

الجمهورية اللبنانية  
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٢

المجلد السادس

[www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)

## التمويل والإنفاق الإنتخابي: بين القانون والواقع

الدكتور عقل عقل

استاذ مساعد في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية

تنظيم المجتمعات ووضع تشريعاتها، هو من أصعب المهّمات وأخطرهما، فذلك يتطلب الكثير من الحكمة، والثقافة والضوابط والقيم والأخلاق لضمان سلامة النظام والقوانين وصونها من أي إنحراف أو تجاوز.

الشعب هو مصدر السلطات، فلكل فرد حق الإشتراك في إدارة الشأن العام إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين عنه يتم إختيارهم بحرية<sup>1</sup>. فيعبّر عن إرادته بإنتخابات حرة ونزيهة تجري على أساس الإقتراع السري، وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين وفقا لقانون إنتخابات عادل.

تنص الفقرة 3 من المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>2</sup>، على ما يلي:

" ان ارادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بإنتخابات نزيهة دورية تجري على اساس الإقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت".

تتجلى الارادة الشعبية في حق المواطنين في أختيار ممثلهم من خلال إنتخابات حرة نزيهة عادلة ودورية. حق الانسان في انتخاب ممثليه والتأثير في الإتجاه السياسي لحكومته هو

<sup>1</sup>. La démocratie est l'action continuelle du citoyen non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. La Démocratie, www.la-democratie.fr

<sup>2</sup>. الاعلان العالمي لحقوق الانسان، 1948.

الركيزة الأساسية للديمقراطية. مع عدم وجود إنتخابات حرة تنتفي قدرة المواطنين على التعبير عن إرادتهم، كما تنتفي فرصهم في تقييم أداء ممثليهم ومحاسبتهم على أعمالهم وتصحيح الأخطاء. فالإنتخابات ترسخ حقوق المواطنين السياسية وتعكس إرادة الشعب.

تختلف معايير الانتخابات الحرة والعادلة بين الإعلانات العالمية والمعاهدات والاتفاقات الدولية، غير أن المبادئ الأساسية<sup>3</sup> لسلامة الإنتخابات تبقى موحدة، فيجب أن تكون الإنتخابات دورية وصحيحة ويحظر تأجيلها، فيتعين أن تمنح فرصاً متساوية للأطراف والمرشحين المتنافسين الذين يتعين عليهم عدم إستعمال الأموال في الحملات الإنتخابية بهدف رشوة الناخبين<sup>4</sup> والاخلال بمبدأ تكافؤ الفرص. فالعلاقة بين المال والسياسة تظل إحدى أكبر المشكلات للدول، فالحياة السياسية السليمة لن تكون ممكنة طالما كان استخدام المال غير مراقب. إن الديمقراطية لا سعر لها، لكنها مكلفة.

Si la démocratie n'a pas de prix, elle a un coût.

في البلدان الأوروبية ثمة قيود صارمة على الإنفاق الانتخابي. في الولايات المتحدة أيضا فرضت المحكمة العليا قيوداً على الإنفاق على الحملات الانتخابية<sup>5</sup>.

تكاليف الحملات الانتخابية باهظة جدا وهي على إرتفاع على نحو متصاعد. فجمع مبالغ كبيرة من المال يطرح أسئلة عديدة بشأن نزاهة الإنتخابات. عدم معرفة مصادر هذه الأموال، وعدم توافر موارد متساوية لكل الأحزاب، قد يطيحان بمبدأ النزاهة في الإنتخابات. لضمان نزاهة الحملات، اعتمدت معظم الدول قوانين وقواعد تمويل للحملات الإنتخابية تعمل

<sup>3</sup> الاقتراح عام وسري ومبدأ المساواة في التصويت أساسي، أما تكييف حدود الدوائر الإنتخابية لضمان إعادة انتخاب بعض السياسيين فيعد انتهاكا لهذه المبادئ.

<sup>4</sup> معايير العمل الدولية للانتخابات، الشبكة الأوروبية للدعم الانتخابي والديمقراطي، 2008.

<sup>5</sup> قانون مكاين- فاينغولد الذي فرض قيوداً إضافية على تمويل الحملات الانتخابية والإنفاق عليها وفقاً للجنة الانتخابية ماكونيل.

McConnell c Federal Election Commission, 540 US 93 (2003), est une affaire dans laquelle la Cour suprême américaine a confirmé la constitutionnalité de la plupart des Bipartisan Campaign Reform Act de 2002 (BCRA), souvent désigné sous le nom de McCain -Feingold loi. L'affaire tire son nom du sénateur Mitch McConnell, républicain du Kentucky, et la Commission électorale fédérale, l'organisme fédéral qui supervise les lois américaines de financement des campagnes électorales.

على الحد من التبرعات والنفقات، فتفرض على الأحزاب السياسية وعلى المرشحين الكشف عن مصادر تمويلهم، فضلاً عن طبيعة إنفاقهم.

وحتى تكون الأحكام القانونية فعالة، فإن تطبيق عملية تمويل الانتخابات تصبح ضرورة قصوى . تقوم بعض الدول بتقديم المساهمات للأحزاب بالتساوي لمساعدتها في تنفيذ الحملات الانتخابية، وللتقليل من تأثير المال في السياسة. التمويل العام أو المقدم من الدولة يخلق نوعاً من التوازن للتمويل السياسي ويساعد على "زيادة ثقة الناخبين في نزاهة العملية الانتخابية"<sup>6</sup> . يتعين أن تحدد التشريعات شروط الحصول على التمويل السياسي، بما في ذلك سقف التبرعات والنفقات في أثناء الحملات الانتخابية. وذلك بهدف تعزيز الشفافية وزيادة الثقة في العملية.

قد لا تكون الديمقراطية نتيجة حتمية للانتخابات، فمراقبة تنفيذ القوانين وتطبيقها بشكل سليم في الدول يشكّلان أحد أسمى أوجه الحياة الديمقراطية.

## 1

### التمويل والإنفاق ومبدأ النزاهة

تعتبر مراقبة الانتخابات من وسائل الوقاية المهمة لنزاهة الانتخابات. فهي تحمي استقامة الإدارة الانتخابية، وتعزز مشاركة الأحزاب والمرشحين . وتعمل الرقابة على تشجيع وتعزيز التزام القوانين وترسيخ الشفافية وإخضاع المرشحين لمبدأ المساءلة والمحاسبة.

**أولاً: الإطار القانوني لنزاهة الانتخابات:** للأحزاب السياسية دور مهم في بناء الديمقراطية، باعتبارها مرتكزاً من مرتكزات تداول السلطة والتنشئة السياسية في النظم المعاصرة، فإن فاعلية تلك الأحزاب وبقائها وقدرتها التنافسية على أداء وظائفها الديمقراطية مرهونة بقدراتها المالية، لكن هذا التمويل يجب أن يخضع لضوابط.

---

<sup>6</sup> . سارة بيرش، الثقة في إجراء الانتخابات، الرأي العام والأحزاب السياسية، جامعة إسكس، 2005.

تتم الرقابة على الإنتخابات من قبل وسائل الإعلام والناخبين، وكذلك المنظمات غير الحكومية والجهات الدولية ... ويجب أن تغطي الرقابة مجمل العملية الانتخابية لكي تكون فعالة.

يوفر الإطار القانوني الضمانة لنزاهة الانتخابات، ويحدد الدستور المبادئ الأساسية لها، أما القوانين الأخرى كقوانين الانتخابات<sup>7</sup> والقوانين الجزائية والمدنية، فتأتي لتنظيم الإدارة الانتخابية ولتحديد حقوق الأحزاب السياسية وواجباتها وكذلك بالنسبة إلى المرشحين.

---

<sup>7</sup>. قبل صدور الدستور في 23 ايار 1926 كان نظام الإنتخاب المرعي الإجراء واردة بقرار المفوض السامي رقم 1307 تاريخ 8 اذار 1922 الذي يختص بانتخاب المجلس التمثيلي. تاريخ 2 كانون الثاني 1934 صدر القرار رقم 2 قضى بإلغاء الإنتخاب على درجتين واعتماد الإنتخاب على درجة واحدة مبقياً على المحافظة أساساً للدائرة الإنتخابية.

في 10 آب 1950 صدر قانون أبقى على نظام المحافظة مبدئياً وقضى بتقسيم كل من محافظتي جبل لبنان ولبنان الشمالي الى 3 دوائر.

تاريخ 4 تشرين الثاني 1952 صدر م.إ. رقم 6 اعتمد الدائرة الصغرى وفي مختلف الدوائر أصبح الإقتراع فردياً اذ قسمت الدوائر الى 33 وكان عدد النواب 44، مع الإشارة أن المشرع منح يومئذ الحق الإنتخابي للمرأة ولكنه اشترط لقيده أسماء النساء أن يكن حائزات على شهادة التعليم الإبتدائي على الأقل وقد الغي هذا القيد بالمرسوم الاشتراعي رقم 1953/37 .

تاريخ 26 نيسان 1960 صدر قانون جديد واعتمد القضاء دائرة انتخابية وادخل اصلاحات جذرية في سبيل امانة الانتخاب.

وبتاريخ 1991/6/7 صدر المرسوم رقم 1307 وعين 55 نائباً وأصبح عدد النواب المنتخبين والمعينين 108 نواب.

وبتاريخ 22 تموز 1992 صدر القانون رقم 1992/154 عدل قانون 1960 فحددت الدوائر الانتخابية وعدد النواب 128 مقعداً .

بتاريخ 1996/7/11 تعدل ايضاً قانون الانتخاب وبدون تعديل عدد المقاعد النيابية فتغيرت الدوائر الانتخابية.

بتاريخ 2000 /1/6 2000 بالقانون رقم 171 /2000 عدلت الدوائر الانتخابية.

بتاريخ 8 تشرين الأول 2008 عدل القانون فتغيرت الدوائر الانتخابية، وادخل عليه تعديلات تتعلق بالتمويل والإنفاق الإنتخابي.

