

الإنفاق الانتخابي



3	المقدمة:
11	القسم الأول: العوائق التي تعترض مراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين في ظل القانون رقم 2017/44
11	أ- الثغرات القانونية
14	ب- العراقيل العملية
18	القسم الثاني: الحلول المقترحة لتصحيح الخلل في القانون رقم 2017/44
19	أ- التوصيات المتعلقة بالإنفاق الانتخابي
20	ب- التوصيات المتعلقة بدور هيئة الإشراف في مجال الإنفاق الانتخابي
	ج- التوصي

المقدمة:

تطرح مسألة ديمقراطية الانتخابات العديد من الإشكاليات المتعلقة بسير العملية الانتخابية وبالإجراءات التي تواكبها، وقد دأبت دول عدة على وضع آليات متعددة بهدف ترسيخ ديمقراطية العملية الانتخابية والحرص على نزاهتها وشفافيتها، ولا شك أن التطور الذي شهده تاريخ البشرية من جهة ومفهوم الدولة من جهة أخرى، قد انعكس على العملية الانتخابية في أكثر من دولة في العالم حيث ساهمت التكنولوجيا (مكننة لوائح الشطب، الاقتراع والفرز الإلكترونيين) في تسهيل هذه العملية. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هذا التطور التكنولوجي قد أحدث تغييرات جوهرية في معايير التمويل والإنفاق الانتخابيين خاصة وأن استعمال وسائل التواصل الاجتماعي كمنصات للإعلان والإعلام الانتخابيين قد ترافق مع تصاعد ملحوظ في وتيرة الإنفاق على الحملات الانتخابية.

إن مفهوم الإنفاق الانتخابي حديث نسبياً، فقد شهدت ثمانينات القرن الماضي غياباً لأي مقارنة لهذا المفهوم من حيث تقنيته أو الحد من آثاره على الحملات الانتخابية، غير أنه مع تبدل المعطيات، بدأت ارتدادات استعمال ما عُرف "بالمال السياسي" من قبل رجال الأعمال وجماعات الضغط والشركات الخاصة وحتى تجمعات الجريمة المنظمة (المافيا) بالتأثير على نتائج الانتخابات خاصة وأن هذه الجهات قد وجدت في دعمها للأحزاب والمرشحين فرصة لبسط نفوذها السياسي، الأمر الذي نتج عنه انعدام للثقة في العملية الانتخابية ودفع بدول عدة للسعي جدياً للتخفيف قدر الإمكان من التأثيرات السلبية للتمويل السياسي وذلك عبر سن التشريعات واتخاذ مجموعة من الإجراءات الإدارية ووضع قيود صارمة بهدف تحقيق نوع من تكافؤ الفرص بين المتنافسين وضمان شفافية تمويل الحملات الانتخابية.

وخطت فرنسا في هذا المجال أولى خطوات تنظيم التمويل الانتخابي في عام 1988 عبر سنّ قانون متعلق بـ "الشفافية المالية في الحياة السياسية"، وذلك لتنظيم عمليات التمويل الانتخابي. أما الولايات المتحدة الأميركية، فلم يكن لديها أي قوانين تتعلق بالتمويل الانتخابي، وبقيت الأوضاع على حالها حتى الانتخابات الرئاسية عام 2000 التي تنافس فيها كل من الجمهوري جورج وكر وبوش والديمقراطي آل غور، حيث بلغت كلفة قاربت الـ 3 مليارات دولار أميركي، حيث اعتبرت آنذاك الانتخابات الأكثر كلفة في تاريخ الانتخابات في الولايات المتحدة الأميركية، الأمر الذي أثار جدلاً كبيراً ونقاشات عميقة حول دور المال السياسي، مما دفع بالكونغرس الأميركي إلى إصدار أول قانون متعلق بالإنفاق الانتخابي في العام 2001.

قبل التطرق إلى الإشكاليات المطروحة في إطار التمويل والإنفاق الانتخابيين، وتفادياً لأي لغط قد يقع في تفسير بعض المصطلحات، سنوضح الفرق بين كلٍّ من المساهمة الانتخابية، التمويل الانتخابي والإنفاق الانتخابي كما وردت في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب (قانون رقم 44/2017 تاريخ 2017/6/17) مع تسليط الضوء على الممارسات المعتمدة في بعض الدول على سبيل المقارنة.

المساهمة الانتخابية

يعتبر قانون الانتخاب اللبناني رقم 44/2017 وتعديلاته (القانون رقم 8/2021) أن المساهمة الانتخابية تعتبر "كل هبة أو تبرع أو هدية نقدية أو عينية أو قرض أو سلفة أو دفعة مالية أو أي شيء له قيمة مادية

تقدم للائحة أو للمرشح"¹، و يذهب قانون الانتخابات التونسي (2019) في الاتجاه نفسه باعتباره في الفصل الثالث بأن المصاريف الانتخابية هي "مجموع النفقات النقدية والعينية التي تم التعهد بها أثناء الفترة الانتخابية أو فترة الاستفتاء من قبل المترشح أو القائمة أو الحزب أو لفائدتهم، وتم استهلاكها أو دفعها لتسديد نفقات الحملة الانتخابية أو حملة الاستفتاء لنيل ثقة الناخب والحصول على صوته"²

التمويل الانتخابي

مع تعاظم دور المال السياسي وتأثيره على مجريات العملية الانتخابية ونتائجها، عمدت بعض الدول إلى وضع أطر لتنظيم آليات الإنفاق الانتخابي وسقوفه عبر اعتماد مناهج عمل مختلفة منها التمويل العام والتمويل الخاص.

فعلى سبيل المثال، اعتمدت تونس³ التمويل العام والتمويل الخاص ووضعت سقفاً للإنفاق الانتخابي في حين اكتفى لبنان بوضع سقف للإنفاق الانتخابي مع الاعتماد على التمويل الخاص دون التمويل العام.

1. التمويل العام للحملة الانتخابية

من المتعارف عليه أنّ الانتخابات تتطلب إنفاق أموالاً طائلة، ففي عام 2020، بلغت كلفة إدارة العملية الانتخابية العامة⁴ في كندا 610 مليون دولار كندي أي ما يُعادل الـ477 مليون دولار أميركي، في حين كانت الانتخابات الرئاسية الأميركية للعام 2020 الأكثر كلفة⁵ في تاريخ الانتخابات الأميركية حيث بلغت حوالي الـ14 مليار دولار أميركي. ولكن تبقى إمكانيات الأحزاب والمرشحين الأفراد في غالبية الدول محدودة، وبالتالي لا قدرة لديهم على تحمّل تكاليف الحملة الانتخابية، لذلك يلجأون إلى التمويل للقيام بحملاتهم "ويشمل تمويل الحملات- الذي يشكل عنصراً من عناصر التمويل السياسي- كافة الأموال التي يتمّ جمعها وإنفاقها من أجل الترويج للمرشحين والأحزاب السياسية والسياسات خلال الانتخابات"⁶. لهذا السبب، تتجه بعض الدول إلى اعتماد التمويل العام، ويُقصد بالتمويل العام، التمويل الذي تقوم به الحكومات، وهو ينقسم إلى تمويل عام مباشر وتمويل عام غير مباشر:

1. التمويل العام المباشر يُقدّم للأحزاب السياسية على شكل منحة نقدية وأو تحويلات مصرفية، وقد يكون دائماً ولكنه يتزايد أثناء الانتخابات.

