النزاهة والشفافية في تمويل و الانفاق على الحملات الانتخابية

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان

٢٠١٦

فهرس المحتويات

الجزء الاول: ضمانات النزاهة في تمويل و الانفاق على الحملات الانتخابية

مقدمة.....٤
الفصل الأول: ضمانات النزاهة في مصادر تمويل الحملات الانتخابية.....٥
الفصل الثاني: ضماناتُ النزاهة في الإنفاق على الحملاتِ الانتخابية.....١٣
الفصل الثالث: الرقابة على التمويلِ والإنفاقِ على الحملاتِ الانتخابية.....١٥
الخلاصة والنتائج والتوصيات.....٢٢

الجزء الثاني: نموذج وخيارات وتدخلات مقترحة لضبط الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية في فلسطين

مقدمة.....٢٨
وصف الإطار القانوني والمؤسساتي الحالي لمنظومة التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية في فلسطين.....٢٩
القسم الأول: المجالات التي تنظمها النصوص الحالية.....٣١
القسم الثاني: المجالات غير المشمولة بأي تنظيم قانوني.....٣٤
الخلاصة والتوصيات.....٣٨

اعداد الباحثين:

عنان جبعيتي

لطفي بلال

حقوق الطبع محفوظة

للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان

و للجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية

الأراء الواردة في هذه الدراسة لا تمثل بالضرورة رأي لجنة الانتخابات و الاتحاد الأوروبي

تمهيد:

إن استخدام المال في السياسية، وعدم وجود ضوابط مؤسساتية وتشريعية لعملية التمويل والانفاق الانتخابي يؤثر بشكل مباشر على نتائج الانتخابات، فالمعادلة الدارجة أن من يصرف أكثر يحصل على أصوات أكثر، وهو أمر يتعلق بحرية ونزاهة وعدالة الانتخابات، الى جانب كون التمويل غير المضبوط يفتح الباب أمام مظاهر مختلفة من الفساد الانتخابي. ومن جهة أخرى فان عدم ضبط عملية تمويل الحملات الانتخابية يقلل الفرص المتساوية والعادلة في الحملات الانتخابية للمرشحين.

وفي اطار جهود ائتلاف امان الرامية الى تعزيز النزاهة والشفافية في هذا الجانب المهم من العملية الانتخابية الا وهو التمويل والانفاق على الحملات الانتخابية، وبالشراكة مع لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية ضمن تنفيذ مشروع الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والممول من الاتحاد الاوروبي، يضع ائتلاف امان هذه الدراسة بين ايديكم سعيا منه لتسليط الضوء على اهمية هذه القضية، وتقديم توصيات تطبيقية لصناع القرار للبدء بتحضير عدد كبير من المتطلبات الاجرائية والمؤسساتية والتشريعية للإصلاح في هذا الجانب.

تم تقسيم هذه الدراسة الى جزئين، حيث تضمن الجزء الاول تشخيصا للواقع الفلسطيني العملي فيما يتعلق بالاطار القانوني والمؤسساتي لضبط والرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، كما اشتمل هذا الجزء على أهم المعايير وأفضل الممارسات الدولية الواجب توفرها تشريعيا ومؤسساتيا لتنظيم تمويل الحملات الانتخابية والرقابة عليها. اما الجزء الثاني فقد تضمن سيناريوهات للنماذج الفضلى التي يمكن أن تتبناها فلسطين وقابلة للتكييف مع الواقع والخصوصية الفلسطينية.

وقد خلصت الدراسة الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي كان ابرزها: ضرورة اصدار قانون مستقل لتمويل الحملات الانتخابية يتفق مع المعايير الدولية، وضرورة التفكير في وضع مسار تشاركي تساهم فيه مؤسسات الدولة ومختلف مكونات المجتمع السياسي والمدني المعني بالشأن الانتخابي، للتوافق على الخطوط العريضة لإصلاح منظومة التمويل والانفاق الانتخابي ومراحل انجاز هذا الاصلاح واستحقاقاته القانونية والمؤسساتية.

الجزء الأول

ضمانات النزاهة في تمويل و الانفاق على الحملات الانتخابية

مقدمة:

يشكِّل الفسادُ الناجم عن تمويل الحملاتِ الانتخابيةِ تهديداً متنامياً لتطور الديمقراطيات في الكثير من دول العالم، نظراً إلى أن تدفقَ الأموال إلى الأحزابِ السياسيةِ والقوائمِ الانتخابية والمرشحين سرا ، وتسخير النفوذ لمآرب انتخابية خاصة، والتحكم بموارد الدولة والمال العام للمصالحِ الانتخابية الخاصة، وإدارة الأموال الخاصة بالحملاتِ الانتخابيةِ بشكلٍ غير شفافٍ وبدون النزاهةِ المطلوبة، قد يثني المواطنين عن المشاركةِ السياسيةِ، ويزيدُ الشكَ في إمكانية إجراءِ الإصلاحاتِ السياسيةِ والاجتماعيةِ والاقتصاديةِ المطلوبةِ.

يمثل غيابُ التشريعاتِ المنظمةِ لتمويل الحملات الانتخابية، أو عدم كفايتها بيئة مناسبة لما يسمى بفساد المال السياسي، حيث يفتح المجالَ لشراء المرشحين وسلب استقلالهم من جهة وشراء أصوات الناخبين وخداعهم من جهة أخرى , مما يؤدي حتماً إلى المساسِ بأسسِ العدالةِ الاجتماعيةِ فيها.

وقد بدأ يراودُ العديدَ من الأنظمةِ الديمقراطية قلقٌ بشأن هيمنةِ المالِ على السياسة، وشرائه للسياسيين، وإفسادِه للسياسات، ولعل أكبرَ مصدرٍ للقلق هو التهديد الذي يشكله تدفقُ المال من مصالح تجاريةٍ أو إجرامية، فمع أنَّ المالَ مطلوب لتمويل الديمقراطية، إلا أن تمويلَ الحملاتِ الانتخابية بطريقة سرية وغير منظمةٍ وعدم الكشف عن مصادر التمويلِ وعدم تحديد سقوف للإنفاق قد يشوِّه المنافسة السياسية وعملية الحكم التي تلي الانتخابات، كما أنَّ تسديدَ ديونِ الحملات على شكل خدماتٍ سياسية يولد نوعاً من الفساد شائعاً في أنحاء العالم. فإذا لم تُطبق الشفافيةُ على تمويل الحملات الانتخابية، في وقتٍ مبكر، فإن النتائجَ قد تؤدي إلى فسادٍ كاملٍ، وخرقٍ للثقة العامة، مع ظهور نتائج وخيمة على الديمقراطية والجسم السياسي برمَّته.

على مدارِ الأعوامِ السابقةِ أخذت مسألةُ تمويل الأحزاب عموما، وتمويل الحملات الانتخابية خصوصاً تشغل الاهتمامَ الدّولي، حيث أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى هذه المسألة من خلال النص في المادة (٧ فقرة ٣) منها : على ضرورة أن تتضمنَ التشريعاتُ الداخلية «مبادئ تعزيزِ الشفافية في تمويلِ الترشيحاتِ لانتخابِ شاغلي المناصب العمومية, وفي تمويل الأحزاب السياسية؛ لذلك فإنه أصبح لزاماً على الدول كافة ومنها فلسطين أن تُصدرَ من التشريعات والإجراءات الإدارية ما يمثل قيودا صارمةً على تمويل الحملات الانتخابية، مما يقلِّلُ أو يمنعُ الدورَ والتأثيراتِ السلبية لاستخدام المالِ في السياسة؛ كي تكفلَ المساواةَ بين المتنافسين وشفافية تمويل الحملاتِ الانتخابيةِ ورقابة ومساءلة المتنافسين في الانتخابات في هذا المجال.

تعتمدُ فاعليةُ تطبيق قوانينِ الإنفاقِ الانتخابي على طبيعة آلية المراقبة وعلى مدى استقلاليتها. وعادة ما يثق المواطنون بالأنظمةِ الديمقراطيةِ حيث يسود مبدأ المساءلة والمحاسبة، ومن غير هذه القواعد فإن عدم تنظيم الإنفاق يؤثر سلبا في الانتخابات بل من الممكن، في النهاية، أن يؤدى إلى العصفِ بالتجربة الديمقراطية برمَّتها.

إن موضوعَ التنظيمِ القانونيِّ لتمويل الحملات الانتخابيةِ في فلسطين هو من المسائل الشائكة عملياً وذلك لعدة أسباب، منها: وجود الاحتلال، وغياب سيادة فلسطينية حقيقية، وما يترتب على ذلك من تحفظ كثير من القوى والفصائل على إقرار قانونٍ للأحزاب السياسية باعتبارها فصائل مقاومة وليست أحزابا سياسية، خاصة، أن إسرائيل تَعدُّ معظمَ هذه الفصائل منظماتٍ خارجة عن القانون، وتعمل ضمن قالب شبه سري فيما يتعلق بالعضوية و مصادر التمويل ووجود امتدادات لأغلب التنظيمات الفلسطينية خارج فلسطين أفراداً ومؤسسات بإمكانها المساهمة في تمويلِ هذه الفصائل.

على الرغم من خصوصية الوضع الفلسطيني، قبل, وبعد انتخابات عام ١٩٩٦ العامة، والمحلية اللاحقة، فقد تمّ إجراء حوار داخلي حول الاحتكام إلى مجموعة من المبادئ التي عُدّت ميثاقا له علاقة بحد أدنى من الشفافية وتكافؤ الفرص في استخدام التمويل في الانتخابات, بحيث يتم التعامل مع الخصوصية، لكن في الوقت ذاته التأسيس لنظام ديمقراطيّ. لذلك ولأغراض إجراء انتخابات تم التسجيل على أساس القوائم الانتخابية.

يهدف هذا التقرير إلى تعزيز بيئة النزاهة والشفافية في تمويل الحملات الانتخابية. وعليه فقد تم تقسيم هذا التقرير إلى ثلاثةِ فصول، خُصِّص الفصلُ الأولُ لضمانات النزاهة في مصادر تمويل الحملات الانتخابية، فيما خُصِّص الفصلُ الثاني لضماناتِ النزاهةِ في الإنفاقِ على الحملاتِ الانتخابية، وأخيراً خُصِّص الفصلُ الثالثُ للرقابةِ على التمويلِ والإنفاقِ على الحملات الانتخابية

الفصل الأول

ضمانات النزاهة في مصادر تمويل الحملات الانتخابية

أولاً: المعاييرُ الدوليةُ المتعلقةُ بضمانات نزاهة تمويل الحملات الانتخابية:

تتلخص أهم المبادئ الدوليةِ في الحقوقِ المدنية والسياسية بما فيها الانتخابات بالآتي:

***تنصّ المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: «يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة ٢، الحقوق الآتية التي يجب أن تُتاحُ له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:**

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.
(ب) أن يَنتخبَ ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري. تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

(ج) أن تُتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلُّد الوظائفِ العامةِ في بلده.

وقد علقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في تفسيرها للمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأنه: (يمكن تبرير الحدودِ المعقولةِ للأنفاق على الحملةِ الانتخابية ، حيثما يكون ذلك ضروريا ، لضمان عدم تقويضِ حريةِ اختيارِ الناخبين أو تشويه العملية الديمقراطية من خلال الإفراط في الإنفاق لصالح أيِّ مرشح أو حزب)[١].

***اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣**

إذ نصت في المادة (٧ فقرة ٣)على أن: «تنظر كلُّ دولةٍ طرفٍ أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفى تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال».

***المبادئ التوجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية الصادرة عن اللجنة الأوروبية للديمقراطية، البندقية في العام ٢٠٠٨ بموجب قرارها (٢٠١٠) ١٧٣٦،**

وهي مبادئ توجيهية مُفصَّلة بشأنِ التمويلِ من القطاعِ الخاصِ والعامِ والقيود المعقولة وهيئات الرقابة والرصد والفعالية والعقوبات. حيث نصت المادة ١٦٠ على أنه : للدول المشاركة في منظمة الأمنِ والتعاون في أوربا اعتماد عدة مبادئٍ توجيهية مهمةٍ لأنظمة التمويلِ السياسيِّ خلال إعدادات التشريعاتِ وتشمل تلك المبادئ التوجيهية ما يأتي :

١- قيود وحدود على المساهماتِ الخاصةِ .

٢- تحقيق توازن بين التمويل الخاصِ والعامِ.

٣- قيود على استخدام مواردِ الدولة.

٤- معايير منصفة لتخصيص الدعم المالي العام.

٥- فرض حدودٍ لِلإنفاقِ في الحملات.

---

١ .الفقرة ١٩ من التعليق العام رقم ٢٥ : الحق في المشاركة في الشئون العامة وحقوق التصويت والحق في تقلد الوظائف العامة – المادة ٢٥- ١٢ / ٧ / ١٩٩٦

٦- متطلبات تزيد من شفافية تمويل الأحزابِ ومصداقية التقارير الماليةِ.

٧- آليات تنظيمية مستقلة وعقوبات ملائمة للانتهاكات القانونيةِ.

٨- ضرورة توافر الاستقلال والحيادية والاحترافية في الجهة المشرفة على إجراء الانتخابات.

ثانياً: الإطار التشريعي الناظم لتمويل الحملات الانتخابية في فلسطين:

تعددت النصوصُ التشريعيةُ التي تطرقت إلى تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ فمنها من عالج هذا الموضوع بشكل مباشر كما هو الحال في قانون الانتخابات العامة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ الذي لم تختلف أحكامه عما جاء في القرارِ بقانونِ الانتخابات العامة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧، وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ .

ومنها ما مثل مرجعيَّة قانونية للجهات الرقابيةِ التي تمارسُ دوراً في هذا الموضوع كقانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وقانون ديوان الرقابةِ الإداريّةِ والمالية لسنة ٢٠٠٤.

ثالثاً: مدونات السلوك ودورها في نزاهة الحملات الانتخابية:

تلعب مُدوناتُ السلوكِ أو مواثيقُ الشرف دوراً مكملاً للتشريعاتِ الانتخابيةِ , فتضعُ الأحزاب والأشخاصُ المتنافسة من خلالها وبشكل طوعيٍّ مجموعةً من الضوابطِ السلوكية والأخلاقيّةِ التي يُعلن من خلالها المتنافسون عن التزامهم الأخلاقي بأصولِ منافسةٍ انتخابيةٍ شريفةٍ ونزيهة. ولأهمية وخطورة جزئية تمويل الحملات الانتخابية، فقد خصَّصت بعضُ الدولِ مدوناتِ سلوكٍ خاصةٍ بهذا الموضوع كما هو الحال في تونس. أمَّا **في فلسطين** فلا يوجد ميثاقُ شرفٍ خاص بتمويل الحملات الانتخابية . وإنَّما قامت غالبيةُ الفصائلِ الفلسطينيةِ بالتوقيعِ على « وثيقة مبادئٍ سلوكية للفصائل والقوى والأحزابِ السياسيةِ الفلسطينية» التي أعدَّها ائتلافُ فلسطين للدفاعِ عن حقِ التجمع والتنظيم في فلسطين بالعام ٢٠١٠ , وقد تحدثت بعض بنود هذه الوثيقة عن نزاهة التمويل في الحملاتِ الانتخابية، فمثلا نصَّت الفقرةُ الثانيةُ من القسمِ المتعلقِ بتعزيزِ العلاقات بين الفصائل والقوى السياسية على التزام الفصائل والقوى بعدم استخدامِ المالِ العام كوسيلةٍ للرشوةِ وشراءِ الضمائر في التنافس بين الأحزابِ.

كما نصت الفقرة (٥) من القسم الرابع من الوثيقة إلى التزامِ الفصائلِ والقوى الموقعةِ على الوثيقة بالالتزام باستبعاد التمويل من جهاتٍ أجنبيةٍ بما في ذلك ما يُسمَّى «بالمال السياسي» أو التمويل المشروط، على أن تكونَ الموارِدُ المالية من مصادرَ وطنيةٍ كاشتراكات الأعضاءِ, ومن التبرعات من المواطنين والمؤسسات الوطنية , وما يخصص للحزب من المال العام. كما أنَّ الفقرة (٦) من هذا القسم نصت على الالتزام بعدم الاستقواءِ بالمؤسسات الرسمية المدنية ,أو الأمنية لصالحِ فصيلٍ , أو حزبٍ ما, أو ائتلاف الفصائلِ أو الأحزابِ التي تشكل الحكومة، بما في ذلك المساواة في الإعلامِ الرسمي لكل الفصائلِ والقوى وعدم جواز الاعتداءِ على مقارّ الفصائلِ أو مصادر الوثائقِ ومنع التفتيش أو المداهمة إلّا بقرار قضائي وفقا للقانون.

وكذلك تم النصُ في القسمِ الخامسِ في الفقرة (٣) على الالتزامِ بالحفاظِ على نزاهة العملية الانتخابيةِ بما في ذلك سريّة التصويتِ وحق المواطنين في اختيار مرشحهم بحرية تامة دون اللجوء لِأيِّ شكل من أشكال التأثير على إرادة الناخبِ بما فيها الضغط أو الوعد أو الإغراء أو غيره. كما نصت الفقرة (٤) من هذا القسمِ على الالتزامِ بالحفاظِ على حيادية العملية الانتخابيةِ, وعدم استغلال المناصبِ أو الأماكنِ , أو الرموزِ , أو الشعاراتِ العامةِ في الدعاية بما في ذلك عدم استعمالِ الشعارِ الرسمي لمنظمةِ التحريرِ الفلسطينيةِ أو السلطة العامةِ وعدم استخدام أماكن العبادةِ والمقراتِ الأمنية , والمقراتِ الحكومية, والمؤسساتِ العامة . وكذلك نَصَّت الفقرة (٥): على الالتزام بالحفاظِ على الشفافية الماليةِ بما في ذلك التقيدِ بحدود الصَّرفِ على الحملات الانتخابية وفقا للقانون والتقيد بتقديم بياناتٍ ماليةٍ واضحةٍ ومفصلة للجهات ذات الاختصاص وفقا للقانون، والتقيد بعدم الحصولِ على أي مبالغَ أو معوناتٍ مادية أو عينيةٍ من أي مصدر أجنبيٍّ ,أو مصدرٍ خارجي غير فلسطيني أو من الأموال العامة لتغطيةِ مصاريفِ الحملةِ الانتخابية.

وعليه، ومن خلال استعراضنا للمبادئ الدولية وتشخيصنا للإطار التشريعي الفلسطيني يمكننا تقييم منظومة التشريعات الفلسطينية وفقا للآتي:

أولاً: وفيما يتعلق بمصادر التمويل:

تختلف مصادرُ تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ في أنحاءِ العالمِ جميعِه على أساسِ الاختلافاتِ الثقافية، والمعاييرِ القانونية. وتتبنى معظمُ الدولِ في تمويل الحملاتِ الانتخابيةِ للأحزابِ السياسيةِ مصدرين هما التمويل العام , والتمويل الخاص:

١. التمويل العام للحملاتِ الانتخابية:

التمويلُ العام : هو الجزءُ المخصصُ من الدولة لدعم تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ فعند تلقي المرشّحين تمويلاً عاماً لحملاتهم، قد يساعد هذا التمويلُ في توفيرِ فرصٍ أكثر عدلاً وتعزيزا لمستوى التنافسية في الانتخابات. كما يمكن أن يقلّصَ فرص الاستفادة من المصادرِ الخاصة للتأثير على المرشّحين بشكلٍ غير لائق، مما يُعدّ شكلاً من أشكالِ الفسادِ السياسي. ويشمل التمويل العام للحملات التمويل المباشر وغير المباشر للأحزاب السياسيةِ أو المرشّحين.

فيشير التمويلُ العام **المباشر** للحملات إلى الأموالِ التي تخصّصها الدولة للمرشّحين في الانتخابات. أما التمويل العام **غير المباشر**، فيحدث عندما يحصلُ المرشّحون أو الأحزابُ على بعض الخدمات مجاناً أو بكلفة أقل، مثل الظهور في وسائل الإعلام العامة، أو الاستفادة من ممتلكات الدولة بغرض تنظيمِ الحملات، أو طباعة المواد الانتخابية، أو استخدام الخدمات البريدية الخاصة بالدولة. كما للدولة في سبيل دعم مشاركة النساء في الانتخابات أن تنظر في تدابيرَ مثل توفير رعاية للأطفال مجانًا أو تطبيق آلياتِ تمويلِ لدعم المرشحين المتحملين لواجباتٍ أسرية. وقد تكون مثلُ هذه الأشكال غيرَ التقليديةِ ضرورية للسماح بالمشاركةِ الكاملةِ للمرأةِ في الحياة السياسية. ويمكن النظرُ في مساهماتٍ أخرى من هذا النوعِ لدعم مشاركةِ المرشحين من الإناثِ أو الفئاتِ المحرومة في ضوء التزامات تصحيح المظالمِ التاريخيّة في الحياة السياسية.

