



الشبكة
العربية
لديمقراطية
الانتخابات

"التقرير التقييمي لبعثة الشبكة العربية حول الإنتخابات البلدية اللبنانية"

لبنان – أيار/مايو 2016

بعثة الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات

بيروت 24-31 أيار/مايو 2016

التقرير التقييمي

تقديم عام

المبادئ الأساسية واستراتيجيات عمل الشبكة:

اعتمدت الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات منذ تأسيسها عام 2009، على المبادئ العامة للمراقبة الدولية والتي ترتكز إلى المعايير المعتمدة دولياً لتعزيز ديمقراطية الإنتخابات. ومعلوم أن ديمقراطية الإنتخابات تتأثر بالبيئة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتشريعية في البلاد حيث تجري العملية الانتخابية.

أما المنهجية التي تعتمدها الشبكة فهي تقوم على أساس تحليل البيئة المحيطة بالعملية الانتخابية في كل دولة تنظم فيها الإنتخابات، على أن يتناول هذا التحليل كافة الجوانب المرتبطة بهذه العملية والتي تؤثر بها وبناتجها. وذلك بهدف التوصل لأهم العوامل المؤثرة في العمليات الانتخابية، ودراسة كيفية تحسين الإنتخابات وجعلها أكثر ديمقراطية.

تقوم الشبكة العربية من خلال بعثاتها إلى العديد من الدول العربية بمتابعة الحملات الانتخابية من خلال تقييم الأجواء السياسية العامة في البلاد واللقاء بمختلف الأطراف المعنية من جهات إدارية منظمة وأحزاب سياسية ومنظمات من المجتمع المدني وإعلاميين وخبراء. ومن ثم تتابع مجريات العملية الانتخابية واليوم الانتخابي، ولكنها لا تركز على تفاصيل الإقتراع والمخالفات التقنية والإدارية على أهميتها، إلا ما يشكل خطراً فعلياً على النتائج، ذلك أن طبيعة البعثة هي أنها أولاً دولية ولا تلعب دور المراقبين المحليين، ومن ثم هي تقييمية وليست لتسجيل الإنتهاكات والمخالفات. فتقوم بجمع المؤشرات التي تساعد في استكمال الصورة التي يتم تكوينها ما قبل اليوم الانتخابي، أي خلال فترة الحملات الانتخابية وتقييم أداء

مختلف الأطراف المشاركة فيها، وبالتالي الوصول إلى استنتاجات وخلصات تكون قدر الإمكان أقرب إلى الدقة، ما يمكنها من طرح توصيات الغرض النهائي منها هو تطوير ديمقراطية الانتخابات.

الإطار السياسي للعملية الانتخابية:

جرت الانتخابات البلدية والإختيارية في لبنان بعد أن ساد شعور عام لدى اللبنانيين بإمكانية تأجيلها، خصوصاً أن مجلس النواب كان قد أقدم على تمديد ولايته لمرتين متتاليتين، استناداً إلى حجة تدهور الأوضاع الأمنية في الجوار السوري والظروف الإستثنائية التي تمر بها البلاد. هذا بالإضافة إلى الإنقسام السياسي الحاد والذي يحول دون ملء الفراغ الرئاسي المستمر منذ حوالي السنتين. ولم يصدق اللبنانيون حقيقة حدوث الانتخابات إلا مع سقوط أول ورقة في صناديق الإقتراع صبيحة يوم الأحد 8 أيار 2016.

وقد جرت هذه الانتخابات على أربع مراحل، وفق جدول أعدته وزارة الداخلية والبلديات، المولجة بتنظيم الانتخابات آخذة بالاعتبار التقسيم الجغرافي والإداري للمحافظات. وقد أثبت اللبنانيون شغفهم للديمقراطية، وتمسكهم بحقهم في إعادة إنتاج سلطات محلية تلبي طموحاتهم. وعلى الرغم من الجو المحيط بعد الأزمات السياسية التي مر بها لبنان في الأعوام الفائتة، والذي تجلى بشكل واضح في أزمات متنوعة ومتتالية لعل أبرزها كان أزمة تجميع ومعالجة النفايات الصلبة، فقد ضغط المجتمع المدني اللبناني بكل ما أوتي من قوة في زمن التجاذبات السياسية والاستقطابات الطائفية والمذهبية للتأكيد على ضرورة إجراء الانتخابات في موعدها.

