



الشبكة
العربية
لديمقراطية
الانتخابات

"الإصلاح الإنتخابي في مصر ودور المجتمع المدني"

أيلول/سبتمبر 2015

الباب الأول

تقرير حول أجواء الإنتخابات البرلمانية المصرية

أيلول/سبتمبر 2015

في إطار تتبع مسار الإصلاح الإنتخابي في الدول العربية، قام فريق من الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات بزيارة عمل للقاهرة قصد مواكبة الأجواء والتحضيرات الخاصة بالإنتخابات البرلمانية التي ستنتظم بدءاً من 17 أكتوبر 2015، وذلك لرصد السياق العام بشقيهِ القانوني والسياسي الذي تنظم في إطاره الاستحقاقات الإنتخابية، والتعرف على آراء ومواقف كافة الأطراف المعنية بالعملية الإنتخابية. وقد نظمت هذه الزيارة بالتعاون مع "الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية" التي وفرت كل وسائل النجاح للمهمة.

تألف فريق الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات من السادة التالية أسماؤهم:

- عبد الرحيم سيوي من المغرب عن النسيج الجمعي لرصد الإنتخابات
- زبير الدالي من تونس عن شبكة مراقبون
- إلهام أبو ليدة من الأردن عن إتحاد المرأة الاردنية

عقد فريق الشبكة بين 6 و 14 أيلول/سبتمبر سلسلة من اللقاءات الميدانية مع جملة من منظمات المجتمع المدني المصري والهيئات والقيادات الحزبية والسياسية، حيث شملت حوارات هامة بغرض استطلاع الآراء في المجالات المتعلقة بالشأن الإنتخابي، خصوصاً الإطار القانوني للإنتخابات ودور المجتمع المدني في عملية الإصلاح الإنتخابي.

مقدمة

بعد إقرار الدستور المصري الجديد في 18 كانون الثاني/يناير 2014، أجريت الانتخابات الرئاسية في شهر أيار/مايو من العام نفسه، حيث تم انتخاب المشير عبد الفتاح السيسي رئيساً للجمهورية. تأتي الانتخابات التشريعية لتكون الخطوة الأخيرة المكتملة لاستحقاقات خارطة الطريق التي تم إعلانها في الثالث من تموز/يوليو 2013 عقب التحركات الثورية التي أطاحت بالرئيس محمد مرسي، والتي بموجبها عُلق العمل بالدستور القديم وحُلَّ مجلس الشعب الذي كانت جماعة الإخوان المسلمين وحلفائها تشكّل أغلبيته.

وبموجب دستور 2014 الذي حظي بنسبة تأييد بلغت الـ 98.1% وفق نتائج الاستفتاء الشعبي على الدستور الذي جرى في 14 و 15 كانون الثاني/يناير 2014، تم إلغاء ما كان يعرف بـ "مجلس الشعب" وحُصرت سلطة التشريع

بمجلس النواب بعد إلغاء مجلس الشورى، على أن يتشكّل مجلس النواب من عدد لا يقل عن 450 عضواً ينتخبون بالإقتراع السري المباشر، ويحق لرئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد عن نسبة 5% من الأعضاء¹.

في مطلع العام 2015، أصدرت اللجنة العليا للانتخابات في مصر قراراً يحدد موعد الانتخابات البرلمانية التي ستجري على مرحلتين، تنطلق الأولى منها في 21 آذار/مارس 2015 بالتصويت خارج مصر، وتنتهي في 7 أيار/مايو بجولة الإعادة للمرحلة الثانية داخل مصر. لكن في الأول من آذار/مارس 2015 أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكماً قضت فيه بعدم دستورية القانون رقم 202 لسنة 2014 المتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية، ما أدى إلى وقف إجراء الانتخابات بحكم صادر عن محكمة القضاء الإداري، وبالتالي تأجيل الانتخابات الى موعد لم يحدد.

