



أدوار الشرطة وقوى الأمن في الانتخابات

تقييم للحالة الفلسطينية بالمقارنة مع الممارسات الفضلى

سلسلة تقارير رقم 194



2021

AMAN
Transparency Palestine



**أدوار الشرطة وقوى الأمن في الانتخابات
تقييم للحالة الفلسطينية بالمقارنة مع الممارسات الفضلى**

تشرين أول 2021

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن وائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث ناصر عويضات منسق المساءلة المجتمعية في ائتلاف أمان لإعداده هذه الورقة، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها. جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. أدوار الشرطة وقوى الأمن في الانتخابات. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الورقة، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الورقة بعد نشرها.

قائمة المحتويات

4	مقدمة
4	أولاً: الممارسات الفضلى لأدوار الأمن في العملية الانتخابية
5	1. المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور الأمن أثناء الانتخابات
5	2. الممارسات الفضلى لأدوار الأمن في المراحل الانتخابية المختلفة
6	2.1 فترة ما قبل الانتخابات (قبل الاقتراع)
9	2.2 دور مقدّمي خدمات الأمن العام أثناء يوم الاقتراع
11	2.3 دور مقدمي خدمات الأمن في فترة ما بعد الاقتراع
12	3. الأمن والانتخابات في حالات الطوارئ
13	ثانياً: أدوار الأمن في العملية الانتخابية في الحالة الفلسطينية
13	1. الإطار القانوني لأدوار المنظم لدور قوى الأمن والشرطة في العملية الانتخابية
14	2. دور قوى الأمن والشرطة في المراحل المختلفة للعملية الانتخابية
14	2.1 قبل الانتخابات
15	2.2 خلال أيام الاقتراع
16	2.3 فترة ما بعد الاقتراع
16	1. تصرف الأمن في ظل استمرار جائحة كوفيد 19 وحالة الطوارئ
16	2. التحديات التي تواجه الرقابة والمساءلة على الأجهزة الأمنية الفلسطينية
17	التوصيات
18	المصادر والمراجع

مقدمة

إن توفير بيئة انتخابية آمنة أمر بالغ الأهمية لضمان نزاهة العملية الانتخابية، هذا الأمر يتطلب وفقاً للممارسات الفضلى المستمدة من التجارب الدولية المختلفة، من الأطراف ذوي العلاقة كالمشرعين وهيئات الانتخابات والعاملين في قطاع الأمن العام بالإضافة إلى جهات الرقابة المختلفة ومؤسسات المجتمع المدني، التأكد من أن الإطار القانوني والمؤسسي المتعلق بأدوار وأنشطة مقدمي خدمات الأمن واضح ومحدد، ويشمل جميع مراحل العملية الانتخابية، وأن قوى الأمن تقوم بدورها بفاعلية وحيادية في حماية العملية الانتخابية وتأمينها في جميع مراحلها، وذلك على اعتبار أن الأمن العام هو وظيفة تديرها وتشرف عليها الحكومة لضمان حماية مواطنيها ومنظماتها ومؤسساتها من التهديدات المختلفة، ولضمان نزاهة وسلامة العملية السياسية في البلاد والتي تشكل الانتخابات النزيهة أحد أهم أركانها.

منذ بداية قيام السلطة الفلسطينية شكلت مسألة حياد الشرطة وقوى الأمن محل تحدي على الدوام خاصة بعد الانقسام السياسي، حيث انقسمت الأجهزة الأمنية وأصبحت تابعة لحكم السلطة القائمة في كل من الضفة وقطاع غزة، والتي قامت بإصدار القرارات الخاصة بها لتنظيم هذه الأجهزة وهيكلتها، كما احتلت أيضاً قضية توحيد الأجهزة الأمنية ودمجها مساحة كبيرة على طول مسيرة حوارات المصالحة الفلسطينية.

في هذا السياق فإن قضية مشروعية عمل أجهزة الشرطة في الضفة وغزة على حماية العملية الانتخابية غالباً ما برزت كمسألة إشكالية، وذلك إلى حين إصدار مرسوم موعد الانتخابات العامة والرئاسية، والذي تبعه الاتفاق على أن يتولى جهاز الشرطة دون غيره في كل من الضفة وغزة مهمة حماية العملية الانتخابية، ومع أهمية هذا الاتفاق إلا أن التطرق إلى دور الشرطة وقوى الأمن في ممارسة أعمالهم في حماية العملية الانتخابية يطال جوانب أخرى عديدة ومهمة في مراحل العملية الانتخابية، لا تتحصر فقط بتأمين الانتخابات، بل أيضاً تتجاوز ذلك لتشمل جميع الترتيبات الأخرى قبل الاقتراع وخلالها وبعده.

تهدف هذه الورقة لإلقاء الضوء على مجموعة الممارسات الفضلى في إدارة أمن الانتخابات، بحيث تشكل دليلاً مرجعياً لذوي العلاقة الذين يتطلعون إلى تحسين ممارسات ونظم عمل قوى الأمن خلال فترة الانتخابات، إلى جانب تقديم توصيات للحكومة ولجنة الانتخابات المركزية لاستكمال التشريعات أو اللوائح القائمة بما يضمن حياد الأمن وتصرفه بشفافية ونزاهة واستعداد للمساءلة. كما تهدف أيضاً إلى رفع مستوى الوعي في أوساط المجتمع المدني الذي يقوم بمراقبة أنشطة الانتخابات المتعلقة بدور قوى الأمن في مراحل العملية الانتخابية المختلفة.

أولاً: الممارسات الفضلى لأدوار الأمن في العملية الانتخابية

يجري نقاش وتعريف مفهوم «أمن الانتخابات» وفق السياقات السياسية والقانونية المختلفة بين الدول، ولا يوجد اتفاق بالضرورة على الموضوعات التي ينبغي أو لا ينبغي تضمينها في مناقشة إطار ذلك المفهوم، إلا أنه يمكن القول إن مفهوم أمن الانتخابات¹ يشير بشكل عام إلى السياسات والترتيبات الأمنية التي يتم اتباعها لضمان انتخابات نزيهة وآمنة، والتي تشمل مجموعة متنوعة من الأنشطة تحدث قبل وأثناء وبعد إدلاء المواطنين بأصواتهم.

تتناول التعريفات الضيقة لأمن الانتخابات الجهود المبذولة لحماية البنية التحتية التقليدية للانتخابات، مثل قواعد بيانات تسجيل الناخبين، وأماكن الاقتراع، والمرافق الانتخابية، بينما تتناول التعريفات الأكثر اتساعاً القضايا التي تؤثر على البيئة الانتخابية بشكل عام، والقضايا التي تؤثر على المرشحين والحملات الانتخابية، مثل تنظيم الدعاية، ومجال الأمن المادي أو السيبراني للحملات، ومكافحة التضليل، كما أنها تطال أربعة جوانب² رئيسية هي: حماية أطراف العملية الانتخابية كالناخبين والمرشحين وموظفي هيئات الانتخابات ووسائل الإعلام والمراقبين، إلى جانب حماية المعلومات الانتخابية مثل نتائج التصويت وبيانات التسجيل، وحماية المنشآت والمرافق الانتخابية مثل مراكز الاقتراع والفرز، والأحداث الانتخابية مثل عمليات الاقتراع والدعاية الانتخابية، كما أن أمن العملية الانتخابية يطال مسائل أخرى أوسع من مجرد غياب العنف أو المستوى غير الكافي من الأمن المقدم أثناء الانتخابات، ليشمل الحفاظ على الحياد، والمساواة وعدم التحيز، والتدخل في إطار القانون، بالإضافة إلى الشفافية واتباع آليات المساءلة المعلنة للجميع.

1. المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور الأمن أثناء الانتخابات

تختلف درجة مشاركة مقدمي خدمات الأمن العام بين الدول في الانتخابات العامة، وغالباً ما تقع مسؤولية ضمان أمن العملية الانتخابية على عاتق هيئات إنفاذ القانون المدنية وتحديد الشرطة المدنية - التي خلافاً للظروف العادية - تتحمل المسؤولية عن جوانب مختلفة وغير اعتيادية خلال العملية الانتخابية. في كافة الحالات يستمد إطار مشاركة الشرطة وقوى الأمن من أحكام الدستور والقانون الخاص بالانتخابات الذي يحدد دور ومسؤوليات الشرطة في حماية وضمان سلامة العملية الانتخابية.