ويواجه لبنان تحديات في مختلف المجالات: الإقتصادية والمتمثلة بارتفاع المديونية العامة ونسبة العجز في الموازنة وصولاً إلى تعذر إقرار قانون الموازنة العامة في مجلس النواب منذ العام 2005، والسياسية متمثلة باستمرار الفراغ الرئاسي منذ أكثر من عامين والتمديد لمجلس النواب مرتين على التوالي خلافاً لأحكام المواد الدستورية، والأمنية الناتجة عن ارتفاع وتيرة العنف في المجتمع والتهديدات المستمرة من قبل التنظيمات الإرهابية، يضاف إلى ذلك التأثير في الأحكام القضائية التي تشير إلى تدخل السياسيين بعمل الأجهزة القضائية على مختلف المستويات وانتهاك استقلاليتها. كل هذه التحديات المحلية تترافق مع ما يتأتى من تداعيات التحديات الإقليمية. فالحرب الأليمة في سوريا وتأثر لبنان المباشر بها من خلال التداخل الجغرافي والإقتصادي والأمني، وتدخل أطراف لبنانية مباشرة في العمليات العسكرية، هذا فضلاً عن استضافة عدد

كبير من اللاجئين السوريين يفوق ثلث عدد سكانه¹. حيث تمارس ضغوط دولية على لبنان الرسمي من أجل الإستمرار بإيوائهم وعدم السماح لهم بالهجرة. كل هذه التحديات لم تثن اللبنانيين عن تسمكهم بالديمقراطية انطلاقاً من قناعتهم بأنها الأداة الفعلية، تكاد ان تكون الأساسية، للإستقرار السياسي.

الحراك الإجتاعي والسياسي:

ما شهده لبنان في الفترة الأخيرة، وتحديداً منذ أن انفجرت أزمة النفايات الصلبة في بيروت، نتج عنه حراكاً إجتماعياً وسياسياً لعب فيه المجتمع المدني اللبناني والشباب دوراً بارزاً، كنتيجة مباشرة لغياب الشفافية في العمليات السياسية والخدماتية منذ أكثر من عقد. وقد شهد لبنان تحركات مدنية متعددة غير مسبوقه خلال الفترة الماضية منها على سبيل المثال لا الحصر، الحراك المدني الذي طالب بإسقاط النظام الطائفي عام 2011 والحملات المدنية المطالبة بإصلاحات في مختلف المجالات كالقانون الإنتخابي ومكافحة الفساد والعنف ضد المرأة... أما الحراك الأخير حول أزمة النفايات الصلبة فقد تجاوز الأحزاب السياسية والقوى التقليدية من ممثلي الطوائف والمذاهب بمختلف تلاوينها، الأمر الذي كان له الأثر البارز في دفع الحيوية وعودة الروح إلى الشارع السياسي اللبناني. وقد سجلت هذه اللحظة التاريخية عملية تخطي الإستقطابات والعبور عبر المذاهب والطوائف والإنقسامات السياسية من ناحية، والمساهمة في الكشف عن مدى انتهازية القوى السياسية والطائفية التقليدية واستشراسها في الدفاع عن مصالحها ومنافعها ونفوذها من ناحية أخرى. فقد كان لافتاً بروز المبادرات الشبابية والمدنية بوجه القوى السياسية والتقليدية، ونشوء تحالفات وتكتلات حزبية معظمها غير مبدئي بوجهها.

إن الإرياك الذي رافق المرحلة التحضيرية للإنتخابات وعدم اليقين بحصولها قد أثر على المهل القانونية للترشح وبالتالي على انطلاق الحملات الإنتخابية ومدتها الزمنية.

