

## ملخص تنفيذي

### قانون الانتخاب الجديد

صحيح أن العديد من الأحزاب السياسية كانت رفضت، منذ عام ٢٠٠٩، إجراء انتخابات تشريعية جديدة استناداً إلى النظام القائم (أي قانون عام ٢٠٠٨ المُستند إلى ٢٦ دائرة انتخابية)، إلا أن خلافات أساسية نشبت في ما بينها حول طبيعة النظام الانتخابي الجديد، وحجم الدوائر الانتخابية، ومسألة الاقتراع التفضيلي. وقد طال أمد النقاشات حتى اللحظة الأخيرة، حيث توصلت الأحزاب السياسية أخيراً إلى اتفاق على قانون انتخاب جديد، في حزيران/يونيو ٢٠١٧، وذلك قبل أيام على انتهاء ولاية المجلس النيابي في ٢٠ حزيران/يونيو، ما جنب البلاد الغوص في أزمة سياسية أخرى. وهكذا يكون اللاعبون السياسيون اللبنانيون قد توصلوا إلى اتفاق على قانون جديد بعد ٤ سنوات من ولاية المجلس النيابي «الاعتيادية»، و٤ سنوات إضافية من ولاية المجلس «الممددة»، ورئيسين، وأربع حكومات، وأكثر من سنتين من الفراغ الرئاسي، وأقل بقليل من سنة واحدة من الفراغ الحكومي.

يمكن تلخيص السمات الرئيسة للنظام الانتخابي الجديد كما يلي:

- تُقسّم الخريطة الانتخابية إلى ١٥ دائرة انتخابية (عضواً عن الدوائر الـ ٢٦ في انتخابات عام ٢٠٠٩)، تتألف كل دائرة منها من دائرة صغرى واحدة أو أكثر، فيما تُوزع المقاعد ضمن الدوائر الصغرى.
- تبقى المقاعد موزعة بحسب الطوائف (٦٤ مقعداً للطوائف المسيحية والمسلمة)، وتُقسّم ضمن كل طائفة إلى ١١ فرعاً طائفيًا (٤ للمسلمين و٧ للمسيحيين).
- يُسجّل المواطنون الناخبون في أماكن قيدهم عوضاً عن أماكن إقامتهم الفعلية، بشكل لا تعكس فيه القوائم الانتخابية الواقع الديمغرافي. ولا يزال هذا العرف «غير قابل للمسّ به»، وإن كان يُنتقد على مفض. هذا ولا يحقّ للمواطنين المُجسّنين منذ أقل من ١٠ سنوات الاقتراع والترشح، كما لا يحقّ للعسكريين، بمن فيهم المجنّدون، الإدلاء بأصواتهم، علماً بأن سنّ الاقتراع لا تزال ٢١ عاماً، على الرغم من محاولات عدّة لخفضها لـ ١٨ عاماً.

إنّ القانون رقم ٤٤ المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس النواب، والصادر في ١٧ حزيران/يونيو ٢٠١٧، يمهد الطريق أمام أول انتخابات برلمانية منذ ٨ سنوات، حدّد تاريخ إجرائها في ٦ أيار/مايو ٢٠١٨، علماً بأنّ أعضاء البرلمان الحاليين انتخبوا عام ٢٠٠٩ لولاية كان يُفترض أن تدوم ٤ سنوات، ولكنهم ظلّوا في مناصبهم ٥ سنوات إضافية، بعد أن مدّد البرلمان ولايته ثلاث مرّات متتالية (في الأعوام ٢٠١٣، ٢٠١٤، و٢٠١٧).

وهكذا سيعتمد لبنان، للمرّة الأولى في تاريخه السياسي، نظام القائمة النسبية، وهو نظام معقّد لدرجة ستكون فيها القدرة على التنبؤ بالنتائج نسبياً في عملية توزيع المقاعد محدودة للغاية، وذلك نظراً إلى عوامل عدّة، منها الدوائر الانتخابية صغيرة الحجم إلى حدّ ما (يُضاف إليها تقسيم الدوائر إلى دوائر صغرى)، والكوّتا الطائفية. لن يكون سهلاً على الأحزاب والناخبين إذاً أن يفهموا كيف ستترجم نتائج الصوت التفضيلي إلى مقاعد، ما يعني أن النظام الانتخابي الجديد هو باختصار أشبه بلعبة اليانصيب.

