

المرأة والحكم المحلي في فلسطين مراجعة ونظرة للإصلاح

مقدمة

شكل العام 1993 عاملا مفصليا في الحياة السياسية الفلسطينية، تمثل بنشوء سلطة وطنية تدير حياة الشعب في المجالات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، على الرغم من محدودية سيطرتها بحكم تقسيم الاراضي الفلسطينية الى أ، ب و ج ولكل منها حدود لدور السلطة الوطنية، وف يظل غياب شبه تام للسيدة الوطنية على الارض الفلسطينية. ومع ذلك فان الخطوات التي تمثلت في الشروع ببناء المؤسسات العامة تحضيرا للانتقال الى الدولة بعد الانتهاء من المرحلة الانتقالية.

ومن ضمن هذه التوجهات التي تبلورت في الحياة العامة هو تبني الانتخابات للرئاسة والمجلس التشريعي والهيئات المحلية كمصدر للشرعية، وهذا اعتب رمنا التوجهات الديمقراطية التي تتسجم مع ما جاء في وثيقة الاستقلال ومن ثم بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية الاولى في العام 1996، من خلال القانون الاساسي الفلسطيني.

شكلت المشاركة السياسية للمرأة الفلسطينية بعد قيام السلطة الوطنية تحديا للمؤسسات المدنية والنسوية، فالارث الذي تركه انخراط المرأة في النضال الوطني لم ينعكس على المؤسسات الوليدة للسلطة الوطنية، وبدا هناك محاولة التقليل من اهمية مشاركة المرأة الفلسطينية في مراكز صنع القرار. مما استدعى حشد الطاقات وترتيب الاولويات ولاول مرة شعرت المؤسسات النسوية بان التركيز على الحقوق الاجتماعية يجب ان يحتل الحيز الاساسي في التعامل مع المؤسسات الوطنية.

تعتبر الهيئات المحلية الاكثر قربا الى المواطن واحتياجاته اليومية، وبنفس الوقت تعتبر اولى مراحل المشاركة في الهيئات الوطنية ومن اعمدة الحياة الديمقراطية لاي نظام سياسي. وما مرت به المرأة في الهيئات المحلية منذ تاسيس السلطة الوطنية يعتبر افضل من غيره من المؤسسات الوطنية لكن اقل مما يليي طموحها المتعلق بالوصول الى المساواة مع الرجل.

النظام القانوني للحكم المحلي في مرحلة التأسيس

استندت الوزارة في تشكيلها على قرار رقم (1) لسنة 1994، القاضي بنقل صلاحيات وإدارة الشؤون البلدية والقروية في قطاع غزة الى وزارة الحكم المحلي، وقرار رقم (5) لسنة 1995 القاضي بنقل صلاحيات الإدارات المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية.¹ نص القانون الاساسي الفلسطيني الذي نوقش وافر كأولى القوانين في المجلس التشريعي في مادته رقم (85) على (تنظيم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل واحد منها مجلس منتخب مباشرة على الوجه المبين في القانون).² وقامت وزارة الحكم المحلي بتطوير مسودات لقانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب الهيئات المحلية وقدمت للمجلس التشريعي عقب انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الأول في عام 1996، شرع في نقاش قانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب الهيئات المحلية، وصدر قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، الذي شكل المرجعية القانونية لعمل الهيئات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية وبالتحديد وزارة الحكم المحلي.

¹ جبريل محمد، مركز بانوراما، الحكم المحلي والمشاركة المجتمعية
² القانون الاساسي الفلسطيني

وكذلك صدر قانون رقم(5) لسنة 1996 وتعديلاته والمتعلق بانتخاب مجالس الهيئات المحلية، وهو بداية السعي نحو ديمقراطية الهيئات المحلية.

اشكاليات مشاركة المرأة في الحكم المحلي

1. مرحلة التأسيس

بدء العمل مع الهيئات المحلية دون وجود رؤية خاصة بالتنظيم الاداري في فلسطين، وتم اعتماد القانون الاردني لعام 1955، وانعكس هذا الامر من خلال العدد الكبير من المجا طزلس المحلية التي استحدثت واعتمدت من قبل وزارة الحكم المحلي، دون النظر الى المسؤوليات التي على كل هيئة محلية ان تتحملها، ودون تقدير دقيق لماهية الموارد التي تتوفر في الاقليم الجغرافي قبل اعتماد الهيئات المحلية المستحدثه، وخصوصا في المرحلة الاولى من تاسيس السلطة . ساد اعتقاد عند صانع القرار الفلسطيني ان الدول المانحة كفيلا بجعل المجالس المحلية بغض النظر عن عدد سكانها دائمة ومستقرة بحكم التمويل الذي تقدمه هذه الجهات الى المجالس والمشاريع التي تنفذها. ودون احتساب لتكلفة الخدمات التي تقدمها الهيئة وما اثر ذلك على المواطنين.مع اقرارنا بالهدف السياسي من وراء هذا الاستحداث للهيئات المحلية وذلك للحفاظ على الارض من المصادرة وتقديم خدمات تعزز من صمود المواطنين.

