« شو طلع معنا ؟
تموز 2021

هيئة الإشراف على الانتخابات...

استقلالية «منقوصة» وصلاحيّات «محدودة»

قبل أقلّ من عام من الموعد المفترض للانتخابات النيابيّة الدوريّة، ورغم استمرار "التشكيك" في بعض الأوساط بوجود "نوايا مبيّتة" تجاه الاستحقاق المُنتظَر، وسط مخاوف من إمكانيّة "تطييره" لأسباب واعتبارات شتّى، توحي الأجواء العامّة في البلاد أنّ "موسم الانتخابات" قد انطلق عمليًا، لا سيّما وأنّ الحسابات الانتخابيّة باتت تطغى على كلّ ما عداها في تسيير شؤون البلاد، إن جاز التعبير.

لعلّ السجالات التي رافقت أزمة تشكيل الحكومة خلال الشهر الأخير تكفي للدلالة على ذلك، حيث استُحضِر الخطاب "الطائفيّ" المُلازِم للانتخابات عادةً، بشكلٍ بدا لكثيرين مُبالَغًا به، خصوصًا أنّ الحديث المتكرّر عن "حقوق الطائفة" تارةً، و"صلاحيّات الزعيم" تارةً أخرى، يأتي في ظلّ سباق "محموم" مع "الانهيار الشامل"، الذي يحذّر الكثير من المتابعين من تداعياته "الكارثيّة"، وقد بدأت "طلائعه" بالظهور بشكلٍ أو بآخر.

لكن، إذا كانت التحضيرات لهذه الانتخابات بدأت من الناحية السياسية، فإنّها لا تزال غائبة، أو ربما مغيَّبة من الناحية التنظيمية، علمًا أنّ بعض القوى السياسية لا تزال متمسّكة بورقة "تعديل" قانون الانتخابات، الذي أثبتت تجربة انتخابات 2018 وما تلاها وجود "ثغرات" بالجملة في متنه، فيما ترفض قوى أخرى أيّ نقاشٍ بالأمر، لأنّ أيّ تعديل، ولو كان شكليًا، سيفتح المجال أمام تعديلات جوهرية قد تطيح بالانتخابات عن بكرة أبيها.

وضمن التحضيرات اللوجستيّة والتنظيميّة للانتخابات، يأتي الحديث عن هيئة الإشراف على الانتخابات التي تُعَدّ من "شروط ومقوّمات" إجراء أيّ انتخابات ديمقراطية، نزيهة وشفّافة، إلا أنّ السلطة تغضّ النظر عنها منذ انتخابات 2018، بدليل أنّها لم تتكبّد عناء تعيين هيئة جديدة بعد ستة أشهر من إجراء الانتخابات وفق ما ينصّ القانون، ولو أنّ البعض يقلّل من شأن ذلك، باعتبار أنّ القانون نصّ على المَخرج بتأكيده استمرار الهيئة في مهامها لحين تعيين هيئة جديدة.

وبانتظار أن "تُفرِج" السلطة عن هذا الملفّ، لا سيّما أنّ دور هيئة الإشراف على الانتخابات سابقٌ لموعد الانتخابات، ويبدأ عمليًا منذ ما قبل دعوة الهيئات الناخبة، ولا ينتهي بصدور النتائج، ثمّة ملاحظات كثيرة لا تزال تُطرَح حول صلاحيّات الهيئة، استنادًا إلى تجربة انتخابات 2018، والتي لم تكن مشجّعة، وأظهرت أنّ التقدّم البسيط لناحية توسيع المهام، لم يعكس المجريات على أرض الواقع في جانبٍ كبير منها.

من هنا، قد يكون من الضروري منح هيئة الإشراف على الانتخابات "الأولوية" في أيّ ورشة "تشريعية" حول قانون الانتخابات، في ظلّ وجود قناعة راسخة لدى الجميع بأنّ دور هذه الهيئة حيويّ وجوهريّ في تنظيم ومراقبة أيّ عملية انتخابيّة، ومن دون استقلاليّة حقيقية تضمن نزاهة وديمقراطية العملية، تصبح الانتخابات برمّتها عرضة للطعن، ويصبح الحديث عن "عرس ديمقراطي" وما شابه، مجرّد ضحكٍ على الذقون.

