

بيان بعثة المعهد الديمقراطي الوطني إلى لبنان لتقييم مرحلة ما قبل الانتخابات بيروت، لبنان 14 نيسان 2016

أولاً. مقدمة

يصدر هذا البيان عن البعثة الدولية التي أوفدها المعهد الديمقراطي الوطني لزيارة لبنان ما بين 11 و14 نيسان، 2016. وقد تمثلت أهداف هذه البعثة في:

- معاينة المناخ السياسي والانتخابي السائد في المرحلة التي تسبق انعقاد الانتخابات البلدية والاختيارية في شهر أيار؛
- تقييم الاستعدادات القائمة لإجراء الانتخابات، ورفع التوصيات الرامية إلى تعزيز ثقة المواطنين بالعملية الانتخابية؛
- وإظهار الدعم الدولي للمسار الديمقراطي في لبنان.

ترأس البعثة كل من بول ديوار، عضو سابق في البرلمان الكندي، وميغ مان، وزيرة وعضو سابق في برلمان المملكة المتحدة؛ ورفيق الحلواني، المنسق العام لشبكة "مراقبون" المعنية بمراقبة الانتخابات في تونس؛ وليسلي كامبل، المستشار الأعلى والمدير الإقليمي لبرامج المعهد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لدى المركز الرئيسي للمعهد في واشنطن العاصمة.

عقدت البعثة سلسلة اجتماعات في بيروت مع عددٍ من الأحزاب السياسية والمرشحين المشاركين في الانتخابات البلدية والاختيارية، والذين يمثلون مختلف الأطياف السياسية في البلد؛ ومع مسؤولين في وزارة الداخلية والبلديات؛ ومجموعات المراقبة المحلية؛ ونواب؛ وصحفيين؛ فضلاً عن هيئات شبابية ونسائية من المجتمع المدني. وقد قادت البعثة نشاطاتها وفق ما ينصّ عليه القانون اللبناني، والمعايير الدولية الواردة في إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات¹.

لا يسعى المعهد إلى التدخل في مسار العملية الانتخابية، ولا نيّة له في ذلك، وليس لديه إمكانية تقديم تقييم نهائي للعملية الانتخابية، إقراراً منه بأن الشعب اللبناني هو الذي يحدّد في النهاية مدى نزاهة الانتخابات، والتقدّم الديمقراطي المحرّز في البلد. لذلك، تصدر البعثة هذا البيان حول مرحلة ما قبل الانتخابات، انطلاقاً من روحية دعم وتعزيز المؤسسات والإجراءات الديمقراطية في لبنان. سيقوم محلّو المعهد بمتابعة الاستنتاجات والتوصيات التي خلّصت إليها البعثة، ومراقبة الإجراءات والتطورات السياسية المستجدة طوال فترة الانتخابات، ومرحلة ما بعد الانتخابات.

تودّ البعثة أن تعرب عن تقديرها لمبادرة الشراكة الأميركية الشرق أوسطية (MEPI)، التابعة لوزارة الخارجية الأميركية، لتمويلها أعمال البعثة، ودعمها لبرامج المساعدة الديمقراطية التي ينفّذها المعهد في لبنان. كما تعرب عن امتنانها لكلّ من ساهم بوقته الثمين لإطلاعها على وجهات نظره بكل حرية، والتي بفضلها تمكّنت البعثة من إنجاز مهمتها. يبدي المعهد كل استعداد للاستمرار في مساندة جهود لبنان الرامية إلى بناء وترسيخ الممارسات والمؤسسات والقيم الديمقراطية.

ثانياً. أبرز القضايا المؤثرة على المناخ السياسي

¹ صدر الإعلان في العام 2005 في مقر الأمم المتحدة. وكان المعهد الديمقراطي الوطني من بين 40 منظمة حكومية وغير حكومية دولية أيدت الإعلان. للاطلاع على كامل نص الإعلان، الرجاء زيارة الموقع الخاص بالمعهد الديمقراطي الوطني على الرابط التالي:

من المقرر أن تُعقد الانتخابات البلدية والاختيارية على امتداد أربعة أحاد خلال شهر أيار. رغم وجود البلد في منطقة تنتشر فيها أعمال العنف والاضطرابات، ورغم التحديات السياسية الكبيرة التي يواجهها على المستوى الوطني، فقد أظهر لبنان مرونة ملحوظة وقدرة على التكيف مع الظروف المستجدة.

