

## الفصل الثاني

# قانون الانتخابات الفلسطيني

### جهاد حرب

#### مقدمة

جرت الانتخابات التشريعية في ٢٥ / ١ / ٢٠٠٦ بعد عام من إجراء الانتخابات الرئاسية إثر وفاة الرئيس السابق ياسر عرفات، فيما صدر قانون الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٥ في ١٣ / ٨ / ٢٠٠٥ بعد شهرين تقريبا من مصادقة المجلس التشريعي عليه بالقراءة الثالثة. شهد نقاش القانون جدالا في مستويات عدة خلال مراحل إقراره في المجلس التشريعي على مدار ثلاث سنوات من إدراجه على جدول أعمال المجلس، حيث تم إيداع مشروع القانون في ١ / ٩ / ٢٠٠٢.

أصر العديد من نواب حركة فتح في المجلس التشريعي على الإبقاء على النظام الانتخابي الموجود في قانون الانتخابات العامة لسنة ١٩٩٥ (النظام الأغلبي والمقاعد المتعددة في الدوائر)، فيما طالب عدد من النواب المستقلين العلمانيين اعتماد النظام النسبي الكامل لانتخاب أعضاء المجلس التشريعي. في حين طالبت حركة حماس رئيس المجلس التشريعي بتاريخ ١٤ / ٨ / ٢٠٠٤ اعتماد النظام المختلط وعدم تحديد حجم التدخل الإيجابي لصالح المرأة.

تهدف هذه الورقة إلى تحديد معالم قانون الانتخابات الجديد (لسنة ٢٠٠٥) ومواقف الأطراف المختلفة خلال مناقشته في المجلس التشريعي، والمواقف المؤثرة في صياغته، وطبيعة النظام الانتخابي المختلط وتأثيره في بنية المجلس التشريعي.

**(١) معالم قانون الانتخابات الجديد**

حدد قانون الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٥ عدد مقاعد المجلس التشريعي بمائة واثنين وثلاثين (١٣٢) مقعداً، وحدد مدة ولاية المجلس بأربعة سنوات من تاريخ انتخابه على أن تجري الانتخابات كل أربع سنوات بصورة دورية. أقر قانون الانتخابات نظاماً انتخابياً مختلطاً مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (٥٠٪ - ٥٠٪) بين نظام الأغلبية (ذي الدوائر المتعددة غير المتساوية) والنظام النسبي (أو نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة، بحيث يتم انتخاب ستة وستين نائباً على أساس نظام (تعدد الدوائر) موزعين على الدوائر الانتخابية الستة عشر حسب عدد السكان في كل دائرة وبما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة؛ ويخصّص منها ستة نواب للمسيحيين من دوائر عدة يتم تحديدها بمرسوم رئاسي. وستين نائباً يتم انتخابهم على أساس نظام التمثيل النسبي (القوائم).

حدد القانون نوعين من الانتخابات لرئيس السلطة الفلسطينية ولأعضاء المجلس التشريعي وقرر إجراء الانتخابات بنوعيتها في آن واحد، فيما استثنى إجراء انتخابات رئاسية في نفس الوقت بعد انتهاء المدة النيابية لأول مجلس ينتخب وفقاً لأحكام قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ لاعتبار أنه جرت انتخابات رئاسية إثر وفاة الرئيس ياسر عرفات وقبل إقرار القانون بستة أشهر.

**نظام توزيع المقاعد**

أوجب القانون تناسب عدد مقاعد المجلس في كل دائرة مع عدد السكان فيها وبما يضمن على الأقل مقعداً واحداً لكل دائرة ويتم التصويت للأفراد المرشحين وليس للقوائم. يوضح الجدول التالي "عدالة" توزيع عدد المقاعد لكل دائرة بالنسبة إلى عدد السكان في الدوائر الستة عشر.

جدول رقم (١): عدد المقاعد بالنسبة لعدد السكان

| الرقم | اسم الدائرة | عدد السكان <sup>١</sup> | عدد السكان لكل مقعد | عدد المقاعد المعتمدة | عدد المقاعد المفترضة | الانحراف |
|-------|-------------|-------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------|
| ١     | القدس       | ٤٠٢٧١٢                  | ٦٧١١٩               | ٦                    | ٧                    | ١-       |
| ٢     | الخليل      | ٥٣٣٥٥٢                  | ٥٩٢٨٤               | ٩                    | ٩, ٢                 |          |
| ٣     | نابلس       | ٣٣١٦٢٧                  | ٥٥٢٧١               | ٦                    | ٦                    |          |
| ٤     | رام الله    | ٢٨٥٤٥٤                  | ٥٧٠٩٠               | ٥                    | ٥                    |          |
| ٥     | جنين        | ٢٥٧٩٨٧                  | ٦٤٤٩٧               | ٤                    | ٤, ٤                 |          |
| ٦     | طولكرم      | ١٧٠٣٣٣                  | ٥٦٧٧٨               | ٣                    | ٣                    |          |

<sup>١</sup> فلسطين في أرقام ٢٠٠٥، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء، ص ١٥.

