

تصدر عن

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة
Palestinian Academy for Integrity - NAZAHA

مجلة فلسطينية متخصصة في قضايا تعزيز النزاهة
ومكافحة الفساد وإدارة الشأن والمال العام.

العدد الثاني | أيار 2021

مجلة

نَزَاهَة

اقرأ في هذا العدد

الرقابة القضائية على القرارات
المتعلقة بالعملية الانتخابية

النزاهة والشفافية في تمويل
الحملات الانتخابية

قضية تحت الضوء

قراءة في التشريعات ذات العلاقة
بمكافحة الفساد «حماية المبلغين»

استخدام ادوات التمكين الرقمي
في الرقابة على الانتخابات

انفوجرافيكس

فازاهة



تصدر عن

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة

العدد الثاني | أيار 2021

رئيسة التحرير: **عبير مطح**

محرر المجلة: **أحمد نصر الله**

اللجنة الاستشارية

د. عبد الرحمن الحاج ابراهيم

عميد كلية الحقوق والإدارة العامة
/ جامعة بيرزيت

رولا دغمان

مستشارة تخطيط استراتيجي

د. عزمي الشعبي

مستشار مجلس إدارة أمن لشؤون
مكافحة الفساد

د. هديل قزاز

المنسقة الإقليمية لشؤون النوع
الاجتماعي بمنظمة أوكسفام لمنطقة
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

معين عودة

محامي ومطالب دكتوراه بقضايا
النزاعات الدولية/ جامعة جورج
ميسون/ واشنطن

أ. جهاد حرب

باحث ومحلل سياسي

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

فلسطين • رام الله

المصايف • شارع إيميل توما • عمارة القصر • الطابق -1 • مكتب # 12

+970-(0)2-296-1333

+970-(0)2-295-6931

+970-(0)59-999-8842

صندوق بريد: 401 • فلسطين • رام الله

www.nazaha.ps

©جميع الحقوق محفوظة للأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة

EUROPEAN
ENDOWMENT OF DEMOCRACY

تم إعداد هذه المجلة بدعم مشكور من

المؤسسة الأوروبية لدعم الديمقراطية EED

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نَزَاهَة، مؤسسة أهلية تأسست عام 2017، هدفها رفع الوعي بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة والحفاظ على المال العام والتوعية بمخاطر الفساد بجميع أشكاله ومظاهره وآليات مكافحته من خلال التعليم والتدريب وتنمية ثقافة المجتمع وذلك عن طريق تطوير وسائل وأدوات قابلة للقياس والتطبيق من قبل مراكز اتخاذ القرار في الشأن العام. وتأتي مجلة نَزَاهَة كجزء مهم في ترجمة هذه المفاهيم والقيم من خلال محاورها المختلفة وما تطرحه بأقلام كتابها المتخصصين من مواضيع حيوية.

الأفكار الواردة في هذه المجلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الأكاديمية

ترحب مجلة نَزَاهَة بنشر مساهمات الكتاب والباحثين في موضوعات النزاهة ومكافحة الفساد على أن يتراوح حجم المقالات 1500-2000 كلمة والتقارير 2500-3000 كلمة والدراسات 3500-5000 كلمة بنوع خط Arabic Simplified حجم 12 مع مراعاة أن تلتزم الكتابات بقواعد البحث العلمي من حيث المنهجية والأصالة والرصانة العلمية، وأن لا تكون مقدمة لأية جهة أخرى للنشر أو للحصول على جوائز أو سبق نشرها.

4	..... المقالة الافتتاحية | بقلم رئيسة التحرير الأستاذة عبير مصلح
6	..... مقالات
8	..... الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية | أ. معن شحدة دعيس
12	..... افتقار الأطر القانونية لجرائم الفساد المرتبطة بالانتخابات | أ. عارف جقال
18	..... تقارير
20	..... ضمانات النزاهة والشفافية والمساءلة في العملية الانتخابية | أ. بلال البرغوثي
28	..... النزاهة والشفافية والمساءلة في تمويل الحملات الانتخابية | د. هديل رزق قزّاز
36	..... قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد 2020
38	..... قراءة في التشريعات نظام حماية المُبلِغين والشُّهود والمُخبرين والخُبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (7) لسنة 2019
44	..... قضية تحت الضوء
46	..... الرقابة المحلية والدولية على الانتخابات الفلسطينية
50	..... تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد في القطاعات المُختلفة
51	..... عن تجربة حماية الشُّهود والمُبلِغين عن الفساد | أ. ولاء عبد الله
51	..... عن تجربة الجامعات بتعليم قيم النزاهة والشفافية | أ. بلال البرغوثي
51	..... عن تجربة القطاع الأهلي في جهود تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد | أ. رمزي عفانة
52	..... أدوات مُكافحة الفساد
52	..... استخدام أدوات التمكين الرقمي في الرقابة على الانتخابات
53	..... الرقابة على نزاهة العملية الانتخابية
55	..... الرقابة على شفافية العملية الانتخابية
56	..... الرقابة والمساءلة على إجراءات العملية الانتخابية
58	..... أبحاث مُميزة لطلبة مُميزين
60	..... واقع الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية | علا عبد الناصر قزّاز
84	..... إنفوجر افيكس • Infographics



المقالة الافتتاحية

بقلم رئيسة التحرير الأستاذة عبير مصلح

استطاعت مجلة نزاهة في عددها الأول تكريس هوية المجلة والإطار الذي تُريد السير فيه وهو نشر الوعي بقضايا النزاهة ومُكافحة الفساد وإدارة الشأن والمال العام، وانعكس ذلك من خلال المواضيع المُختلفة التي تناولها العدد الأول ما بين مقالات وتقارير ومُقابلات وقراءة في التشريعات والأحكام القضائية وتجارب القطاعات المُختلفة في جهود تعزيز النزاهة ومُكافحة الفساد إضافة إلى التركيز في كل عدد على أدوات مُكافحة الفساد وأيضاً نشر أبحاث مُميزة للطلبة.

تتناول مجلة نزاهة في عددها الثاني واقع النزاهة والشفافية في إدارة وسير العملية الانتخابية الفلسطينية التي تمت الدعوة لها في المرسوم الرئاسي رقم 3 لسنة 2021 وضمن المراحل التي مرت بها حتى تم وقفها بالمرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2021/04/30 القاضي بتأجيل الانتخابات العامة (التشريعية والرئاسية والمجلس الوطني) إلى حين توفر شروط إجرائها في الأراضي الفلسطينية كافة بما فيها القدس، جاء هذا التأجيل في الوقت الذي كان الباحثون والباحثات قد أنجزوا الأوراق المطلوبة لغايات هذا العدد.

يُركّز المحور الخاص بالمقالات والتقارير على رصد واقع الانتخابات الفلسطينية من عدة جوانب من أهمها مدى الرقابة القضائية على القرارات



الشخصيات في القطاعات المختلفة في مكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني والتعرف على رسالتهم لإحداث التغيير المطلوب، حيث يتناول هذا العدد تجربة من قطاع التعليم ودورها في تمكين الشباب في الجامعات الفلسطينية بـقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظْمُ المساءلة، كذلك يتناول هذا العدد تجربة هيئة مكافحة الفساد في العمل على توعية المواطنين بالإبلاغ عن الفساد وتجربة من القطاع الخاص في تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد.

وفي إطار اهتمام المجلة وإدراكها لأهمية الدور الذي يلعبه الجانب المعرفي في تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد وأهمية غرس هذه القيم في تفكير الطلبة يتضمن المحور المخصص بابحاث الطلبة المميزين بحثاً آخر من الأبحاث ذات العلاقة بالنزاهة وإدارة المال العام والحكم الرشيد.

وأخيراً وبالنيابة عن هيئة التحرير في مجلة نزاهة أود أن أشكر الكُتّاب والباحثين الذين أعدوا المقالات والتقارير والأبحاث لإسهامهم في نشر الوعي بـقيم النزاهة والحفاظ على المال العام، كذلك الشكر الخاص لجميع الشخصيات من القطاعات المختلفة الذين شاركوا تجاربهم في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في هذا العدد من المجلة الذي نأمل أن يُحقق الفائدة المرجوة منه.

المتعلقة بالعملية الانتخابية بمراحلها المختلفة ابتداءً من عملية تسجيل الناخبين وما يتخللها من مراحل وانتهاءً بالاقتراع واختيار ممثليهم، ولا تقل أهمية عن ذلك جرائم الفساد المتعلقة بالانتخابات وكيفية التعامل معها، كذلك يتناول هذا المحور أهم ضمانات النزاهة والشفافية والمساءلة التي يجب مراعاتها في العملية الانتخابية للوصول إلى انتخابات نزيهة وشفافة، وأيضاً النزاهة والشفافية والمساءلة في تمويل الحملات الانتخابية وما هي الضوابط ومعايير الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية.

وفي إطار المحور الخاص بقراءة في التشريعات يتناول العدد قراءة في «نظام حماية المُبلِغين والشُّهود والمُخبرين والخُبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (7) لسنة 2019» الذي صدر مؤخراً عن مجلس الوزراء، إذ تبرز أهمية معرفة المواطن بوجود هذا النظام وكيفية الإبلاغ عن حالات الفساد التي قد يشهدها أو يتعرض لها أو يكون جزءاً منها، خاصة مع التزام مع بدء العملية الانتخابية الفلسطينية وأهمية أن يكون المواطن على دراية بكيفية التصرف في حال تصادف مع حالة فساد في الانتخابات ومعرفة الجهات المختصة بالإبلاغ لها.

كما تُركّز المجلة على عرض تجارب عدد من



مقالات



الرقابة القضائية على القرارات المُتعلقة بالعملية الانتخابية | أ. **معن شحدة دعيس**



افتقار الأطر القانونية الناظمة للانتخابات لجرائم الفساد المرتبط بالانتخابات | أ. **عارف جفال**





الرقابة القضائية على القرارات المُتعلقة بالعملية الانتخابية

أ. معن شحدة دعيس

بموجبه أول انتخابات رئاسية وتشريعية فلسطينية في العام 1996.

وقد نص القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 في مادته (20) على تشكيل محكمة قضايا الانتخابات، حيث أشارت هذه المادة إلى أنه «بمقتضى مرسوم رئاسي تُشكل محكمة قضايا الانتخابات من رئيس وثمانية قضاة بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى»، وقد صدر هذا المرسوم بالفعل بتاريخ 1 آذار 2021.

ورغم أن الاسم المطلق على هذه المحكمة هي محكمة قضايا الانتخابات إلا أن الاختصاص المنوط بها هو البت في القرارات الإدارية الصادرة عن لجنة الانتخابات فقط، وليس من اختصاصها النظر في الجرائم الانتخابية بحسب ما أشارت لذلك صراحة المادة (2/24) من القانون، وإنما يعود البت فيها للمحاكم العادية، وبذات الإجراءات المتبعة في هذه المحاكم.

اختصاصات محكمة قضايا الانتخابات

تختص محكمة قضايا الانتخابات بالنظر في الطعون المقدمة لإلغاء أو تعديل القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات التي نص عليها القرار بقانون (المواد 14، 19/2، 20-26، 32/4، 34/2، 41، 56، 57، 104) ولا سيما في الموضوعات التالية:

- القرارات المتعلقة باعتراض الناخب على أية قرارات للجنة الانتخابات المركزية.

من أجل تمكين المواطن من ممارسة حقه في الترشح والانتخاب ومن أجل بث الثقة لديه بحريته في ممارسة هذا الحق إلى جانب كافة أنواع الرقابة التي اعتمدها الكثير من قوانين الدول الديمقراطية كرقابة مؤسسات المجتمع المدني ورقابة الإعلام ووسائله المختلفة فرضت هذه الأنظمة نوع آخر من أنواع الرقابة على العملية الانتخابية وهي الرقابة القضائية أيضاً، سواء على القرارات الإدارية المتعلقة بالعملية الانتخابية الصادرة عن الجهة المشرفة على عملية الانتخابات أو للمحاسبة الجنائية للمُعتمدين على العملية الانتخابية أو الذين يُؤثرون أو يُعيقون المواطن في ممارسة حقه في الترشح والانتخاب في أية مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، ابتداءً من عملية تسجيل الناخبين ومُروراً بترشحهم وإجرائهم للدعاية الانتخابية وانتهاءً باقتراعهم واختيار مُمثلهم. إن مقالتنا هذه تتعرض فقط للنوع الأول من أنواع الرقابة القضائية المُتمثلة في الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة عن الجهة المشرفة على الانتخابات، ولن نتحدث عن الجرائم الانتخابية. وكغيرها من المنظومات القانونية العالمية وضعت فلسطين القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 لِيُنظّم عملية إجراء الانتخابات العامة (الرئاسية والتشريعية) عَوْضاً عن قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005 وتعديلاته والذي جاء عَوْضاً عن القانون رقم (13) لسنة 1995 الذي جرت

- القرارات المتعلقة بطلبات أشخاص للتسجيل للانتخابات لم ترد أسمائهم في سجل الناخبين الابتدائي أو حصل خطأ في بياناتهم الخاصة أو بشأن اعتراض على قيد شخصٍ آخر.
 - القرارات المتعلقة بقبول أو رفض طلبات الترشيح لمنصب رئيس السلطة الوطنية أو منصب عضوية المجلس التشريعي.
 - القرارات المتعلقة بإعادة أو عدم إعادة الانتخابات في أي مركز من مراكز الاقتراع.
 - القرارات المتعلقة بقبول أو رفض طلبات التسجيل المقدمة من أي قائمة انتخابية.
 - القرارات المتعلقة باعتماد الرمز الدال على القائمة الانتخابية.
- علمًا بأن صاحب المصلحة في تقديم هذه الطعون بشأن هذه القرارات بحسب كل حالة قد يكون الناخب أو القوائم الانتخابية أو المرشحين أو وكلائهم أو ممثليهم.
- ### إجراءات عمل المحكمة
- فيما يتعلق بإجراءات العمل أمام المحكمة المذكورة فهي تخضع لذات إجراءات عمل المحاكم النظامية بموجب القوانين النافذة ولا سيما قانون أصول المحاكمات المدنية، فيما لم يرد فيه نص خاص في القرار بقانون الخاص بالانتخابات العامة المذكور، حيث نص هذا القرار بقانون على الإجراءات التالية:
- تكون القدس هي المقر الدائم للمحكمة، ولها أن تتخذ مقرين فرعيين لها في مدينتي رام الله وغزة، ويجوز لرئيس المحكمة عند الضرورة أن يُقرر عقد المحكمة في غير تلك الأماكن.
 - تنعقد المحكمة بحضور ثلاثة من قضاةها، وفي القضايا العامة تنعقد المحكمة بهيئة مُكونة من خمسة قضاة على الأقل حسب ما يقرره رئيس المحكمة.
- يُقدم الطعن على القرار إلى قلم المحكمة خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه للمتضرر من القرار.
 - على المحكمة أن تفصل في الطعن خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه حسب المواد المذكورة، (2/14، 2/25، 1/41) من القرار بقانون المذكور، فيما عدا الطعون المقدمة على قرارات لجنة الانتخابات المتعلقة برفض طلب تسجيل قائمة انتخابية أو تسجيل أي شخص ضمن القائمة فيكون على المحكمة الفصل في الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه بحسب المادة 2/56 من ذات القرار بقانون.
 - علمًا بأن هناك تناقض واضح في المدة التي يتوجب خلالها على المحكمة أن تبث في الطعن بين النصوص المذكورة ونص المادة 2/56 المذكورة ولاسيما أن كلا فئتي النصوص يتحدثان عن المدة التي يتوجب فيها على المحكمة أن تُصدر قرارها في الطعون المقدمة بشأن موضوعات ذات علاقة بقبول أو رفض طلبات الترشيح لمنصب الرئيس ولعضوية المجلس التشريعي.
 - ومن الإجراءات الأخرى الواجبة الإتباع من محكمة قضايا الانتخابات:
 - تُعفى الطعون الانتخابية من أية رسوم.
 - لا يجوز تأجيل المحاكمة إلا إذا اقتضت ذلك ضرورة المحافظة على حق الدفاع، ولا يجوز التأجيل لأكثر من 24 ساعة.
 - وفي حال لم يُحدد القانون موعداً لتقديم الطعن فإنه يجب أن يُقدّم الطعن خلال يومين تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.
 - وبشأن التمثيل أمام محكمة قضايا



الانتخابات فإنه لا تُقبل لائحة الطعن أمام المحكمة ما لم تكن مُوقَّعةً من مُحامٍ مُزاول. كما ينبغي أن يُمثّل لجنة الانتخابات مُحامٍ مُزاول تختاره اللجنة.

ولغايات زيادة نزاهة مُمارسة المواطن لحقه في الترشح والانتخاب وزيادة فاعلية الرقابة القضائية التي فُصِّدت من توفير القانون لمحكمة قضايا الانتخابات نص القانون في المادة 2/41 والمادة 2/57 منه أيضاً على أن «تُبَلِّغ القرارات الصادرة عن المحكمة إلى اللجنة (لجنة الانتخابات المركزية) للعمل بمقتضاها». هذا بالإضافة إلى ما يُمكن أن تُوفِّره الرقابة الإعلامية ورقابة مؤسسات المجتمع المدني من ضمانة هامة باتجاه الضغط لنزاهة العملية الانتخابية وكفالة نزاهة قرارات محكمة قضايا الانتخابات وكفالة تنفيذها.

وفي الختام، ورغم التوافق على تشكيل محكمة قضايا الانتخابات في الحوارات التي تمت في بداية شهر شباط من هذا العام 2021 بين عدد من الفصائل الفلسطينية المجتمعة في العاصمة المصرية القاهرة، وأن تضم المحكمة قُضاةً من القدس ومن الضفة الغربية ومن قطاع غزة معاً إلا أننا نُؤكِّد على ضرورة وأهمية الابتعاد في تشكيلة المحكمة وفي إجراءات عملها عن التسييس الذي طغى على العلاقات بين الأحزاب السياسية ولا سيما حركتي فتح وحماس وعلى القضاء في كُلِّ من الضفة الغربية وقطاع غزة منذ الانقسام السياسي الذي وقع في العام 2007.



افتقار الأطر القانونية الناظمة للانتخابات لجرائم الفساد المرتبطة بالانتخابات

أ. عارف جفال

واقع جرائم الفساد في المنظومة القانونية للانتخابات في فلسطين

مرت فلسطين بثلاث تعديلات جوهرية على قانون الانتخابات العامة، بدءاً 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. وركزت 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 حزباً 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:

- كل من أعطى ناخباً بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه نقوداً أو منفعةً أو أي مُقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع.
- كل من قَبِلَ أو طلب بصورة مباشرة أو غير مباشرة نقوداً أو قرصاً أو منفعةً أو أي مُقابل آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو يمتنع عن الاقتراع أو ليوثر في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

تُعتبر الدراسات العلمية في حقل الفساد والانتخابات حديثة وقليلة، وخلال العشر سنوات الأخيرة بدأ التركيز على بعض جوانب الفساد السياسي، والذي غاب في مُعظم الدراسات 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 تناوُل المُكوّن الرئيسي المتحكم بآليات صنع القرار في النظم 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 وتغييرات عديدة، انصب مُعظمها على النظم الانتخابية ومُحاولات الأخذ بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وتحققت لحد ما بعض الإنجازات في هذا الشأن مع اختلاف الأمر من دولة إلى أخرى وبالرغم 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 تمس بالعملية الانتخابية بشكلٍ عام.

إدانته ومصادرة 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 المرشحين.

وكما هو واضح من النصوص 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 المرشحين 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

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

- يُعتبر قد ارتكب جُرمًا كُل من قام بأي من الأفعال التالية:

- أعطى ناخباً بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يُعطيه نُقوداً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر من أجل حملته على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع.

- قَبِلَ أو طلب بصورة مباشرة أو غير مباشرة نُقوداً أو قرضاً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقتنع على وجه 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 جُرمًا كُل من قام بأي من الأفعال التالية:

- أعطى ناخباً بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يُعطيه نُقوداً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر من أجل حملته على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع.

- قَبِلَ أو طلب بصورة مباشرة أو غير مباشرة نُقوداً أو قرضاً أو منفعةً أو أي مُقابلٍ آخر سواء لنفسه أو لغيره بقصد أن يقتنع على وجه 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

- للجنة أن تطلب تدقيق الكشوفات المالية المشار إليها من مُدقق 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 عقوبات للمُخالفين بينما لم يأتي ذكر على العقوبات المتعلقة بالتمويل الأجنبي أو الخارجي في نصوص قانوني الانتخابات 2005 و2007.

