

# النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي

عدنان عودة

---

دائرة السياسة والحكم

---



المركز الفلسطيني  
للبحوث  
السياسية والمسحية  
Palestinian Center for  
POLICY and  
SURVEY RESEARCH

---

آذار (مارس) ٢٠٠٤



## المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية

Palestinian Center for POLICY and SURVEY RESEARCH

تأسس «المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية» في مطلع عام ٢٠٠٠ كمركز مستقل للبحوث الأكاديمية ودراسات السياسات العامة. يهدف المركز لتطوير وتقوية المعرفة الفلسطينية في مجالات ثلاث: السياسات الفلسطينية الداخلية، التحليل الاستراتيجي والسياسة الخارجية، البحوث المسحية واستطلاعات الرأي العام. يقوم المركز بالعديد من النشاطات البحثية: إعداد الدراسات والأبحاث الأكاديمية ذات العلاقة بالسياسات الفلسطينية الراهنة، إجراء بحوث مسحية حول المواقف السياسية والاجتماعية للمجتمع الفلسطيني، تشكيل مجموعات عمل لدراسة قضايا ومشاكل تواجه المجتمع الفلسطيني وصانع القرار ووضع حلول لها، وعقد المؤتمرات والمحاضرات والموجزات المتعلقة بشؤون الساعة. إن المركز الفلسطيني للبحوث ملتزم بالموضوعية والنزاهة العلمية ويعمل على تشجيع وبلورة تفهم أفضل للواقع الفلسطيني الداخلي وللبيئة الدولية في أجواء من حرية التعبير وتبادل الآراء.

الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي صاحبها وليس بالضرورة رأي المركز.

المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ص. ب ٧٦، شارع الإرسال، رام الله، فلسطين  
ت ٢٩٦٤٩٣٣ (٠٢)، فاكس ٢٩٦٤٩٣٤ (٠٢)، بريد الكتروني: pcpsr@pcpsr.org

## المؤلف

**عدنان عودة:** يحمل درجة الماجستير في العلاقات الدولية من جامعة كراتشي في باكستان، ١٩٨٥. له العديد من الدراسات والأبحاث السياسية والاستراتيجية والتشريعية وهو باحث متخصص في قضايا البرلمان والانتخابات والسياسات الفلسطينية. حضر وشارك في العديد من المؤتمرات الوطنية والإقليمية والدولية. ويعمل حالياً مديراً لوحدة البحوث البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني.



## قائمة المحتويات

---

٧	المقدمة
٩	العلاقة بين الأنظمة الانتخابية والأنظمة السياسية والحزبية
١١	كيف تؤثر الأنظمة الانتخابية على النظام السياسي
١٥	مواصفات قانون الانتخابات الفلسطيني
٢١	الإطار السياسي العام لقانون الانتخابات
٢٧	أثر قانون الانتخابات على النظام السياسي والمجلس التشريعي
٣٥	نحو قانون انتخابات ديمقراطي متطور وحديث
٤٥	الخلاصة
٤٧	المراجع



## المقدمة

ثمة علاقة وطيدة بين النظام الانتخابي والنظام السياسي من حيث جدية التوجه الديمقراطي وشرعية الحكم ، وتأكيد مبدأ أن الشعب هو مصدر السلطات . والشيء نفسه ينطبق على العلاقة بين النظام الانتخابي والحياة الحزبية . وإذا كان نظام التمثيل النسبي هو الرديف للنظام البرلماني وتعدد وإثراء الحياة الحزبية ، فإن نظام الانتخابات بالأغلبية (الفردية) هو الرديف للنظام الرئاسي ونظام الحزب الواحد أو الحزبين .

واعتقد انه ليس مهماً أي الأنظمة الانتخابية يجب إن نتبنى ، بل المهم أي الأنظمة الانتخابية هي التي تحقق الهدف لتعزيز وجود دولة ديمقراطية ، ويكون هناك أفضل تمثيل لإرادة الشعب وإتاحة المجال للأحزاب للوصول للحكم وقبل هذا وبعده تكون الفرصة سانحة لمحاسبة هؤلاء جميعاً في فترات زمنية محددة عبر الانتخابات .

تستعرض هذه الدراسة تأثير الأنظمة الانتخابية على النظام السياسي والأحزاب السياسية ، ومواصفات قانون الانتخابات الفلسطيني ، سلبياته وإيجابياته ، والإطار السياسي العام الذي أسهم في وضع وصياغة الخطوط العريضة لقانون الانتخابات الفلسطيني ، حيث لعب الإرث السياسي لـ م . ت . ف دوراً مهماً في ذلك ، وكذلك الاتفاقيات السياسية ، واستمرار الاحتلال وعدم عقد الانتخابات بعد انتهاء الفترة الانتقالية في مايو (أيار) ١٩٩٩ .

ثم تستعرض الورقة وتقدم تحليلاً عن أثر قانون الانتخابات على العديد من القضايا والمسائل المهمة مثل : أداء المجلس التشريعي الفلسطيني ، والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والنظام السياسي ، والحياة الحزبية .

يتعرض الجزء الأخير من الدراسة إلى المواضيع والقضايا التي يتوجب تعديلها في قانون الانتخابات كالنظام الانتخابي (النسبي ، الأغلبية أو المختلط) ، ومسألة الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد ، واستقلالية لجنة الانتخابات المركزية ودورها وعضويتها ، ودور الإعلام وحرية الحملات الانتخابية ، والتمويل وسقف الصرف على الدعايات الانتخابية .





## العلاقة بين الأنظمة الانتخابية والأنظمة السياسية والحزبية

يحدد النظام الانتخابي طبيعة وقوة التمثيل السياسي والحزبي داخل البرلمان، ويعكس إلى حد كبير واقع الحياة السياسية في المجتمع، ذلك أن النظم الانتخابية بما لها من تأثير، لا يمكن إغفاله، تسهم في بلورة طبيعة ونطاق الصلاحيات الدستورية ورسم الحدود الفاصلة بين السلطات الثلاثة بترجيح كفة نظام سياسي على الآخر وذلك من خلال تبني نظام التمثيل النسبي أو النظام الفردي. ورغم إقرار الأدبيات السياسية بأن الانتخابات لا تشكل شرطاً وحيداً لقياس مدى الديمقراطية في المجتمعات والدول الحديثة، إلا أن هناك اعترافاً بأن النظم الانتخابية تشكل رافعة وقوة ذات تأثير في ترسيخ الديمقراطية وتطويرها. بل ربما نذهب إلى أبعد من ذلك بالقول أن النظم الانتخابية قادرة، عبر ممارسة هذا الطقس الديمقراطي لفترات زمنية طويلة على نحو دوري، على تكريس طبيعة النظام السياسي القائم أو إعادة تكوينه ليتوافق والحراك السياسي - الاجتماعي الذي أوجدته الانتخابات وآلياتها.

إن النظم الانتخابية التي تفسح المجال أمام حرية الاختيار وتكوين الأحزاب السياسية تعطي المواطنين الحق في توكيل من يرونهم الأقدر على التعبير عن آرائهم واحتياجاتهم وهؤلاء بدورهم مطالبون بأن يعكسوا رغبات واحتياجات مواطنيهم على شكل قوانين وتشريعات ربما لا تتفق وما هو قائم وموجود؛ فالنواب يؤدون وظيفتهم نيابة عن أبناء الشعب، والشعب هو صاحب السلطة في تأييد ما ذهبوا إليه، أو اختيارهم بناء على برامجهم المطروحة، وإلا فإن من حق الأمة سحب هذه الوكالة في الوقت الذي يأتي فيه حقها في المحاسبة.

إن المحك الرئيسي في الحكم على النظم الانتخابية في مدى إتاحتها الفرصة لتنظيم الأحزاب وتشجيع تكوينها، بمعنى توسيع قاعدة المشاركة بعدم وضع العراقيل أمام تشكيل الأحزاب السياسية وتسجيلها، أو حظر تشكيل أحزاب ذات لون سياسي أو أيديولوجي محدد، بالإضافة إلى تقديم الدعم المادي لها وإتاحة المجال لأفكارها بالانتشار بالسماح بإصدار الصحف والمجلات والوصول إلى الرأي العام وبالتالي منح المواطن حرية الانتماء إليها وبذلك تصبح قادرة على التفاعل وإثراء الحياة السياسية، حيث ينعكس هذا التفاعل في التعبير عن مصالح وآراء ومواقف القوى السياسية كافة في المجتمع وهذه بطبيعة تكوينها وعلاقتها تؤثر في النظام السياسي ذاته. وتختلف النظم الانتخابية في قدرتها على تكوين وتشكيل الأحزاب تبعاً لطبيعة النظام، وهذا ما سنبيّنه بعد قليل.

إن البيئة القانونية ضرورية لوجود الأحزاب السياسية وتطويرها، وليس صحيحاً تماماً القول أن قوانين الأحزاب هي الكفيلة بذلك، بل هناك دولاً عديدة فيها قوانين أحزاب لا بأس بها مثل الأردن ومصر ورغم ذلك لم تتطور الحياة السياسية فيها، ذلك أن قوانين الانتخابات فيها تحد من تطور الحياة السياسية والحزبية والانتماء لها والمشاركة الفعلية في الحياة السياسية.

ولتوضيح الصورة أكثر، فإن فقدان حلقات الاتصال بين السلطة والمواطنين يؤدي حتماً إلى انقطاع الحوار مما يؤدي إلى ارتفاع وتيرة التوتر في هذه العلاقة وزيادة الشك والريبة والخوف، الأمر الذي يضعف الحياة السياسية وإمكانية تطورها وتراجع التنمية بكل أشكالها وتحديداً التنمية السياسية.

وكون الانتخابات هي تعبير عن خضوع الحكم والسلطة لإرادة الشعب واختيار الحكام، فإن عدم حدوث ذلك يعني فقدان الديمقراطية في الدولة والنظام السياسي؛ تماماً كما قال روسو "الديمقراطية هي سيادة الشعب وهذه السيادة لا يمكن التنازل عنها أو حتى تجزئتها لأنها تمثل الإرادة العامة للأمة"<sup>١</sup>.

١. د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣.

## كيف تؤثر الأنظمة الانتخابية على النظام السياسي؟

تؤثر بعض الأنظمة السياسية وأنظمة الحكم الأخذ بنظام انتخابي دون غيره، ذلك أن النظام الانتخابي وطريقة الاقتراع تؤثر إلى حد كبير في نتائج الانتخابات، وبالتالي في تشكيلة البرلمان وحجم وطبيعة الأحزاب والكتل البرلمانية، وهو ما ينعكس على طبيعة العلاقة مع السلطة التنفيذية. وبصورة عامة، فإن أي نظام انتخابي يكفل حق المواطنين بالاقتراع السري والنزاهة واختيار ممثليه بشكل دوري ويتيح المجال لحكم المؤسسات عبر الرقابة المستمرة على تنفيذ القوانين، ووجود وتواجد الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصالح والمنظمات المهنية والنقابية ويكرس مبدأ فصل السلطات هو بلا شك نظام انتخابي يكفل بقاء واستمرار الديمقراطية. ومن الطبيعي القول أن تأثير النظام الانتخابي على الحياة السياسية والنظام السياسي لا يمكن تحديدها وتلمسها إلا بحكم التجربة وفي مراحل لاحقة لعقد الانتخابات، وكفالة النصوص الدستورية الواضحة والصريحة على حرية تكوين الأحزاب، وشكل وطبيعة النظام الانتخابي، وكذلك النظام السياسي، وعدم جواز تعليق الانتخابات أو تأجيلها لأسباب سياسية أو لصالح الحاكم وحزب سياسي<sup>٢</sup> بعينه أو إعلان حالة الطوارئ لأسباب غير تلك المنصوص عليها دستوريا، فالممارسة العملية وسلوك النواب والأحزاب والكتل البرلمانية داخل البرلمان وما قد يتيح من تعديلات وتغييرات ومشاركة في الحكم واحترام الدستور هو الذي يحكم على التجربة الديمقراطية والنظام الانتخابي. وبكلمات أخرى هناك ترابط وثيق وأكد بين الديمقراطية والانتخابات ومشاركة القوى السياسية في الحياة السياسية.

ولتبيان أثر النظم الانتخابية على النظام السياسي نستعرض فيما يلي هذه النظم وتأثيرها على النظم السياسية:

**نظام الأغلبية (الفردية):** وهو النظام المطبق حسب قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة ١٩٩٥. يقصد به أن الحاصل على أعلى الأصوات هو الفائز بغض النظر عن إن كانت هذه الأصوات تشكل أقل من نصف أصوات المقترعين أم لا وهو ما يطلق عليه أيضاً نظام الانتخابات بالأغلبية البسيطة وهناك نظام آخر هو نظام الانتخابات بالأغلبية المطلقة بمعنى

<sup>٢</sup> في جزيرة موريشيوس الواقعة في المحيط الهندي والتابعة للقارة الإفريقية تم وضع نص قانوني واضح في الدستور وقانون الانتخابات يحول دون تأجيل الانتخابات العامة إلا بإقرار الأغلبية المطلقة للبرلمان والعودة إلى الشعب عبر الاستفتاء العام.

أن الفائز يجب أن يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة بمعنى أن يحصل على نصف الأصوات زائد واحد في الدائرة الانتخابية .

وفي هذا النظام قد تقسم الدولة أو البلد إلى دوائر انتخابية صغيرة بحيث يتم اختيار نائب واحد في كل دائرة، أو تقسم البلد إلى دوائر كبيرة نسبياً ويتم اختيار المرشحين بناء على قوائم، حيث يتاح المجال فيه للأحزاب والكتل للترشيح في قوائم . وقد تكون هذه القوائم مفتوحة أو مغلقة، بمعنى أنه يحق للمقترح أن يصوت لبعض المرشحين في القائمة في حالة القوائم المفتوحة حيث يتاح له الاختيار من بين القوائم، أو يحظر عليه ذلك . وعليه أن يصوت للقائمة ككل موحد في القوائم المغلقة وبنفس الوقت يكون المجال مفتوح للمستقلين والأفراد أن يترشحوا . والشيء نفسه يقال عن الانتخابات بالقائمة بالأغلبية النسبية، حيث تفوز القائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة حتى ولو كان مجموع الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها بقية القوائم أو القوائم المنافسة أكثر . وهناك الانتخاب بالقائمة بالأغلبية المطلقة، حيث تفوز القائمة بمقاعد الدائرة الانتخابية إذا حصلت على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة، أو ٥٠٪ + ١ .