فيما يلي ملخص للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأمن العام أثناء الانتخابات مستمدة من مجموعة³ الوثائق والاتفاقيات والمعايير الدولية، فضلاً عن الممارسات الفضلى المطبقة في العديد من الدول:

- الحفاظ على البيئة المواتية لإجراء انتخابات حرة ونزيهة: ينبغي على مقدمي خدمات الأمن الحفاظ على سيادة القانون والنظام، وضمان تمتع المواطنين بالحريات الأساسية بما يشمل المشاركة في النشاطات الانتخابية.
- الحياد وعدم التدخل: ينبغي على مقدمي خدمات الأمن العام الحياد وعدم الانخراط في أو الانحياز إلى أي جانب أو إظهار دعم تفضيلي لأي حزب أو مرشح معين.
- المساواة في المعاملة وعدم التمييز: يجب على مقدمي خدمات الأمن العام ضمان حماية متساوية لجميع المشاركين في جميع مراحل العملية الانتخابية.
- التدخلات الضرورية في الحفاظ على النظام العام في إطار سيادة القانون: يجب أن تكون أية تدخلات ضرورية ومطلوبة فقط لتحقيق أهداف محددة للحفاظ على النظام، وأن تكون متناسبة مع الأهداف ومبنية على أحكام القانون واحترام حقوق الإنسان. كما يجب على مقدمي خدمات الأمن العام التصرف على الفور لمنع أو وقف أي عمل يضر بالعملية الانتخابية، ومتابعة الحوادث أو الانتهاكات على النحو المطلوب، والالتزام بمبادئ النزاهة والمهنية.
- وضوح دور وآليات عمل المؤسسة الأمنية لدى المواطنين بشكل شفاف: على مقدمي خدمات الأمن العام نشر وتوضيح خططها وأنشطتها للجمهور، بحيث يتمكن الناخبون والمرشحون والأحزاب والقوائم الانتخابية من توقع الإجراءات والأنشطة وفقاً للتشريعات والإجراءات المعمول بها.
- توفر آليات مساءلة معلنة للجميع: وضوح آليات تقديم الشكاوى من قبل المواطنين والمرشحين، وضمان فعالية هذه الآليات وتقديم تفسيرات للجمهور لقرارات مقدمي خدمات الأمن العامة وإجراءاتهم.

2. الممارسات الفضلى لأدوار الأمن في المراحل الانتخابية المختلفة

تتضمن العملية الانتخابية مراحل متعددة؛ حيث إن الانتخابات ليست حدثاً منفرداً ليوم واحد، وتتألف من سلسلة من العناصر والأنشطة المترابطة التي تحدث قبل يوم الاقتراع وأثناءه وبعده⁴، فإن كل مرحلة تتطوي على ترتيبات وتدابير منبثقة من تحديات مختلفة.

يعرض القسم التالي سلسلة من الاعتبارات⁵ موجهة إلى المشرعين ومقدمي خدمات الأمن العام، ومراقبي الانتخابات، وذلك خلال المراحل المختلفة للعملية الانتخابية.

شكل (1) أدوار الأمن خلال الدورة الانتخابية

3 تميل الالتزامات الدولية إلى عدم معالجة دور مقدمي خدمات الأمن العام في الانتخابات بشكل مباشر، إلا أن هناك مبادئ وأحكاماً قابلة للتطبيق في جميع أنحاء العالم، والتي تسترشد بها الأطراف ذات العلاقة، يمكن الاطلاع في هذا السياق على مراجع عدة منها:

- Compendium of international standards for elections.2016.EU. which provides an overview of international standards for elections, the key relevant texts, a matrix of the commitments of individual states, information on standards by area of assessment and a list of useful references for further information.

- Guidelines for Public Security Providers in Elections. 2017. OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). which also provides a wide range of principles and best practices for security roles during the different stages of elections.

الجرائم والمخالفات الانتخابية

حدود تواجد وتصرف الأمن

قبل يوم الاقتراع

مواكبة التطورات الأمنية بعد الاعلان

يوم الاقتراع

المراجعة والتقييم بهدف الاصلاح

ما بعد يوم الاقتراع الانتخابات (قبل الاقتراع).

تغطي فترة ما قبل الانتخابات عادةً الفترة الممتدة من الإعلان عن موعد الانتخابات، حتى نهاية الحملة وبدء عملية التصويت، وتشمل الجوانب المتعلقة بالأمن التي يجب مراعاتها في هذه المرحلة، التأكد من شمولية الإطار القانوني، وجهوية التخطيط الاستراتيجي والعملياتي، وكفاءة الأنشطة التدريبية. كما تشمل هذه الفترة مراحل العملية الانتخابية التي تسبق يوم الاقتراع «التصويت» والتي تتمثل بتسجيل الناخبين والمرشحين، والاستعدادات اللوجستية، والحملات الانتخابية.

شمولية الإطار القانوني

إن شمولية الإطار القانوني⁶ للعملية الانتخابية تعني تغطية الأحكام القانونية لجميع القضايا المتعلقة بالعملية الانتخابية بشكل شامل، بما يشمل التحديد الواضح لحقوق وواجبات ومسؤوليات أصحاب المصلحة، وحماية الحقوق والحريات الأساسية، وضمان استقلالية هيئة إدارة الانتخابات والقضاء، وفرض حياد مقدمي خدمات الأمن العام، وإرساء مبادئ الشفافية في عمل قوى الأمن واستعدادهم للمساءلة. ويمكن القول إن الأطر القانونية القائمة على المساواة وعدم التمييز يمكن أن تكون في حد ذاتها مصدراً لتحقيق الأمن، في المقابل فإن الأطر القانونية الضعيفة وغير المتكافئة يمكن أن تكون مصدراً لانعدام الأمن.

مشاركة أفراد وقوى الأمن بالتصويت

لا يوجد معيار دولي بشأن تصويت أفراد قوى الأمن، ويعتمد الأمر على التقاليد والظروف السياسية، كما أنه يرتبط بالنقاش الأوسع حول السيطرة الديمقراطية على القوات المسلحة، والعلاقات المدنية - العسكرية، والتصور السياسي لدور الأمن. ويتمحور الجدل بشكل أساسي حول تعريف عملية التصويت على أنها فعل سياسي أم لا، حيث يعتبر البعض أنها فعل وتدخل سياسي من شأنه أن يمس بمبدأ الحياد، بينما يراها البعض الآخر حقاً وواجباً وطنياً مدنياً لا يمكن اعتباره تدخلاً وعملاً بالسياسة مثل العضوية والعمل في الأحزاب السياسية.

على صعيد الوطن العربي تمنع كل من مصر، والكويت، ولبنان، وسوريا، وليبيا، وعمان والمغرب قوى الجيش والشرطة من التصويت في الانتخابات، بينما تتاح مشاركتهم في الانتخابات المحلية فقط في الأردن وتونس، وتتاح في الانتخابات البرلمانية في باقي الدول التي تشمل فلسطين، والعراق، والجزائر، والسودان وموريتانيا.

المصدر: قاموس الانتخابات العربي، تصويت العسكريين

المصدر: IDEA elections on Impact: 19-COVID of overview Global

على الرغم من أن الفترة التي تسبق الانتخابات توفر فرصة للسلطات لمراجعة وتعديل التشريعات⁷، حسب الضرورة، لتتوافق مع المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية. إلا أن الممارسات الدولية الفضلى تدعو إلى وجود فاصل زمني لا يقل عن عام واحد بين اعتماد أية تغييرات جوهرية على القانون الانتخابي وبين إجراء الانتخابات، أو ألا تكون قابلة للتطبيق لمدة عام واحد على الأقل.

- ينبغي أن تتضمن الأحكام القانونية المتعلقة بحماية الانتخابات لوائح محددة تتعلق

بحقوق ومسؤوليات مقدمي خدمات الأمن العام أثناء الانتخابات، مع التركيز بشكل خاص على دور إنفاذ القانون، وبما يشمل أحكاماً بشأن حقوق الاقتراع للأفراد الذين يعملون في القطاعات المختلفة من خدمات الأمن العام أو جزء منهم، وأحكاماً لتجنب تضارب المصالح، مع ضرورة عدم فرض قيود غير معقولة على حقوق الاقتراع.

- ينبغي أن تحدد التشريعات بوضوح دور ونطاق مشاركة مقدمي خدمات الأمن في العملية الانتخابية، بما يضمن تحقيق مبادئ الحياد والمساواة في تقديم الخدمة أثناء عملهم. كما ينبغي أن تنص التشريعات على آليات مساءلة واضحة لمقدمي خدمات الأمن العام، وأن تحدد الجرائم المتعلقة بالانتخابات بتعريفات

6 يشير مصطلح «إطار العمل القانوني» للانتخابات عادةً إلى مجموعة من التشريعات والقواعد المتعلقة بالانتخابات في دولة معينة. وهو يتضمن الأحكام المعتمدة في الدستور، والقانون الانتخابي وغيره من القوانين التي تؤثر على الانتخابات، مثل قانون الأحزاب السياسية. كما يشمل أيضاً أية أنظمة مرتبطة بالقانون الانتخابي وبقية القوانين ذات الصلة، فضلاً عن التوجيهات والقواعد ذات الصلة التي تصدرها هيئة إدارة الانتخابات المعنية. للمزيد انظر إلى مبادرة البيانات الانتخابية المفتوحة، إطار العمل القانوني للانتخابات.

7 See more International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2019). International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections.