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

يُشكّل الفساد السياسي أحد أهم التحديات التي يُواجهها القائمون على الانتخابات أو شركائهم من مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والقوى السياسية، وهناك شبه إجماع على مستوى المُختصين في الشأن الانتخابي على المستوى الدولي 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 المتعلقة بالانتخابات ما زالت غير محصورة كما هو الحال في الفساد السياسي، فإذا استأثر حزب بالمؤسسات العامة على المستويات الوظيفية المختلفة فإن حياد المؤسسات العامة في الانتخابات لصالح حزب السلطة هو شعارٌ جميل يفتقد

تُركب 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 لحملة 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 مدة 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 لحملة 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 مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مُفصّلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية.

ومن الجرائم الانتخابية الأخرى الحصول على موارد مالية للحملة الانتخابية من مؤسسات أو دُول خارجية، أو الاستعانة بكفاءات للعمل في الحملة الانتخابية تكون رواتبهم مدفوعة من مؤسسات 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 منذ أمدٍ بعيد فإن الجرائم الانتخابية لا يُوجد أساس قانوني مُتابعها والحُكم بشأنها. ومنذ أول انتخابات فلسطينية عامة جرت سنة 1996 لم تشهد العمليات الانتخابية أي طعن على أساس جريمة فساد انتخابية، و فقط كما رشح من معلومات ما زالت غير دقيقة فإن أحد الطُعون التي قُدّمت 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 ومُرشي الرئاسة، فليس من السهل تتبع مدى التزام القائمة والمُرشح بالنظام الخاص بالتمويل الانتخابي خصوصاً في ظل عدم وجود مواد تُتيح الكشف عن السرية المصرفية خلال العمليات الانتخابية.

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

جرائم الفساد الانتخابية

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

1. استخدام النفوذ في منح المناصب والمكافآت والترقيات للموظفين 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 المؤسسات العامة وليست منشورة لصالح الحزب وحملته الانتخابية.
5. تعيين لجان إدارة انتخابية تابعين للحزب أو للرئيس.

استخلاص

ما زالت النُظم القانونية التي تحكم العملية الانتخابية في فلسطين بخصُوص 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 التأكيد من التزام القوائم والمُرشحين وأجهزة الدولة المُختلفة بالإجراءات المقررة.

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 لحرية ونزاهة الانتخابات كون التأثير الكبير للمال خلال العمليات الانتخابية رُبما يُمهّد لتتائجها 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.



تقارير



ضمانات النزاهة والشفافية والمُساءلة في العملية الانتخابية | أ. بلال البرغوثي



النزاهة والشفافية والمُساءلة في تمويل الحملات الانتخابية | د. هديل رزق قزاز



ضمانات النزاهة والشفافية والمُساءلة في العملية الانتخابية

أ. بلال البرغوثي

للحديث عن ضمانات النزاهة في العملية الانتخابية وتُعالج في المحور الثاني ضمانات الشفافية وفي الثالث ضمانات المساءلة، مع التأكيد على أنه وفي المحاور الثلاث سيتم تقييم العملية الانتخابية في مراحلها المختلفة، سواء الإجراءات التي تسبق عملية الاقتراع، أو تلك المترافقة معها، أو الإجراءات اللاحقة لعملية الاقتراع.

أولاً: ضمانات النزاهة في العملية الانتخابية

غالباً ما ترتبط كلمة «انتخابات» بكلمة «نزاهة» أو أحد مشتقاتها لدرجة التلازم ما بين الكلمتين عند الحديث أو تقييم أية انتخابات سواء بالإيجاب أو السلب. وحتى تصبح الانتخابات نزاهة، يجب أن تكون هناك مجموعة من المؤشرات العامة في النظام الانتخابي الدالة على ذلك تتمثل بالآتي:¹

- مدى كون الجهة التي تُشرف على تنفيذ قانون الانتخابات والمسؤولة عن العملية الانتخابية هيئة مُستقلة ومهنية تقوم بدورها بكل مهنية وموضوعية وحيادية، وهل يثق المجتمع والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني بها وتُشارك نشاطاتها بفاعلية، وهل الجهة التي تُعيّن الهيئة ليست صاحبة مصلحة، وهل يرأسها أو يُشارك فيها عدد لا بأس به من القضاة والشخصيات المُستقلة المعروفة بالنزاهة والحياد، أو يُشارك فيها مُمثلون عن جميع الأحزاب المُرشحة.

- مدى ضمان القانون ويتم فعلاً على أرض الواقع السماح للأحزاب السياسية والمرشحين بإدارة حملاتهم الانتخابية بحرية ويجري تمكينهم من الوصول للجمهور دون قيود، وهل تمتلك الأحزاب والمرشحون فرصاً

تُمثّل الانتخابات الأداة الأساسية والمحورية التي تركز عليها النظم الديمقراطية السليمة في التعبير عن الإرادة المباشرة للجمهور في اختيار حاكمهم وتحقيق مفهوم التداول السلمي للسلطة بصورة حرة ونزيهة، وحتى تُؤدي الانتخابات هذا الدور المحوري لا بُد أن تجري ضمن عملية تضمن سلامتها... قيّم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظّم المساءلة، وهي مسائل عادة ما تُنظّم بالأطر التشريعية (القوانين والأنظمة والتعليمات) أو من خلال مُدونات السلوك ومواثيق الشرف التي يتم وضعها والاتفاق عليها من قبل الجهات التي تتولى إدارة العملية الانتخابية بالإضافة إلى الأحزاب والقوائم والمرشحين وجميع الجهات ذات العلاقة. تضمنت التشريعات الانتخابية الفلسطينية المتعاقبة العديد من الضوابط الحاكمة للعملية الانتخابية والتي تستهدف بالأساس توفير ضمانات النزاهة والشفافية والمساءلة في هذه العملية بما يضمن انتخابات حرة نزاهة شفافة وخاضعة للرقابة والمساءلة، وقد رافقت هذه التشريعات (تأكيداً لأحكامها واستكمالاً لها وإضافة إلى ما سكتت عنه) العديد من مُدونات السلوك ومواثيق الشرف التي تم التوقيع عليها وإعلان المترشحين في تلك الانتخابات بموجها التزامهم الطوعي والأخلاقي بجُملة من قيّم النزاهة والشفافية والمساءلة في خوضهم لتلك المنافسة والقبول بنتائجها.

يسعى هذا التقرير إلى تقديم استعراض مُختصر ومُوجز حول أهم الضمانات التي يجب مراعاتها في العملية الانتخابية حتى تؤدي دورها في الوصول إلى انتخابات نزاهة وشفافة، وفقاً لما نصت عليه التشريعات الانتخابية السارية في فلسطين وما اشتملت عليه مُدونات السلوك ومواثيق الشرف ذات العلاقة. وفي سبيل هذا السعي فسيعتمد هذا التقرير المنهج الوصفي التحليلي، وسيتم تجزئة التقرير إلى ثلاثة محاور، بحيث يُخصص الأول منها

1. مُنظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، ص 176.

أهم الأحكام التي يمكن اعتبارها ضمانات للنزاهة في هذه المرحلة ما يلي:

1. التأكيد على المساواة في الحق في الانتخاب واعتباره حق لكل فلسطيني في الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف وقطاع غزة ممن توفرت فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق، وذلك بغض النظر عن الدين والرأي والانتماء السياسي والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والعلمية، وأن يُمارس كل ناخب حقه في الانتخاب بصورة حرة ومباشرة وسريّة وفردية بما يضمن عدم التأثير على الناخب والتدخل في إرادته الانتخابية.
2. منع بعض الفئات الوظيفية من الترشح للانتخابات إلا إذا قدموا استقالاتهم من مناصبهم، حرصاً على عدم استخدام نفوذها في التأثير على العملية الانتخابية.
3. التأكيد على حيادية الإعلام الرسمي في جميع مراحل العملية الانتخابية، وعدم الجواز له أو لأي من أجهزته القيام بأي نشاط انتخابي أو دعائي يُمكن أن يُفسّر بأنه يدعم مُرشحاً لمنصب الرئيس أو قائمة لعضوية المجلس على حساب قائمة أخرى.
4. التأكيد على التزام السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة بموقف الحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية، وعدم الجواز لها القيام بأي نشاط انتخابي أو دعائي مما يُفسّر بأنه يدعم مُرشحاً على حساب مُرشحٍ آخر، أو قائمة انتخابية على حساب قائمة انتخابية أخرى.
5. وضع عدد من الضوابط على الدعاية الانتخابية تُمثل ضامناً لنزاهة الأدوات المستخدمة في الدعاية، ومن أبرز هذه الضوابط:

مُتساويةً للنشر والدعاية لبرامجهم الانتخابية عبر وسائل الإعلام المختلفة.

- مدى حصانة قوانين الانتخابات والأنظمة الانتخابية بنصوص دستورية لا يُمكن تعديلها بسهولة لمصلحة السلطة التنفيذية والنظام الحاكم وتضمن عدالة التصويت بحيث تكون أصوات الناخبين مُتساوية التأثير.
- مدى احتواء القانون ضمانات كافية تحول دون استخدام مُمتلكات الدولة لدعم حملات انتخابية من قِبَل جهات أو أفراد مُحددتين، وهل يضمن القانون توفير الدعم المالي للأحزاب السياسية كافة.
- مدى وجود رقابة على نفقات الأحزاب السياسية، وهل تقوم بذلك جهة تدقيق مُستقلة .
- مدى إتاحة قانون الانتخابات للمؤسسات المحلية والدولية الرقابة الحرة على الانتخابات ونشر تقارير خاصة بذلك.
- مدى توافر ضمانات دستورية وقانونية تحول دون التلاعب بالمواعيد الزمنية للانتخابات.
- مدى اشتغال الدستور والقانون على شرعية عملية انتقال السلطة وتداولها.
- مدى إعطاء الدستور والقانون للقضاء صلاحية الرقابة على العملية الانتخابية والنظر في الطعون التي ترد عليها وتنفيذها بشكل سليم.

وفيما يتعلق بضمانات النزاهة في العملية الانتخابية في الحالة الفلسطينية وفقاً للتشريعات ومواثيق الشرف السارية يُمكن التطرق للآتي:

أ. ضمانات النزاهة في مرحلة ما قبل الاقتراع والتي تشمل مجموعة من الإجراءات من أبرزها: عملية التسجيل والترشُّح وتنظيم الحملة الانتخابية بما يشمل الدعاية الانتخابية، ومن

1. التأكيد على سرية الاقتراع بحيث تضمن حرية الناخب وعدم الخشية من التأثير على إرادته أو مُساومته على اختياراته. وضماناً لذلك فقد جَرَم القانون وعاقب كل من حَمَلَ أي ناخب بأي صورة من الصور على الإفصاح عن اسم المرشح أو القائمة الذين اقترح لصالحهم أو الكشف عن مُحتويات ورقة الاقتراع التي اقترح بموجبها³.
 2. حماية أمن العملية الانتخابية، حيث أكد القانون على أن جهاز الشرطة والذي هو جهاز مدني وليس جهاز عسكري هو المُختص بحماية العملية الانتخابية، بالإضافة إلى التأكيد على أن تقوم الشرطة بالمحافظة على أمن المواطنين، وذلك دون الإخلال بنزاهة الانتخابات أو الإخلال بأحكام القانون أو بحقوق الناخبين. بالإضافة إلى الحظر على أي شخص من غير أفراد الشرطة الذين يلبسون الزي الرسمي حمل أي سلاح ناري أو أي سلاح آخر، أو أداة يُعاقب على حملها القانون، داخل مراكز الاقتراع أو على مداخلها، ولضمان عدم إمكانية حدوث أية تأثيرات سلبية من القوى الشرطية فقد أكد القانون على عدم جواز دخول أفراد الشرطة مراكز الاقتراع في يوم الاقتراع، أو أثناء فرز الأصوات، إلا بناءً على طلب رئيس طاقم مركز الاقتراع، على أن يعمل أفراد الشرطة المكلفون بتوفير أمن الانتخابات بتنسيق كامل ومُباشر مع اللجنة ومكاتب المناطق الانتخابية وطواقم مراكز الاقتراع.
 3. تم التأكيد في ميثاق الشرف الذي وقعت عليه الفصائل الفلسطينية في القاهرة في العام 2021 على الالتزام بالحفاظ على مبدأ سرية التصويت وحق الناخب في انتخاب قائمته بحرية.
 - عدم إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات العامة في المساجد أو الكنائس أو إلى جوار المستشفيات أو في الأبنية والمحلات التي تشغلها الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة.
 - عدم استعمال شعار السلطة الوطنية في النشرات والإعلانات وسائر أنواع الكتابة والرسوم والصور الانتخابية.
 - عدم استعمال السيارات واللوازم الحكومية في أعمال الدعاية الانتخابية.
 - ألا يدعو أئمة المساجد في حُطهم ودُروسهم لمقاطعة الانتخابات أو لانتخاب أو عدم انتخاب أي مُرشح أو قائمة لا بالتلميح ولا بالتصريح.
 6. وضع عدد من الضوابط على مصادر تمويل الحملة الانتخابية، تتمثل بالآتي²:
 - حظر الحصول على أموال للحملة الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكلٍ مُباشر أو غير مُباشر.
 - حظر الصرف على الحملة الانتخابية إلا في حدود مليون دولار أمريكي أو ما يُعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. بما يضمن عدم تأثير المال على العملية الانتخابية.
- ب. ضمانات النزاهة في مرحلة الاقتراع**
- والتي تشمل مجموعة من الإجراءات من أبرزها: سرية الاقتراع وحماية أماكن الاقتراع ومن أهم الأحكام التي يُمكن اعتبارها ضمانات للنزاهة في هذه المرحلة ما يلي:

3. تم التأكيد في ميثاق الشرف الذي وقعت عليه الفصائل الفلسطينية في القاهرة في العام 2021 على الالتزام بالحفاظ على مبدأ سرية التصويت وحق الناخب في انتخاب قائمته بحرية.

2. سيتم الاكتفاء بعرض أبرز الأحكام الخاصة بضمانات النزاهة في تمويل الحملات الانتخابية بالنظر إلى تناول هذا الموضوع في تقرير مُخصص ضمن هذا العدد من المجلة.

عملية الاقتراع أو مرحلة الاقتراع أو مرحلة الفرز وإعلان النتائج. وفيما يتعلق بضمانات الشفافية في العملية الانتخابية في الحالة الفلسطينية وفقاً للتشريعات وموائيق الشرف السارية يُمكن التطرق للآتي:

- أ. ضمانات الشفافية في مرحلة ما قبل الاقتراع ويتضمن ذلك ما يلي:
1. التأكيد على نشر مرسوم الدعوة للانتخابات العامة ليس فقط بالجريدة الرسمية وإنما أيضاً بالصُحف المحلية.
 2. التأكيد على أن تجرى عمليات تنظيم وتحديث سجل الناخبين الابتدائي بصورة علنية تُتيح للمراقبين المحليين والدوليين ورجال الصحافة والإعلام الاطلاع عليها.
 3. التأكيد على نشر السجلات المتعلقة بالناخبين والمرشحين.
 4. إلزام لجنة الانتخابات المركزية بإعداد وإصدار مجموعة من النشرات التعريفية والإعلانات التي تُشجّع الناخبين على المشاركة في الانتخابات، وعلى وجه الخصوص تقوم بإصدار النشرات التالية:

- نشرة تعريفية بقانون الانتخابات وكيفية التسجيل والاقتراع والاعتراض مُوجّهة لجمهور الناخبين.
- نشرة لأفراد الشرطة حول كيفية التصرف في فترة الدعاية الانتخابية والاقتراع وفرز الأصوات.
- نشرة للمراقبين حول مراكز الاقتراع وعددها وتوزيعها، وكيفية التصرف في حال اكتشاف أي خلل في العملية الانتخابية.
- نشرة للمرشحين لمنصب الرئيس وقوائم عضوية المجلس تُبيّن فيها الأماكن والمواقع

ت. ضمانات النزاهة في مرحلة فرز الأصوات

وتحديد النتائج

والتي تشمل مجموعة من الإجراءات من أبرزها: عملية الفرز ومحاضر الفرز ونتائج الانتخابات الأولية وإجراءات الفرز النهائي للأصوات والنتائج النهائية، ومن أهم الأحكام التي يُمكن اعتبارها ضمانات للنزاهة في هذه المرحلة ما يلي:

1. التأكيد على الرقابة الرسمية والمُجتمعية والشفافية على الإجراءات الخاصة بهذه المرحلة، بما يضمن نزاهة هذه الإجراءات.
2. التأكيد على تجريم ومُعاقبة التلاعب بأوراق الاقتراع والمحاضر الانتخابية وتشديد العقوبة في حال كان مُقترف الجريمة أحد رؤساء أو أعضاء الطواقم الانتخابية أو أي مُوظف من مُوظفي الجهاز الإداري التابع لهذه الطواقم، أو أي شخص آخر أوكل إليه القيام بأي مهمة رسمية بموجب القانون.
3. التأكيد على تجريم الرشوة الانتخابية التي تُمثّل خرقاً مهماً في نزاهة العملية الانتخابية.

ثانياً: ضمانات الشفافية في العملية الانتخابية ترتبط الشفافية عموماً بالتدفق الحر للمعلومة والحق في الحصول على المعلومات ويشمل ذلك النشر والاجتماعات المفتوحة والإعلام المفتوح، وفيما يتعلق بالعملية الانتخابية فإن الشفافية تتضمن مجموعة من المؤشرات التي تشمل النشر الواسع لجميع الإجراءات المرتبطة بالانتخابات فيما عدا ما نص القانون على سرّيته، بالإضافة إلى تمكين الإعلام والصحافة والجمهور عموماً من الوصول إلى المعلومات العامة المرتبطة بالانتخابات، وتشمل مؤشرات الشفافية جميع المراحل التي تمر بها العملية الانتخابية سواءً مرحلة ما قبل

الانتخابات النهائية⁴.
6. التأكيد على نشر نتائج الانتخابات النهائية في الجريدة الرسمية والصحف المحلية اليومية، ويكون بإمكان الجمهور الحصول على جداول بالنتائج النهائية التفصيلية للمناطق الانتخابية خلال أسبوعين من يوم الانتخابات.

ثالثاً: ضمانات المساءلة في العملية الانتخابية

تتمثل المساءلة في العملية الانتخابية بمجموعة من المؤشرات التي ترتبط بالرقابة على الإجراءات والحق في تقديم الطعون الانتخابية سواءً أمام لجنة الانتخابات المركزية أو أمام القضاء ومساءلة ومُعاينة مُقترفي الأفعال التي تمثل جرائم انتخابية، ونوضّح فيما يلي ما يتعلق بهذه المؤشرات:

أ. الرقابة على العملية الانتخابية

4. وفقاً للمادة 99 من قرار بقانون الانتخابات لسنة 2007 يجب أن يشمل إعلان النتائج النهائية المعلومات التالية:
 - أ. عدد الناخبين الكلي المسجلين في سجلات الناخبين النهائية.
 - ب. عدد الناخبين الذين شاركوا في الاقتراع وأدلو بأصواتهم حسب سجل الناخبين.
 - ج. عدد أوراق الاقتراع التي وُجدت في صناديق الاقتراع.
 - د. عدد الأوراق الصالحة الخاصة بانتخاب الرئيس، وتلك الخاصة بالقوائم لعضوية المجلس.
 - هـ. عدد الأوراق الباطلة الخاصة بانتخاب الرئيس، وتلك الخاصة بالقوائم لعضوية المجلس.
 - و. عدد الأوراق البيضاء الخاصة بانتخاب الرئيس، وتلك الخاصة بالقوائم لعضوية المجلس.
 - ز. أسماء المرشحين لمنصب الرئيس وعدد الأصوات الحائز عليها كل منهم، مُرتبة بتسلسل تنازلي.
 - ح. القوائم الانتخابية المرشحة لعضوية المجلس وعدد الأصوات والمقاعد الحائزة عليها كل قائمة، مُرتبة بتسلسل تنازلي.
 - ط. تاريخ ووقت إجراء الفرز النهائي.
 - ي. توقيع رئيس وأعضاء اللجنة.

العامّة في المناطق الانتخابية التي يجوز وضع المصققات واليافظات عليها.
5. التأكيد على أن تجري العمليات الانتخابية بجميع مراحلها المنصوص عليها في القانون بشفافية وعلانية بما يضمن تمكين المُراقبين ووسائل الإعلام من مُراقبة هذه العمليات في جميع مراحلها، وتمكين مندوبي الصحافة والإعلام من تغطية هذه الانتخابات.

ب. ضمانات الشفافية في مرحلة الاقتراع

ويتضمن ذلك التأكيد على نشر سجل الناخبين النهائي عند الاقتراع بحيث تُعلق نُسخة واحدة من سجل الناخبين في مكان ظاهر في مركز الاقتراع لاطلاع الناخبين والمُراقبين والمرشّحين.

