التحليل القانوني والسياسي للإصلاح الانتخابي

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

شهد الكيان اللبناني تجارب انتخابية متعددة منذ منتصف القرن التاسع عشر، وتحديدًا منذ العام ١٨٦٠. ومع مرور الوقت، تحولت الانتخابات ودوريتها إلى عنصر ثابت في الحياة السياسية اللبنانية، لتصبح سمة مميزة للنظام السياسي، حيث استمرت الانتخابات بشكل منتظم على مدار العقود، باستثناء بعض الفترات المفصلية، أبرزها مرحلة الحرب الأهلية (١٩٧٢-١٩٩٢)، حيث توقف المسار الانتخابي بسبب الصراع المسلح، وكذلك مع مجلس نواب ٢٠٠٩، الذي شهد تمديدًا لولايته ثلاث مرات متتالية نتيجة الأوضاع السياسية والأمنية المعقّدة.

ورغم التحديات التي واجهتها العملية الانتخابية في لبنان، فقد شكّلت في كثير من الأحيان ساحة تنافس حقيقية بين تيارات سياسية متنوعة، وعكست صراعًا بين السلطة والمعارضة، وهو ما منحها طابعًا ديمقراطيًا نسبيًا مقارنةً مع بعض الدول المجاورة. وفي حين كانت الانتخابات في العديد من الجمهوريات العربية الأخرى تأخذ شكلًا صوريًا أقرب إلى عمليات المبايعة للحكام أو الأحزاب المسيطرة، بقيت الانتخابات اللبنانية، بدرجات متفاوتة، مجالًا للتعبير عن خيارات سياسية مختلفة ووسيلةً لإعادة تشكيل المشهد السياسي وفقًا للتحولات المجتمعية والموازين الداخلية.

وقد أسهمت هذه الخصوصية في ترسيخ مفهوم المشاركة السياسية، حيث كانت الانتخابات تُجرى بين قوى متباينة الرؤى والمصالح، ما أتاح للأحزاب والتيارات السياسية فرصة التنافس والتأثير في صنع القرار. ومع ذلك، ورغم استمرار هذه الانتخابات، فإنها لم تكن بمنأى عن العيوب البنيوية، مثل التوزيع الطائفي/المذهبي للمقاعد والتدخلات الخارجية واعتماد قوانين انتخابية غالبًا ما تعكس مصالح النخب والقوى السياسية أكثر من كونها وسيلة لتعزيز التمثيل الديمقراطي الحقيقي.

بذلك، يمكن القول إن الانتخابات في لبنان، رغم ما يحيط بها من تعقيدات ويعتريها من اختلالات، ظلّت واحدة من أبرز أدوات العمل السياسي وأحد العوامل التي تميّز النظام اللبناني عن غيره في المنطقة.

١ لمحة عامة عن الإطار القانوني الانتخابي في لبنان

عاش النظام الانتخابي اللبناني تحولات كبيرة تعكس التعقيدات الطائفية والسياسية في البلاد. فقد اعتمد لبنان، منذ الاستقلال في العام ١٩٤٣ وحتى العام ٢٠١٧، بشكل أساسي على نظام انتخابي أكثري قد أدى غالبًا، رغم سعيه للحفاظ على الاستقرار، إلى الإقصاء السياسي وتعميق الانقسامات الطائفية. وقد دفعت المطالب بتمثيل أكثر إنصافًا، إلى جانب ثغرات النظام الأكثري، نحو ضرورة الإصلاح الانتخابي.

التطور التاريخي للقوانين الانتخابية في لبنان: من النظام الأكثري إلى النظام النسبي

تؤدّي النظم الانتخابية دورًا أساسيًا في تشكيل التمثيل السياسي وهياكل الحكم، وتعكس إرادة الشعب في أي مجتمع. ويوجد نظامان انتخابيان رئيسيان يهيمنان على الأطر الديمقراطية حول العالم: النظام الأكثري (الفائز يأخذ كل شيء) ونظام التمثيل النسبي.

يعود تاريخ النظم الانتخابية الأكثرية، والمعروفة أيضًا بأنظمة الأغلبية أو التعددية، إلى الديمقراطيات البرلمانية الأولى في إنجلترا ودول أوروبية أخرى، مثل نظام «الأكثر أصواتًا يفوز» (First Past the Post). ويعتمد هذا النظام على مبدأ فوز المرشح أو الحزب الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات. ورغم أن هذا النظام يضمن الاستقرار السياسي من خلال تعزيز الأحزاب الكبرى وتشكيل حكومات متجانسة ومستقرة ربطًا بتوافر أكثرية نيابية تدعمها، فإن هذا النوع من الأنظمة غالبًا ما يميل إلى تهميش الأحزاب الصغيرة والمجموعات الأقل تمثيلًا، مما يؤدي إلى «تمثيل غير متناسب للقوى السياسية، لاسيما في المجتمعات التعددية».[١] في الواقع، تؤدي طبيعة الأنظمة الأكثرية إلى تركيز التمثيل في يد الأغلبية، مما يستبعد مجموعات أخرى، وخصوصًا الأقليات، وبالتالي «يجعل التمثيل السياسي أقل دقة وإنصافًا».[٢] ولهذا السبب، تصاعدت مع مرور الوقت الانتقادات الموجهة للنظام الأكثري، خاصةً في المجتمعات المنقسمة عرقيًا ودينيًا ولغويًا، مما أدى إلى الدعوة للإصلاحات الانتخابية واعتماد قوانين أكثر تمثيلًا وعدالة.