إن من أهم سمات نظام الأغلبية أنه يدفع باتجاه الثنائية الحزبية أو تكريس وجود الحزب الواحد ويضعف التعددية الحزبية والسياسية في المجتمع والدولة على حد سواء . فهذا النظام يبقي ويعزز العلاقة المباشرة بين المواطن والنائب، وغالباً ما تكون هذه العلاقة وطبيعتها هي المعيار الرئيسي للاختيار وليس ما هو مطروح من مبادئ وأفكار على شكل برنامج سياسي .

إن النظام الانتخابي هو الذي يشكل طبيعة وشكل وحجم التعددية السياسية، فنظام الأغلبية النسبية ينتج نظام الثنائية الحزبية كما هو الحال في بريطانيا وأمريكا، في حين أن نظام الأغلبية المطلقة على دورين يتيح تعددية حزبية لأنه يترك المجال للناخبين في الاختيار بين عدة أحزاب مثلما هو الحال في فرنسا، ولكنه لا يرقى إلى مستوى نظام التمثيل النسبي الذي يطلق العنان للتعددية الحزبية .

وقد كانت الأحزاب السياسية في غالب الأحيان هي نتاج البرلمانات لأن تطور دور البرلمان يفرض قيام كتل برلمانية ومجموعات ذات مصالح مشتركة داخل البرلمان الأمر الذي يفرض عبر هذه الجدلية إلى نشوء الأحزاب وتطورها . وهذه العلاقة الجدلية بين البرلمان الذي يشكل الحاضنة للأحزاب السياسية والنظام الانتخابي الذي يعزز التعددية أو يضعفها يمتدان ليشملا نظام الحكم والسلطة وتداولها، ذلك أن هدف الأحزاب هو الوصول إلى الحكم وتقلد السلطة لوضع برنامجها السياسي موضع التنفيذ، ووسيلته لذلك هي الانتخابات . إن الدراسات الدستورية تربط بين تطور الأحزاب والنظام الانتخابي، ذلك

أن مجال عمل الأحزاب هو المواطن وربطه بأفكار ومبادئ الحزب لتنعكس هذه العلاقة على شكل تكتيل الناخبين وتأطيرهم وتعريفهم بالمرشحين وأفكار الحزب ومن ثم توجيه هذه الأصوات نحو الحزب للوصول للبرلمان .

وفي ظل نظام الأغلبية يدرك المواطن أو الناخب أنه حتى يصبح صوته ذا قيمة ومجدياً فلا بد وأن يصوت للمرشحين الذين يغلب ظنه أنهم هم الفائزون وهذه القاعدة تؤدي إلى خفض عدد الأحزاب السياسية وتصبح المباشرة في الغالب بين حزبين . وهذا ما نجده واضحاً في نظام الأغلبية المرتبط بالثنائية الحزبية في كل من بريطانيا والولايات المتحدة وبعض البلدان الانجلو-سكسونية مثل نيوزيلندا وكندا .

ولأن الأغلبية البرلمانية تأخذ مقاعد أكثر مما حصلت عليه من أصوات في ظل هذا النظام ويجري تضخيمها في حين نرى على الطرف الآخر أنه يتم تقليل تمثيل الأقليات أو الفئات أو الأحزاب الصغيرة والمهمشة ، فإن هامش تداول السلطة في ظل هذا النظام يظل ضيقاً ، فالخيار يكون بين حزبين . وبغض النظر عن كون النظام السياسي رئاسي أم برلماني أو شبه رئاسي ، فإن هذا النظام يعزز الصلاحيات الواسعة والكبيرة للحزب الفائز لا سيما إذا ما حصل هذا الحزب على رئاسة الدولة أيضاً فتصبح السلطتين التشريعية والتنفيذية بيده . لكنه وبشكل عام فإن نظام الأغلبية يعتبر هو الرديف الطبيعي للنظام الرئاسي أو شبه الرئاسي .

خلاصة القول أن نظام الانتخاب بالأغلبية لا يعزز ولا يدعم التجارب الحزبية ، بل يحصرها في أضيق المجالات ، ولا يعطي المجال لنمو الأحزاب الجديدة لتعكس الحراك السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، أو لتسهم في هذا الحراك وتكون أداة تغيير ، فضلاً عن أنه نظام لا ينضج فكرة تداول السلطة عبر الانتخابات ، وفي أحسن الأحوال يحصرها بين قوتين ، وبالتالي يصبح النظام السياسي مرتهن لهما .

نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي : يقصد بهذا النظام توزيع عدد المقاعد في البرلمان بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة من القوائم المتنافسة . فلو افترضنا أن هناك خمس قوائم تتنافس على مائة مقعد في بلد أصحاب حق الاقتراع فيها مليوناً وحصلت الأولى على أربعمئة ألف صوت ، والثانية ثلاثمئة ألف صوت ، والثالثة مائتي ألف صوت والرابعة مائة وخمسين ألف صوتاً والخامسة على خمسين ألف صوت ، فإن القائمة الأولى سوف تحصل على ٤٠ مقعداً ، والثانية ٣٠ مقعداً ، والثالثة على ٢٠ مقعداً والرابعة على ١٥ مقعداً والخامسة على خمسة مقاعد .

وهناك أعداد كبيرة لا سيما بين أوساط الأكاديميين والمثقفين والقانونيين ممن يرون أن هذا النظام هو الأكثر عدالة وقدرة على توزيع النفوذ السياسي ، وبترجم رغبات الجمهور

والناخبين، وإيجاد معارضة قوية، ويحافظ على وجود القوى السياسية الصغيرة والمهمشة، ويعزز نفوذ الأحزاب السياسية، ويتيح المجال ويفتح الباب على مصراعيه أمام التعددية الحزبية بحيث يعطى أي تجمع أو كتلة أو مجموعة المجال في التعبير عن نفسها والوصول إلى الرأي العام وحشد المناصرين وإعطائهم الأمل بأن أفكارهم يمكن لها أن تصل البرلمان، وبالتالي يصبحوا شركاء في العملية السياسية واتخاذ القرار، بل والوصول إلى تقلد السلطة عبر إعادة تشكيل الرأي العام والمنافسة.

وبحكم التعريف، فإن الحزب الذي هو عبارة عن تجمع منظم من المواطنين تأسس للدفاع عن آرائهم ومصالحهم ومن أجل تنفيذ برنامجهم بالمشاركة في الحياة السياسية، تسعى الأحزاب على الدوام إلى تنفيذ وتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة وهذا لا تقوم به إلا جماعة منظمة ذات برنامج سياسي وأهداف محددة، وتنفيذ البرنامج السياسي هو هدف رئيسي للأحزاب. ولأن تحقيق هذه الغاية يبدو ممكناً في ظل نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي، فإن وظيفة الأحزاب القائمة على إعداد القيادات وتعزيز الثقافة السياسية والمشاركة فيها وتحديد الأولويات وتجميع أصحاب المصالح والمبادئ والأفكار المشتركة ومراقبة الحكومة ومحاسبتها تثرى الحياة السياسية والحزبية، وبالتالي يستبعد أن يتم احتكار السلطة في ظل هذا النظام الانتخابي لأنه:

أولاً، يصعب هيمنة حزب واحد على البرلمان. ثانياً، أن التعددية الحزبية التي يتيحها نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي يضيف سمة الديمقراطية على النظام السياسي على نحو أكبر لأن مهمة الحكومة والوزراء في هذا النظام هي تنفيذ أوامر وبرنامج البرلمان، حيث تظل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عدا عن كون معظم الحكومات تكون ذات طابع ائتلافي الأمر الذي يعزز مفاهيم وقيم قبول الآخر.

وإذا كان واضحاً، بل جلياً أن نظام الانتخاب النسبي يشجع التعددية الحزبية إلى درجة أن هناك إجماعاً على ذلك، فإن هذا النظام يعتبر الأب الروحي للنظام البرلماني وليس هذا فحسب، بل أنه أكثر ديمقراطية ليس لأنه يكفل الفرصة للجميع ليعبروا عن آرائهم ويتيح المجال للمشاركة في القرار ووضع السياسات، بل لأنه عبر إطلاق اليد للأحزاب السياسية والتي تسعى إلى نشر الثقافة والوعي، وكونها مركزاً لاستقطاب الدماء الجديدة والتربية السياسية وتكوين الرأي العام وتوجيهه، وبالتالي تشكيل إرادة ووعي الأمة، وبنشرها قيم الحوار وعدم نفي الآخر تشكل عامل استقرار ووحدة، عدا عن كونها الأداة الأقدر على مراقبة أداء الحكومة.

خلاصة القول أن الحرص على قوانين تشكل رافعة للأحزاب السياسية وتطويرها يعد دعماً للديمقراطية، والعكس صحيح. وإذا كانت الأحزاب السياسية ليست ركناً من أركان الديمقراطية كما يرى علماء السياسة والقانون، إلا أن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

## مواصفات قانون الانتخابات الفلسطيني

الانتخابات تعتبر آلية يعبر فيها الناخبون عن إرادتهم في اختيار ممثليهم وتحديد مواقفهم تجاه قضايا هامة وأفكار وبرامج يتم طرحها من قبل المرشحين وتتعلق بحياتهم . لذلك لا بد وأن يتوفر قدر كاف في أي قانون انتخابات لتحقيق هذه الشروط وغيرها مثل قدرة المواطنين على محاسبة ممثليهم بإعادة انتخابهم كتعبير عن تأييد ما طرحوه، أو عدم انتخابهم كعقاب على تقصيرهم أو فشلهم في تنفيذ ما طرحوه من أفكار بالإضافة إلى ضرورة أن يضمن أي قانون انتخابات مشاركة القوى السياسية كافة . ولأن إحدى وظائف الدولة أو أي كيان سياسي هي نشر العدالة، كما يقول أفلاطون، فإن مقتضيات هذه العدالة في رأيي يجسدها نظام انتخابي يوفر هذه العدالة بضمنان مشاركة وتمثيل قوى الشعب على قدم المساواة .

وقبل الحديث عن مواصفات قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة ١٩٩٥، سلبياته وإيجابياته، لا بد من الإشارة إلى أن هذا القانون قد حمل أحياناً وزر المرحلة التي جاء فيها، وحمل فوق ما لا تحتمله قوانين الانتخابات في العادة . فمثلاً، حدد شكل نظام الحكم وصلاحيات الرئيس ومن هو الفلسطيني وعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية علماً بأن هذه القضايا ذات طابع دستوري . وهذه تعتبر أولى الإشكاليات التي يعاني منها قانون الانتخابات الفلسطيني . فمراجعته لم تكن الدستور الفلسطيني غير الموجود، بل كانت الاتفاقيات السياسية المبرمة بين م . ت . ف وإسرائيل وتحديداً الاتفاقيات الانتقالية (أوسلو - ٢) وبروتوكول الانتخابات، وهذه خلقت إشكالية كبرى تمثلت في أن المجلس المنتخب حسب تعبير الاتفاقيات الانتقالية يمثل السلطتين التشريعية والتنفيذية وحال دون وجود فعلي لمبدأ فصل السلطات، ورغم المحاولات المتكررة من قبل المجلس التشريعي فصل السلطة التنفيذية عن التشريعية إلا أن عدم نفاذ القانون الأساسي للمرحلة الانتقالية حتى تموز (يوليو) ٢٠٠٢ أجهض هذه المحاولات وظلت اتفاقية أوسلو - ٢ تشكل عائقاً أمام سن وإصدار بعض القوانين والتشريعات بحجة مخالفتها للاتفاقيات الانتقالية .

ويمكن إجمال أهم المواصفات في قانون الانتخابات الفلسطيني في النقاط التالية :

١٧ النظام الانتخابي : تبنى قانون الانتخابات الفلسطيني نظام الأغلبية البسيطة والقوائم المفتوحة وقسم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ١٦ دائرة انتخابية . أن هذا النظام رغم بساطته وسهولة تنفيذه، إلا أنه يعزز مفاهيم العشائرية والعائلية

ويؤدي إلى أن يحتكر السلطة حزب واحد أو حزبين ويحرم باقي الأحزاب والتيارات الأخرى من المشاركة السياسية، وبكلمات أخرى فإنه يضعف الحياة السياسية والحزبية لصالح الأشخاص، ويجعل أساس العلاقة بين الناخب والنائب المصالح المباشرة وليس البرامج وقضايا الوطن وهمومه العليا، الأمر الذي يكرس الفردانية والمظاهر السلبية المتمثلة في الانقسامات الفتوية والجهوية (ضفاوي، غزاوي، فتحاوي، حماساوي، مخيم، مدينة، لاجئ، مقيم، وعائد وغيرها). وقد لاحظنا بروز هذه الانقسامات في مناسبات عديدة لا سيما في تشكيلات الحكومات والوظائف العليا في السلطة، حيث يسعى كل طرف من هذه الأطراف إلى الاحتفاظ "بكوتا" خاصة به إلى أن وصلت إلى مطالبه بعض المحافظات بمثلين لها في الوزارات والحكومات والهيئات والسلطات.

√ الأصوات المهددة: ومن أكبر عيوب هذا النظام هو حجم الأصوات المهددة، حيث أن الفائزين لا يمثلون الأغلبية، بل الأقلية حيث أن الذين فازوا في انتخابات ١٩٩٦ لم يحصلوا على أكثر من ٤٤٪ من الأصوات الصحيحة وبلغت نسبة متوسط الفوز للمرشح ٢٤٪ فقط.

√ وزن الأصوات: كما ذكرنا، قسم القانون المناطق الفلسطينية إلى ١٦ دائرة انتخابية وأعطى كل دائرة عدداً مختلفاً من المقاعد بحيث بلغت دائرة غزة (١٢) مقعداً وأريحا مقعداً واحداً، وبذلك أصبح صوت المواطن الناخب في أريحا يساوي مقعداً واحداً في حين في غزة يساوي صوت المواطن الناخب اثني عشر مقعداً وهذا مخالف لقواعد وأصول العدالة.