¹ المادة 57 من قانون الانتخابات اللبناني، رقم 44/2017

² الفصل الثالث من قانون الانتخابات التونسي، قانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي/أيار 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاء

³ الفصل 75 من قانون الانتخابات التونسي "يتم تمويل الحملة الانتخابية للمرشحين والقائمت المترشحة وحملة الاستفتاء بالتمويل الذاتي والتمويل الخاص والتمويل العمومي وفق ما يضبطه هذا القانون"

⁴ الموقع الإلكتروني لوكالة رويترز - <https://www.reuters.com/world/americas/waste-money-canadians-lament-c612-little-2021-09-21/> million-election-that-changed-

⁵ الموقع الإلكتروني لل بي بي سي <https://www.bbc.com/news/av/election-us-2020-54696386>

⁶ عن موقع مبادرة حول البيانات الانتخابية المفتوحة <https://openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/campaign-finance/>

2. التمويل العام غير المباشر هو عبارة عن نسبة مئوية تحسم من بعض إيرادات الدولة وتُخصص للأحزاب السياسية، و يترجم هذا التمويل بعدة أشكال مختلفة خلال الحملة الانتخابية ولا يقتصر على الأحزاب السياسية إنما يستفيد منه المرشحون الأفراد، ولكن الأشكال الأكثر شيوعاً منها هي التالية:

- "استخدام وسائل الإعلام العامة وأو الرسمية، (السماح بفترات إعلانات مجانية) في وسائل الإعلام المملوكة من قبل القطاع العام.
- قروض بدون فوائد لدفع رسوم التسجيل أو الشروع في حملة انتخابية أساسية
- توفير مساحات مكتبية مجاناً أو بأسعار مدعومة لمقرات الحزب السياسي أو لفروعه المحلية .
- توفير وسائل النقل العام مجاناً أو بأسعار مدعومة للمرشحين والنشطاء الرئيسيين، أو في بعض الحالات، حتى لأنصار الحزب أيضاً لتمكينهم من التوجه الى أماكن التجمعات السياسية/الانتخابية
- استخدام المباني الحكومية مثل المدارس والمباني الإدارية، والمساحات الرياضية لأغراض الاجتماعات
- منح وضع ضريبي خاص للأحزاب السياسية ، وهذا يعني أن الأحزاب لا تدفع ضرائب بصورة عادية على الواردات والنفقات المتعلقة بها، مع إعفائها من دفع ضريبة القيمة المضافة أو إعفائها كلياً من دفع أي ضرائب على الإطلاق
- توفير البريد المجاني أو بأسعار مدعومة لنشر المواد الإعلامية للناخبين
- توفير خطوط ومكالمات هاتفية مجانية أو بأسعار مدعومة.⁷

وتُتيح بعض الدول للوائح (قد تكون حزبية أو مستقلة أو تجمع بين حزبيين ومستقلين) الحصول على منح مالية ضمن شروط محددة سلفاً، منها الحصول على نسبة معينة من الأصوات الصحيحة لكي تنال كامل المنحة المالية. وتختلف هذه النسبة بين دولة وأخرى، ففي تونس مثلاً، يجب الحصول على 3% من الأصوات المصرّح⁸ بها للحصول على باقي المنحة (التمويل الحكومي).

2. التمويل الخاص

هناك نوعان من التمويل الخاص:

النوع الأول: التمويل الذي يقوم على المال الخاص بالمرشح وقد أجاز المشرّع اللبناني هذا النوع من التمويل في الفقرة الأولى من المادة 60 من قانون الانتخاب رقم 44/2017، معتبراً أنه: "يجوز للمرشح ان ينفق من اجل حملته الانتخابية مبالغ من امواله الخاصة"، وللمحد من كافة أنواع التحايل أو الالتفاف على القانون فقد اعتبر المشرّع اللبناني في المادة نفسها أن "مال الزوج أو أي من الأصول أو الفروع بمثابة المال الخاص للمرشح. تخضع جميع النفقات التي يعقدها أو يدفعها المرشح من ماله الخاص لأجل حملته الانتخابية الى سقف الانفاق."، كما ورد في المادة نفسها أنه "لا يجوز تقديم أية مساهمة في الحملة الانتخابية لمرشح أو للائحة إلا من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين. ويُمنع منعاً باتاً على

⁷ عن الموقع الإلكتروني Aceproject <https://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a4>
⁸ قانون الانتخابات التونسية: قانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي/أيار 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاء

المرشح أو اللائحة قبول أو استلام مساهمات أو مساعدات صادرة عن دولة أجنبية أو عن شخص غير لبناني، طبيعي أو معنوي، وذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة" وتضيف المادة أنه "لا تُعتبر مساهمة بمعنى هذا القانون خدمات الأفراد الذين تطوعوا من دون مقابل" و"لا يجوز أن تتجاوز المساهمة المقدّمة من قبل شخص لبناني طبيعي أو معنوي واحد لأجل تمويل الحملة الانتخابية لمرشح أو للائحة مبلغ 50% من سقف الإنفاق الانتخابي".

ويسير القانون التونسي (الفصل 76) في الاتجاه عينه باعتباره أن التمويل الذاتي هو: "كل تمويل نقدي أو عيني للحملة بالموارد الذاتية للقائمة المترشحة أو المترشح أو الحزب بالنسبة لقائمه المترشحة أو للاستفتاء"⁹، أما في الفصل 77، فيعتبر التمويل الخاص أنه "كل تمويل نقدي أو عيني يكون مصدره متأتياً من غير القائمة المترشحة أو المترشح أو الحزب".

ورغم وجود النصوص القانونية، تواجه دول عدة إشكالية الإحاطة الكاملة بكيفية استعمال المال الخاص للمرشح، ويُشير تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات إلى الصعوبات التي لاقتها الهيئة في "تطبيق المادة 60 من القانون لجهة عدم تحديد آلية واضحة لمراقبة إنفاق المرشح لمبالغ من أمواله الخاصة والتي تُدفع نقداً بدون قيد"¹⁰

النوع الثاني: التمويل الذي يقوم على تبرعات من قبل مانحين من القطاع الخاص، وقد تكون فردية أو من قبل شركات ومؤسسات ومنظمات، لقد اشترط القانون اللبناني بأن يكون الأفراد والأشخاص المعنويين لبنانيين، وذلك في الفقرة الثانية من المادة 60، ف "لا يجوز تقديم اية مساهمة في الحملة الانتخابية لمرشح أو للائحة الا من قبل الاشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين"، وهنا ذهب المشرع في دول عدة إلى تقنين هذا النوع من التمويل، وتحديد المتأتي من التبرعات التي يقوم بها أفراد وأو مؤسسات، عبر وضع حد أقصى للمبلغ المتبرّع به. ففي الولايات المتحدة الأميركية، ومع صدور أول قانون خاص بالإنفاق المالي عام 2001 من قبل مجلس الشيوخ، أصبح الحد الأقصى للمبلغ المتبرّع به من قبل فرد 25000 دولار، أما في لبنان فلا يمكن لمرشح ما أو لائحة ما الحصول على تمويل يصل إلى 50% من سقف الإنفاق المحدد له/ها (فقرة 5 من المادة 60).

وتتخذ القواعد المتعلقة بمواصفات الجهات المانحة للأحزاب شكلين أساسيين، ف"في ألمانيا يتم تحديد الجهات المانحة غير المسموح بها، وهذه الجهات تُستبعد من تقديم مساهمات مالية للأحزاب، أما الشكل الثاني فهو كالمعتمد في بريطانيا والذي يقوم على تقديم قائمة بالمانحين المسموح بهم، ونجد في فرنسا على سبيل المثال منع كامل لقطاع الأعمال الخاص من التبرع بالمال للأحزاب"¹¹. وذلك للحد قدر الإمكان من تأثيرات المال السياسي المتأتي من تبرعات القطاع الخاص تحديداً، وهذه الإشكالية تصطدم بالطرق الملتوية التي يقوم بها المرشح لتغطية أي تقديرات (مالية) يحصل عليها.

النفقات الانتخابية وسقف الإنفاق الانتخابي

⁹ الفصل 76 من قانون الانتخابات التونسي، القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء

¹⁰ تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات، الانتخابات النيابية 2018، ص 182

¹¹ Van Biezen, Ingrid, (2003), Financing Political Parties and Election Campaigns-Guidelines, Council of Europe Publishing, Strasbourg. P.27, <https://bit.ly/3N1Y3Qo>

حدّد القانون اللبناني رقم 44/2017 الإنفاق الانتخابي في المادة 58 منه بأنه: "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 جهة أخرى، شرط أن تتعلق مباشرة بالحملة الانتخابية وبعملية الاقتراع وبتحقيق الاتصال المشروع بين اللائحة أو المرشح والناخب" وتدخل ضمن النفقات الانتخابية على سبيل المثال لا الحصر "تأمين المكاتب الانتخابية وسائر نفقات هذه المكاتب، إقامة التجمّعات والمهرجانات 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 غير وسائل البريد العادي أو الرقمي، إعداد وتوزيع الصور والملصقات والياقطات واللوحات الإعلانية وتعليقها، التعويضات والمخصصات المدفوعة نقداً أو عيناً للأشخاص العاملين في الحملة الانتخابية وللمندوبين، مصاريف نقل وانتقال عناصر الحملة الانتخابية والناخبين، مصاريف انتقال الناخبين من الخارج، نفقات الدعاية الانتخابية ونفقات استطلاعات الرأي وأية نفقات تُدفع في سبيل الحملة الانتخابية إلى أي محطة بث إذاعية أو تلفزيونية".

