



اقتراح تعديل بعض مواد قانون الإنتخابات رقم 2017/44

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

بيروت - ايلول 2018



جميع الحقوق محفوظة © الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

أولاً: اقتراح تعديل المادتين 58 و62 في ما يتعلق بمصاريف انتقال الناخبين

الأسباب الموجبة

تعرف المادة 58 النفقات الانتخابية كما يلي: "تعتبر نفقات انتخابية بمفهوم هذا القانون مجموع النفقات المدفوعة من قبل اللائحة أو المرشح وكذلك النفقات المدفوعة لحساب أو مصلحة أي منهما برضاها الصريح أو الضمني من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين أو الأحزاب أو الجمعيات أو أي جمعية أخرى، شرط أن تتعلق مباشرة بالحملة الانتخابية وبعملية الاقتراع ويتحقق الاتصال المشروع بين اللائحة أو المرشح والناخب." وتعد المادة نفسها بعض هذه النفقات المشروعة على سبيل البيان لا الحصر، ومن ضمنها مصاريف انتقال الناخبين من الداخل ومن الخارج.

ولكن تأمين مصاريف انتقال الناخبين هو في الحقيقة من أساليب الضغط والتأثير على إرادة الناخب.

ومن الضروري التفريق بين تأمين وسائل النقل من قبل الأحزاب وتأمين بدلات الانتقال النقدية، ولاسيما دفع ثمن بطاقات السفر من الخارج. ففي بعض البلدان التي تتمتع بممارسات ديمقراطية متطورة وحيث إرساء دولة القانون على مدى أجيال يوفر الحصانة اللازمة لسرية الاقتراع وإرادة الناخب، يسمح القانون للأحزاب أو المرشحين بتأمين وسائل النقل للأشخاص محدودي الحركة مثل كبار السن أو ذوي الاحتياجات الخاصة أو للأشخاص القاطنين في المناطق النائية (الولايات المتحدة، ألمانيا). وتحتسب كلفة تأمين وسائل النقل هذه من ضمن مصاريف الحملة. ولكن في بريطانيا مثلاً، لا يسمح للأحزاب أو المرشحين بتأمين انتقال الناخبين في سيارات مأجورة، بل فقط تأمين النقل من دون كلفة إضافية، أي بشكل محدود جداً (مثلاً في سيارة المرشح الخاصة).

أما في لبنان، فقد تمّ توسيع نطاق تأمين وسائل النقل ليشمل:

أولاً: تأمين بطاقات السفر من الخارج: مما يشكل وسيلة ضغط مباشرة على الناخب وهو تدبير لا لزوم له في ظل اعتماد نظام الاقتراع في الخارج.

ثانياً: مصاريف الانتقال في الداخل والتي لا يجوز تشريعها من دون ضوابط ومن دون وجود مبرر فعلي ولاسيما في بلد قصير المسافات مثل لبنان، كما لا يجوز تشريعها في غياب قانون للأحزاب يرضى العمل الحزبي وينظم العلاقة بين الحزب والدولة وبين الحزب والناخبين أعضاء الحزب (حامل البطاقة الحزبية)، وفي غياب الضوابط الفعلية لحماية سرية الاقتراع وإرادة الناخب.

لذلك،

يجدر أن تعتبر هذه النفقات من الأعمال المحظورة بمفهوم المادة 62 من هذا القانون أي من جرائم الرشوة (المادة 65).
وتقترح الجمعية حذف هذا البند من المادة 58 وإضافته الى لائحة الأعمال المحظورة المنصوص عنها في المادة 62.