√ لجنة الانتخابات المركزية: من المعروف أن لجنة الانتخابات المركزية تلعب دوراً هاماً في تنفيذ القانون والإشراف على الانتخابات ووضع كل الترتيبات اللازمة لضمان إجراء الانتخابات على نحو نزيه وحر وبشكل سري، لذلك فإنها تتحمل العبء الأكبر في ضمان نزاهة الانتخابات. وحسب قانون الانتخابات الفلسطيني، فإن السيد محمود عباس (ابومازن) تولى رئاسة لجنة الانتخابات المركزية، وقد كان في ذلك الوقت شخصية بارزة في حركة فتح إحدى أكبر المشاركين في الانتخابات. وقد فشلت هذه اللجنة في أكثر من جانب. فلم تقم بتحديد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية كما جاء في المادة رقم (٥) البند (٢): "يحدد النظام الذي يصدر بموجب أحكام هذا القانون عدد مقاعد المجلس في كل دائرة انتخابية بصورة تتناسب مع عدد السكان فيها...". والملاحظ هنا أنه لم يصدر نظام لهذا القانون، رغم أن القانون في المادة (٢٤) عدد ضمن مهام وصلاحيات لجنة الانتخابات المركزية في البند



(٣) وضع اللوائح التي نص هذا القانون على إصدارها، في حين أن الذي حدد عدد مقاعد المجلس في كل دائرة انتخابية هو المرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ . وقد ترتب على هذا المرسوم حصول بعض الدوائر على عدد أكبر مما تستحق من المقاعد وذلك على حساب دوائر أخرى . فعلى سبيل المثال حصلت دوائر غزة وجباليا وخان يونس على مقعدين زيادة عما تستحق بناء على تعدادها السكاني ، في حين خسرت دوائر أخرى مقعداً واحداً مثل جنين وأخرى مقعدين مثل نابلس . وهذا مثال صارخ على أن الدور الذي لعبته لجنة الانتخابات المركزية بالتواطؤ مع السلطة التنفيذية قد أدخل مبدأ المساواة والعملية الديمقراطية ويتحمل بطبيعة الحال قانون الانتخابات وزر عدم وضع شروط صارمة حول استقلالية رؤساء وأعضاء لجنة الانتخابات المركزية، حيث ترك لرئيس السلطة الفلسطينية أمر تعيين أعضائها كما ورد ذلك في الفقرة (٣) المادة (٢٢) ، ورئيس السلطة هو الذي يعين أيضاً رئيس لجنة الانتخابات المركزية وأمينها العام وفقاً للفقرة (٤) المادة (٢٢) . وكون الرئيس عرفات مرشح للرئاسة، فإن منحه صلاحيات التعيين يؤدي بالضرورة إلى تضارب المصالح .

✓ تمويل الحملات الانتخابية وتحديد حد أعلى لمصاريفها : رغم أن الفقرة (٣) من المادة (٩٣) لا تجيز للسلطة الفلسطينية تمويل أو مساعدة أي مرشح في حملته الانتخابية، فإنه يصعب على المرء قبول أن الأموال الطائلة التي صرفت على حملة رئيس السلطة (وقوائم فتح والأموال التي دفعت لأشخاص لسحب ترشيحاتهم وآخرين منحوا مناصب في السلطة لذات الغرض) لم تكن من أموال السلطة . ورغم أن القانون أعطى للمستقلين الحق بالترشيح وكذلك لم يحل دون حق الأحزاب والكتل من خوض الانتخابات وهذه تعتبر من السمات الإيجابية في القانون، إلا أن عدم تحديد حد وسقف أعلى للمصاريف يجحف بحق المرشحين الأقل حظاً من ناحية الثروة وكذلك الأحزاب الصغيرة، ويعطي ذوي الثروة مساحة واسعة في إعادة تشكيل الرأي العام والوعي الجماهيري من خلال عمليات الصرف المبالغ فيها ويحرم المستقلين والأحزاب الصغيرة والفقراء من منافسة هؤلاء .

✓ صياغة القانون : من المعروف أن اللجنة التي قامت بصياغة القانون هي لجنة انتخابات رسمية عينها الرئيس عرفات برئاسة السيد صائب عريقات وهي التي تبنت نظام الأغلبية البسيطة وقسمت الأراضي الفلسطينية إلى ١٦ دائرة غير متساوية، وبالتالي حصلت كل دائرة على عدد غير متساو من المقاعد . وقد ألقى هذا التعيين بظلاله على القانون فجاءت مواد لتخدم الجهات التي

صاغته، وكان القانون قد وضع من أجل مصلحة فئة أو جهة أو حزب لتحقيق أهداف محددة وتلبية أغراض سياسة وليس لخدمة أهداف وفلسفات سياسية واجتماعية كأن يكون القانون رافعة للبناء الديمقراطي وفصل السلطات وتداولها وتعزيز الحياة السياسية والحزبية. وكان طبيعياً أن الجهة المكلفة في صياغة القانون تسعى إلى استرضاء الجهات التي كلفتها بهذه الصياغة وإلا فإنها سوف تواجه بالعزل. وقد كان هناك مصلحة مشتركة بين اللجنة والجهة المعنية باستخدام الانتخابات كآلية لضمان فوز ممثلي السلطة وجرى تطويع القانون لخدمة هذا الهدف.

ومن مواصفات قانون الانتخابات الفلسطيني أنه أضعف الأحزاب السياسية بعدم تشجيعها على المشاركة في الانتخابات ولا حتى بإمكانية الفوز وذلك بتبنيه ما يلي: أولاً، أنه قسم الأراضي الفلسطينية إلى ١٦ دائرة انتخابية، حيث أن هذا التقسيم يضعف تأثير الأحزاب السياسية ويزيد من الطابع الفردي والشخصي والعشائري للانتخابات لأنه كلما اتسع نطاق الدائرة الانتخابية كلما كان ذلك لصالح الأحزاب وتقلص النفوذ الشخصي وسلطة العشيرة. ثانياً، تبنى نظام الأغلبية البسيطة في حين أن معظم القوى والفصائل والأحزاب السياسية والمثقفين كانوا ميالون إلى نظام التمثيل النسبي الأمر الذي حال دون مشاركة البعض في الانتخابات. ثالثاً، أن القانون صدر في ٧/١٢/١٩٩٥ وتم تحديد موعد الانتخابات في ٢٠/١/١٩٩٦، بمعنى أنه فاجأ الجميع وأخذهم على حين غرة فأدى إلى إرباك القوى السياسية وامتناعها عن المشاركة في حين لو كان هناك متسع من الوقت لكان البعض فكر ملياً في المشاركة.

دورية الانتخابات: اعتبر قانون الانتخابات عمر المجلس هو المرحلة الانتقالية وكان المفروض أن ينتهي ذلك في ٤/٥/١٩٩٩، ولكن ذلك لم يحدث ويؤخذ على القانون أنه ربط وجوده بشيء لا يقرره هو بنفسه، بل أشرك طرفاً خارجياً في الأمر وهو الجانب الإسرائيلي الذي يمتلك القدرة على تنفيذ الاتفاقيات وإنجازها من عدمه، فأصبح المجلس مرهون بذلك، وبنفس الوقت خلا القانون من آلية تحول دون التجديد له لفترة تتجاوز ما هو متعارف عليه في عمر البرلمانات. وقد سبب ذلك إشكالية كبيرة للمجلس وأدائه وحق المواطنين في محاسبة ممثليهم، لذلك، فإن تحديد تاريخ لعقد الانتخابات أمر حيوي يجعل النائب يستشعر أهمية مضمون مفهوم الرقابة الجماهيرية ويتصرف على أساسها في أدائه البرلماني.

سن المرشح: حددت المادة (١٢) الفقرة (١) أن كل من أتم الثلاثين عاماً له

الحق في ترشيح نفسه لعضوية المجلس التشريعي الفلسطيني وهذه المادة تحرم المجلس التشريعي والحياة البرلمانية والسياسية من شريحة واسعة ممن هم في عز عطاءهم .

✓ المشاركة السياسية: لم يتطرق قانون الانتخابات إلى حق المعتقلين السياسيين في المشاركة في الانتخابات وهذه أحد العيوب التي يجب تلافيتها في أي قانون انتخاب جديد أو تعديل على القانون الساري .

✓ انتخاب الرئيس: نظراً لأهمية موقع الرئيس في حالة استمرار النظام شبه الرئاسي القائم حالياً، فإن الحاجة تبدو ماسة لأن يكون عليه إجماعاً وطنياً وأن يجري انتخابه حسب نظام الأغلبية على جولتين حتى يتمكن من الحصول على الأغلبية المطلقة ٥٠٪+١ .

✓ صلاحيات الرئيس ومحاسبته: منح القانون الرئيس صلاحيات واسعة فهو رئيس السلطة الوطنية بمعنى أنه رئيس السلطة التنفيذية وجعل انتخابه يتم مباشرة من قبل الشعب وهذا ما يعنى أن محاسبته غير ممكنة من قبل البرلمان وليس له صلاحية محاسبته<sup>٣</sup> مما ترتب على ذلك إضعاف لسلطة المجلس الرقابية على السلطة التنفيذية . وقد انسحب هذا الواقع على الوزارة (الحكومة) عندما كان الرئيس يعلن في مناسبات عديدة أنه هو المسؤول عن المرحلة ويتحمل مسؤوليتها موفراً غطاءً وحماية لوزراء كان المجلس ينوي محاسبتهم . وكون الرئيس المنتخب هو رئيس أكبر فصيل وحزب في البرلمان ، فإن هذه الثنائية كانت تمثل سلطات أوسع له في توجيه البرلمان نحو رغباته واحتياجاته ويحول دون أخذ المجلس لدوره في الرقابة وإتمام عملية سن التشريعات .

✓ ولأن القانون جعل فترة ولاية الرئيس هي نفس الفترة الانتقالية فقد تعذر إجراء الرقابة عبر عقد انتخابات جديدة، بل أن القانون لم يتضمن ما يحول دون تسخير مؤسسات وموارد السلطة وطاقاتها لخدمة الرئيس في الانتخابات ، فاستثنى الرئيس من بعض الالتزامات كما جاء في المادة (١٤) بعدم جواز قبول أي ترشيح لعضوية المجلس من موظفي الحكومة ما لم يقدموا استقالتهم . ولم يتضمن نصاً يوجب على الرئيس الاستقالة من منصبه في حالة كونه مرشحاً للانتخابات لضمان عدم تدخله واستخدامه لمؤسسات الدولة في الانتخابات .

وبياتاحة القانون لأعضاء المجلس الانضمام إلى السلطة التنفيذية في ظل نظام الحزب

<sup>٣</sup> لا يوجد نص في القانون الأساسي حول مسؤولية الرئيس أمام المجلس التشريعي بعكس ما نصت عليه المادة (٧٥) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص : ١- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته . ٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي .

الواحد، وصل عدد الوزراء ورؤساء الهيئات والسلطات والمستشارين إلى حوالي ٣٠٪ من العدد الكلي للنواب، وبالتالي أضعف المجلس على نحو غير مسبوق وتم الاقتراب من السيطرة الكلية عليه لا سيما في ممارسته لصلاحياته الرقابية على السلطة التنفيذية<sup>٤</sup>.

---

<sup>٤</sup> بلغ عدد الوزراء النواب في حكومة السيد محمود عباس (أبو مازن) والتي استقالت في أيلول (سبتمبر) الماضي، ١٤ وزيراً، في حين بلغ عدد رؤساء الهيئات والدوائر والمستشارين وأعضاء مجالس مشكلة بموسم رئاسي (١٠) أعضاء. وبلغ عدد النواب الوزراء في حكومة السيد أحمد قريع "أبو العلاء" التي شكلت في تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩ وزيراً.

## الإطار السياسي العام لقانون الانتخابات

لعبت العديد من القضايا دوراً مركزياً في تحديد الإطار العام لقانون الانتخابات الفلسطيني . فكما لعبت لجنة صياغة القانون ، المشكلة من قبل السلطة التنفيذية ، في إخراج قانون يرضي الجهة المعنية لها ، فان عدة عوامل أخرى أثرت في القانون والنتائج التي نجمت عنه ونعني هنا المجلس التشريعي الفلسطيني ويمكن إجمالها في القضايا الأربع التالية :

### إرث منظمة التحرير الفلسطينية

إن أول ما يتبادر إلى الذهن السؤال التالي : ما هو تأثير الثقافة السياسية لمنظمة التحرير الفلسطينية على صياغة وتشكيل قانون الانتخابات الفلسطيني ، وهل هذه الثقافة التي وقفت وراء تشكيل لجنة صياغة القانون كانت مقتنعة بالديمقراطية وآليات العمل الديمقراطي والانتخابات كإحدى الوسائل للوصول إلى الديمقراطية الفعّالة والتنمية المستدامة ؛ أم أن هذه الثقافة المتجسدة في النخب السياسية حاولت زرع مفاهيم الخوف منها لدى المواطن؟ وإذا كان هناك ثمة معنى لهذه الثقافة السياسية ومدلولاتها كان يجب أن تعني إحساس وشعور القوى السياسية بالتكامل والتعاوض من أجل مصلحة البناء والشراكة وعدم الخشية من تأمر السلطة على المعارضة والعمل على تقويضها بكل السبل والطرق .

إن مشروع القانون عكس بعد إكسابه بعض الديناميكات الجديدة محاولة الإبقاء أو إعادة صياغة المصالح داخل إطار م ت ف وكرس مظاهر الهيمنة فيها محاولاً دوماً الاحتفاظ بجوهر المؤسسات التقليدية القائمة على السلطة البطورية معتمداً المكانة الشخصية للزعيم وبلورة وتضخيم دور العشائرية والعائلية وتكريسها لتشكيل المصالح الذاتية والشخصية محور العلاقة بين الفرد والسلطة وهذا بطبيعة الحال لا يسهم في بلورة أو تطور التعددية السياسية وتشجيع الأحزاب السياسية أو يشجع الانتماء إليها .