في حين يعتبر قانون الانتخابات التونسي¹² في الفصل الثالث منه أن المصاريف الانتخابية: "هي مجموع النفقات النقدية والعينية التي تمّ التعهد بها أثناء الفترة الانتخابية أو فترة الاستفتاء من قبل المترشح أو القائمة أو الحزب أو لفائدتهم، وتم استهلاكها أو دفعها لتسديد نفقات الحملة الانتخابية أو حملة الاستفتاء لنيل ثقة الناخب والحصول على صوته".

إنّ وضع حد أقصى أو ما يعرف بسقف للإنفاق الانتخابي ينطلق من فكرة تقوم على العمل قدر الإمكان لمنع المرشحين ذوي الامكانيات المالية الكبيرة من تجاوزه، وفي نفس الوقت فإن فلسفة تنظيم الانفاق تقوم فعلياً على التخفيف من التعسف في استغلال المال في العملية الانتخابية، إنّما هذا لا يعني في المطلق إلزام كافة المرشحين بإنفاق المبالغ نفسها.

ولا يمكن أن يكون سقف الإنفاق الانتخابي موحداً بين كافة الدوائر الانتخابية نظراً لاختلاف هذه الدوائر من حيث المساحة الجغرافية وعدد الناخبين وتقسيماتها الإدارية إذ أنّ بعض الدوائر مؤلفة من قضاء واحد (دائرة المتن الشمالي)، وهناك دوائر أخرى مؤلفة من عدة أقضية كدائرة الشمال (البترون-الكورة-زغرتا-بشري) بالإضافة الى وجود دوائر قائمة على قسم من قضاء قد تمّ ضمه لقضاء آخر كدائرة الجنوب الثالثة (صور-قرى الزهراني).

لقد تنبّه المشرع اللبناني إلى أهمية وضع سقف للإنفاق الانتخابي بهدف تأمين تكافؤ الفرص بين المرشحين واللوائح، فحدد سقفاً للمبلغ الأقصى الذي يجوز لكل مرشح انفاقه اثناء فترة الحملة الانتخابية وفقاً لما يلي:

"قسم ثابت مقطوع قدره سبعمائة وخمسون مليون ليرة لبنانية، يضاف اليه قسم متحرك مرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية الكبرى التي ينتخب فيها وقدره خمسون ألف ليرة لبنانية عن كل ناخب من الناخبين المسجلين في قوائم الناخبين في الدائرة الانتخابية الكبرى. اما سقف الانفاق الانتخابي لللائحة فهو مبلغ ثابت مقطوع قدره سبعمائة وخمسون مليون ليرة لبنانية عن كل مرشح فيها."¹³

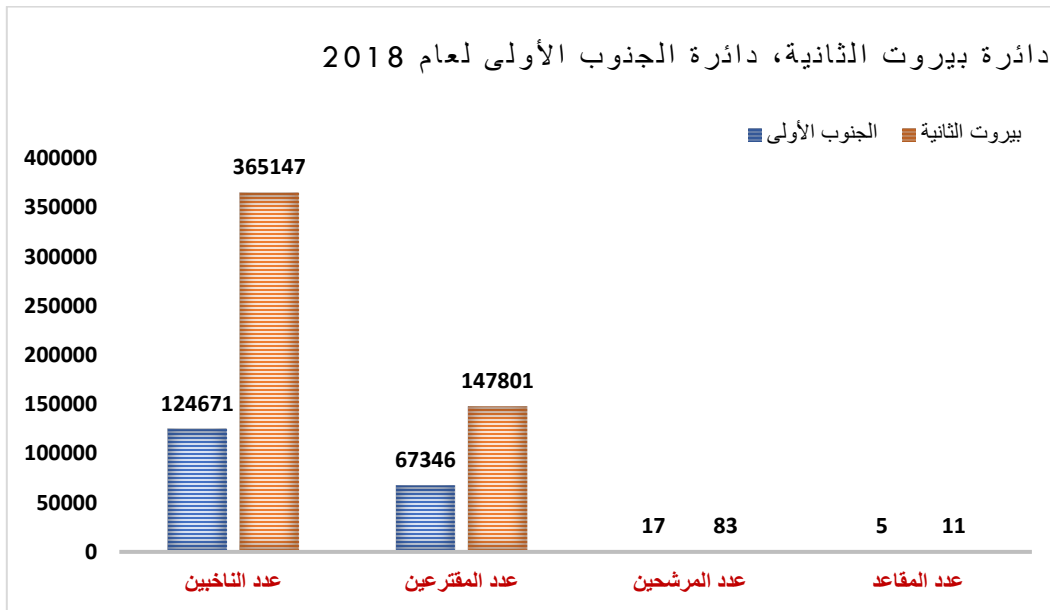
وتحسباً لأي متغيرات قد تطال الأوضاع الاقتصادية (تضخم، ارتفاع مستوى القدرة الشرائية)، أتاح المشرع للسلطة التنفيذية إمكانية إعادة النظر في تحديد السقف الانتخابي "لدى افتتاح فترة الحملة الانتخابية

¹²قانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاء
¹³ المادة 61 من قانون الانتخابات النيابية رقم 44/2017، المعدلة بالقانون رقم 8/2021

في ضوء الظروف الاقتصادية وذلك بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وبعد استطلاع رأي الهيئة¹⁴.

يتناول المثال التالي حالة دائرتين تختلفان في سقف الإنفاق الانتخابي، دائرة الجنوب الأولى التي لديها أدنى سقف انتخابي للعام 2018، ودائرة بيروت الثانية التي لديها أقصى سقف انتخابي. يمكن لهذا المثال أن يعطينا فكرة واضحة عن حالة الإختلاف في سقف الإنفاق الانتخابي بين الدوائر الـ 15:

رسم بياني رقم 1: حول معطيات العملية الانتخابية في دائرتي بيروت الثانية والجنوب الأولى:



المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والبلديات في لبنان¹⁵

رسم بياني رقم 2: سقف الإنفاق الانتخابي الأقصى (بيروت الثانية)، وسقف الإنفاق الانتخابي الأدنى (الجنوب الأولى)، القيمة بالليرة اللبنانية¹⁶ لعام 2018:

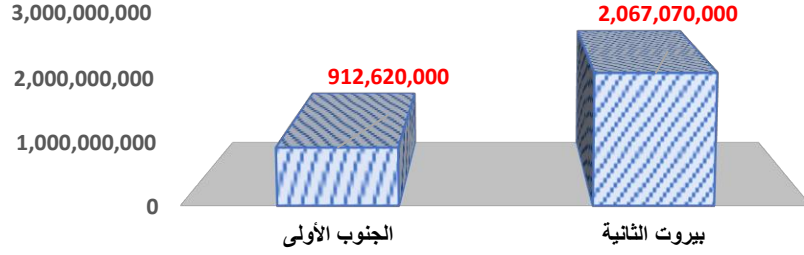
¹⁴ المادة 61 من قانون الانتخابات اللبنانية

¹⁵ عن موقع وزارة الداخلية اللبنانية <http://www.interior.gov.lb/adsdetails.aspx?ida=281>

¹⁶ الإنفاق الانتخابي يستند إلى المادة 61 من القانون رقم 44/2017، في صيغتها قبل التعديل

