تقييم الإطار القانوني لهيئة الإشراف على الانتخابات

وتقديم مقترحات للإصلاح

lade.org.lb

إعداد: د. عبـاس أبـو زيـد

LADE
الجمعية اللبنانية من أجل
ديمقراطية الانتخابات

الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات © ٢٠٢٥

تم إعداد هذا البحث بتمويل من الاتحاد الأوروبي.
وتقع المسؤولية عن محتواه حصرًا على عاتق «لادي» وهي لا تعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي.

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

مقـدمة

عندما نصف انتخابات ما بأنها «حرة ونزيهة»، فإننا نقيس ذلك بمدى قدرة الجهة المشرفة على العملية الانتخابية على إدارتها بفعالية. فهذه العملية، بحكم طبيعتها الإدارية المستمرة والمعقّدة والمتشابكة، تتطلّب مستوى عاليًا من الكفاءة والمهنية لضمان إنجازها بنجاح. ولا يقتصر مفهوم الانتخابات الحرة والنزيهة على الإجراءات المتّبعة يوم الاقتراع أو على أجوائه فحسب، بل يتجاوز ذلك ليشمل مجمل السياق المؤسسي والإداري الذي يسبق العملية الانتخابية ويرافقها ويتبعها، فهو: [1]

- قبل يوم الاقتراع، ينطوي على حرية التنقّل والتعبير والتجمّع وتكوين الاتحادات والتحرّر من الخوف فيما يتعلّق بالانتخابات وتسجيل المرشحين من دون مواجهة أي عوائق والاقتراع العام على قدم المساواة...

- في يوم الاقتراع، يشير ضمنًا إلى حق وصول ممثّلي الأحزاب السياسية والمراقبين المحليين والدوليين ووسائل الإعلام إلى كل مراكز الاقتراع، إجراء الاقتراع السرّي، عدم ترهيب الناخبين، تصميم أوراق الاقتراع بفعالية، استخدام صناديق اقتراع ملائمة، مساعدة الناخبين بحيادية عند الضرورة، والقيام بإجراءات ملائمة لفرز الأصوات وعدّها...

- بعد يوم الاقتراع، يَتطلّب حق الطعن القانوني، ويشترط الإعلان الرسمي والسريع عن الانتخابات والتعامل بحيادية مع أي شكاوى تتعلّق بالانتخابات وإعداد تقارير محايدة عن نتائج الانتخابات تنقلها وسائل الإعلام وقبول كل شخص معني لنتائج الانتخابات.

تؤدّي أجهزة إدارة الانتخابات دورًا محوريًا في تعزيز الديمقراطية عبر ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وهو ما ينعكس على الاستقرار السياسي وثقة الجمهور بالنظام الانتخابي. تختلف بنية هذه الأجهزة وأنواعها بين الدول وفقًا لأنظمتها السياسية والقانونية ووفقًا لمنظومة متنوعة من القيم والأنماط الثقافية والاجتماعية والتجارب الانتخابية، إلا أن المقاربة الأكثر اعتمادًا في تصنيفها هي تبعًا لعلاقتها مع السلطة التنفيذية ومدى استقلالها عنها (الملحق رقم ١). ففي بعض الدول، تُمنَح هذه الأجهزة استقلالية تامة عن السلطة التنفيذية، مما يعزّز حياديتها ويحدّ من تأثير السلطة على سير العملية الانتخابية. هذا النموذج شائع في العديد من الديمقراطيات الراسخة حيث تدير الانتخابات لجان مستقلة تتمتع بصلاحيات واسعة في تنظيم الانتخابات واتخاذ القرارات المتعلّقة بها. في المقابل، تخضع هذه الأجهزة في بعض الدول إلى إشراف حكومي جزئي (هيئة مختلطة)، وفي البعض الآخر إلى إشراف كامل (هيئة حكومية). في هذه الحالات، قد تتبع إلى وزارة الداخلية أو أي جهة حكومية أخرى، وهو ما يثير مخاوف بشأن إمكانية التدخل السياسي في العملية الانتخابية، خاصةً إذا لم تكن هناك ضمانات كافية للنزاهة والشفافية.

في كل الحالات، يعتمد الحكم على نجاح أجهزة إدارة الانتخابات على التزامها بالمعايير الدولية، مثل الحيادية والاستقلالية والكفاءة والشفافية والمساءلة، لضمان تحقيق انتخابات تعكس الإرادة الحقيقية للناخبين وتساهم في استقرار النظم السياسية.

تختلف أشكال أجهزة إدارة الانتخابات من حيث التسمية والصلاحيات والمهام الموكلة إليها وفقًا لطبيعة النظام السياسي في كل دولة. فقد تُعرَف باسم «لجنة الانتخابات المركزية»، كما هو الحال في أراضي السلطة الفلسطينية وأرمينيا ومولدوفا وأوكرانيا، أو «المفوضية العليا المستقلة للانتخابات» كما في العراق وجنوب إفريقيا، أو «الهيئة العليا المستقلة للانتخابات» كما في تونس، أو «المفوضية الوطنية العليا للانتخابات» كما في ليبيا، أو «الهيئة المستقلة للانتخابات» كما في الأردن وبوتسوانا. ورغم هذا التنوع في المسميات والهياكل، فهي تشير جميعها إلى الجهة المسؤولة عن إدارة العملية الانتخابية وضمان نزاهتها.

١- (لويز . نبتور، رفائيل) أجهزة إدارة الانتخابات مؤسسات لإدارة الحكم، مكتب تطوير السياسات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، ص ١٢٥ /١٢٦

Electoral Management Design: The International IDEA (López-Pintor, Rafael) **Handbook**, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000https://goo.gl/rba2P3

مقـدمة

قد تتخذ هذه الأجهزة أشكالًا مختلفة من حيث البنية التنظيمية، إذ قد تكون مكوّنة من هيئة واحدة، كما في ليتوانيا، أو هيئات عدة، كما في إسبانيا، بينما تعتمد دول عدة، مثل رومانيا، على نظام مزدوج يشمل جهازين يتقاسمان الصلاحيات. وفي بعض الحالات، تتوزّع السلطات بين هذه الأجهزة والسلطة التنفيذية، كما في هنغاريا. ويمكن أيضًا أن تكون هذه الهيئات مستقلّة بشكل دائم أو مؤقت أو ذات طبيعة مختلطة، كما هو الحال في اليابان. أما من حيث نطاق السلطة، فقد تكون مركزية، كما في كندا، أو لامركزية، كما في أستراليا، وقد تخضع بشكل كامل إلى السلطة التنفيذية، كما كان الوضع في لبنان قبل العام ٢٠٠٩.

في مطلق الأحوال، فإن هذا الجهاز المستقل هو المسؤول قانونيًّا، تبعًا للإطار المؤسس له، عن الإدارة الجزئية أو الكلية لكل مراحل العملية الانتخابية، من برلمانية ورئاسية وبلدية، إلى الاستفتاء، على أن يكون له الحق بإدارة بعض هذه النقاط الخمس أو كلها: [٢]

- تحديد حق الاقتراع والترشح
- اعتماد طلبات المرشحين من أفراد ولوائح
- تنظيم عملية الاقتراع
- عد الأصوات وفرزها
- إعلان النتائج

في العام ٢٠٠٨، صدر قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٠٠٨/٢٥، ونصّ في بابه الثالث على إنشاء «هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية»،[٣] وقد رُبطت مباشرةً بوزير الداخلية والبلديات (الجهة التي تشرف العملية الانتخابية وتديرها تاريخيًا)، وهو يشرف على عملها ويحدّد مقرّها وله الحق في حضور جلساتها وترؤسها دون حق التصويت.

لكن هذه الهيئة، المعنية بمراقبة الحملة الانتخابية والإنفاق الانتخابي، لم تستوفِ التوقعات الإصلاحية التي لطالما عملت عليها منظمات المجتمع المدني اللبناني، إذ تفتقر إلى صلاحيات جوهرية (في النص والممارسة)، مثل تنظيم الاقتراع وقبول طلبات الترشح وفرز الأصوات وإعلان النتائج.