ف نجد مثلاً ، أن سمات النظام السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية المكونة من مجلس وطني (برلمان) ، ومجلس مركزي (مجلس مصغر) ، اجتماع القيادة الفلسطينية ، ورئيس اللجنة التنفيذية (الحكومة) ظلت قائمة مع الاستفادة بطبيعة الحال من عدم فصل أركان ومكونات هذه التركيبة . فقد ظل مفهوم القيادة الفلسطينية إلى ربيع عام ٢٠٠٣ هو المكون الرئيسي للسلطة الفلسطينية و م ت ف ، وتم إشراك شخصيات قيادية في المجلس

التشريعي في الاجتماعات واللقاءات عدا عن الوزراء الأعضاء في البرلمان . ونلاحظ أن المجلس التشريعي بهذه الطريقة، وبتكريس أدوات م . ت . ف في التعامل مع الأفراد والمؤسسات أضعف إلى درجة أصيب بالشلل لا سيما فيما يتعلق بقضايا المساءلة والرقابة البرلمانية وتمت السيطرة عليه من قبل اكبر فصيل (حزب السلطة) فتح، وصار البرلمان مرتهن بيد السلطة التنفيذية وقيادة المنظمة التي أخذت تفسر دورها وتمارسه وفقاً لمصلحتها دونما تدخل حقيقي وفعلي من قبل المؤسسة المنتخبة، فتارة يروق للقيادة أن تذهب بحجة أننا بصدد بناء الدولة إلى تهميش أطر المنظمة ومؤسساتها، وتارة أخرى بحجة أننا لا زلنا نعيش مرحلة الثورة و م . ت . ف هي المرجعية إلى تهميش مؤسسات السلطة الفلسطينية، وكان الهدف على الدوام هو الإبقاء على حالة السيطرة على قواعد اللعبة بأكملها والحيلولة دون نشوء نظام سياسي ومؤسسات لها دور فاعل ولديها مرجعية قانونية أو دستورية .

إن الإصرار على تجاهل القانون الأساسي<sup>٧</sup> وقانون السلطة القضائية<sup>٨</sup> يعكس مدى الإصرار على رفض القواعد والضوابط القانونية لصالح استمرار الاحتكام لقواعد النفوذ والمال والقوة الفصائلية التي كانت سائدة في أطر م . ت . ف . فقد اعتمدت السلطة وقيادتها بشكل أساسي ورئسي على فصيل فتح في مواجهة المعارضة الإسلامية وزجت بإعداد كبيرة من هذا الفصيل في صفوف قوات الأمن الفلسطيني . وقد لوحظ ذلك أيضاً على نحو جلي في تجاهل الحوار والنقاش المعمق الذي دار في دوائر ومؤسسات المجتمع المدني التي تفضل تبني نظام حديث ومتطور ويأخذ بنظام التمثيل النسبي، والتروي في تحديد موعد الانتخابات للسماح بمشاركة أوسع في الانتخابات . حيث أظهر استطلاع للرأي العام أجراه مركز البحوث والدراسات الفلسطينية في تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٣ أن الرأي العام الفلسطيني يحنو نظاماً ديمقراطياً يمثل جميع الاتجاهات السياسية ووصلت النسبة إلى ٥٨٪؛ ورأت المجموعة الفلسطينية المستقلة للانتخابات والتي عملت خلال العام ١٩٩٤ على إصدار تقرير حول الانتخابات الفلسطينية أن تبني نظام الأكثرية يعطي حركة فتح " الحزب الحاكم " السيطرة على مقاعد البرلمان، وانتقدت المجموعة هذا النظام وأيدها مثقفون وأكاديميون كثيرون .

<sup>٥</sup> لم يعقد المجلس الوطني منذ قدوم السلطة إلى الأراضي الفلسطينية عام ١٩٩٤ إلا مرة واحدة لتعديل الميثاق الوطني .

<sup>٦</sup> لم يعط المجلس التشريعي صلاحيات الرقابة على المفاوضات لأنه من صلاحيات م . ت . ف، وكذلك الرقابة على القروض الخارجية .

<sup>٧</sup> تمت إحالته للرئيس للتوقيع عليه وإصداره في ٢/١٠/١٩٩٧، ولم يصدره إلا في ٢٩/٥/٢٠٠٢ .

<sup>٨</sup> تمت إحالته للرئيس للتوقيع عليه في ٥/١٢/١٩٩٨، ولم يصدره إلا في ١٤/٥/٢٠٠٢ .

## الاتفاقيات السياسية

شكلت الاتفاقيات المحلية (أوسلو ٢) المرجعية القانونية لقانون الانتخابات وتكاد تكون حددت إلى حد بعيد أهداف الانتخابات، حيث جاء في المادة الثانية بند (١): حتى يحكم الشعب الفلسطيني في الضفة وغزة وفقاً لمبادئ ديمقراطية ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرّة للمجلس ورئيس السلطة التنفيذية وذلك وفقاً للأحكام المنصوص عليها في برتوكول الانتخابات. ووضعت الاتفاقيات بنية وصلاحيات المجلس فذكرت المادة الثالثة أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية وسيحصل المجلس على صلاحيات تشريعية وتنفيذية وذكرت أن المجلس والرئيس سوف ينتخبان وفقاً لقانون وأنظمة الانتخابات والتي لن تكون مخالفة لأحكام هذه الاتفاقية. وحددت مدة المجلس بالفترة الانتقالية والتي لا تتجاوز الخمس سنوات منذ توقيع اتفاقية غزة - أريحا في ٤/٥/١٩٩٤.

ولم تكتف بتحديد الأهداف والصلاحيات، بل ذهبت الاتفاقيات إلى تحديد حجم المجلس، وذكرت المادة الرابعة بأنه سيشكل من ٨٢ عضواً، زيد إلى ٨٨ عضواً لاحقاً، وان رئيس السلطة عضواً في المجلس وعضواً في السلطة التنفيذية وان أعضاء السلطة التنفيذية أعضاء في المجلس المنتخب ويجوز تعيين ما لا يتعدى عددهم ٢٠٪ من مجمل أعضاء السلطة التنفيذية ممن هم ليسوا أعضاء في المجلس.

واشترطت الاتفاقية عدم تعارض القوانين والتشريعات الصادرة عن المجلس والاتفاقيات الموقعة مع الإسرائيليين، وسحبت منه أية صلاحيات أو مسؤوليات في مجال العلاقات الدولية أو التوقيع على الاتفاقيات الدولية والاقتصادية. وقد أسهمت هذه البنود إلى حد كبير في إضعاف دور المجلس التشريعي والرقابي بحجة تعارضها مع الاتفاقيات ولم يسمح للمجلس الاضطلاع بدوره الرقابي على الاتفاقيات الاقتصادية وتحديد القروض بحجة أن هذه من صلاحيات المجلس الوطني و م ت ف .

يلاحظ على الاتفاقيات أنها تركت الباب مفتوحاً على مصراعيه لاستمرار الأوضاع القائمة في إطار م ت ف دونما تغيير، بل كرست مبدأ هيمنة الحزب الواحد على اعتبار أن مصطلحها تقتضي عقد وإتمام اتفاقيات سلام مع الجهة التي أبرمت معها الاتفاقية منذ البداية دون أية عوائق مؤسسية. كما خلت الاتفاقية وكذلك قانون الانتخابات من الإشارة إلى طبيعة نظام الحكم. صحيح أن هذه مهمة القانون الأساسي، وقد أُنيط بالمجلس حسب الاتفاقيات صياغته، لكن المادة (٥) منه جاءت غامضة وعائمة لمصلحة إبقاء الأمور على ما هي عليه فذكرت أن نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي، في حين نجد أن وثيقة الاستقلال لعام ١٩٨٨ قد ورد فيها نص صريح بأن نظام الحكم في فلسطين نظام برلماني.

لعب قانون الانتخابات بدوره دوراً حاسماً في تشكيل الإطار القانوني للنظام السياسي فقرر إنشاء نظام شبه رئاسي، مما يؤشر أن نظام الانتخابات لم يأت نتاج حوار فلسطيني- فلسطيني أو انعكاس لمصلحة فلسطينية، بل جاء نتيجة الظروف السياسية التي أحاطت بصياغته وهي الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية، ونسخ وتبني قانون الانتخابات الأردني لسنة ١٩٨٦، ولضمان فوز كتلة فتح لاستمرار العملية السياسية وإنجاح اتفاقيات أوسلو وإعطائها الطابع الشرعي والقانوني.

### عدم إجراء انتخابات

كما ورد في اتفاقيات إعلان المبادئ أو أوسلو ٢، جاء قانون الانتخابات الفلسطيني ليحدد عمر المجلس التشريعي بالفترة الانتقالية، لكنه لم يتضمن أية إشارة حول دورية الانتخابات. وقد أسهمت هذه النقطة بالإضافة إلى عدم توفر الإرادة السياسية دون عقد انتخابات جديدة بعد انتهاء المرحلة الانتقالية في ٤/٥/١٩٩٩ وذلك على المستوى القانوني والنظري. ولكن انعكاسات عدم دورية الانتخابات لم تقف عند هذا الحد، بل تعدتها لتشمل سجالات وحوارات قانونية وسياسية لا يخلو من الموضوعية والمناكفات في آن واحد والأسئلة المنطقية أحيانا والمتربصة أحيانا أخرى. فعلى سبيل المثال ثار نقاش ولا يزال حول مدى قانونية المجلس التشريعي بعد ذلك التاريخ، وذهب البعض إلى أبعد من ذلك بالتشكيك بشرعية القوانين الصادرة بعد ذلك التاريخ، في حين يتساءل البعض عن من يملك الحق في التمديد للمجلس التشريعي، وهل تم التمديد له فعلاً أم لا؟ ويأخذ الحوار بعداً آخر عندما ينتقل للحديث عن فقدان المجلس للشرعية وكذلك السلطة رغم قانونيتها أو سلامة الإجراءات القانونية التي تبقيها في السلطة. ولعل من الصواب القول أن الأعراف البرلمانية والتجربة الدولية تقول بأن برلماناً يمتد عمره لأكثر من خمس سنوات لا يمكن أن يظل شرعياً، فما بالنا والحديث يدور عن ثماني سنوات، حيث أن الرقابة الشعبية فقدت والوظيفة البرلمانية تهرلت، بل أن التفويض الممنوح لهم (للنواب والمجلس والسلطة) ربما لم يعد قائماً بسبب تغير الكثير من الأوضاع السياسية والاقتصادية والرأي والمزاج العام.

### استمرار الاحتلال

أسهمت الاتفاقيات السياسية التي شكلت المرجعية لقانون الانتخابات الفلسطيني، بالإضافة إلى عوامل ذاتية وموضوعية، في إحجام الكثير من القوى السياسية والفصائل الفلسطينية عن المشاركة في انتخابات ١٩٩٦ واسهم تواجد الاحتلال وسيطرته على أجزاء واسعة من الأراضي الفلسطينية حتى قبل اندلاع انتفاضة الأقصى في الحد من دور البرلمان



لا سيما فيما يتعلق بالرقابة على السلطة التنفيذية، فبحجة إجراءات الاحتلال والظروف التي يفرضها على الأرض لا يمكن لهذه السلطة القيام بالعديد من وظائفها.

وقد استخدم التواجد الاحتلالي ذريعة مرة أخرى من قبل السلطة التنفيذية في تشتيت الأنظار عن بعض ممارساتها السلبية أو تبرير مواقفها بسبب الاحتلال، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك بأن مارست ضغوطا على النواب لوقف أو عدم الأخذ بالإجراءات القانونية ضد السلطة وتحميل الإخفاقات إلى العقوبات التي يضعها الاحتلال أو بحجة أن ذلك سوف يضعف موقف السلطة أمام إسرائيل والولايات المتحدة. والاهم من ذلك كله أن التخوفات بلغت أقصى مداها بالتردد في تعديل قانون الانتخابات حتى لا يفهم هذا التعديل أنه انقلاب على اتفاقيات أوسلو، أو تستغل إسرائيل أي تعديل لتعيد النظر بما تم الاتفاق حوله فيما يتعلق بإجراءات الانتخابات في القدس ودائرة القدس الانتخابية.

إن استمرار الاحتلال يوحي دوماً أن العملية الانتخابية برمتها ليست سوى تمرينا على ممارسة الديمقراطية ليس إلا، فتواجهه فيه انتقاص للسيادة وحتى للسلطة لأن الصلاحيات الكاملة للسلطة الفلسطينية لا تشمل المناطق (ب) و (ج). كما أن عدم تفويض المجلس بالبحث والمشاركة والرقابة الفعلية في قضايا المرحلة الانتقالية (الحدود، اللاجئ، والقدس، والمستوطنات، وغيرها) والقول بأن مسؤولية هذه الملفات تقع على عاتق م ت ف والرئيس أفقدت المجلس هيئته ودوره ووضعت علامات استفهام كبرى حول جدوى وجوده أو فعاليته الحقيقية. فإذا كان المجلس عاجزا عن الرقابة على السلطة التنفيذية بسبب الاحتلال، فإنه وكما تقول السلطة التنفيذية غير مخول بالمشاركة في قضايا الوضع النهائي، فما جدوى بقاءه أو حتى وجوده من الأصل، وذلك من وجهة نظر القوى المعارضة على الأقل.



## أثر قانون الانتخابات على النظام السياسي والمجلس التشريعي

إن تجربة السنوات السبع والنصف الماضية وهي عمر المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية أو مؤسسة الرئاسة والتي جاءت إثر انتخابات ٢٠/١/١٩٩٦ وعلى أساس قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ تعد كافية جدا لإجراء تقييم سليم لأثر هذا القانون على مؤسسات السلطة الفلسطينية . سيركز هذا الباب على تحليل أثر قانون الانتخابات على النظام السياسي والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والأداء الرقابي والتشريعي للمجلس التشريعي والحياة السياسية والحزبية داخل البرلمان وخارجه .