2. ما بعد التأسيس

بعد الزيادة المطردة في عدد الهيئات المحلية ما بين قبل تأسيس السلطة الوطنية وما بعد التأسيس، أصبح مطلوب تطوير المنظومة القانونية الخاصة بهذا القطاع الهام، كون التطورات الادارية الخاصة به والمتطلبات المتعلقة بالحوكمة الخاصة بالحكم المحلي، بادرت وزارة الحكم المحلي الى صياغة مسودتين لكل من قانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب الهيئات المحلية، وكلا القانونين تم الاستناد الى التجربة المحببة في الاقليم، خصوصا ما يتعلق بطبيعة النظام الخاصة بالحكم المحلي واعتماد النموذج المركزي بما يتعلق بطبيعة العلاقة ما بين الهيئات المحلية والحكم المركزي. وما يتعلق بالانتخابات فقد الاستناد الى التجربة الخاصة بالانتخابات العامة بما يتعلق بالنظام الانتخابي وذلك الامر المتعلق بالمرأة بعدم حجز مقاعد مضمونة للنساء.

3. واقع الهيئات المحلية (العلاقة مع السلطة المركزية)

جاء قانون رقم 1 لسنة 1997، ليضع الاطار الناظم للعلاقة ما بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وليحدد الادوار بينهم وبين الهيئة المحلية والجمهور من جهة ثانية، اعتمد القانون مواد تعزز المركزية المحلية، بشكل يتناقض مع المسمى الحكم المحلي، واصبح النظام اقرب الى الادارة المحلية منه للحكم المحلي بحكم الربط الشديد ما بين صلاحيات وزارة الحكم المحلي وصلاحيات الهيئات المحلية، وبطبيعة الحال فان هذا النظام الذي تمحور حول الوزارة وحول الوزير في مواد عده منه، اقتبس من تجارب دول مجاورة قامت بعدة تعديلات على نظمها المحلية التي بينما ما زال القانون الفلسطيني منذ اقراره في العام 1997، ولم يدخل عليه تعديلات جوهرية من حيث بنية النظام او تغيير ادوار الهيئات المحلية .ان طبيعة الحكم المركزي المتبناه فلسطينيا تضعف المشاركة المجتمعية والمسائلة المجتمعية لحساب

مسائلة المؤسسة المركزية، وهذا يؤثر على نظرة الجمهور للهيئة المحلية بمكوناتها كافة الذكورية والانثوية ويصعب دورها بالثانوي لمعرفة الدور الاساسي الذي تلعبه الوزارة.

4. المرأة في قوانين الحكم المحلي

هل نظام الحكم المحلي المعتمد في قانون الهيئات يساهم في تطوير مشاركة المرأة ام ان تطوير مشاركتها منحصر في قانون الانتخابات المحلية؟

ان انطلاقنا في هذه الورقة يستند الى ان القانونين الخاصين بالهيئات المحلية لهما اهمية قصوى في تطوير مشاركة المرأة، فقانون الهيئات المحلية المستند الى نظام الادارة المحلية يجعل من المجالس اقرب الى دوائر في منظومة اجهزة الدولة الرسمية، وهذا يتعارض مع المسمى وهو الحكم المحلي، ان اقتصاد دور الهيئات على ما تقره السلطة المركزية يجعل من مشاركة المواطنين في القرار على المستوى المحلي محدود بحكم القانون، وبجانب اخر يجعل من المجلس المحلي بلا سلطة وهو ما يدفع المواطنين الى النظر اليه كجسم ضعيف. ومن جانب اخر فان القانون المستند فعلا الى توسيع رقعة المشاركة المجتمعية يجعل وجود المرأة في المحلية عامل من عوامل النجاح لكل الهيئة وهو ما يمكن ان يساهم في تغيير الصورة النمطية اتجاه وجود المرأة.

