه على لجان برلمانية متخصصة، أو إشراك الكتل النقيابة والاتحادات المهنية

¹³ منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت؛ والوقائع الفلسطينية 2010-2026.

ومؤسسات المجتمع المدني المتأثرة بالقانون. هذا الأسلوب أدى لظهور ثغرات تشريعية وتعارض صارخ بين القوانين الصادرة بالتتابع السريع.¹⁴

3. الهندسة الدستورية لترويض المنظومة القضائية:

لم يكن للمشروع الفردي أن يستمر في إصدار القرارات دون وجود حماية قانونية تقيه الطعون الدستورية. لذلك، اتجهت قرارات الرئاسة في الفترة بين 2016 و2020 إلى إعادة تشكيل المنظومة القضائية لضمان ولائها أو تقييد قدرتها على ممارسة الرقابة الدستورية الفعالة.

أ. تشكيل المحكمة الدستورية العليا سنة 2016 كدرعٍ حامٍ للقرارات بقوانين:



في نيسان/ أبريل سنة 2016، أصدر الرئيس محمود عباس قراراً رئاسياً يحمل الرقم 57 لسنة 2016 بتشكيل المحكمة الدستورية العليا. وعلى الرغم من أن إيجاد هذه المحكمة هو مطلب قانوني تاريخي، إلا أن ظروف تشكيلها كشفت عن أهداف سياسية واضحة:

• طريقة اختيار القضاة: شُكلت المحكمة من قضاة وأكاديميين

يدين معظمهم بالولاء المباشر والتنظيمي لمؤسسة الرئاسة وحزبها

الحاكم، وتجاوز التشكيل التنسيب الإلزامي المسبق من مجلس القضاء الأعلى.¹⁵

• قرار حلّ المجلس التشريعي (القرار التفسيري رقم 10 لسنة 2018): في كانون الأول/ ديسمبر

2018، أصدرت المحكمة الدستورية قرارها التاريخي القاضي بحلّ المجلس التشريعي الفلسطيني ودعوة الرئيس لإعلان انتخابات تشريعية خلال ستة أشهر. هذا القرار وفّر غطاءً دستورياً "شكلياً" للرئيس للتخلص من البرلمان نهائياً والاستفراد المطلق بالتشريع، بينما تمّ تجاهل الشقّ الثاني من القرار الخاص بإجراء الانتخابات في موعدها.¹⁶

¹⁴ علي أبو دياك، السلطة التنفيذية والتشريع الاستثنائي في فلسطين، ص 134.

¹⁵ القرار الرئاسي رقم (57) لسنة 2016 بتشكيل المحكمة الدستورية العليا؛ وانظر: جهاد سليمان، "القضاء الدستوري في فلسطين وأثره في حماية مبدأ الفصل بين السلطات 2016-2020"، ص 67-72.

¹⁶ المحكمة الدستورية العليا، القرار التفسيري رقم (10) لسنة 2018، بشأن حلّ المجلس التشريعي، الوقائع الفلسطينية، العدد 148، 2018/12/12.



ب. تقويض استقلال القضاء (قرارات 2019-2020):

من خلال إصدار القرار بقانون رقم 17 لسنة 2019 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، والقرار بقانون رقم 39 لسنة 2020 بشأن تشكيل المحاكم النظامية، تمكنت السلطة التنفيذية من الهيمنة التامة على القضاء عبر:

- عزل مجلس القضاء الأعلى والقائم وتعيين "مجلس قضاء انتقالي" برئاسة مستشار موالٍ للرئاسة متجاوزاً السن القانوني للخدمة.¹⁷
- خفض سنّ تقاعد القضاة من 70 عاماً إلى 60 عاماً بصورة انتقائية، مما سمح بإحالة عشرات القضاة المعارضين لقرارات السلطة التنفيذية إلى التقاعد القسري المبكر وتعيين قضاة جدد يسهل توجيههم.¹⁸
- بذلك، أصبحت المنظومة القضائية شريكة في تمرير وشرعنة القرارات بقوانين، وبات من شبه المستحيل على أي مواطن أو مؤسسة كسب طعن بعدم دستورية أي قرار بقانون يصدر عن الرئاسة.

4. ردود الفعل والمواقف تجاه القرارات بقوانين (2010-2026):

لم تمر القرارات بقوانين دون ردود فعل واسعة على المستويات الفلسطينية والإسرائيلية والدولية، وإن اختلفت حدتها وتأثيرها.

أ. المواقف الفلسطينية الداخلية:

- **المؤسسات القانونية والحقوقية:** استنكرت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم" في تقاريرها السنوية المتعاقبة استخدام المادة 43 بشكل موسع، وعدّت أن ذلك أدى إلى "تفريغ السلطة التشريعية من مضمونها وتعطيل إرادة الناخب".¹⁹ كما أصدر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) تقارير فنية حول غياب المشاركة المجتمعية في صناعة القرار التشريعي.

¹⁷ القرار بقانون رقم (17) لسنة 2019 بتعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

¹⁸ القرار بقانون رقم (39) لسنة 2020 بتشكيل المحاكم النظامية.

¹⁹ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، التقرير السنوي 2019 (رام الله: ديوان المظالم، 2020)، ص 45-48.

- **الفصائل الفلسطينية:** رفضت حركة المقاومة الإسلامية - حماس جملة وتفصيلاً القرارات بقوانين الصادرة في رام الله، وعدتها "غير شرعية" لعدد من الاعتبارات، منها أنها تصدر من رئيسٍ فاقد للشرعية الدستورية بعد انتهاء فترة ولايته. في المقابل، أيدت حركة التحرير الوطني الفلسطيني - فتح هذه القرارات باعتبارها "ضرورة لتسيير شؤون السلطة" في ظل غياب المجلس التشريعي.²⁰
- **الجمع المدني والنقابات:** نظمت نقابة المحامين الفلسطينيين ونقابة الصحفيين إضرابات ووقفات احتجاجية ضدّ قانون الجرائم الإلكترونية 2017/16، وقامت الاتحادات العمالية بتنظيم حراك شعبي واسع لإسقاط قانون الضمان الاجتماعي 2016/19.

ب. المواقف الإسرائيلية:

تعاملت "إسرائيل" مع القرارات بقوانين الفلسطينية بـ"اللامبالاة الاستراتيجية" تجاه ما يتعلق بالحريات الداخلية، بينما رفضت الاعتراف بأي قرارات ذات طابع سيادي؛ مثل قرارات تعليق الاتفاقيات أو وقف التنسيق الأمني. وركزت حكومات اليمين المتطرف على استغلال الفراغ التشريعي الفلسطيني لتعميق "الضم الإداري" دون اعتراض فلسطيني فعال على الأرض.²¹

ج. المواقف العربية والدولية:

عبر الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة عن "قلق عميق" إزاء تردي الحريات العامة في الضفة الغربية، خصوصاً بعد صدور قانون الجرائم الإلكترونية. وطالبت عدة دول أوروبية؛ منها النرويج والسويد، بإجراء انتخابات تشريعية ورئاسية فورية لإنهاء الفراغ الدستوري. في المقابل، حافظت الأنظمة العربية الرسمية؛ خصوصاً في مصر والأردن، على موقف "الدعم اللفظي" للسلطة الفلسطينية دون ضغط حقيقي لاستعادة الشرعية الديمقراطية.²²

²⁰ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة: من الانقسام إلى مأزق الإدارة المدنية (رام الله: معهد أبحاث السياسات العامة، 2025)، ص 88-92.

²¹ مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية ونقل الصلاحيات للوزارة المدنية (رام الله: مؤسسة الحق، 2024)، ص 15-18.

²² البيانات الصحفية والتقارير الدورية حول الحريات العامة والانتخابات 2021-2024، بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات في فلسطين EUEOM.

