# الاعلام والدعاية الانتخابية

## قراءة في تجربة الانتخابات النيابية 2018: التحديات والحلول

ورقة سياسات - أعدها المحامي طوني مخايل في مؤسسة مهارات

بيروت - كانون الاول 2021

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد

مهارات Maharat

LADE الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات

الاتحاد اللبناني للأشخاص المعوقين حركياً LUPD Lebanese Union for People with Physical Disabilities

# الاعلام والدعاية الانتخابية
# اساس لانتخابات عادلة وشاملة وديمقراطية

تأتي هذه الورقة كخلاصة لرصد الانتخابات النيابية السابقة في 2018 الذي قامت به مهارات وللنشاطات التي قامت بها مواكبة للعملية الانتخابية لاسيما الفصل المتعلق بالاعلام والاعلان الانتخابي الذي يشكل جزءا اساسيا من قانون الانتخاب ومن المبادئ العامة الاساسية لضمان انتخابات عادلة ونزيهة وشاملة وديمقراطية. تعرض هذه الورقة الرابط بين الاعلام والدعاية الانتخابية والعملية الديمقراطية وتضيء على التحديات التي اعاقت تأمين العدالة والتوازن بين المرشحين واعلامهم حول حقوقهم وواجباتهم كما واعلام المواطنين حول العملية الديمقراطية عبر التثقيف الانتخابي. وتطرح هذه الورقة حلولا وتوصيات للجهات المعنية يمكن الاسترشاد بها في انتخابات 2022

## الاعلام والدعاية الانتخابية والعملية الديمقراطية: ما الرابط؟

يلعب الاعلام والدعاية الانتخابية دوراً أساسياً في تكوين الرأي العام والتأثير في مسار "التشكيل الديمقراطي للسلطة"، خلال فترة الحملات الانتخابية التي يخوضها المرشحون والمرشحات لملء المقاعد النيابية الـ128 التي يتشكل منها المجلس النيابي اللبناني كل أربع سنوات

فكلما كان عدد الكتلة البرلمانية لحزب او ائتلاف معين كبيرا، كلما استطاع هذا الفريق السياسي او ذاك من فرض شروطه والمساومة، اما في تشكيل الحكومة ومسار عملها او التأثير في العملية التشريعية وصوغ السياسات العامة

من هذا المنطلق نص قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب رقم 44 للعام 2017 على قيود تخضع لها وسائل الاعلام العامة والخاصة العاملة في لبنان خلال فترة الحملات الانتخابية فيما يتعلق بالاعلام والدعاية الانتخابية. وتضمنت نصوص القانون موجبات على جميع وسائل الاعلام بما فيها وسائل الاعلام الالكترونية

وقد نص قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب في الفصل السادس تحت عنوان "في الاعلام والاعلان الانتخابيين" في المواد 68 حتى 83 على جملة موجبات تتعلق بالحملات الانتخابية تقع على وسائل الاعلام والمرشحين وشركات استطلاع الراي والهيئة المشرفة فيما يتعلق بالتنظيم واجراء الرقابة

# طرح تنظيم الاعلام والاعلان الانتخابيين
# عددا من الاشكاليات الاساسية على الشكل التالي

## الاشكالية: تحقيق التوازن والحياد بين المرشحين في الظهورات الاعلامية

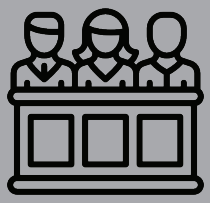
1

لم تنجح الهيئة المشرفة في تأمين العدالة والتوازن والحياد في المعاملة بين المرشحين وبين اللوائح في برامج وسائل الاعلام. كما ان التواصل بين الهيئة والمرشحين كان ضعيفا ولم تقم الهيئة بدورها لإعلام المرشحين بحقوقهم تجاه وسائل الاعلام والمرشحين المنافسين لهم. فعدم معرفة بعض المرشحين بالاجراءات الخاصة المتعلقة بحق طلب الظهور الاعلامي في الاعلام الرسمي كما في الاعلام الخاص على قدم المساواة مع المرشحين المنافسين الذين يحظون بفرصة الظهور الاعلامي ادى الى خلل في الظهور الاعلامي للمرشحين واستفادة البعض بمساحات على حساب المرشحين الاخرين

