



لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين  
Central Elections Commission - Palestine



# الإصلاح الإنتخابي لمجالس الهيئات المحلية في فلسطين التحديات والثغرات والسيناريوهات



# الإصلاح الإنتخابي لمجالس الهيئات المحلية في فلسطين التحديات والثغرات والسيناريوهات

محمود علاونه

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
SWEDEN  
+46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int



© ٢٠٢٤ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أو هيئتها العامة أو أعضاء مجلسها أو آراء الجهات المانحة.

جرى البحث في مسودة التقرير ونتائجه الرئيسية وتقديمها في الأصل قبل ٧ أكتوبر ٢٠٢٤.



باستثناء أي صور وأشكال خاصة بطرف ثالث، فإن النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب ترخيص نَسْبُ المُصنَّف، غير تجاري، الترخيص بالمثل ٤.٠ دولي (CC BY-NC-SA 4.0). لك الحرية في نسخ المنشور وتوزيعه ونقله بالإضافة إلى إعادة مزجه وتكييفه، بشرط أن يكون ذلك لأغراض غير تجارية فقط، وأن تنسب المنشور بشكل مناسب، وأن تقوم بتوزيعه بموجب ترخيص مماثل. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المشاع الإبداعي:

<<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.ar>>

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
SWEDEN  
Tel: +46 8 698 37 00  
Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: <<https://www.idea.int>>

الإخراج الفني: داليا العزب، القاهرة

مُعزَف الوثيقة الرقمي: <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.19>>

الرقم المعياري الدولي للكتاب (PDF): 978-91-7671-752-3

# المحتويات

٦..... الملخص التنفيذي

٧..... مقدمة

## الفصل الأول

١٠..... الإطار الدستوري والقانوني والتنظيمي لانتخابات مجالس الهيئات المحلية

١٠-١. الإطار الدستوري لانتخاب مجالس الهيئات المحلية .....

١١-١. تشريعات انتخاب مجالس الهيئات المحلية وقانون الهيئات المحلية وتعديلاتها .....

١١-٢-١. قانون إنتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته .....

١٢-٢-١. قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته .....

١٣-٣-١. الإطار المؤسسي والتنظيمي للجنة الانتخابات: المهام والصلاحيات، وإطار قانوني بحاجة للتعديل .....

## الفصل الثاني

السياق العام لإجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في مراحلها المختلفة: قراءة في السياقات السياسية

١٥..... والقانونية والانتخابية .....

١٦-٢. ممارسات الاحتلال الإسرائيلي وانسداد الأفق السياسي والترهل المؤسساتي .....

١٦-٢. توجهات الأحزاب والفصائل الفلسطينية حول المشاركة بالانتخابات المحلية قبل ٢٠٠٧ .....

١٧-٢. الانقسام السياسي الفلسطيني بعد العام ٢٠٠٧ وتداعياته على الانتخابات .....

١٨-٢. انتقال الصلاحيات التشريعية إلى السلطة التنفيذية: إطار قانوني غير مستقر وغير واضح .....

## الفصل الثالث

٢٠..... إنتخابات مجالس الهيئات المحلية ومراحلها وتفاعلاتها مع الشركاء وتوجهاتهم .....

٢٠-٣. ١-٣. مراحل العملية الانتخابية والثغرات القانونية أثناء سيرها: ملاحظات أولية .....

٢٠-٣-١. المرحلة السابقة على الدعوة لانتخابات الهيئات المحلية .....

٢١-٣-٢. مرحلة الدعوة لانتخابات مجالس الهيئات المحلية والمراحل التحضيرية للانتخابات .....

٢٢-٣-٣. مرحلة تنظيم التسجيل والنشر والاعتراض .....

٢٣-٣-٤. مرحلة الترشح: قراءة في الإجراءات والنصوص والضوابط .....

٢٦-٣-٥. مرحلة الدعاية الانتخابية .....

٢٨-٣-٦. مرحلة الاقتراع والفرز .....

٢٩-٣-٧. الشكاوى والطعون الانتخابية .....

٣١-٣-٢. الشركاء في العملية الانتخابية وتفاعلاتهم وتوجهاتهم .....

٣١-٣-١. دور وزارة الحكم المحلي، وصلاحياتها بحل مجالس الهيئات المحلية .....

- ٣٢-٢-٣. الأحزاب والانتخابات، وغياب التنظيم القانوني ..... ٣٢
- ٣٢-٢-٣. المجتمع المدني والانتخابات ..... ٣٢
- ٣٣-٢-٣. الهيئات المحلية والانتخابات ..... ٣٣
- ٣٤-٢-٣. الأجهزة الأمنية والانتخابات ..... ٣٤
- ٣٤-٢-٣. العشائرية والعائلية والانتخابات ..... ٣٤

### الفصل الرابع

السيناريوهات الممكنة والحلول للتطوير: أي نظام قانوني نريد؟ ..... ٣٥

- ٣٥-٤. ١. عدم القيام بشيء وإبقاء الحال على ما هو عليه ..... ٣٥
- ٣٥-٤. ٢. إجراء تعديلات محدودة على الإطار القانوني الحالي ..... ٣٥
- ٣٥-٤. ٣. إستحداث قانون جديد للانتخابات العامة والمحلية (توحيد الإطار القانوني) ..... ٣٥

### الفصل الخامس

النتائج والتوصيات ..... ٣٧

- ٣٧-٥. ١. النتائج ..... ٣٧
- ٣٨-٥. ٢. التوصيات ..... ٣٨
- ٣٨-٥. ١. توصيات على المستوى السياسي ..... ٣٨
- ٣٩-٥. ٢. توصيات على المستوى التشريعي ..... ٣٩
- ٤٠-٥. ٣. توصيات على المستوى المؤسسي ..... ٤٠
- ٤٠-٥. ٤. توصيات على مستوى الشركاء ..... ٤٠

### المراجع

٤٢. المصادر الأولية ..... ٤٢
٤٢. الكتب ..... ٤٢
٤٣. المواقع الإلكترونية ..... ٤٣

حول المؤلف ..... ٤٥

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ..... ٤٦

## الملخص التنفيذي

لا تعتبر الدولة ديمقراطية بمجرد وضع نظام قانوني متكامل للانتخابات ، بل يجب أن تتحقق الغاية الأساسية من هذه العملية، وهي تمكين المواطنين من اختيار ممثليهم; توفير فرص متساوية لجميع المواطنين للمشاركة السياسية. وعندما تواجه الشعوب عقبات تحول دون تحقيق هذه المبادئ، فإنه لا يمكن اعتبار الدولة ذات ديمقراطية.<sup>١</sup> لذلك، ينبغي أن تلتزم الدولة بالمعايير الدولية التي تحث على تمكين جميع المواطنين من ممارسة حقوقهم السياسية والحفاظ على المساواة وعدم التمييز في العملية الانتخابية.<sup>٢</sup>

**ينبغي أن تلتزم الدولة بالمعايير الدولية التي تحث على تمكين جميع المواطنين من ممارسة حقوقهم السياسية والحفاظ على المساواة وعدم التمييز في العملية الانتخابية.**

إلى جانب العوامل السابقة، لا بد من توفر أطر قانونية متكاملة ومحيدة تنظم العملية الانتخابية، وتتماشى مع المعايير الدولية ذات العلاقة والاتفاقيات التي انضمت لها دولة فلسطين. وهو ما يعني أن توضع التشريعات الفلسطينية الداخلية وفقاً لأفضل الممارسات والمعايير الفضلى، التي غالباً ما تفرض ترجمتها إلى ترتيبات إدارية ومؤسسية على الدولة. جاء يتضمن هذا التقرير محاولة لتقييم وتفحص الإطار القانوني والمؤسسي والعملي للانتخابات مجالس الهيئات المحلية في فلسطين خلال السنوات السابقة، بهدف الوصول إلى حلول تشريعية وتنظيمية تؤدي إلى الإصلاح القانوني المنشود من خلال تقديم مجموعة من التوصيات على المستوى السياسي والتشريعي والمؤسسي وعلى مستوى الشركاء والتي تم إجمالها في نهاية هذا التقرير.

١ معن ادعيس، مراجعة للقوانين الناظمة لحق الانتخاب، كتاب 'الحقوق السياسية في فلسطين بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة'، معهد الحقوق، ٢٠١٤، ص ٦٦٠.

٢ المرجع السابق، ص ٦٦٠.

## مقدمة

يعد حق الترشح والانتخاب أحد الحقوق السياسية والاساسية التي تترجم العلاقة بين المواطن ودولته، وعادة ما تحرص الدولة، في هذا الإطار، على تضمين نصوص دقيقة لتنظيم الوضع القانوني للهيئات المحلية وتحديد مسؤولياتها وصلاحياتها، لما لها من أهمية كبيرة في التنمية وتفعيل المشاركة السياسية في تشريعاتها.<sup>٣</sup>

قبل تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤، إقتصرت دور الهيئات المحلية على الجانب الخدماتي البحت، وهو ما سلبها دورها الأساسي التنموي.<sup>٤</sup> ومع إحداثها، سعت السلطة الوطنية الفلسطينية لاستبدال مجالس الهيئات المحلية التي مضى على تشكيل أغلبها ما يزيد عن ٢٠ عاماً بمجالس جديدة، في محاولة منها لتمكين الهيئات القيام بدورها الحقيقي والذي يفترض أن يكون مكملاً لدور الحكومة المركزية. وقد تطلب ذلك، بالضرورة، إصدار تشريعات وآليات تمكنها من القيام بهذا الدور وعلى رأسها آليات تشكيل مجالس الهيئات المحلية، وهو ما يفسر أن أول قانون بعد أول انتخابات تشريعية فلسطينية في العام ١٩٩٦ كان قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ٥ لسنة ١٩٩٦، ثم تلى ذلك قانون الهيئات المحلية رقم (١) سنة ١٩٩٧ الذي تضمن أن للهيئة المحلية شخصية اعتبارية وأنها تشكل بواسطة الانتخاب.<sup>٥</sup>

ولا تجري عادة الانتخابات المحلية في الأراضي الفلسطينية كل أربع سنوات كما ينص قانون الهيئات المحلية، فخلال عمر السلطة الفلسطينية البالغ قرابة ٢٩ عاماً، لم تجر الانتخابات سوى أربع مرات وكان ذلك بشكل غير منتظم، فأول انتخابات محلية جرت في ٢٠٠٤-٢٠٠٥، بينما عقدت الثانية في ٢٠١٢-٢٠١٣، وعقدت الثالثة في ٢٠١٧، والمرحلة الاستكمالية في العام ٢٠٢٢. ويرتبط ذلك بسياسات سياسية معقدة، كالعلاقة مع

٣ كان للاحتلال دور أساسي في تغييب عمل الهيئات المحلية الفلسطينية، وعلى الرغم من ذلك حاولت الهيئات المحلية الفلسطينية وخصوصاً البلديات منها القيام بدور سياسي تمثل بالمشاركة في الانتخابات المحلية عام ١٩٧٦، حيث أن أغلب المرشحين الذين فازوا في انتخابات كانوا من المحسوبين على منظمة التحرير الفلسطينية، إلا أن الاحتلال عمد في حينه إلى حرف مسار عمل البلديات محاولاً بذلك توظيف دورها لتكريس الاحتلال بدلاً عن خدمة المواطن، حتى وصل به الأمر إلى محاولة اغتيال بعضهم كما حصل مع رؤساء البلديات نابلس والخليل والأميران في حينه.

٤ علي منصور، 'انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية' (٢٠٠٥/٢٠٠٤) و٢٠١٢، النتائج والدلالات دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١٥، ص ٣.

٥ المرجع السابق، ص ٤.

٦ المرجع السابق، ص ٤.

٧ جرت هذه الانتخابات على عدة مراحل في عامي ٢٠٠٤/٢٠٠٥ شاركت فيها معظم الفصائل الفلسطينية بما فيها حركة حماس التي لا تنضوي تحت إطار منظمة التحرير الفلسطينية، وتميزت انتخابات مجلس الهيئات المحلية الفلسطينية 'الأولى' في عام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ بالتعددية السياسية والتنافسية العالية، وبمشاركة فاعلة فاقت نسبتها ٨٠ بالمئة، شهد المراقبون بنزاهتها. للمزيد، أنظر كريم قرط، المرجع السابق.

الاحتلال والانقسام الفلسطيني والأوضاع السياسية الداخلية، وهذا ما يتعارض مع نزع الصفة السياسية عن الانتخابات المحلية.<sup>٨</sup>

في العام ٢٠٢١، قرر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ ٢٧ أيلول إجراء الانتخابات المحلية على مرحلتين<sup>٩</sup> منفصلتين، تشمل المرحلة الأولى البلديات المصنفة (ج) والمجالس القروية بتاريخ ١١ كانون الأول ٢٠٢٢، وتشمل المرحلة الثانية الهيئات المحلية المصنفة (أ، ب) بتاريخ ٢٦ آذار ٢٠٢٢، ووقد تم تبرير هذه الجولة الانتخابية بانتهاء ولاية المجالس المحلية السابقة، إلا أن السبب الحقيقي مرتبط بالظروف السياسية.<sup>١٠</sup> وقد أثار هذا القرار في حينه موجة من المعارضة كونه يأتي بعد فترة قصيرة من إعلان الرئيس محمود عباس عن تأجيل الانتخابات التشريعية التي كان من المقرر إجراؤها في ٢٢ أيار ٢٠٢١ إلى أجل غير مسمى، مبرراً ذلك بمنع الاحتلال لإجراء الانتخابات في القدس، في حين أن الانتخابات المحلية جرت دون القدس. كما عارض عدد من القوائم المترشحة للانتخابات التشريعية المؤجلة، إجراء الانتخابات المحلية على مراحل وفق فئات محددة، باعتبار أن إجراء الانتخابات المحلية بهذه الصيغة وبعيداً عن التوافق الوطني، لا يجب أن يشكل بديلاً عن الانتخابات العامة؛ فضلاً على أن ذلك من شأنه تعميق الانقسام بدلاً من إنهائه، وهو ما أدى إلى مقاطعة بعض الفصائل لهذه الانتخابات.<sup>١١</sup>

في ظل هذه المناخ العام، و مطالب الأحزاب السياسية بإصلاح المنظومة التشريعية لانتخاب مجالس الهيئات المحلية، بات من الضروري مراجعة الأطر التشريعية الناظمة لها، ومعالجة الثغرات القانونية فيه بالتنسيق مع شركاء العملية الانتخابية كمؤسسات رسمية، محلية، مجتمعية وأحزاب.

جاء هذا التقرير بهدف تقييم وفحص فاعلية التنظيم القانوني والمؤسسي، والعملية الانتخابية الخاصة بمجالس انتخابات الهيئات المحلية في فلسطين خلال السنوات السابقة، من خلال تحديد الثغرات التي تعترضها، بهدف الوصول إلى مقترحات للإصلاح القانوني المنشود.

يستند التقرير على المنهج الوصفي التحليلي، حيث تمت مراجعة وتحليل الإطار التشريعي الناظم لانتخاب مجالس الهيئات المحلية، إلى جانب مراجعة الأطر المؤسسية والواقع العمل، وتطلب ذلك استخدام عدد من المصادر البحثية وأدوات البحث.

**بات من الضروري مراجعة  
الأطر التشريعية الناظمة  
لانتخاب مجالس الهيئات  
المحلية، ومعالجة الثغرات  
القانونية فيه بالتنسيق مع  
شركاء العملية الانتخابية  
كمؤسسات رسمية، محلية،  
مجتمعية وأحزاب.**

٨ كريم قرط، 'الانتخابات المحلية الفلسطينية: السياقات والدلالات'، <http://yabous.info/?ID=47>، تم الاطلاع في ٥ نيسان ٢٠٢٣.

٩ كانت الحكومة الفلسطينية قد بررت إجراءها الانتخابات على مرحلتين بانتشار وباء كورونا، ولكن هنالك من يرى أن هناك أهدافاً أخرى لمصلحة حركة فتح من حيث استخدام المرحلة الأولى كاختبار لشعبيتها قبل التوجه لانتخابات البلديات الكبرى التي تكون فيها المنافسة على أشدها، ومحاولة كسب الوقت لترميم شعبية الحركة التي تأكلت عقب إلغاء الانتخابات التشريعية.

١٠ يرى البعض أن دعوة السلطة الفلسطينية لإجراء الانتخابات المحلية في حينه كان نابعاً من محاولة تخفيف الاحتقان والهوة ما بين السلطة والشعب، بعد تأجيل الانتخابات وما تلاها من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وكذلك استخدام الانتخابات المحلية لجس النبض حول فرص حركة فتح في الانتخابات، وذلك على اعتبار أن حركة فتح تحظى بشعبية واسعة في تلك المناطق الريفية التي يغلب عليها الطابع العائلي والعشائري، ما يمكنها من تشكيل المشهد فيها بما يصب في مصلحتها. أنظر للمزيد، كريم قرط، الانتخابات المحلية الفلسطينية: السياقات والدلالات، متوفر على الرابط الآتي: <http://yabous.info/?ID=47>، تم الاطلاع في ٥ نيسان ٢٠٢٣.

١١ أعلنت كل من حركتي الجهاد الإسلامي وحماس مقاطعتها للانتخابات المحلية، ووضعت حركة حماس، التي تقود حكومة غزة، عدداً من الشروط للسماح بإجراء الانتخابات في القطاع تتعلق بقانون الانتخابات وإلغاء محكمة قضايا الانتخابات وضمانات مكتوبة بإجراء الانتخابات وعدم تأجيلها. إلا أنه لم يتم التوافق بين السلطة الفلسطينية وحركة حماس حول هذه الشروط، وبناء عليه عقدت الانتخابات في الضفة الغربية دون قطاع غزة، أنظر كريم قرط، المرجع السابق.

تم تقسيم هذا التقرير إلى مقدمة وخمسة فصول رئيسة، إلى جانب النتائج والتوصيات. تتمحور حول الفصول التالية: الفصل الأول الإطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي للانتخابات مجالس الهيئات المحلية، الفصل الثاني لمعالجة السياق العام للانتخابات مجالس الهيئات المحلية القانونية والسياسية والانتخابية، الفصل الثالث انتخابات مجالس الهيئات المحلية وتفاعلاتها مع الشركاء، الفصل الرابع لسيناريوهات الممكنة والحلول للتطوير: أي نظام قانوني نريد؟، والفصل الخامس لبحث أبرز النتائج والتوصيات.

## الفصل الأول

# الإطار الدستوري والقانوني والتنظيمي لانتخابات مجالس الهيئات المحلية

سيتم التركيز في هذا الفصل من التقرير على الأطر الدستورية والقانونية والتنظيمية التي تحكم عمل لجنة الانتخابات المركزية فيما يتعلق بانتخاب مجالس الهيئات المحلية، والصلاحيات الممنوحة لها في هذا الإطار.

### ١-١. الإطار الدستوري لانتخاب مجالس الهيئات المحلية

عند الحديث عن الأطر القانونية الخاصة بانتخاب مجالس الهيئات المحلية، من الضروري أن تكون الانطلاقة من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ ومن ثمة التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة، انسجاماً مع مبدأ هرمية التشريعات وترايبيتها في النظام القانوني الفلسطيني.

أكد القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢ على حق المشاركة السياسية وحق الانتخاب والترشح وتقلد المناصب العامة، بما في ذلك الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية بصفة دورية حيث أشار في ديباجته إلى مسألة الانتخاب باعتباره حقاً ديمقراطياً يمارسه الشعب في اختيار ممثليه من السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما من حيث التنظيم، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣ في المادة (٨٥) منه على أنه 'تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه'.<sup>١٢</sup>

**أكد القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢ على حق المشاركة السياسية وحق الانتخاب والترشح وتقلد المناصب العامة، بما في ذلك الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية بصفة دورية.**

١٢ للمزيد، أنظر راند مقبل، أثر انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية في تفعيل المشاركة السياسية (٢٠٠٤-٢٠٠٩)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١٠، ص ٥٧.