ثالثاً: أثر القرارات السياسية للرئيس على التطوير الحقيقي للسلطة (التنمية المؤسساتية):

تمهيد:



تقاس جودة الحكم في النظم السياسية المعاصرة بمدى قدرة الدولة على بناء "مؤسسات عابرة للأشخاص"، تتسم بالاستقلالية، والشفافية، والكفاءة الإدارية. إلا أن المسيرة المؤسساتية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة 2010-2026 تأثرت بشكل عميق بالقرارات السياسية والمراسيم الرئاسية التي صاغت شكلاً جديداً

لإدارة الشؤون العامة.²³

يبحث هذا العنوان بالتحليل والوقائع في الأثر البنوي لهذه القرارات على توازن القوى داخل السلطة، تمدد القطاع الأمني، والتحديات الإدارية التي واجهت التطوير المؤسسي الحقيقي وجعلته يدور في حلقة مفرغة من الفردية.

1. مأسسة السلطة بين استقلال الهيئات ومركزية القرار الرئاسي:

من المفترض أن تعمل الوزارات والهيئات الحكومية المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد كأدوات لتعزيز الرقابة وحوكمة الأداء الإداري. ولكن، كيف أثرت القرارات السياسية عملياً على هذه الهيئات؟

أ. إلحاق الهيئات المستقلة بمركزية الرئاسة:

شهدت الفترة بعد سنة 2010 صدور عدة قرارات بقوانين هدفت إلى إلحاق هيئات ومؤسسات عامة كانت تتمتع بالاستقلال المالي والإداري أو تتبع لمجلس الوزراء، بمؤسسة الرئاسة مباشرة وتعيين رؤسائها بقرارات فردية.

²³ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 45.

• النماذج التشريعية:

جدول رقم 3: نماذج من القرارات بقوانين إلحاق الهيئات المستقلة برئاسة²⁴

القرار بقانون	السنة	الموضوع	الأثر المؤسسي
رقم 7	2012	تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد	إلحاق الهيئة برئاسة السلطة مباشرة بدلاً من مجلس الوزراء
رقم 12	2014	تعديل قانون ديوان الرقابة المالية	تعيين رئيس الديوان بقرار من الرئيس دون تدقيق برلماني
رقم 8	2017	تعديل قانون سلطة النقد الفلسطينية	توسيع صلاحيات الرئيس في تعيين أعضاء مجلس الإدارة

• **الأثر المؤسسي:** أدى هذا التوجه إلى تفرغ فكرة "الاستقلالية" من مضمونها. فعندما يصبح رئيس هيئة رقابية كبرى، أو رئيس هيئة مكافحة الفساد، أو رئيس ديوان الموظفين العام، مُعيناً ومُقلاً بقرار من الرئيس شخصياً وبموجب صيغ تعاقدية مرنة، تضعف القدرة الرقابية لهذه المؤسسات على السلطة التنفيذية والدوائر المقربة منها.²⁵

ب. شلل الأداء الإداري وغياب الحوكمة:

في ظل غياب المجلس التشريعي الذي يمثل جهة الرقابة والمساءلة على أداء الحكومات المتعاقبة، تحولت الوزارات إلى "جزر إدارية معزولة" تنفذ سياسات فوقية دون نقاش أو مساءلة.

تشير تقارير "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان" إلى أن غياب الرقابة البرلمانية أدى إلى تفشي التعيينات في الفئات العليا؛ رؤساء هيئات، وكلاء وزارات، سفراء، مستشارين، بناء على معايير الولاء السياسي والمحسوبية بدلاً من تكافؤ الفرص والكفاءة المهنية، مما أضعف الهيكل الإداري والوظيفة العامة للسلطة.²⁶

²⁴ القرارات بقوانين رقم (7/2012)، (12/2014)، (8/2017)، ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، رام الله.

²⁵ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد في إدارة المال العام في ظل الأزمات المركبة، ص 31-33.

²⁶ حول الفساد المؤسسي انظر استطلاع رقم 87 في آذار/ مارس 2023، واستطلاع رقم 88 في حزيران/ يونيو 2023، واستطلاع رقم 89 في أيلول/ سبتمبر 2023، واستطلاع رقم 90 في كانون الأول/ ديسمبر 2023، في: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2023.

2. عسكرة الموازنة العامة وتضخم القطاع الأمني:

أحد أبرز المؤشرات الرقمية والدليل العملي على غياب التنمية المؤسساتية المتوازنة هو توزيع الموازنة العامة الفلسطينية بقرارات رئاسية وحكومية متعاقبة لصالح الأمن على حساب القطاعات التنموية والاجتماعية؛ التعليم، الصحة، والزراعة.

أ. أرقام الموازنة والإنفاق الأمني:

طوال الفترة 2010-2026، حظيت الأجهزة الأمنية الفلسطينية بحصة الأسد من الموازنة العامة للسلطة.

- **البيانات والأرقام:** وفقاً للبيانات الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية والتقارير التحليلية لمعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، تراوحت نسبة الإنفاق على قطاع الأمن والشرطة بين 28-32% من الموازنة التطويرية والتشغيلية العامة للسلطة الفلسطينية.²⁷
- **المقارنة التنموية:**

جدول رقم 4: توزيع الموازنة العامة حسب القطاعات خلال 2010-2026²⁸

القطاع	النسبة المتوسطة من الموازنة 2026-2010	الأثر التنموي
الأمن والشرطة	28-32%	تضخم بيروقراطي أمني، سيطرة على القرار السياسي
التعليم	16-18%	تراجع في الجودة، إضرابات معلمين متكررة
الصحة	8-10%	نقص أدوية، ضعف التحويلات الطبية
الزراعة	1-1.5%	هجرة من الأرياف، ضعف صمود الأرض

²⁷ انظر الحسابات الختامية والبيانات المالية للموازنة العامة خلال الفترة 2011-2020 التي تصدر عن وزارة المالية الفلسطينية، وتجارب التقارير التحليلية لهيكل الإنفاق العام الصادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) في سلسلة تقارير المراقب الاقتصادي.

²⁸ انظر بيانات الموازنة العامة السنوية خلال الفترة 2010-2026 التي تصدر عن وزارة المالية الفلسطينية.

في المقابل، لم تتجاوز موازنة قطاع الزراعة؛ الذي يمثل عصب الصمود الاقتصادي والأرض، حاجز 1-1.5%، في حين عانى قطاع الصحة من نقص دائم في الأدوية والتحويلات الطبية نتيجة ضعف الموازنات التشغيلية المرصودة له.

ب. أثر التمدد الأمني على التطوير المدني والمؤسسي:

إن تضخم النفوذ المالي والسياسي للمؤسسة الأمنية بقرارات من الرئيس الذي يشغل منصب القائد الأعلى لقوات الأمن انعكس سلباً على مفهوم الدولة/ السلطة المدنية المؤسسية:

- **تغول القبضة الأمنية:** أصبحت القرارات المتعلقة بالحياة المدنية والتعيينات وحتى تشكيل مجالس الجمعيات والنوادي تخضع لما يُعرف بـ "السلامة الأمنية" وهي تصفية سياسية غير قانونية تمنع المعارضين من تقلد الوظائف أو إدارة المؤسسات.²⁹



- **غياب ميزانية التطوير الحقيقي:** تسببت التكلفة الباهظة لرواتب ونفقات الأجهزة الأمنية في إرهاق كاهل الخزينة العامة، مما جعل السلطة عاجزة عن الاستثمار في البنية التحتية، أو التعليم الرقمي، أو مشاريع التنمية المستدامة، محولاً دور السلطة إلى "موزع رواتب" وجهاز لحفظ الأمن والهدوء فقط.³⁰

3. سياسات الإحالة إلى التقاعد والترشيح الإداري القسري:

لجأت الرئاسة الفلسطينية إلى استخدام سلاح "التقاعد القسري والمبكر" كأداة سياسية تحت غطاء "الإصلاح المالي والإداري وترشيح مؤسسات السلطة".

²⁹ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، التقرير السنوي 2018 (رام الله: ديوان المظالم، 2019)، ص 56.