| الانحراف | عدد المقاعد<br>المفترضة | عدد المقاعد<br>المعتمدة | عدد السكان<br>لكل مقعد | عدد السكان <sup>١</sup> | اسم الدائرة | الرقم |
|----------|-------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|-------------|-------|
|          | ١,٧                     | ٢                       | ٤٧٩٢١                  | ٩٥٨٤١                   | قليلية      | ٧     |
| ١+       | ٣,١                     | ٤                       | ٤٤٣٤٦                  | ١٧٧٣٨٥                  | بيت لحم     | ٨     |
|          | ١,١                     | ١                       | ٦٣١٢٦                  | ٦٣١٢٦                   | سلفيت       | ٩     |
|          | ٠,٨                     | ١                       | ٤٧٣٨٦                  | ٤٧٣٨٦                   | طوباس       | ١٠    |
|          | ٠,٧                     | ١                       | ٤٢٩٤٤                  | ٤٢٩٤٤                   | أريحا       | ١١    |
|          | ٤,٥                     | ٥                       | ٥٢٠٠٣                  | ٢٦٠٠١٣                  | شمال غزة    | ١٢    |
|          | ٣,٤                     | ٣                       | ٦٥٧٩٣                  | ١٩٧٣٨٠                  | دير البلح   | ١٣    |
|          | ٨,٣                     | ٨                       | ٥٩٩٠٧                  | ٤٧٩٢٥٥                  | مدينة غزة   | ١٤    |
|          | ٤,٦                     | ٥                       | ٥٢٩٢٤                  | ٢٦٤٦٢١                  | خان يونس    | ١٥    |
|          | ٢,٨                     | ٣                       | ٥٤٠٨١                  | ١٦٢٢٤٤                  | رفح         | ١٦    |
| ٠        | ٦٦                      | ٦٦                      | ٥٧٩٥٧                  | ٣٨٢٥١٤٩                 | المجموع     |       |

أما بالنسبة إلى النظام النسبي، اشترط القانون أن تجتاز القائمة الانتخابية نسبة الحسم (٢٪) لتتمكن من الحصول على مقاعد في المجلس التشريعي. يتم توزيع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات وفقاً لنظام سانت لوجي المعتمد في القانون.

### المرأة والأقليات

أقر القانون نوعين من الكوتا (تخصيص مقاعد مضمونة) للمرأة والمسيحيين في المجلس التشريعي بينما لم يقر المجلس التشريعي بالمقعد السامري عن مدينة نابلس ولم يخصص كوتا لهم على غرار قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥. فقد خصصت ستة مقاعد للمسيحيين ضمن المقاعد المخصصة لنظام الدوائر تم تحديدها بالمرسوم الرئاسي رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥ كما يلي. (جدول رقم ٢)

جدول رقم (٢) عدد مقاعد المسيحيين

| اسم الدائرة      | عدد المقاعد |
|------------------|-------------|
| القدس            | ٢           |
| بيت لحم          | ٢           |
| رام الله والبيرة | ١           |
| مدينة غزة        | ١           |

فيما ألزم القانون القوائم الانتخابية بتخصيص مقاعد مضمونة للمرأة في القوائم المترشحة على مستوى الوطن وفقاً للنظام النسبي (٦٦ مقعداً)؛ بحيث تتضمن كل من القوائم الانتخابية حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن:

- امرأة واحدة من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة .
- امرأة ثانية من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك .
- امرأة واحدة في كل خمسة أسماء تلي ذلك .

### تلازم الانتخابات التشريعية والرئاسية

اشترط قانون الانتخابات في المادة ٢ منه إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية بشكل متلازم وفي آن واحد كل أربع سنوات وبشكل دوري، أي أن إجراء أية انتخابات للمجلس التشريعي توجب إجراء انتخابات رئاسية في الوقت نفسه. لكن القانون استثنى حالتين الأولى لمعالجة الوضع القائم عند صدور القانون حيث تم انتخاب الرئيس محمود عباس في ٩/١/٢٠٠٥ بعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات، واعتبر القانون المدة الفاصلة بين الانتخابات الرئاسية وأول انتخابات تشريعية هي جزء من مدة ولاية المجلس التشريعي؛ بحيث تجري الانتخابات الرئاسية مع نهاية ولاية أول مجلس تشريعي يتم انتخابه على أساس قانون الانتخابات الجديد<sup>٢</sup>. أما الحالة الثانية فهي المتعلقة بشغور منصب رئيس السلطة الفلسطينية (الاستقالة أو الوفاة أو فقدان الأهلية) على أن تجري الانتخابات الرئاسية خلال ستين يوماً وفقاً لأحكام المادة ٩٧ من قانون الانتخابات.

إن تحديد قانون الانتخابات لمدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات تبدأ من يوم انتخابه على أن تجري بصورة دورية يعني أمرين: الأول عدم قانونية إجراء انتخابات مبكرة دون إجراء تعديل لقانون الانتخابات خاصة في ظل غياب نص في القانون الأساسي يمنح رئيس السلطة حق حل المجلس التشريعي. والثاني وجوب إجراء انتخابات جديدة للمجلس بانتهاء مدة الأربع سنوات التي بدأت من يوم انتخاب المجلس الحالي (٢٥/١/٢٠٠٦). وفي كلا الحالتين إجراء انتخابات مبكرة أو نفاذ موعد إجراء الانتخابات الثالثة يتطلب تعديلاً لقانون الانتخابات في ظل وفاق وطني أو توافق بين حركتي فتح وحماس لسيطرتهما على مؤسستي الرئاسة والمجلس التشريعي صاحبتي القرار في تعديل القانون وإصداره وإعلان قرار إجراء الانتخابات.