ت. ضمانات الشفافية في مرحلة فرز الأصوات

وتحديد النتائج

ومن أهم الأحكام التي يُمكن اعتبارها ضمانات للشفافية في هذه المرحلة ما يلي:

1. التأكيد على أن يتم الفرز بحضور طاقم مركز الاقتراع ومن يرغب من مكتب المنطقة الانتخابية ووكلاء المرشحين والقوائم والمراقبين المحليين والدوليين ورجال الصحافة والإعلام.
2. التأكيد على حق المرشحين أو وكلائهم أو المراقبين الاطلاع على المحاضر بعد توقيعها من رئيس وأعضاء الطاقم حسب الأصول.
3. التأكيد على نشر محاضر الفرز في المناطق الانتخابية كنتائج للانتخابات.
4. التأكيد على واجب اللجنة بنشر نتائج الانتخابات الأولية العامة في وسائل الإعلام خلال (24) ساعة من إعدادها.
5. التأكيد على واجب اللجنة بإعلان نتائج

يُميّز الرقابة في العملية الانتخابية أن الأعراف والتشريعات الحديثة تُؤكد على مفهوم الرقابة المجتمعية من خلال المراقبين المحليين الذين عادةً ما يكونوا ممثلي مؤسسات مُجتمع مدني، والميزة الأبرز في هذا المجال هو السماح للدول والمنظمات الأجنبية بالرقابة على العملية الانتخابية من خلال ما يُسمى بالمراقبين الدوليين الذين يتم اعتمادهم من لجنة الانتخابات المركزية⁵.

رقابة وكلاء المرشحين: حيث منح القانون الحق لكل مُرشح مُستقل لمنصب الرئيس ولكل قائمة انتخابية للمجلس التشريعي تعيين وكيلاً أو وكلاء عنهم كمراقبين في مُختلف مراحل عملية الانتخاب وعلى وجه الخصوص أثناء الاقتراع وفرز الأصوات. على أن يتم تسجيل أسماء الوكلاء المذكورين لدى اللجنة، وتُصدر اللجنة شهادةً باسم كل وكيل يتم اعتماده، وذلك قبل سبعة أيام على الأقل من موعد الاقتراع.

رقابة الشرطة على أمن العملية الانتخابية: وتقتصر هذه الرقابة على حماية الأمن خارج مركز الاقتراع وفي الساحة المحيطة به، إلا في حال طلب رئيس طاقم مركز الاقتراع من الشرطة تقديم الحماية داخل مركز الاقتراع.

ب. الاعتراضات الانتخابية

كفل القانون الحق في الاعتراض أمام اللجنة

5. تم التأكيد في ميثاق الشرف الذي وقعت عليه الفصائل الفلسطينية في القاهرة في العام 2021 على احترام دور المراقبين المحليين والعرب والدوليين والتعاون معهم في أداء دورهم الرقابي.

تضمن الرقابة على العملية الانتخابية سلامة كافة الإجراءات المتعلقة بإدارة العملية الانتخابية في مراحلها المختلفة والتحقق من مدى صحتها وعدم حصول أية مُخالفات أو انحرافات تُمس بنزاهتها، ووفقاً للتشريعات الفلسطينية النافذة فإن جهات الرقابة على العملية الانتخابية تتعدد ولا تقتصر على جهة واحدة، بل تشمل كل من الآتي:

1. الرقابة الرسمية وتمثل بالآتي:

- لجنة الانتخابات المركزية بصفتها جهة الاختصاص الأصيل في الإشراف على العملية الانتخابية ومن أبرز الأعمال الرقابية التي تُمارسها اللجنة ما يلي:
 - الإشراف على إدارة وعمل مكتب الانتخابات المركزي ومكاتب المناطق الانتخابية ومراقبة عملها وفقاً لأحكام هذا القانون.
 - الرقابة على التزام المرشحين بضوابط وقيود الدعاية الانتخابية.
 - الرقابة على التزام المرشحين بضوابط وقيود تمويل الحملات الانتخابية.

2. الرقابة غير الرسمية وتمثل بالآتي:

- الرقابة الإعلامية: أكد قانون الانتخابات الفلسطيني في العديد من نصوصه على دور الإعلام والصحافة في الرقابة على العملية الانتخابية، حيث أكدت المادة 70 من القانون على أن تجري العمليات الانتخابية بجميع مراحلها المنصوص عليها في هذا القانون بشفافية وعلانية بما يضمن تمكين المراقبين ووسائل الإعلام من مراقبة هذه العمليات في جميع مراحلها، وتمكين مندوبي الصحافة والإعلام من تغطية هذه الانتخابات.
- رقابة المراقبين المحليين والدوليين: مما

من أي قائمة انتخابية.

- اعتماد الرمز الدال على القائمة الانتخابية .

ولفاعلية وسُرعة البت في الطعون الانتخابية فقد تم النص في القانون على أن يُقدّم الطعن إلى قلم المحكمة خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه، وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه، ولتشجيع الطُعون الانتخابية فقد أَعفَى القانون الطعن الذي يقدم بموجب هذه المادة من أية رسوم.

ج. الجرائم الانتخابية⁷

يُعتبر تجريم القانون لعدد من الأفعال التي تُمثل خرقاً لنزاهة العملية الانتخابية أو لضمانات الشفافية فيها ومُعاقبة مُقترفي هذه الأفعال شكلاً من أشكال المُساءلة والمحاسبة، وتتعدد الأفعال التي اعتبرها القانون جرائم انتخابية، وتتمثل بكل من جريمة الرشوة الانتخابية وجرائم المواد الانتخابية، وجرائم مُخالفة أحكام الصرف على الحملة الانتخابية، وجرائم التلاعب بأوراق الاقتراع والمحاضر الانتخابية، إضافة إلى جرائم الطواقم الانتخابية وموظفيها.

عن القرارات الصادرة عنها أو عن مكاتبها في المناطق الانتخابية، وتعتبر الاعتراضات شكل من أشكال الشكاوى التي يُمكن من خلالها مُعالجة الأخطاء ومظاهر الخلل غير المقصودة وأية مُخالفات مقصودة مُمكن أن تمس بحقوق الناخبين والمرشحين. حيث نص القانون على أن لكل ناخب أن يعترض أمام اللجنة على أي قرار صادر عنها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه القرار، مُبيناً أسباب اعتراضه، ومُرفقاً بالمستندات والبيانات الأخرى المؤيدة له. وقد أوجب على اللجنة أن تبت في الاعتراض المقدم لها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه، ويكون قرارها في هذا الشأن قابلاً للطعن أمام المحكمة.

ت. تقديم التقارير

حيث أوجب القانون على لجنة الانتخابات المركزية وعلى الأجهزة التابعة لها وفي أكثر من موضع ضرورة رفع التقارير الرسمية على اعتبار أن رفع التقارير هو أحد صُور المُساءلة التي يُقدّم فيها المسؤول توضيحات حول قراراته وأعماله.

ث. الطُعون الانتخابية⁶

أكد القانون على أنه يجوز الطعن أمام المحكمة في كل قرار تُصدره اللجنة بشأن:

- قبول أو رفض طلبات الترشيح لمنصب الرئيس ولعضوية المجلس.
- إعادة أو عدم إعادة الانتخاب في أي مركز من مراكز الاقتراع.
- قبول أو رفض طلبات التسجيل المقدمة

7. بالنظر إلى أن موضوع الجرائم الانتخابية سيكون محل تقرير مُخصص ضمن هذا العدد من المجلة فسيتم الاكتفاء بعرض أبرز الأحكام الخاصة بالجرائم الانتخابية دون الخوض بالتفاصيل.

6. بالنظر إلى أن موضوع الطُعون الانتخابية سيكون محل تقرير مُخصص ضمن هذا العدد من المجلة فسيتم الاكتفاء بعرض أبرز الأحكام بالطُعون الانتخابية دون الخوض بالتفاصيل.



النزاهة والشفافية والمُساءلة في تمويل الحملات الانتخابية

د. هديل رزق قرّاز

مقدمة

بالإضافة إلى ضوابط تمويل الحملات الانتخابية في فلسطين، ومدى كفايتها في المرحلة الحالية، والرقابة على تمويل الحملات الانتخابية والجهات ذات العلاقة في الوضع الفلسطيني.

تمويل الحملات الانتخابية وغاياتها ومصادرها تشتت الانتخابات التنافسية أن يملك المرشحون/ات وسيلة لتمويل حملاتهم الانتخابية، ويُشكّل تمويل الحملات الانتخابية أحد أنواع التمويل السياسي. بشكل عام، هناك مصادر تمويل عام أو تمويل خاص للحملات الانتخابية ويُمكن أن تنطبق قيود على كل من أنواع التمويل هذه كما سيرد لاحقاً. في التمويل العام تقوم الحكومات بتخصيص مبالغ للمرشحين/ات ما يضمن عدالة التوزيع وضبط الإنفاق، وأحياناً يحصل المرشحين/ات على تمويل عام غير مباشر مثل تخصيص وقت في وسائل الإعلام الحكومية. في حالة التمويل العام التي لا يتم فيها استغلال الموارد العامة من قبل الحزب الحاكم، قد يُشكّل التمويل العام وسيلة جيدة لضمان العدالة والمساواة وتحديداً للفئات الأضعف والأقل قدرة على تجنيد الأموال. أما التمويل الخاص عادةً ما يكون من ثلاث مصادر رئيسية، الأولى هي الأموال التي تجنّبها الحملة الانتخابية لكل مرشح/ة، حيث تقوم الحملة بنشاطات واسعة لجمع التبرعات والمعونات من مؤيدي ومؤيدات المرشح/ة. أما الثانية فهي الأموال التي يجمعها الحزب أو الجهة السياسية المعنية من أعضاء وعضواته المرشحين وهو تمويل جماعي وليس فردي ويُروّج لأهداف الحزب السياسي. أما الفئة الثالثة من ممّولي الحملات الانتخابية فتُعرف باللجان المستقلة التي لا يحق لها التبرع مباشرةً لحملة أي من المرشحين/ات أو المرشحات أو التنسيق معها، لكن يحق لها عمل دعاية لصالح مرشح أو مرشحة ما.

مع الاستعداد لأول انتخابات فلسطينية منذ أكثر من خمسة عشر عاماً، وفي ظل التدافع في تسجيل قوائم انتخابية مُتعددة وصل عددها إلى 36 قائمة، والتي بدأت دعاياتها الانتخابية المدفوعة على وسائل التواصل الاجتماعي حتى قبل انتهاء فترة الطعون، تزايد التساؤلات حول الحملات الانتخابية، ليس فقط من مُنطلق مضامينها الأخلاقية والوطنية، بل أيضاً من مُنطلق مصادر تمويلها ومدى نزاهة هذه المصادر وشفافيتها، وعن التكلفة الأخلاقية والمادية لهذه الحملات في فترة الانتخابات وما بعدها.

في دول العالم المختلفة باتت الحملات الانتخابية عملاً مكلفاً لأي شخص أو حزب سياسي أو مجموعة مصالح ترغب في الترشح للانتخابات. فالدعاية صارت أكثر تقنية وأكثر توجهاً في ظل الانتشار الواسع لوسائل الدعاية والإعلام الحديث، وترتبط بقياس توجهات الجمهور من خلال استطلاعات رأي، وغيرها من التكاليف المرتفعة. يوجد في العالم اتجاه تصاعدي في أحجام الحملات الانتخابية، في الدول الفقيرة والغنية على حد سواء، فعلى سبيل المثال بلغت تكلفة حملة كُلي من دونالد ترامب وجو بايدن حوالي 1.3 مليار يورو. وقُدّرت كلفة حملة الرئيس إيمانويل ماكرون بـ16 مليون يورو¹. مما يطرح تساؤلات عن هذه المبالغ ومصادرها وكيفية إنفاقها، ويبقى السؤال الأهم هو في حالة فوز المرشح ما هي الاستحقاقات المالية التي تُلزمه بالتصرف بطريقة مُعينة تحت قبة البرلمان.

يستعرض هذا التقرير أهم القضايا المُرتبطة بتمويل الحملات الانتخابية وغاياتها ومصادرها،

1. <https://www.france24.com/ar>



المبادئ الأساسية التي تُحدد النزاهة في تمويل الحملات الانتخابية وتشمل ما يلي:

- مبدأ الشفافية
عادةً ما يتم تطبيق هذا المبدأ من خلال تقديم كشوفات مُدققة لإيرادات ومصروفات الحملات الانتخابية. في بعض الدول يشترط القانون وضع حساب واحد للحملة على أن يكون حساباً مكشوفاً ويُمكن الرقابة عليه من الجهات القانونية المختلفة.
- مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين/ات
من خلال تحديد مصادر تمويل الحملات المسموح بها، وطُرق صرف الموارد المالية المخصصة، وفي بعض الدول يتم توفير تمويل عام للحملات الانتخابية لضمان وصول جميع المرشحين/ات لنفس الإمكانيات وتُتاح الفرصة لمن يملكون برامج انتخابية جيدة للوصول لناخبهم دون إشكاليات في التمويل.
- مبدأ حياد السلطة التنفيذية
بحيث لا تُؤثر السلطات الحاكمة على تفضيل مرشحين/ات أو توفير فرص أكبر لمرشحي الحزب الحاكم، أو التأثير على توجهات الناخبين من أجهزة الدولة وأجهزة الأمن.
- مبدأ حُسن التصرف في المال العام
من خلال عدم إتاحة استخدام المقرات الحكومية والأهلية أو وسائل الإعلام الحكومية، أو أي من الأموال العامة لصالح بعض المرشحين/ات دون غيرهم.

في غالب الأحيان يتم التركيز على «الدخل» أي على الوسائل التي يحصل بها المرشحون والأحزاب على الموارد - بهدف مُتابعة ومنع أي روابط فساد أو خدمات سياسية. ولكن تمويل الحملات يشمل أيضاً نفقات الحملة أي الطريقة التي يُنفق بها المرشحون/ات والأحزاب الموارد، إذ قد يوجد أوجه فساد في مُعاملات الإنفاق مثل استخدام أو إساءة استخدام الموارد العامة. إن تنظيم ورقابة تمويل الحملات الانتخابية يجب أن يشتمل على جوانب الدخل والنفقات وسوء الاستخدام الإداري.²

تُكمن إشكاليات تمويل الحملات الانتخابية في عدة محاور منها مصادر تمويل هذه الحملات، والتأكد من عدم وجود شبهة فساد أو تدخلات أجنبية، وموضوع العدالة بين المرشحين/ات على قاعدة المنافسة الحرة والشريفة. تقوم العديد من الدول بتحديد سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية بحيث لا يكون المال معياراً للتميز أو وسيلة لشراء الأصوات الانتخابية³ أو طريقة لضمان السيطرة على المرشحين/ات عند فوزهم. قضية العدالة تمس أيضاً الفئات الأضعف مثل الفقراء أو النساء الذين لا يُمكنهم الوصول لمصادر كبيرة لتمويل حملاتهم.

2. مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، (2015) دليل مراقبة التمويل الانتخابي،

<https://www.osce.org/files/f/docu-ments/6/e/215856.pdf>

3. <https://www.transparency.org/en/news/how-much-is-your-vote-worth#>

نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مفصلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية.

3. للجنة أن تطلب تدقيق الكشوفات المالية المُشار إليها من مُدقق حسابات قانوني». هناك بعض الإيجابيات في القانون الفلسطيني الذي يحظر استخدام المال الأجنبي في الانتخابات العامة كمصدر للتمويل لكنه لا ينص على ذلك في الانتخابات المحلية والتي لا يُحدد لها أي سقف للإنفاق على غرار الانتخابات العامة التي حدد سقف الإنفاق عليها بما لا يتجاوز مليون دولار أميركي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونياً. كما أن توثيق وتدقيق مصاريف الحملة الانتخابية من شأنه أن يُحارب ظاهرة شراء الأصوات ويحد منها، حيث يجد المُرشح/ة نفسه مجبراً على الإنفاق فيما يمكن توثيقه وتدقيقه فقط، وبالتأكيد فإنه لا تُوجد فواتير وسندات قبض وعقود لتوثيق عمليات بيع وشراء الأصوات. كما يشترط القانون على كل قائمة انتخابية أن تُقدّم إلى لجنة الانتخابات خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مفصلاً بجميع مصادر التمويل التي حصلت عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية بصرف النظر عن النتيجة النهائية للانتخابات سواءً كانت فائزة أم خاسرة.

في هذا المجال يتناغم القانون الفلسطيني مع المعايير الدولية والأنظمة المعتمدة على تحديد سقف للإنفاق، أيضاً وضع قواعد لرفع التقارير وكشف معلومات عن مصادر التمويل؛ لكن القانون الفلسطيني لم ينظم عمليات تجنيد الأموال، أو الإنفاق على الحملات الانتخابية من مصادر ثالثة (تعمل لصالح الحملة دون أن

ضوابط تمويل الحملات الانتخابية في فلسطين أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضرورة تنظيم تمويل الحملات الانتخابية من خلال النص في المادة 7 فقرة 3 على ضرورة أن «تتضمن التشريعات الداخلية مبادئ تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وفي تمويل الأحزاب»⁴. أقرت توصية 2003 الصادرة عن مجلس أوروبا بشأن القواعد المشتركة ضد الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية بأن «على الدول الأعضاء توفير مُراقبة مُستقلة للأطراف وتمويل الحملة. علاوةً على ذلك، يجب أن تشمل المراقبة المُستقلة الإشراف على حسابات الأحزاب السياسية ونفقات الانتخابات»⁵. فلسطينياً حدد نص القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م للقوائم الانتخابية حدود وضوابط يجب مراعاتها والالتزام بها عند القيام بالحملات الانتخابية⁶، منها تحديد مصادر تمويل الحملة الانتخابية حيث ورد في المادة (68) حول مصادر تمويل الحملة الانتخابية أنه:

1. «يحظر على أي قائمة انتخابية أو مُرشح/ة يشترك أو تشترك في الانتخابات الحصول على أموال حملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكلٍ مُباشر أو غير مُباشر.

2. على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكل مُرشح شارك فيها، أن يُقدّم إلى اللجنة خلال مُدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان

4. <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/RES/58/4>

5. Council of Europe, 2003

6. <https://www.elections.ps/tabid/980/language/ar-PS/Default.aspx>

تخدم الشفافية والنزاهة في ظل غياب تعريف واضح للنفقات الانتخابية وتحديد معناها.⁸

الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية والجهات ذات العلاقة

في حين أن معظم الدول لديها القوانين واللوائح الخاصة بتمويل الأحزاب والانتخابات، ولكن إذا كانت مؤسسات الرقابة تفتقر إلى الاستقلالية و/أو السلطة القانونية لتنظيم المخالفين المحتملين بشكلٍ هادف لا يُمكن تطبيق اللوائح بشكلٍ كامل. تحتاج اللوائح المالية إلى عقوبات، لتكون بمثابة رادع للانتهاكات وترويج الالتزام.⁹ تقع مسؤولية إصدار تعليمات واضحة بخصوص ضوابط الحملات الانتخابية المالية على كاهل الجهة المنظمة للانتخابات، وفي الحالة الفلسطينية فإن هذه الجهة هي لجنة الانتخابات المركزية، التي عليها مسؤولية التوعية بالقانون وتعليماته وتوجيهاته وتفعيل دور جهات الرقابة الحكومية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد بالإضافة للجهات غير الحكومية فيما يتعلق بمراقبة نفقات الحملات الانتخابية. علماً بأن ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يمتلك الخبرات الكافية لهذه الرقابة ولم يسبق وأن نشر تقارير رقابية حول الانتخابات السابقة. في ظل الواقع الحالي في فلسطين - وتحديداً في ظل انتشار الفقر والبطالة التي زادت نسبها نتيجة لجائحة كورونا - الذي لا يُوجد فيه ما يكفي من الأسس المُوجهة لتحديد مصادر التمويل للمرشحين/ات ولا مجالات إنفاقها.

تديرها)، كما وضع ضابطاً واحداً للتمويل هو السقف الأعلى دون تحديد أوجه الإنفاق المسموح بها، ودون أن يحدد آليات رقابة أخرى مثل دور لجنة الانتخابات المركزية أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، والصلاحيات الممنوحة لهم، أو آليات الرقابة المجتمعية الأخرى. وضع آلية واحدة للرقابة والإشراف وهي الكشف الختامي يأتي بعد انتهاء الانتخابات والتجاوزات ولا يُوقفها أثناء حدوثها، كما لا يُحدد القانون آليات للتحقق إن كان المرشحون/ات مُلتزمين/ات بالقوانين، ولا عقوبات على تجاوز القانون أو طرق تطبيق العقوبات على من ينتهك القوانين، حيث يجب ربط التجاوزات بعقوبات واضحة ومُشددة لتُشكل رادعاً يحمي الانتخابات المُقبلة من التجاوزات المالية.⁷

لم يتطرق القانون الفلسطيني لقضية تحديد حساب بنكي مُوحّد تضع فيه القائمة الانتخابية حسابها وترفع عنه السرية ويخضع للرقابة، فضلاً عن غياب أي ضوابط تتعلق بالإشهار السياسي، حيث يلجأ بعض المتنافسين إلى بدء حملاتهم الانتخابية قبل فترة الدعاية الانتخابية ولا يتم في هذه الحالة احتساب الأموال التي يتم صرفها ضمن السقف الموضوع للحملات الانتخابية. من جانب آخر أغفلت التشريعات وضع حدود وسُقوف عُليا للتبرعات وخاصةً الفردية لما لذلك من أهمية في منع رجال المال من التحكم بالمرشحين/ات وأدائهم بعد فوزهم، فيما لم يحظر القانون تمويل عدد من الجهات للحملات كالأموال المُتحصلة من مصادر غير مشروعة أو جرائم وسرقات، إلى جانب عدم إلزام المرشحين بالكشف عن أعضاء حملاتهم الانتخابية وروايتهم وغيرها من معلومات

8. جيعيتي، عنان ولطفي بلال (2016) النزاهة والشفافية في تمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.