تخصيص التمويل العام:

إن التشريعاتِ هي التي تحدد نظامَ تخصيصِ التمويل العام للحملات الانتخابية للأحزاب، فتخصص بعضُ الأنظمة أموالاً قبل فترة الانتخاباتِ استنادًا إلى نتائج الانتخابات السابقة أو إثبات مستوياتٍ دنيا من التأييد، بينما تقدِّم أنظمةٌ أخرى المدفوعات بعد الانتخابات، استنادًا إلى النتائج النهائية. و بشكل عام، فإن صرفَ الأموال، أو على الأقل نسبة ما من التمويل المزمع تقديمه، قبل الانتخاباتِ يكفل على أفضل نحو تمكن الأحزابِ من التنافسِ على أساسٍ من تكافؤ الفرص.

كما ينبغي عند إعداد أنظمةِ التخصيص النظر بعناية في أنظمة التمويلِ السابقة على الانتخابات، مقارنةً بالصرف بعد الانتخابات الذي من شأنه أن يكرِّس عجزَ الأحزاب الصغيرةِ أو الجديدة أو الأقل ثراءً عن التنافس بفعالية. وقد لا يوفر نظام تمويل بعد الانتخابات الحد الأدنى من الموارد الماليةِ المبدئية اللازمة لتمويل حملة سياسية وعلى ذلكَ، فقد تؤثرُ أنظمةُ تخصيصِ الأموالِ في الفترة التاليةِ للانتخاباتِ على التعددية السياسية تأثيرًا سلبيًا. وعلاوةً على ذلك، ينبغي أن يتمَّ التخصيصُ في توقيت ضمن العملية الانتخابيةِ مبكرٍ بقدرٍ كافٍ لضمان تكافؤ الفرص خلال فترة الحملات كلِّها ومن شأن تأخير توزيع التمويل العام حتى وقت متأخر من الحملة أو بعد يوم الانتخابات أن يقوض المساواة في الحملات الانتخابية لما يحمله ذلك من تعارضٍ مع وضع الأحزاب السياسية الأقل ثراءً.

ولا يوجد نظام مقرر عالميًا لتحديد توزيع التمويل العام. وفي حالة اشتراط حدود دنيا للحصول على تمويل، فمن شأن المبالغة في رفع هذا الحد الأدنى أن يقوِّض التعددية السياسية وفرص الأحزاب السياسية الصغيرة. وإنه لفي صالح التعددية السياسية أن يرهنَ تقديم الدعم العام بالحصول على حدٍ أدنى أقل من الحد الأدنى الانتخابي لتخصيص مقاعدَ في البرلمان.

كما يجوز أن تتضمَّن التشريعاتُ المحددة لأنظمةِ التخصيص أيضًا حوافزَ لإنماء المشاركة السياسية. فعلى سبيلِ المثال، قد تقدّم

الدولة مقدارًا من التمويل مساويًا لما يتلقاه الحزب من تبرعات من مؤيديه، مما يؤدي إلى إنماءِ تفاعلِ الجماهير السياسي. ومع ذلك، فإن مثلَ هذه الأنظمة تتطلب مراقبة قوية لضمان عدم تضخيم مبالغ التبرعات وأن جميع هذه التبرعات الخاصة تقدَم، وفقاً للإطار التنظيمي الحاكمِ للتبرعات الخاصة. كما ينبغي أن تضمنَ التشريعاتُ ألا تؤدي معادلة تخصيص التمويل العام إلى تمكينِ حزب سياسيٍ واحد من احتكار التمويل أو إعطائه قدرًا غير متناسب مع حجمه الحقيقي، كما ينبغي أن تحولَّ معادلةُ التخصيص دون احتكار أكبر حزبين سياسيين لتلقي التمويل العام.

متطلبات تلقّي التمويل العام:

ينبغي كحدٍ أدنى إتاحة قدرٍ ما من التمويل العام للأحزابِ الممثلة في البرلمان.جميعِها ومع ذلك، فينبغي أيضًا من أجل تعزيزِ التعددية السياسية : توفيرُ شيءٍ من التمويل خارج نطاق تلك الأحزاب الممثلة في البرلمان بحيث يشمل الأحزابَ جميعها التي تطرح مرشحين لدورة انتخاباتٍ معينة , وتتمتع بحدٍ أدنى من تأييد المواطنين. ولهذا أهمية خاصة في حالة الأحزاب الجديدة، التي يجبُ إعطاؤها فرصة عادلة للتنافسِ مع الأحزابِ القائمة.

ويجب أن يصاحبَ التمويلَ العامَّ للأحزاب السياسية إشرافُ هيئاتٍ عامةٍ على حسابات الأحزاب السياسية. كما أنه من الممارساتِ الجيدة في هذا الجانب أن توضعَ إرشادات واضحة تبين كيفية تأهل الأحزابِ الجديدة لتلقي الأموال وأنْ يتوسعَ في التمويل العام خارج نطاقِ الأحزابِ الممثلة في البرلمان.

ويمكن وضعُ عدةَ متطلباتٍ دنيا يجب الوفاء بها قبل تلقّي تمويلٍ عام. وقد تتضمنُ تلك المتطلباتُ الآتي:

١- التسجيلُ كحزبٍ سياسي.

٢- إثبات حدٍ أدنى من التأييد.

٣- تمثيل مقبول للمرأة.

٤- استيفاء التقاريرِ الماليةِ بشكل سليم على النحو المطلوب)بما في ذلك ما كان عن الانتخابات السابقة(.

٥- الامتثال لمعاييرِ المحاسبةِ والتدقيق ذات الصلة.

وبالنظر إلى الواقعِ الفلسطيني من حيث تبني نظامِ التمويلِ العامِ نلاحظ أن المشرِّع في القرار بقانون الانتخابات لم يتبن نظام التمويل العام المباشر، بل على العكس حظرت المادة (٨٦) على القائمةِ الانتخابيةِ الحصول على تمويل لحملتها الانتخابية من السلطة الوطنية الفلسطينية[٢] .

وإنَّما اقتصر التمويلُ العامُّ على التمويلِ غيرِ المباشر, والمتمثل في حصول المرشحين على الظهور في وسائل الإعلامِ الرسمية فنصت المادة (٦٥) من القرار بقانون على أنه:"

١- تعدُّ اللجنةُ بالاشتراكِ مع وسائل الإعلام الفلسطينيةِ الرسمية برنامجاً خاصاً , تُحَّددُ فيه: الأوقات, والمواعيدُ, المخصصةُ للإعلامِ الحرّ, والمجاني للمرشحين جميعهم , والقوائم جميعها في الانتخابات.

٢- يُراعى في وضعِ البرنامجِ المشارِ إليه في الفقرة (١) أعلاه ضرورةُ إتاحةِ فرصٍ متكافئةٍ ومناسبةٍ للمرشحين والقوائمِ المشتركين في الانتخابات.

٣- يقدم أي اعتراض حول البرنامج المذكورِ إلى اللجنةِ التي يتعينُ عليها أن تَبُتَّ فيه خلال مدة أقصاها أربع وعشرون ساعة.»

٢. التمويل الخاص للحملات الانتخابية:

يُمثِّل التمويلُ الخاصُ للحملاتِ الانتخابيةِ الجزءَ الأكبرَ من نفقاتِ الحملةِ الانتخابيةِ في معظم الدول. ويشجّع التمويلُ الخاصُ للحملات على مشاركة المواطنين في العمليةِ الانتخابية، كما يجيز للناخبين أن يعبّروا عن آرائهم السياسيةِ من خلال دعم المرشّح

٢. مما يجدر ذكره أن فصائل منظمة التحرير الفلسطينية تتلقى دعما من موازنة المنظمة.

الذي يمثّل مصالحهم. ويمكن لهذا النوع من التمويل أن يقلّص من تدخلِ الحكومةِ في تنظيمِ الحملات، وبالتالي من إمكانيةِ تلاعبها بالتمويل العامِ لما يصبّ في مصلحةِ جمهور انتخابيٍّ معيّن.

يشير التمويلُ الخاصُ للحملاتِ الانتخابية إلى كل ما يقدم من تبرعاتٍ نقدية أو عينيةٍ للحملات الانتخابيةِ, وكذلك الاستفادة من المواد والخدمات مجاناً, أو بسعرٍ منخفض (مساهمات عينية) بفضل مساهمة مانحين من القطاع الخاص، كأفراد أو شركات. فضلاً عن ذلك، للمرشّحين أن يستخدموا مواردَهم الخاصةَ لتمويلِ حملاتهم. إلى جانب ذلك، يمكن للأحزابِ والمرشّحين أن يطلبوا قروضاً لتمويلِ نشاطاتِ حملاتهم.

لكن تلزم الممارساتُ الفضلى المرشّحين والأحزاب بالإبلاغ عن الهباتِ الخاصةِ التي يتلقونها، بما في ذلك مصدر الهبة وتاريخها وقيمتها. حيث أنّ الاطلاعَ على المعلومات بشأن تبرعاتِ الأفراد ومانحي القطاع الخاص من شأنه أن يكشفَ عن أيّ تضارب في المصالح قد يقوم به المرشّح مستقبلا عند اتخاذه قرار أو سياسةٍ معيّنة بهدف مكافأة المتبرع.

إنّ المعلومات المتعلقة بالتمويلِ الخاص للمرشّحين والأحزاب بما في ذلك السقف المفروض على التبرعات الخاصة، تتيحُ للمواطنين والمرشّحين والمسؤولين مراقبةَ نشاطاتِ التمويلِ الخاص للحملات.

محظورات التمويل الخاص:

تشيُر الممارساتُ الفضلى إلى وجودِ عددٍ من المحظورات على التمويلِ الخاص كتلك التي تتعلق في حظرِ تلقي دعم من مصادرَ أجنبية , وذلك لتجنُّبِ أيِّ نفوذٍ غير مبررٍ لمصالحَ أجنبيةٍ في الشؤون السياسيّةِ الداخلية. ومع ذلك فهذا مجال ينبغي تنظيمُه بحرص لتجنب انتهاك حريّةِ التنظيمِ في حالة الأحزاب السياسية النشطة على مستوىً دولي.

كما أنَّ التمويلَ الداخلي كذلك شهد قيودًا، في مسعى للحد من قدرة جماعاتٍ معينة على اكتساب نفوذ سياسيّ من خلال المال. وعلى ذلك، وُضع عددٌ من القيود المعقولةِ على التمويل، ومن بينها قيودٌ على المساهماتِ الواردة من شركات مملوكة للدولة أو خاضعة لإشرافها ومتبرعين مجهولي الهوية.

كما يجوز أنْ تتضمنَ الحدودُ المعقولةُ على المساهمات الخاصة تحديدَ أقصى مستوَىً لمساهمة يسمح لمتبرع واحد بتقديمها. وقد أثبتت مثلُ هذه القيود فاعليتها في تقليل احتمالات الفساد أو شراء النفوذ السياسي.

وبالنَّظَرِ إلى الواقعِ الفلسطيني من حيث تبني نظام التمويلِ الخاصِ نلاحظ أنَّ : المشرع في القرار بقانون الانتخابات وفقا للمادة (٨٦) حصرَ مصادرَ التمويل من التبرعاتِ من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الفلسطينيين المقيمين في الداخل أو الخارج، ولم يضع قيوداً على هذه التبرعاتِ كوضع سقوفٍ للتبرعات أو حظرِ تلقي تبرعات من أشخاص معينين.

إساءة استغلال موارد الدولة:

تحرص الدول في تشريعاتها على منعِ من يشغل مناصب من المرشحين والأحزاب عن استخدام أموال الدولة أو مواردها لمصلحتهم. وتَنصُّ الفقرتين ٤,٥ : من وثيقةِ كوبنهاغن الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في هذا الصددِ على وجوب احتفاظ الدول المشاركة «بفصل واضح بين الدولة والأحزاب السياسية، وعلى الخصوصِ منع دمجِ الأحزابِ السياسية مع الدولة.» لذا ينبغي للتشريعات، في سبيل السماح بالتنظيم الفعال لاستخدام موارد الدولة، تعريف ما يعتبر إساءة استغلال لموارد الدولة تعريفًا واضحاً. فمن صورِ إساءةِ استخدامِ موارد الدولةِ التلاعبُ بالموظفين الحكوميين وتخويفهم أو مطالبة الموظفين في الدولة بحضورِ حشد مؤيد للحكومة، أو مطالبة أي حزب سياسي موظفين حكوميين بتقديم أموال للحزب، فهذه ممارساتٌ ينبغي أن يحظرَها القانونُ باعتبارِها إساءة استغلال لموارد الدولة. ويشمل ذلك أيضاً تسخير الوسائل الإعلاميةِ الرسمية لصالح الحزب الحاكم حيث يمثل ذلك إساءة استخدام مواردَ عامة، أضف إلى ذلك استخدامِ الموارد العامة كالمركباتِ الحكوميةِ, ووسائلِ الاتصالاتِ, والمقراتِ العامة في خدمة الدعاية الانتخابيةِ, وخصوصا للحزب الحاكم.

وبمراجعة الإطارِ التشريعي الفلسطينيّ نرى أنه لم يعالج القرارُ بقانون الانتخاباتِ العامة للعام ٢٠٠٧ موضوعَ إساءةِ استغلالِ مواردِ الدولة بموادَ مستقلةٍ وصريحة وإنما أورد بعضَ صورِها في المادة (٦٦) التي تتعلق بالقيود على الدعاية الانتخابية، إذ حظر على المرشحين والقوائم إقامة المهرجاناتِ وعقد الاجتماعات العامة في المساجد أو الكنائس أو إلى جوارِ المستشفياتِ أو في الأبنية والمحلاتِ التي تشغلها الإداراتُ الحكوميةُ أو المؤسساتُ العامةُ أو وضع الملصقات واليافطات الانتخابية في أيٍّ أمكنة أو مواقع عامة غير تلك المخصصة لذلك من قبل اللجنة، أو استعمال شعار السلطةِ الوطنيةِ في النشراتِ والإعلاناتِ وسائر أنواع الكتابة والرسوم والصور الانتخابية, أو استعمال السياراتِ واللوازمِ الحكومية في أعمال الدعاية الانتخابية. كما حظرت على أئمة المساجد في خطبهم ودروسِهم لمقاطعةِ الانتخابات, أو لانتخاب أو عدم انتخاب أي مرشح أو قائمة لا بالتلميح ولا بالتصريح. كما منحت لجنة الانتخابات الصلاحية أن تحيلَ كلَّ من يثبت إخلاله بأحكام المادة المشار إليها سابقا للمحكمة المختصة.

وفيما يتعلق بوسائلِ الإعلامِ فقد نصت المادة (٦١) من قانون الانتخاباتِ على أنْ: "يلتزم الإعلامُ الرسميُّ بموقف الحياد في مراحل العملية الانتخابية جميعها، ولا يجوز له أو لأي من أجهزته القيامُ بأي نشاط انتخابيٍّ أو دعائيّ يمكن أن يفسرَ بأنه يدعم مرشحا لمنصب الرئيسِ, أو قائمة لعضوية المجلس على حساب قائمة أخرى، وأن تلتزمَ السلطةُ التنفيذيةُ وأجهزتُها المختلفة بموقف الحياد في مراحل العملية الانتخابية جميعِها، ولا يجوز لها القيامَ بأي نشاط انتخابي أو دعائي مما يفسر بأنه يدعمُ مرشحا على حساب مرشحٍ آخر، أو قائمة انتخابية على حساب قائمة انتخابية أخرى.

وهنا نؤكد أنَّ قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ نص في مادته الأولى على أنَّ من ضمن أفعال الفساد المجرمة قانونا التي يمكن إسقاطُها على إساءة استخدام المواردِ والأموالِ العامةِ لصالح الحملاتِ الانتخابية:

١. كل فعل يؤدي إلى المساسِ بالأموالِ العامة.

٢. إساءة استعمالِ السلطةِ خلافا للقانون.

وكذلك نؤكد على اشتمالِ قانون ديوان الرقابةِ الماليةِ والإداريةِ على مجموعةِ من النصوصِ التي تؤكد على رقابةِ الديوان على حسن استخدام المال العام، حيث نصت المادة ٣ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤، على أنَّه:

"يقصد بالرقابة، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

١. ضمان سلامة النشاطِ المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراضِ التي خصص من أجلها.

٢. التفتيش الإداري لضمان كفاءةِ الأداء، وحسنِ استخدامِ السلطةِ, والكشفِ عن الانحراف أينما وجد.

٣. مدى انسجامِ ومطابقةِ النشاط المالي والإداري للقوانينِ والأنظمةِ واللوائحِ والقراراتِ النافذة.

٤. ضمان الشفافيةِ والنزاهةِ والوضوحِ في الأداء العام, وتعزيزِ المصداقية, والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطةِ الوطنيةِ الفلسطينية.

كما نصَّتِ المادة ٣٢ من القانون المذكور على أنَّه:

"يهدف الديوانُ إلى ضمانِ سلامةِ العملِ والاستقرارِ المالي والإداري في السلطةِ الوطنيةِ بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية, وكشف أوجه الانحرافِ المالي والإداري كافة, بما فيها حالات استغلال الوظيفةِ العامة والتأكدِ من أن الأداءَ العام يتفق مع أحكامِ القوانين والأنظمة واللوائح والقراراتِ والتعليماتِ النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقةٍ وبأقل تكلفةٍ ممكنة.....".

وعلى الصعيد العمليِّ وفي تقريرٍ صادرٍ عن الهيئة المستقلة لحقوقِ الإنسانِ حول عملية انتخابات رئاسة السلطة الوطنية التي جرت بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩ , ورد أنَّ هناك عددا من الخروقاتِ التي وقعت خلال الدعايةِ الانتخابية، وتمثلت بشكل رئيسي في تدخل موظفين عامين أو مشاركة بعض المؤسساتِ الرسميةِ في الدعايةِ الانتخابية لصالح بعضِ المرشحين، هذا بالإضافةِ إلى مشاركة بعض المؤسساتِ الأهلية والسيارات التابعة لها في الدعاية الانتخابية لبعض المرشحين.

كما ورد في التقريرِ السالفِ ذكرُه أنه لوحظ وجودُ مظاهر بذخ في عملية الإنفاق على الحملات الدعائية للمرشحين، خاصة في ظل عدم وجود قانون يضع ضوابط للإنفاق على الحملات الانتخابية ، ومصادر تمويلها.

ومن ضمنِ التوصياتِ التي أوردها التقريرُ أنه من الضروري تفعيلُ الأحكامِ القانونيةِ المتعلقةِ بالدعايةِ الانتخابية، وبخاصة منع تدخلِ الجهاتِ الرسميةِ في الدعايةِ الانتخابية، وتحديد سقفٍ مالي وتقديمِ كشفٍ مالي من قبل المرشحين كافة ، سواء فازوا أم لا. وبالرغم من عدمِ وجودِ نصوص قانونية بشأن الدعايةِ الانتخابيةِ في وسائل الإعلامِ الخاصة، إلا أنه من الضروري أن تلتزم هذه المؤسسات باتباعِ وسائل نزيهةٍ ومتساويةٍ في الدعاية الانتخابية للمرشحين. كذلك فإنه من اللازم أن تسعى الأحزاب والمرشحون إلى اتّباعِ أساليبَ شفافةٍ في الحصول على أيِّ مواردَ ماليةٍ أثناء الدعاية الانتخابية التي يقومون بها، وأن تقومَ السلطةُ التنفيذيةُ الفلسطينيةُ بالتعميم على الموظفين العموميين كافة ، سواء كانوا في مؤسسات مدنية أو أجهزة أمنية أو بلديات بوجوب الالتزام الكاملِ بما نص عليه القانون، وعدم استخدامِ الموارِدِ العامة في الحملات الانتخابية.