### لجنة الانتخابات المركزية ودورها

تم تعيين لجنة الانتخابات المركزية في المرسوم الرئاسي رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٢ الصادر في ٢٧/١٠/٢٠٠٢، وبتاريخ ١/٤/٢٠٠٥ تم تعديل تشكيل لجنة الانتخابات المركزية لتصبح على النحو التالي: د. حنا ناصر رئيساً، ود. رامي الحمد الله أميناً عاماً،

<sup>٢</sup> تنص المادة ١١١ من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ على أنه "تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ هذا القانون المعدل ووفقاً له"

وعضوية كل من القاضي إسحق مهنا والقاضي اسعد مبارك والقاضي إيمان ناصر الدين والقاضي عبد الله غزلان والسيدة لميس العلمي والقاضي مازن سيسالم ود. محمد شبير<sup>٣</sup>. تشير تشكيلة أعضاء اللجنة بأنها احترمت أحكام قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ التي نصت على أن يكونوا من الأكاديميين والقضاة والمحامين ذوي الخبرة. لكن لم يتم إعادة تعيين أعضاء اللجنة بعد نفاذ القانون الجديد. وإن لم تكن الشروط الواجب توفرها في أعضاء لجنة الانتخابات المركزية جديدة أو غير طبيعية إلا أن شرط ألا يكون عضو اللجنة موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية بدا غير طبيعي لشخصية عامة يتوقع أن تكون عضواً في لجنة الانتخابات المركزية. (أنظر الملحق رقم ٢)

يخضع تعيين أعضاء اللجنة لرؤية رئيس السلطة الفلسطينية وإرادته وحده دون وجوب مصادقة المجلس التشريعي أو تنسيب مجلس الوزراء للأشخاص، فيما يركز القانون على وظائف الأشخاص دون الإشارة إلى الحيادية أو تجميد عضويتهم في أي حزب ينتمون له. حدد القانون مدة ولاية أعضاء اللجنة بأربع سنوات من تاريخ تشكيلها. وفي حالة شغور منصب رئيس اللجنة أو أي عضو من أعضائها يعين رئيس السلطة عضواً بدلاً عنه خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الشغور. على الرغم من أن القانون لم ينص صراحة على حق الرئيس إقالة اللجنة في حال رفضت تنفيذ مرسوم رئاسي، إلا أن القانون أوجد مدخلاً لذلك عند تعداده لحالات الشغور في عضوية اللجنة، حيث تنص المادة ٢١ على أنه "إذا شغل مركز رئيس اللجنة أو أي عضو من أعضائها بسبب الاستقالة أو الوفاة أو المرض أو لأي سبب آخر يعين الرئيس عضواً بدلاً عنه خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الشغور". كما أن القاعدة العامة في القانون الإداري تمنح من يملك حق التعيين أن يمتلك حق الإقالة ما يعطي رئيس السلطة الفلسطينية حق إقالة اللجنة واستبدال أعضائها وإعادة تشكيل اللجنة خاصة في ظل عدم وجود نص يمنح اللجنة وأعضاءها حصانة من الإقالة طوال المدة المحددة في القانون (السنوات الأربعة).

تتمتع لجنة الانتخابات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وبصلاحية الإشراف على إدارة الانتخابات، والمسؤولية عن التحضير لها وتنظيمها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها، والإعلان عن نتائج الانتخابات، وتعيين الطواقم الإدارية.

### الحملة الانتخابية والتمويل الخارجي

أفرد قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ بنوداً محددة لمصادر تمويل الحملات الانتخابية ونفقات الحملات الانتخابية الخاصة بالقوائم الانتخابية أو المرشحين. حيث نصت الفقرة ١ من المادة ١٠٠ على أنه يحظر على أي قائمة انتخابية أو مرشح يشترك في

<sup>٣</sup> قدم د. محمد شبير استقالته من اللجنة في ٢٧/٨/٢٠٠٥ ليتفرغ للأبحاث الأكاديمية وفقاً لما أورده موقع اللجنة انظر: <http://www.elections.ps/atemplate.aspx?id=170>

الانتخابات الحصول على أموال حملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر. في حين كان قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ يمنع أي تمويل خارجي وإن كان من جهات فلسطينية.

فيما حددت المادة ١٠١ الحد الأقصى للصرف على الحملات الانتخابية في حدود المبالغ التالية: مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً للصرف على الحملة الانتخابية للمرشح لمنصب الرئيس و/ أو القائمة الانتخابية. وستون ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً للصرف على الحملة الانتخابية للمرشح لعضوية المجلس في الدائرة الانتخابية.

ووفقاً لأحكام الفقرة ٢ من نفس المادة، فإنه "على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكل مرشح شارك فيها، أن يقدم إلى لجنة الانتخابات خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب النهائية، بياناً مفصلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية".

### تنظيم عمل الأحزاب

لم يشر قانون الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٥ إلى اعتماد الهيئات الحزبية خلافاً لقانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥، الذي وضع آلية محددة لاعتماد الهيئات الحزبية، في ظل غياب إطار قانوني ينظم عمل الأحزاب في فلسطين. اكتفى القانون الحالي بالإشارة إلى أن القوائم الانتخابية (المادة ٣) قد تكون مشكلة من أحزاب أو ائتلاف أحزاب أو مجموعة من الأشخاص تتشكل لغرض الانتخابات. فيما أعطى القانون (المادة ١٦) القوائم والأحزاب المعتمدة حسب الأصول من تقديم تواريخ ثلاثة آلاف ناخب. لكن القانون لم يذكر ما هي إجراءات الاعتماد أو القواعد القانونية لاعتماد الأحزاب.

اعتمدت لجنة الانتخابات المركزية ثلاثة عشر تنظيمياً قبل إقرار المجلس التشريعي للقانون الجديد. حيث تعاملت اللجنة مع اعتماد الأحزاب بناء على أحكام قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ التي تشترط تسجيل الأحزاب لدى وزارة الداخلية. اعتبر وزير الداخلية في رسالته بتاريخ ٢/٨/٢٠٠٤ أن الفصائل المنضوية تحت لواء منظمة التحرير هي مسجلة في وزارة الداخلية. أما حزب الخلاص وحزب الخضر وحزب المبادرة لديهم

<sup>٤</sup> الأحزاب الثلاثة عشرة هي: حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح"، حزب الشعب الفلسطيني، الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين - القيادة العامة، جبهة النضال الشعبي، الاتحاد الديمقراطي الفلسطيني - فدا، جبهة التحرير العربية، حزب المبادرة الوطنية الفلسطينية، الجبهة العربية الفلسطينية، جبهة التحرير الفلسطينية، حركة المقاومة الإسلامية "حماس"، حزب الخلاص الإسلامي، حزب الخضر.