الحل

- على الهيئة ان تحدد المساحة القصوى المحددة لكل وسيلة إعلامية لأجل بث أو نشر برامج إعلامية أو إعلانية تتعلق باللوائح أو المرشحين وأوقات بث أو نشر هذه المساحات
- على الهيئة تأمين التوازن في الظهور الإعلامي بين المتنافسين من لوائح ومرشحين عند الطلب بحيث تلزم وسيلة الاعلام، لدى استضافتها لممثل لائحة أو لمرشح أن تؤمن بالمقابل استضافة منافسيه بشروط مماثلة لجهة التوقيت والمدة ونوع البرنامج
- على الهيئة تحديد، قبل بدء العملية الانتخابية، المعايير التي تسمح بالتمييز بين الاعلام الانتخابي والاعلان الانتخابي، وابلاغها من جميع وسائل الاعلام للعمل والالتزام بها كما على الهيئة ان تمارس دورها الرقابي في تتحقق ما إذا كان أي برنامج يخفي، تحت ستار الإعلام، دعاية انتخابية غير معلن عنها
- على الهيئة السهر على مراعاة مقتضيات الإنصاف وحق المرشحين في المساواة في الظهور الإعلامي ضمن حدود القانون والمنافسة الانتخابية المشروعة عبر توجيه ملاحظات دورية لضمان التعددية والتنوع في الظهور
- ايجاد آلية تواصل مباشرة بين الهيئة والمرشحين واللوائح عبر تطبيق الكتروني يتيح للهيئة ان توفر معلومات عن حقوق المرشحين وواجباتهم وتحديدا لناحية حق الظهور الاعلامي وتلقي الشكاوى المباشرة بهذا الخصوص

# المعنيون



**الهيئة**

تحديد المساحات، التواصل الفعال مع وسائل الاعلام وتقديم الارشادات، وضع آلية التواصل مع الاحزاب والمرشحين/ات

**منظمات المجتمع المدني**

تقديم المشورة والمساعدة التقنية

**وسائل الاعلام**

المساهمة في تغطية متوازنة للمرشحين

# النص القانوني

المادة 72 الفقرة 2

إصدار توصيات ملزمة إلى هذه الوسائل، بما يضمن تأمين العدالة والتوازن والحياد في المعاملة بين المرشحين وبين اللوائح

المادة 71 بند - ب

تحدد الهيئة المساحة القصوى المحددة لكل وسيلة إعلامية أو إعلانية لأجلبث أو نشر برامج إعلامية أو إعلانية تتعلق باللوائح أو المرشحين كما تحدد أوقات بث أو نشر هذه المساحات

المادة 72 الفقرة 4

يترتب على الهيئة أن تؤمن التوازن في الظهور الإعلامي بين المتنافسين من لوائح ومرشحين بحيث تلزم وسيلة الاعلام، لدى استضافتها لممثل لائحة أو لمرشح أن تؤمن بالمقابل استضافة منافسيه بشروط مماثلة لجهة التوقيت والمدة ونوع البرنامج

# دراسة حالة

من أهم الوسائل المتاحة أمام الهيئة لتعزيز الممارسة الديموقراطية، هو اتاحة وصول جميع المرشحين الى وسائل الاعلام بما فيها وسائل الاعلام الرسمية. وفي هذا المجال، تبين لمؤسسة مهارات عدم معرفة بعض المرشحين/ات بالاجراءات الخاصة المتعلقة بحق طلب الظهور الاعلامي في الاعلام الرسمي كما في الاعلام الخاص على قدم المساواة مع المرشحين المنافسين الذين يحظون بفرصة الظهور الاعلامي

اظهرت الحملة التي اطلقتها مهارات لتعزيز مشاركة المرأة السياسية والظهور الاعلامي خلال فترة الحملات الانتخابية للعام 2018 ان غالبية المرشحات لم يكنّ على اطلاع على حقهن في طلب الظهور الاعلامي في الاعلام الرسمي لعرض برامجهن، او حق الظهور في برامج الاعلام الخاص على قدم المساواة مع منافسيهن بما يكفل منافسة انتخابية عادلة