لاحقاً، في شهر آب/أغسطس 2015، أصدرت اللجنة العليا للانتخابات قراراً بتحديد موعد جديد للانتخابات البرلمانية، على أن تجري على مرحلتين في المحافظات السبعة والعشرين للبلاد. تبدأ المرحلة الأولى في 14 محافظة يوم 17 تشرين الأول/أكتوبر 2015، ثم تليها المرحلة الثانية في بقية المحافظات الـ 13 وتبدأ يوم 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

وقبيل إعلان اللجنة العليا للانتخابات قرارها المتعلق بالجدول الزمني الجديد للانتخابات، تم تعديل بعض أحكام القوانين الثلاثة النازمة للعملية الانتخابية²، بحيث أنه تم تحديد عدد أعضاء البرلمان المنتخبين بـ 568 عضواً، يُنتخب 448 منهم وفق النظام الفردي ضمن 205 دوائر انتخابية، والـ 120 الآخرون يُنتخبون وفق نظام القوائم ضمن أربع دوائر انتخابية. أما رئيس الجمهورية، فيجوز له تعيين ما لا يزيد عن 5% من أعضاء مجلس النواب، أي 28 عضواً، وبذلك يكون عدد أعضاء البرلمان الإجمالي 596 نائباً.

1. مسار بعثة الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات

(1) هدف الزيارة:

تندرج زيارة فريق الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات الى مصر في إطار اهتماماتها بالشأن الانتخابي في المنطقة العربية، وتحديدًا في الدول العربية المقبلة على استحقاقات إنتخابية في العام 2015، حيث كانت قد نظمت بعثة الى المغرب في تموز/يوليو 2015 من أجل مواكبة التحضيرات الخاصة بإجراء الانتخابات المحلية والجهوية.

وتكمن أهمية هذه الزيارة في تزامن إجراء الانتخابات البرلمانية المقبلة مع إصدار قوانين إنتخابية جديدة، خلّفت نقاشاً بين كافة الأطراف المعنية بالعملية الإنتخابية في مصر، والتي قسمتهم بين مؤيد ومناهض.

تعمل الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات منذ عام 2009 من أجل تحقيق الاهداف التي تأسست من أجلها، والمتمثلة في المساهمة في تحسين وتطوير الاستحقاقات الإنتخابية في البلدان العربية، والتي يصطلح عليها بـ"الإصلاح الإنتخابي".

(2) الزيارات والأطراف التي تم اللقاء بها:

¹ المادتان (101 و 102) من الدستور المصري 2014

² قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية (رقم 45 لسنة 2014)، قانون مجلس النواب (رقم 46 لسنة 2014)، قانون تقسيم الدوائر الانتخابية (رقم 202 لسنة 2014)

عقد فريق الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات في زيارته لمصر خلال الفترة الممتدة ما بين 6 و 14 أيلول/سبتمبر 2015 مجموعة من اللقاءات مع مختلف المعنيين بالعملية الإنتخابية من ممثلي أحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني وقيادات عمالية، وخبراء وصحافيين وناشطين حقوقيين، بالإضافة لبعض الجهات الرسمية... وقد تضمنت الزيارات الجهات التالية:

- الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي

- حزب الكرامة

- حزب الوفد

- اللجنة العليا للانتخابات

- المجلس القومي لحقوق الانسان

- دار الخدمات النقابية والعمالية

- المنظمة المصرية لحقوق الانسان

- حزب العيش والكرامة (حزب قيد التأسيس)

- حركة تعاون

- حزب المصريين الأحرار

- مستشار رئيس الوزراء اللواء محمد رفعت قمصان

- نائب رئيس تحرير جريدة الشروق عماد الدين حسين

- الخبير في مركز الأهرام للدراسات وحيد عبد المجيد

- مستشارة التحرير في جريدة المصري اليوم كريمة كمال

- الناشط الحقوقي والمحامي بالنقض نجاد البرعي

ارتبط موضوع اللقاءات التي تمت مع الفاعلين السياسيين والمجتمعيين بالإنتخابات البرلمانية المقبلة في مصر. وتضمنت اللقاءات مجموعة من الاسئلة والاستفسارات والتوضيحات، حول البيئة التي تجرى فيها الإنتخابات، والمواضيع ذات العلاقة بانجازات وثغرات كل من القانون الإنتخابي والنظام الإنتخابي والدور الذي قامت به الاحزاب والمنظمات الأهلية والإعلام في إقرار هذه القوانين.

