



الشبكة
العربية
لديمقراطية
الانتخابات

"التقرير التقييمي حول الانتخابات البرلمانية اللبنانية"

لبنان – أيار/مايو 2018

جميع الحقوق محفوظة © 2018 الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات
لا يجوز استخدام أي من محتوى هذا التقرير كلياً أو جزئياً، في أي شكل وبأي وسيلة، بما في ذلك النسخ والتوزيع والنقل والتعديل، دون الحصول على إذن خطي مسبق.

الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات
التقرير التقييمي الأولي حول الإنتخابات البرلمانية اللبنانية
لبنان- أيار/مايو 2018

تألفت البعثة من

- جمعية الشفافية البحرينية
- الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة العربية السعودية
- ملتقى النساء في السياسة بالمنطقة العربية (متمثلاً بخبيرات من مصر والسعودية والاردن)
- خبراء مستقلين من لبنان

اللقاءات التي قام بها الوفد

- المراقبون المحليون: الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الإنتخابات والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (لا فساد) وإتحاد المقعدين اللبنانيين
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- برنامج الدعم الانتخابي في لبنان (UNDP; LEAP)
- المراقبون الدوليون: البعثة الأوروبية والمعهد الديمقراطي الوطني (NDI)
- الأحزاب السياسية: حركة التجدد الديمقراطي، التيار الوطني الحر، الحزب الشيوعي اللبناني، حركة أمل، الحزب التقدمي الاشتراكي، القوات اللبنانية
- القوائم المستقلة: "كلنا وطني" - التنسيق المركزي ومرشحي الشوف وعاليه، "مدنية" في الشوف وعاليه

من نحن

تأسست الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات في عام 2009 بمناسبة مراقبة الإنتخابات النيابية اللبنانية، حيث قام حينها فريق عربي مكون من 37 خبيراً ومراقباً من 17 دولة عربية بالمشاركة في عملية المراقبة. تضم الشبكة اليوم 16 منظمة عضوة من 13 دولة عربية، ويركز عمل المنظمات الأعضاء على الديمقراطية، المشاركة السياسية، حقوق الإنسان، الشفافية، حقوق المرأة، الحقوق المدنية والمواطنة، ومراقبة نزاهة العملية الانتخابية.

تتوجه الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات إلى اللبنانيين عموماً والجهات المعنية في تنظيم الإنتخابات النيابية بالتهنئة على النجاح في تنفيذ الإستحقاق الإنتخابي الذي يعتبر من أهم المحطات في حياة الأمم لتجديد المؤسسات السياسية والقيام بالمساءلة والمحاسبة والتعبير عن المواقف السياسية وتحسين الديمقراطية وحقوق الإنسان بعد مرور تسع سنوات من دون إنتخابات، أي تأخير الإستحقاق لأكثر من دورة كاملة.

كما تتوجه الشبكة بالشكر إلى وزارة الداخلية والبلديات وهيئة الإشراف على الإنتخابات وكل الجهات المعنية الذين أبدوا أقصى درجات التعاون والإيجابية لتسهيل عمل الشبكة والفريق الذي ساهم في تقييم العملية الانتخابية.

هذا التقرير التقييمي الذي تطرحه الشبكة أولي ومبني على مرحلتين من الرصد: المرحلة الأولى هي فترة ما قبل يوم الإنتخاب؛ حيث نظم الوفد مقابلات مع عدد من ممثلي المجتمع المدني في لبنان والتقى ممثلي عدد من الأحزاب اللبنانية المختلفة والتيارات المستقلة المشاركة وغير المشاركة في السلطة، للإطلاع على رأيهم في المناخ العام الذي تجري في ظلّه الإنتخابات مع التركيز على البيئة القانونية والوضع السياسي الراهن. أما بالنسبة للمرحلة الثانية فهي مشاهدات المراقبة في يوم الإنتخاب من خلال زيارات ميدانية، حيث تم اختيار عينة من المناطق التي تشهد منافسة شديدة بين الأطراف. وقد غطى وفد البعثة كلاً من الدوائر الكبرى والصغرى التالية: دائرتي البقاع الأولى والثانية (بعلبك - الهرمل وزحلة)، ودائرة الشمال الثالثة (البترون، الكورة، بشري، زغرتا)، وجبل لبنان الأولى (كسروان وجبيل).