وقد ساهم ذلك الحراك في التأثير الملحوظ على الإنتخابات البلدية اللبنانية، حيث أدى إلى:

- تنامي دور الشباب في الإنتخابات وانخراطهم فيها ما انعكس من خلال ارتفاع نسبة الترشح وتشكيل لوائح شبابية مستقلة غالباً ما كانت مكتملة في مواجهة الأحزاب الممثلة في السلطة والقوى التقليدية العائلية والعشائرية.

¹ لقد بلغ عدد اللاجئين السوريين المسجلين لدى المفوضية العليا للاجئين نيف ومليون نازحاً سورياً علماً بأن التوقعات الفعلية لعدد المقيمين تفوق هذا العدد بكثير

- تجاوز الأداء الحزبي والطائفي التقليدي، عبر تشكيل لوائح إنتخابية من نوع جديد فوق حزبية (عابرة للأحزاب)، وأحياناً كثيرة عبر بروز وجوه جديدة في مواجهة اللوائح والنكتلات الحزبية والطائفية التقليدية.
- تزايد مشاركة المرأة في الإنتخابات خصوصاً المرأة الشابة، ولكن كناخبة أكثر منها كمرشحة، وقد برز ذلك في اللوائح الإنتخابية في أكثر من منطقة، إلا أن لائحة بيروت مدينتي وبعض اللوائح في المدن الأخرى رفعت من نسبة مشاركة المرأة في الترشح.

نتائج عملية التقييم

اللقاءات بالأطراف اللبنانية:

في إطار متابعة الانتخابات البلدية والإختيارية اللبنانية لسنة 2016، عقدت بعثة الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات مجموعة من اللقاءات² مع ممثلي الأحزاب والفعاليات السياسية المختلفة، ومؤسسات المجتمع المدني والهيئات النسائية والإعلاميين والأكاديميين والخبراء وعدد من المرشحين، من أجل الإطلاع على مواقفها من الانتخابات البلدية والإختيارية، وفيما يتعلّق بمستقبل العملية الإختيائية في لبنان بشكل عام. ويمكن حصر نتائج هذه اللقاءات بما يلي:

- بالرغم من أن الانتخابات البلدية والإختيارية جرت في موعدها القانوني، إلا أنها شكّلت مفاجأة للعديد من الأحزاب والقوى وكافة شرائح المجتمع اللبناني. حيث أنه منذ عام 2013، تم التمديد لمجلس النواب مرتين متتاليتين، الأمر الذي أثر سلباً على التحضيرات للعملية الإختيائية، ولم يتمكن المجتمع المدني والأحزاب من إجراء حوار لتطوير التشريعات. وقد جرت الانتخابات البلدية والإختيارية على أساس قانون المختارين والمجالس الإختيارية الصادر في 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1947، وقانون البلديات الصادر في 30 حزيران/يونيو 1977 وتعديلاته، وعلى أساس قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر في 2008.
- التأكيد على أهمية الانتخابات البلدية والدور الهام للبلديات في التنمية المحلية. لقد كانت للانتخابات البلدية دلالات عدة برزت من خلال بعض المظاهر التي تخللتها، فقد شهدت معظم المناطق اللبنانية نشوء التحالفات والإئتلافات الحزبية أو تكتلات القوى التقليدية والعائلات التي تواجهت فيما بينها وأحياناً بوجه الترشيحات المستقلة أو المنفردة. هذه الظاهرة عززت مسار فصل السياسة العامة عن السياسات المحلية والعمل التنموي، ما يعتبر غير واقعي، فالعمل التنموي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسة خصوصاً في الانتخابات المحلية. فالتنمية هي النتيجة المرجوة من خلال العمل السياسي، وهي الهدف الذي يتنافس المرشحون لكسب ثقة الناخبين من أجل تحقيقه. كما تجدر الإشارة إلى أن العديد من البرامج الإختيائية التي اعتمدت من قبل المرشحين اكدت على العلاقة بين السياسة والتنمية. فالبرنامج الإختيائي هو عبارة عن خطة تنموية تتناول مختلف الجوانب الإجتماعية والإقتصادية والثقافية في حياة المواطنين.