³⁰ انظر سلسلة تقارير المراقب الاقتصادي خلال الفترة 2018-2023 التي تصدر عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

أ. التقاعد المبكر كعقوبة سياسية وتصفية إدارية (2017-2018):

في سنة 2017، أصدر الرئيس عباس سلسلة قرارات بقوانين تجيز إحالة الموظفين المدنيين والعسكريين إلى التقاعد المبكر بشروط مالية مجحفة.

- **الأدلة والقرارات:** بموجب القرار بقانون رقم 9 لسنة 2017، والقرار بقانون رقم 14 لسنة 2018، تمّ إحالة أكثر من 25 ألف موظف حكومي وعسكري؛ غالبيتهم الساحقة من قطاع غزة، إلى التقاعد المبكر القسري.³¹

- **الوجه الآخر للأثر:** بدلاً من أن تسهم هذه القرارات في خفض النفقات العامة كما زعمت السلطة، أدت إلى إقصاء وتفريغ المؤسسات في غزة من كفاءاتها الإدارية والتعليمية والصحية، وتعميق الأزمة الإنسانية والاقتصادية هناك. كما تسببت في زيادة الأعباء المالية طويلة الأجل على صندوق التقاعد الفلسطيني "هيئة التقاعد الفلسطينية" الذي بات يعاني من عجز مالي بنيوي هدد قدرته على دفع مستحقات المتقاعدين.³²

ب. غياب التخطيط الاستراتيجي المستمر حتى سنة 2026:

وصولاً إلى سنة 2026، يتضح بالدليل أن قرارات الهيكلية والإصلاح المالي لم تكن مبنية على خطة استراتيجية وطنية، بل كانت استجابات سريعة وردود أفعال تهدف إلى تلبية شروط المانحين الدوليين من جهة، ومواجهة أزمات السيولة الناتجة عن اقتطاعات المقاصة الإسرائيلية من جهة أخرى. هذا الأسلوب أدى لزعزعة الأمان الوظيفي وأسهم في تراجع جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين بشكل ملحوظ.³³

4. ردود الفعل والمواقف تجاه سياسات التطوير المؤسسي:

أ. ردود الفعل الفلسطينية الداخلية:

- **المؤسسات الحقوقية:** انتقدت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) سياسات التقاعد القسري والمالي، باعتبارها تُشكّل تمييزاً إدارياً وجغرافياً يخالف مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص

³¹ القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017، والقرار بقانون رقم (14) لسنة 2018، بشأن التقاعد المبكر.

³² "التقرير المالي السنوي 2023"، هيئة التقاعد الفلسطينية.

³³ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 67-70.

عليه في المادة 9 من القانون الأساسي الفلسطيني. كما أصدر المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين تقارير تفصيلية حول الانتهاكات التي مسّت الحقوق الوظيفية والاجتماعية للموظفين المحليين للتقاعد القسري والمفصولين.³⁴

- **النقابات والاتحادات المهنية:** نظمت نقابة الموظفين العموميين ونقابة المعلمين إضرابات عامة متكررة؛ أبرزها إضراب المعلمين الطويل في 2022 و2024، احتجاجاً على سياسات الترشيق وصراف الرواتب المنقوصة. ورفضت الاتحادات العمالية المستقلة قرارات التقاعد القسري وعدتها "تصفية للكفاءات المعارضة".³⁵



- **الفصائل السياسية:** رأت حركة حماس في هذه القرارات "استكمالاً للانقسام الإداري" و"عقوبة جماعية" ضدّ قطاع غزة. بينما بررت حركة فتح هذه الإجراءات بـ"ضرورات الإصلاح المالي" و"تقليص البطالة المقنعة"، على الرغم من أن الأرقام أظهرت عكس ذلك.³⁶

ب. المواقف الإسرائيلية:

استغلت "إسرائيل" سياسات التقاعد القسري والضعف المؤسسي للسلطة لتعميق الفصل الإداري بين الضفة وغزة. فقد ربطت حكومات اليمين المتطرف استمرار تحويل أموال المقاصة بـ"عدم صرف رواتب غزة"، مما حوّل السلطة الفلسطينية إلى أداة تنفيذية للحصار الإسرائيلي على القطاع.³⁷

³⁴ انظر المواقف والبيانات الحقوقية والتقارير السنوية بشأن التقاعد القسري والمساواة أمام القانون خلال الفترة 2017-2021 التي نشرتها الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، وانظر تقارير ورسائل موقف حول آثار التقاعد المبكر القسري على حقوق الموظفين العموميين في قطاع غزة 2017-2020 التي نشرها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.

³⁵ بيانات الإضراب العام 2022، نقابة المعلمين الفلسطينيين، 2024.

³⁶ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 92-95.

³⁷ مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية، ص 28.

ج. المواقف العربية والدولية:

عبر صندوق النقد الدولي IMF – International Monetary Fund عن "قلقه" إزاء استدامة الإنفاق الأمني، لكنه في الوقت نفسه اشترط "الإصلاحات المالية" التي تضمنت الترشيق القسري كشرط لمنح قروض ومساعدات. في المقابل، رفضت منظمات المجتمع المدني الدولية مثل منظمة العفو الدولية Amnesty International وهيومن رايتس ووتش Human Rights Watch هذه السياسات وعدّها "انتهاكاً للحقوق الاقتصادية والاجتماعية".³⁸

رابعاً: طبيعة القرارات وحقيقتها (دراسة تطبيقية بالأدلة والوثائق):

تمهيد:

لم تقتصر الآثار القانونية والسياسية للقرارات بقوانين على هيكلية المؤسسات العليا فحسب، بل امتدت لتلمس الحياة اليومية للمواطن الفلسطيني وتؤثر في منظومة الحقوق والحريات العامة والاقتصادية. يقدم هذا العنوان دراسة تحليلية تطبيقية لقرارين بقانونين شكّلا علامة فارقة في طبيعة التشريع الفردي في السلطة الفلسطينية: الأول ذو طابع اقتصادي واجتماعي وهو "قانون الضمان الاجتماعي"، والثاني ذو طابع أمني وحقوقى وهو "قانون الجرائم الإلكترونية" ومن خلالهما، نكشف بالدليل والوثائق كيف يتم صياغة التشريعات بعيداً عن المشاركة المجتمعية الحقيقية.³⁹

1. قانون الضمان الاجتماعي (الاستثمار المالي وغياب التوافق):

يعدّ الضمان الاجتماعي حقاً أساسياً من حقوق الإنسان كفلته المواثيق الدولية والقانون الأساسي الفلسطيني. غير أن الطريقة التي صيغ بها القانون والهدف من ورائه أثارا أوسع موجة احتجاجات مدنية ونقابية في تاريخ السلطة الفلسطينية.⁴⁰

³⁸ فلسطين: تقرير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، منظمة العفو الدولية، 2023.

³⁹ القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي، والقرار بقانون رقم (16) لسنة 2017 بشأن الجرائم الإلكترونية، ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، رام الله.

⁴⁰ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني – ماس، تقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي لقانون الضمان الاجتماعي الملغى وفجوات التدفقات النقدية (رام الله: معهد ماس، 2019)، ص 12.

