

الإدارة المحلية في لبنان: سُبُل المضيّ قدماً خارطة طريق لإدارة النفايات الصلبة، وتأمين السلامة العامة، وتعزيز الشفافية والتشاركية*

مُلخَص تنفيذي

سياق الإصلاح اللامركزي في لبنان

إن القيام بسلسلة خطوات قانونية وإدارية أمرٌ لا يقلُّ أهمية عن التغيير الأساسي المنشود، والذي يتمثل في إدخال طبقة لامركزية إضافية تعرف باسم «مجالس الأفضية». لذا كان يتعيّن على واضعي السياسات أن يسعوا إلى إجراء تعديلات قانونية وسياسات تُولي البلديات اللبنانية واتحادات البلديات سلطة تَخولها تادية ممارسة دور أساسي في مجال تقديم الخدمات، وهو ما يمكن تحقيقه عملياً، كما يُفترض، في موازاة هذه العملية، أن يتمّ خلال المداولات البرلمانية حول مشروع قانون اللامركزية الإدارية الجديد تناولُ مكان الخلل الأساسية في الإطار البلدي الحالي، تجنباً لتكرّر مظاهر القصور التي تعتور البلديات واتحادات البلديات على مستوى المجالس اللامركزية المحتَمَل نشوؤها مستقبلياً.

في ما يلي بحث يطول قطاعات ثلاثة تحاول فيها الإدارات المحلية سدّ الثغرات والتصدي للتحديات الناجمة عن وجود فراغ تنظيمي على المستوى الوطني. هذه القطاعات هي: إدارة النفايات الصلبة، والسلامة العامة، ومشاركة المواطنين.

تواجه الإدارات المحلية في لبنان تحديات هيكلية عديدة: فمنذ أزمة النفايات عام ٢٠١٥، لاتزال قدرتها محدودة في مجال جمع النفايات المنزلية بطريقة منهجية وتنفيذ خطة شاملة لإدارة النفايات. كذلك فإن البنية التحتية قديمة وتحتاج إلى صيانة وتطوير في معظم أنحاء البلاد، بغض النظر عن الزيادة الديمغرافية الناجمة عن أزمة اللاجئين السوريين. علاوة على ذلك، لا قدرة للشرطة المحلية على القيام بواجبها في تأمين السلامة العامة وإنفاذ القانون، عدا أن المواطنين غالباً ما يكونون غير مطلّعين على ما تفعله الإدارات المحلية ولا يشاركون إلا نادراً في صنع القرار المحلي، مما يشكل عائقاً كبيراً أمام إمكان المساءلة والمحاسبة.

وقد نتج من الواقع المذكور إجماع واسع على أهمية إصلاح الحوكمة المحلية في لبنان، بحيث نرى كثيرين اليوم يدفعون في اتجاه إصدار قانون جديد على غرار مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة الذي صدر عام ٢٠١٤. على أن إحراز المزيد من التقدّم يوجب تعديل الإطار البلدي الحالي وتحسين أساليب عمله بما يتيح تأمين خدمات عامة فضلى وأكثر ديمقراطية.

* تمّ إعداد هذه الدراسة من قبل كلّ من المحامية نايلة جعجع وممثل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في لبنان الدكتور أندره سليمان.

حل لامركزي لإدارة النفايات الصلبة

إن تعدي الحكومة المركزية على دور الإدارات المحلية وصلحياتها منذ تسعينيات القرن الماضي قد قوّض المبادئ الأساسية للامركزية التي أرساها قانون البلديات وكرّسها اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، حيث نصّ بوضوح على ضرورة زيادة صلاحيات الإدارات المحلية ومواردها بهدف تعزيز اللامركزية الإدارية وتلبية الاحتياجات المحلية. مع ذلك ما زالت معظم البنود تنتظر التنفيذ منذ ثلاثين عاماً. إن المشكلة تكمن في الطريقة التي تُدار بها النفايات الصلبة: ففي سنوات ما بعد الحرب، أصدرت الحكومة اللبنانية سلسلة مراسيم أدت إلى احتكار الحكومة المركزية إدارة القطاع ومصادرتها موارد الصندوق البلدي المستقل الذي تمّ إنشاؤه كي تستفيد منه الإدارات المحلية حصراً وتتمكّن من القيام بواجباتها، فاضطرت البلديات واتحادات البلديات، نتيجة ذلك، إلى التخلّي تدريجياً - مع بعض الاستثناءات - عن دورها القيادي في إدارة النفايات، حتى إذا كان العام ٢٠١٥، أُلقيت عليها فجأة مسؤولية التعامل مع أزمة النفايات بموارد بالغة الشحّ ودونما توجيه يُذكر من قِبَل الحكومة. لذا، كان من الطبيعي والمتوقّع أن تفشل هذه البلديات في تطوير استراتيجيات تستند إلى أساليب مستدامة وصديقة للبيئة، وإيجاد سبُل التنفيذ الملائمة.

إن الحكومة المركزية مطالبة بإلغاء المراسيم التي تتعارض مع ما يضمنه قانون البلديات للإدارات المحلية من استقلالية، وأن تُعدّ استراتيجية وطنية شاملة من أجل خلق إطار عام يسمح للإدارات المحلية باستعادة صلاحياتها في مجال إدارة النفايات تدريجياً، ما يوجب إعادة موارد الصندوق البلدي المستقل إلى مالكيه الشرعيين، أي البلديات واتحادات البلديات، فضلاً عن زيادة إيرادات الصندوق وتوزيعها على نحو أكثر إنصافاً. ليس هذا فحسب، وإنما يُفترض، تزامناً مع هذا المسعى، تعزيز التعاون بين الإدارات المركزية والإدارات المحلية بحيث تقوم الوزارات المختصة بواجبها في توفير الرقابة المناسبة والتدريب والإرشاد التقني والمبادئ التوجيهية التنظيمية للإدارات المحلية.

تمكين الشرطة المحلية لضمان السلامة العامة

تشكو الشرطة المحلية، على الصعيدين القانوني والتنظيمي، من ثغرات عديدة تحول دون تأمينها السلامة العامة وإنفاذ سيادة القانون، بخلاف قوى الأمن المركزي (مثل قوى الأمن الداخلي). من ذلك أن واجبات الشرطة المحلية وحقوقها، فضلاً عن صلاحياتها القانونية وكيفية تنظيمها الإداري متروكة لتقدير كل بلدية أو اتحاد بلديات، وأن مستويات الرقابة عليها تختلف باختلاف أجهزة الحكومة المركزية. ينتج من هذا الوضع تداخل وانعدام في التنسيق بين الصلاحيات، بل، وفي بعض الأحيان، فراغ قانوني يتعلق بمدى اختصاصها. مثال ذلك أن تحديد ما إذا كان ينبغي للشرطة المحلية، في بعض الحالات، أن تقوم بدور ضابطة عدلية لا يزال موضع نقاش، وقد أصدرت كل من مجلس شوري الدولة ووزارة العدل آراءً استشارية متناقضة بهذا الخصوص. كذلك تواجه الإدارات المحلية تحديات تقلص دورها، ما لم تقوّضه، في مجال تأمين السلامة، أبرزها شحّ الموارد المالية، وعدم الاستقرار في ظروف العمل، والاعتماد الشديد على أجهزة الحكومة المركزية لتوظيف الأفراد.

من الضروري اعتماد عدد من التدابير في هذا الإطار، أولها، توضيح الصفة القانونية للشرطة المحلية - أي قدرتها على التدخل والعمل كضابطة عدلية - وتنظيم حقها في الاحتفاظ بالأسلحة وحملها للاضطلاع بواجباتها. والثاني، توضيح الصلاحيات القانونية للشرطة المحلية ونطاق عملها، كما ينبغي، في السياق نفسه، إقرار أنظمة داخلية وإجراءات تشغيل موحّدة تضبط عمل الشرطة المحلية وتنظّمه فتعتمدها جميع الإدارات المحلية وتنفذها، على أن يتم بالتوازي إنشاء آلية للتعاون والتنسيق بين قوى الأمن المركزية والشرطة المحلية.

تحقيق المساءلة من خلال تعزيز الشفافية والمشاركة

على الرغم من بعض الأحكام القانونية التي تسمح بالوصول إلى المعلومات ومشاركة المواطنين في شؤون الحكم المحلي، لا يزال الطريق طويلاً إلى تحقيق الشفافية الفعالة والحكم التشاركي.

أولاً، إن النظام الانتخابي المطبق حالياً لاختيار المجالس البلدية يشكّل إحدى العقبات الرئيسية أمام المساءلة، باعتبار أنه لا يجوز للمواطنين التصويت أو الترشح إلى عضوية المجلس البلدي إلا حيث جرى تسجيل قيدهم ولو أنهم نادراً ما يقيمون في ذلك المكان. إن تحديد مكان القيد، الذي عادة ما يكون مكان قيد الوالد، يتم عند الولادة، وهو نظام يقوم على «تجميد» التوزع الجغرافي للناخبين لمصلحة التوزع الطائفي الذي أنشئ على أساسه النظام الانتخابي والنظام السياسي القائم على تقاسم السلطة بين الطوائف. من جهة ثانية، فإن إشراك المجتمع المحلي في الشؤون البلدية ليس إلزامياً وفق قانون البلديات، كما أن قانون الوصول إلى المعلومات، الذي اعتمد مؤخراً، يفتقر إلى آليات ملزمة للتنفيذ الفعال.

ربما كان قانون الانتخابات النسبي الذي أقر حديثاً (في حزيران/يونيو ٢٠١٧) يشكّل خطوة أولى نحو تمثيل أفضل على مستوى البلديات، لكن هذا الإصلاح يجب أن يُستكمل بإصلاحات أخرى. في ما يتعلق بالشفافية، ينبغي تدعيم قانون الوصول إلى المعلومات عبر إنشاء لجنة وطنية لمكافحة الفساد تُكلف الإشراف على تنفيذ القانون وضمان تطبيقه. كذلك من الضروري تبني إجراءات وتدابير ملموسة لمأسسة نشر المعلومات وإدخاله ضمن روتين عمل إدارات الدولة والإدارات المحلية.

أخيراً، تزداد المساءلة عندما يكون للمواطنين رأي ودور في صنع القرار على الصعيد المحلي، وذلك من خلال اللجان المحلية المتخصصة التي ورد ذكرها في قانون البلديات. على أنه من الضروري مأسسة آليات تشاورية، كاللجان المحلية والاجتماعات العامة المنتظمة (لقاءات وجلسات تشاورية مفتوحة للعموم)، من خلال وضع أطر ناظمة مرجعية تحدّد وظيفتها ومسؤولياتها ونظام عملها، بالإضافة إلى تراتبية عناصرها، حيث ينطبق ذلك.

الخلفية والمنهجية

إن المنهجية المعروضة في ورقة السياسات الحاضرة تركز على مقارنة كل من القطاعات الثلاثة على مرحلتين: يجري في أولهما التحقق مما إذا كانت التحدّيات التي تواجهها الإدارات المحلية والواردة في التقرير المذكور (كانون الأول ٢٠١٧) ناتجة من (١) ثغرات أو تضارب في التشريعات؛ (٢) أو نقص في الموارد البشرية والمالية والتقنية وغيرها؛ (٣) أو ممارسات السلطة المركزيّة؛ (٤) أو غياب السياسات العامة الملائمة؛ ليُصار، في الثانية، إلى اقتراح خارطة طريق تنطوي على عدد من التوصيات والآليات التي يقتضي المباشرة بتطبيقها، في حال التّصميم على المضيّ قُدماً في مشروع اللامركزية الإدارية الموسّعة، من أجل تحسين الخدمات العامة على المستوى المحلي وتطويرها.