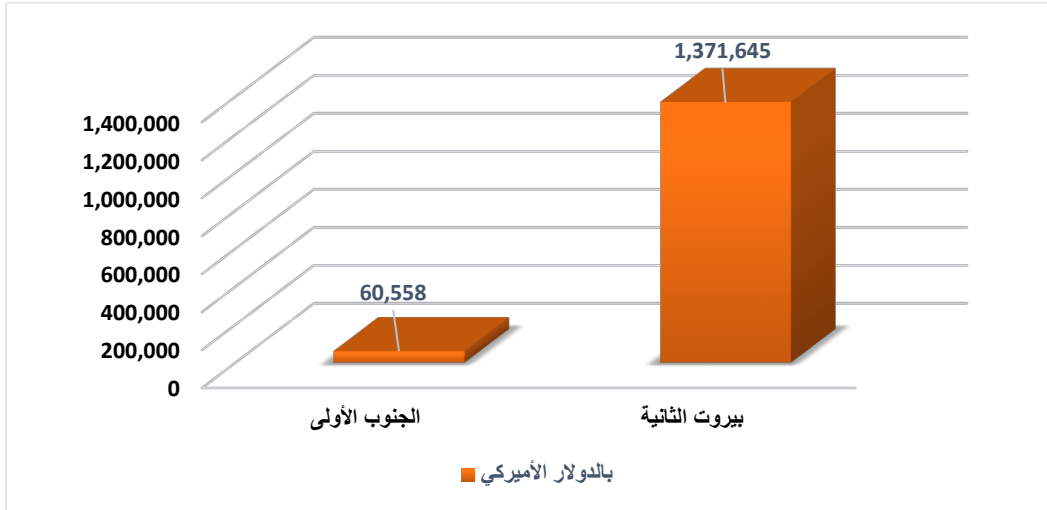
السقف الانتخابي للعام 2018

بالليرة اللبنانية



المصدر: ورقة معدة من قبل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية-لأفساد

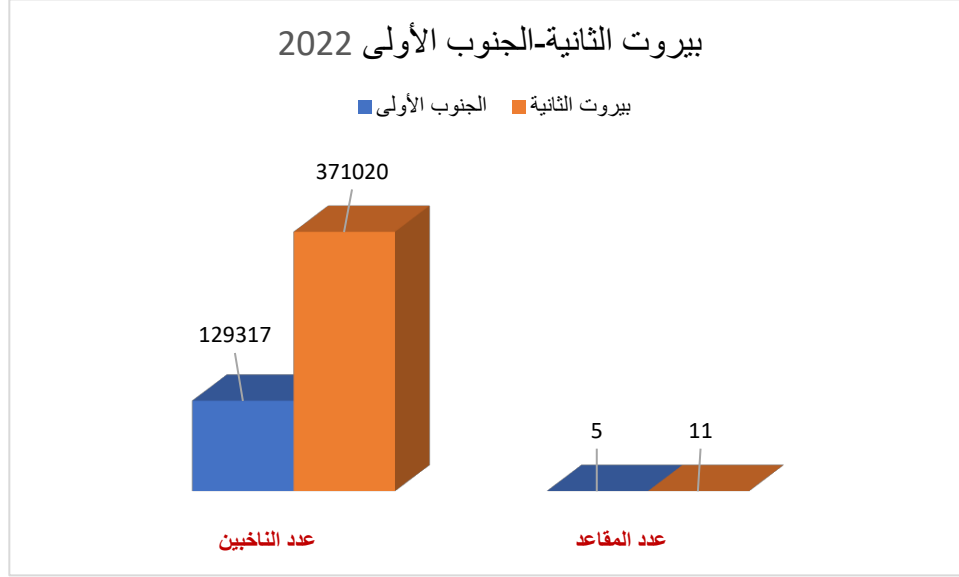
رسم بياني رقم 3: سقف الإنفاق الانتخابي الأقصى (بيروت الثانية) للائحة الواحدة، وسقف الإنفاق الانتخابي الأدنى (الجنوب الأولى) للائحة الواحدة، القيمة بالدولار الأميركي (1507 سعر الصرف الرسمي لعام 2018)



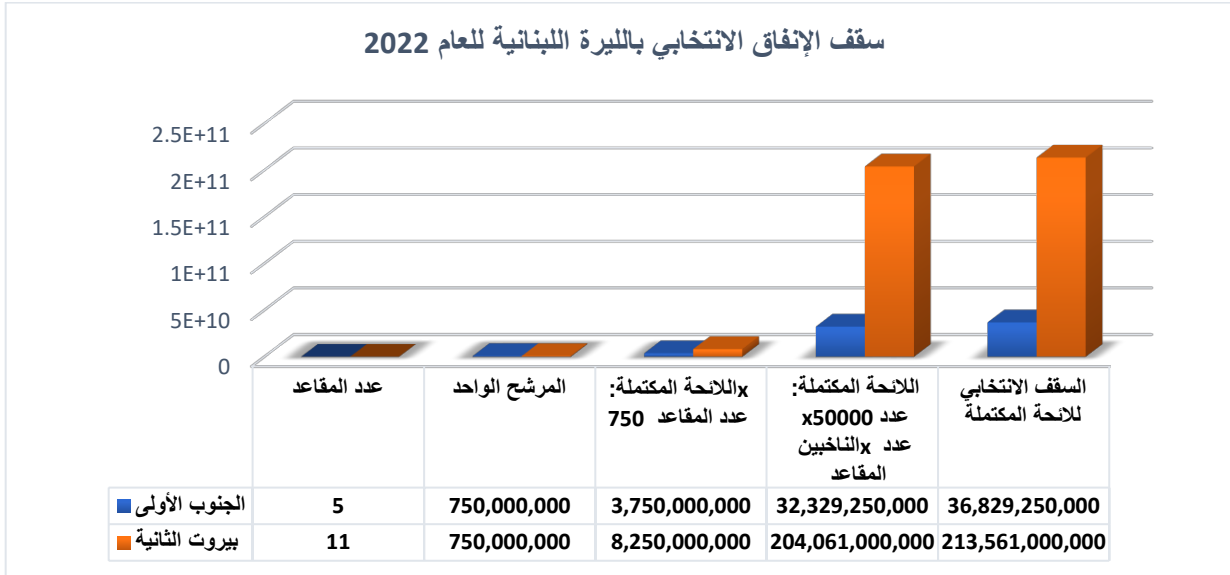
إن الأرقام الواردة في الجدولين لا تعني بالضرورة أنه قد تمّ صرف هذه المبالغ، ولكنها تُبين الحد الأقصى الذي أتيح لللائحة الواحدة في كل من الدائرتين، لكي تتصرف به رسمياً في ظل القانون. لكن التجارب الانتخابية العديدة التي شهدتها لبنان تُفيد بأن المتنافسين في العديد من الدوائر يلجأون إلى أساليب ملتوية ووسائل غير قانونية، كالرشاوى والهبات والمساعدات النقدية والعينية من أجل الفوز في الانتخابات.

يختلف هذا السقف بين دائرة وأخرى نظراً لارتباطه بمعطيين: الأول تفاوت عدد المرشحين، والثاني تفاوت عدد الناخبين بين دائرة وأخرى، وقد أشارت الهيئة في تقريرها حول هذا التفاوت وتأثيره على تكافؤ الفرص بين المرشحين واللوائح¹⁷.

رسم بياني رقم 4: معطيات الدوائر الانتخابية لبيروت الثانية وللجنوب الأولى لعام 2022:



رسم بياني رقم 5: سقف الإنفاق الانتخابي الأقصى (بيروت الثانية)، وسقف الإنفاق الانتخابي الأدنى (الجنوب الأولى)، القيمة بالليرة اللبنانية لعام 2022:



¹⁷ تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات ص 189-190.

وعلى سبيل المقارنة، تعتمد تونس التمويل الحكومي والسقف الانتخابي، وقد تمّ تحديد هذا السقف بالاستناد الى عدد الناخبين في الدائرة الانتخابية والكثافة السكانية في الكلم الواحد¹⁸، لكن هذا السقف لا يمكن أن يتخطى المنحة العمومية المقدمة من قبل الحكومة مضروبة بـ 6.

أما في المملكة المتحدة¹⁹، فيتم احتساب سقف الإنفاق الانتخابي وفقاً للدائرة الانتخابية التي يتم الترشح عليها، لذلك، فإنّ السقف يختلف بين دائرة وأخرى، وفقاً لعدد الناخبين في الدائرة حيث أنّه كلما ارتفع عدد الناخبين ارتفع سقف الإنفاق الانتخابي.

على ضوء ما تقدّم، تكمن الإشكاليات القانونية المطروحة في ما يلي: هل الضوابط المنصوص عليها في القانون رقم 2017/44 في ما يتعلّق بالتمويل والإنفاق الانتخابيين كافية لضمان نزاهة العملية الانتخابية وتحقيق تكافؤ الفرص بين المرشّحين؟ وبالتالي هل من الممكن مراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين في ظلّ قانون الانتخاب الحالي أو أنّه يقتضي ادخال بعض التعديلات عليه؟

للإجابة على الإشكاليتين المطروحتين، سوف نتطرّق في القسم الأوّل الى العوائق التي تعترض مراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين في ظلّ القانون رقم 2017/44 لكي نعالج في القسم الثاني بعض الحلول من خلال التوصيات المقترحة لتصحيح الخلل الذي يشوب القانون الحالي.