ونتيجةً للقصور في النظام الأكثري، بدأت الأنظمة النسبية تنتشر في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، حيث «أصبحت بلجيكا أول دولة أوروبية تعتمد نظام التمثيل النسبي في العام ١٨٩٩».[٣] يقوم النظام النسبي بشكله المبسّط على مبدأ توزيع المقاعد البرلمانية وفقًا لنسبة الأصوات التي يحصل عليها كل (لائحة) حزب (نسبة عدد الأصوات تُترجم بنسبة في عدد المقاعد)، مما «يضمن تمثيلًا أكثر عدالة للتوجهات السياسية المختلفة»،[٤] وهذا النظام ازداد انتشارًا في المجتمعات متعددة الأعراق والتي تتمتع بتنوع أيديولوجي، حيث تزايدت المطالبات بتمثيل أكثر عدالة وفعالية، مما سمح بوجود تعددية سياسية أوسع وتشكيل حكومات ائتلافية أكثر تنوعًا.

١- Raynolds, A. (2006). Electoral systems and the protection and participation of Minorities. Minority Rights Group International, p.2.
٢- Lijphart, A. (2006). "The case of Power-Sharing", in Electoral Systems and Democracy (ed. Diamond, L.). Johns Hopkins University Press, p.46.
٣- Colomer, J. (2004). Handbook of Electoral System Choice. Palgrave Macmillan, p.51.
٤- Gallagher, M., & Mitchell, P. (2008). The Politics of Electoral Systems. Oxford University Press, p.11.

اعتماد النظام الأكثري في لبنان

اعتمد لبنان نظامًا انتخابيًا أكثريًا ضمن دوائر متعددة المقاعد، متأثرًا بشكل كبير ببنيته السياسية الطائفية. فمنذ استقلاله في العام ١٩٤٣ وحتى الإصلاحات الانتخابية الأخيرة في العام ٢٠١٧، صُمّمت كل القوانين الانتخابية للحفاظ على التوازن الطائفي الدقيق بين مكوناته الدينية، حيث تم توزيع المقاعد البرلمانية بين الطوائف الدينية، بدلًا من أن يكون «محددًا بناءً على التنافس الحزبي البحت».[٥]

ورغم الجهود التي بُذلت في اتفاق الطائف (١٩٨٩) لإعادة التوازن إلى التمثيل الطائفي/السياسي عبر زيادة عدد النواب المسلمين في البرلمان، استمرت إشكاليات النظام الأكثري. وبالتالي، لم تؤدّ نتائج الانتخابات البرلمانية حتى العام ٢٠٠٩ إلى تغييرات جذرية. ورغم أن الهدف الأساسي للنظام الأكثري كان ضمان الاستقرار، فإنه غالبًا ما أدى إلى ممارسات مترسخة في العملية الانتخابية مثل ترسيم الدوائر الانتخابية (gerrymandering[٦]) والزبائنية السياسية، وهيمنة الأحزاب التقليدية والنخب السياسية، الأمر الذي حدّ من ظهور وجوه جديدة في المشهد السياسي، وهي المشكلة التي تُعرف في لبنان بعدم تداول النخب السياسية.

كانت انتخابات ٢٠٠٩ آخر انتخابات تُجرى وفقًا للنظام الأكثري قبل أن يتحول لبنان إلى نظام التمثيل النسبي في العام ٢٠١٨. ورغم أن الانتخابات الجديدة كانت مقررة في العام ٢٠١٣، فقد أُجّلت مرارًا بسبب الجمود السياسي والمخاوف الأمنية وعدم الاستقرار الإقليمي، لاسيما تداعيات الأزمة السورية. وبدلًا من إجراء انتخابات جديدة، مدّد البرلمان ولايته ثلاث مرات متتالية (٢٠١٣، ٢٠١٤، و٢٠١٧)، مبررًا ذلك «بأسباب لوجستية وأمنية».[٧] وقد أثار هذا التمديد المطول انتقادات واسعة من قبل المجتمع المدني والمعارضة، حيث اعتُبر انتكاسة ديمقراطية أتاحت للنخب التقليدية الاحتفاظ بالسلطة دون مساءلة انتخابية.

وساهم هذا التمديد المتكرر في تصاعد الاستياء الشعبي وإعادة إحياء المطالب بإصلاح النظام الانتخابي. كما مارست منظمات المجتمع المدني والحركات السياسية المستقلة والجهات الدولية ضغوطًا على السلطات اللبنانية لاعتماد إطار انتخابي أكثر تمثيلًا، جراء تبلور توجه لدى النخب السياسية بالتحول نحو النظام النسبي مع الصوت التفضيلي والذي رأت فيه «حلًا وسطًا يسمح لها بالحفاظ على نفوذها مع الاستجابة للمطالب الإصلاحية».[٨] وبالتالي، جاء الانتقال من النظام الأكثري إلى النظام النسبي نتيجة لعوامل رئيسية.

قصور في النظام الأكثري: منح هذا النظام الأفضلية بشكل غير متناسب للنخب السياسية التقليدية والقادة الطائفيين، مما جعل من الصعب على الأحزاب الناشئة أو الحركات المستقلة أو المرشحين المستقلين التنافس بفعالية.

الضغط الشعبي والمجتمع المدني: أقامت منظمات المجتمع المدني ومجموعات المعارضة حملات من أجل إصلاح النظام الانتخابي، بحجة أن النظام القائم لا يعكس التنوع السياسي في لبنان.

تسويات السلطة وإعادة إنتاج النفوذ: رغم تردد العديد من الفاعلين السياسيين التقليديين في تبنّي التمثيل النسبي، فقد رأوا فيه وسيلة للحفاظ على نفوذهم مع الاستجابة للمطالب الإصلاحية.

٥- Diss, M., & Steffen F. (2017). The Distribution of Power in Lebanese Parliament Revisited. https://shorturl.at/Mjadu.