تنص الدساتير على الحريات السياسية الضرورية لتنفيذ انتخابات تنافسية، اما القانون فيعزز نزاهة الانتخابات من خلال وضع آليات وقاية قابلة للتطبيق، بهدف حماية مبادئ الحرية والنزاهة والتنافسية والمساواة وتكافؤ الفرص...

**ثانياً - الإطار التنظيمي لنزاهة الإنتخابات:** يقوم الإطار التنظيمي على مبدأ التوازن من خلال إشراك ممثلي الأحزاب السياسية في الإشراف على العملية، وعلى مبدأ الإستقلال التام، فينبغي أن تتوفر لذلك الإطار الاستقلالية السياسية والمالية اللازمة لإدارة انتخابات حرة ونزيهة، بهدف توفير الشروط الملائمة للأحزاب والمرشحين كافة للمشاركة في الانتخابات على قدم المساواة.

المادة 11 من قانون الإنتخابات<sup>8</sup> اللبناني تشير ان الهيئة المشرفة على الإنتخابات تمارس المهمات المحددة لها في القانون وترتبط بوزير الداخلية.  
كما جاءت المادة 12 من القانون نفسه لتحدد عدد أعضائها<sup>9</sup> وآلية التعيين.

<sup>8</sup>. لمادة 11 من قانون الانتخابات رقم 25 الصادر في 8 تشرين الاول 2008

<sup>9</sup>. المادة 12 من قانون الإنتخابات تتألف الهيئة من عشرة اعضاء وفقا لما يأتي:

- قاض برتبة رئيس غرفة في محكمة التمييز متقاعد في منصب القضاء شرفا، يختار من بين ثلاثة اسماء يرشحهم مجلس القضاء الاعلى، رئيسا لهذه الهيئة.
  - قاض برتبة رئيس غرفة في مجلس شوري الدولة متقاعد في منصب القضاء شرفا، يختار من بين ثلاثة اسماء يرشحهم مكتب مجلس شوري الدولة (نائبا للرئيس).
  - قاض برتبة رئيس غرفة في ديوان المحاسبة متقاعد في منصب القضاء شرفا، يختار من بين ثلاثة اسماء يرشحهم مجلس ديوان المحاسبة (عضوا).
  - نقيب سابق للمحامين يختار من بين ثلاثة نقباء سابقين يرشحهم مجلس نقابة محامي بيروت (عضوا).
  - نقيب سابق للمحامين يختار من بين ثلاثة نقباء سابقين يرشحهم مجلس نقابة محامي طرابلس (عضوا).
  - خبيران في شؤون الاعلام والاعلان يختاران من بين ستة اسماء يرشحهم المجلس الوطني للاعلام (عضوان).
  - ثلاثة اعضاء من اصحاب الخبرة الواسعة في اختصاصات مرتبطة بالانتخابات (بما فيه ادارتها او تمويلها او الدعاية المرتبطة بها).
- يعين الاعضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير ضمن مهلة اقصاها شهران من تاريخ صدور هذا القانون.

وعلى الرغم من طبيعة الهيئة الفنية، إلا أنه يمكن تسييس الإدارة الانتخابية، حيث أن محاولات السيطرة على إدارة الانتخابات والتحكم بها تعتبر من بين الوسائل التي تستخدمها الحكومات لضمان الحصول على الأكثرية بهدف الإستمرار في الحكم. فبعض اللجان الانتخابية يمكن أن تكون مسيسة وتفقر للخبرة.

لا تزال الإدارة الانتخابية تعاني من انعدام الثقة بها في كثير من البلدان، وهو ما يدفعها إلى اعتماد المزيد من وسائل الرقابة، وبخاصة تلك المتعلقة بوسائل المراقبة من قبل الأحزاب السياسية والمجتمع المدني. فإنعدام الثقة هذا يعزز فكرة وجوب تشكيل لجان انتخابية مستقلة .

عندما تدار الانتخابات من قبل مجموعة حزبية أو تتم بما يخدم مصالح حزبية محددة، فإن نسبة الإقبال على الانتخابات والمشاركة فيها تصبح متدنية، وقد يؤدي ذلك إلى الطعن في نتائج الانتخابات نفسها.

لكي ينظر للانتخابات على أنها حرة ونزيهة، فلا بدّ من إدارتها بإستقامة وحياد. الإدارة الانتخابية المنظمة، والتي تتمتع بالمصداقية تسهم في منع اللجوء إلى الغش أو الممارسات التمييزية والفاصلة، وبذلك تسهم في بناء الثقة في الانتخابات ورفع مستوياتها. هناك مؤسسات مختلفة تقوم بمهمة تطبيق مبدأ النزاهة في الانتخابات وتحقيقه وتطبيق القوانين، وذلك حسبما يحدده الإطار القانوني لكل بلد .

تتمتع الجهات المسؤولة عن التطبيق في بعض النظم باستقلالية تنظيمية تامة، بينما تعمل مؤسسات وجهات أخرى تحت مظلة الدولة. إن النظام القائم على الشفافية والموازنة من شأنه أن يعزز نزاهة تطبيق القوانين.

## 2

### ضبط التمويل يسهم في حماية الديمقراطية

---

ويحق لرئيس الهيئة ان يفوض بعض صلاحياته الى احد اعضائها او بعضهم.

يعتبر غياب سقف للإنفاق الانتخابي أحد أهم عوامل فساد الحياة السياسية في العديد من الدول وبخاصة في لبنان، ما أتاح للمتمولين واصحاب النفوذ الفرصة الأكبر لدخول البرلمان على حساب الأقل تمويلاً. من حق المواطن حين يُدعى للإدلاء بصوته، أن يعرف من هي الجهة أو الجهات التي تمول الحملات الانتخابية.

**أولاً: خضوع استخدام المال للمحاسبة:** إن إجراء حملة إنتخابية، في ظل تكافؤ الفرص، يضع ضوابط أخلاقية للتدخل في حرية المرشحين في إجراء الحملات الإنتخابية بالطرق الديمقراطية كافة، سواء كان التدخل تشريعياً كفرض حدود لعملية الإنفاق والمساهمات الإنتخابية او تنظيمياً فيستمد مشروعيته من صلاحيات الجهة المشرفة على الإنتخابات.

جاء الفصل الخامس من قانون الانتخاب اللبناني<sup>10</sup> لينص على التمويل والإنفاق الانتخابي، وخضوع كل مرشح لأحكام هذا القانون في فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الاقتراع<sup>11</sup>.

المال ضروري في الحملة الانتخابية، من أجل توفير السبل للاتصال بالناخبين، ويحتاج المرشح في ذلك الى مبالغ مالية سواء لدفع تعويضات القائمين على إدارة الحملة الانتخابية، وتجهيز المكاتب، وتوفير مساحة في وسائل الإعلام، وتوزيع مواد التعليم الانتخابي، وأيضاً ما يخصص للبحوث والدراسات للدائرة الانتخابية، وإنتاج مواد الحملة الانتخابية وتوفير وسائل النقل والاتصال وأي دعم آخر للحملة الانتخابية.

ونظراً لكون دخول عنصر رأس المال في العملية الانتخابية بصفة عامة، وفي الحملات الانتخابية بصفة خاصة، قد يؤثر في كثير من الأحوال على نزاهتها، فقد وضعت القوانين بعض القيود على مصادر التمويل وكيفية إنفاقها، فحددت بعض هذه القوانين سقفاً مالياً لا يجوز للمرشح تجاوزه كمصروفات لحملة الانتخابية. بعض الدول وضعت من القيود والإجراءات ما ينظم عملية التبرعات التي من الممكن أن يتلقاها المرشح كجزء من مصادر

<sup>10</sup>قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>11</sup>المادة 54 من قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

التمويل، كذلك نظمت القوانين طرق الطعن في تلك المصادر وكيفية مراقبتها على وجه يضمن عدم وجود مخالفات مالية، وهناك بعض الأنظمة أيضا جعلت الدولة نفسها تسهم مع المرشح في تمويل هذه الحملة.

جاء التعديل الأخير لقانون الانتخاب لينص في المادة 55 على ما يلي :

"1- يتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمى (حساب الحملة الانتخابية) وان يرفق بتصريح الترشيح، افادة من المصرف تثبت فتح الحساب المذكور لديه وتبين رقم الحساب واسم صاحبه..."<sup>12</sup>

كما ترفع عن هذا الحساب السرية المصرفية، على كل مرشح أن يدفع جميع نفقات حملته الانتخابية أو أن يتلقى المساهمات من خلال هذا الحساب. لاجوز أن يقبض المرشح أو يدفع أي مبلغ يفوق المليون ليرة إلا بموجب شك.

ثانيا: مصادر تمويل الحملة الانتخابية: أجازت المادة 56 من قانون الانتخاب؛ لكل مرشح أن ينفق من أجل حملته الانتخابية مبالغ من أمواله الخاصة. "ويعتبر مال الزوج أو أي من الأصول أو الفروع بمثابة المال الخاص للمرشح."<sup>13</sup>

<sup>12</sup>. المادة 55 من قانون الانتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>13</sup>. المادة 56 من قانون الانتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على ما يلي:

"2- لا يجوز تقديم اية مساهمة في الحملة الانتخابية لمرشح الا من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين..."<sup>14</sup>

تاليًا فإن مصادر تمويل الحملة تتمثل في الموارد الوطنية، مع استبعاد الموارد الآتية من غير المواطنين، سواء كانوا مقيمين في الداخل أم لا.

نصت الفقرة 3 من المادة 56 على ما يلي :

" يمنع منعاً باتاً على المرشح أو اللائحة بقبول أو استلام مساهمات أو مساعدات صادرة عن دولة أجنبية أو عن شخص غير لبناني، طبيعي أو معنوي، وذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة ..."