يجد المواطنون اللبنانيون والأحزاب السياسية على ما يبدو في الانتخابات القادمة فرصة لوصول قيادات سياسية جديدة مؤهلة لمعالجة المشاكل الرئيسية في حياتهم اليومية. على ضوء النكسات السياسية الخطيرة التي عاشها البلد، بما في ذلك شغور الموقع الرئاسي لما يقارب السنتين، وتأجيل الانتخابات البرلمانية لمرتين على التوالي، يشعر المواطنون بطبيعة الحال بمخاوف من تأجيل الانتخابات المقبلة أيضاً. لكن أي عملية انتخابية نزيهة وشفافة وسلمية من شأنها أن تساعد في إعادة إحياء رغبة اللبنانيين في الانتخابات كونها عنصراً أساسياً في أي نظام ديمقراطي حيوي.

ويتمثل أحد العوامل المستمرة التي تعيق كل تقدّم فعلي على مستوى التنمية والإصلاحات السياسية في لبنان في وجود حزب سياسي رئيسي يرتبط ارتباطاً مباشراً بمجموعة مسلحة ناشطة ونافذة. تبيّن للبعثة أنّ الأجواء المحيطة بالانتخابات المحلية تأثرت بعدة قضايا محلية وإقليمية، نذكر منها:

زعزعة الثقة في المؤسسات السياسية

منذ نهاية الحرب الأهلية في لبنان، والانتخابات البلدية والاختيارية تجري كل ست أعوام، وفق ما ينصّ عليه القانون اللبناني. لكن تأجيل الانتخابات البرلمانية في العامين 2013 و2014، مقروناً بعدم القدرة على انتخاب رئيس الجمهورية لمدة عامين تقريباً، زعزع الثقة بالمسار السياسي بشكل عام، والانتخابات بشكل خاص. نتيجة ذلك، يشكك بعض النشطاء في الأحزاب والمجتمع المدني بإمكانية انعقاد الانتخابات، بحسب الوعود المقطوعة، فضلاً عن شعور عدد من المواطنين باللامبالاة والفتور تجاه هذا الواقع، جزاء شكوكهم بمدى فعالية النظام السياسي القائم في لبنان.

التحديات الناشئة عن حاجات ماسّة في قطاع الخدمات

إنّ ضعف البنية التحتية في لبنان يؤثر على نوعية الخدمات الأساسية المقدّمة، بما في ذلك الكهرباء، ومياه الشرب، وإدارة النفايات، والنقل العام، حتى أنّ آخر موجة من الاحتجاجات ضد الحكومة، بسبب تقاعسها عن معالجة أزمة إدارة النفايات إبان صيف 2015، أعادت تركيز الاهتمام على إمكانات تطبيق اللامركزية، ودور مؤسسات الحكم المحلية في مجال تقديم الخدمات.

يختلف دور البلديات باختلاف حجم الاقتصاد المحلي لكل سلطة محلية. هذا، فضلاً عن أنّ البلديات تخضع لإجراءات إدارية صارمة تتطلب موافقة الحكومة المركزية، على مختلف مستوياتها، من أجل تمويل مشاريع محلية لمشاريع مختلفة، بما يحّد من قدرتها على تقديم الخدمات المناسبة للناخبين بشكل ثابت ودائم. فالمجالس التي تسعى إلى تنفيذ مشاريع إنمائية تحتاج إلى موافقة عدة أطراف داخل الحكومة المركزية.

اللاجئون السوريون

يقيم في لبنان حالياً أكثر من مليون لاجئ سوري، تدفّق العدد الأكبر منهم بنوع خاص نحو سهل البقاع، الواقع على الحدود مع سوريا، والذي استضاف أكثر من 350 ألف لاجئ مسجّل، حتى أنّ أعدادهم في مناطق عدّة فاقت عدد السكّان اللبنانيين. تحتضن مدينة بيروت أكثر من 350 ألف لاجئ، فيما تستقبل مدينة طرابلس الشمالية أكثر من 250 ألف لاجئ مسجّل، ومدينة صور الجنوبية نحو 120 ألف لاجئ.