أ. كواليس صدور القرار بقانون رقم 19 لسنة 2016:

في سنة 2016، أصدر الرئيس عباس قراراً بقانون رقم 19 لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي. صُمم هذا القانون في غرف مغلقة دون إشراك حقيقي للاتحادات العمالية المستقلة، أو ممثلي القطاع الخاص، أو مؤسسات المجتمع المدني.⁴¹

1. الأدلة والعيوب البنيوية في القانون:

- غياب ضمانات الدولة/ السلطة لأموال الصناديق: خلت نصوص القانون من أي بند صريح يضمن فيه صندوق الدولة أو السلطة أموال العمال في حال إفلاس مؤسسة الضمان، وهو عيب قانوني جسيم يهدم فلسفة الضمان الاجتماعي.⁴²

- شروط التقاعد وحقوق المرأة: تضمن القانون نسب اقتطاع مرتفعة من رواتب الموظفين (7.5%) والشركات (8.5%) مقابل منافع تقاعدية ضئيلة، بالإضافة إلى شروط محففة بحق المرأة العاملة في حال الوفاة أو الاستحقاق.⁴³

2. حقيقة الهدف (جلب السيولة النقدية):

كشفت التحليلات الاقتصادية للمؤسسات البحثية مثل معهد ماس أن التعجل في إصدار القانون دون دراسات اكتوارية كافية لم يكن بهدف توفير شبكة حماية اجتماعية حقيقية للمواطن، بل كانت له أهداف مالية للسلطة. كان الهدف الأساسي هو السيطرة وإدارة أموال مدخرات العمال الفلسطينيين في "إسرائيل"؛ المتراكمة منذ سنة 1970 في "بنك إسرائيل" وتحويلها لمديرية الضمان الفلسطينية، والتي تُقدر بمليارات الشواكل، لإنعاش السيولة النقدية المتراجعة في البنوك الفلسطينية وخزينة السلطة.⁴⁴

⁴¹ بيان الإضراب العام ورفض قانون الضمان، الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، رام الله، 2016.

⁴² القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016، المادة (7) والمواد (45-50).

⁴³ معهد ماس، تقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي لقانون الضمان الاجتماعي الملغى، ص 18-22.

⁴⁴ المرجع نفسه، ص 25-28؛ وانظر: أحمد بكر، الضمان الاجتماعي في فلسطين: بين الحق والواقع (رام الله: دار الشروق، 2020)، ص 89.

ب. الحراك الإسقاطي والتراجع الرئاسي:



أدى هذا التغول التشريعي إلى خروج مئات الآلاف من العمال والموظفين في تظاهرات عارمة بالصفة الغربية تحت إطار "الحراك الفلسطيني لإسقاط قانون الضمان الاجتماعي". وتحت الضغط الشعبي الهائل، اضطر الرئيس عباس تحت وطأة الاحتقان إلى إصدار قرار بقانون في شباط/ فبراير 2019 يقضي بوقف نفاذ قانون

الضمان الاجتماعي وتجميده، مما أكد بالدليل القاطع فشل منهجية الانفراد بالتشريع وغياب الدراسة الحقيقية لأثر القوانين على السلم الأهلي.⁴⁵

2. قانون الجرائم الإلكترونية (تكميم الأفواه وحماية النخبة):

في مقابل التراجع في الملف الاقتصادي (الضمان)، أبدت السلطة الحاكمة حزماً كبيراً في الملف الأمني والسياسي عبر إصدار قوانين تقيد حرية التعبير تحت غطاء ضبط الفضاء الرقمي.

أ. صدمة القرار بقانون رقم 16 لسنة 2017:

صدر القرار بقانون بشأن الجرائم الإلكترونية في تموز/ يوليو 2017 بصورة سرية ومفاجئة، ودون أي مشاور مع نقابة الصحفيين أو مؤسسات حقوق الإنسان.⁴⁶

- **الأدلة القانونية على التقييد:** تضمن القانون في نسخته الأولى مصطلحات فضفاضة ومبهمّة في غاية الخطورة، مثل: "المساس بالسلم الأهلي"، "تكدير الأمن العام"، "تعريض الأمن القومي للخطر"، أو "إثارة النعرات الطائفية". وهي مصطلحات تفتقر إلى الانضباط الصارم الذي تطلبه القوانين الجزائية.⁴⁷

⁴⁵ القرار بقانون رقم (3) لسنة 2019 بوقف نفاذ قانون الضمان الاجتماعي؛ وانظر: بيان مكتب الرئاسة الفلسطينية، 12 شباط/ فبراير 2019.

⁴⁶ القرار بقانون رقم (16) لسنة 2017 بشأن الجرائم الإلكترونية؛ وبيان الاستنكار، نقابة الصحفيين الفلسطينيين، تموز/ يوليو 2017.

⁴⁷ القرار بقانون رقم (16) لسنة 2017، المواد 20-28.

• **العقوبات المغلظة وصلاحيات الحجب:** فرض القانون عقوبات سالبة للحرية؛ الأشغال الشاقة المؤقتة والسجن والغرامات الباهظة، على مجرد كتابة منشور في منصات التواصل الاجتماعي ينتقد أداء السلطة التنفيذية أو الرئاسة. كما منح النيابة العامة والأجهزة الأمنية صلاحيات واسعة لحجب المواقع الإخبارية؛ حيث تم حجب أكثر من 50 موقعاً إخبارياً معارضاً بقرار محكمة استناداً لهذا القانون.⁴⁸

ب. التعديل الإجباري والالتفاف على الحقوق (قانون رقم 10 لسنة 2018):

عقب ضغوط محلية ودولية شرسة من مؤسسات حقوقية وأمنية، وافقت الرئاسة على تعديل بعض المواد بموجب القرار بقانون رقم 10 لسنة 2018. ورغم حذف بعض العبارات الفضفاضة، إلا أن "الفلسفة العقابية" للقانون ظلت قائمة.⁴⁹

الحقيقة والممارسة العملية:

تحول هذا القانون إلى أداة ترهيب قانونية وأمنية؛ فخلال الفترة الممتدة حتى سنة 2026، استخدم هذا التشريع لتوقيف ومحاكمة عشرات الصحفيين والناشطين والأكاديميين بتهم "ذم السلطة العامة" أو "نشر أنباء كاذبة"، مما أوجد حالة من "الرقابة الذاتية الخوفية" لدى الشارع الفلسطيني وأجهض أي نقاش سنة حول قضايا الفساد أو سوء إدارة المال العام.⁵⁰

3. الاستنتاجات العلمية لطبيعة القرارات:

من خلال دراسة هذين النموذجين؛ الضمان الاجتماعي والجرائم الإلكترونية، نصل بالأدلة إلى استنتاجين جوهريين حول "طبيعة" تشريعات الرئاسة في السلطة الفلسطينية:

• **تشريعات لمصالح ضيقة:** إن القرارات بقوانين تُصاغ لخدمة غايتين أساسيتين: إما محاولة جلب الموارد المالية والسيولة لخزينة السلطة المتآكلة، أو حماية النخبة السياسية والأمنية الحاكمة من النقد والمساءلة وتأمين بقائها في السلطة.⁵¹

⁴⁸ تقرير حجب المواقع الإلكترونية في فلسطين، مركز "حريات" - مؤسسة الإعلام المستقل، رام الله، 2018، ص 5-9.

⁴⁹ القرار بقانون رقم (10) لسنة 2018 بتعديل قانون الجرائم الإلكترونية.

⁵⁰ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، التقرير السنوي 2020 (رام الله: ديوان المظالم، 2021)، ص 62-65.

⁵¹ علي أبو دياك، السلطة التنفيذية والتشريع الاستثنائي في فلسطين، ص 156.

- غياب الأثر التطويري التنموي: بدلاً من أن تُسهم هذه القوانين والتشريعات الاستثنائية في تطوير البنية الاقتصادية والاجتماعية، أوجدت بيئة طاردة للاستثمار ومقيّدة للحريات العامة، وهو ما أكّده مؤشرات استطلاعات الرأي العام التي وثّقت اتساع فجوة الثقة الآخذة في التعمّق بين الشعب والقيادة، حيث تجاوزت نسب المطالبة بتغيير أو استقالة القيادة وتراجع ثقة الجمهور في قرارات السلطة حدود الـ 80%.⁵²

4. ردود الفعل والمواقف تجاه النماذج التطبيقية:

أ. ردود الفعل على قانون الضمان الاجتماعي 2016/19:



- الحراك الشعبي والنقابي: شهدت مدن الضفة الغربية، رام الله، نابلس، الخليل، جنين، مظاهرات حاشدة نظمتها الاتحادات العمالية المستقلة ونقابات العمال في القطاع الخاص. ورفع المحتجون شعارات تطالب بـ"إسقاط قانون الضمان" وعدّوه "نهباً منظماً لحقوق العمال".⁵³

- مواقف الفصائل: عدّت الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين وحركة فتح (الجناح المعارض داخل الحركة) أن القانون "يحفّ بحقوق الطبقة العاملة". في حين دافعت الأجهزة التنفيذية عن القانون بوصفه "إصلاحاً ضرورياً"، لكنها تراجعت لاحقاً أمام الضغط الشعبي.⁵⁴

⁵² حول الآثار السلبية للتشريعات الاستثنائية على بيئة الأعمال والحريات واتساع فجوة الثقة، انظر: استطلاع الرأي العام رقم (80) لعام 2021، واستطلاع رقم (84) لعام 2022، واستطلاع رقم (88) لعام 2023، في: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله؛ وانظر أيضاً التقارير السنوية لواقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين (تأثير التشريعات والقرارات بقوانين)، في: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله.