هناك خوف من فتح الباب أمام التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية كون هذه المساعدات قد يكون وراءها أجندة خفية للدول الممولة، كما أن بعض الجهات الأجنبية التي تمول الحملات قد تهدف لإثارة الفتن الطائفية، أو محاولة التأثير على نظم الحكم القائمة بأشكال مختلفة. فتبقى عملية ضبط التمويل الحماية الأكدية من التدخلات الأجنبية وكذلك حماية للديمقراطية والسيادة.

كذلك ووفقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، يحظر استغلال موارد الدولة المالية أو العينية والمرافق العامة لأغراض حزبية أو انتخابية، وينطبق ذلك أيضاً على وسائل الإعلام التابعة للدولة.

ثالثاً: سقف مصاريف المرشح والنفقات الانتخابية: حدد قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008 سقف المبلغ الأقصى الذي يجوز لكل مرشح إنفاقه اثناء فترة الحملة الانتخابية :

---

<sup>14</sup>المادة 56 من قانون الإنتخاب .

- "1- قسم ثابت مقطوع قدره مئة وخمسون مليون ليرة لبنانية<sup>15</sup> .
- 2- وقسم متحرك مرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية التي ينتخب فيها يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لإقتراح وزير الداخلية والبلديات<sup>16</sup>

كما اعتبرت المادة 58 من قانون الانتخاب<sup>17</sup> أن النفقات الانتخابية هي مجموع النفقات المدفوعة من قبل المرشح، أو المدفوعة لحسابه أو مصلحته برضاه الصريح من قبل أشخاص آخرين ، شرط أن تتعلق مباشرة بالحملة الانتخابية. كما حددت هذه المادة قائمة بالنفقات التي تعتبر من النفقات الانتخابية كإستئجار المكاتب الانتخابية ونفقاتها وإقامة التجمعات والمهرجانات والاجتماعات العامة والمآدب ذات الغاية الانتخابية...

هنا تجدر الاشارة إلى انه في انتخابات 2009، حصل تحايل على القانون، فقامت بعض الاحزاب بتقديم ترشيحات وهمية لبعض المحازبين بهدف زيادة سقف الانفاق لمرشحيها الاساسيين.

للحد من أثر المال في الحملات الانتخابية يقتضي تقليص قيمة النفقات. هناك قيود عديدة ممكنة، سواء طبقت منفصلة أو مجتمعة، نصت عليها القوانين الانتخابية في العالم، كمنع بعض النفقات الأكثر كلفة كالاعلانات التلفزيونية التي تستبدل ببرامج مجانية في الاذاعة والتلفزيون الرسميين. أو منع نشر الاعلانات في الصحف مثلا في فرنسا، خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق الانتخابات. حظر قانون الانتخاب في مادته 59 في أثناء فترة الحملة الانتخابية:

"...الألتزامات والنفقات التي تتضمن تقديم خدمات أو دفع مبالغ للناخبين ، ومنها على السبيل البيان لا

الحصص :

<sup>15</sup> جرى تعديل النص المتعلق بالانفاق الانتخابي في المشروع المقدم من الحكومة، لناحية رفع المبلغ المفترض ان يصرفه المرشح عن كل ناخب مسجل في اللوائح، من ثلاثة الاف الى خمسة الاف ليرة، على ان يكون سقف المبلغ المسموح به لتمويل الحملة الانتخابية 150 مليون ليرة.

<sup>16</sup>المادة 57 من قانون الانتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>17</sup>المادة 58 من قانون الانتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

-التقديمات والمساعدات العينية والنقدية الى الأفراد والجمعيات الخيرية والأجتماعية والثقافية أو العائلية أو الدينية أو سواها، أو النوادي الرياضية وجميع المؤسسات غير الرسمية.  
"لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة أعلاه اذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنظمة منذ لا يقل عن ثلاث سنوات قبل فترة الحملة الانتخابية."

هناك صعوبات لتطبيق المادة 59 فليس من السهل دائماً تحقيق هذا الهدف بواسطة التشريع. التحايل على القانون كما الممارسات غير المشروعة هما عقبتان مهمتان. حين يفرض القانون حدوداً للتقديمات والمساعدات العينية لحزب أو مرشح، فلا بد من أن يحدد حينئذٍ بوضوح ما هو المقصود منها. الاحزاب السياسية والمرشحون والواهبون ينجحون أحياناً في التهرب من موجبات القانون بالإفادة من الثغرات التشريعية. على سبيل المثال، يمكنهم تمرير بعض الرشاوى والمساهمات والخدمات تحت ستار المؤسسات الخيرية.  
ما ورد في الفقرة 2 من هذه المادة يمنع المجلس الدستوري من القيام بدوره في مراقبة الإنتخابات النيابية لجهة الانفاق المالي ويشعرن الى حد ما الرشوة.

### 3

#### مشروعية التمويل السياسي

تعدد الجهات التي يمكن من خلالها تدفق المال في السياسة يجعل الكشف عنها أمراً صعباً يحول دون السيطرة عليه من الناحية العملية.<sup>18</sup>  
الكثير من المبادئ الملزمة لنزاهة العملية الانتخابية كالعادلة والإنصاف والمساءلة والشفافية تنهار في حال تم تمويل الحملات الانتخابية من جهات خارجية أو دول أجنبية<sup>19</sup> أو أشخاص غير لبنانيين.

<sup>18</sup>. مايكل دوشينسكي، "تمويل السياسات : نظرة عالمية"، مجلة الديمقراطية، المجلد 13، 2002.

<sup>19</sup>. Sandrine Marcilloux-Giummarra, "Droit constitutionnel et vie politique: Le financement des partis politiques", Revue française de droit constitutionnelle, Puf, no 85, 2011.

**أولاً: أهداف سياسة التمويل:** يجب إعتقاد إطار قانوني واضح للتمويل والإنفاق الانتخابي يتيح مراقبة نزاهة الانتخابات في جميع مراحلها. كما أن المعايير الصارمة ضرورية لضبط العملية الانتخابية وأثرها في المجتمع. ومن الضروري وضع سياسة للتمويل السياسي، وسن القوانين الواضحة والمفهومة، وإنشاء هيئة مستقلة لتنظيم التمويل وإعطاؤها الصلاحيات اللازمة.

نصت الفقرة 2 و 3 من المادة 56 من قانون الانتخابات على ما يلي:

"2. لا يجوز تقديم أية مساهمة في الحملة الانتخابية لمرشح إلا من قبل الاشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين.

3. يمنع منعاً باتاً على 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...".

تبقى هذه المادة حبراً على ورق في حال لم يضع المشرع اللبناني آلية واضحة وحقيقية لسياسة التمويل وطريقة مراقبتها.

إن معظم القوانين التي تنظم تمويل الحملات الانتخابية للمرشحين ولأحزاب السياسية لها أهداف متعددة منها، إحترام مبادئ العدالة والإنصاف والشفافية في توزيع الموارد المالية على المرشحين والأحزاب، ووقف عمليات التزوير الانتخابي بشراء الأصوات، وبالتأثير على الناخبين بواسطة المساعدات الأجنبية أو أصحاب الثروات. كذلك منع إستخدام موارد الدولة وتسخير المصلحة العامة خدمة للمصالح الخاصة والضيقة والحد من الإنفاق العام على الحملات الانتخابية والنشاط السياسي وغيرها من اشكال الفساد.

الأهم من كل ذلك تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها بإفصاح المجال لهم للإطلاع على المعلومات والتقارير المالية لتمويل الحملات الانتخابية.

يساعد تنظيم التمويل على الحد من نفوذ الجهات المانحة ويمنعها من التأثير على الأحزاب السياسية والمرشحين وإفساد السياسة العامة أو حتى تقويض الديمقراطية.

على المشترك في لبنان تنظيم التمويل السياسي والإنفاق الانتخابي، وتحديد مصادر التمويل وكيفية إنفاق الأحزاب والمرشحين للأموال. ويتعين على الدولة تبني سياسات يمكن تطبيقها وتنفيذها من قبل هيئاتها الإدارية والتنفيذية. تكمن المشكلة الأساسية في عدم وجود قانون للأحزاب في لبنان لتنظيم عملية التمويل لهذه الأحزاب.

في سويسرا كما في لبنان هناك غياب للشفافية في الحملات الانتخابية، فالمال هو عامل مؤثر في الانتخابات، لذلك فمن المهم للناخبين معرفة من أين يحصل المرشحون والأحزاب على تلك الأموال. يفتح غياب الشفافية الباب لبعض المنظمات الأجنبية أو حتى للحكومات للتدخل في تلك العملية<sup>20</sup>.

فشلت المحاولات كافة التي قام بها اليسار في سويسرا من أجل سنّ قوانين تنظم تمويل الأحزاب، كالقوانين الموجودة لدى معظم دول المجلس الأوروبي.

اعتبرت منظمة الشفافية الدولية<sup>21</sup>، أن سويسرا بذلك، تترك الباب مفتوحاً أمام التجاوزات والفساد<sup>22</sup>. أعدّ خبراء من مجموعة دول مكافحة الفساد تقريراً يتضمن توصيات يتعين بموجبها على سويسرا اتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط عملية الإنفاق<sup>23</sup>. تتمتع المجموعة بحق اتخاذ

---

<sup>20</sup>. رينات كونستي، حتى أعرق الديمقراطية.. تحتاج إلى مراقبين أجانب خلال الانتخابات، [swissinfo.ch](http://swissinfo.ch)، أكتوبر 2011:

<sup>21</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>22</sup>. في سويسرا تختلف الأحزاب فيما بينها اختلافاً واضحاً بشأن الموارد المالية المتاحة لكل منها. في ربيع 2011 نشرت المجلة الأسبوعية *L'Hebdo*، دراسة جاء فيها بأن ما أنفقه حزب الشعب السويسري على الدعاية (الإعلانات الصحفية واللوحات الإعلانية) خلال الفترة 2010 - 2007، بلغ حوالي 35 مليون فرنك سويسري، بينما أنفق الليبراليون الراديكاليون في الفترة نفسها، حوالي 19 مليون فرنك والإشتراكيون حوالي 9 ملايين فرنك والديمقراطيون المسيحيون حوالي 8 ملايين فرنك، وكان في آخر القائمة، الخضر الذين لم يتجاوز ما أنفقوه مليوني فرنك.