إن تقرير الشبكة يستند الى تقييم المناخ السياسي الذي سبق العملية الإنتخابية ورافقها والذي يلعب دوراً رئيسياً في التأثير عليها ويساهم في تغيير مجراها يوم الإنتخاب، والقانون الإنتخابي الجديد الذي اعتمد من قبل الأطراف السياسية، وملاحظات البعثة يوم الإنتخاب. وبالاستناد على ما ذكر، فإن ملاحظات الوفد والتوصيات التي يتضمنها هذا التقرير تنطلق من المعايير الدولية المعتمدة والتي تركز على حرية ونزاهة وشفافية وعدالة التمثيل في الإنتخابات.

أولاً: المناخ السياسي العام

جاءت الإنتخابات النيابية في لبنان بعد 9 سنوات من التأجيل والتمديد، تخللها العديد من الأزمات السياسية التي شملت عدم إنتخاب رئيس للجمهورية، كما أن عدم التوافق على شخص الرئيس أدى الى فراغ رئاسي امتد من أيار 2014 حتى تشرين الأول 2016. وقد ساهم تدهور الأوضاع الإقليمية والقلق من تدفق أعداد غير مسبوقة من اللاجئين السوريين في خلق أزمات سياسية جديدة. كما شهدت السنوات التسع الأخيرة تصاعد الإحتجاجات من قبل المواطنين والمجتمع المدني، الرفض للفساد في ممارسات بعض أطراف السلطة في معالجة الأمور الحياتية، فجاءت لتعكس جواً عاماً من عدم الرضى عن الأوضاع الإقتصادية والمالية والسياسية، كل ذلك زاد من ضرورة التوصل الى تسوية سياسية أدت الى إنتخاب رئيس للجمهورية تلاها الإتفاق على قانون إنتخابي جديد.

في هذا السياق تم إقرار قانون جديد للإنتخابات النيابية يقوم على اعتماد النظام النسبي، مع اعتماد الصوت التفضيلي. وقد لفت البعثة الكم الهائل من الانتقادات التي تعرض لها الصوت التفضيلي من قبل معظم الأطراف السياسية والمدنية والحقوقية المعنية بالإنتخابات والديمقراطية وحقوق الإنسان التي التقت بها البعثة، ومن خلال متابعة وسائل الإعلام والصحافة. إذ يعيب هؤلاء بأن الصيغة التي اعتمد فيها الصوت التفضيلي على مستوى الدائرة الصغرى مع اعتماد الكوتا الطائفية تعطل مفعول النسبية (سيأتي التقرير لاحقاً على هذه النقطة).

كما أجمع ممثلو الأحزاب الذين التقتهم البعثة أن القانون اعتمد صيغة طائفية وغير مثالية لكنه يبقى أفضل مقارنةً بالقانون الأكثرى السابق. واعتبر عدد من السياسيين والنشطاء والمواطنين أن هذا النظام دفع إلى اعتماد تحالفات في اللوائح لا تقوم على أساس برامج سياسية واضحة، لا بل كانت لمصلحة إنتخابية ظرفية، وكان ذلك واضحاً من خلال طبيعة التحالفات التي اختلفت من دائرة الى أخرى، حيث أن فريقاً سياسياً تحالف مع فريق آخر في إحدى الدوائر وتنافس معه في دوائر أخرى.

واللافت هو أن توزيع الدوائر راعى مصالح الأطراف السياسية ولم يراع المعايير الدولية التي من شأنها ضمان عدالة التمثيل والمساواة بين الناخبين/ات. فنرى أن بعض الدوائر تجمع قضائين في دائرة كبرى واحدة (مثال: دائرة مرجعيون - حاصبيا) ودوائر أخرى تجمع عدة أقضية وتعتبر دوائر صغرى ضمن الدائرة الكبرى (الشوف وعاليه مثلاً) وبعض المحافظات التي اعتمدت دائرة كبرى (عكار، بعلبك - الهرمل).