٦- Drawing the boundaries of electoral districts in a way that gives one party an unfair advantage over its rivals.

٧- Abbas, A., & Worall J. (2015). Stable instability: the Syrian conflict and the postponement of the 2013 Lebanese parliamentary elections. Third World Quarterly, 10) 36). pp. 1967-1944, p.2.

٨- ElGhossein, A. (2017). One Step Forward for Lebanon's Elections. Carnegie Endowment. https://shorturl.at/OnjPl

هذا التحول سمح بظهور مشهد سياسي متنوع نسبيًا في انتخابات ٢٠١٨، غير أن مدى فعاليته في تعزيز الإصلاح الديمقراطي الحقيقي لا يزال موضع جدل. فقد احتفظ القانون الجديد بالحصص الطائفية وإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية وفقًا لمصالح القوى السياسية المتحكمة في البرلمان، مما أبقى على نفوذها وهيمنتها على مجريات الحياة السياسية. وجاءت انتخابات العام ٢٠٢٢ لتتيح «تسربًا خجولًا» للقوى غير التقليدية. ترافق ذلك مع نمو في عدد السيدات اللواتي وصلن إلى الندوة البرلمانية (٨ من أصل ١٢٨، بما نسبته ٦,٢٥٪). ومع ذلك، مثّل هذا الإصلاح خطوة مهمة ولكن غير مكتملة نحو تمثيل أكثر شمولًا، مما يعكس الإمكانيات والقيود التي تحكم عملية التغيير الانتخابي ضمن الإطار السياسي الطائفي العميق في لبنان.

رغم هذه الإصلاحات الخجولة، لا يزال النظام الانتخابي ينطلق منذ عشرينات القرن الماضي من تمركز قاعدة ثابتة غير متغيرة، وهي وجود «هيئة ناخبة موحدة» في «كافة الدوائر» التي تتمركز على قاعدة متغيرة غير ثابتة، بحيث يتشارك الناخبون من طوائف ومذاهب مختلفة في الاقتراع إلى مرشحين من طوائف ومذاهب مختلفة، كل ضمن دائرته الانتخابية التي قد تَتوَسع أو تَضيق جغرافيًا، ولعدد من المقاعد قد يَزيد أو يَنقص.

I. تحليل قانون ٢٠١٧/٤٤ وفقًا للمعايير الدولية

حظي قانون الانتخابات اللبناني للعام ٢٠١٧ (القانون ٢٠١٧/٤٤) بالترحيب باعتباره إصلاحًا طال انتظاره، إذ يمثّل انتقال البلاد من النظام الأكثري إلى النظام النسبي. وكان الهدف من هذا التحول تعزيز الشمولية السياسية وتقليل التشوهات الانتخابية وتحسين تمثيل الأحزاب الصغيرة والمرشحين المستقلين. ورغم إدخال بعض التحسينات الهيكلية، لا يزال القانون بعيدًا عن تلبية المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية، كما حددتها لجنة البندقية ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) ومنظمات المجتمع المدني المحلي، وفي مقدمتها الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات.

هناك العديد من العيوب الجوهرية في القانون التي تقوّض إمكانيات تبلور حياة ديمقراطية حقيقية، إذ إنه لا زال يعزز البنية السياسية الطائفية/المذهبية والمناطقية والنخبوية القائمة بدلًا من تعزيز التنافسية الانتخابية العادلة والتمثيل الحقيقي:

١- نظام الصوت التفضيلي وتأثيره على التمثيل النسبي

يُعدّ نظام الصوت التفضيلي أحد أبرز نقاط الضعف في القانون، حيث يشوه مبدأ النسبية ذاته. فهو يسمح للناخبين باختيار مرشح واحد ضمن الدائرة الصغرى إلى جانب التصويت للّائحة. وبدلًا من تعزيز التمثيل النسبي، فإن هذه الآلية تعيد إنتاج الديناميكيات الأكثرية، مما «يتيح للقوى السياسية التقليدية بالهيمنة على الانتخابات ضمن معاقلها الطائفية». وبدلًا من تعزيز التنافس القائم على البرامج السياسية بين الأحزاب وقيام تنافس بين اللوائح على أسس مرتبطة ببرامجها، فإن الصوت التفضيلي (من خلال تجربتَي انتخابات ٢٠١٨ و٢٠٢٢) قد نقل التنافس بين اللوائح إلى التنافس بين المرشحين في اللائحة.