### أثر قانون الانتخابات على النظام السياسي

بداية لا بد من الإشارة إلى أن قانون الانتخابات في الحالة الفلسطينية كان بمثابة العربية التي وضعت أمام الحصان ، فلم يكن هنالك دستور ، ولم ينشأ القانون بناء على قواعد دستورية تضبطه وتنظمه ، فحُمِّلَ فوق ما لا يحتمل وتضمن ما لا يجب أن يتضمنه ، فقرر أن النظام السياسي الفلسطيني هو نظام شبه رئاسي لأن الرئيس كما جاء في المادة (٢) ينتخب مباشرة من الشعب . وأعطى القانون رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيات واسعة في القانون وتنفيذه ، فهو الذي يصدر مرسوما للدعوة للانتخابات ويحدد موعدها ، وهو الذي يسمي رئيس لجنة الانتخابات المركزية ، وهو الذي حدد وأصدر مرسوما بعدد مقاعد كل دائرة . ولم يطلب القانون من الرئيس الاستقالة في حالة ترشحه للانتخابات . والرئيس ، حسبما جاء في المادة (٣١) ، هو الذي يشكل محكمة استئناف قضايا الانتخابات .

نشير بداية أن اللجنة المكلفة بصياغة قانون الانتخابات ، والتي ترأسها د . صائب عريقات ، شكلت بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية . وقد كان طبيعيا أن تعمل هذه اللجنة على صياغة قانون يرضي الجهة التي كلفتهم بصياغة القانون ، بل نسج قانون يتلاءم واحتياجات ورغبات القيادة الفلسطينية وهذا بحد ذاته يعتبر أمرا مخلا ومنحازا ويتناقض ومفاهيم الديمقراطية . ومن جانب آخر فقد كان واضحا منذ البداية وبحكم تجارب دول العالم الثالث عامة ، والعالم العربي على وجه الخصوص ، أن الأنظمة شبه الرئاسية تعتبر رديفا للديكتاتورية أو على الأقل تحول دون انتظام دوران عجلة البناء الديمقراطي . وإذا كان ذلك

صحيحاً بالإطلاق في العالم الثالث، فإنه في الحالة الفلسطينية أشد لأن شخصية الرئيس عرفات، وتقاليد وأسلوب قيادته لم تفرغ من عبر الشرعية الثورية مضافاً إليه أخذ الشرعية الجماهيرية عبر الانتخابات، كرست نفس أسلوب الإدارة والتعامل الذي تعود عليه.

ولأن القانون باعتماد نظام الأغلبية أفرز سيطرة الحزب الحاكم على البرلمان، وباعتبار رئيس السلطة هو رئيس هذا الحزب وصاحب النفوذ المطلق تقريباً فيه، فإن قدرة البرلمان على محاسبة حكومة رئيس أكبر كتله فيه تصبح معدومة. فماذا يكون عليه الوضع عندما يكون الرئيس المنتخب من الشعب هو الراعي والحامي والمتصدي لكل محاولة للمس بوزرائه مؤكداً أنه هو من يتحمل المسؤولية ومن يريد أن يحاسب فإن عليه أن يحاسبه هو؟

### العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية

شكلت البدايات محاولة شبه جادة لأن يلعب المجلس التشريعي دوره. واستمرت هذه المحاولات ما بين شد وجذب لنحو عامين، حيث بدأ المجلس بطرح العديد من مشاريع القوانين للنقاش وأقرها وعلى رأسها القانون الأساسي وتقدم بالأسئلة والاستجابات للوزراء على نحو حثيث. ولكن السلطة التنفيذية كانت تقاوم من جانبها معظم المحاولات للقبول بالدور التشريعي والرقابي الكامل والقانوني للمجلس التشريعي. وما بين النجاح والإخفاق شكلت قضية تقرير هيئة الرقابة العامة عام ١٩٩٧ تحولاً رئيسياً في عمل المجلس التشريعي وأدائه. فبعد أن نجحت السلطة التنفيذية في إحباط محاولات المجلس محاسبة الوزراء المتهمين بالفساد وتشكيل الحكومة الثانية بعد الانتخابات عام ١٩٩٨ ونيلها للثقة بأغلبية كبيرة نسبياً، أخذ المجلس يخفض من سقفه إلى أن وصل إلى الشلل مع اندلاع انتفاضة الأقصى.

تنزع كل السلطات التنفيذية إلى لعب دور المسيطر والمهيمن على بقية السلطات الأخرى وما لم تجبر على الانصياع عبر سن القوانين وتنفيذها وخلق آليات للرقابة الفعالة عليها، فإنها لن تتراجع عن صلاحياتها الواسعة. ولكن من صاغوا قانون الانتخابات، رغم أنهم في جلهم خبراء في القانون والعلوم السياسية والاجتماعية، أغفلوا ذلك وأتاحوا المجال للوحش الكامن في كل سلطة تنفيذية أن يخرج فاغراً فاه ملتهما بقية السلطات (التشريعية والقضائية). فالقانون بإتاحته الأساس القانوني في ظل الحزب الواحد ليصبح أكثر من ٣٠٪ من النواب وزراء وأعضاء في السلطة التنفيذية وعدد غير معروف وكبير نسبياً يعملون لدى السلطة التنفيذية في وظائف مختلفة (مستشارون ورؤساء هيئات وسلطات)، قد أتاح المجال لتحديد المجلس ولضم السلطة التنفيذية تحت جناحها الكثير إن لم يكن معظم النواب.

هذا بالإضافة إلى أن تبني القانون نظام الأغلبية أفرز كتلة برلمانية تمثل ٧٥٪ من البرلمان، وهذه كما قلنا نسجت ونسج عليها شبكة من العلاقات تميزت بما يلي:

١. من المقبول التلويح باستخدام المحاسبة والمساءلة ولكن من غير المقبول تنفيذها لأن ذلك مساس بالثوابت للعلاقات داخل البيت الواحد. فكل شيء يمكن تسويته خارج قبة البرلمان ولا يجوز أن يسوى في الإطار والعرف والقانون البرلماني لأن بذلك تهديد للقواعد والتوازنات الداخلية للحزب الواحد.

٢. إن الحزب الحاكم شريك للسلطة التنفيذية في إنجاح العملية السياسية التي شكلت المرجعية القانونية للبرلمان، وبالتالي فإن محاولة تقويض هذه التجربة هو تقويض للعملية السياسية. لذلك بقيت كتلة فتح ملتزمة بمرشح السلطة التنفيذية لرئاسة المجلس التشريعي السيد أحمد قريع (أبو العلاء) رغم ما وجه إليه من اتهامات بأنه يشكل عائق أمام قيام المجلس بدوره الرقابي والتشريعي فضلاً عن مشاركته الفعالة في المفاوضات واجتماعات القيادة الفلسطينية دون أن يكون هناك فصل حقيقي للسلطات.

٣. أصاب هذه الكتلة العجز عن إتمام مشروع النهوض بالسلطتين التشريعية والقضائية عبر إبداع وسائل وطرق لإنفاذ القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية مما أعطى أجنحة وأذرع المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية الجرأة لتقويض ما تبقى من هبة للبرلمان عبر الاعتداءات المتكررة على النواب ورفض الاستجابة لقرارات المجلس أو حتى انفاذ القرارات الصادرة عن المحاكم.

أفضى هذا الواقع للعلاقة المختلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية إلى اتساع الفجوة بين المواطنين وممثلهم إلى درجة أن استطلاعات الرأي العام تظهر أن المواطنين يقيمون أداء المجلس على نحو سلبي جداً والنواب في أدنى درجات السلم، وبذلك يكون البرلمان وكأنه فاقد للشرعية ولم يعد يعبر عن طموحات واحتياجات المواطنين<sup>٩</sup>.

إن التصعيد الدرامي لنهاية تراجيدية في عمر البرلمان الحالي يتحمل وزرها قانون الانتخابات ذلك أنه:

٧. حال دون وصول أي من الأحزاب والقوى السياسية والفصائل الأخرى إلى البرلمان عبر تبنيه نظام الأغلبية، وبالتالي حرم البرلمان من الحيوية السياسية ومشاركة حزبية تثري التجربة البرلمانية وتزيدها حرارة وجدية.

<sup>٩</sup> انظر استطلاع الرأي الذي أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية بتاريخ ٣٠/٦/٢٠٠٣ وجاء فيه أن التقييم الإيجابي للمجلس التشريعي بلغ ٢٩٪ في حين حصلت قوى المعارضة على تقييم إيجابي ٦٨٪.

- √ لم تتح لجنة الصياغة الرسمية المجال للكثير من القوى السياسية للمشاركة في صياغة القانون حسب التقاليد الديمقراطية ولو أتيح لها ذلك لربما لم تقاطع الانتخابات .
- √ إن تحديد موعد ٢٠/١/١٩٩٦ موعدا لعقد الانتخابات بعد أقل من شهر على صدور القانون أوقع الكثير من القوى في حالة إرباك لأن الوقت محدود ولا يمكنها الانتهاء من ترتيب أوضاعها لخوض الانتخابات .

### الأداء الرقابي والتشريعي للمجلس التشريعي

رغم أن قانون الانتخابات الفلسطيني قد حسم في المادة (٣) صلاحية المجلس التشريعي وحقه في ممارسة سلطته التشريعية إلا أن السلطة التنفيذية برئاسة الرئيس عرفت مارست وفي أكثر من مناسبة دورا تشريعيا خارج نطاق صلاحياتها، فعدلت بعض القوانين وأصدرت قرارات ومراسيم لها قوة القانون دون العودة إلى المجلس التشريعي<sup>١٠</sup> . والغريب أن المجلس التشريعي لم يعمل على محاسبتها على ذلك، فذهبت السلطة التنفيذية إلى ابعاد من ذلك عندما رفضت بعض القوانين المقدمة من المجلس التشريعي بحجة مخالفتها للاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل، مثل مشروع قانون الخدمة الوطنية وتملك الأجانب للأراضي في فلسطين . ورفضت إصدار قوانين عديدة وعلى رأسها القانون الأساسي<sup>١١</sup> وقانون السلطة القضائية اللذين صدرا مؤخرا بفعل الضغوط الخارجية وبعد إعادة احتلال الضفة الغربية . وبعد هذا وذاك، فإن القوانين التي صدرت ونشرت بالجريدة الرسمية لم تأخذ طريقها إلى التطبيق . كل هذا والمجلس عاجز فعلا عن الدفاع عن نفسه وعن سيادة القانون . ولا يجد المرء مناصا من تحميل جزءا كبيرا من هذه الأضرار لقانون الانتخابات وذلك للأسباب التالية :

- √ إن القانون بتشكيلته ونظامه الانتخابي وملابسات إصداره قوض نوعية المشاركة في الانتخابات وحصرها في لون سياسي واحد فجاءت النتيجة سيطرة فتح على المجلس وهي كما قلنا تمثل حزب السلطة وعمودها الفقري .
- √ إن القانون ترك مسألة دورية عقد الانتخابات على نحو عائم وحتى بعد انتهاء المرحلة الانتقالية لم يبت المجلس في عقد الانتخابات فأصبح المجلس بلا رقابة شعبية ولم يعد مكترثا بأدائه .

<sup>١٠</sup> التعديلات على قانون دمع ومراقبة المعادن الثمينة، صدر مرسوم رئاسي بهذه التعديلات بتاريخ ٢٧/٩/١٩٩٩ . والمرسوم الرئاسي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلس القضاء الأعلى .

<sup>١١</sup> صدر القانون الأساسي في ٧/٧/٢٠٠٢ .

√ ولأن طبيعة قانون الانتخابات كرست العشائرية والإقليمية، وخلت من البرامج السياسية والكتل الحزبية فقد نشأت بين الجمهور والنائب علاقة مصلحة وشخصية وتم حصر العلاقة بتقديم الخدمات الفردية.

√ إن تغييب دور الأحزاب السياسية، وبالتالي البرامج الحزبية، أفقد المجلس فرصة عظيمة لكي تتقدم هذه الأحزاب بمشاريع قوانين وتشريعات لمناقشتها وتبنيها لوضع برامجها وخططها موضع التنفيذ واختبارها على أرض الواقع ومعرفة مدى تعاطي الجمهور معها. فالأهداف النهائية للأحزاب معروفة، وهي تسلم الحكم عبر تجنيد أكبر عدد من المؤيدين لها، وإثبات صحة مبادئها وبرامجها. ولأن ذلك لم يحدث فقد أزاح عن كاهل السلطة التنفيذية عبء ثقيل وهو مطالبة الأحزاب بعقد الانتخابات والضغط من أجل تحقيق ذلك، في حين خسر الوطن فرصة لسن وتوحيد التشريعات في فلسطين.

√ يأتاحة المجال مفتوحا لمشاركة النواب في الحكومة والسلطة التنفيذية وبأعداد كبيرة نسبيا تكون السلطة التنفيذية كسبت أصوات مؤيدة لها في حين خسر المجلس طاقات وأصوات مهمة في دفاعه عن نفسه وصلحياته، حيث أن السلطة التنفيذية تعمدت في مناسبات عديدة إسكات الأصوات المؤثرة بضمهم إلى الحكومة والوزارات الجديدة. وإذا ما أريد لنا أن نخرج بنتيجة حول هذا الموضوع، فإن المراقب للمجلس التشريعي يلاحظ أن نفوذ السلطة التنفيذية والرئيس تحديدا وعبر علاقته وتأثيره المباشر على كتلته في البرلمان وصلحياته الواسعة والمطلقة تقريبا دفع باتجاه بلورة قيادة داخل المجلس مرتبطة سياسيا ومصالحيا وتنظيميا به شخصيا. فكانت هذه القيادة بوعي أو دون وعي منها تنفيذ سياسات ومطالب واحتياجات الرئيس على حساب البرلمان ودوره والأعراف والتقاليد البرلمانية؛ فأسهمت إلى حد بعيد في أمرين:

√ لم تعط الفرصة لكتلة فتح رغم أغليبتها الساحقة الفرصة لتضع مفاهيمها وأفكارها وأولياتها وبرامجها السياسية على شكل سياسة تشريعية وتمريها داخل المجلس التشريعي.

√ لأن الواقع التشريعي القائم هو الأفضل للسلطة التنفيذية، ولأن توحيد القوانين والتشريعات الفلسطينية لا يصب في مصلحة السلطة التنفيذية ويضيق عليها هامش التهرب من صرامة النص القانوني الموحد، فإن حجم التشريعات التي أقرت وأصدرها الرئيس بعد أكثر من سبع سنوات (٤٢ قانونا) يعتبر شديد التواضع. وبإضافة ستة موازنات يصبح العدد الإجمالي ٤٨ قانونا، علما بأن بلغاريا أقرت في عام ١٩٩٧، ٣٦ قانونا، وأقرت جمهورية التشيك في نفس العام ٥٩ قانونا، وإسرائيل أقرت ٤١٠ قانونا ما بين عامي ١٩٩٢-١٩٩٦.