### الإصلاح القانوني

يرزح النظام السياسي تحت الضغط المحلي والدولي الشديد منذ الانتخابات الأخيرة في حزيران/يونيو ٢٠٠٩، وما زال ينبغي على البلد التوصل إلى توافق مستدام حول إصلاح نظامه السياسي واستعادة مؤسّساته. فحيث أن جهاز الدولة، بما فيه مجلس النواب، لا يزال من الضعف بمكان بحيث لا يستطيع تأمين إطار مناسب لمناقشة قضايا السياسات العامة الرئيسة واتخاذ القرارات، تبقى قدرة التوصل إلى حلول توافقية إلى حدّ كبير في يد زعماء الطوائف الدينية، وهي عملية غالباً ما تحصل خارج مؤسّسات الدولة. من هذا المنطلق، لا يمكن النظر إلى البرلمان على أنه مؤسّسة فعلية لسنّ القوانين، إذ إن دوره غالباً ما يبقى محصوراً بالتصديق على القرارات التي يُصار إلى اتّخاذها خارجه.

الجديد، وعلى عكس القانون القديم، أُنشئت هذه الهيئة باعتبارها هيئة مستقلة، ولكن يبقى أن ننتظر لنرى كيف سينعكس ذلك في الممارسة.

صحيح أن القانون الجديد يراعي عموماً المعايير الدولية حول الانتخابات الديمقراطية، إلا أنه يبقى إشكالياً في بعض جوانبه. فهو وإن يلحظ عناصر من النسبية لطالما جرت المطالبة بها، لا يؤيد نظاماً نسبياً كاملاً، إذ إنه مثلاً يضيف الاقتراع التفضيلي، ولكن يمزجه مع معايير تجعل من الصعب التنبؤ به. زد على ذلك أنه يؤدي إلى تفاوت في ثقل الأصوات جرّاء التقلبات من دائرة إلى أخرى في نسبة الأصوات لكل مقعد وكوتا التأهل للحصول على المقاعد. ففي بعض الدوائر، سيكون للأصوات ضعف التأثير الذي سيكون لها في دوائر أخرى، وفي نهاية المطاف، قد تتفاوت درجة النسبية بشكل ملحوظ من دائرة انتخابية إلى أخرى مع اختلاف مستوى التنافس من مقعد إلى آخر. ولذا يبقى أن نرى، في ما خص هذه الجوانب كلها، كيف سيكون القانون الجديد في الممارسة.

ويحافظ القانون الجديد على كل التغييرات الإيجابية التي أُجريت عام ٢٠٠٨ (الأنظمة المتعلقة بنفقات الحملة الانتخابية، والأنظمة المتعلقة بالإعلام، وجدول الناخبين الدائمة، وإنشاء هيئة انتخابية ذات صلاحيات إشرافية، إلخ)، بيد أنه لا يلحظ تغييرات في ما يتعلق بمسائل شائكة، مثل حظر اقتراع المواطنين المُجنّسين منذ أقل من عشر سنوات (وهو تغيير أُدخل في قانون ٢٠٠٨)، وتسجيل الناخبين في أماكن قيدهم، وحظر اقتراع العسكريين.

سيُنتج القانون الجديد على الأرجح «رابحين» و«خسرين»، مؤدياً ربما إلى إثارة نقاش حول قانون انتخاب معدّل بعد الانتخابات المقبلة. لذا، من الضروري أن يتمّ التخلّي عن عادة إجراء تعديلات في اللحظة الأخيرة بدافع تحقيق أهداف سياسية قصيرة الأمد، وعن المصالح الآنية، إذ من شأن ذلك أن يؤدي إلى قوانين تشوبها العيوب وتتطلب مزيداً من التعديلات، من دون أن تنطوي على أي إمكانية لتحقيق استقرار في الإطار الانتخابي. وبالتالي، يجب أن تقوم المرحلة التالية الآن على إرساء الظروف المؤاتية لنظام نسبي كامل، وترسيخ الإطار القانوني وترشيده.