شهادة تسجيل مؤقتة صادرة عن وزارة الداخلية، أما بالنسبة لحركتي حماس والجهاد الإسلامي فإن اللجنة اعتبرتهما في حكم فصائل منظمة التحرير لعدم رد وزارة الداخلية على استفسار لجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٧/٨/٢٠٠٤.<sup>٥</sup>

### العلاقة مع القانون الأساسي

أوجب قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٥ إحداث تعديلات على بعض أحكام القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية لاختلاف النصوص والأحكام التي جاء بها القانون الجديد مع تلك الواردة في القانوني الأساسي ما حدا بالمجلس التشريعي تعديل القانون الأساسي بتاريخ ١٣/٨/٢٠٠٥. أدخل قانون الانتخابات تعديلات في آلية انتقال السلطة بين الأشخاص وتحديد آجال قانونية محددة لولاية الرئيس والمجلس التشريعي. حيث حددت المادة ٢ من قانون الانتخابات أن مدة ولاية رئيس السلطة هي أربع سنوات وأقرت عدم جواز تولي الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين بينما نصت المادة ٣٦ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أن "مدة رئاسة السلطة هي المرحلة الانتقالية". أشار القانون الجديد أيضا إلى أن عدد أعضاء المجلس ١٣٢ بينما نصت المادة ٤٨ من القانون الأساسي على تشكيل المجلس التشريعي من ثمانية وثمانين عضوا. أخيرا، أشار القانون الجديد إلى أن مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية بينما نصت المادة ٤٧ من القانون الأساسي على أن "مدة ولاية المجلس هي المرحلة الانتقالية".

### (٢) المواقف الفلسطينية من قانون الانتخابات

برزت أثناء إقرار المجلس لقانون الانتخابات العامة، على مدار ثلاثة سنوات، العديد من المواقف سواء كانت من مؤسسات مجتمع مدني، أو الأحزاب والفصائل، وداخل المجلس التشريعي على وجه الخصوص في اللجنتين السياسية والقانونية اللتين نظرتا في مشروع القانون وقدمتا تقاريرهما إلى المجلس.

<sup>٥</sup> أنظر عمار الدويك، الإطار القانوني لتسجيل الأحزاب السياسية لأغراض الانتخابات العامة، قدمت في كتاب في ظل الواقع الفلسطيني الخاص أي قانون للأحزاب نريد؟، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠٠٦، ص ٢٠-٣٦.

### مواقف الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني

أصدرت أكثر من ٦٠ منظمة من مؤسسات المجتمع المدني مذكرة بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٢، طالبت فيها برفع عدد مقاعد المجلس التشريعي من ٨٨ إلى ١٢٠ مقعداً، وتبني نظام التمثيل النسبي أو تبني "النظام المختلط" الذي يجمع بين النظام النسبي على مستوى الوطن ونظام الأكثرية في الدوائر؛ وذلك بانتخاب نصف المقاعد على أساس الدوائر وفقاً للتوزيع السكاني في الوطن والمحافظات على دائرة القدس، والنصف الآخر على أساس التمثيل النسبي باعتماد الوطن (الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة) دائرة انتخابية واحدة ونسبة حسم لا تقل عن ٢٪ من الأصوات الفعلية المشاركة في الاقتراع. كما اشترطت المذكرة حصول الفائز بمنصب رئيس السلطة الفلسطينية على الأغلبية المطلقة (٥٠٪+١) من الأصوات الفعلية المشاركة في الاقتراع، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على النسبة المطلوبة تعاد الانتخابات خلال أسبوعين بين أعلى مرشحين اثنين، ويفوز في الجولة الثانية من يحصل على الأغلبية النسبية. وتخفيض سن الترشيح من ٣٠ إلى ٢٥ عاماً. في حين توصلت الهيئات النسائية مع ممثلي المنظمات الأهلية، وبدعم من الأحزاب السياسية، إلى صياغة مذكرة خاصة بمطالب النساء، تؤكد على تبني النظام المختلط في قانون الانتخاب إضافة إلى اعتماد نسبة ٢٠٪ كوتا حد أدنى من المقاعد المخصصة للدوائر مع مطالبة الأحزاب والقوى السياسية بتخصيص ٣٠٪ من المرشحين للنساء ضمن قوائمها في مواقع مضمونة.

وفي ٢٥/٧/٢٠٠٣ تبنت الأحزاب السياسية مذكرة مؤسسات المجتمع المدني حول قانون الانتخابات الفلسطيني المذكورة أعلاه. وقع على المذكرة إضافة لمؤسسات المجتمع المدني كل من القوى والأحزاب الفلسطينية التالية: حزب الشعب الفلسطيني، الاتحاد الديمقراطي الفلسطيني (فدا)، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، جبهة النضال الفلسطيني، جبهة التحرير الفلسطينية، الجبهة العربية الفلسطينية، التجمع الديمقراطي الفلسطيني، المبادرة الوطنية الفلسطينية.