<sup>23</sup>. في بداية 2011، أعلنت سيمونيتا سوماروغا، وزيرة العدل والشرطة السويسرية، بأنها تسعى إلى تحقيق مزيد من الشفافية بخصوص تمويل الأحزاب. فكلفت الوزيرة الاشتراكية وزارة العدل الفدرالية القيام بإعداد تقرير عن الأنظمة المعمول بها في البلدان الأخرى، فوصل خبراء من مجموعة دول مكافحة الفساد، التي أنشأها المجلس الأوروبي في عام 1999، إلى العاصمة السويسرية برن لتقييم واقع تمويل الأحزاب في سويسرا. التقى الخبراء ممثلين عن العدالة والإدارة العامة والأحزاب السياسية والقطاع الخاص وقاموا بإعداد تقرير بهدف إتخاذ سويسرا الإجراءات اللازمة في

الإجراءات اللازمة من أجل الضغط على الدول المُخلة، كأن تتدخل لدى السلطات المحلية أو ترسل وفداً رفيعاً لتذكيرها بواجب القيام بما يلزم<sup>24</sup>.

ينبغي أن تكون صياغة القوانين الانتخابية من الأولويات ومن قبل هيئة تشريعية منتخبة، ويجب إدخال تعديلات دورية على الإطار القانوني لتنظيم التمويل السياسي كي يتماشى مع التطور ويصبح أكثر فاعلية. يمنع التحسين الدوري للقانون بعض المرشحين من استخدام بعض أشكال الفساد بسبب الثغرات الموجودة فيه. حتى في الديمقراطيات المتقدمة، كل دولة بحاجة لمراجعة قوانينها المالية المتعلقة بالمجالات السياسية وتحسينها بصورة دورية من خلال عمليات تشريعية نزيهة وشفافة .

بعد وضع الإطار القانوني للانتخابات، يقتضي منح صلاحيات قانونية لهيئة الانتخابات الوطنية التي تتولى القيام بتنفيذ قوانين التمويل السياسي وتطبيقها، وقد تكون مسؤولة عن مراقبة تنفيذ القوانين وإدارة سياسات التمويل والإنفاق وتقديم التقارير. ينبغي لهذه الهيئة أن تتمتع بالإستقلالية والنزاهة والشفافية.

**ثانياً: مكونات نظام التمويل:** تحظر قوانين التمويل السياسي عموماً على بعض الأشخاص أو المنظمات من التبرع للمرشحين، أو الأحزاب السياسية أو المشاركين الآخرين في العملية الانتخابية. لعل الأكثر شيوعاً في هذا المجال هو منع الحكومات أو المنظمات أو الأفراد الأجانب من تقديم مساهمات للمشاركين في الانتخابات، أو إنفاق أموال نيابة عنهم. كما يحظر بصفة عامة أيضاً قبول تمويل من مصادر حكومية محلية، بما في ذلك المؤسسات التابعة للدولة، فضلاً عن حظر استخدام المرافق الحكومية أو الموظفين أو المعدات أو غيرها من الموارد الحكومية لأغراض سياسية، وتحظر بعض البلدان التبرعات للمشاركين في الانتخابات

---

هذا الشأن. التوصيات المقدمة في هذا التقرير لها صفة الإلتزام السياسي، بحسب أحد أعضاء أمانة المجموعة، الذي قال: "تلتزم الدول طوعاً منها، ما دامت وافقت بمحض إرادتها لأن تخضع للتقييم، ومنحت مهلة لتنفيذ التوصيات".

<sup>24</sup>. Armando Mombelli, Le financement des partis politiques reste tabou, swissinfo.ch, avril 2012.

من قبل الشركات والنقابات، أو من الجمعيات الخيرية المعفاة من الضرائب وغيرها من المنظمات التي لا تبغي الربح.

تجيز المادة 56 من قانون الإنتخابات<sup>25</sup> للمرشح أن ينفق من أجل حملته الانتخابية مبالغ من أمواله الخاصة ضمن شروط معينة<sup>26</sup>، بدون أن يتجاوز مجموع المساهمات المقدمة من أجل تمويل الحملة الانتخابية للمرشح سقف الإنفاق الانتخابي<sup>27</sup>.

تحدد معظم قوانين التمويل السياسي الأموال التي يسمح التبرع بها إلى المشاركين في الإنتخابات، كما قد تضع قيوداً على الجهات المانحة. تطيح هذه التبرعات في الكثير من الدول بمبادئ الإنصاف والعدالة والمساواة.

تحدّد المادة 57 من قانون الإنتخاب<sup>28</sup> سقف المبلغ الأقصى الذي يجوز لكل مرشح إنفاقه في اثناء فترة الحملة الانتخابية.

على قوانين التمويل السياسي أن تكون واضحة في ما يخص الإنفاق لتعزيز النزاهة والشفافية ولمنع أي شكل من أشكال التزوير الانتخابي كتقديم الهدايا وشراء الأصوات ورشوة الموظفين ... وعليها فرض سقف للإنفاق سواء في أثناء الحملة الانتخابية أو قبلها. القصد من ذلك عدم إنفاق مبالغ مالية وتقديم خدمات لرشوة الناخبين ما يمنع المنافسة الشريفة في الإنتخابات. الهدف هو الحد من الفساد. القيود المفروضة على مصادر التبرعات وكمياتها وتحديد الإنفاق وتلقي الأموال، تتطلب آليات فعالة لتنفيذ القانون. على السلطة القضائية أن تؤدي دوراً مهماً في بعض الدول، اذا كانت السلطات منحازة وغير نزيهة، فقد يطبق القانون بصورة إنتقائية أو تعسفية ضد مرشحي المعارضة. على المرشحين أن يعملوا على تطبيق القانون ووضع التقارير المالية حول الإنفاق. المساءلة والشفافية ضرورتان للحفاظ على معايير نزاهة الإنتخابات.

<sup>25</sup>. المادة 56 من قانون الأنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>26</sup>. معدلة بموجب قانون رقم 59 بتاريخ 27 كانون الاول 2008، الجريدة الرسمية، عدد 41، تاريخ 2008/10/9.

<sup>27</sup>. قانون رقم 59 بتاريخ 27 كانون الاول 2008، الجريدة الرسمية عدد 41، تاريخ 2008/10/9.

<sup>28</sup>. المادة 57 من قانون الأنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

حددت المادة 54 من القانون الانتخابي<sup>29</sup> فترة الحملات الانتخابية، فنصت على ما

يلي:

"يخضع لأحكام هذا القانون، تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين أثناء فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الاقتراع".

يعني ذلك أن الرقابة تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال الصناديق بدون أن تشمل الفترة السابقة لتقديم الترشيح، مع العلم ان الحملة الانتخابية تبدأ عملياً قبل سنة من موعد الانتخاب.

يهدف تحديد أوقات الحملات الانتخابية في غالب الأمر إلى الحد من كمية الأموال التي تنفق في الحملة الانتخابية. ومع ذلك، فإن الأحزاب السياسية والمرشحين يستطيعون التهرب من هذه القيود من خلال الزعم بأن الأنشطة التي سبقت الانتخابات هي أنشطة غير سياسية. كما أن وجهة النظر هذه قد تشجع على إنفاق مبالغ طائلة لشراء الأصوات خارج فترة الحملة الانتخابية<sup>30</sup>.

كما نصت المادة 59 من قانون الانتخابات النيابية على ما يلي:

"تعتبر محظورة اثناء فترة الحملة الانتخابية 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 غير الرسمية. لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة أعلاه إذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية".

<sup>29</sup>. قانون الانتخابات النيابية رقم 41 تاريخ 2008/10/09 ورقم 25 تاريخ 2008/10/08.

<sup>30</sup>. دليل لزيادة الشفافية في الديمقراطيات الناشئة، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، واشنطن، 2003.

تضع الفقرة الثانية من هذه المادة قيوداً على عمل الهيئات الرقابية، وتمنع المجلس الدستوري من القيام بعمله، فكل نشاط وكل إنفاق منتظم لا يمكن مراقبته والمحاسبة عليه حتى لو كان الهدف منه رشوة الناخبين، فهذا يشجع الأحزاب والمرشحين على إنفاق الأموال أو تقديم الخدمات والمساعدات لشراء الأصوات تحت غطاء مؤسسة خيرية مُعينة وما أكثرها في لبنان، بدون أي حسيب أو رقيب ما ينسف مبدأ المنافسة الشريفة وتكافؤ الفرص بين المرشحين.

في فرنسا سن المشترع العديد من القوانين كما صدرت مراسيم تنظم عملية الإنفاق، واعطى الدستور المجلس الدستوري صلاحيات واسعة<sup>31</sup> لبتّ الطعون المقدمة امامه من المرشحين، وحتى من هيئة مراقبة التمويل السياسي.

في فرنسا يحتسب تمويل الأحزاب السياسية<sup>32</sup> بشكل منتظم، سنوي، بالتساوي حسب الأصوات التي نالها الحزب وحسب المقاعد التي فاز بها. منذ صدور قانون 6 حزيران 2000، تم تخفيض المبلغ للأحزاب التي لا تقدم ترشيحات نسائية وذكورية متساوية من حيث العدد.