⁵³ وثائق الحراك الشعبي لإسقاط قانون الضمان 2016-2019، الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين.

⁵⁴ بيان المكتب السياسي حول قانون الضمان، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، آب/ أغسطس 2016.

- **المواقف الدولية:** عبر الاتحاد الدولي لنقابات العمال عن قلقه إزاء القانون، وطالب السلطة الفلسطينية بإشراك المنظمات العمالية في صياغة أي تشريع مستقبلي. كما انتقدت منظمة العمل الدولية International Labour Organization – ILO النصوص المجحفة بحق المرأة العاملة.⁵⁵

ب. ردود الفعل على قانون الجرائم الإلكترونية 2017/16:

- **المؤسسات الإعلامية والحقوقية:** استنكرت نقابة الصحفيين الفلسطينيين القانون وعدّته "كابوساً على حرية الصحافة"، ونظمت وقفات احتجاجية أمام مقر رئاسة الوزراء في رام الله. كما أصدر مركز الدفاع عن الحريات الإعلامية والثقافية "سكايز" Skeyes Center for Media and Cultural Freedom تقريراً فنياً حول مخالفة القانون للمعايير الدولية لحرية التعبير.⁵⁶
- **الفصائل السياسية:** رأت حركة حماس أن القانون يستهدف "حرية الرأي المعارض" ويُشرعن ملاحقة النشطاء الرقميين. بينما بررت الرئاسة القانون بـ "ضرورة مواجهة التحريض والفوضى الإلكترونية"، وهو ما فندته منظمات حقوقية باعتباره "ذريعة لتكميم الأفواه".⁵⁷
- **المواقف الدولية:** أصدرت منظمة مراسلون بلا حدود Reporters Without Borders – RSF بياناً تندد فيه بالقانون وتصفه بـ "الرقابة المقنعة". كما طالب الاتحاد الأوروبي السلطة الفلسطينية بـ "مراجعة فورية" للنصوص المقيدة للحريات الإعلامية.⁵⁸
- **موقف "إسرائيل":** راقبت "إسرائيل" بـ "صمت استراتيجي" إصدار القانون، واستغلت لاحقاً تقييد الحريات في الضفة الغربية لتعميق روايتها الإعلامية حول "عدم جاهزية الفلسطينيين للديمقراطية"، في حين واصلت ملاحقة المحتوى الرقمي الفلسطيني عبر منصات التواصل الاجتماعي بذريعة "محرارة التحريض".⁵⁹

⁵⁵ ملاحظات حول مشروع قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني، منظمة العمل الدولية، جنيف، 2017.

⁵⁶ التقرير السنوي لحالة الحريات الإعلامية، نقابة الصحفيين الفلسطينيين، رام الله، 2018، ص 14.

⁵⁷ بيان المكتب الإعلامي حول قانون الجرائم الإلكترونية، حركة المقاومة الإسلامية (حماس)، تموز/ يوليو 2017.

⁵⁸ تقرير حرية الصحافة في فلسطين، مراسلون بلا حدود، باريس، 2018، ص 22.

⁵⁹ مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية، ص 33.

خامساً: حقبة الحكومة اليمينية الإسرائيلية المتطرفة وأثر الحرب على غزة على واقع السلطة ومؤسستها:

تمهيد:

لم تعش السلطة الوطنية الفلسطينية يوماً بمعزل عن بيئتها الاستعمارية المحيطة، إلا أن وصول حكومة اليمين الإسرائيلي الأكثر تطرفاً في تاريخ دولة الاحتلال، وتلازم ذلك مع الحرب الوجودية على قطاع غزة، قد أحدث هزة ارتدادية غيرت طبيعة السلطة الفلسطينية من الداخل. يناقش هذا العنوان أثر هذه المتغيرات الخارجية العنيفة على بنية السلطة، وقدرتها الإدارية، وتآكل شرعيتها في ظلّ عجز منظومتها التشريعية والقانونية عن المواجهة.⁶⁰

1. عقيدة "حسم الصراع" لليمين المتطرف والقرارات التشريعية والمالية الإسرائيلية:



منذ تشكيل حكومة اليمين المتطرف في "إسرائيل" برئاسة بنيامين نتنياهو Benjamin Netanyahu وبشراكة أحزاب دينية متطرفة (2022-2026)، لم يعد الهدف الإسرائيلي هو "إدارة الصراع" بل الانتقال إلى مرحلة "حسم الصراع"، وهي العقيدة التي وضعها وزير المالية والوزير في وزارة الدفاع بتسليل سموتريتش Bezalel

Smotrich، وقد انعكست هذه العقيدة مباشرة على قرارات السلطة الفلسطينية عبر آيتين رئيسيتين.⁶¹

أ. خنق السلطة مالياً (قرارات اقتطاع المقاصة):

- الآلية الإسرائيلية: اتخذت الحكومة الإسرائيلية المتطرفة قرارات متتالية بزيادة وتيرة الاقتطاعات من أموال المقاصة، وهي الضرائب التي تجبها "إسرائيل" لصالح السلطة بموجب بروتوكول باريس الاقتصادي Paris Economic Protocol، شملت الاقتطاعات في البداية مخصصات عائلات

⁶⁰ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 12-18.

⁶¹ مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية، ص 8-12.

الأسرى والشهداء، ثم توسعت لتشمل اقتطاع كامل المبالغ المخصصة لقطاع غزة؛ رواتب المعلمين والأطباء وتشغيل المحطات.⁶²

• الأرقام والنسب:

جدول رقم 5: تطور اقتطاعات المقاصة الإسرائيلية خلال السنوات 2023-2026⁶³

السنة	إجمالي المقاصة (مليون دولار)	نسبة الاقتطاع (%)	القطاعات المستهدفة
2023	2,850	15	عائلات الأسرى والشهداء
2024	2,100	35	إضافة رواتب غزة والخدمات
2025	1,800	45	تجميد معظم التحويلات
2026 (تقديري)	1,500	50+	شلل شبه كامل للموازنة

• رد الفعل وقرارات السلطة الفلسطينية:

أدت هذه القرارات إلى شلل مالي شبه كامل للسلطة الفلسطينية. واضطر عباس وحكومته لإصدار "قرارات موازنة الطوارئ" التي قضت بصرف رواتب منقوصة للموظفين العموميين بنسب تراوحت بين 50-60% لشهور طويلة ممتدة، مما فجر احتجاجات نقابية واسعة؛ مثل إضراب المعلمين الطويل سنة 2024، وهدد بانحيار الهيكل الإداري للتعليم والصحة في الضفة الغربية.⁶⁴

⁶² انظر بيانات المقاصة الشهرية خلال الفترة 2023-2026 التي تصدر عن وزارة المالية الفلسطينية.

⁶³ صُمم الجدول بالاستناد إلى بيانات وإحصاءات المقاصة الشهرية والتقارير المالية خلال الفترة 2023-2025 التي تصدر عن وزارة المالية الفلسطينية، وسلسلة تقارير المراقب الاقتصادي وتقييم أزمات المقاصة خلال الفترة 2023-2025 التي تصدر عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، وتقارير البنك الدولي حول أزمة المالية العامة في فلسطين (تقديرات سنة 2026)، وهي تقديرات وتحليلات محاكاة بناءً على مسار الاقتطاعات.