لقد مثّل وجود الهيئة على أرض الواقع خطوة أولى نحو تأطير العملية الانتخابية اللبنانية والسعي إلى إنشاء جهاز انتخابي مستقر ودائم. ومع تجربتها الأولى في الانتخابات النيابية في العام ٢٠٠٩، تبلورت إصلاحات عدة في نطاق قانون الانتخابات رقم ٢٠١٧/٤٤ ليُدخل تعديلات مهمة على صلاحيات «هيئة الإشراف على الانتخابات» ومهامها[٤] ، التي تغيّر اسمها وتوسّعت بعض صلاحياتها، والأبرز أنها أصبحت هيئة دائمة، ما يعزّز دورها في إدارة العملية الانتخابية.

وبحسب المادة ١٣، التي جاءت بصياغة واضحة، فإن ولاية الهيئة تقتصر على الانتخابات النيابية فقط، إذ تنتهي مهامها بعد ستة أشهر من إتمامها. ورغم مطالبة منظمات المجتمع المدني بتوسيع صلاحياتها لتشمل الإشراف على الانتخابات البلدية، يبقى أن وجود الهيئة في الواقع قد شكّل خطوة أولى في تأطير العملية الانتخابية اللبنانية باتجاه العمل على تأسيس جهاز انتخابي مستقر ودائم، والهدف المرجو أن يكون مستقلًا بشكل كامل.

٢- (وول، آلان)، (إليس، أندرو)، (آيوب، أيمن)، (دنداس، كارل)، (روكامي، جورام)، (ستينو، سارا)، تعريب أيمن أيوب، أشكال الإدارة الانتخابية، طبعة ثانية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، ٢٠١٠.، ص ٢٣

٣- تنشأ هيئة تسمّى «هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية» المعروفة فيما بعد باسم «الهيئة». تمارس الهيئة المهام المحددة لها في هذا القانون وترتبط بوزير الداخلية والبلديات ويعرف فيما بعد باسم «الوزير». يشرف الوزير على أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويعود له أن يحضر اجتماعاتها متى يشاء، فيترأس هذه الاجتماعات دون أن يشارك في التصويت. (المادة ١١)

٤- تُنشأ هيئة دائمة تسمى «هيئة الإشراف على الانتخابات» المعروفة فيما بعد باسم «الهيئة». تمارس الهيئة الاشراف على الانتخابات وفقاً للمهام المحددة لها في هذا القانون بصورة مستقلة وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات ويعرف فيما بعد باسم «الوزير». يواكب الوزير أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويؤمن لها مقراً خاصاً مستقلاً ويحضر اجتماعاتها عند الاقتضاء، من دون أن يشارك في التصويت. (المادة ٩)

١ الإطار القانوني والتنظيمي لهيئة الإشراف على الانتخابات

مع صدور القانون رقم ٤٤ للعام ٢٠١٧، طرأت تغييرات على الهيئة (الملحق رقم ٢) التي أصبح اسمها «هيئة الإشراف على الانتخابات» (المادة ٩)، وتحوّلت من هيئة مؤقتة إلى هيئة دائمة (المادة ٩). كما أصبحت الهيئة تمتلك صلاحية قبول طلبات المراقبين الانتخابيين المحليين والدوليين والبتّ فيها عبر منح التصاريح ووضع قواعد السلوك لهم (الفقرة ٩ من المادة ١٩). بالإضافة إلى ذلك، أصبحت من مهامها «نشر الثقافة الانتخابية وإرشاد الناخبين وتعزيز الممارسة الديمقراطية باستخدام كافة الوسائل المتاحة» (الفقرة ١٠ من المادة ١٩).

١-١ الطبيعة القانونية

أتاحت المواد ١١ و١٩ و٢١ و٢٣ من قانون الانتخابات رقم ٢٠٠٨/٢٥ مجموعة من المهمات والصلاحيات لهيئة الإشراف، كما أوضحت الوضعية القانونية التي تقوم على أساسها، حيث أشار تقريرها لانتخابات العام ٢٠٠٩ إلى أنها تُعدّ «وحدة ذات طابع إداري مرتبطة مباشرة بالوزير، وبالتالي ليست دائرة أو قسمًا من الدوائر والأقسام التي تتألف منها الهيكلية الإدارية لوزارة الداخلية والبلديات، فلا تخضع لسلطة وصاية أو تسلسلية أو لأي تنظيم وظائفي لأن القانون أعطاها صلاحية صلاحياته Compétence sui generis Elle a la compétence de sa compétence»،[٥] وبالتالي فإن «قراراتها نافذة وملزمة بمجرد صدورها، فلا تحتاج لموافقة أو تصديق مرجع آخر عليها أو لمشاركة أحد فيها».

ويضيف التقرير في وصف طبيعة الهيئة وعلاقتها بوزير الداخلية (المادة ١١)، فيعتبر أن هذا الموضوع يتعلّق بـ«تحديد المقر وحضور الجلسات والاجتماعات وترؤسها»، وهذه العلاقة أيضًا «تتعلّق باقتراح إلحاق الموظفين بالهيئة وصرف الاعتمادات الخاصة بالموازنة (المادة ٢٣)»، وفي تفسيره لهذا الشأن يعتبر أنها «تتعلّق بتدابير إدارية ولا علاقة لها بالمهمات والصلاحيات المحددة» حصرًا بالإطار القانوني المؤسس (المادة ١٩).

وفي هذا الشأن، وجدت هيئة الإشراف على الانتخابات (في تقريرها لانتخابات[٦] العام ٢٠١٩) أنها «تمارس مهامها بصورة مستقلة وهي في ذلك لا تخضع لأي سلطة تسلسليّة من أي نوع كان، كما لا تخضع لأي سلطة وصاية، باعتبار أنه لا يوجد أي نص في القانون يجيز ذلك»، [٧]واعتبرت تنسيقها مع وزير الداخلية والبلديات إنما «يحصل في الاطار الإداري والمالي الذي ينص عليه القانون، ولا يعني مطلقًا أي تدخل من قبله في ممارسة الهيئة لمهامها وصلاحياتها، باستثناء ما نصت عليه المواد ٦٦ و٦٧ و٨١ (بند ٢ فقرة ج)[٨] من القانون والمتعلقة بالغرامات التي يصدرها وزير الداخلية والبلديات بموجب اوامر تحصيل، بناءً على طلب هيئة الإشراف على الانتخابات».

٥- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات ٢٠٠٩، وزارة الداخلية والبلديات، ٢٠٠٩، ص ٢٤
٦- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات، ٢٠١٨، وزارة الداخلية والبلديات، ٢٠٠٩، ص ٥٩
٧- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات ٢٠٢٢، وزارة الداخلية والبلديات، ٢٠٢٢، ص ١١١
٨- ج - غرامة مالية تتروح بين عشرة ملايين وخمسة وعشرون مليوناً تفرض بموجب امر تحصيل يصدر عن وزارة الداخلية والبلديات بناء على طلب الهيئة.

١-٢ قــرارات الهـيئة

تخضع قرارات الهيئة[٩] للطعن أمام مجلس شورى الدولة بُعيد ثلاثة أيام من صدورها، وعلى مجلس الشورى البت فيها تحت صفة الاستعجال بعد ثلاثة أيام من تقديم المراجعة، نظرًا إلى الظروف التي تحيط بالعملية الانتخابية. واعتبرت الهيئة في تقريرها أن قرارات الهيئة تدخل «عداد القرارات الإدارية (Actes Administratifs)، ويمكن تحليلها من عدة أوجه: من الناحية الشكلية، تصدر هذه القرارات من مرجع إداري يَتبع الوزير، ومن الناحية الموضوعية تتعلق القرارات بأغراض إدارية تتصل بالانتظام العام، ومن الناحية القانونية يرجع موضوعها وصحة اتخاذها وملاءمتها إلى القانون الإداري».[١٠]

وفي تفسيرها للمادة (٢١)، اعتبرت الهيئة في تقريرها أنه يمكن تصنيف قراراتها إلى ثلاثة أنواع:

١. **قرارت داخلية خاصة بالهيئة**، غير قابلة للطعن وبالتالي للإبطال لتجاوز حد السلطة، كما أن قواعد القضاء الشامل لا تطالها