كما جاء أيضا في تقريرِ مؤسسة الحقِ الرقابي على انتخاباتِ مجالس الهيئاتِ المحلية للعام ٢٠١٢ انه في أثناءِ العمليةِ الانتخابية ورد هناك عدد من الخروقاتِ التي وقعت خلافا لأحكامِ قانون انتخاب مجالسِ الهيئاتِ المحليةِ الذي يلزم السلطة التنفيذية ,وأجهزتها الأمنية بالوقوفِ موقف الحياد التام في مراحل العملية الانتخابية جميعها , كاستخدام سياراتٍ تابعةٍ لبعضِ الأجهزةِ الأمنيةِ داخل مراكز الاقتراع حيث كانوا يقومون بنقل ناخبين من أماكن تواجدهم إلى مراكزِ الاقتراع[٣] .

وفيما يتعلق بالخصوصية الفلسطينية وآراء الجهات ذات العلاقة لا سيَّما الأحزابُ والفصائلُ الفلسطينيةُ فيما يتعلق بمصادرِ التمويل للحملات الانتخابيةِ، نؤكد أن بعضَ الفصائلِ الفلسطينية ترفض مبدأَ الإفصاحِ عن مصادر تمويلِ الحملاتِ الانتخابية في ظلِ وجود الاحتلال الإسرائيلي, وما يمثله ذلك من مخاطرة لتلك الحركات على المستوى المحلي والإقليمي والدولي أيضا، حيث أكد النائبُ في المجلس التشريعي عمر عبد الرازق[٤] المسؤول عن الحملةِ الانتخابيةِ لكتلةِ الإصلاحِ والتغيير في انتخابات العام ٢٠٠٦. إنَّ عملية الرقابةِ على المصادرِ لا تتفق مع وجودِ الاحتلالِ في الحالة الفلسطينية، حيث يؤدي الإفصاحُ والرقابةُ على مصادرِ التمويلِ إلى ملاحقةِ الجهاتِ المتبرعة للحملات الانتخابية على اعتبار أنَّ هنالك عددا من الفصائل والأحزابِ الفلسطينيةِ لا سيَّما حركةُ حماس تُعتبرُ حركاتُ مقاومةٍ محظورةٍ لدى الاحتلال ودول أخرى, الأمرُ الذي يتطلب بالضرورة إخفاءَ مصادرِ التمويلِ وعدم الإفصاح عنها إلى حين زوال الاحتلال الإسرائيلي، وبعدها لا نرى أيَّ إشكالية في الرقابةِ الكاملة والإفصاحِ عن مصادر التمويل.

ومن جانبٍ آخرَ فقد أكَّدَ السيد عبد الرازق على موافقتهِ على فكرةِ التمويلِ العامِ المباشرِ من قبلِ السلطةِ للحملاتِ الانتخابيةِ بشرط أن يتمَّ هذا التمويلُ على أسسِ عادلةٍ وواضحة وتستند لقانون يصدر عن المجلس التشريعي الفلسطيني، وليس بموجب قرارٍ بقانون يصدرُ عن رئيس السلطة.

وفيما يتعلق بالتمويل الخارجي، فقد أكدَّ السيد عبد الرازق على اتفاقه التامِ مع أنَّ التمويلَ يجب أن يكونَ تمويلا ذاتيا فلسطينيا ,وليس تمويلاً أجنبيا. ويرى أنَّ التمويلَ الذاتيّ لا يتعارض مع فكرة الامتدادِ الخارجيِ لبعضِ الحركاتِ الفلسطينيَّة.

وترى العضوُ في المجلس التشريعيِ الدكتورة (نجاةُ أبو بكر) عن حركة فتح التي تمثل حزب السلطة الحاكم في الضفة الغربية أن الإفصاحَ عن مصادر التمويل غير صحيح في ظل الاحتلال، ومن جانبٍ آخرَ فقد رأت النائب أهمية وضرورة التمويل العام المباشر من قبل السلطةِ للحملاتِ الانتخابية بشرط أن يتمَّ هذا التمويل على أُسُسٍ عادلة وواضحةٍ مضيفة في ذلك أن يتمَّ تخصيصُ تمويلٍ للنساء المرشحاتِ في الانتخابات كنوعٍ من الدعم لمشاركة المرأة في العملية الانتخابية[٥].

و**أكَّدَ العضوُ في المجلس التشريعي** السيد قيس أبو ليلى عن الجبهة الديمقراطية أن قائمته مع الإفصاحِ عن مصادر التمويل للحملات الانتخابية, وأكدَّ على ضرورةِ وضعِ قيودٍ على التبرعات الواردة من القطاع الخاص، كما أكَّدَ من جانب آخر على ضرورةِ التَّمويلِ العام المباشر من السلطة بشرط أنْ يتمَّ هذا التمويل على أُسُسٍ عادلةٍ وواضحة[٦].

٣.تقرير مؤسسة الحق الرقابي على انتخابات مجالس الهيئات المحلية للعام ٢٠١٢ ، ص ٤٤.

٤. مقابلة أجراها الباحث مع السيد عمر عبد الرازق بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٣.

٥. مقابلة أجراها الباحث مع عضو المجلس التشريعي عن حركة فتح د.نجاة أبو بكر بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٧

٦. مقابلة أجراها الباحث مع العضو في المجلس التشريعي السيد قيس أبو ليلى بِتاريخ ٢٠١٦/٥/١

الفصل الثاني

ضماناتُ النزاهة في الإنفاق على الحملاتِ الانتخابية

تتضمّن النفقاتُ على الحملاتِ عادةً أيّ نفقات تُسدّد لأهداف انتخابية، سواء أكانت النفقاتُ نقديةً أم عينية، من قبل المرشّحِ, أو الحزبِ, أو المدفوعة لحسابه, أو مصلحته برضاه الصريح من قبل أشخاصٍ آخرين، شرط أن تتعلق مباشرةً بالحملة الانتخابية.

ويمثل تنظيمُ الإنفاقِ على الحملاتِ ضرورة لحماية العملية الديمقراطية، بما في ذلك حدود الإنفاق، حيث أشارت لجنةُ الأممِ المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم ٢٥ إلى أنَّه : "قد يكون وضع حدود معقولة على إنفاقِ الحملاتِ مبررًا حيثما اعتبر ذلك ضرورةً لضمان عدم تقويض اختيار الناخبين الحر أو الإخلال بالعمليةِ الديمقراطيةِ عن طريقِ الإنفاقِ غير المتناسب نيابةً عن أي مرشحٍ أو حزب."

يتشكّل سقفُ الإنفاق عادةً من مبلغٍ مطلق أو مبلغ نسبيّ، استناداً إلى عدّة عوامل مثل :عدد السكّان الناخبين في دائرة معيّنة، وكلفة الموادِ والخدماتِ المتعلقةِ بالحملات. لكن مهما كان النظام المعتمد، يجب أن تكون هذه الحدود منصوصاً عليها في القانون، كما يجب أن تأخذَ بعينِ الاعتبار عوامل التضخم المالي للتأكد من أنها ستكون ملائمة للدورات الانتخابية اللاحقة. كما ينبغي تطبيق هذه الحدود على المرشّحين المتنافسين جميعهم ، للحيلولةِ دون لجوئهم إلى أساليبَ للالتفاف على سقف الإنفاق. فضلاً عن ذلك، يجب أن يُسمحَ للمرشّحين بإنفاقِ ما يكفي من الموارد لنقل رسالتهم السياسية. كما ينبغي أن تكون حدودُ النفقاتِ الانتخابيةِ منصوصاً عليها بشكل واضح في القانون. فيستند المرشّحون إلى المعلوماتِ المتعلقةِ بحدود الإنفاق للتأكّد من أنهم يتصرّفون وفقاً للقانون، بينما يستند إليها المواطنون لمساءلة الأحزاب والمرشّحين. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتضمّن البيانات المتعلقة بالنفقات، في المقام الأول، معلومات عن الصفقاتِ التي أُجريَت، بما في ذلك قيمةُ الأموالِ أو السلعِ والجهة المستفيدة منها.

ومن أوجهِ الإنفاقِ على الحملاتِ الانتخابيةِ : استئجارُ المكاتب الانتخابية ونفقاتها، وإقامةُ التجمعاتِ والمهرجاناتِ, وإقامةُ الاجتماعاتِ العامةِ ذات الغاية الانتخابية، وإعدادُ, ونشرُ, وتوزيعُ الموادِ الإعلامية, والرسائل الدعائية, وتوزيع الصور والملصقات واليافطات وتعليقها, والمبالغُ المدفوعةُ للأشخاصِ العاملين في الحملةِ الانتخابيةِ, والمندوبين ومصاريف نقل وانتقال الناخبين, وأيّ مبالغ تدفع في سبيل الحملة الانتخابية إلى أيِّ صحيفةٍ, أو محطةٍ تلفزيونية, أو إذاعةٍ, أو مجلة أو أيِّ وسيلة نشرٍ أخرى.

وأمّا في فلسطين فحدَّدت المادة (٩٦) من القرارِ بقانون بشأنِ الانتخاباتِ العامةِ سقف الإنفاقِ في الانتخاباتِ العامة بمبلغ مليون دولار أمريكيّ, أو ما يعادلها من العملة المتداولة قانونا بالنسبة للمرشح لمنصب الرئيس أو للقائمة الانتخابية. في حين أغفل قانون انتخاب الهيئات المحليَّةِ النص بشكل صريح على تحديد سقف الإنفاق في الهيئات المحليةِ. وهنا يلاحظ أن القانونَ الفلسطينيّ لم يمنح لجنةَ الانتخاباتِ المركزية الحق في مراجعةٍ دوريةٍ لهذا السقفِ بما ينسجمُ مع الاحتياجاتِ الفعليةِ للحملات الانتخابية والتَّنسيب بتعديلهِ للجهاتِ المختصة[٧].

كما المشرع الفلسطيني وضع تعريف للنفقاتِ الانتخابيةِ وما هي أوجه الإنفاقِ المشروعةِ على الحملات الانتخابية. كما لم تقم لجنةُ الانتخاباتِ المركزيةِ بوضع نموذجٍ معدٍ للأنشطة التي تُمثِّل دعايةً انتخابيةً ومقدار نفقاتها حتى يكون ذلك دليلاً إرشاديا في مراجعة المصروفاتِ التي يثبتها المرشح سواء في بيانِ الإنفاق أو في قيمةِ التّبرعات العينية مما يسهل التلاعب في إثباتِ قيمة النفقاتِ التي تتم على الدعايةِ حيث أنه من الممكنِ أن تثبتَ النفقات في الدفاترِ أو البياناتِ الماليةِ بأقل من القيمة المدفوعة[٨].

٧. مقابلة أجراها الباحث مع السيد أنيس أبو السباع، لجنة الانتخابات المركزية بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢١.

٨. مقابلة أجراها الباحث مع السيد أنيس أبو السباع، مصدر سابق.

الإشهار السياسي:

ولا بدَّ هنا من التَّطرقِ إلى م**فهوم الإشهارِ السياسي** الذي يمكن أن يُعرَّف بأنه : كلُّ وسيلة تعتمدها الأحزاب أو المرشحون بمقابل مادي أو دونه قبل تاريخ انطلاق الدعاية الانتخابية بقصد عرض برامجهم الانتخابية وتوجهاتهم. كالمعلقات الموجودة في الطرق العامة والساحات العمومية والومضات الإعلامية عبر وسائل الإعلامِ العموميَّة والخاصة، وفي بعضِ الأحيانِ تتجاوزُ هذه النفقاتُ السقوفَ المسموحَ بِها أثناء الدعايةِ الانتخابيةِ وبشكل قانونيٍّ لا تحتسبُ هذه النفقات ضمن نفقات الدعاية الانتخابية، مما يمسّ بمبدأ تكافؤ الفرصِ بين المرشحين, لذا في بعضِ الدولِ يتم النص على منع الإشهارِ السياسي, وذلك لوضع المرشحين مهما كانت إمكانياتُهم الماديةُ على قدم المساواة, والحد من تأثير المال السياسي على العمليةِ الانتخابية, وضمان حيادِ الإعلامِ بحيث لا يخدم مصالح حزب ما على حساب بقيةِ الأحزابِ أو المرشحين الآخرين.

أما **في فلسطين** فقد حدد قانونُ الانتخاباتِ العامة المدةَ المسموحةَ للدعاية الانتخابية، حيث أوردَ أن الدعايةَ الانتخابيةَ تبدأ قبل اثنين وعشرين يوماً من اليومِ المحدد للاقتراع، وتنتهي بأربع وعشرين ساعة قبل ذلك الموعد، ويحظرُ أي نشاط أو فعالية دعائية في اليومِ السابقِ ليوم الاقتراع أو في يوم الاقتراع. وأما في الانتخاباتِ المحليةِ فتبدأ الدعايةُ الانتخابيةُ قبل أسبوعين من اليوم المحددِ للاقتراع، وتتوقف قبل ٢٤ ساعة من موعد الاقتراع المهرجاناتُ, والتجمعاتُ, والمسيراتُ, والدعايات التلفزيونية والإذاعية, والدعاياتُ المنشورة في الصحف, وغير ذلك من أشكال الدعاية التي ستصدر خلال هذه الفترة.

وبذلك فإنَّ القانونَ الفلسطينيَّ لم يعالج قضية الإشهارِ السياسي على النحو المطلوب ,الأمرُ الذي يتطلبُ التعديلَ على القانون.

محظورات الإنفاق:

وضعتِ المبادئُ والممارسات الدولية الفضلى المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية بعضَ المحظوراتِ على المرشحِ أثناء الدعايةِ الانتخابيةِ, وألزمه ببعض الالتزامات ومنها ما يتعلق بالإنفاقِ على حملته الانتخابية، كحظر تقديم الرشاوى بأنواعها جميعها :

أ- النقدية: وهي بأن يتم دفع المال مباشرة إلى الناخبِ لكي يقومَ بالتصويتِ لصالحِ مرشحٍ أو حزبٍ بعينه.

ب- العينية: كتقديمِ الهدايا العينية, والطرود الغذائية لأعضاء الدائرة الانتخابية , أو تقديم بعض الخدمات الإنشائية من أجل التصويتِ لصالحِ المرشح، ويشمل ذلك أيضا الوعد بتوظيف الأشخاصِ مقابل الحصول على أصواتِهم أو الوعد بزيادة الرواتبِ أو الترقية.

أما في فلسطين فحظر القرار بقانون الانتخابات العامة في المادة (109) على المرشح إعطاءَ ناخباً مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو إقراضه أو العرض عليه أو التعهد بأن يعطيه نقوداً أو منفعة أو أي مقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع. وفُرِضَت عقوبة على كل من ارتكب أيَّاً من الأفعال المذكورةِ أعلاه بعد إدانته ومصادرة مواد الرشوة والحكم عليه بإحدى العقوبتين الآتيتين أو بكلتيهما:

أ- الحبس لمدةٍ لا تزيد على ثلاث سنوات.

ب_ غرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دولارٍ أمريكي أو ما يعادلها بالعملةِ المتداولة قانوناً.

ج- وللمحكمةِ أن تقضيَ باستبعاد اسمه من قوائم المرشحين.

الفصل الثالث

الرقابة على التمويلِ والإنفاقِ على الحملاتِ الانتخابية

إنّ مراقبةَ مدى الالتزام بقوانين تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ تمثّل آليةً مهمّة لتحسينِ مستوى الشفافيةِ وتطبيقِ الأنظمةِ على أكمل وجه. فتشكّل الدولُ غالباً هيئةَ إشرافٍ مستقلةٍ مهمّتها تطبيقُ أنظمةِ تمويل الحملات، بما في ذلك نشر التقارير. لكنّ درجة استقلالية هذه الهيئة تتنوّع بين حالة وأخرى، مما يمكن أن يؤثّرَ على ثقة العامة في مدى فعالية التدقيقِ في تمويلِ الحملات. في هذا الإطار، يمكنُ دمجُ تدابيرَ وقائيةٍ تشريعيةٍ ضمن القوانين التي تنظّم كيفية اختيار هذه الهيئة، وبنيتها، وصلاحياتها، لتجنّب ضغوطات الحكومة أو تأثير الأحزاب. ولتعزيز درجة الفعالية، يجوز لهيئة الإشراف أن تصدرَ التوجيهات والإرشادات، وتحقّق في انتهاكات القوانين، فإما تفرضُ عقوباتٍ أو تطلبُ فرضَ عقوباتٍ جراء الانتهاكات المذكورة. كما يجب توضيحُ طبيعةِ العلاقة بينَ هيئة الإشرافِ على تمويل الحملاتِ وبقية الهيئات الانتخابية والحكومية. فضلاً عن ذلك، يجب رسمُ صلاحيةِ هيئة الإشراف ومجالات المسؤولية الخاصة بها لتجنّب تضاربِ المصالحِ, أو التداخل في الصلاحيات.

إنّ مراقبةَ الجمهور، والصحافيين, ومنظّمات المجتمع المدني لتقارير النفقات, وتمويل الحملات، الصادرة في حينها، تتيح لهم تقييمَ مدى نزاهة المنافسةِ الانتخابية. كما يتيحُ لهم هذا الأمرُ مراجعةَ التأثيراتِ السياسيةِ التي يتعرّضُ لها المرشّحون عند تقلّدهم منصباً معيّناً. فضلاً عن ذلك، يمكنهم الاستناد إلى هذهِ المعلوماتِ لمحاسبةِ هيئةِ الإشراف، مما يمكن أن يساهم في تحسين أدائها.

أمّا في فلسطين فالرقابة على تمويل الحملات الانتخابية يخضع للجهات الرقابية الآتية:

١. لجنة الانتخابات المركزية:

تتولى لجنةُ الانتخاباتِ المركزيةِ المصادقة على الإجراءات اللازمة للعمليّة الانتخابيّة جميعِها، إلى جانب الإشرافِ والمراقبةِ العامة على سيرِ العملية الانتخابية، بمراحلها المختلفة، والتأكد من إجرائها تبعاً للقانون، حيث أكّدت الفقرة 1 من المادة 13 من القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة على أنَّ من مهام اللجنة: " العمل على تطبيق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه بما يحققُّ الغاياتِ المقصودةَ منه".

وقد منحت الفقرةُ ١١ من المادة ٦٦ لجنةَ الانتخابات صلاحيةَ إحالة كلِّ من يخالفُ القيودَ المفروضة على الدعاية الانتخابية إلى المحكمةِ المختصةِ, ويشمل ذلك ما يتصلُ بتمويلِ الحملات الانتخابية من:

١- عدم إقامةِ المهرجاناتِ, وعقدِ الاجتماعاتِ العامةِ في المساجدِ, أو الكنائسِ, أو إلى جوار المستشفيات , أو في الأبنية, والمحلات التي تشغلها الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة.

٢- عدم وضع الملصقات واليافطات الانتخابية في أيِّ أمكنة, أو مواقع عامة غير تلك المخصصة لذلك من قبل اللجنة.

٣- عدم استعمال شعار السلطة الوطنية في النشرات, والإعلانات, وسائر أنواع الكتابة والرسوم والصور الانتخابية.

٤- عدم استعمالِ السياراتِ واللوازم الحكومية في أعمال الدعاية الانتخابية.

وللتحقق من مصادر التمويل فقد أكَّدت المادة 68 من القانون المذكور على دور اللجنة في الرقابة على ذلك، حيث ألْزَمت الفقرةُ الثانيةُ من هذه المادةِ كلَّ قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكل مرشح شارك فيها، أن يُقدم إلى اللجنةِ خلالَ مدةٍ أقصاها

شهرٌ من تاريخ إعلان نتائجِ الانتخابات النهائية، بياناً مفصلاً بمصادرِ التمويلِ التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية جميعها. كما منحت اللجنة الصلاحية الجوازية في أن تطلبَ تدقيقَ الكشوفاتِ الماليةِ المشارِ إليها من مدقق حساباتٍ قانوني.

ومن خلال الموادِ السابقةِ نلاحظُ أنّ القانونَ لم يضع أي آليّاتٍ للجنة الانتخابات المركزية, للقيام بدور رقابي على تمويل الحملات الانتخابية، فلم يُلزمْ القانون القائمة الانتخابية أو المرشح بداية بفتح حساب بنكي خاص بتمويل الحملة الانتخابية, ولم يرفع عنه السّريّةَ المصرفيةَ, ولم يعطِها الصلاحياتِ في التفتيش على حساب المرشح , أو القائمة, ولم يلزم القوائمَ الانتخابيةَ أو المرشحين بتقديم الكشوفاتِ الماليةِ قبل البدء بالحملة الانتخابية, أو أثناءها, بل اكتفى بأنْ تُقدمَ كلُّ قائمةٍ انتخابيةٍ اشتركت في الانتخابات، وكلُّ مرشح شارك فيها إلى اللجنةِ خلالَ مدة أقصاها شهرٌ من تاريخ إعلان نتائجِ الانتخاباتِ النهائية، بياناً مفصلاً بمصادر التمويلِ التي حصل عليها , والمبالغِ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية. وللجنة أن تطلبَ تدقيقَ الكشوفاتِ الماليةِ المشار إليها من مدقق حسابات قانوني.