هذه الغاية تستدعي تقليص التفاوتات الحالية في الاقتراع، واتخاذ الخطوات اللازمة لإلغاء الكوتا الطائفية. صحيح أن الترتيبات الطائفية تُصوّر مراراً وتكراراً على أنها سمة مميزة للمجتمع اللبناني هدفها نزع فتيل التوترات، بيد أن ترسخها في النظام الانتخابي قد يؤدي إلى إدامة هذه التوترات، وزيادة احتمال نشوب نزاع على المدى المتوسط أو الطويل.

يُستبدل النظام الأكثر نظام القائمة النسبية المستند إلى الحاصل الانتخابي (كوتا هار)، وقاعدة الكسر الأكبر لتوزيع المقاعد على اللوائح، في المرحلة الأولى، ثم على المرشحين الأفراد، في المرحلة الثانية. تُوزع المقاعد نسبياً ضمن اللوائح، مع الأخذ بعين الاعتبار توزيعها الطائفي والمناطقية (أي توزيع المقاعد ضمن الدوائر الصغرى)، ووحدها اللوائح التي تتال الحاصل الانتخابي تكون مؤهلة للحصول على المقاعد.

يُدلي الناخبون بصوتين: صوتٌ لللائحة مرشحين، وآخر لمرشح منفرد على اللائحة نفسها (الصوت التفضيلي)، يتنافس على مقعد في «دائرهم الصغرى» (أو الدائرة الكبرى في حال غياب دوائر صغرى). أما المرشحون فيشكلون لوائح قبل ٤٠ يوماً على الأقل من يوم الانتخاب، على أن تراعي هذه اللوائح توزيع المقاعد في الدوائر الانتخابية وعلى الطوائف. وفي حين أن اللوائح يمكن أن تكون غير مكتملة، يجب أن تضمّ ٢ مرشحين على الأقل لكل دائرة.

للمرة الأولى، يُسمح للمواطنين اللبنانيين في الخارج بالاقتراع في السفارات أو القنصليات أو أماكن أخرى، طالما أن أسماءهم واردة في سجلات الأحوال الشخصية اللبنانية. لم تُحدّد دائرة منفصلة للناخبين غير المقيمين، بل خصّص القانون لهم ٦ مقاعد (٢ للمسيحيين و٢ للمسلمين)، على أن توزع أصواتهم داخل البلد استناداً إلى أماكن تسجيلهم في لبنان. وفي الانتخابات التي تلي الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٨، تُضاف ٦ مقاعد إلى المقاعد الـ ١٢٨ (ما سيرفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى ١٣٤ نائباً)، ولئن غفل القانون عن تحديد كيف سيتم ذلك.

يجري الاقتراع، كما في عام ٢٠٠٩، باستخدام أوراق اقتراع رسمية تؤمّن وزارة الداخلية لكل دائرة، وتوزعها على العاملين في مراكز الاقتراع إضافة إلى المستلزمات الانتخابية. وتتضمّن أوراق الاقتراع الرسمية هذه أسماء اللوائح كافة وأعضاءها.

تنطلق الحملة الانتخابية قبل ٩٠ يوماً من موعد إجراء الانتخاب، علماً بأن أنظمة الإعلام وتلك المتعلقة بالحملة الانتخابية تبقى على حالها إلى حد كبير، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الأنظمة المتعلقة بالإفصاح الانتخابي.

أُنشئت هيئة دائمة للإشراف على الانتخابات (مكان هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية). في حين تبقى وزارة الداخلية والبلديات الجهة المسؤولة عن تنظيم الانتخابات، مُنحت هذه الهيئة صلاحيات موسّعة إلى حد ما، ولكن تبقى مهمتها الأساسية مراقبة والتقيّد بأنظمة الحملة المالية والإعلامية والإعلانية. ووفقاً للقانون

## نطاق التقييم

يقدّم هذا التقرير تقييماً للإطار القانوني المحيط بانتخاب أعضاء مجلس النواب في لبنان، استناداً إلى المعايير الدولية حول الانتخابات الديمقراطية. ويركّز التقرير على القانون رقم ٤٤ «انتخاب أعضاء مجلس النواب»، المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٢٧، في ١٧ حزيران/يونيو ٢٠١٧، والذي يحلّ محلّ القانون رقم ٢٥ المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤١، في ٩ تشرين الثاني/أكتوبر ٢٠٠٨. بيد أن التقرير لا يتضمّن مراجعةً شاملةً لقوانين أخرى تتعلّق بمسائل ذات صلة، على غرار الأحزاب السياسية، أو حرية التعبير، أو حرية الإعلام، أو حرية التجمّع.