٢. **قرارات متعلقة بالغير**

٣. **قرارات خاصة** متخذة وفق صلاحيات خارقة[١١]

١-٣ مهـامها وصـلاحياتها

توزّعت مهام الهيئة وصلاحياتها بين النص القانوني الذي أوجده قانون الانتخابات النيابية، وتحديدًا المادة ١٩ منه، والنظام الداخلي الذي وضعته الهيئة لنفسها (المواد ١٤/٦٠/٦٨/٧٤/٧٥). وعلى هذا الأساس، تم تصنيفها بين:

مهام (ناتجة عن قرارات) داخلية:[١٢]

- تلقّي طلبات وسائل الإعلام الخاص، المقروء والمسموع، الراغبة بالمشاركة في الإعلان الانتخابي المدفوع الأجر وفقًا لأحكام هذا القانون.
- مراقبة تَقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الإعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي تَرعى المنافسة الانتخابية وفقًا لأحكام هذا القانون.
- ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقًا لأحكام هذا القانون.
- تسلّم الكشوفات المالية العائدة لحملات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ إتمام العملية الانتخابية والتدقيق فيها.
- إعداد تقرير بأعمال الهيئة وإيداعه الوزير الذي يرفعه إلى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وُينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

٩- المادة ٢١ قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٠٠٨/٢٥، والمادة ٢١ من قانون الانتخابات رقم ٢٠١٧/٤٤ «تتخذ قرارات الهيئة بالأكثرية المطلقة من الأعضاء الذين يؤلفونها قانوناً وتخضع قراراتها للطعن أمام مجلس شورى الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغها أو نشرها، على أن يبت بها مجلس شورى الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تقديم المراجعة.»

١٠- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٢٥

١١- المرجع السابق، ص ٢٥

١٢- قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٠٠٨/٢٥، مرجع سابق، المادة ١٩

مهام (ناتجة من قرارات) تخص الغير:[١٣]

- التوازن في الظهور الإعلامي (المادة ٦٨ من النظام الداخلي).
- استطلاع الرأي (المادة ٧٤ من النظام الداخلي).
- حساب الحملة الانتخابية (المادة ٦٠ من النظام الداخلي).
- التزام وسائل الإعلام (المادة ٧٥ من النظام الداخلي).

مهام (ناتجة عن قرارات) خارقة:[١٤]

- التحقيق الفوري في أي شكوى (المادة ٧٥ من النظام الداخلي).
- توجيه تنبيه إلى وسيلة إعلامية أو إلزامها ببث اعتذار أو إلزامها بتمكين المرشح المتضرر من ممارسة حق الرد (المادة ٧٦ من النظام الداخلي).

١٣- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص ٢٥
١٤- مرجع السابق، ص ٢٦

٢ مقترحـات وتوصيـات تعيـد ذاتــها

إن النظرة إلى الانتخابات في لبنان تأتي من تجارب سابقة، وهي تجارب لا ترقى إلى مستوى مقبول ارتباطًا بالقوانين المرعية الإجراء والمعايير الدولية للانتخابات. فهذه التجارب غير المشجعة، وتحديدًا في التاريخ المعاصر منذ العام ١٩٩٢، والتي أشارت تقارير عديدة إلى إشكاليات تمس بنزاهتها وشفافيتها، وما رافقه من لغط متأتٍّ بُعيد أي عملية انتخابية، والاتهامات المتبادلة بين المتنافسين باستغلال السلطة والنفوذ، وتجارب التمديد والتأجيل في لبنان، ودور وزير الداخلية والبلديات الجوهري والمؤثر في العملية الانتخابية، اعتراضات متكررة بعدم حياد وزارة الداخلية في مراحل تاريخية محددة (١٩٩٢ ـ ٢٠٠٠)، ورغم إنشاء هيئة الإشراف وإعطائها عدد من الصلاحيات، فإنها بقيت دونَ التوقعات والآمال المرجوة.

رغم تعديلات العديد من المواد المرتبطة بالهيئة في قانون العام ٢٠١٧، لم ترقَ انتخابات ٢٠١٨ و٢٠٢٢ إلى مستوى التوقعات، وبقيت إشكاليات عديدة ترافق العملية الانتخابية، وبقيت التوصيات تتكرر في تقارير منظمات المجتمع المدني المحلية والأجنبية المعنية بالعملية الانتخابية وتقارير الهيئة على حالها.

إلى ذلك، اعتبرت «لادي»[١٥] أن منهجية العمل التي اتبعتها الهيئة «متماسكة وواضحة» لكنها بعيدة عن الحزم في اتخاذ التدابير الصارمة في بعض الأحيان، ومنها مثالًا «عدم إحالة عدد من وسائل الإعلام على القضاء رغم وجود عدد كبير من المخالفات التي استوجبت ذلك، حيث اكتفت في أغلب الأحيان بتوجيه رسائل تبليغ أو لفت نظر لعدم التمادي في الانتهاك مع إحالة وسيلة إعلامية واحدة فقط لا غير على القضاء وكانت من نصيب جريدة الديار».

لكن «لادي» أشارت إلى دور الهيئة في الحد من تجاوزات القانون وأنها شكّلت مصدر قلق لدى المرشحين والقوى السياسية، بالإضافة إلى كونها اتخذت «عددًا لا يستهان به من التدابير التي ساهمت بشكل أو بآخر في تسهيل مجريات سير العملية الانتخابية عامةً منذ بداية الحملات الانتخابية وحتى إعلان النتائج».

وفي تقييمها النهائي الذي أصدرته، رأت بعثة المعهد الديمقراطي الوطني NDI لمراقبة انتخابات العام ٢٠٠٩ بأن الهيئة «غير مضمونة مؤسسيًا ولا يمكن الجزم بأنها ستكون مضمونة في الانتخابات مستقبلًا. وفي سبيل صون الإدارة الحيادية والمحترفة في المستقبل، يجب إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات من هذا المنظار».[١٦]

ومتابعةً لتقارير الهيئة على مدى تجارب الانتخابات الثلاث الأخيرة (٢٠٠٩-٢٠١٨-٢٠٢٢)، يتبين أن التحديات والإشكاليات وحتى التوصيات تتشابه، ولا يتوانى أي تقرير عن استعادة ما ورد في التقرير السابق، إذ يعيد تأكيد وجوب أن تتمتع الهيئة بصلاحيات واسعة تقريرية وتنفيذية في جميع الأمور المتعلّقة بمهامها، أن يوضَع بتصرّفها بصورة دائمة الجهاز الإداري والفني اللازمين، وأن تُعطى حق تكليف الضابطة العدلية مباشرة وغيرها من الأجهزة بإجراء التحقيقات اللازمة لتسهيل أعمالها.[١٧] ومن هذه التوصيات:

١- توصيات متعلقة بتكوين الهيئة:[١٨]

- إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري، لها مقرها الدائم وغير مرتبطة بوزارة الداخلية والبلديات أو أي إدارة أخرى.
- إعطاء الهيئة حق تكليف الضابطة العدلية وغيرها من الأجهزة المباشرة بإجراء التحقيقات اللازمة لتسهيل أعمالها.
- لحظ موازنة سنوية مستقلة دائمة للهيئة وعدم ربطها بالاعتمادات المخصصة للانتخابات في موازنة وزارة الداخلية والبلديات.

١٥- تقرير حول الانتخابات النيابية ٢٠٠٩، «الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات» مرجع سابق، ص ٤٢/٤٣
١٦- التقرير النهائي حول الانتخابات النيابية، بعثة المعهد الوطني الديمقراطي لمراقبة الانتخابات النيابية ٢٠٠٩، حزيران ٢٠٠٩، ص٢
١٧- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات ٢٠٢٢، وزارة الداخلية والبلديات، ٢٠٢٢، ص ٣٠٩
١٨- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات، ٢٠١٨ وزارة الداخلية والبلديات، ٢٠١٨، ص ٣٣٩

٢- توصيات متعلقة بصلاحيات الهيئة:[١٩]

- إعطاء الهيئة صلاحيات واسعة تقريرية وتنفيذية في جميع الأمور المتعلقة بمهامها.
- إعطاء الهيئة صلاحية مراقبة نشر الإعلانات والدعايات الانتخابية، ومنع نشر الإعلانات المخالفة لأحكام المخالفة القانون أو الانتظام العام أو ما يثير النعرات الطائفية أو يحرّض على العنف أو الشغب.
- تحديد دور الهيئة بالإشراف على الانتخابات الفرعية.