القسم الأول: العوائق التي تعترض مراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين في ظلّ القانون رقم 2017/44

سننظر في هذا القسم الى الثغرات القانونية (أ) والعراقيل العملية (ب) التي تعترض مراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين في ظلّ القانون رقم 2017/44.

أ- الثغرات القانونية

1- المادة 58: في النفقات الانتخابية

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 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 وبتحقيق الاتصال المشروع بين اللائحة أو المرشح والناخب." وتعدّد المادة نفسها بعض هذه النفقات المشروعة على سبيل البيان لا الحصر، ومن ضمنها مصاريف انتقال الناخبين من الداخل ومن الخارج .

ولكن تجدر الإشارة الى أنّ تأمين مصاريف انتقال الناخبين ممكن أن يساهم في الضغط والتأثير على إرادة الناخب. ومن الضروري التفريق بين تأمين وسائل النقل من قبل الأحزاب وتأمين بدلات الانتقال النقدية، ولا سيّما دفع ثمن بطاقات السفر من الخارج. ففي بعض البلدان التي تتمتع بممارسات

¹⁸ عن موقع قاعدة بيانات النصوص القانونية المتعلقة بقطاع الأمن في تونس <https://legislation-securite.tn/ar/law/104626>

¹⁹ عن موقع هيئة الانتخابات البريطانية <https://bit.ly/3IRY1HT>

ديمقراطية متطورة كالولايات المتحدة الأميركية وألمانيا، وحيث يؤمن إرساء دولة القانون الحصانة اللازمة لاحترام إرادة الناخب والحفاظ على سرية الاقتراع، يجيز القانون للأحزاب أو المرشحين تأمين وسائل النقل للأشخاص الذين يواجهون صعوبة في التنقل مثل كبار السن أو ذوي الاحتياجات الخاصة أو الأشخاص القاطنين في المناطق النائية. وتحسب كلفة تأمين وسائل النقل هذه من ضمن مصاريف الحملة الانتخابية. ولكن في بريطانيا مثلاً، لا يسمح للأحزاب أو المرشحين بتأمين انتقال الناخبين في سيارات مأجورة، بل فقط بتأمين النقل من دون كلفة إضافية (مثلاً في سيارة المرشح الخاصة).

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

أولاً: تأمين بطاقات السفر من الخارج ممّا يشكّل 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 ولا سيّما في بلد قصير المسافات مثل لبنان، كما لا يجوز تشريعها في غياب قانون للأحزاب يرفع العمل الحزبي وينظم العلاقة بين الحزب والدولة وبين الحزب والناخبين أعضاء الحزب (حامي البطاقة الحزبية)، وفي غياب الضوابط الفعلية لحماية سرية الاقتراع وإرادة الناخب.

2- المادة 62: في الأعمال المحظورة

تتطرّق هذه المادة إلى الاعمال المحظورة في فترة الحملة الانتخابية وتحديدًا في الفقرة الأولى منها حيث اعتبرت بأن "الالتزامات والنفقات التي تتضمن تقديم خدمات أو دفع مبالغ للناخبين، ومنها على سبيل البيان لا الحصر: التقديمات والمساعدات العينية والنقدية إلى الأفراد والجمعيات الخيرية والاجتماعية والثقافية أو العائلية أو الدينية أو سواها أو النوادي الرياضية وجميع المؤسسات الرسمية"، تعتبر محظورة أثناء فترة الحملة الانتخابية²⁰، عبر استغلال هذه الثغرات وبالتالي تطويع المواد القوانين من أجل تشريع ما هو محظور.

غير أن ما جاء في الفقرة الأولى قد تم تبديده في الفقرة الثانية منها والتي تُشكل السند القانوني الذي تقوم عليه الغالبية العظمى من وسائل الرشوة والضغط وعملية شراء الأصوات، حيث أقيمت من النفقات الانتخابية ولا تدخل في نطاق سقف الإنفاق الانتخابي، "التقديمات والمساعدات المذكورة أعلاه إذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون أو أحزاب درجوا على تقديمها بذات الحجم والكمية بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية، وفي هذه الحالة لا تعتبر المدفوعات والمساعدات المقدمة أثناء الحملة الانتخابية خاضعة للسقف الانتخابي المنصوص عليه في المادة 61"، وفقاً للفقرة الثانية من المادة 62.

3- المادة 63: في موجبات مدقق الحسابات المعتمد

²⁰ وفقاً للمادة 56 من قانون 44/2017: الحملة الانتخابية "تبدأ من تاريخ فتح باب الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الاقتراع".

تنصّ المادة 63 أنه "على مدقق الحسابات المعتمد لكل من المرشحين واللوائح أن يرفع الى الهيئة دورياً وبمهلة أسبوع من انقضاء كلّ شهر من أشهر فترة الحملة الانتخابية بياناً حسابياً شهرياً يبيّن فيه المقبوضات والمدفوعات والالتزامات المالية للشهر المنصرم ويرفق به كشفاً للحساب المصرفي العائد للحملة الانتخابية صادراً عن المصرف المعتمد، كما عليه أن يقدّم لدى انتهاء مهمّته كشفاً حسابياً وتقريراً بأعمال ادارته الى المرشّح".

وخلال مراقبة مجريات الحملة الانتخابية ، برزت أهميّة نشر لائحة بأسماء اللوائح والمرشحين الذين تقدّموا ببياناتهم الحسابية مع تاريخ تقديم البيان (ضمن المهلة أو خارجها) اضافةً الى نشر مضمون البيانات المالية حرصاً على شفافية الحملات الانتخابية وتمكيناً للمراقبين من أداء مهامهم بشكل فعّال واحتراماً لحق المواطن بالوصول الى المعلومات وعملاً بالممارسات الديمقراطية الفضلى في معظم دول العالم حيث ينشر المرشّحون تقاريرهم المالية.

وعلى الرغم من أنّ القانون رقم 2017/44 بنصه الحالي لا يمنع هيئة الإشراف على الانتخابات من نشر هذه المعلومات بل على العكس ، فهو يجيز رفع السرية المصرفية عن حساب الحملة الانتخابية حيث تنصّ الفقرة الثانية من المادة 59 على أنه "لا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية ويُعتبر المرشّح واللائحة متنازلاً حكماً عن السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه"، إلا أنّ الهيئة قد امتنعت عن نشر المعلومات حول هذه الحسابات وعن اتاحة هذه المعلومات للمراقبين المحليين، ممّا يحدّ من شفافية العملية الانتخابية ومن حق الوصول الى المعلومات ومن فعالية النص القانوني.

4- المادة 64: في البيان الحسابي الشامل

تنصّ المادة 64 في فقرتها الأولى على موجبات المرشّحين واللوائح المتعلّقة بتقديم البيان الحسابي الشامل خلال مهلة "ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان النتائج الرسمية للانتخابات مرفقاً بالوثائق الثبوتية العائدة لجميع بنود الحساب مثل الايصالات وسندات الصرف وسواها وبكشف مصرفي شامل للحساب العائد للحملة". وتنصّ هذه المادة أيضاً في فقرتها الخامسة على ما يلي: "تقوم الهيئة بدراسة البيان الحسابي لكل مرشّح وبتدقيقه وباجراء التحقيقات المتعلّقة بصحته أو بصحة بعض عناصره، ولها الاستعانة لهذا الغرض، بمن تراه مناسباً من الخبراء وغيرهم بمن فيهم أفراد الضابطة العدلية، بعد موافقة النيابة العامة المختصة." وتفصل الهيئة في صحة البيان الحسابي خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وهي مهلة غير كافية، فتقرّر اما الموافقة عليه واما بعد مراعاة مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، عدم الموافقة عليه أو تطلب تعديله أو تصحيحه كلياً أو جزئياً. تودع الهيئة قرارها معللاً ومرفقاً بالبيان الحسابي المجلس الدستوري (الفقرة السادسة من المادة 64). وترفض الهيئة البيان الحسابي اذا تبين لها أنه غير صحيح أو أنه يتضمّن، بعد تصحيحه أو تعديله، تجاوزاً لسقف الإنفاق، على أنه في هذه الحالات تُعلم الهيئة كلاً من رئاسة مجلس النواب ورئاسة المجلس الدستوري بهذا الأمر(الفقرة السابعة من المادة 64). بالتالي، لا توضح هذه المادة ما يعني فعلياً "رفض الهيئة للبيان الحسابي" ، فالقانون لا يُحدّد هذا الأمر بشكل دقيق. كما لا تنصّ المادة على العقوبة في حال تضمّن هذا البيان أخطاءً.