تعمل وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية بالتنسيق مع السلطات اللبنانية لتوفير الخدمات الإنسانية، وسواها من الخدمات الأساسية، للاجئين وأبناء المناطق المحلية التي يعيشون فيها. إلا أنّ المجالس البلدية في المناطق التي تضمّ أضخم تجمعات تلعب دوراً بارزاً، باعتبارها المرجعية الأولى لتوزيع الموارد، وتقديم الخدمات، وتوفير الأمن المحلي. لا تزال الحدود اللبنانية مصانّة، رغم النزاع الدائر بالقرب منها واستمرار تدفق اللاجئين. لكنّ المناطق الحدودية أصبحت أكثر عرضة للمخاطر، ممّا يجعل البلديات تتحمّل عبء الهواجس الأمنية المتزايدة.

ثالثاً. الفرص والتحديات الخاصة بانتخابات 2016

انعدام الثقة بإجراء الانتخابات

رغم دعوة الوزارة لإجراء الانتخابات البلدية ضمن الإطار الزمني المنصوص عليه في القانون، واتخاذها الخطوات اللازمة لتنظيم العملية الانتخابية، ألمح جميع أصحاب الشأن الذين التقت بهم البعثة إلى وجود شكوك سائدة بعدم إجرائها، حسبما هو مقرر. وأجمع معظمهم أيضاً على أنّ السبب الوحيد المحتمل أن يتسبب بتأجيل الانتخابات هو وقوع حدث أمني بارز، لا بل قلماً يتقون بحصول الانتخابات حتى في ظل غياب هذا الحدث.

وزارة الداخلية والبلديات هي الهيئة الأولى المسؤولة عن إدارة الانتخابات، بالتنسيق مع مسؤولين آخرين في وزارات العدل، والإعلام، والزربية، والمالية. وتقوم وزارة الداخلية بإعداد قوائم الناخبين (وفق آلية تسجيل تلقائية تجري سنوياً في شهر شباط)، وإصدار بطاقات الهوية الوطنية، وتدريب رؤساء وأعضاء هيئة أقلام الاقتراع، إضافة إلى إعداد وتوزيع المواد الانتخابية، وتنظيم مراكز الاقتراع، وتنسيق الجهود الأمنية في اليوم الانتخابي. كذلك تعترزم الوزارة إصدار بلاغ لعناصر الشرطة، للطلب منهم التحقيق في أعمال شراء الأصوات، واستعمال الأماكن العامة لأغراض الحملة. تدرج هذه الاستعدادات في إطار التدابير المتخذة لبناء الثقة بقدرة الوزارة على تحضير الانتخابات، وإدارتها.

المشاركة والتنافس

لاحظت البعثة أنّ استياء الشعب من الحكومة والأحزاب السياسية يمكن أن يضعف نسبة المشاركة في هذه الانتخابات. فقد أظهر استطلاع للرأي أجرته الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات في شهر تشرين الثاني 2015 أنّ 83% من المواطنين اللبنانيين لا يتقون بأنّ البرلمان قادرٌ على أداء مهامه على الإطلاق. نسجاً على المنوال نفسه، تُعتبر ثقة الناخبين بالأحزاب السياسية متدنية. مع ذلك، خلّصت الدراسة إلى أنّ المجالس البلدية مؤسسات حكم ذات مصداقية في لبنان. فقد أفاد 60% من المجيبين أنّ الانتخابات البلدية عنصرٌ أساسيٌّ لإحداث تغيير من خلال ترشّح أشخاص جدد، وهي تشكل فرصةً لتعزيز مساءلة الحكومة المحلية ومحاسبتها على أداؤها.