7. <https://openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/campaign-finance/>

الخيرية والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية كواجهة للتمويل غير المشروع للحملة الانتخابية». في المقابل نص ميثاق شرف¹¹ 2021 الذي وقعه 14 فصيلاً بالالتزام بـ «عدم ممارسة أي شكل من أشكال الضغط أو التخويف أو التخوين أو التكفير أو العنف أو أي شكل من أشكال الابتزاز الوظيفي ضد أي من المرشحين والمرشحات أو من الناخبين والناخبات». ونص الميثاق أيضاً على «الالتزام بعدم إقامة أي فعاليات انتخابية أو استخدام دور العبادة (المساجد، الكنائس) بشكلٍ مباشر أو غير مباشر في الدعاية الانتخابية بأي شكلٍ من الأشكال» والالتزام بعدم تقديم هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها لشخص طبيعي أو معنوي أثناء العملية الانتخابية، سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة».

وتتطلب الرقابة المجتمعية أيضاً تدريباً وبناء قدرات مستمر، وثقة بأن دور هذه الرقابة يُؤخذ على محمل الجد. في ظل انتخابات طال انتظارها، ووجود أزمات ثقة متعددة أفرزها الانقسام السياسي وساهم فيها الاحتلال الإسرائيلي بسبب التقسيم الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وعزل القدس وعزل الغالبية العظمى من القرى الفلسطينية التي تقع في ما يُسمى بمنطقة (C) وحقيقة تقدم 36 قائمة للترشح، جميعها قضايا تُؤكد على أهمية ومركزية الرقابة المجتمعية لإعادة بناء الثقة من ناحية وللتواجد في الأماكن التي لا يمكن لأجهزة السلطة الرسمية أن تتواجد بها.

يُقر ديوان الرقابة المالية والإدارية بعدم وجود المهارات التقنية لمتابعة الحملات الانتخابية، كما أن تباعد الانتخابات وعدم حدوثها دورياً على مدار خمسة عشر سنة لا يساهم في تراكم الخبرات والتجارب في الرقابة وخاصة في ظل تعدد وتنوع أشكال الحملات الانتخابية الحديثة، الأمر الذي يتطلب تطوراً مستمراً في المعارف والمهارات.

بالإضافة للجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية يقوم المجتمع المدني ومؤسساته بدور كبير في الرقابة المجتمعية، وبإدراك أئتلاف أمان على سبيل المثال بإعداد ميثاق شرف بين الأحزاب والفصائل الفلسطينية وممثلي القوائم الانتخابية في المجلس التشريعي فيما يتعلق بضبط التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية¹⁰، سبق الميثاق القانون في بعض المجالات ومنها «الامتناع عن كل إنفاق يتخذ شكل هبة أو هدية أو منحة نقدية أو عينية أو دعائية أو نحوها ويكون موضوعه شراء أصوات الناخبين أو القيام بدعاية غير مشروعة وفقاً للقانون الانتخابي». في الواقع الفلسطيني تُشكل الهدايا والمساعدات الشكل الأوسع للإنفاق على الدعاية الانتخابية وبدون التزام الأحزاب والقوائم الانتخابية بميثاق الشرف، ورقابة مجتمعية حيثة، حيث لا يمكن الكشف عن مثل هذه التوجهات والتي تتم على مستوى المجتمعات المحلية.

كما ينص ميثاق الشرف بشكلٍ واضح على: «الامتناع عن السعي إلى وتوظيف الموارد العامة للدولة، المادية والبشرية، أو القبول بتوظيف هذه الموارد في الحملة الانتخابية للمرشحين والقوائم الانتخابية، والامتناع عن توظيف الجمعيات

11. <https://www.elwatannews.com/news/details/5378075>

10. <https://www.aman-palestine.org/media-center/6381.html>

ختاماً

عدم وجود الموارد المالية الكافية لمتابعة الأشكال المتعددة للحملات الانتخابية وكيفية الرقابة عليها، تُشكل الرقابة المجتمعية الخيار الأفضل لحملات الدعاية الانتخابية في فلسطين، ولكن تنظيم أشكال الرقابة المجتمعية، ووضع آليات للتبليغ، وحماية المُبلِغين عن التجاوزات، تبقى في صميم أولويات لجنة الانتخابات المركزية ومؤسسات إنفاذ القانون.

تُعتبر موثيق الشرف آلية جيدة للالتزام بالنزاهة والشفافية والمساءلة في الانتخابات ولكن تطبيق هذه الموثيق يحتاج إلى رقابة مُجتمعية حكيمة، لا تعمل على زيادة التوتر، بل تُعزز الممارسات الإيجابية، وتُساهم في زيادة الثقة بالانتخابات النزاهة كوسيلةٍ فعالةٍ لتداول السلطة بطريقةٍ آمنة.

لا تتحقق النزاهة المنشودة لضبط عملية التلاعب في الإنفاق الانتخابي وتحقيق الرقابة الحقيقية عليها حتى يتوافر مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين/ات ويتم منع التلاعب في الإنفاق المالي على الدعاية الانتخابية.

في ظل القصور القانوني لضمان النزاهة والمساءلة في الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، هناك ضرورة لوجود نص قانوني يُحدد المبادئ العامة التي تحكم تنظيم التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية وهي مبدأ الشفافية، ومبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين/ات من خلال تحديد مصادر تمويل الحملات المسموح بها، وطُرق صرف الموارد المالية المُخصصة، ومبدأ حياد السلطة التنفيذية ومبدأ حُسن التصرف في المال العام. وفي ظل الإمكانيات المحدودة للرقابة الحكومية، إما بسبب نقص الكوادر أو عدم تدريبها، أو بسبب



المصادر

- جبعيتي، عنان ولطفي بلال (2016) النزاهة والشفافية في تمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان.
- مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، (2015) دليل مراقبة التمويل الانتخابي،
<https://www.osce.org/files/f/documents/6/e.215856/pdf>
- Council of Europe Committee of Ministers, 156 Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.
- OECD (2016), "Ensuring compliance with political finance regulations", in Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264249455-7-en>
- Reed, Quentin (2005) Monitoring Election Campaign Finance A Handbook for NGOs, Open Society Justice Initiative.
- Transparency International, How Much is Your Vote Worth, <https://www.transparency.org/en/news/how-much-is-your-vote-worth#>



قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد 2020



نظام حماية المُبْلِغين والشُّهود والمُخبرين
والخُبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص
وثيقي الصلة بهم رقم (7) لسنة 2019





**نظام حماية
المُبلغين والشهود
والمُخبرين والخبراء
في قضايا الفساد
وأقاربهم والأشخاص
وثيقي الصلة بهم
رقم (7) لسنة 2019**

مقدمة

بالحماية، ونص على إنشاء وحدة حماية في إطار هيئة مكافحة الفساد وأناط بها العديد من المهام اللازمة لتحقيق أهداف النظام، إضافة إلى النص على طلب الحماية ومُشمئلاته، وأشكال الحماية التي تُوفرها الهيئة لطالب الحماية وحالات انقضاء طلب الحماية والنفقات والمساعدات والتعويضات التي يجوز للهيئة تقديمها لطالب الحماية.

أولاً: انسجام النظام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يأتي إصدار النظام في إطار الامتثال للتدابير والسياسات والممارسات التي دعت الاتفاقية إلى إقرارها، حيث نصت المادة (32) من الاتفاقية على أن «تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي وضمن حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يُدلون بشهادةٍ تتعلق بأفعال مُجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء من أي انتقام أو تهريب مُحتمل، ويجوز أن تشمل تلك التدابير إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص كالقيام مثلاً بالقدر اللازم والممكن عملياً بتغيير أماكن إقامتهم والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، وتوفير قواعد خاصة تُتيح للشهود والخبراء أن يُدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة». كما دعت المادة (33) من الاتفاقية كل دولة طرف في الاتفاقية إلى إدخال تدابير مناسبة في نظامها القانوني لتوفير الحماية من أية مُعاملة لا مُسوغ

يُعتبر التبليغ عن الجرائم بشكلٍ عام وعن جرائم الفساد بشكلٍ خاص من الحُقوق الأساسية للإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، بل إن هذا الحق يرقى إلى مصاف الواجب في كثير من الأحيان وذلك عند مُمارسته من قِبَل الموظفين العموميين، إذ قد يحول التبليغ عن الجريمة في كثيرٍ من الأحيان دون وقوعها، وكذلك تفادي النتائج الخطيرة التي قد تنجم عنها، كما أن الإبلاغ عن الجرائم بشكلٍ عام وعن جرائم الفساد بشكلٍ خاص لا يُعد من قبيل الوشاية ويخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية التي يتعين كتمانها وعدم إفشائها، بل إن السر الوظيفي ذاته يتعين إفشائه إذا كان القصد منه الحيلولة دون وقوع جريمةٍ أو كان القانون يُوجب القيام بعملية الإفشاء.

إلا أن النص على حق كل شخص بالإبلاغ عن جرائم الفساد يبقى منقوصاً وغير فاعل، إذا لم يُصاحبه مجموعة من الضمانات التي يتعين توفيرها من قبل السُلطات العامة لحماية المُبليغين من أية إجراءات أو أضرار نتيجة قيامهم بعملية الإبلاغ، إذ قد يعلم الشخص بالجريمة، ولكن لا يقوم بالإبلاغ عنها خِشياً مما قد يُمارس تجاهه من أعمال انتقامية أو إجراءات تعسفية.

وعليه، فقد أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني نظام حماية المُبليغين المُشار إليه أعلاه بتاريخ 2019/10/07، وتم نشر النظام في العدد (161) من الوقائع الفلسطينية الصادر بتاريخ 2019/11/28، وذلك بهدف تشجيع الأشخاص على القيام بالإبلاغ عن جرائم الفساد والكشف عنها، وتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية لطالب الحماية، وقد حدد النظام الأشخاص المُشمولين

رئيس الهيئة. وكذلك قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2014 الذي أوجب في المادة (36) منه على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغ الديوان بما يقع في هذه الجهات من وقائع اختلاس أو سرقة أو تبديد أو إتلاف أو حريق أو إهمال، والمادة (44) من ذات القانون التي أوجبت على كافة الجهات الخاضعة لأحكامه إبلاغ الديوان عن أية مخالافات مالية أو إدارية من شأنها أن تترتب عليها خسارة مالية للسلطة الوطنية. وكذلك القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 الذي أوجب في المادة (65) منه على موظفي الجهات المشتريّة والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام القرار بقانون بشكلٍ فوري و خلال أسبوعٍ من تاريخ اكتشافها، وألزم القرار بقانون الجهة المشتريّة بتوفير الحماية اللازمة للمُبلغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه في حال تبليغه عن أي مخالفة تقع أثناء عمله.

ثالثاً: تحديات الإبلاغ عن الفساد

قد يعترض عملية الإبلاغ عن الفساد العديد من التحديات سواءً قبل عملية الإبلاغ أو أثناء عملية الإبلاغ، أو ما بعد عملية الإبلاغ¹، وتتمثل أبرز تلك التحديات في:

- الثقافة السلبية السائدة لدى المواطنين وتتنجلى أبرز صور تلك الثقافة السلبية في اعتقاد بعض المواطنين أن عملية الإبلاغ عن

لها لأي شخص يقوم بحُسن نية ولأسباب وجهية بإبلاغ السُلطات المُختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مُجرمة وفقاً للاتفاقية.

كذلك يأتي النظام انسجماً مع المبادئ الدولية لقانون حماية المُبلغين الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية عام 2014 والتي حددت الممارسات القانونية المُفضلى لحماية المُبلغين الداخليين ودعم التبليغ الداخلي من أجل المصلحة العامة. إضافة إلى انسجام النظام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000 والتي أوجبت على الدول الأعضاء اتخاذ تدابير مُلائمة وفي حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعّالة من أي انتقام أو تهريب مُحتمل للشهود في الإجراءات الجنائية في قضايا الفساد وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم.

ثانياً: انسجام النظام مع التشريعات السارية في فلسطين

يأتي إصدار النظام كأحد الآليات التنفيذية لحماية المُبلغين عن قضايا فساد الذين أوجبت العديد من التشريعات الفلسطينية عليهم الإبلاغ عن وقائع الفساد، ومن أمثلة تلك التشريعات ما ورد النص عليه في المادة (18) من قانون مكافحة الفساد المُعدّل لعام 2005 التي أوجبت على الأشخاص الإبلاغ عن وقائع الفساد لهيئة مكافحة الفساد، وأوجبت على البيئة في المقابل اتخاذ التدابير والإجراءات لتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية للمُبلغين والخبراء والشهود والمُخبرين، وتطلبت تلك المادة إصدار نظام تفصيلي لذلك من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من

1. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر: تقرير ضمانات تعزيز الإبلاغ عن الفساد في فلسطين، ائتلاف أمان، 2015، ص 4-13.

قانون مكافأة المُخبرين رقم (33) لسنة 2008. وهو الأمر الذي تداركه المُشرع الفلسطيني على النحو الموضح لاحقاً.

● الشعور لدى المواطن بعدم وجود جدوى للإبلاغ عن جرائم الفساد وقد يكون ذلك ناجماً عن عدم التعامل بجديّة مع بعض البلاغات، أو بسبب المبالغة أحياناً في الإعفاءات التي منحها القانون للمُتورّطين في جرائم الفساد حال إبلاغهم الجهات المُختصة عن جرائم الفساد قبل علمها بها أو أثناء التحقيق فيها.

رابعاً: ملاحظات على النظام

● لم يُحدد النظام الأشخاص وثيقي الصلة بالمُبلّغين والشهود والمُخبرين في قضايا الفساد والذين تلتزم الهيئة بتوفير الحماية لهم، ولم يرد في النظام ما يُشير إلى الجهة المختصة التي تتولى تحديد هؤلاء الأشخاص.

● اعتبر النظام أن القرار الصادر عن رئيس هيئة مكافحة الفساد برفض طلب الحماية قراراً إدارياً خاضعاً للتظلم الإداري والطعن القضائي، وهذا يُشكّل حمايةً إضافيةً للمُبلّغ من جهة، ويدفع هيئة مكافحة الفساد إلى دراسة طلبات الحماية بدقة وعدم التسرع في إصدار القرارات المتعلقة بها من جهةٍ أخرى، خاصة وأن القانون قد كفل للمُبلّغ حق الطعن في القرار الصادر عن رئيس الهيئة برفض طلب الحماية باعتباره قراراً إدارياً، وكذلك حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذا القرار وذلك في ضوء القرار بقانون الجديد بشأن المحاكم الإدارية رقم

الفساد تُعتبر شكلاً من أشكال الوشاية على الآخرين، أو عندما لا يكون هدف المُبلّغ من عملية التبليغ تحقيق المصلحة العامة بقدر ما يهدف إلى الانتقام والثأر من المُبلّغ ضده.

● الضعف والقصور القانوني والذي قد يتمثل في ضعف العقوبة القانونية التي تفرض على من يتخلف عن الإبلاغ عن واقعة الفساد، أو تعارض تفسير بعض النصوص القانونية مع مسألة الإبلاغ عن الفساد، ومن الأمثلة على ذلك النص القانوني الوارد في قانون الخدمة المدنية الذي يحظر على الموظف العام إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وكذلك وجود قصور تشريعي في التشريعات الناظمة للخدمة العامة فيما يتعلق بعدم وجود نصوص صريحة تُوجب على الموظفين الإبلاغ عن الفساد (قانون الخدمة المدنية، قانون الخدمة في قوى الأمن، قانون السلطة القضائية، وغيرها)، إضافة إلى عدم إقرار قانون حق الحصول على المعلومات والذي يقوم في أحد مبادئه على حماية المُبلّغين بما يُعزز من ثقافة الإبلاغ عن الفساد.

● ضعف الحوافز التي تُقدم للمُبلّغين عن الفساد

وفي هذا الإطار يُمكن ملاحظة أن المبادئ الدولية أكّدت على أهمية تحفيز المُبلّغ عن الفساد من خلال المكافآت النقدية والعينية التي تُقدّم له، كذلك عملت بعض الدول على إقرار تشريعات خاصة بشأن المكافآت التي تُقدم للمُبلّغين عن الفساد وذلك كما هو الحال بالنسبة للمُشرع العراقي الذي أصدر

- منح النظام رئيس الهيئة الصلاحية التقديرية في صرف المساعدات المالية للمُبلغين والشهود في قضايا الفساد وكذلك التأمين على حياة الأشخاص المشمولين بالحماية، وهذا يُشكّل حافزاً إضافياً كذلك يُعزّز الإبلاغ عن جرائم الفساد.
- أوجب النظام على رئيس هيئة مكافحة الفساد التسبب الوجوبي للقرارات المتعلقة بطلبات الحماية، ويُعدّ ذلك تطوراً هاماً في التشريع الفلسطيني، ذلك أن المبادئ القانونية التي استقر عليها القضاء الإداري الفلسطيني أن الإدارة غير مُلزّمة بتسبب قراراتها ما لم يُلزمها المُشرّع بذلك بمُوجب نص قانوني صريح، ومما لا شك فيه أن التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية يُعزز شفافية العمل الإداري من جهة، ويدفع مصدر القرار إلى التأمين وعدم التسرع في إصدار قراراته وذلك لكونه مُلزماً بتسببها من جهةٍ أخرى، وبالتالي يكون قراره غالباً أقرب إلى الدقة والصواب.
- عزّز النظام في النصوص التي أوردها مسؤولية الإدارة بلا خطأ في التشريع الفلسطيني، وذلك عندما منح الشخص المشمول بالحماية حق طلب التعويض من الهيئة في حال تعرضه لاعتداء جسدي أو مادي، وكفل لورثة الشخص المشمول بالحماية حق طلب التعويض والمساعدات والنفقات في حال نجم عن الاعتداء وفاة المشمول بالحماية، ويُعدّ ذلك حافزاً إضافياً لتشجيع الأشخاص في الإبلاغ عن الفساد، ذلك أن الأصل العام أن الإدارة لا تقوم مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد ما لم يكن هناك خطأ أو إهمال أو تقصير من جانبها، وبالتالي تكريس مسؤولية الهيئة بالتعويض رغم عدم وجود خطأ من جانبها يُشكّل تطوراً إيجابياً تجاه حماية حقوق الأفراد وحياتهم.





قضية تحت الضوء

الرقابة المحلية والدولية على
الانتخابات الفلسطينية



الرقابة المحلية والدولية على الانتخابات الفلسطينية

مقدمة

الإطار القانوني للرقابة على الانتخابات العامة حرص المشرع الفلسطيني في كافة قوانين الانتخابات العامة التي صدرت منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 وحتى صدور آخر تعديل على القانون في العام 2021 على تضمينها نصوصاً صريحة لتنظيم عمليات الرقابة المحلية والدولية على مختلف جوانب العملية الانتخابية، فقد وردت هذه النصوص بدايةً في قانون رقم 13 لسنة 1995 بشأن الانتخابات العامة والتي جرت على أساسه الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى في عهد السلطة الوطنية في العام 1996، والانتخابات الرئاسية الثانية في العام 2005، وتكررت ذات النصوص في القانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة والتي جرت على أساسه الانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006، وأخيراً في القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 وتعديلاته لعام 2021، والتي كانت ستجري على أساسه الانتخابات التشريعية والرئاسية في أيار وتموز 2021.

ويمكن إجمال أهم ما ركزت عليه التشريعات المذكورة أعلاه بخصوص الرقابة المحلية والدولية على الانتخابات والتي تتشابه في مجمل هذه القوانين على النحو الآتي:²

- يقع على عاتق لجنة الانتخابات المركزية اتخاذ الإجراءات اللازمة لاعتماد المراقبين المحليين والدوليين وإصدار بطاقة اعتماد لهم عند الطلب والتعاون معهم في كافة مراحل العملية الانتخابية.
- تمكين المراقبين المحليين والدوليين من الرقابة على تنظيم جداول الناخبين والاطلاع عليها.
- يجري فرز أصوات الناخبين بحضور المراقبين المحليين والدوليين.
- يحق للمراقبين المحليين والدوليين الاطلاع على أية ورقة اقتراع بعد قراءتها في حال طلب ذلك.