تخضع نفقات الحملات الانتخابية لسقف معين<sup>33</sup>، وتسدّد لغاية نصف قيمة السقف، شرط أن يكون المرشح قد نال 5% من الأصوات (لانتخابات الرئاسية فحسب، و 20/1 من السقف في الحالات الأخرى). تؤخذ في الاعتبار المبالغ التي أنفقت لصالح المرشح كافة بما فيها

<sup>31</sup>. Aux termes de l'article 59 de la Constitution française, « le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs ». Indépendamment des requêtes émanant d'un électeur ou d'un candidat aux fins d'annuler l'élection d'un député, le Conseil constitutionnel peut également être saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

<sup>32</sup>. في فرنسا، تتلقى الأحزاب السياسية دعماً مالياً من الدولة وذلك استناداً إلى النتائج التي أحرزتها الأحزاب في آخر انتخابات تشريعية، إلى جانب عدد نوابها في البرلمان، ويمثل الدعم الحكومي نحو 40% من موازنات الأحزاب الفرنسية. وفيما يتعلق بالتمويل الخاص، لا يحق للأحزاب السياسية الفرنسية الحصول على أكثر من 7500 يورو سنوياً من شخص واحد، وكل هبة تتجاوز 152 يورو يجب أن تتم بموجب شيك مصرفي، يمثل التمويل الخاص القائم على اشتراكات الأعضاء نحو 35% من موازنة الأحزاب الفرنسية وفقاً لتقديرات عام 2008.

<sup>33</sup>. *Journal Officiel*, Financement des campagnes électorales et des partis politiques, 1997.

نفقات الأحزاب الداعمة ولكن وحدها النفقات الشخصية تسدد، علماً أنه يصعب التمييز بين النفقات الانتخابية والنفقات الأخرى.

تبقى رقابة الهيئة الوطنية<sup>34</sup> CNCCFP فعالة على صعيد الحملات الانتخابية ولكنها أقل فعالية بالنسبة إلى الأحزاب.

قد تصل مخالفة القانون الى إمكانية سقوط الولاية، لكن مراقبة ذمة السياسيين المالية أكثر تعسراً، وهي تقوم على مقارنة التصريح الالزامي عن الممتلكات في بداية الولاية وفي نهايتها.

كذلك ينيط القانون الاساسي، تاريخ 5 شباط 2001 المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا، سلطة التقدير، في حال تم تجاوز سقف الانفاق، بالمجلس الدستوري. في هذا السياق، يتعين على مرشح الرئاسة الذي لم يحترم السقف القانوني أن يدفع الفائض للخزينة العامة كما أنه يحرم من التسديد المقطوع. مع الممارسة، لاحظ المجلس الدستوري أنه قد يكون لهذه القواعد مفاعيل غير عادلة عندما تدرج النفقات خطأ على سبيل المثال من قبل مرشحين يتمتعون ببنية حسنة. وتالياً، أصبح للمجلس الدستوري الصلاحية بمنح المرشح حق الاستفادة من التسديد في حال كان جهل الاحكام القانونية غير متعمد وغير بالغ الاهمية<sup>35</sup>.

<sup>34</sup>. Les Missions de la CNCCFP en France A) concernant les élections - Réceptionner les comptes de campagne. - Contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections européennes, législatives, régionales, cantonales et municipales pour les communes et les cantons de plus de 9000 habitants, aux assemblées territoriales ou provinciales de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Les élections présidentielles sont contrôlées exclusivement par le Conseil Constitutionnel.

- La Commission approuve, réforme ou rejette les comptes examinés après une procédure contradictoire. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire de l'Etat. La réforme des comptes a, en général, une incidence sur le montant des dépenses remboursables aux candidats.

- Elle peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission. (Art. L.52-14 code élect.), même si les délais légaux de contrôle rendent peu pratique cette disposition.

<sup>35</sup>. يحصل المرشحون على رئاسة الجمهورية الذين حصدوا 500 توقيع "عزاب"، من الدولة على دفعة اولى مقطوعة قيمتها 153000 يورو خلال الأيام الـ 15 التي تسبق دورة الاقتراع الاولى. من تجاوز نسبة 5% في الدورة الاولى يستفيد من تسديد الدولة له لغاية 50% من السقف المسموح به (أي حتى 6,58 مليون يورو) في الدورة

بعد أن شهدا تطوراً كبيراً منذ العام 1988، يبدو أن التشريع الفرنسي المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية والتشريع المتعلق بتمويل الأحزاب السياسية، قد بلغا نقطة التوازن. إذا كان هناك بعض النقاط التي يشوبها الغموض، فإن الإجهاد الوفير لقضاة الانتخابات حاول تفسيرها حرصاً على تأمين المساواة بين المرشحين وتأمين صحة التمثيل.

في إسبانيا، تحصل الأحزاب السياسية على تمويل عام من الدولة يتحدد بما يتناسب مع عدد الأصوات والمقاعد التي حصل عليها الحزب في آخر انتخابات برلمانية. تستطيع الأحزاب أيضاً الحصول على أموال من مصادر خاصة، سواء من أعضائها أو من الجهات المانحة الخاصة، ومن عوائدها الاستثمارية الخاصة، إلى جانب القروض المصرفية، كما أن الوصول إلى الإذاعة والتلفزيون مجاني لجميع المتنافسين وتديره لجنة خاصة تحت إشراف لجنة الانتخابات.

في السويد، توجد أربعة مصادر رئيسة لتمويل الأحزاب السياسية، تتمثل في التمويل العام المباشر، والتمويل العام غير المباشر، والدخل من العضوية في الحزب، واليانصيب الذي تجريه الأحزاب أو المنظمات التابعة لها. يُعد التمويل العام المباشر المصدر الرئيس للأحزاب السويدية، ويحدد المبلغ على أساس الأداء في الانتخابات السابقة، والتمثيل الفعلي في المجلس التشريعي. ويتم توفير التمويل غير المباشر، عادةً، من خلال الصحافة التابعة للحزب، والتي تكون مدعومة من قبل الحكومة أيضاً.

في أفغانستان، على الأحزاب السياسية المسجلة للمشاركة في الانتخابات، أن يكون لها حساب مصرفي مخصص، يتم فيه إيداع جميع التبرعات للحملات الانتخابية، على النحو المنصوص عليه في قوانين الهيئة المشتركة لإدارة الانتخابات المتعلقة بمالية الحملات السياسية، ولا تقدم الدولة تمويلاً عاماً للأحزاب السياسية والمرشحين فيها، أو المرشحين المستقلين للمناصب.

في استراليا، تحصل الأحزاب السياسية ويحصل المرشحون المستقلون على تمويل عام من الدولة لحملتهم الانتخابية، ويستطيع المرشحون أو المجموعات في مجلس الشيوخ الحصول

---

الأولى، وحتى 9،15 مليون يورو لكل من مرشحي الدورة الثانية. أما المرشحون الذين لم يتخطوا هذه العتبة المصرية فلا يحصلون الا على تسديد بنسبة 5% من سقف الاتفاق أي ما يعادل 685،000 يورو.

على تمويل الانتخابات إذا كانت قد تمكنت من الحصول على ما لا يقل عن 4% من الأصوات في انتخابات مجلس النواب أو الشيوخ. بعد انتهاء الانتخابات، يطلب من جميع المشاركين في العملية الانتخابية تقديم كشف حساب إلى اللجنة الانتخابية عن مختلف المعاملات الخاصة بالحملة، بما في ذلك الإعلانات المنشورة والبرامج التليفزيونية<sup>36</sup>.

**ثالثاً: وضع تشريعات واضحة:** يضع قانون التمويل الانتخابي حدوداً لنفقات الحملة ويفرض على الأحزاب والمرشحين الكشف عن أموال الحملات الانتخابية كما يفرض قيوداً على حجم التبرعات ومصدرها. تهدف الإجراءات المعتمدة إلى الحد من تأثير التبرعات والأموال الخارجية على الانتخابات. كما تهدف أيضاً إلى تشجيع المنافسة وتكافؤ الفرص بين المرشحين. من شأن التدقيق في تقارير تمويل الحملات الانتخابية أن يكشف المخالفات المالية حول كل تخطٍ لسقف الإنفاق ورشوة الناخبين بغية فرض العقوبات التي يمكن أن تصل حتى الإقالة من المقعد الانتخابي .

تحدد معظم الدول الإطار القانوني وآليات التنفيذ لهيئات رقابة التمويل السياسي التي تقوم بدور المراقب، وهذه القوانين تختلف من بلد إلى آخر . تفرض هذه القوانين على المرشحين تقديم التقارير المالية والكشف عن النفقات التي صرفت والتبرعات والمساهمات المقدمة لهم، كما التحقق من الوثائق المبرزة<sup>37</sup>.

<sup>36</sup>. شبكة المعرفة الانتخابية aceproject.org.

<sup>37</sup>. Le contentieux portant sur la contestation du financement de la campagne du candidat élu.

Le contentieux de l'élection peut porter sur des irrégularités alléguées touchant au financement de la campagne du candidat proclamé élu. Dans ce cas, l'enregistrement de la requête par le greffe du Conseil constitutionnel conduit la CNCCFP à instruire les comptes de campagne des candidats de la circonscription dans un délai de deux mois qui suit le dépôt des comptes. Pendant ce temps, l'instruction de l'affaire par le Conseil constitutionnel est suspendue.

Lorsque la Commission a statué sur les comptes des candidats de la circonscription, le Conseil constitutionnel est automatiquement saisi de l'ensemble des comptes, quel que soit le sens des décisions individuelles adoptées par la Commission (approbation, réformation, rejet).

تعمل هيئة مراقبة التمويل السياسي في فرنسا وغيرها من الدول<sup>38</sup> على الإشراف على الحملة والتدقيق في التقارير والوثائق المالية والتحقق في المخالفات من غش وإحتيال للكشف عنها وتحديدها . كما تطلب من السلطات إصدار أوامر للدخول إلى مكاتب الحملة للإطلاع على السجلات والوثائق.

يحق لهيئة مراقبة التمويل السياسي فرض عقوبات إدارية كما يمكنها رفع دعاوى مدنية وجزائية في حال وجود مخالفات صارخة لقوانين التمويل السياسي.