كما أنّ القانون لم يعطِ للجنة الانتخابات الصلاحية في استدعاءِ أيٍّ أشخاص تم التعاملُ معهم في الحملة الانتخابية للمرشحِ , وسماعِ أقوالهم فيما ثبت من إيداعِهم أو تلقيهم لنفقاتٍ من الحساب المخصص للإنفاق على الحملة الانتخابية[٩].

٢. ديوان الرقابة المالية والإدارية:

حددت المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ الجهاتِ الخاضعةِ لرقابة الديوان التي من بينِها وفقا للفقرة (٧) الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بأنواعها ومستوياتِها جميعها ومن في حكمها.

وعلى الرغم من أنه ليس هنالك نصٌ صريحٌ في قانون ديوان الرقابة المالية, والإدارية, وقانون الانتخابات العامة لدور ديوان الرقابة المالية, والإدارية في الرقابة على تمويل الحملاتِ الانتخابية إلّا أنَّ الفقرة السابعة من المادة (٣١) من القانون الواردة أعلاه تفتحُ المجالَ من خلال عبارة «ومن في حكمها» لإدخالِ الأحزابِ السياسيةِ والفصائلِ والقوائمِ الانتخابية لرقابة الديوان حيث أنَّ الأحزابَ السياسيةَ واحدة مما يمكن اعتبارُه مؤسساتٍ ذاتَ نفعٍ عامٍ تماثل النقابات والاتحادات المذكورة في المادة المشار إليها أعلاه، وبالتالي يستطيع الديوانُ في حال وجود مخالفاتٍ أو شبهاتِ مخالفاتٍ مالية ذات علاقةٍ بتمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ مثلا كمسألة الرشاوى الانتخابية, أو تدقيقِ الكشوفات الماليةِ الخاصةِ بتمويلِ الحملاتِ الانتخابية أنْ يُحقق في هذا الجانبِ, وهذا ما ينسجمُ مع المبادئِ التوجيهيةِ الخاصة من حيث ضرورة النص في التشريعاتِ الخاصةِ بتنظيم تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ ضرورة إلزامِ المرشحين, والقوائم الانتخابية بضرورة تقديم الكشوفاتِ المالية للجهات الإشرافيةِ على الانتخاباتِ وديوان المحاسبات. ومن الجدير بالذكر هنا التأكيدُ على أن الدورَ الرقابي للديوان في ظل هذه المادة يقتصر على الأحزابِ السياسيةِ والقوائمِ الانتخابيةِ ولا يشمل الأشخاصَ المستقلين مما يمثلُ فراغا تشريعيا يستوجبُ المعالجةَ بما ينسجمُ مع المعايير والتوجهات الدولية.

ومن جانب آخرَ فانَّ الدورَ الأهمَ للديوان في الرقابة على تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ يتمثلُ في الرقابة على عدم استغلال الموارِدِ والمالِ العام في تمويل الحملات الانتخابية كاستخدام المركباتِ الحكوميةِ أو المقرات العامة أو أي من الموارِدِ العامةِ في تمويل الحملات الانتخابية.

وبمراجعة الإطار العملي لدور الديوان في الرقابةِ على تمويلِ الحملاتِ الانتخابية في الفتراتِ السابقة نلاحظ أنَّه لم يكن له أيُّ دورٍ يُذكر. حيث يؤكد مديرُ عامِ الشؤونِ القانونيةِ في ديوانِ الرقابةِ الإداريةِ والماليةِ أنَّ لجنةَ الانتخاباتِ المركزيةِ ترفضُ أيَّ دورٍ للديوان في الرقابة على العمليةِ الانتخابية مفترضة أنَّ ذلك يمسُّ في استقلاليتها[١٠].

٩. وهذا ما أكدته لجنة الانتخابات المركزية في المقابلة التي أجراها الباحث ، مرجع سابق.

١٠. مقابلة أجراها الباحث مع مدير عام الشؤون القانونية في ديوان الرقابة الإدارية والمالية السيد جفال جفال بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٠.

٣. هيئة مكافحة الفساد:

أخضعت المادة (٢) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الأحزابَ والعاملين فيها حتى ولو لم تكن تتلقى دعماً من الموازنة العامةِ لأحكامه.

وبذلك فإن أيَّ أشكالٍ قد تدخلُ ضمن الأفعالِ التي عددتها المادة الأولى من هذا القانون في تعريفها للفساد تقترف من الأحزابِ السياسيةِ في موضوعِ تمويلِ حملاتِهم الانتخابيةِ ستخضعُ لملاحقةِ هيئةِ مكافحة الفساد، ونخص هنا كل من:

أ- الرشوة الانتخابية.

ب- اختلاس الأموالِ المقدمةِ لتمويلِ الحملاتِ الانتخابية.

ج- الكسب غير المشروع من الحملاتِ الانتخابية.

ومن جانب آخر فقد نصت المادة (١٠) أنَّ على الجهاتِ المختصةِ جميعِها أنْ تُقدم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بيانا بأسماء المكلفين التابعين لها الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما يتعلق بتقديم إقرارات ذممهم المالية، وبهذا فإن إقرارات الذمة المالية يمكن أنْ تمثلَ إحدى الوسائلِ المهمةِ لفحصِ الخروقات في تمويلِ الحملاتِ الانتخابية.

ونشيرُ إلى أنَّ جريمةَ الرشوةِ الانتخابيةِ المنصوص عليها في المادة (١٠٩) من القرار بقانون الانتخاباتِ العامةِ تقع ضمنَ دائرةِ اختصاصِ هيئةِ مكافحة الفساد على اعتبار أنَّه ينطبق عليها جريمةُ الرشوةِ المعاقب عليها وفقا للمادة الأولى من قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ التي أُحيلت إلى قانون العقوبات في هذا الجانب.

٤. دور سلطة النقد:

قد لا يرى البعضُ أيَّ دورٍ لسلطة النقدِ في موضوعِ تمويل الحملاتِ الانتخابية، ولكنَّ الدورَ الذي منحه لها القرارُ بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧م بشأن مكافحةِ غسلِ الأموال، قد يجعل لها دورا في الرقابة على الأموالِ التي قد تستخدم في تمويل الحملات الانتخابية إذا ما كانت تلك الأموالُ ناجمةً عن جرائم أصيلة وفقا لما حددته المادة ٣ من هذا القرار بقانون[١١].

١١. نصت هذه المادة على الآتي:

«يعد مالاً غير مشروع ومحلا لجريمة غسل الأموال كل مالٍ متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه:
١. المشاركة في جماعة إجرامية وجماعة نصب منظمة.
٢. الاتجار في البشر وتهريب المهاجرين.
٣. الاستغلال الجنسي للأطفال والنساء.
٤. الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية.
٥. الاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر.
٦. الاتجار غير المشروع في البضائع المسروقة وغيرها.
٧. الرشوة والاختلاس.
٨. الاحتيال.
٩. تزوير العملة والوثائق الرسمية.
١٠. التزوير، والاعتداء على الملكية الفكرية.
١١. الجرائم التي تقع مخالفة لأحكام قانون البيئة.
١٢. القتل أو الإيذاء البليغ.
١٣. الخطف أو الاحتجاز أو أخذ الرهائن.
١٤. السطو والسرقة.
١٥. التهريب.
١٦. الابتزاز أو التهديد أو التهويل.
١٧. التزوير.
١٨. القرصنة بشتى أنواعها.
١٩. التلاعب في أسواق المال.

٥. دور وزارة المالية:

لا شك أن دوَر وزارةِ الماليةِ في الرقابة على نزاهة تمويل الحملاتِ الانتخابيةِ هو دورٌ غير مباشر يمكن أن تمارَسه الوزارةُ من خلال المراقب المالي الموجود في الدوائر الحكومية الذي يدخلُ ضمنَ اختصاصِه الرقابةُ على إساءة استخدامِ المالِ العامِ المخصصِ من الخزينةِ العامةِ لتلك الدوائر وخصوصا عندما تُستخدمُ هذه الموارِدُ من قبل الحزب الحاكم. ولابدَّ من التأكيد بأنَّ دورَ وزارةِ المالية سيكون الأهمَ في الرقابةِ على تمويلِ الحملات الانتخابيةِ في حال تبني مبدأ التمويل العام من قبل الدولة، حيث ستصبح الوزارة في هذه الحالة ووفقا لقانون الموازنة العامة والنظام المالي الجهة المانحة التي يتوجب عليها التحقق من حسن استخدام الأموالِ التي تمنحها للأحزابِ السياسيةِ وللقوائمِ الانتخابية.

٦. دور منظمات المجتمع المدني:

تعتبر المراقبةُ المحليةِ والدوليةِ على الانتخاباتِ الفلسطينيةِ أحد المبادئ التي نصّ عليها قانونُ الانتخابات. ولجنةُ الانتخاباتِ المركزيةِ هي الجهة المسؤولة عن اعتمادِ وتسهيلِ عمل المراقبين المحليين والدوليين. وبموجب الصلاحياتِ المخولة لها، قامت لجنةُ الانتخاباتِ المركزيةِ بوضع مجموعة من الإجراءاتِ وقواعدِ السلوكِ التي تنظم عملَ المراقبين المحليين والدوليين.

تُعرِّف لجنةُ الانتخاباتِ المركزيةِ عمليةَ المراقبة على الانتخابات بأنها: متابعةُ سيرِ العمليةِ الانتخابية، دون التدخلِ في سير العملية نفسها، وإصدار تقاريرَ وملاحظاتٍ حول إجراءِ العمليةِ الانتخابية، وفقاً للمعلوماتِ التي يتمّ جمعها، بواسطة المراقبينَ المعتمدينَ من قبل لجنةِ الانتخاباتِ المركزية. وبشكل محدد تهدف عملية المراقبة إلى:

١- رصد أيِّ تجاوزات تحدث أثناء العملية الانتخابية.

٢- تزويد الجهاتِ المعنيةِ بالملاحظاتِ حول سير العملية الانتخابية، والقرارات التي يتمّ اتخاذها.

٣- إضفاء صفة الشفافية والنزاهة على العملية الانتخابية.

أنواع المراقبين:

أ. المراقبونَ المحليّونَ والدوليون:

هم الأشخاصُ الذين ترشِّحهم هيئاتُ الرقابةِ المحليةِ أو الدوليةِ , لتمثيلها في الرقابةِ على العمليةِ الانتخابيةِ لدى اللجنة , ويحملون بطاقاتِ اعتمادٍ صادرة عن اللجنة.

ب. وكلاء القوائم الانتخابية:

النوعُ الآخرُ من المراقبين هم وكلاء القوائم الانتخابية. وكغيرهم من المراقبين لا يحق لهم التدخلَ بسير العملية الانتخابية، إلا أنَّه يحقُّ لهم تقديمَ شكاوى وملاحظاتٍ خطية حول سيرِ العملية الانتخابية، وُتعتبر مشاركتُهم , ويهدف وجودُهم إلى حمايةِ مصالحِ القوائم التي يمثلونها.

---

٢٠. الكسب غير المشروع.

ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تُؤدي أدوارا فاعلة في الرقابة على تمويلِ الحملاتِ الانتخابية من خلال الآتي:

١- فتح نقاشٍ عامٍ حول النصوصِ التشريعيةِ التي تحكم تنظيمَ تمويلِ الحملاتِ الانتخابية, والتقدم بمقترحاتها للجهات المختصة من أجلِ تحسين الأطرِ التشريعيةِ, وتنظيمِ حملاتِ ضغط على صانعي القرار لتنفيذِ توصياتها.

٢- تحديد ممارساتِ الفسادِ, وانتهاكاتِ قواعدِ تمويلِ الحملاتِ الانتخابية التي قد تؤثرُ على تكافؤِ الفرصِ وعدالةِ الحملات الانتخابية.

٣- رفع الدعاوى في حال رصدِها لانتهاكات تتعلق بتمويل الحملاتِ الانتخابية باعتبارِها جهات ذات مصلحة.

ونشير هنا إلى ضعفِ دورِ منظماتِ المجتمعِ المدني في فلسطين على الرقابةِ المتعلقةِ بتمويل الحملاتِ الانتخابيةِ, حيث يتبين لنا بمراجعة التقاريرِ الرقابيةِ لبعضِ المؤسساتِ المحليةِ أن هذه الرقابة تتسمُ بعموميتها, والتركيزِ على سير العملية الانتخابية برمَّتها, وقد يكون مرد ذلك إلى إشكاليةِ عدم التخصصِ لدى المراقبين على القضايا المتعلقة بتمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ, وإلى حداثةِ التجربةِ الانتخابيةِ الفلسطينيةِ, وعدم معالجةِ النصوصِ التشريعيةِ لموضوع الرقابةِ على تمويل الحملاتِ الانتخابيةِ بشكل مُفصَّل.

رفع التقاريرِ والكشفِ عن المعلوماتِ الخاصةِ بتمويل الحملاتِ الانتخابيةِ .

أنَّ الكشفَ عن المعلوماتِ هو ركيزة أساسيةٌ في ضبط دور المال في السياسة، فإذا لم يصرح الحزب أو المرشح عن نفقاته، لن يكون من الممكن مراقبة حدود الإنفاقِ أو تطبيقها، وإذا لم تتوفر أسماء التجار الذين تعاملت معهم الحملات الانتخابية (المطابع، أصحاب القاعات، دور الطبع...) لن يكون من الممكنِ التدقيقُ في النفقاتِ والتحققِ منها، لذا فانَّ الكشفَ العامَّ الفعال عن المعلومات يتطلب شرطين **أولهما :** أن يُبلِّغَ المرشحون والأحزابُ بالتفصيل عن الإيرادات, والنفقات . **والشرط الثاني:** أن تكونَ التقاريرُ عن تمويلِ الحملاتِ الانتخابيةِ في متناولِ العامةِ في الوقت المناسب.

ونتيجة للكشفِ الفعالِ عن المعلومات، تظهر فائدتان : **أولاهما :** يصبح الناخبونَ أكثرَ وعيا واطِّلاعا ومستعدين بشكل أفضل لممارسةِ حقوقِهم في نظام ديمقراطي. **وثانيهما:** يكتسب الإعلامُ والمجتمع المدنيُّ القوةَ اللازمةَ «لتتبع أثر المال» وبالتالي فحص رجال السياسة باستمرار.

وبفضلِ رفعِ التقارير والكشف عن المعلومات المتعلقة بتمويل الحملات، يصبح المرشّحون والأحزاب السياسية مساءلين أمام هيئاتِ الإشراف على تمويل الحملاتِ وعامة الناسِ بشأن طريقة تمويلهم لحملاتهم. ولا يخفى على أحد أنّ المعلوماتِ المتعلقةَ بتمويل الحملاتِ تساعد في إعلام المواطنين بالجهات التي تقدّم الدعم المالي إلى الأحزاب السياسية والمرشّحين، متيحةً للناخبين إجراء خياراتٍ أكثر وعياً نتيجة لذلك[١٢].

ولكي تحقق هذه التقارير فوائدها يجب أن ترفع إلى هيئةِ الإشرافِ على الحملاتِ في حينه وأن تكون شفافة. كما ينبغي أن يحدّد القانونُ بشكل واضح نوع المعلومات المطلوبة في التقارير، والمهلة الزمنية لإرسالها، وطريقة كشفها للعامة. ومن المفيد أيضاً طلب تقاريرٍ أولية ومتوسطة ونهائية بشأن تمويلِ الحملات. فنقلُ المعلوماتِ إلى هيئةِ الإشراف يمكّنها من مراقبة مدى التزام المرشّحين والأحزاب بالقوانين.

١٢. إنّ أكثرية دول أميركا اللاتينية تشترط أن ينشر المرشّحون والأحزاب معلومات بشأن تمويل حملاتهم. فقد أنشأت كوستاريكا بوابةً إلكترونية تسهّل الوصول إلى هذا النوع من المعلومات، مستخدمةً نماذج موحّدة تسهّل إدارة المعلومات ضمن برمجيات الكمبيوتر. أما في البيرو، فيجب أن تنشر الأحزاب معلومات عن تمويلها مرّتين في الشهرين خلال فترة الانتخابات، بحسب قواعد تمويل الأحزاب السياسية لعام ٢٠٠٥ ويشترط القانون الانتخابي لعام ١٩٩٧ أن يبلّغ كافة المرشّحين عن نفقاتهم خلال ٦٠ يوماً من الإعلان عن النتائج. كما يجب أن تتوفّر معلومات عامة ومفصّلة عن دخل كلّ مرشّح ونفقاته، يمكن تحميلها عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالمكتب الوطني للعمليات الانتخابية

بشكل عام، يجب أن يستوفي المرشّحون والأحزاب بعضَ شروط الكشفِ عن المعلوماتِ عند الترشّح لمنصبٍ عام. ومن هذه المعلومات، الكشف عن الأصول والخصوم الخاصة بهم عند تسجيل ترشيحهم أو على امتداد الحملة الانتخابية. في بعض الدول، تنشر هيئةُ الإشرافِ هذه المعلومات، بينما يجدُرُ بالمرشّحين أو ممثّلي الأحزاب نشرها بأنفسهم.

وينبغي أن تتضمّنَ المعلوماتُ التي يجب أن يقدّمها المرشّحون والأحزاب السياسية بشأن نفقات الحملة ومساهماتها، مع تحديد موعد تقديم هذه التقارير وطريقة تقديمها. فضلاً عن ذلك، قد تفرض بعض الشروط ضرورة الكشف العام عن الأصول والخصوم التي يملكها المرشّحُ عند وقتِ تسجيلِه للانتخابات أو على امتداد الحملة الانتخابية. أما بالنسبة للبياناتِ المتعلقة بالتمويل العام للحملات، والتمويل الخاص للحملات، ونفقات الحملات، فيجب أن تشملَ البياناتِ التي يتمّ الكشفُ عنها هويةَ المانحين مع تحديد تاريخ المساهمات والنفقات، فضلاً عن قيمتها وأنواعها.

ومن جانب آخرَ يجب أن تميّزَ التقاريرِ بشكلٍ واضح بين الحزب ككلّ، والمرشّحين الأفراد، وقائمة المرشّحين إذا كان هذا الأمر معتمداً في الانتخابات. ويجب أن تتضمّنَ ما يكفي من التفاصيل كي تكونَ مفيدةً ومفهومةً بالنسبة للمواطنين. ومن الممارساتِ السليمةِ أن تعتمدَ السلطات نموذجاً موحّداً وإرشاداتٍ حول كيفية إعداد التقارير، مما يوفّر وقتاً مناسباً لتحليلها والمقارنة بين مختلف الأحزاب والمرشّحين. كما ينبغي أن تميّزَ التقاريرُ بشكل واضح بين المساهماتِ والنفقات. فضلاً عن ذلك، يجبَ أن تتضمّنَ تعداداً لجميع المساهمات والنفقات ضمن فئات موحّدة وفق ما تحدّده الأنظمة المعنيّة، بحيث يتضمّن كل بند من بنود التقرير تاريخ كلّ صفقة وقيمتها، إلى جانب نُسخٍ تثبت حدوث الصفقة (مثلاً : الإيصالات، والشيكات، والحِوالات المصرفية , واتفاقات تقديم القروض).

أما في فلسطين فلم يشترط القانون على المرشحين أو القوائم الانتخابية تقديم أيِّ نوعٍ من التقارير المشارِ إليها سابقا وإنَّما اقتصرت المادة (٦٨) من القرار بقانون أنه واجب على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، بأن تقدم للجنة - خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلانِ نتائج الانتخابات النهائية- بياناً مفصلاً عن مصادرِ التمويلِ التي حصلت عليها جميعها , والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية، الأمر الذي يؤدي إلى إضعافِ مساءلة مرتكبي التجاوزات المتعلقة بقواعد تمويل الحملات الانتخابية. وقد منحت هذه المادةُ للجنة الانتخابات الصلاحيةَ الجوازيةَ في أن تطلب تدقيق الكشوفاتِ الماليةِ المشارِ إليها من مدقق حسابات قانوني.

وفي الواقع العملي لا يوجد لدى لجنةِ الانتخاباتِ المركزية أيّ نماذج للتقارير أو الكشوفات التي يجب أن تقدمَها القوائمُ الانتخابيةُ أو بيان للمعلومات التفصيلية التي يجب أن تتضمنهَا هذه الكشوفات المالية، كما أنَّه لا يتمُ نشُر تلك الكشوفاتِ الماليةِ لتمكينِ العامةِ من الاطلاع عليها[١٣].