بمبادرة من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، وفي إطار حملة «الإدارة بمعلّها»، تمّ إعداد تقرير بعنوان «الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان»^١ يعرض واقع هذه الخدمات بناءً على استطلاع ميداني يشمل ثلثي اتحادات البلديات في جميع المناطق اللبنانية، ويسلّط الضوء على التحدّيات التي تواجهها اتحادات البلديات في قطاعات ثلاثة هي: إدارة النفايات الصلبة، والسلامة العامة (دور الشرطة البلدية)، والشفافية والتشاركية. وقد رأينا من المُجدي، استكمالاً لهذا المجهود، أن نتناول بالتحليل النتائج الرئيسيّة التي توصل إليها البحث الميداني بغية تعيين الثغرات التي تعتور الإطارين القانوني والتنظيمي الحاليين للخدمات العامة البلدية في لبنان.

ترمي هذه المبادرة إلى تحقيق هدفين: الأول، مواكبة مسار النقاش الدائر حول مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة (٢٠١٤) المطروح على جدول أعمال اللجنة النيابية المنبثقة من لجنة الإدارة والعدل حتى أوائل عام ٢٠١٨،^٢ انطلاقاً من يقين مؤدّاه أنّ أيّ إصلاح في هذا المجال يجب أن يسلك مسلكاً تصاعدياً يتمثّل في تعزيز صلاحيات الإدارات المحلية الموجودة (البلديات واتحادات البلديات) وتفعيل مهامّها وصولاً إلى الإصلاح المركزي،^٣ وأنّ تحديث التشريعات القائمة من شأنه أن يضمن انسجام دور مجالس الأفضية المزمع استحداثها وصلاحياتها مع دور البلديات. والثاني، استخلاص العِبَر والتوصيات من تجارب الإدارات المحلية والممارسات الفضلى، تمهيداً لتوظيفها في مجال إنجاز مجالس الأفضية المنتخبة التي ينصّ عليها مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة، وتأمين ديمومتها.

١ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. (٢٠١٧). الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان: إدارة النفايات الصلبة، الشرطة البلدية والسلامة العامة، الشفافية والتشاركية. بيروت: لبنان. كانون الأول ٢٠١٧.

٢ يمكن الاطلاع على مشروع القانون على الرابط الآتي: <http://decentralization-lb.org/LawProject.aspx>. تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

٣ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. (٢٠١٧). إصلاح اللامركزية في لبنان: الوضع الراهن. ورقة موجزة رقم ٨٠. بيروت: لبنان. نيسان ٢٠١٧. إن جميع الإصدارات ذات الصلة متوافرة باللغتين العربية والإنكليزية على الرابط الآتي: <http://democracy-reporting.org/country/lebanon/>.

سُبُل تفعيل دور الإدارات المحلية في إدارة النفايات الصلبة

أظهرت أزمة النفايات التي انفجرت عام ٢٠١٥ في بيروت وعدد كبير من المدن والقرى اللبنانية مدى خطورة المقاربة التي اعتمدها الحكومة المركزية منذ تسعينيات القرن الماضي في إدارة هذا القطاع. وفي حين تجهد الجهات المعنية في طمس النتائج البيئية والصحية الكارثية لهذه الأزمة وإيهام الرأي العام بأن الخطط والحلول موجودة لدى الحكومة وجاهزة للتنفيذ، يجدر بنا التشديد على أن أي خطوة تهدف إلى معالجة هذا الملف يجب أن تترافق مع استعادة الإدارات المحلية دورها الجوهرية والأساسي في إدارة هذا القطاع بعد مصادره من قبل السلطة المركزية على مر عقود متتالية.

أما اليوم، وبسبب سياسة الحكومة هذه، فإن نسبة اتحادات البلديات اللبنانية القادرة على الاضطلاع بدور ناشط في إدارة النفايات المنزلية الصلبة لا تتعدى الـ ٥٤٪، ومرد ذلك إلى أن هذه الأخيرة تستنزف الإدارات المحلية مالياً (بلغت الموازنة المخصصة لها، في إحدى الحالات، ٦٠٪ من إجمالي الموازنة)، ناهيك بالحاجة الإضافية إلى الموظفين والخبرات في هذا المجال. بيد أن نتائج استطلاع واضحة لجهة توافر الإرادة المحلية لإيجاد الحلول بطريقة لامركزية.^٤

الإشكاليات المتعلقة بدور الإدارات المحلية في إدارة النفايات الصلبة

شكل قانون البلديات الصادر عام ١٩٧٧ والراعي لعمل الإدارات المحلية قفزة نوعية ومتقدمة في مجال تعزيز التنمية المحلية، لا بل يمكن اعتباره حجر الأساس في إطلاق مسار اللامركزية الإدارية في لبنان. لكن هذه المبادرة لاتزال، بعد انقضاء أربعة عقود على صدور هذا القانون، بتيمة على المستوى التشريعي، بسبب ممارسات السلطة المركزية التي أدت لا إلى إضعاف قدرة الإدارات المحلية على تأدية دورها وحسب، بل إلى تهميشها من خلال التصرف بالأموال الخاصة بها وتجاوز صلاحياتها والتقاعد عن توفير الموارد المادية والتقنية والبشرية اللازمة لتحسين أدائها في أكثر من قطاع.

إن المرحلة التي تلت الحرب اللبنانية (١٩٧٥-١٩٩٠) أكدت غياب إرادة سياسية جديّة لتحقيق اللامركزية الإدارية في لبنان، خلافاً لما نصّ عليه اتفاق الطائف عام ١٩٨٩. وأبرز مثال على ذلك هو قطاع إدارة النفايات المنزلية الصلبة، حيث بدأت، منذ أوائل تسعينيات القرن الماضي، عملية مصادرة صلاحيات الإدارات المحلية وأموالها من قبل السلطة المركزية، ليحلّ في أواخر العام ١٩٩٢ مجلس الإنماء والإعمار التابع لرئاسة مجلس الوزراء، محلّ الهيئة المشتركة لمدينة بيروت التي كانت تتولّى مهمّة حفظ النظافة العامة ورفع النفايات، بالتعاون مع مصلحة النظافة التابعة للبلدية. وهكذا بات المجلس يحتكر جميع ما تقدّمه الدولة من قروض ويجري تخصيصه من هبات من أجل إدارة هذا القطاع تمويلاً وتلزيماً وإشرافاً. وتقصير ذلك أن المجلس المذكور عمد، في منتصف التسعينيات، إلى تلزيم رفع النفايات في بيروت لشركة «سكر» للهندسة (سوكلين) من دون الاستحصال على موافقة مجلس البلدية ومحافظ مدينة بيروت، ما دفع مصلحة النظافة آنذاك إلى الاحتجاج على ما اعتبرته «تجاوزاً قانونياً وتعدياً على صلاحيات بلدية بيروت يؤدي إلى [تهميش] دورها [إياحلال] مجلس الإنماء والإعمار مكانها في شتى الميادين، لاسيما وأن مسألة النظافة تُعتبر قانوناً في صلب اختصاصات البلدية، ولا يجوز التعهد والتعاقد والتلزيم لمصلحة الغير إلا بعلم هذا الغير وموافقته». ولئن عاد المحافظ والمجلس البلدي فترجعا عن موقفهما بتأثير من الضغوطات السياسية، فإن استخدام موارد البلدية وتجاوز صلاحياتها استمرّ قائماً خلافاً للقانون إلى أن بلغت أزمة إدارة هذا القطاع ذروتها عام ٢٠١٥. تجدر الإشارة إلى «أن الأموال التي تنفق على النظافة في مدينة بيروت باهظة جداً بل خيالية»، وأن سوكلين ما انفكت تزاول أعمالها حتى بعد انتهاء مدة العقد المفترضة معها، ما يعني تجدد هذا العقد الذي ترتب شروطه أعباء مالية ضخمة على بلدية بيروت، علماً بأن مصلحة النظافة في البلدية كانت قد نظمت دراسة بيّنت من خلالها أنها، في حال حصولها

٥ نصّ اتفاق الطائف في الفقرة ٢ تحت عنوان «اللامركزية الإدارية» على البنود الآتية:

«اعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) بانتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائم مقام تأميناً للمشاركة المحلية.

اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.»

٦ عصام سليمان. (١٩٩٨). «واقع البلديات في محافظة بيروت». واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المحلية والتنمية المتوازنة. بيروت: المركز اللبناني للدراسات. ص. ٧٦.

٤ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. IV و ١٢.

إن تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية يبيّن مدى افتقار الاتحادات والبلديات إلى الموارد اللازمة للاضطلاع بمهامها، حيث إنّ معدّل حجمها لا يتعدّى الـ ٥, ٢ مليار ليرة لبنانية، وهو رقم لا يسمح بتفعيل عمل الاتحادات إلا في حدّه الأدنى، فضلاً عن أن العديد من الاتحادات عبّر عن «انعدام العدالة في احتساب أموال الصندوق البلديّ المستقل نتيجة القيام بتوزيع العائدات على قاعدة عدد الأشخاص المقيدين في سجلات نفوس الإدارة، وليس [بالنظر إلى] مدى الحاجات».^{١١}

على الدعم الكافي^٧ قادرة على الاضطلاع بهذه المهمة والحلول مكان سوكلين بما لا يتعدى ثلث المبلغ الذي تتقاضاه هذه الأخيرة.

وفي الاتجاه نفسه، يشير استطلاع المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية إلى سلبية تقييم الاتحادات البلديات للعلاقة مع السلطات المركزيّة (لاسيما وزارة الداخليّة والبلديات ومجلس الإنماء والإعمار) لجهة إدارة النفايات.^٨ كما يُظهر التقرير الصادر عن «هيومن رايتس ووتش»، تحت عنوان «كأنك تتشقق موتك»، المخاطر البيئية والصحية الجسيمة الناتجة من تقاعس الحكومة عن إقرار خطة وطنية متكاملة لإدارة النفايات الصلبة، والذي أدّى إلى انتشار كثيف للمكبات العشوائية وتفاقم ظاهرة الحرق في الهواء خصوصاً في المناطق الفقيرة.^٩

وقد اتّبعَت الحكومة النهج نفسه بالنسبة إلى توزيع أموال الصندوق البلديّ المستقل الذي يشكّل مصدراً أساسياً للإدارات المحلية يُمكنها من تولّي مهامها، لا سيما على صعيد إدارة قطاع النفايات الصلبة. فمنذ التسعينيات، استنفدت الحكومة اللبنانية أموال الصندوق سواء بإبرامها عقوداً باهظة الثمن مع شركات تُعنى بجمع النفايات، كسوكلين وسواها، أو بتمويلها مشاريع عائدة إلى مجلس الإنماء والإعمار لا يأذن بها قانون البلديات والمرسوم الذي يعود إليه تحديد «أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلديّ المستقل» (رقم ١٩١٧ الصادر عام ١٩٧٩)، ما «أدّى إلى حرمان البلديات من ٢, ١ مليار دولار من الإيرادات، وأظهر - مع التحفّظ في التقدير - أن ما لا يقلّ عن ٤٦٠ مليون دولار من إنفاق الحكومة المركزيّة هو غير قانوني».^{١٠}

٧ المرجع نفسه، ص. ٧٨.