من جهة ثانية استمع الوفد الى ملاحظات وتساؤلات كثيرة بشأن حيادية ونزاهة العملية الإنتخابية بسبب إقدام عدد كبير من الوزراء الى الترشح وهم مستمرون في ممارسة مهامهم الوزارية. وعلى الرغم من أن القانون لا يمنع الجمع بين المواقع في

إحدى السلطين، لكن كان واضحاً التحفظ على المزج بين الحملات الانتخابية للوزراء المرشحين وبين دورهم في الوزارات. وقد بلغ عدد الوزراء المرشحين 17 من أصل 30 وزيراً يشكلون الحكومة (من ضمنهم مسؤولين مباشرين عن تنظيم العملية الانتخابية مثل وزير الداخلية والبلديات ووزير الخارجية والمغتربين بالنسبة الى اقتراع غير المقيمين ورئيس الحكومة نفسه)، ما شكل تضارباً في المصالح وخلاً في تكافؤ الفرص بين المرشحين.

أما بالنسبة الى هيئة الإشراف على الانتخابات، فقد كانت محدودة الصلاحيات بحيث لم تتمكن من ممارسة دورها بشكل فعال. كما أن وضعها القانوني تحت وصاية وزارة الداخلية والبلديات حد من استقلاليتها بشكل كبير. وقد ساهمت استقالة ممثلة المجتمع المدني من الهيئة قبل وقت قصير من الانتخابات في إيضاح العديد من النقاط التي تخص عملها من ضمنها عدم توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة في الوقت المناسب، وتجاهل مبدأ استقلالية الهيئة من خلال التدخل بعملها، (وقد جاء رد رئيس الهيئة في مؤتمر صحافي ليؤكد على هذه الاختلالات في عمل الهيئة، بما في ذلك اعتباره أن مراقبة المسؤولين السياسيين المرشحين هو خارج نطاق صلاحية الهيئة).

وتجدر الإشارة الى أهمية تكافؤ الفرص أمام المرشحين في تحقيق الديمقراطية، وهو ما كان شبه غائباً عن العملية الانتخابية في لبنان. إن تحديد السقف المرتفع جداً للإنفاق الانتخابي (يصل الى مليون ونصف المليون دولار أميركي في بعض الدوائر للمرشح الواحد) سمح لأصحاب رؤوس الاموال وكبار الممولين من المرشحين استغلال هذه الناحية لإنفاق الأموال على حملاتهم في الدعاية والوصول الى البرامج الإعلامية الأساسية والحصول على تغطيات إعلامية واسعة. في المقابل، عانى المرشحون/ات غير القادرين/ات على تحمل هذه النفقات لتوفير الحد الأدنى من الظهور الإعلامي المتكافئ. وقد بلغت كلفة أسعار الإعلانات الانتخابية نسباً خيالية مما يضع علامات استفهام حول ممارسات وسائل الإعلام، ودور هيئة الإشراف في ضبط هذه العملية. كما كان هناك رفض من قبل كل من وسائل الإعلام والهيئة للإفصاح عن لائحة الأسعار والإنفاق والتي يقدر أنها قد وصلت الى أكثر من مئة ألف دولار للحلقة الواحدة لمدة ساعة، كما أن هيئة الإشراف لم تنشر أي معلومات توفرت لديها في هذا الصدد. وكانت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (لا فساد) قد أشارت في أحد تقاريرها الى أن سقف الإنفاق المرتفع يتيح إنفاق 670 مليون دولار أميركي، بحيث تكون الانتخابات اللبنانية من الأعلى في العالم، وهي إنتخابات للأغنياء فقط.