² لائحة الأطراف التي تم اللقاء بها في الملحق

إن الإلتحاق من مبدأ العلاقة بين التنمية والسياسة من شأنه المساهمة في الارتقاء بالتنافس الإلتخابي بين المرشحين إلى مستوى البرامج الإلتخابية، ما يعزز الوعي لدى الناخبين عبر حثهم على التقييم والاختيار بين الخطط والبرامج، وبالتالي يساهم فيما بعد بتريخ مبدأي المساواة والمحاسبة.

- تأييد كافة القوى التي تم لقاءها لإجراء هذه الإلتخابات.
- تأكيد كافة القوى السياسية والمدنية على أهمية المشاركة السياسية للمرأة خصوصاً من ناحية الترشح.
- التأثير الكبير للإلتخابات الطائفية والعائلية في الإلتخابات البلدية، حيث أن بعض عمليات التصويت تمت على أساس هذه الإلتخابات وليس على أساس البرامج الإلتخابية.
- عدم تكافؤ الفرص في الظهور الإعلامي لمختلف المرشحين في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة، ما من شأنه أن يؤثر على توجيه إرادة الناخبين.
- عدم تشكيل هيئة الإشراف على الحملة الإلتخابية وبالتالي عدم تطبيق الفصل الخامس من قانون الإلتخابات لسنة 2008 الخاص بالتمويل والإلتفاق الإلتخابيين مما أدى إلى تأثير المال السياسي على الناخبين.
- التأثير المباشر للحراك الإلتعادي في لبنان على الترشح للإلتخابات البلدية، من خلال ترشح عدد كبير من المستقلين من فئة الشباب (ذكور وإناث)، والذي ارتقى بالعملية الإلتخابية من التنافس السياسي السائد إلى مستوى تقديم البرامج الإلتخابية.
- بروز أهمية التفاوت في التوزيع الإداري على مستوى البلديات، فحجم التركيبة الإدارية للمجالس البلدية في بعض المناطق لا يتناسب مع حجم المنطقة (ووجب إعادة تصنيف المنطقة كقرية أو بلدة بناءً على عدد الناخبين فيها). كما أن صلاحيات المحافظ والقائمقام والمجالس البلدية تتداخل في بعض المناطق (بيروت مثلاً) نتيجة للتوزيع الإداري القائم.

الملاحظات التقنية الخاصة باليوم الإلتخابي:

قام وفد الشبكة العربية لديمقراطية الإلتخابات، بزيارة العديد من المراكز والأقلام الإلتخابية في محافظتي لبنان الشمالي وعكار للإلتعاب على سير العملية الإلتخابية في مرحلتها الرابعة والتي انطلقت في الساعة السابعة من صباح يوم

الأحد الموافق 29 أيار/مايو 2016. ونتيجة لمتابعة هذا اليوم الإنتخابي خلص الفريق إلى الملاحظات التالية والتي تكررت في معظم الاقلام وقد تبلغ الوفد عن حدوثها في الجولات الثلاثة السابقة:

- بداية لا بد من التتويه بالتزام وزارة الداخلية والبلديات بتسهيل عملية اعتماد المراقبين المحليين والدوليين وممثلي وسائل الإعلام، بالإضافة إلى طباعة ونشر قوانين الإنتخابات، وتخصيص خط ساخن للإجابة على الإستفسارات حول العملية الإنتخابية.