تُشكل الرقابة المجتمعية المحلية والدولية على الانتخابات العامة أمراً مهماً لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة خاصة في الدول حديثة النشأة كالحالة الفلسطينية وتلك التي تمر بمراحل التحول الديمقراطي، فالرقابة المحلية والدولية تمنح لنتائج العمليات الانتخابية الثقة والمصداقية التي يحتاجها على السواء جمهور الناخبين والقوى والأحزاب السياسية، فمن خلال هذه الرقابة يجري رصد أية تجاوزات قد تطال العملية الانتخابية أو الإجراءات المتعلقة بها أياً كان مصدرها (الجهة المشرفة على العملية، القوى السياسية المشاركة فيها، المؤسسة الأمنية المكلفة بحمايتها، جمهور المرشحين). فهي آلية ضرورية لتزويد الجهات المعنية والرأي العام عموماً بالملاحظات حول أية مخالفات أو تجاوزات تشوب هذه العملية وتؤثر على نتائجها بغية اتخاذ الإجراءات السريعة لتصويبها وإعادتها إلى نصابها، مما يُعزّز في النهاية من شفافية ونزاهة العملية الانتخابية وشرعية النتائج المترتبة عليها.

وفي هذا المجال تُعرف لجنة الانتخابات المركزية الرقابة على الانتخابات بأنها «عملية جمع المعلومات حول العمليات الانتخابية بطريقة منهجية ومُنظمة وإصدار التقييمات الموضوعية بشأنها استناداً للمعلومات التي تم جمعها من قبل الهيئات المُعتمدة لهذه الغاية وذلك دون التدخل في سير تلك العملية».¹

- يحق للمراقبين المحليين والدوليين مراقبة جمع وإعداد النتائج الأولية في الدائرة الانتخابية.
 - تتولى لجنة الانتخابات المركزية إصدار نشرة خاصة للمراقبين تتضمن مراكز الاقتراع وعددها وتوزيعها وكيفية التصرف من قبلهم في حالة اكتشاف أي خلل في العملية الانتخابية.
 - ضرورة أن تجري كافة مراحل العملية الانتخابية بشفافية وعلانية بما يضمن تمكين المراقبين المحليين والدوليين من مراقبة هذه العمليات.
 - وعليه فقد تضمنت التشريعات ذات العلاقة بالعملية الانتخابية كافة الجوانب التي تضمن للمراقبين المحليين والدوليين القيام بدورهم في الرقابة على هذه العملية بفاعلية وشمولية.
- إجراءات لجنة الانتخابات الخاصة بالمراقبين اتخذت لجنة الانتخابات المركزية وخلال الدورات الانتخابية السابقة مجموعة من التدابير المتعلقة بتنظيم عمل المراقبين المحليين والدوليين للرقابة على الانتخابات وفقاً لما تقتضيه النصوص
- القانونية، وشملت هذه الإجراءات الآتي:³
 - إعداد ونشر الإجراءات الخاصة باعتماد المراقبين سواءً على المستوى المحلي أو الدولي والشروط التي ينبغي توفرها في المرشحين للرقابة والهيئات التي ينتمون لها، ونشر النماذج الإلكترونية والورقية ذات العلاقة والتي تُتيح للمعنيين الوصول لها وتعبئتها بيسر.
 - وضع التعليمات الخاصة بمهام المراقبين المحليين والدوليين وواجباتهم.
 - إعداد مُدونة سلوك خاصة بالمراقبين المحليين والدوليين تشمل الأسس والمعايير الخاصة بالرقابة على العملية الانتخابية وحقوق المراقبين والتزاماتهم.
- العمليات الرقابية المحلية والدولية على الانتخابات الفلسطينية خضعت كافة العمليات الانتخابية الفلسطينية السابقة رئاسية وتشريعية لرقابة محلية ودولية مكثفة، حيث كان حضور المراقبين في هذه الانتخابات لافتاً، ويُمكن التعرف على حجم الرقابة المحلية والدولية على الانتخابات الفلسطينية السابقة في الجدول التالي:⁴

#	الدورة الانتخابية	عدد المراقبين المحليين	عدد المراقبين الدوليين	المراقبين من الضيوف	المجموع
1	الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى 1996	46 منظمة أهلية	519 مراقباً (41) منظمة دولية	-	87 منظمة محلية ودولية
2	الانتخابات الرئاسية الثانية 2005	7177 مراقباً (201) منظمة أهلية	832 مراقباً (36) منظمة دولية	177 ضيفاً (12) دولة	8186 مراقباً وضيفاً محلياً ودولياً من (249) منظمة ودولة
3	الانتخابات التشريعية الثانية 2006	17309 مراقباً (257) منظمة أهلية	1042 مراقباً (75) منظمة دولية	158 ضيفاً	18509 مراقباً وضيفاً من (332) منظمة ودولة

خُلاصة

مما لا شك فيه أن الرقابة على العمليات الانتخابية ينعكس إيجابياً على هذه العمليات ويُعزّز الثقة بنتائجها وبشرعية النظام السياسي المُنبثق عنها، وهو ما جعل المُشرّع الفلسطيني معنياً بالتأكيد على دور المُراقبين وأهميته في كافة التشريعات الفلسطينية الصادرة بخصوص الانتخابات العامة. وقد شهدت كافة دورات الانتخابات الفلسطينية الرئاسية والتشريعية التي أُجريت حضوراً مهماً من قِبَل المُراقبين سواء على المستوى المحلي أو الدولي وهو ما عزّز بدوره من الثقة بالعملية الانتخابية، حيث شهدت مُعظم بعثات الرقابة المحلية والدولية بزاهة الانتخابات الفلسطينية، كما ساهمت التقارير التي قدمت من بعثات الرقابة إلى لجنة الانتخابات المركزية بمعالجة التجاوزات وسد الكثير من الثغرات، فضلاً عن قيام اللجنة بالتطوير المُستمر لآليات وإجراءات عمل المُراقبين وتسهيل مهامهم.

لم يتوقف دور المُراقبين المحليين والدوليين على مُتابعة العمليات الانتخابية عند إجرائها وتقديم الملاحظات حولها للجنة الانتخابات لتصويب أية تجاوزات فيها وإنما امتدت إلى قيام العديد من المنظمات المحلية والدولية بتقديم تقارير حول العملية الانتخابية تتضمن ملاحظاتها وتوصياتها لتطوير هذه العملية ومنها على سبيل المثال تقرير بعثة المُراقبة الدولية التابعة للاتحاد الأوروبي، وتقرير بعثة المُراقبة الدولية التابعة للمعهد الديمقراطي الوطني (NDI)، كذلك تقدمت نحو 73 هيئة رقابة محلية من بين 201 هيئة بتقارير للجنة الانتخابات المركزية في الانتخابات الرئاسية الثانية 2005، ومن هذه الهيئات الهيئة المُستقلة لحقوق الإنسان، والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان والهيئة الأهلية للرقابة على الانتخابات، والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، والمبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مُفتاح. وفي الانتخابات التشريعية الثانية 2006 قدمت نحو 45 هيئة رقابة محلية من بين 257 هيئة تقارير حول العملية الانتخابية إلى لجنة الانتخابات المركزية.⁵

1. لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية، الرقابة على العملية الانتخابية وقواعد سلوك المُراقبين ووكلاء القوائم الانتخابية، 2021.

2. انظر المواد 24، 26، 30، 78، من قانون رقم 13 لسنة 1995 بشأن الانتخابات العامة، والمواد 23، 37، 83، 84، 88، 113، من قانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات العامة، والمواد 13، 31، 64، 70، من القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

3. لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية، الرقابة على العملية الانتخابية وقواعد سلوك المُراقبين ووكلاء القوائم الانتخابية، مصدر سابق.

4. لجنة الانتخابات المركزية، الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس التشريعي لعام 1996، ص 204. تقرير حول الانتخابات الرئاسية الثانية 9 كانون ثاني 2005، ص 77-76، 279. تقرير حول الانتخابات التشريعية الثانية 25 كانون الثاني 2006، ص 77-75، 349.

5. لجنة الانتخابات المركزية، تقارير الدورات الانتخابية 1996، 2005، 2006، مصدر سابق.



تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعات المختلفة

**** ملاحظة:** يمكنك مشاهدة الفيديو لكل تجربة عن طريق المسح الضوئي عبر الموبايل.





عن تجربة حماية الشُّهود والمُبلِّغين عن
الفساد | أ. ولاء عبد الله



عن تجربة الجامعات بتعليم قيَم النزاهة
والشفافية | أ. بلال البرغوثي



عن تجربة القطاع الأهلي في جهود تعزيز
النزاهة ومُكافحة الفساد | أ. رمزي عفانة



أدوات مكافحة الفساد

**استخدام أدوات التمكين الرقمي
في الرقابة على الانتخابات**
الرقابة على نزاهة العملية الانتخابية
الرقابة على شفافية العملية الانتخابية
الرقابة والمُساءلة على إجراءات العملية الانتخابية

مقدمة

انتخابية على حساب أخرى، أوجب القانون أن يُراعى في العملية الانتخابية وتحت طائلة المسؤولية العديد من الأمور من بينها:

1. عدم التشهير أو القذف بالمرشحين الآخرين والقوائم الأخرى.
2. عدم إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات العامة في المساجد أو الكنائس أو إلى جوار المستشفيات أو في الأبنية والمحلات التي تشغلها الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة.
3. عدم استعمال شعار السلطة الوطنية في النشرات والإعلانات وسائر أنواع الكتابة والرُسوم والصُور الانتخابية.
4. عدم استعمال السيارات واللوازم الحكومية في أعمال الدعاية الانتخابية.
5. ألا تتضمن الدعاية الانتخابية أو الخُطب أو النشرات أو الإعلانات أو الصُور الانتخابية أي تحريض أو طعن بالمرشحين الآخرين على أساس الجنس أو الدين أو الطائفة أو المهنة أو الإعاقة، أو أي إثارة للنعرات التي تمس بوحدة الشعب الفلسطيني.
6. ألا يدعو أئمة المساجد في خطبهم ودرسهم لمقاطعة الانتخابات أو لانتخاب أو عدم انتخاب أي مُرشح و/أو قائمة لا بالتلميح ولا بالتصريح.

حتى يتمكن المُراقب الانتخابي من رقابة مدى التزام الدعاية الانتخابية للمرشحين والقوائم للقيود والضوابط الواردة في القانون، فإن ذلك يتطلب منهم:

تُشكّل الانتخابات العامة الدورية أحد أبرز مظاهر النظام الديمقراطي وهي من أهم صُور المشاركة السياسية، حيث يقوم المواطنون باختيار ممثليهم في مؤسسات صنع القرار الرئاسية والتشريعية. ويتطلب إجراء انتخابات حُرّة ونزيهة الالتزام بمجموعة من القواعد والقيّم والمبادئ والمؤشرات الواجب توفرها في الإدارة القائمة على العملية الانتخابية من ناحية وفي مُختلف الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية من ناحية أخرى، وبالرجوع إلى القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، يتضح أنه تضمن العديد من المؤشرات والقيّم والمبادئ الواجب تطبيقها وذلك لضمان إجراء العملية الانتخابية بكل نزاهة وشفافية وحياد.

وفي ضوء الثورة التكنولوجية التي يشهدها العالم المعاصر، وتعدد أدوات التمكين الرقمي مثل (Skype, Zoom, Facebook, WhatsApp) وغيرها من الأدوات، بات من الضروري بمكان استخدام هذه الأدوات وغيرها في الرقابة على مدى الالتزام بالضوابط القانونية المتعلقة بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

أولاً: استخدام أدوات التمكين الرقمي في الرقابة على نزاهة العملية الانتخابية

تتعدد الضوابط والمؤشرات القانونية التي يُمكن من خلالها الحكم على نزاهة العملية الانتخابية، وسنكتفي بالحديث عن مؤشرين من مؤشرات النزاهة في العملية الانتخابية.

أ. القيود المفروضة على الدعاية الانتخابية في إطار الحرص على نزاهة العملية الانتخابية، وللحيلولة دون استخدام الأموال والممتلكات والمرافق العامة في دعم مُرشح أو قائمة

ب. حماية أمن العملية الانتخابية

حفاظاً على نزاهة العملية الانتخابية وحمايتها، وضماناً لإجرائها في بيئة آمنة، تقع على عاتق رئيس طاقم مركز الاقتراع المحافظة على الأمن والنظام داخل مركز الاقتراع، و يجب أن يتواجد خارج مركز الاقتراع وفي الساحة المحيطة به عدد من أفراد الشرطة باللباس الرسمي لتنفيذ ما يطلبه منهم رئيس طاقم مركز الاقتراع، ولا يجوز أن يتواجد أي من هؤلاء داخل مركز الاقتراع إلا بإذن من رئيس الطاقم وللمدة اللازمة لحفظ الأمن والنظام حسبما يُقرر طاقم مركز الاقتراع، وتقوم الشرطة بالمحافظة على أمن العملية الانتخابية وأمن المواطنين، وذلك دون الإخلال بنزاهة الانتخابات أو الإخلال بأحكام هذا القانون أو بحقوق الناخبين، ويحظر على أي شخص من غير أفراد الشرطة الذين يلبسون الزي الرسمي حمل أي سلاح ناري أو أي سلاح آخر، أو أداة يعاقب على حملها القانون، داخل مراكز الاقتراع أو على مداخلها، ولا يجوز لأفراد الشرطة دخول مراكز الاقتراع في يوم الاقتراع، أو أثناء فرز الأصوات، إلا بناءً على طلب رئيس طاقم مركز الاقتراع.

حتى يتمكن المراقب الانتخابي من رقابة مدى وجود إجراءات عملية لحماية أمن العملية الانتخابية فإن ذلك يتطلب:

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
١	التعرف على طبيعة الإجراءات الأمنية الواجب اتخاذها لحماية أمن العملية الانتخابية	بحث، توثيق

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
1	التعرف على طبيعة القيود والضوابط التي يفرضها القانون عند ممارسة الدعاية الانتخابية	بحث
2	إنشاء معلومة مغلقة بين المراقبين لتبادل المعلومات السريعة	أداة مشاركة بيانات
3	مراجعة الخطابات والبرامج الانتخابية للتأكد من التزامها بضوابط الدعاية الانتخابية	رصد، بحث، تصوير
4	عقد اجتماع بين المراقبين لتبادل المعلومات المتعلقة بالخروقات التي تحدث أثناء ممارسة الدعاية الانتخابية	زوم، سكايب
5	حضور الاجتماعات والمهرجانات الانتخابية ورصد الخروقات التي تتم على خلاف القانون	رصد، توثيق، تسجيل، تصوير، مقابلات
6	إجراء جولة على مقر المؤسسات الحكومية للتأكد من عدم استخدامها في الدعاية الانتخابية	تصوير، فيديو
7	التأكد من عدم استخدام السيارات الحكومية للدعاية الانتخابية	رصد، توثيق، تصوير، فيديو
8	مراقبة مدى التزام خطباء المساجد بقيود الدعاية الانتخابية	تصوير، تسجيل صوتي، نشر، بحث

المنصوص عليها في القانون تُقرر اللجنة قبوله، ولا يجوز قبول طلبات الترشح التي لا تتوفر فيها شروط الترشح المنصوص عليها في هذا القانون، وفي حالة رفض أي طلب يتوجب على اللجنة أن تُبين أسباب الرفض خطياً.

وحتى يتمكن المُراقبين من التحقق من مدى تطبيق هذا المؤشر في العملية الانتخابية فإن ذلك يتطلب:

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
١	عقد اجتماع بين المراقبين للتعرف على مفهوم التسيب وأهميته ودوره في شفافية العملية الانتخابية	زوم، سكايب
٢	زيارة لجنة الانتخابات المركزية والاجتماع بالمسؤولين عن العملية الانتخابية للتعرف على ما إذا كانت هناك طلبات ترشيح تم رفضها أم لا	رصد، مُقابلات، لقاء مفتوح
٣	معرفة الأسباب التي استندت إليها لجنة الانتخابات المركزية في رفض كل طلب من طلبات الترشح	بحث، تسجيل، فيديو
٤	تبادل المعلومات بين المراقبين لمعرفة طلبات الترشح التي رفضت في مناطقهم	تبادل معلومات، اتصال صوتي جماعي، اجتماع

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
٢	إنشاء معلومة مُغلقة بين المُراقبين لتبادل المعلومات السريعة	أداة مُشاركة بيانات، واتس أب
٣	زيارة مقرات مراكز الاقتراع للتحقق من وجود رجال أمن وبالزي الرسمي لحماية أمن العملية الانتخابية	تصوير، فيديو، فيسبوك بث مُباشر للجمهور
٤	التأكد من مدى كفاية عدد أفراد الأجهزة الأمنية الموجودين لحماية أمن العملية الانتخابية	بحث، رصد، تصوير، مُقابلات، فيديو، فيسبوك بث مُباشر للجمهور
٥	التأكد من عدم وجود أشخاص غير أفراد الأجهزة الأمنية يحملون أسلحة أو أدوات حادة لترغيب أو تهيب المقترعين	تصوير، واتس أب، فيديو، فيسبوك بث مُباشر للجمهور
٦	التأكد من عدم وجود أفراد الأجهزة الأمنية داخل مراكز الاقتراع وإنما خارجها فقط	رصد، توثيق، تصوير، فيديو، فيسبوك بث مُباشر للجمهور، واتس أب

ثانياً: استخدام أدوات التمكين الرقمي في الرقابة على شفافية العملية الانتخابية

تتعدد الضوابط والمؤشرات القانونية التي يُمكن من خلالها الحكم على شفافية العملية الانتخابية، وسنكتفي بالحديث عن مؤشرين من مؤشرات الشفافية في العملية الانتخابية.

أ. تسبب قرارات رفض طلب الترشح إذا كان طلب الترشح مُستوفياً الشروط

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
٤	التأكد من أن صناديق الاقتراع الموجودة هي تلك المطابقة للمواصفات المحددة من قبل لجنة الانتخابات	بحث، تصوير، فيسبوك بث مباشر للجمهور، توثيق
٥	التأكد من خلو صناديق الاقتراع من أي أوراق اقتراع عند فتحها لبدء العملية الانتخابية	تصوير، فيسبوك بث مباشر للجمهور، تبادل معلومات

ثالثاً: استخدام أدوات التمكين الرقمي في الرقابة والمساءلة على إجراءات العملية الانتخابية تتعدد الضوابط والمؤشرات القانونية التي يمكن من خلالها الرقابة والمساءلة على إجراءات العملية الانتخابية، وسنكتفي بالحديث عن مؤشرين من مؤشرات المساءلة في العملية الانتخابية.

- أ. الطعن في قرارات لجنة الانتخابات المركزية
- تخضع كافة القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات للطعن بها أمام محكمة قضايا الانتخابات، وتتمثل تلك القرارات في:
1. قبول أو رفض طلبات الترشيح لمنصب الرئيس ولعضوية المجلس.
 2. إعادة أو عدم إعادة الانتخاب في أي مركز من مراكز الاقتراع.
 3. قبول أو رفض طلبات التسجيل المقدمة من أي قائمة انتخابية.
 4. اعتماد الرمز الدال على القائمة الانتخابية.

على أن يُقدّم الطعن إلى قلم المحكمة خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه، وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن خلال خمسة أيام من تاريخ

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
٥	إرشاد المرشحين إلى أن من حقهم الطعن بقرارات رفض طلبات الترشيح أمام القضاء	بحث، اجتماع، نشر للجمهور

ب. مراقبة فتح صناديق الاقتراع

قبل البدء في عمليات الاقتراع يقوم رئيس طاقم مركز الاقتراع بفتح صناديق الاقتراع أمام أعضاء الطاقم ووكلاء المرشحين والقوائم للتأكد من خلوها من أية ورقة اقتراع، بعد ذلك يقوم رئيس الطاقم بإقفال صناديق الاقتراع ولا يجوز فتح أي منها إلا عند البدء بعمليات فرز الأصوات.