النص المقترح

يعدّل نص المادة 58 من القانون رقم 2017/44 ليصبح:

"تعتبر نفقات انتخابية بمفهوم هذا القانون مجموع النفقات المدفوعة من قبل اللائحة أو المرشح وكذلك النفقات المدفوعة لحساب أو مصلحة أي منهما برضاهاما الصريح أو الضمني من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين أو الأحزاب أو الجمعيات أو أي جمعية أخرى، شرط أن تتعلق مباشرة بالحملة الانتخابية وبعملية الاقتراع وتحقيق الاتصال المشروع بين اللائحة أو المرشح والناخب ومنها على سبيل البيان لا الحصر:

- تأمين المكاتب الانتخابية وسائر نفقات المكاتب
- إقامة التجمعات والاجتماعات العامة والمآدب ذات الغاية الانتخابية
- النفقات المتعلقة بالتجهيزات المستعملة خلال الحملة
- إعداد ونشر وتوزيع المواد الإعلامية والدعائية من كتب وكراريس ونشرات ومناشير ورسائل على شكل مطبوعات أو عبر وسائل البريد العادي أو الرقمي
- إعداد وتوزيع الصور والملصقات والياقات واللوحات الاعلانية وتعليقها
- التعويضات والمخصصات المدفوعة نقداً أو عيناً للأشخاص العاملين في الحملة الانتخابية وللمندوبين
- مصاريف نقل وانتقال عناصر الحملة الانتخابية
- نفقات الدعاية الانتخابية ونفقات استطلاعات الرأي وأية نفقات تدفع في سبيل الحملة الانتخابية الى أي محطة بث إذاعية أو تلفزيونية أو اية صحيفة أو مجلة أو وسيلة نشر أخرى بما فيها الالكترونية."

يعدّل نص المادة 62 فقرة 1 من القانون رقم 2017/44 ليصبح:

"تعتبر محظورة اثناء فترة الحملة الانتخابية الالتزامات والنفقات التي تتضمن تقديم خدمات او دفع مبالغ للناخبين، ومنها على سبيل البيان لا الحصر: مصاريف انتقال الناخبين والتقديمات والمساعدات العينية والنقدية الى الافراد والجمعيات الخيرية والاجتماعية والثقافية او العائلية او الدينية او سواها او النوادي الرياضية وجميع المؤسسات الرسمية."

ثانياً: اقتراح تعديل المادة 63 في ما يتعلق بنشر البيانات الحسابية الشهرية للمرشحين واللوائح

الأسباب الموجبة

نصت المادة 63 أنه "على مدقق الحسابات المعتمد لكل من المرشحين واللوائح أن يرفع الى الهيئة دورياً وبمهلة أسبوع من انقضاء كل شهر من أشهر الحملة الانتخابية بياناً حسابياً شهرياً يبيّن فيه المقبوضات والدفوعات والالتزامات المالية للشهر المنصرم ويرفق به كشفاً بالحساب المصرفي العائد للحملة الانتخابية صادراً عن المصرف المعتمد، كما عليه أن يقدم لدى انتهاء مهمته كشفاً حسابياً وتقريراً بأعمال إدارته الى المرشح". وكان يجدر بالهيئة نشر تواريخ هذه المهل المنصوص عليها في المادة 63 تجنباً لأي التباس وتأميناً للشفافية والمساواة بين المرشحين في الحقوق والواجبات.

كما تبينت خلال مراقبة مجريات الحملة الانتخابية أهمية نشر لائحة بأسماء المرشحين واللوائح الذين تقدموا ببياناتهم الحسابية مع تاريخ تقديم البيان (ضمن المهلة أو خارجها) إضافة الى نشر مضمون البيانات المالية نفسها، حرصاً على شفافية الحملات الانتخابية وتمكيناً للمراقبين بأداء مهامهم بشكل مجد وفعال، واحتراماً لحق المواطن بالوصول الى المعلومات، وعملاً بالممارسات الديمقراطية الفضلى في أغلب دول العالم حيث ينشر خلالها المرشحون تقاريرهم المالية.

ويبد أن القانون رقم 2017/44 بنصه الحالي لا يمنع على هيئة الاشراف على الانتخابات نشر هذه المعلومات، بل بالعكس، يرفع السرية المصرفية عن حسابات الحملة الانتخابية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 59 على أن "لا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية ويعتبر المرشح واللائحة متنازلاً حكماً عن هذه السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه"، إلا أن الهيئة قد امتنعت عن نشر المعلومات حول هذه الحسابات وعن إتاحة هذه المعلومات للمراقبين المحليين. مما يحد من شفافية العملية الانتخابية ومن حق الوصول الى المعلومات ومن فعالية النص القانوني.