العقوبات :

إنّ تطبيقَ أنظمةِ تمويلِ الحملاتِ بشكلٍ فعّال أمرٌ ضروري للمحافظة على نزاهة نظام تمويل الحملات الانتخابية، وتعزيز ثقة العامة في العملية الانتخابية، ومساءلة الأحزاب السياسية والمرشّحين. والعقوبات هي جزاءٌ تفرضه هيئةُ الإشرافِ على تمويل الحملات, أو أيّ هيئة مراقبة أخرى، تكون في بعض الحالات المحكمة ، على المرشّحين الذين ينتهكون أنظمة تمويل الحملات الانتخابية.

وتهدف العقوبات إلى إلغاء أيّ منافعَ يحصلُ عليها المرشّح جرّاء عدم الالتزام بالقانون، ومعاقبة المرشّحين غير الملتزمين، وردع أيّ محاولات عدم التزام في المستقبل. ويجب أن تكونَ العقوبات محدّدة في القانون بشكل واضح، ومعروفة لدى الشعب والمرشّحين، وقابلة للتطبيق، ومتناسبة مع الهدف المحدّد الذي ترمي إليه.

يجوز تطبيق مجموعة متنوّعة من العقوبات، مثل إرسال الإنذارات، وفرض الغرامات، والحرمان من الأموال العامة بشكل جزئي أو كليّ، فضلاً عن رفعِ دعوى جنائية في حالةِ الانتهاكاتِ الخطيرة. جديرٌ بالذكر أنّ القرارات جميعها يجب أن تُسجّل خطيّاً وأن

١٣. مقابلة أجراها الباحث مع ممثل لجنة الانتخابات المركزية، مرجع سابق.

تكونَ مبرّرة، كما ينبغي إعلامُ الأطرافِ المعنيّة بالقرار في الوقت المناسب.

لكن مهما كان نوعُ العقوباتِ المفروضة، يجب أن تتمتّع الأطرافُ المعنيّةُ بحقّ الطعنِ في القرار واستئنافه لدى محكمةٍ قضائيةٍ مختصّة.

وبمراجعة الإطارِ التشريعي في فلسطين نلاحظ أنَّ القرارَ بقانون عالج في الباب الثاني عشر الجرائم الانتخابية ,والعقوبات فنصت المادة (١٠٨) على الأفعالِ التي تشكل جرائمَ انتخابية ومن هذه الجرائم كل من ارتكب أي عمل من الأعمالِ المحظورة في الدعاية الانتخابية الواردة في المادة (٦٦) التي منها ما يخصُ تمويلَ الحملاتِ الانتخابية، إذ أوجبت على المرشحِ أو القائمة الانتخابية أن يراعي عدم استعمالِ شعارِ السلطةِ الوطنية في النشرات, والإعلانات, وسائر أنواع الكتابةِ والرسومِ والصور الانتخابية. وعدم استعمالِ السياراتِ واللوازمِ الحكوميةِ في أعمال الدعايةِ الانتخابية. وفرضت عقوبة على كل من ارتكب أياً من الأفعال المنصوص عليها بعد إدانتِه بإحدى العقوبتين الآتيين أو بكلتيهما:

١. الحبس مدة لا تقل عن ستةِ أشهر.

٢. غرامة لا تقل عن خمسمائة دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

كما جرَّمت المادة (١٠٩) شراءَ الأصواتِ في الانتخابات فنصت على أنه يعتبر قد ارتكب جرما كل من قام بأي من الأفعال الآتية:

أعطى ناخباً مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه نقوداً أو منفعة أو أي مقابل آخر من أجلِ

أ. حمله على الاقتراعِ على وجهِ خاصٍ أو الامتناع عن الاقتراع.

ب. قبول أو طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً, أو قرضاً, أو منفعة, أو أي مقابل آخر سواء لنفسهِ أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاصٍ أو يمتنع عن الاقتراعِ أو ليؤثر في غيره للاقتراعِ أو الامتناعِ عن الاقتراع.

وقد نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن يعاقب كل من ارتكب أيّا من الأفعالِ المنصوصِ عليها في الفقرة (١) أعلاه بعد إدانته ومصادرة مواد الرشوة والحكم عليه بإحدى العقوبتين الآتيتين أو بكلتيهما:

أ. الحبس لمدة لا تزيد على ثلاثِ سنوات.

ب. غرامة لا تزيدُ على ثلاثةِ آلافِ دولارٍ أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

ج. للمحكمةِ أن تقضيَ باستبعاد اسمه من قوائمِ المرشحين.

كما جرمت المادة (١١١) مخالفة أحكام الصرف على الحملةِ الانتخابية، فنصت على أنَّه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيدُ على ستةِ أشهرٍ, أو بغرامة لا تقل عن ستة آلاف دولار أمريكي, أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً, أو بالعقوبتين معاً كل من خالف أحكام المادة ٦٨ والمتعلقة بحظر تلقي أموالٍ لتمويل الحملة الانتخابيةِ من أيِّ مصدر أجنبيّ أو خارجي غير فلسطيني, والمادة ٦٩ المتعلقة بتحديد سقفِ الإنفاقِ على الحملةِ الانتخابيةِ من القرارِ بقانون، وللمحكمة استبعاد اسمِه من قائمة المرشحين ومصادرُة تلك الأموال.

كما أنَّ المادة (١١٣) جرَّمت كل فعل أو ترك أو امتناع عن فعل، أو تقصير أو إهمال عن القيام بأي واجب يفرضه هذا القانون، ولم تفرض له عقوبة خاصة، يعتبر جرماً معاقباً عليه بالحبس لمدة لا تزيدُ على ثلاثة شهور أو بغرامة لا تزيد على خمسمائة دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً أو بالعقوبتين معاً.

كما جرّم قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ جرائم الرشوة وشراء الأصواتِ, وفرض عقوبات مماثلة لما ورد النص عليها في قانون الانتخابات العامة.

ونؤكد هنا على أنَّه وبالنظرِ إلى العقوبات الواردة في القانون نجد أنها لا تمثل رادعا حقيقيا للتلاعب في الإنفاق في العملية الانتخابية, ولا تمثل ضمانة لشفافية ونزاهة العملية الانتخابية حيث لم يَنصِ القانون على وجوب استبعاد اسم المرشح من قائمة المرشحين , وإنما منحَ المحكمةَ الصلاحية الجوازية وكذلك لم يتم النص على منعه من ممارسة حقوقه السياسية لفترة قادمة. كما لم يَنصُصِ القانون على إخضاع النفقات التي تسبق فترة الدعايةِ لحدودِ الإنفاق على الدعاية الانتخابية[١٤].

١٤. وهذا ما أيده ممثل لجنة الانتخابات المركزية، مرجع سابق.

الخلاصة والنتائج والتوصيات

بتقييمنا لنصوص التشريعات الفلسطينية التي تحكم عملية التمويل والإنفاق في الانتخابات، يمكننا ملاحظة أن التشريعاتِ تظهر في نصوصها بعض الإيجابيات مثل:

أ. حظر التمويل الأجنبي.

ب. تحديد سقف معين للإنفاق على الدعاية الانتخابية.

ج. وضع بعض القيود على الدعاية الانتخابية.

د. حظر تقديم الرَّشاوي الانتخابية وفرض عقوبات على كل من يرتكبها.

إلّا أنه يلاحظ أن كل ذلك لا يحقق بشكل كبير النزاهة المنشودة لضبط عملية التلاعب في الإنفاق الانتخابي, وتحقيق الرقابة الحقيقية عليها حتى يتوافر مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين, ويتم منع التلاعب في الإنفاق المالي على الدعايةِ الانتخابية. وذلك لإغفال التشريعاتِ الفلسطينيةِ معالجة النقاط الآتية:

أولا : بالنسبة للتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

١. أغفل القانونُ النصَّ على ضرورة أن يفتح المرشح أو القائمة الانتخابية حساب بنكي لتمويل حملته الانتخابية وعدم خضوع الحسابِ البنكي للسرية المصرفية. وعلى عدم خضوعِ حسابات المرشح للسرية المصرفية لمدة سابقة على الترشح كأن تكون لمدة سنة وذلك حتى يتم التأكد من أنّ الأموال التي ستستخدم في الإنفاقِ على حملته الانتخابية قد جاءت بطريقة مشروعة، وهذا يزيد من الشفافية في تمويلِ حملته الانتخابيةِ ومصادر دخله.

٢. أغفل القانونُ النصَّ على منع الإشهارِ السياسي فلم ينصَّ على إخضاع النفقات التي تسبق فترة الدعاية لحدود الإنفاق على الدعاية الانتخابية.

٣. لم ينصُصِ القانونُ على وضعِ حد أقصى للتبرعِ وهذا ما يفتح باب التلاعب.

٤. لم يمنع القانون المحكوم عليهم في قضايا جنائية من التبرع في حساب الحملة الانتخابية للمرشح.

٥. لم يشجعِ القانون التبرعاتِ الصغيرةِ لتمويلِ حملة المرشح , وذلك بالنص على إعفاء هذه التبرعات من الضرائب.

٦. لم يأخذ القانون بمعيارِ اعتماد التمويل العامِ المباشر للإنفاق الانتخابي حيث أنه لم ينصَّ على أيّ مساهمات نقدية تقدم من الدولة في الحملة الانتخابية للمرشح.

٧. لم يَنصُصِ القانونُ على إلزامِ المرشحِ بتقديم كشف بأعضاء حملته الذين يتقاضون أجرا وأيَّ تعاقدات مع شركاتٍ متخصصة في الحملاتِ الانتخابيةِ أو أيِّ شركات أخرى، وذلك حتى تستطيعَ اللجنة محاسبتهم.

ثانيا: عدم تحديد ما هي النفقات الانتخابية بدقة

لم يورد القانونُ ما هي النفقات الانتخابية، كما أنَّ لجنة الانتخابات لم تحدد قائمة استرشادية بأسعار هذه النفقات حتى يسهلَ مراجعةُ تقاريرِ الحساباتِ المقدمة من المرشح ومطابقتها لهذه الأسعار الاسترشادية، وذلك لأن عدم وجود مثل هذا التحديد يفتح بابَ التلاعب في الإنفاقِ .

ثالثاً: بالنسبة لرقابة الهيئة المشرفة على الانتخابات

١. لم يعطِ القانون أيَّ صلاحيات للجنةِ الانتخاباتِ في التفتيشِ على حساب المرشحِ, أو القائمة ولم يلزم المرشحين والقوائم بتقديم كشوفاتٍ ماليةٍ وتقاريرَ أوليةٍ ومتوسطةٍ قبل انتهاء العملية الانتخابية بل اكتفى بالنص على إلزامِهم بتقديم كشوفاتٍ ماليةٍ خلال شهر من إعلانِ .

٢. نتائج الانتخابات النهائية.

٣. لم يعطِ القانونُ للجنةِ الانتخابات الصلاحية في استدعاءِ أيِّ أشخاص تم التعامل معهم في الحملة الانتخابيةِ للمرشحِ وسماعِ أقوالهم فيما ثبت من إيداعهم أو تلقيهم لنفقات من الحساب المخصص للإنفاق على الحملة الانتخابية.

رابعا:إغفال الرقابة الشعبية على الإنفاق

أغفل القانون أيَّ دورٍ للرقابة الشعبية على الإنفاق, واكتفى بإلزام القوائمِ الانتخابية التي اشتركت في الانتخابات, وكلِّ مرشح فيها أنْ يقدمَ إلى اللجنة خلالَ مدة أقصاها شهرٌ من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مفصلاً بمصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها جميعها أثناءَ الحملة الانتخابية. دون إلزام لها بنشر هذه التقارير على الجمهور حتى يستطيعَ الناخبين الحكم على هذا الإنفاق مما يُفقدُ هذه الكشوفَ الشفافيةَ المطلوبة .

خامسا :العقوبات

بالنظر إلى العقوباتِ الواردة في القانونِ نجد أنَّها لا تمثل رادعا حقيقيا للتلاعب في الإنفاقِ في العمليةِ الانتخابية ولا تمثل ضمانة لشفافية ونزاهة العملية الانتخابية, حيث لم يَنصُصِ القانونُ على وجوب استبعاد اسم المرشح من قائمة المرشحين, وإنما منح المحكمة الصلاحية الجوازية, وكذلك لم يتمَّ النصُ على منعه من ممارسة حقوقه السياسية لفترة قادمة.

سادسا: إغفال دور المجتمع المدني في الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية

أغفل القانونُ دورَ منظماتِ المجتمع المدني في الرقابة على تمويلِ الحملاتِ الانتخابية.

وعليه ولكي يتمَّ تعزيزُ النزاهة و المساءلة والشفافية في تمويلِ الحملات الانتخابية فإننا نرى أنَّ من أبرز التوصياتِ التي يمكن أن نقدمها في هذا الجانب الآتي:

أولا :من الناحية التشريعية

ضرورةُ إصدار قانونٍ مستقلٍ لتمويل الحملات الانتخابية يتفقُ مع المعايير الدولية بهذا الخصوص على أن يتضمن أهم النقاط الآتية:

١- اعتماد التمويلِ العام المباشر كمصدرٍ من مصادر التمويل, وبما يتفق مع إمكانيات السلطة الوطنية الفلسطينية على النحو الآتي:

أ. المخصصات التي تقدمها الحكومة من خزينة الدولة بقرارٍ من مجلس الوزراء بناء على تنسيبِ لجنةِ الانتخابات المركزية، على أن تمنح للأحزاب أو القوائم الانتخابية وفقا للآتي:

١- مبلغ للحزب أو للمرشح الذي يفوز في الانتخابات الرئاسية.

٢- مبلغ للحزب أو للقائمة الانتخابية التي تفوز بالانتخابات التشريعية عن كلِّ مرشح يصل من الحزب أو القائمة إلى المجلسِ التشريعي.

٣- مبلغ للمرشح المستقل الذي يفوز بالانتخاباتِ التشريعية.

ب. يشترط لتلقيِ الدَّعمِ المذكور أعلاه على كل مرشح أو قائمة :

١- استيفاء التقارير المالية بشكل سليم على النحو المطلوب (بما في ذلك ما كان عن الانتخابات السابقة) .

٢- الامتثال لمعايير المحاسبة والتدقيق ذات الصلة.

ج- تُمنح المخصصات المذكورة في البنود السابقة من هذه الفقرة قبل شهر فقط من تاريخ بدء الحملات الانتخابية في الانتخابات اللاحقة، على أن يتم منحها بالنسبة للمرشحين المستقلين لمن ترشحوا للانتخابات اللاحقة.

١. إلزام المرشحِ أو القائمة بضرورةِ فتحِ حساب بنكي وحيد ترصد فيه المبالغ المخصصة للحملة الانتخابية وتصرف منه جميع النفقات.

٢. النصُّ صراحة على عدمِ خضوعِ حساب الحملة الانتخابية لقانون سريّة الحسابات, و يعتبر المرشح متنازلاً حكما عن سرية هذا الحساب لصالح لجنة الانتخابات, وأن يعطى القانون لها الحق في الاطلاع على هذا الحساب في أيِّ وقت.

٣. مراقبة حسابات المرشح كافة لفترة سابقة على الانتخابات حتى تستطيعَ اللجنةُ الوقوفَ على مدى مشروعية هذه الأموال الموجودة في ذمته المالية, حتى تتوفرَ الشفافية في مصادر دخله، وعدم قصرِ الرقابة على حساب المرشح الخاص بالحملة الانتخابية فقط الذي يتمُّ فتحه أثناء فترة الترشيح, وينفق منه على الدعاية الانتخابية فقط.

٤. إلزام المرشح بتقديم كشف حساب بالمبالغ المودعة بهذا الحساب وأسماء المودعين والمبالغ المنصرفة وبيان فيها.

٥. أن يبلغَ المرشحُ اللجنةَ يوميا بما يتم إيداعه في هذا الحساب ومصدره.

٦. أن يخطرَ المرشح اللجنة يوميا بأوجه إنفاقه من هذا الحساب.

٧ . أن يمسكَ المرشح سِجلاً يقيد فيه التبرعات العينية التي يتلقاها, وتاريخها , وشخص المتبرع بها , والأشياء المتبرع بها , وقيمتها,
٨. وأن يبلغ اللجنة يوميا بما تم قيدُه في هذا السجل, وأن يسلمَّ هذا السجل كاملا للجنة الانتخاباتِ في اليوم الآتي لنهاية الحملة الانتخابية.

٩. وضع حدٍ أقصى للتبرع من الجهة المتبرعة لذات المرشح، لضمان عدم سيطرة فرد واحد أو مجموعة واحدة على المساهمة في حملةِ المرشح.

١٠. إعفاء التبرعات النقدية والمساهمات العينية التي تُقدم للمرشح من الضرائب حتى يحفَز ذلك المواطنين على التبرع في الحملة الانتخابيةِ للمرشح.

١١. إلزام لجنةِ الانتخابات بوضع نموذج للأنشطة التي تمثل دعايةً انتخابيةً ومقدار نفقاتها حتى يكون ذلك دليلا إرشاديا في مراجعةِ المصروفاتِ التي يثبتها المرشح سواء في بيانِ الإنفاق أو في قيمةِ التبرعاتِ العينية.

١٢. ضرورة التحديد بشكل دقيق مصاريف الدعايةِ والنفقات الانتخابية, ووضع بيانٍ تفصيليّ بالأعمال التي تعد من قبيلِ الدعاية الانتخابية التي يستلزم الإنفاق عليها من الحساب.

١٣. النص بشكل صريح على منع الإشهارِ السياسي.

١٤. إلزام المرشحِ بتقديم كشفٍ بأعضاء حملته الذين يتقاضون أجرا.

١٥. النص على إلزام كل من قدم مساهمة لأحد المرشحين أو تقاضى منه أجرا مقابل عمل أدّاه للمرشح بالإفصاح عن ذلك عند سؤاله أمام لجنة الانتخابات, أو من يفوض من قبلها، مع فرض عقوبة لكل من امتنع عن هذا الإفصاح عند سؤاله أو أدلى بمعلومات غير صحيحة.

١٦. إلزام كل قائمة أو مرشح بعد انتهاء الانتخابات بتقديم بيان حسابي شامل يتضمن المعاملات التي تمت كلها خلال فترة الحملة

الانتخابية, ويسلم بياناته مع المستندات المرافقة جميعها له خلال فترة شهر من تاريخِ انتهاءِ الانتخابات.

١٧. النصُّ على ضرورة تسليمِ التقريرِ الخاص بالإنفاق على الدعاية قبل إجراء الانتخابات بيوم على الأقل, مع تعليق إعلان النتيجة لحين إصدار تقرير اللجنة النهائي عن الانتخابات.

١٨. إلزام لجنة الانتخابات بنشر الكشوف الحسابية التي تقدم إليها من المرشحين عن أوجه تمويلِ حملاتهم, وأوجه الإنفاق على نشاطات الدعاية حتى يستطيعَ الناخبون الاطلاع عليها.

١٩. تشديد العقوبات الواردة في القانون لتكون رادعة, ويترتب عليها ضبط عملية الإنفاق الانتخابي.

٢٠. تحديد آليات ضبط الإنفاق المالي مثل : تعيين مراقب مالي لكل قائمة أو مرشح لمراقبة ومتابعة الأموال التي تنفق ومصادرها.

٢١. النص على دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في موضوع الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية بشكل مفصل فيما يتعلق باستخدام الموارد والأموال العامة.

٢٢. النص على دورِ منظمات المجتمع المدني في المشاركة في الرقابة على تمويل الإنفاق الانتخابي أو الاستعانة بخبرات هذه المنظمات في هذا الشأن, وحقها في رفع الدعاوى في حال رصدها لانتهاكات تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية باعتبارها جهات ذات مصلحة.

ثانيا: على المستوى العملي

١. اعتماد ميثاق شرف خاص بتمويل الحملات الانتخابية.

٢. أن تقوم اللجنة بنشر التقارير التي تتلقاها من المرشحين على الموقع الرسمي للجنة , وأن تُتيحَ المعلومات للناخبين عن مصادرِ التبرعات, وأوجه إنفاقها.