وفي نفس السياق، تم استحضار المعايير المتعلقة بحرية ونزاهة الإنتخابات وإلى أي حد تم تفعيلها، وتحديد المعيار المتعلق بالحريات العامة، ودور اللجنة العليا للإنتخابات، إلى جانب باقي معايير الإنتخابات الديمقراطية والتي تعتبر أساسية لكل إصلاح إنتخابي.

كما تم التطرق أثناء اللقاءات إلى مسائل تتعلق بأداء المجتمع المدني والأدوار التي بإمكانه الاضطلاع بها في المجال الإنتخابي.

II. المعايير التي تنطلق منها الشبكة العربية في موضوع الإصلاح الانتخابي

(1) البيئة الانتخابية:

منذ مطلع التسعينات، مرت الدول العربية في مجال الانتخابات بعدة تجارب اتسمت معظمها بافتقار العديد من هذه الدول إلى بيئة إنتخابية ملائمة، بحيث يصعب الحديث عن الإصلاح الانتخابي في غياب بيئة إنتخابية محفزة لاجراء إنتخابات وفق المعايير والشروط الأساسية. ومن أسس البيئة الإنتخابية السليمة:

- حرية المشاركة السياسية والمجتمعية المتمثلة في حرية الرأي والتعبير وإبداء الرأي عبر النقاش المجتمعي في القضايا السياسية والقانونية المرتبطة بالعمل السياسي، من خلال قانون الأحزاب السياسية الذي يضمن التعدد الحزبي، في ظل بيئة قانونية تضمن الحد الأدنى من حرية التجمع وحرية الرأي والتعبير دون عوائق.
- توفر إعلام رسمي حر يتيح لكافة المكونات السياسية التعبير عن رأيها باستخدام وسائله على قاعدة المساواة وتكافؤ الفرص.
- ضمان حرية المشاركة الواسعة في الإنتخابات وذلك عبر تسهيل عملية التسجيل المباشر للمواطنين البالغين سن 18 سنة والحاصلين على بطاقة التعريف الوطنية، بما يضمن المصادقية والثقة في المسلسل الإنتخابي.

(2) النظام الانتخابي:

أكدت التجارب الدولية في مجال الديمقراطية على أهمية النظام الذي يضمن تمثيلية أوسع للتنظيمات السياسية المشاركة في الإنتخابات ويقلل من الأصوات المهدورة، والذي يعكس العلاقة بين نسبة التمثيل ونسبة المقاعد، إضافة إلى أن يضمن تمثيلية الفئات القابلة للتمثيل خصوصاً النساء والشباب.

(3) القانون الانتخابي:

هو الإطار القانوني المنظم للعملية الانتخابية في جميع أطوارها، وحتى يكون هذا القانون عادلاً ويتمتع بشبه إجماع من طرف المشاركين في الإنتخابات، فلا بد أن يلتزم بالمعايير الدولية الخاصة بحرية ونزاهة الإنتخابات. من جهة أخرى، يجب أن يحصل حوله توافق بين القوى السياسية والمجتمعية، وذلك بفتح نقاش عام حوله خلال مدة زمنية كافية، وأن يكون هذا القانون شاملاً لكافة جوانب ومراحل المسلسل الانتخابي.

(4) تمثيل عادل للمرأة:

لا يمكن أن يكون تمثيل عادل للمرأة في الدول العربية في الظروف الراهنة من دون تطبيق الحصص الإيجابية للمرأة أو ما يصطلح عليها بالتمييز الإيجابي (الكوتا)، وذلك من أجل ضمان حد أدنى لتمثيل المرأة سواء في قوائم الترشيحات أو في المؤسسات المنتخبة، بحيث لا يقل هذا التمثيل عن ما نسبته 30% من إجمالي عدد المقاعد.

(5) تمثيل الشباب:

يمثل الشباب في المنطقة العربية نسبة كبيرة من السكان، ولذلك فمسألة تمثيل الشباب يجب أن تكون مضمونة من خلال خفض سن الترشح إلى 21 سنة وسن الاقتراع إلى 18 سنة .