بالإضافة الى ذلك، لم تنصّ المادة على وجوب نشر البيانات في الجريدة الرسمية وعلى الموقع الإلكتروني الرسمي للهيئة ولا على اجراءات الاعتراض على صحة هذه البيانات ولا على مهلة النشر.

5- المادة 66: في العقوبات الخاصة بالبيان الحسابي والمادة 67: في الغرامة

تنصّ المادتان 66 و67 على العقوبات الخاصة بالبيان الحسابي الشامل بحيث يُعاقب المرشّح الذي لم يقدّم البيان الحسابي الشامل بغرامة مالية قدرها مليون ليرة لبنانية عن كل يوم تأخير ولكنها لا تنصّ على أي عقوبة تأخير في ما يتعلّق بالبيانات الحسابية الشهرية والتي لا تقلّ أهمية عن البيان الحسابي الشامل.

بعد أن استعرضنا الثغرات القانونية التي تحول دون مراقبة التمويل والإنفاق الانتخابيين بشكل فعّال، لا بدّ من تسليط الضوء على العراقيل العملية التي تهدّد شفافية ونزاهة العملية الانتخابية.

ب- العراقيل العملية

تنقسم العراقيل العملية الى عراقيل مرتبطة بالوضع الاقتصادي والمالي وعراقيل ناجمة عن أداء هيئة الإشراف على الانتخابات.

1- العراقيل الناجمة عن الوضع الاقتصادي والمالي

وسط الانهيار المالي والاقتصادي والأزمة المعيشية المتفاقمة²¹، "يسجّل لبنان معدّلات فساد مُرتفعة للغاية، إذ حلّ خلال العام 2020 في المرتبة 149 على مؤشر مُدركات الفساد بين 180 بلداً وحصد 25 نقطة فقط من مئة"²¹، واستمر هذا الإرتفاع في عام 2021، بحيث احتل المرتبة 14 عالمياً، والمرتبة 154 عالمياً²². وفي الوقت عينه، تركز نسبة كبيرة من المواطنين اللبنانيين تحت مستوى خط الفقر إذ "تضاعفت نسبة الفقر المتعدد الأبعاد في لبنان من 42% في المائة في عام 2019 إلى 82% من مجموع السكان في عام 2021"²³.

وأمام هذا الواقع المتردّي وفي ظلّ عجز الدولة وشلل مؤسساتها، يجد العديد من المواطنين أنفسهم مجبرين على قبول المساعدة من أصحاب السلطة والنفوذ في تأمين مقومات الحياة البسيطة من غذاء ودواء وكهرباء وتعليم وطبابة. ولا شك بأن المال السياسي سيكون له كالعادة دور كبير في مجريات العملية الانتخابية، فقد شهدت الأشهر الماضية تعاظم دور الزبائنية السياسية²⁴، حيث استغلّت قوى وأحزاب ومجموعات سياسية الأزمة الاقتصادية والمالية التي تعيشها البلاد بهدف استقطاب الناخبين الذين يعيش معظمهم تحت

²¹ الندوة الإلكترونية التي نظّمها برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي وExecutive Magazine في 9 أيلول/ سبتمبر 2020، بعنوان "الشفافية والمساءلة في المساعدات الدولية". يمكن الاطلاع عليها عبر الرابط التالي: <https://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/projects/anti-corruption-for-trust---lebanon-transparency-and-accountability-in-international-assistance.html>

²² لبنان في مؤشر مدركات الفساد 2021: تراجع من المرتبة 30 إلى 24 - جريدة النهار - <https://bit.ly/3lmydmt> 2022/01/26

²³ "الفقر المتعدد الأبعاد في لبنان 2019-2021، واقع اليم وأفاق مبهمة" دراسة من إعداد الإسكوا عن موقعها <https://bit.ly/3qPnxaN>

²⁴ لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع من الممكن مراجعة الصفحة الرسمية للجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات على الفيسبوك.

<https://www.facebook.com/LADE.Lebanon>

خط الفقر. لذلك، تتزايد المخاطر حول وجود بيئة آمنة لإجراء انتخابات شفافة ونزيهة وفي جو ديمقراطي سليم.

وهنا تطرح عدة إشكاليات نفسها خاصّة في ما يتعلّق بالتمويل الخاص الذي قد يحصل عليه مرشحون من اللبنانيين المغتربين، وذلك لانعدام توحيد سعر صرف الدولار الأميركي، فعلى أي أساس سيتم احتساب المبالغ ووفق أي سعر صرف؟ مع الإشارة الى أن المادة 59 من القانون رقم 2017/44 تنصّ على أنّه "لا يجوز قبض أو دفع أي مبلغ يفوق المليون ليرة الا بموجب شك" ولم يتمّ تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 2021/8، كما أنّ المبلغ الذي حدّدته لا يتلاءم مع التضخم الحاصل وارتفاع غلاء المعيشة وتدهور قيمة العملة اللبنانية، ممّا من شأنه أن يخلق صعوبات تتعلق بتسييل الحساب المصرفي وبآليات الصرف والتحويل.

ومع فتح باب الترشح للانتخابات النيابية للعام 2022، واجه العديد من المرشحين/المرشحات صعوبات متعلّقة بفتح "حساب الحملة الانتخابية" (الذي لا يخضع للسرية المصرفية) في المصارف اللبنانية، بالرغم من التعميم الصادر عن مصرف لبنان في 10 شباط والذي طالب المصارف بـ "عدم رفض فتح حسابات الحملة الانتخابية"²⁵ للمرشحين للانتخابات النيابية الا لأسباب مشروعة مراعاةً لأحكام القانون رقم 44 تاريخ 2015/11/24 المتعلق بمكافحة تبييض الاموال وتمويل الارهاب والقرار الاساسي رقم 7818 تاريخ 2001/5/18 المتعلق بنظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الاموال وتمويل الإرهاب.

بالإضافة الى ذلك، من المهمّ الإشارة الى موضوع الإنفاق الإعلامي والإعلاني للمرشحين الذي يرتبه الظهور الإعلامي على منصات متعددة تلفزيونية وإلكترونية، فهذه المنصات تتطلّب إنفاق أموال طائلة خاصة بالنسبة الى الظهور على الوسائل الإعلامية المرئية، اذ كلّما اقترب موعد يوم الاقتراع كلما ارتفعت الكلفة أكثر، وهي كلفة متفاوتة خلال فترات البث اليومي. وفي ظلّ غياب أرقام دقيقة حول كلفة الظهور الإعلامي، حيث يتحقّق كل من وسائل الإعلام والمرشحين عن التصريح الفعلي عن هذه الكلفة، غالباً ما يتمّ تداول أرقام دون التأكد منها، فيشير تقرير²⁶ لـ فرانس 24، إلى "ستة آلاف دولار أميركي كلفة دقيقة على الهواء، 240 ألفاً للحلول ضيف برنامج حواري، أما الحزمة الدعائية الكاملة فقد تصل الى 1,5 مليون دولار". وهذه المبالغ لا تتوافر لدى السواد الأعظم من المرشحين/المرشحات، الأمر الذي يطيح بمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين الذي تشدّد عليه المعايير الدولية والقوانين اللبنانية المرعية للإجراء.

الى جانب العراقيل التي يفرضها الواقع الاقتصادي للبلاد، يجب استعراض العراقيل التي تحول دون قيام هيئة الإشراف على الانتخابات بأداء مهامها في ما يتعلّق بموضوع الإنفاق الانتخابي.