٨ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ٢٦.

٩ هيومن رايتس ووتش. (٢٠١٧). كأنك تتشقق موتك: المخاطر الصحية لحرق النفايات الصلبة في لبنان. تقرير. بيروت: لبنان. متوافر في العربية على الرابط التالي:

https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/lebanon1117ar_web.pdf. تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

١٠ سامي عطا الله. (٢٠١٥). «تحرير الصندوق البلدي من قبضة السياسيين». بيروت: المركز اللبناني للدراسات. متوافر على الرابط الآتي: <https://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=53>

تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

١١ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ٨.

التوصيات الآيلة إلى تعزيز دور الإدارات المحلية في إدارة النفايات الصلبة

وعليه تكون المواضيع التي اعتبرت من اختصاص الإدارات المحلية، وفي مقدمتها قطاع إدارة النفايات الصلبة، قد أصبحت، بحكم القانون، من الشؤون والمرافق المحلية وذات طابع محلي صرف.

إن معالجة هذا القطاع لا تستدعي أي تعديل تشريعي، في مرحلة أولى، بل إن نقطة الانطلاق تتحدّد في تطبيق القوانين الموجودة والعمل جدياً لوضع سياسات ملائمة، وتوفير الموارد والتقنيات اللازمة. ويقتضي، في هذا المجال، التعويل على مسار اللامركزية الإدارية الموسّعة لجهة مناقشة التشريع الجديد ووضع خارطة طريق تشتمل على خطط قريبة ومتوسطة وبعيدة الأمد استكمالاً للإصلاح المنصوص عليه في اتفاق الطائف.

على مستوى آخر، يقتضي المحافظة على الموارد المالية، التي يخصّصها الصندوق البلدي المستقل للإدارات المحلية، بوضع قيود وضوابط تحدّد من استنسايبية الحكومة المركزية في التصرف بأمواله. لا بد، إذاً، في مرحلة أولى، من تطبيق المادة ٨٧ من قانون البلديات التي تقضي بأن مقرّ الصندوق البلدي المستقل هو في وزارة الداخلية والبلديات وليس في وزارة المالية، كما هي الحال منذ إنشائه حتى الآن، ليُصار في مرحلة لاحقة إلى فصل الصندوق اللامركزي، كائناً ما كان، من السلطة التنفيذية ومنحه الشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي وجهازاً إدارياً وفنياً مكتمل الموارد. أخيراً، ولتحسين استقلاله، يقتضي إخضاع الصندوق لرقابة لاحقة تمارسها أجهزة الرقابة المتخصصة، كديوان المحاسبة، بعيداً من تدخل السلطة التنفيذية.

كذلك، وفي الاتجاه نفسه، يقتضي إعادة النظر في تكوين موارد الصندوق ومعايير احتساب أمواله وتوزيعها بما يؤمّن ظروفًا تنموية متكافئة وعادلة بين المناطق، بدلاً من تعميق الهوة، كما هي الحال الآن، بين البلديات الفقيرة والغنية. نشير هنا إلى صواب المعايير المعتمدة في مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة (وفقاً للمادتين ٩٩ و١٠٥ من مشروع القانون المذكور).

لما كانت ممارسات السلطة المركزية مخالفة للقوانين الراهنة، وتضرب عرض الحائط بقانوني البلديات والبيئة ومرسوم توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، فإن تحقيق إدارة سليمة ومتكاملة للنفايات الصلبة لا يستدعي تدخل المشرّع، في مرحلة أولى، بل تطبيق القوانين المرعي إجراؤها وحسب، تمهيداً للمضي قُدماً في سلسلة الإصلاحات المنشودة.

أولاً: إنهاء احتكار السلطة المركزية في إدارة القطاع واستعادة الإدارات المحلية دورها ومواردها

من المجدي إعادة تثبيت الأساس القانوني الذي يكرّس بوضوح دور الإدارات المحلية ومسؤوليتها في إدارة هذا القطاع، من جهة، وتأكيد صلاحيتها الحصرية، من جهة أخرى، في تلزيم الأشغال والأعمال التي تنفّذ ضمن نطاقها لتوفير هذه الخدمة بل، وفي بعض الحالات، في منح موافقتها المسبقة على ما تنوي الجهات المركزية (كمجلس الإنماء والإعمار) تنفيذه ضمن نطاقها من أشغال. وذلك انسجاماً مع ما ينصّ عليه قانون البلديات من أن البلدية هي إدارة محلية تتمتع بشخصية معنوية وباستقلال إداري ومالي، وتقوم، ضمن نطاقها، بممارسة صلاحيات واسعة في كلّ ما يتخذ طابع المنفعة العامة من مجالات. سوى أن من حقّ المجلس أيضاً أن يعرب عن توصياته وتمنياته في المواضيع ذات المصلحة العامة ويبيدي ملاحظاته ومقترحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة ضمن النطاق البلدي (وفقاً للمادتين ١ و٤٧ من قانون البلديات).^{١٢} إن المادة ٤٩ من قانون البلديات إذ تستعرض المواضيع والمهام التي يتولّاها المجلس البلدي تشير صراحةً إلى مسائل تتعلق مباشرة بقطاع إدارة النفايات الصلبة مثل «البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ومشاريع المياه والإنارة». يضاف إليها صلاحية المجلس البلدي في تنظيم «القروض على اختلافها من أجل تحقيق مشاريع معينة أنجزت دراستها» ووضع «دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات». بدورها، المادة ٧٤ من القانون نفسه تتناول، على سبيل المثال لا الحصر، كل ما يتعلق بالتنظيف ورفع الأنقاض والأقذار، والاهتمام بتدارك كل ما من شأنه أن يمسّ الراحة والسلامة والصحة العامة.

١٢ تتوزّع صلاحيات البلدية على سلطتين لاتخاذ القرار وهما: المجلس البلدي المنتخب، الذي يتولى السلطة التقريرية، والجهاز الوظيفي الذي تتمثل فيه السلطة التنفيذية. يرأس هذه الأخيرة رئيس المجلس البلدي (رئيس البلدية) في كل البلديات، باستثناء بلدية بيروت حيث يتولّاها محافظ مدينة بيروت، ويعطي القانون رئيس السلطة التنفيذية سلطة تنظيمية بتحويله إصدار قرارات تحمل صفة الإلزام في مجالات عديدة أخصّها النظافة والصحة والسلامة العامتين (المادة ٧٤ من قانون البلديات).

ومن المُجدي على هذا الصعيد تفعيل التواصل والتعاون مع الجهات المانحة الدولية من أجل تأمين الموارد التقنية والإفادة من خبرات الدول الأخرى ومقارباتها^{١٤}، إن الإدارة المتكاملة والمستدامة للنفايات الصلبة تحتم الاستفادة من اقتصادات الحجم، حيث يمكن، في ضوء النموذج المقترح في دراسة «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية»، حصر صلاحيات الإدارات المحلية الصغرى بالكفء (اللم) والجمع، والفرز من المصدر (الفرز الأولي)، والتسيبب البدائي، في حين تُنط مهام إنشاء المطامر الصحية، وإنشاء مراكز المعالجة وإدارتها (أو تلزيم تشغيلها)، وإعادة التدوير، والفرز الثانوي، ووضع خطة عامة خاصة بالإدارات المحلية المتوسطة الحجم والكبرى حصراً^{١٥}.

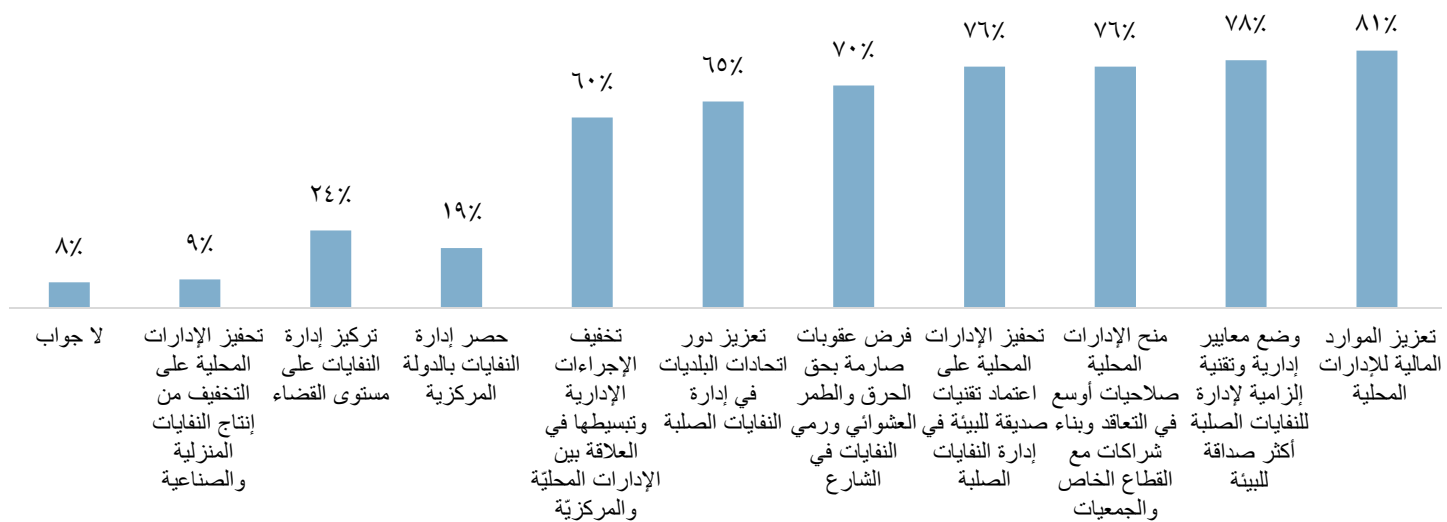
إن استطلاع رأي رؤساء الاتحادات في الدور المرتجى من الحكومة المركزية يؤكد توجه الإدارات المحلية نحو الممارسات الحسنة في هذا المجال، وفقاً للرسم التوضيحي الوارد أدناه:

ثانياً: وضع السياسات المناسبة وتوفير الموارد اللازمة

إن الحلول والآليات التقنية متوافرة لإدارة متكاملة ومستدامة للنفايات المنزلية الصلبة، لكن بلورتها وتنفيذها يستلزمان وجود الإرادة السياسية، من جهة، وتمكين الإدارات المحلية وتعزيز قدراتها للقيام بمهامها، من جهة أخرى. نشير في هذا الصدد إلى المبادرة التي أطلقتها، في تشرين الثاني ٢٠١٧، مجموعة من الأفراد والمجموعات المدنية والسياسية المستقلة تحت عنوان «ائتلاف إدارة النفايات الصلبة» الآلية إلى تشكيل مجموعة ضغط للدفع نحو تحقيق استراتيجية مستدامة لإدارة النفايات تستند إلى خبرات متراكمة وتجارب محلية ناجحة في هذا المجال^{١٣}.