أسس هذا النص لمسألة اللامركزية في تنظيم الإدارة، وتلى ذلك صدور قانون خاص ينظم عمل الهيئات المحلية، وآخر ينظم مسألة انتخاب مجالس الهيئات المحلية، وهي تلك القوانين التي سنأتي على ذكرها تباعاً مع تعديلاتها.<sup>١٣</sup>

## ٢-١. تشريعات انتخاب مجالس الهيئات المحلية وقانون الهيئات المحلية وتعديلاتها

احتكمت العملية الانتخابية ولجنة الانتخابات المركزية في إدارتها للعملية الانتخابية الخاصة بمجالس الهيئات المحلية إلى مجموعة من القوانين والأنظمة، والتي شكلت إطاراً قانونياً خاصة بلجنة الانتخابات، ولعل أبرزها:

### ١-٢-١. قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته

صدر قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ عن المجلس التشريعي، وذلك في ١٥ آب ٢٠٠٥، وتنص المادة (١٤) من قانون الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته على تنفيذ العملية الانتخابية في المجالس المحلية وفقاً للتمثيل النسبي مع القوائم المغلقة. ويتم ترتيب أسماء المرشحين في القائمة وفقاً لأولوية كل قائمة،<sup>١٤</sup> على ألا يقل عدد مرشحي القائمة عن أغلبية عدد المقاعد المخصصة لمجلس الهيئة المحلية، ويخصص لكل قائمة—حازت على نسبة الحسم أو أكثر من الأصوات الصحيحة للمقترعين— عدد من مقاعد المجلس، توزع حسب تسلسل أسماء مرشحي القائمة، وفق طريقة 'سانت لوجي' لاحتساب المقاعد، ويخصص لكل هيئة محلية عدد من الأعضاء وفقاً لعدد سكان ذلك التجمع الذي تتبع له الهيئة.<sup>١٥</sup>

وينص القانون على ضمان حق الناخبين في اختيار ممثليهم بحرية وعدالة، وعلى ضمان تمثيل جميع الفئات والمجتمعات المحلية بشكل عادل. كما يتم الاشراف على هذه الانتخابات من قبل لجنة انتخابات مركزية مستقلة ومحايدة لضمان سيرها بشكل صحيح ونزيه.<sup>١٦</sup> تم لاحقاً تعديلات على قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، بعد حوالي أسبوعين من إقرارها، بمقتضى القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، وخاصة المواد المتعلقة بتمثيل المرأة، نسبة الحسم، والكوتا المسيحية، واحكام تتعلق بالمرشحين لرئاسة وعضوية مجالس الهيئات المحلية وغيرها. وتمت ترجمة ذلك بضرورة أن تضمن كل قائمة من القوائم الانتخابية حداً أدنى لتمثيل المرأة كما تم تخصيص كوتا محددة لتمثيل المرأة وأن لا تقل نسبة تمثيل المرأة عن ٢٠ بالمئة في أي مجلس

<sup>١٣</sup> جاءت مسودة الدستور الفلسطيني الثالثة على نص صريح بحق المشاركة السياسية حيث أشارت المادة (٢١) منه على أن 'لكل فلسطيني يبلغ من العمر ثمانية عشر سنة ميلادية حق الانتخاب، وذلك وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون. ولكل من يحمل الجنسية الفلسطينية أن يرشح نفسه لرئاسة الدولة أو لعضوية المجلس النيابي و/أو أن يولى الوزارة، أو القضاء. وينظم القانون السن وسائر الشروط اللازمة لتولي هذه المناصب'. فيما أشارت المادة (٥٣) إلى أن 'لكل مواطن الحق في إبداء الرأي بالاستفتاء والانتخاب، وترشيح نفسه أو غيره متى توافرت فيه شروط الترشيح، وفقاً لقواعد الدستور وأحكام القانون'، كما أكدت المادة (٦٣) على أن 'لسيادة الوطنية ملك للشعب وهو مصدر السلطات، ويمارس اختصاصاتها مباشرة بالاستفتاء والانتخابات العامة، أو بواسطة ممثليه المنتخبين، من خلال سلطاته العامة الثلاثة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وعن طريق مؤسساته الدستورية. ليس لأي فرد أو جماعة أن تدعي لنفسها الحق في ممارسة أي من هذه الاختصاصات'. كما عالجت المواد اللاحقة مسألة انتخاب أعضاء المجلس النيابي والاستشاري ورئيس الدولة. أما من حيث الهيئات المحلية فقد جاءت المادة (١٥٨) من المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني بنصها على أن 'تنظم بقانون العلاقة بين الحكومة وبين الوحدات المحلية على أسس من اللامركزية الإدارية. تتمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية، ويتم انتخاب مجالسها. ويؤين القانون طريقة إنشائها وتشكيلها، وانتخاب مجالسها، واختصاصاتها، وصلاحياتها. للمزيد، أنظر مسودة دستور دولة فلسطين الثالثة، هذه المسودة تتضمن جميع التعديلات حتى تاريخ ٤ أيار ٢٠٠٣، علماً بأن هذه المسودة خضعت لبعض التعديلات اللاحقة. متوفرة على الرابط الآتي: <https://www.pcsr.org/sites/default/files/nbrown.pdf>

<sup>١٤</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، رام الله، فلسطين، ٢٠٢٢، ص ١٢.

<sup>١٥</sup> مؤيد عفانة، قراءة نقدية في قانون الانتخابات المحلية، <https://www.wattan.net/ar/news/362497.html>

<sup>١٦</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ١٢.

من مجالس الهيئات المحلية، كما تم تخصيص كوتا للمسيحيين من خلال المرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة ٢٠١٠ بهدف تحقيق التوازن الديني في المجالس المحلية بالنسبة للهيئات المحلية التي تضم تواجداً مسيحياً. وتهدف هذه الضمانات إلى تحقيق التنوع والتمثيل العادل في مجالس الهيئات المحلية، وضمان مشاركة وتمثيل مختلف الشرائح الاجتماعية والدينية في صنع القرارات المحلية.<sup>١٧</sup>

وبعد سبعة أعوام تم التعديل الثاني بقرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، تم من خلاله تعديل بعض مواد قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية خاصة المتعلقة بآليات اجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية (زمنياً)، ومدة ولاية مجلس الهيئة المحلية، حيث جرى تقنين تجزئة الانتخابات المحلية وإعطاء مجلس الوزراء صلاحية عقدها على مراحل وفق ما تقتضيه المصلحة العامة في حال تعذر إجراؤها في يوم واحد كل أربعة سنوات. وهو الأمر الذي أثار نقاشاً على مستويات عدة بين الأحزاب وعلى مستوى المؤسسات الحقوقية، والخبراء القانونيين، وبعد خمسة أعوام أخرى، تم التعديل الثالث بقرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٧، تم من خلاله تعديل بعض مواد القانون خاصة المتعلقة بالمحكمة المختصة بقضايا الانتخابات.

### ٢-٢-١. قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته

يتم تنظيم عمل الهيئات المحلية وفقاً لقانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته، ويعرف القانون الهيئة المحلية على أنها وحدة الحكم المحلي داخل منطقة جغرافية محددة، وتحدد المادة (١٥) من القانون المهام والوظائف التي يمارسها مجلس الهيئة داخل حدود المنطقة، وله الحق في مباشرة تلك المهام والوظائف سواء عن طريق موظفيه ومستخدميه، أو عن طريق تكليف متعهدين أو مقاولين بها. كما يتيح القانون لمجلس الهيئة إمكانية منح امتيازات لأفراد أو شركات لفترة تصل إلى ثلاث سنوات، أو حتى فترة تزيد عن ذلك، ولكن يشترط لذلك الحصول على موافقة وزير الحكم المحلي.<sup>١٨</sup>

كشفت التجربة العملية لتطبيق قانون الهيئات المحلية على وجود نقاط ضعف تقوض حرية مجالس الهيئات المحلية في ممارسة مهامها، خاصة بمنح دور مركزي لوزير الحكم المحلي في إدارة أعمال الهيئات المحلية. فهناك عدد من الأعمال التي تتطلب موافقة الوزير، مثل إقرار وإدارة الموازنة السنوية للهيئات المحلية. فضلاً عن تداخل صلاحيات وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، فيما يتعلق برسم السياسات والإدارة المالية<sup>١٩</sup>، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، والقيام بالأعمال الفنية والإدارية، المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.<sup>٢٠</sup>

وتعززت مركزية الحكومة من خلال التعديلات التي تم إدراجها على قانون الهيئات المحلية بواسطة القرار بقانون رقم (٩) لعام ٢٠٠٨، حيث منح صلاحيات إضافية للسلطة التنفيذية وممثلة في وزارة الحكم المحلي، كما منح مجلس الوزراء صلاحيات واسعة تصل إلى حل مجلس الهيئة المحلية بتوصية من الوزير بناءً على سلطته التقديرية في حالة خروج المجلس عن صلاحياته أو في حالة انتهاء دورته، وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل، وتستمر هذه اللجنة لمدة تصل إلى سنة، ويتم خلالها إجراء انتخابات لمجلس الهيئة المحلية.<sup>٢١</sup> كما منح الوزير الصلاحية في إقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة، حيث يتم انتخاب رئيس جديد

**كشفت التجربة العملية لتطبيق قانون الهيئات المحلية على وجود نقاط ضعف تقوض حرية مجالس الهيئات المحلية في ممارسة مهامها، خاصة بمنح دور مركزي لوزير الحكم المحلي في إدارة أعمال الهيئات المحلية.**

١٧ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ١٢.  
١٨ المرجع السابق، ٢٠٢٢، ص ١١.  
١٩ المادة رقم (٢) من القانون  
٢٠ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، مرجع سابق ص ١١.  
٢١ المرجع السابق، ص ١١.

من بين أعضاء المجلس، وهذا ينتهك استقلالية الهيئات المحلية ويزيد من درجة المركزية. واعتبر البعض أن القرار بقانون منح صلاحيات مطلقة للوزير دون أن يكون للهيئات المحلية أي حق في الطعن على هذه القرارات.<sup>٢٢</sup>

### ٣-١. الإطار المؤسسي والتنظيمي للجنة الانتخابات: المهام والصلاحيات، وإطار قانوني بحاجة للتعديل

مباشرة بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤، تم تشكيل أول لجنة انتخابات مركزية في فلسطين. بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم (٣) لسنة ١٩٩٥ بتاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٩٥ لتشكيل هذه اللجنة. وكان السيد محمود عباس يترأس اللجنة في ذلك الوقت، حيث كان في حينها أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.<sup>٢٣</sup>

منح المشرع صلاحية إدارة العملية الانتخابية صراحة للجنة بمقتضى قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية<sup>٢٤</sup> والقرار بقانون الخاص بالانتخابات العامة<sup>٢٥</sup>، وقد سعت اللجنة إلى ممارسة مهامها بكل نزاهة وشفافية بدءاً بالسياسة المالية مروراً بإجراءات التوظيف والعطاءات، وانتهاءً بتنظيم عملية اعتماد مفتوحة لمراقبة الهيئات المحلية والدولية والهيئات الحزبية ووسائل الإعلام. كما حرصت اللجنة على نشر نتائج التسجيل وإطلاع كافة الأطراف المعنية على أي تعديل في إجراءاتها أو أي إجراء جديد تقوم به.<sup>٢٦</sup>

وقد تولت لجنة الانتخابات المركزية مهمة إدارة الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى التي أجريت في ٢٠ كانون الثاني ١٩٩٦، وفقاً لأحكام قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، وتم حل اللجنة تلقائياً بعد اكتمال العملية الانتخابية الأولى، وتحويل موجوداتها إلى لجنة الانتخابات الدائمة التي يُعينها رئيس السلطة الفلسطينية. وفي ١٠ تشرين الأول ٢٠٠٢، أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً يُعين فيه الدكتور حنا ناصر رئيساً للجنة الانتخابات المركزية. وتشكلت بذلك لجنة الانتخابات المركزية (الدائمة)<sup>٢٧</sup>، حيث تم تعيين بقية أعضاء اللجنة بموجب ذلك المرسوم.<sup>٢٨</sup> ومنذ إعادة تشكيلها كلجنة دائمة في عام ٢٠٠٢، نفذت اللجنة العديد من العمليات والفعاليات الانتخابية، بما في ذلك انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في كانون الثاني ٢٠٠٥ بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات، وانتخاب أعضاء المجلس التشريعي في كانون الثاني ٢٠٠٦، وانتخاب مجالس الهيئات المحلية<sup>٢٩</sup> في تشرين الأول ٢٠١٢، وأيار ٢٠١٧، وكانون الأول ٢٠٢١، وآذار ٢٠٢٢. بالإضافة إلى ذلك، تعمل اللجنة<sup>٣٠</sup> على إعداد وتحديث سجل الناخبين بشكل دوري تقريباً سنوي.<sup>٣١</sup>

٢٢ المرجع السابق، ص ١١.

٢٣ لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية ٢٠٢١، رام الله، فلسطين، ص ٩.

٢٤ أنظر نص المادة ١٣ من قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق.

٢٥ أنظر نص المادة ١٣ من القرار بقانون (١) لسنة ٢٠٠٧، مرجع سابق.

٢٦ لجنة الانتخابات المركزية، فلسطين، <https://www.elections.ps/tabid/627/language/ar-PS/Default.aspx>، تم الإطلاع في ١٩ أيار ٢٠٢٣.

٢٧ تتألف اللجنة من تسعة أعضاء -بمن فيهم الرئيس والأمين العام- والذين يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، من بين القضاة وكبار الأكاديميين والمحامين ذوي الخبرة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.

٢٨ لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية ٢٠٢١، مرجع سابق، ص ٩.

٢٩ تم تكليف للجنة المركزية بمهمة تنظيم الانتخابات المحلية، ووفقاً لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لعام ٢٠٠٥، من أبرز الصلاحيات التي تمارسها اللجنة في إطار عملها: (١) المصادقة على جميع الإجراءات اللازمة للعملية الانتخابية، (٢) متابعة ومراقبة كافة مراحل العملية الانتخابية والتأكد من تنفيذها وفق القانون، (٣) اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتنفيذ انتخابات تتسم بطابع النزاهة والحيادية والشفافية، (٤) البت في جميع الاعتراضات وتنفيذ قرارات المحاكم بشأن الطعون المقدمة، (٥) إعلان نتائج الانتخابات الأولية والنهائية والمصادقة عليها. للمزيد، أنظر لجنة الانتخابات المركزية، المرجع السابق، ص ٩.

٣١ المرجع السابق، ص ٩.

منح المشرع صلاحية إدارة العملية الانتخابية صراحة للجنة الانتخابات بمقتضى قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية والقرار بقانون الخاص بالانتخابات العامة.

وتتمتع لجنة الانتخابات المركزية بشخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي. وهي هيئة مهنية محايدة تتعامل بالمساواة والموضوعية مع جميع الأحزاب والقوى السياسية وتقف على ذات المسافة مع جميع الشركاء، وتنظر إليهم كشركاء في العملية الديمقراطية. يقع على عاتق اللجنة مهمة تطبيق أحكام القانون والأنظمة المشتملة عليه، وإعداد مشروعات الأنظمة وفقاً لأحكام القانون، ووضع اللوائح الداخلية المنظمة لعملها، والإشراف على تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية ومهامها المتعلقة بها. من بين هذه المهام، على سبيل المثال لا الحصر: إعداد سجل الناخبين، وتسجيل القوائم الانتخابية، وإعداد قوائم المرشحين النهائية ونشرها، والنظر في الاعتراضات، وإعلان النتائج النهائية.<sup>٣٢</sup>

استطاعت اللجنة تنظيم الانتخابات بطريقة مهنية رغم العراقيل بدءاً بالاحتلال وما ترتب عليه بتعطيل حركة موظفيها، ومنع الانتخابات في القدس، والانقسام السياسي الفلسطيني وما تبعه من منع إجراء الانتخابات في قطاع غزة وعدم انتظامها دورياً في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي حرمان الشعب الفلسطيني من اختيار ممثليه. وعلى الرغم من تمتع اللجنة بالمصداقية والموضوعية والسمعة الجيدة والحيادية أثناء إدارتها للعملية الانتخابية، كانت المعضلة الرئيسية هي أن التشريعات والأطر القانونية أصبحت قديمة ولم تتوافق مع الأهداف التي أنشئت من أجلها، بسبب التعديلات المختلفة وتعدد القوانين الناظمة لعملها.

٣٢ بالإضافة إلى مهامها التنظيمية، تقوم اللجنة بتنفيذ برامج للتوعية والتنقيف للمواطنين في مجال الشؤون الانتخابية. يهدف ذلك إلى تمكين المواطنين من المشاركة الفعالة في الشأن العام، من خلال اختيار ممثليهم بحرية. كما تحث اللجنة المواطنين على احترام آراء الآخرين، وهذا يساهم في تعزيز قيم الديمقراطية وتعايش المجتمع واحترام نتائج الانتخابات. وتعمل اللجنة بشكل مستمر على رفع جاهزيتها من خلال تطوير وتدريب كوادرها، لضمان استعدادها المستمر لتنفيذ أي عملية انتخابية مستقبلية وفقاً للقانون. أنظر لجنة الانتخابات المركزية، مرجع سابق، ص ٩.

## الفصل الثاني

# السياق العام لإجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في مراحلها المختلفة: قراءة في السياقات السياسية والقانونية والانتخابية

إن فهم السياق العام لإجراء الانتخابات الفلسطينية يلعب دوراً مهماً في معرفة والوقوف على مجريات العملية الانتخابية برمتها وإفرازاتها حيث قامت اللجنة بالتحضير لهذه الانتخابات لأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ٢٠١٢، ٢٠١٦، ٢٠٢١-٢٠٢٢، في سياقات مختلفة أثرت ولا تزال على واقع انتخاب مجالس الهيئات المحلية. ولعل أبرز حدث مفصلي هو الانقسام السياسي الفلسطيني بعد العام ٢٠٠٧، وما خلفه من إشكاليات عميقة سواء على مستوى القبول العام لهذه الانتخابات من قبل الفصائل السياسية، وعلى مستوى إصدار النصوص التشريعية فضلاً عن تزايد التوجهات العشائرية أثناء مختلف المسارات الانتخابية التي حالت دون إجراء هذه الانتخابات بشكل دوري حتى لحظة إعداد هذا التقرير، فضلاً عن ممارسات الاحتلال في القدس المحتلة.

والجدير بالذكر أن مطالبة كل سلطة أو نظام أو حزب سياسي بإجراء الانتخابات أو دعمها تبني على المكاسب المتوقعة لكل طرف معني بإجراء الانتخابات والتي منها ما يرتبط بدوافع عامة وأخرى بدوافع خاصة<sup>٣٤</sup>. تتمثل الدوافع العامة، في التمسك بالانتخابات كممارسة ديمقراطية تمكن المواطن من اختيار ممثليه بحرية وبشكل دوري. في حين تتمثل الدوافع الخاصة للذين يطالبون بإجراء الانتخابات بتحقيق أهداف سياسية قد تتراوح بين تعزيز قوة الحزب أو النظام الحاكم إلى تحقيق برامج سياسية أو اقتصادية للأفراد أو المجموعات المعنية. وتنفهم هذه الدوافع يمكن من قراءة المشهد السياسي بشكل أكثر عمقاً<sup>٣٥</sup>.