دقيقة، إلى جانب العقوبات الإدارية والجنائية المترتبة في حال مخالفتهم للقوانين.

التخطيط الاستراتيجي والعملياتي

تعتبر هذه المرحلة مهمة لمقدمي خدمات الأمن العام لتسيق جهودها وصياغة السياسات وتخطيط أنشطتها داخل الدورة الانتخابية، بالشراكة مع هيئة إدارة الانتخابات، وذلك من خلال تضمين ممثلين لمقدمي خدمات الأمن العام في أي تخطيط يتماشى مع الإطار القانوني الناظم للانتخابات.

يمكن أن يشمل التخطيط الاستراتيجي الشامل تقييم المخاطر وتحليل الاحتياجات المتعلقة بحماية العملية الانتخابية، بالتشاور مع هيئة إدارة الانتخابات والسلطات الأخرى المشاركة في تنظيم عملية الانتخابات، بما يشمل تحديد المسؤوليات بشكل دقيق، الأمر الذي ينطبق أيضاً على التسلسل الإداري وتسلسل القيادة الذي يتطابق مع المسؤوليات الموكلة.

- يجب أن يشمل التخطيط الأمني تحديد نقاط الضعف وعلامات الإنذار المبكر المحتملة؛ وفي هذا السياق يمكن الاستفادة في عملية التخطيط الأمني من مراجعة الدروس والعبر المتخذة من الانتخابات السابقة، وتحليل الحوادث الأمنية السابقة وأنماط انعدام الأمن.
- وعلى الرغم من أهمية التخطيط على المستوى المركزي، إلا أنه ينبغي عدم إهمال التخطيط اللامركزي لمراعاة الظروف الأمنية المحلية. على هذا الأساس، يجب وضع خطط أمنية شاملة، بما في ذلك استراتيجيات التخفيف من المخاطر وآليات الاستجابة للطوارئ. كما يتطلب التخطيط الاستراتيجي التشاور والتسيق مع ذوي العلاقة الآخرين؛ كالتنافس في الانتخابات ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني الفاعلة في وضع الخطط الأمنية. ما يتيح مدخلات قيمة للتخطيط الأمني، ويعزز من ثقة الجمهور في الجهود الأمنية للحكومة.
- بصرف النظر عن الأنشطة التنفيذية، ينبغي أن يتضمن التخطيط مبادرات لضمان الشفافية في عمل مقدمي خدمات الأمن العام في جميع مراحل العملية الانتخابية؛ كالقيام بحملات إعلامية عامة تهدف للتوعية بمهام مقدمي خدمات الأمن العام، والقيام بحوار الجهات ذات العلاقة من الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني. وعلى الرغم من ضرورة أن تكون خطط نشر الأمن واضحة وشفافة بشكل عام، إلا أن عدم إتاحة جوانب معينة للجمهور قد يكون مناسباً للحفاظ على سلامة الإجراءات وفعاليتها.

التدريب العملي والمهني

يمكن لأفراد الأمن المدربين تدريباً جيداً وفعالاً، أن يساهموا في خلق بيئة أكثر أمناً وعدلاً، ويمكنهم أيضاً بناء ثقة الجمهور في العملية الانتخابية، في المقابل، يمكن للأفراد غير المدربين تقويض الأمن والثقة العامة في العملية الانتخابية

- يجب أن تغطي موضوعات التدريب الجوانب ذات الصلة من الإطار القانوني الانتخابي، مثل حقوق وواجبات مختلف المتدخلين في العملية الانتخابية. ويجب أن يكون مقدمو خدمات الأمن العام على معرفة بجميع مراحل الدورة الانتخابية والجوانب الأمنية المقابلة لها، وأن يكونوا على دراية بالعديد من الجرائم المتعلقة بالانتخابات، الإدارية منها والجنائية.
- يجب أن يكون محتوى أية أنشطة تدريبية شاملاً ويغطي الجوانب الاستراتيجية والتشغيلية ذات الصلة بالعملية الانتخابية. كما يجب أن يتم وضع مجموعة من المعايير والمبادئ بشأن قواعد الاشتباك، التي تحدد بوضوح ما يمكن اعتباره تصعيداً مناسباً للقوة وتحديد عواقب عدم الامتثال. إلى جانب التدريبات، يمكن تطوير وتوزيع أدلة إرشادية عن سلوك الشرطة واستخدام القوة وأساليب التفاوض في إدارة النظام العام خلال الانتخابات.
- يجب أن يشجع التدريب صراحةً ممارسات الشرطة الديمقراطية، ويمكن دعم ذلك من خلال إدراج مواضيع المعايير الدولية والممارسات الفضلى في إدارة الأمن، وحقوق الإنسان، والقضايا المتعلقة بالفئات الضعيفة والمهمشة، وكذلك مبادئ الحياد والسلوك المهني في جميع مراحل الانتخابات.

تسجيل الناخبين

يتوجّب على مقدمي خدمات الأمن توفير الأمن للناخبين والمسؤولين عن الانتخابات والمشاركين في عملية التسجيل، بالإضافة إلى المباني والمواد، كما تقع على عاتقهم مسؤولية ضمان ألا تعيق التهديدات أو المخاطر أو المخالفات الانتخابية عملية تسجيل الناخبين.

الإجراءات الأمنية في إدارة البيانات خلال التسجيل

الإلكتروني

يجب أن تتطرق السياسات والإجراءات الأمنية المتعلقة بأنظمة البيانات الخاصة بالسجلات إلى مسألتين أساسيتين هما: أمن البيانات وحمايتها من الوصول غير المرخص إليها أو التلاعب بها والأمن المتعلق بالخسارة المحتملة للبيانات وفسادها.

يجب أن تكون الأنظمة مقاومة وقادرة على منع عمليات الاختراق والتلاعب بالسجلات، إلى جانب كونها قادرة في الوقت ذاته على اكتشاف أية عملية تلاعب قد تحصل، كذلك يجب أن تميز الحلول التقنية الأمنية بين مستويات الوصول المختلفة لتلك البيانات والقدرة على الشطب أو التصحيح، مع التأكد من أن الأنظمة تضمن تأشير السجل إلى أية عملية من تلك العمليات.

يجب على المسؤولين الانتخابيين والمسؤولين عن أمن العملية الانتخابية إجراء تحقيقات شاملة حول أية انتهاكات قد تحصل، ويجدر بالمحققين المتخصصين تحديد السبب الكامن وراء حدوث أية جرائم أو انتهاكات ذات صلة، وما إذا كانت تلك الانتهاكات قد حصلت نتيجة سوء التقنيات والأجهزة، أو بسبب قصور في تصميم الأنظمة، أو أنها كانت جريمة متعمدة.

من ناحية أخرى يجب أن تكون الإجراءات الأمنية محددة، وأن تجري مراجعتها وتقييمها باستمرار على أساس التعزيز المستمر للحلول التنظيمية والتقنية، ويجب أن تكون مسؤوليات مشغلي الأجهزة والمشرفين والمدراء واضحة وشفافة، كما يجب أن يتمكن المراقبون من مراجعة السياسات المتعلقة بالسلامة الإجمالية للسجلات الانتخابية، التي تشمل تخزين البيانات والسجلات الاحتياطية ونقل البيانات وغيرها من المسائل المتعلقة بإدارة بيانات التسجيل.

المصدر: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ((NDI، 2007. مراقبة التكنولوجيا المعتمدة في العمليات الانتخابية.

- ينبغي التركيز على تسهيل تسجيل الناخبين وإنفاذ القانون، كذلك التحقيق ومتابعة أية جرائم أو مخالفات قد تنشأ مثل التسجيلات المتعددة، أو الضغط على الناخبين، أو الإزالة غير المبررة من السجلات الانتخابية.

يمكن تصوّر مهام مختلفة اعتماداً على آليات تسجيل الناخبين والترتيبات القانونية المرتبطة بذلك، فنظراً للاستخدام المتزايد لأنظمة تسجيل الناخبين الإلكترونية، قد يُطلب من مقدمي خدمات الأمن دعم سلامة الأنظمة والبيانات الموجودة فيها، أو التحقيق ومتابعة الجرائم والمخالفات المتصلة بتلك الأنظمة.

تسجيل المرشحين

خلال فترة تسجيل المرشحين ينبغي على مقدمي خدمات الأمن ضمان البيئة الآمنة وتحديد أية تهديدات أو مخاطر تعيق حق الترشح للذين يستوفون المعايير التي نصت عليها القوانين والأحكام الناظمة للانتخابات. بحيث ينبغي على مقدمي خدمات الأمن العام معاملة المرشحين بإنصاف، وضمان بيئة تمكنهم من الوصول إلى مؤيديهم، وإجراء مؤتمراتهم، وإتمام إجراءات التسجيل بحرية. كما ينبغي محاسبة أي أفراد يقدمون على إساءة استخدام للسلطة، كالقيام بالمضايقات المباشرة أو غير المباشرة، والتخويف أو الاحتجاز أو الاعتقال لأغراض سياسية.