من الناحية التقنية، تتمثل الخطوة الأولى في إطلاق سياسة تخفيف إنتاج النفايات واعتماد قاعدة الفرز من المصدر اللتين يعود أمر فرضهما إلى البلدية، كل في نطاقها الجغرافي، كونها السلطة الأقرب إلى الناس. أما مسألتا المعالجة والتلف فتتطلبان استراتيجية شاملة وطويلة الأمد تشارك فيها جهات معنية أخرى، في طليعتها الإدارات المحلية، ووزارة البيئة، ووزارة الداخلية والبلديات، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ومجلس الإنماء والإعمار، على أن يتم التنسيق بين هذه الجهات وأن تقرّ المعايير البيئية والصحية والخطوط التوجيهية والتنظيمية اللازمة.

تصوّر رؤساء اتحادات البلديات لدور الحكومة المركزية اللبنانية في مجال إدارة النفايات الصلبة.



المرجع: الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان (٢٠١٧).

١٤ نحيل هنا إلى عدد من الدراسات والتقارير التي أعدتها جهات غير حكومية ودولية انطلاقاً من تجارب البرازيل وفرنسا، وذلك على العنوان الآتي: <http://www.localiban.org/mot887.html?lang=ar>. تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

١٥ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ٢٨.

١٣ وضع الائتلاف سلسلة خطوات وتوصيات يمكن تنفيذها على مراحل وعلى أكثر من صعيد، والاطلاع عليها متاح على موقع الائتلاف الإلكتروني على العنوان الآتي: <https://www.wmclebanon.org/>. تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

أما من الناحية المالية فيقتضي، أولاً، إقرار إصلاحات مالية وسياسة ضريبية تحفيزية تشجع التخفيف من إنتاج النفايات واعتماد تقنيات إعادة التدوير الحديثة تدريجياً؛ وثانياً، تعزيز موارد الإدارات المحلية بإصلاح معايير احتساب أموال الصندوق البلدي المستقل وتوزيعها.^{١٦}

إن مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة يقترح، على هذا الصعيد، إنشاء صندوق لامركزي يحلّ محلّ الصندوق البلدي المستقل، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي، بعكس هذا الأخير، فلا يخضع لأي نوع من الوصاية المركزية وإنما لرقابة لاحقة يمارسها ديوان المحاسبة، لا غير. وهذا المشروع يتميز عن القوانين والمراسيم الحالية الراعية للصندوق البلدي المستقل سواء لجهة تشكيله واستقلالية أعضائه عن الحكومة، أو استحداث معايير موضوعية ومحدّدة تنظّم تمويله وتوزيع عائداته على البلديات ومجالس الأفضية المنويّ إنشاؤها بدلاً من اتحادات البلديات الحالية.^{١٧}

أما إقرار قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة فيُفترض على مستويين:

- إعادة النظر في المعايير المعتمدة لاحتساب مصادر التمويل وتحديد نسبة عائدات الصندوق منها، بتعديل القوانين الناظمة لعدد من الضرائب كالضريبة على القيمة المضافة وإيرادات بعض القطاعات، مثل إيرادات فواتير الخليوي والجمارك، وعدد من الرسوم، مثل رسوم إشغال الأملاك العمومية.
- وضع قيود وضوابط تحدّد من استنسابية الحكومة المركزية في التصرف بأموال الصندوق، ووضع آليات ومعايير موضوعية قابلة للقياس، تحدّد نسبة توزيع العائدات على الإدارات المحلية، وبالأخصّ، كيفية استفادة القرى التي لا بلدية لها من خلال التعاون مع الإدارات المحلية المجاورة.

في موازاة هذه التعديلات على قانون البلديات، بوجه خاص، يتعيّن على وزارة الداخلية والبلديات، بالتنسيق مع الإدارات المحلية إجراء مسح شامل يحدّد حجم البلدية الديمغرافي ونطاقها الجغرافي ويقيّم حاجاتها الخاصة، لأن من شأن ذلك أن يمهد الطريق لتطبيق الآليات المنصوص عليها في مشروع القانون وتفعيلها.

١٦ أنظر التوصيات الواردة في: الجمهورية اللبنانية. وزارة الداخلية والبلديات. (٢٠١١). مشروع دراسات مالية البلديات: خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان. إعداد ICMA بالتعاون مع CRI وTCGI. بيروت: وزارة الداخلية والبلديات. متوافر بالعربية على الرابط الآتي: www.moim.gov.lb/Download.aspx?id=82. تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

١٧ راجع، بهذا الخصوص، المواد ٩٠-٩٩ من مشروع القانون بشأن تشكيله ومهامه وآلية عمله والمادة ١٠٥ بشأن رقابة الديوان اللاحقة.

سُبُلُ تفعيل دور الشرطة المحلية في حفظ السلامة العامة

إلى التعاقد أو إلى التوظيف المؤقت بواسطة «البيان أو الفاتورة» أو المياومة أو التعاقد الشهري والسنوي، لتفادي الأعباء المالية المترتبة من الوظيفة الثابتة، مما يؤثر سلباً في أداء الشرطة المحلية.^{٢١}

الإشكاليات المتعلقة بماهية دور الشرطة المحلية في حفظ السلامة العامة

لما كان كلٌّ من رئيس البلدية ورئيس الاتحاد يُعتبر رئيساً للسلطة التنفيذية، فقد أناط بهما قانون البلديات صلاحيات واسعة جرى تحديدها في المادة ٧٤ على سبيل المثال لا الحصر، لاسيما تلك التي تتعلق بالسلامة العامة. يعاون هذا الأخير من أجل ضمان حسن ممارسة هذه الصلاحيات، جهاز الشرطة، وللإدارة المحلية أن تنشئ ما تحتاج إليه من وحدات إضافية، كالحرس والإطفاء والإسعاف لتولّي مهام أكثر تخصصاً. ويكون رئيس السلطة التنفيذية هو الرئيس التسلسلي الأعلى للموظفين (المادة ٧٧).

إن السؤال الأساسي الذي يُطرح في هذا المجال يتركز في الطبيعة القانونية لمهام الشرطة، متناولاً ماهيتها ونطاق صلاحياتها. لا شك في أنّ الشرطة المحلية هي شرطة مجتمعية بامتياز، لكن المادة ٨٥ من قانون البلديات منحها بعض الصلاحيات لضبط المخالفات الإدارية، بإعطائها الموظفين البلديين، الذين تُنَاط بهم مهمة تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالصحة العامة والنظافة العامة والبناء وتسهيل التجول في الشوارع والساحات العامة، ومراقبة تنفيذها، وضبط ما يعترض سيرها من مخالفات. لكن السؤال الشائك الذي يُطرح في هذا المجال يتناول طبيعة الدور الذي تؤديه في حفظ السلامة العامة والأمن على الصعيد المحلي. وقد أثبتت الدراسة الصادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية أن شرطة الاتحادات فاعلة على محاور تتعدى صلاحياتها القانونية وتشبه، إلى حد بعيد، صلاحيات الشرطة البلدية، كما أظهرت الأرقام فيها مدى الغموض القانوني المحيط بمفهوم الضابطة العدليّة، لاسيما لجهة التعامل مع اللاجئين السوريين.^{٢٢}

سجّل التقرير الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية أبرز التحديات التي تواجهها الاتحادات والبلديات في مجال حفظ السلامة العامة الموكلة إلى أجهزة الشرطة المحلية (الشرطة البلدية وشرطة اتحاد البلديات)، حيث إن جهاز الشرطة، على إلزاميته في القانون البلدي، لا يتوافر إلا لعدد لا يتجاوز ٥٩٪ من الاتحادات. وإذا كان التحدي الأساسي يكمن في قلة الموارد وصعوبة التوظيف، فإن التقرير يظهر أيضاً ثغرات جسيمة على المستويين التشريعي والتنظيمي لهذا القطاع.^{١٨}

لقد أغفل المشرّع اللبناني، في الواقع، تعريف الطبيعة القانونية للشرطة المحلية، ولم يعمد إلى استحداث تنظيم شامل خاص بها، وإنما تناولها بصورة عرضية، في نصوص وتشريعات متفرقة أكثر ما يجري التركيز فيها على ضبط مخالفات السير والحفاظ على النظافة العامة،^{١٩} كما في قانون البلديات حيث اقتضت الإشارة إلى الشرطة المحلية على عدد ضئيل من المواد (أبرزها المواد ٧٤، ٨٢-٨٥، ١٢١، ١٢٤ و١٢٥) من دون التطرّق إلى مهامها ونطاق صلاحياتها بالتفصيل.

هذا الإبهام القانوني الذي يعتري طبيعة الشرطة المحلية يعزّزه، من جهة، تعدّد الجهات المخوّلة إصدار الأنظمة الخاصة بالشرطة المحلية (كلٌّ من رؤساء البلدية ورؤساء الاتحادات على حدة)، بحيث نشهد تبايناً وتضارباً في الصلاحيات بين أجهزة الشرطة التابعة للإدارات المحلية؛ ومن جهة أخرى، الاختلاط القائم بين الشرطة البلدية وجهاز شرطة الاتحاد، كما تشير تصورات رؤساء الاتحاد المتباينة بشأن دور كل منهما، فهناك من يريد تطوير الشرطة على مستوى الاتحاد، ومن يريد حصر دورها في التنسيق مع الشرطة البلدية، إن لم يكن إلغاء الأولى كلياً.^{٢٠} وقد نجم عن غياب النصوص والضوابط تضارب في الآراء الصادرة عن الهيئات القضائية المختصة أسهم في تعزيز عدم الانسجام بين صلاحيات الشرطة المحلية وصلاحيات الأجهزة الأمنية الأخرى.

أخيراً، لاتزال صلاحية توظيف عناصر هذه الشرطة في ملاك البلديات أو الاتحادات مرتبطة بالسلطة المركزية، وهو أمرٌ يتعارض مع مبدأ الاستقلال الإداري للسلطات المحلية اللامركزية، فيلجئ هذه الأخيرة

٢١ تبرز هنا إشكالية مدى انطباق إجراءات التشغيل الموحدة والنظام الداخلي على الشرطيين غير المثبتين، وما إذا كان من المفضل، مثلاً، تعميم مبدأ عام يقضي باستبعاد هذه الطريقة لأن فيها إغفالاً كبيراً لماهية الشرطي المحلي ومهامه ومسؤوليته، أو إجازة اللجوء إلى هذه الوسيلة في ظروف محدّدة سلفاً، مع اشتراط التزام العنصر الموسمي التزاماً كاملاً وغير مشروط بمضمون مدونة سلوك خاصة بالشرطة المحلية على غرار قوى الأمن الداخلي، وتقيده بعد أدنى من الالتزامات والواجبات وشروط التدريب وسوى ذلك.

٢٢ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ١٢-١٥.

١٨ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ١٤، ٢٢.

١٩ نخص بالذكر قانون الغابات (١٩٤٩)، ومرسوم المحافظة على النظافة العامة (١٩٧٤)، وقانون تسوية مخالفات البناء (١٩٩٤)، وقانون حماية البيئة (٢٠٠٢)، وقانون البناء (٢٠٠٤)، وقانون السير (٢٠١٢)، ومرسوم تنظيم الفرقة الفنية لمراقبة الأحراج والصيد والأسماك (٢٠١٣).