لفت انتباه البعثة أيضاً ارتفاع حدة الخطاب الطائفي والمذهبي المستخدم من قبل بعض المرشحين واستغلال بعضهم للرموز الدينية والسياسية في الحملات الانتخابية، والتي يمكن وضعها تحت خانة الضغط على الناخبين/ات والتأثير على خياراتهم الانتخابية.

من ناحية أخرى، شهدت البعثة على عدد من الإيجابيات التي تسجل في الإنتخابات الأخيرة أهمها اعتماد النظام النسبي والأوراق المطبوعة سلفاً، مما شجع المجتمع المدني والمستقلين/ات على الترشح خصوصاً النساء حيث بلغ عددهن 113 مرشحة من أصل 976، استمرت 86 منهن في مرحلة تشكيل اللوائح. ومع هذا، تبقى فرصة النساء في الوصول الى البرلمان ضعيفة نتيجة لعدم ايلائهن الإهتمام كمرشحات أثناء توزيع الأصوات التفضيلية بين الحلفاء والأحزاب ضمن القائمة، وهو ما بينته نتائج الإقتراع حيث لم تفرز إلا 6 مرشحات.

وبالطبع، فإن طبيعة تشكيل القوائم والتحالفات الانتخابية وغياب البرامج السياسية عن معظم الحملات، واستخدام الخطاب السياسي الذي طغى عليه الفدح والذم والتخوين والتخويف والتهديد، بالإضافة الى العيوب التي ظهرت في القانون خلال الحملات، تنامت حالة الإحباط وعدم الرغبة في المشاركة لدى الناخبين/ات التي انعكست بالنسبة المتدنية للاقتراع مقارنة بالإنتخابات الماضية، وذلك عكس ما كان متوقعاً من قبل جميع الحملات الانتخابية (49% نسبة الاقتراع في 2018، مقارنة بـ54% عام 2009). ولتدارك هذه الناحية، عمدت الماكينات الانتخابية في الساعات الأخيرة للاقتراع الى تعبئة وتجنيب الناخبين/ات وطالبت بتمديد ساعات الإقتراع لرفع النسبة (وسياتي التقرير على هذه النقطة لاحقاً).

ثانياً: الإطار القانوني

لفت انتباه البعثة اعتراض معظم القوى السياسية التي التقت بها على القانون وتحديدًا من قبل الأطراف المشاركة في السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يطرح تساؤلاً حول كيفية إقرار قانون يتعرض لهذا الكم من الملاحظات. فنتيجة لغياب مشاركة كافة الأطراف من أحزاب سياسية ومجتمع مدني وخبراء قانونيين، أدت الصيغة النهائية الى عدم رضى عدد من الأطراف السياسية نتيجة تفرّد بعض الأحزاب الأخرى في صياغته واعتبارهم أن أي تعديل يلغي الإتفاق (Deal Breaker) وصولاً الى حد طرحه على الهيئة العامة في مجلس النواب بمادة وحيدة.

وقد سجلت عدة نقاط سلبية في القانون تعتبر إخلالاً بالمعايير الدولية على عدة أصعدة منها:

- عدم اعتماد المعايير الدولية والمعايير الموحدة لتوزيع الدوائر الانتخابية إذ لم تتم مراعاة عدالة التمثيل بين المواطنين/ات والتنوع وفق ما جاء في اتفاق الطائف ولم تركز على مبدأ العيش المشترك المذكور في الدستور.
- إفراغ مبدأ النسبية من مضمونه من خلال توزيع الدوائر واعتماد الدوائر الكبرى والصغرى.
- اعتماد صيغة متحركة للحصول الانتخابي وغير متكافئة ومرتفعة جداً في بعض الحالات (تصل في بعض الدوائر الى 20% مقابل 7% في دوائر أخرى).
- الإنفاق الانتخابي المرتفع والذي يتنافى مع مبدأ المساواة والعدالة (سقف ثابت 150 مليون ليرة وسقف متحرك يبلغ 5 آلاف ليرة على كل ناخب في الدائرة الكبرى، و150 مليون ليرة من إنفاق اللائحة).
- استخدام خطاب يتضمن الكثير من القبح والذم والخطاب الطائفي الذي يثير النزعات بين اللبنانيين وهو محظور في القانون الانتخابي (المادة 74 من القانون 2017/44) وفي قانون العقوبات اللبناني في المادة (385).
- توزيع الأرقام على عدد محدود من الناخبين/ات من عائلات محددة مع لحظ التوزيع حسب الطوائف والذكور والإناث مما يخرق سرية الاقتراع (قانون 2017/44 المادة 95) وبالأخص في عملية الفرز، كما أنه يعزز حالة الفصل الطائفي في بعض الحالات.