وهذا ما ذهبت إليه «لادي» في تقاريرها[٢٠] لانتخابات الأعوام ٢٠٠٩ و٢٠١٨ و٢٠٢٢. هذه التوصيات التي تتكرر مع كل انتخابات من قبل الهيئة ومنظمات المجتمع المدني المحلي والدولي إنما تشير إلى إشكالية بنيوية تتحكم في العملية الانتخابية لا تزال تتكرر مع كل انتخابات.

وفي المنحى ذاته، دعت بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة انتخابات العام ٢٠٢٢ إلى «منح هيئة الولاية والقدرة على التحقق من جميع الحسابات الشخصية للمرشحين وأطفالهم وأزواجهم ومراجعتها عن طريق رفع السرية المصرفية عن هذه الحسابات، وإنشاء وحدة متخصصة داخل هيئة الإشراف على الانتخابات لهذا الغرض، وإنشاء هيئة الإشراف على الانتخابات ككيان قانوني منفصل مستقل تمامًا عن وزارة الداخلية وبالدليات، بما في ذلك من الناحية المالية والإدارية».[٢١]

١٩- تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية . انتخابات، ٢٠١٨ وزارة الداخلية والبلديات، ٢٠١٨، ص ٣٤٢
٢٠- تقرير حول الانتخابات النيابية ٢٠٢٢، «الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات» صادر عن الجمعية، بيروت ٢٠٢٢، ص ٦٢
٢١- التقرير النهائي لبعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية ٢٠٢٢، بيروت ٢٠٢٢، ص ٨

٣ الحيثيات الداعية لوجود هيئة مستقلة للانتخابات في لبنان

مما لا شك فيه بأن للتجارب السابقة دورًا مؤسسًا ومحفّزًا لتطوير أداء الإدارة الانتخابية باتجاه منحها العديد من الصلاحيات، سواء لتصحيح خلل شاب انتخابات سابقة أو لبناء عملية انتخابية جيدة أو كعامل محاكاة لتجارب ناجحة عرفتها دول عدة.

وبالنظر إلى التجارب الانتخابية السابقة في لبنان، التي لم تستوفِ المعايير الدولية المقبولة للانتخابات، والتطورات التي شهدتها العملية الانتخابية في دول أخرى تبنّت نهجًا جديدًا يواكب التغيرات العالمية الجذرية، يبرز سؤال محوري حول الحاجة إلى إدارة انتخابية مستقلة في لبنان. هذا التساؤل يفتح الباب أمام استفسارات متعددة: ما هي القيمة المضافة التي ستقدّمها هذه الإدارة للعملية الانتخابية؟ وهل وجودها ضروري وملحّ؟

على مدار السنوات الماضية، مثّلت المطالبة بإنشاء «هيئة مستقلة للانتخابات في لبنان» حجر الزاوية في أي مسعى لإصلاح قانون الانتخابات. هذا المطلب يستند إلى جملة من المعطيات الهامة:

أولًا: التجارب الانتخابية السابقة في لبنان، خاصةً في التاريخ المعاصر منذ العام ١٩٩٢، والتي شابها العديد من الإشكاليات التي طالت نزاهتها وشفافيتها، كما وثّقتها تقارير مختلفة. هذه التجارب خلّفت إرثًا من الشك وعدم الثقة بالعملية الانتخابية برمّتها.

ثانيًا: حالة الجدل واللغط التي تعقب كل استحقاق انتخابي، وما يصاحبها من اتهامات متبادلة بين الأطراف المتنافسة باستغلال السلطة والنفوذ للتأثير على نتائج الانتخابات. هذه الاتهامات تقوّض الثقة بالمؤسسات الديمقراطية وتزيد من حدّة الانقسام السياسي.

ثالثًا: التجارب المريرة للتمديد والتأجيل المتكرر للانتخابات في لبنان، والتي تُعدّ انتهاكًا للحق الدستوري للمواطنين في اختيار ممثليهم في الوقت المحدد. هذه الممارسات تضعف العملية الديمقراطية وتثير تساؤلات حول مدى جدية الالتزام بالدستور والقانون.

رابعًا: الدور المحوري الذي يؤدّيه وزير الداخلية والبلديات في إدارة العملية الانتخابية في لبنان. هذا الدور لطالما كان محل جدل واعتراضات متكررة حول مدى حيادية الوزارة في مراحل تاريخية محددة، خاصةً بين ١٩٩٢ و٢٠٠٠، حيث اتُهمت الوزارة بالتحيز لمصلحة بعض الأطراف على حساب أخرى.

ومع الأفول التدريجي لدور السلطة التنفيذية في إدارة العملية الانتخابية لمصلحة وجود إدارة متخصصة، مستقلة و/أو مختلطة، كنمط من أنماط إعادة الثقة للناخبين بالعملية الانتخابية، يتمظهر وجود توجّه عام في معظم الدول بالانتقال تدريجيًا إلى إسقاط ملف الانتخابات من صلاحيات السلطة التنفيذية، إذ إن «مآل الإدارات الانتخابية الحكومية إلى زوال».

وهذا ما يُلاحَظ في الدول التي عاشت وتعيش مراحل انتقال ديمقراطي، مثل دول المنظومة الاشتراكية سابقًا (جورجيا وهنغاريا وليتوانيا...)، و/أو دول خاضت نزاعات وصراعات مسلحة (البوسنة والهرسك والعراق وأراضي السلطة الفلسطينية) وبعض دول الربيع العربي (تونس وليبيا والعراق).

ولا يَقتصر الأمر على هذه الفئة من الدول، إذ يُلاحَظ أيضًا هذا التوجّه لدى دول ذات تاريخ مستقر في العملية الانتخابية، إنما بآليات مختلفة تبعًا للنمط الانتخابي في هذه الدول. وتشكّل دول أميركا اللاتينية مثالًا على الصلاحيات الموسّعة والقوية التي تتمتع بها الإدارة الانتخابية، حيث توصَف في أحيانٍ كثيرة بـ»السلطة الرابعة» (كوستاريكا وأوروغواي)، وفي بعض الدول لا تقتصر صلاحياتها على متابعة الخروقات وتقصّيها، إنما تصل للملاحقة القانونية (كندا والكاميرون).

وفي بعض الدول، قد تنتفي الحاجة إلى وجود إدارة انتخابية مستقلة قوية لانتفاء مخاوف التلاعب بالعملية الانتخابية ومسارها. ففي النموذج الفرنسي مثلًا، لا توجد هيئة مستقلة. وفي دول أخرى عانت من الحكم الديكتاتوري العسكري، حيث عاشت فترات من التعدّي على الحريات العامة، ما انعكس تلاعبًا خطيرًا على العملية الانتخابية ونتائجها، نجد أن هناك حالات من الفصل شبه التام للعملية الانتخابية عن السلطة التنفيذية عبر وضع كل مهام العملية الانتخابية وصلاحياتها لدى إدارة انتخابية مستقلة.

تؤكد المعطيات التاريخية للعملية الانتخابية الحاجة الماسة لإنشاء هيئة مستقلة للانتخابات في لبنان، تكون قادرة على إدارة العملية الانتخابية بنزاهة وشفافية وحيادية تامة، بعيدًا عن أي تأثير أو ضغط سياسي. من شأن هذه الهيئة أن تعزز ثقة المواطنين بالعملية الديمقراطية، وتساهم في تحقيق استحقاقات انتخابية تعكس الإرادة الحقيقية للناخبين، وتتماشى مع المعايير الدولية الفضلى في هذا المجال.