بعد إعلان الحكومة الفلسطينية في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ عن إجراء الانتخابات قبل حزيران ٢٠٠٤، أعربت الجبهتان الشعبية والديمقراطية عن نيتهما المشاركة فيها علماً بأنهما لم تشاركا في الانتخابات السابقة عام ١٩٩٦، فيما أعلن عبد العزيز الرنتيسي في لقاء تلفزيوني بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٣ عن نية حركة حماس المشاركة في الانتخابات<sup>١</sup>. وأوضحت حركة حماس موقفها الرسمي من محاور قانون الانتخابات والمرجعية السياسية والقانونية للعملية الانتخابية في رسالتها إلى رئيس المجلس التشريعي المؤرخة في ١٤/٨/٢٠٠٤، حيث أنها تدعم اعتماد النظام الانتخابي المختلط، وأنها ترى حماية حق المرأة في الانتخابات (التدخل الإيجابي) يتم عبر إشراكها

<sup>١</sup> طالب عوض، العملية الانتخابية الفلسطينية ٢٠٠٢-٢٠٠٤، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٤، ص ٣.

في القوائم الانتخابية دون تحديد حجم هذا التدخل ، وأن إجراء الانتخابات يجب أن لا يعتمد على مرجعية اتفاقات أو سلو .

ورغم أن حركة حماس رفضت المشاركة في الانتخابات الرئاسية التي جرت في ١٩ / ١ / ٢٠٠٥ ، لكن د . محمد غزال (عضو القيادة السياسية في حماس) أعلن رسمياً مشاركة حركة حماس في الانتخابات التشريعية في مؤتمر صحفي عقده بشهر آذار (مارس) ٢٠٠٥ بمدينة نابلس .

### إعلان القاهرة

شكل إعلان القاهرة الصادر في ١٧ آذار (مارس) ٢٠٠٥ عن مؤتمر الحوار الوطني ، الداعي إلى اعتماد النظام الانتخابي المختلط بالمناصفة ، نقطة الانطلاق في الحوار مع المجلس التشريعي لإقرار قانون الانتخابات بصيغته الحالية . وعلى الرغم من محاولة أعضاء المجلس التشريعي تجاوز إعلان القاهرة باعتماد النظام المختلط على أن يتم انتخاب ثلثي مقاعد المجلس بالنظام الأغلبي وثلث مقاعد المجلس بالنظام النسبي في القراءات الثلاث الأولى لمشروع القانون ، إلا أن المجلس تراجع عن هذه النسبة لصالح المناصفة بعد رد رئيس السلطة الفلسطينية مشروع القانون للمجلس التشريعي لإعادة النظر فيه .

### إعلان القاهرة الصادر في ١٧ / ٣ / ٢٠٠٥ عن مؤتمر الحوار الفلسطيني المنعقد في القاهرة

٤- بحث المجتمعون الوضع الفلسطيني الداخلي واتفقوا على ضرورة استكمال الإصلاحات الشاملة في كافة المجالات ، ودعم العملية الديمقراطية بجوانبها المختلفة وعقد الانتخابات المحلية والتشريعية في مواعيدها المحددة وفقاً لقانون انتخابي يتم التوافق عليه . ويوصي المؤتمر المجلس التشريعي باتخاذ الإجراءات لتعديل قانون الانتخابات التشريعية باعتماد المناصفة في النظام المختلط . كما يوصي بتعديل قانون الانتخابات للمجالس المحلية باعتماد النظام النسبي .

### مواقف المجلس التشريعي ولجانه المختصة

تم إيداع مشروع القانون المعدل لقانون الانتخابات العامة من قبل النائب د . عزمي الشعبي بتاريخ ١ / ٩ / ٢٠٠٢ ومن ثم قدم مجلس الوزراء مشروعاً آخر بتاريخ ٢٠ / ٨ / ٢٠٠٣ ، كما أن اللجنة القانونية في المجلس التشريعي تقدمت بمشروع قانون معدل . لكن المجلس بدأ مناقشة مشروع القانون في شهر تموز / يوليو ٢٠٠٣ ، حيث قدم النائب مروان كنفاني رئيس اللجنة السياسية في الاجتماع المشترك بين اللجنتين

القانونية والسياسية المنعقد بتاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٣ ورقة حول الأفكار الأساسية التي تحتاج إلى نقاش وإدخال تعديلات عليها في قانون الانتخابات الفلسطيني لخصها في ست نقاط رئيسية هي: (١) المرجعية القانونية لقانون الانتخاب الجديد، و(٢) عدد الدوائر الانتخابية وتقسيمها الإداري، و(٣) عدد نواب المجلس، و(٤) الانتخابات المباشرة والنسبية، و(٥) تحديد موعد الانتخابات ومدة ولاية المجلس التشريعي القادم، و(٦) تمثيل المرأة الفلسطينية في المجلس التشريعي. وقد أضاف أعضاء اللجنة السياسية نقطتين تتمثلان في دور لجنة الانتخابات المركزية وتمويل الانتخابات.

وتمحورت وجهات النظر المطروحة آنذاك في المجلس التشريعي حول طبيعة النظام الانتخابي على النحو التالي:

- انتخابات نسبية (قوائم) على مستوى الوطن، وبذلك تشارك القوائم الحزبية، وتحصل على عدد من المقاعد يساوي نسبة أصواتها مع نسبة حسم لا تقل عن ٢٪ من المسجلين.
- انتخابات مباشرة (النظام الأغلبي) وفق تقسيمات الدوائر الانتخابية التي جرت على أساسها انتخابات ١٩٩٦.
- انتخابات مختلطة مباشرة ونسبية (قوائم) في الدوائر الانتخابية. ويأخذ هذا التوجه مبدأ المزج بين التوجهين السابقين، وهو يقضي بالإبقاء على تقسيم الدوائر الانتخابية، وعلى عدد أعضاء المجلس في كل دائرة، ولكنه يعطي الناخب الحق في انتخاب نصف عدد النواب المقرر لكل دائرة انتخاباً مباشراً، بينما يتم انتخاب النصف الآخر عن طريق قوائم على أساس التمثيل النسبي.