الحملات الانتخابية

في هذه المرحلة يتوجب على مقدمي خدمات الأمن العمل وفق مبدأ الحياد لضمان توفير فرص متساوية وعادلة لجميع المرشحين وأنصارهم للقيام بحملاتهم في بيئة خالية من التهريب والعرقلة، إلى جانب ضمان قدرة المواطنين على المشاركة في الأحداث الانتخابية بحرية كاملة، والشعور بالأمان في ممارسة حقهم بالمشاركة السياسية.

- يجب على مقدمي خدمات الأمن العام ضمان بيئة آمنة خلال فترة الحملات والدعاية الانتخابية، والحفاظ على مستوى مناسب من الأمن العام أثناء أنشطة الحملات التي تنظمها الأحزاب والمرشحون، فضلاً عن الأمن الشخصي لمن يحضرون الاجتماعات والتجمعات، وبما يضمن ألا يفضي تواجد مسؤولي الأمن أثناء التجمعات تحسباً أو خوفاً من قبل المشاركين ما قد يؤدي إلى تراجع المشاركة الشعبية في النشاطات المقررة للمرشحين.

- يجب على مقدمي خدمات الأمن العام السماح للناشطين بتوزيع مواد الحملات الانتخابية بحرية أو التحدث إلى الناخبين في الأماكن العامة؛ كما يجب تقييد حرية التعبير فقط على أساس استثنائي وفي حدود ضيقة، مثل اتخاذ تدابير لمعالجة مظاهر خطاب الكراهية أثناء أنشطة الحملة، سيما عندما يتم التحريض على العنف.

- يجب إدارة الأمن في المظاهرات والتجمعات بالتركيز على سلامة المنظمين والمشاركين، وتجنب فرض أية قيود لا داعي لها على الحق في التجمع السلمي.
- يجب أن تكون قواعد وإجراءات تنظيم أحداث الحملات غير مقيدة ويجب تطبيقها بشكل متساو، وإذا تطلب التشريع إخطار السلطات بتنظيم أنشطة الحملات، يجب أن يكون ذلك في الوقت المناسب، ويتم تطبيقه على قدم المساواة، بحيث لا تعرقل عملية الحصول على الإخطارات برامج أو أنشطة الحملة.
- يجب على مقدمي خدمات الأمن العام الرد على أية دعوات للعنف أو اندلاعه، والتي قد تتم عن قصد لزعزعة استقرار الوضع أو تعطيل أنشطة حملة معينة. وفي حال الحاجة إلى استخدام القوة، يجب استخدامها بشكل متناسب وفقاً للقانون.
- على مقدمي خدمات الأمن العام أن يكونوا على دراية بحالات إساءة استخدام حقيقية أو متصورة لموارد الدولة أو التوزيع غير العادل أو عدم المساواة في الوصول إلى الموارد العامة المتاحة أثناء الانتخابات، وقد يشمل ذلك الأماكن العامة لأحداث الحملة، وآليات توزيع مواد الحملة، أو وسائل الاتصال والنقل، كي لا يتطور التوتر أثناء الحملة ويتحول إلى عنف.

2.2 دور مقدمي خدمات الأمن العام أثناء يوم الاقتراع

تشمل هذه الفترة الانتخابية أنشطة يوم الاقتراع التي تحتوي التصويت والفرز وإعلان النتائج. قد تتداخل جوانب معينة من فترة ما قبل الانتخابات، مثل الحملة مع الفترة الانتخابية (يوم الاقتراع)، على سبيل المثال، عندما يكون هناك تصويت مبكر.

تواجد وتصرف الأمن يوم الاقتراع

مقتطفات من مختلف الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا فيما يتعلق بالأمن داخل وحول مراكز الاقتراع:

- يجوز لرئيس المركز أن يطلب مساعدة الشرطة لضمان السلام والنظام ولإجراء التصويت والفرز دون عوائق.
- عند الطلب، يجب أن تتصرف الشرطة ووفقاً للتعليمات في نطاق سلطتها المخولة قانوناً.
- في مثل هذه الحالات، يجب تعليق التصويت أثناء وجود الشرطة داخل مركز الاقتراع.
- بمجرد استعادة النظام، ينبغي مطالبة الشرطة بمغادرة مركز الاقتراع للسماح بمواصلة التصويت.
- يجب تسجيل كل هذه الأعمال في سجلات مركز الاقتراع.
- موقع مراكز الاقتراع والبيئة المحيطة:
- أن تراقب من قبل قوى الأمن المختصة بالقدر اللازم حسب ما تمليه الظروف المحلية.
- قد يُطلب من الشرطة، بناءً على طلب من مسؤولي الاقتراع، إبعاد أي أفراد غير مرخص لهم من داخل وحول مراكز الاقتراع.
- قد يُطلب من الشرطة مساعدة مسؤولي الاقتراع في إزالة أية مواد ترويجية من مراكز الاقتراع.

المصدر:

Guidelines for Public Security Providers in Elections, 2017. OSCE's

تشمل الاعتبارات الخاصة بمقدمي خدمات الأمن العام ليوم الاقتراع الأنشطة التي تحدث في مراكز الاقتراع وحولها، بالإضافة إلى المواقع والأحداث الأخرى التي تشمل مقار هيئة الانتخابات والأحزاب والقوائم الانتخابية. ويركز دور الأمن العام خلال هذه المرحلة على ضمان أمن الناخبين (المقترعين) والموظفين المشاركين في إدارة التصويت والفرز وضمان أمن مواد وأماكن الاقتراع.

غالباً ما تنص التشريعات صراحة على وجود مسؤولي الأمن حول مراكز الاقتراع والمباني الإدارية طوال يوم الاقتراع وتحدد واجباتهم. في معظم الحالات، يقتصر وجود مسؤولي الأمن على المنطقة خارج مراكز الاقتراع والمنطقة المحيطة مباشرة لضمان بيئة آمنة وسليمة. بخصوص مراكز الاقتراع أو العد قد يكون شرطاً قانونياً في بعض الحالات أو محظوراً في حالات أخرى، وفي جميع الحالات يجب أن يكون الوضع مفهوماً بوضوح من قبل جميع أصحاب المصلحة.

- قد يكون تخزين المواد الانتخابية في مراكز الاقتراع أحد الاعتبارات التشغيلية الرئيسية ليوم الاقتراع، ففي بعض الحالات، قد يتم طلب المساعدة لتوفير الأمن أثناء تسليم وتأمين

بطاقات الاقتراع وغيرها من المواد الانتخابية الحساسة. ويمكن تصنيف المواد اعتماداً على العناصر والسياق إلى: حساسة وتشمل (بطاقات الاقتراع، استمارات النتائج، قوائم الناخبين، طوابع الاقتراع، الحبر الذي لا يمحي، ومعدات التصويت) وغير الحساسة وتضم (صناديق الاقتراع الفارغة، شاشات الاقتراع، القرطاسية، الأثاث).

- قد تكون هناك حاجة إلى تدابير أمنية مماثلة أثناء عملية العد، عندما يجب ضمان أمن المباني والموظفين والمواد الانتخابية. وعادة ما يتطلب وجود مقدمي خدمات الأمن العام عند نقل المواد الانتخابية وتخزينها داخل إدارة الانتخابات أو مراكز الفرز (الإقليمية أو الوطنية). يجب اعتبار أمن مسؤولي إدارة الانتخابات وأماكن عملهم من الأولويات، سيما طوال يوم الاقتراع وأثناء جدولة النتائج.
- بالإضافة إلى الحماية المحتملة المقدمة لموظفي إدارة الانتخابات، يجب أيضاً مراعاة أمن المتنافسين والناخبين وذلك عبر وضع التدابير الأمنية المناسبة بشكل متساوٍ لمقار الأحزاب والحملات وربما للمكاتب الأخرى، فضلاً عن أماكن التجمعات العامة.
- ينبغي أن تشمل الجهود المبذولة لضمان أمن الناخبين تدابير تهدف إلى توفير حرية التنقل ليتمكن الناخبون من السفر بأمان من وإلى مراكز الاقتراع.