- لقد تم تسجيل حالات وجد فيها عناصر من القوى الامنية على مداخل الاقلام (وهي حالات فردية)

- التفاوت الكبير في عدد المسجلين داخل الأقسام والذي يتراوح بين 300 و700

- استمرار الدعاية الانتخابية يوم الإقتراع بغض النظر عن فترة الصمت التي حددها القانون بـ24 ساعة، ما يؤدي إلى تواصل الحملات في مراكز الإقتراع لا سيما توزيع لوائح المرشحين في محيط وداخل مراكز الإقتراع وعلى أبواب الأقسام. ومثال آخر هو توزيع وجبات غذائية معلبة داخل الأقسام تحمل شعارات اللوائح الإنتخابية المترشحة بالإضافة إلى ارتداء كافة المندوبين لألبسة تحمل شعارات اللوائح الإنتخابية المترشحة داخل الأقسام.
- وجود عدد كبير من مندوبي اللوائح داخل مراكز الإقتراع مما أدى الفوضى. فالترشيح على اساس فردي والحملات تتم على اساس لوائح ما يؤدي إلى تضخم عدد مندوبي المرشحين في القاعات الصغيرة ما يتسبب بازدياد شديد.

- عدم جهوزية مراكز الإقتراع لاستقبال الأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين، مثل الممرات الخاصة أو وجود آلية تمكن المكفوفين من التصويت بسرية.

- سجلت حالات استخدمت فيها الاملاك العامة لصالح بعض المرشحين، خاصة من قبل رؤساء واعضاء المجالس البلدية المنتهية ولايتهم والمرشحين مرة اخرى.

- ارتفاع نسبة حضور المرأة في مراكز الإقتراع مقارنة بالإنتخابات السابقة، لكن لم ينعكس ذلك في الترشيحات ما يعزز التنبه إلى اهمية دور المرأة في المشاركة في الحياة السياسية العامة.

- الدور الهام الذي لعبه المجتمع المدني في الإنتخابات البلدية والإختيارية، من خلال أعمال منع التمديد اولا ومن ثم الرقابة الميدانية وتعزيز الثقة وحث المواطنين على المشاركة في العملية الإنتخابية.
- بروز عدد كبير من المرشحين الذين ينتمون إلى فئة الشباب.

الخلاصات والإستنتاجات:

بناءً على ما سبق، والمبني على مقابلات ومتابعات لمجريات العملية الإنتخابية، خلصت بعثة الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات إلى ما يلي:

- تنظم الإنتخابات البلدية والإختيارية على أساس قانون المختارين والمجالس الإختيارية الصادر في 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1947، وقانون البلديات الصادر في 30 حزيران/يونيو 1977 وتعديلاته، وعلى أساس قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر في 2008. وهذا يستدعي اعتماد قانون خاص تتم بموجبه الإنتخابات البلدية والإختيارية في لبنان بعد معالجة اوجه الاختلاف بين الإنتخابات النيابية والإنتخابات المحلية، وخاصة فيما يتعلق بهيئة الاشراف وتحديد سقف الانفاق وتنظيم الدعاية والإعلام والاعلان الانتخابية وإقتراح غير المقيمين فقد أظهرت العملية الإنتخابية عدة شوائب في القانون الذي تجري على أساسه الإنتخابات البلدية، حيث أنه لا يراعي خصوصيات الإنتخابات المحلية.
- إن بعض الاصلاحات في الإنتخابات باتت ضرورية ولا تحتتمل التأجيل، وعلى رأس هذه البنود إنشاء هيئة مستقلة للإنتخابات، ما يؤدي إلى تعزيز ثقة المواطن بالعملية الإنتخابية. واعتماد اللوائح المعدة سلفاً ما يعزز سرية الإقتراح ويدعم حرية الاختيار لدى الناخبين.
- إن الحراك الديمقراطي الذي شهده لبنان خلال العقد الراهن أكد على أن تطور العملية الديمقراطية هو السبيل الوحيد لتعزيز قيم المواطنة وحماية السلم الأهلي. كما أن تكريس مشاركة الشباب في العملية الإنتخابية من خلال خفض سن الإقتراح والترشح يساهم في التخفيف من حدة الإنقسامات الطائفية ويعزز انخراط الشباب وتجديد النخب السياسية.
- النجاح في إجراء الإنتخابات البلدية، يبطل الحجج التي دفعت إلى تأجيل الإنتخابات النيابية لا سيما الأسباب الأمنية ما يعزز ضرورة إجراء الإنتخابات العامة في أسرع وقت.