٢٠ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ٢١.

أمّا إذا كان يجوز اعتبار شرطة المحلية قوة مسلّحة، فإن قانون الأسلحة والذخائر (المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٧ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩) جاء صريحاً لجهة تعداد العاملين في البلديات، حيث نصّت المادة ٢٦ على الآتي: «يرخص لأفراد القوى العامة ومأموري الأحراج والنواطير والحراس وسائر الموظفين المماثلين للعسكريين باقتناء وحمل الأسلحة والذخائر الداخلة في الفئة الأولى النبذة ١ وفي الفئة الرابعة ضمن حدود وظائفهم وبموجب تصريح خطي على بطاقات خاصة صادرة عن وزارة الداخلية يذكر فيه رقم السلاح المرخص بحمله، ونوعه [...]». كما حدّدت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ المتعلق بالدفاع الوطني المسلّح على الشكل الآتي: «الجيش، قوى الأمن الداخلي، الأمن العام، وبوجه عام سائر العاملين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الذين يحملون السلاح بحكم وظيفتهم».

يشكل اقتناء السلاح والذخائر والترخيص بها مسؤولية قصوى تقع على عنصر الشرطة المحلية الذي يحمل السلاح وعلى المؤسسة التي ينتمي إليها هذا العنصر. ونظراً إلى أهمية هذا الإجراء وما يترتب عليه من مسؤولية، وجب أن يكون تزويد الشرطة المحلية بالسلاح الناري خاضعاً لشروط دقيقة وصارمة.

إذا ثبت أن المهمة الأساسية للشرطة المحلية تتمثل في مهامّ الضابطة الإدارية، وهو أمر لا لبس فيه، ظلّ هناك مسألتان عالقتان يتعيّن الإجابة عنهما من أجل تحديد مهامّ الشرطة المذكورة ومجالات اختصاصها: هل الشرطة المحلية قوة مسلّحة ينبغي تزويد عناصرها بالسلاح؟ هل يجوز لهذه الأخيرة أن تمارس مهامّ الضابطة العدلية؟ وما هي، في حال الإيجاب، شروط ممارسة هذه المهام وحدودها؟

هاتان المسألتان ترتبطان بشكل مباشر ووثيق بمدى إمكان ممارسة الشرطة مهامّ الضابطة العدلية. إن قانون البلديات صريح في هذا المجال، وهو ينصّ على الآتي: يتولّى رئيس السلطة التنفيذية «شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية، وله أن يطلب مؤازرة قوى الأمن الداخلي لدى وقوع أيّ جرم أو احتمال حدوث ما قد يهدّد السلامة العامة، وأن يباشر التحقيقات اللازمة» (المادة ٧٤). غير أن قانون أصول المحاكمات الجزائية المعدّل (٢٠٠٥) أغفل، من جهته، ذكر الشرطة البلدية في سياق تعداد العناصر أو الجهات التي تقوم بوظائف الضابطة العدلية (المواد ١٦ و ٢٨ و ٢٩ منه) ما يدعو إلى التساؤل عمّا إذا كان ذلك يعني استبعاد تطبيق المادة ٧٤ من قانون البلديات المشار إليه آنفاً.

تقتضي الإشارة بدايةً إلى أن قانون البلديات وقانون أصول المحاكمات الجزائية كليهما نصّان عامّان وبالتالي يتعادلان من الناحية القانونية، ما جعل آراء القانونيين تنقسم حول الموضوع بدليل ما حدث عندما قدمت بلدية زحلة نظام شرطة بلدية خاص بها (رأي رقم ٢٢٢ تاريخ ١٠/١٢/٢٠١٢) حيث صدر رأي استشاري لمجلس شوري الدولة ينصّ على الآتي: «مع إضافة الأحكام التالية كفقرة مستقلة [...] ومراعاة الأحكام المنصوص عليها في هذا النظام، تتحول الشرطة البلدية إلى ضابطة عدلية في حالات ضبط الفاعلين بالجرائم المشهود وفي حالات التعدي على الأملاك العامة والخاصة».

لكن رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل الصادر في تاريخ ٢٠/٨/٢٠١٥ جاء متعارضاً مع توجّه مجلس شوري الدولة المذكور، حيث تبنت الهيئة المذكورة الدراسة التي أعدها معهد قوى الأمن الداخلي لهذه الغاية والتي انتهت إلى استنتاج مؤدّاه أنه «لا يمكن اعتبار شرطة البلدية من ضمن الضابطة العدلية».

التوصيات الآيلة إلى تنظيم دور الشرطة المحلية في حفظ السلامة العامة وتفعيله

أولاً: رصد الحاجات انطلاقاً من تقييم كمي ونوعي للوضع الراهن

إن مقارنة المسائل والقضايا المطروحة تقرض، منعاً لإنتاج الإشكاليات نفسها التي تشهدها الإدارات المحلية الحالية، جمع المعلومات والبيانات اللازمة بشأنها قبل استحداث جهاز شرطة جديد على مستوى القضاء. وعليه، فمن الملح، تمهيداً لإقرار قانون اللامركزية الإدارية الموسعة، إنجاز الخطوات الآتية:

١. رصد البلديات واتحادات البلديات التي أنشأت وحدة شرطة خاصة بها، وأنواع الأجهزة الأمنية الأخرى المتوافرة (إسعاف، حرس، إطفاء، وحدة إدارة الكوارث)، وعديدها، وحاجاتها.^{٢٤}
 ٢. رصد البلديات واتحادات البلديات التي تشارك بعض عناصر الشرطة (وفقاً للمادتين ٨٣ و١٢٤ من قانون البلديات).
 ٣. رصد الإدارات المحلية التي تعتمد بشكل أساسي على استخدام شرطين غير مثبتين (أجراء ومياومين ومتعاقدين)، وإحصاء عدد هؤلاء.
- في ضوء هذه البيانات، يقتضي تقييم الحاجات الراهنة للشرطة المحلية وتعيين الحد الأدنى لقيام عناصر شرطة محلية فاعلة. بكلام أوضح، لا بد، أولاً، من توافر جهاز شرطة في كل إدارة محلية وفقاً للقانون، وتحفيز الإدارات المحلية الصغرى على تشارك مواردها وتنسيق جهودها بما يمكنها من إنشاء أجهزة شرطة مشتركة وإدارتها. وثانياً، من الضروري تحديد الحد الأدنى لعديد الشرطة الواجب توافره في ضوء رزمة معايير تلحظ طبيعة النطاق المحلي للإدارة المحلية المعنية (عدد السكان، مستوى الأخطار الأمنية والبيئية والصحية، كثافة حركة السير... إلخ).

نقترح سلسلة توصيات لتفعيل دور عناصر الشرطة المحلية وتحسين أدائها في حفظ السلامة العامة والأمن على الصعيد المحلي. وتأتي مبادرة الإصلاح هذه بناءً على تدخل المشرع (اقتراح مرسوم أو تعميم تعديلات على قانون البلديات) أو السلطة التنفيذية (اقتراح مرسوم أو تعميم) أو السلطة المحلية نفسها (بموجب قرار مجلس بلدي أو مجلس اتحاد عملاً بالمادتين ٥٤ و٦٢ من قانون البلديات).^{٢٣}

إن سدّ الثغرة القانونية المشار إليها أعلاه يوجب، بصرف النظر عن الجهة التي تبادر إلى تنظيم هذا الدور، أن يتضمن الاقتراح إطاراً شاملاً يوحد نظام إجراءات التشغيل للشرطة المحلية. وفي حال تبين أن تعديل النصوص أمر صعب نظراً إلى بطء العجلة التشريعية، يمكن لوزارة الداخلية والبلديات اقتراح مشروع مرسوم في هذا الشأن. كما يمكن حثّ الإدارات المحلية المنتخبة، بالتعاون مع القوى الأمنية الأخرى والوزارة، على استحداث إطار تنظيمي مرن يمكن تكيفه مع الخصوصيات المحلية والمجتمعية للمدن والقرى حيث يتم اعتماده على أن يجري تعميمه على الإدارات المحلية من قِبَل الجهات الإدارية والقضائية المختصة.

من هنا اقتراحنا أدناه بعض الإرشادات والبنود الجوهرية لتنظيم عمل هذا الجهاز بمعزل عن طبيعة الجهة التي تبادر إلى تنفيذ الإصلاح المذكور (الإدارة المحلية، المجلس النيابي، وزارة الداخلية والبلديات، مجلس شورى الدولة...) أو طبيعة الإطار التنظيمي الذي يمكن اعتماده في هذا الصدد (قانون، مرسوم، نظام داخلي نموذجي...).

أما في حال تعذر إقرار تعديل تشريعي أو إصدار مرسوم جديد في هذا الشأن، فمن الضروري تحديد آلية تعديل الأنظمة المعتمدة حالياً، والتي سبق وصدّق عليها وزير الداخلية والبلديات، كي تتناسب مع المعايير الجديدة: فإمّا العودة عن قرار التصديق، أو الطلب إلى المجالس البلدية ومجالس الاتحادات اتخاذ قرار يقضي بوقف العمل بالأنظمة السابقة.

٢٣ مع أن قرارات المجلس البلدي نافذة في حد ذاتها، عملاً بنص المادة ٥٤ من قانون البلديات، فإن المادة نفسها تستثني القرارات الآيلة إلى «إنشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصاتها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها»، وتخضعها صراحةً لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، حيث تصبح نافذة من تاريخ تصديق وزير الداخلية والبلديات عليها.

٢٤ حالياً، يتمتع ٥٩٪ من اتحادات البلديات اللبنانية بجهاز شرطة و٢٪ منها بجهاز إدارة الكوارث يتراوح عديد أفراده بين ١ و٢٥، وهم موظفون ثابتون في ٢٩٪ من الاتحادات فقط (الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص ٧ و١٤).

ثالثاً: تعميم مبادئ نظام إجراءات التشغيل الموحدة لجهاز الشرطة على جميع الإدارات المحلية

انطلاقاً من مبدأ الاستقلال الإداري المكرّس في قانون البلديات، يتعدّر على سلطة الرقابة الإدارية المتمثلة في وزارة الداخلية والبلديات إلزام البلديات أو اتحادات البلديات بنموذج نظام داخلي موحد لأجهزة الشرطة؛ لكن يحق لوزارة الداخلية والبلديات أن تعمّم عليها مبادئ وتوجيهات وإرشادات عامة توضّح الإطار القانوني العام لوضع الأنظمة الداخلية وتسهّل عملية اعتمادها، على أن يصدّق عليها وزير الداخلية والبلديات وفقاً للأصول القانونية.

من هنا نوصي كخطوة أولى بوضع رزمة مبادئ وتوجيهات وإرشادات تحدد الإطار القانوني العام لأي نظام داخلي للشرطة المحلية، وتتم الإشارة فيها إلى البنود والأحكام الملزمة التي تقرضها القوانين المرعي إجراؤها، في مقدمتها قانون البلديات ونظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩)؛ فضلاً عن صياغة نموذج لنظام داخلي يُرفق بهذه الإرشادات كي تستأنس به الإدارات المحلية وتلائمه وفقاً لاحتياجاتها ونطاقها وخصائصها.

