

نص مسودة مشروع قانون انتخابات المجالس المحلية

تنشر مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية النص المعدل لقانون انتخاب الهيئات المحلية، بعد أن تم تقديم نسخة أولى منه للمجلس التشريعي قبل عدة أسابيع، ومن المتوقع أن يجري النقاش حوله في المجلس خلال الأسابيع القادمة، إضافة إلى مقترحات أخرى لتعديله، مقدمة للمجلس.

ونظراً للإهتمام الواسع الذي أبداه الجمهور من خلال مشاركته في الجولات التي تمت حتى الآن من انتخابات البلديات والهيئات المحلية، يوفر توزيع التعديلات المقترحة فرصة لإطلاع الجمهور العام والمهتمين على نواحي التغيير فيه، لغرض متابعة تداول المجلس التشريعي للقانون وإبداء الرأي في أي من بنوده.

وتم إعداد مشروع القانون المعدل من المجموعة البحثية للسياسات العامة في مؤسسة مواطن والمكونة من: د. علي الجرباوي، د. عزمي الشعيبي، الأستاذ جميل هلال، المحامي عمار دويك، ود. جورج جقمان، وهي نفس المجموعة التي أعدت مشروع قانون جديد لانتخابات المجلس التشريعي عام ٢٠٠١. وقامت مؤسسة مواطن بعد ذلك بمتابعة مداوالات لجان المجلس في مراحل مختلفة من نقاش القانون الجديد، ونشقت عمل الحملة الوطنية لتعديل قانون الانتخابات لمدة ثلاث سنوات حتى إقرار القانون الجديد من المجلس في ١٨/٦/٢٠٠٥.

وقد استفادت هذه المجموعة خلال إعدادها للقانون المقترح

المعدل لقانون انتخاب الهيئات المحلية من ملاحظات هامة قدمها عدد من أعضاء مجالس بلديات وهيئات محلية، وملاحظات ممثلي أحزاب وفصائل، إضافة إلى ملاحظات السيد جمال الشويكي وزير الحكم المحلي السابق والذي أفاد اللجنة بملاحظات هامة نظراً لخبرته الكبيرة في هذا الموضوع.

وتجدر الإشارة إلى أن الإهتمام العام في تعديل القانون يتركز في الغالب على ما إذا كان من الأفضل أن يعدل إلى نظام التمثيل النسبي عوضاً عن النظام الأغليبي كما هو الحال الآن. ولكن المجموعة البحثية التي أعدت القانون المقترح تنوه إلى الحاجة للإلتفات إلى تعديلات أخرى ضرورية بسبب النواقص الموجودة في القانون الحالي، وهذه

التعديلات مضمنة في النص المقترح، ويشار لها في التقديم أذناه. وترحب مؤسسة مواطن بملاحظات الجمهور حول القانون المقترح نظراً لأنها ستقوم بمتابعة مداوالات المجلس حوله، ومن ثم نقل الاقتراحات المناسبة التي ستصلها إلى اللجان المختلفة التي ستدرس القانون، وإلى المجلس ككل. ويمكن إرسال الملاحظات بالفكس أو البريد الإلكتروني على العناوين التالية:

فكس رقم: ٠٢-٢٩٦-٢٥٨
بريد الكتروني: muwatin@muwatin.org
ص.ب: ١٨٤٥ رام الله.

خلفية عامة عن مسودة مشروع قانون انتخابات المجالس المحلية

تأتي مسودة مشروع القانون المعدل لقانون انتخابات المجالس الهيئات المحلية ثمرة لسلسلة لقاءات عقدتها المجموعة البحثية للسياسات العامة في مؤسسة مواطن، إضافة إلى جهد بحثي قام به بعض أعضاء المجموعة، ومن ثم تم عرضه ومناقشته في تلك اللقاءات. وفي أعقاب إعداد المسودة الأولى من مشروع القانون، عقدت مجموعة العمل لقاءً مع بعض أعضاء المجالس المحلية، سواء المنتخب منها أم التي لم تجر انتخابات فيها بعد، وتم إدخال بعض التعديلات على المسودة الأولى في ضوء النقاشات والاقتراحات التي طرحت في هذا اللقاء. وبعد ذلك أجرت المجموعة لقاءً آخر مع ممثلين عن الفصائل السياسية ومؤسسات المجتمع المدني الذين أيضاً أبدوا مجموعة من الملاحظات القيمة التي أخذتها المجموعة في الاعتبار بحيث وصلت المسودة إلى الصيغة التي هي عليها الآن.

والمسودة هي عبارة عن مجموعة من التعديلات تم إدخالها على قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الساري المفعول، وهو قانون صادق عليه المجلس التشريعي في العام ١٩٩٦، ومن ثم أدخل عليه تعديلات في نهاية العام ٢٠٠٤ بموجب قانون معدّل.