في غياب ترجمة رسمية للقانون، يستند التقرير إلى ترجمة إنكليزية غير رسمية للقانون المذكور أعلاه،<sup>١</sup> وبالتالي، قد لا تكون بعض التعليقات دقيقةً بالكامل.

## كلمة تقدير للدعم المقدم

يأتي هذا التقرير بعد تقرير آخر نشرته كلٌّ من «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» و«الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات» في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

تودّ المنظمتان أن تعربا عن امتنانهما لكلّ المحاورين الذين قابلهم الكاتب الرئيس دنيس بوتي، والكاتب المساهم عمّار عبود في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

لا بدّ أن يستند الإصلاح الانتخابي إلى استشارات شاملة ومنهجية تتسم بالشفافية والصدق، كما يجب أن تُناقش التغييرات المقترحة، ولا سيّما في ما يرتبط بالمسائل الأكثر حساسية، على غرار النظام الانتخابي وتحديد الدوائر الانتخابية، مع الأحزاب السياسية، وزعماء المعارضة، والمرشّحين المستقلين، ومنظمات المجتمع المدني الممثلة لمصالح الناخبين، وهيئات إدارة الانتخابات، والإعلام، والجمهور العام.

## توصيات أساسية

يمكن تلخيص التوصيات الأساسية التي توصل إليها هذا التقرير كما يلي:

١. يجب مراجعة النظام الانتخابي في ضوء الدروس المستقاة من الانتخابات المقبلة، بغية الاستفادة بشكل كامل من المنافع التي ترتبط عادةً بنظام انتخابي نسبي. وهذه المراجعة ينبغي أن تكون عمليةً شفافةً تحدّد الدوائر الكبرى من دون تقسيمات، وتقلّص التفاوتات في الاقتراع، ما يعني أن دور الطوائف في الحياة السياسية يجب أن يُقلّص.

٢. ينبغي إنشاء هيئة انتخابات مستقلة تتمتع بدور موسّع في تنظيم العملية الانتخابية (ولا سيّما في ما يتعلّق بتسجيل الترشيحات)، على أن يُعطى أعضاؤها مناصب أكثر وضوحاً وأطول أمداً، ويُعتدّ التوازن الجندري الإلزامي في عضويتها، وتُمنح صلاحيّات مراقبة وإنفاذ أكبر وميزانية خاصة بها.

٣. يجب العمل على السماح للناخبين بالإدلاء بأصواتهم في أماكن إقامتهم بدلاً من أماكن قيدهم. كما ينبغي ألا تشكل الإجراءات الإدارية رادعاً للمواطنين الراغبين في تسجيل أنفسهم في أماكن إقامتهم.

٤. لا بد من العمل على تحديد معايير الأهلية التي لا تتضمّن ضرورة أن يكون المرشّحون مُنتمين إلى واحدة من الطوائف الدينية المُعرّف بها رسمياً.

٥. حرصاً على الشفافية والثقة في العملية الانتخابية، ينبغي أن تُنشر نتائج كلّ قلم اقتراع مع النتائج الإجمالية مباشرةً بعد الانتخابات، على أن يجري تحديثها بشكلٍ مُنظم.

٦. لا بدّ من اتّخاذ إجراءات خاصة للحدّ من نقص تمثيل للمرأة في الحياة السياسية اللبنانية، وتعزيز مشاركتها في المناصب المُنتخبة والمُعينة، لا في البرلمان اللبناني فقط.

يمكن الاطلاع على قائمة مُفصلة بالتوصيات كافة في نهاية هذا التقرير.

١. قدّم الترجمة مشروع مساعدة الانتخابات اللبنانية (LEAP) التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.