٢- استمرار الطابع الطائفي للنظام الانتخابي

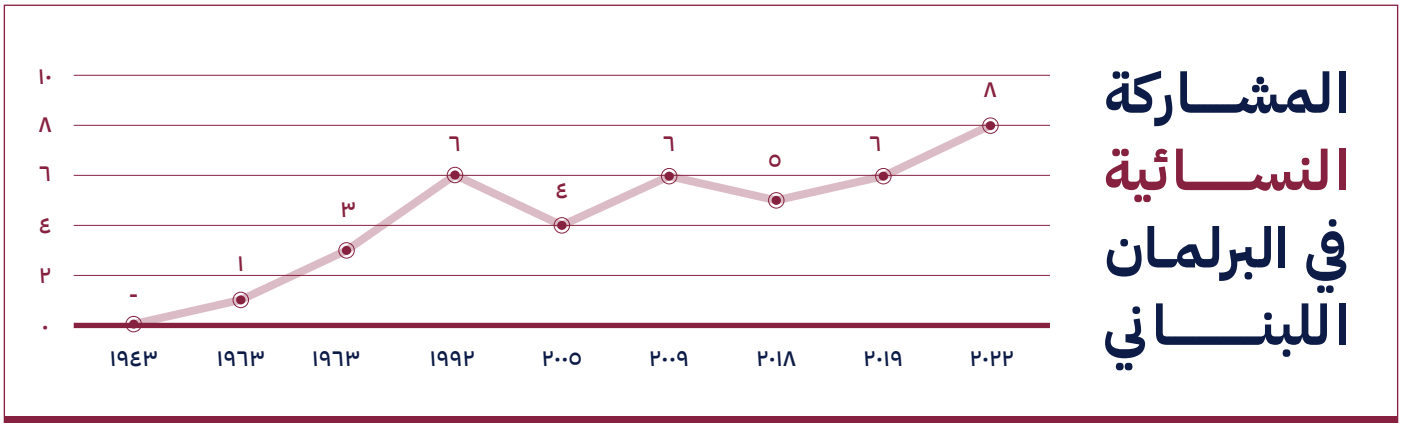
إلى جانب إشكالية الصوت التفضيلي، فشل القانون في كسر الإطار الطائفي الصارم في لبنان. فبينما يرتبط التمثيل النسبي عادةً بالتعددية السياسية والتمثيل الأيديولوجي الأوسع، لا تزال المقاعد البرلمانية في لبنان تُوزع على أساس الحصص الطائفية المسبقة، و«يتناقض هذا الترسيخ الطائفي مع المبادئ الديمقراطية الدولية»[٩] التي تشدد على التمثيل المتساوي بناءً على التفضيلات السياسية، وليس الهوية الدينية.

٣- التلاعب بالدوائر الانتخابية (الجيري ماندرينغ)

لا تزال آلية تقسيم الدوائر تصدر عن البرلمان، وتحديدًا عن توافق الكتل النيابية المهيمنة، وبالتالي فمن يجري الترسيم يكون هاجسه الأساس انعكاس هذا الترسيم على مصالحه الخاصة، وفي الغالب تكون الانتخابات محسومة مسبقا في العديد من الدوائر، مما أضعف الفوائد المحتملة للتمثيل النسبي. وتؤكد المعايير الدولية للانتخابات أهمية انتفاء أي إمكانية لوجود عملية تلاعب انتخابي، وعلى أن تتمّ عملية ترسيم الدوائر من جهة محايدة وبشفافية لضمان قيام منافسة انتخابية عادلة، وهو «مبدأ لا يزال غير متحقق في النظام اللبناني».[١٠]

٤- ضعف مشاركة المرأة اللبنانية في الندوة البرلمانية

رغم تنامي عدد النساء في برلمان ٢٠٢٢ (من سيدة في برلمان العام ١٩٦٣ إلى ٨ سيدات في برلمان العام ٢٠٢٢)، فقد فشل هذا القانون في معالجة مشكلة التمثيل المنخفض للمرأة في السياسة اللبنانية. ورغم المطالب المتكررة بفرض كوتا نسائية (كوتا الترشح، كوتا المقاعد، كوتا النتائج) لضمان مشاركة المرأة في الحياة السياسية، لم يقدّم القانون ٢٠١٧/٤٤ أي «آليات قانونية لتعزيز تمثيل النساء في البرلمان».[١١] وبذلك، لا يزال لبنان متأخرًا في تحقيق الشمولية الجندرية، حيث أدى غياب الكوتا النسائية إلى استمرار البنى الذكورية التقليدية، مما حدّ من فرص النساء في دخول الحياة السياسية على قدم المساواة مع نظرائهن الرجال.



رسم بياني يوضح تطوّر المشاركة السياسية للمرأة في البرلمان اللبناني

٥- عدم وجود إدارة انتخابية محايدة ومستقلة

علاوة على ذلك، تدير وزارة الداخلية والبلديات العملية الانتخابية في لبنان، مما أثار ولا يزال يثير مخاوف بشأن التدخل السياسي وضعف الشفافية وانخفاض الكفاءة. ونظرًا إلى غياب إدارة انتخابية مستقلة ودائمة ذات صلاحيات واضحة، تظل الإدارة الانتخابية (هيئة الإشراف على الانتخابات، وزارة الداخلية والبلديات) مؤقتة، وتعتمد على «لجان انتخابية خاصة يتم حلها بعد كل دورة انتخابية».[١٢]

ختامًا، لا تزال مشكلة الفساد الانتخابي المستمرة تقوّض شرعية الانتخابات اللبنانية. ورغم أن قانون ٢٠١٧ قد أدخل آليات رقابية، بما في ذلك إنشاء هيئة الإشراف على الانتخابات، فإنه «فشل في فرض تدابير صارمة لمكافحة شراء الأصوات، والرشوة السياسية، والتزوير الانتخابي».[١٣] وفي ظل نظام تترسخ فيه شبكات الزبائنية، يظلّ الفساد الانتخابي منتشرًا بشكل كبير، حيث يستمر شراء الأصوات وترهيب الناخبين في لعب دور حاسم في نتائج الانتخابات.

٩- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966), Article 25: Right to Participate in Public Affairs and Elections, United Nations.
١٠- Venice Commission (2003), Code of Good Practice in Electoral Matters, Council of Europe, p.23.
١١-١٢- تقرير المراقبة الصادر عن LADE لعام ٢٠٢٢
١٣- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2022), Lebanese 2022: Final Report, p.5.