سيعرض هذا القسم على أهم السياقات التي رافقت إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية، سواء في الأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ٢٠١٢ و ٢٠٢١، وما رافقها من مؤثرات وسياسات قانونية وسياسية واجتماعية أو حزبية أو عشائرية.

٣٣ قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية في جلستها التي المنعقدة بتاريخ ٣ تشرين الأول ٢٠١٦، الاستمرار بإجراء الانتخابات في الضفة الغربية واسقاط اجرائها في قطاع غزة لعدم وجود قضاء شرعي مشكل حسب القانون الاساسي والقوانين ذات العلاقة. فأوصت اللجنة في رسالة بعثتها إلى الرئيس محمود عباس بتأجيل إجراء الانتخابات المحلية لمدة ستة أشهر، بحيث يتم خلالها ترتيب البيت الداخلي الفلسطيني، وبعد قرار مجلس الوزراء القاضي بتأجيل الانتخابات المحلية في جميع المحافظات حفاظاً على وحدة الوطن، رأت اللجنة أن هذا القرار يأتي منسجماً مع توصياتها بتأجيل العملية برمتها مؤقتاً، بدلاً من استكمال اجرائها في الضفة الغربية فقط، والذي كان من شأنه تعميق الانقسام بين شطري الوطن ما يضر بالمصلحة العامة للشعب الفلسطيني.

٣٤ علي منصور، انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية (٢٠٠٤/٢٠٠٥) و ٢٠١٢ النتائج والدلائل، دراسة مقارنة الفصل الثالث، مرجع سابق، ص ٨٢-٨٣.

٣٥ المرجع السابق.

تم إجراء الانتخابات الأولى للهيئات المحلية الفلسطينية بعد ١١ عاماً من تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة في أعقاب صدور القانون الفلسطيني الأول المتعلق بانتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية، الذي يُعرف بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦. وقد تم تنفيذ الانتخابات على أربع مراحل متتالية، بدءاً من تاريخ ٢٣ كانون الأول ٢٠٠٤ وحتى ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥. علماً بأن آخر انتخابات أجريت في ظل الاحتلال الإسرائيلي كانت في العام ١٩٧٦.<sup>٣٦</sup>

كان لعدد من العوامل تأثير على السياق العام للانتخابات، ولعل أبرزها:<sup>٣٧</sup>

تم إجراء الانتخابات الأولى للهيئات المحلية الفلسطينية بعد ١١ عاماً من تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة في أعقاب صدور القانون الفلسطيني الأول المتعلق بانتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية.

## ٢-١. ممارسات الاحتلال الإسرائيلي وانسداد الأفق السياسي والترهل المؤسسي

شكلت الاعتداءات المستمرة من قبل الاحتلال بعد قيام السلطة الفلسطينية حتى اليوم في الضفة الغربية وقطاع غزة، عاملاً لا يمكن تجاهله. وبلغت تلك الاعتداءات ذروتها إثر اندلاع الانتفاضة الثانية المعروفة بـ 'انتفاضة الأقصى' في عام ٢٠٠٠. وقد تزامنت هذه الاعتداءات مع إجراء انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية في الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٥. حيث تم حصار المدن الفلسطينية، وإغلاق منافذها، واجتياحها.<sup>٣٨</sup> كما لعب الاحتلال دوراً بارزاً في تعزيز الانقسام السياسي الفلسطيني، وما خلفه من تجاذبات واختلافات حادة وصلت حد الاقتتال الداخلي، إلى جانب تأثيره بشكل مباشر على المواطنين، وعلى اللجنة وأعضائها خاصة من خلال منعهم من الحركة والتنقل وممارسة حق الانتخاب.

تأثرت السلطة ومؤسساتها بتداعيات الاحتلال لا سيما بعد العام ٢٠٠٠ حيث تعثرت العملية السياسية للفلسطينيين، وظهرت علامات فشل واضحة في مسار التسوية السلمية، وتفشي الفساد والفوضى ونقص الأمن. وهو ما أسهم في خلق حالة من عدم الاهتمام بالعملية الانتخابية، سواء بالنسبة للأفراد والجماعات.<sup>٣٩</sup>

## ٢-٢. توجهات الأحزاب والفصائل الفلسطينية حول المشاركة بالانتخابات المحلية ٢٠٠٧ قبل

تتميز الساحة السياسية الفلسطينية بتعددية فصائلها البالغة نحو ١٠ فصائل وبتفاوتها من تفاوت من حيث القوة والتأثير. ورغم هذا التعدد، فإن فصليين رئيسيين يتصدران المشهد وهما فتح وحماس.

تتحكم فتح في الانتخابات باعتبارها الفصيل المسيطر على السلطة الفلسطينية فضلاً عن سيطرتها على منظمة التحرير الفلسطينية والفصائل المنضوية تحتها. غير أنها تعاني من الانقسام بين قيادتها مما أدى إلى تشطي في دور الحركة وقيادتها وتقلص شعبيتها. فهي لم تتمكن من التخلص من اتفاقية أوسلو ولا من تفعيلها. كما فشلت في تقديم برنامج يحظى بدعم الجماهير الفلسطينية.

٣٦ المرجع السابق، ص ٤٣.

٣٧ للمزيد حول السياق السياسي والقانوني والاجتماعي أنظر على منصور، مرجع سابق، ص ٤٤ وما بعدها، كما يمكن الرجوع للدراسة المرجعية الخاصة بهذا التقرير المتوفرة لدى لجنة الانتخابات المركزية.

٣٨ علي منصور، مرجع سابق، ص ٤٤.

٣٩ المرجع السابق، ص ٤٥.

٤٠ المرجع السابق، ص ٤٥-٤٧.

تأثرت السلطة ومؤسساتها بتداعيات الاحتلال لا سيما بعد العام ٢٠٠٠ حيث تعثرت العملية السياسية للفلسطينيين، وظهرت علامات فشل واضحة في مسار التسوية السلمية، وتفشي الفساد والفوضى ونقص الأمن. وهو ما أسهم في خلق حالة من عدم الاهتمام بالعملية الانتخابية.

أما حماس، وعلى عكس موقفها المتمثل في مقاطعة الانتخابات العامة، إلا أنها قررت المشاركة في الانتخابات المحلية باعتبار أن الهيئات المحلية تقدم خدمات تلبي احتياجات المواطن اليومية أما باقي الفصائل الفلسطينية، ورغم تأثيرها السياسي المحدود فقد عبرت عن رغبتها في المشاركة في الانتخابات المحلية، باستثناء حركة الجهاد الإسلامي التي قررت مقاطعة الانتخابات.

ويمكن القول إن حالة من الاستقطاب السياسي الحاد سادت الأجواء بين مختلف الفصائل تزامناً مع إجراء جميع مراحل الانتخابات. وتعتبر الانتخابات استفتاءً على البرامج السياسية والتوجهات بدلاً من التركيز فقط على الخدمات. ويمكن تفسير حجم التعبئة والتجاوب العالي للمشاركة في الانتخابات بسبب ذلك. وزاد الأمر تعقيداً وفاة الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات في نهاية عام ٢٠٠٤، الذي كان له أثر بالغ في تحولات كبيرة في تاريخ الحركة الوطنية الفلسطينية.

### ٣-٢. الانقسام السياسي الفلسطيني بعد العام ٢٠٠٧ وتداعياته على الانتخابات

يستدعي تشخيص الواقع السياسي والحزبي الذي ساد وتزامن مع انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية عام ٢٠١٢ العودة إلى عام ٢٠٠٦. حيث جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية، وفازت فيها حركة حماس بالأغلبية مما أدى إلى تحدٍ سياسي بين مؤسسة الرئاسة والحكومة تم على إثره تقسيم السلطة بحيث أصبح هناك حكومة ورئاسة منفصلتين، وبعد ذلك تحول هذا التحدي إلى أزمة سياسية فلسطينية تم حلها في حزيران ٢٠٠٧، عن طريق ما يعرف بالحسم العسكري الذي أدى بدوره إلى الانقسام الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة.<sup>٤١</sup> ونتج عم ذلك ازدواجية في عمل السلطات، أثرت العملية الانتخابية، وشرعية المؤسسات التي لا زالت تروج تحت وطأة الانقسام السياسي إلى حين كتابة هذا التقرير.

من جانب آخر، أدى هذا الانقسام إلى انحدار مستوى الحريات العامة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بما في ذلك حق المواطن في انتخاب ممثليه على مستوى السلطتين التنفيذية والتشريعية، فضلاً عن الهيئات المحلية.

أما من حيث الأثر المباشر للانقسام على الأحزاب السياسية، فقد كان هناك تراجع لدور الأحزاب في تكريس ثقافة المشاركة والتداول السلمي للسلطة، بل ساهمت في تعزيز الثقافة المصلحية والعشائرية والفئوية الضيقة.<sup>٤٢</sup> وتسببت هذه الحالة في تراجع مستوى المصادقية لدى الناس في فعالية وجدوى ممارسة حقهم في الترشح والانتخابات. وظهرت هذه الحالة بوضوح في الانتخابات المحلية التي جرت في عام ٢٠١٢، حيث شهدت انخفاضاً في نسبة مشاركة المواطنين، وارتفاعاً غير معقول في حجم الهيئات المحلية التي فازت بنتيجة التزكية حيث بلغت أكثر من ٦٠ بالمئة من حجم الهيئات المحلية.<sup>٤٣</sup>

وقد تم تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية بموجب قرارات لها قوة القانون من قبل رئيس دولة فلسطين في العام ٢٠١٢، بهدف إجراء انتخابات محلية في الضفة الغربية فقط واستثناء قطاع غزة منها، وهذا يعد انتهاكاً واضحاً للمعايير الدولية التي تشترط أن الدول يجب أن تضع إجراءات تمكن جميع المواطنين

٤١ علي منصور، مرجع سابق، ص ٨٥.

٤٢ علي منصور، مرجع سابق، ص ٨٦.

٤٣ معن ادعيس، مرجع سابق، ص ٦٤٩.

يستدعي تشخيص الواقع السياسي والحزبي الذي ساد وتزامن مع انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية عام ٢٠١٢ العودة إلى عام ٢٠٠٦، حيث جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية، وفازت فيها حركة حماس بالأغلبية مما أدى إلى تحدٍ سياسي بين مؤسسة الرئاسة والحكومة.

من ممارسة حقهم في الترشح والانتخاب، وتحافظ على الحقوق والحريات وخاصة حق المساواة وعدم التمييز.<sup>٤٤</sup>

ومنذ ٢٠٠٧، وحتى الآن، لم يتم إجراء أي انتخابات في قطاع غزة. وبالرغم من الأصوات التي طالبت بإجراء الانتخابات كحل للخروج من حالة الانقسام، إلا أن هناك أوساط واسعة تشكك في القدرة على إجراء الانتخابات في ظل الانقسام، حيث أنها تحتاج إلى توافق وطني مسبق لإتمام الترتيبات الأمنية والقضائية والقانونية للعملية الانتخابية.

## ٢-٤. انتقال الصلاحيات التشريعية إلى السلطة التنفيذية: إطار قانوني غير مستقر وغير واضح

يستند الإطار الدستوري للانتخابات على المادة (٨٥) من القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣. أما الإطار القانوني فلم يكن مستقراً، حيث خضع قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ في حينها لعدة تعديلات جوهرية، كان أولها في العام ٢٠٠٤ حيث عدل بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤، تضمن التعديل إجراء العملية الانتخابية على مراحل بعد أن كانت مقتصرة على مرحلة واحدة للهيئات المحلية الفلسطينية كافة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ثم أُجري تعديل آخر أقره المجلس التشريعي بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ١٣ آب ٢٠٠٥، ألغى بموجبه القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ والقانون المعدل رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤، وكان أبرز ما اشتمل عليه هو تغيير العمل بنظام الأغلبية واستبداله بالنظام النسبي<sup>٤٥</sup>، إضافة لاعتماد مقاعد محددة للمرأة في مجالس الهيئات المحلية فيما أصبح يعرف بـ الكوتا النسائية، كما تم تعديل جزئي آخر تم بموجبه إيلاء مهمة الاشراف على الانتخابات المحلية للجنة الانتخابات المركزية بدلاً عن اللجنة العليا للانتخابات.<sup>٤٦</sup>

بعد العام ٢٠٠٧، زاد الوضع القانوني تعقيداً، إذ تطلب السريان الفعلي للقوانين وجود جهة تشريعية لإصدار القوانين. وفي هذا السياق، مثل المجلس التشريعي ومؤسسة الرئاسة والحكومة، الهيئات المخولة بإصدار النصوص التشريعية رغم تعطل المجلس التشريعي. لم يتم حل المجلس إلا في ٢٠١٨ بعد صدور قرار تفسيري عن المحكمة الدستورية رقم (١٠)<sup>٤٧</sup> في حين أن هذا الأخير كان معطلاً فعلياً منذ الانتخابات التشريعية للعام ٢٠٠٦، ومن ثم الانقسام السياسي الفلسطيني الذي حصل في العام ٢٠٠٧ ونقل سلطة التشريع إلى رئيس الدولة بحكم المادة (٤٣) تحت مظلة حالة الضرورة. ومن هنا تم اللجوء إلى إصدار قرارات لها قوة القانون طال جزء منها قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية كما تم الإبقاء على المجلس التشريعي الفلسطيني بحضور أعضاء كتلة التغيير والإصلاح، لا غير، تحت أدوات قانونية جديدة استحدثت في حينه ومن أبرزها مسألة توكيلات الأسرى. أدى ذلك إلى عدم وحدانية النص التشريعي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، و سريان قرارات الحكومة أو الرئاسة على أجزاء محدودة حيث لم تطبق سوى على الضفة الغربية بما فيها مسألة الدعوة للانتخابات المحلية.

٤٤ المرجع السابق، ص ٦٤٩.

٤٥ تمت تعديلات النظام الانتخابي بناء على حسابات حزبية، حيث تم إجراء انتخابات المرحلة الأولى وفقاً لنظام الأغلبية ثم تم استبداله بالنظام النسبي وإضافة كوتا نسائية خلال المرحلة الثانية.

٤٦ علي منصور، مرجع سابق، ص ٤٨.

٤٧ قرار تفسيري صادر عن المحكمة الدستورية يحمل الرقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، صادر بتاريخ ١٢ كانون الأول ٢٠١٨، ووضح بعض الأسباب التي استندت إليها المحكمة بناء على أمرين أساسيين: ١. أن المجلس لم يباشر اختصاصه منذ نشأته؛ ٢. أن الانتخابات المستحقة للمجلس التشريعي لم تعقد في موعدها المستحق في العام ٢٠١٠.

إن انتقال صلاحيات التشريع إلى يد السلطة التنفيذية بموجب المادة (٤٣)، والتي استخدمت على خلاف ما نص عليه القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، أتاح للسلطة التنفيذية عدم إجراء الانتخابات في مواعيدها قبضتها على الهيئات المحلية حيث يمكنها عزل رئيس مجلس الهيئة المحلية. كما أن تلك القوانين معرضة للطعن بسبب عدم عرضها على المجلس التشريعي للمصادقة أو تعرضها للإلغاء بمجرد عقد أول جلسة لمجلس تشريعي منتخب أو مخالفتها للصيغ والإجراءات التي رسمها القانون.

## الفصل الثالث

# انتخابات مجالس الهيئات المحلية ومراحلها وتفاعلاتها مع الشركاء وتوجهاتهم

سيتم في هذا القسم التركيز على الثغرات في مختلف مراحل العملية الانتخابية ودور الشركاء كأطراف رئيسية في العملية الانتخابية وذلك على النحو الآتي:<sup>٤٨</sup>

### ٣-١. مراحل العملية الانتخابية والثغرات القانونية أثناء سيرها: ملاحظات أولية

تبدأ عملياً العملية الانتخابية لانتخاب مجالس الهيئات المحلية منذ إصدار مجلس الوزراء قراره بتحديد موعد انتخابات مجالس الهيئات المحلية، تليها عدة المراحل والتي نسوقها تباعاً على النحو الآتي:

#### ٣-١-١. المرحلة السابقة على الدعوة لانتخابات الهيئات المحلية

هذه المرحلة مهمة من حيث كونها تعد مرحلة تحضيرية، وترتبط بعمل لجنة الانتخابات المركزية، سواء على مستوى الأطر القانونية أو المستوى المؤسساتية، على أهمية هذه المرحلة فإن هناك ضرورة ملحة في إجراء عدد من المراجعات التشريعية لهذه المرحلة والمتمثلة في:

#### مسألة توحيد الإطار القانوني الخاص بعمل لجنة الانتخابات المركزية

تتمثل الإشكالية هنا، في أن هناك قانونين ساريان في دولة فلسطين يحكمان العملية الانتخابية، أحدهما خاص بانتخابات مجالس الهيئات المحلية والآخر خاص بالانتخابات العامة، علماً بأن هناك عدداً من الفصول الواردة في القانونين تنظم نفس المواضيع بما في ذلك صلاحية اللجنة المركزية للانتخابات وهو ما يحدث حالة من الارتباك وعدم وحدانية النص التشريعي، وبالتالي فإن توحيد القانونين في نص واحد من شأنه أن يسمح بتجاوز أية تناقضات أو تضاربات غير ضرورية أو غير مقصودة بين القانونين.<sup>٤٩</sup>

هناك قانونين ساريان في دولة فلسطين يحكمان العملية الانتخابية، أحدهما خاص بانتخابات مجالس الهيئات المحلية والآخر خاص بالانتخابات العامة.

٤٨ لا يهدف هذا القسم إلى الوقوف على الإجراءات العملية وإشكالاتها، فهناك العديد من التقارير التي حددت هذه الإشكاليات، وللمزيد حول رصد مراحل العملية الانتخابية ونتائجها ومجرباتها راجع لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية ٢٠٢١، ص ٢١، متوفر على الرابط الآتي: <https://www.elections.ps/tabid/1220/language/ar-PS/Default.aspx>

٤٩ باسم الزبيدي، قراءة سياسية في قانون الانتخابات العامة في الضفة والغربية وقطاع في غزة، كانون الثاني ٢٠١٣.

### مسألة الضمانات القانونية لاستقلالية لجنة الانتخابات المركزية

تعد مسألة استقلالية  
ونزاهة لجنة الانتخابات  
من القضايا ذات الأهمية  
البالغة والحساسة، نظراً  
للوضع السياسي المتوتر  
وحالة الاستقطاب الكبيرة  
بين الأطراف السياسية في  
فلسطين.

- تعد مسألة استقلالية ونزاهة لجنة الانتخابات من القضايا ذات الأهمية البالغة والحساسة، نظراً للوضع السياسي المتوتر وحالة الاستقطاب الكبيرة بين الأطراف السياسية في فلسطين. على الرغم من أن لجنة الانتخابات قد أظهرت مستوى مقبولاً من النزاهة والحياد والاستقلالية، فإن هذه الاستقلالية مرتبطة خاصة بتصرفات القائمين على اللجنة وبال دعم السياسي المحلي والدولي الذي حظوا به ولا تستند إلى أساس قانوني قوي. ويقترح في هذا الإطار:°
- وجوب مصادقة المجلس التشريعي على تسمية أعضاء لجنة الانتخابات المركزية، وعدم اقتصار تسمية الأعضاء بمقتضى مرسوم رئاسي.
  - أن تكون شروط ترشح المدير التنفيذي هي ذات الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة.
  - عدم جواز أن يكون عضو اللجنة مرتبطاً بأي حزب سياسي.
  - أن تقوم اللجنة بإعداد موازنتها السنوية بنفسها، وأن تدرج كبنود من بنود الموازنة العامة.
  - أن تتمكن اللجنة من فرض غرامات على المخالفين لبعض أحكام قانون الانتخابات.
  - أن يتم اعتبار قرارات ومحاضر اجتماعات اللجنة سجلات عامة يجب نشرها.