وخلال الفترة من ١٩٩٦/٣/٧ وحتى ٢٠٠٣/٨/٣ فان مجموع القوانين التي أقرت وأصدرها الرئيس أو المعروضة أمام المجلس التشريعي بالقراءات المختلفة وأمام اللجان أو التي رفضت أو تم تأجيلها بلغ ١١٧ قانوناً.

أما على المستوى الرقابي، حيث تعتبر آليات الرقابة البرلمانية هي الوسيلة والآلية لإخضاع السلطة التنفيذية لإرادة البرلمان والاستجابة لمطالبه، فإن الأسباب التي ذكرناها سابقاً وحالت دون أداء تشريعي فلسطيني موفق ويلبي احتياجات البناء المؤسسي والديمقراطية والتنمية هي نفسها التي حالت دون استخدام آليات الرقابة والمحاسبة، بل على نحو أكثر فجاجة وشدة، حيث كانت السلطة التنفيذية تمارس كل أشكال الضغط على نواب كتلة فتح وعلى رئيس المجلس التشريعي للحيلولة دون استخدام آليات المحاسبة لا سيما حجب الثقة والتي هدد المجلس باستخدامها مرتين فقط دون استخدامها. وفي حالات أخرى تقدمت بعض الكتل البرلمانية ومستقلون بطلب حجب الثقة، ولكن رئيس المجلس حال دون ذلك، فلم تر النور وظلت قابعة في درجه.

### أثر قانون الانتخابات على الحياة السياسية والحزبية

بداية لا بد من الإشارة إلى أنه وعلى الرغم من أن قانون الانتخابات لا يحول دون ترشح الأحزاب وخوضها الانتخابات، إلا أنه عملياً وفعالاً حال دون مشاركتها ووصولها إلى البرلمان وذلك بإتباعه نظام الأغلبية النسبية. وقد أدى ذلك أن الذين يمثلون الشعب هم الأقلية، حيث أن الفائزين لم يحصلوا سوى على ٤٤٪ من الأصوات. حرم هذا النظام الأحزاب الصغيرة من المشاركة والنجاح، وبالتالي حرّمها وحرّم البرلمان من حوارات وسجلات برامجية وأيدولوجية ذات طابع سياسي واجتماعي واقتصادي كانت سوف تثري العمل البرلماني. كما حرم المجلس من الدور الرقابي والمحاسبي للأحزاب، حيث أن الأحزاب بما تمتلكه من أدوات إعلامية ومصادر معلومات منظمة وهيئات ومؤسسات مختلفة قادرة على ممارسة الرقابة البرلمانية والشعبية على نحو واسع ومؤثر، وربما مزعج للسلطة التنفيذية. إن مناصبة قانون الانتخابات الأحزاب العداء وصياغته على نحو يحول دون بلوغها البرلمان يعد لدى الكثيرين فعلاً عدائياً للديمقراطية وبناء مؤسسات المجتمع المدني وبالتالي ترسيخ السلم الاجتماعي. إن القانون بتضخيم دور الحزب الحاكم أو الحزب الواحد لم يؤد إلى احتكاره السلطة والعمل السياسي فحسب، بل أعطاه دور المسيطر والمهيمن على الإدارات الحكومية والمؤسسات، ودفعه إلى ممارسة بعض أشكال الاضطهاد ضد الأحزاب والقوى المناوئة له. وبالمقابل أوجد حالة من الالتفاف والتأييد المصلحي حول الحزب الحاكم. والأخطر من هذا كله أن سيطرة الحزب الحاكم على وسائل الإعلام لم يحرم الأحزاب الأخرى من التعبير عن آرائها وأفكارها فقط، بل أنه حال دون تطور الرأي العام وحرية التعبير وتدفق المعلومة كأحد ركائز تطور الحياة الحزبية



والسياسية فازدادت معدلات الخوف بين المواطنين من قول الحقيقة والجهر بأرائهم حسب ما تبين استطلاعات الرأي العام ذلك<sup>١٢</sup>.

إن طبيعة هذا الواقع والجو المسيطر عليه من قبل سلطة وحزب حاكم تصبح فيه المعادلة كالتالي: من يشارك السلطة والحزب الحاكم فله نصيب في الكعكة والعكس صحيح. وهذه المعادلة لا تشجع الانضمام للأحزاب السياسية والانتماء إليها. وكون القانون لا يتيح المجال للأحزاب للوصول إلى البرلمان والمشاركة في الحكم أو حتى تولي السلطة، فإن ذلك يقضي على آمال الطامحين في وضع برامجهم وأفكارهم موضع التنفيذ. وأكثر من ذلك لا يشجع الشباب والسياسيين إلى الانجذاب إلى الأحزاب السياسية المختلفة. وحتى في حالة فشل الحزب الحاكم أو حزب السلطة بالوفاء بتعهداته وخيبة أمل الشعب والناخبين فيه وبروز ظاهرة تفكك الأحزاب أو تفكك الحزب الواحد والتي نعيش أحد أهم فصولها الآن، فإن النتيجة هي هروب نسبة عالية إلى المستقلين أو جموع اللامتممين، ذلك أن قانون الانتخابات في الأصل لم يشجع ظاهرة التعددية الحزبية، حيث تذهب الأصوات تلقائياً إلى الأحزاب الأخرى أو المعارضة الأمر الذي يؤدي إلى حراك سياسي وصراع برامجي يفرض بالضرورة إلى تداول السلطة وانتقال مركز الأحداث والفعل السياسي من قطب إلى آخر.

لقد أحدث قانون الانتخابات كذلك شرخاً عميقاً في الحياة السياسية الفلسطينية. فعدا أنه لم يشكل الرافعة لتطوير الحياة السياسية والحزبية، فإنه أدى إلى ما يلي:

١. إن إقصائه للأحزاب السياسية أضعف الصلة بين الأحزاب والمجلس التشريعي وجعلها علاقة تضاد وتنافر وصراع.

٢. إن عدم تلقى المجلس التشريعي الدعم والمساندة الحزبية، وبالتالي الجماهيرية، أفقد المجلس سند ومؤيد قوي له في مواجهته للسلطة التنفيذية صاحبة النفوذ الأكبر على الجمهور. لذلك نجد أن صدى الاعتداءات المعنوية والمادية والسياسية والقانونية التي تعرض لها المجلس كمؤسسة وأفراد لم يكن له انعكاس على الشارع، ذلك أن وظيفة الحزب السياسي تكوين الإرادة العامة للمواطنين عبر التثقيف وتوفير المعلومات وتشكيل الرأي العام والأهم تكتيل المواطنين في إطار مصالح فكرية ومبادئ وليس مصالح فردية وخاصة.

إن النظام الانتخابي الفلسطيني الذي جرت على أساسه انتخابات ٢٠٠٠/١/١٩٩٦ لم يتيح الفرصة للأحزاب والمعارضة للتواجد داخل البرلمان. فقد فشلت القوائم والكتل والأحزاب السياسية المشاركة في تلك الانتخابات في إدخال أي من مرشحيها عدا

<sup>١٢</sup> أظهر استطلاع للرأي العام أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية ما بين ٢٧-٢٩/٧/٢٠٠٠، تبين أن ٦٣٪ تعتقد بأن الناس لا يستطيعون انتقاد السلطة بدون خوف. في حين أن ٤٩٪ كانوا يعتقدون أنهم لا يستطيعون انتقاد السلطة بدون خوف في استطلاع أجراه مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ما بين ٢٨-٣٠/٦/١٩٩٦.

د . حيدر عبد الشافي المرشح على قائمة كتلة التغيير الديمقراطي ، ومن بين الأحزاب الثلاثة عشرة المشاركة لم تتمكن سوى فدا من توصيل مرشح واحد خاض الانتخابات على قائمة فتح في دائرة رام الله في حين فشل حزب الشعب من توصيل أي من المرشحين الذين قدمهم للانتخابات . لقد حصدت فتح النتائج ، فمن بين ٧٥ مرشحاً على قوائمها فاز خمسون نائباً ، وفاز عشرون آخرون كانوا قد ترشحوا كمستقلين . فحصلت فتح بذلك على ٧٥٪ من المقاعد ، في حين حصل المستقلون الوطنيون على ١١ مقعداً ، والمستقلون الإسلاميون على ٧ مقاعد . إن التعبير الآخر لهذه النتائج يقول بأن الشارع ضد الأحزاب والقوى السياسية الأخرى وأنها قوى هامشية لا تأثير لها ، وهذه رسالة النظام الانتخابي الفردي مما يدفع المواطنين كما قلنا إلى الانطواء تحت لواء حزب السلطة لاعتقادهم أنه هو الأقدر على تلبية احتياجاتهم وتحقيق مصالحهم .

إن تداعيات الأداء البرلماني للمجلس التشريعي وإحساس المواطنين بالإحباط من المجلس انعكس سلباً على عملية التحول الديمقراطي في فلسطين ، فزادت التوترات الداخلية وضعف التيار الوسطي ، وساد على المشهد السياسي الاستقطاب السياسي الشديد والفساد السياسي والمالي والإداري وغياب السلطة القضائية وسيادة القانون وعدم احترام حقوق الإنسان . وبطبيعة الحال ، فإن هذا الحال هو الانعكاس الواقعي لحرمان الأحزاب من تمثيل المصالح المتعددة والاختلافات والتباينات الطبيعية في المجتمع . وبكلمات أخرى فإن الأحزاب تعتبر الوسيلة لامتناع الاحتقان الداخلي وتوجيهه نحو الطرق السلمية والسليمة .

خلاصة القول أن عدم تشجيع قانون الانتخابات لمفاهيم التعددية السياسية وتداول السلطة همش الأحزاب السياسية ، وأضعف التطور الديمقراطي في المجتمع الفلسطيني ، ولم يؤد بالأحزاب إلى تطوير مفاهيمها وأنظمتها الداخلية للتلاءم والتغيرات والتطورات ، بل أبقاها على صيغة " المركزية الديمقراطية " دون إبراز الطابع البيوي للحزب مكتفية بالدور النضالي السابق . وحال دون وجود معارضة داخل البرلمان أو خارجه مما أضعف أداء المجلس التشريعي وشوه صورة العمل البرلماني في أذهان الكثيرين من المواطنين .

ووصل هذا التشوه والإقصاء إلى درجة حرمان فصائل م . ت . ف من المشاركة في البرلمان الفلسطيني المنتخب ، فبدلاً من مكافأة هذه الفصائل وتشجيعها للعب دور في الحياة السياسية الفلسطينية والتحول إلى أحزاب سياسية من خلال نظام انتخابي يضمن وجودها أيضاً داخل المجلس التشريعي ، فإن نظام الأغلبية سار على نحو مخالف حتى لإرث م . ت . ف في احتضان الفصائل والحرص على وجودها في التمثيل السياسي لأطر المنظمة .

إن العلاقة تبدو وطيدة ومتداخلة ما بين تمثيل البرلمان للشعب وفعاليتها . ومن أجل ذلك عمدت الكثير من الدول والأنظمة الحاكمة إلى تعديل النظام الانتخابي للحصول على تمثيل حقيقي وخلق فعالية أكبر للبرلمان ، وأحياناً أخرى لحرمان الشعب والبرلمان من هذه الفعالية . ولا شك أن الحالة الأولى تمثلها الكيانات الديمقراطية والثانية الكيانات التي تمارس الديكتاتورية ولكن بأفئعة ديمقراطية .

## نحو قانون انتخابات ديمقراطي متطور وحديث

بعد استعراض أثر قوانين الانتخابات على أنظمة الحكم والأحزاب السياسية والحياة البرلمانية، والإشارة إلى أن قانون الانتخابات الفلسطيني القائم على النظام الفردي بالأغلبية النسبية قد أسهم في تعزيز الحكم الفردي وتعظيم دور السلطة التنفيذية وتهميش دور السلطة التشريعية، وإضعاف دور الأحزاب السياسية، يجدر بنا التطرق الآن إلى أي الاتجاهات ينبغي تعديل قانون الانتخابات. لأغراض هذه الدراسة سوف يتم الحديث عن خمس قضايا رئيسية، أعتقد أن توفرها في أي قانون للانتخابات كافية لإعطائه صفة القانون الحديث والمتطور والديمقراطي، بل سيسهل أداة وآلية لتعزيز الديمقراطية الفعالة. إن القول بأن عقد الانتخابات وحدها دليل على ديمقراطية النظام السياسي فيه مجافاة للحقيقة إن لم نقل تضليل لحرف مسيرة الديمقراطية على خطها وشروطها. وبكلمات أخرى فإن النظام السياسي حتى يقال أنه ديمقراطي عليه أن يؤمن عقد الانتخابات بصورة دورية ومنتظمة، وأن يفسح المجال لتعددية سياسية، ويضمن تداول للسلطة. يجب أن يضمن قانون الانتخابات هذه المبادئ ويمثلها، بالإضافة إلى القضايا الخمسة التي نقترح تعديل القانون باتجاهها وهي: تعديل النظام الانتخابي، تعديل توزيع الدوائر الحالية، تعديل ما يتعلق بلجنة الانتخابات المركزية، تمويل الحملات الانتخابية وحرية الإعلام؛ ومحكمة قضايا الانتخابات والرقابة على الفرز. هذه مجمل القضايا الرئيسية، ولكن هناك قضايا أخرى ثانوية سوف يجري التطرق إليها وهي سن المرشح، ووجوب المشاركة في الانتخابات.

### تعديل النظام الانتخابي

تهدف الكثير من الدول في تعديلها لقوانينها الانتخابية ضمان مشاركة أوسع للشعب، وتصويب المسيرة الديمقراطية، وإتاحة المجال للأحزاب السياسية للمشاركة في السلطة. وقد شهدت العديد من دول العالم تغيير أنظمتها الانتخابية من أجل تحقيق هذه الأهداف.