٣. أن يقومَ كل مرشح بتسمية محاسب معتمد يقدم تقريراً دورياً بقيمة التبرعات التي تلقاها المرشح و أسماء المتبرعين, وقيمة تبرع كل منهم، وقائمة بالمصروفات التي تم صرفها من الحساب الانتخابي أو نقلها لأيِّ حساب آخر ونوع الإنفاق و قيمته المالية.

٤. أن يلتزم كل مرشح بأن يتقدم للجنة بكشف حساب بأسماء أعضاء الحملة الانتخابية خاصة المحترفين منهم وقيمة ما يتلقاه كل منهم من رواتب أو مكافآت ، وأي تعاقدات مع شركات متخصصة في الحملاتِ الانتخابية أو أيِّ شركات أخرى.

٥. عمل دليلٍ إرشادي بالنفقاتِ الانتخابيةِ والأسعار الخاصة بها لتطبيقه على المرشحين كافة.

٦. إعداد نموذجٍ موحدٍ حول أوجه تمويل الحملات الانتخابية تسلمها اللجنة للمرشحين لتعبئتها وإعادتها إليها كي يتمَّ مراجعتها.

٧. تشكيل لجان فنية لمراقبةِ تمويل الحملات الانتخابية تضم بجانب الخبراءِ الماليين والمحاسبين أعضاء من منظمات المجتمع المدنيّ .

قائمة المراجع

١. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣.

٢. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦).

٣. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

٤. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨.

٥. لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التعليق العام رقم (٢٥).

٦. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

٧. قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

٨. قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٩. قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية لسنة ٢٠٠٤.

١٠. المبادئ التوجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية(المعتمدة من لجنة البندقية)، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ، ٢٠١١.

١١. المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، ريتشارد تشامبرز، IFES.

كتيب حول تمويل الحملات الانتخابية في تونس الرهانات والمراقبة ،" منظمة أنا يقظ"،

١٢. دراسة حول الإطار القانوني للانتخابات في فلسطين بين الواقع ومبادرات الإصلاح ، مركز كارتر بالشراكة مع الملتقى الفكري العربي ، ٢٠٠٨.

١٣. دور المال في اللعبة السياسية (دراسة حول تمويل الأحزاب في ٢٢ دولة، شاري براين ودنير بير، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ٢٠٠٥.

١٤. دور المال في السياسة، دليل زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية الناشئة، مكتب الديمقراطية والحكم، واشنطن، ٢٠٠٣.

١٥. تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان حول انتخابات رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ٢٠٠٥.

١٦. تقرير مؤسسة الحق الرقابي على انتخابات مجالس الهيئات المحلية لعام ٢٠١٢.

١٧. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

١٨.شبكة المعرفة الانتخابية ace.

المقابلات:

١. مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور عمر عبد الرازق المسؤول عن الحملة الانتخابية لكتلة الإصلاحِ والتغيير في انتخابات عام ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٧.

٢. مقابلة أجراها الباحث مع السيد قيس عبد الكريم عضو مجلس تشريعي بتاريخ ٢٠١٦/٥/١.

٣. مقابلة أجراها الباحث مع الدكتورة نجاة أبو بكر عضو مجلس تشريعي بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٧

الجزء الثاني

نموذج وخيارات وتدخلات مقترحة لضبط الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية في فلسطين

مقدمة:

ارتباط المال بالسياسة هو ارتباط عضوي وإشكالي في الوقت ذاته، فهو ارتباط عضوي؛ لأن المال ضروري للسياسة وهو قوام الأعمال. وبدون موارد مالية لا يمكن للأحزاب والقوى السياسية الفاعلة في نظام سياسي معين، سواء منها التي في موقع السلطة أو تلك التي تطمح لممارستها فعلا، أن تتواصل مع جمهور الناخبين قصد تسويق برامجها السياسية أو الدفاع عن رصيدها في الحكم. ولكن مسألة ارتباط المال بالسياسة يمكن أن تمثل في الآن نفسه تهديدا للديمقراطية إذا افتقرت إلى ضوابط تحول دون ارتهان الأحزاب السياسية في قراراتها للوبيات المال والأعمال وأباطرة الفساد. لذلك فإن مسألة تنظيم التمويل السياسي وإخضاعه إلى ضوابط قانونية، تعدُّ مسألةً حسّاسة حتى في أكثر الديمقراطيات عراقة؛ إذ تتقاطع هنا ممارسة حقوق أساسية تضمنها الدساتير والمواثيق والعهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان مثل حقِّ الاقتراع وحرية الترشح لتقلد المناصب العامة داخل الدولة وحرية التعبير والإعلام والاتصال والحق في المساواة وعدم التمييز، مع مخاطر تضارب المصالح وشبهات الفساد المالي وتبييض الأموال.

والديمقراطيات الغربية حبلى بالفضائح السياسية المرتبطة بالتمويل غير المشروع للحياة السياسية، ويمكن أن نذكر هنا، على سبيل الذكر لا الحصر، قضية الوظائف الوهمية ببلدية باريس التي أدين فيها الرئيس الفرنسي الأسبق جاك شيراك، وقضية الفواتير الوهمية وشبهة تمويل الحملة الانتخابية لسنة ٢٠١٢ بمصادر غير مشروعة والتي تمّ فيها توجيه الاتهام قضائيا لخلفه ساركوزي.

وبالنظر لحساسية الموضوع وتعقيداته فإنّ كلَّ إصلاح قانوني لمنظومة التمويل السياسي يجب أن يستجيب لضوابط ومحددات، وهو ما يستدعي الملاحظات التمهيدية الآتية:

١. تجنب الإسقاطات وضرورة مراعاة الواقع المحلي

إن أول مقوم من مقومات نجاح أي إصلاح لمنظومة التمويل السياسي هو مراعاته للواقع المحلي. فرغم تعدد النماذج وتنوعها على المستوى الدولي، إلا أن إسقاطها على واقع غير مهيّأ لاستيعابها يمكن أن يفرز نتائج مغايرة تماما للنموذج الأصلي. فموضوع الاحتلال بالنسبة للواقع الفلسطيني على سبيل المثال يعتبر معطى أساسياً يجب مراعاته في تصميم أي منظومة قانونية تطمح إلى تنظيم مسألة التمويل السياسي.

٢. توخي الواقعية والتدرج في الإصلاح

بالنظر لحساسية مسألة التمويل السياسي وتعقيداتها المختلفة، فإنه يكون من الأنسب وضع أهداف معقولة وواقعية لعملية الإصلاح القانوني مع توخي المرحلية والتدرج في تحقيق الأهداف. ويمكن الإشارة هنا، على سبيل المثال، إلى عملية إصلاح منظومة التمويل السياسي والرقابة على النفقات الانتخابية في مقاطعة كيباك الكندية، التي انطلقت في مراحلها الأولية سنة ٢٠٠٣،وأدت إلى المصادقة على خمسة قوانين بين سنتي ٢٠١٠ و٢٠١١ ،ولم يكتمل البناء القانوني إلا سنة ٢٠١٣ بالمصادقة على القانون عدد ٢٦ المؤرخ في١٦ ماي ٢٠١٣.

٣. التشاركية

لضمان مقومات النجاح لا بد لعملية الإصلاح القانوني لمنظومة التمويل السياسي أن تعتمد نهجا تشاركياً، فإشراك مختلف الفاعلين السياسيين والناشطين في المجتمع المدني في بلورة ورسم ملامح البناء القانوني والمؤسساتي الجديد لمنظومة تمويل الحملات الانتخابية من شأنه أن يعزز بناء الثقة بين مختلف الأطراف المعنية ويسهل قبول هذه الأخيرة بمخرجات الحوار الجاري بشأنها

٤. الفاعلية والنجاعة

لا بُدَّ في النهاية للأحكام القانونية الجديدة أن تحدِّدَ بكلّ دقّة ووضوح مسؤوليةَ كلِّ مؤسسة من مؤسسات الدولة المعنية بمسألة الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، وأن تضع التزامات واضحة على كاهل الفاعلين السياسيين المعنيين بالمشاركة في العملية الانتخابية وأن تعطي للجهات الرسمية الآليات الكفيلة بفرض احترام هذه القواعد بما في ذلك توقيع الجزاء المناسب على كل مخالفة لهذه الأحكام.

وصف الإطار القانوني والمؤسساتي الحالي لمنظومة التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية في فلسطين

تشخيص الإطار القانوني المنظم للتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية

يتسم الإطار القانوني المنظم للتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية في فلسطين بعديد من الخصوصيات من حيث الشكل والمضمون:

أ- الشكل القانوني للقواعد المنظمة للتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية

ترتبط القواعد المنظمة للتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية بممارسة حقوق أساسية تضمنها الدساتير والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. كما يمكن أن تتضمن فرض التزامات قانونية يترتب على مخالفتها توقيع جزاء قانوني يقضي بالحرمان من الحقوق السياسية والمدنية أو توقيع عقوبات مالية أو جزائية سالبة للحرية. وهذا ما يفترض أن يكون المكان الطبيعي لهذه القواعد صلب نصوص تشريعية صادرة عن البرلمان.

ولئن لم يشذَّ الواقع الفلسطيني عن هذه القاعدة، حيث تضمن كل من قانون الانتخابات العامة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وبعض الأحكام المتعلقة بالإنفاق على الحملات الانتخابية، إلا أن تَعَطُّل المؤسسة التشريعية الفلسطينية أدى إلى اللجوء إلى وسائل بديلة للتشريع منها ما اتَّخَذ شكل قواعد قانونية ملزمة صادرة عن هيئات رسمية فلسطينية، ومنها ما اتّخَذَ شكل قواعد مرنة ومكملة تمَّ صياغتُها في أُطُرٍ أخرى مختلفة.

فبالنسبة للجانب الرسمي تمّ تعديلُ القوانين الانتخابية المذكورة أعلاه بنصوص قانونية صادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية خلال فترة عدم انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني[١]، اتخذت شكل قرار بقانون.

أما بالنسبة للقواعد المرنة فقد اتّخَذَتْ شكلَ مبادئ سلوكية، أو مواثيق شرف تمّ صياغتُها في أُطُر المجتمع المدني والسياسي الفلسطيني،[٢]وتضمنت التزامات طوعية بالنسبة للأطراف الموقعة عليها وتطمح لأن تصبح مستقبلا قواعد قانونية ملزمة حكما[٣]. إن هذا التمازج بين هذين الصنفين من القواعد هو ما يشكل في الحقيقة خصوصية في التجربة الفلسطينية. ففي ظلِّ تعطُّلِ المؤسسة التشريعية أصبحت مدونات السلوك تؤدي دوراً محورياً، وأكثر أهمية من الدور الذي تؤديه عادة في الأنظمة القانونية المستقرة. ويمكن أن تتمظهر أهمية هذا الدور على مستويات ثلاث:

١. دور تعديلي، باعتبارها حلقة وصل بين الأُطُرِ الرسمية القانونية والمؤسساتية من جهة، والفضاء الأرحب المتكون من المجتمع المدني والسياسي من جهة أخرى.

---

١. القانون الأساسي الفلسطيني المادة ٤٣

لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لاتحتمل التأخير فيغير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون ،ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون ،أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون

٢. يمكن أن نذكر على سبيل المثال: ميثاق الشرف بين الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية أثناء العملية الانتخابية لعام ٢٠٠٥، ووثيقة الوفاق الوطني لعام ٢٠٠٦، ووثيقة مبادئ سلوكية للفصائل والقوى والأحزاب السياسية الفلسطينية لعام ٢٠١٠

٣. وقد تم التنصيص صراحة على هذا الدور لهذه القواعد السلوكية فوثيقة مبادئ سلوكية للفصائل والقوى والأحزاب السياسية الفلسطينية لعام ٢٠١٠ حيث يمكن أن نقرأ في

الصفحة الثالثة منها التزام القوى والفصائل والحركات السياسية الفلسطينية والكتل البرلمانية:

أ- بالأهداف والمبادئ السلوكية الواردة في هذه الوثيقة **كإطار ناظم وطوعي** يؤسس لعلاقات قوية بين الفصائل والقوى والأحزاب في علاقاتها الداخلية وفيما بينها، وتجاه أفراد المجتمع الفلسطيني ونسيجه الاجتماعي وأطره الشعبية والرسمية

ب- بالعمل على خلق وعي بأهمية مبادئ هذه الوثيقة، وحسن احترامها، وضمان تطبيقها، والعمل على تطويرها على نحو مستمر؛ لتصبح واجبا وثقافة **تمهد لأن تصبح مستقبلا قواعد قانونية ملزمة حكما**

٢. دور مكمل للقواعد القانونية الشكلية، باعتبارها شملت جوانب غفلت عنها النصوصُ القانونية، أو فصلت في جوانب أخرى جاءت عامة في القانون.

٣. دور انتقالي، وهو الأهم، باعتبار مدونات السلوك بمثابة مخابر لصياغة قواعد سلوكية طوعية وتوافقية قادرة على ملء الفراغ الناتج عن تعطُّلِ المؤسسةِ التشريعيةِ، ولو بصورة نسبية ومؤقتة، وعندما تتهيَّأ الظروف المناسبة يمكن أن تتحول هذه القواعدُ المرنة بسهولة وسلاسة إلى قواعد قانونيةٍ ملزمة للأطراف جميعها.

ب- مضمون القواعد المنظمة للتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية في القانون الفلسطيني

تتسم القواعد المتعلقة بالتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية في فلسطين بمحدودية المجالات التي تنظمها وضعف فاعليتها. فقد اقتصرت الأحكام القانونية الفلسطينية المتعلقة بالتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية على تجريم بعض الأفعال ولم تتجاوز ذلك إلى وضع أسسٍ لمنظومةٍ قانونيةٍ متكاملةٍ لتمويل الحملة الانتخابية. فبقيت نتيجةً لذلك عدةُ مجالاتٍ مهمة خارجةً عن إطار التنظيم القانوني، وافتقرت القواعد الموجودة إلى الآليات الكفيلة بجعلها مفعلة واقعا.

القسم الأول: المجالات التي تنظمها النصوص الحالية

١. حظر التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية

نصّت المادة (٦٨) من القرار بقانون لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، على كونه «**يحظر على أي قائمة انتخابية أو مرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملتها الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر**».

ورغم كون منع التمويل الخارجي للحملات الانتخابية يعدُّ منسجما مع المعايير الدولية لما لهذه المسألة من تأثير على نزاهة العملية الانتخابية برمتها، إلا أن المنظومة القانونية الفلسطينية لا تخلو من نقائص في هذا الشأن، وهو ما يسترعي الملاحظات الآتية:

أ. مجال انطباق حظر التمويل الأجنبي

شمل هذا الحظر القانوني الانتخابات العامة، الرئاسية والتشريعية، دون الانتخابات المحلية. حيث لم يحتوِ قانونُ انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ مادة مماثلة لنص المادة (٦٨)المذكورة أعلاه. **مما يعني أن القانون الفلسطيني لا يمنع تمويل الحملة الانتخابية للانتخابات المحلية بمصادر أجنبية حتى وإن كانت من حكومات ومؤسسات أجنبية. ويعدُّ ذلك خللا خطيرا في المنظومة القانونية له انعكاس مباشر على نزاهة العملية الانتخابية يتجه تصويبه بسحب الحظر المفروض على التمويل الأجنبي في الانتخابات العامة على الانتخابات المحلية.**

ب. ضعف الجزاء القانوني على خرق حظر التمويل الأجنبي للحملات الانتخابية

نصت المادة(١١١) من القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ أنه «يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن ستة آلاف دولار أمريكي، أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا، أو بكلتا العقوبتين معا كل من خالف أحكام المادتين (٦٨) و(٦٩) من هذا القانون، وللمحكمة استبعاد اسمه من قائمة المرشحين ومصادرة تلك الأموال».

والمتأمل في هذا النص القانوني يلاحظ أن العقوبة المستوجبة لا تتناسب مع الجرم المقترف وذلك بالمقارنة مع جرائم انتخابية أخرى منصوص عليها بالقانون ذاته. فعلى سبيل المثال، جريمة الرشوة الانتخابية المنصوص عليها بالمادة (١٠٩) من النّص القانوني نفسه تستوجب عقوبة بالسجن تصل إلى ثلاث سنوات. وهذا يعني أن التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية بمبالغ قد تصل، نظريا، إلى ملايين الدولارات، بما يشكله ذلك من تهديد خطير لنزاهة العملية الانتخابية في مجملها، يستوجب عقوبة جزائية أقل بكثير من قبض أو دفع رشوة انتخابية يمكن ألا تتعدى بعض الحالات المعدودة، وألا يكون لها في النهاية أيُّ تأثيرٍ يُذْكَر على مجريات العملية الانتخابية ومخرجاتها.

من جهة أخرى، اكتفى النصُّ القانوني بالتنصيص على العقوبة الجزائية **مع إعطاء المحكمة سلطة تقديرية في توقيع عقوبة تكميلية تقضي بالحرمان من الترشح**[٤]**.ولم يتم التنصيص على أي عقوبة انتخابية أخرى** تتناسب وخطورة الفعل مثل فقدان العضوية بالمجالس المنتخبة بالنسبة للأشخاص الذين تمّت إدانتهم من أجل تلقي تمويل أجنبي للحملة الانتخابية. وتجدر الإشارة هنا إلى كون المادة (٦٨) من قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، أقرت عقوبة فقدان الوضعية آليا في المجلس المنتخب لكل من أدين بجرم من جرائم الانتخابات المنصوص عليها بالقانون المذكور.

٤. الفقرة الأخيرة من المادة ١١١ «وللمحكمة استبعاد اسمه من قائمة المرشحين ومصادرة تلك الأموال».

ويكون من الأنسب عندئذ سحب النص المذكور على الانتخابات جميعها مهما كان نوعها.

ج. ضعف آليات الرقابة والتحقيق

نصت الفقرة (٢) من الفصل ٦٨ من القرار بالقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ على إلزام كلِّ قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات وكلِّ مرشح شارك فيها بأن يقدِّمَ إلى لجنة الانتخابات، خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية، بياناً مفصلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها، والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية.

كما أعطت الفقرة ٣ من المادة نفسها لجنة الانتخابات إمكانيةَ طلبِ تدقيق الكشوفات المالية المشار إليها من مدققِ حسابات قانوني.

لكن النص المذكور لم يرتب أيَّ جزاء قانوني على عدم تقديم البيانات المذكورة في الأجل المذكور أو عدم تقديمها أصلا. كما أنه لم يعطِ لجنة الانتخابات أي آليات قانونية تمكنها من فرض التقيد بهذا الإلزام القانوني من طرف القوائم الانتخابية والمرشحين. ومن جهة أخرى لم يمكِّن القانونُ لجنةَ الانتخابات من سلطات حقيقية للتحري في وجود شبهة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية مثل طلب معلومات من سلطة النقد، أو من البنوك، أو من وزارة المالية، أو غيرها من المؤسسات العامة ذات العلاقة.

د. غموض التعريف القانوني لمفهوم التمويل الأجنبي

لم تعرّف المادة ٦٨ المذكورة أعلاه التمويل الأجنبي واكتفت بالتنصيص على المصدر **الأجنبي** أو الخارجي غير الفلسطيني للتمويل سواء كان بشكل **مباشر أو غير مباشر**. ولم توضح المادة المذكورة الفرق بين التمويل الأجنبي والتمويل الخارجي وما هي معايير اعتبار التمويل أجنبيا، وما هي الشروط الواجبة لاعتبار التمويل **الخارجي فلسطينيا**، وما المقصود بالتمويل غير المباشر.والخلاصة أن صياغة النّصِّ المذكور تطرح إشكاليات أكثر من أن تعطي أجوبة على مختلف هذه التساؤلات.

٢. سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية

حظرت المادة (٦٩) من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ على أيِّ قائمة انتخابية أو أيِّ مرشح لمنصب الرئيس الصرفَ على الحملة الانتخابية بما يتجاوز مليون دولار أمريكي، أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا[٥].

وتستدعي هذه المادة الملاحظات نفسها التي سبق عرضها فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي، بخصوص مجال انطباق النّص الذي لا يشمل الانتخابات المحلية، وبضعف الجزاء القانوني المترتب على تجاوز سقف الإنفاق مقارنة بجرائم انتخابية أخرى، وكذلك ضعف آليات الرقابة والتحقيق بالنسبة للجهات الرقابية ذات العلاقة. ويمكن إضافة ملاحظة أخرى وهو كون المشرع وضعَ الجزاءَ نفسه على تجاوز سقف الإنفاق وذلك مهما كان حجم هذا التجاوز. فسواء تمّ تجاوز سقف الإنفاق بمبالغ بسيطة أو كان هذا التجاوز يمثل أضعاف السقف المسموح به، فإن الجزاء واحد ولا تأثير في الحالات كلِّها لهذا التجاوز، مهما كان حجمه، على العضوية بالمجالس المنتخبة.