على صعيد التوظيف، ونظراً إلى عدد البلديات التي تعجز عن تحمّل أعباء مالية إضافية نتيجة زيادة ملاكها، من المجدي التفكير في إطار يجيز، بصورة استثنائية، اللجوء إلى التعاقد أو المياومة في ظروف محدّدة مسبقاً، على أن يخضع العنصر الموسمي إلى حد أدنى من الالتزامات والواجبات والتدريب وبشكل خاص لمضمون مدونة السلوك الخاصة بالشرطة المحلية. وفي هذا الإطار، بادرت وزارة الداخلية والبلديات في العام ٢٠١٦ وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومتخصصين في هذا المجال إلى صياغة مسودة نظام داخلي ومدونة سلوك بهدف تعميمهما على جميع البلديات والاتحادات لتوحيد الشروط والأطر الناظمة لعملها، بما فيها مهام الشرطة البلدية وكيفية استخدام عناصر الشرطة البلدية.^{٢٦}

ونظراً إلى الدور الذي تؤديه الهيئات القضائية والرقابية في عملية التصديق، مثل مجلس شوري الدولة ومجلس الخدمة المدنية، نقترح إحالة نموذج إجراءات التشغيل الموحدة هذه على إدارة الأبحاث والتوجيه التابعة لمجلس الخدمة المدنية، فضلاً عن استشارة مجلس شوري الدولة قبل المبادرة إلى تعميمها؛ وذلك توفيراً للجهد واختصاراً للوقت في ما يخص عملية تصديق كل نظام على حدة، وتعزيزاً للانسجام في ما بينها.

ثانياً: تكريس المبادئ الراقية لعمل الشرطة المحلية وتحديد طبيعتها القانونية

بناءً على دراسة مقارنة لنماذج معتمدة في دول أخرى، ولاسيما النموذج الفرنسي، نستخلص ثلاثة مبادئ أساسية ترعى عمل الشرطة المحلية، وتساهم في تحديد مهامها ونطاقها.

المبدأ الأول: إن السلطة المحلية ملزمة بممارسة دورها وصلاحياتها من دون أن تتعارض مع القوانين المرعي إجراؤها ومن دون أن تمسّ الحقوق والحريات المكرّسة في الدستور اللبناني، لا سيما الحرية الشخصية وحرية التنقل وقرينة البراءة وغيرها من المبادئ التي يجب أن تلزم بها جميع القوى الأمنية. في الاتجاه نفسه، ينبغي اعتماد القاعدة العامة التي كرّسها مجلس شوري الدولة الفرنسي في سياق معالجته نطاق صلاحية الأجهزة الأمنية، والقائلة بأن «الحرية هي القاعدة والقيود الواقعة عليها من قبل الشرطة هي الاستثناء».^{٢٥}

المبدأ الثاني: رسم حدود العلاقة والتواصل في ما بين الشرطة المحلية والقوى الأمنية العامة الأخرى، وفي مقدمتها قوى الأمن الداخلي وأجهزتها، على أساس مبادئ التعاون والمؤازرة والتنسيق. وذلك بوضع إطار واضح وصريح يحدّد مدى تشابك الصلاحيات وكيفية ربط دور كل من القوى الأمنية المختلفة والمتواجدة في كثير من الأحيان ضمن النطاق الجغرافي نفسه، على نحو متكامل.

المبدأ الثالث: عملاً بقانون البلديات واستشارة مجلس شوري الدولة اللبناني الأنف ذكرها، نقترح اعتماد تعريف الشرطة المحلية كالآتي: «الشرطة المحلية هي قوة عامة ومسلّحة، وهي ضابطة مجتمعية وإدارية، يمكن أن تتحول إلى ضابطة عدلية في حالات ضبط الفاعلين بالجرائم المشهود وفي حالات التعدي على الأملاك العامة والخاصة؛ نطاق صلاحياتها هو النطاق المحلي؛ يؤدي عناصرها ووظائفهم مرتدين اللباس الرسمي وناقلين أسلحتهم النظامية».

من البين أن ثمة انسجاماً تاماً بين مضمون مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة وبين التعريف المقترح والمبادئ المذكورة، لجهة تحديد الصفة القانونية لجهاز الشرطة المحلية، وكيفية تعاونه مع القوى الأمنية المركزية، وآليات التنسيق بين شرطة مجلس القضاء والشرطة البلدية في القضاء.

^{٢٥} راجع في هذا الصدد القرارين التأسيسيين لمجلس شوري الدولة الفرنسي القائلين بأن حرية التجمع والحريات العامة عموماً هي القاعدة والقيود الواقعة عليها هي الاستثناء:

«Arrêt Baldy», Conseil d'État, du 10 août 1917, n° 59855.

«Arrêt Benjamin», Conseil d'État, du 19 mai 1933, n° 17520 17413.

^{٢٦} لم يتم نشر أو تعميم الدراسة ومسودتي النظام النموذجي ومدونة السلوك حتى تاريخ كتابة هذه الأسطر.

رابعاً: تحديد نوع السلاح المعتمد وتأمين مكان حفظه؛ وقد أصدرت وزارة الداخلية والبلديات تعميماً في هذا الصدد (رقم ١٨ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٦) يجعل الترخيص للشرطة المحلية بحمل السلاح (كاعتماد المسدس دون سواه، مثلاً) مشروطاً بمجموعة مبادئ وضوابط وقيود. نقترح إعادة ضمّ هذا التعميم إلى اقتراح النظام الموحد الخاص بالإدارات المحلية والمزمع تعميمه، أو العمل لوضع تعميم جديد في حال ارتأت وزارة الداخلية والبلديات ذلك بناءً على توصيات المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي (أبرزها الاستعاضة عن المسدس بنوع آخر من السلاح الفردي الناري غير الحربي).

رابعاً: تحديد مهام الشرطة المحلية ونطاق صلاحيتها

ينصّ قانون البلديات على مهام جهاز الشرطة المحلية ونطاق اختصاصها في المواد ٧٤، ٨٤، ٨٥، و١٢٤ منه، حيث يُستفاد من المادة ٧٤ المجالات الأساسية التي يجوز فيها، بناءً على تعليمات رئيس السلطة التنفيذية، تدخّل عناصر الشرطة المحلية فيها بوصفها ضابطة مجتمعية وإدارية، تصبّ بشكل مباشر في مجال حفظ السلامة والأمن على الصعيد المحلي، وهي الآتية:

- المراقبة الصحية وحفظ الصحة العامة.
- حفظ النظافة العامة، لاسيما منع الرمي العشوائي للنفايات والردميات وأنقاض المباني على ضفاف الطرقات ومجاري المياه.
- تنظيم البناء وضبطه وفرض التقيّد بأوقات عمل ورش البناء.
- حفظ السلامة المرورية وتسهيل التجول والتنقل في الأمكنة العامة.
- إدارة السير وتنظيمه وضبطه ومنع التلوّث السمعي.
- حماية البيئة والمساحات المشجرة، لاسيما منع الانبعاثات الملوّثة من المولّدات الكهربائية والآليات والمركبات ومنع قطع الأشجار ونقل الحطب من دون ترخيص قانوني.
- إزالة التعديات على الملك العام، لاسيما الآليات والمركبات المهملة؛ الإعلانات وإشارات الدلالة غير المرخّصة المعلقة على الأعمدة والأشجار وسواها.
- تنظيم الصيد البحري والنهري والبرّي وضبطه.

من المجدي على هذا الصعيد الاستئناس بمشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة، وبنوع خاص المادة ٦٢ منه التي تحدّد مهام جهاز الشرطة، لتأمين انسجام هذه الأخيرة مع بنود النظام التشغيلي الموحد، والمقترح اعتماده في الوقت الراهن من قبل البلديات والاتحادات. كما إنه من المجدي انطلاقاً من أحكام المادتين ٦٣ و٦٤ اللتين تكرّسان مبدأ التعاون بين مختلف أجهزة الشرطة في البلديات ومجالس الأفضية، من جهة، وواجبَي الإعداد والتدريب، من جهة أخرى، تطوير إرشادات وتوجيهات في النظام المذكور وتكريسها انطلاقاً من تجارب بعض البلديات والاتحادات ونجاحاتها في هذا المجال. وهذه الخطوة من شأنها التمهيد لنقل شرطة الاتحاد إلى مجالس القضاء في المستقبل.

أما بالنسبة إلى استخدام السلاح، وبالإشارة إلى أن قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة اعتمد مفهوم القوة المسلّحة، يجب إقرار المبادئ والمعايير الآتية:

أولاً: توافر معيار الضرورة لتبرير اللجوء إلى السلاح. نذكر من ضمنه الحالات التالية:

- الدفاع المشروع عن النفس.
- التصدي لمحاولة تجريد عنصر الشرطة من سلاحه.
- تنفيذ المهمّات الموكلة إليها وفقاً للأصول وبالتعاون مع القوى الأمنية الأخرى.
- حماية دار البلدية أو الاتحاد.

ثانياً: ممارسة عنصر الشرطة مهامّ الضابطة العدلية في الحالات المحددة أعلاه، لاسيما في حال التصدي لمحاولة فرار أو إفلات قام بها أشخاص توافرت أدلة ثابتة على تورّطهم في ارتكاب جنحة ما أو جناية، بعد توجيه إنذارات متكرّرة، وبصوت عالٍ، إليهم.

ثالثاً: توافر معايير الأهلية والتدريب والكفاءة والسلوكية للائتمان على حمل السلاح وحسن استعماله؛ وهو أمرٌ يمكن تحقيقه من خلال إيلاء معهد قوى الأمن الداخلي مهمة تدريب العناصر واشتراط تزوّدتهم ترخيصاً بحمل السلاح بموجب إتمام هذه التدريبات، وذكر ذلك صراحة في نموذج النظام الخاص بالشرطة المحلية التي من المفترض أن تبادر وزارة الداخلية والبلديات إلى تعميمه على البلديات والاتحادات بهدف اعتماده.

خامساً: اعتبارات أساسية أخرى

يقتضي، أخيراً، اتخاذ رزمة تدابير عملية وذات طابع إجرائي من شأنها أن تمأسس الشرطة المحلية وتوحد عملها، على النحو الآتي:^{٢٧}

- تحديد الطبيعة القانونية للشرطة المحلية.
- توحيد اللباس الرسمي (عملاً بتعميم وزارة الداخلية والبلديات رقم ٤ تاريخ ١٩/١/٢٠٠١ القاضي بتوحيد لباس الشرطة البلدية).
- اعتماد بطاقة الوظيفة المختصة بعناصر الشرطة المحلية.
- تحديد الآليات والتجهيزات (العتاد) اللازمة لتمكين الشرطة المحلية من تأدية مهامها، وتوفيرها.
- إقرار نظام داخلي نموذجي ومدونة سلوك يتلاءم وخصوصيات أجهزة الشرطة المحلية، وتعميمها (بناءً على المسودتين المشار إليهما أعلاه).
- تنظيم عملية حمل السلاح واستخدامه وفقاً لمعايير واضحة ومحددة يعود أمر تطبيقها إلى وزارة الداخلية والبلديات، بالتعاون مع قوى الأمن والإدارات المحلية.