ولا يكاد يتوقف الجدل حول أيهما أفضل: النظام الفردي أم نظام التمثيل النسبي؟ بدون الخوض بالتفاصيل الفنية والفرعية لما يندرج تحت كل من هذين النظامين، فإن المؤيدين لنظام التمثيل النسبي يقولون أن هذا النظام يحقق ما يلي:<sup>١٣</sup>

<sup>١٣</sup> أبدى ٧٧٪ من استطلعت آراءهم تأييدهم لنظام التمثيل النسبي وذلك في استطلاع للرأي العام أجراه برنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت ما بين ٢٤-٢٦/٧/٢٠٠٣، وصرح ٧٧٪ أنهم مع قانون انتخابي يضمن حرية تشكيل وعمل الأحزاب السياسية.

✓ يتيح المجال للأحزاب والقوى الصغيرة والفئات المهمشة للوصول إلى البرلمان والمشاركة السياسية والتعبير عن ذاتها بالطرق والوسائل السلمية ويعزز الحراك السياسي، ويعطي المجال للأفراد للانخراط في الأحزاب السياسية. وبكلمات أخرى فإنه يساهم في تطوير العملية الديمقراطية ويحقق العدالة ويحول دون احتكار السلطة.

✓ إن نظام التمثيل النسبي هو الأقرب على الأقل من الناحية النظرية، والى حد ما عمليا، إلى فكرة التكييف القانوني لنظرية الوكالة العامة للبرلمان، حيث أن النائب لا يمثل دائرته الانتخابية فحسب، بل الأمة بأسرها وهو ما يعني أن من يمثل الأمة بأسرها يجب أن ينتخب من قبلها وهذا ما يحققه نظام التمثيل النسبي لا سيما ذي الدائرة الواحدة.

✓ وكون هذا النظام يعزز الحياة السياسية ولا يمكن المشاركة فيه إلا للأحزاب السياسية والكتل، فإنه يفضي إلى أن تكون المفاضلة بين المبادئ السياسية والبرامج الحزبية وليس حول أشخاص وهو بذلك يحرر النائب من القيود والارتباطات العائلية والفئوية والإقليمية الضيقة، وتدفعه للعمل السياسي على مستوى الوطن ولصالح الأمة، أي الاهتمام بالمسائل العامة ويعمق الفكر السياسي لدى النائب والناخب.

✓ يحقق التمثيل النسبي العدالة، فكل قائمة أو حزب يحصل على عدد من المقاعد يساوي عدد الأصوات التي حصل عليها من مجموع الأصوات الصحيحة.

✓ يعمل التمثيل النسبي على إيجاد معارضة قوية قادرة على إسماع صوتها والتأثير على الشارع، ذلك أن هذا النظام يعزز ويحافظ على وجود الأحزاب لا سيما الصغيرة منها. وما دامت موجودة في البرلمان وقادرة على إسماع صوتها، فإن مناصيرها ومؤيديها سوف يستمرون في تقديم الدعم والمؤازرة لها. وقد حدث أن انتقل حزب حيروت (الليكود) في إسرائيل من المعارضة الهامشية إلى تسلّم السلطة في النصف الثاني من سبعينيات القرن الماضي. فوجود هذه الأحزاب هو تعبير عن مصالح أطراف وقوى، وبالقدر الذي يحقق مصالح هذه الفئات بقدر ما يكون قادرا على كسب مؤيدين جدد.

✓ قد يكون هذا النظام هو الأقدر على حشد حجم أكبر من المشاركين في الانتخابات بتشجيعه مشاركة الأحزاب السياسية وتمثيلها في البرلمان. ففي انتخابات تونس لسنة ١٩٨١ والتي سمح فيها للأحزاب السياسية بالمشاركة

زاد حجم مشاركة الناخبين عن ما سبقتها، أي مقارنة بانتخابات ١٩٧٩، بنحو ١٥,٥٪. إن النظام الذي يعطي الناخب الانطباع بأن مشاركته مجدية يحثه على المشاركة.

✓ في نظام الأغلبية تكون المفاوضات لعقد التحالفات قبل الانتخابات مما يؤدي في الغالب إلى تدويب شخصية الأحزاب والفصائل، بينما تكون المفاوضات لعقد التحالفات في نظام التمثيل النسبي بعد الانتخابات الأمر الذي يعزز الاختلافات ويبرز شخصية الأحزاب السياسية المختلفة، مما يعزز النظام السياسي ويقويه عبر تقوية الأحزاب السياسية.

أما المؤيدين لنظام الأغلبية أو الفردي، فإنهم يسوقون الحجج التالية في تأييدهم لهذا النظام وهي:

- ✓ إنه نظام بسيط في حين أن التمثيل النسبي نظام معقد.
- ✓ يهدد نظام التمثيل النسبي الاستقرار السياسي والحكومي بكثرة الأحزاب السياسية وابتزاز الأحزاب الصغيرة الكبيرة في الحكومات الائتلافية التي هي سمة هذا النظام.
- ✓ إن نظام التمثيل النسبي بحاجة إلى تجارب سياسية وحزبية وهو أمر غير متوفر لواقعنا الفلسطيني<sup>١٤</sup>.
- ✓ يعزز العلاقة المباشرة بين النائب والناخب مما يسهل أمر محاسبته، فضلا عن أن الترشح حسب هذا النظام غير مكلف من الناحية المالية.
- ✓ يوجد شكل من أشكال العدالة لأبناء المناطق المهمشة من خلال تمثيلهم وتواجدهم الأكيد في البرلمان.

غير أن النظام الانتخابي الفردي ولا سيما الفلسطيني توجه إليه انتقادات شديدة يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- ✓ في ظل هذا النظام تبدو العدالة غير قائمة فمن يحصل على أعلى الأصوات هو الفائز بكل شيء حتى وأن لم يحصل على الأغلبية المطلقة، لذلك نجد أن الأحزاب والكتل في ظل هذا النظام تأخذ أكبر من حجمها الحقيقي.

<sup>١٤</sup> تم إقرار مشروع قانون الأحزاب بالقراءة العامة في جلسة ١٠/١١/١٩٩٧ وأعطيت للجنة السياسية في المجلس التشريعي مهلة أسبوعين لتقديم تقريرها حول المشروع تمهيداً لإحالته على اللجنة القانونية لدراسته، وهو ما لم يحدث حتى الآن، حيث بقي القانون مقراً بالقراءة العامة منذ ذلك التاريخ.

√ إن نظام الانتخاب الفردي مرتبط بالثنائية الحزبية وأحياناً بالحزب الواحد، ولذلك هناك من يطلق عليه نظام المؤامرة بين حزينين. فالمواطنون يتصرفون ويصوتون تبعاً لاعتقادهم بأن أصواتهم حتى تكون مجدية فلا بد وأن تذهب للمرشحين الذين يغلب الظن أنهم هم الفائزون. وهذه المقولة تؤدي إلى إضعاف الأحزاب السياسية، حيث تكون المباراة بين الحزبين الكبيرين فقط. وبالتالي، فإن فكرة التعددية السياسية والحزبية تصبح غير قائمة على أرض الواقع. ولو خاضت حماس أو القوى الإسلامية انتخابات ١٩٩٦ لكان هذا ما حصل فعلاً، حيث نكون أمام حالة من ثنائية حزبية، وهو ما سيحدث في أي انتخابات على أساس هذا النظام في المستقبل ومشاركة المعارضة فيها.

√ رغم أن نظام الأغلبية يتيح الفرصة أمام المواطنين لمحاسبة نوابهم بشكل مباشر، إلا أن توزيع الدوائر في النظام الانتخابي الفلسطيني حال دون تحقيق ذلك، حيث أن المحاسبة تصلح عندما تكون الدوائر صغيرة ويمثلها نائب واحد، فيصبح سهلاً على المواطن مساءلة النائب عن ممارساته وسياساته ولكن في الحالة الفلسطينية وعندما يكون نواب الدائرة كثيرون فمن غير الممكن القيام بالمحاسبة والمساءلة.

لقد برزت سلبيات القانون الحالي من خلال الأداء المتواضع للمجلس التشريعي وضعفه أمام السلطة التنفيذية وفشله في تعزيز مراكز الديمقراطية ونظام سياسي فلسطيني عصري. إن الحاجة تبدو ملحة في فلسطين لتوحيد المفاهيم والمنطلقات وإضعاف النعرات السلبية في مجتمعنا ما بين الضفة وغزة، مقيم وعائد، لاجئ ومواطن وغيرها، بحيث تصبح الصراعات حول البرامج السياسية وآليات الوصول إلى الحكم وليس صراعا بين مشاريع متناقضة يكرس فيها مفاهيم إلغاء وإقصاء الآخر.

كما أن النظام الحالي، سواء أدى إلى ثنائية حزبية أو حزب حاكم واحد، يمكن أن يؤدي إلى حدوث ما يسمى بالاندماج أو الاستبعاد، والمقصود بالاندماج أن تنطوي الأحزاب والقوى الاجتماعية والسياسية الصغيرة في الحزب الذي تراه أقرب إليها لعدم مقدرتها على الفوز، وهي بذلك تضحي بأفكارها وما تمثله من طموحات سياسية وثقافية واجتماعية لصالح مجموعات كبيرة وهذا بدوره يؤدي إلى كبت مشاعر وأفكار هؤلاء. وتفاقم هذه الظاهرة يعني الاستبعاد الذي قد يحدث خلافاً في التوجهات والتعبير عن المصالح، مما يدفع إلى اللجوء إلى طرق ووسائل غير قانونية للتعبير عن الذات والشريحة التي يمثلها هؤلاء المستبعدون.

ولأن السجل احتدم بين أنصار كلا النظامين (التمثيل النسبي والفردي)، فإن نظاماً حديثاً

نسبياً أخذ يكسب المزيد من الأنصار وهو النظام المختلط . يرى مؤيدوه أنه يجمع إيجابيات كلا النظامين ويتحاشى سلبياتهما عبر الجمع بين النظام الفردي والنسبي . وقد أخذت بهذا النظام العديد من الدول مثل : ألمانيا ، اليابان ، إيطاليا ، روسيا ، المكسيك ، السنغال ، كوريا الجنوبية ومقدونيا ودول أخرى . وليست هناك قاعدة موحدة لتوزيع مقاعد البرلمان بين النظامين ، ولكن ما هو سائد ومقترح للحالة الفلسطينية توزيعها بالتساوي ٥٠٪ لكل نظام وبنسبة حسم معقولة لتفادي ما يؤخذ على نظام التمثيل النسبي بأنه يسمح بدخول أحزاب صغيرة جدا ، تؤدي أحيانا إلى عرقلة وديمومة واستقرار حياة الحكومات . وقد اختلفت العديد من الدول في مسألة نسبة الحسم من هولندا التي تضع نسبة حسم مقدارها ٦٧,٠٪ ومرورا بإسرائيل والتي تضع ١,٥٪ وصولا إلى تركيا (١٠٪) . وتغلب نسبة الحسم البالغة ما بين ٣-٥٪ على الدول المتبينة لهذا النظام . وقد يكون من الأنسب لحالتنا الأخذ بنسبة ما بين ٢-٣٪ ، بحيث يسمح للأحزاب الصغيرة بالمشاركة في الحياة السياسية ، وبنفس الوقت يشجع القوى السياسية الصغيرة جدا والمتوافقة على الإطار والخطاب السياسي والاجتماعي العام للائتلاف في كتلة واحدة .

### تعديل عدد الدوائر وتقسيمها

قسم القانون الحالي فلسطين إلى ١٦ دائرة انتخابية . وقد اعتمد القانون الحالي في تقسيمه فلسطين إلى هذه الدوائر الانتخابية على التقسيمات الإدارية للمحافظات ورغم أن المادة (٥) البند (٢) طالبنا بتحديد مقاعد كل دائرة وما يتناسب وعدد سكانها ، إلا أن النظام لم يصدر لهذا القانون ، والرئيس هو الذي حدد مقاعد كل دائرة انتخابية بمرسوم رئاسي فحصلت دوائر على أكثر مما ينبغي لها ، وحصلت أخرى على أقل مما يجب أن تأخذه .

ويؤخذ على هذه التقسيمات أنها :

١ . لم تراعى عدالة الوزن الصوتي للناخب الفلسطيني ، بمعنى أن صوت الناخب في أريحا أو طوباس يساوي مقعدا واحدا ، في حين في غزة يساوي اثني عشر مقعدا .

٢ . لم يعتمد معيارا موحدا في توزيع المقاعد ، بل جاءت التوزيعات غير منطقية فلم يجر تحديد عدد الناخبين لكل مقعد وقد ترتب على ذلك أن جاءت التوزيعات منطقية ، بمعنى أن بعض الدوائر الانتخابية أعطيت عددا من المقاعد أكبر مما تستحق وأخرى بطبيعة الحال خسرت مقاعد .

من هنا، فإن البحث عن آليات ومعايير أخرى لتوزيع الدوائر والمقاعد مهم للغاية، والنموذج الأقرب إلى المنطق والعدالة هو أن يحصل كل عدد محدد ممن يحق له التصويت على مقعد، فلو افترضنا أن البرلمان (١٠٠) مقعد، وعدد الناخبين مليونين فإن كل عشرين ألفاً يحصلون على مقعد مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار هامش أو نسبة انحراف تسمح بالإبقاء على هذه المعادلة كما هي كأن يكون زيادة أو ناقص ١٠٪.

أما بخصوص الدوائر، فإن الحديث هو نفسه فيما يتعلق بتوزيع الدوائر الانتخابية حسب تعداد الناخبين فتصبح كل دائرة انتخابية فيها (١٠٠,٠٠٠) ناخب، مثلاً، دائرة مستقلة لوحدها. هذا في حالة الأخذ بنظام الأغلبية أو المختلط، ولكن في حالة اعتماد التمثيل النسبي، فإنه وللأسباب التي ذكرناها سابقاً ولصغر المساحة في فلسطين والتعداد السكاني، فإن الأفضل هو أن تكون فلسطين كلها دائرة واحدة وإن كانت بعض الدول والتي تأخذ بنظام التمثيل النسبي تقسم بلادها إلى عدة دوائر ولكن تلك كبيرة من حيث التعداد السكاني والجغرافي مثل ألمانيا المقسمة إلى ١٨ دائرة وهو عدد ولاياتها، أو المكسيك واليابان، أما إسرائيل وهولندا فقد جعلتا كل البلد دائرة واحدة.