لذلك، نقترح تعديل المادة 63 لكي تضع بشكل صريح على عاتق الهيئة واجب تحديد مهل تقديم البيانات الحسابية ونشر البيانات الحسابية الشهرية إضافة الى تواريخ تقديمها واحترامها للمهل.

النص المقترح

يعدّل نص المادة 63 من القانون رقم 2017/44 ليصبح:

"1) على مدقق الحسابات المعتمد لكل من المرشحين واللوائح أن يرفع الى الهيئة دوريا وبمهلة أسبوع من انقضاء كلّ شهر من أشهر فترة الحملة الانتخابية بيانا حسابيا شهريا يبيّن فيه المقبوضات والدفعات والالتزامات المالية للشهر المنصرم ويرفق به كشفا بالحساب المصرفي العائد للحملة الانتخابية صادرا عن المصرف المعتمد، كما عليه أن يقدم لدى انتهاء مهمته كشفا حسابيا وتقريراً بأعمال ادارته الى المرشح.

2) يبدأ احتساب أول شهر من أشهر فترة الحملة الانتخابية بالنسبة لجميع المرشحين على حد سواء بتاريخ فتح باب الترشيح.

3) تصدر الهيئة قبل بداية الحملة الانتخابية لائحة بالتواريخ الفعلية التي تقع فيها مهل تقديم البيانات الحسابية الشهرية تنشر على موقعها الالكتروني.

4) بعد أسبوع على الأقصى من انتهاء المهلة الشهرية لتقديم هذه البيانات، تنشر الهيئة في ملحق خاص للجريدة الرسمية وعلى موقعها الالكتروني لائحة بأسماء جميع المرشحين واللوائح التي رفعت أو لم ترفع بياناتها ضمن المهلة، مع تواريخ تقديم البيانات، ونسخة عن نص كل من البيانات الحسابية الشهرية وعن كشف الحساب المرفق به."

ثالثاً: اقتراح تعديل المادة 64 في ما يتعلق بالبيان الحسابي الشامل

الأسباب الموجبة

نصت المادة 64 على موجبات المرشحين واللوائح المتعلقة بتقديم البيان الحسابي الشامل خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتائج الرسمية للانتخابات مرفقاً بالوثائق الثبوتية العائدة لجميع بنود الحساب مثل الايصالات وسندات الصرف وسواها ويكشف مصرفي شامل للحساب العائد للحملة". وتتص هذه المادة أيضاً على ما يلي: تقوم الهيئة بدراسة البيان الحسابي لكل مرشح وتفصل في صحة هذا البيان خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فتقرر اما الموافقة عليه واما، بعد مراعاة مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، عدم الموافقة عليه او تطلب تعديله او تصحيحه كلياً او جزئياً. وتودع الهيئة قرارها معللاً ومرفقاً بالبيان الحسابي المجلس الدستوري. وترفض الهيئة البيان الحسابي اذا تبين لها انه غير صحيح او انه يتضمن، بعد تصحيحه او تعديله، تجاوزاً لسقف الانفاق، على أنه في هذه الحالات تعلم الهيئة كلا من رئاسة مجلس النواب ورئاسة المجلس الدستوري بهذا الامر.

لا توضح هذه المادة ماذا يعني فعليا "رفض" الهيئة للبيان الحسابي". فالقانون لا يحدد ذلك بشكل دقيق، بل يشير فقط الى إحالة الملف الى المجلس الدستوري. ولكن يجدر أيضاً تحديد العقوبة، وإناطة قاضي الانتخاب (المجلس الدستوري) صلاحية الغاء نيابة المرشح الفائز أو اعلان عدم أهليته للترشح مستقبلاً إذا اقتضى الأمر، وذلك بناء على إحالة الهيئة وحتى في غياب طعن من المرشح المنافس الخاسر. مما يستوجب أيضاً تعديل قانون المجلس الدستوري ونظامه الداخلي لإضافة هذه الصلاحية بشكل صريح، علماً أن المجلس الدستوري كقاضي انتخاب أساس في الانتخابات النيابية يتمتع بصلاحية شاملة لناحية الطعون الانتخابية.