يؤدي المجتمع المدني والرأي العام دوراً مهماً في الحث على تطبيق قوانين التمويل السياسي وإظهار المخالفات. كما تستطيع المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام جمع المعلومات ونشرها بشأن قوانين التمويل السياسي ونشر الانتهاكات المرتكبة في أثناء العملية الإنتخابية من قبل المرشحين، وتقديم تقرير عن الإجراءات التنفيذية التي اتخذتها هيئة مراقبة

---

<sup>38</sup>. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Tous les candidats dont la candidature est enregistrée sont tenus de déposer un compte de campagne devant la [CNCCFP](#), au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Ce compte retrace en dépenses et recettes les sources de financement de la campagne menée par le candidat et son suppléant, ainsi que l'affectation des dépenses engagées. Est obligatoire la désignation d'un mandataire financier (personne physique ou association de financement), seul chargé de recevoir les dons consentis par les personnes physiques en vue du financement de la campagne et de procéder au paiement des dépenses, de quelque nature qu'elles soient. Enfin, le compte de campagne doit être présenté par un expert-comptable.

Seuls sont dispensés de ces formalités les candidats ayant recueilli moins de 1% des suffrages exprimés et qui n'ont recueilli aucun don. Ceux dont le compte de campagne ne présente aucune dépense et aucune recette ne sont pas non plus astreints au dépôt d'un compte de campagne présenté par un expert-comptable. Ils doivent seulement déposer une attestation en ce sens signée du mandataire financier.

La [CNCCFP](#) saisit le Conseil constitutionnel, en tant que juge de l'élection, du cas de tout candidat astreint au dépôt d'un compte qui n'a pas respecté cette obligation ou qui ne l'a respecté qu'après le délai imparti. Le Conseil constitutionnel est également saisi de tout rejet de compte. La saisine du Conseil constitutionnel ne peut intervenir que dans ces trois cas et dans le délai de six mois qui suit le dépôt du compte de campagne. La saisine équivaut à demander au Conseil constitutionnel de déclarer inéligible le candidat mais cette demande ne lie pas le Conseil constitutionnel.

La procédure d'instruction est sensiblement la même que celle précédemment décrite.

التمويل السياسي ضد المخالفين وغالباً ما تكون الدعاية السلبية رادعاً أكثر فعالية من العقوبة التي قد تفرض على المرشحين. كما تستطيع المنظمات غير الحكومية والمواطنون في العديد من الدول تقديم شكاوى لدى هيئة مراقبة التمويل السياسي بشأن المخالفات المالية التي ارتكبت. ينبغي أن يكون قانون التمويل السياسي واضحاً لا لبس فيه، ويطلب من الأحزاب السياسية والمرشحين الكشف الكامل عن البيانات المالية وإبراز الوثائق الثبوتية. كما يجب أن ينص على الأعمال التي تشكل انتهاكات، وأن يحدد العقوبات الإدارية والمدنية والجزائية عن المخالفات.

يجب أن يحدد القانون هيئة مستقلة لمراقبة التمويل السياسي، وتحويلها مسؤولية إدارة قوانين التمويل السياسي وتطبيقها بطريقة نزيهة ومحيدة. ويجب أن يعطيها دور الإشراف وحق مراجعة التقارير المالية للمرشحين والأحزاب وتدقيقها، والتحقق فيها عند الاقتضاء. كما ينبغي أن يتيح النظام القانوني مشاركة المجتمع المدني والجمهور في عملية الإشراف على قضايا التمويل السياسي وتطبيق القانون.

على الدولة إضفاء طابع جدي للتمويل العام لدعم الأحزاب السياسية والمرشحين. إن الثغرات والمصطلحات الغامضة الموجودة عادة في القوانين الانتخابية تتيح للأحزاب السياسية والمرشحين خرق القانون. لذلك تقوم بعض الدول بمراجعات دورية للقانون لتعديله بشكل إحتياطي، وهذا ضروري كون بعض الأحزاب في كثير من الدول، عندما تفهم اللعبة الانتخابية، تصبح قادرة على التحايل على القانون ما يعكس نتيجة غير حقيقية للانتخابات الحاصلة. في لبنان جعل القانون بعض الأنشطة المالية غير محاسب عليها، وبالتالي فإنها لا تخضع للقانون.

الفقرة الثانية من المادة 59 من قانون الانتخابات اللبناني تنص على ما يلي:

"لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة اعلاه اذا كانت مقدمة من مرشحين او مؤسسات يملكها او يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية"<sup>39</sup>.

<sup>39</sup>. قانون الانتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

يملك بعض السياسيين في لبنان كما تملك الأحزاب مؤسسات خاصة بهم، يتم من خلالها شراء الأصوات تحت غطاء المساعدات. القانون لا يحاسب على هذه التقديرات، ما يترك الباب مفتوحاً على رشوة الناخبين كونها غير مشمولة بعملية التنظيم بإعتبار هذه التقديرات "منتظمة" منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل الحملة الانتخابية ولا داعي للإبلاغ عنها<sup>40</sup>. يجب أن يكون القانون واضحاً، لا غموض ولا لبس فيه<sup>41</sup>. تعتبر قوانين التمويل السياسي غير فعالة إذا لم تشمل جميع الأنشطة المالية ذات الصلة في الانتخابات، فعلى المرشحين تقديم التقارير التي تكشف عن التبرعات النقدية والإسهامات العينية والقروض والسلف والالتزامات والنفقات المشتركة وجمع الأموال المشتركة.

#### نصت المادة 61 من قانون الانتخابات على ما يلي:

"1. يتوجب على كل مرشح بعد انتهاء الانتخابات تنظيم بيان حسابي شامل وفق الاصول المحاسبية، يتضمن بالتفصيل مجموع المساهمات المقبوضة، بحسب مصادرها وتواريخها ومجموع النفقات، المدفوعة او المترتبة بحسب طبيعتها وتواريخها، خلال مدة الفترة الانتخابية.

<sup>40</sup>. في طعن المرشح غسان الرحباني ضد النائب ميشال المر ورد في القرار 25 تفاصيل تحقيق وتوصيف وتدقيق في مفهوم الرشوة والانفاق الانتخابي :  
"دفع المستدعي ضده مبلغاً مقداره مئتا ألف دولار اميركي، بتاريخ 18 شباط 2009 ال (...)، أودعه هذا الأخير في حسابه في مصرف الاعتماد اللبناني بتاريخ 19 شباط 2009، وكان لا يزال في هذا الحساب عند إجراء التحقيق معه في 13 آب 2009، ولم يوزعه على الناخبين.

" أدلى المستدعي ضده في رده على المستدعي، وعند الاستماع اليه من قبل المقررين، بان هذا المبلغ هو قرض لمطرانية السريان الأرثوذكس في جبل لبنان وللطائفة لحل المشكلة المالية القائمة بينها وبين مصرف لبنان.  
"المبلغ الذي دفعه المستدعي ضده ال (...) قبل أقل من اربعة أشهر من موعد الانتخابات، لا يمكن الجزم باعتباره مساعدة أو قرضاً، ميرأين من كل علاقة بالانتخاب، وبكسب أصوات المقترعين من طائفة السريان الارثوذكس، الا ان المستدعي ضده كان دأب على تقديم المساعدات المالية ال (...) المذكور ولجمعيات السريان الارثوذكس في دائرة المتن الشمالي، وقد ثبت من التحقيقات ان المبلغ المذكور أعلاه لا يزال في حساب ال (...) ولم يصرف."

<sup>41</sup> دليل لزيادة الشفافية في الديمقراطيات الناشئة، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2003.

2. يجب تقديم هذا البيان الى الهيئة خلال مهلة شهر تلي تاريخ اجراء الانتخابات، مرفقا 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 كل مرشح، سواء اكان عضوا في لائحة او مرشحا مستقلا، ومسجلا لدى الكاتب العدل لاعطائه تاريخا صحيحا، يقر بموجبه وعلى مسؤوليته ان البيان الحسابي المرفق صحيح وشامل ويتضمن كامل المساهمات المحصلة والنققات المدفوعة او المترتبة لاجل 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<sup>42</sup>.

**في انتخابات 2009 احوالت لجنة الاشراف على الانتخابات 325 مرشحا الى النيابة العامة التمييزية كونهم لم يلتزموا أحكام المادة 61 من قانون الإنتخابات التي تنص على انه يتوجب على كل مرشح بعد إنتهاء الإنتخابات تنظيم بيان حسابي شامل وفق الأصول المحاسبية يتضمن بالتفصيل مجموع المساهمات المقبوضة بحسب مصادرها وتواريخها. لم يتخذ اي إجراء بحق هؤلاء ولم يطبق نص المادة 62، فإن تمنع النيابة العامة من تطبيق هذا النص القانوني يشكل مخالفة صارخة للقانون. الإعلام اللبناني لم يثر هذه الفضيحة لأسباب غير معروفة. فعلى الأرجح أنه قد تم التوافق بين الأطراف على مخالفة القانون.**

ينبغي أن تحدد أحكام القانون الأنشطة والإجراءات التي تشكل انتهاكات لقانون التمويل السياسي، والعقوبات الإدارية والمدنية أو الجنائية عن تلك الجرائم. كما يجب أن تحدد المسؤوليات عن المخالفات والجرائم.

أما المادة 62 فنصت على مايلي:

"1. يعاقب كل من يقدم عن قصد على مخالفة اي من احكام هذا الفصل بالحبس لمدة اقصاها ستة اشهر وبغرامة تتراوح بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية او باحدى هاتين العقوبتين وذلك دون المساس بالعقوبات التي تتناول جرائم جزائية منصوص عليها في القانون.

<sup>42</sup> المادة 61 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

2. عند تقديم الطعن بحال تقرير الهيئة والبيان الحسابي الشامل للمرشح الى المجلس الدستوري ويضم هذان المستندان الى ملف الطعن في انتخاب المرشح في حال تقديمه<sup>43</sup>.

يجب ان تكون التقارير والبيانات الحسابية المحالة من الهيئة الى المجلس الدستوري<sup>44</sup> واضحة لا لبس فيها لتساعد المجلس على إتخاذ القرارات المناسبة.