استطاعت مؤسسة مهارات ان تطلع العديد من المرشحات على حقهن في الظهور الاعلامي من خلال برامج الاعلام الرسمي (العام) وقدمت لهن المساعدة التقنية للحصول على فرصة ظهور اعلامي عبر شاشة تلفزيون لبنان واستطاعت حوالي عشر مرشحات من الظهور اعلاميا لإطلاع الناس على برامجهن الانتخابية

## 2 الاشكالية: فعالية الهيئة وممارسة صلاحياتها

ان عدم وضوح النصوص المتعلقة بالكيان القانوني للهيئة ومدى استقلاليتها وديمومتها، فالهيئة تمارس صلاحياتها بالتنسيق مع وزير الداخلية الذي يؤمن لها مقرا ويواكب اعمالها ويؤمن لها التمويل اللازم. وتأخر تأمين الاموال اللازمة قبل الاستحقاقات الانتخابية يجعل الهيئة في حالة عجز عن مواكبة التطورات والتحضير للإنتخابات مما ينعكس سلبا على عملها وقدرتها على فرض احكام القانون على المرشحين واللوائح ووسائل الاعلام. كما ان النصوص القانونية المتعلقة بولايتها متناقضة ولا تشير صراحة الى ديمومة عمل الهيئة التي تنتهي ولاية اعضائها بعد أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية فضلا عن عدم تخصيصها بملاك اداري تابع لها وعدم امتلاكها صلاحيات تقريرية بيدها ولا للوسائل الفورية والمباشرة لردع المخالفين. هذا فضلا عن وجود اخطاء وتناقضات في بعض نصوص قانون الانتخاب وعدم وضوح في بعض النصوص الاخرى

**الحل**

- تعديل قانون الانتخاب لاسيما المادتين 9، 11 المتعلقتان بإنشاء الهيئة وولايتها والمادة 81 المتعلقة بفرض العقوبات والغرامات على وسائل الاعلام المخالفة
- اذ يجب النص صراحة على ان هيئة الاشراف هي هيئة دائمة وتتمتع بالاستقلال المالي والاداري على غرار الهيئات العامة المستقلة الاخرى المنشأة بموجب القوانين. فضلا عن تخصيصها بهيكلية ادارية وفنية غير اعضاء الهيئة المعينين بموجب مرسوم
- كما يجب التحديد بموجب نص القانون العائدات المالية التي يمكن للهيئة ان تستوفيها او تخصص لها لضمان استقلاليتها المالية

**المعنيون**

مجلس النواب: تعديل القانون

**النص القانوني**

المادة 9

المادة 11

- تُنشأ هيئة دائمة تسمى "هيئة الإشراف على الانتخابات" المعروفة في ما بعد باسم "الهيئة"
- تمارس الهيئة الإشراف على الانتخابات وفقاً للمهام المحددة لها في هذا القانون بصورة مستقلة وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات ويعرف في ما بعد باسم "الوزير"

**النص القانوني**

المادة 9

المادة 11

- يواكب الوزير أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويؤمن لها مقراً خاصاً مستقلاً ويحضر اجتماعاتها عند الاقتضاء، من دون أن يشارك في التصويت
- تبدأ ولاية أعضاء الهيئة من تاريخ صدور مرسوم تعيينهم بناءً على قرار مجلس الوزراء، وتنتهي بعد ستة أشهر من تاريخ إتمام الانتخابات النيابية العامة
- تستمر الهيئة القائمة بمتابعة مهامها لحين تعيين هيئة جديدة

## دراسة حالة

ان المطالبة بضرورة تأمين استقلالية الهيئة وديمومتها هو مطلب قديم يعود الى الانتخابات النيابية التي تمت في العام 2009 بناء لأحكام قانون الانتخاب للعام 2008 الذي نص في المادة 11 منه على انه "تمارس الهيئة المهام المحددة لها في هذا القانون وترتبط بوزير الداخلية والبلديات ويعرف في ما بعد باسم «الوزير». يشرف الوزير على أعمال الهيئة، ويحدد مقرها، ويعود له أن يحضر اجتماعاتها متى يشاء، فيترأس هذه الاجتماعات دون أن يشارك في التصويت "