شهد لبنان منذ ١٩٢٢ وحتى ٢٠١٧ اعتماد ١١ قانونًا انتخابيًا، توزعت بين ثلاث مراحل: مرحلة الانتداب، مرحلة الاستقلال، ومرحلة ما بعد اتفاق الطائف. فقد وُضع قانونان انتخابيان خلال عهد الانتداب الفرنسي، ثم أُقرّت أربعة قوانين خلال مرحلة الاستقلال، بينما شهدت فترة ما بعد اتفاق الطائف خمسة قوانين انتخابية عكست طبيعة التحولات السياسية التي شهدها لبنان في تلك الفترات. ورغم هذا التعدد القانوني، بقي النظام الانتخابي في جوهره ثابتًا، باستثناء القانون رقم ٢٠١٧/٤٤ الذي أدخل تغييرات جوهرية عبر اعتماد نظام التمثيل النسبي بدلًا من النظام الأكثري.

ورغم تغيّر القوانين الانتخابية، فإن العديد من الظروف والعوامل التي أثّرت على مسار الانتخابات منذ البدايات بقيت قائمة، حيث استمرت في تشكيل بيئة العملية الانتخابية والتأثير على مجرياتها. وأسهم هذا الثبات في إعادة إنتاج أنماط سلوكية سياسية وانتخابية لدى الناخبين، حيث بقيت الاعتبارات الطائفية والمناطقية والحزبية عوامل مؤثرة في تشكيل القوائم الانتخابية وفاعلة في التحكّم بخيارات الناخبين وتحديد نتائج الانتخابات.

إلى جانب ذلك، ورغم مرور أكثر من قرن على أول انتخابات تمثيلية، لا تزال القوانين الانتخابية اللبنانية تعتمد في كثير من جوانبها على المبادئ التي وُضعت مع تشكيل أول المجالس التمثيلية، والتي أفرزت إشكاليات متكررة تظهر مع كل استحقاق انتخابي. إذ تُطرَح في كل دورة انتخابية تساؤلات عن ديمقراطية العملية الانتخابية وقدرتها على تحقيق تمثيل عادل وشامل، في ظل نظام يفرض تحديات تتعلق بعدالة التوزيع الطائفي/المذهبي والمناطقي للمقاعد، بالإضافة إلى تأثيرات المال السياسي والنفوذ الحزبي.

ويظل البحث عن الآليات الأمثل لضمان انتخابات ديمقراطية حقيقية في لبنان من أبرز القضايا المطروحة، حيث يتطلب تحقيق ذلك إصلاحات جذرية تعالج مكامن الخلل المتراكمة منذ عقود، سواء من حيث القوانين المعتمدة أو من حيث الممارسات المتعدية على القوانين وآليات إدارة العملية الانتخابية وتنظيمها والإشراف عليها.

١- الثابت والمتغير في القوانين الانتخابية

هيمن على القوانين الانتخابية اللبنانية المتعاقبة مبدأ ثابت يرتبط بتغير الدوائر الانتخابية لغاية العام ٢٠٠٨ وفقًا لمصالح مرتبطة بالقوى والأحزاب السياسية من أجل أن تأتي متوافقة مع معطيات خاصة بكل منها وبالتالي تتيح لها المحافظة و/أو الحصول على المقاعد النيابية. وربطًا بهذه الممارسات، كانت القوانين تفتقد إلى أي مواد تنظّم التنافس بشفافية و/أو تؤمّن منافسة متكافئة.

ولكن مع إقرار القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥، ومن بعده القانون رقم ٢٠١٧/٤٤، برزت التحولات الجذرية. فقد شهد قانون العام ٢٠٠٨ إقرار مجموعة من الإصلاحات، تطورت مع قانون العام ٢٠١٧، إذ تضمن إصلاحات جذرية تنظم سير العملية الانتخابية، رغم التشديد الكبير من قبل الخبراء ومنظمات المجتمع المدني اللبناني على الحاجة المستمرة والملحة لعدد من الإصلاحات لكي تخطو العملية الانتخابية نحو توصيفها بانتخابات ديمقراطية ونزيهة وشفافة.

٢- الإصلاحات التي تضمنها القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ وتم تطوير بعضها في القانون رقم ٢٠١٧/٤٤

أهم الإصلاحات ذات الطابع العام:

١. إجراء الانتخابات في كل الدوائر على جميع الأراضي اللبنانية في يوم واحد
٢. إدخال بعض البنود المتعلقة بتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين
٣. إنشاء هيئة الإشراف على الانتخابات
٤. اعتماد فترة الصمت الانتخابي
٥. قوننة حق منظمات المجتمع المدني المحلي بمراقبة سير العملية الانتخابية
٦. وضع سقف ثابت ومتحرّك للإنفاق الانتخابي
٧. إدخال مواد تنص على مشاركة اللبنانيين غير المقيمين على الأراضي اللبنانية في الاقتراع

إضافة لذلك، يُسجَّل لقانون الانتخاب أنه نص على أمور لوجستية منها:

١. استعمال صندوق الاقتراع الشفاف
٢. استعمال الحبر السري
٣. إلزامية الاقتراع داخل المعزل
٤. منع المندوبين من التدخل في سير العملية
٥. منع الدعاية الانتخابية في محيط مركز الاقتراع وداخلها
٦. منع نشر الدراسات والإحصاءات قبل عشرة أيام من الانتخابات

لقد أخذت هذه الإصلاحات مجال التطبيق في ثلاث انتخابات (٢٠٠٩-٢٠١٨-٢٠٢٢)، غير أنه بعد كل عملية انتخابية، تظهر ثغرات في النصوص ومخالفات متعمدة وتقصير في أداء الجهة المنظمة للعملية (وزارة الداخلية والبلديات وهيئة الإشراف)، مما يؤثر كليًا على نزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها وديمقراطيتها، وبالتالي ثمة حاجة ملحة لتطوير هذه الإصلاحات وإدخال أخرى.