وحتى لا يحدث لبس لدى القارئ، تمت صياغة جميع هذه التعديلات وإدخالها مباشرة على القانون بحيث ظهرت مسودة مشروع القانون وكأنها مشروع قانون جديد، وليس مشروع قانون معدّل. فقد تمت صياغة مسودة القانون على شكل مشروع متكامل، أي بصيغة قانون جديد، وليس على شكل مواد معدلة لمواد معينة. فالقانون يعد وحدة واحدة مترابطة، وبالتالي تغيير جزئية معينة فيه تقتضي تغيير العديد من المواد. فمثلاً تغيير النظام الانتخابي من نظام أغليبي إلى نظام تمثيل نسبي يقتضي تغيير العديد من المواد المتعلقة بالترشيح والاقتراع والفرز والدعاية الانتخابية، وغيرها.

تم من خلال المسودة إدخال العديد من التعديلات الجوهرية على قانون انتخابات المجالس المحلية المعدل الساري المفعول. تهدف هذه التعديلات في مجملها إلى إجراء انتخابات تنبئ أكبر قدر ممكن من التمثيل المتوازن، بما يعكس رغبة الناخبين، ويمنع استفراد طرف دون الآخر بالسلطة. كذلك تهدف التعديلات إلى إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وتمكين لجنة الانتخابات المركزية من إدارة العملية الانتخابية بفاعلية، بما في ذلك ضبط عملية الدعاية الانتخابية.

بقي أن نشير إلى أن هذه المسودة هي مدخل أو خطوة أولى باتجاه مشروع أكبر هو تعديل قانون مجالس الهيئات المحلية بما يضمن تعزيز مبدأ الحكم المحلي في فلسطين، وإعطاء استقلالية أكثر للمجالس المحلية. وهذا لا يعني إلغاء دور وزارة الحكم المحلي، وإنما تقليص دورها حتى يصبح مسانداً للمجالس المحلية. ومع أن الأصل أن تتم معالجة موضوع الحكم المحلي قبل موضوع انتخابات المجالس المحلية، إلا أن الضرورة العملية اقتضت البدء بموضوع الانتخابات، الذي يعتبر موضوع الساعة في الوقت الحالي خصوصاً أن العملية الانتخابية جارية.

الخصائص العامة لمسودة القانون:

فيما يلي عرض لأهم المسائل التي عالجتها مسودة القانون والتي تعد إضافات أو تعديلات على القانون الحالي:

١. تبني النظام النسبي:

من أهم التعديلات التي أحدثتها مسودة القانون على القانون الحالي تغيير النظام الانتخابي من نظام أغليبي إلى نظام التمثيل النسبي. وهذا يعني أن الترشح يجب أن يتم من خلال قوائم انتخابية، ويقوم الناخب باختيار إحدى القوائم المتنافسة ولا

يستطيع اختيار مرشحين من قوائم مختلفة. كما أن القائمة الفائزة تحصل على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها. وقد تبنت المسودة نظام "سانت لوجي" في توزيع الأصوات، وهو النظام المعتمد في مشروع قانون الانتخابات العامة. وحيث أن عدد الناخبين في المجالس المحلية يكون عادة محدوداً، وكذلك عدد المقاعد (لا يتجاوز ١٥ مقعداً)، فقد تم رفع نسبة الحسم إلى ٢٠٪.

كما أن النظام النسبي يمنع وجود استقطاب على أساسي حزبي أو عشائري، ويمنع قيام العائلات أو الأحزاب الكبيرة بإقصاء العائلات أو الأحزاب الأخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي النظام الأغليبي القائم حالياً إلى استفراء عائلة واحدة أو فصيل سياسي واحد بجميع مقاعد المجلس البلدي، رغم أن الأحزاب أو العائلات الأخرى قد تكون حصلت على عدد من الأصوات قريب جداً من العدد الذي حصلت عليه العائلات أو الأحزاب الفائزة.

وقد اشترطت المسودة أن يكون عدد المرشحين في القائمة لا يقل عن نصف +١ من عدد المقاعد المخصصة للمجلس البلدي. وقد كانت المسودات الأولى تنص على وجوب أن يكون عدد المرشحين مساو لعدد المقاعد المخصصة للمجلس، لكن نتيجة للقاءات التي عقدت مع ممثلي الفصائل تم تبني اقتراح تخفيض العدد إلى النصف + ١، وذلك خشية أن يؤدي انسحاب مرشحين في آخر لحظات إلى بطلان القائمة.

