افتقار الأطر القانونية الناظمة للانتخابات لجرائم الفساد المُرتبطة بالانتخابات

أ. عارف جفّال

تُعتبر الدراسات العلمية في حقل الفساد والانتخابات حديثة وقليلة، وخلال العشر سنوات الأخيرة بدأ التركيز على بعض جوانب الفساد السياسي، والذي غاب في مُعظم الدارسات التي تناولت الفساد بالتركيز على الجوانب الإدارية. ومع تطور مفهوم الحُكم الرشيد أصبح الفساد مُكوّن رئيسي للحُكم على طبيعة النظام السياسي وبدأ الاهتمام بأشكال الفساد السياسي يأخذ مظاهر مُختلفة، تم في بعضها تَناوُل المُكوّن الرئيسي المتحكم بآليات صُنّع القرار في النُظم السياسية المُختلفة، ومع تطور دراسات الفساد في المجالات المُختلفة حظيت الانتخابات ببعض الاهتمام لكنها ما زالت في مراحلها الأولى، وبما أن الأدبيات المنشورة محدودة فسيتم الاعتماد في هذه المقالة على الإطار القانوني الناظم مع بعض المراجعة للأدبيات المتوفرة.

شهدت القوانين الانتخابية في الدول العربية خلال الثلاثة عقود الماضية تعديلات وتغيرات عديدة، انصب مُعظمها على النُظم الانتخابية ومُحاولات الأخذ بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وتحققت لحد ما بعض الإنجازات في هذا الشأن مع اختلاف الأمر من دولةٍ إلى أخرى وبالرُغم من انتشار الدراسات والأبحاث التي تناولت الفساد بشكلٍ عام إلا أن تناول الفساد في مجال الانتخابات بقي غائباً أو مُغيباً ولذا لا نرى بأن النصوص القانونية في قوانين الانتخابات تعاملت مع الجرائم الانتخابية التي من المُمكن أن تُصنّف على أنها جرائم فساد بأنها كذلك وإنما جرائم انتخابية فقط، مثلها مثل الكثير من القضايا التي تمُس بالعملية الانتخابية بشكلٍ عام.

واقع جرائم الفساد في المنظومة القانونية للانتخابات في فلسطين

مرت فلسطين بثلاث تعديلات جوهرية على قانون الانتخابات العامة، بِدءاً من قرار بقانون رقم 13 لسنة 1995، بشأن الانتخابات العامة، وقانون الانتخابات العامة الذي أقره المجلس التشريعي في سنة 2005 تحت رقم 9 لسنة 2005 وتعديلاته. وأخيراً قرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 وتعديلاته. وركّزت القوانين الثلاثة المذكورة على الجرائم الانتخابية في مجال الفساد بنقطتين جاءتا في ثلاث مواد رئيسية هي:

1. **تجريم الرشاوي الانتخابية من قِبَل المُرشح سواء كان فرداً أم حِزباً أو من المُواطن الذي يقبل بتلقي الرشوة مُقابل صوته**، وقد جاءت النصوص القانونية في هذا المجال على النحو التالي:

نصت المادة (96) من قرار بقانون رقم 13 لسنة 1995 على:

- كُل من أعطى ناخباً بصورةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه نُقوداً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجهٍ خاص أو الامتناع عن الاقتراع.
- كل من قَبِلَ أو طلب بصورةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ نُقوداً أو قرضاً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجهٍ خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

نصت المادة (103) من قانون رقم 9 لسنة 2005 وتعديلاته على:

- يُعتبر قد ارتكب جُرماً كُل من قام بأي من الأفعال التالية:
  - أعطى ناخباً بصورةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يُعطيه نُقوداً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع.
  - قَبِلَ أو طلب بصورةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ نُقوداً أو قرضاً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجهٍ خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

نصت المادة (109) من قرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 على:

- يُعتبر قد ارتكب جُرماً كل من قام بأي من الأفعال التالية:
  - أعطى ناخباً بصورةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يُعطيه نُقوداً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع.
  - قَبِلَ أو طلب بصورةٍ مُباشرةٍ أو غير مُباشرةٍ نُقوداً أو قرضاً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجهٍ خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.
- يُعاقب كل من ارتكب أي من الأفعال المنصوص عليها في الفقرة (1) أعلاه بعد إدانته ومُصادرة مواد الرشوة والحُكم عليه بإحدى العقوبتين التاليتين أو بكلتيهما :
  - الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات.
  - غرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دولار أمريكي أو ما يُعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.
  - للمحكمة أن تقضي باستبعاد اسمه من قوائم المُرشحين.