٤ مقترحات تقنية حول هيئة الإشراف على الانتخابات

ومن هذه الإصلاحات[٢٢] التي لا تزال تتردد في تقارير الجمعيات الأهلية والإقليمية والدولية التي تُعنى بديمقراطية الانتخابات:

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
الطبيعة القانونية[٢٣] المادة ٩	تمارس عملها بصورة مستقلة وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات. يواكب الوزير أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويحضر اجتماعات الهيئة عند الاقتضاء، من دون أن يشارك في التصويت.	تمارس عملها باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية.	تتمتع بالاستقلال المالي والإداري (الشخصية المعنوية/الاعتبارية). قد تتجمّع في جهاز واحد أو اثنين أو أكثر. رومانيا: مستقلة، جهازان: السلطة الانتخابية الدائمة والمكتب المركزي للانتخابات.
الديمومة[٢٤] المادة ١١	يعيّن الأعضاء بمرسوم في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير.	بناءً على فتح باب الترشح، يتقدّم المجلس الدستوري بلائحة تستوفي الشروط لرئيس الجمهورية الذي يختار رئيس الهيئة وأعضاءها.	رئيس الدولة، البرلمان، السلطة التنفيذية، تشاركية (برلمان/سلطة تنفيذية)، الأحزاب السياسية، السلطة القضائية، المسابقة المفتوحة. غالبًا ما يَتم إيجاد صيغ تحاول الحد من سيطرة سلطة أو هيمنتها على أخرى عبر إيجاد آليات تشاركية بين أكثر من سلطة. ففي إندونيسيا، يرسل رئيس الدولة لائحة يختار البرلمان نصفها. وفي أوكرانيا العكس حيث يرسل البرلمان إلى الرئيس لائحة يختار نصفها. وفي ماليزيا والهند تنحصر صلاحية الاختيار برئيس البلاد.

٢٢- إن منهجية هذه التعديلات لا تدخل تفاصيل الأسباب الموجبة (هنا يمكن العودة إلى تقارير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات)، إنما تكتفي بمقترحات متدرجة بين تطبيق العديد من مواد القانون المرعي الإجراء (رقم٢٠١٧/٤٤)، وتقترح تعديلات قانونية للعديد من مواد القانون وفي القسم الأخير تقترح إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات في لبنان قد تُنشأ بقانون خاص بها و/أو تُنشأ في باب خاص في القانون.

٢٣- المادة ٩: «تمارس الهيئة الاشراف على الانتخابات وفقاً للمهام المحددة لها في هذا القانون بصورة مستقلة وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات ويعرف في ما بعد باسم «الوزير». يواكب الوزير أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويؤمن لها مقراً خاصاً مستقلاً ويحضر اجتماعاتها عند الاقتضاء، من دون أن يشارك في التصويت».

٢٤- قانون رقم ٢٠٢١/٨ المعدل لقانون ٢٠١٧/٤٤: المادة ١١: يعين الأعضاء بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير. مدة ولاية الهيئة سنة من تاريخ التعيين. على مجلس الوزراء تعيين أعضاء الهيئة قبل ستة أشهر من انتهاء ولاية المجلس، تستمر الهيئة بمتابعة مهامها لحين تعيين هيئة جديدة.

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
الديمومة [٢٥] **المادة ١١**	مدة ولاية الهيئة سنة من تاريخ التعيين. على مجلس الوزراء تعيين أعضاء الهيئة قبل ستة أشهر من انتهاء ولاية المجلس، تستمر الهيئة بمتابعة مهامها لحين تعيين هيئة جديدة.	تُعيَّن الهيئة قبل سنة من تاريخ إجراء الانتخابات وتنتهي بعد سنة من تاريخ إجراء الانتخابات. تستمر الهيئة بمتابعة مهامها لحين تعيين هيئة جديدة. العودة إلى نص [٢٦] المادة ١٣ في قانون رقم ٢٠٠٨/٢٥.	تعتمد غالبية الدول نمط العضوية الدائمة والمستمرة ولفترات مختلفة، فهي قد تكون ٨ سنوات (رومانيا)، ٤ سنوات (لاتفيا وهندوراس)، وفي بعض الدول يبقى الأعضاء في مراكزهم لغاية وصولهم إلى سن التقاعد (بولندا). لرئيس الإدارة في بعض الدول التفرّغ الكامل (كندا)، للأعضاء (ألمانيا والسلفادور)، تفرّغ مؤقت ينتهي بين دورتين (إندونيسيا).
في تأليف الهيئة **المادة ١٠**	تتألف الهيئة من أحد عشر عضوًا.	**تتألف الهيئة من ٨ أعضاء:** ٤ أعضاء من الخبراء في الشؤون الانتخابية والديمقراطية وحقوق الإنسان والإعلام. ٤ ممثلين عن هيئات المجتمع المدني التي تتوافر فيها الشروط المنصوص عليها في المادة ٢٠ من هذا القانون، يختارون من ذوي الخبرة في الانتخابات وبيمقراطيتها.	**الرئيس:** قد يعيّن رئيس الدولة مباشرة أو رئيس الحكومة (باكستان وأوروغواي) أو قد يُنتخَب مباشرةً من قبل البرلمان (تونس)، أو يُعيَّن من قبل الرئيس (الحاكم العام في أستراليا)، وفي باكستان يتمتع الرئيس بمنزلة رئيس السلطة القضائية، وبمنزلة الوزير في رومانيا وتونس، وفي اليمن بمنزلة نائب رئيس الوزراء. **الأعضاء:** في كندا تتألف إدارتها الانتخابية من عضو واحد، وفي الهند من ٣ أعضاء، بينما تتألف في العراق وأراضي السلطة الفلسطينية من ٩ أعضاء، وفي ليشتنستاين من ١١ عضوًا وفي إسبانيا من ١٣ عضوًا.

٢٥- قانون رقم ٢٠٢١/٨ المعدل لقانون ٢٠١٧/٤٤: المادة ١١: يعين الأعضاء بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير. مدة ولاية الهيئة سنة من تاريخ التعيين. على مجلس الوزراء تعيين أعضاء الهيئة قبل ستة أشهر من انتهاء ولاية المجلس، تستمر الهيئة بمتابعة مهامها لحين تعيين هيئة جديدة.

٢٦- المادة ١٣: تبدأ ولاية أعضاء الهيئة من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم بناءً لقرار مجلس الوزراء، وتنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية العامة.

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
نوعية العضوية المادة ١٠	**١. تتألف الهيئة من أحد عشر عضوًا وفقا لما يأتي:** أ- قاضٍ عدلي متقاعد في منصب القضاء شرفًا مارس مهام قضائية مدة ٢٠ سنة على الأقل، يُختار من بين ثلاثة أسماء يرشحهم مجلس القضاء الأعلى. ب- قاضٍ إداري متقاعد في منصب القضاء شرفًا مارس مهام قضائية مدة ٢٠ سنة على الأقل، يُختار من بين ٣ أسماء يرشحهم مكتب مجلس شورى الدولة. ج- قاضٍ مالي متقاعد في منصب القضاء شرفًا مارس مهام قضائية مدة ٢٠ سنة على الأقل، يُختار من بين ٣ أسماء يرشحهم مجلس ديوان المحاسبة. د- نقيب سابق للمحامين يُختار من بين ٣ نقباء سابقين يرشحهم مجلس نقابة المحامين في بيروت (عضوًا). ه- نقيب سابق للمحامين يختار من بين ٣ نقباء سابقين يرشحهم مجلس نقابة المحامين في طرابلس (عضوًا). و- ممثل عن نقابة الصحافة يختار من بين ٣ يرشحهم مجلس النقابة (عضوًا). ز- خبير في شؤون الإعلام والإعلان يختار من بين ٣ يرشحهم المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع (عضوًا). ح- نقيب سابق لنقابة خبراء المحاسبة المُجازين يختار من بين ٣ ترشحهم النقابة (عضوًا). ط- عضوان من أصحاب الخبرة الواسعة في اختصاصات مرتبطة بالانتخابات (بما فيه إدارتها أو تمويلها أو الدعاية المرتبطة بها) من بين ٦ أسماء يرشحهم الوزير. ي- ممثل عن هيئات المجتمع المدني التي تتوافر فيها الشروط المنصوص عليها في المادة ٢٠ من هذا القانون، يختار من بين ٣ من ذوي الخبرة في الانتخابات يرشحون من قبل هذه الهيئات وذلك وفقًا لآلية يضعها الوزير. **٢. يراعى تمثيل الجنسين في اختيار المرشحين لعضوية الهيئة.** **٣. يترأس الهيئة القاضي الأعلى درجةً بين القاضيين العدلي والإداري وعند التساوي في الدرجة فالأكبر سنًا، ويكون أحد نقيبَي المحامين الأكبر سنًا حكمًا نائبًا للرئيس.**	تتألف الهيئة من ٦ أو ٨ خبراء ومستقلين وفقا لشروط موضوعة مسبقًا.	٣ أنواع من العضوية: **النوع الأول: إدارات مكوّنة من خبراء مستقلين** خبراء في القانون أو في الانتخابات وفي العلوم السياسية والاجتماعية ومن ناشطين في المجتمع المدني وحقوق الإنسان، ونجد ذلك في بولونيا وأستراليا والمكسيك. **النوع الثاني: إدارات انتخابية مكوّنة من أعضاء حزبيين** وهذه إحدى خاصيات مجتمعات الدول ذات التحول/الانتقال الديمقراطي (العديد من دول أوروبا الشرقية) وإسبانيا وكولومبيا وألمانيا وهولندا. **النوع الثالث: إدارات انتخابية ذات عضوية مختلطة** هنغاريا وكرواتيا