من جهة أخرى سجلت الإيجابيات التي تجلت بالنقاط التالية:

- شكّل إنتخاب غير المقيمين لأول مرة، وهو مطلب اصلاحي قديم، ظاهرة إيجابية رغم ما اعترى التنفيذ من إشكاليات نتيجة قصر مهلة تسجيل الناخبين/ات، وبعض التحديات التقنية والتنظيمية (على سبيل المثال عدم وصول الصناديق في الوقت المناسب الى لجان القيد في الدوائر لبدء عملية الفرز).
- تعتبر الورقة المطبوعة سلفاً والتي تعتمد للمرة الأولى في لبنان من أهم الإيجابيات التي تساهم في تسهيل العملية الانتخابية وتعزز من سريتها.

ثالثاً: الملاحظات الخاصة بيوم الإنتخاب

لا بد من الإشارة في البداية الى التعاون الذي أظهرته الهيئة من خلال توفير الإعتماد للمراقبين الدوليين، وتعاون رؤساء الأقسام والقوى الأمنية المتواجدة في المراكز الانتخابية.

انقسمت البعثة الى فريقين لتغطية أكبر عدد ممكن من مراكز الاقتراع. غطى الفريق الأول دائرتي بعلبك – الهرمل وزحلة، والفريق الثاني دائرة الشمال الثالثة (بشري، زغرتا، الكورة، البترون) وجبل لبنان الأولى (كسروان وجبيل). ومن خلال زيارة عدد من المراكز الانتخابية تم رصد الأمور التالية:

- التأثير في خيارات الناخبين/ات:
 - الصمت الانتخابي: سجل خرقاً واضحاً لفترة الصمت الانتخابي من قبل المرشحين والأحزاب والمناصرين ووسائل الاعلام.
 - وجود كثيف للإعلانات الانتخابية حول مراكز الاقتراع وتواجد الماكينات الانتخابية داخل عدد من المراكز واستخدام مكبرات الصوت والإعلان داخلها.
- إدارة العملية محلياً وفي المراكز والأقلام:
 - سجلت عدم جهوزية واضحة في المراكز لتوفير مشاركة لائقة للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن والأميين، وهذا خرق للمادة (96) من قانون 2017/44.
 - قيام المندوبين بخرق سرية الاقتراع المادة (95) من قانون الانتخابات اللبنانية والتي قد أشير إليها سابقاً.
 - سجلت خروقات في جهوزية بعض المراكز من حيث التنظيم وسرية الاقتراع وتحديداً في وضعية العازل.
- شكّل "تمديد الانتخابات لما بعد الساعة 7 مساءً" خرقاً للقانون وبالتحديد المادتين 87 و97 (تشير المادتين لوجوب إقفال الصناديق في تمام الساعة السابعة مساءً) ممّا أدى الى إرباك الناخبين/ات والمندوبين/ات على حد سواء.
 - أدى تأخير عملية الإقفال الى عدم القدرة على تحديد نسبة المشاركة ولم تصدر وزارة الداخلية النسب الرسمية للمشاركة في الاقتراع ساعة الإقفال بحيث يمكن تحديد الزيادة في الاقتراع بعد الوقت المحدد، كما أدى التأخير أيضاً الى استمرار عمليات الاقتراع في بعض الأقالام والبدء بعمليات فرز الأقالام الأخرى ضمن المركز الواحد.
 - بدء اعلان نتائج بعض الاقلام من قبل الماكينات الانتخابية في حين استمرت عملية الاقتراع في مراكز اخرى وهذا ما قد يؤثر على خيارات الناخبين/ات وأداء الماكينات الانتخابية.
- المشاكل التقنية التي لم تسمح باستخدام حواسيب الفرز.