2- العراقيل الناجمة عن أداء هيئة الإشراف على الانتخابات في موضوع الإنفاق الانتخابي:

على الرغم من وجود النص التشريعي والمراسيم التطبيقية والقرارات المتخذة من قبل هيئة الإشراف على الانتخابات بعد توسّع صلاحياتها ومهامها بموجب القانون رقم 44/2017 حيث أناط بها المشرع في الفقرة الثامنة من المادة 19 "ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون" ومع أنّ الهيئة تتمنّع

²⁵ المادة 59 من قانون الانتخابات رقم 44/2017

²⁶ الظهور الاعلامي في لبنان حكر على المرشحين الممولين فقط – موقع 24 France <https://bit.ly/3JH1E4s>

بصلاحية "تلقي طلبات تسجيل المفوضين الماليين عن الحملة الانتخابية لكل مرشح وتسليمه ايصالاً بذلك"، (الفقرة السابعة من المادة 19)، وقفت الهيئة عاجزة عن تطبيق القانون، لاعتبارات متعددة:

أ. اعتبارات ذاتية تعود إلى السقف السياسي الذي حددته الهيئة لنفسها، بحيث اعتبر رئيسها القاضي نديم عبد الملك في مؤتمر صحفي بأنه "ليس لدى الهيئة سلطة توجيه إنذار للمرشحين السياسيين، وجلّ ما تستطيع هيئة الإشراف على الانتخابات القيام به هو تسجيل المخالفات وتوثيقها"²⁷.

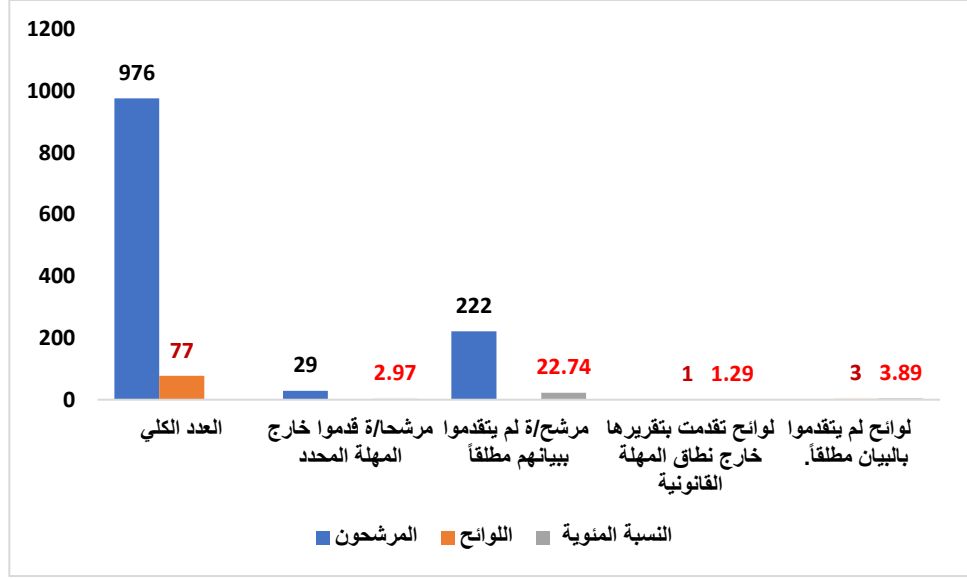
ب. اعتبارات مالية حيث عانت هذه الهيئة من حصار مالي من قبل الحكومة ممّا أدّى إلى نقص كبير في الموارد البشرية، واستمرّ هذا الوضع لغاية ما يُقارب أسبوعين قبل يوم الإقتراع حين قام وزير المالية آنذاك بالتوقيع وبشكل استثنائي على المخصصات المالية المقررة لموازنة الهيئة، وقد أعاق هذا التأخير في اقرار المخصصات المالية قدرة الهيئة على التحرك وممارسة صلاحياتها. وأفضى هذا الأمر الى تردّد الهيئة في تناولها لموضوع مراقبة الإنفاق الانتخابي للمرشحين الذين لم يتوانوا عن الاستفادة من أي ثغرة لخرق القوانين. وقد تضمّن تقرير الهيئة الصادر في 18/1/2019، مجموعة من الإشكاليات التي عرقلت عملها، من ضمنها عدم قيام وزارة الداخلية بواجبها ووجود ثغرات في القانون تُتيح الإفلات من العقاب.

وتجدر الإشارة الى أنّ المهلة الممنوحة للهيئة للفصل في صحّة البيان الحسابي هي ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمه (الفقرة السادسة من المادة 64 من القانون رقم 2017/44) غير أنّ هذه المهلة غير كافية ويقتضي تعديلها من خلال منح الهيئة مهلة أطول ليتسنى لها الوقت الكافي لمراجعة البيانات الحسابية والبتّ في صحّتها.

أمّا بالنسبة لتقديم البيان الحسابي الشامل من قبل المرشحين، فعلى الرغم من أنّ المادة 66 والمادة 67 تنصّان على الغرامة المالية المقدرة "بمليون لبنانية عن كل يوم تأخير للمرشح الذي لم يقدم البيان الحسابي الشامل" كما أنّ هذه الغرامة تُفرض من قبل وزارة الداخلية "بناءً على طلب الهيئة، وتنصّ المادّتان أيضاً على فرض غرامة "توازي سقف الإنفاق الانتخابي بثلاثة أضعاف"، إلا أنّ تقرير الهيئة يذكر أنّ "العدد الأكبر من المرشحين واللوائح قد تغاضى عن تقديم البيان الحسابي الشامل".

27 "هيئة الإشراف" تخرج عن صمتها: "أعطونا صلاحيات وخذوا ما يدهش العالم" عبد الملك: لا رقابة لنا على السياسيين المرشحين ولا وصي علينا غشام: لا شيء يمنع الوزراء من الترشح ودورنا يقتصر على تدوين المخالفات - الموقع الإلكتروني للمركزية - 2018/04/23 <https://bit.ly/3KTrNX>

رسم بياني رقم 6: خريطة اللوائح والمرشحين المتعلقة بالبيان الحسابي الشامل:



كما واجهت الهيئة إشكالية أخرى متعلقة بموضوع المندوبين الذين غالباً ما يقوم المرشحون والأحزاب بتصنيفهم كمتطوعين وفقاً للفقرة الرابعة من المادة 60، "لا تعتبر مساهمة بمعنى هذا القانون خدمات الأفراد الذين تطوعوا من دون مقابل" وهذا الاستثناء بالإضافة إلى ثغرات قانونية أخرى يشبه في مفاعيله الثقب الأسود الذي يمكن أن يستغله المرشحون في عملية الإنفاق الانتخابي بحيث يُعتمد كإحدى الآليات المتنوعة لعملية شراء الأصوات، عن طريق دفع بدل يومي لهؤلاء المتطوعين، وهذا البديل غير ملحوظ ضمن النفقات الانتخابية التي يتوجب على مدقق الحسابات إيرادها في البيان الحسابي الشامل.

وهنا لا بد أن نميز بين عدد المندوبين المحدد قانوناً وفقاً للمادة 90 من قانون الانتخابات إذ هناك "مندوب ثابت في كل قلم اقتراع، ومندوبين متجولين لدخول جميع الأقاليم في الدائرة بمعدل مندوب واحد لكل قلمين من أقلام الاقتراع في القرى ومندوب واحد لكل ثلاث أقلام اقتراع في المدن"، يُضاف إليهم عدد العاملين في الحملة الانتخابية الذين "لا يوجد نص بتحديد ولا بتحديد سقف المبالغ المالية المدفوعة لكل منهم ولا كيفية الدفع"²⁸، وهناك التباس في تصنيف المتطوعين، المندوبين، العاملين في الحملة الانتخابية في المواد 60 الفقرة الرابعة، والمادة 90، والمادة 58، وفي كيفية إدراجهم ضمن نطاق السقف الانتخابي أو خارجه.

أما بالنسبة إلى انتخابات العام 2018 ودور هيئة الإشراف، فقد أشارت منظمات المجتمع المدني إلى وجود ممارسات ممنهجة ومتكررة قد أدخلت بديمقراطية العملية الانتخابية ونزاهتها وشفافيتها نتيجة لـ:

"عدم تمكنها من ممارسة دورها بشكل كامل بما يتناسب مع توسيع الصلاحيات الذي أحدثه القانون رقم 44/2017، إذ لم تتوافر إرادة سياسية فعلية لتفعيل عملها" وفقاً لما ورد في التقرير النهائي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، كما رأت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات بأن هذا الأداء جاء وفقاً للسقف السياسي المنخفض الذي قرره لنفسها في عدم مواجهة ملف الوزراء المرشحين (16 وزيراً بالإضافة إلى

²⁸ تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات، الانتخابات النيابية 2018، النسخة المطبوعة، ص 57

رئيس الوزراء آنذاك) لضبط ظهورهم الإعلامي واستغلالهم لنفوذهم لغايات انتخابية" ولا سيما الوزراء المولجين بإدارة ملف العملية الانتخابية وتحديدًا وزير الداخلية والبلديات ووزير الخارجية.