تتأثر الانتخابات البلدية بالروابط الأسرية والعلاقات المحلية الأخرى تماماً كما تتأثر بالأحزاب السياسية، إن لم نقل أكثر. ففي الكثير من الحالات، يتفاوض قادة الأحزاب و/أو مشايخ الأسر سلفاً على تشكيل لائحة من المرشّحين، على نحو يؤدي إلى فوزها بالتركية. وقد أبدت البعثة ارتياحها لسماع ممثلي المجتمع المدني يتكلمون عن ارتفاع عدد المرشّحين الذين يديرون حملات استناداً إلى القضايا التي تحنل أولويةً بالنسبة للمواطنين. على سبيل المثال، "بيروت مدينتي" هي لائحة ناشئة تطلق برنامجاً انتخابياً مستنداً إلى قضايا معينة ستخوض السباق الانتخابي في العاصمة. وقد لاحظت البعثة أنّ الأحزاب السياسية التي اجتمعت بها قد تناولت هذا التطور بشكلٍ إيجابي.

فضلاً عن ذلك، ركّزت البعثة على الفرص المتاحة أمام النساء والشباب للمشاركة في العملية السياسية من خلال الانتخابات القادمة. فتدافع منظمات المجتمع المدني، مستشهدةً باتفاقيات دولية مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة (سيداو)، عن دمج كوتا نسائية بنسبة 30% ضمن الإصلاحات المستقبلية التي ستطال قانون الانتخابات. أما الأحزاب، فقد أقرت بأنّ مشاركة المرأة في السياسة قضية مهمة، وهي تعمل بنسب متفاوتة من أجل إدراج عددٍ أكبر من النساء على لوائحها وفي مناصب قيادية، عبر تدابير رسمية وغير رسمية.

إطار العملية الانتخابية

يتميز إطار العملية الانتخابية في لبنان بعدة مواصفات فريدة من نوعها، لا يتوافق الكثير منها مع المعايير الدولية الموحدة. فالحكومة لا توفر بطاقات اقتراع موحدة ومطبوعة سلفاً ولا تضمن سرية التصويت. أما سنّ الاقتراع في لبنان فهو 21 سنة عوضاً عن 18، وهو أمرٌ أوصت العديد من المنظمات المحلية والدولية بتغييره. أخيراً، يُسجّل المواطنون للتصويت تلقائياً في بلدة أجدادهم - أو في حالة المرأة المتزوجة، في بلدة أجداد زوجها- عوضاً عن المكان الذي يقيمون فيه. بعبارة أخرى، تفرض هذه القاعدة على المرأة التي ترغب في الترشّح أن تفعل ذلك في بلدة زوجها، حيث لا تتمتع بمعارف كثر أو بشبكات وثيقة على غرار نظرائها الذكور. وهنا، يمكن تغيير التسجيل بحيث يكون مقترناً بمكان الإقامة، ولكنها عملية مثقلة بالصعوبات.

سُجّلت عدة محاولات خاطفة لإصلاح قانون الانتخابات في لبنان. فعند إجراء انتخابات 2009 النيابية، طُبّق قانون انتخابي صدر عام 2008 بعد اتفاق الدوحة، ولكن لم يتمّ اعتماده بعد كقانون الانتخابات الرسمي في لبنان. بعد انتخابات 2009، رفع المعهد الديمقراطي الوطني سلسلةً من التوصيات، منها: اعتماد بطاقات الاقتراع الموحدة والمطبوعة سلفاً، والمباشرة بالابتعاد

عن نظام طائفيّ صرف؛ وخفض سنّ الاقتراع إلى 18 سنة؛ والسماح للمواطنين بتسجيل أنفسهم في مكان إقامتهم عوضاً عن قرى أجدادهم (أو أجداد الزوج).

في أواخر العام 2015، دعا رئيس مجلس النواب، نبيه بري، إلى تشكيل لجنة نيابية مهمتها مراجعة المقترحات لإصلاح إطار العملية الانتخابية في لبنان. في هذا السياق، هناك إمكانية كبيرة لاستئناف هذه المحاولة الأخيرة المتعلقة بمراجعة إطار العملية الانتخابية بعد الانتخابات المحلية.

رابعاً. التوصيات

برأي البعثة، تمثل انتخابات 2016 فرصة مهمةً للسياسيين والناخبين اللبنانيين، على السواء، لإعادة تأكيد التزامهم بالمؤسسات الديمقراطية النزيفة، واحترامها.