وعلى إثر الاجتماع المشترك بين اللجنتين القانونية والسياسية بتاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٣ تشكلت لجنة من أربع نواب (سليمان أبو سنييه، زياد أبو زياد، دلال سلامه، عزمي الشعبي) من أجل إعداد المبادئ العامة للقانون، وتم الاتفاق على ما يلي: (١) رفع عدد المجلس إلى حوالي ١١٥-١١٩. (٢) تبني كوتا خاصة للمرأة بنسبة ١٥٪. (٣) تبني النظام المختلط. (٤) إعادة تقسيم الدوائر مع الحفاظ على دائرة القدس.

لكن تقرير اللجنتين القانونية والسياسية لم يناقش إلا في جلسة المجلس التشريعي بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٤. كما أن التقرير نقل الخلاف على المبادئ والنقاط المحورية من اللجنتين إلى المجلس للتقرير في أي من الخيارات المقدمة يتوجب على اللجنتين صياغة مشروع قانون الانتخابات العامة على أساسها. وهذه النقاط هي: عدد الدوائر الانتخابية وتقسيمها الإداري، حيث قدم ثلاثة مقترحات مع المحافظة على دائرة القدس دائرة مستقلة فالمقترح الأول يقضي ببقاء الدوائر الانتخابية على نفس العدد السابق (١٦ دائرة انتخابية) وضم دائرة طوباس وأريحا إلى دائرة نابلس بحيث تصبح نابلس دائرتين انتخابيتين، وضم دائرة سلفيت إلى دائرة قلقيلية، واستحداث دائرة إضافية في الخليل وأخرى في مدينة غزة. فيما المقترح الثاني يقضي بتقليص عدد الدوائر الانتخابية إلى ست دوائر فقط هي دائرة

القدس، دائرة جنوب المحافظات الجنوبية (جنوب وادي غزة) دائرة شمال المحافظات الجنوبية (شمال وادي غزة) ودائرة شمال الضفة الغربية ودائرة وسط الضفة الغربية ودائرة جنوب الضفة الغربية. أما المقترح الثالث فيقضي بإبقاء عدد الدوائر الانتخابية (١٦ دائرة) على أن يتم دمج الدوائر الصغيرة (التي يمثلها نائب واحد أو نائبان) بالدوائر الانتخابية التي تجاورها، وبالتالي دمج دائرة طوباس مع دائرة نابلس لتشكلا دائرة واحدة، ودمج منطقة الأغوار مع دائرة أريحا لتشكلا دائرة واحدة، ودائرة سلفيت مع دائرة قلقيلية لتشكلا دائرة واحدة، واستحداث دائرة إضافية في الخليل وأخرى في مدينة غزة.

وبخصوص النظام الانتخابي فقد تبلور لدى اللجنة مقترحان، الأول: اعتماد النظام الانتخابي المختلط حيث تقسم المقاعد إلى قسمين، الأول على أساس الانتخابات النسبية ويعتبر الوطن كله دائرة واحدة، والثاني: يعتمد نظام الدوائر بحيث يكون عددها (١٦ دائرة) وتتم المنافسة في إطار الدائرة الواحدة كما جرت في الانتخابات السابقة. واقترحت اللجنة أن تكون نسبة الحسم ٢٪ في حال اعتمد المجلس النظام المختلط، وزيادة عدد أعضاء المجلس ليصبح (١٣٢) عضواً، وأن تكون الانتخابات دورية ومدة ولاية المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخاب المجلس الجديد، ورجحت أن يكون سن المرشح للنيابة ٣٠ سنة ميلادية يوم الاقتراع، وثمة اقتراح أن يكون سن المرشح ٢٥ سنة ميلادية. ورأى أغلبية أعضاء اللجنتين تدخلا إيجابيا لصالح تمثيل المرأة في المجلس التشريعي، في حين رأى اتجاه آخر أن القانون الأساسي نص على أن المواطنين جميعا سواسية وأن أي تدخل إيجابي لصالح فئة من الفئات يشكل إخلالا بمبادئ المساواة.

إثر النقاش في جلسة ١٠/٦/٢٠٠٤ شكل المجلس التشريعي لجنة موسعة من ٢٤ عضوا بالإضافة إلى رئاسة المجلس التشريعي من أجل إنجاز قانون الانتخاب خلال شهرين. عقدت اللجنة البرلمانية الخاصة اجتماعا يوم ٢٤/٦/٢٠٠٤ مع قادة وممثلي القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني للوقوف على آرائها وتوجهاتها. حيث طالبت القوى السياسية باستثناء حركة حماس بإقرار نظام انتخابي مختلط يزاوج بين النسبي والنظام الأكثرية بنسب تتراوح بين ٤٠٪-٦٠٪، وبزيادة عدد مقاعد المجلس التشريعي لتعادل حصة الداخل في المجلس الوطني أي بنحو ١٥٠ مقعدا وبما لا يقل عن ١٢٠ مقعدا.

أقر المجلس التشريعي مشروع قانون الانتخابات العامة بالقراءة الأولى بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٥ ومن ثم بالقراءة الثانية بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠٥، (أما القراءة الثالثة في ١٨/٥/٢٠٠٥ اعتمدت على القراءة الثانية لرفض المجلس النظر في طلب القراءة الثالثة).