لممارسة تلك الصلاحيات، ومن خلال مراجعة النصوص القانونية الحالية (ومن بينها المادة ١٢٤ من قانون البلديات)، يمكن أن تدرج طرق عمل الشرطة المحلية وتدابيرها وإجراءاتها في نطاقها وفق الآتي:

- توعية المواطنين للتقيد بأحكام الأنظمة والقوانين المرعي إجراؤها.
- التحذير والتنبيه، وتوجيه الإنذار الشفهي أو الخطّي بالإخلاء أو الهدم أو إزالة مخالفة ما، قبل اللجوء إلى تنظيم محضر الضبط أو الحجز.
- وضع تقارير بالمخالفات الحاصلة ضمن نطاقها وإبلاغ الدوائر البلدية أو الجهات الرسمية المعنية أو البلديات التابعة للاتحاد بواسطة رئيس المجلس المحلي.
- المراقبة بواسطة الدوريات ضمن نطاقها.
- الاستقصاء أو الاستعلام.
- إجراء التحقيقات الأولية في الجرائم المشهودة والجرائم التي تمسّ السلامة العامة إلى حين وصول الضابطة العدلية المختصة.
- التنفيذ الفعلي المادي مثل توجيه السير أو تسهيله، وتحرير محاضر ضبط المخالفات، وإزالة التعدي على الأملاك العامة، وإزالة المخالفات، ومنع تصرف مخالف أو مقلق للراحة العامة أو مهدّد للأمن... إلخ..
- تأمين مهامّ رجال الشرطة البلدية في البلديات التي لا تسمح موازنتها بتعيين أفراد شرطة خاصة بها، باعتبار أنه يجوز للبلديات التي لا يرتبط عناصر شرطة بلدية بجهازها الإداري أن تطلب إلى الاتحاد التابع له نطاق البلدية المعنية انتداب بعض العناصر لتلبية حاجات هذه الأخيرة.

٢٧ راجع أيضاً في هذا الصدد:

فريد يوسف غانم. (٢٠١٢). المسؤولية عن أعمال حراس الأمن، عناصر القوة العامة: ماهية وأهمية الشرطة البلدية. طرابلس (لبنان): المؤسسة الحديثة للكتاب.

Cités Unies Liban (BTVL). (2015). Projet d'appui aux municipalités libanaises dans le domaine du renforcement du rôle et des compétences de la police municipale au Liban. (الدراسة متوافرة أيضاً باللغة العربية). Étude de pré-diagnostic. Mars 2015. Étude comparative : la police municipale en France, au Liban et en Tunisie. Mai 2015.

سُبُلُ تعزيز الشفافية ومشاركة المواطنين في الحكم المحلي

يعتبر الرأي السياسي السائد أن مساس هذه القاعدة المعتمدة يشكّل تحدياً للتوازن السياسي بين الطوائف المكوّنة لنظام الحكم «التوافقي»، لكن الواقع هو أن اقتراع المواطنين في مكان غير مكان إقامتهم الدائمة وعدم إعطائهم حرية اختيار مكان اقتراعهم حيث يقيمون أو تمكينهم من نقل نفوسهم وفقاً للقوانين والأنظمة المرعيّ إجراؤها،^{٢٦} من شأنه أن يضعف العلاقة بين السكان والإدارات المحلية المنتخبة. من جهة أخرى، نرى أن الشفافية ومشاركة المواطنين في الحكم غائبتان أيضاً عن البلديات الريفية التي يقيم فيها معظم ناخبها، ما يستدعي العمل أيضاً من أجل تنمية ممارسة ديمقراطية من القاعدة الشعبية.

إن النظام الأكثر شيوعاً المعمول به في الانتخابات البلدية يحدّ من عدالة التمثيل بتسهيله احتكار المجالس البلدية من قبل أحزاب «الإستبليشمنت» السياسي، وهي الأكثر تنظيماً وتمويلاً، والتحالفات الانتخابية المبنية على العصبية التقليدية والروابط العائلية. وفي كلتا الحالتين، يشكل النظام الأكثر عبقاً بارزة في وجه الحركات السياسية الناشئة والحملات المدنية الإصلاحية. فلو كان النظام الانتخابي يعتمد مبدأ النسبية لكان عدد لا يُستهان به من مرشحي اللوائح المستقلة في الانتخابات البلدية، عام ٢٠١٦، قد فاز بمقاعد تمثيلية.

وثمة سبب جوهري آخر لضعف الشفافية والتشاركية، ألا وهو خلوّ الإطار القانوني والتنظيمي للعمل المحلي من موجب إشراك المواطنين واستشارتهم في عملية صنع القرار ورسم السياسات العامة والخطط الاستراتيجية المحلية. وعلى مستوى آخر، يشكّل غياب ثقة المواطنين بقدرة الهيئات القضائية والأجهزة الرقابية على مساءلة الإدارات العامة ومحاسبتها، أمركية كانت أم لامركزية، سبباً إضافياً لغياب الحوافز الداعية إلى مشاركة المواطنين في عمل الإدارات المحلية وتشكيلهم مجموعات ضاغطة تحث هذه الأخيرة على الاستجابة لمطالبهم.

إن الإدارات المحلية هي سلطات منتخبة أوكل إليها تمثيل المجتمعات المحلية من أجل تحقيق المصلحة والمنفعة العامتين، وهي السلطات الأقرب إلى الناس، إن كان على المستوى الجغرافي أو بحكم طبيعة المهام الموكلة إليها. من هنا كانت مبادئ الشفافية والتشاركية تشكّل حجر الزاوية في عمل الإدارات المحلية. هذان المبدأان يضمنهما قانون البلديات وإن لم يردا فيه صراحة. لكن الإشارة واجبة إلى أن عدداً من الخطوات الإيجابية التي أنجزت مؤخراً في هذا المجال كانت بفضل المنظمات غير الحكومية التي دأبت على تعزيز الشفافية في العمل البلدي، وأولها استصدار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم ٢٨ تاريخ ١٠ شباط ٢٠١٧)، الذي يلزم الإدارات العامة والبلديات والاتحادات بنشر جميع المستندات الإدارية ذات الصلة العامة (كالقرارات والموازنات وقطوعات الحسابات والمناقصات)، وإنشاء مواقع إلكترونية خاصة بنشر هذه الوثائق؛ وتعميم من قبل وزير الداخلية والبلديات (رقم ١٣٢٢٦ تاريخ ٦ أيلول ٢٠١٧) استجابةً لمطلب حملة «بلديات عالمكشوف»^{٢٨}، يطلب إلى البلديات واتحادات البلديات اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة لتنفيذ القانون المذكور. قدّم هذان النصان أسناداً قانونية إضافية لتحسين الشفافية على الصعيد المحلي. رغم ذلك كله لاتزال التحديات التي تواجهها الإدارات المحلية كبيرة كما تظهر نتائج الاستطلاع الميداني، حيث يتبين أن عدد الاتحادات التي تعتمد المشاركة الفعلية لا يتعدى النصف، فضلاً عن أن نسبة مشاركة الأفراد والجهات المدنية في العمل المحلي لاتزال ضئيلة في عدد كبير من الاتحادات؛ فما هي أهم التحديات التي تواجهها الشفافية ومشاركة المواطنين في الحكم؟ وما هي سُبُل تعزيزهما؟

الإشكاليات المتعلقة بالتشاركية والشفافية على الصعيد الحكم المحلي

قد يكون النظام الانتخابي المعمول به حالياً من أبرز أسباب غياب الشفافية وعدم مشاركة المواطنين في الحكم. في لبنان، يقترح المواطنون في مكان نفوسهم حيث ترد أسماؤهم في سجلات قيدها، أي في الدوائر التي يعود إليها «أصل عائلاتهم» وفق إحصاء ١٩٣٢، والتي تختلف عن مكان إقامتهم الدائمة، أغلب الأحيان. ذلك يؤثر سلباً في عملية المحاسبة، لاسيما في المدن والقرى المكتظة سكانياً حيث نسبة القاطنين من غير الناخبين مرتفعة جداً. يقوم مفهوم حق الاقتراع هذا على اعتبارات سياسية تستند إلى الركيزتين اللتين قام النظام السياسي الطائفي على أساسهما، وهما قاعدة تمثيل الطوائف في الحكم، من جهة، وقاعدة توزيعها «التوازن» على الدوائر الانتخابية، من جهة ثانية.

^{٢٨} يمكن الاطلاع على التعميم على الموقع الرسمي لحملة «بلديات عالمكشوف»: <https://mutslb.org>. تمت زيارته في كانون الأول ٢٠١٧.

^{٢٩} وفقاً للمادة ٤٠ من قانون الأحوال الشخصية (١٩٥١) وتعديلاته، يحق لأي مواطن لبناني أن ينقل اسمه من سجل قيد منطقة معينة إلى سجل قيد منطقة أخرى بعد تثبيت إقامته فيها بصورة مستمرة أكثر من ثلاث سنوات. غير أن لوزير الداخلية والبلديات الحق في «ردّ الطلب إذا ما تبين أن هناك ضرورات موجبة لذلك». وما يجري حالياً هو أن الحكومة اللبنانية تستغل هذه الفقرة فلا توافق على طلبات نقل النفوس لاعتبارات سياسية وانتخابية.

التوصيات الآيلة إلى تعزيز التشاركية والشفافية في الحكم المحلي

صريحاً لحق الناخبين أو أصحاب المصلحة بالاستحصال على نسخ من قرارات المجلس البلدي وذات الصفة العامة؛ كما أن المادة ٥٥ من القانون نفسه تنصّ على وجوب نشر قرارات المجلس البلدي النافذة وذات المنفعة العامة على باب مركز البلدية. وقد سبق للقضاء أن ثبتّ هذا الحق وأوضح بالتفصيل ماهية تطبيق هاتين المادتين ونطاقهما.

واجب الشفافية في الإدارات المحلية وفقاً لأحكام القضاء الإداري اللبناني

في اجتهاد لمجلس شوري الدولة اللبناني صدر عام ١٩٩٥ (قرار رقم ٤٧١ تاريخ ٢٩ آذار ١٩٩٥)، أكد هذا الأخير أن رفض البلدية المعنية إعطاء المستدعي نسخة من موازنتها للسنتين ١٩٩١ و١٩٩٢ وقطع الحساب لسنة ١٩٩١ يخالفان المادة ٤٥ من قانون البلديات، وفي مراجعة أخرى، حديثة نسبياً، تقدّم بها أحد المواطنين طاعناً بقرار رفض البلدية تزويده بقرارات المجلس البلدي، أكد القضاء الإداري مجدداً المبادئ الآتية (قرار رقم ٥٧٧/٢٠١٢-٢٠١٣، ريمون طعمه حبيب، بلدية بصاليم - مزهر والمجذوب):

■ إن المادة ٤٥ تنظّم ممارسة الحق في الاستحصال على نسخ من قرارات المجلس البلدي في حين تحدّد المادة ٥٥ كيفية نشر القرارات ذات المنفعة العامة وإبلاغ القرارات النافذة الأخرى لأصحابها.

■ لقد جاءت العبارات الواردة في نص المادتين ٤٥ و٥٥ أعلاه واضحة وصريحة لجهة تحديدها فئتين من الأشخاص الذين يحق لهم الاستحصال على نسخ من قرارات المجلس البلدي، وكل من هاتين الفئتين قائمة بذاتها ومستقلة عن الأخرى.