« العناوين »

ماذا يقول القانون؟

«استقلاليّة وديمومة»... على الورق

الهيئة «في حكم المستقيلة»

موقف لادي

ماذا يقول القانون ؟

أفرز قانون الانتخابات رقم 44/2017 حيّزًا واسعًا لهيئة الإشراف على الانتخابات، حيث خصّها بفصلٍ كامل، تضمّن كلّ التفاصيل حول دورها وآليّة عملها، بدءًا من تأليفها، مرورًا بتعيينها وولايتها، وصولاً إلى نظامها الداخلي ومهامها وقراراتها وموازناتها، فضلاً عن دورها في مراقبة الانتخابات وضمان نزاهتها. ووفقًا للمادة التاسعة من القانون، تمارس الهيئة الإشراف على الانتخابات وفقًا للمهام المحدّدة لها، "بصورة مستقلّة"، ولكن "بالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات"، الذي يواكب أعمال الهيئة، ويؤمّن لها مقرًا خاصًا مستقلاً، كما يحضر اجتماعاتها "عند الاقتضاء، ومن دون أن يشارك في التصويت".

وتتألف هيئة الإشراف على الانتخابات من أحد عشر عضوًا، حدّدت المادة العاشرة من القانون، كيفية توزيعهم، بحيث تضمّ قاضيًا عدليًا متقاعدًا، وقاضيًا إداريًا متقاعدًا، وقاضيًا ماليًا متقاعدًا، ونقيبين سابقين للمحامين، وممثلاً عن نقابة الصحافة، وخبيرًا في شؤون الإعلام والإعلان، ونقيبًا سابقًا لنقابة خبراء المحاسبة المُجازين، وعضوين من أصحاب الخبرة في اختصاصات مرتبطة بالانتخابات (بما في ذلك إدارتها أو تمويلها أو الدعاية المرتبطة بها)، وممثّلاً عن المجتمع المدني. ويُراعى تمثيل الجنسين في اختيار المرشحين لعضوية الهيئة، على أن يترأسها القاضي الأعلى درجة بين القاضيين العدلي والإداري.

ويُعيَّن أعضاء الهيئة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، على أن تبدأ ولايتهم من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم بناء على قرار مجلس الوزراء، وتنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية العامة. وبحسب المادة 11 من القانون، فعلى مجلس الوزراء تعيين أعضاء الهيئة قبل شهر من انتهاء ولاية الهيئة القائمة، لكنّ المادة نفسها تشير إلى أنّ الهيئة القائمة تستمرّ بمتابعة عملها لحين تعيين هيئة جديدة.

وتحدّد المادة 19 من قانون الانتخاب مهام وصلاحيّات الهيئة، ومن بينها إصدار القرارات والتعاميم التي تدخل ضمن مهامها، وتلقي طلبات وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة والإلكترونية الراغبة بالمشاركة في تغطية الانتخابات وتسليمها التصاريح اللازمة لذلك، ووضع قواعد سلوك للتغطية الإعلامية، ومراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الإعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية، وتحديد شروط وأصول القيام بعمليات استطلاع الرأي.

ومن ضمن المهام الملقاة على عاتق الهيئة أيضًا، استلام الكشوفات المالية العائدة للحملات الانتخابية والتدقيق فيها، وكذلك ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي، وقبول ودرس طلبات المراقبين الانتخابيين المحليين والدوليين، إضافة إلى نشر الثقافة الانتخابية وإرشاد الناخبين وتعزيز الممارسة الديمقراطية بالوسائل المُتاحة كافة، فضلاً عن تلقي الشكاوى في القضايا المتعلقة بمهامها والفصل بها، على أن تقدّم تقريرًا بأعمالها مع انتهاء ولايتها، يُنشر في الجريدة الرسمية.

«استقلاليّة وديمومة» على الورق

يُعتبَر إضفاء طابع الديمومة على هيئة الإشراف على الانتخابات من أهم التعديلات التي أدخلها قانون الانتخابات الجديد رقم 44/2017، فضلاً عن توسيع دائرة صلاحياتها وتعزيزها. وقد تم استحداث جهاز إداري دائم لها يؤمن "استمرارية ومراكمة العمل والخبرات لديها"، حسبما ورد في الأسباب الموجبة للقانون. لكنّ هذه الاستقلاليّة بقيت ناقصة وغير كاملة، بحسب ما يؤكّد رئيس الهيئة القاضي نديم عبد الملك نفسه، الذي يلفت إلى أنّها لا تملك الشخصية المعنوية.