### مسألة تحديد طبيعة النظام الانتخابي

النظام الانتخابي الجيد هو ذلك  
الذي يسمح بتحقيق التمثيل  
الجغرافي والأيدولوجي،  
والحزبي/السياسي، والمجتمعي  
بما في ذلك ضمان التنوع في  
الجنسين، والأعمار، والثروات،  
والمستويات الاجتماعية  
والاقتصادية، والمكونات  
الدينية والعرقية بالمجتمع.

إن النظام الانتخابي الجيد هو ذلك الذي يسمح بتحقيق التمثيل الجغرافي والأيدولوجي، والحزبي/السياسي، والمجتمعي بما في ذلك ضمان التنوع في الجنسين، والأعمار، والثروات، والمستويات الاجتماعية والاقتصادية، والمكونات الدينية والعرقية بالمجتمع.° غير أن تحقيق وظائف النظام الانتخابي يبقى رهيناً للسياق العام الذي يطبق فيه. حيث لا يمكن لأي نظام من النظم الانتخابية، سواء كان أغلياً أو نسبياً، أن يحقق أهدافه إلا إذا تم تصميمه بالاتفاق بين القوى السياسية والأحزاب بالإضافة إلى أن ذلك يعد عاملاً حاسماً في مقبولية الانتخابات.° وهو ما يعتبر مفقوداً في ظل الظروف التي تم ذكرها سلفاً.

### ٣-٢-١. مرحلة الدعوة للانتخابات مجالس الهيئات المحلية والمراحل التحضيرية للانتخابات

وفقاً للمادة (٢) من قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، يعد مجلس الوزراء هو الجهة المكلفة بالدعوة لانتخابات مجالس الهيئات المحلية، ويتم التقييد غالباً بهذا الجانب الشكلي المتمثل في إصدار قرار عن مجلس الوزراء يحدد موعد الانتخابات المحلية، وإن كان بشكل غير منتظم، لكن الإشكالية الأساسية تكمن في عدد من القضايا سواء من حيث النص أو من حيث الممارسة وهي على النحو الآتي:

#### عدم انتظام دورية الانتخابات وسياق تأجيل وتجزئة الانتخابات: ممارسة قانونية أم سياسية

تعد مسألة عدم انتظام دورية انعقاد انتخابات مجالس الهيئات المحلية واحدة من الإشكاليات القانونية والسياسية، حيث أن قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته لم تضع تاريخ محدد ودوري لإجراء هذه الانتخابات كقيد زمني على إصدار الدعوة للانتخابات.

٥٠ المرجع السابق.

٥١ المرجع السابق.

٥٢ المرجع السابق.

وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً لإجراءات وضعها القانوني رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥<sup>٥٢</sup>، لم تسمح المادة (٥) بإمكانية التأجيل إلا لمدة لا تزيد عن أربعة أسابيع<sup>٥٣</sup>. إلا أن التغيير الدراماتيكي قد حصل بموجب القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، الذي أتاح هذا لقرار بقانون إمكانية إجراء الانتخابات على مراحل وألغى المادة (٤) من القانون الأصلي<sup>٥٤</sup>. وعملياً استخدمت الحكومة هذا 'الاستثناء' كقاعدة في أكثر من مناسبة وتحت ذرائع مختلفة، خاصة أن النص أتاح ذلك إذا اقتضت 'المصلحة العامة' التي يتم تأويلها وفقاً لأهواء السلطة الحاكمة.

وجرت العادة، منذ تجزئة الانتخابات المحلية، أن يتم عقدها على أكثر من مرحلة، تشمل المرحلة الأولى الهيئات المحلية المصنفة (ج) ٢ والبالغ عددها ٣٨٧ مجلساً بلدياً وقروياً<sup>٥٥</sup>، والتي تفوز معظم قوائمها بنتيجة الترزية مقارنة بعدد الهيئات المصنفة (أ) و (ب) التي يبلغ عددها ٥٨ هيئة وتوجد في المدن والبلدات الكبيرة—التي عادة ما تجري فيها انتخابات حقيقية<sup>٥٦</sup>. وبحسب بعض المحللين، تعود الأسباب الحقيقية لتجزئة الانتخابات إلى محاولة استخدام المرحلة الأولى لقياس مدى فرص بعض الأحزاب السياسية<sup>٥٧</sup> بالفوز<sup>٥٨</sup> قبل المضي إلى المرحلة الثانية<sup>٥٩</sup>.

إن إدراج المادة (٤) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ التي سمحت بتجزئة الانتخابات لم يبنى على سبب وجيه يبرر إجراء الانتخابات على مرحلتين. كما لم يوضح، القرار الصادر عن مجلس الوزراء الأسباب التي تستدعي تلك الإجراءات. بناءً على ذلك، يمكن اعتبار القرار الحكومي مخالفاً للمتطلبات الشكلية والإجرائية لتنظيم وتجزئة الانتخابات على مرحلتين، سيما بأن الجهة المخولة قانوناً لإبداء أسباب تعذر إجراء الانتخابات من عدمه هي لجنة الانتخابات المركزية التي لم يصدر عنها أي موقف بشأن تعذر إجراء الانتخابات<sup>٦٠</sup>. وبناءً على ذلك، فمن المهم إعادة النظر في التعديل القانوني ووضع ضوابط محددة لها في حال الإبقاء على النص.

### ٣-١-٣. مرحلة تنظيم التسجيل والنشر والاعتراض

لا تطرح هذه المرحلة إشكاليات قانونية بقدر ما طرحت بعض المشاكل اللوجستية المتمثلة في عدم اعتماد ترتيب أجنبي لأسماء الناخبين في السجلات بما يسهل استدلال موظفي اللجنة على اسم الناخب/ة عند قدومه للإقتراع وهو ما يعد مخالفاً للمادة (١٩) من إجراءات الاقتراع والفرز الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية بموجب قانون الهيئات المحلية<sup>٦١</sup>.

٥٢ حيث جاء قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بنصوص صريحة تؤكد على هذه المسألة لا سيما المادة (٤) منه التي نصت على أن 'تجري الانتخابات المحلية في جميع المجالس في يوم واحد، كل أربع سنوات بقرار يصدر من مجلس الوزراء'.

٥٤ حيث جاء فيها 'للجنة الانتخابات المركزية أن تطلب تأجيل موعد الانتخابات في مجلس أو أكثر من المجالس المحلية لمدة لا تزيد على أربعة أسابيع، إذا اقتضت ذلك الضرورات الفنية وسلامة الانتخابات، ويصدر قرار التأجيل عن مجلس الوزراء'.

٥٥ حيث جاء في المادة (٢) من القرار بقانون المذكور: '١. تجري الانتخابات في جميع مجالس الهيئات المحلية في يوم واحد كل أربع سنوات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء. ٢. في حال تعذر إجراء انتخابات المجالس وفقاً للفقرة (١)، يجوز لمجلس الوزراء إصدار قرار بإجراء الانتخابات على مراحل وفق ما تقتضيه المصلحة العامة'.

٥٦ وهي الهيئات الأكثر عدداً كما يتضح من إحصائيات لجنة الانتخابات المركزية.

٥٧ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ١٢.

٥٨ يرى البعض أن خيار تجزئة الانتخابات والبدء في المناطق الصغيرة يصب في مصلحة الحزب الحاكم خاصة في ظل مقاطعة حركة حماس حيث إن اختيار إجراء الانتخابات في الهيئات المصنفة (ج) يستند إلى أنه قد تبين أن غالبية القوائم المترشحة فيها عادة ما تفوز بنتيجة الترزية وترشيح قوائم وحيدة بالتحالف بين حركة فتح مع العشائر والعائلات. كما تم تبرير ذلك بالاحتلال الإسرائيلي وما يرضه من عراقيل وعقبات وتجزئته لمدن الضفة والحواجز الممتدة داخل أراضي السلطة الفلسطينية، ويمكن القول عموماً بأنه ليس هناك مبررات كافية لعقد الانتخابات على مراحل، كما لا يوجد معايير واضحة ومحددة لتقديم هيئات على حساب أخرى أو العكس.

٥٩ علي منصور، مرجع سابق، ص ٥٥.

٦٠ هاني المصري، المشاركة في الانتخابات البلدية بالضفة وإجراؤها بالقطاع واجب، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، مسارات، تشرين أول ٢٠٢١.

٦١ مؤسسة الحق، تقرير مؤسسة الحق الرقابي بشأن انتخابات الهيئات المحلية المرحلة الأولى، مرجع سابق، ص ٩.

٦٢ مؤسسة الحق، تقرير مؤسسة الحق الرقابي بشأن انتخابات الهيئات المحلية المرحلة الأولى، مرجع سابق، ص ١٩.

خلال انتخابات مجالس الهيئات المحلية في مراحلها الأولى في العام ٢٠٠٤-٢٠٠٥، تم استخدام السجل المدني مع السجل الانتخابي في الآن نفسه رغم توفر سجل ناخبين محدث. حيث استندت بعض المحطات على السجل المدني<sup>٦٣</sup>، في حين استندت محطات أخرى على سجل الناخبين، مما أدى إلى اعتماد إجراءات غير موحدة تؤثر في نزاهة العملية الانتخابية، وقد تم تدارك هذا الأمر في المرحلتين الثالثة والرابعة حيث اقتصر التصويت على الأفراد المسجلين في سجل الناخبين.<sup>٦٤</sup>

### ٤-١-٣. مرحلة الترشح: قراءة في الإجراءات والنصوص والضوابط

تستند عملية الترشح في تنظيمها وإدارتها إلى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، وإجراءات اللجنة.<sup>٦٥</sup> وتشكو النصوص المنظمة للترشح من ثغرات عدة، لعل أبرزها:

#### التمثيل النسبي والفوز بنتيجة التزكية

تتسم البيئة السياسية الفلسطينية بأنها بيئة معقدة، تعاني العديد من الأزمات والصراعات التي تؤثر على توجهات ومواقف المواطنين من الانتخاب، مما أدى إلى تنامي ظاهرة الفوز بالتزكية وتساهم ثنائية الاحتلال والانقسام الفلسطيني في انعدام ثقة المواطن بالعملية الديمقراطية من ناحية، وبتفرد كل طرف من طرفي الانقسام بفرض رؤيته على المجتمع الفلسطيني من ناحية أخرى. وتنامت ظاهرة الفوز بنتيجة التزكية الانتخابية كظاهرة في المجتمع الفلسطيني في انتخابات الهيئات المحلية، والأطر، والاتحادات، والنقابات، ومجالس الطلبة، والأندية الرياضية وغيرها، ولعل انتخابات الهيئات المحلية ٢٠١٢، كانت أحسن دليل على ذلك حيث اتسمت بعزوف المواطنين عن المشاركة فيها ترشيحاً وتصويتاً، وهو ما انعكس بالسلب على دور الهيئات المحلية في أداؤها لاحقاً.<sup>٦٦</sup>

شهدت الانتخابات المحلية زيادة ملحوظة في عدد الهيئات المحلية<sup>٦٧</sup> التي ترشحت فيها قائمة واحدة فقط أو ما يسمى بالتوافق على قائمة موحدة، وبالتالي فوزها بنتيجة التزكية<sup>٦٨</sup>. أما الانتخابات التي أجريت في الضفة الغربية فقط عام ٢٠٢١ فقد كانت نتائجها فوز ١٦٢ هيئة محلية بنتيجة التزكية حيث ترشحت فيها قائمة انتخابية واحدة وذلك من أصل ٣١٦ هيئة محلية عقدت فيها الانتخابات.<sup>٦٩</sup>

على سبيل المثال، خلال الانتخابات المحلية الأخيرة في مايو من العام ٢٠١٧، تمكنت ١٨١ هيئة محلية فقط، التي ترشحت بقوائم واحدة فقط، من الفوز بالمنصب، وذلك بسبب تفضيل نتيجة التزكية أكثر من الاختيار الديمقراطي، ويجدر القول أن محافظة جنين تمثل إحدى المناطق الرئيسية التي شهدت استخدام نتيجة التزكية بشكل كبير لاختيار أعضاء المجالس البلدية والمحلية. حيث تم التوافق على

٦٣ رغم كل ما يعترض السجل المدني من ثغرات، حيث لم يتم تحديثه حسب الأصول ولم تتم موافقته آنذاك مع سجل الناخبين

٦٤ علي منصور، مرجع سابق، ص ٥٧.

٦٥ أنظر المادة (١/١٥) من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥: 'تبدأ قبول طلبات الترشح لانتخابات مجالس الهيئات المحلية قبل أربعة وأربعين يوماً من الموعد المعين أصلاً للاقتراع، ويستمر لمدة عشرة أيام، ولا تقبل طلبات الترشح بعد المدة المذكورة.'

٦٦ عمر رحال، 'التزكية والتوافق الانتخابي في سياق التجربة الفلسطينية: الحد من التزكية التوافقية'، وسؤال غياب فاعلية الأحزاب، كانون الثاني ٢٠٢١، ص ٥.

٦٧ وانطبق ذلك مثلاً على ٢١٥ هيئة محلية من أصل ٣٥٤ هيئة بالضفة الغربية، أي حوالي ٦١ بالمئة من الهيئات المحلية في الانتخابات المحلية الثانية في العام ٢٠١٣، وانخفضت تلك النسبة إلى ٦٠ بالمئة في العام ٢٠١٧ حسب بيانات لجنة الانتخابات المركزية

٦٨ تعرف التزكية الانتخابية اصطلاحاً على أنها تقليد أحد المرشحين أو قائمة انتخابية لمنصب ما دون الحاجة للتصويت في أوراق اقتراع، أنظر للمزيد عمر رحال، 'التزكية والتوافق الانتخابي في سياق التجربة الفلسطينية: الحد من التزكية التوافقية'، وسؤال غياب فاعلية الأحزاب، كانون الثاني ٢٠٢١، ص ٤.

٦٩ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ١٢.

تتسم البيئة السياسية  
الفلسطينية بأنها بيئة معقدة  
تعاني العديد من الأزمات  
والصراعات، مما أدى إلى  
تنامي ظاهرة الفوز بالتزكية،  
وتساهم ثنائية الاحتلال  
والانقسام الفلسطيني في  
انعدام ثقة المواطن بالعملية  
الديمقراطية، وبتفرد كل  
طرف من طرفي الانقسام  
بفرض رؤيته على المجتمع  
الفلسطيني.

استخدام نتيجة التزكية في انتخاب ٣٤ هيئة محلية من بين ٥٧ في المحافظة وفقاً للجنة الانتخابات المركزية.<sup>٧٠</sup>

إن لهذه الظاهرة تأثيرات سلبية على العملية الديمقراطية ومبدأ الانتخابات. فقد شكلت مساساً بحق المواطنين بالانتخاب؛ ومكنت العائلات وبعض القوى والأحزاب من لعب دور رئيسي في دعم تشكيل القوائم الانتخابية التوافقية في بعض الهيئات المحلية الريفية، وتشكيل عدد من القوائم المنفردة في بعض القرى التي لم يتم التوصل فيها إلى تشكيل القوائم الانتخابية التوافقية.<sup>٧١</sup> كما وصل الأمر ببعض الهيئات المحلية (بواقع هيئة محلية واحدة) بأن قامت بإجراء انتخابات داخلية داخل الهيئة المحلية بالتوافق بين العائلات والأحزاب في البلدة دون التنسيق مع لجنة الانتخابات المركزية، وتم تسليم قائمة واحدة متوافق عليها (بنتيجة التزكية بينهم)، دون اللجوء لإجراء الانتخابات، وهي مسألة بحاجة لمعالجة قانونية.

ويضيق نظام القوائم المستقلة والتوافقية، من خيارات المواطنين، حيث يمنعهم من المشاركة في العملية الانتخابية بحرية، بسبب اعتماده على المحاصصة بين الفصائل والأحزاب أو العائلات، بدون إعطاء الأفراد حقهم بالانتخاب والمشاركة في كل تفاصيل العملية الانتخابية، ويعرقل هذا النظام إمكانية تشكيل مجالس تضم أفضل الكفاءات المهنية والمستقلين منهم بشكل خاص.<sup>٧٢</sup> أما على مستوى المدن الرئيسية التي جرت فيها الانتخابات المحلية فعمدت غالبية تلك المدن إلى تشكيل عدد من القوائم للمنافسة على المجالس البلدية فيها، الأمر الذي عزز من الحياة الديمقراطية، والتربية الانتخابية في المدن.

ولتجنب الإشكاليات المذكورة أعلاه، لا بد من حظر اللجوء إلى نتيجة التزكية أو التوافق في مثل هذه الانتخابات، وهو ما حرم المواطنين في بعض الهيئات من المشاركة في عملية الاقتراع واختيار مرشحهم بحرية تامة دون النظر لاعتبارات العشائرية والحزبية.<sup>٧٣</sup> وهناك من رأى بأن يتم المزج بين القانون الفردي (الأغلبية) والقانون النسبي (القوائم) في الانتخابات العامة الذي يمكن تطبيقه على انتخابات الهيئات المحلية.<sup>٧٤</sup>

#### عدم ترشح قوائم انتخابية

شهدت إنتخابات مجالس الهيئات المحلية ظواهر أخرى تمثلت في عدم ترشح أية قوائم داخل الهيئات المحلية، حيث بلغ عدد الهيئات المحلية التي لم يتم ترشح قوائم فيها في انتخابات ٢٠٢١ المرحلة الأولى والثانية ٧٨ هيئة محلية لم يترشح أحد بها، وهو ما يقتضي مراجعته تشريعياً في ثانيا قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية. والشكل ١ التالي يوضح ذلك:<sup>٧٥</sup>

**يضيق نظام القوائم المستقلة والتوافقية من خيارات المواطنين، حيث يمنعهم من المشاركة في العملية الانتخابية بحرية، بسبب اعتماده على المحاصصة بين الفصائل والأحزاب أو العائلات، بدون إعطاء الأفراد حقهم بالانتخاب والمشاركة في كل تفاصيل العملية الانتخابية.**

**لا بد من حظر اللجوء إلى نتيجة التزكية أو التوافق في مثل هذه الانتخابات وهو ما حرم المواطنين في بعض الهيئات من المشاركة في عملية الاقتراع واختيار مرشحهم بحرية تامة دون النظر لاعتبارات العشائرية والحزبية.**

٧٠ ميساء أبوزهيدي، النجاح الإخباري، 'التزكية في الانتخابات ... أسلوب ديمقراطي أم إفلاس سياسي؟'،

المرجع السابق، ص ١٢، <https://nn.najah.edu/news/Artical/2018/12/09/178316>، تم الاطلاع في ١٤ تموز ٢٠٢٣.

٧١ المرجع السابق، ص ١٢.