الجرائم والمخالفات الانتخابية

- يمكن إنشاء آليات مختلفة لتحديد ومتابعة الجرائم والمخالفات المتعلقة بالانتخابات، ويمكن أن تشمل هذه الآليات قنوات الإبلاغ لهيئات إدارة الانتخابات، ومؤسسات الدولة، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، وغالباً ما يكون لمقدمي خدمات الأمن آلياتهم الخاصة التي يمكن للجماهير من خلالها تقديم الشكاوى المتعلقة بالأمن.
- يجب التمييز بين الشكاوى المتعلقة بالأمن والنظام، مقابل الشكاوى التي تدعي الاحتيال أو سوء التصرف الذي قد يحرض على انعدام الأمن أو العنف. في معظم البلدان، يعتبر تزوير الانتخابات نشاطاً إجرامياً وهو من اختصاص أجهزة إنفاذ القانون ونظام العدالة الجنائية.
- يجب أن يكون مقدمو خدمات الأمن العام مستعدين للتصرف بسرعة للرد على مزاعم التزوير الانتخابي عندما تطلبها الهيئات المختصة المسؤولة عن الشكاوى الانتخابية مثل لجان الانتخابات، والمحاكم الانتخابية، والمحاكم الخاصة، والسلطة القضائية.
- بالإضافة إلى ذلك، فإن العنف الجسدي والتهديدات، والتدخل في الحملات، وتدمير المواد الانتخابية، وإساءة استخدام موارد الدولة، وتخويف الفاعلين الانتخابيين ومضايقتهم، وشراء الأصوات هي من بين الانتهاكات المحتملة التي قد تتطلب مشاركة واستجابة مقدمي خدمات الأمن العام بهدف منع الانتهاكات أو معالجتها ومحاسبة الأفراد.
- في بعض الحالات، قد يتطلب استخدام الخطاب غير المتسامح، الذي يمتد إلى خطاب الكراهية، بما في ذلك عبر الإنترنت وعبر وسائل التواصل الاجتماعي، التحقيق والمتابعة.
- يجب أن يضمن تطبيق القانون إجراء تحقيقات شاملة في جميع الحوادث المتعلقة بالأمن وسوء السلوك الانتخابي، كما يجب على مقدمي خدمات الأمن العام ممارسة سلطاتهم في القبض على الجناة المزعومين واحتجازهم بطريقة مناسبة وإحالة هذه القضايا إلى النيابة العامة.

2.3 دور مقدمي خدمات الأمن في فترة ما بعد الاقتراع

التطورات بعد يوم الاقتراع

يتم الإعلان عن النتائج الأولية والنهائية للانتخابات في الفترة اللاحقة لعملية الاقتراع، ويمكن تقديم الشكاوى والطعون والبت فيها. قد تكون هذه المرحلة حساسة بشكل خاص عندما تصبح نتيجة الانتخابات معروفة، وقد لا يكون الجميع راضين عن العملية أو النتائج.

- تتطلب التطورات التي تعقب الانتخابات اهتماماً ومشاركة مستمرين من قبل الهيئات ذات الصلة، بما في ذلك مقدمي خدمات الأمن العام، لضمان نزاهة العملية، حيث تكون الأولوية لتوفير الأمن المادي لإدارة الانتخابات والمباني والمسؤولين القضائيين ذوي الصلة لتمكينهم من استكمال جدول النتائج وإعلانها بما يتماشى مع المواعيد القانونية.
- وبالمثل، يجب ضمان الأمن أثناء الفصل في الشكاوى والطعون المحتملة من خلال اتخاذ تدابير لحماية حق المرشحين والناخبين في الإنصاف وفي الوقت المناسب، ولتمكين لجان الانتخابات والمحاكم من أداء واجباتهم دون عوائق ودون أية ضغوط أو تدخلات، قد يتطلب ذلك تأمين المواد الانتخابية الحساسة والاحتفاظ بها.
- في انتخابات تتميز بمستوى منخفض من ثقة الجمهور، قد تشمل فترة ما بعد الانتخابات احتجاجات ومظاهرات. كما هو الحال خلال فترة الحملة، ويجب إدارة أمن التجمعات العامة دون قيود لا داعي لها على حرية التجمع والتعبير، مع ضمان النظام العام ومنع المضايقات أو التهريب أو الهجمات.
- تماشياً مع المبادئ الشرطية الراسخة، لا ينبغي إساءة استخدام الاعتبارات الأمنية كذريعة للحد من الحقوق الأساسية وممارسة سلطة غير ضرورية. في جميع الأحوال، يجب أن يكون أي استخدام للقوة ضرورياً ومتناسباً.
- يشمل العنصر الأخير في هذه العملية تنصيب المسؤولين المنتخبين. ففي حين أن هذه العمليات في كثير من الحالات تكون تقنية وغير مثيرة للجدل، إلا أنه وفي بعض الانتخابات، قد يؤدي استمرار انعدام الثقة أو رفض قبول نتائج الانتخابات أو أعمال المقاومة إلى إعاقة استكمالها.
- يحتاج مقدمو خدمات الأمن العام إلى متابعة هذه التطورات، وبالتعاون مع السلطات الأخرى، يجب ضمان أن تظل مظاهر عدم الثقة وعدم الرضا سلمية، وأن تتم معالجة المظالم بأمان من خلال القنوات القانونية الرسمية أو آليات التشاور الشاملة بدلاً من المقاومة والعرقلة.

المراجعة والتقييم ما بعد الانتخابات

- يمكن لمراجعات ما بعد الانتخابات وتمارين الدروس المستفادة أن تكون بمثابة فرصة لاستخلاص العبر من تجارب العملية الانتخابية من خلال تحديد الممارسات الجيدة التي يجب تطبيقها في الانتخابات اللاحقة، وتحديد أوجه القصور التي يجب تضافر تكرارها.
- كما أن المسؤولين عن حماية العملية الانتخابية والأطراف الأخرى ذات العلاقة مطالبون بإعداد تقارير شاملة لتقديمها للجهات ذات العلاقة مثل وزارة الداخلية، ولجنة الانتخابات، والبرلمان، بالإضافة إلى أنه يجب نشر تلك التقارير بالآلية المناسبة للمواطنين.

الأمن والانتخابات في حالات الطوارئ

- قد تحدث أحداث غير عادية تؤثر على إجراء الانتخابات وتتطلب اتخاذ إجراءات من قبل مقدمي خدمات الأمن العام، ويمكن أن تشمل هذه الأحداث حوادث واسعة النطاق والتأثير ذات طبيعة إجرامية أو متعمدة، مثل حالات اندلاع عنف واسعة، أو حالات طوارئ الصحة العامة والكوارث الطبيعية. في بعض الحالات، قد يؤدي ذلك إلى إعلان حالة الطوارئ على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الوطني اعتماداً على طبيعة التهديد والاستجابة المحددين.
- يسمح مثل هذا الإعلان للحكومة بتعليق أو تغيير وظائف معينة داخل فروع الحكومة لفترة من الوقت واتخاذ إجراءات استباقية أو تنفيذ إجراءات الاستجابة وفقاً لحالة الطوارئ المحددة. يمكن وضع تدابير أمنية مشددة متناسبة استجابة لحالات الأمن الطارئة بهدف استعادة النظام العام أو الحفاظ عليه.

في الوقت الذي لا توجد فيه معايير دولية محددة بشأن إجراء الانتخابات في ظل ظروف حالات الطوارئ، تنطبق أحكام أوسع بموجب القانون الدولي، حيث تشير الممارسات الدولية الفضلى إلى أن الانتخابات الديمقراطية غير ممكنة دون ضمان الحريات الأساسية. في بعض الحالات، يمكن إعادة النظر في حالة الطوارئ المعلنة قبل بدء الانتخابات، وفي حالات أخرى يتم بدلاً من ذلك تأجيل الانتخابات إن لم يكن من الممكن توفير بيئة ديمقراطية لإجرائها، في ظل بعض الظروف، قد لا تكون هذه الخيارات ممكنة. ففي عدد من الدول الأوروبية مثلاً يحظر قانوناً إجراء الانتخابات أثناء حالة الطوارئ.

تأثير انتشار وباء كوفيد-19 على العملية الانتخابية في العالم

امتد تأثير وباء كوفيد-19- ليشمل الانتخابات التي كان مقرراً إجراؤها في مختلف أنحاء العالم، وتتنوع الاستجابات إما بتأخير وإعادة جدولة الانتخابات المخطط لها في البداية، أو النظر في عمليات وإجراءات تصويت بديلة لحماية الناخبين ومفوضي الانتخابات من انتشار الفيروس في مراكز الاقتراع (مثل التصويت بالبريد والتصويت عن بُعد وما إلى ذلك)، أو إجرائها في مواعيدها المحددة مسبقاً ضمن التدابير والبروتوكولات الصحية.

إن الموازنة بين ضمانات الحقوق والحريات الأساسية والقيود التي يفرضها الأمن تكون أكثر تعقيداً أثناء الانتخابات، فهذه الاعتبارات تصبح ذات أهمية خاصة عندما يكون لأية قيود مفروضة على الحقوق والحريات تأثير مباشر على العملية والنتائج. وفي سياق الانتخابات، يمكن أن تؤثر الأحكام على البيئة من خلال ما يلي:

استجابات الدول لعقد الانتخابات في ظل انتشار جائحة كورونا

من 21 فبراير 2020 حتى 27 ديسمبر 2020:

- تم تأجيل الانتخابات العامة والإقليمية الفرعية في 75 دولة وإقليماً في جميع أنحاء العالم، بسبب مخاوف من انتشار جائحة كوفيد-19، من بينها 40 دولة وإقليماً تم تأجيل الانتخابات والاستفتاءات العامة بها.
- قررت 101 دولة وإقليم على الأقل إجراء الانتخابات في مواعيدها بالرغم من المخاوف المتعلقة بكوفيد-19، من بينها 79 دولة وإقليماً أجرت انتخابات عامة أو استفتاءات على دساتيرها.
- أجرت 49 دولة وإقليماً انتخابات تم تأجيلها في البداية بسبب مخاوف تتعلق بكوفيد-19، منها 27 دولة على الأقل أجرت انتخابات عامة أو استفتاءات وطنية.