تركزت معظم المراجعات الخاصة بالمرأة في الهيئات المحلية على ارقامها في الهيئات المحلية، سواء ما يتعلق بنسب الترشيح او نسبة من فزن فعلا في الانتخابات. وكذلك الامر فان عدد المرات التي تم تعديل قانون الانتخابات المحلية سواء ما يتعلق بالكويتا او غيرها من القضايا اكثر بكثير من غيره من القوانين. وحتى تلك المراجعات التي تمت وادخلت قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997 فانها لم تأخذ سوى ما يتعلق مباشرة بالمرأة وكانها لا تتاثير بالزمرة الخاصة بالحكم المحلي كاملة. وسؤالنا هل وجود المرأة في الهيئات المحلية محصور قصرا بعدد المقاعد التي احتلتها ونسبتها العامة من عضوية المجالس المحلية؟ أم ان العوامل المؤثرة في نسبتها وفي تغيير الثقافة المجتمعية غير مهمة؟ ان انطلاقنا في هذه الورقة هو للتركيز على المفاعيل المختلفة التي تؤثر في احكامنا على فاعلية المرأة في الهيئات المحلية.

1. الفاعل القانوني بدءاً من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005، والذي حدد في المادة (85) المرجعية العليا للهيئات المحلية" (تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل واحد منها مجلس منتخب مباشر على الوجه المبين في القانون³. ومن ثم فان القانون رقم 1 لسنة 1997 يأتي في المرحلة الثانية بعد القانون الاساسي على اعتبار انه انطلق من المرجعية الدستورية في صياغة النظام القانوني للهيئات المحلية. بمراجعة لمواد القانون وكونه جاء من اولى القوانين التي ناقشها المجلس التشريعي الاول بعد انتخابه، وتأثر بالمحيط الاقليمي في صياغته ومواده وحتى بنيته الادارية، وبنفس الوقت فان المجلس التشريعي لم يكن قد تمرس على الصياغات والمراجعات القانونية فاعتمد القانون المقدم من وزارة الحكم المحلي تقريبا كما هو مع بعض التعديلات غير الجوهرية.

³. القانون الأساسي الفلسطيني

مراجعة قانون رقم 1 لسنة 1997

تأثر القانون بفكر السلطة السياسية، التي سعت الى نظام واعتماد نظام مركزي اداري على المستوى الوطني والمحلي، وكان القانون الاقرب الى فكرها هو القانون الاردني، فالقانون المقر هو نسخة عن قانون الهيئات المحلية الاردني قبل التعديلات العديدة التي ادخلت عليه، وبالتالي فقد اعتمد نظام مركزي يحد من الدور التنموي الذي يجب ان تقوم به الهيئات المحلية، ولم يستند الى الخبرات الدولية المتراكمة في دور الهيئات المحلية التنموي، واعتماد المركزية عوضا عنه لجعلها تابع الى السلطة المركزية، وهو ما ينعكس ايضا بشكل مباشر على الدور المسند للاعضاء ذكورا واناثا. ان النظام المتبنى وتوافقه مع الثقافة المحدودة للمؤسسية يجعل من رئيس المجلس اللاعب الوحيد، وبقية الاعضاء مجرد مجموعة تساعد الرئيس وهو الوحيد المسؤول عن تقديم الخدمة والجمهور يتوجه للرئيس ولا يتوجه للاعضاء. وهذه العقلية لا تبني مؤسسة ولا تتيح لاي عضو او عضوة ان تتميز من خلال عطائها. ورغم النماذج الناجحة من النساء سواءا كن بمنصب الرئيس او العضوية الفاعلة فان هذا الاداء لم يغير من الثقافة المجتمعية ولا المؤسسية للتعامل مع المرأة.

الملاحظات على القانون بشكل عام وعلى المرأة بشكل خاص

اعتمد القانون النظام المركزي بعكس مفهومه الذي يتحدث عن حكم محلي وهو اقرب الى الادارة المحلية، وربط الكثير من الصلاحيات للهيئة المنتخبة بوزارة الحكم المحلي و جزء كبير ربط بوزير الحكم المحلي ففي 17 مادة في القانون مرتبطة بدور الوزير.