٣- الإصلاحات المقترحة

ومن هذه الإصلاحات[١٤] التي لا تزال تتردد في تقارير الجمعيات الأهلية والإقليمية والدولية التي تعنى بديمقراطية الانتخابات:

تعديـلات الدستورية

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
خفض سن الاقتراع	تعديل المادة ٢١		لكل وطني لبناني/ة بلغ من العمر ١٨ سنة كاملة في يوم الاقتراع الحق في أن يكون ناخبًا على أن تتوفر الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب المرعي الإجراء
مدة ولاية المجلس النيابي	إضافة مادة		إضافة مادة دستورية[١٥] واضحة تحدد ولاية المجلس بأربع سنوات غير قابلة للتمديد وأو التجديد[١٦]
قانون الانتخابات	إضافة مادة		منع تعديل و/أو وضع قانون للانتخابات قبل سنة من تاريخ الانتخابات المرتقبة.

تعديل قانون الانتخابات | في إدارة العملية الانتخابية

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
هيئة الإشراف على الانتخابات من الأفضل إصدار قانون خاص منفصل عن قانون الانتخابات	الفصل الثالث المواد ٩-٢٣ وكافة المواد المرتبطة بعمل وصلاحيات الهيئة	إنشاء هيئة مستقلة ودائمة للانتخابات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري (الشخصية المعنوية) وتكون مسؤولة عن إدارة كافة أنواع الانتخابات: • نيابية • اقتراع غير المقيمين • بلدية • وأي مكونات انتخابية إدارية تنشأ في المستقبل • الاستفتاء في حالة اعتماده	

١٤- إن منهجية هذه التعديلات لا تدخل في 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

١٥- وذلك لحسم أي محاولات قد تجري مستقبلًا للتمديد و/أو التجديد، وهنالك دول عدة في العالم تؤكد في دساتيرها الفترة الزمانية والمواعيد التي يتوجب فيها إجراء الانتخابات ومنها:

- كوستاريكا: الدستور يحدد أن الانتخابات التشريعية والرئاسية تجري في الأحد الأول من شباط كل أربع سنوات. (المادة ١٣٨)
- هندوراس: الدستور يحدد أن الانتخابات العامة (بما فيها التشريعية) تجرى في الأحد الأخير من تشرين الثاني كل أربع سنوات. (المادة ٢٣٧)
- نيكاراغوا: الدستور ينص أن الانتخابات العامة (تشمل الجمعية الوطنية) تُجرى في الأحد الأول من تشرين الثاني كل خمس سنوات. (المادة ١٧٨)
- السلفادور: يحدد الدستور أن الانتخابات التشريعية تتم في أول أحد من آذار كل ثلاث سنوات. (المادة ٧٣)
- جمهورية الدومينيكان: يحدد الدستور الانتخابات الرئاسية والتشريعية في الأحد الثالث من مايو كل أربع سنوات. (المادة ٢٠٩)

١٦- يحدد الدستور الفرنسي ولاية الجمعية الوطنية (البرلمان) بخمس سنوات. المادة ١٢ تنص على أنه لا يمكن تمديد الولاية إلا في حالة الحرب، وبموافقة البرلمان نفسه، ولكن حتى في هذه الحالة، يجب أن يتم ذلك ضمن إطار دستوري واضح، فالأصل هو عدم التمديد. ويحدد الدستور الإيطالي في المادة ٦٠ ولاية مجلسي البرلمان بخمس سنوات. يؤكد الدستور ضرورة إجراء انتخابات جديدة في نهاية الولاية، ولا يسمح بالتمديد إلا في حالة الحرب.

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
العتبة الانتخابية		وضع عتبة انتخابية موحدة (٥٪) لكافة الدوائر الانتخابية غير مرتبطة بالحاصل الانتخابي.	
إلغاء الصوت التفضيلي	**المادة ٩٨:** **تعديل الفقرة ١** **إلغاء الفقرات ٢/٣/٤**	لكل ناخب/ة أن يقترع للائحة واحدة من بين اللوائح المتنافسة.	
البطاقة الممغنطة	**إلغاء المادة ٨٤**	على الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين بناء على اقتراح الوزير، اتخاذ الإجراءات الآيلة إلى اعتماد البطاقة الإلكترونية الممغنطة في العملية الانتخابية المقبلة، وأن تقترح على مجلس النواب التعديلات اللازمة على هذا القانون التي تقتضيها اعتماد البطاقة الإلكترونية الممغنطة.	تجدر الإشارة إلى أنه من الأفضل الاستمرار باعتماد بطاقة الهوية /جواز السفر كما هو وارد في الفقرة الأولى من المادة ٩٥ من قانون الانتخابات[١٧]، والتوجه نحو تعميم بطاقة الهوية الإلكترونية (eID)، وذلك لكونها ليست فقط مجرد بطاقة: فهي بوابة للخدمات الحكومية والمالية، أداة توقيع رقمي، ومكوّن أساسي للبنية الرقمية للدولة الحديثة. من جهة أخرى، فإن الميزانية التي ستتكفل بها الحكومة من أجل البطاقة الممغنطة والتي سوف تستعمل لهدف واحد (الاقتراع) من الممكن الاستفادة منها باعتماد بطاقة الهوية الإلكترونية للناخبين ولكافة المواطنين.
المندوبون	**تعديل الفقرة الأولى من المادة ٩٠**	يحق لكل مرشح ضمن لائحة أن ينتدب عنه ناخبين من الدائرة الانتخابية لدخول قلم الاقتراع بمعدل مندوب ثابت على الأكثر لكل قلم اقتراع. كما يحق لها أن تختار مندوبين متجولين لدخول جميع الأقلام في الدائرة من بين الناخبين في هذه الاخيرة وذلك بمعدل مندوب واحد لكل قلمين من أقلام الاقتراع في القرى ومندوب واحد لكل ثلاث أقلام اقتراع في المدن.	يحق لكل لائحة أن تنتدب عنها ناخبين من الدائرة الانتخابية لدخول قلم الاقتراع بمعدل مندوب عدد ٢ ثابت على الأكثر لكل قلم اقتراع. كما يحق لها أن تختار مندوبين متجولين لدخول جميع الأقلام في الدائرة من بين الناخبين في هذه الأخيرة وذلك بمعدل مندوب واحد لكل قلمين من أقلام الاقتراع في القرى ومندوب واحد لكل ثلاث أقلام اقتراع في المدن.