⁶⁴ قرارات مجلس الوزراء الفلسطيني المتعلقة بـ "موازنات الطوارئ" (2024-2026)، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، رام الله.

ب. شلّ عمل البلديات والمؤسسات المحلية:

ترافقت الاقتطاعات المالية مع قرارات عسكرية إسرائيلية منعت بموجبها تحويل أموال الدعم الخارجي لبلديات الضفة الغربية، مما أدى إلى عجز هذه الهيئات المحلية عن تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين من مياه، وكهرباء، ونفايات، وتحميل السلطة أعباءً إدارية فوق طاقتها المنهكة أصلاً.⁶⁵

2. الحرب على غزة وأثرها على تآكل دور السلطة الإداري والسياسي:



شكلت أحداث السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023 (عملية طوفان الأقصى) والحرب التدميرية اللاحقة على قطاع غزة المحطة الأكثر دموية وخطورة في تاريخ القضية الفلسطينية، ووضعت قرارات قيادة السلطة تحت مجهر النقد الشعبي والدولي.⁶⁶

أ. الانقسام البنيوي وعجز السلطة عن حماية غزة:

- **الواقع السياسي والقانوني:** كشفت الحرب عن عجز دستوري وقانوني كامل لمؤسسات السلطة الفلسطينية في رام الله. فبالرغم من صدور مراسيم رئاسية نظرية تؤكد وحدة الأراضي الفلسطينية، إلا أن السلطة لم تملك أي ذراع تنفيذي أو إداري حقيقي على الأرض لحماية المواطنين في قطاع غزة أو إدارة الإغاثة بشكل مباشر، وهو ما كرس حالة "الفصل الإداري" التي عززها الاحتلال طوال عقدين.⁶⁷
- **السعي لإصلاحات شكلية بضغط دولي:** لمواجهة تحديات "اليوم التالي للحرب" والضغط الدولية والأمريكية المتعلقة بالإصلاح وإعادة الإعمار، أصدر الرئيس محمود عباس في أوائل سنة 2024 مرسوماً بقبول استقالة حكومة محمد اشتية وتكليف حكومة تكنوقراط جديدة برئاسة محمد مصطفى.

⁶⁵ مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية، ص 22-25.

⁶⁶ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 30-45.

⁶⁷ المرسوم الرئاسي الصادر عام 2024 بشأن قبول استقالة حكومة محمد اشتية وتشكيل حكومة التكنوقراط برئاسة محمد مصطفى.

وعلى الرغم من أنّ تشكيل الحكومة صُمِّم لبعث رسائل إيجابية للمجتمع الدولي بقدرة السلطة على الإصلاح المؤسسي، إلا أنّ القراءات النقدية وأوراق السياسات أشارت إلى أنها ظلت محكومة بهيمنة مركزية القرار في مؤسسة الرئاسة (المقاطعة)، مما حدّ من فاعليتها واستقلاليتها على الأرض.⁶⁸

ب. الفجوة الشعبية وتآكل الشرعية:

أظهرت استطلاعات الرأي العام الفلسطيني مثل استطلاعات المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية هبوطاً حاداً في شعبية السلطة الفلسطينية ومطالبات واسعة برحيل رئيسها، نتيجة لما رآه الشارع "عجزاً وتنسيقاً أمنياً مستمراً" في وقت تباد فيه غزة وتستباح فيه مدن ومخيمات الضفة الغربية؛ جنين، وطولكرم، ونابلس، بعمليات عسكرية إسرائيلية مدمرة دون أي تدخل لحماية المواطنين من قبل الأجهزة الأمنية التي تستهلك ثلث الموازنة.⁶⁹

3. الضم القانوني والمدني للضفة الغربية وتفكيك الاتفاقيات السياسية (الواقع حتى 2026):



شهدت الفترة 2023-2026 تحولاً نوعياً في الصراع الفلسطيني الإسرائيلي؛ حيث انتقل الاحتلال من "الضم الفعلي الزاحف" عبر الاستيطان ومصادرة الأراضي، إلى "الضم القانوني والمدني المعلن" للضفة الغربية. ومن خلال حزمة من القرارات العسكرية والتشريعية الإسرائيلية، جرى تفويض ما تبقى من سيادة رسمية للسلطة الفلسطينية

على المناطق المصنفة أ وب وفق اتفاقية أوسلو Oslo Accords.⁷⁰

⁶⁸ أوراق سياساتية نقدية، رقم 2024/4، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، كانون الأول/ ديسمبر 2024؛ وانظر أيضاً التقارير والبيانات الرسمية لمرسوم تكليف الحكومة وبرنامج عملها، آذار/ مارس 2024.

⁶⁹ استطلاع الرأي العام رقم (86)، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2024.

⁷⁰ مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية، ص 5-18.

أ. نقل الصلاحيات وإلغاء الاتفاقيات وتفعيل القوانين الإسرائيلية في الضفة:

تميزت حقبة حكومة اليمين الإسرائيلية المتطرفة بالسعي الحثيث لإنهاء الإدارة العسكرية المفروضة على المستوطنين في الضفة الغربية، واستبدالها بإدارة مدنية إسرائيلية مباشرة، وهو ما يعرف قانونياً بـ "الضم الصامت" أو "الضم الإداري".

• **نقل الصلاحيات المدنية لـ "مديرية الاستيطان":** بموجب الاتفاقيات الائتلافية وقرارات الحكومة الإسرائيلية، تمّ نقل الصلاحيات المدنية والإدارية في الضفة الغربية من "منسق أعمال الحكومة في المناطق التابع للجيش الإسرائيلي، إلى إدارة مدنية جديدة يرأسها نائب مدني يعينه الوزير سموتريتش. ترتب على هذا النقل سحب الصلاحيات التخطيطية والإنشائية المتبقية للسلطة الفلسطينية في المناطق المصنفة ب، والبدء بفرض القوانين والتنظيمات البلدية الإسرائيلية مباشرة على البناء الفلسطيني والمستوطنات على حدٍ سواء. وبذلك، عوملت الضفة الغربية إدارياً وكأنها جزء من الأراضي الخاضعة للسيادة والقانون الإسرائيلي المدني.⁷¹

• **إلغاء الاتفاقيات الأمنية والاقتصادية بشكل أحادي:** تجاوزت "إسرائيل" عملياً التزاماتها بموجب الاتفاقيات الانتقالية (اتفاقية أوسلو الثانية وملحقاتها القانونية والأمنية)، حيث تزايدت الاقتحامات العسكرية لقلب المدن الفلسطينية المصنفة أ دون تنسيق مسبق، ونفذت عمليات واسعة النطاق من الهدم والاعتقال في مراكز المدن (مثل جنين، ونابلس، ورام الله). إلى جانب ذلك، أدّت القرارات الإسرائيلية باحتجاز واقتطاع أموال المقاصة، والتلويح بقطع العلاقات وتجميد المعاملات بين البنوك الفلسطينية والمراسلة الإسرائيلية، إلى عزل المنظومة المصرفية وشلل حركة التجارة الخارجية، مما جعل نصوص بروتوكول باريس الاقتصادي مجرد إطار نظري حبراً على ورق.⁷²

⁷¹ قرار الحكومة الإسرائيلية بشأن نقل الصلاحيات المدنية لـ "مديرية الاستيطان" 2023؛ وانظر: مؤسسة الحق، **التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية**، ص 16.

⁷² حول التآكل الميداني لاتفاقيات أوسلو وتساعد الاقتحامات العسكرية في المدن المصنفة (أ)، والاختيار المالي الناجم عن أزمة المقاصة وتهديد منظومة المراسلة المصرفية وتدابير بروتوكول باريس، انظر: سلسلة تقارير المراقب الاقتصادي وتقارير تداعيات الحصار المالي خلال الفترة 2023-2025 التي تصدر عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، وانظر أيضاً تقارير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الخاصة بآثار القيود الإسرائيلية على الاقتصاد الفلسطيني والقطاع المصرفي.