(6) الهيئة المستقلة للانتخابات:

ضرورة اعتماد هيئة مستقلة ودائمة متوافق عليها من طرف القوى السياسية والمجتمع المدني لتنظيم الانتخابات في كافة مراحلها، على أن يكون عملها شفافاً وموثقاً.

(7) حياد الدولة:

يجب على الدولة بمؤسساتها، بما فيها الإعلام الرسمي، أن تكون محايدة في العملية الانتخابية من أجل ضمان انتخابات حرة ونزيهة.

(8) مطابقة الاجراءات والقوانين المتعلقة بالانتخابات مع المعايير الدولية لحرية ونزاهة الانتخابات.

(9) وسائل الإعلام العامة:

وجوب اعتماد معايير لاستخدام الإعلام والإعلان والدعاية الانتخابية بما يوفر عدالة بين المرشحين ومختلف القوى السياسية المشاركة في الانتخابات.

(10) دورية الانتخابات وديمومتها:

يجب على الجهة المشرفة على إدارة الانتخابات إجرائها بشكل دوري ومنتظم، من أجل ضمان حق الشعب في اختيار ممثليه وتعزيز الثقة بالعملية الانتخابية لدى الناخبين.

(11) المال الانتخابي:

تحديد سقف أعلى للإنفاق على الحملات الانتخابية، على أن تكون مصادره واضحة وشفافة بالنسبة لكافة الاطراف المشاركة في الانتخابات.

(12) مراقبة الانتخابات:

يجب أن تضمن القوانين والتشريعات حق المجتمع المدني بمراقبة ومتابعة الانتخابات، وذلك من أجل ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

(13) دور الأمن في الحفاظ على سلامة إجراء الانتخابات من دون التدخل بمجرياتها، إلى جانب ضمان مشاركة قوى الأمن فيها كناخبين لهم نفس الحقوق وذلك حسب ما يحدده قانون الدولة وبما ينسجم مع المعايير الدولية لحرية ونزاهة الانتخابات.

(14) إيجاد محاكم خاصة في مجال الانتخابات لفض النزاعات الانتخابية لتعزيز ديمقراطية العملية الانتخابية في المنطقة العربية.

(15) نشر التوعية على أهمية المشاركة في الانتخابات أمام كافة الشرائح الاجتماعية والأحزاب السياسية والمجتمع المدني والإعلام.

III. رأي المستطلعين في النظام الانتخابي قانونياً وسياسياً

تجدر الإشارة إلى أن ممثلي الأحزاب والمجتمع المدني والإعلام الذين تم اللقاء بهم عبروا عن آراء ووجهات نظر متباينة. فمنهم من كان مؤيداً ومناصرًا للقوانين الحالية النازمة للعملية الانتخابية، بما فيها النظام الانتخابي، ومنهم من عبر عن تحفظه ورفضه لتلك القوانين.

■ النظام الانتخابي المصري:

مع وضع دستور 2014، تم إلغاء مجلس الشورى والاكنتفاء بمجلس النواب، كغرفة تشريعية واحدة، وأقرت كوتا دائمة للمرأة، وكوتا للفئات (المسيحيين والعمال والفلاحين وذوي الإعاقة والشباب والمصريين في الخارج).

لقد تم إقرار نظام إنتخابي أساسه انتخاب 568 عضواً، ينتخب منهم 120 عضواً بالقوائم المغلقة المطلقة التي تشكلها الأحزاب السياسية والمستقلين، وذلك في أربع (4) دوائر إنتخابية وطنية؛ دائرتان تضم كلاً منهما 15 مرشحاً، ودائرتان 45 مرشحاً. وكل قائمة تتألف من 15 مرشحاً تضم وجوباً ثلاثة (3) من المسيحيين، واثنين (2) من العمال والفلاحين، واثنين (2) من الشباب، وشخص واحد (1) من ذوي الإعاقة، وشخص واحد (1) من المصريين المقيمين في الخارج، على أن يخصص للنساء سبعة (7) مقاعد على الأقل، من بين أصحاب هذه الصفات أو غيرها³. أما للقوائم التي تضم 45 مترشحاً، فإن النسب التمثيلية الواردة أعلاه تضاعف ثلاثاً. وبالنسبة لباقي أعضاء مجلس النواب المنتخبين، أي 448 عضواً، فيتم انتخابهم في 205⁴ دوائر انتخابية بالنظام الفردي.