حدّد قانون الانتخاب سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، لكنه لم يضع ضوابط للانفاق على الحملة. قانون السرية المصرفية لعام 1956 الذي يشكل جزءاً أساسياً من النظام المالي في لبنان، يبقى حائلاً دون ممارسة المجلس الدستوري لصلاحياته، فلم يتمكن المجلس من التحقيق بشأن مبالغ قيل أنها دفعت في إنتخابات 2009<sup>45</sup> بحكم السرية المصرفية، والسرية المصرفية لا ترفع عن شخص إلا في حال قيام دعوى أمام المحكمة واتخاذ هذه المحكمة قراراً برفع هذه السرية. لا يستطيع المجلس الدستوري رفع السرية المصرفية، خصوصاً ان قانون الانتخابات نصّ على رفع السرية المصرفية فقط عن الحساب المخصص للحملة الانتخابية.

يحرص المرشحون على عدم تجاوز السقف المالي المحدد للحملة الانتخابية في إنفاقهم على حملتهم ضمن الحساب المصرفي المخصص لها، إلا أن الجميع يدرك ان أموالاً طائلة تنفق في الانتخابات دون حسيب أو رقيب.

إذا كان من النادر أن تكون التشريعات الانتخابية مثالية، فإن من الأهمية بمكان أن يتم إجراء مراجعات دورية للقانون، وأخذ المبادرة لتعديله بشكل إحتياطي لردع التجاوزات. وتتطلب هذه المبادرة إرادة جديّة من المشرع لفرض التعديلات اللازمة وهذا ما لا يتحقق في لبنان بسبب المصالح السياسية الضيقة.

<sup>43</sup> المادة 62 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>44</sup> الفقرة الأولى من المادة 19 المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 17/10/1927 و بالقانون الدستوري الصادر في 21/9/1990 من الدستور اللبناني تنص على ما يلي:  
" ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية"....

<sup>45</sup> عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، مقابلة تلفزيونية، NBN مع الاستاذ سعيد الغريب، 20/1/2010.

## 4

## الهيئات المستقلة لمراقبة الإنفاق والتمويل

يجب أن تتمتع هذه الهيئات بالإستقلالية لمراقبة التمويل ولتنفيذ القانون، كي تقوم بمهامّها بشكل أفضل مما تقوم به السلطان التنفيذية أو التشريعية<sup>46</sup>. كما يجب أن تتمتع بالحيادية ويكون لها ميزانية مستقلة .

**أولاً: حيادية الهيئات ومراقبة الإنفاق:** نص قانون الإنتخابات على إنشاء هيئة تسمى "هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية " ترتبط بوزير الداخلية والبلديات<sup>47</sup>. وعلى اخضاع عناصر الحملة الانتخابية كافة للهيئة فهي تتلقى طلبات وسائل الأعلام، تراقب تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الأعلام بالأنظمة والقوانين، وتمارس الرقابة على الأنفاق الإنتخابي، وتتسلم الكشوفات المالية، وتقوم بإعداد التقارير<sup>48</sup>.

يحصّر قانون الإنتخابات النيابية اللبناني في المادة 12 تعيين أعضاء الهيئة من بين القضاة ونقباء المحامين والخبراء<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> تنفيذ القوانين المالية السياسية، المؤسسة الدولية للأنظمة الإنتخابية IFES ، 2005.

<sup>47</sup> المادة 12 من القانون الأنتخابي المعدل رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>48</sup> المادة 19 من القانون الأنتخابي تنص على أن الهيئة تتولى المهام والصلاحيات الآتية:

"1- تلقي طلبات وسائل الاعلام الخاص، والمقروء والمرئي والمسموع، الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الاجر وفقا لاحكام هذا القانون.

2- مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الاعلام على اختلافها بالقوانين والانظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقا لاحكام هذا القانون.

3- ممارسة الرقابة على الانفاق الانتخابي وفقا لاحكام هذا القانون.

4- تسلم الكشوفات المالية العائدة لحملات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ اتمام العملية الانتخابية والتدقيق فيها.

5- اعداد تقرير بأعمال الهيئة وايداعه الوزير الذي يرفعه الى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية".

<sup>49</sup> المادة 12 من قانون الإنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

تعتبر عملية تعيين الأعضاء أمراً أساسياً لضمان حيادية الهيئة. بعض الدول تتقاسم مسؤولية التعيينات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما البعض الآخر فينيط مسؤولية التعيينات بالقضاء أو يسندها إلى لجنة من موظفي الدولة. في بريطانيا هناك مجموعة من كبار موظفي الدولة مكلفون بمراجعة طلبات التوظيف في الهيئة الانتخابية، ويتم التشاور مع الأحزاب السياسية في وقت لاحق من العملية. يتم تعزيز الحيادية عندما تكون هيئة مراقبة التمويل السياسي نفسها خاضعة للرقابة.

يجب أن تتمتع هيئة مراقبة التمويل بصلاحيات وضع خطط لإدارة التمويل السياسي وتنفيذه، كما ونشر التقارير عن تمويل الحملات الانتخابية عبر الانترنت ليتمكن أي شخص من الإطلاع عليها.

لا يمكن للهيئات تنفيذ القوانين والقيام بمهامها إلا إذا اعطيت صلاحيات تمكنها من ممارسة رقابة فعالة على النشاط المالي للمرشحين والأحزاب، وتتيح عملية الإشراف هذه للهيئة تحديد المخالفات، وضبط حجم التبرعات والنفقات ومصدرها.

حددت الفقرة 3 من المادة 19 من قانون الانتخابات ان الهيئة تقوم بممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون. هذه الفقرة من القانون غير كافية للقيام بالمهمة بشكل صحيح. يتعين أن يحدد القانون الانتخابي قواعد الكشف عن الذمة المالية وعن الأنشطة المالية للمرشحين، على المشاركين في الانتخابات إعداد سجلات مالية وإبرازها تثبت تقاريرهم المقدمة، وتتيح المجال لإجراء عملية تدقيق. من الوثائق التي يجب تقديمها تلك التي تكشف عن الإنفاق، كصور الشيكات والحوالات وقيود بطاقات الائتمان والفواتير، وإيصالات بالسلع والخدمات المشتراة...

على الهيئة القيام بعملية تحليل للسجلات المالية لكل مشارك في الانتخابات بهدف التحقق من صحة التقارير المالية وتحديد ما إذا كان المرشح للانتخابات ملتزماً ومتقيداً بقوانين التمويل السياسي. الفقرة 2 من المادة 60 تنص على انه يحق للهيئة الاطلاع في أي وقت نشاء على «حساب الحملة الانتخابية» العائد لكل من المرشحين وطلب أية معلومات ومستندات أو إيضاحات. على هيئة مراقبة التمويل تحديد المخالفات ودراستها وجمع الأدلة المتعلقة بتلك الانتهاكات. كما يجب أن يتيح القانون للمواطنين حق التقدم ببلاغ حول المخالفات التي تقوم بها

الأحزاب السياسية أو المرشحوهم. كما يمكن للرقابة أن تحصل بناء لإخبار من وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية.

**ثانياً: مراقبة التمويل السياسي:** يجب على كل الجهات الكشف عن التمويل وحساب الحملة ليتمكن المواطن من الإطلاع على المساهمات والتبرعات للحملة، ولمعرفة كيف تم إنفاق الأموال . وهذا يمكن مراقب التمويل من تحديد المخالفات في حال وجدت. في بعض الأنظمة، تمويل الدول الأحزاب التزاماً لمبدأ المساواة، ويتيح الكشف لمراقب التمويل إحساب المبلغ المستحق للحملة من الأموال العامة، والتأكد من أن الحملة لا تتفق أموالها إلا في الأغراض المشروعة<sup>50</sup>.

ينص قانون الانتخابات اللبناني على ما يلي:"

1. يتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمى "حساب الحملة الانتخابية"، وان يرفق بتصريح الترشيح، افادة من المصرف تثبت فتح الحساب المذكور لديه وتبين رقم الحساب واسم صاحبه.
  2. لا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية ويعتبر المرشح متنازلاً حكماً عن السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه...
- يتوجب على كل مرشح لدى تقديم تصاريح الترشيح، التصريح عن اسم مدقق الحسابات وذلك بموجب كتاب خطي مسجل لدى الكاتب العدل ويقدمه الى الهيئة<sup>51</sup>.

يشترط القانون الانتخابي على كل مرشح أن يعين فرداً لشغل منصب المسؤول المالي، أو أمين الصندوق ليكون مسؤولاً عن جميع الإيرادات والنفقات للحملة. كما ينبغي في جميع المعاملات المالية أن يستخدم حساباً مصرفياً واحداً، يطلع عليه مراقب التمويل السياسي، وينبغي أن تظل المعلومات بشأن الحسابات التي تمتلكها الأحزاب متاحة للمواطنين حفاظاً على مبدأ

<sup>50</sup> المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، 2003.

<sup>51</sup> المادة 55 من قانون الانتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008

الشفافية. يحظر استخدام أموال أو حسابات أخرى غير الحساب المخصص والمبلغ عنه. يجب على القانون أن يسمح لمراقب التمويل بتعقب ومتابعة نشاط التمويل السياسي على نحو فعال . كما تشير المادة 55 من قانون الانتخابات على أنه:

3. يجب ان يتم استلام جميع المساهمات ودفع جميع النفقات الانتخابية عن طريق هذا الحساب حصرا وذلك خلال كامل فترة الحملة الانتخابية.

4. يعود لكل مرشح ان ينظم الاجراءات المعتمدة لديه لاستلام الاموال والمساهمات المخصصة لتمويل الحملة الانتخابية وصلاحيه دفع النفقات الانتخابية، مع مراعاة احكام هذا القانون...

5. لا يجوز قبض او دفع اي مبلغ يفوق المليون ليرة الا بموجب شك<sup>52</sup>.

يشترط القانون ضرورة الكشف عن جميع الأنشطة المالية وتحديد المعاملات المالية، وعن حجم وطبيعة كل المساهمات والتبرعات سواء كانت نقدية، أو عينية، مع هوية صاحب العمل وعنوانه أو الأعمال التجارية لكل مساهم أو متبرع.