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
الصلاحيات (الأساسية) المادة ١٩	١.إصدار القرارات والتعاميم التي تدخل ضمن مهامها ورفع الاقتراحات التي تراها مناسبة إلى الوزير. ٢.تلقي طلبات وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة والإلكترونية الراغبة بالمشاركة في تغطية عملية الاقتراع والفرز وتسليمها التصاريح اللازمة لذلك، ووضع قواعد سلوك للتغطية الإعلامية. ٣.تلقّي طلبات وسائل الإعلام الخاصة المقروءة والمرئية والمسموعة الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الأجر وفقًا لأحكام هذا القانون. ٤.مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الإعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقًا لأحكام هذا القانون. ٥.تحديد شروط وأصول القيام بعمليات استطلاع الرأي وكذلك نشر أو بث أو توزيع النتائج أثناء الحملة الانتخابية ومراقبة التقيد بفترة الصمت الانتخابي. ٦.استلام الكشوفات المالية العائدة للحملات الانتخابية والتدقيق فيها خلال مهلة شهر من تاريخ إجراء الانتخابات. ٧.تلقي طلبات تسجيل المفوضين الماليين عن الحملة الانتخابية لكل مرشح وتسليمه إيصالا بذلك. ٨.ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقًا لأحكام هذا القانون. ٩.قبول ودرس طلبات المراقبين الانتخابيين المحليين والدوليين ومنحهم التصاريح ووضع قواعد سلوك لهم. ١٠.نشر الثقافة الانتخابية وإرشاد الناخبين وتعزيز الممارسة الديمقراطية بالوسائل المتاحة كافة. ١١.تلقي الشكاوى في القضايا المتعلقة بمهامها والفصل بها، ويعود لها أن تتحرك عفواً عند تثبتها من أية مخالفة وإجراء المقتضى بشأنها. ١٢.تقدم الهيئة تقريرًا بأعمالها مع انتهاء ولايتها وتحيله إلى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء ووزير الداخلية والبلديات ورئاسة المجلس الدستوري.	١.إصدار القرارات والتعاميم كافة التي تدخل ضمن مهامها. ٤. تمكين الهيئة من مراقبة النشاطات الانتخابية كافة وذلك عبر تحديد فترة الحملة الانتخابية انطلاقاً[٢٧] من المادة ٤٢ (من تاريخ دعوة الهيئات الناخبة) وإزالة كافة النصوص المتعارضة[٢٨] التي تتضمنها المواد ٥٦ و٧٠. ١٠. نشر الثقافة الانتخابية وإرشاد الناخبين وتعزيز الممارسة الديمقراطية بالوسائل المتاحة كافة حصرًا بالهيئة.	• تحديث سجل الناخبين والحفاظ عليه • توعية الناخبين والتثقيف المدني • استلام طلبات الترشح • مراقبة الحملة الانتخابية • تنظيم عملية الاقتراع • فرز نتائج الانتخابات وإعلانها • السلطة التنظيمية

٢٧- المادة ٤٢: في دعوة الهيئات الناخبة: تدعى الهيئات الناخبة بمرسومٍ ينشر في الجريدة الرسمية وتكون المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم واجتماع الهيئات الناخبة تسعين يوما على الاقل.

٢٨- المادة ٥٦: في تمويل الحملة الانتخابية «يخضع لأحكام هذا القانون، تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين واللوائح اثناء فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ فتح باب الترشيح وتنتهي لدى اقفال صناديق الاقتراع».

المادة ٧٠: في فترة الدعاية الانتخابية «تخضع المواد الانتخابية اثناء فترة الحملة الانتخابية المحددة في هذا القانون التي تبث على مختلف وسائل الاعلام والاعلان والتي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى اقفال صناديق الاقتراع، للأحكام الواردة في هذا الفصل.»

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
تعويضات الهيئة[٢٩] المادة ١٨	يتقاضى رئيس الهيئة تعويضًا شهريًا، طيلة مدة ولايته، يحدد في مرسوم تشكيل الهيئة، على أن ينقطع عن أي عمل آخر. أما سائر أعضاء الهيئة الآخرين فينقطعون عن أي عمل آخر خلال العملية الانتخابية ويتقاضون بدلًا مقطوعًا خلال هذه الفترة يحدد في مرسوم تشكيل الهيئة.	يتقاضى رئيس الهيئة وأعضاؤها تعويضًا شهريًا طيلة مدة ولاية الهيئة.	
الموازنة المادة ٢٣ الفقرة ج	تعد الهيئة مشروع موازنتها ويُخصص بناءً على اقتراح الوزير اعتمادات خاصة لموازنة الهيئة في موازنة وزارة الداخلية والبلديات.	الفقرة ج: تعدّ الهيئة مشروع موازنتها وترسله إلى مجلس الوزراء ويُخصَّص بناءً على ذلك بند خاص في الموازنة العامة، على أن يشارك فريق من الهيئة (الرئيس وأمين المالية) في المناقشات التي تتعلق بميزانيتها في البرلمان.	موازنة خاصة بالهيئة مستقلة عن موازنة الوزارة في الغالب تُقَرّ من ضمن الموازنة العامة للدولة.
قرارات الهيئة المادة ٢١		لا تكون اجتماعات الهيئة قانونية إلا بحضور ٥ أعضاء على الأقل، وتتخذ قرارات الهيئة بالأكثرية المطلقة من الأعضاء الذين يؤلفونها قانونًا، وتخضع قراراتها للاستئناف أمام مجلس شورى الدولة في مهلة ٣ أيام من تاريخ إبلاغها أو نشرها، على أن يبتّ بها مجلس شورى الدولة في مهلة ٣ أيام من تاريخ تقديم المراجعة.	

٢٩- المادة ١٨: "يتقاضى رئيس الهيئة تعويضاً شهرياً، طيلة مدة ولايته، يحدد في مرسوم تشكيل الهيئة على ان ينقطع عن أي عمل آخر. أما سائر أعضاء الهيئة الآخرين فينقطعون عن أي عمل آخر خلال العملية الانتخابية ويتقاضون بدلاً مقطوعاً خلال هذه الفترة يحدد في مرسوم تشكيل الهيئة".