٣. الرشوة الانتخابية

تضمنت كلٌّ من المادة (١٠٩) من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧، والمادة (٦٢) من قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ تعريفاً دقيقاً وشاملاً للرشوة الانتخابية:

«يعتبر ارتكب جرما كل من قام بأي من الأفعال التالية:

أ. أعطى ناخبا مباشرة أو بصورة غير مباشرة، أو أقرضه، أو عرض عليه، أو تعهد بأن يعطيه نقودا أو منفعة، أو أيَّ مقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص، أو الامتناع عن الاقتراع.

ب. قَبِلَ أو طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة نقوداً أو قرضاً أو منفعة، أو أيَّ مقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع

٥. تم بموجب القرار بقانون لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة حذف الفقرة ٢ من الفصل ١٠١ من قانون الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٥ التي وضعت سقفا للإنفاق الانتخابي بالنسبة لكل مرشح لعضوية المجلس في الدائرة الانتخابية في حدود ٦٠ ألف دولار أمريكي.

على وجه خاص، أو أن يمتنع عن الاقتراع، أو ليؤثرَ في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع»

ورتبت الفصول المذكورة على إتيان جريمة الرشوة الانتخابية عقوبة جزائية تصل الى ثلاث سنوات سجنا وغرامة مالية تصل إلى ثلاثة آلاف دولار أمريكي. ومكنت القاضي الجزائي من إمكانية تسليط عقوبة تكميلية انتخابية تقضي بالاستبعاد من قوائم المرشحين.

ولئن أمكن اعتبار التشريع الفلسطيني في تكييفه لجريمة الرشوة الانتخابية متطوراً، إذ جاء التعريف دقيقاً ومستوعباً للفرضيات الممكنة جميعها، إلا أن النقطة السلبية في هذا الخصوص تبقى التباين من حيث الآثار بين الانتخابات العامة والانتخابات المحلية؛ فبالنسبة للانتخابات المحلية، ووفقا لأحكام المادة ٦٨ من قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، فإن كلَّ عضوٍ في مجلسٍ منتخبٍ أُدين بجرم من جرائم الانتخابات، تسقط عضويتُه في هذا المجلس. ولكن في المقابل فإنّ القرارَ بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ لا ينصُّ على إسقاط العضوية كجزاء انتخابي مكمل للعقوبة الجزائية.

٤. حياد السلطة التنفيذية

نصّت كلٌّ من الفقرة الثالثة من المادة (٦١) من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ والمادة (٢٦) من قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ على التزام السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة موقف الحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية[٦].ولكن هذا الالتزام بقي عاماً ولم تقع ترجمته إلى التزامات خصوصية للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بتمويل الحملة الانتخابية. فلم يقع التنصيص خاصة على مبدأ رئيسي ومحوري وهو عدم جواز التمويل المقنّع للحملات الانتخابية من خلال تخصيص موارد الدولة المادية والبشرية والاتصالية لخدمة الحملة الانتخابية لأحد المرشحين أو القوائم الانتخابية. كما لم يتم ترتيب أيِّ جزاء قانوني على الإخلال بواجب الحياد بالنسبة لأعوان السلطة التنفيذية وللمستفيدين منه من مرشحين وقوائم انتخابية.

٦. المادة ٦١ فقرة ٣ « تلتزم السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة موقف الحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية ولا يجوز لها القيام بأي نشاط انتخابي أو دعائي مما يفسر بأنه يدعم مرشح على حساب مرشح آخر أو قائمة انتخابية على حساب قائمة انتخابية أخرى»

القسم الثاني: المجالات غير المشمولة بأي تنظيم قانوني

ما يميز الإطار القانوني الفلسطيني الحالي المتعلق بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية **هو اقتصاره على تجريم بعض الأفعال وعدم تجاوز ذلك إلى وضع قواعد تنظيمية شاملة ومتكاملة تؤطر مختلف استحقاقات التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية واستتباعاتها القانونية.**

أولا: غياب التنصيص على مبادئ عامة تحكم تنظيم التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

تحتاج القواعد المتعلقة بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية إلى وضع مبادئ عامة تؤطرها، وتستجيب لخصوصيتها صلب المنظومة الانتخابية، وتساعد على فهمها، وحسن تأويلها من طرف الجهات العامة والأهلية على السواء. ويمكن في هذا الإطار ذكرُ أربعةِ مبادئ عامة وأساسية تستحق أن يقع التنصيص عليها صلب الإطار القانوني المنظم للتمويل، والإنفاق على الحملة الانتخابية:

١. مبدأ شفافية مصادر تمويل الحملة وطرق صرف الموارد المالية المخصصة لها

يجد هذا المبدأ أساسه في المعاهدات الدولية والقوانين الداخلية على السواء. فقد نصت المادة ٧ـ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمقاومة الفساد على أن « تنظر كل دولة طرف في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال».

ومن شأن تكريس هذا المبدأ أن يعطي للمؤسسات الرسمية والأهلية المهتمة بالشأن الانتخابي أهليةَ رصدِ ومراقبةِ مدى التزام الأطراف السياسية المشاركة في الانتخابات بقواعد الشفافية على مستوى مصادر تمويل الحملة ومجالات الإنفاق فيها.

٢. مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين

هذا المبدأ المشتق من المبدأ العام للمساواة الذي تكرسه أغلب دساتير العام والمواثيق والعهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، يمكن أن يؤسس لصنفين من الالتزامات القانونية فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية وطرق الإنفاق عليها. فضمان تكافؤ الفرص والمساواة بين المترشحين والأحزاب يمكن أن يكون أساسا لفرض التزامات سلبية على المرشحين كعدم تجاوز أسقف التمويل والإنفاق أو وضع ضوابط وقيود على الإشهار السياسي. كما يمكن من جهة أخرى أن يشكل أساسا لفرض التزام إيجابي على الدولة يتعلق بوضع إطار قانوني ينظم مساهمتها في تمويل الحملة الانتخابية والحياة السياسية بوجه عام.

٣. مبدأ حياد السلطة التنفيذية

يترتب عن هذا المبدأ وضع التزامات قانونية على السلطة التنفيذية و مؤسسات الدولة جميعها بالتزام الحياد كمبدأ عام طيلة الفترة الانتخابية. ويترتب عن ذلك مبدأ خصوصي فيما يتعلق بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية يقتضي عدم استعمال الموارد العامة للدولة، المادية والبشرية، لمصلحة أحد المرشحين أو الأحزاب.

٤. مبدأ حسن التصرف في المال العام

يكتسب هذا المبدأ أهميته خصوصا في إدارة الأموال العامة المرصودة لتمويل الحملة الانتخابية أو الحياة السياسية بوجه عام. فوضع القواعد التنظيمية المتعلقة بالتمويل العام وكذلك الإجراءات العملية المتعلقة بصرفه لمستحقيه يجب أن تراعي مبدأ حسن التصرف في المال العام.

ثانيا: عدم تنظيم مصادر وأشكال تمويل الحملة الانتخابية

اكتفى التشريع الفلسطيني بوضع سقفٍ للإنفاق على الحملة في الانتخابات العامة، وحظر تمويل الحملة بمصادر خارجية غير فلسطينية، ولكنه في المقابل لم يقم بتعريف المصادر المشروعة للتمويل الانتخابي وتحديد نسب وأسقف مساهمة كلِّ مصدر منها في السقف الإجمالي للإنفاق الانتخابي. وتصنّف مصادر تمويل الحملة الانتخابية عادة إلى ثلاثة مصادر رئيسة، وهي: التمويل العام، والتمويل الذاتي، والتمويل الخاص:

١. التمويل العام

ويتمثل في الأموال التي ترصدها الدولة لتمويل الحملات الانتخابية للمرشحين والأحزاب السياسية. ويمكن أن يكون هذا التمويل قبلياً أي يتمُ صرفُه قبل موعد الانتخابات، كما يمكن أن يكون بعدياً يصرف بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات. ويمكن أن يخضع صرف التمويل العام إلى ضوابط قانونية مثل الحصول على نسبة معينة من أصوات الناخبين والإدلاء بكشوفات ووثائق حسابية ذات مصداقية إلى الجهات الرقابية المعنية، وقبول حساب الحملة من طرف هذه الجهات.

٢. التمويل الذاتي

ويتمثل في الأموال الذاتية التي يرصدها المرشح لتمويل حملته الانتخابية، أو يرصدها أعضاء القائمة الانتخابية، أو الإتلاف الانتخابي لتمويل حملتهم الانتخابية، أو يرصدها الحزب السياسي لتمويل حملة مرشحيه في الانتخابات. ويمكن أن يخضع هذا التمويل إلى أسقف يضبطها القانون. وفي صورة اعتماد نظام التمويل العام البعدي للحملة الانتخابية فإن استرجاع المصاريف الانتخابية للحملة يبقى في حدود قيمة التمويل الذاتي المبذول ولا يتعداه إلى التمويل الخاص.

٣. التمويل الخاص

هو مجمل التبرعات التي يحصل عليها المرشحون والقوائم الانتخابية لحملتهم الانتخابية. ويمكن إخضاع هذا التمويل إلى ضوابط قانونية مثل وضع سقف للتمويل الفردي لكلِّ متبرع، وسقف للتمويل الخاص ككل ضمن السقف الإجمالي للإنفاق الانتخابي. كما يمكن للقانون أن يقصر التمويل الخاص على الأشخاص الطبيعيين دون سواهم ويحظر قبول تبرعات من ذوات معنوية كالشركات ونحوها. كما يمكن للقانون أن يفرض نشر قائمة المانحين لكلِّ قائمة، أو مترشح، أو حزب.

من جهة أخرى، لم ينصَّ القانونُ الفلسطيني على أشكال تمويل الحملة الانتخابية التي يمكن أن تأخذَ شكلَ تمويلٍ نقدي، أو تمويل عيني. ويتطلب الأمر وضع قواعد محاسبية خصوصية تحدد كيفية قبض وتنزيل واستهلاك التمويلات النقدية والعينية بحساب الحملة الانتخابية للمرشح، أو القائمة الانتخابية.

ثالثا: عدم تعريف النفقة الانتخابية في التشريعات الفلسطينية

إن الموارد المالية التي تمّ تخصيصُها أو تلقيها من قبل المرشح، أو القائمة الانتخابية، أو الحزب للحملة الانتخابية يجب أن يتم إنفاقها حصرياً أثناء الحملة؛ وذلك لنيل ثقة الناخبين والحصول على أصواتهم. ويتطلب ذلك تعريفاً تشريعياً دقيقاً للنفقة الانتخابية. لأنَّ المبالغ التي يتمُّ دفعُها لغايات غير انتخابية، أو التي يشكل موضوعها عملاً غير مشروع كالجرائم الانتخابية لا يعتد بها من طرف الجهات الرقابية المعنية رغم كونها تحتسب في سقف الإنفاق الانتخابي.

رابعا: عدم تنظيم الإشهار السياسي (الإعلانات الانتخابية التجارية)

لضمان تكافؤ الفرص بين المرشحين والقائمات الانتخابية والتحديد من تأثيرات المال السياسي على خيارات الناخبين، وضعت بعض التشريعات قيودا على الإشهار السياسي. من ذلك منع الإشهار التجاري في وسائل الاتصال السمعي البصري، و وضع ضوابط لاستعمال الوسائط الإشهارية التجارية في الدعاية الانتخابية. ويتطلب تنظيم الإشهار السياسي وضع تعريف دقيق له وضبطٍ واضح للمجالات التي يتجه منعُها أو تحديدها، باستثناء ما ورد من منع استخدام بعض الأماكن أو الإعلانات، وضرورة إزالتها بعد الانتخابات.

خامسا:عدم وضع إجراءات للتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية يضمن شفافيتها والرقابة عليها لاحقا

لم يتضمن القانون الفلسطيني التنصيص على إجراءات التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية. من ذلك على سبيل المثال إجراءات فتح حساب بنكي وحيد خاص بالحملة، وإجراءات اختيار الوكيل المالي ومهامه ومسؤولياته، وإجراءات قبض الموارد المالية النقدية والعينية إجراءات صرف النفقات الانتخابية، وكيفية إعداد حسابية الحملة، وإجراءات مسك وتقديم الحسابات المالية الخاصة بالحملة الانتخابية.

سادسا: عدم استجابة سلم العقوبات لخصوصيات التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

يفتقر سلم العقوبات الحالي إلى التنوع والتناسب؛ فعديد الالتزامات التي فرضها القانون لا يوجد أيُّ جزاء يترتب على مخالفتها، مثل عدم تقديم التقارير والحسابات المالية إلى لجنة الانتخابات، أو رفض هذه الأخيرة للحساب المالي للمرشح أو القائمة الانتخابية. كما أن السلطة العقابية للجنة الانتخابات تكاد تكون معدومة، ويقتصر دورها على إحالة المخالفات التي تعاينها إلى القضاء. فلا يمكنها على سبيل المثال الإلغاء الكلي أو الجزئي لنتائج الفائزين في صورة مخالفة قواعد تمويل الحملة بشكل أثَّر بصفة جوهرية على نتائج الانتخابات. كما يمكن أن تكون العقوبة التي تسلطها لجنة الانتخابات هي رفض الحساب المالي للمرشح أو القائمة، ويمكن أن يكون لهذا القرار تأثيرٌ على العضوية بالمجالس المنتخبة، أو الحرمان من التمويل العام للحملة الانتخابية لمدة محددة، أو الحرمان من الترشح لمدة محددة، أو تسليط عقوبات مالية تتناسب ودرجة خرق القواعد القانونية المتعلقة بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية.

سابعا: غياب منظومة مؤسساتية متكاملة تعنى بالإشراف على التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية

تتطلب عملية الإشراف والرقابة على تمويل الحملة الانتخابية تظافرَ جهودِ عدّة مؤسسات صلب الدولة. فلا يمكن على سبيل المثال لأيِّ هيكل عام يعنى بالرقابة على تمويل الحملة من أن يتثبتَ من مدى الالتزام بحظر تمويل الحملة بموارد أجنبية دون التنسيق التام مع سلطة النقد، و وزارة المالية، ومصالح الجمارك. كما أنّ عملية فتح حساب بنكي خاص بالحملة ومراقبة العمليات المالية على هذا الحساب تتطلب كذلك تدخل سلطة النقد، باعتبارها الجهة المشرفة على القطاع البنكي. ولكن ما نلاحظه في الإطار القانوني الفلسطيني الحالي أنه لا يحتوي على رؤية مؤسساتية واضحة ومتكاملة بشأن تنظيم الإشراف والرقابة على تمويل الحملة الانتخابية والإنفاق عليها. فالمؤسسات الوحيدة التي أسند لها القانون، صراحة، صلاحيات في هذا المجال هي لجنة الانتخابات بخصوص تلقي التقارير المالية المتعلقة بتمويل الحملة وبيان أوجه الصرف فيها[٧]، والقضاء العدلي فيما يتعلق بالنظر في الجرائم

٧. **المادة ٦٨ من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧:**

١ - على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات وكل مرشح شارك فيها أن يقدم إلى اللجنة خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية بيانا مفصلا بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية

٢- للجنة أن تطلب تدقيق الكشوفات المالية المشار إليها من مدقق حسابات قانوني

المادة ٣٢ من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥:

على كل قائمة شاركت في الانتخابات أن تقدم خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية كشفا مفصلا يبين تكاليف الحملة الانتخابية للقائمة ومصادر تمويل الحملة وأوجه الصرف للجنة الانتخابات المركزية أن تطلب أن تكون الكشوفات المالية المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة مدققة من مدقق حسابات قانوني

الانتخابية المتعلقة بالتمويل الأجنبي للحملة الانتخابية وتجاوز سقف الإنفاق والرشوة الانتخابية. ولم يُسندْ بصريح النصّ أيَّ دورٍ في هذا المجال لهياكل عامة أخرى، مثل: سلطة النقد، أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، أو وزارة المالية. ولعل غياب التمويل العام للحملة الانتخابية في فلسطين هو الذي يبرر محدودية دور الهياكل العمومية، التي تعنى بمراقبة حسن التصرف في المال العام في مراقبة التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية.

ثامنا: محدودية الدور الرقابي للجنة الانتخابات بخصوص التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

ينحصر الدور المسند للجنة الانتخابات بخصوص التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية في تلقي التقارير المالية من المرشحين والقوائم الانتخابية مع إمكانية طَلَبِ أن تكون الكشوفات المالية مدققةً من مدقق حسابات قانوني. وتفتقر اللجنة بذلك إلى آليات رقابية فعّالة تمكنها من القيام برقابة ناجعة وحقيقية على التمويل والإنفاق الانتخابي.

١. غياب سلطة التقصي و التحقيق

لم يسند القانون أي دور صريح للجنة في التقصي والتحقيق في المخالفات المرتبطة بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية. كما أن المنظومة القانونية الحالية لم تضع آلياتٍ تُمَكِّنُ اللجنة من التعامل مع الشكاوى التي يمكن أن تردَّ عليها من المرشحين والأحزاب والقوائم الانتخابية، أو من المنظمات الأهلية بخصوص الإخلالات بقواعد التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية.

٢. الافتقار إلى آليات التنسيق مع الهياكل العامة والخاصة ذات العلاقة

لم يعطِ القانون للجنة الانتخابات أساساً قانونياً يمكِّنُها من طلب بيانات أو معطيات من هياكل حكومية مثل سلطة النقد، أو وزارة المالية، أو من هياكل خاصة مثل البنوك ونحوها التي يمكنها معارضة اللجنة بالسِّر البنكي، أو طلب رفع السرية المصرفية وفقاً للإجراءات القانونية في فلسطين.

٣. الافتقار إلى سلطة القرار و البتّ في مصداقية الحسابات المالية للحملة

لم يعطِ القانون لجنة الانتخابات أيَّ صلاحيات تجاه القوائم الانتخابية والمرشحين الذين لا يلتزمون بواجب الإدلاء بكشوفات الإنفاق على الحملة. كما لم يعطِ اللجنة أي صلاحية في صورة ما إذا آلت عملية التدقيق في الكشوفات المالية إلى وجود إخلالات جوهرية وإلى كون الحسابات المقدمة غير ذات مصداقية. وفي الصورة التي لا تشكل فيها هذه الإخلالات خطأً جزائياً يستوجب رفعها إلى القضاء، فإن اللجنة لا يمكنها إلا أن تعاين ذلك دون امتلاك أيِّ سلطة للقرار، أو البتّ في شأنها. فلا يمكنها على سبيل المثال اتخاذ قرار برفض الحساب المالي للمرشح، أو القائمة.

الخلاصة والتوصيات

تحديد المتطلبات الأساسية لإصلاح منظومة التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية في فلسطين

١. المتطلبات القانونية والمؤسساتية لعملية إصلاح منظومة التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

تتطلب عملية إصلاح منظومة التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية مراجعةً عميقةً للنصوص القانونية الحالية في اتجاه وضع إطار قانوني جديد يتولى إعادة تشكيل القواعد التنظيمية، والآليات الرقابية لهذه المنظومة.

١-١ إعادة تشكيل القواعد التنظيمية الخاصة بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

هذه المراجعة للإطار القانوني الحالي يجب أن تهدفَ إلى معالجةِ النقائص في المنظومة الحالية من جهة، وتوسيع المجالات التي ينظمها النص القانوني من جهة أخرى.

١-١-١ تدارك النقائص في المنظومة القانونية الحالية

- **إيجاد تناسق في النصوص القانونية المتعلقة بالانتخابات**

إن المتأمل في المنظومة القانونية الحالية للتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية يلحظ وجودَ تباينٍ غير مُبَرَّرٍ بين الانتخابات العامة والانتخابات المحلية، وذلك على ثلاثة مستويات مختلفة:

- حظر التمويل الأجنبي

يتجه سحبُ حظرِ التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية المكرس في النصوص القانونية المتعلقة بالانتخابات العامة على الانتخابات المحلية. ويُعدُّ التمويل الأجنبي للمرشحين للانتخابات مسألةً خطيرةً تهدد نزاهةَ أيِّ انتخابات مهما كان شكلها أو طبيعتها. ولا يوجد ما يُبَرِّرُ حَصْرَ هذا الحظر في الانتخابات العامة دون الانتخابات المحلية.