لم تثمر المطالبة بإستقلالية الهيئة عن وزارة الداخلية في قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب للعام 2017 وجرى استبدال عبارة "ترتبط بوزارة الداخلية" بعبارة "وبالتنسيق مع وزارة الداخلية" الامر الذي اعاق استقلالية الهيئة لاسيما ان الاعتمادات المالية والمقر الخاص بالهيئة مرتبط بوزارة الداخلية مما يهدد استقلالية عمل الهيئة

هذا وقد اشارت الهيئة صراحة في تقريرها عن انتخابات العام 2018 الى العقبات التي واجهتها فيما يتعلق بتكوين الهيئة وعملها واستقلاليتها. واشارت الهيئة الى عدم لحظ موازنة سنوية مستقلة دائمة للهيئة وربطها بالاعتمادات المخصصة للإنتخابات في موازنة وزارة الداخلية والبلديات، مما يعيق عمل الهيئة اللوجستي والاداري ويؤخر انطلاق عمل الهيئة وربطها بما توفره وزارة الداخلية من موارد. وهذا الامر دفع الهيئة الى بدء اجتماعاتها في فندق بإنتظار تامين مقر لها، وتاخرت في صرف التعويضات اللازمة للجهازين الاداري والفني. كما اشارت الهيئة الى ان القانون لا يمنحها اي سلطة للتحقق من المعلومات او الشكاوى التي تردها عبر الاستعانة بالضابطة العدلية وغيرها من الاجهزة مثل التفتيش المركزي وفقا لإختصاصها لإجراء التحقيقات اللازمة لتسهيل اعمالها

كما اوصت الهيئة بوجوب تعديل القانون واعطاء الهيئة صلاحيات واسعة تقريرية وتنفيذية في جميع الامور المتعلقة بمهامها، مثل اعطاء الهيئة صلاحية الوقف الفوري لأي برنامج مخالف له علاقة بالشأن الانتخابي وحق اتخاذ تدابير تنفيذية ملزمة

3

## الاشكالية: التثقيف الانتخابي

ان غياب التثقيف الانتخابي خلال الحملات الانتخابية وما قبلها هو نتيجة عدم وجود هيئة دائمة لديها الموارد المالية والبشرية اللازمة لإعداد ونشر مثل هذه المواد. كما ان مواعيد الانتخابات النيابية تتأثر بالجو السياسي وهذا ينعكس على الهيئة والدور المناط بها في التوعية والتثقيف الانتخابي وفتح قنوات التواصل مع المعنيين من الاحزاب ووسائل الاعلام

## الحل

تأمين استقلالية الهيئة وديمومة عملها وموارد مالية وكادر بشري، وخلق قنوات تعاون مع وسائل الاعلام لتحقيق هذا الغرض