وإذا ما تم تبني ما طالبت به أكثر من ٦٠ منظمة من مؤسسات المجتمع المدني وشخصيات فلسطينية في المذكرة التي صدرت في ١٧/١٠/٢٠٠٢ وجاء فيها أنهم يطالبون برفع عدد المقاعد إلى نحو ١٢٠ مقعداً وتوزيعها بحيث يتم انتخاب ٦٠ منهم على أساس النظام الفردي، والستين الآخرين حسب نظام التمثيل النسبي، فإنه يكون لكل حوالي ٢٨ ألف ممن يحق لهم الاقتراع مقعداً واحداً. أما عدد الدوائر فيمكن أن يبقى كما هو الآن أو يزيد أو ينقص شريطة أن توزع أعداد الناخبين بالتساوي بين الدوائر، كأن يجري تقسيم عدد الناخبين والبالغ (١,٧٠٠,٠٠٠) على ١٦ دائرة انتخابية وفي هذه الحالة يصبح كل (١٠٦) ألف ناخب مشمولين في دائرة انتخابية واحدة.

## لجنة الانتخابات المركزية

تشكل لجنة الانتخابات المركزية الأداة الأبرز والأهم والأخطر في تنفيذ القانون وقد منح قانون الانتخابات الفلسطيني هذه اللجنة صلاحيات واسعة، حيث جاء في المادة ٢٤ بند (١) أن مهام اللجنة العمل على تطبيق أحكام هذا القانون، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة للتحضير للانتخابات، ووضع اللوائح الخاصة بالقانون، والإشراف على إدارة وعمل اللجان الانتخابية والموافقة على طلبات الترشيح لمركز الرئيس ولعضوية المجلس، وغيرها.

وبفحص هذه الاختصاصات نلاحظ أن اللجنة بمقدورها التأثير على نحو مباشر وغير



مباشر في العملية الانتخابية وسيرها ونتائجها . لذلك ، فإن استقلالها عن السلطة التنفيذية وحيادها يعد أمراً بمنتهى الحيوية ، ويعكس مدى التزام الدولة أو السلطة بروح القانون وعقد انتخابات حرة ونزيهة . واعتماداً على نصوص القانون نرى أنه أناط مسألة تعيين اللجنة وأعضائها وأمين عام اللجنة برئيس السلطة التنفيذية كما نصت على ذلك المادة (٢٢) في القانون .

وقد شكلت اللجنة على هذا الأساس فكان السيد محمود عباس (أبو مازن) أمين سر اللجنة التنفيذية في منظمة التحرير الفلسطينية وعضو اللجنة المركزية لحركة فتح في ذلك الوقت هو رئيس اللجنة ، وهو ما أثار حفيظة القوى والفعاليات السياسية مشككين بنزاهة الدور الذي يمكن أن يلعبه مثل هذا التعيين لا سيما وأن حركة فتح هي أبرز الفصائل التي خاضت الانتخابات ورئيسها مرشح لمنصب الرئيس . وبكلمات أخرى ، فإن تضارب المصالح واضح في هذه الحالة .

والحقيقة أن الأمر لا يقف عند حدود الأسماء ، بل يتعداه إلى أن تعيين اللجنة من قبل رئيس السلطة فيه تدخل من قبل السلطة التنفيذية (وهي صاحبة مصلحة كبرى بنتائج الانتخابات) في أمر هو من صلب العملية الانتخابية ومؤثر فيها .

لذلك ، فإن ضمان استقلالية هذه اللجنة ونزاهتها يتطلب :

أولاً : أن لا تعطى صلاحية التعيين لرئيس السلطة ، بل يعطى صلاحية إصدار مرسوم بأسماء أعضاء اللجنة الذين يجب أن يتضمن القانون طبيعة وصفات ومؤهلات واختصاصات وشروط العضوية فيها .

ثانياً : أن تشكل اللجنة من قضاة ، ومحامين ، وأكاديميين ، وشخصيات عامة مشهود لها بالنزاهة .

ثالثاً : أن لا يكون لأي من أعضاء اللجنة صلة مباشرة أو غير مباشرة بالأحزاب والقوى السياسية أو مرشحي منصب الرئيس ، بمعنى أن يكونوا مستقلين فعلاً .

رابعاً : وبعد هذا كله ، فإن قرارات وممارسات هذه اللجنة تكون خاضعة للرقابة والمساءلة القضائية .

ومن المهم الإشارة هنا إلى أن لجنة الانتخابات القائمة حالياً للأعداد للانتخابات القادمة قد جرى هي الأخرى تعيينها بمقتضى المرسوم الرئاسي لسنة ٢٠٠٢ وعلى أساس قانون الانتخابات لعام ١٩٩٥ .

## تمويل الحملات الانتخابية وحرية الإعلام

نصت قوانين بعض الدول بما فيها الولايات المتحدة على الحد من مصاريف الحملات الانتخابية ووضعت حداً أعلى لها بعكس ما هو حاصل لدينا، حيث أبقى القانون المجال مفتوحاً أمام المرشح للتصرف كيفما يشاء. إن عدم تحديد سقف أعلى لمصاريف الدعاية الانتخابية يعني إتاحة المجال أمام أصحاب المال والثروات لبذل أموال طائلة للتأثير في الرأي العام، أو تزييف الحقائق بقوة المال. والخشية أن يؤدي ذلك إلى وصول غير المؤهلين وحرمان الفقراء ومحدودي الثروة من الوصول إلى البرلمان رغم أنهم قد يكونون هم الأفضل.

والكلام ذاته ينسحب على الأحزاب والقوى السياسية، فالأحزاب الكبرى يصبح بمقدورها إغراق البلاد من أقصاها إلى أقصاها بالدعاية الانتخابية كونها تمتلك المال ووسائل الدعاية الضخمة، في حين تكون الأحزاب الصغيرة والمهمشة عاجزة عن مجاراة أولئك، الأمر الذي يؤدي إلى حدوث تحولات في الرأي العام لا تعكس بالضرورة قناعات بقدر ما هي تأثير إعلامي.

من هنا، فإن القانون الانتخابي لكي ينجز ويرسي قواعد الديمقراطية والتمثيل النيابي الحقيقي، فإن عليه أن يضع سقفاً أعلى لمصاريف الدعاية الانتخابية. ومن جانب آخر يجب منع ووقف كل أشكال تدخل الدولة وأجهزتها في مؤازرة طرف ضد الآخر، وعليه تكون السلطة وأجهزتها مسؤولة تماماً وبنص القانون على توفير مساحات متساوية من حيث الوقت والمدة وساعات الذروة للاتصال بالجمهور وتأمين ذلك للأفراد والأحزاب، وأن يتضمن القانون آلية قانونية للتقدم بشكاوي خاصة بالدعاية الانتخابية وأن تأخذ محكمة استئناف القضايا الانتخابية على عاتقها البت في هذه المسألة وإنجازها بسرعة وضمن تنفيذ القانون.

ولأبأس من أن يوفر القانون دعماً مالياً وإعفاءً من الضرائب وحوافز للإعلام الحزبي، وهو ما نصت عليه بعض الدساتير مثل الألماني والفرنسي اللذين يعتبران الأحزاب والمرشحين للانتخابات مساهمين في تشكيل وتكوين الوعي العام وهم يستحقون التعويض المادي والدعم والمؤازرة المالية لما يقومون به.

## محكمة قضايا الانتخابات

نظراً للدور محكمة استئناف قضايا الانتخابات المهم واختصاصها في النظر في الاستئنافات والطعون المقدمة لإلغاء أو تعديل القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية أو التي

نص عليها القانون ، فان تشكيل هذه المحكمة يعد هو الآخر قضية مهمة . نصت المادة (٣١) بند (١) على إعطاء صلاحية تشكيل المحكمة لرئيس السلطة ، بحيث تكون مكونة من أربعة قضاة يعينهم رئيس السلطة في المرسوم الداعي لإجراء الانتخابات . ولم يحدد القانون أية شروط خاصة بهؤلاء القضاة الأربعة غير ما جاء في المادة (٣٣) التي نصت على أن تنطبق عليهم شروط تعيين القضاة في المحاكم النظامية وأن يكون القاضي قد خدم في سلك القضاء ما لا يقل عن عشرة أعوام .

إن طبيعة المهمة الملقة على عاتق هذه المحكمة تتطلب أن يأتي تشكيل هذه المحكمة من مجلس القضاء الأعلى وان يصدر بتعيينهم مرسوم رئاسي . كما أن من الأفضل أن يكون قضاة هذه المحكمة أعضاء في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف أو بدرجاتهم ، على أن تعطى المحكمة كذلك صلاحية الإشراف على عمليات فرز الأصوات وإعلان النتائج والرقابة عليهما قضائياً .

### سن المرشح

اختلفت قوانين الانتخابات في تحديد سن المرشح للانتخابات ، وجعل قانون الانتخابات الفلسطيني هذا السن ٣٠ عاماً ، في حين أن بعض الدساتير والقوانين اعتبرت سن الترشيح هو سن الانتخاب كما في ألمانيا وإيران على سبيل المثال ، علماً بأن سن الانتخابات فيهما ١٨ سنة و ١٩ سنة على التوالي . وقد يكون سن ٣٠ عاماً مبالغاً فيه كثيراً ويحرم الأحزاب والقوى السياسية تحديد رافدها بدماء جديدة وشابة ، فضلاً عن أن الكثير من المنخرطين بالعمل السياسي يبدأون حياتهم السياسية في الجامعات وسيكون بمقدورهم بعد التخرج على الأقل المشاركة بفعالية في الحياة السياسية والتأثير فيها ، وحرمانهم من الترشيح للبرلمان ربما يفقد المؤسسات الحزبية طاقات خلاقة كبيرة ومهمة . لذلك فإن تخفيض سن الترشيح إلى ٢٥ عاماً ربما يكون هو الأنسب على اعتبار بأن هؤلاء النشطاء قد انخرطوا في الحياة العملية بعد التخرج .

### المشاركة في الانتخابات واجب

تعاني الكثير من الديمقراطيات من انخفاض عدد المشاركين في التصويت إلى درجة تشوه نتائج العملية الديمقراطية والتمثيل لإرادة الأمة . لذلك لجأت بعض الدول إلى اعتبار المشاركة في الانتخابات واجباً قومياً وليس حقاً يمكن التخلي عنه . ووضعت هذه البلدان عقوبات على عدم المشاركة كأن يحرم من لا يبرز بطاقة المشاركة في

الانتخابات الأخيرة من الحصول على براءة ذمة، أو رخصة لقيادة السيارات، أو الحصول على هوية شخصية وغيرها من الخدمات التي لا يمكن للمواطن الاستغناء عنها. ومن هذه البلدان بلجيكا، استراليا، وسنغافورا، ومؤخرا تبنت بريطانيا هذا التوجه في انتخابات الحكم المحلي.

ومن اجل تفعيل الحياة السياسية والحزبية ولتحقيق تنمية سياسية فعلية في فلسطين اعتقد أن جعل المشاركة في الانتخابات واجبا قوميا، والنص على ذلك في قانون الانتخابات ووضع عقوبات على عدم المشاركة، من شأنه أن يؤدي إلى تطور النظام السياسي والانتخابي في فلسطين، ويحول في المستقبل دون تدني مستويات المشاركة في الانتخابات كما هو الحال في كثير من البلدان الديمقراطية، حيث تبدو المشاركة في الانتخابات باهتة مما يلقي بظلال من الشك حول مدى مشروعية المؤسسات المنتخبة أو تعبيرها عن الشعب بكليته.

## الخلاصة

إن الدور الذي يلعبه النظام الانتخابي في إحداث التنمية السياسية بالغ الأهمية ، لذلك فإن إجراء تعديلات وتطويرات عليه تبدو ضرورية وملحة إذا ما أردنا إحداث نقلة نوعية في التحول الديمقراطي في فلسطين وتنشيط الحياة السياسية والحزبية .

وهذا يتطلب القيام بالخطوات التالية لمصلحة كل أطراف الحراك السياسي الفلسطيني :

١ . تبني نظام الانتخابات المختلط لتحاشي سلبيات كلا النظامين التقليديين الاغليبي والنسبي ، وكسب إيجابياتهما لا سيما تعزيز الإحساس بالمواطنة وبناء الدولة الحديثة والبعد عن الفتوية والعشائرية والجهوية .

٢ . توزيع الدوائر الانتخابية على أساس التعداد السكاني وضمان المساواة بينهما وعدالة الوزن الصوتي .

٣ . أن يتضمن قانون الانتخابات شروط ومعايير واضحة لعضوية لجنة الانتخابات المركزية ، وان لا يترك الأمر للسلطة التنفيذية .

٤ . تعديل القانون الأساسي بإضافة نص واضح يحدد طبيعة النظام الانتخابي وشكله ؛ ودورية عقد الانتخابات وعدم جواز تأجيلها إلا كما ينص عليه الدستور . كذلك يجب أن يتضمن الدستور ويضمن تشكيل الأحزاب السياسية وتوفير الدعم المادي لها .



## المراجع:

١. د. البدر اوي، حسن: الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٠.
٢. د. بسيوني، عبد الغني: النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، لبنان.
٣. الحوراني، هاني وآخرون: الأنظمة الانتخابية المعاصرة، دار السندباد للنشر، عمان، الأردن، ١٩٩٥.
٤. د. الخطيب، نعمان: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر، القاهرة، ١٩٨٣.
٥. د. الشقائي، خليل: التحول نحو الديمقراطية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، فلسطين، ١٩٩٦.
٦. د. الشقائي، خليل: الانتخابات الفلسطينية الأولى، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، فلسطين، ١٩٩٧.
٧. عودة، عدنان: "تقييم أداء المجلس التشريعي"، وحدة البحوث البرلمانية، رام الله، فلسطين، ٢٠٠٢.
٨. عودة، عدنان: وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامة، وحدة البحوث البرلمانية، رام الله، فلسطين، ٢٠٠٢.
٩. هلال، جميل: وآخرون، نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية، مؤسسة مواطن، رام الله، فلسطين، ٢٠٠١.