في هذا السياق، ترفع بعثة تقييم مرحلة ما قبل الانتخابات التوصيات التالية بشأن المجالات التي يمكن تحسينها في العملية الانتخابية. ومن هذه الاقتراحات ما يتوقّر وقتٌ معقولٌ لتطبيقه قبل هذه الانتخابات، بغية تعزيز الثقة في أوساط الناخبين والشركاء السياسيين، في حين يُقصد بالاقتراحات الأخرى أن تتمّ دراستها قبل إجراء انتخابات أخرى في المستقبل.

1. الثقة العامة في الانتخابات

وزارة الداخلية والبلديات

مع أنّ وزارة الداخلية والبلديات قد دعت إلى إجراء الانتخابات في مختلف المناطق اللبنانية، إلا أنّها لم تنظّم بعد أيّ حملات لتوعية الناخبين. في الواقع، هناك حاجة ماسّة إلى تشديد الجهات الرسمية على أهمية هذه الانتخابات، نظراً إلى تدني نسبة الأشخاص المقتنعين بإمكانية إجرائها.

التوصيات:

- يجب على وزارة الداخلية والبلديات أن تبادر فوراً إلى إطلاق حملاتها المقررة لتوعية الناخبين، بما في ذلك عبر الدعايات على الشاشات اللبنانية، واللوحات الإعلانية، وسبل أخرى.
- يجب أن تبذل وزارة الداخلية والبلديات قصارى جهدها لتمكّن العامة من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالانتخابات بشكل منسّق وفي حينه.
- يجب أن تشدّد وزارة الداخلية والبلديات، ضمن تواصلها مع العامة، على أهمية الانتخابات البلدية ومساهمتها في صحة الحياة السياسية اللبنانية.

الحملات والمرشّحون. فتحت وزارة الداخلية والبلديات باب الترشيح في منطقتين. ومع أنّ المرشّحين كانوا قد سجّلوا في بيروت قبل أسبوع واحد، لم تلحظ البعثة في خلال زيارتها أيّ مظاهر لحملات انتخابية.

أظهرت الاستطلاعات أنّ مشاكل البطالة، والفساد، والخدمات العامة، كإدارة الماء والنفايات، والكهرباء، والمواصلات العامة، تتصدّر سلم الاهتمامات التي تشغل بال اللبنانيين في مختلف المناطق اللبنانية. ومن هنا، إنّ تنظيم الحملات الفعّالة والقائمة على قضية معيّنة يمكن أن يحدث فرقاً. لكنّ الوقت المتاح أمام المرشّحين للتواصل مع الناخبين مسبقاً ضئيلٌ، وبالتالي من الصّعب أن يتمكّنوا من فهم أبرز القضايا التي تهّم الناخبين ومن ثمّ طرح الحلول الواقعية والبناءة.

التوصيات:

- يجب أن يبدأ منظّمو لوائح المرشّحين بتنظيم الحملات الانتخابية في المناطق التي سجّل فيها المرشّحون، بهدف تعزيز ثقة الشعب وطمأنته إلى أنّ الانتخابات ماضية كما هو مقرّر.
- يجب أن تقوم لوائح المرشّحين بإشراك الشعب من خلال تقديم البيانات الانتخابية المستندة إلى القضايا التي تهّم المواطنين وعبر برامج انتخابية واضحة.

- يجب أن يلتزم المرشّحون والأحزاب بحكم القانون، ويتقيّدوا بتوجيهات وزارة الداخلية والبلديات، لا سيّما البنود القانونية التي تستتكر اللجوء إلى العنف والخطاب الاستفزازي.
- يجب أن تستمرّ القيادات السياسية في الإعلان عن تأييدها لإجراء الانتخابات، وحقّ المواطنين باختيار مرشّحيهم بحريّة.