لكن أثناء نقاش مشروع القانون في القراءة الثانية في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠٥ برزت وجهتا نظر مختلفتان عبر عنهما أعضاء المجلس التشريعي. وقد اقترح بعض الأعضاء أن يتبنى المجلس التعديلات التالية: (١) أن يتم اعتماد النظام المختلط

مناصفة ، نصف المقاعد يتم انتخابها على أساس الدوائر (بالأغلبية) والنصف الآخر على أساس الدائرة الواحدة والنظام النسبي . (٢) أن يتم خفض سن الترشح إلى ٢٥ عاما . (٣) أن يتم اعتماد كوتا للمرأة بنسبة ٢٠٪ من مجمل مقاعد المجلس التشريعي . بمعنى أن يتم تطبيق المقترح المقر للقوائم النسبية على مرشحي الدوائر أيضا ، (كأن يتم اعتماد مقعد للمرأة في كل دائرة فيها خمس مقاعد ومقعدين للدائرة ذات العشرة مقاعد) . (٤) إعادة تقسيم الدوائر إلى ١٨ دائرة بدلا من ١٦ دائرة وذلك بتقسيم دائرة الخليل إلى ثلاثة دوائر . (٥) اعتماد الأغلبية المطلقة (٥٠٪+١) لفوز مرشح الرئاسة في الانتخابات الرئاسية في الجولة الأولى .

وفي ٤/٥/٢٠٠٥ تقدم مجلس الوزراء بطلب قراءة ثالثة لمشروع قانون الانتخابات العامة باتجاه اعتماد النظام النسبي لانتخاب جميع مقاعد المجلس التشريعي ، كما طالب ثلاثون عضوا في المجلس التشريعي ، في مذكرة قدمت في ١٨/٥/٢٠٠٥ ، اعتماد النظام النسبي وتحديد عدد مقاعد المجلس بمائة وواحد وعشرين (١٢١) مقعدا . إلا أن رئيس المجلس اعتبر الطلبين مخالفين لأحكام النظام الداخلي المتعلقة بطلب قراءة ثالثة .

### اعتراض رئيس السلطة على مشروع القانون

رد رئيس السلطة بتاريخ ١٣/٦/٢٠٠٥ مشروع قانون الانتخابات العامة المقر بالقراءة الثالثة وفقا لأحكام المادة ٤١ من القانون الأساسي المعدل ، وطلب تعديل المادة ٣ من المشروع المتعلقة بالنظام الانتخابي باتجاه انتخاب نصف عدد أعضاء المجلس المكون من ١٣٢ عضوا على أساس نظام الأغلبية (تعدد الدوائر) والنص الثاني على أساس النظام النسبي باعتبار الضفة الغربية وقطاع غزة دائرة واحدة بدلا من انتخاب ثلثي (٣/٢) أعضاء المجلس على أساس النظام الأغلبي (الدوائر المتعددة) والثلث (٣/١) على أساس النظام النسبي .

وافق أعضاء المجلس التشريعي على طلب التعديل المقدم من الرئيس في جلسته المنعقدة في ١٨/٦/٢٠٠٥ ، وأصبح قانون الانتخابات الفلسطيني يقوم على أساس النظام الانتخابي المختلط مناصفة (٥٠٪- / ٥٠٪) بين نظام الأكثرية (تعدد الدوائر) ونظام القوائم باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة واحدة ما أتاح إصدار قانون الانتخابات العامة في ١٣/٨/٢٠٠٥ .

### (٣) طبيعة النظام الانتخابي المختلط

اعتمد المجلس التشريعي النظام المختلط المتوازي أي يتم انتخاب ممثلي الدوائر والقوائم كل على حدة دون الاعتماد على نسبة التصويت التي حصلت عليها القوائم في النظام

النسبي ما يتيح للنظام الانتخابي الفلسطيني اكتساب مزايا كلا النظامين (تعدد الدوائر والقوائم) معا. وتعد أهم مزايا هذا النظام (النظام المختلط) هي:

- توافق هذا الخيار مع إعلان القاهرة في آذار (مارس) ٢٠٠٥ كما أنه يحظى برضا الشخصيات العامة ومؤسسات المجتمع المدني.
  - يعمل النظام المختلط على توفير الإيجابيات المكتسبة من النظام الانتخابي الأغليبي الذي يعزز الاستقرار الحكومي بفرز ثنائية حزبية واقتراب النائب من الناخبين. في حين يعزز الجزء الآخر من النظام المختلط "النظام الانتخابي النسبي" دخول الأحزاب الصغيرة إلى المجلس التشريعي وبالتالي تعزيز التعددية السياسية.
- لكن في نفس الوقت فإن لهذا النظام مساوئ متعددة أهمها:

- يمنح نظام الأكثرية المطبق في الدوائر الأحزاب الكبيرة السيطرة على مقاعد الدوائر مما يساعد على ظهور ثنائية حزبية ويضعف من مكانة الأحزاب الصغيرة. كما أنه يخدم مصلحة الحزب الكبير الأكثر انضباطا ويعطيه تمثيلا سياسيا يفوق حجمه وقوته الشعبية. وتوضح نتائج الانتخابات التشريعية التي جرت في ٢٥ / ١ / ٢٠٠٦ بجلاء هذا الأمر. حيث حصلت حركة حماس في الانتخابات التشريعية على ٦٨٪ من المقاعد المخصصة للدوائر (أي ٤٥ من ٦٦ مقعدا) فيما حصلت على نسبة ٤٤٪ من أصوات الناخبين على مستوى الوطن. لكن حركة فتح حصلت على ١٧ مقعدا من أصل ٦٦ مقعدا (أي ٢٦٪) فيما حصلت على نسبة ٤١٪ من أصوات الناخبين. كما أن المستقلين الأربعة الذين فازوا في الدوائر كانوا مدعومين من حركة حماس في دوائرهم.