١٧- المادة ٩٥ في عملية الاقتراع
١.عند دخول الناخب إلى قلم الاقتراع، يقوم رئيس القلم بالتثبت من هويته، استناداً إلى بطاقة هويته أو جواز سفره اللبناني العادي الصالح. وعند وجود اختلاف مادي في الوقوعات بين بطاقة الهوية أو جواز السفر من جهة ولوائح الشطب من جهة أخرى، يعتد برقم بطاقة الهوية أو برقم جواز السفر.

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
في مراكز الاقتراع	**إضافة**	تعيين رئيس مدني لكل مركز من مراكز الاقتراع	
الاقتراع: إلغاء الظرف	**تعديل الفقرة ٢ من المادة ٩٥**	وبظرف ممهور بالخاتم الرسمي بعد توقيعه عليه	بعد تثبت هيئة القلم من أن اسم الناخب وارد في لوائح الشطب العائدة للقلم، يزوّد رئيس القلم الناخب بورقة الاقتراع وذلك بعد أن يوقّع مع الكاتب على الجانب الخلفي من الورقة ويطلب إليه التوجه إلزاميًا إلى وراء المعزل لممارسة حقه الانتخابي بحرية، وذلك تحت طائلة منعه من الاقتراع.
في الفرز والعد	**تعديل المادة ١٠٠**	القيام بالعد في أقلام الاقتراع	إجراء الفرز في مركز الاقتراع بعد دمج كافة الأقلام مع بعضها بإشراف رئيس المركز ومساعدة كافة رؤساء الأقلام.
اقتراع غير المقيمين في المقاعد الـ ٦	**إلغاء المادة ١٢٢**	يضاف ستة مقاعد لغير المقيمين الى عدد أعضاء مجلس النواب ليصبح ١٣٤ عضوًا في الدورة الانتخابية التي سوف تلي الدورة الانتخابية الأولى التي ستجري وفق هذا القانون. في الدورة اللاحقة، يخفض ستة مقاعد من عدد أعضاء مجلس النواب الـ ١٢٨ من نفس الطوائف التي خصصت لغير المقيمين في المادة ١١٢ من هذا القانون، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.	

تعديل قانون الانتخابات | في اقتراع ذوي الاحتياجات الخاصة

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
مراكز وأقلام الاقتراع	إضافة مادة	تجهيز المراكز والأقلام كافة لاستقبال الناخبين والناخبات من ذوي الإعاقة.	تطبيق القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٠

تعديل قانون الانتخابات | في التمويل والإنفاق الانتخابي

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
سقف الإنفاق الانتخابي		المادة ٦١ الجديدة: في سقف إنفاق من القانون رقم ٢٠٢١/٨	تخفيض سقف الإنفاق
المساعدات العينية	إلغاء الفقرة ٢ من المادة ٦٢	اعتبارها نوعًا من أنواع الرشاوى سواء درجت العادة على منحها أم لا	تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة أعلاه إذا كانت مقدمة من مرشحين او مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون أو أحزاب حتى ولو درجوا على تقديمها بذات الحجم والكمية بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية، وفي هذه الحالة تعتبر المدفوعات والمساعدات المقدمة اثناء الحملة الانتخابية من ضمن السقف الانتخابي المنصوص عليه في المادة ٦١.
اعتبارالعمل التطوعي للمندوبين والمندوبات جزءًا من النفقات الانتخابية	تعديل الفقرة ٤ من المادة ٦٠	لا تعتبر مساهمة بمعنى هذا القانون خدمات الأفراد الذين تطوعوا من دون مقابل.	تعتبر مساهمة بمعنى هذا القانون خدمات الأفراد (المندوبين والمندوبات) الذين تطوعوا من دون مقابل.

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
الميغاسنتر	**وضع مادة تتعلق بالميغاسنتر**	تعديلات بعض المواد تتعلق بالاقتراع في أماكن السكن لمن يرغب. المادة ٣٢: في نشر القوائم وتعميمها قبل الأول من شباط من كل سنة، ترسل المديرية العامة للأحوال الشخصية نسخًا عن القوائم الانتخابية الأولية إلى البلديات والمختارين ومراكز المحافظات والأقضية بهدف نشرها وتعميمها، تسهيلًا للتنقيح النهائي، على أن يستلم المرسل إليهم هذه القوائم قبل الأول من شباط كحدٍ أقصى كي يدعو الناخبين للاطلاع عليها، وكي يقوموا بتنقيحها وفق ما يتوفر لديهم من معلومات موثقة. تعديل المادة ٣٣ لتُضاف إليها فقرة جديدة.	إنشاء عدد من الميغا سنتر في المحافظات وأو في مراكز الأقضية وفقا لآليات محددة التأكيد على التسجيل المسبق الإلزامي للناخبين. المادة ٣٢: قبل الاول من شباط من كل سنة، ترسل المديرية العامة للأحوال الشخصية نسخاً عن القوائم الانتخابية الأولية الى البلديات والى المختارين والى مراكز المحافظات والاقضية وذلك بهدف نشرها وتعميمها، (متضمنة قوائم الناخبين الذين قرروا الإقتراع في أماكن سكنهم)، تسهيلاً للتنقيح النهائي، على أن يستلم المرسل إليهم هذه القوائم قبل الاول من شباط كحدٍ أقصى كي يدعو الناخبين للاطلاع عليها، وكي يقوموا بتنقيحها وفق ما يتوفر لديهم من معلومات موثقة. م ٣٣: تُضاف إليها الفقرة التالية: وعلى الوزارة أن تنشر القوائم الانتخابية الأولية للناخبين الذي اختاروا الاقتراع في الميغاسنتر، ضمن المهلة ذاتها، على صفحتها على الشبكة الالكترونية (Website) وتصدر أقراصًا مدمجة تتضمنها.