2. إدارة الانتخابات وإطار العملية الانتخابية

وزارة الداخلية والبلديات

التوصيات:

- يجب أن تبادر وزارة الداخلية والبلديات فوراً إلى فتح باب الترشيح في المناطق المتبقية، فضلاً عن باب اعتماد مراقبي الانتخابات.
- بالنسبة للانتخابات المستقبلية، وبقدر ما يجيزه القانون، يجب أن تسعى وزارة الداخلية والبلديات إلى المباشرة بالتحضيرات الانتخابية باكراً، كي تعزّز نسبة التوعية الانتخابية في صفوف الناخبين.

الإصلاح الانتخابي

يقرّ أصحاب الشأن كافة أنّ إصلاح بعض المشاكل التقنية المتعلقة بالإقامة، وسنّ الاقتراع، وسريّة التصويت، سيعزّز العملية الانتخابية. لكن من غير الممكن التعمّق في الإصلاحات الانتخابية حالياً، سيّما وأنّ ثلاثة أسابيع فقط تفصل اللبنانيين عن الجولة الأولى للانتخابات. مع ذلك، يمكن لهذه الإصلاحات أن تخلف تأثيراً هاملاً على أي انتخابات تعقد مستقبلاً، فتعزّز مستوى الثقة بالعملية.

التوصيات:

- تشجّع البعثة مجلس النواب على تناول قضية الإصلاح الانتخابي، وهو أمرٌ كان رئيس مجلس النواب، نبيه بري، قد باشر به من خلال تشكيل لجنة لإصلاح القانون الانتخابي. كما تشجّع المجلس على الاستناد إلى توصيات سابقة كان قد رفعها كلّ من مركز كارتر، والمعهد الديمقراطي الوطني²، والحملة المدنية للإصلاح الانتخابي بعد الانتخابات النيابية في العام 2009.

3. المشاركة والمراقبة المدنية

دور المرأة في العملية الانتخابية. إنّ شغل المرأة للمناصب المنتخبة، ومشاركتها في المعترك السياسي بشكلٍ عام، يعتبر متدنياً جداً. لكنّ الأبحاث الأخيرة أظهرت أنّ أغلبيةً ساحقةً من الناخبين المحتملين يرحّبون بفكرة ترشّح المرأة. من هنا، بهدف تحويل هذا الدعم العام لمشاركة المرأة إلى خطوات إيجابية ملموسة، يتعيّن على الأحزاب السياسية والناخبين أداء دور ملحوظ.

التوصيات:

- تشجّع البعثة الأحزاب السياسية على تحويل التزاماتها العلنيّة بدمج المرأة إلى خطوات عملية، وذلك من خلال إدراج مرشّحات ضمن لوائحها، واعتماد تدابير تعزّز وصول المرأة إلى مناصب قيادية داخل الحزب.
- يجدر بجمعيات حقوق المرأة أن تسلّط الضوء على الدور الإيجابي الذي أدته المرأة في الحكومة، والأحزاب السياسية، وفي المناصب التي فازت بها في الانتخابات.

المشاركة المدنية. نظراً لعدم إجراء الانتخابات الأخيرة في لبنان في موعدها، من الصعب التنبؤ بسلوك الناخبين في الانتخابات المقبلة. لكنّ المعهد الديمقراطي الوطني لاحظ تزايد الاهتمام بالحكم المحلي والتنمية، وهو عاملٌ يمكن أن يحقّر على المشاركة في الانتخابات.

² التقرير النهائي حول انتخابات 2009 البرلمانية في لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، 2010. (<https://www.ndi.org/node/16115>)

التوصيات :

- تشجّع البعثة أصحاب الشأن كافة على إيجاد طرق مناسبة لإشراك المواطنين بدرجة أكبر، وتمكينهم من ممارسة حقوقهم القانونية المتعلقة بالمشاركة المدنية في الحكم.
- يجب أن يتمكّن المراقبون المدنيون المعتمدون من ممارسة حقّهم بمراقبة العملية الانتخابية، مع رفع التوصيات المناسبة لتحسين مستوى الثقة العامة والمشاركة في أي انتخابات مستقبلية.
- يجب تشجيع المواطنين على ممارسة حقّهم الديمقراطي بالتصويت، ومن ثمّ تتّبع عمل المسؤولين المنتخبين لضمان مساءلتهم.