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
قرارات الهيئة المادة ٢٣	أ- تحدد أنظمة الهيئة المالية والإدارية بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المبني على اقتراح الهيئة. ب- يرتبط بالهيئة جهاز إداري ولها أن تتعاقد مع من تراه مناسبًا من أصحاب الاختصاص لمؤازرتها في أداء مهامها. كما للهيئة أن تطلب أن يلحق بها بصورة مؤقتة عدد من الموظفين العاملين في الإدارات والمؤسسات العامة من الفئة الرابعة أو ما يعادلها لقاء تعويضات تحدد من الوزير. يتم هذا الإلحاق بقرار من الوزير المختص بناءً على طلب الوزير المبني على اقتراح الهيئة وتحدد في هذا القرار مدة الإلحاق. ج- تعدّ الهيئة مشروع موازنتها ويُخصص بناءً على اقتراح الوزير اعتمادات خاصة لموازنة الهيئة في موازنة وزارة الداخلية والبلديات. تطبيق الفقرة ب المتعلقة ببناء جهاز تنفيذي متفرغ مع مدير تنفيذي.	ب- يرتبط بالهيئة جهاز إداري مستقل يترأسه مدير تنفيذي ولها أن تتعاقد مع من تراه مناسبًا من أصحاب الاختصاص لمؤازرتها في أداء مهامها. كما للهيئة أن تطلب أن يلحق بها بصورة مؤقتة عدد من الموظفين العاملين في الإدارات والمؤسسات العامة من الفئة الرابعة أو ما يعادلها لقاء تعويضات تحدد وفقًا لمقتضيات الإدارة العامة. يتم هذا الإلحاق بقرار من الوزير المختص بناءً على طلب الهيئة وتحدد في هذا القرار مدة الالحاق. ج- تعدّ الهيئة مشروع موازنتها وترسله إلى مجلس الوزراء لكي يُضيفه كما هو بدون تعديل إلى الموازنة العامة التي يقرّها البرلمان.	

	هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤ حالة التفعيل	حالة التعديل القانوني	حالة التحول نحو هيئة مستقلة ودائمة
صلاحيات أخرى			• ترسيم الدوائر الانتخابية: بهدف سحبها من يد سلطة ذات مصلحة خاصة (كوستريكا). • تسجيل الناخبين: يشكّل مزيدًا من الثقة والمصداقية (تونس وليبيا). • اعتماد المرشحين واللوائح: تونس وليبيا. • عملية التثقيف الانتخابي: لاتفيا وليتوانيا. • تدريب فريق العمل وتأهيله: تونس والبرتغال. • تنفيذ كل الجوانب اللوجيستية. • طباعة اللوائح الانتخابية، تجهيز مراكز الاقتراع باللوازم الضرورية، صناديق الاقتراع وأوراق العد والفرز، الحبر السرّي، المعزل، طباعة لوائح الناخبين وتعليقها. • مراقبة أداء وسائل الإعلام والتصرف حيالها في حالات مخالفة القوانين ومواثيق الشرف. • مراقبة الحملات الإعلامية والإنفاق الانتخابي: كندا وجورجيا. • اعتماد المراقبين المحليين والدوليين. • النظر في النزاعات الانتخابية: كندا. • إعلان النتائج: العراق وليبيا. • ملاءمة البيئة المحلية مع المعايير الدولية للانتخابات.

خـاتمة

لا شك في أن التجارب السابقة للانتخابات في لبنان تركت بصمات سلبية واضحة، وأظهرت الحاجة الماسة إلى تطوير أداء الإدارة الانتخابية. فمن خلال توسيع صلاحياتها ومنحها الاستقلالية اللازمة، يمكن تحقيق الهدف المنشود بتصحيح الإخفاقات التي شهدتها الانتخابات السابقة، والارتقاء بالعملية الانتخابية إلى مستوى يضاهي التجارب الناجحة والمعايير المتبعة في دول أخرى قطعت أشواطًا متقدمة في هذا المجال.

وفي المقابل، لا ترى بعض الدول ضرورة لوجود إدارة انتخابية مستقلة وذات صلاحيات واسعة، نتيجة لغياب المخاوف المرتبطة بالتلاعب في العملية الانتخابية. فعلى سبيل المثال، لا تتوافر في النموذج الفرنسي هيئة انتخابية مستقلة، نظرًا إلى ثقة المواطنين بشفافية المؤسسات القائمة. أما في الدول التي اختبرت أنظمة حكم دكتاتورية أو خضعت لسلطات عسكرية وعانت من انتهاكات للحريات العامة، فقد أدّى ذلك إلى تلاعب صارخ بالانتخابات ونتائجها، ما دفعها إلى فصل شبه تام بين العملية الانتخابية والسلطة التنفيذية، عبر إسناد معظم صلاحيات الإشراف إلى إدارة انتخابية مستقلة.

وفي بعض النماذج الأخرى، تُمنح الإدارة الانتخابية صلاحيات واسعة، مثل تحديد موعد الانتخابات كما في الهند وباكستان، أو إعادة تنظيمها إذا تبيّن وجود شوائب تمسّ نزاهتها، كما في تايلاند وأوروغواي، في المقابل، تعتمد دول أخرى كالمكسيك والولايات المتحدة الأميركية مواعيد انتخابية محددة سلفًا في دساتيرها أو قوانينها، ما يجعل دور الإدارة في هذا الجانب محدودًا.

ما يجدر تأكيده أن توافر الإرادة السياسية في لبنان قد أنتج بعض المؤسسات الناجحة والفاعلة، وبالتالي فإن التوجه نحو إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات، دائمة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية بعيدًا عن أي تأثيرات سياسية، مترافق مع قانون انتخابي (فعلى مدى سنوات عديدة تبين أن تبدل هذه القوانين لم يكن أبدًا نتيجة حاجة أو تطورات استجدّت في النظام السياسي اللبناني، و/أو نتيجة كونه نظامًا ديمقراطيًا، أو رغبة من مكونات النظام السياسي اللبناني بالعمل على تغيير بنية هذا النظام وتحديثها، بل كان هذا التبدّل مجرد وسيلة للإطباق على السلطة وإعادة تدويرها recycling)، يجاري تطور حاجات المجتمع اللبناني سوف ينتقل بالعملية الانتخابية إلى مستوى الآمال المرجوة منها، مما يشكّل رافعة لتمثيل صحيح يرسّخ ثقة الناخبين واللاعبين السياسيين بحيثيات العملية الانتخابية ونتائجها ويؤمّن نوعًا من الاستقرار السياسي.

ملحق رقم ١: خصائص أشكال الإدارات الانتخابية الثلاث[٣٠]

	الإدارة المستقلة	الإدارة الحكومية	الإدارة المختلطة	
	هيئة انتخابية مستقلة	هيئة حكومية	الهيئة المستقلة	الهيئة الحكومية
المهمات التنظيمية	مستقلة عن السلطة التنفيذية	تتبع تنظيميًّا لإحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية	مستقلة عن السلطة التنفيذية	تتبع تنظيميًّا لإحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية
المهمات التنفيذية	تضطلع بمسؤولية تنظيمية وتنفيذية كاملة	تخضع لتوجيهات الحكومة في تنظيم وتنفيذ الانتخابات	تتمتع باستقلالية للإشراف على تنفيذ الانتخابات ومتابعتها، وفي بعض الحالات لوضع السياسات الانتخابية العامة	تخضع لتوجيهات الحكومة في تنظيم وتنفيذ الانتخابات، بالإضافة إلى خضوعها لإشراف الهيئة المستقلة وسياساتها الانتخابية العامة
المسؤولية	لا تكون مسؤولة أمام السلطة التنفيذية، إلا أنها مسؤولة عادة أمام السلطة التشريعية، أو القضاء أو رئيس البلاد	تكون مسؤولة كليًّا أمام السلطة التنفيذية	لا تكون مسؤولة أمام السلطة التنفيذية، إلا أنها مسؤولة عادة أمام السلطة التشريعية، أو القضاء أو رئيس البلاد	تكون مسؤولة كليًّا أمام السلطة التنفيذية
الصلاحيات	تتمتع بصلاحية وضع الضوابط القانونية بشكل مستقل استنادا للقانون	تنحصر صلاحياتها بالمسائل التنفيذية فقط	تتمتع غالبا بصلاحية وضع الضوابط القانونية استنادا للقانون، بالإضافة إلى الإشراف على أعمال الهيئة التنفيذية	تنحصر صلاحياتها بالمسائل التنفيذية فقط
التأليف	تتألف من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم في الهيئة	يقوم على رأسها أحد الوزراء أو الموظفين الحكوميين، وباستثناء بعض الحالات فهي لا تتألف من أعضاء، بل لها أمانة عامة	تتألف من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم في الهيئة	يقوم على رأسها أحد الوزراء أو الموظفين الحكوميين، وباستثناء بعض الحالات فهي لا تتألف من أعضاء، بل لها أمانة عامة
مدة العضوية	يتمتع الأعضاء بضمانات تتعلق بمدة عضويتهم، إلا أن العضوية قد لا تكون لفترة محددة بالضرورة	لا تتألف من أعضاء عادة، أما موظفو أمانتها العامة فهم من الموظفين العامين ولا يتمتعون بضمانات تتعلق بمدة عملهم فقط	يتمتع الأعضاء بضمانات تتعلق بمدة عضويتهم، إلا أن العضوية قد لا تكون لفترة محددة بالضرورة	لا يتمتع موظفوها بضمانات تتعلق بمدة عملهم فقط
الميزانية	تمتلك وتدير ميزانيتها الخاصة باستقلال تام عن المتابعة اليومية من قبل السلطة التنفيذية	تعتبر ميزانيتها جزءًا من ميزانية إحدى الوزارات أو ميزانيات السلطات المحلية	تمتلك ميزانيتها الخاصة	تعتبر ميزانيتها جزءًا من ميزانية إحدى الوزارات أو السلطات المحلية