يتعين على اللجنة المالية او مدقق الحسابات للحملة الانتخابية الكشف عن جميع النفقات والقروض والسلف وتواريخها، وجميع الديون والالتزامات...

ينبغي أن يشترط القانون أيضا الكشف عن جميع أصول الحزب أو المرشح. يتعين الطلب من المشاركين في الحملة الانتخابية الإحتفاظ بالسجلات المالية وأبرزها عند الطلب للقيام بعملية التدقيق، على المشاركين الإحتفاظ بسجلات توثق كل مساهمة من التبرعات الواردة. ويتعين أن يشمل ذلك نسخ أوراق الشيكات والحوالات وسجلات بطاقات الائتمان من التبرعات الفعلية، وبالنسبة للنفقات أيضا، فإنه يتعين على المشاركين في العمليات الانتخابية المحافظة على نسخ من الفواتير ومن الشيكات المستخدمة لدفع تكاليف السلع والخدمات، والإحتفاظ بسجلات مفصلة للأجور حتى تتمكن الهيئة من التحقق من المعلومات التي يتم تقديمها.

ويجب على المشتري السماح للمواطنين بالإطلاع على كل هذه السجلات والتقارير التي يجب أن تكون منشورة وعلنية<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup>المادة 55 من قانون الانتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008

**ثالثاً: الرقابة والتدقيق:** تعتبر عمليات التدقيق ضرورية للغاية لعمل رقابة التمويل السياسي. ويعمل التدقيق المالي على تحليل الوثائق التي لها علاقة بالتبرعات والنفقات، والبيانات المصرفية وغيرها من السجلات المالية لحزب سياسي أو مرشح خصوصاً في الدول التي تمول الحملات للأحزاب، وهذا غير معتمد في قانون الانتخابات اللبناني، وذلك للتأكد من أن الأموال العامة المتلقاة قد تم استخدامها لأغراض سياسية سليمة فقط وليس لأغراض أو منافع خاصة . كما تنشر المعلومات عن التبرعات والنفقات الانتخابية للمواطنين كي يتمكنوا من الإطلاع عليها. تختلف عملية اختيار مدققي الحسابات تبعاً للبلد المعني وموضوع المراجعة المالية أو التدقيق. وقد يتم تدقيق حسابات حزب سياسي أو حملة انتخابية من قبل مدقق حسابات مهني ومستقل يتم إختياره مباشرة من قبل الحزب أو المرشح .

تنص الفقرة 6 من المادة 55 من قانون الانتخابات على ما يلي:

"يتوجب على كل مرشح لدى تقديم تصاريح الترشيح، التصريح عن اسم مدقق الحسابات وذلك بموجب كتاب خطي مسجل لدى الكاتب العدل ويقدمه الى الهيئة"<sup>54</sup>.

إذا كان من المشترط على المرشح أو الحزب ضرورة اختيار مدقق حسابات خاص، فإنه يتعين على القانون وضع معايير واضحة لاختيار مدققي الحسابات المهنيين، ويتعين أن تحتفظ هيئة مراقبة التمويل السياسي ببعض سلطة الإشراف على عملية التدقيق نفسها. في بعض الدول، يتم اختيار مراجعي الحسابات عن طريق القرعة لضمان حيادها السياسي والمهني<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> تقرير الفساد العالمي، منظمة الشفافية الدولية، 2011

<sup>54</sup> قانون الانتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

<sup>55</sup> القوانين المالية السياسية، المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية IFES، 2005.

تقوم هيئة مراقبة التمويل السياسي بإجراء تدقيق كامل بشأن كل حزب أو مرشح في الانتخابات، أو أنها قد تطلب من جميع الأحزاب والمرشحين التعاقد مع مدقق حسابات مستقل لمراجعة تقاريرها المالية. وتدقيق حسابات الأحزاب أو المرشحين الذين يتلقون إعانات مالية، أو الذين تظهر لديهم أنهم ارتكبوا مخالفات مالية، أو قد قدمت بحقهم شكاوى.

تمارس هيئة مراقبة التمويل السياسي عمليات تدقيق ميدانية، وزيارات لمكاتب الأحزاب والمرشحين للتأكد من أنها تلتبي المتطلبات الأساسية لتسجيل أنشطتها المالية والإحتفاظ بالوثائق، ومراجعة بيانات الكشف للتأكد من عدم وجود مخالفات و إجراء تحليل دقيق للوثائق للتأكد من عدم وجود علامات غش، مثل التوقعات المزورة أو المعلومات غير الصحيحة. في حال تم التقدم بطعون إنتخابية امام المجلس الدستوري على الهيئة تقديم كل الوثائق والتقارير اللازمة للمجلس.

\*\*\*

على الرغم من أن لبنان من اوائل الدول في محيطه التي إعترفت بالحريات المدنية، ومنها حق الاقتراع في الانتخابات، وعلى الرغم من أنه يتصف ببيئة حزبية تعددية، إلا أن الفساد والصفقات الانتخابية التي تسيطر على العمليات الانتخابية والتي تؤدي الى خلل كبير في المنافسة وتقضي على تكافؤ الفرص، هي دلالة على أن الانتخابات لم تكن يوماً نزيهة بشكل عام.

تلوثت الإنتخابات بالفساد حيث خالفت العديد من الأحزاب ومن المرشحين القوانين من خلال رشوة المقتربين، وخرق أنظمة الإعلام وتمويل الحملات الانتخابية، وشراء الأصوات وتقديم الخدمات والسلع ووجبات الطعام والخدمات الطبية والزفت... وتم استقدام المهاجرين، حتى وصل الأمر ببعض الدول بدفع مبالغ طائلة بهدف رشوة المقتربين، بحسب صحيفة York New Times<sup>56</sup>، وذلك يؤدي إلى تقويض ما توافر في لبنان من ديمقراطية. تطبيق القانون يعد أمراً أساسياً للحفاظ على نزاهة الانتخابات، وإلا تصبح حتى أفضل التشريعات عرضة للتجاوز والتجاهل.

---

<sup>56</sup>. روبرت ف. وورث، Money Seeks to Buy Lebanese Votes Foreign، صحيفة نيو يورك تايمز، 22 نيسان 2009.

أتى قانون الإنتخابات النيابية عام 2008 لينظم تمويل الحملات الانتخابية. حدد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية، دون ان يضع ضوابط للإنفاق، وشرع الأبواب أمام امكانية تجاوز سقف الإنفاق، في حين أنه كان ينبغي أن يقود الى تأمين منافسة شريفة بين المرشحين. ان احكامه لم تكن واضحة وينحصر تطبيقها على المرشحين، لا على الأحزاب<sup>57</sup>، كما أنها لا تطبق إلا في الشهرين الأخيرين من الحملة<sup>58</sup>. في انتخابات عام 2009، أظهرت الدراسات<sup>59</sup> والوقائع أن المرشحين أنفقوا ما يتخطى الحدود القانونية<sup>60</sup> ولم يتم فرض أي عقوبات بسبب عدم وضوح مواد هذا القانون.

كما جاءت الفقرة 2 من المادة 59 لتقضي على اي رقابة ولتعرق عمل المجلس الدستوري، كونها "لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات... اذا كانت مقدمة من مرشحين او مؤسسات يملكها او يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية".

كما أن فرض فتح حساب خاص للحملة الانتخابية" غير خاضع للسرية المصرفية غير كاف، إذ يمكن للمرشح صرف أموال طائلة بعدة طرق بدون أي ملاحقة، فقانون السرية المصرفية يمنع المجلس الدستوري من القيام بتحقيقاته بشكل سليم.

### المراجع:

Dominique Breillat, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003.

<sup>57</sup> بنديتا بيرتي، *Monitor Mideast, Reform in Lebanon Electoral*، تموز 2009.

<sup>58</sup> جاء في المادة 54 من الفصل الخامس في التمويل والإنفاق الانتخابي أنه " يخضع لاحكام هذا القانون، تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين اثناء فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى اقفال صناديق الاقتراع".

<sup>59</sup> التقرير النهائي لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، الإنتخابات النيابية للعام 2009.

التقرير النهائي حول الإنتخابات النيابية في لبنان لعام 2009، المعهد الديمقراطي الوطني، 2010.

<sup>60</sup> نيكولاس نوي، *Religion and Corruption: The Perfect Storm Armed Conflict*، منظمة النزاهة العالمية.

- J. Robert, *Rapport sur le financement des partis politiques*, Commission de Venise, [www.coe.int](http://www.coe.int).
- Conseil de l'Europe, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales*, 2003.
- Hervé Faupin, *Le contrôle du financement de la vie politique*, Partis et campagnes, LGDJ, 1998
- Jean-Pierre Camby, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, 1995
- Nicolas Tolini, *Le financement des partis politiques*, Dalloz-Sirey, 2007.
- Sandrine Marcilloux-Giummarra, « Droit constitutionnel et vie politique: Le financement des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, Puf, n85, 2011.
- Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : Entre exigences démocratiques et corruption*, Presses Universitaires Fribourg, Suisse, 2002.

إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، بيروت، 1970  
بشاره منسى، الدستور اللبناني، احكامه وتفسيرها، الدراسات والوثائق المتعلقة به، بيروت،  
1998.

عبدہ بعقليني، *Politics in the Arab World Legislative*، لين للنشر، 1999.  
عباس عبود سالم، المال السياسي، الحوار المتمدن، 2010.  
أماني أحمد طه، الإنفاق على الحملات الانتخابية، مجلة الديمقراطية، 2012.  
ماركين واليكي، التمويل السياسي والفساد، المؤسسة الدولية لنظم الانتخابات، 2002.  
قانون الإنتخابات النيابية، رقم 25 تاريخ 2008/10/8 (الجريدة الرسمية، رقم 41، تاريخ  
2008/10/9) والمعدّل بموجب القانون رقم 59 تاريخ 2008/12/27.  
شبكة المعرفة الإنتخابية [aceproject.org](http://aceproject.org).  
المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات [www.ifes.org](http://www.ifes.org).