وحتى يتمكن المراقبين من الرقابة على عملية فتح صناديق الاقتراع فإن ذلك يتطلب منهم:

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
١	مراجعة لجنة الانتخابات المركزية لمعرفة أماكن وجود مراكز الاقتراع	بحث، مقابلات، توثيق
٢	تبادل المعلومات بين المراقبين حول وجود مراكز الاقتراع	صور، فيديو، نشر وتشارك البيانات
٣	التواجد في مقرات مراكز الاقتراع عند فتح صناديق الاقتراع لبدء العملية الانتخابية	رصد، تصوير، توثيق

ب. الرقابة على إجراءات فرز الأصوات
يحق للمرشحين أو وكلائهم وللمراقبين الدوليين الاطلاع على أية ورقة اقتراع بعد قراءتها إذا طلب أي منهم ذلك.
وحتى يتمكن المراقبين من الرقابة على إجراءات فرز الأصوات، فإن ذلك يتطلب:

تقديمه، ويُعفى الطعن الذي يُقدّم بموجب هذه المادة من أية رسوم.
وحتى يتمكن المراقبين من مدى وجود مُساءلة للجنة الانتخابات المركزية عن أعمالها وقراراتها فإن ذلك يتطلب:

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
١	معرفة أماكن وجود مراكز الاقتراع	بحث، مُقابلات، نشر
٢	معرفة وقت فرز الأصوات في مراكز الاقتراع	بحث، مُقابلات، نشر
٣	تبادل المعلومات بين المراقبين حول أماكن وجود مراكز الاقتراع ووقت فرز الأصوات	اجتماع، تبادل معلومات، نشر
٤	التواجد في مراكز الاقتراع لمراقبة إجراءات فرز الأصوات	تصوير، فيديو، توثيق، فيسبوك بث مباشر للجمهور

#	الإجراء	الأدوات والوسائل للتمكين الرقمي
١	التعرف على القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية التي يُطعن فيها أمام القضاء	بحث، مُقابلات، تصوير، نشر
٢	عقد اجتماع بين المراقبين لتبادل المعلومات حول القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات والتي يُطعن فيها أمام القضاء	لقاء
٣	مُراجعة محكمة قضايا الانتخابات لمعرفة الطعون المرفوعة على قرارات لجنة الانتخابات المركزية	بحث، مُقابلات، تصوير، اجتماع
٤	التأكد من أن القضايا المرفوعة أمام محكمة قضايا الانتخابات قد تم البت فيها	مُقابلات، تبادل معلومات، نشر
٥	التأكد من نشر القرارات الصادرة عن محكمة قضايا الانتخابات	بحث، تصوير، نشر معلومات وتوثيق



أبحاث مميزة لطلبة مُميزين



واقِع الرقابة الخارجية
الحكومية على أداء المُنظمات
الأهلية | **عُلا عبد الناصر قُزمار**





«واقع الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية»

إعداد الباحثة:

علا عبد الناصر قزمار

كلية الحقوق والإدارة العامة

دائرة الإدارة العامة

قدم هذا البحث استكمالاً

لمساق حلقة دراسية في الإدارة العامة

متابعة وإشراف

د. أيمن الزرو

2019

بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية والمؤسسات الأهلية / بما من شأنه أن يعمل على زيادة الثقة وبناء جسور تواصل مشتركة بين الجهات الرقابية والمؤسسات الأهلية، وتفعيل دور وزارة الاختصاص بالرقابة على المؤسسات الأهلية كتقديم تغذية راجعة على التقارير التي يتم تقديمها من قبل المؤسسات، وتمكينها من القيام بدورها باعتبارها الجهة الإشرافية الأولى بالتدقيق والمتابعة بتشكيل دائرة مختصة وتوفير كادر مهني مختص، وإعادة النظر في قانون الجمعيات وتحديد الضوابط التي تنظم عمل هذه المنظمات والجمعيات والكيفية التي يجب أن تدار وتسير بموجبها، فالقانون يركز على إجراءات التسجيل والتأسيس، ولم يركز على آليات الرقابة.

الإطار العام للدراسة

المقدمة: تحظى المؤسسات الأهلية باهتمام كبير لما تلعبه من دور مهم في المجال التنموي، حيث تشكل المؤسسات الأهلية في فلسطين جزءاً مهماً من مركبات المجتمع الفلسطيني ومكوناً رئيساً من مكونات البنية التنظيمية له، لما لها من دور مهم في عملية التنمية الفلسطينية. ونظراً لدورها الهام والمؤثر في المجتمع الفلسطيني فإن هذا يتطلب التزامها بمعايير الشفافية والنزاهة والمساءلة لتحقيق أكبر قدر من خدمة المواطن، ولتجنب الانحراف وضمان تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية. وتأتي أهمية الرقابة والمساءلة خاصة أن كثير من الدول والمؤسسات المانحة تتعامل فقط مع مؤسسات المجتمع المدني في دعم تنفيذ البرامج الإنمائية والإغاثية وغيرها مما زاد من حجم موارد تلك المنظمات، بالتالي زيادة مسؤولياتها وواجباتها تجاه المجتمع.

ملخص الدراسة: هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية، من خلال الإجابة على سؤال الدراسة الرئيسي التالي: «ما هو واقع الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية؟». وللإجابة على سؤال الدراسة اعتمدت الباحثة على المنهج الكيفي، وقد تكون مجتمع الدراسة من كافة المدراء في أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية، بالإضافة إلى المدراء والموظفين في المنظمات الأهلية في محافظة رام الله والبيرة البالغ عددها 497 ، وتكونت العينة من 19 شخص. وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج كان أهمها: يتسم الواقع الفلسطيني بالضعف في آليات الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية وتطبيقها، حيث يعاني من تدني في مستوى كفاية وفعالية آليات الرقابة الحكومية على أداء المنظمات الأهلية، ويعاني كذلك من ضعف في التنسيق بين الجهات المختصة، أما فيما يخص التحديات حسب وجهة نظر أجهزة الرقابة الحكومية أن كثرة عدد المؤسسات الأهلية هو أبرز تحدي يواجهها. وقدمت الدراسة العديد من التوصيات أبرزها: تطوير نماذج يتم من خلالها تقييم أداء المؤسسات الأهلية استناداً على خططها واستراتيجياتها وأهدافها المحددة، وضرورة تكثيف الزيارات الميدانية للمؤسسات الأهلية من أجل التحقق من أدائها، وكذلك تبني إجراءات رقابية للكشف والحد من الانحرافات في المؤسسات الأهلية من خلال المتابعة المستمرة لمخرجات أنشطتها، وتقديم العون والدعم اللازم للقيام بمهامها، وتوفير مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية، للكوادر البشرية المؤهلة من خلال رفدها بدورات تدريبية تعمل على تطوير أدائها، وتشكيل طاقم عمل مشترك



التعريفات الاصطلاحية والإجرائية:

الرقابة الخارجية: وتتمثل بأنها الرقابة التي تتم من قبل جهات الرقابة الرسمية على مستوى الدولة، حيث تتمتع هذه الأجهزة بالاستقلالية، وتشمل الرقابة على الجوانب الإدارية والمالية ولا تتعرض للجوانب الفنية. وتعتبر الرقابة الخارجية متممة للرقابة الداخلية، إلى أن الرقابة الخارجية تتمتع بدرجة أعلى من التأثير، وذلك لاستقلالية الجهة المشرفة.

المنظمات الأهلية: هي منظمات غير حكومية تعنى بتوفير الخدمات / السلع التي تخدم المصلحة العام، وهي شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي.

الكفاية: ما يلزم بالضبط على قدر الحاجة، إلى حد يفي بالغرض ويغني عن غيره، أي أن تكون آليات الرقابة الحكومية تحقق الهدف المرجو منها بالقدر المطلوب بلا قصور أو نقصان.

الفعالية: النجاح في تحقيق الأهداف المسطرة من خلال الاستغلال الأمثل والمتوازن للمواد المتاحة في البيئة الخارجية، والمقصود بها في هذه الدراسة هو قدرة آليات الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية في تحقيق الهدف المرجو منها.

التنسيق: الملائمة بين العناصر والجماعات والعمليات المختلفة بحث تكون جميعها وحدة متكاملة من العمل أو النشاط الهادف، بحيث يستفاد من كل منها إلى أقصى حد ممكن، وإزالة ما يمكن أن يقوم بينهما من تعارض أو تناقض لتؤدي جميعها بشكل أو بآخر لتحقيق الأهداف الموضوعية

مشكلة الدراسة: تم إجراء تحليل محتوى التقارير التي أصدرها ديوان الرقابة المالية والإدارية من عام 2013 لعام 2017. فبحسب التقرير الذي أصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2013 حول المخالفات الأكثر شيوعاً للمؤسسات الأهلية وتبين أن هناك قصور في أداء الوزارات المختصة بتقييم ومتابعة برامج وأنشطة المؤسسات ووجود العديد من المخالفات المالية والإدارية. وأكدت التقارير السنوية التي أصدرها ديوان الرقابة المالية والإدارية من عام 2014 لعام 2017 بوجود مشاكل في المؤسسات الأهلية ففي عام 2014 أوضح التقرير أن هناك ضعف في التنظيم المالي والإداري وإجراءات الرقابة في بعض هذه المؤسسات، وعام 2015 تبين ضعف دور وزارات الاختصاص في القيام بكافة المهام والمسؤوليات الرقابية المناطة بها في متابعة أعمال هذه المؤسسات، وتقرير عام 2016 أكد على وجود خلل في الإجراءات الرقابية منها عدم التزام بعض هذه المؤسسات في تقديم التقارير السنوية والمالية لوزارة الداخلية ووزارات الاختصاص، وأكد أيضاً على وجود قصور في أدائها العديد من الوزارات ذات الاختصاص وزارة الداخلية من حيث عدم كفاية الإجراءات في متابعة أنشطة المؤسسات، وأكد على أنه بالرغم من إنشاء منظمة حكومية «هيئة المنظمات الأهلية» إلا أنه تبين قصور أدائها في متابعة أعمال المؤسسات الأهلية، وأخيراً تقرير عام 2017 على غياب دور بعض الهيئات العامة ومجالس الإدارة في إدارة ومتابعة أعمال المؤسسات الأهلية حيث أعطيت الإدارة التنفيذية صلاحيات مطلقة. من هنا تتمثل مشكلة الدراسة في الإجابة على السؤال التالي: «ما هو واقع الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية؟»

حدود الدراسة

الموضوعية	البشرية	المكانية	الزمانية التنفيذية
تضمنت الحدود الموضوعية دراسة في معرفة مستوى فاعلية الرقابة الخارجية على أداء المؤسسات الأهلية ولا يتناول الرقابة على أي مؤسسات أخرى	تضمنت الحدود البشرية الموظفين المسؤولين على الرقابة على المؤسسات الأهلية في كل من الأجهزة ذات العلاقة	انحصرت حدود الدراسة المكانية في المؤسسات الأهلية داخل محافظة رام الله والبيرة	تم إجراء الدراسة خلال الفصل الدراسي الثاني من العام الأكاديمي ٢٠١٨/٢٠١٩ حسب التقويم الأكاديمي لجامعة بيرزيت

مصفوفة البحث

الأدوات	عينة الدراسة	مجتمع الدراسة	فرضيات الدراسة	سؤال الدراسة
مقابلة + تحليل محتوى	عينة قصدية من العاملين في الأجهزة الرقابية+١٣ منظمة أهلية في محافظة رام الله والبيرة	الأجهزة الرقابية+ منظمات أهلية	لا توجد فرضية.	ما هي آليات الرقابة الخارجية الحكومية على أداء المنظمات الأهلية؟
مقابلة	عينة قصدية من العاملين في الأجهزة الرقابية+١٣ منظمة أهلية في محافظة رام الله والبيرة	الأجهزة الرقابية+ منظمات أهلية	آليات الرقابة الحكومية كافية بدرجة "متوسطة" للرقابة على أداء المنظمات الأهلية.	هل آليات الرقابة الخارجية المتبعة كافية للرقابة على الأداء المنظمات الأهلية؟
مقابلة	عينة قصدية من العاملين في الأجهزة الرقابية+١٣ منظمة أهلية في محافظة رام الله والبيرة	الأجهزة الرقابية+ منظمات أهلية	آليات الرقابة الحكومية فعالة بدرجة "متوسطة" للرقابة على أداء المنظمات الأهلية.	ما مدى فعالية هذه الآليات للرقابة على أداء المنظمات الأهلية؟
مقابلة	عينة قصدية من العاملين في الأجهزة الرقابية+١٣ منظمة أهلية في محافظة رام الله والبيرة	الأجهزة الرقابية+ منظمات أهلية	التنسيق فعال بدرجة "عالية" بين أجهزة الرقابة الحكومية على أداء المنظمات الأهلية.	هل التنسيق فعال بين أجهزة الرقابة الحكومية على أداء المنظمات الأهلية؟
مقابلة	عينة قصدية من العاملين في الأجهزة الرقابية+١٣ منظمة أهلية في محافظة رام الله والبيرة	الأجهزة الرقابية+ منظمات أهلية	لا توجد فرضية	ما هي التحديات التي تواجه أجهزة الرقابة الحكومية للرقابة على أداء المنظمات الأهلية؟

الإطار النظري للدراسة

ويمكن أن نقدم تعريفاً شاملاً للرقابة على أنها نشاط إداري يسعى إلى التحقق من كفاءة استغلال موارد المنظمة ويتضمن مجموعة من الأنشطة الخاصة بالتحقق من أن الأداء الفعلي يتماشى مع الأهداف والخطط الموضوعة من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالنتائج المستهدفة المفروض تحقيقها وتحديد الانحرافات وتحليلها وتحديد إجراءات علاجها.

أهداف الرقابة: في إطار فهمنا العام والموسع لمفاهيم الرقابة الإدارية على النحو الذي أشرنا إليه في البداية، يُمكن تلخيص الأهداف التي تحققها لنا الرقابة: تهدف الرقابة للتعرف على المشكلات والعقبات وتحديد الأسباب الرئيسية للمشكلات وتقديم الحلول، واكتشاف الأخطاء قبل استفحاليها وفور وقوعها والمعالجة والتصحيح الفوري لها، والتأكد من أن العمليات تسير وفق المخطط المرسوم، والتثبت من أن المسؤوليات تؤدي بالشكل المناسب بعيداً عن الإسراف والهدر، وتحقيق نوع من النمطية أو التوافق لأداء العاملين، ورفع الروح المعنوية وتعزيزها للمبدعين، للحصول على المكافآت والحوافز.

المنظمات الأهلية: تعتبر المؤسسات الأهلية الفلسطينية من أهم مكونات المجتمع المدني الفلسطيني الذي يعتبر بدوره أحد أعمدة الكيان الفلسطيني وشريكاً أساسياً في عملية البناء والتنمية، كما تشارك تلك المؤسسات في زيادة الوعي لدى المواطنين الفلسطينيين.

النشأة: تعود نشأة المنظمات الأهلية في فلسطين إلى النصف الثاني من القرن التاسع عشر وقد تزامن نشأتها مع تزايد الامتيازات الأجنبية في فلسطين نظراً للإصلاحات العثمانية، وتعتبر «جمعية القدس الأدبية» أول منظمة أهلية نشأت في فلسطين ويرجع تاريخ تأسيسها إلى

مفهوم الرقابة: نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة تعريف واضح مفهوم يتفق مع الرقابة، إلا أن هذه المحاولات تفرقت واختلفت على تعريف واضح وثابت، ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراستها. وعليه فإن وضع تعريف جامع مانع لموضوع الرقابة يعد من الأمور الشائكة والبالغة الصعوبة، وذلك للعوامل والأسباب الآتية:

1. أن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسة التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة، بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة، واختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي إلى الخلط بين كل منهما في وضع تعريف محدد لها.
2. إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغيرة، ومن ثم تختلف الرقابة باختلاف الأهداف المنوطة بالجهة الرقابية تحقيقها.
3. اختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة، والتي تؤثر بدورها على اختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته، حيث نجد أن الرقابة السياسية تختلف عن الرقابة الإدارية ويترتب على ذلك اختلاف تعريف الرقابة باختلاف الوسيلة الرقابية أو نوع الرقابة نظراً لاختلاف الهدف والغاية منها.
4. إن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضاً، هل يقصد بها الرقابة العلاجية؟ والتي تهدف إلى علاج الخلل، أم يقصد بها الرقابة الوقائية التي تهدف إلى منع الخلل؟ ولا شك أن معنى الرقابة يختلف مفهومه وهدفه بحسب الغاية المستهدفة منه.

الإطار القانوني الناظم للمنظمات الأهلية: مر العمل الأهلي الفلسطيني بالعديد من التشريعات خلال مراحل تطوره والذي نظم عملية تأسيس وتسير شؤونه، وهذا يدل على أهمية الدور الذي تقوم بت المنظمات الأهلية من تأثير على أفراد المجتمع وليظل عمل هذه المنظمات تحت سمع وبصر وسيطرة السلطات المتعاقبة.

1. قانون الجمعيات الخيرية العثماني: صدر عام 1908م وهو أول التشريعات التي حكمت عمل هذه المؤسسات، وبقي سارياً في قطاع غزة حتى عام 2000م.

2. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية الأردنية: صدر عام 1966م وطبق في الضفة الغربية إبان الحكم الأردني وظل سار المفعول حتى عام 2000م.

3. القانون الإسرائيلي في القدس المحتلة: صدر بعد الاحتلال الإسرائيلي لمدينة القدس عام 1967م.

4. الأمر العسكري الإسرائيلي لقطاع غزة وشمال سيناء: صدر عام 1970م وقضى بتعديل قانون الجمعيات العثماني.

5. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني: القانون رقم «1» لسنة 2000م، ويشمل على 45 مادة، مقسم إلى 9 فصول.

الجهات الحكومية المخولة بالرقابة على المنظمات الأهلية: إن تشكيل وتأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والانضمام إليها هو من الحقوق التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني، وأكثر من ذلك فإنه اعتبرها من الحقوق السياسية الممنوحة للفلسطينيين على وجه الخصوص، فقد نصت المادة (26) منه على: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص: 2- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية

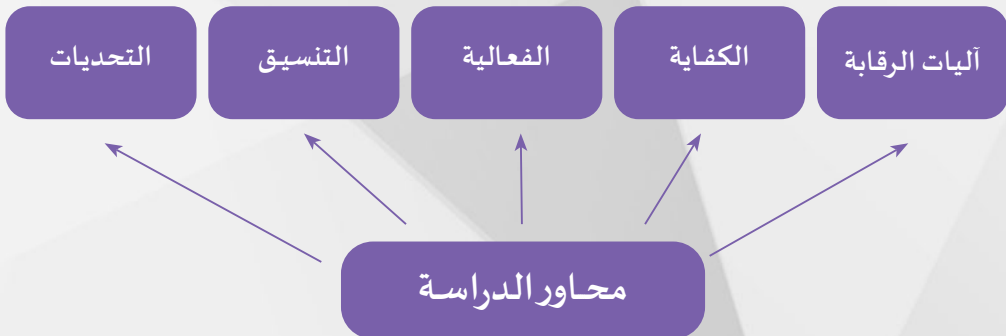
العام 1849م. ونشطت حركة تأسيس منظمات المجتمع المدني الفلسطيني ومؤسساته وجمعياته الخيرية منذ أوائل القرن الماضي، وكانت مدن حيفا والقدس ويافا من أوائل المدن التي احتضنت هذه المؤسسات، مثل جمعية العمال العرب في حيفا والاتحاد النسائي العربي في نابلس. ولعبت هذه المؤسسات دوراً بارزاً في المحافظة على الطابع الثقافي والاجتماعي للمجتمع الفلسطيني وعلى هويته الوطنية خاصة في مقاومة الاستعمار البريطاني وأطماع الحركة الصهيونية والوكالة اليهودية والاحتلال الإسرائيلي فيما بعد.

تعريف المنظمات الأهلية: في البداية لا بد من الإشارة إلى أن مصطلح المنظمات الغير حكومية ينطبق على المؤسسات التي قد تسمى «المنظمات الأهلية» أو «منظمات المجتمع المدني» وكل هذه المسميات نفس الغاية. حيث تقوم بدور هام وحيوي في المجتمع المدني من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية والإغاثية والاقتصادية والصحية. ويعتمد قطاع المؤسسات الأهلية في تمويل نشاطاته على التمويل الخارج ويلقى هذا القطاع اهتمام متزايد من قبل المجتمع الفلسطيني، نظراً لاستهدافه الفئات المهمشة والفقيرة بشكل أساسي ولحجم العمل والإنفاق في هذا القطاع الذي يوظف عشرات الآلاف من أبناء المجتمع الفلسطيني. وعرفها البنك الدولي منظمات خاصة ذات حكم ذاتي وغير ربحية تهدف إلى تحسين جودة المعيشة للأفراد المحرومين. كذلك عرفتها الشبكة العربية للمنظمات الأهلية عرفتها بأنها منظمات وسيطة تقع بين الدولة والأسرة، هي إرادية تطوعية، لا تستهدف الربح، وتسعى إلى تحقيق الصالح العام، أو منافع فئات وقطاعات في المجتمع الفلسطيني وهي تتوافق حول أهداف محددة، وتمتع باستقلال ذاتي ويحكمها القانون.