وتعطي المادة 19 من القانون نفسه الهيئة صلاحيّات عدّة وتنصّ على أنّ المهمّة الأساسيّة لها هي مراقبة وسائل الإعلام والإعلان والتمويل والإنفاق الانتخابيين. لكنّ عبد الملك أكّد، في حديث إلى وكالة "أخبار اليوم" مؤخّرًا، أنّ الهيئة طالبت، من خلال توصيات جاءت في تقرير رسمي نشر في الجريدة الرسميّة، بتعزيز دورها وتفعيله لناحية امتلاكها موازنة مستقلّة وشخصيّة اعتباريّة، بمعنى تنفيذ القرارات التي تُصدرها لا الاستماع إليها فقط، وهي مطالب لا تتحقّق بدون تعديل القانون الحالي "الذي كبّل يديها".

انطلاقًا من ذلك، يؤكّد العارفون أنّ التعديلات التي أدخلها القانون على عمل هيئة الإشراف لا يمنحها "الضمانات" لتكون مستقلة فعليًا عن وزارة الداخلية. فمن جهة، لم يمنح القانون رئيسها صلاحية الوزير فيما يختص بصرف الاعتمادات، وقد بقيت هذه الصلاحية بيد وزير الداخلية والبلديات. ومن جهة ثانية، يبقى للسلطة الإجرائية الكلمة الأخيرة في التعيينات من بين الأسماء التي ترفع إليها. كما يعود لها التصديق على النظام الداخلي الذي تضعه الهيئة، فضلاً عن أن القانون لم ينص على عدم جواز إقالة أعضاء الهيئة طيلة ولايتهم، علماً أن مبدأ عدم إقالة أعضاء الهيئة هو من الضمانات الجوهرية لاستقلاليتهم.

أما لناحية الصلاحيات، فقد وسع القانون الجديد نطاق اختصاص الهيئة بأن أخضع المراقبين الانتخابيين لرقابتها وإشرافها. إلا أنه لم يمنحها الشخصية المعنوية، كما أنه لم يولِها إدارة وتنظيم كامل العملية الانتخابية، على غرار ما هي الحال في فلسطين والأردن وتونس والعديد من الدول، حيث تتولى هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية إدارة العملية الانتخابية برمتها بمنأى عن السلطة الإجرائية. أما في لبنان، فما زالت إدارة العملية الانتخابية وتنظيمها، فيما عدا الأعمال المناطة رقابتها صراحة بهيئة الإشراف، في عهدة وزارة الداخلية.

وقد يكون ما قاله القاضي نديم عبد الملك في المؤتمر الصحافي الشهير بعيد انتخابات 2018 كافيًا للتعبير عن هذه "الاستنسابية"، حيث أقرّ بضعف صلاحيّات الهيئة حين قال: "ليس لدينا سلطة توجيه إنذار للمرشحين السياسيين.. وجل ما تستطيع هيئة الإشراف على الانتخابات القيام به هو تسجيل المخالفات وتوثيقها". وقد جاء هذا المؤتمر ليثبّت الأسباب الموجبة التي دفعت ممثلة المجتمع المدني في الهيئة سيلفانا اللقيس إلى تقديم استقالتها منها، حيث تؤكد أنّ المشكلة الأساسية هي في كيفية تعاطي الحكومة اللبنانية مجتمعة معها لكونها تريدها هيئة ضعيفة وغير قادرة على القيام بمهماتها المنصوص عليها في القانون.