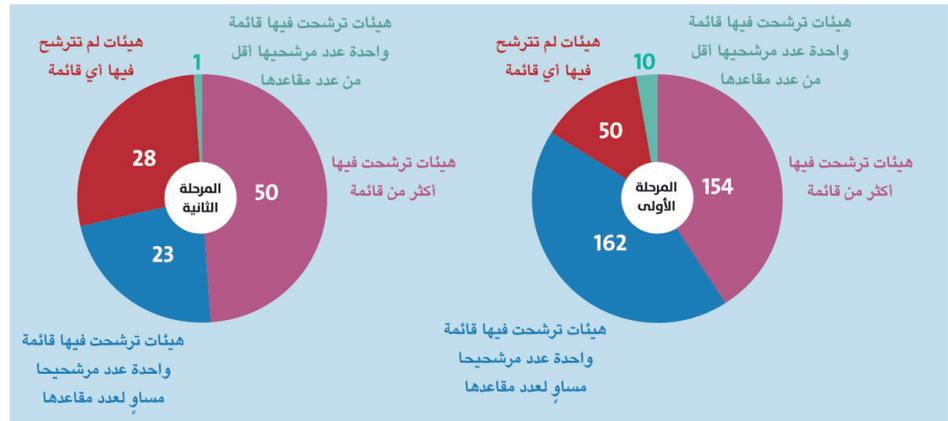
٧٢ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ١٢.

٧٣ مؤسسة الحق، تقرير مؤسسة الحق الرقابي بشأن انتخابات الهيئات المحلية المرحلة الأولى، ٢٠٢١، ص ١٤.

٧٤

٧٥ لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية ٢٠٢١، مرجع سابق، ص ٢١.

## الشكل ١. ترشيح القوائم داخل الهيئات المحلية في المرحلتين الأولى والثانية لعام ٢٠٢١



المصدر: مفوضية الإنتخابات الفلسطينية.

## مخالفة مبادئ الحوكمة

يفتقر القانون إلى شرط يمنع ترشح الأقارب من الدرجة الأولى في القائمة الانتخابية الواحدة. إذ يتعارض هذا الأمر مع مبدأ منع تضارب المصالح ومبدأ النزاهة. يحدث في بعض الأحيان وجود قوائم انتخابية تضم أفراداً من أسرة واحدة، بما في ذلك أقارب من الدرجة الأولى، مما يخلق حالة تعارض مع مبدأ توفير التنوع وعدم تركيز السلطة في أيدي محدودة.<sup>٧٦</sup>

## تمثيل الشباب

يشترط القانون أن يكون سن المرشحين للانتخابات المحلية ٢٥ عاماً فأكثر<sup>٧٧</sup>، مما يعني حرمان الشباب في الفئة العمرية (١٨-٢٤) من حق الترشح. ووفقاً للبيانات الواردة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، يتم حرمان حوالي ٦٠.٦٠٠ شاباً/شابة من حق الترشح لانتخابات مجالس الهيئات المحلية في فلسطين أي ٢٤,١ بالمئة من الناخبين المؤهلين في فلسطين وحوالي ٦٠ بالمئة من فئة الشباب من حق الترشح لانتخابات مجالس الهيئات المحلية في فلسطين، على الرغم من أن سن الشباب المعتمدة في فلسطين تتراوح بين ١٨ و ٢٩ عاماً.<sup>٧٨</sup> وقد انعكس هذا على نسبة الشباب الذين فازوا في انتخابات الهيئات المحلية في المرحلة الأولى من عام ٢٠٢١، والتي كانت نسبة المشاركة فيها من الشباب منخفضة.<sup>٧٩</sup>

يفتقر القانون إلى شرط يمنع ترشح الأقارب من الدرجة الأولى في القائمة الانتخابية الواحدة. إذ يتعارض هذا الأمر مع مبدأ منع تضارب المصالح ومبدأ النزاهة.

٧٦ مؤيد عفانة، مرجع سابق.

٧٧ ويجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول في العالم تعتمد سن ٢١ عاماً للترشح في الانتخابات، وبعضها يعتمد سن ١٨ عاماً للترشح.

٧٨ مؤيد عفانة، مرجع سابق.

٧٩ مؤيد عفانة، مرجع سابق.

### تمثيل المرأة

ينص قانون انتخابات المجالس المحلية على أن نسبة تمثيل المرأة لا تقل عن ٢٠ بالمائة<sup>٨٠</sup>. ومع ذلك، تم تعديل القانون بشكل عكسي، حيث نص التعديل على أنه في الهيئة المحلية التي لا يزيد عدد مقاعدها عن ١٣ مقعداً، يجب ألا يقل تمثيل المرأة عن مقعدين، ويجب أن تكون امرأة واحدة من بين الخمسة أسماء الأولى في القائمة، وامرأة واحدة من بين الخمسة أسماء التي تلي ذلك. أما في الهيئة المحلية التي يزيد عدد مقاعدها عن ١٣ مقعداً، فإنه يخصص مقعد ثالث للمرأة. بناءً على ذلك، ستكون نسبة تمثيل المرأة في أقل الهيئات المحلية (٩ مقاعد) ٢٢ بالمائة على الأقل، وفي الهيئات المحلية الكبرى (١٥ مقعداً) ستكون ٢٠ بالمائة، وستنخفض في الهيئات المحلية الوسطى (١١ مقعداً أو ١٣) إلى ١٨ بالمائة أو أقل<sup>٨١</sup>.

ويجب الإشارة إلى أن هذه التعديلات قد تقلل من فرصهن في الوصول إلى المناصب القيادية في الهيئات المحلية<sup>٨٢</sup>. حيث أن نسبة النساء الفائزات في الانتخابات المحلية – المرحلة الأولى التي حصلت في ٢٠٢١، بلغت (٢١,٨ بالمائة) من إجمالي الفائزين والفائزات في الانتخابات (بنتيجة التزكية والاقتراع)، مقابل (٢٠,٥ بالمائة) فقط من الفائزات بالاقتراع<sup>٨٣</sup>. كما لاقت بعض النساء المرشحات صعوبة في استكمال دورها فكان الخيار بالنسبة لهن تقديم الاستقالة حيث تم تسجيل ٢٥ استقالة في ٢٠٠٥ و ١٦ في ٢٠١٢<sup>٨٤</sup>.

### الانتخابات والأسرى

اهتمت لجنة الانتخابات المركزية بشكل كبير بمشاركة الأسرى الفلسطينيين في العمليات الانتخابية، ومكنت الأسرى الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية من التسجيل بالإنابة والترشح بالوكالة. وباعتبار أن قانون الانتخابات يفرض الحضور الشخصي في التصويت، طالبت لجنة الانتخابات المركزية السماح لطواقمها بالوصول إلى المعتقلات الإسرائيلية ووضع صناديق اقتراع داخلها، وفق ترتيبات تجري بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إلا أن سلطات الاحتلال رفضت ذلك، فضلاً على أن الأسرى المرشحين بالتصويت بسبب رفض سلطات الاحتلال لأي ترتيبات بهذا الخصوص<sup>٨٥</sup>.

### ٣-١-٥. مرحلة الدعاية الانتخابية<sup>٨٦</sup>

يتعين على جميع القوائم الانتخابية ومرشحيها ووكلائها، ووسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمطبوعة الالتزام بعدد من الضوابط التي تحتاج للمراجعة خاصة فيما يتعلق ما يلي:

٨٠ وفي الوقت الذي تم فيه تعديل قانون الانتخابات العامة «التشريعية» إيجاباً لصالح المرأة في العام ٢٠٢١، ما زال قانون الانتخابات المحلية لا يمنح المرأة سوى نسبة في حدود ٢٠ بالمائة، وهذا يخالف قرارات المجلسين الوطني والمركزي، ولا يتناغم ونسبة النساء في المجتمع.

٨١ المرجع السابق.

٨٢ المرجع السابق.

٨٣ علماً أن نسبة النساء الفائزات في الانتخابات المحلية السابقة لم تتجاوز ١٠ بالمائة، وبسبب وجود الكوته، ارتفعت تلك النسبة إلى ٢١,٨ بالمائة، وكانت نسبة النساء الفائزات أقل من ذلك في المرحلة الثانية، حيث بلغت ١٨,٨ بالمائة بسبب انخفاض نسبة الكوتا في الهيئات المحلية المصنفة (أ+ب).

٨٤ جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية، <https://pwwsd.org/single-library/94/ar>، ورقة حقائق تحليلية - فعالية عضوات منتخبات في المجالس المحلية، تم الاطلاع في ١٦ أيار ٢٠٢٣.

٨٥ لجنة الانتخابات المركزية، متوفر على الرابط الآتي: <https://www.elections.ps/tabid/710/language/ar-PS/Default.aspx>.

٨٦ تعرف الدعاية الانتخابية أنها: 'النشاطات والفعاليات الانتخابية التي تقوم بها القوائم الانتخابية ومرشحوها لشرح برامجهم الانتخابية للناخبين، والدعوات التي يتم توجيهها للناخبين للتصويت لصالحهم، بما لا يتعارض مع القانون والأنظمة السارية، إذ للقوائم الانتخابية، أو مرشحيها، الحق باستعراض برامجهم الانتخابية لجمهور الناخبين، وتنظيم الأنشطة بالأسلوب والطريقة التي يرونها مناسبة، كل ذلك بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة السارية لأحكام هذه الدعاية، ولا سيما الواردة في الفصل السابع من قانون انتخابات الهيئات المحلية لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته ضمن المواد (٢٥-٣٢).

اهتمت لجنة الانتخابات المركزية بشكل كبير بمشاركة الأسرى الفلسطينيين في العمليات الانتخابية، ومكنت الأسرى الفلسطينيين من التسجيل بالإنابة والترشح بالوكالة.

### عدم تنظيم الدعاية عبر الوسائل الإلكترونية

لم يتم النص صراحة على وضع ضوابط خاصة بالدعاية عبر الوسائل الإلكترونية وكيفية التعامل معها، إذ اكتفى القانون بمعالجة الجوانب التقليدية للدعاية الانتخابية، ولم يشمل صراحة منصات التواصل الاجتماعي وضوابطها.

ولأهمية البيئة المعلوماتية عالمياً وفي فلسطين، وتأثيرها على الانتخابات، فمن الأهمية بمكان مراجعة القانون الانتخابي لمعالجة هذه الفجوة، وخاصة في تنظيم الحملات الانتخابية. وبالنظر إلى التحديات، من الضروري أيضاً أن يكون هذا القانون مدعوماً باستراتيجية مؤسسية لمنع واحتواء الممارسات التي تهدف إلى التأثير على الناخبين أو تضليلهم.

والأهمية البيئية المعلوماتية عالمياً وفي فلسطين، وتأثيرها على الانتخابات، فمن الأهمية بمكان مراجعة القانون الانتخابي لمعالجة هذه الفجوة، وخاصة في تنظيم الحملات الانتخابية. وبالنظر إلى التحديات، من الضروري أيضاً أن يكون هذا القانون مدعوماً باستراتيجية مؤسسية لمنع واحتواء الممارسات التي تهدف إلى التأثير على الناخبين أو تضليلهم.

### الدعاية الإعلامية في الوسائل الرسمية وتحديد معايير استخدام وسائل الإعلام بشكل واضح

ضرورة مراجعة الضوابط والشروط الخاصة باستعمال الدعاية الانتخابية في وسائل الإعلام وتحديد معايير واضحة بذلك، سواء تعلق ذلك بمنصات البث المباشر الرسمية أو غير الرسمية، فضلاً على ضرورة حظر بث مواد دعائية سواء مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة لأي من المرشحين في الإعلام الرسمي.<sup>٨٧</sup> وتنظيم وسائل الإعلام الخاصة في الدعاية الانتخابية بما في ذلك أن تتعامل تلك الوسائل مع جميع المرشحين والقوائم على أساس مبدأ تكافؤ الفرص من حيث تكلفة الاعلان وشروطه التعاقد.<sup>٨٨</sup>

### مشاركة الموظفين بالعملية الانتخابية

على الموظفين الرسميين الالتزام بالحياد طوال العملية الانتخابية، وعدم المشاركة في الدعاية الانتخابية، وأن يكون للجنة الانتخابات حق إحالة أي موظف يخالف هذا الحكم إلى المؤسسة التي يعمل بها لاتخاذ الاجراءات التأديبية اللازمة بحقه.<sup>٨٩</sup>

### مصادر تمويل القوائم الانتخابية وتمويل الحملات الانتخابية ومصادرها والرقابة عليها

فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية، فإن قانون<sup>٩٠</sup> انتخاب مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته جاء بمواد ضبابية غير قادرة على معالجة مسألة مصادر التمويل حيث أنه لم يُحدد سقفاً لتمويل الحملة الانتخابية، كما أنه لم يُلزم لجنة الانتخابات المركزية بنشر تكاليف الحملات الانتخابية ومصادر التمويل وأوجه الصرف، الأمر الذي يتنافى ومبدأ الشفافية. وفي الوقت ذاته أشارت المادة (١/٢) من ذات القانون، إلى أن 'يكون للجنة الانتخابات المركزية الصلاحيات المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون. وبالتالي يجب على القائمة التي ترشح نفسها أن تقوم ببيان مصادر التمويل الخاصة في حملتها وفقاً لضوابط التمويل التي تحظر على القائمة تلقي الاموال للحملة الانتخابية من مصادر أجنبية أو من مصادر

٨٧ مؤيد عفانة، مرجع سابق.

٨٨ المرجع السابق.

٨٩ المرجع السابق.

٩٠ نصت المادة (٣٢) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته على أن: ١. على كل قائمة شاركت في الانتخابات أن تقدم خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية كشفاً مالياً مفصلاً يبين تكاليف الحملة الانتخابية للقائمة، ومصادر تمويل الحملة، وأوجه الصرف. ٢. للجنة الانتخابات المركزية أن تطلب أن تكون الكشوفات المالية المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة مدققة من مدقق حسابات قانوني.

قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته جاء بمواد ضبابية غير قادرة على معالجة مسألة مصادر التمويل حيث أنه لم يحدد سقفاً لتمويل الحملة الانتخابية، ولم يُلزم لجنة الانتخابات المركزية بنشر تكاليف الحملات الانتخابية ومصادر التمويل وأوجه الصرف، الأمر الذي يتنافى ومبدأ الشفافية.

خارجية غير فلسطينية، أي أنه يمكن الحصول على التمويل من مصادر خارجية فلسطينية إما بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، إضافة إلى أنه يجب على كل قائمة مرشحة أن تقدم كشف مالي بعد اصدار النتائج النهائية للانتخابات تبين مصادر التمويل للحملة الانتخابية وكم انفقت على الدعاية الانتخابية.<sup>٩١</sup> كما يجوز لكل مرشح أو قائمة انتخابية تلقي التبرعات من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الفلسطينيين المقيمين في الداخل أو الخارج دون سواهم.<sup>٩٢</sup>

ويكمن التحدي الأكبر لإجراء انتخابات نزيهة في القدرة على محاربة المال السياسي، حيث تتوزع هذه المسؤولية بين جميع أطراف العملية الانتخابية من ناخبين ومرشحين، إلى جانب لجنة الانتخابات المركزية<sup>٩٣</sup>، على أن يكون للقضاء كلمة الفصل في الحكم في جرائم التأثير على إرادة الناخبين، وشراء الأصوات<sup>٩٤</sup>. وفي الوقوف على مدى فعالية النصوص القانونية، يمكن القول أن المشرع نجح بفرض تقديم كشوفات واضحة ومفصلة على القوائم حول مصادر تمويل الحملة الانتخابية والاموال التي تم انفاقها في الحملة ويمكن للجنة أن تقوم بتدقيق هذه الكشوفات والمحاسبة في حال تم التأكد من ارتكاب احد جرائم الانتخابات، وفقاً لما نصت عليه المادة (٦٨) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ كما أسلفنا. أخيراً لا بد من الإشارة إلى ضرورة وضع آلية رقابة على تمويل الحملات الانتخابية وتمكين لجنة الانتخابات من تحضير وإعداد أنظمة تفصيلية وتعليمات داخلية بهذا الخصوص، بما يشمل تحديد سقف الصرف الخاص بالقوائم الانتخابية.

### ٣-١-٦. مرحلة الاقتراع والفرز

تحتاج لمراجعة تشريعية بعض النقاط لعل أبرزها ما يلي:

#### إنتخاب الأميين والأشخاص ذوي الإعاقة

سمح القانون للأمي أو الشخص من ذوي الإعاقة الاستعانة بقريب له، حتى الدرجة الثانية، ليؤشر على اسم القائمة التي يميلها عليه، وهو أمر يخالف مبدأ 'سرية الاقتراع'، ويمكن من التأثير في عملية الاقتراع، حيث لا توجد أي وثيقة رسمية يمكن من خلالها التحقق إن كان فعلاً قريب من الدرجة الثانية ومن إثبات أن الناخب أمي. ومن الجدير بالذكر أن أعداد الناخبين الأميين لا تبدو متناسبة مع نسبة الأمية المنخفضة جداً في فلسطين. ويقترح في هذا الصدد، اعتماد الرموز التي ستمكن 'الأمي الحقيقي' ان يقرع بصفة مستقلة. كما لجأت لجنة الانتخابات المركزية صيغة بريل للناخبين من ذوي الإعاقة البصرية.<sup>٩٥</sup>

٩١ أنظر المادة ٦٨ من قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧، واليچ جاء فيها: ١٠. يحظر على أي قائمة انتخابية أو مرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر. ٢. على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكل مرشح شارك فيها، أن يقدم إلى اللجنة خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مفصلاً يجمع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية. ٣. للجنة أن تطلب تدقيق الكشوفات المالية المشار إليها من مدقق حسابات قانوني.

٩٢ أنظر المادة ٦٨ من قانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧، مرجع سابق.

٩٣ أنظر نص المادة (٥٨) من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥: 'مراقبة العملية الانتخابية: للمراقبين وكلاء القوائم الانتخابية الحق في مراقبة مراحل العملية الانتخابية كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.'

٩٤ أنظر نص المادة (٦٢) من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ حول الرشوة وشراء الأصوات: 'يعد مرتكباً لجرم ويعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها من العملة المتداولة أو بكتا هاتين العقوبتين كل من: ١. قدم مالا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو اقترض أو وعد بتحقيق منفعة لأي ناخب لحملة على الاقتراع بطريقة الإملاء أو لمنعه من الاقتراع. ٢. طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً، أو قرضاً أو منفعة أو أي مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو يؤثر على غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.'

٩٥ مؤيد عفانة، مرجع سابق.

٩٦ المرجع السابق.

## القدس والانتخابات المحلية

القدس هي العاصمة وجزء لا يتجزأ من دولة فلسطين، يجب أن تكون مشمولة في جميع الانتخابات سواء التشريعية والرئاسية أو انتخابات المجلس الوطني أو الهيئات المحلية.

تثير مسألة القدس<sup>٩٧</sup> خلافات كبيرة من ذلك على الصعيد الانتخابي، حيث أن القدس الشرقية هي العاصمة وجزء لا يتجزأ من دولة فلسطين، يجب أن تكون مشمولة في جميع الانتخابات سواء التشريعية والرئاسية أو انتخابات المجلس الوطني أو الهيئات المحلية، تم إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية مرتين في القدس وفقاً لترتيبات خاصة في ١٩٩٦ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦. وذلك بمقتضى البروتوكول الانتخابي الذي نصت عليه اتفاقية أوسلو (٢) والتي كانت تمهد لعمل انتخابات للمرحلة الانتقالية بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي.

تم إصدار مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ٢٠٢١ دعى بموجبه الرئيس الفلسطيني لإجراء انتخابات تشريعية ورئاسية غير أن الجانب الإسرائيلي منع مشاركة القدس، وتبعاً لذلك، تم تأجيل تلك الانتخابات لحين حل معادلة القدس في الانتخابات. والجدير بالذكر أن إسرائيل سمحت بتنظيم الانتخابات في القدس عندما كان ذلك يؤسس لمرحلة انتقالية مؤقتة، وهو ما لم تسمح به في سنة ٢٠٢١ على اعتبار أن تلك الانتخابات تؤشر لدولة مستقلة رغم الضغوطات والتدخلات الكبيرة من الجانب الأوروبي والدولي<sup>٩٨</sup>.