موقفها من طلب وزارة الداخلية لهذا الإعفاء. الإطار التطبيقي للدراسة منهجية الدراسة: بناءً على طبيعة الدراسة والأهداف التي سعت الباحثة إلى تحقيقها فقد استخدم المنهج الكيفي، الذي يعتمد على دراسة الظاهرة كما توجد في الواقع ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً ويعبر عنها تعبيراً كمياً وكيفياً، كما لا يكتفي هذا المنهج عند جمع المعلومات المتعلقة بالظاهرة باستقصاء مظاهرها وعلاقتها المختلفة، بل يتعداه إلى التحليل والربط والتفسير للوصول إلى استنتاجات يبني عليها التصور المقترح بحيث يزيد بها رصيد المعرفة عن الموضوع. وقد تم الاعتماد على مصدرين أساسيين لجمع المعلومات: أولاً: البيانات الثانوية: تتمثل في مراجعة واستقصاء أدبيات الدراسة والمتمثلة في الكتب والمراجع ذات العلاقة والتقارير والرسائل العلمية والأبحاث والدراسات السابقة التي تناولت موضوع الدراسة، والبحث والمطالعة في مواقع الإنترنت. ثانياً: المصادر الأولية: لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع البحث تم جمع البيانات الأولية من خلال إجراء مقابلات مع عدد من المدراء والموظفين في الجهات المختصة بالرقابة على المؤسسات الأهلية ومع عدداً من المدراء والموظفين في هذه المؤسسات، بالإضافة إلى استخدام أسلوب تحليل المحتوى.

والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.» يستفاد من النص السابق؛ أن تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية هو حق من الحقوق السياسية التي كفلها القانون الأساسي للفلسطينيين، وأن هذا الحق يجب أن يمارسه المواطن وفقاً للقانون. فالمشرع الفلسطيني منح بعض الجهات الحكومية سلطة الرقابة على أعمال ونشاطات الجمعية الخيرية والهيئات ومن هذه الجهات الرسمية: 1. وزارة الداخلية: بصفتها الوزارة المختصة بتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. 2. الوزارة المختصة: بصفتها الوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها. 3. هيئة مكافحة الفساد: بصفتها الجهة الرسمية الموكلة إليها مهمة مكافحة الفساد ومحاربه والكشف عن مرتكبيه وإحالتهم للتحقيق. 4. ديوان الرقابة المالية والإدارية: بصفته يهدف إلى ضمان وسلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في الدولة وكشف أوجه الانحراف الإداري. 5. وزارة المالية: تمنح وزارة المالية الجمعيات والهيئات إعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، وبناء على تنسب لوزارة المالية

نموذج الدراسة:



المؤسسات الأهلية (الحركة العالمية لدفاع عن حقوق الطفل، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد لجان المرأة الفلسطينية، إنجاز فلسطين، منتدى شارك الشبابي، مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، المؤسسة الفلسطينية لتمكين والتنمية المحلية، المرصد العربي للديمقراطية والانتخابات، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، الهيئة الفلسطينية للإعلام، وتفعيل دور الشباب، شبكة المنظمات الأهلية، الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية).

أدوات الدراسة: تمثلت أدوات الدراسة في المقابلات وتحليل المحتوى، حيث تم إعداد المقابلة من خلال الاستعانة بالأدب والدراسات السابقة في مجال البحث، لتحديد صيغ الأسئلة المناسبة، والقيام بتحليل محتوى قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. وتم استخدام المقابلة المهيكلة.

مجتمع الدراسة: يعرف مجتمع الدراسة بأنه جميع مفردات الظاهرة التي تدرسها الباحثة، وبناءً على مشكلة الدراسة وأهدافها فإن المجتمع المستهدف يتكون من كافة الأجهزة الحكومية التي تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية وكافة المؤسسات الأهلية في محافظة رام الله والبيرة والبالغ عددها 497.

عينة الدراسة: نظراً لصعوبة إجراء دراسة مسحية فقد تم الاعتماد على العينة القصدية والعشوائية في اختيار المؤسسات لإجراء الدراسة، حيث تم استخدام أسلوب العينة العشوائية في اختيار المؤسسات الأهلية، وتم استخدام أسلوب العينة القصدية لإجراء المقابلات مع عدد من المدراء والموظفين في كل من أجهزة الرقابة الخارجية: ديوان الرقابة المالية والإدارية، هيئة مكافحة الفساد، و4 من وزارات الاختصاص (الداخلية، المالية، العدل، التنمية الاجتماعية). وكذلك إجراء مقابلات مع عدد من المدراء والموظفين في

التحليل والنتائج والتوصيات

تصحيح الأداة:

لقد تم اعتماد التوزيع التالي للفقرات في عملية تصحيح فقرات أداة الدراسة (المقابلة) على النحو التالي:

بدرجة متدنية جداً	بدرجة متدنية	بدرجة متوسطة	بدرجة عالية	بدرجة عالية جداً
1	2	3	4	5

وقد تم اعتماد جدول تفسير النسب المئوية لمجالات الثقة في تصحيح فقرات (المقابلة):

الوصف	النسبة المئوية
بدرجة عالية جداً	100%-90
بدرجة عالية	89%-80



درجة متوسطة	79%-60
درجة متدنية	59%-50
درجة متدنية جداً	أقل من 50%

السؤال الأول: ما هي آليات الرقابة الخارجية الحكومية المتبعة للرقابة على أداء المنظمات الأهلية؟
الفرضية: لا توجد فرضية.
الأداة: تحليل محتوى لقانون الجمعيات لعام 2000 رقم (1) + مقابلة مهيكلية.

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/24	5	5	1	3	5	5	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال التقارير السنوية.	1
30/24	5	5	4	2	5	3	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال شكاوي الأفراد.	2
30/17	3	5	1	3	3	2	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال تقييم الأداء.	3
30/20	2	5	3	3	5	2	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال الزيارات الميدانية.	4
30/27	5	5	4	4	5	4	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال مراجعة السجلات.	5
30/28	5	5	4	5	5	4	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من نفقات المؤسسة وإيراداتها والقروض والسلف.	6
30/20	3	4	3	3	3	4	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال استخدام أسلوب الرقابة السابقة واللاحقة.	7

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/23	3	5	4	3	5	3	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من قيام أجهزة الرقابة والمتابعة الداخلية في المؤسسات بممارسة عملها بصورة سليمة.	8
3.8							المتوسط الحسابي 76.25%=240/183	

إذاً يتضح من الجدول (حسب وجهة نظر أجهزة الرقابة الحكومية) يتم إتباع آليات الرقابة بدرجة متوسطة، حيث بلغ متوسطها الحسابي 3.8. وقد حصلت الفقرة (3) «تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال تقييم الأداء» على أدنى درجة، بينما حصلت الفقرة (6) «تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من نفقات المؤسسة وإيراداتها والقروض والسلف» على أعلى درجة.

المجموع	*	*	*	*	*	*	*	العبارة	
35/30	3	5	3	5	4	5	5	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال التقارير السنوية.	1
35/22	2	3	4	3	3	2	5	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال شكاوي الأفراد.	2
35/15	2	3	2	2	2	2	2	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال تقييم الأداء.	3
35/13	1	1	3	2	1	2	3	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال الزيارات الميدانية.	4
35/22	2	3	2	3	4	3	5	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال مراجعة السجلات.	5
35/21	3	4	3	2	2	2	5	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من نفقات المؤسسة وإيراداتها والقروض والسلف.	6
35/21	1	3	4	3	2	3	5	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال استخدام أسلوب الرقابة السابقة واللاحقة.	7

المجموع	*	*	*	*	*	*	*	العبارة	
35/20	3	2	3	4	3	2	3	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من قيام أجهزة الرقابة والمتابعة الداخلية في المؤسسات بممارسة عملها بصورة سليمة.	8

المجموع النهائي	المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
65/54	35/24	5	3	5	5	2	4	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال التقارير السنوية.	1
65/50	35/20	5	1	3	4	5	2	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال شكاوي الأفراد.	2
65/41	35/19	4	2	2	5	4	2	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال تقييم الأداء.	3
65/27	35/12	2	1	2	4	2	1	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال الزيارات الميدانية.	4
65/34	35/21	5	2	3	5	3	3	تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال مراجعة السجلات.	5
65/41	35/19	5	3	2	5	2	2	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من نفقات المؤسسة وإيراداتها والقروض والسلف.	6
65/41	35/20	5	2	3	5	3	2	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال استخدام أسلوب الرقابة السابقة واللاحقة.	7
65/40	35/20	4	2	4	5	3	2	تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية من خلال التحقق من قيام أجهزة الرقابة والمتابعة الداخلية في المؤسسات بممارسة عملها بصورة سليمة.	8
3.1								المتوسط الحسابي 63%=520/328	

يتضح من الجدول حسب وجهة نظر المؤسسات الأهلية أن آليات الرقابة يتم إتباعها بدرجة متوسطة حيث بلغ المتوسط الحسابي (3.1) مما يعني أن هناك اتفاق في وجهات النظر بين كل من أجهزة الرقابة الحكومية والمؤسسات الأهلية بالرغم من وجود اختلاف في المتوسط الحسابي. وقد حصلت الفقرة (1) على أعلى درجة «تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال التقارير السنوية»، بينما حصلت الفقرة (4) على أدنى درجة «تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من خلال الزيارات الميدانية».

السؤال الثاني: ما مدى كفاية آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية؟
الفرضية: آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية بدرجة متوسطة.
الأداة المستخدمة: المقابلات المهيكلية.

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/25	5	5	3	2	5	5	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يطال كافة المؤسسات الأهلية.	1
30/22	2	5	3	2	5	5	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يستوفي كافة الأنشطة الإدارية.	2
30/24	2	5	3	4	5	5	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يطال كافة المستويات الإدارية.	3
30/19	2	3	2	4	5	3	الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة على المؤسسات الأهلية كافية للكشف والحد من الانحرافات.	4
30/22	2	3	3	4	5	5	الكوادر البشرية التي تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية مؤهلة بدرجة كافية.	5
30/23	5	2	3	4	5	4	الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة لتعزيز موظفي المؤسسات الأهلية بالقوانين والأنظمة في تنفيذهم لمهامه كافية.	6
3.6							المتوسط الحسابي 73.3% = 210/154	

يتضح من الجدول (من وجهة نظر أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية) أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية للرقابة على المؤسسات الأهلية كافية بدرجة متوسطة، حيث بلغ متوسطها الحسابي (3.6) مما يعني قبول الفرضية التي تنص على أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية للرقابة على المؤسسات الأهلية كافية بدرجة متوسطة. وقد حصلت الفقرتين (4) «الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة على المؤسسات الأهلية كافية للكشف والحد من الانحرافات» على أدنى درجة، بينما الفقرة (1) «النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية يطال كافة المؤسسات الأهلية» على أعلى درجة.

المجموع	*	*	*	*	*	*	*	العبارة	
35/15	1	2	2	2	2	2	4	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يطال كافة المؤسسات الأهلية.	1
35/15	1	2	3	2	2	2	3	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يشمل كافة الأنشطة الإدارية.	2
35/18	1	4	3	2	3	2	3	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يطال كافة المستويات الإدارية.	3
35/23	2	5	4	4	2	2	4	الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة على المؤسسات الأهلية كافية للكشف والحد من الانحرافات.	4
35/18	3	2	3	2	2	2	4	الكوادر البشرية التي تمارس الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كافية للكشف والحد من الانحرافات.	5
35/16	2	2	3	4	2	2	1	الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة لتعزيز موظفي المؤسسات الأهلية بالقوانين والأنظمة في تنفيذهم لمهامهم كافية.	6

المجموع النهائي	المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
65/35	35/20	4	5	3	3	1	4	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يطال كافة المؤسسات الأهلية.	1
65/38	35/23	5	5	4	3	3	3	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يشمل كافة الأنشطة الإدارية في المؤسسات الأهلية.	2
65/39	35/21	5	5	4	3	2	2	النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يشمل كافة المستويات الإدارية في المؤسسات الأهلية.	3
65/39	35/16	5	2	2	3	3	1	الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة على المؤسسات الأهلية كافية للكشف والحد من الانحرافات في المؤسسات الأهلية.	4
65/38	35/20	4	3	4	4	2	3	الكوادر البشرية المدربة والمؤهلة لدى أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية مؤهلة بدرجة كافية.	5

المجموع النهائي	المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
65/35	35/19	4	2	3	4	3	3	الإجراءات الرقابية المتبعة لتعزيز موظفي المؤسسات الأهلية بالقوانين والأنظمة في تنفيذهم لمهامهم كافية.	6
2.9								المتوسط الحسابي $58.6 = 455 / 267$	

يتضح من الجدول السابق (من وجهة نظر المؤسسات الأهلية) أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية كافية بدرجة متدنية، حيث بلغ متوسطها الحسابي (2.9)، مما يعني رفض الفرضية التي تنص على أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية كافية بدرجة متوسطة. وقد حصلت الفقرة (1) «النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يشمل كافة المؤسسات الأهلية» على أدنى فقرة، بينما الفقرتين (3،4) «النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية يشمل كافة المستويات الإدارية في المؤسسات الأهلية» و«الإجراءات الرقابية الخارجية الحكومية المتبعة على المؤسسات الأهلية كافية للكشف والحد من الانحرافات في المؤسسات الأهلية» على أعلى فقرتين.

السؤال الثالث: ما مدى فعالية آليات الرقابة الخارجية الحكومية للرقابة على المؤسسات الأهلية؟
الفرضية: آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعالة بدرجة متوسطة.
الأداة: مقابلة مهيكلية.

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/22	4	5	2	4	4	3	حدت عملية الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من الأداء المخالف للمعايير والمواصفات	1
30/21	4	5	2	3	4	3	حدت عملية الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من انحراف هذه المؤسسات عن أهدافها.	2
30/23	4	5	2	3	5	4	وجد التزام كبير من المؤسسات الأهلية بالملاحظات التي يبديها مسئولو الرقابة الخارجية الحكومية.	3
30/24	2	5	4	4	5	4	وجد متابعة مستمرة من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية للتأكد من الالتزام المؤسسات الأهلية بالإجراءات.	4
30/19	3	3	2	3	5	3	الرقابة الخارجية الحكومية ضمنت جودة الأداء للمؤسسات الأهلية.	5
30/22	2	3	3	4	5	5	الكوادر البشرية المدربة والمؤهلة في أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حسنت من أداء المؤسسات الأهلية.	6
30/22	3	3	3	4	5	4	أدت الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية إلى وضوح كافة العمليات الإدارية.	7

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/22	3	3	3	4	5	4	وفر مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية في تطبيق أنظمة الرقابة الخارجية الحكومية.	8
3.6							المتوسط الحسابي 72.9%=240/175	

يتضح من الجدول (من وجهة نظر أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية) أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعالة بدرجة متوسطة حيث بلغ المتوسط الحسابي (3.6)، مما يعني قبول الفرضية التي تنص على أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية تتسم بالفعالية بدرجة متوسطة.

وقد حصلت الفقرة (5) «الرقابة الخارجية الحكومية ضمنت جودة الأداء للمؤسسات الأهلية» على أدنى درجة، بينما الفقرة (4) «وجد متابعة مستمرة من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية للتأكد من المؤسسات الأهلية بالإجراءات» على أعلى درجة.

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة		
35/20	3	1	2	3	3	3	5	1	حدت عملية الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من الأداء المخالف للمعايير والمواصفات
35/19	3	1	3	3	2	2	5	2	حدت عملية الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من انحراف هذه المؤسسات عن أهدافها.
35/28	2	5	3	4	4	5	5	3	وجد التزام كبير من المؤسسات الأهلية بالملاحظات التي يبدونها مسؤولي الرقابة الخارجية الحكومية.
35/20	2	3	3	2	3	2	5	4	وجد متابعة مستمرة من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية للتأكد من الالتزام المؤسسات الأهلية بالإجراءات.
35/19	4	1	2	4	3	2	3	5	الرقابة الخارجية الحكومية ضمنت جودة الأداء للمؤسسات الأهلية.
35/19	3	1	3	4	2	2	4	6	الكوادر البشرية المدربة والمؤهلة في أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حسنت من أداء المؤسسات الأهلية.
35/20	3	1	3	4	3	2	4	7	أدت الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية إلى وضوح كافة العمليات الإدارية.
35/17	3	1	3	4	2	1	3	8	وفر مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية في تطبيق أنظمة الرقابة الخارجية الحكومية.

المجموع النهائي	المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
65/37	35/17	2	2	2	5	3	3	حدت عملية الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من الأداء المخالف للمعايير والمواصفات	1
65/35	35/16	3	2	2	4	3	2	حدت عملية الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية من انحراف هذه المؤسسات عن أهدافها.	2
65/51	35/23	5	3	5	4	3	3	وجد التزام كبير من المؤسسات الأهلية بالملاحظات التي يبدئها مسئولو الرقابة الخارجية الحكومية.	3
65/40	35/20	5	2	3	4	3	3	وجد متابعة مستمرة من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية للتأكد من الالتزام المؤسسات الأهلية بالإجراءات.	4
65/39	35/20	5	2	3	4	4	2	الرقابة الخارجية الحكومية ضمنت جودة الأداء للمؤسسات الأهلية.	5
65/36	35/17	2	3	2	4	3	3	الكوادر البشرية المدربة والمؤهلة في أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حسنت من أداء المؤسسات الأهلية.	6
65/37	35/17	3	2	3	4	2	3	أدت الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية إلى وضوح كافة العمليات الإدارية.	7
65/33	35/16	3	2	2	4	2	3	وفر مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية في تطبيق أنظمة الرقابة الخارجية الحكومية.	8
2.9								المتوسط الحسابي 520/308 = 59.2	

يتضح من الجدول السابق (من وجهة نظر المؤسسات الأهلية) أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعالة بدرجة متدنية، مما يعني رفض الفرضية التي تنص على أن آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية تتسم بالفعالية بدرجة متوسطة. وقد حصلت الفقرة (8) «وفر مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية في تطبيق أنظمة الرقابة الخارجية الحكومية» على أدنى درجة، بينما الفقرة (3) «وجد التزام كبير من المؤسسات الأهلية بالملاحظات التي يبدئها مسئولو الرقابة الخارجية الحكومية» على أعلى درجة.

السؤال الرابع: ما مدى فعالية التنسيق بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية للرقابة على المؤسسات الأهلية؟
الفرضية: التنسيق بين أجهزة الرقابة الخارجية يتسم بالفعالية بدرجة عالية.
الأداة المستخدمة: المقابلة المهيكلية.

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/22	2	5	3	3	4	5	هناك سياسات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها.	1
30/23	4	4	3	3	4	5	هناك إجراءات عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها.	2
30/23	3	4	4	4	4	4	يتم عقد ورشات عمل مشتركة خاصة بموضوع الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	3
30/24	4	3	4	4	5	4	يتم عقد اجتماعات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	4
30/16	1	2	4	2	4	3	هناك برامج ومشاريع مشتركة خاصة بموضوع الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	5
30/20	3	3	2	3	4	5	يتم تبادل التقارير الخاصة بالمؤسسات الأهلية بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية.	6
30/21	4	4	2	2	4	5	يوجد استشارات متبادلة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية تتعلق بالرقابة على المؤسسات الأهلية.	7
30/10	2	2	1	1	1	3	يوجد طواقم عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية في تطبيق الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية.	8
30/10	1	1	2	1	2	3	يوجد منشورات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حول الرقابة على المؤسسات الأهلية.	9
3.1							المتوسط الحسابي 62.5% = 270/169	

يتضح من الجدول السابق (من وجهة نظر أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية) أن التنسيق بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعال بدرجة متوسطة حيث بلغ المتوسط الحسابي

(3.1)، مما يعني رفض الفرضية آليات الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعالة بدرجة عالية. وقد حصلت الفقرتين (8،9) «يوجد منشورات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حول الرقابة على المؤسسات الأهلية» و«يوجد طواقم عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية في تطبيق الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية» على أدنى درجة، بينما الفقرة (4) «يتم عقد اجتماعات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية» على أعلى درجة.