كل هذه الملاحظات التي وثقتها البعثة تشير الى أن هنالك ضعفاً في إدارة العملية الانتخابية بدءاً من التصويت وحتى مرحلة الفرز وكذلك لدى المعنيين من رؤساء/رئيسات الأقالام والمساعدين/ات وقوى الأمن بما في ذلك مندوبي/ات الأحزاب.

رابعاً: التوصيات

نتيجة للقاءات السياسية والمشاهدات والملاحظات التي سجلتها البعثة خلال الزيارات الميدانية والإطلاع على الأوضاع العامة، توصي البعثة بالتالي:

- ضرورة اعتماد هيئة مستقلة لتنظيم الانتخابات تتوفر لها الموارد والصلاحيات المالية والسياسية والإدارية، أو تشكيل حكومة مستقلة خلال فترة الانتخابات توفر الحياد التام للسلطة.
- إصلاح البنود السلبية في القانون النسبي المعتمد (أهمها الحاصل الانتخابي المرتفع، الصوت التفضيلي على الدائرة الصغرى، اعتماد الدوائر المتوسطة او الكبرى، توزيع الدوائر والمقاعد بشكل عادل ومتساوٍ أو متقارب، الخ ...).
- خفض سقف الإنفاق المرتفع جداً واعتماد المعايير الدولية للعدالة والنزاهة حول شفافية الحسابات المصرفية للأصول والفروع.
- تنظيم الانتخابات في مراكز كبيرة للإقتراع في مكان السكن لخفض كلفة الانتقال على الناخبين من أماكن سكنهم الى أماكن القيد، تماماً كما حصل أثناء تنظيم اقتراع غير المقيمين.
- الالتزام بالاتفاقيات الدولية (مثل اتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة في المادتين (2) و (4)) التي صادقت عليها الدولة اللبنانية والتي تحث على القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتخاذ الدول الأعضاء التدابير الخاصة من أجل العمل على مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في كافة الميادين التي من ضمنها المشاركة السياسية، وإعلان بكين 1995 الذي أوصى بضرورة اعتماد كوتا نسائية مؤقتة لاتقل عن نسبة 30% تضمن للمرأة الوصول الى مواقع السلطة وصنع القرار.

- خفض سن الاقتراع الى 18 سنة و سن الترشح الى 22 سنة.
- الشروع في تأهيل مراكز الاقتراع للأشخاص ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة وعدم ترك هذه المهمة الى ما قبل يوم الاقتراع.

خامساً: الخلاصة

لوحظ من نتائج العملية الإنتخابية انخفاض نسبة المشاركة في الإقتراع في مرحلتي الخارج والداخل، والتي أشار إليها وزير الداخلية والبلديات في مؤتمره متسائلاً أن معظم التجارب الدولية تزداد فيها نسب التصويت عند الانتقال من قانون أكثر من نسبي. قد يكون تدني نسبة المشاركة ناجم عن عدم ثقة المواطنين بالقانون النسبي المعتمد وعموض بعض بنوده ومواده التي كانت وراء الانكفاء عن المشاركة، فالقانون الإنتخابي الذي طبق هو قانون نسبي شكلاً ولكن أدخلت اليه تشوهات أفرغته من مضمونه، كما أن نسبة الإقتراع المتدنية قد تكون إشارة واضحة الى خيار سياسي اتخذته المواطنين/ات تعبيراً عن رفضهم/ن للأداء السياسي العام الذي سبق ورافق الإنتخابات، مع التأكيد على ضرورة أخذ العبرة منه لتصويب الخيارات في المستقبل من أجل حماية الإستقرار السياسي في بلاد تعاني من أزمات وصعوبات وتحديات كثيرة.

الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات

بيروت في 9 أيار/مايو 2018