المصدر:

Global overview of COVID-19, Impact on elections. IDEA

- تقليص حرية التجمع من خلال تقييد أو منع التجمعات خلال فترة الحملة.
 - تقييد حرية الحركة داخل وخارج مناطق معينة.
 - تعزيز وجود أفراد الأمن، بما في ذلك حول المنشآت ذات الصلة بالانتخابات.
 - تقييد مواقع وأنشطة تسجيل الناخبين أو نقلها.
 - نقل مراكز الاقتراع أو الفرز.
- وبالتالي، فإن استجابات مقدمي خدمات الأمن العام لحالات الطوارئ أثناء الانتخابات تتطلب التوازن بين ضمان السلامة والحفاظ على النظام العام، وبين فرض قيود غير مبررة على الحقوق والحريات الأساسية. إذ لا ينبغي استخدام حالة الطوارئ كأداة سياسية لتقييد الحقوق والحريات المتعلقة بالانتخابات.

اعتماداً على طبيعة حالة الطوارئ، قد يكون هناك لمقدمي خدمات الأمن العام في الحالات التي تستلزم تقييد أو تعليق أو تأجيل الانتخابات، إذ يجب أن تكون القيود المفروضة متناسبة وذات هدف مشروع وتساهم في تحقيق الهدف المعلن من حالة الطوارئ مع مراعاة التداعيات المحتملة على أصحاب المصلحة والأنشطة الانتخابية.

ثانياً: أدوار الأمن في العملية الانتخابية في الحالة الفلسطينية

يتطرق هذا القسم إلى استعراض الإطار القانوني لأدوار الشرطة وقوى الأمن بالإضافة إلى تقييم الأحكام والممارسات المتعلقة خلال المراحل المختلفة للعملية الانتخابية، وجرى هذا التقييم بالاستناد إلى الممارسات الفضلى التي تم استعراضها في الفصل السابق، وأيضاً بالرجوع إلى السياق القانوني والسياسي الذي يحكم المرحلة التي صدرت بها المراسيم الرئاسية القاضية بعقد الانتخابات التشريعية.

1. الإطار القانوني لأدوار المنظم لدور قوى الأمن والشرطة في العملية الانتخابية

السلطة التنفيذية وموقف الحياد

مع نهاية فترة التسجيل في الانتخابات الحالية ٢٠٢١، وردت شكاوى إلى لجنة الانتخابات المركزية من مواطنين تتعلق بنقل مراكز تسجيلهم داخل نفس التجمع السكاني دون علمهم من قبل أشخاص خارج أطر اللجنة، وقامت اللجنة بمتابعة الموضوع بشكل عاجل، حيث تبين أن هذه المشكلة تركزت في مدينة الخليل، حيث قدمت لجنة الانتخابات شكوى فورية بهذا الخصوص إلى النائب العام، متضمنة كافة البيانات التي تثبت القيام بهذه المخالفة، لاتخاذ المقتضى القانوني بحق من ارتكبوا هذا الفعل.

من جهة فإن الاستجابة السريعة للجنة الانتخابات وكشفها للعملية بوقت قياسي تثبت القدرات العالية التي تتمتع بها اللجنة، إلا أنها مدعوة من جهة أخرى لتقييم تصميم عملية التسجيل الإلكتروني، وربما فرض المزيد من الترتيبات التنظيمية والأمنية على استخدام التسجيل الإلكتروني. على صعيد متصل فإن النيابة العامة مطالبة بإجراء تحقيق شامل حول الأشخاص والأسباب الكامنة وراء الجريمة المتممة ومتابعتها وفق الاصول.

تضمنت التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة عدداً من الالتزامات والقيود الخاصة بمشاركة العاملين في أجهزة الأمن في الانتخابات المحلية، سيما ما ورد في المادة (90) والمادة (169) من قانون الخدمة في قوى الأمن للعام 2005، اللتين تضمنتا نصوصاً حول المحظورات على أفراد الأجهزة الأمنية مثل إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية، بالإضافة إلى حظر الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية لضباط وضباط صف وجنود الأجهزة الأمنية.

أكد قرار بقانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 في المادة (61) التزام السلطة التنفيذية بموقف الحياد من العملية الانتخابية بنصه على أنه «تلتزم السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة في جميع مراحل العملية الانتخابية، ولا يجوز لها القيام بأي نشاط انتخابي أو دعائي مما يفسر بأنه يدعم مرشحاً على حساب مرشح آخر، أو قائمة انتخابية على حساب قائمة أخرى».

ترشح أفراد الأمن للانتخابات العامة

نصت المادة (8) من قانون الانتخابات العامة على أن أفراد الأمن هم من ضمن الفئات التي يجوز لها الترشح للانتخابات شرط استقالتهن من وظائفهم، وأكدت التعديلات في المادة (6) من قرار بقانون رقم (1) لعام 2021 أن ضباط الأجهزة الأمنية والعسكرية والشرطة الذين لم يفوزوا بالانتخابات لا يجوز لهم العودة إلى وظائفهم.

اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن

نصت المادة (78) من قانون الانتخابات العامة على أن تضع لجنة الانتخابات نظاماً خاصاً لتمكين أفراد الشرطة وأفراد قوى الأمن من الاقتراع خلال الساعات الثماني والأربعين التي تسبق الموعد المحدد للاقتراع كحد أقصى، على أن يتم البدء بفرز صناديق اقتراع الشرطة وأفراد الأمن في نفس الوقت الذي يتم فيه فرز صناديق الاقتراع في الانتخابات العامة، باعتبار أن العملية الانتخابية كل لا يتجزأ.

وحسب نظام الاقتراع المسبق لأفراد الشرطة وقوى الأمن الصادر وفق أحكام المادة (87) من قانون الانتخابات العامة، تقوم وزارة الداخلية بإعداد كشوف ناخبي أفراد الشرطة وقوى الأمن وذلك وفق المواصفات التي حددها

النظام، فيما تتولى لجنة الانتخابات المركزية عملية إدارة البيانات من خلال التأكد منها وتدقيقها بالاعتماد على سجل الناخبين، وإعداد سجل خاص بهم وتوزيعهم وفق المناطق ومراكز الاقتراع، أما بخصوص إجراءات الاقتراع والفرز، فتطبق على مراكز ومحطات الاقتراع المسبق جميع الإجراءات والضوابط التي تضعها اللجنة لمراكز ومحطات الاقتراع يوم الاقتراع العام. وتجدر الإشارة إلى أن عملية فرز صناديق الاقتراع المسبق تبدأ بالتزامن مع بدء عملية الفرز في جميع مراكز ومحطات الاقتراع العام.

دور الأجهزة الأمنية في حماية العملية الانتخابية يوم الاقتراع

أحال قانون الانتخابات العامة لهيئة الانتخابات العامة مهمة الحفاظ على الأمن والنظام داخل مركز الاقتراع، وأكدت المادة (88) منه على دور المؤسسة الأمنية في حماية أمن العملية الانتخابية يوم الانتخابات بنصها على أن:

1. تقع على عاتق رئيس طاقم مركز الاقتراع المحافظة على الأمن والنظام داخل مركز الاقتراع.
2. يجب أن يتواجد خارج مركز الاقتراع وفي الساحة المحيطة به عدد من أفراد الشرطة باللباس الرسمي لتنفيذ ما يطلبه منهم رئيس طاقم مركز الاقتراع، ولا يجوز أن يتواجد أي من هؤلاء داخل مركز الاقتراع إلا بإذن من رئيس الطاقم وللمدة اللازمة لحفظ الأمن والنظام حسبما يقرر طاقم مركز الاقتراع.
3. تقوم الشرطة بالمحافظة على أمن العملية الانتخابية وأمن المواطنين، وذلك دون الإخلال بنزاهة الانتخابات أو الإخلال بأحكام هذا القانون أو بحقوق الناخبين.
4. يحظر على أي شخص من غير أفراد الشرطة الذين يلبسون الزي الرسمي حمل أي سلاح ناري أو أي سلاح آخر، أو أداة يعاقب على حملها القانون، داخل مراكز الاقتراع أو على مداخلها.
5. لا يجوز لأفراد الشرطة دخول مراكز الاقتراع في يوم الاقتراع، أو أثناء فرز الأصوات، إلا بناءً على طلب رئيس طاقم مركز الاقتراع كما هو مبين في الفقرة (2) أعلاه.
6. يعمل أفراد الشرطة المكلفون بتوفير أمن الانتخابات بتسيق كامل ومباشر مع اللجنة ومكاتب المناطق الانتخابية وطواقم مراكز الاقتراع.