- يمنح نظام الأكثرية الفوز لمن يحصل على أعلى الأصوات وليس على الأغلبية المطلقة لعدد المقترعين (٥٠٪+١) ما يعني أن الحزب الذي يتفوق على الأحزاب الأخرى ولو بفارق بسيط يتمكن من الفوز بكافة المقاعد المخصصة للدائرة. ورغم أن الفرق الضئيل بين متوسط نسب الأصوات لمرشحي فتح وحماس في الدوائر إلا أنه تحول إلى فرق كبير لعدد المقاعد التي حصلت عليها حركة حماس مقارنة بالمقاعد التي حصل عليها مرشحو حركة فتح. ورغم أن الفرق في دائرة نابلس لا يتجاوز ٧٪ بين مرشحي حركة حماس (٤٠٪) ومرشحي حركة فتح (٣٣٪) من عدد المقترعين. لكن حركة حماس حصلت على (٥ مقاعد من ٦) أي ٨٣٪ من مجموع مقاعد دائرة نابلس في المقابل حركة فتح حصلت على مقعد واحد أي ١٧٪. يوضح الجدول التالي متوسط نسبة الأصوات التي منحت لمرشحي حركة حماس تفوقا كبيرا على مرشحي حركة فتح والمرشحين الآخرين في الدوائر.

جدول رقم ٣: متوسط نسبة الأصوات التي حصل عليها مرشحو حركتي حماس وفتح والآخرين في الدوائر الانتخابية

| الدائرة   | عدد المقاعد | حماس               |             | فتح                |             | الآخرين*           |             |
|-----------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
|           |             | متوسط نسبة الأصوات | عدد المقاعد | متوسط نسبة الأصوات | عدد المقاعد | متوسط نسبة الأصوات | عدد المقاعد |
| القدس     | ٦           | ٠,٣٧               | ٤           | ٠,٢٣               | ٢**         | ٠,٤٠               |             |
| جنين      | ٤           | ٠,٣٤               | ٢           | ٠,٣٥               | ٢           | ٠,٣١               |             |
| طولكرم    | ٣           | ٠,٣٩               | ٢           | ٠,٣٢               | ٠           | ٠,٣٠               | ١           |
| طوباس     | ١           | ٠,٣٥               | ١           | ٠,٣١               | ٠           | ٠,٣٥               |             |
| نابلس     | ٦           | ٠,٤٠               | ٥           | ٠,٣٣               | ١           | ٠,٢٨               |             |
| قلقيلية   | ٢           | ٠,٣٣               | ٠           | ٠,٥٢               | ٢           | ٠,١٥               |             |
| سلفيت     | ١           | ٠,٣٢               | ١           | ٠,٢٦               | ٠           | ٠,٤٢               |             |
| رام الله  | ٥           | ٠,٤٢               | ٤           | ٠,٢٩               | ١**         | ٠,٢٩               |             |
| اريجا     | ١           | ٠,٢٩               | ٠           | ٠,٥٧               | ١           | ٠,١٤               |             |
| بيت لحم   | ٤           | ٠,٣٣               | ٢           | ٠,٢٨               | ٢**         | ٠,٣٨               |             |
| الخليل    | ٩           | ٠,٤٣               | ٩           | ٠,٣٠               | ٠           | ٠,٢٧               |             |
| شمال غزة  | ٥           | ٠,٤٤               | ٥           | ٠,٣٤               | ٠           | ٠,٢٢               |             |
| مدينة غزة | ٨           | ٠,٥١               | ٥           | ٠,٢٩               | ٠           | ٠,٢٠               | ٣           |
| دير البلح | ٣           | ٠,٤٤               | ٢           | ٠,٣٩               | ١           | ٠,١٧               |             |
| خانونس    | ٥           | ٠,٤٢               | ٣           | ٠,٣٩               | ٢           | ٠,١٨               |             |
| رفح       | ٣           | ٠,٣٩               | ٠           | ٠,٥٣               | ٣           | ٠,٠٨               |             |
| المجموع   | ٦٦          | ٠,٤١               | ٤٥          | ٠,٣٤               | ١٧          | ٠,٢٥               | ٤           |

• نظريا، يمنح نظام الأكثرية ذو الدوائر المتعددة الناخبين حرية الاختيار والانتقاء للمرشحين من الأحزاب والقوائم والمستقلين، لكنه عمليا يضع الناخب أمام تصويت تلقائي لمرشحي الحزب الواحد، لإيمانه بهذا الحزب أو لاعتقاده بفوزه في الانتخابات ولمنح صوته قوة فاعلة ومؤثرة في الانتخابات، ما يعني أن الحزب ذا الأكثرية يمكن أن يفوز بكافة المقاعد. أكدت نتائج الانتخابات التشريعية في الدوائر أن مرشحي حماس وفتح هم من حصلوا على أعلى الأصوات في الدوائر، وأن

\* كافة المرشحين الذين لم يخوضوا الانتخابات التشريعية في قائمتي حماس وفتح الرسميتين.

\*\* مقاعد مخصصة للمسيحيين

بقية المرشحين (المستقلين والأحزاب الأخرى) لم يتمكنوا من المنافسة على مقاعد في الدوائر (باستثناء من تم دعمهم من حركة حماس) للاعتبارات المذكورة سابقا، حيث شكلت عوامل مؤثرة في السلوك الانتخابي للمقترعين .

- يجحف نظام الأكثرية ذو الدوائر متعددة المقاعد وغير المتساوية بحق تساوي القدرة التصويتية للناخب . ففي الوقت الذي يمنح الناخب في دائرة الخليل الحق في اختيار تسعة من المرشحين ليمثلوه في المجلس التشريعي ، ما يسمح بتعدد الاختيارات ، يفرض على الناخبين في دوائر أريحا وسلفيت وطوباس اختيار مرشح واحد عن كل دائرة .