4. قرارات القيادة الفلسطينية ومأزق المواجهة القانونية والسياسية:

أمام هذا الإعصار التشريعي الإسرائيلي الذي يستهدف بشكل أساسي وجود السلطة الفلسطينية، اتخذت الرئاسة ومجلس الوزراء سلسلة من القرارات السياسية والقانونية. ومع ذلك، فإن الفجوة بين "شعار القرار" و"واقع التطبيق" كانت واضحة للأعيان.

أ. قرارات تعليق الاعتراف ووقف التنسيق (الشعارات مقابل الواقع):



• القرارات الرسمية: تبنت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير

الفلسطينية والمجلس المركزي والرئاسة قرارات متكررة تقضي بالتحلل من كافة الاتفاقيات والتفاهات الموقعة مع الاحتلال الإسرائيلي، ووقف التنسيق الأمني بكافة أشكاله، إضافة إلى تعليق الاعتراف بـ "دولة إسرائيل" لحين اعترافها بدولة فلسطين على حدود سنة 1967؛

إلا أنّ هذه القرارات ظلّت تعاني من عقبات تنظيمية وسياسية حالت دون تنفيذها الفعلي والكامل على الأرض.⁷³

• الواقع العملي بالأدلة: تشير الممارسات على الأرض إلى أن هذه القرارات ظلت قرارات سياسية

معطلة التنفيذ وموجهة للاستهلاك الإعلامي والشعبي؛ نظراً لارتباط مصالح النخبة الحاكمة ومؤسسات السلطة الحيوية؛ كالمرور عبر المعابر، والتنسيق لحركة المسؤولين، وإدارة السجل المدني والمياه والكهرباء، بالمنظومة الإسرائيلية. وبالتالي، فإن التنسيق الأمني والإداري استمر بأشكال وقنوات مختلفة لحماية بقاء السلطة ككيان وظيفي.⁷⁴

⁷³ حول قرارات المجلس المركزي واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية والرئاسة بوقف التنسيق الأمني والتحلل من الاتفاقيات (2015، و2018، و2020، و2022)، انظر: منظمة التحرير الفلسطينية - دافع القرارات الرسمية للمجلس المركزي واللجنة التنفيذية، رام الله؛ وانظر الأوراق التحليلية حول تداعيات قرارات التحلل من الاتفاقيات والتنسيق الأمني التي تصدر عن المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

⁷⁴ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 55-60.

ب. الاستعانة بـ"المعركة الدبلوماسية الدولية" لتعويض العجز الداخلي:

بسبب العجز عن اتخاذ قرارات ميدانية مؤثرة لمواجهة الضم على الأرض، ركزت قرارات الرئيس عباس على "المواجهة القانونية الدولية" كخيار استراتيجي بديل:

• رأي محكمة العدل الدولية International Court of Justice – ICJ الاستشاري في تموز/

يوليو 2024: دعمت السلطة الفلسطينية بقوة المسار القانوني الذي أدى إلى صدور رأي محكمة العدل الدولية التاريخي بعدم شرعية الاحتلال الإسرائيلي والمطالبة بإنهائه فوراً.⁷⁵

• قرارات محكمة الجنايات الدولية International Criminal Court – ICC والمنابر الأممية:

اتخذت الرئاسة قرارات بمواصلة تقديم الملفات والشهادات حول جرائم الحرب في غزة والضم والاستيطان في الضفة الغربية للمحاكم الدولية.⁷⁶

النقد الأكاديمي للتوجه:

بالرغم من الأهمية المعنوية والقانونية الكبرى لهذه الانتصارات الدبلوماسية، إلا أن أثرها على الأرض ظلّ شبه منعدم في كبح قرارات اليمين الإسرائيلي، مما رسخ واقع "الانفصام الاستراتيجي" للسلطة التي تكسب المعارك الدبلوماسية في نيويورك ولاهاي، وتخسر سيادتها الجغرافية والمؤسسية اليومية في الضفة وغزة.⁷⁷

5. مأزق "وحدة الشعب" في ظلّ القرارات الراهنة:

يبرز هنا السؤال البحثي الأهم: كيف أثرت هذه التطورات الراهنة على توحيد الشعب الفلسطيني؟ لقد عمقت الحرب على غزة والضم في الضفة مشاعر الغربة والخذلان لدى الشارع الفلسطيني تجاه السلطة؛ إذ يرى المواطنون أن قرارات القيادة لم ترقّ لمستوى الحدث التاريخي، ولم تقدم مشروعاً وطنياً توحيدياً يتجاوز المصالح الحزبية الضيقة. وبدلاً من أن تكون السلطة رافعة للصمود والوحدة، أسهمت

⁷⁵ الرأي الاستشاري بشأن القانونية للاحتلال الإسرائيلي، محكمة العدل الدولية، 19 تموز/ يوليو 2024.

⁷⁶ قرار مذكرة التوقيف بحق قادة إسرائيليين، المحكمة الجنائية الدولية، 21 تشرين الثاني/ نوفمبر 2024.

⁷⁷ مصطفى البرغوثي، آفاق وتحديات النظام السياسي الفلسطيني بعد حرب غزة، ص 72-78.

قراراتها الإدارية والمالية السابقة، التفريق بين الضفة وغزة في الرواتب، وتأجيل الانتخابات، وتكميم الأفواه، في إضعاف المناعة الوطنية للشعب الفلسطيني في أحلك ظروفه التاريخية.⁷⁸

الخاتمة: النتائج والتوصيات:

لقد ناقشت هذه الدراسة الحقبة التشريعية والسياسية الأكثر تعقيداً وحرماً في تاريخ السلطة الوطنية الفلسطينية 2010-2026. ومن خلال التتبع المنهجي والتحليل القانوني للقرارات الرئاسية، وأثر السياسات المحلية، وتقييم ارتدادات المتغيرات الجيوسياسية المفروضة من الاحتلال الإسرائيلي وحكومته اليمينية المتطرفة وصولاً إلى تداعيات الحرب على غزة والضم المدني للضفة؛ تخلص الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات المهمة.

1. نتائج الدراسة المستخلصة:

- **تقويض التوازن الدستوري:** أثبتت الدراسة بالدليل القاطع وجود انحراف دستوري في استخدام المادة 43 من القانون الأساسي. إذ تحولت القرارات بقوانين من رخصة استثنائية مشروطة بالضرورة القصوى إلى أداة تشريعية اعتيادية مستمرة أدت إلى تركيز السلطات الثلاث في يد رئيس السلطة التنفيذية وغياب الرقابة البرلمانية بشكل كامل.⁷⁹

- **تراجع البناء المؤسسي وتغول الأمن:** بينت الدراسة بالأرقام والوقائع أن السياسات التشريعية لم تخدم التطوير الحقيقي والمأسسة بقدر ما خدمت حماية المنظومة الحاكمة ومصالحها الضيقة. وقد تجسد ذلك في عسكرة الموازنة العامة (حيث حصد الأمن نحو ثلث الموازنة مقابل إهمال القطاعات التنموية)، وترويض السلطة القضائية وهندستها قضائياً عبر تشكيل المحكمة الدستورية لسنة 2016 والمجالس الانتقالية.⁸⁰

⁷⁸ استطلاع الرأي العام رقم (88)، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2026.

⁷⁹ علي أبو دياك، السلطة التنفيذية والتشريع الاستثنائي في فلسطين، ص 156-160.

⁸⁰ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد في إدارة المال العام في ظل الأزمات المركبة، ص 40-45.