وأشارت المنظمات الدولية الى الموضوع نفسه، بما فيها بعثة المعد الوطني الديمقراطي التي أذكرت في تقريرها أن الهيئة افتقرت "إلى الموارد اللازمة لإجراء عمليات تدقيق للتقارير المالية للمرشحين والتحقق من النفقات من خلال المراقبة الميدانية، فضلاً عن سلطة إنفاذ العقوبات على الانتهاكات بشكل مباشر. في بعض الحالات، تأخر التوجيه الذي يحدد ما يمكن للمرشحين فعله وما لا يمكنهم فعله أو تم توضيحه فقط بعد أسابيع من إطلاق المرشحين حملاتهم الانتخابية"²⁹.

بعد أن تناولنا العوائق التي تعترض مراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين في ظلّ قانون الانتخاب الحالي، لا بدّ من التطرّق الى أساليب معالجة هذه الصعوبات.

القسم الثاني: الحلول المقترحة لتصحيح الخلل في القانون رقم 2017/44

يتناول هذا القسم التوصيات المتعلقة بالإنفاق الانتخابي (أ) وتلك المرتبطة بدور هيئة الإشراف على الانتخابات في مجال الإنفاق الانتخابي (ب).

أ- التوصيات المتعلقة بالإنفاق الانتخابي

- 1- التوصيات المتعلقة بالسقف الانتخابي
 - تعديل سقف الإنفاق الانتخابي وتخفيضه بشكل جذري³⁰، كونه حالياً يشكل خرقاً كبيراً لمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين ولمبدأ تخصيص إرادة الناخب من تأثير المال الانتخابي³¹.
 - إعادة النظر بالسقف الانتخابي من قبل مجلس الوزراء بناءً على مؤشر التضخم أو غلاء المعيشة مع الأخذ بالاعتبار عدد السكان والناخبين والمساحة الجغرافية في كل دائرة انتخابية³².

2- التوصيات المتعلقة بالنفقات الانتخابية

- تعديل المادتين 58 و62 بحذف مصاريف انتقال الناخبين المنصوص عليها في المادة 58 على أنها نفقات انتخابية وإضافتها الى لائحة الأعمال المحظورة المنصوص عليها في المادة 62³³.
- اعتبار التقديمات والمساعدات التي يقدمها المرشحون والمؤسسات التي يملكونها أو يديرونها ضمن النفقات الانتخابية تاميناً للمساواة بين المرشحين³⁴.

²⁹ التقرير النهائي للمعهد الوطني الديمقراطي (NDI) National Democratic Institute حول الانتخابات البرلمانية اللبنانية للعام 2018، صادر عن المعهد ص17

³⁰ التقرير النهائي للجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص 103

³¹ التقرير النهائي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص 42

³² التقرير النهائي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص42

³³ اقتراحات تعديل بعض مواد قانون الانتخاب رقم 2017/44 الصادرة عن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد في العام 2018

³⁴ التقرير النهائي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص42

- تفسير وتوضيح مفهوم التطوع وخدمات المندوبين العاملين في الحملات الانتخابية بين المادتين 58 و35³⁵ مع احترام حق المشاركة في الحيلة العامة.

3- التوصيات المتعلقة بالبيان الحسابي الشامل والبيانات الشهرية

- تعديل المادة 63 لتنصّ بشكل صريح على موجب الهيئة تحديد مهل تقديم البيانات الحسابية و نشر البيانات الحسابية الشهرية إضافة الى تواريخ تقديمها واحترامها للمهل³⁶.
- تعديل المادة 64 لتنصّ على وجوب نشر البيانات الحسابية على الموقع الالكتروني الرسمي بعد انتهاء مهلة الشهر الواردة في القانون لإتمام عملية التدقيق بها وعلى اجراءات الاعتراض على صحة هذه البيانات (من قبل الخصوم ومن قبل المراقبين)، وتحديد مهلة للنشر، بحيث يتمّ ضمّ هذه الاعتراضات والإثباتات المقدمة الى تقرير الهيئة المحال الى المجلس الدستوري³⁷.
- ضرورة تقديم المرشحين تقارير مالية وحسابية الى هيئة الإشراف على الانتخابات حول الخدمات والتبرّعات والهبات التي يقومون بتوزيعها على المواطنين خلال السنوات الثلاث التي تسبق الانتخابات³⁸.
- نشر التقارير حول الخدمات والتبرّعات والهبات التي يقدمها المرشحون كي يتسنى للجمهور وجهات المجتمع المدني مراقبتها والاطلاع عليها لمعرفة نوعية الإنفاق الذي يقوم به المرشحون في الفترة التي تسبق الانتخابات³⁹.

4- التوصيات المتعلقة بحساب الحملة الانتخابية

- فرض المزيد من الشفافية المالية عبر إلزام المرشحين والمرشحات بكشف حساباتهم المصرفية وحسابات أصولهم وفروعهم⁴⁰ بشكل علني.

5- التوصيات المتعلقة بالإعلان الانتخابي:

- إصدار تعميم من قبل هيئة الإشراف على الانتخابات باعتبار اللوحات الإعلانية العادية والإلكترونية من وسائل الإعلام والإعلان
- إعادة تنظيم إستعمال الأماكن المخصصة من قبل السلطات المحلية في المدن والبلدات، لوضع الإعلانات واللوائح بصورة مجانية وإزالة الإلتباس الوارد في المادة⁴¹ 76.

ب- التوصيات المتعلقة بدور هيئة الإشراف على الانتخابات في مجال الإنفاق الانتخابي

تحقيقاً لمبدأ الحياد في ادارة العملية الانتخابية وحفاظاً على شفافية هذه العملية ولا سيّما لجهة الإنفاق والإعلان الانتخابيين، وتماشياً مع المعايير الدولية لشفافية وديمقراطية العملية الانتخابية، تدعو

³⁵ تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات، الانتخابات النيابية 2018، ص 256-257

³⁶ اقتراحات تعديل بعض مواد قانون الانتخاب رقم 2017/44 الصادرة عن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية-لا فساد في العام 2018

³⁷ اقتراحات تعديل بعض مواد قانون الانتخاب رقم 2017/44 الصادرة عن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية-لا فساد في العام 2018

³⁸ التقرير النهائي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص 42

³⁹ التقرير النهائي للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص 42

⁴⁰ التقرير النهائي للجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، صادر عن منشورات الجمعية، 2018، ص 103

⁴¹ تقرير هيئة الإشراف على الانتخابات، الانتخابات النيابية 2018، ص 256-257

الجمعية الى تأسيس هيئة دائمة ومستقلة لإدارة الانتخابات توكل اليها المهام التالية في ما يتعلّق بالإنفاق الانتخابي بالإضافة الى المهام الملقاة على عاتق هيئة الإشراف على الانتخابات⁴²:

- الإشراف على الحملات الانتخابية والإنفاق الانتخابي (منها على سبيل المثال لا الحصر قدرة الهيئة المنشأة على الولوج إلى المعلومات المصرفية المتعلقة بجميع الحسابات التي يتم استخدامها في الحملة الانتخابية دون حصر ذلك بالحساب المخصّص للحملة الانتخابية).
- تحديد سقف الإنفاق الانتخابي للمرشّح واللائحة في كل دائرة انتخابية

ج- التوصيات المتعلقة بمهلة تعديل قانون الانتخاب

إضافة مادة في قانون الانتخاب تمنع تعديل هذا القانون في مهلة السنة التي تسبق إجراء الانتخابات النيابية وذلك حفاظاً على استقرار الوضع القانوني وذلك كما أوصت لجنة Venice في تقريرها⁴³ الصادر عام 2020.

⁴² التقرير النهائي للجمعية، صادر عن منشورات الجمعية، 2018

⁴³EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING THE STABILITY OF ELECTORAL LAW - 14 December 2020.