٣٠- (وول، آلان)، (إليس، أندرو)، (آيوب، أيمن)، (دنداس، كارل)، (روكامي، جورام)، (ستينو، سارا)، تعريب أيمن أيوب، أشكال الإدارة الانتخابية، مرجع سابق، مرجع سابق، ص ٢٨

ملحق رقم ٢: مقارنة بين هيئة الإشراف في القانون ٢٠٠٨/٢٥ وهيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤

هيئة الإشراف في القانون ٢٠١٧/٤٤	هيئة الإشراف في القانون ٢٠٠٨/٢٥
تنشأ هيئة دائمة تسمّى «هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية» وتمارس عملها بصورة مستقلة وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات. يواكب الوزير أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويحضر اجتماعات الهيئة عند الاقتضاء، من دون أن يشارك في التصويت.	تنشأ هيئة تسمّى «هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية» وترتبط مباشرة بوزير الداخلية والبلديات. يشرف الوزير على أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويعود له أن يحضر اجتماعاتها متى يشاء، فيترأس هذه الاجتماعات دون أن يشارك في التصويت. (المادة ١١)
تتألف الهيئة من ١١ عضوا بينهم ممثل عن هيئات المجتمع المدني	تتألف الهيئة من ١٠ أعضاء (المادة ١٢)
تبدأ ولاية أعضاء الهيئة من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم بناءً لقرار مجلس الوزراء، وتنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية العامة، على أن يتم تعيين هيئة جديدة قبل شهر من انتهاء ولاية أعضاء الهيئة القائمة.	تبدأ ولاية أعضاء الهيئة من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم بناءً لقرار مجلس الوزراء، وتنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية العامة. (المادة ١٣)
تتولى الهيئة المهام والصلاحيات الآتية: ١.إصدار القرارات والتعاميم التي تدخل ضمن مهامها ورفع الاقتراحات التي تراها مناسبة إلى الوزير . ٢.تلقي طلبات وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة والإلكترونية الراغبة بالمشاركة في تغطية عملية الإقتراع والفرز وتسليمها التصاريح اللازمة لذلك، ووضع قواعد سلوك للتغطية الإعلامية. ٣.تلقي طلبات وسائل الإعلام الخاصة المقروءة والمرئية والمسموعة الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الأجر وفقا لاحكام هذا القانون. ٤.مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الإعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقا لأحكام هذا القانون. ٥.تحديد شروط وأصول القيام بعمليات استطلاع الرأي وكذلك نشر أو بث أو توزيع النتائج أثناء الحملة الانتخابية ومراقبة التقيد بفترة الصمت الانتخابي. ٦.استلام الكشوفات المالية العائدة للحملات الانتخابية والتدقيق فيها خلال مهلة شهر من تاريخ إجراء الانتخابات. ٧.تلقي طلبات تسجيل المفوضين الماليين عن الحملة الانتخابية لكل مرشح وتسليمه إيصالا بذلك. ٨.ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقا لأحكام هذا القانون. ٩.قبول ودرس طلبات المراقبين الانتخابيين المحليين والدوليين ومنحهم التصاريح ووضع قواعد سلوك لهم.	تتولى الهيئة المهام والصلاحيات الآتية: (المادة ١٩) تلقي طلبات وسائل الاعلام الخاص، والمقروء والمرئي والمسموع، الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الأجر وفقاً لأحكام هذا القانون. مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الإعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقاً لأحكام هذا القانون. ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون. تسلم الكشوفات المالية العائدة لحملات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ إتمام العملية الانتخابية والتدقيق فيها. إعداد تقرير بأعمال الهيئة وإيداعه الوزير الذي يرفعه الى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

١٠.نشر الثقافة الانتخابية وارشاد الناخبين وتعزيز الممارسة الديمقراطية بالوسائل المتاحة كافة. ١١.تلقي الشكاوى في القضايا المتعلقة بمهامها والفصل بها، ويعود لها أن تتحرك عفواً عند تثبتها من أية مخالفة وإجراء المقتضى بشأنها. تقدم الهيئة تقريرا بأعمالها مع انتهاء ولايتها وتحيله إلى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء ووزير الداخلية والبلديات ورئاسة المجلس الدستوري.	
يعود للهيئة دراسة وقبول أو عدم قبول طلبات هيئات المجتمع المدني والدولي ذات الاختصاص لمراقبة الانتخابات، بعد استيفاء جميع الشروط المنصوص عليها القانون الانتخابي. يحق للهيئة إلغاء اعتماد أي جهة أو أحد المنتسبين لهذه الجهة مخوّل مواكبة العملية الإنتخابية في حال الإخلال بالشروط المحددة في القوانين والأنظمة.	يعود للوزارة دراسة وقبول أو عدم قبول طلبات هيئات المجتمع المدني والدولي ذات الاختصاص لمراقبة الانتخابات، بعد استيفاء جميع الشروط المنصوص عليها في القانون الانتخابي. (المادة ٢٠)
لا تكون اجتماعات الهيئة قانونية إلا بحضور سبعة أعضاء على الأقل ، وتتخذ قرارات الهيئة بالأكثرية المطلقة من الأعضاء الذين يؤلفونها قانوناً، وتخضع قراراتها للاستئناف أمام مجلس شورى الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغها أو نشرها، على أن يبّت بها مجلس شورى الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تقديم المراجعة.	تتخذ قرارات الهيئة بالأكثرية المطلقة من الأعضاء الذين يؤلفونها قانوناً، وتخضع قراراتها للطعن أمام مجلس شورى الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغها أو نشرها، على أن يبت بها مجلس شورى الدولة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تقديم المراجعة. (المادة ٢١)
يرتبط بالهيئة جهاز إداري دائم ولها أن تتعاقد مع من تراه مناسبا من أصحاب الاختصاص لمؤازرتها في أداء مهامها. كما للهيئة أن تطلب أن يلحق بها بصورة مؤقتة عدد من الموظفين العاملين في الإدارات والمؤسسات العامة من الفئة الرابعة أو ما يعادلها لقاء تعويضات تحدد من الوزير. يتم هذا الإلحاق بقرار من الوزير المختص بناءً على طلب الوزير المبني على اقتراح الهيئة وتحدد في هذا القرار مدة الإلحاق. تعد الهيئة مشروع موازنتها ويُخصص بناءً على اقتراح الوزير اعتمادات خاصة لموازنة الهيئة في موازنة وزارة الداخلية والبلديات .	يرتبط بالهيئة جهاز إداري ولها أن تتعاقد مع من تراه مناسباً من أصحاب الاختصاص لمؤازرتها في أداء مهامها. كما للهيئة أن تطلب أن يلحق بها بصورة مؤقتة عدد من الموظفين العاملين في الإدارات والمؤسسات العامة. يتم هذا الإلحاق بقرار من الوزير المختص بناء على طلب وزير الداخلية والبلديات وتحدد في هذا القرار مدة الإلحاق. يخصص بناءً اقتراح الوزير اعتمادات خاصة لموازنة الهيئة.

المصدر: قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٠٠٨/٢٥، قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٠١٧/٤٤

Sodeco, Petro Trad St.,
Sodeco 7 Bldg., 5th Fl.,
Beirut, Lebanon
+961 1 333713/4
info@lade.org.lb
lade.org.lb