وكما هو واضح من النُصوص التي تكررت تقريباً في ثلاث قوانين مُختلفة للانتخابات أن التعامل مع الرشاوي الانتخابية على أنها جريمة انتخابية، وجاء التجريم واضحاً بنص العقوبة لكل من انتهك هذه المادة من المُرشحين أو الأحزاب بحُكم ثلاث سنوات ومبلغ مالي يبلغ 3,000 دينار كما جاء في قرار بقانون رقم 13 لسنة 1995، وثلاث سنوات حكم و/ أو 3,000 دولار أمريكي كما جاء في قانون رقم 9 لسنة 2005 وقرار بقانون رقم 1 لسنة 2007.

2. **تجريم الحصول على أموال للحملة الانتخابية من مصدر خارجي أو أجنبي**، وقد جاءت النصوص القانونية في هذا المجال على النحو التالي:

نصت المادة (94) من قانون رقم 13 لسنة 1995 على:

- يُحظر على أي حزب أو مُرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر خارجي أو أجنبي.
- يُعتبر مُمثل الحزب الذي اشترك في الانتخابات، وكذلك كُل مُرشح قام بترشيح نفسه، مسؤولاً عن أية مُخالفة

تُرتكب خلافاً للأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 2،4 من المادة (93) أعلاه والفقرة (1) من هذه المادة، ويُعاقب بعد إدانته بالحبس لمدة لا تزيد عن ستة شهور أو بغرامة لا تزيد عن خمسمائة ديناراً أو بكلتا هاتين العقوبتين.

نصت المادة (100) من قانون الانتخابات العامة رقم 9 لسنة 2005 على:

- يُحظر على أي قائمة انتخابية أو مُرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكلٍ مُباشرٍ أو غير مُباشرٍ.
- على كُل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكُل مُرشح شارك فيها، أن يُقدّم إلى لجنة الانتخابات خلال مُدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب النهائية، بياناً مُفصّلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية.

نصت المادة (68) من قرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 على:

- يُحظر على أي قائمة انتخابية أو مُرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكلٍ مُباشرٍ أو غير مُباشرٍ.
- على كُل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكُل مُرشح شارك فيها، أن يُقدّم إلى اللجنة خلال مُدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مُفصّلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية.
- للجنة أن تطلب تدقيق الكشوفات المالية المُشار إليها من مُدقّق حسابات قانوني.

وكما هو واضح من النصوص السابقة بخصوص التمويل الأجنبي أو من جهات خارجية فإنه فقط في القانون رقم 13 لسنة 1995 ورد النص على عُقوبات للمُخالفين بينما لم يأتي ذكر على العُقوبات المُتعلقة بالتمويل الأجنبي أو الخارجي في نصوص قانوني الانتخابات 2005 و2007.

3. **وأخيراً فإن قانون العُقوبات المُطبّق هو قانون العُقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المعمول به في الأراضي الفلسطينية لا ذكر فيه لأية عُقوبات تتعلق بالجرائم على خلفية انتخابية.**

يُشكّل الفساد السياسي أحد أهم التحديات التي يُواجهها القائمون على الانتخابات أو شُركائهم من مُؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والقِوى السياسية، وهناك شبه إجماع على مُستوى المُختصين في الشأن الانتخابي على المُستوى الدُولي بأن للمال في العصر الحالي دوراً بارزاً في التأثير في جوهر ونتائج الانتخابات، بل أصبح يتفوق على الانتماء والفكر وأثرهم في الانتخابات. ويُعرّف الفساد السياسي بمعناه الأوسع بأنه «إساءة استخدام السلطة العامة لأهداف غير مشروعة»، وبالطبع فإن جرائم الفساد المُتعلقة بالانتخابات ما زالت غير محصورة كما هو الحال في الفساد السياسي، فإذا استأثر حزب بالمُؤسسات العامة على المُستويات الوظيفية المختلفة فإن حياد المُؤسسات العامة في الانتخابات لصالح حزب السلطة هو شُعارٌ جميل يفتقد

للواقعية، فما زالت حركتي فتح في الضفة الغربية وحماس في قطاع غزة تُسيطران على المُؤسسات العامة، على الرغم من التطور النسبي في اعتماد آليات توظيف سليمة. لكن تبقى الوظائف في الدرجات العليا حِكراً على الحركتين لا يُشاركهما إلا من يُقررانه في هذا الشأن، ولهذه الأسباب هُناك خِشية من أن تُستخدم المؤسسات العامة بمواردها ومبانيها وأجهزتها المُختلفة لغايات حزبية وانتخابية.