الهيئة «في حكم المستقيلة»

تبقى نقطة أساسيّة تتعلق بموقع هيئة الإشراف على الانتخابات من المعادلة، في ضوء انتهاء ولايتها "افتراضيًا" منذ أكثر من سنتين، وتقاعس السلطة السياسية عن تعيين هيئة جديدة، فهل باتت هذه الهيئة "في حكم المستقيلة"؟ وهل يجوز لها أن تنظّم العملية الانتخابية المُنتظَرة العام المقبل؟ وهل يمكن تعيين هيئة جديدة في الظروف الحاليّة، وفي ظلّ حكومة تصريف أعمال، لا سيّما وأنّ رئيسها يرفض عقد أيّ جلسة لحكومته، خشية أن يُفسَّر على أنّه "تفعيل" لها؟

من الناحية القانونيّة، تشير المادة 11 من قانون الانتخابات النيابية إلى أن ولاية الهيئة تنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية العامة، وتنص الفقرة الثانية في المادة نفسها على أنه على مجلس الوزراء تعيين أعضاء الهيئة قبل شهر من انتهاء ولاية الهيئة القائمة. من هنا فإن الهيئة السابقة تعتبر في حكم المستقيلة منذ تشرين الأول 2018. وكان على مجلس الوزراء تعيين هيئة جديدة في أيلول 2018. لكن هذا التاريخ كان ضمن فترة حكومة تصريف الأعمال، لذا بقيت الهيئة السابقة قائمة تحت عنوان استمرارية المرفق العام.

ومع تأليف حكومة حسّان دياب، غاب موضوع هيئة الإشراف على الانتخابات عن جدول اهتماماتها، رغم أنّه تمّ إبطال نيابة ديما جمالي، وأعيد انتخابها في انتخابات فرعية في مدينة طرابلس، من دون أن يتمّ تعيين هيئة إشراف جديدة، أو أن تلعب الهيئة القائمة دورًا جوهريًا فيها. ومع استقالة هذه الحكومة بدورها على وقع انفجار الرابع من آب، برزت تكهّنات بأنّ تعيين هيئة جديدة غير ممكن قبل تأليف حكومة جديدة، إلا أنّ هناك "سابقة" في هذا المجال، مع حكومة نجيب ميقاتي التي قامت بتعيين هيئة الإشراف، في فترة تصريف الأعمال، حيث عقدت جلسة اقتصرت فقط على هذا البند الضروريّ.

لكن بالرغم من عدم تشكيل هيئة جديدة، تعتبر الهيئة الحالية قائمة ومستمرّة في عملها، إذ إنّه لم يتمّ تعيين أخرى. ويعتبر أنّ هذه الهيئة "مخوّلة بحسب الصّلاحيات الإشراف على الانتخابات القادمة، كما فعلت في الانتخابات الفرعيّة في طرابلس وصور سابقًا، شرط تعزيزها لوجستيًّا وماديًّا لكي تقوم بعملها على أكمل وجه"، وفق ما يؤكد رئيس الهيئة نديم عبد الملك.

موقف لدي

لطالما كانت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات (لدي) من المؤيّدين لتعزيز عمل هيئة الإشراف على الانتخابات، وهي رحّبت عند صدور القانون الانتخابي الأخير، بتوسيع صلاحيّاتها، ولو أنّها اعتبرت الأمر غير كافٍ، وأنّ المطلوب تعزيز دورها، ومنحها استقلاليّة كاملة وغير مشروطة عن وزارة الداخلية والبلديات، في الممارسة وليس في الشعارات فقط، بعيدًا عن مقتضيات "التنسيق" التي تتركها "رهينة" لدى الوزير بشكلٍ أو بآخر.

ومن خلال مراقبة أداء هيئة الإشراف على الانتخابات في انتخابات 2018، وتقييم عملها، تعزّز هذا الرأي بالنسبة إلى "لدي"، حيث تبيّن أنّ الهيئة لم تتمكن عمليًا من ضبط ايقاع الحملات الانتخابية بما يتناسب مع القانون ومع تأمين ديمقراطية العملية الانتخابية وتكافؤ الفرص بين المرشحين والمرشحات وبين اللوائح إن لجهة تنظيم الإعلام والإعلان، وإن لجهة تنظيم الإنفاق، وذلك لأسباب عديدة أضاءت عليها الجمعية في سلسلة تقارير أصدرتها، ومن بينها تأخر السلطة التنفيذية في رصد وصرف الميزانية الخاصة بالهيئة ما قوّض عملها وحال دون قيامها بالدور المطلوب.