2. دور قوى الأمن والشرطة في المراحل المختلفة للعملية الانتخابية

1.2 قبل الانتخابات

يشير تقرير الرقابة على الانتخابات المحلية لعام 2017 الصادر عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان إلى أن عدد التوثيقات التي سجلتها الهيئة كان كالتالي: (52) انتهاكا تتضمن التهديد، (14) انتهاكا تتضمن مطالبة مرشحين بالانسحاب من القوائم التي ترشحوا فيها، (15) انتهاكا تم فيها اعتقال بعض من ترشحوا، أو أعلنوا عن نيتهم للترشح للانتخابات أو أعلنوا عن دعمهم لبعض المرشحين أو استدعاؤهم للتحقيق، (15) انتهاكا تم فيها الاعتداء على مرشحين، (16) انتهاكا تمثلت بالمنع من الترشح، و(2) انتهاك تم فيهما عدم إصدار براءة ذمة لبعض المرشحين.

لا يشير قانون الانتخابات العامة إلى آليات محددة لإجراء التخطيط الاستراتيجي والعملياتي الخاص بأمن العملية الانتخابية على اختلاف مراحلها، وبما أن القانون يتيح للجنة الانتخابات اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للتحضير للانتخابات وتنظيم إجراءات ووسائل الاشراف عليها، تقوم اللجنة بعقد اجتماعات مسبقة مع وزارة الداخلية للتسيق بخصوص إجراءات الأمن قبل وخلال الانتخابات وتحليل الاحتياجات المتعلقة بتأمين عملية الانتخابات.

كما أنه لم يتم إجراء تدريبات منهجية شاملة لأفراد الأمن تغطي الجوانب الاستراتيجية والتشغيلية ذات الصلة، بالإضافة إلى المعايير الدولية والممارسات

الفضلى في إدارة الأمن خلال الانتخابات (حقوق الإنسان، مبادئ المساواة والديمقراطية والحياد والسلوك المهني، وغيرها). مع ذلك، تقوم لجنة الانتخابات المركزية بإصدار «لائحة قواعد سلوك قوى الأمن» خلال العملية الانتخابية، التي تتضمن حقوق وواجبات أفراد الأمن خلال العملية الانتخابية وفقا للمادة (88) من قانون الانتخابات العامة والتي تتناول أمن العملية الانتخابية بشكل عام دون تحديد تفصيلي لأدوار ومسؤوليات أفراد قوى الأمن بالعملية الانتخابية في مراحلها المختلفة.

تعتبر مهمة حماية وحفظ سجلات الناخبين حصراً إحدى مهام لجنة الانتخابات المركزية، وبالنظر إلى استخدام أنظمة تسجيل الناخبين الإلكترونية، يجب اعتماد سياسات وترتيبات أمنية خاصة تحد من التهديدات أو المخاطر التي قد تطال سلامة السجلات والبيانات، بينما يبدو من غير الواضح أيضاً الإطار الممكن الاستناد إليه إذا طلب من الشرطة دعم سلامة الأنظمة والبيانات الموجودة فيها.

على صعيد الحفاظ على بيئة آمنة خلال عملية التسجيل والدعاية الانتخابية والمساهمة في بيئة يتم فيها معاملة المرشحين بإنصاف، قد تدفع مخلفات الانقسام بواعث القلق من إساءة استخدام السلطة المحتملة من قبل مسؤولي الأمن في كل من الضفة وغزة، كالقيام بممارسات تتضمن مضايقات مباشرة أو غير مباشرة أو تخويف المرشحين أو احتمال القيام بعمليات احتجاز واعتقال لأغراض سياسية.

وحسب المادة (64) من قانون الانتخابات رقم (1) لسنة 2007 فإن لجنة الانتخابات تصدر نشرة لأفراد الشرطة حول كيفية التصرف في فترة الدعاية الانتخابية والاقتراع وفرز الأصوات، كما لا توجد أية لوائح أو قواعد تنص على الإجراءات التفصيلية المرتبطة بتنظيم أحداث الحملات الانتخابية مع التركيز على الأنشطة التي تتطلب التنسيق وإخطار جهاز الشرطة.

2.2 خلال أيام الاقتراع

الاقتراع المبكر لقوى الأمن

يعتبر نظام الاقتراع المبكر لقوى الأمن خطوة متقدمة، تهدف حسب لجنة الانتخابات إلى إتاحة الفرصة أمام أفراد قوى الأمن لممارسة حقهم الدستوري بالانتخاب، ومن ثم التفرغ لحماية العملية الانتخابية، إلا أنه توجد شواهد سابقة على بعض الممارسات التي تشير إلى تدخل سياسي للضغط على أفراد الأمن للتصويت لصالح قائمة محددة، ويذكر أنه في الانتخابات التشريعية التي تمت في العام 2006 قام 58,705 من أفراد قوى الأمن⁹ بالاقتراع المبكر (22,614 في الضفة الغربية، 36,091 في قطاع غزة).

تواجد وتصرف الأمن يوم الاقتراع العام

إلى جانب ما تضمنته المادة (88) من قانون الانتخابات العامة، تصدر اللجنة لأئحة بقواعد سلوك قوى الأمن خلال الانتخابات، والتي تتضمن إرشادات حول مواضيع الحياد بالإضافة إلى الإجراءات التي تحكم تواجد أفراد الأمن حول المركز أو عملية استدعائهم.

أشار تقرير بعثة الرقابة الأوربية على الانتخابات العامة في العام 2006 لطلب «عدد مفاجئ» من أفراد الأمن المساعدة على التصويت بحجة الأمية أو الإعاقة، الأمر الذي أثار مخاوف من ضغوط من الممكن أنه تمت ممارستها على أفراد من قوى الأمن.

كما أشار تقرير الرقابة على الانتخابات المحلية في العام 2017 الصادر عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان إلى قيام عدد من أفراد الأمن في عدد من مراكز الاقتراع بتصوير أوراق الاقتراع، الأمر الذي يعد انتهاكاً لمبدأ سرية الانتخابات.

لم يلاحظ وجود أدلة ارشادية أو تعليمات دقيقة صادرة عن لجنة الانتخابات أو وزارة الداخلية بخصوص قواعد وآليات التصرف في حالات العنف الانتخابي أو التهديدات التي تطال مراكز الاقتراع وحولها، كما لم يعلن في الانتخابات السابقة عن آليات تحديد ومتابعة الجرائم والمخالفات المتعلقة بالانتخابات، التي من الواجب أن تشمل قنوات التنسيق بين وزارة الداخلية ولجنة الانتخابات. وفي هذا السياق قد يستفاد من نموذج إنشاء غرفة عمليات مركزية مشتركة تضم ممثلين عن لجنة الانتخابات المركزية والأطراف الأخرى المعنية، بحيث تعمل على تنسيق المعلومات حول الاستعدادات للانتخابات من المكاتب الميدانية للمؤسسات المعنية، ورصد القضايا الأمنية في جميع أنحاء البلاد وتنسيق الاستجابة السريعة في الحالات المحددة.

2.3 فترة ما بعد الاقتراع

يحدد قانون الانتخابات العامة بشكل عام المواعيد النهائية لإنهاء نتائج الانتخابات والفصل في النزاعات، إلا أن التطورات المتعلقة بالعملية الانتخابية والتي قد تمتد لفترة من الوقت وتتطلب استمرار تأهب قوى الأمن والتنسيق مع لجنة الانتخابات والأطراف الأخرى؛ تتطلب حرصاً مماثلاً من الشرطة ووزارة الداخلية.

ينبغي على وزارة الداخلية وجهاز الشرطة التخطيط لمواجهة أيّة تطورات قد تعقب الانتخابات، سواء فيما يخص توفير الأمن المادي لإدارة الانتخابات والمباني والمسؤولين ذوي الصلة لتمكين إكمال عملية إعلان النتائج بما يتماشى مع الأطر الزمنية القانونية، أو ما يتعلق بالتطورات التي قد تشمل احتجاجات ومظاهرات أو اعتداءات كما حصل لاحقاً لانتخابات 2006، مع التأكيد على ضرورة التعااطي مع التجمعات العامة دون قيود لا داعي لها على حرية التجمع والتعبير، ودون إساءة استخدام الاعتبارات الأمنية كذريعة للحد من الحقوق الأساسية وممارسة سلطة غير ضرورية.

• خصوصية الأمن في ظل استمرار جائحة كوفيد 19 وحالة الطوارئ

إن استمرار وباء كوفيد-19 وحالة الطوارئ المعلنة يتطلب تحديد استجابات قوى الأمن لحالة الطوارئ أثناء الانتخابات، وذلك بالتوازن بين ضمان السلامة واستعادة النظام العام وعدم فرض أية قيود غير مبررة على الحقوق والحريات الأساسية. إذ لا ينبغي استخدام حالة الطوارئ كأداة سياسية لتقييد الحقوق والحريات المتعلقة بالانتخابات.