- وضع سقف للإنفاق الانتخابي

النصوص الحالية تضع سقفاً للإنفاق الانتخابي خاصاً بالانتخابات الرئاسية والتشريعية، ولا تحدد أيَّ سقفٍ للإنفاق بالنسبة للانتخابات المحلية. ويُعدُّ هذا التباين غيرَ مبررٍ. ضرورة أن رهانات الانتخابات المحلية تكون أحيانا أهم من رهانات الانتخابات العامة بالنسبة للأعيان والوجهاء المحليين. وغياب الضوابط المتعلقة بالإنفاق بالنسبة للانتخابات المحلية يمكن أن يؤدي إلى تعاظم دور المال السياسي في تحديد إرادة الناخبين، مما من شأنه المساس بنزاهة العملية الانتخابية برمتها. لذا يتجه اقتداء بالإطار القانوني المنظم للانتخابات العامة، وضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية بالنسبة للانتخابات المحلية.

-النصّ على العقوبات الانتخابية المكملة المترتبة عن ارتكاب جرم انتخابي

نَصَّ الفصلُ (٦٨) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ على عقوبات انتخابية مكملة للعقوبة الجزائية المترتبة عن ارتكاب جرمٍ انتخابي، وهي:

١- إمكانية الحكم بالحرمان من حق الانتخاب لمدة لا تقل عن أربع سنوات.

٢- الفقدان الآلي للعضوية بالمجلس المنتخب.

ويعدُّ هذا الفصل في مضمونه منسجما مع القيود المعقولة للحقوق السياسية والمدنية، التي نصَّتْ عليها المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان، وفي الوقت نفسه يشكل رادعاً مهماً وضماناً لفاعلية الالتزامات والضوابط التي فرضها النَّصُّ القانوني. فعلى سبيل المثال، جريمة الرشوة الانتخابية لها التعريف نفسه، والعناصر نفسها، والعقوبة الجزائية نفسها سواء تعلق الأمر بالانتخابات العامة، أو بالانتخابات المحلية. ولكن من المفارقات الغريبة التي لا يمكن تبريرُها هو كون المرشح الذي فاز بعضوية مقعد في الانتخابات المحلية، والذي أُدين من أجل جريمة الرشوة الانتخابية يفقد عضويته بالمجلس الذي أنتخب فيه، في حين أن المرشح الذي فاز بعضوية مقعد في الانتخابات التشريعية والذي أدين من أجل الجريمة نفسها لا يفقد عضويته في المجلس التشريعي. لذا يتجه في إطار العمل على إيجاد تناسق بين الأطر القانونية المتعلقة بالانتخابات، سحب مضمون الفصل ٦٨ من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية على الانتخابات العامة.

- **مراجعة سلَّم العقوبات**

يُتَجَهُ أن تكون هذه المراجعة في اتجاه تشديد العقوبة بالنسبة لجريمة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية، وتنسيبها بالنسبة لتجاوز سقف الإنفاق.

أ- تشديد العقوبة بالنسبة لجريمة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية

نصت المادة ١١١ من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ على عقوبة بالحبس لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، وبغرامة لا تقل عن ستة آلاف دولار أمريكي لكل مخالف لمقتضيات حظر التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية. في حين نصت المادة ١٠٩ من النص القانوني نفسه على عقوبة تصل إلى ثلاث سنوات سجناً بالنسبة لجريمة الرشوة الانتخابية. ويتجه في إطار البحث عن التناسق بين المواد صلب النص القانوني نفسه التشديد في العقوبة بالنسبة لجريمة التمويل الأجنبي بما يتماثل على الأقل مع العقوبة نفسهاالمتعلقة بجريمة الرشوة الانتخابية .

ب- تنسيب العقوبة بالنسبة لجريمة تجاوز سقف الإنفاق

تجاوز سقف الإنفاق مسألة متغيرة، ويجب أن تكون الآثار المترتبة عليها متناسبة مع خطورة وحجم التجاوز. فإذا تمّ تجاوز سقف الإنفاق بمبالغ بسيطة لا يمكن أن يتولد عن ذلك الآثار نفسها في صورة ما إذا كان هذا التجاوز يمثل أضعاف السقف المسموح به. لكن بقراءة المادة ١١١ من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧، نلاحظ أن الجزاء المترتب عن تجاوز السقف واحد مهما كان حجم التجاوز[٦].لذا يتجه إعادة صياغة النص المذكور في اتجاه تفصيل العقوبة وملاءمتها مع حجم التجاوز[٨] لسقف الإنفاق.

- **تدقيق تعريف بعض المفاهيم الملتبسة**

يتعلق الأمر خاصة بتعريف التمويل الأجنبي، فصياغة الفصل ٦٨ من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ جاءت ملتبسة؛ إذ لم توضح المادة المذكورة الفرق بين التمويل الأجنبي والتمويل الخارجي وما هي معايير اعتبار التمويل أجنبيا، وما هي الشروط الواجبة لاعتبار التمويل الخارجي فلسطينيا وإعفائه بالتالي من الالتزام بالحظر المذكور.

وسعيا للتخفيف من الالتباس وعدم تعقيد المسألة باعتبارات قانونية أخرى مرتبطة بتحديد جنسية الشركات ونحوها من الذوات المعنوية الأخرى، يتجه حصر التمويل الخارجي الفلسطيني في الأشخاص الطبعيين دون سواهم.

---

٨. على سبيل المقارنة فإن الفصل ٩٨ من القانون الانتخابي التونسي لسنة ٢٠١٤ وضع أربع درجات لتجاوز سقف الإنفاق لكل درجة منها عقوبة مختلفة، وتتراوح بين عقوبة مالية تساوي المبلغ المتجاوز من السقف إذا كان التجاوز في حدود ١٠ ٪ وتصل إلى عقوبة مالية تساوي ٢٥ ضعفا لقيمة المبلغ المتجاوز للسقف إذا كان التجاوز بأكثر من ٧٥ ٪. وفي هذه الحالة الأخيرة تسقط عضوية كل عضو بمجلس نواب الشعب ترشح عن إحدى تلك القائمات.

- **تدعيم صلاحيات لجنة الانتخابات**

أعطت كلٌّ من المادة (٦٨) من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ والمادة ٣٢ من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، لجنةَ الانتخابات صلاحيةَ تلقي تقارير المرشحين والقوائم الانتخابية بخصوص تكاليف الحملة الانتخابية ومصادر تمويلها وأوجه صرف نفقاتها. لكن النصوص المذكورة جعلت من لجنة الانتخابات مجرد صندوق بريد لإيداع التقارير المالية للمرشحين، دون إعطائها أيَّ صلاحية للتثبت والبتِّ في مدى وجود خروقات لقواعد تمويل الحملة مثل:

أ- إمكانية معاينة مخالفات لقواعد التمويل والإنفاق أثناء الحملة الانتخابية

ب- إمكانية طلب بيانات ومعطيات من جهات حكومية وغيرها مثل سلطة النقد

ج- إمكانية تلقي شكاوى من الأفراد والأحزاب والمنظمات الأهلية وغيرها بخصوص خرق قواعد التمويل والإنفاق.

د- إمكانية طلب معطيات إضافية من المرشحين والقوائم الانتخابية بخصوص مصادر تمويل الحملة ونفقاتها.

ذ- إمكانية رفض التقرير المالي للمرشح أو القائمة. ويتعين في هذه الحالة على النص القانوني أن يبين الحالات التي يمكن فيها رفض التقرير المالي والجزاء القانوني المترتب عن قرار اللجنة بالنسبة للمترشح أو القائمة.

- **تدعيم مبدأ حياد السلطة التنفيذية**

لئن نصت كلٌّ من الفقرة الثالثة من المادة ٦١ من قرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧ والمادة ٢٦ من قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ على التزام السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة موقف الحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية، إلا أن هذا الالتزام بقي عاما ولم تقع ترجمته إلى التزامات خصوصية فيما يتعلق بتمويل الحملة الانتخابية. ويتجه في هذا الإطار خاصة التنصيص الصريح صلب النص القانوني على حظر استعمال الوسائل والموارد العامة لفائدة المرشحين والقوائم الانتخابية. كما يتجه ترتيب جزاء قانوني على الإخلال بواجب الحياد بالنسبة لأعوان السلطة التنفيذية وللمستفيدين من هذا الإخلال من مرشحين وقوائم انتخابية.

١-١-٢ توسيع المجالات التي ينظمها النصّ القانوني

يتطلب ذلك عدم الاكتفاء بوضع قواعد زجرية تقوم على فرض الامتناع عن إتيان سلوكيات معينة كالرشوة الانتخابية أو التمويل الأجنبي للحياة السياسية، وإنّما العمل على بناء منظومة متكاملة للتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية، تتقاسم فيها المسؤوليات والالتزامات الدولة ومؤسساتها، والقوى السياسية بجميع أصنافها، والمجتمع المدني بجميع أطيافه ومكوناته. ويستدعي بناء هذه المنظومة على وجه الخصوص ما يأتي:

١- وضع مبادئ عامة تكون أساسا لالتزامات الأطراف المتداخلة جميعها[٩].

٢- تكريس مبدأ مساهمة الدولة في تمويل الحياة السياسية من خلال التنصيص على التمويل العام كمصدر من مصادر تمويل الحملة الانتخابية.

٣- إعادة تنظيم مصادر تمويل الحملة من خلال تحديد نسب توزيع وأسقف كل من التمويل العام، والتمويل الذاتي، والتمويل الخاص، ضمن السقف الإجمالي للتمويل والإنفاق على الحملة.

٤- تعريف مفاهيم أساسية مثل النفقة الانتخابية.

٥- تنظيم الإشهار السياسي.

٦- وضع قواعد تضبط إجراءات التمويل والإنفاق على الحملة.

٩. يراجع النقطة الاولى من الفقرة الفرعية ١-٢-٢ من هذه الدراسة

٧- إلزام المرشحين والقوائم الانتخابية بنشر تقاريرهم المالية التي تبين تكاليف الحملة الانتخابية ومصادر تمويلها، و أوجه الإنفاق فيها

٨- تنظيم الحق في رفع الشكاوى إلى الهياكل العامة المعنية بالرقابة على التمويل والإنفاق على الحملة من طرف الأفراد والتنظيمات الأهلية والحزبية.

٩- تنويع سلم العقوبات من خلال عدم الاكتفاء بالعقوبات الجزائية، والتنصيص على عقوبات انتخابية جديدة مثل الإلغاء الكلي أو الجزئي لنتائج الفائزين، في صورة مخالفة قواعد تمويل الحملة بشكل يؤثر بصفة جوهرية على نتائج الانتخابات. كما يمكن أن تكون العقوبة هي رفض التقرير المالي للمرشح أو القائمة، ويمكن أن يكون لهذا القرار تأثير على العضوية بالمجالس المنتخبة، أو الحرمان من التمويل العام للحملة الانتخابية لمدة محددة، أو الحرمان من الترشح لمدة محددة أو تسليط عقوبات مالية تتناسب ودرجة خرق القواعد القانونية المتعلقة بالتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية.

١-٢ إعادة تشكيل آليات الرقابة على التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

لا يمكن بناء منظومة جديدة لتمويل الحملة الانتخابية دون وضع آليات فعالة للرقابة. وتتعدد هنا الخيارات بتعدد التجارب ولكن يبقى في الأخير الواقع المحلي هو المحدد الأبرز في الاختيار. ويمكن اختزال التجارب الدولية فيما يتعلق بالرقابة على تمويل الحملة الانتخابية في ثلاثة نماذج أساسية:

النموذج الأول قائم على إسناد هذه المهمة إلى اللجان أو الهيئات المشرفة على إدارة الانتخابات، على غرار المثال الكندي حيث تتولى لجان الانتخابات الكندية هذه المهمة. ففي مقاطعة كيباك على سبيل المثال، تمّ بموجب القانون عدد (١١٤) بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠١٠ تدعيم السلطات الرقابية للهيكل المشرف على الانتخابات من خلال تمكينه على وجه الخصوص من الاطلاع على الوثائق والحسابات والسجلات المالية كافةً، والنفاذ إلى المعطيات والمعلومات كافةً، بما في ذلك تلك المتوفرة لدى إدارة الضرائب.

أ- النموذج الثاني يقوم على إسناد الرقابة على تمويل الحملة إلى هيكل مستقل بذاته، على غرار المثال الفرنسي الذي أنشأ للغرض اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويلات السياسية، وذلك بموجب القانون عدد ٥٥ لسنة ١٩٩٠ المتعلق بتحديد النفقات الانتخابية وتوضيح تمويل الأنشطة السياسية. وتختص اللجنة بمراقبة حسابات الحملة الانتخابية وكذلك مراقبة تمويل الأحزاب السياسية.

ب- النموذج الثالث يقوم على توزيع الوظيفة الرقابية على تمويل الحملة بين الهيكل المشرف على إدارة الانتخابات وهياكل رقابية أخرى، على غرار التجربة التونسية ما بعد ثورة ١٤ يناير٢٠١١. حيث تتولى كلٌّ من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، ومحكمة المحاسبات هذه الوظيفة؛ فتمارس هيئة الانتخابات رقابتها على التمويل أثناء الحملة الانتخابية وقد مكنّها القانون الانتخابي من إلغاء نتائج الفائزين في الانتخابات في صورة مخالفتهم القواعد المتعلقة بتمويل الحملة، وكان لهذه المخالفات تأثير على النتائج. أما محكمة المحاسبات فتمارس أساساً رقابة بعدية على حسابات الحملة الانتخابية، ومكنّها القانون من تسليط عقوبات مالية والتصريح بإسقاط العضوية في المجالس المنتخبة في صورة عدم إيداع الحساب المالي، أو تجاوز سقف الإنفاق بـ ٧٥ ٪، أو الحصول على تمويل أجنبي للحملة الانتخابية. لكن المثال التونسي أبرز حدوده عندما عبرت محكمة المحاسبات، بمناسبة مناقشة مشروع قانون الانتخابات المحلية عن استحالة مواصلة اضطلاعها بهذا الدور الذي أصبح يستنزف طاقتها ومواردها البشرية، وذلك على حساب وظيفتها الأصلية وهي مراقبة حسن التصرف في المال العام. وأوصت بإحداث هيكل خاص يعنى بالرقابة على تمويل الحملة.

وبالنسبة للمثال الفلسطيني، فإن التجربة بخصوص الرقابة على تمويل الحملة لا تنطلق من فراغ؛ فالنصوص القانونية الحالية تسند للجنة الانتخابات الاختصاص فيما يتعلق بتلقي التقارير المالية حول تمويل الحملة. كما أسند لها القانون صلاحية إمكانية طلب التدقيق في الحسابات المالية للمرشحين والقوائم الانتخابية مع ما يستتبعه ذلك من إحالة المخالفات لقواعد تمويل الحملة والإنفاق عليها إلى القضاء.

كما أنه يمكن للجنة استنادا إلى النصوص القانونية الحالية، على شحتها، أن تستعمل سلطتها الترتيبية لتفصيل الالتزامات التي جاءت عامة في النص القانوني (العمل على وضع نظام خاص يستند إلى مبدأ عام في القانون يحدد المبادئ العامة وجهة الاختصاص مع إعطائها السلطة الكاملة لممارسة هذا الدور مثل:

1. تنظيم تلقي الشكاوى بخصوص المخالفات المتعلقة بالتمويل

٢. التنصيص على الحالات التي يمكن فيها طلب إيضاحات ووثائق وبيانات تكميلية من المرشحين

٣. إعداد نماذج لإعداد التقارير المالية

٤. نشر قائمة في المرشحين الذين لم يدلوا بتقاريرهم المالية

٥. بيان الحالات التي يمكنها فيها رفض التقرير المالي للمرشحين

٦. نشر قائمة في التقارير المالية المرفوضة

٧. تأهيل عدد كاف من مدققي الحسابات الذين سيتولون إعداد التقارير المالية المدققة.

لذلك يمكن القول بالنسبة للمثال الفلسطيني، أن البناء على عنصر تراكم التجربة المتوفر عند لجنة الانتخابات والقابل للتطوير بالقدرات القانونية الذاتية للجنة التي تؤهلها وضع قواعد ترتيبية مكملة للنص القانوني، يجعل منها هي الأجدر بتولي هذه المهمة.

وإذا ما أضفنا إلى ذلك المنسوب العالي من الثقة الذي تحظى به لجنة الانتخابات في المجتمع السياسي الفلسطيني، وهي مسألة أساسية ومن الضروري أن تتوفر في كل هيكل يتولى هذه المهمة الحساسة، فإن كل ذلك قد يغني عن التفكير في بناء مؤسساتي جديد ينطلق من ورقة بيضاء.

٢. أي دور للمنظمات الأهلية والمجتمع المدني

لضمان أفضل مقومات النجاح لعملية الإصلاح القانوني والمؤسساتي لمنظومة التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية، يتجه اعتماد نهج تشاركي يضطلع فيه المجتمع المدني بدوره كاملا في هذه العملية، ويمكن أن يتجسد هذا الدور من خلال مستويات ثلاث:

أ- الحق في المشاركة في مسار إصلاح منظومة التمويل والإنفاق على الحملة

يجب أن يكون المجتمع المدني عنصرا فاعلا في المراحل جميعها التي قد تستغرقها عملية الإصلاح، انطلاقا من مرحلة التفكير ووضع التصورات ووصولا إلى مرحلة بلورة العناصر الأساسية للإصلاح ثم تفعيلها واقعا.

ب- الحق في النفاذ إلى المعلومة

في انتظار استكمال البناء القانوني والمؤسساتي يتجه العمل على إقناع القوى السياسية بالقبول بالتزامات طوعية، بنشر تقاريرها المالية المتعلقة بتكاليف الحملة الانتخابية ومصادر تمويلها وأوجه الإنفاق فيها، حتى يتمكن المجتمع المدني من ممارسة رقابته على مدى التزام المرشحين والقوائم الانتخابية بقواعد تمويل الحملة وضوابطها.

ج- الحق في رفع الشكاوى ورصد المخالفات

يتجه أن يكون لمنظمات المجتمع المدني، في إطار عملية مراقبتها للحملة الانتخابية ورصدها للمخالفات المتعلقة بقواعد تمويلها والإنفاق عليها، الحق في رفع العرائض والشكاوى للجهات الرقابية المختصة.

٣. المنهجية المقترحة لإصلاح منظومة التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية

إن من أبرز مقومات نجاح أي إصلاح لمنظومة التمويل السياسي هو مراعاة الواقع المحلي وتوخي الواقعية والتدرج وذلك بالنظر

لحساسية مسألة التمويل السياسي وتعقيداتها المختلفة. وبالنظر لكون الانتخابات المحلية الفلسطينية على الأبواب ولا يفصلها علينا سوى أسابيع قليلة، فإنه ليس من الواقعية التفكير في مراجعة جذرية للإطار القانوني المنظم للانتخابات قبل هذا التاريخ. لذا؛ فإن التدخلات المقترحة تنقسم إلى صنفين وفق تمشي زمني سابق ولاحق للانتخابات المحلية، فبالنسبة للتدخلات المقترحة على المدى القريب يمكن أن تشمل:

١. إدخال تعديلات محدودة على النصوص القانونية الحالية لضمان حدٍّ أدنى من تناسق الأحكام المتعلقة بالتمويل والإنفاق على الحملة بين القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٧، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، وذلك وفقا للشرح المبين بالفقرة الفرعية ١,١ بالفصل الثاني أعلاه.

٢. وضع لجنة الانتخابات الفلسطينية لإطار ترتيبي منظم ومكمل للالتزامات التي نصَّ عليها القانون بخصوص إيداع التقارير المالية للمرشحين والقوائم الانتخابية.

٣. صياغة ميثاق شرف توقع عليه القوى السياسية من أحزاب وفصائل وممثلي القوائم الانتخابية يتضمن التنصيص عل مبادئ عامة والتزامات طوعية متعلقة بإجراءات التمويل والإنفاق على الحملة.

أما على المدى المتوسط والبعيد فيتجه التفكير في وضع مسار تشاركي تساهم فيه مؤسسات الدولة، ومختلف مكونات المجتمع السياسي والمدني المعني بالشأن الانتخابي، قَصْدَ التوافق على الخطوط العريضة لإصلاح منظومة التمويل، والإنفاق الانتخابي ومراحل إنجاز هذا الإصلاح واستحقاقاته القانونية والمؤسساتية.