المجموع	*	*	*	*	*	*	*	العبرة	
35/15	2	2	2	2	2	2	3	هناك سياسات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها.	1
35/19	2	2	2	3	2	4	4	هناك إجراءات عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها.	2
35/17	3	2	3	3	2	2	2	يتم عقد ورشات عمل مشتركة خاصة بموضوع الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	3
35/18	3	2	3	2	3	3	2	يتم عقد اجتماعات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	4
35/19	3	3	3	2	3	3	2	هناك برامج ومشاريع مشتركة خاصة بموضوع الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	5
35/20	4	3	3	2	3	3	2	يتم تبادل التقارير الخاصة بالمؤسسات الأهلية بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية.	6
35/19	3	3	3	3	2	3	2	يوجد استشارات متبادلة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية تتعلق بالرقابة على المؤسسات الأهلية.	7
35/12	3	1	2	1	1	3	1	يوجد طواقم عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية في تطبيق الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية.	8
35/12	3	1	2	2	1	2	1	يوجد منشورات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حول الرقابة على المؤسسات الأهلية.	9

المجموع النهائي	المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
65/31	35/16	4	2	3	2	3	2	هناك سياسات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها.	1
65/35	35/16	2	2	3	3	3	3	هناك إجراءات عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها.	2
65/30	35/13	3	2	2	3	1	2	يتم عقد ورشات عمل مشتركة خاصة بموضوع الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	3
65/30	35/12	2	2	2	3	1	2	يتم عقد اجتماعات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	4
65/30	35/11	2	2	2	2	1	2	هناك برامج ومشاريع مشتركة خاصة بموضوع الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.	5
65/32	35/13	2	2	2	2	2	3	يتم تبادل التقارير الخاصة بالمؤسسات الأهلية بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية.	6
65/32	35/13	2	2	2	2	2	3	يوجد استشارات متبادلة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية تتعلق بالرقابة على المؤسسات الأهلية.	7
65/22	35/10	1	2	1	2	1	3	يوجد طواقم عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية في تطبيق الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية.	8
65/24	35/12	1	1	1	2	4	3	يوجد منشورات مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية حول الرقابة على المؤسسات الأهلية.	9
2.2								المتوسط الحسابي 54.4=585/266	

إذاً يتضح من الجدول (حسب وجهة نظر المؤسسات الأهلية) أن التنسيق والتعاون بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعال بدرجة متدنية، حيث بلغ المتوسط الحسابي (2.2)، مما يعني رفض الفرضية بأن التنسيق والتعاون بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية فعال بدرجة عالية. حيث حصلت الفقرة (8) «يوجد طواقم عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية في تطبيق الرقابة الخارجية على المؤسسات الأهلية»، بينما حصلت الفقرة (2) «هناك إجراءات عمل مشتركة بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية كآلية من آليات التعاون والتنسيق بينها» على أعلى درجة.

السؤال الخامس: ما هي المعوقات التي تواجه أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية على المؤسسات الأهلية.
الفرضية: لا يوجد فرضية.
الأداة المستخدمة: المقابلة المهيكلية.

المجموع	*	*	*	*	*	*	العبارة	
30/13	5	1	1	2	1	3	عدم وجود آليات رقابة واضحة.	1
30/15	5	4	1	2	1	2	عدم وجود كوادر بشرية مدربة ومؤهلة أدى أجهزة الرقابة.	2
30/16	3	3	4	3	1	2	لا تزود المؤسسات الأهلية التقارير لأجهزة الرقابة.	3
30/20	3	3	4	3	3	4	المشاكل في قانون الجمعيات فبعض الجوانب لم يتم التطرق لها.	4
30/18	3	3	3	3	2	4	عدم التزام المؤسسات الأهلية بالقوانين والتعليمات.	5
30/16	1	5	3	2	2	3	صعوبة تطبيق الإجراءات على جميع المنظمات الأهلية.	6
30/26	5	5	4	4	5	3	كثرة المؤسسات الأهلية.	7

حسب الجدول (من وجهة نظر أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية) فإن التحدي الأكبر الذي يواجه أجهزة الرقابة هو كثرة المؤسسات الأهلية حيث حصلت الفقرة (7) على أعلى مجموع، بينما «عدم وجود آليات

رقابة واضحة» لا يعتبر تحدي بالنسبة لأجهزة الرقابة الخارجية الحكومية فحسب وجهة نظرهم أن الآليات واضحة.

المجموع	*	*	*	*	*	*	*	العبرة
35/22	4	2	3	2	4	5	2	1 عدم وجود آليات رقابة واضحة.
35/28	4	5	3	3	4	5	4	2 عدم وجود كوادر بشرية مدربة ومؤهلة أدى أجهزة الرقابة.
35/16	3	3	2	4	2	1	1	3 لا تزود المؤسسات الأهلية التقارير لأجهزة الرقابة.
35/21	4	2	3	2	3	5	2	4 المشاكل في قانون الجمعيات فبعض الجوانب لم يتم التطرق لها.
35/20	5	2	2	4	2	3	2	5 عدم التزام المؤسسات الأهلية بالقوانين والتعليمات.
35/21	5	1	3	3	4	2	3	6 صعوبة تطبيق الإجراءات على جميع المنظمات الأهلية.
35/19	5	1	1	5	4	2	1	7 كثرة المؤسسات الأهلية.

المجموع النهائي	المجموع	*	*	*	*	*	*	العبرة
65/42	35/20	2	3	2	5	4	4	1 عدم وجود آليات رقابة واضحة.
65/48	35/20	3	3	4	3	3	4	2 عدم وجود كوادر بشرية مدربة ومؤهلة أدى أجهزة الرقابة.
65/29	35/13	1	3	1	3	2	3	3 لا تزود المؤسسات الأهلية التقارير لأجهزة الرقابة.
65/42	35/21	2	3	4	5	3	4	4 المشاكل في قانون الجمعيات فبعض الجوانب لم يتم التطرق لها.
65/39	35/19	2	2	4	5	3	3	5 عدم التزام المؤسسات الأهلية بالقوانين والتعليمات.
65/39	35/18	3	2	1	5	4	3	6 صعوبة تطبيق الإجراءات على جميع المنظمات الأهلية.
65/36	35/17	1	5	2	3	3	3	7 كثرة المؤسسات الأهلية.

إذاً يتضح من الجدول السابق (حسب وجهة نظر المؤسسات الأهلية) أن التحدي الأكبر الذي يواجهه

كافة المستويات الإدارية، الإجراءات الرقابية كافية للحد والكشف من الانحرافات، الكوادر البشرية مؤهلة بدرجة كافية وعددها كافي، الإجراءات الرقابية لتعزيز موظفي المؤسسات الأهلية بالقوانين والأنظمة في تنفيذهم لمهامهم كافية) إلا أنه الإجراءات للكشف والحد من الانحرافات غير كافية.

أما حسب وجهة نظر المؤسسات الأهلية فإن هناك تعارض مع وجهة نظر أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية فالآليات كافية بدرجة متدنية، النظام الرقابي المتبع من أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية لا يطال كافة أوجه الرقابة على المؤسسات الأهلية.

3. أما فعالية آليات الرقابة الخارجية الحكومية فقد تم التوصل إلى:

حسب وجهة نظر أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية أن آليات الرقابة فعالة بدرجة متوسطة، إلا أن الرقابة الخارجية لم تضمن جودة الأداء.

أما حسب وجهة نظر المؤسسات الأهلية فأن هنا تباين في وجهات النظر فالآليات الرقابية فعالة بدرجة متدنية، ولم يتوفر مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية في تطبيق أنظمة الرقابة الخارجية الحكومية.

4. أما فيما يخص التحديات:

حسب وجهة نظر المؤسسات الأهلية أن أبرز تحدي يواجهها كثرة عدد المؤسسات الأهلية.

أما حسب المؤسسات الأهلية إن عدم جود كوادر بشرية مدربة ومؤهلة لدى أجهزة الرقابة قد يشكل عائق.

أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية هو عدم وجود كوادر بشرية مدربة ومؤهلة لدى أجهزة الرقابة، بينما من وجهة نظرهم كثرة المؤسسات الأهلية يجب أن لا يشكل عائق أو تحدي لأجهزة الرقابة الخارجية الحكومية.

نتائج الدراسة:

1. توصلت الدراسة فيما يتعلق بوجود آليات رقابة:

- من وجهة نظر أجهزة الرقابة الحكومية يتم الأخذ بآليات الرقابة بدرجة متوسطة، حيث تتبع أجهزة الرقابة كل من هذه الآليات للتحقق من أداء المؤسسات: (التقارير السنوية، شكاوى الأفراد، الزيارات الميدانية، مراجعة السجلات، أسلوب الرقابة السابقة واللاحقة، التحقق من نفقات المؤسسة وإيراداتها والقروض والسلف، والتحقق من قيام أجهزة الرقابة والمتابعة الداخلية في المؤسسات بممارسة عملها بصورة سليمة) إلا أن هناك قصور في الآليات المتعلقة بتقييم الأداء.

- أما من وجهة نظر المؤسسات فإن هناك اتفاق مع أجهزة الرقابة الحكومية بأن الآليات يتم العمل بها متوسطة، حيث أن عدد الزيارات الميدانية بحاجة إلى تكثيف.

2. أما فيما يتعلق بكفاية هذه الآليات فقد تم التوصل إلى:

- حسب وجهة نظر الأجهزة الرقابية الحكومية أن آليات الرقابة كافية بدرجة متوسطة (النظام الرقابي يطال كافة أوجه الرقابة على المؤسسات الأهلية، يستوفي كافة الأنشطة الإدارية، يطال

توصيات الدراسة:

وتسير بموجهما، فالقانون يركز على إجراءات التسجيل والتأسيس، ولم يركز على آليات الرقابة بل اكتفى بطلب وثائق تقليدية عن أنشطتها لا تعكس بشكل واضح التزام ونزاهة هذه المؤسسات.

1. توصي الدراسة بتطوير نماذج يتم من خلالها تقييم أداء المؤسسات الأهلية استناداً على خططها واستراتيجياتها وأهدافها المحددة.
2. ضرورة تكثيف الزيارات الميدانية للمؤسسات الأهلية من أجل التحقق من أدائها، وتفعيل رقابتها بصورة محسوسة ومستمرة لدى المؤسسات الأهلية.
3. تبني إجراءات رقابية للكشف والحد من الانحرافات في المؤسسات الأهلية، من خلال المتابعة المستمرة لمخرجات أنشطتها، وتقديم العون والدعم اللازم للقيام بمهامها، كبنى وسيطة تقدم المصلحة العامة جانب الحكومة.
4. توفير مستوى عالي من الكفاءة الفنية والتقنية، للكوادر البشرية المؤهلة من خلال رفدها بدورات تدريبية تعمل على تطوير أدائها.
5. تشكيل طاقم عمل مشترك بين أجهزة الرقابة الخارجية الحكومية والمؤسسات الأهلية / بما من شأنه أن يعمل على زيادة الثقة وبناء جسور تواصل مشتركة بين الجهات الرقابية والمؤسسات الأهلية.
6. تفعيل دور وزارة الاختصاص بالرقابة على المؤسسات الأهلية كتقديم تغذية راجعة على التقارير التي يتم تقديمها من قبل المؤسسات.
7. تمكين الوزارات المختصة من القيام بدورها باعتبارها الجهة الإشرافية الأولى بالتدقيق والمتابعة بتشكيل دائرة مختصة وتوفير كادر مهني مختص.
8. إعادة النظر في قانون الجمعيات وتحديد الضوابط التي تنظم عمل هذه المنظمات والجمعيات، والكيفية التي يجب أن تدار





إنفوجرافيكس INFOGRAPHICS

النزاهة في العملية الانتخابية

01 الترشح وتوي الوظائف العامة
للحيلولة دون تضارب المصالح

02 نزاهة رئيس وأعضاء وموظفي لجنة
الانتخابات المركزية

03 الحرمان من حق الانتخاب
لأسباب تتعلق بالنزاهة

04 الحرمان من الترشح لأسباب
تتعلق بالنزاهة

05 حياد الإعلام الرسمي في جميع
مراحل العملية الانتخابية

06 حياد السلطة التنفيذية وأجهزتها
المختلفة في جميع مراحل العملية
الانتخابية

07 حماية أمن
العملية
الانتخابية



الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نزاهة
Palestinian Academy for Integrity - NAZAHA



لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين
Central Elections Commission - Palestine



Funded by the European Union
بتشجيع من الاتحاد الأوروبي

** الآراء الواردة في هذا المنشور لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر لجنة الانتخابات المركزية والاتحاد الأوروبي

المُساءلة في العملية الانتخابية

01 الطعن في قرارات لجنة الانتخابات المركزية

02 الاعتراض على قرارات لجنة الانتخابات المركزية

03 إتاحة حق الاعتراض على سجل الناخبين

04 الاعتراض على القوائم ومرسحها

05 مراقبة العملية الانتخابية من قبل وكلاء المرشحين

06 الرقابة على إجراءات فرز الأصوات

07 الطعن في النتائج النهائية للانتخابات



الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نزاهة
Palestinian Academy for Integrity - NAZAH



لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين
Central Elections Commission - Palestine



Funded by the European Union
تمويل من الاتحاد الأوروبي

** الآراء الواردة في هذا المنشور لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر لجنة الانتخابات المركزية والاتحاد الأوروبي

الشفافية في العملية الانتخابية

01 الاطلاع على سجل الناخبين

02 نشر سجل الناخبين النهائي

03 تسبب قرارات رفض طلب الترشيح

04 مصادر تمويل الحملات الانتخابية

05 مواصفات صناديق الاقتراع

06 محاضر الوقائع الانتخابية

07 نشر النتائج النهائية للانتخابات



الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نزاهة
Palestinian Academy for Integrity - NAZAHA



لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين
Central Elections Commission - Palestine



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

** الآراء الواردة في هذا المنشور لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر لجنة الانتخابات المركزية والاتحاد الأوروبي

المساءلة في العملية الانتخابية: أمثلة تطبيقية

الحالة الدراسية الثانية: حتى يتمكن المراقبين من الرقابة على إجراءات فرز الأصوات، فإن ذلك يتطلب:

01 معرفة أماكن وجود مراكز الاقتراع. (بحث، مقابلة، نشر)

02 معرفة وقت فرز الأصوات في مراكز الاقتراع. (بحث، مقابلة، نشر)

03 تبادل المعلومات بين المراقبين حول أماكن وجود مراكز الاقتراع ووقت فرز الأصوات. (اجتماع، تبادل معلومات، نشر)

04 التواجد في مراكز الاقتراع لمراقبة إجراءات فرز الأصوات. (تصوير، فيديو، توثيق، بث مباشر)

الحالة الدراسية الأولى: حتى يتمكن المراقبين التأكد من مدى وجود مساءلة للجنة الانتخابات المركزية عن أعمالها وقراراتها فإن ذلك يتطلب:

01 التعرف على القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية التي يطعن فيها أمام القضاء. (بحث، إجراء مقابلات، تصوير، نشر)

02 عقد اجتماع بين المراقبين لتبادل المعلومات حول القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات والتي يطعن فيها أمام القضاء. (لقاء)

03 مراجعة محكمة قضايا الانتخابات لمعرفة الطعون المرفوعة على قرارات لجنة الانتخابات المركزية. (بحث، مقابلة، تصوير، اجتماع)

04 التأكد من أن القضايا المرفوعة أمام محكمة قضايا الانتخابات قد تم البت فيها. (مقابلة، تبادل معلومات، نشر)

05 التأكد من نشر القرارات الصادرة عن محكمة قضايا الانتخابات. (بحث، تصوير، نشر معلومات وتوثيق)

الشفافية في العملية الانتخابية: أمثلة تطبيقية

الحالة الدراسية الثانية: حتى يتمكن المراقبين من الرقابة على عملية فتح صناديق الاقتراع فإن ذلك يتطلب منهم:

01 مراجعة لجنة الانتخابات المركزية لمعرفة أماكن وجود مراكز الاقتراع. (بحث، مقابلة، توثيق)

02 تبادل المعلومات بين المراقبين حول وجود مراكز الاقتراع. (صور، فيديو، نشر وتشارك البيانات)

03 التواجد في مقرات مراكز الاقتراع عند فتح صناديق الاقتراع لبدء العملية الانتخابية. (رصد وتصوير وتوثيق)

04 التأكد من أن صناديق الاقتراع الموجود هي تلك المطابقة للمواصفات المحددة من قبل لجنة الانتخابات. (بحث، تصوير، بث مباشر للجمهور، توثيق)

05 التأكد من خلو صناديق الاقتراع من أي أوراق اقتراع عند فتحها لبدء العملية الانتخابية. (تصوير، بث مباشر، تبادل معلومات)

الحالة الدراسية الاولى: حتى يتمكن المراقبين من التحقق من مدى تطبيق هذا المؤشر في العملية الانتخابية فإن ذلك يتطلب:

01 عقد اجتماع بين المراقبين للتعرف على مفهوم التسيب وأهميته ودوره في شفافية العملية الانتخابية. (لقاء زووم)

02 زيارة لجنة الانتخابات المركزية والاجتماع بالمسؤولين عن العملية الانتخابية للتعرف على ما إذا كانت هناك طلبات ترشيح تم رفضها أم لا. (رصد، مقابلة، لقاء مفتوح)

03 معرفة الأسباب التي استندت إليها لجنة الانتخابات المركزية في رفض كل طلب من طلبات الترشيح. (بحث، تسجيل فيديو)

04 تبادل المعلومات بين المراقبين لمعرفة طلبات الترشيح التي رفضت في مناطقهم. (تبادل معلومات، اتصال صوتي جماعي، اجتماع)

05 إرشاد المرشحين إلى أن من حقهم الطعن بقرارات رفض طلبات الترشيح أمام القضاء. (بحث، اجتماع، نشر للجمهور)

النزاهة في العملية الانتخابية: حالات دراسية

الحالة الدراسية الثانية: مدى وجود إجراءات عملية لحماية أمن العملية الانتخابية

حتى يتمكن المراقب الانتخابي من رقابة مدى وجود إجراءات عملية لحماية أمن العملية الانتخابية فإن ذلك يتطلب منهم:

- 01 التعرف على طبيعة الإجراءات الأمنية الواجب اتخاذها لحماية أمن العملية الانتخابية. (البحث، توثيق)
- 02 إنشاء معلومة مغلقة بين المراقبين لتبادل المعلومات السريعة. (مشاركة البيانات، واتس أب)
- 03 زيارة مقرات مراكز الاقتراع للتحقق من وجود رجال أمن وبالزي الرسمي لحماية أمن العملية الانتخابية. (تصوير، فيديو، بث من خلال فيس بوك)
- 04 التأكد من مدى كفاءة عدد أفراد الأجهزة الأمنية الموجودين لحماية أمن العملية الانتخابية. (بحث، رصد، تصوير، مقابلات، فيديو/ فيس بوك بث مباشر)
- 05 التأكد من عدم وجود أشخاص غير أفراد الأجهزة الأمنية يحملون أسلحة أو أدوات لترغيب أو ترهيب المقتريين. (تصوير، فيديو، فيس بوك، واتس أب)
- 06 التأكد من عدم وجود أفراد الأجهزة الأمنية داخل مراكز الاقتراع وإنما خارجها فقط. (رصد، توثيق، تصوير، فيديو، فيس بوك، واتس أب)

الحالة الدراسية الأولى: مدى الالتزام بالقيود المفروضة على ممارسة الدعاية الانتخابية

حتى يتمكن المراقب الانتخابي من رقابة مدى التزام الدعاية الانتخابية للمرشحين والقوائم بالقيود والضوابط الواردة في القانون، فإن ذلك يتطلب منهم:

- 01 التعرف على طبيعة القيود والضوابط التي يفرضها القانون عند ممارسة الدعاية الانتخابية. (البحث)
- 02 إنشاء معلومة مغلقة بين المراقبين لتبادل المعلومات السريعة. (مشاركة بيانات بين الفريق)
- 03 مراجعة الخطابات والبرامج الانتخابية للتأكد من التزامها بضوابط الدعاية الانتخابية. (رصد، بحث، تصوير)
- 04 عقد اجتماع بين المراقبين لتبادل المعلومات المتعلقة بالخروقات التي تحدث أثناء ممارسة الدعاية الانتخابية. (لقاء أو اجتماع مفتوح)
- 05 حضور الاجتماعات والمهرجانات الانتخابية ورصد الخروقات التي تتم على خلاف القانون. (رصد، توثيق، تسجيل، تصوير، مقابلات)
- 06 إجراء جولة على مقر المؤسسات الحكومية للتأكد من عدم استخدامها في الدعاية الانتخابية. (تصوير، فيديو)
- 07 التأكد من عدم استخدام السيارات الحكومية للدعاية الانتخابية. (رصد، توثيق، تصوير، فيديو)
- 08 مراقبة مدى التزام خطباء المساجد بقيود الدعاية الانتخابية. (تصوير، تسجيل، نشر، بحث)



ترحب مجلة نزاهة بنشر مساهمات الكتاب والباحثين في موضوعات النزاهة ومكافحة الفساد على أن يتراوح حجم المقالات 1500-2000 كلمة والتقارير 2500-3000 كلمة والدراسات 3500-5000 كلمة بنوع خط Arabic Simplified حجم 12 مع مراعاة أن تلتزم الكتابات بقواعد البحث العلمي من حيث المنهجية والأصالة والرصانة العلمية، وأن لا تكون مقدمة لأية جهة أخرى للنشر أو للحصول على جوائز أو سبق نشرها.



الأكاديمية الفلسطينية لتُعزِيز النُّزاهة - نُّزاهة
Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

فلسطين • رام الله
المصايف • شارع إيميل طعمه • عمارة القصر • الطابق 1- مكتب # 12

+970 (2) 2961333

+970 (2) 2956931

+970 (599) 998842

صندوق بريد: 401 • فلسطين • رام الله

www.nazaha.ps