تعديل قانون الانتخابات | الإعلام والإعلان الانتخابيان

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
الإعلام والإعلان الانتخابيان	تطبيق مواد الفصل السادس المتعلق (٦٨-٨٣)		
فترة الصمت الانتخابي	تعديل المادة ٧٨	إضافة فقرة تتعلق بنشاط المرشحين	ابتداءً من الساعة الصفر لليوم السابق ليوم الانتخابات ولغاية إقفال صناديق الاقتراع، يحظر على: ١. المرشحين القيام بأي نشاط أو دعاية انتخابية. ٢. جميع وسائل الإعلام بث أي إعلان أو دعاية أو نداء انتخابي مباشر باستثناء ما يصعب تفاديه من صوت و/أو صورة لدى التغطية المباشرة لمجريات العمليات الانتخابية. في يوم الاقتراع، تقتصر التغطية الاعلامية على نقل وقائع العملية الانتخابية.
الهيئة المستقلّة لتنظيم الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب (الهيئة الناظمة للإعلام)	هي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري	مهامها: مكلفة بالسهر على ضمان حرية الإعلام المرئي المسموع والمكتوب والاتصال وتعدديته	إنشاء. من صلاحياتها: متابعة ومراقبة الإعلام والإعلان والدعاية الانتخابية. تنسق مع الهيئة المستقلة للانتخابات أثناء العملية الانتخابية.

تعديل قانون الانتخابات | المشاركة السياسية للمرأة

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
الكوتا النسائية	إضافة مادة	إقرار مادة في قانون الانتخابات تتعلق بتحديد نسبة مئوية مخصصة للنساء بين ٥٠-٣٠٪ من المقاعد	على مدى ثلاث دورات انتخابية متتالية لا مانع من القيام بتدريج النسبة المئوية للمقاعد المحجوزة للنساء في البرلمان اللبناني على النحو التالي: الدورة الأولى: ٣٠٪ الدورة الثانية: ٤٠٪ الدورة الثالثة: ٥٠٪

الموضوع	المادة	الإصلاح	النص الجديد
في المقاعد الـ ٦	**إلغاء المادة ١٢٢**	تضاف ستة مقاعد لغير المقيمين الى عدد أعضاء مجلس النواب ليصبح ١٣٤ عضوًا في الدورة الانتخابية التي سوف تلي الدورة الانتخابية الأولى التي ستجري وفق هذا القانون. في الدورة اللاحقة، يخفض ستة مقاعد من عدد أعضاء مجلس النواب الـ ١٢٨ من نفس الطوائف التي خصصت لغير المقيمين في المادة ١١٢ من هذا القانون، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.	
في الفرز والعد	**تطبيق المادة ١٢٠: في إيداع المغلفات وباقي المستندات**	ينظم كل قلم محضرًا بالعملية الانتخابية على نسختين مع بيان عدد الناخبين والمقترعين وعدد أوراق الاقتراع. يوقّع هذا المحضر من قبل هيئة القلم ومن المندوبين المعتمدين الحاضرين في حال وجودهم، وتبقى نسخة عنه في السفارة أو القنصلية بعهدة السفير أو القنصل، وترسل النسخة الثانية فورًا مع المغلفات الخاصة الكبيرة العائدة لأوراق الاقتراع وباقي المستندات الانتخابية إلى مصرف لبنان عبر وزارة الخارجية والمغتربين. في نهاية عملية الاقتراع يوم الأحد المحدد لإجراء الانتخابات النيابية في لبنان، ترسل المغلفات المذكورة مع باقي المستندات الانتخابية إلى لجنة القيد العليا في بيروت لفرزها من قبلها وتوثيق نتائجها، وتراعى في هذه العملية القواعد المنصوص عليها في هذا القانون بخصوص سلامة النقل ومراقبة الفرز.	حيث يتم فرز وجمع وتوثيق النتائج في مدينة بيروت وترسل النتائج إلكترونيًا مع صورها إلى مراكز الدوائر الانتخابية لإضافتها إلى النتائج النهائية.

خـاتمة

تهدف الإصلاحات المقترحة إلى وضع القانون الانتخابي على مستوى التطورات المجتمعية والتكنولوجية المتسارعة التي يعيشها لبنان كما بقية دول العالم، وبالتالي يتوجب التأكيد أنه لا وجود لقانون انتخابي أمثل، إنما هناك قوانين انتخابية تعمل على مقاربة التحولات التي تصيب المجتمعات.

وتتوجب أيضًا الإشارة إلى أنه لا يمكن إسقاط أي قانون وأي تجربة ناجحة في دولة ما وعزلها عن منظومة من القيم والعادات والتجارب الثقافية والاجتماعية والسياسية لدولة ما، ومن جهة أخرى من الضروري الإشارة إلى أن قانون ما رافقه النجاح في دولة ما في فقرة زمنية ما من المؤكد أنه لا يصلح للأزمنة كافة.

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