■ يكفي، في الدائرة البلدية، أن تتوافر للشخص صفة ناخب كي يتمكن من ممارسة هذا الحق، ومن لم تكن له هذه الصفة فهو صاحب المصلحة.

■ لم يضع المشرّع قيوداً على ممارسة الحق بالاستحصال على نسخ من قرارات المجلس البلدي إلا في حال التعسّف في ممارسة هذه الحق.

■ لا يجوز للبلدية أن تتخذ قرارات تنظيمية تخالف القانون أو تحجب فهم النص القانوني، لاسيّما حق الاستحصال على نسخ من قرارات المجلس البلدية أو موجب نشرها.

أقرّ عام ٢٠١٧ قانونان يفترض البناء عليهما في المرحلة المقبلة لأنهما يساهمان في تعزيز المشاركة والشفافية على صعيد الحكم المحلي، بصورة أساسية. ألا وهما قانون الانتخاب الجديد وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات. كما أطلقت بعض الحملات من قبل جهات مدنية (مثال حملة «بلديات عالمكشوف» وحركة «بيروت مدينتي») وضعت مسألة المشاركة على الصعيد المحلي وضرورة تفعيل الآليات التي تضمن الشفافية، ومن ثمّ المحاسبة، على جدول أعمال المجتمعات المحلية.^{٣٠}

أولاً: تصحيح التمثيل المحلي

إن اعتماد مبدأ النسبية في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الجديد (رقم ٤٤ تاريخ ١٧ حزيران ٢٠١٧) يعني حكماً اعتماداً على مستوى الانتخابات البلدية، وذلك عملاً بالمادة ١٦ من قانون البلديات التي تفرض الاحتكام إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب في الانتخابات البلدية. توازيماً مع هذا الإصلاح الذي يساهم في تحسين عدالة التمثيل على مستوى الدوائر الانتخابية الصغرى كالدوائر البلدية، ينبغي أن يُعطى المقيمون في النطاق البلدي الحق في انتخاب ممثليهم، لاسيّما وأن مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة، المدرج على جدول أعمال لجنة اللامركزية المنبثقة من لجنة الإدارة والعدل حتى أوائل عام ٢٠١٨، يعتمد قاعدة التمثيل النسبي لجزء من عضوية المجالس المحلية المزمع استحداثها.

ثانياً: تعزيز واجب الشفافية في الإدارات المحلية

إن ثاني الإصلاحات التشريعية الذي تمّ اعتماده مؤخراً يتمثل في إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات عام ٢٠١٧ تعزيزاً للشفافية. لكن اتحادات البلديات نادراً ما تطبق القانون الجديد فلا تنشر سوى ١٠٪ من المعلومات التي تتعلق بموازناتها وقراراتها، لا بل إن عدد الاتحادات التي تنظر إلى القانون الجديد نظرة إيجابية لا يتعدّى ١٢٪.^{٣١}

على أن تفعيل مبدأ الشفافية يقتضي، بالدرجة الأولى، توافر الآليات اللازمة للاستحصال على المعلومات والمستندات الإدارية، لاسيّما القرارات والموازنات وقطوعات الحسابات السنوية وملفات المناقصات وكل ما يصدر عن المجالس المحلية ورؤسائها في سياق ممارسة مهامهم. والجدير بالذكر هو أنّ قانون البلديات استحدث منذ العام ١٩٧٧، أي قبل صدور التشريع الجديد، عدداً من الآليات التي تتيح للأفراد مواكبة العمل البلدي حيث نقرأ في المادة ٤٥ من قانون البلديات تكريساً

٣٠ د. أندره سليمان. (٢٠١٧). «بيروت مدينتي: لردم الهوة بين بلدية بيروت والناس». بيروت: جريدة النهار. ٥ نيسان ٢٠١٧.

٣١ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ٧، ١٧.

ثالثاً: سُبُلُ تعزيز مشاركة المواطنين في الحكم المحلي

لئن يكن قانون البلديات قد خلا من بند صريح يكرّس مبدأ التشاركية، فإن الوسائل والآليات التي يلجأ إليها رؤساء البلديات واتحادات البلديات تتعدّد لتأمين التواصل مع سكان النطاق المحلي. نذكر منها على سبيل المثال:

- الزيارات الشخصية.
- الاعتماد على المخاتير وتوزيع الاستمارات لرصد آراء الناس.
- تنظيم لقاءات تشاورية وحلقات حوار ونقاشات يُدعى إليها الناخبون والسكان لمناقشة شؤونهم والوقوف على احتياجاتهم ومطالبهم.
- دعوة المواطنين إلى عرض مسألة ما خلال اجتماع المجلس المحلي.^{٣٤}
- إنشاء لجان تطوعية متخصصة لمتابعة قضايا محدّدة.^{٣٥}
- إنشاء مكتب لاستقبال المواطنين وتوجيههم، وإنشاء موقع إلكتروني يجيزان لهم المراجعة شخصياً أو عن بعد.

إن الأمثلة المذكورة أعلاه تدلّ على أن المشاركة الأهلية في الشأن المحلي والبلدي لا تزال تفتقر إلى آلية منتظمة ودورية. لذا يقتضي تنظيم العملية التشاركية ومأسستها بحيث تغدو عملية مستديمة لا ظرفية.^{٣٦} وما نقترحه لهذه الغاية هو استحداث إطار نموذجي يضع آليات وقنوات تشاركية ممأسسة لتأمين التواصل والتنسيق الدوريين بين المجتمع المحلي والمجالس المحلية المنتخبة، ما يوجب مأسسة اللجان المحلية المتخصصة (التي ينصّ عليها قانون البلديات في المادة ٥٢) إصدار أنظمة داخلية نموذجية خاصة بها تحدّد تكوينها ونظام عملها ونطاق مهامها وعلاقتها بالمجلس المحلي، مع إلزامية تعيين خبراء ومستشارين متطوعين فيها من غير أعضاء المجلس المحلي. كذلك ينبغي إصدار منهجية نموذجية لتنظيم اجتماعات دورية مفتوحة بين المواطنين والأشخاص المنتخبين في المجالس المحلية من أجل مناقشة مشاريع وخطط محلية ذات طابع استراتيجي أو ذات أثر معيّن على المنطقة. أخيراً، من المجدي إقرار التعديلات اللازمة لتكريس إلزامية الاجتماعات العامة، فضلاً عن تسهيل حضور المواطنين اجتماعات المجالس المحلية العادية.

إن تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، بتعزيزه واجب الشفافية الذي يقع على عاتق الإدارات المحلية، يتيح عملية المساءلة والرقابة سواء من قِبَل المواطنين أو من هيئات المجتمع المدني (ما يعرف بالرقابة المدنية). ولعلّ أبرز التحديات التي تعرقل تفعيل هذا القانون هي تعطيل إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي تنص عليها المادتين ١٩ و ٢٢ من القانون المذكور^{٣٢} من خلال عرقلة إقرار قانون مكافحة الفساد الذي لا يزال قيد الدرس في الهيئة العامة للمجلس النيابي. فضلاً عن ذلك، يقتضي التنبيه إلى استحالة إرغام الإدارة المعنية على تطبيق القرارات الصادرة عن هذه الهيئة، باعتبار أن القانون الإداري اللبناني يفتقر إلى الآليات التي تخوّل مجلس شوري الدولة حثّ الإدارات الرسمية على التقيد بقراراته، أو فرض العقوبات عليها في حال تقاعست عن التقيد بأحكامه. وعليه، فهناك خطر من أن تصبح قرارات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مجرد «ملاحة» يتعدّر تحويلها إلى إجراءات قانونية مُلزِمة.

من هنا كانت الخطوة الأولى لتحسين الشفافية في الإدارات المحلية تكمن في إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومنحها من الصلاحيات والموارد ما يكفي لجعلها تحقق مهامها على أكمل وجه، كما ينبغي تعزيز دور الجهات الرقابية والقضائية من أجل محاسبة الإدارات التي تتعاس عن تأدية واجبها في مجال الشفافية.

أما الخطوة الثانية فهي تطوير تكنولوجيا المعلومات ووضع خطة شاملة للتحوّل الرقمي ترمي إلى الحدّ من الروتين الإداري الناجم عن العمل الورقي، وزيادة الفاعلية. إن مكننة العمل ورقمته يسهلان التواصل الإلكتروني المباشر مع المواطنين فضلاً عن عملية إنجاز المعاملات والإجراءات الإدارية والمالية. إذّك يصبح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والمستندات الإدارية ذات الطابع العام، من خلال نشرها على الموقع الإلكتروني الرسمي الخاص بالإدارة، نافذاً ولا يعود يشكل عبئاً.

تليهما خطوة ثالثة تتمثّل في إقرار التعديلات القانونية اللازمة لجهة رفع السرية عن محاضر اجتماعات المجالس المحلية المنتخبة (كما ترضها المادة ٣٥ من قانون البلديات) ليصبح نشر هذه الأخيرة في مثل إلزام ما تتّخذ من قرارات. أخيراً، من المفيد تعميم تجربة إعداد «موازنة المواطن» على الصعيد المحلي، أسوة بتلك التي أصدرها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي التابع لوزارة المالية،^{٣٣} لأنّ النموذج الرسمي المعتمد لإعداد الموازنات البلدية وتنفيذها هو أبعد ما يكون من معايير الشفافية.

٣٢ وفقاً للمادة ٢٢ من هذا القانون، تُكلّف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تطبيق أحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وإبداء المشورة للسلطات المختصة، وتسلم الشكاوى المتعلقة بعدم تطبيقه والتحقق فيها وإصدار القرارات اللازمة في هذا الشأن، ووضع التقارير بما يعترض وصول الأشخاص إلى المعلومات من صعوبات، والمساهمة في التدريب والتثقيف وبناء الوعي حول أهمية الحق في الوصول إلى المعلومات وأصول ممارسته.

٣٣ الجمهورية اللبنانية. وزارة المالية. (٢٠١٨). موازنة المواطنة والمواطن. بيروت: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

٣٤ وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٣٥ من قانون البلديات التي تتيح لأيّ كان طرح ما يشاء من قضايا ومسائل أمام المجلس المحلي شريطة أن ينال إذنا مسبقاً من رئيس المجلس.

٣٥ وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٥٢ من القانون نفسه، والتي تنص على إمكانية تعيين لجان متخصصة من غير أعضاء المجلس المحلي.

٣٦ الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان. ص. ١٨.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إنّ «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» هي منظمة حياديّة مستقلة لا تبغي الربح، مسجّلة في برلين، ألمانيا. تُعنى هذه المنظمة بتعزيز المشاركة السياسيّة للمواطنين، ومساءلة الهيئات الحكوميّة، وتطوير المؤسسات الديمقراطيّة في أرجاء العالم كلّ، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحليّة الكفيلة بتعزيز حقّ المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسيّة لبلدانهم، وفق ما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

<http://www.democracy-reporting.org>

ملاحظة: أُعدّت هذه الدراسة في إطار مشروع «وضع اللامركزية الإدارية على جدول الأعمال» الذي تنفذه المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بدعم من وزارة الخارجية الألمانية. إن الآراء والخلاصات الواردة في هذه الدراسة لا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر وزارة الخارجية الألمانية.

وزارة الخارجية الألمانية