• **محدودية المشاركة الشعبية والاجتماعية:** أظهرت دراسة نماذج القوانين المحلية كالضمان الاجتماعي والجرائم الإلكترونية أن التشريعات تصاغ بمعزل عن حوار مجتمعي حقيقي، مما يجعلها أدوات للضبط الأمني وجباية الأموال أكثر من كونها أدوات تنمية، الأمر الذي يزعزع "الأمن القانوني" والاجتماعي ويوسع الفجوة بين الشارع والقيادة.⁸¹

• **تفكيك السيادة والضم المدني:** كشفت الدراسة لواقع الحال الممتد حتى سنة 2026 أن حكومات الاحتلال اليمينية المتعاقبة نجحت في عزل السلطة الفلسطينية وتحجيم دورها عبر "الضم القانوني الصامت" ونقل الصلاحيات لإدارة مدنية تابعة للوزير سموتريتش ومصادرة الصلاحيات التخطيطية في مناطق ب، مما أفرغ اتفاقيات أوسلو من أي مضمون سياسي أو سيادي حقيقي.⁸²

• **الفشل في تجسيد الوحدة الوطنية:** إن القرارات المتخذة طوال هذه الحقبة؛ سواء بتأجيل/ إلغاء انتخابات 2021، أم القرارات الإدارية والمالية التمييزية تجاه غزة في فترات الانقسام، وغياب استراتيجية وطنية جامعة لمواجهة الحرب والعدوان، قد أسهمت معاً في تعميق الانقسام الجغرافي والسياسي والاجتماعي للشعب الفلسطيني بدلاً من توحيد.⁸³

2. توصيات الدراسة:

بناء على النتائج السابقة، توصي الدراسة بتبني حزمة من الإجراءات والخطوات العاجلة على الصعيدين الدستوري والسياسي:

أ. على الصعيد الدستوري والقانوني:

• **وقف التغول التشريعي الفردي:** الوقف الفوري لإصدار أي "قرارات بقوانين" بموجب المادة 43 إلا في الحالات المحددة لتعريف الضرورة القصوى بالمعنى الفقهي الضيق (كالكوارث الكبرى)، وإخضاع كافة القرارات بقوانين الصادرة منذ سنة 2010 للمراجعة والتقييم من قبل لجنة وطنية وقانونية مستقلة.⁸⁴

⁸¹ معهد ماس، تقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي لقانون الضمان الاجتماعي الملغى، ص 30-35.

⁸² مؤسسة الحق، التقرير القانوني حول التعديلات الهيكلية "الإسرائيلية" في الضفة الغربية، ص 40-45.

⁸³ استطلاع الرأي العام رقم (88)، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2026.

⁸⁴ علي أبو دياك، السلطة التنفيذية والتشريع الاستثنائي في فلسطين، ص 180-185.

• **إعادة استقلال القضاء:** إلغاء كافة القرارات بقوانين الصادرة بعد سنة 2019 التي مست باستقلالية السلطة القضائية، وإعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفقاً لقانون السلطة القضائية الأصلي رقم 1 لسنة 2002 دون تدخل من الرئاسة.⁸⁵

• **تفعيل الرقابة والحريات:** إلغاء البنود المقيدة لحرية الرأي والتعبير في قانون الجرائم الإلكترونية، وضمان بيئة آمنة للعمل الأهلي والحقوق والصحفي دون شروط "السلامة الأمنية" غير الدستورية.⁸⁶

ب. **على الصعيد السياسي والوطني (إعادة هيكلة وتوحيد الصف):**

• **تجديد الشرعيات عبر صندوق الاقتراع:** إصدار مرسوم رئاسي فوري وملزم يحدد مواعيد واضحة لإجراء الانتخابات العامة التشريعية، والرئاسية، والمجلس الوطني، لتمكين الشعب من ممارسة حقه الأصيل وتجديد شرعية المؤسسات الحاكمة ودون شروط مسبقة.

• **ترشيد الإنفاق وإصلاح الموازنة:** صياغة استراتيجية مالية جديدة تقضي بخفض مخصصات الأجهزة الأمنية وإعادة توجيهها لقطاعات الصحة، والتعليم، والزراعة، لتعزيز صمود المواطنين وحماية الأرض من التمدد الاستيطاني.

• **صياغة ميثاق وطني لمواجهة الضم والاحتلال:** الانتقال من سياسة "القرارات والمراسيم الشفهية" بمقاطعة الاتفاقيات، إلى بناء استراتيجية عمل وطني موحد تشارك فيها كافة القوى والفصائل الوطنية والإسلامية، لوضع استراتيجية مقاومة شاملة للضم والتهجير وحماية الهوية الوطنية والسياسية للشعب الفلسطيني في الضفة والقدس وغزة على حدٍ سواء.

⁸⁵ القانون رقم (1) لسنة 2002 بشأن السلطة القضائية؛ وانظر: جهاد سليمان، "القضاء الدستوري في فلسطين وأثره في حماية مبدأ الفصل بين السلطات 2016-2020"، ص 90-95.

⁸⁶ التقرير السنوي لحالة الحريات الإعلامية، نقابة الصحفيين الفلسطينيين، رام الله، 2024، ص 25.

ملحق رقم 1: جدول زمني بأبرز "القرارات بقوانين" المثيرة للجدل (2010-2026)

يتضمن هذا الجدول سرداً كرونولوجياً (زمنياً) للقرارات الأكثر تأثيراً على البنية الدستورية والسياسية:

السنة	الأثر السياسي والدستوري المترتب عليه	موضوع القرار بقانون	القرار
2016	فجر موجة احتجاجات مدنية أدت لإلغائه وتجميده سنة 2019.	الضمان الاجتماعي	قرار بقانون رقم 19
2016	تمّ استخدامه لاحقاً لحلّ المجلس التشريعي رسمياً سنة 2018.	تشكيل المحكمة الدستورية العليا	قرار رئاسي رقم 57
2017	أداة لتكميم الأفواه الرقمية ومحاكمة المعارضين بتهمة فضفاضة.	الجرائم الإلكترونية	قرار بقانون رقم 16
2019	عزل وتعيين قضاة بشكل أحل باستقلال السلطة القضائية.	تعديل قانون السلطة القضائية	قرار بقانون رقم 17
2021	قيّد شروط الترشح للشباب والموظفين لضمان تفصيل النتائج واستبعاد الخصوم.	تعديل قانون الانتخابات العامة	قرار بقانون رقم 1
2024	ترشيد قسري وصرف رواتب منقوصة لمواجهة اقتطاعات المقاصة الإسرائيلية الحادة.	موازنة الطوارئ الحكومية	قرار بقانون طارئ

Abstract

The Legislative and Political Environment in Palestine (2010–2026) An Analytical Study of the Evolution of Presidential Decree-Laws and Their Implications for State-Building and National Unity

Dr. Dirar Abu Sisi⁸⁷

This study examines the profound transformations that have occurred in the legislative and political environment in Palestine during the period 2010–2026. Using constitutional and comparative analysis, it focuses on the phenomenon of "Presidential Decree-Laws" issued by the Palestinian Presidency under Article 43 of the 2003 Amended Palestinian Basic Law. The study explores how this exceptional mechanism evolved from a temporary measure reserved for cases of extreme necessity into a routine legislative instrument, examining its implications for judicial independence, institutional development, and national unity. These transformations have unfolded alongside the rise of far-right governments in Israel, the war on Gaza, and projects for the legal annexation of the West Bank.

The study employs a descriptive-analytical methodology, comparative constitutional analysis, and systems analysis to examine how decisions issued at the apex of the political hierarchy affect the subordinate structures of the Palestinian political system. It concludes that the proliferation of unilateral

A Palestinian researcher and academic, he earned a PhD in Electrical Engineering, specializing in ⁸⁷ power systems and networks, from the National Technical University of Ukraine in 1999. He has extensive academic experience teaching political science, economics and business administration and has supervised master's programs at universities in Palestine and Lebanon. He is a member of the National Academy of Sciences of Ukraine (NASU) and the Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). His research focuses on the quantitative analysis of political phenomena, public opinion dynamics, and social transformation.



legislative decrees has deprived the legislative institution of its substantive role, weakened constitutional oversight, and deepened the political and geographical divide between the West Bank and the Gaza Strip.

Keywords:

Presidential Decrees	Decree-Laws	Unilateral Legislation	Judiciary	Legislative Council
Constitutional Court	Institutionalization of the Palestinian Authority	Social Security	Cybercrime	