ومن الأسباب التي أدّت إلى ذلك أيضًا السقف السياسي المنخفض الذي قررته الهيئة لنفسها في عدم مواجهة ملف الوزراء المرشحين لضبط ظهورهم الإعلامي واستغلالهم لنفوذهم لغايات انتخابية، معتبرة أن هذا الأمر لا يدخل ضمن صلاحياتها معتمدة تفسيرًا ضيّقًا للقانون وعدم التوسع في تفسيره بما يساهم في ضمان ديمقراطية العملية الانتخابية. أما السبب الثالث الذي حال دون ممارسة الهيئة لدورها كاملاً، فيتمثل بالسياسة التي اعتمدتها في عدم مخاطبة الرأي العام اللبناني، والتي تجسدت بعدم إعلانها عن الإجراءات التي قامت بها أحياناً، والتكتم الشديد حيال المشاكل المالية واللوجستية التي عانت منها، إضافة إلى أمور تتعلق بعلاقة الهيئة مع وزارة الداخلية والبلديات.

من هنا، اعتبرت الجمعية أنّ هناك قرارًا سياسيًا واضحًا لجهة تكبيل عمل الهيئة وإضعافها حتى إفشال في تحقيق مهامها، ولذلك فهي قدّمت سلسلة توصيات من شأنها تفعيل الهيئة، التي ينبغي عليها تفسير القانون بما يتلاءم مع الغاية التي انشئت من أجلها، وهي تأمين حرية الانتخابات ونزاهتها وشفافيتها، كما يستدل من القسم الذي يؤديه أعضاؤها، لأن حق الاقتراع حق عام مكرس في الدستور والاتفاقيات الدولية ولا يجب تفسير قانون الانتخابات الذي يَرعى عملية اختيار اللبنانيين واللبنانيات لممثليهم تفسيرًا حرفيًا ضيقًا.

وترى "لدي" أنّه من المهمّ تعديل قانون الانتخابات لجهة تحويل الهيئة الى هيئة مستقلة بالكامل وان تُناط بالهيئة ادارة العملية الانتخابية من ألفها الى يائها وأن تُوْضع بتصرف الهيئة كافة الإمكانات المطلوبة (اللوجستية والمادية) لتتمكن من القيام بواجباتها على أكمل وجه. وهذا ما يتطلب أن تُعطى الهيئة كامل الصلاحيات التي تخولها إدارة العملية الانتخابية في مرحلتيها التحضيرية وفي يوم الانتخاب. كما يستحسن منح الهيئة الشخصية المعنوية والإستقلالية المالية التامة فضلاً عن إقرار مبدأ عدم جواز إقالة أعضاء الهيئة مدى ولايتهم، إلا في حالات استثنائية تخضع لشروط صارمة، بغاية تحرير أعضاء الهيئة بشكل تام من قبضة السلطة الاجرائية.

وفي السياق نفسه، تعتبر "لدي" أنه من المهم تعديل قانون الانتخابات النيابية 44/2017 ليَطال توسيع مهام هيئة الاشراف من ناحية إعطائها صلاحيات أوسع لتصبح قادرة على وقف الانتهاكات وملاحقة المخالفين من المرشحين واللوائح، وذلك بوضع جهاز أمني مباشرة تحت أمرتها والنص على عقوبات جزائية محددة تطال كافة المخالفات والخروقات لقانون الانتخاب من أجل تأمين نزاهة الانتخابات وتكافؤ الفرص بين كافة المرشحين/المرشحات، بمن فيهم الوزراء والنواب، إذ لا يجوز أن تقوم حصانة الوزير أو النائب المرشح للانتخابات النيابية حائلاً دون إمكانية ملاحقته/ها في حال قيامه/ها بأعمال تشكل خرقاً لقانون الانتخاب ومساً بقواعد المنافسة الانتخابية ومبدأ تكافؤ الفرص.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
بيروت
الشرق الأوسط

تم انتاج هذه المادة بدعم مالي من مؤسسة هينرش - بُل مكتب الشرق الأوسط. الآراء الواردة هنا تعبر عن رأي الجمعية اللبنانية من أجل ديمقلراطية الانتخابات وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة نظر المؤسسة.

الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات © 2021

LADE
الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات

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