أما من حيث المشاركة في الانتخابات المحلية فقد استثنيت مدينة القدس الشرقية من الانتخابات المحلية، وهذا ما جرى في الانتخابات البلدية السابقة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ و ٢٠١٢ و ٢٠١٧، كونها تخضع مباشرة لسلطة بلدية الاحتلال أو ما يسمى بلدية 'القدس الموحدة'، ونظراً لعدم وجود مجلس بلدي داخل المدينة تابع للسلطة الفلسطينية<sup>٩٩</sup> يقدم خدمات للمواطنين؛<sup>١٠٠</sup>

## غزة والانتخابات المحلية

آخر انتخابات محلية في قطاع غزة تم إجرائها في عام ٢٠٠٥ ولم يتم إجراء أي انتخابات بعدها، وبررت حركة حماس الامتناع عن إجراء انتخابات إلى حين إتمام المصالحة وتجديد الانتخابات العامة.

على مستوى الانتخابات المحلية في قطاع غزة، فإن آخر انتخابات محلية تم إجرائها كانت في عام ٢٠٠٥ ولم يتم إجراء أي انتخابات بعدها وبررت حركة حماس الامتناع عن إجراء انتخابات إلى حين إتمام المصالحة وتجديد الانتخابات العامة. ورغم الدعوات الشعبية ومن الفصائل الأخرى لإجراء الانتخابات لتحسين البنية التحتية إلا أن غزة لم تشارك في الانتخابات.

## ٣-٧. الشكاوى والطعون الانتخابية

مرحلة الشكاوى والطعون، ترافق كامل مراحل العملية الانتخابية، إذ أتاح القانون إمكانية تقديم طعون في السجل وفي المرشحين وفي النتائج كذلك، إلى جانب إمكانية تقديم شكاوى تتعلق بسير العملية الانتخابية.

وتتقاسم لجنة الانتخابات المركزية هذا الدور مع محكمة قضايا الانتخابات، إلا أن أبرز ما يحتاج إلى مراجعة تشريعية يتعلق بالنقاط التالية:

٩٧ في ١٣ أيلول عام ١٩٩٣، تم توقيع اتفاقية أوسلو، التي صنفت المناطق الفلسطينية التي احتلت عام ١٩٦٧ إدارياً وأمنياً إلى (أ) و(ب) و(ج)، لكن بالنظر إلى رمزية وخصوصية القدس، فإنها لم تكن جزءاً من الاتفاق، حيث نصت الاتفاقية على تأجيلها وتأجيل قضايا الحدود والأجئين والاستيطان كذلك إلى مفاوضات الحل النهائية.

٩٨ انظر وليد سالم، القدس وانتخابات دولة فلسطين ٢٠٢١: ورقة سياسية، جامعة القدس - مركز الدراسات السنوية، ص ١٤٨-١٤٩. ٩٩ استثنيت القدس لتفادي الصراع الذي يمكن أن ينشأ بين السلطة الوطنية والاحتلال الإسرائيلي الذي سيعمل بكافة الطرق على منع إجراء الانتخابات بسبب الوضع السياسي التي تمر به القدس وتقسيماتها ولكون عدم وجود أعضاء ممثلين عن السلطة في إدارة المرافق وتحسين البنية التحتية في القدس وذلك لاستيلاء قوات الاحتلال على زمام الأمور في القدس.

١٠٠ لجنة الانتخابات المركزية، متوفر على الرابط الآتي: <https://www.elections.ps/tabid/711/language/ar-PS/Default.aspx>

### الشكاوى وطرق معالجتها

إعطاء لجنة الانتخابات صلاحيات لتنظيم واعتماد آلية لتقديم الشكاوى ومتابعتها بسرعة وشفافية، ونشر تقريراً بالشكاوى وبالقرارات التي يتم اتخاذها بشأنها.<sup>١٠١</sup>

### أحكام الجرائم الانتخابية

وضع أحكام مفصلة حول الجرائم الانتخابية والشكاوى التي تقدم في يوم الاقتراع.

### الطعون ومحكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية

لم يسند المشرع الفلسطيني قبل ٢٠١٧ للمحكمة الخاصة بالنظر في طعون انتخابات مجالس الهيئات المحلية حيث كانت محكمة البداية مختصة بالنظر في الطعون التي تقع الدوائر الانتخابية المحلية في مرجع اختصاصها. ومنذ العام ٢٠١٧<sup>١٠٢</sup>، تم إحداث محكمة لقضايا انتخاب الهيئات المحلية<sup>١٠٣</sup>، يكون المقر الرئيسي للمحكمة في مدينة القدس، وتقوم بتأسيس فرعين لها في مدينتي رام الله وغزة. مع جواز انعقاد الجلسات في مواقع أخرى حسب تقدير رئيس المحكمة<sup>١٠٤</sup>.

تتولى محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية بالنظر في استئناف قرارات لجنة الانتخابات المركزية، والطعون المتعلقة بنتائج الانتخابات النهائية، والجرائم الانتخابية، وقد أحال القرار بقانون تنظيم أحكام اختصاصها إلى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥. وقد أقرت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية إسناد اختصاص محكمة قضايا الانتخابات بالنظر في الجرائم الانتخابية<sup>١٠٥</sup>. أي بقاء المحكمة النظامية بصفتها الجزائية متعهدة بالجرائم الجزائية<sup>١٠٦</sup>. نتج عن الفصل بين الإختصاصين، إشكاليات عند تزامن طعنين الأول جزائي والثاني إنتخابي صرف، حيث نتج عن ذلك عدم إمكانية المتقاضين إحترام آجال الطعن لدى محكمة قضايا الانتخابات، على اعتبار قُصر مدد الطعن أمامها، مقارنة بطول مدد الطعن في الجرائم الانتخابية والتي قد يستغرق البت فيها مدة طويلة<sup>١٠٧</sup>.

أما على المستوى التنظيمي، فإن تخصيص محكمة للنظر في الطعون الانتخابية، وعلى الرغم من كونه يعد إضافة من الناحية العملية والواقعية، نظراً لطبيعة وخصوصية الطعون الانتخابية، فإنه يستوجب تخصيص

تتولى محكمة قضايا انتخاب  
الهيئات المحلية بالنظر  
في استئناف قرارات لجنة  
الانتخابات المركزية، والطعون  
المتعلقة بنتائج الانتخابات  
النهائية، والجرائم الانتخابية.

١٠١ باسم الزبيدي، مرجع سابق.

١٠٢ إصدار قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ بتعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته. على أن يتم تشكيلها عن طريق مرسوم رئاسي يصدر بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وتتألف المحكمة من رئيس يكون من قضاة المحكمة العليا، وأربعة عشر عضواً من قضاة محكمتي الاستئناف والبداية. وتنقسم المحكمة إلى أربع هيئات ثلاثية، ويتم توزيعهم في المواقع المحددة من قبل رئيس المحكمة.

١٠٣ تم تشكيل محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية مرتين سندا للقرار بقانون المذكور؛ وذلك بموجب القرار بقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٧ بشأن تشكيل محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية، وبناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى المؤرخ بتاريخ ٢١/٢/٢٠١٧ والمنشور في العدد ١٣٠ من الوقائع الفلسطينية، والمرسوم رقم (٢١) لسنة ٢٠٢١ بشأن تشكيل محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية، وبناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى المؤرخ بتاريخ ٢١/٩/٢٠٢١ والمنشور في العدد ١٨٤ من الوقائع الفلسطينية. للمزيد أنظر الائتلاف الأهلي للنزاهة والمساءلة (أمان)، تجربة محكمة قضايا الانتخابات الفلسطينية والعلاقة بنزاهة الحكم، صفحة ١٣، مرجع سابق.

١٠٤ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير حول تجربة محكمة قضايا الانتخابات الفلسطينية والعلاقة بنزاهة الحكم، مرجع سابق، ص ١٣.

١٠٥ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير حول تجربة محكمة قضايا الانتخابات الفلسطينية والعلاقة بنزاهة الحكم، مرجع سابق، المرجع السابق، ص ١٤. وللمزيد انظر، طعن دستورية رقم (١٩) لسنة ٢٠١٩، قضية رقم (١٧) لسنة (٤) قضائية، المحكمة الدستورية العليا، 'دستورية' المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد ١٦١، بتاريخ ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩، ص ٧٧.

١٠٦ لائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير حول تجربة محكمة قضايا الانتخابات الفلسطينية والعلاقة بنزاهة الحكم، مرجع سابق، ص ١٥.

١٠٧ المرجع السابق، ص ١٥.

الموارد المالية والبشرية والدعم الفني لها حتى تقوم بمهامها بالشكل المطلوب. كما أن تعيين أعضاءها من قبل السلطة التنفيذية كان محل انتقاد واسع.

## ٢-٣. الشركاء في العملية الانتخابية وتفاعلاتهم وتوجهاتهم

يتضمن هذا البند استعراضاً لأبرز أدوار الأطراف الفاعلة الرئيسة في العملية الانتخابية وتوجهاتهم أثناء سير العملية الانتخابية، على النحو الآتي:<sup>١٠٨</sup>

### ١-٢-٣. دور وزارة الحكم المحلي، وصلاحياتها بحل مجالس الهيئات المحلية<sup>١٠٩</sup>

تمثل وزارة الحكم المحلي سلطة الإشراف على الهيئات المحلية (سواء بلديات او مجالس قروية)، حيث لديها صلاحيات تنظيمية وأيضاً تشريعية واسعة<sup>١١٠</sup> فيما يتعلق بعمل الهيئات المحلية.<sup>١١١</sup> فضلاً عن ذلك، فإن مجلس الوزراء يمكنه حل المجالس المحلية<sup>١١٢</sup> كما حصل ذلك<sup>١١٣</sup> في ٢٠٢١ فضلاً عن تشكيل لجنة في موضوع التقسيم الإداري.<sup>١١٤</sup> وبذلك تمكنت السلطة التنفيذية من التدخل في المجالس المحلية والمساس من استقلالية في أعمالها، والتعدي على الحق الدستوري في اختيار الناخبين لممثليهم.

١٠٨ فيما يتعلق بالإعلام ودوره، تم معالجة جزئية مقتضبة حول ذلك في التقرير، حيث أن معالجة مسألة واقع الاعلام وعلاقته بالانتخابات تحتاج إلى المزيد من العمل والمراجعة في تقارير متخصصة أخرى، للوقوف على الإشكاليات الحقيقية في هذا الإطار، كما عالجت تقارير عديدة هذه المسألة.

١٠٩ <https://www.molg.pna.ps/ar/articles/15807/%D9%86%D8%A8%D8%B0%D8%A9> دولة فلسطين، وزارة الحكم المحلي، تم الاطلاع في ١٢ أيار ٢٠٢٣.

١١٠ قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم الهيئات المحلية، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، وما تلاها من تعديلات تتناسب وواقع التطور والتغير المجتمعي، وكان آخر هذه التشريعات قرار بقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٢٢ بشأن محاكم الهيئات المحلية

١١١ كما تمارس وفقاً للقانون عدداً من الصلاحيات من بينها:

- الإشراف والمتابعة لتنظيم وإدارة سياسة الوزارة ومراقبة تنفيذ خطتها.
  - إعداد مشاريع القوانين والأنظمة والتعليمات الداعية لتطوير وتحسين الخدمات العامة.
  - تزويد الهيئات المحلية بكافة المعلومات الضرورية المتعلقة بأعمالها.
  - المصادقة على موازنات الهيئات المحلية وتوجيهها لتحقيق التطور والتنمية المنشودة.
  - مراقبة أعمال الهيئات المحلية والتأكد من مطابقتها للأنظمة والتعليمات والقوانين المعمول بها.
  - مساعدة الهيئات المحلية في وضع تصاميم ومواصفات لمشاريعها والإشراف على حسن تنفيذها.
  - دراسة واقع الأداء الإداري والعمل على رفع إنتاجية وزيادة كفاءة الجهاز الإداري للوزارة والهيئات المحلية.
  - المساعدة على توفير مصادر التمويل للمشاريع الحيوية التي تحتاجها الهيئات المحلية ولا تستطيع ميزانياتها تحمل تكاليفها.
  - تطوير النظام المحلي في فلسطين بغية النهوض بالهيئات المحلية.
- ١١٢ نصت المادة (٣) من القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل أحكام قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، والتي جاء فيها:

يجوز لمجلس الوزراء بتسليم من الوزير حل مجلس الهيئة المحلية في الحالات التالية: ١. إذا تجاوز أو أدخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون. ٢. انتهاء مدة دورة المجلس. يعين الوزير لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، ويصادق مجلس الوزراء عليها، وتجري انتخابات مجلس الهيئة المحلية خلال هذه الفترة. ٣. يجوز للوزير إقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة المحلية، ويصادق مجلس الوزراء على ذلك ويقوم الأعضاء بانتخاب رئيس جديد من بينهم لرئاسة المجلس.

١١٣ قرر المجلس حل جميع المجالس البلدية وتحويلها إلى مجالس لتسيير الاعمال الى ان يحين موعد الانتخابات، كما قرر المجلس تشكيل لجنة في موضوع التقسيم الإداري في جميع محافظات الوطن.

١١٤ <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/news/details/51774> دولة فلسطين -مجلس الوزراء، تم الاطلاع في ١٥ أيار ٢٠٢٣.

### ٣-٢-٢. الأحزاب<sup>١١٥</sup> والانتخابات، وغياب التنظيم القانوني

تشكلت الحياة الحزبية وتطبعت بخصائص السياق الفلسطيني واكتسبت شرعيتها من نضالها وثوريتها.<sup>١١٦</sup> هيكلياً، انضوت عشرات الأحزاب والحركات تحت مظلة منظمة التحرير الفلسطينية وبقيت أخرى خارج إطارها منادية بإصلاحها. أما تنظيمياً، ورغم تنصيب القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ على أن 'للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون،<sup>١١٧</sup> فقد بقيت الأحزاب دون إطار قانوني رغم وجود عدد من المقترحات التي تم إعداد مشروع قانون الأحزاب في فلسطين—والجدل في تحديد مدى الحاجة لقانون ناظم للأحزاب في ظل الاحتلال ووجود عدد كبير من الشعب الفلسطيني في المهجر وامتداد أغلب الفصائل خارج فلسطين. أمام هذا الفراغ التشريعي، بقيت الحركات السياسية محتكمة أساساً للتنظيم الذاتي الداخلي المختلف من فصيل لآخر فيما عدا أطر المنظمة التحرير الفلسطينية منذ العام ١٩٦٤ أو ضمن الأطر التمثيلية المنتخبة بعد ١٩٩٤ و٢٠٠٦. غير أن هناك حركات ظلت إلى اليوم خارج هذه الأطر المتعارف عليها في فلسطين كالحركات الإسلامية، أو تلك التي لم يحالفها الحظ في الانتخابات البرلمانية.<sup>١١٨</sup>

عرف قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، 'القائمة الانتخابية' ب: الأحزاب السياسية أو الحركات أو الائتلافات أو المجموعات التي يشكلها المواطنون أصحاب حق الترشيح بغرض الترشح للانتخابات المجالس المحلية.<sup>١١٩</sup> ولم يحدد قانون الانتخابات شروط تسجيل الأحزاب ولا قوائم المرشحين الخاصة بها.<sup>١٢٠</sup>

بناء على ما سبق فإن مسألة تحديد إطار قانوني واضح ومحدد لعمل الأحزاب باتت مسألة ذات أهمية بالغة من منظور انتخابي على الأقل. حيث ينبغي أن يتضمن قانون الانتخابات سواء العامة أو المحلية آليات لمراقبة مشاركة الأحزاب السياسية، وضمن المساواة التامة وتكافؤ الفرص بين الأحزاب السياسية والمرشحين خاصة الأحزاب المعارضة.<sup>١٢١</sup>

### ٣-٢-٣. المجتمع المدني والانتخابات

بالرجوع إلى الوضع الاستثنائي الذي تعيشه المؤسسات الفلسطينية، دار خلاف حول إمكانية وجود لمؤسسات المجتمع المدني<sup>١٢٢</sup> في ظل عدم قيام دولة مستقلة ووجود الاحتلال. على الرغم من ذلك ظهرت وتطورت مؤسسات المجتمع المدني حول هدف أساسي هو حماية الهوية الفلسطينية والدفاع عن الثقافة والفكر الفلسطيني فضلاً عن حماية حقوق الأفراد باستقلال عن الحكومة، وهو ما يجعل هذا المجتمع المدني غير منفصل عن السياسة.<sup>١٢٣</sup>

ينبغي أن يتضمن قانون الانتخابات سواء العامة أو المحلية آليات لمراقبة مشاركة الأحزاب السياسية، وضمن المساواة التامة وتكافؤ الفرص بين الأحزاب السياسية والمرشحين خاصة الأحزاب المعارضة.

١١٥ الاحزاب السياسية في فلسطين، هشام عبد الرحمن، الحوار المتمدن-العدد: ٦٤٠٨ ، ١٤ تشرين الأول ٢٠١٩.  
١١٦ معين البرغوثي، الأحزاب والحركات السياسية في فلسطين: تنظيم قانوني أم تنظيم ذاتي؟، معهد الحقوق، الحقوق السياسية في فلسطين، بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام، ص ٣٩٥.  
١١٧ انظر المادة (٢٦) من القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته.  
١١٨ معين البرغوثي، مرجع سابق، ص ٣٩٥.  
١١٩ المادة (١) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.  
١٢٠ طالب عوض، مرجع سابق، ص ١١.  
١٢١ المرجع السابق، ص ١١.

١٢٢ ظهر العديد من التعريفات لتوضيح مفهوم المجتمع المدني إلا أن ما اتفق عليه أغلب التعريفات أن المجتمع المدني مؤسسات ثانوية ومستقلة عن الحكومة تهدف إلى حماية حقوق الأفراد لممارسة حقوقه بحرية مطلقه دون تدخل الحكومة، ومن الأمثلة على هذه المؤسسات النقابات المهنية والعمالية، وشركات الأعمال، والغرف التجارية والصناعية، والمؤسسات الخيرية، والجمعيات المدنية والهيئات التطوعية، ومؤسسات حقوق الإنسان، والمؤسسات النسوية، وجمعيات حماية المستهلك، وما شابهها من المؤسسات التطوعية. [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3827](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3827) المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة ، اتم الاطلاع في ١٣ أيار ٢٠٢٣.

١٢٣ المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة ، [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3827](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3827)، تم الاطلاع في ١٣ ايار ٢٠٢٣.

بالنسبة لدور مؤسسات المجتمع المدني في الانتخابات<sup>١٢٤</sup>، فقد تمحور حول: التوعية بالعملية الانتخابية وكيفية تطبيقها والاسس التي يجب أن تنبني عليها وحملات الضغط والمناصرة حول حقوق المشاركة السياسية للأشخاص ذوي الإعاقة والمرأة وغيرهم، بالإضافة الى المراقبة على أعمال لجنة الانتخابات المركزية ومصادر التمويل التي تصل وتقديم الملاحظات التي تسعى من خلالها إلى تحسين العملية الانتخابية في الانتخابات القادمة.<sup>١٢٥</sup>

أما من حيث التنظيم القانوني، فإن القانون لا يتطرق إلا الى الجمعيات الخيرية وليس الى منظمات المجتمع المدني عموماً كما يعتمد على آليات تنظيمية منفتحة حيث يستوجب فقط التسجيل ولا يشترط الترخيص. وقد تم تطبيق القانون بطريقة تضييقية تارة أو منفتحة تارة أخرى من قبل السلطة التنفيذية بحسب السياقات السياسية الداخلية والتجاذبات على الساحة الفلسطينية.