تجدر الإشارة إلى أنه تم خلال اللقاءات التي عقدت مع ممثلي المجالس المحلية وممثلي الفصائل والمجتمع المدني طرح اقتراح بأن يتم تبني نظام نسبي في الهيئات المحلية الكبيرة ومتوسطة الحجم، في حين يتم تبني نظام أغليبي (مثل النظام القائم حالياً) في الهيئات الصغيرة. لكن مجموعة العمل المعدلة لهذه المسودة ارتأت أن يتم تبني النظام النسبي في جميع المجالس المحلية، بغض النظر عن حجمها، وذلك من باب توحيد المعايير في جميع الدوائر الانتخابية، ومنع أية تعقيدات في النظام الانتخابي. كذلك، فإن الهدف من تبني النظام النسبي هو توسيع قاعدة المشاركة، والحيلولة دون استفراء طرف بالمجلس المحلي وإقصاء الأطراف الأخرى. وهذا الهدف يجب تحقيقه في جميع المجالس، على اختلاف حجمها. فحتى في المجالس الصغيرة يمكن أن يؤدي النظام القائم حالياً إلى استفراء عائلة واحدة بجميع مقاعد المجلس المحلي رغم أن العائلة أو العائلات المنافسة الأخرى قد تكون حصلت على عدد لا بأس به من الأصوات.

٢. كوتا المرأة:

تبنت المسودة مبدأ اشتراط حد أدنى من التمثيل للنساء في كل قائمة تنوي ترشيح نفسها. فقد اشترطت المسودة أن تحوي القائمة امرأة من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة، ثم امرأة من بين الأسماء الأربعة التي تلي، ثم امرأة من بين الأسماء التي تلي ذلك.

٣. شرط الإقامة:

وضعت المسودة قيداً جديداً على تعريف المقيم وهو أن يكون الناخب مقيماً لمدة لا تقل عن سنة من يوم الانتخابات في الهيئة المحلية التي يريد أن يصوت فيها، ولمدة لا تقل عن سنتين في حال الترشيح. والهدف من هذا البند ضمان وجود إقامة حقيقية في الهيئة المحلية وليس عملية نقل عناوين مؤقتة تسبق الانتخابات بهدف التأثير في نتائجها.

كذلك عرّف المسودة المقيم بأنه المواطن الفلسطيني الساكن ضمن

منطقة هيئة محلية، ويكون له عنوان سكن محدد فيها، بينما يعرف القانون الحالي المقيم بأنه المواطن الذي يكون له عنوان سكن أو عمل محدد. أي أن مسودة القانون قد استنتت من تعريف المقيم من يعمل ضمن حدود الهيئة المحلية واكتفت بمن يسكن فقط. وهذا يؤدي إلى وجود معايير موحدة بين سجلات الناخبين المستخدمة في الانتخابات العامة وتلك المستخدمة في الانتخابات المحلية.

٤. دور وزارة الحكم المحلي:
ألغت مسودة القانون دور وزارة الحكم المحلي فيما يتعلق بالانتخابات، وأوكلت هذه المهمة إلى لجنة الانتخابات المركزية. وهذه مقدمة نحو تقليص دور وزارة الحكم فيما يتعلق بإدارة المجالس المحلية بشكل عام.

٥. الانتخابات تجري في يوم واحد:
نصت المسودة على إجراء الانتخابات المحلية في يوم واحد كل أربع سنوات. وإذا كان هناك موجب قانوني لإجراء الانتخابات في مجلس من المجالس في غير اليوم المحدد لإجراء الانتخابات المحلية، ينظر في الفترة المتبقية من ولاية المجلس المنحل. فإذا كانت الفترة المتبقية من فترة المجلس أكثر من عام، وتعد فترة المجلس الجديد هي ما تبقى من مدة الولاية المحددة قانوناً، أما إذا كانت الفترة المتبقية من فترة المجلس أقل من عام، فإن فترة المجلس الجديد تعد هي عن الفترة المتبقية من الولاية السابقة، ولفترة جديدة لمدة أربع سنوات.

وقد أثبتت التجربة العملية، في فلسطين وبلدان أخرى، أن تقسيم الانتخابات إلى مراحل يخلق إشكالات كبيرة، ويفتح المجال أمام التصويت المتكرر، إضافة إلى التكلفة المالية العالية.