في إطار ذلك تبرز الضرورة للتسيق بين وزارة الصحة والأطراف ذات العلاقة في لجنة الانتخابات وقوى الأمن؛ لوضع بروتوكول خاص بالعملية الانتخابية يتضمن نصوصاً واضحة حول كافة مراحل العملية الانتخابية وبالتحديد يوم الانتخابات.

• التحديات التي تواجه الرقابة والمساءلة على الأجهزة الأمنية الفلسطينية

تواجه جهات الرقابة على أجهزة الأمن الفلسطينية الكثير من التحديات والعقبات التي رافق بعضها هذه الأجهزة منذ قيامها، بينما برزت تحديات أخرى نتيجة لتطورات سياسية وقانونية مرت بها الحالة الفلسطينية وفي مقدمتها الانقسام السياسي الذي حصل في حزيران 2007، وما تبعه من إجراءات على الأرض في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة وفي هياكل وبنى الأجهزة الأمنية في شقي الوطن. تشمل هذه التحديات¹⁰ الطابع القانوني المتمثل في نقص القوانين الناظمة لعمل الأجهزة الأمنية، وتحديد جهاز الاستخبارات العسكرية، الذي يشكل الذراع الأساسي المكلف بالضابطة القضائية على أجهزة الأمن، إذ لا يوجد قانون للجهاز لغاية اليوم، بالإضافة إلى ضعف المنظومة القانونية للمساءلة على أجهزة الأمن وبالتحديد الإجراءات الخاصة بالقضاء العسكري، والتشريعات الخاصة بإجراء محاكمات العاملين في الأجهزة الأمنية والتي ما تزال تستند إلى قوانين القضاء الثوري التي أثار الجدل بشأن مدى دستورتيتها.

بخصوص آليات التعامل مع الشكاوى ضد أفراد قوى الأمن، فإنه وفي حال ثبتت صحة الشكاوى بحق من هي مقدمة ضده، فتتم إحالته إلى التأديب الانضباطي داخل الجهاز الأمني¹¹، وتوقع على العنصر الأمني العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون الخدمة في قوى الأمن، أو تلك العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون الخاص بالجهاز، كما هو الحال بالنسبة لجهاز الشرطة أو جهاز المخابرات والأمن الوقائي. أما إذا كانت المخالفة تنطوي على شبهة جنائية، فتتم إحالة ملف الشكاوى إلى جهاز الاستخبارات العسكرية أو النيابة العامة العسكرية، حسب الأحوال لمتابعة التحقيق في موضوع الشكاوى وإحالة الملف في نهاية المطاف إلى القضاء العسكري للبت فيه.

وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ على معالجة الشكاوى التي تقدم للأجهزة الأمنية، إلا أنّ هناك العديد من الإشكاليات التي ما زالت تعترى عمل وحدات الشكاوى في الأجهزة الأمنية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، أهمها: عدم دراية الجمهور بوحدات الشكاوى، وقلة الخبرة لدى الطواقم العاملة في معالجة الشكاوى، إضافة إلى ضعف ثقة المواطنين في وحدات الشكاوى، وضعف الخبرة في إعداد التقارير الخاصة بمخرجات الشكاوى، وحاجة العاملين في بعض وحدات الشكاوى للمعرفة القانونية والتدريب العملي على متابعة الشكاوى، إضافة إلى معاناة بعض تلك الوحدات من نقص في الكادر البشري والمتطلبات اللوجستية لعملها.

على الرغم من عدم وجود آليات لمحاسبة قوى الأمن في قانون الانتخابات العامة، إلا أنّه من الممكن تطبيق أحكام قانونية أخرى يمكن اللجوء إليها لتقديم شكاوى بانتهاكات من قبل الشرطة وقوى الأمن خلال الانتخابات بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979 والتشريعات الخاصة ببعض

10 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2018). فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله. فلسطين.

11 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان (2018). فاعلية نظم الشكاوى في الأجهزة الأمنية. رام الله. فلسطين.

الأجهزة الأمنية وقانون قوى الأمن، إضافة إلى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 في حال كانت الانتهاكات تمثل جرائم فساد.

التوصيات

- مبادرة وزارة الداخلية لبدء في إجراء التخطيط الشامل للتحضير لعملية الانتخابات بما يشمل تقييم المخاطر وتحليل الاحتياجات المتعلقة بالأمن، بالتشاور مع لجنة الانتخابات المركزية والجهات الفاعلة الأخرى. مع ضرورة وضع خطة أمنية شاملة مبنية على تحديد واضح للمسؤوليات، وكذلك التسلسل القيادي والإداري الذي يتطابق مع المسؤوليات الموكلة، وبالتأكيد على أهمية الاتفاق على آلية تنسيق مركزية (غرفة عمليات مشتركة) بهدف تسهيل التواصل بين الجهات المختلفة وتنسيق الاستجابات بين لجنة الانتخابات ووزارة الداخلية.
- البدء في تنفيذ أنشطة تدريبية شاملة تغطي الجوانب التشغيلية ذات الصلة بأدوار الشرطة وقوى الأمن خلال الانتخابات، بالإضافة إلى مواضيع ممارسات الشرطة الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والمعايير الفضلى لممارسات الأمن خلال الانتخابات.
- ضرورة أن تقوم لجنة الانتخابات بإصدار دليل إرشادي موجه للشرطة حول كيفية التصرف في فترة الدعاية الانتخابية والاقتراع وفرز الأصوات.
- إصدار ونشر الإجراءات المرتبطة بتنظيم أحداث الحملات الانتخابية مع التركيز على الأنشطة التي تتطلب الموافقة والتنسيق مع الشرطة.
- تبني سياسة التوازن بين ضمان السلامة والحفاظ على النظام العام، وعدم فرض أية قيود غير مبررة على الحقوق والحريات الأساسية، وفي إطار ذلك يجب التنسيق بين وزارة الصحة والأطراف ذات العلاقة في لجنة الانتخابات وقوى الأمن لوضع بروتوكول خاص بالعملية الانتخابية يتضمن إجراءات واضحة حول كافة مراحل تلك العملية.
- نتيجة عدم وضوح مسألة الشأن العسكري في الحالة الفلسطينية، وحالة الضبابية في البت في القضايا وفق طبيعتها؛ نقترح أن تتولى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان مهمة تقديم النصح والإرشاد للمواطنين الذين يرغبون في تقديم شكاوى تخص دور الأمن في العملية الانتخابية، الأمر الذي يتطلب جهوداً إضافية أخرى من قبل الأطراف ذات العلاقة في نشر آليات تقديم الشكاوى للجمهور وتعريفهم بسبل تقديم الشكاوى الخاصة بتصرف قوى الأمن خلال الانتخابات، بالإضافة إلى القيام بحملة توعية لأفراد الأمن حول المخالفات والجرائم الانتخابية.
- ضرورة التزام جميع الأطراف بما فيها الشرطة وقوى الأمن بالشفافية في جميع مراحل العملية الانتخابية، وتنفيذ الحملات الإعلامية وحملات التوعية حول الإجراءات والتدابير الأمنية خلال العملية الانتخابية.
- ضرورة التزام جميع الأطراف بما فيها وزارة الداخلية وجهاز الشرطة بإعداد تقارير عن أعمالها للجهات ذات العلاقة بعد الانتخابات ونشرها بالآلية المناسبة للمواطنين.

- قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة وتعديلاته.
- قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.
- لجنة الانتخابات المركزية. 2021. نظام الاقتراع المسبق لأفراد الشرطة وقوى الأمن.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. 2018. فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله. فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. 2018. فاعلية نظم الشكاوى في الأجهزة الأمنية. رام الله. فلسطين.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. 2017. تقرير الرقابة على الانتخابات المحلية، سلسلة تقارير خاصة.
- لجنة الانتخابات المركزية. 2006. تقرير الانتخابات التشريعية الثانية.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 2020. القاموس العربي للانتخابات.
- الاتحاد الأوروبي. دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات. 2016. الإصدار الرابع.
- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ((NDI. 2007. مراقبة التكنولوجيا المعتمدة في العمليات الانتخابية.
- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. 2012. العدالة الانتخابية.
- شبكة المعرفة الانتخابية ايس. (ACE) الانتخابات والأمن.
- مبادرة البيانات الانتخابية المفتوحة. أمن الانتخابات.
- European Union (EU), Publication Office. (2019). Compendium of International Standards for Elections (Fourth Edition).
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (2017). Guidelines for Public Security Providers in Elections
- United States Agency for International Development (USAID). (2010). Electoral Security Framework: Technical Guidance Handbook for Democracy and Governance Officers.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2019). International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections.
- International Foundation for Electoral Systems. (2011). Strategic Planning for Effective Electoral Management.