## المعنيون

**مجلس النواب**
تعديل القانون

**وسائل الاعلام**
التعاون مع الهيئة

**الاحزاب السياسية**
الالتزام والعمل على اجراء الانتخابات في مواعيدها

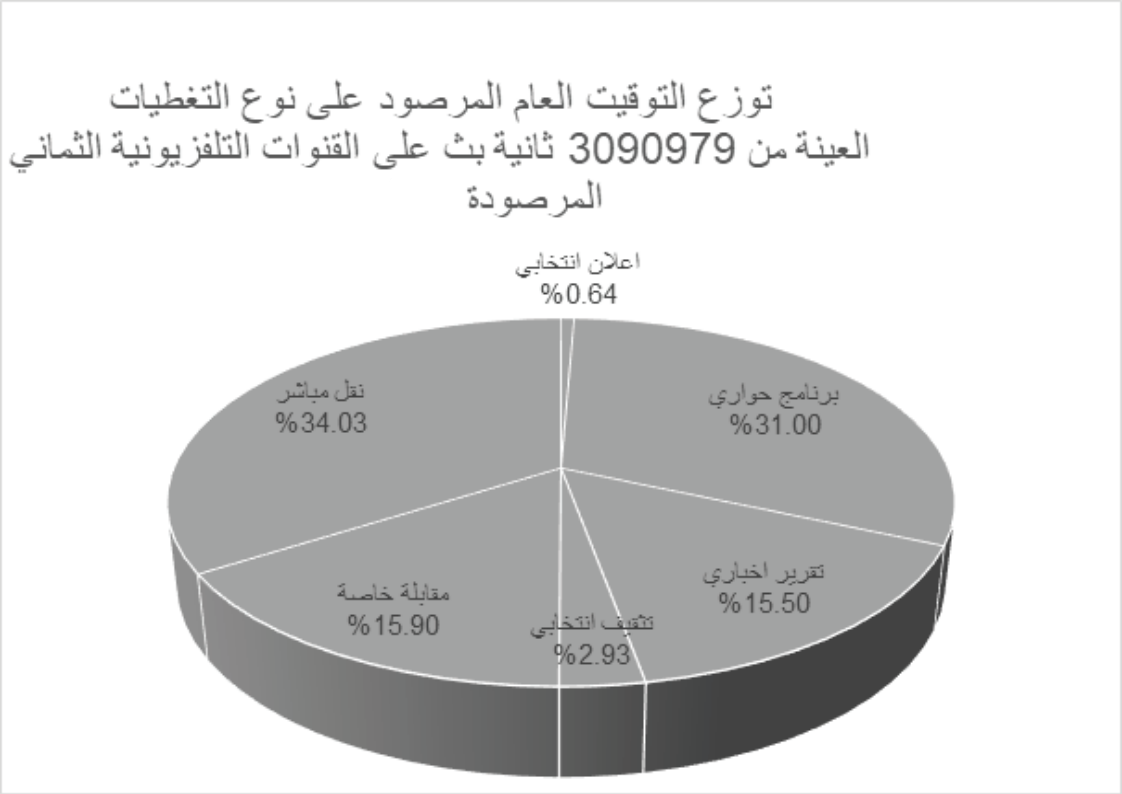
## النص القانوني

المادة 19
البند 10

نشر الثقافة الانتخابية وإرشاد الناخبين وتعزيز الممارسة الديمقراطية بالوسائل المتاحة كافة. مهام الهيئة

# دراسة حالة

اظهرت نتائج دراسات الرصد ان المساحة المخصصة للتثقيف الانتخابي هي ضئيلة جدا وغياب اي مواد منشورة من قبل الهيئة. وقد اوصت عدة منظمات دولية من بينها المعهد الديمقراطي الوطني NDI بضرورة "اتخاذ القرارات في وقت مسبق لإتاحة الوقت اللازم لتثقيف الناخبين وتبادل المعلومات وفقا لولاية هيئة الاشراف على الانتخابات"




دراسة رصد انتخابات 2018 من منظور جندري، مؤسسة مهارات

# الإعلام والدعاية الانتخابية

## قراءة في تجربة الانتخابات النيابية 2018: التحديات والحلول

أعد تحالف الجمعيات المعنية بالإنتخابات (الجمعية اللبنانية من أجل ديموقراطية الإنتخابات والإتحاد اللبناني للأشخاص المعوقين حركياً ومهارات والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية) هذه الورقة السياسة في إطار برنامج "Talk Politics" (حكي سياسي)، والذي يتم تنفيذه بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتمويل من الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يهدف البرنامج إلى تزويد المواطنين بالمعلومات عن الإصلاحات الإنتخابية وإلى إشراكهم في العملية الديموقراطية

تمّ إعداد هذه المطبوعة بدعم ماليّ من الاتحاد الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وبدعم تقني من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إنّ الآراء الواردة في هذه المطبوعة لا تعكس المواقف الرسمية للاتحاد الأوروبي أو حكومة الولايات المتحدة أو الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

Co-Funded by the European Union
بتمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي

بيروت - كانون الاول 2021