1. يشكل النظام المركزي تحد اساسي للمشاركة المجتمعية، ويجعل المرجعية القانونية الوزارة عوضا عن محاولة تلبية وخدمة الجمهور في الهيئة المحلية، ويجعل من مسائلة الجمهور للهيئة في الانتخابات اقرب الى التحفظ والاحباط كون الفوائد توعد بالكثير خلال الحملة لكن لا تستطيع الايفاء باي وعد قطعتة على نفسها.
2. صياغة القانون تمت بلغة ذكورية دون الاخذ بعين الاعتبار ان هذا القانون يجب ان يشمل الرجال والنساء، وهذا ايضا استند الى اللغة الخاصة بقانون البلديات الاردني رقم (29) لسنة 1955، وكذلك جاء هذا القانون في مرحلة كانت اليات تشكيل المجالس تعتمد التعيين والمعنيين كانوا ذكورا حتى صدر تعميم غير ملزم من وزير الحكم المحلي بتضمين امراة واحدة على الاقل في اللجان المعنية.
3. لم يعالج القانون عند تعيين اللجان في المجالس المنحلة ولم يتحدث عن ضرورة الالتزام بالكوتا النسوية.
4. لم يعالج القانون حتى بعد اعتماد الكوتا الية تمثيل النساء في اللجان المنبثقة عن المجلس المحلي
5. تعامل القانون وما صدر من قرارات مع المرأة بالتضامن في مسالة رسوم المجلس المحلي ولم يتعامل معها كشخصية مستقلة وهذا احبط محاولة الكثير من لاسناء الترشح للمجلس المحلي.
6. اعتبر القانون ان جلسات المجلس المحلي مغلقه وهذا أبعد المجلس عن مراقبة الجمهور وترك المجال للقائمين على المجالس بالتقرير فيما يودوا مشاركته مع الجمهور، وبالطبع فان هذا يقلص من فرص اظهار قدرات النساء في المجالس بما يسهم في تغيير الصورة النمطية عن النساء في المجالس وانهن فاعلات وليس فقط مجرد عدد مطلوب فرزه ف بسبب قانون الانتخابات.

7. يجب على القانون ان يتماهى مع التزامات دولة فلسطين بما يتعلق بالمساواة وهذا يتطلب تضمين أدوار رئيسية للمرأة مثل ضمان نسبة لا تقل عن نسبة الكوتا في رئاسة المجالس المحلية وفي دور نائب الرئيس وكذلك الامر في رئاسة اللجان الرئيسية للمجلس. بمعنى عكس الكوتا في تركيبة المجلس وفي المواقع الرئيسية في تركيبتها.

قوانين الانتخابات

تمثيل المرأة في المجالس المحلية

مرحلة التعيين

اعتمدت وزارة الحكم المحلي على التعيين لرئيس واعضاء المجالس المحلية في ظل غياب قانون للانتخابات المحلية وقانون فلسطيني لهذه الهيئات، واستمرت التعيينات منذ سنة 1994 وحتى سنة 2004-2005، وجزء من المجالس استمر حتى عام 2012 وبعضها في قطاع غزة حتى العام الحالي 2021. هذا على الرغم من ان المجلس التشريعي الاول اقر قانون انتخابات الهيئات المحلية رقم 5 لسنة 1996 وقانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997، لكن الانتخابات لم تجري الا بعد انطلاق عملية الاصلاح لمؤسسات السلطة الوطنية في عام 2002. معظم المجالس المعينة كانت ذكورية باميتاز، بمعنى ان حالة الاستمزاز التي كانت تقوم بها الوزارة مع المجتمع المحلي وتتم في اتجاهين الاول هو العائلات في الموقع المحلي والثاني من خلال التنظيمات السياسية فان الاسماء المقترحة كانت تخلو من النساء وفي ظل عدم وجود أي قرار او تعميم او متطلب قانوني فلم تكن المرأة من ضمن الاسماء التي تقدم. مما دفع منظمات المجتمع المدني والمنظمات النسوية الى المطالبة بتمثيل المرأة في المجالس المعينة وبعد ضغوطات أصدر المرحوم د. صائب عريقات، وزير الحكم المحلي السابق، في العام 1998، تعميماً غير ملزم يقضي بتعيين امرأة واحدة على الأقل في جميع المجالس المحلية والبلدية، ولكن معظم المجالس لم تتجاوب مع التعميم، ولم تستجب بلديات غزة له مطلقاً. وفي المحصلة عيّن 61 عضواً من النساء من أصل 3739 عضواً بنسبة 6.1% في الضفة الغربية.

المرأة في قوانين الانتخابات المحلية

1. قانون رقم 5 لسنة 1996، هو من اوائل القوانين التي عمل عليها المجلس التشريعي الاول، هذا القانون تماهى مع نظام الانتخابات العامة من حيث تبني نظام الاغلبية البسيطة، وانتخاب الرئيس مباشرة من الجمهور، وهذا القانون لم يعتمد كوتا للنساء. وتعامل على ان الترشيح هو فردي بغض النظر عن الجنس وهو لحد بعيد اخذ بالتجربة التي اعتمدت في الانتخابات العامة سنة 1996، بدون أي تغيير او تمييز ايجابي لصالح المرأة.

2. قانون رقم 5 لسنة 2004، في المادة 28 (يضاف الى قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996 المادة (47) مكرر بالنص الاتي حيثما رشحت امرأة يجب ان لا يقل تمثيل المرأة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن مقعدين لمن يحصلن على اعلى الاصوات من بين المرشحات.