كما من المستحسن أن ينص القانون على وجوب نشر البيانات الحسابية في الجريدة الرسمية وعلى الموقع الالكتروني الرسمي للهيئة وعلى إجراءات الاعتراض على صحة هذه البيانات (من قبل الخصوم ومن قبل المراقبين)، وتحديد مهلة للنشر، بحيث يتم ضمّ هذه الاعتراضات والاثباتات المقدمة الى تقرير الهيئة المحال الى المجلس الدستوري.

لذلك، نقترح تعديل نص المادة 64 بما يتناسب مع الاعتبارات المبينة أعلاه.

النص المقترح

يعدّل نص المادة 64 من القانون رقم 2017/44 ليصبح:

1- يتوجب على كل مرشح ولائحة، بعد انتهاء الانتخابات، تنظيم بيان حسابي شامل مصادق عليه من مدقق الحسابات المعتمد ويتضمن بالتفصيل مجموع الواردات المقبوضة والمساهمات العينية، بحسب مصادرها وتواريخها، ومجموع النفقات، المدفوعة او المترتبة بحسب طبيعتها وتواريخها، منذ بدء الحملة الانتخابية.

2- يجب تقديم هذا البيان الى الهيئة خلال مهلة أسبوعين من تاريخ إعلان النتائج الرسمية للانتخابات مرفقاً بالوثائق الثبوتية العائدة لجميع بنود الحساب مثل الايصالات وسندات الصرف وسواها ويكشف مصرفي شامل للحساب العائد للحملة يبين جميع العمليات التي تمت على هذا الحساب من تاريخ فتحه حتى تاريخ تقديم هذا البيان.

3- يرفق بالبيان الحسابي تصريح موقع من المرشح مصدق لدى الكاتب العدل. يقرّ المرشح بموجب هذا التصريح وعلى مسؤوليته ان الحساب المرفق صحيح وشامل ويتضمن كامل الواردات المحصلة والنفقات المدفوعة او المترتبة لأجل الحملة الانتخابية، كما يقر صراحة بأنه لا توجد اية نفقات اخرى نقدية او عينية او اموال جرى دفعها نقدا او من حسابات مصرفية اخرى او بواسطة اشخاص ثالثين.

4- على مدقق الحسابات، اذا لم يتضمن البيان الحسابي اي واردات او نفقات انتخابية، ان ينظم شهادة بذلك.

5- بعد أسبوع على الأقصى من انتهاء مهلة تقديم البيانات الحسابية الشاملة، تنشر الهيئة في ملحق خاص للجريدة الرسمية وعلى موقعها الالكتروني لائحة بأسماء جميع المرشحين واللوائح التي رفعت أو لم ترفع بياناتها ضمن المهلة، مع تواريخ تقديم البيانات، ونسخة عن نص كل من هذه البيانات وعن كشف الحساب المرفق به. وتعطى هيئات المجتمع المدني المعتمدة لمراقبة الانتخابات مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ نشر البيانات من أجل تقديم ملاحظاتها على البيانات العائدة للمرشحين الفائزين، بحيث يتم ضمّ هذه الملاحظات الى تقرير الهيئة المحال الى المجلس الدستوري.

6- تقوم الهيئة بدراسة البيان الحسابي لكل مرشح وبتدقيقه وإجراء التحقيقات المتعلقة بصحته او بصحة بعض عناصره، ولها الاستعانة لهذا الغرض، بمن تراه مناسباً من الخبراء وغيرهم بمن فيهم افراد الضابطة العدلية، بعد موافقة النيابة العامة المختصة.

7- تفصل الهيئة في صحة البيانات الحسابية اعلاه خلال مهلة شهرين من تاريخ انتهاء مهلة تقديم هذه البيانات، فتقرر اما الموافقة على البيان واما، بعد مراعاة مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، عدم الموافقة عليه او تطلب تعديله او تصحيحه كلياً او جزئياً. تودع الهيئة قرارها معللاً ومرفقاً بالبيان الحسابي المجلس الدستوري.