- إن قوى الأمر الواقع التي تحتكر التمثيل السياسي في لبنان لم تعد تملك نفس مستوى السيطرة على خيارات الناخب اللبناني، هذا علماً بأن الأداء العام للناخبين في الإنتخابات المحلية لا يعطي انطباعاً حول الإنتخابات النيابية. إلا أن المزاج العام للناخبين ينحو باتجاه التغيير فيما لو توفرت القوى المدنية والديمقراطية البديلة والآليات الإنتخابية الديمقراطية.

التوصيات

تسعى الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات من التقرير التقييمي الراهن إلى تضمين مقترحات تهدف إلى تطوير العملية الإنتخابية، التي من شأنها احترام المبادئ العامة للإنتخابات، من شفافية ونزاهة وسرية عملية الإقتراع وزيادة نسبة المشاركة في العملية الإنتخابية.

في الختام، يجب التأكيد على النقاط التالية:

- ضرورة إصلاح النظام الإنتخابي لتعزيز المواطنة وضمان التمثيل العادل لكافة فئات المجتمع.
- احترام دورية الإنتخابات وضرورة إجرائها في مواعيدها القانونية والدستورية.
- إحداث هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية لإدارة العملية الإنتخابية.
- وضع آليات وضمانات لتأكيد تمثيل المرأة .
- خفض سن الإقتراع لـ 18 سنة والترشح لـ 21 سنة.
- وضع آليات وضمانات لتمثيل الأشخاص ذوي الإعاقة.
- ضرورة تجهيز مراكز الإقتراع لتسهيل عملية تصويت الأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين.
- تحديد سقف الصرف المالي في العملية الإنتخابية (البرلمانية والبلدية) وتطوير آليات المتابعة والمحاسبة.
- تفعيل القوانين المتعلقة بدور الإعلام الرسمي، وتنظيم الإعلام الخاص في العملية الإنتخابية من خلال ميثاق إعلامي خاص.
- تنظيم وجود المنسقين داخل أقلام الإقتراع والفرز لضمان سلاسة العملية الإنتخابية.

إن إجراء الإنتخابات البلدية يدحض قرار المجلس الدستوري بالموافقة على قانون التمديد الذي بني على أساس الظروف الإستثنائية التي تهدد الإنتظام العام في الدولة واستمرار الفراغ. وبما أن الإنتخابات البلدية قد أجريت في موعدها في ظل أوضاع أمنية وسياسية مستقرة، فإن ذلك ينفي وجود الظروف الإستثنائية المعطّلة لمجرى العملية الديمقراطية على مستوى الإنتخابات النيابية. وبالتالي يجب إجراء الإنتخابات التشريعية في أقرب وقت ممكن، من أجل إتاحة الفرصة أمام المواطنين لممارسة حقهم باختيار ممثليهم وتجديد الطبقة السياسية، مع التأكيد على ضرورة ان تتم الإنتخابات وفق قانون انتخابي يوفر الديمقراطية ويحترم المعايير الدولية.

بيروت في 31 أيار/مايو 2016

ملحق

تستند المعطيات التي تضمنها التقرير عن الإنتخابات الاختيارية والبلدية على اللقاءات مع الجهات التالية:

- فعاليات سياسية في منطقة الشمال: أشرف ريفي، خلدون الشريف، فيصل كرامي، مصباح الأحذب، سمير الجسر
- أحزاب سياسية: حركة أمل، الحزب التقدمي الاشتراكي، حزب الله، القوات اللبنانية، الكتائب اللبنانية، تيار المستقبل
- مجتمع مدني: اتحاد المقعدين اللبنانيين، التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني، الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الإنتخابات، تيار المجتمع المدني، سمارت سنتر، منتدى المعاقين في طرابلس، مبادرة "طرابلس مدينتي"، نساء رائدات
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- مرشحين: لائحة الائتلاف السياسي في زغرتا، اللائحة المستقلة في زغرتا، لائحة الشباب في طرابلس