. قانون رقم 10 لسنة 2005 وتعديلاته جاء بنص واضح في الكوتا

هذا القانون له بعض الايجابيات بخصوص التمييز الايجابي للمرأة المترشحة للانتخابات المحلية ففي المادة 17 منه يجب ان لا يقل تمثيل المرأة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن 20%، على ان تتضمن كل قائمة من القوائم حد أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن

1. امرأة من بين الاسماء الثلاثة الاولى

2. امرأة من بين الاربعة التي تلي ذلك

3. امرأة من بين الاسماء الخمسة التي تلي ذلك.

لكن بعد اقرار القانون ونشره بالجريدة الرسمية ادخل المشرع تعديلا جديدا عليه حمل رقم 12 لسنة 2005 ومن ضمنها ما يتعلق بالكوتا فالغى نسبة ال 20% واستبدالها ب

مادة 1. في الهيئة المحلية التي لا يزيد عدد مقاعدها عن ثلاثة عشر مقعدا يجب ان لا يقل تمثيل المرأة عن مقعدين

أ. امرأة واحدة من بين الخمسة أسماء الاولى

ب. امرأة واحدة من بين الخمسة أسماء التي تلي ذلك

2. في الهيئة المحلية التي يزيد عدد مقاعدها عن ثلاثة عشر مقعدا يخصص مقعد للمرأة من بين الاسماء الخمسة التي تلي البند ب اعلاه.

إن التعديل الذي أدخل على القانون وشطب نسبة ال 20% التي نص عليها القانون وكذلك اعاد ترتيب القائمة بحيث كان الاساس امرأة من اول ثلاث اسماء ، ومن ثم امرأة من كل اربعة و ثم امرأة واحدة من الاسماء التالية. وبوجود المرأة في هذا الترتيب برروا ان التعديل يساهم في زيادة النسبة عن ال 20%. لكن ها التعديل لم يكن دقيقا في المخرجات فالنسبة لا يوجد حد أدنى لها مع العلم انه لو تم الالتزام بالنسبة كانت لجنة الانتخابات قادرة على حجز مقاعد للنساء من العدد الكلي. ويجدر الاشارة الى ان الترتيب داخل القائمة له تاثير مؤكد على نسبة المرأة في الانتخابات لكن الاساس النظري للترتيب يهدف الى المساهمة في تغيير الثقافة المجتمعية بدءا بالاحزاب والقوائم وانتهاء بالجمهور.

التوصيات

1. وزارة الحكم المحلي

اعادة النظر في قانون الهيئات المحلية بحث يتم العمل على فتح حوار سياسي ومجتمعي لدمج القانونيين الخاصين بالهيئات المحلية والانتخابات الهيئات المحلية في قانون واحد متناغم وتبني اللامركزية في الحكم المحلي كاحد ضمانات التنمية المحلية. .

عكس الكوتا النسوية في بنية المجل سالمحلي وليس فقط عبر النسب المحددة في قانون الانتخابات وبما يتيح للمرأة تقلد ما لا يقل عن نسبتها في الكوتا من رئاسة المجالس المحلية واللجان الرئيسية في المجلس.

تبني المناصفة ما جانب الانتخابات المحلية وبشكل افقي وعمودي

تغيير اللغة في الصياغة وتبني لغة حساسة للنوع الاجتماعي.

ضمان فتح جلسات المجالس المحلية بما يضمن فرصة للجمهور للاطلاع على اليات العمل وادوار الاعضاء الذكور والاناث في الهيئات المحلية.

2. لجنة الانتخابات المركزية

الآخذ بنظام الحوافز للقوائم التي تشكر المرأة والشباب بنسبة أكبر من المنصوص عليها بالقانون.
المبادرة لصندوق دعم مشاركة المرأة في الحياة السياسية بما يساهم في تطوير مشاركتها وتعزيز دورها.

3. المؤسسات المدنية

1. تنسيق الجهود والمبادرة لحملة خاصة باعتماد المناصفة في التمثيل للمرأة بشكل أفقي وعمودي على صعيد الانتخابات المحلية.
2. تنسيق الجهود فيما بينها وتقديم الدعم للمرأة المرشحة وللعضوة بعد وصولها الى المجلس المحلي سواء ما يتعلق بالتدريب او تقديم المشورة في قضايا محددة.
3. تطوير نظام معلومات محوسب للنساء في المجالس المحلية
4. اعتماد نشرة دورية الكترونية خاصة بالتطورات التي تخص العضوات في الهيئات المحلية.