### ٣-٢-٤. الهيئات المحلية والانتخابات

عزف قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧م الهيئات المحلية على أنها: 'الهيئة المحلية: وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين'<sup>١٢٦</sup>، وعرفها قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية بكونها: وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين تكون حدوده وفقاً للخرائط الهيكلية المعتمدة حسب الأصول، وفي حالة عدم توفر ذلك، تكون وفقاً لما تحدده لجنة الانتخابات المركزية'.<sup>١٢٧</sup>

والملاحظ أن طرق اختيار اعضاء ورئيس المجلس المحلي متعددة، حيث يمكن ذلك عبر الانتخابات، أو التعيين، أو اعتماد نظام مزدوج بينهما.<sup>١٢٨</sup> وبالعودة الى الاسلوب المتبع في فلسطين فإن المشرع الفلسطيني أتبع اسلوب الانتخابات في اختيار اعضاء ورئيس المجلس وقد تم تنظيم انتخابات الهيئات المحلية في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته.<sup>١٢٩</sup>

أما من حيث دور الهيئات المحلية، فقد اقتصر على الدور الخدماتي بشكل مباشر، ولم يكن لها دور فاعل في تعزيز المشاركة السياسية أو الدور التنموي بشكل عام. حيث تتركز سلطات هيئات الحكم المحلي في فلسطين بشكل أساسي في تنظيم البنية التحتية والأسواق العامة، وتنظيم النقل وبعض المرافق العامة ولا تتمتع بصلاحيات فعلية في المجالات الأخرى مثل التعليم والشؤون الاجتماعية والخدمات الصحية. ولديها صلاحيات إدارية تقوم فيها بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي فضلاً عن تداخل في بعض الصلاحيات بين مؤسسة المحافظة ومديريات المزارات المختلفة في كل محافظة.<sup>١٣٠</sup> ونتيجة لذلك، فإن الهيئات المحلية لديها قدر محدود جداً من السلطة في فرض الضرائب والرسوم. سواء كانت هيئات تابعة لبلديات كبرى أو صغرى.

ويتطلب تعزيز دور هيئات الحكم المحلي في فلسطين تعزيز صلاحياتها الإدارية وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ مهامها بفعالية. فضلاً على توسيع مجال تدخلها إلى مجالات مثل التعليم والشؤون الاجتماعية والخدمات الصحية. يتم إصلاح النظام القانوني والتنظيمي لتمكين هيئات الحكم المحلي من تنفيذ صلاحياتها بشكل أكثر

١٢٤ هداية شمعون، ورقة عمل بعنوان: 'دور مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في العملية الانتخابية'، حزيران ٢٠٢١.

١٢٥ المرجع السابق.

١٢٦ أنظر المادة (١) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧.

١٢٧ أنظر المادة (١) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

١٢٨ احمد علي خالد، التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين، كلية الحقوق والادارة العامة، جامعة بيرزيت، ص١٦-١٩.

١٢٩ انظر المادة (٢) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

١٣٠ بدر زماعرة، مرجع سابق، ص ١١.

فعالية ومرونة. يجب أن تكون لديها صلاحيات مالية مناسبة وقدرة على جمع الإيرادات المحلية وإدارتها بشكل فعال. يجب أن تشارك هيئات الحكم المحلي في صنع القرارات المحلية والمساهمة في وضع السياسات العامة التي تلبي احتياجات المجتمع.<sup>١٣١</sup>

### ٣-٢-٥. الأجهزة الأمنية والانتخابات

تعد الأجهزة الأمنية الجهة المسؤولة عن حفظ النظام في العملية الانتخابية من خلال حفظ صناديق الاقتراع ومنع حدوث أي جريمة من جرائم الانتخابات أو تشويش على لجنة الانتخابات والناخبين، كما تساعد القوائم المرشحة للانتخابات في أخذ مساحتها الخاصة في الدعاية الانتخابية بغض النظر عن الانتماء السياسي، ومساعدة الناخبين على الوصول الى مكان الاقتراع.<sup>١٣٢</sup> غير أنه وبحسب بعض جمعيات الدفاع عن حقوق الانسان، فإن المؤسسات الأمنية قد تعمد للتدخل في العملية الانتخابية من خلال اعتقاله بعض الأفراد تعسفياً قبل انتخابات عام ٢٠١٢، لاستجوابهم بخصوص توجههم السياسي وعن الحزب السياسي الذي سينتخبوه، وهو يشكل جريمة من جرائم الانتخابات التي ينص عليها قانون انتخابات المجالس المحلية ٢٠٠٥.٢٠٣ و من الضروري توضيح النصوص القانونية والإجراءات الخاصة بالأجهزة الأمنية خلال الانتخابات.

### ٣-٢-٦. العشائرية والعائلية والانتخابات

تميزت التجارب الانتخابية السابقة بسيطرة العوامل السياسية والفصائلية والعشائرية على العملية الانتخابية نتيجة للظروف الراهنة التي تعاني منها فلسطين، بما في ذلك الانقسام الحزبي وغياب الاستقلال الكامل بسبب وجود الاحتلال.<sup>١٣٤</sup>

قبل عام ٢٠٠٥، مكن النظام الفردي السابق من ترشح ذوي النفوذ والمكانة في عشيرتهم أو عائلتهم كما شجع الناخبين على التصويت على أساس عشائري. وبالرغم من التعديلات التي أدخلت على القانون لتحسين العملية الانتخابية وكسر النمط العشائري، إلا أن حالة الانقسام السياسي وضعف التنافس الحزبي ومقاطعة حركة حماس للانتخابات سمح للعشائر باستغلال هذه الفجوة.<sup>١٣٥</sup> فرغم اعتماد النظام النسبي عام ٢٠٠٥، تشكلت القوائم الانتخابية بناء على التوافقات والتحالفات العائلية. كما ساهمت الأحزاب السياسية في اعتماد الأبعاد العشائرية لتشكيل قوائمها الانتخابية.<sup>١٣٦</sup> كما تنامت ظاهرة التوافق على قائمة واحدة لضمان فوزها بنتيجة التزكية<sup>١٣٧</sup>، ولهذه الظاهرة تأثيرات سلبية على غايات العملية الديمقراطية ومبدأ الانتخابات،<sup>١٣٨</sup> الذي تحول إلى طريقة لخدمة المصالح الخاصة.<sup>١٣٩</sup>

تميزت التجارب الانتخابية السابقة بسيطرة العوامل السياسية والفصائلية والعشائرية على العملية الانتخابية نتيجة للظروف الراهنة التي تعاني منها فلسطين، بما في ذلك الانقسام الحزبي وغياب الاستقلال الكامل بسبب وجود الاحتلال.

١٣١ المرجع السابق، ص ١١.

١٣٢ <https://www.wattan.net/ar/video/367550.html>، وكالة وطن للأخبار، تم الاطلاع في ١٤ أيار ٢٠٢٣.

١٣٣ <https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2535.html> مؤسسة الحق، تم الاطلاع في ١٤ أيار ٢٠٢٣.

١٣٤ المرجع السابق، ص ٨٥.

١٣٥ على منصور، انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية (٢٠٠٥/٢٠٠٤) و٢٠١٢ والناتج والدلائل دراسة مقارنة الفصل الثالث، مرجع سابق، ص ٨٤.

١٣٦ أحمد حنيطي، قراءة في الانتخابات الفلسطينية الهيئات المحلية والنقابية، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ٢٠٢٢: <https://www.palestine-studies.org/ar/node/1652911>، تم الاطلاع في ١ حزيران ٢٠٢٣.

١٣٧ على منصور، المرجع السابق، ص ٨٤.

١٣٨ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، رام الله، فلسطين، ٢٠٢٢، ص ٦.

١٣٩ على منصور، المرجع السابق، ص ٦.

## الفصل الرابع

# السيناريوهات الممكنة والحلول للتطوير: أي نظام قانوني نريد؟

على ضوء ما تقدم، يمكن وضع بعض السيناريوهات للتدخلات المطلوبة لتطوير النظام القانوني لمجالس الهيئات المحلية، وهي على النحو الآتي:

### ٤-١. عدم القيام بشيء وإبقاء الحال على ما هو عليه

يتمثل هذا الخيار بالإبقاء على قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية بهيئته الحالية مع تعديلاته دون إجراء أية تعديلات تذكر على القانون. ويعد هذا الخيار غير محبذ، كونه لا يؤدي إلى الأهداف التي تسعى لجنة الانتخابات المركزية والشركاء في العملية الانتخابية فيما يتعلق بالإصلاحات التشريعية اللازمة لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، ومكوناته وأطرافه الفاعلة.

### ٤-٢. إجراء تعديلات محدودة على الإطار القانوني الحالي

يتمثل هذا الخيار في القيام بإجراء تعديلات محدودة على قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية بعد إجراء مشاورات عليها مع الأطراف الفاعلة من قبل لجنة الانتخابات المركزية تطال فقط قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، وهذا الخيار قد لا يكون محبذاً، لأنه قد يشمل معظم مواد قانون انتخاب مجالس الهيئات.

### ٤-٣. إستحداث قانون جديد للانتخابات العامة والمحلية (توحيد الإطار القانوني)

يتمثل هذا الخيار في القيام بإصلاح تشريعي شامل يطال المنظومة القانونية الخاصة بالانتخابات تقوده لجنة الانتخابات المركزية بالتعاون والتنسيق مع الشركاء والأطراف الفاعلة في إطار حوار مجتمعي شامل مع كافة الفئات بما يشمل الأحزاب والفصائل والمجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية والبحثية والحقوقية، والنقابات، وغيرها من مؤسسات ومستويات رسمية وغير رسمية، للوصول إلى صيغة توافقية حول: توحيد

الإطار القانوني الخاص بالعملية الانتخابية، سواء تعلق بالانتخابات العامة أو بمجالس الهيئات المحلية ومراجعة الإطار القانوني الخاص بعمل اللجنة المركزية. وربما يكون هذا الخيار أكثر منطقية إذ يسمح باتخاذ سياسة تشريعية واضحة المعالم.

## الفصل الخامس

# النتائج والتوصيات

على ضوء ما تقدم في التقرير، تم استخلاص النتائج والتوصيات التالية:

### ١-٥. النتائج

تمثلت أبرز النتائج بالآتي:

١. أن الاحتلال شكل وما زال يشكل العائق الأكبر امام إجراء الانتخابات الفلسطينية بما يفرضه من عقبات على حرية الحركة والتنقل.
٢. أن حالة الانقسام السياسي الفلسطيني شكلت منعطفاً خطيراً في حرمان الشعب الفلسطيني من اختيار ممثليه في الانتخابات.
٣. عدم إجراء الانتخابات بشكل دوري ومنتظم يحرم الشعب الفلسطيني من اختيار ممثليه.
٤. أن الإطار القانوني لانتخاب مجالس الهيئات المحلية، يعكس عدم وجود سياسات واضحة بما يعكس تعديلات متخبطة مبنية في مجملها على مصالح حزبية وفتوية.
٥. أن الإطار القانوني للانتخابات يستند على أكثر من تشريع، وهو ما يجعل الأطر القانونية الخاصة في الانتخابات متبعثرة.
٦. أن الإطار المؤسسي والتنظيمي للجنة الانتخابات المركزية، بحاجة لمراجعة شاملة خاصة فيما يتعلق بتعزيز استقلاليتها وموازنتها، وآليات وإجراءات عملها، على الرغم من تمتعها بالسمعة الجيدة والمصداقية والحيادية في أداء مهامها.
٧. شكلت مسألة تجزئة الانتخابات وعدم عقدها في مواعيدها وبشكل دوري شكلت عائقاً أساسياً وجوهرياً أمام تداول السلطة، كما نص عليها القانون الأساسي والتشريعات ذات العلاقة.
٨. شكل اعتماد التمثيل النسبي كنظام انتخابي في انتخابات مجالس الهيئات المحلية، أداة طيبة بيد العشائر، حيث مكن من الفوز بنتيجة التزكية للقوائم او اللجوء للتفاهمات وما ترتب عليها من تأثيرات سلبية على العملية الديمقراطية ومبدأ الانتخابات.

**الإطار المؤسسي والتنظيمي  
للجنة الانتخابات المركزية،  
بحاجة لمراجعة شاملة خاصة  
فيما يتعلق بتعزيز استقلاليتها  
وموازنتها، وآليات وإجراءات  
عملها، على الرغم من تمتعها  
بالسمعة الجيدة والمصداقية  
والحيادية في أداء مهامها.**

٩. تم تعديل قانون الهيئات المحلية، بموجب قرارات لها قوة القانون خلال فترة الانقسام السياسي مما منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة في حل الهيئات المحلية والتحكم فيها.
١٠. الإطار القانوني الخاص بالرقابة على مصادر التمويل الخاصة بالقوائم الانتخابية والحملات الانتخابية غير فعال، حيث لم يمنح الهيئة إمكانية فرض عقوبات رادعة على مخالفة الإجراءات المتبعة.
١١. أظهر القانون ثغرات سمحت باستخدام اقتراع الأميين دون وضع ضوابط واضحة خاصة بذلك.
١٢. لم يكن قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته موفقاً من حيث تمثيل الشباب في الانتخابات، حيث وضع قيوداً غير مبررة على مسألة عمر المرشحين، وهو ما انعكس على مشاركة الشباب، كما لم يكن موفقاً كفاية في معالجته للكوتا النسائية خاصة بعد التعديلات الأخيرة.
١٣. تمارس سلطات الاحتلال القمع ضد الأسرى الفلسطينيين، من خلال فرض قيود ومعايير على اقتراعهم تصل الى حد منعهم ممارسة العملية الديمقراطية والتصويت في الانتخاب.
١٤. إن إصدار قرار بقانون بهدف التعديل على آلية عمل محكمة قضايا الانتخابات وتشكيلها، وتركها بيد السلطة التنفيذية من حيث التشكيل، والموازنة اللازمة، تحت ذريعة الاستعجال، لم يكن أمراً مقبولاً لدى الكثيرين.
١٥. هناك عدد من القضايا المؤسساتية التي يجب أن يتم التصدي لها من الناحية التشريعية والعملية، سواء من حيث الاستقلالية، أو توحيد الأطر القانونية، الشكاوى وطرق معالجتها، وغيرها من ضوابط مؤسساتية.
١٦. شاب السياق العام لإجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية، مجموعة من العوامل والمؤثرات، والمحددات سواء القانونية، أو السياسية، أو الاقتصادية، أو الجغرافية، والتي ساهمت بشكل مباشر في التأثير على الانتخابات، وتوجيه دفتها.
١٧. لم يكن دور بعض الشركاء في العملية الانتخابية فاعلاً بما فيه الكفاية.

## ٥-٢. التوصيات

تتمثل أبرز التوصيات على ضوء النتائج السابقة في الآتي:

### ٥-٢-١. توصيات على المستوى السياسي

١. إنهاء الاحتلال الإسرائيلي الذي يشكل العائق الأكبر أمام التنمية والمشاركة السياسية ودورية العملية الانتخابية وشمولها.
٢. إنهاء الانقسام السياسي الفلسطيني، وتحديد موعد للانتخابات الرئاسية والتشريعية.
٣. دفع الإرادة سياسية نحو إجراء الانتخابات في مواعيدها وعدم استخدامها كأداة في الخلافات السياسية وتصفية الخصوم السياسيين.
٤. ضرورة تحضير وثيقة السياسات الخاصة بالفترة القادمة، وبما فيها الخطة الاستراتيجية تمهيدا لوضع التدخلات الممكنة.
٥. تحديد التوجهات السياسات الخاصة بالإصلاح التنظيمي والقانوني لمنظومة العملية الانتخابية تمهيداً لإقرار السياسات التشريعية الخاصة بها.
٦. السعي والضغط على صناع القرار من أجل إعادة تفعيل دور المجلس التشريعي، والعمل على إجراء انتخابات لإضفاء الصفة الرسمية على القرارات بقانون التي تصدر عن الرئيس، إضافة إلى إعادة توزيع السلطات، فلا يصبح ابقاء أكثر من سلطة في يد جهة معينة لوحدها.

**السعي والضغط على صناع القرار من أجل إعادة تفعيل دور المجلس التشريعي، والعمل على إجراء انتخابات لإضفاء الصفة الرسمية على القرارات بقانون التي تصدر عن الرئيس، إضافة إلى إعادة توزيع السلطات.**

٧. الحفاظ على دورية الانتخابات المحلية كاستحقاق قانوني يجب عدم المساس به، أو جعله سابقة للقفز عن الانتخابات، وعدم اللجوء إلى ربط ذلك بالوضع السياسي أو الحالة الداخلية، حيث أن الانتخابات المحلية تعد طريقاً وشكلاً مهماً من أشكال المشاركة السياسية.

### ٥-٢-٢. توصيات على المستوى التشريعي

١. توحيد الأطر التشريعية الخاصة بإجراء العملية الانتخابية، سواء المتعلقة بالانتخابات العامة مجالس الهيئات المحلية في تشريع موحد يحدد صلاحيات لجنة الانتخابات المركزية بشكل واضح.
٢. ضرورة العمل على مراجعة التشريعات الفلسطينية النازمة للانتخابات وفقاً للمعايير والممارسات الدولية الفضلى والاتفاقيات التي انضمت لها دولة فلسطين.
٣. ضرورة مراجعة النظام القانوني للأحزاب وفتح النقاش على مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية، تمهيداً لإقراره على الرغم من وجهات نظر وتوجهات عديدة بالخصوص.
٤. العمل على إلغاء التعديل التشريعي الذي يعطي لوزارة الحكم المحلي الحق في حل الهيئة المحلية وإقالة رئيس الهيئة، حفاظاً على استقلالها وعدم استخدامها كأداة في تصفية الخصوم السياسيين.
٥. ضرورة العمل على وضع ضوابط واضحة لمسألة تجزئة الانتخابات المحلية، بحيث تكون بأضيق الحدود ومبررة.
٦. ضرورة العمل على تقييم أثر التدخلات التشريعية المقترحة، وإعداد الآثار المحتملة لها قبل الذهاب باتجاه التعديلات.
٧. العمل على مراجعة طبيعة النظام الانتخابي المعتمد في انتخابات الهيئات المحلية وهو النظام النسبي، وتقييم مدى نجاح هذا النظام بتحقيق المساواة والحيادية، وبذات الوقت ضمان فعالية العملية الانتخابية.<sup>١٤٠</sup>
٨. ضرورة قيام لجنة الانتخابات المركزية بإيلاء مسألة فوز القائمة الانتخابية الواحدة 'بنتيجة تركية' أهمية بالغة، من خلال مراجعة الإجراءات القانونية التي ترافقها، وإجراء المراجعة التشريعية اللازمة بهذا الخصوص.
٩. ضرورة إضافة تعديلات بما يضمن مشاركة الفئات المهمشة في المجتمع بالانتخابات المحلية، وذلك كتفعيل دور ذوي الإعاقة في الترشح والانتخاب وتمثيل الشباب وغيرهم من الفئات.
١٠. ضرورة تخفيض على الحد الأدنى للقائمة إلى ثلاثة بدلاً من النصف زائد واحد من المرشحين، من بينهم امرأة على الأقل. وبخصوص ترتيب المرأة في القوائم، تكون هناك امرأة من بين كل ثلاثة أسماء.
١١. ضرورة العمل على تعديل سن الترشح لتوسيع ورفع مستوى مشاركة الشباب ومواكبة التطور، بأن يتم جعل سن الترشح هو سن الانتخاب ويعطى الخيار للناخبين في اختيار من يروه انساب لتولي الصلاحيات وإدارة المجلس المحلي.
١٢. تعديل طريقة اختيار الرئيس بأن يتم انتخابه بشكل مباشر من قبل ناخبي الدائرة الانتخابية بورقة خاصة معنونة بانتخاب رئيس الهيئة المحلية، على أن يحصل على ١٠+١ من عدد الاصوات ليتم اختياره، وذلك لتحقيق مبدأ الديمقراطية وحق المجتمع المحلي في اختيار رئيسه.
١٣. تحديد موعد لإجراء الانتخابات بموجبها والزام مجلس الوزراء بالإعلان قبل قبل (٣) أشهر من إنتهاء ولاية المجلس المنتخب. مع التنصيص على حالات محددة بتعذر فيها إجراء الانتخابات لقوة القاهرة وعلى الجهة المخولة لتقدير التأجيل ووضع ضوابط مشددة لذلك حتى لا يساء استخدامها.