٦. أحكام جديدة في الدعاية:

أدخلت مسودة القانون مجموعة من الأحكام الجديدة على أحكام الدعاية الانتخابية، وذلك بهدف ضبطها وإعطاء صلاحيات أكبر للجنة الانتخابات المركزية في مجال إنفاذ القانون. من هذه الأحكام منح لجنة الانتخابات المركزية صلاحية فرض مبلغ تأمين على القوائم المشاركة في الانتخابات لضمان التزامها بأحكام الدعاية الانتخابية الواردة في هذا القانون، والأنظمة والتعليمات التي تصدرها اللجنة، والنص على أن منسق القائمة الانتخابية والمرشحين الواردة أسماؤهم فيها يتحملون، متكافئين ومتضامنين، المسؤولية عن نشاطات ومواد الدعاية الانتخابية الصادرة عن القائمة، والطلب من كل قائمة أن تتسّمى شخصاً أو أكثر من مرشحيها أو من غير المرشحين يكون مسؤولاً عن الدعاية الانتخابية، والنص أن على القوائم والمرشحين إزالة كافة ملصقات الدعاية الانتخابية خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين بعد يوم الاقتراع، وفي حال عدم التزام القائمة بإزالة المواد، يجوز للجنة الانتخابات المركزية إزالة تلك القائمة وحسم قيمة تكاليف الإزالة من مبلغ التأمين.

٧. تصويت الأيمن:

في ظل تجربة الانتخابات المحلية التي تم تنظيمها في بعض المجالس المحلية، تبين وجود استفراء للمادة التي تجيز للشخص الأمي اصطحاب أي شخص يثق به لمساعدته في تعبئة ورقة الاقتراع. وقد أشارت التقارير الواردة عن الانتخابات المحلية إلى قيام بعض الناخبين بادعاء الأمية واصطحاب أشخاص لمراقبة كيفية تعبئة ورقة الاقتراع، وذلك للتأكد من قيام الناخب بالتصويت للجهة التي اشترت صوته أو

الجهة التي تعهد بالتصويت لها لأي سبب من الأسباب. وقد تمت معالجة هذا الموضوع في المسودة من خلال: أولاً اشتراط أن يكون الشخص الذي يساعد الأمي قريب من الدرجة الثانية، وثانياً من خلال منح لجنة الانتخابات المركزية صلاحية وضع ضوابط يمكنها من ضمان عدم استفراء أحكام تصويت الأيمن.

٨. دور لجنة الانتخابات المركزية:

عززت المسودة من دور لجنة الانتخابات المركزية في إدارة العملية الانتخابية ووضع الأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام القانون، كذلك في مجال تحديد موعد الانتخابات وتأجيل إجراء الانتخابات في مجلس أو أكثر لأسباب قاهرة.

٩. اعتماد سجل الناخبين فقط:

اشترطت المسودة أن يكون الناخب مسجلاً في سجل الناخبين حتى يمارس حقه في الاقتراع، وهذا يعني إلغاء اعتماد السجل المدني الذي سبب إشكالات كبيرة في الانتخابات المحلية والانتخابات الرئاسية.

١٠. انتخاب رئيس المجلس

وفقاً لمسودة القانون ووفقاً للقانون الساري يعقد المجلس المنتخب أول اجتماع له لانتخاب رئيس للمجلس خلال مدة أسبوعين من تاريخ انتخاب أعضائه. لكن التجربة العملية أظهرت أن بعض المجالس لم يتمكن، رغم مروره فترة طويلة على انتخاب أعضائه، من الالتئام لانتخاب رئيس له بسبب تعذر الحصول على نصاب الثلثين. لذا أضافت المسودة فقرة أخرى لهذه المادة تنص على أنه في حال تعذر عقد الاجتماع بحضور ثلثي الأعضاء، يدعو أكبر الأعضاء سناً إلى عقد اجتماع آخر خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ الاجتماع، ويكون هذا الاجتماع قانونياً بحضور أغلبية أعضاء المجلس.

١١. تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية:

نصّت المسودة على أن يتم تحديد عدد أعضاء مجالس الهيئات المحلية بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء، بحيث يتم تقسيم المجالس إلى أربع فئات يكون عدد أعضائها ٩، ١١، ١٣، و١٥ عضواً. ويجب أن يتم تقسيم فئات المجالس بالاستناد إلى معيار موضوعي عام ومجرد يستند إلى مساحة وعدد سكان الهيئة المحلية.

تعريف الهيئة المحلية:

يعرّف القانون الساري الهيئة المحلية بأنها وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين، لكن المسودة أضافت إلى ذلك بأن تكون حدودها وفقاً للخرائط الهيكلية المعتمدة حسب الأصول، أو وفقاً لما تحدده لجنة الانتخابات المركزية. وقد تم إعطاء هذا التغيير (الخرائط الهيكلية أو ما تحدده اللجنة) نظراً لوجود مجالس محلية لا يوجد لها خرائط هيكلية معتمدة، إضافة إلى وجود مجالس تصل خدماتها إلى حدود مجالس أخرى، لذا مُنحت الصلاحية للجنة الانتخابات لتحديد حدود هذه المجالس، لأغراض الانتخابات فقط.