8- اذا انقضت مهلة شهر على تقديم البيان الحسابي دون صدور قرار من الهيئة بشأنه يعتبر هذا البيان موافقاً عليه حكماً.

9- ترفض الهيئة البيان الحسابي اذا تبين لها انه غير صحيح او انه يتضمن، بعد تصحيحه او تعديله، تجاوزاً لسقف الانفاق، على أنه في هذه الحالات تعلم الهيئة كلا من رئاسة مجلس النواب ورئاسة المجلس الدستوري بهذا الامر. وفي هذه الحالة ينظر المجلس الدستوري حكماً بصحة نيابة المرشح الفائز الذي تم رفض بيانه الحسابي الشامل من قبل الهيئة ويصدر قرار المجلس بإبطال أو عدم إبطال النيابة مع ما يترتب على ذلك من نتائج.

10- إذا تبين للهيئة ان قيمة احدى النفقات الانتخابية المصرح عنها في البيان الحسابي ومرفقاته هي اقل من القيمة الرأجة والمعتمدة عادة لمثل تلك النفقة، تقوم الهيئة، بعد مراعاة مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، بتخمين الفرق بالمقارنة مع مصادر عديدة، وبقيده حكماً ضمن النفقات. ويعتبر هذا الفرق خاضعاً لسقف الانفاق المنصوص عليه في هذا القانون.

11- تطبق أحكام الفقرة 8 أعلاه على المنافع المباشرة او غير المباشرة وجميع التقديرات العينية والخدمات التي استفاد منها المرشح.

رابعاً: اقتراح تعديل المادتين 66 و67 في ما يتعلق بعقوبة التأخر عن تقديم البيان الحسابي الشهري

الأسباب الموجبة

تنص المادتان 66 و67 على العقوبات الخاصة بالبيان الحسابي الشامل بحيث يعاقب المرشح الذي لم يقدم البيان الحسابي الشامل بغرامة مالية قدرها مليون ل.ل. عن كل يوم تأخير. ولكنها لا تنص على أي عقوبة تأخير في ما يخص البيانات الشهرية، والتي لا تقل أهمية عن البيان الحسابي الشامل.

لذلك، نقترح تعديل هاتين المادتين لإضافة عقوبة التأخير عن تقديم البيانات الشهرية.

النص المقترح

يعدّل نص المادة 66 من القانون رقم 2017/44 ليصبح:

"1- يعاقب المرشح الذي لم يقدم البيان الحسابي الشامل المنصوص عليه في المادة 64 من هذا القانون بغرامة مالية قدرها مليون ليرة لبنانية عن كل يوم تأخير. تفرض هذه الغرامة من قبل الوزارة بناء على طلب الهيئة.

2- يعاقب المرشح الذي لم يقدم البيان الحسابي الشهري المنصوص عليه في المادة 63 من هذا القانون بغرامة مالية قدرها مليون ليرة لبنانية عن كل يوم تأخير. تفرض هذه الغرامة من قبل الوزارة بناء على طلب الهيئة.

2- يعاقب المرشح الذي تجاوز سقف الاتفاق الانتخابي بغرامة توازي ثلاثة أضعاف قيمة التجاوز لصالح الخزينة ويحال الملف من قبل الهيئة الى المجلس الدستوري."

يعدّل نص المادة 67 من القانون رقم 2017/44 ليصبح:

يعاقب المرشح الذي لم يفز في الانتخابات والذي لم يقدم البيان الحسابي الشامل أو أحد البيانات الحسابية الشهرية بغرامة مالية قدرها مليون ليرة لبنانية عن كل يوم تأخير تفرضها الوزارة بناء على تقرير صادر عن الهيئة.

كما يعاقب المرشح الذي لم يفز في الانتخابات والذي تجاوز سقف الاتفاق الانتخابي بغرامة توازي ثلاثة اضعاف قيمة التجاوز .