١٤٠. شبكة المعرفة الانتخابية، متوفرة على الرابط التالي

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/es/627644646638640645-1>

تم الاطلاع في ١٤ تموز ٢٠٢٣.

- ١٤ . ضرورة العمل على تعديل سجل الناخبين بحيث يتم تفصيل نص المادة (١١) بشكل اوسع كأن يتم التعديل بأن تقوم لجنة الانتخابات المركزية بتجديد قوائم الناخبين في شهر (... ) وتحدد مدة لتقديم الاعتراض ومن ثم مدة لنظر الاعتراضات كأن يتم الفصل في الاعتراضات المقدمة من قبل الناخبين خلال اسبوع من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض، على أن يتم وضع إجراءات واضحة ومحددة لذلك.
- ١٥ . دراسة إمكانية تحديد مستوى تعليمي معين للمرشحين للانتخابات المحلية.
- ١٦ . ضرورة مراجعة النصوص القانونية الخاصة بالرقابة على التمويل وعلى الحملات الإعلامية، وإعطاء اللجنة صلاحيات فعالة وواضحة بهذا الخصوص.
- ١٧ . ضرورة مراجعة الإجراءات الخاصة باقتراع الأميين ووضع إجراءات وقواعد تضبط حيادية وشفافية الإجراء، والرقابة عليه بشكل فعال.
- ١٨ . ضرورة وضع إجراءات لتسجيل واقتراع الاسرى والمهجريين والشتات، ومنحهم حق التصويت باعتبارهم جزء ومكوّن أصيل من الشعب الفلسطيني.

### ٥-٢-٣. توصيات على المستوى المؤسسي

- ١ . ضرورة إعادة النظر في كيفية تشكيل اللجنة المشرفة على الانتخابات (لجنة الانتخابات المركزية)، وتعزيز استقلاليتها من خلال مصادقة البرلمان على أعضائها .
- ٢ . ضرورة مراجعة الإطار المؤسسي والتنظيمي للجنة الانتخابات المركزية، مراجعة شاملة خاصة فيما يتعلق بتعزيز استقلاليتها وموازنتها، وآليات وإجراءات عملها، على الرغم من تمتعها بالسمعة الجيدة والمصداقية والحيادية في أداء مهامها.
- ٣ . الإبقاء على جميع قرارات لجنة الانتخابات المركزية ومراسيمها واجتماعاتها مفتوحة وعلنية للجمهور حتى يتم تدقيقها والاطلاع عليها ، لتعزيز النزاهة والشفافية والنشر للمعلومة.
- ٤ . ضرورة مراجعة مسألة تضارب المصالح ومنع ترشح الأقارب من الدرجة الأولى في ذات القائمة، بما يعزز الحوكمة داخل الهيئة المحلية.
- ٥ . ضرورة العمل على مراجعة النصوص القانونية الخاصة بتشكيل محكمة قضايا الانتخابات وعدم الإبقاء عليها بيد السلطة التنفيذية، وإعطاء صلاحية التنسيب لمجلس القضاء الأعلى.
- ٦ . ضرورة عقد دورات تدريبية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية ولموظفي وزارة الحكم المحلي الفلسطينية، وذلك لمعرفة كل طرف بالوظيفة والمهام التي يجب أن يمارسها كل منهم تجاه الآخر.
- ٧ . القيام بحملات توعوية وتثقيفية تشمل جميع موضوعات انتخابات الهيئات المحلية من اجل زيادة الوعي، وزيادة مشاركة المواطنين في عملية الحكم المحلي والادارة المحلية.

### ٥-٢-٤. توصيات على مستوى الشركاء

- ١ . ضرورة مراجعة دور المجتمع المدني في تطوير العملية الانتخابية والرقابة عليها وتبني رؤية موحدة حول الانتخابات المحلية.
- ٢ . ضرورة مراجعة دور الأجهزة الأمنية وتدريبهم بالشكل الكافي للمحافظة على العملية الانتخابية.
- ٣ . تصميم برامج توعوية وتدريب لرجال العشائر وتوعيتهم بأهمية العملية الانتخابية وعدم جرها نحو العشائرية والقبلية، واهميتها للمجتمع المحلي وليس القبلي والعائلي.
- ٤ . تصميم برامج تدريبية لتدريب قوائم المرشحين لتولي منصب رئيس الهيئة واعضاء الهيئة المحلية، كالتدريب على مجالات عمل الهيئة، والسياسة العامة للهيئة وكيفية اتخاذ القرارات، وضبط

اجتماعات الهيئة وتوثيق محاضرها، والتدريب على مهارات الاتصال والتواصل، وعلاقة الاعضاء ببعضهم البعض.

٥. اخراج مجالس هيئات المحلية من دائرة التحيز السياسي بين الفصائل والحزاب.
٦. أن تعمل كل جهة تقوم بترشيح قائمة على توفير تنوع بالأفراد بما يحقق الصفة التمثيلية لكافة شرائح المجتمع المحلي، مع الاخذ بعين الاعتبار الالمام بمهام لجان الهيئات المحلية.
٧. البعد عن إثارة الفرقة السياسية أو العائلية أو الجهوية، بما يضمن أيضاً تحييد الحملات الانتخابية عن القضايا السياسية، والتركيز على الترويج للبرامج الانتخابية، وتقييم التجارب المحلية السابقة.
٨. تهيئة بنية قانونية واجرائية لضمان مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة.

## المراجع

### المصادر الأولية

- الامم المتحدة، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦
- إتفاقية أوسلو (إعلان المبادئ - حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية)، ١٣ أيلول ١٩٩٣
- قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته
- القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣
- مسودة دستور فلسطين الثالثة
- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته
- قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة وتعديلاته
- مرسوم رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠ بشأن إعادة تشكيل لجنة الانتخابات المركزية
- طعن دستورية رقم (١٩) لسنة ٢٠١٩، قضية رقم (١٧) لسنة (٤) قضائية، المحكمة الدستورية العليا، 'دستورية' المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد ١٦١، بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني ٢٠١٩، ص ٧٧
- قرار تفسيري صادر عن المحكمة الدستورية يحمل الرقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، صادر بتاريخ ١٢ كانون الأول ٢٠١٨

### الكتب

- أحمد خالد، التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين، كلية الحقوق والادارة العامة، جامعة بيرزيت
- أحمد حنيطي، قراءة في الانتخابات الفلسطينية الهيئات المحلية والنقابية، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ٢٠٢٢
- باسم الزبيدي، قراءة سياسية في قانون الانتخابات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، كانون الثاني ٢٠١٣
- رائد مقبل، أثر انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية في تفعيل المشاركة السياسي (٢٠٠٤-٢٠٠٩)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١٠
- علاء حمودة، الانتخابات وإعادة بناء النظام السياسي في ظل الاحتلال والانقسام، مركز مسارات، تشرين الأول ٢٠١٦
- عمر رحال، التزكية و(التوافق) الانتخابي في سياق التجربة الفلسطينية: الحد من التزكية 'التوافق'، وسؤال غياب فاعلية الأحزاب، كانون الثاني ٢٠٢١
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تحليل نتائج تقارير مؤشرات نظام النزاهة في عمل الهيئات المحلية، رام الله، فلسطين، ٢٠٢٢
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تجربة محكمة قضايا الانتخابات الفلسطينية والعلاقة بنزاهة الحكم، سلسلة تقارير ٢٥٢، ٢٠٢٣
- بدر زماعر، التطور القانوني في النظام الانتخابي للهيئات المحلية في دولة فلسطين، جامعة القدس، كلية الحقوق، ٢٠١٣
- سعيد أبو معلا، تحقيقات: في فلسطين المحتلة.. الانقسام السياسي يعيق الانتخابات وهي الطريق الوحيد لتجاوزه
- علي منصور، إنتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية (٢٠٠٤/٢٠٠٥) و٢٠١٢ والناتج والدلائل دراسة مقارنة، الفصل الثالث، جامعة النجاح الوطنية - كلية الدراسات العليا
- لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية ٢٠٢١، تموز ٢٠٢٢
- محمد القاروط، دور الهيئات المحلية بالتنمية السياسية، جريدة الحياة، ٢٣ نيسان ٢٠٠٥
- مؤيد عفانة، قراءة نقدية في قانون الانتخابات المحلية

- معن ادعيس، مراجعة للقوانين الناظمة لحق الانتخاب، كتاب الحقوق السياسية في فلسطين بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة، معهد الحقوق، ٢٠١٤
- معين البرغوثي، الأحزاب والحركات السياسية في فلسطين: تنظيم قانوني أم تنظيم ذاتي؟، معهد الحقوق، الحقوق السياسية في فلسطين، بين سندان التشريع ومطرقة الانقسام وآفاق المصالحة، ٢٠١٤
- مؤسسة الحق، تقرير مؤسسة الحق الرقابي بشأن انتخابات الهيئات المحلية المرحلة الأولى، ٢٠٢١
- هداية شمعون، دور مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في العملية الانتخابية، ورقة عمل، حزيران ٢٠٢١
- هاني المصري، المشاركة في الانتخابات البلدية بالضفة وإجرائها بالقطاع واجب، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية - مسارات، تشرين أول ٢٠٢١
- وليد سالم، القدس وانتخابات دولة فلسطين ٢٠٢١: ورقة سياسية، جامعة القدس - مركز الدراسات السنوية

## المواقع الإلكترونية

تقرير: تجربة محكمة قضايا الانتخابات الفلسطينية والعالقة بنزاهة الحكم، دولة فلسطين، وزارة الحكم المحلي

<https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/19883.html>

دولة فلسطين، مجلس الوزراء

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/news/details/51774>

كريم قرط، الانتخابات المحلية الفلسطينية: السياقات والدلالات

<http://yabous.info/?ID=47>

هشام عبد الرحمن، الاحزاب السياسية في فلسطين، الحوار المتمدن، العدد: ٦٤٠٨، ١٤ تشرين الثاني ٢٠١٩

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=655654>

جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية، ورقة حقائق تحليلية، فعالية عضوات منتخبات في المجالس المحلية

<https://pwwsd.org/single-library/94/ar>

لجنة الانتخابات المركزية، فلسطين

<https://www.elections.ps/tabid/1202/language/ar-PS/Default.aspx>

المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة

[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3827](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3827)

البوابة العربية للبيانات الإنسانية المشتركة

<https://arabrcrc.org/centre/>

وكالة وطن للأخبار

<https://www.wattan.net/ar/video/367550.html>

مؤسسة حق

<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2535.html>

تقييم عملية انتخابات البلديات الفلسطينية

<https://www.maannnews.net/news/2.html>

قراءة في الإنتخابات المحلية والنقابية

<https://www.palestine-studies.org/ar/node/1652911>

لجنة الانتخابات المركزية

<https://www.elections.ps/tabid/710/language/ar-PS/Default.aspx>

دولة فلسطين وزارة الحكم المحلي، تم الاطلاع في ١٢ أيار ٢٠٢٣

<https://www.molg.pna.ps/ar/articles/15807/%D9%86%D8%A8%D8%B0%D8%A9>

دولة فلسطين، مجلس الوزراء، تم الاطلاع في ١٣ أيار ٢٠٢٣

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/news/details/51774>

المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة، تم الاطلاع في ١٣ أيار ٢٠٢٣

[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3827](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3827)

ميساء أبوزهيذة، التركيبة في الانتخابات ... أسلوب ديمقراطي أم إفلاس سياسي؟، تم الاطلاع في ١٣ تموز ٢٠٢٣

<https://nn.najah.edu/news/Artical/2018/12/09/178316>

النظم الانتخابية، تم الاطلاع في ١٣ تموز ٢٠٢٣

[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3584](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3584)

إيجابيات وسلبيات نظام التمثيل النسبي في الانتخابات، تم الاطلاع في ١٣ تموز ٢٠٢٣

<https://arn.ps/post/242203.html>

## حول المؤلف

محمود علاونه، باحث دكتوراه في القانون في جامعة Vrije Universiteit of Brussels VUB، بلجيكا، ٢٠١٨. عضو هيئة أكاديمية بدوام كامل، كلية الحقوق والإدارة العامة، مستشار المؤسسة الدولية لقانون التنمية (IDLO) في فلسطين، عضو مجلس إدارة دائرة القانون، ٢٠١٩، عضو مجلس كلية الحقوق والإدارة العامة، عمل في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٨ مديراً وحدة المساندة التشريعية ومديراً لعدد من المشاريع خلال عمله مديراً للوحدة، ٢٠١٢-٢٠١٨ عضو مجلس معهد القانون، جامعة بيرزيت، باحث قانوني رئيسي في معهد القانون بجامعة بيرزيت منذ عام ٢٠٠٦-٢٠١٨، حاصل على درجة الماجستير في القانون الخاص في الملكية الفكرية، عمل مديراً لعدد من المشاريع في إطار معهد الحقوق بتمويل من مؤسسة كونراد أديناور، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التعاون الألماني، برنامج سواسية والاتحاد الأوروبي.

خبير ومستشار قانوني في مجال الصياغة التشريعية الجيدة والشؤون البرلمانية للعديد من المؤسسات المحلية والدولية، ومدرب في مجال الصياغة التشريعية والعملية التشريعية، وعددًا من المجالات الحقوقية، وعضو مؤسس لبرنامج الدبلوم المهني المتخصص في الصياغة التشريعية ومديراً للبرنامج خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٨، وعضو مؤسس لبرنامج الدبلوم المهني المتخصص في الشؤون البرلمانية والسياسات التشريعية، وعضو مطور لبرنامج الدبلوم المهني في المهارات القانونية الموجه للوزارات ومدير له منذ العام ٢٠١٢-٢٠١٨، عضو مؤسس ومنسق لأنشاء الدبلوم المهني المتخصص في مجال الشؤون البرلمانية والسياسات التشريعية. وساهم في عدد من الدراسات المتعلقة بالعملية التشريعية، والاقتصاد والقانون، والقانون والسياسة، والحكم الرشيد، إلى جانب وضع عدد من الأدلة المتعلقة بالعملية التشريعية: دليل إجراءات العملية التشريعية، دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات، الدليل العملي لمراجعة التشريعات، دليل المشاورات العامة ودليل الصياغة التشريعية.

شارك في صياغة ومراجعة العديد من التشريعات الفلسطينية، وفي عدد من المؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية، وهو عضو اللجنة الوطنية العليا للخطة التشريعية للحكومة منذ العام ٢٠٠٧-٢٠١٣، وعضو في اللجنة الوطنية المكلفة بمراجعة ملف القضاء الفلسطيني بعد الانقسام الفلسطيني ٢٠٠٧ اللجنة الوطنية. عضو في اللجنة الوطنية المسؤولة عن المساعدة القانونية في النظام القانوني الفلسطيني. عضو في اللجنة القانونية الرسمية المسؤولة عن مراجعة التشريعات الفلسطينية بعد الانقسام السياسي الفلسطيني ٢٠٠٧، اللجنة الوطنية التي أنشئت بقرار من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، عضو في اللجنة الوطنية المسؤولة عن إعداد دليل المشاورات العامة ومراجعة دليل الصياغة التشريعية بالتعاون مع وزارة العدل، عضو مؤسس للجنة موائمة التشريعات بالتعاون مع وزارة العدل.

# حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تضم دولاً أعضاء وعددها ٣٥، تأسست في عام ١٩٩٥ وتمثل ولايتها في دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم.

## عملنا

نقوم بتطوير أبحاث صديقة للسياسات تتعلق بالانتخابات، البرلمانات، الدساتير، التحول الرقمي، تغير المناخ، والمشاركة والتمثيل السياسي، كل ذلك تحت مظلة أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. ونقوم بتقييم أداء الديمقراطيات في جميع أنحاء العالم من خلال مؤشراتنا العالمية الفريدة لحالة الديمقراطية ومتتبع الديمقراطية (Democracy Tracker).

كما نقدم تنمية القدرات ومشورة الخبراء للجهات الفاعلة الديمقراطية بما في ذلك الحكومات، البرلمانات، مسؤولي الانتخابات والمجتمع المدني. كما نقوم بتطوير الأدوات ونشر قواعد البيانات والتقارير والكتب الأساسية بعدة لغات حول مواضيع تتراوح من إقبال الناخبين إلى حصص النوع الاجتماعي.

ونقوم بالجمع بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول من أجل الحوار وتبادل الدروس. نحن نقف وننادي لتعزيز وحماية الديمقراطية في جميع أنحاء العالم.

## مناطق عملنا

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في إفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أوروبا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم لدى الأمم المتحدة ومعتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

## منشوراتنا وقواعد بياناتنا

لدينا دليل منشورات يضم أكثر من ١,٠٠٠ منشور وهناك أكثر من ٢٥ قاعدة بيانات متيسرة على موقعنا. يمكن تنزيل معظم منشوراتنا مجاناً.

<https://www.idea.int>

إن السعي لتطوير الإطار القانوني الذي يحكم العمليات الانتخابية ضروري لكي تستجيب العمليات الانتخابية لطموحات الأطراف المعنية وأهمها الناخبون. وحتى يتحقق ذلك، يجب أن تقوم عملية الإصلاح على غايات أساسية أهمها، تعزيز الحقوق الانتخابية للمواطنين وتكريس المبادئ التوجيهية مثل: الحياد، الشمولية، الشفافية، النزاهة والدقة، وجعل العملية الانتخابية أكثر سلاسة ونجاحاً. غير أنه وفي الممارسة، قد تتحول عملية الإصلاح إلى فرص للتغيير، قد ينتهزها متخذي القرار—لتقوية حظوظهم في الوصول إلى السلطة—وبالتالي تؤدي إلى نتائج عكسية. لذا، ولتقليل هذه المخاطر، من المستحسن أن تقوم أطراف محايدة باقتراح الإصلاحات الانتخابية بناء على تقييم موضوعي وتقني، تكون الغاية منه الأهداف المبينة أعلاه.

وفي إطار التشجيع على هذا النوع من المقاربات، قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بدعم عدة مبادرات للإصلاح الانتخابي، وأهمها المبادرة التي قادتها اللجنة المركزية بـفلسطين والمتمثلة في وضع تقييم للإطار المنظم لانتخابات المجالس المحلية، والتي تمثلت في تحليل كامل الجوانب المتعلقة بالانتخابات المحلية وتقديم مقترحات للإصلاح الانتخابي. وقد تم تقديم هذا التقرير في مطلع أغسطس ٢٠٢٣ لمختلف الأطراف ذات العلاقة بالمسار الانتخابي في فلسطين على أمل مواصلة النقاش حول المسائل الانتخابية الواجب إصلاحها، غير أن هذا المسار توقف بعد ٧ أكتوبر ٢٠٢٣.