جرائم الفساد الانتخابية

استناداً إلى بعض التجارب وتقارير جهات الرقابة المختلفة على الانتخابات فإن أهم الجرائم التي جرى توثيقها هي إساءة استخدام المُؤسسات العامة والتي تُعتبر من الجرائم الانتخابية الرائجة، كون القائمين على المُؤسسات العامة يستخدمونها لصالحهم سواءً بشكلٍ شخصي أو لصالح أحزابهم ومن ضمنها:

1. استخدام النفوذ في منح المناصب والمكافآت والترقيات للمُوظفين بناءً على انتمائهم وليس بناءً على كفاءتهم ودرجتهم وسنوات خدمتهم.
2. الضغط على الموظفين من أجل ضمان أصواتهم عبر وسائل مُختلفة.
3. استخدام موارد الدولة لصالح الحملة الانتخابية الخاصة بالحزب، مثل استخدام وقت الموظفين خلال العمل لصالح الحملة الانتخابية، واستخدام وسائل المواصلات والاتصالات العامة أيضاً لصالح الحملة الانتخابية للحزب.
4. استخدام المعلومات المُتوفرة في المُؤسسات العامة وليست منشورة لصالح الحزب وحملته الانتخابية.
5. تعيين لجان إدارة انتخابية تابعين للحزب أو للرئيس.

ومن الجرائم الانتخابية الأخرى الحصول على موارد مالية للحملة الانتخابية من مُؤسسات أو دُول خارجية، أو الاستعانة بكفاءات للعمل في الحملة الانتخابية تكون رواتبهم مدفوعة من مُؤسسات دولية أخرى.

محكمة قضايا الانتخابات

بالرغم من أن وجود محكمة مُختصة بالشأن الانتخابي يُعتبر تطوراً نوعياً في مسألة التقاضي خلال العملية الانتخابية، إلا أن جوهر اختصاص المحكمة مُرتبط بقرارات وإجراءات لجنة الانتخابات المركزية وليست مُختصة بالنظر في الجرائم الانتخابية التي لا يكون مصدرها لجنة الانتخابات وفي ظل قانون عُقوبات غير مُحدّث مُنذ أمدٍ بعيد فإن الجرائم الانتخابية لا يُوجد أساس قانوني لمُتابعتها والحُكم بشأنها. ومنذ أول انتخابات فلسطينية عامة جرت سنة 1996 لم تشهد العمليات الانتخابية أي طعن على أساس جريمة فساد انتخابية، وفقط كما رشح من معلومات ما زالت غير دقيقة فإن أحد الطُعون التي قُدّمَت للجنة الانتخابات ضد قائمة المُستقبل باتهامها بالتمويل من الإمارات رغم أن الدعاية الانتخابية لم تبدأ ولم تفتح أي من القوائم حسابات بنكية خاصة بحملتها الانتخابية لمعرفة مصادر تمويلها.

وحتى لو جدلاً تم افتتاح حسابات بنكية خاصة بكل قائمة انتخابية فإنه بغياب نظام خاص بالتمويل الانتخابي يُمكن تأويل كافة الأمور المُتعلقة بالقضايا المالية للقوائم ومُرشحي الرئاسة، فليس من السهل تتبع مدى التزام القائمة والمُرشح بالنظام الخاص بالتمويل الانتخابي خُصوصاً في ظل عدم وجود مواد تُتيح الكشف عن السرية المصرفية خلال العمليات الانتخابية.

استخلاص

ما زالت النُظم القانونية التي تحكم العملية الانتخابية في فلسطين بخُصوص القضايا التي من المُمكن أن تُصنّف على أنها قضايا فساد انتخابي ضعيفةً جداً وبحاجة إلى تطوير، وبنفس الوقت فإن على لجنة الانتخابات المركزية صاحبة الصلاحية في المتابعة لقضايا الحملات الانتخابية وتلقي التقارير المالية تطوير نظام خاص يُساعد الباحثين والمُراقبين واللجنة نفسها من التأكد من التزام القوائم والمُرشحين وأجهزة الدولة المُختلفة بالإجراءات المقرة.

لقد بات من المألوف سماع تأثير المال والإعلام عند كل المُراقبين والمُهتمين بالشأن الانتخابي، وعدم عكس ذلك بمواد في قوانين الانتخابات وفي قانون العقوبات مما يعني أن نزاهة وشفافية وديمقراطية العملية الانتخابية منقوص، حتى لو توافقت كافة مراحل العملية الانتخابية مع المعايير الدولية لحُرية ونزاهة الانتخابات كون التأثير الكبير للمال خلال العمليات الانتخابية رُبّما يُمهّد لنتائجها قبل أن تبدأ وتكون الانتخابات محكومة سلفاً.

للتنويه: ربما من أكبر جرائم الفساد الانتخابي التي لم يتم التطرق إليها بشكلٍ واضح هو دورية الانتخابات، كون الدورية هي حجر الأساس في نزاهة العملية الانتخابية، وفي فلسطين مسألة دورية الانتخابات لم يتم الالتزام بها منذ أول عملية انتخابية فبدلاً من إجراء ثلاث دورات انتخابية كان من المفترض أن تكون سبع دورات انتخابية.