■ الرأي المؤيد:

فأصحاب الرأي المؤيد للنظام الانتخابي المصري، يعتبرون أن القانون إيجابي على اعتبار أن الحكومة التزمت بالمقتضيات الدستورية وقوانين العمل الانتخابي الثلاثة (قانون مجلس النواب، قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، قانون تقسيم الدوائر الانتخابية)، وأن القانون الانتخابي فسح المجال وجوباً أمام الفئات المهمشة للترشح ضمن اللوائح الوطنية الحزبية. وهذه الفئات هي: النساء، الشباب، المصريون في الخارج، الأشخاص ذوو الإعاقة، المسيحيون، العمال والفلاحون. بالنسبة لهؤلاء سيكون لهم حضور في البرلمان المقبل بنسب معقولة.

كما يعتبر أصحاب الرأي المؤيد أن صدور قانون، ولو مع بعض الملاحظات، هو أفضل من حال الفراغ القانوني، وهو يعتبر خطوة هامة نحو استكمال مرحلة تأسيس مكونات الدولة عبر انتخاب برلمان واستكمال خارطة الطريق، فضلاً عن أهمية القانون في إرساء دعائم السلم الانتخابي.

■ الرأي المعارض:

أما أصحاب الرأي المعاكس، فيعيبون على القوانين المنظمة للإنتخابات وضعها من طرف الرئيس، بصفته المشرع القانوني في هذه المرحلة، والذي أصبح من حقه تعيين 5% من أعضاء مجلس النواب وفق شروط محددة.

³ المادة (5) من قانون مجلس النواب (رقم 46 لسنة 2014)

⁴ المادة الأولى من قانون تعديل تقسيم الدوائر الانتخابية (رقم 88 لسنة 2015)

يعتبر المناهضون للنظام الانتخابي أنه أغلبي 100%، مما يحد من تواجد الأحزاب السياسية، التي يتوزع فيما بينها 120 مقعداً فقط من مجموع 568 مقعد منتخب، والباقي يتم توزيعه على الترشيح الفردي، أي ما نسبته 75% من إجمالي عدد مقاعد مجلس النواب، وهذا من شأنه أن يكرس الطائفية والمناطقية والنزعة العائلية والقبلية، وما ينتج عن ذلك من ممارسات العنف المرتبط بالانتخابات والرشاوى الانتخابية. كما أن هذا النظام، بحسب معارضيه، سيعطي الأغلبية للأفراد، مما سيهمش الأحزاب السياسية، وبالتالي إضعاف مردودية البرلمان المقبل، وتحويله من مجلس تشريعي ورقابي إلى مجلس هو أقرب إلى المجالس المحليّة أو البلديّة، والذي سيعيد بدوره إنتاج شبكة من المصالح الضيقة ويخلق الظروف الملائمة لإعادة إنتاج المنظومة السابقة.

كما يعيب أصحاب هذا الرأي على القانون الانتخابي، أنه يخضع الانتخابات للإشراف القضائي. إذ أن اللجنة العليا التي يفترض أن تكون مستقلة هي لجنة قضائية، ما يخلق تضارب مصالح بين الجهة المنظمة للانتخابات والجهة المنوط بها البت في النزاعات الانتخابية لاحقاً، لا سيما وأنه يتفرع عن اللجنة القضائية العليا لجان فرعية قضائية، ما يعزز تضارب المصالح.

IV. رأي المستطلعين في الإصلاح الانتخابي

يطرح معظم الذين تم لقاءهم عدة بدائل من أجل إصلاح النظام الانتخابي في مصر. والهدف المتوخى من ذلك تجويد أداء البرلمان بما يضمن توزيعاً عادلاً للدوائر الانتخابية من جهة، ومن جهة ثانية إقرار نظام إنتخابي يرتكز على المعايير الدولية لحرية ونزاهة الانتخاب. وأهم عناصر الإصلاح كما يراها المستطلعون هي:

- تعديل القانون باتجاه فتح مجال أكبر لمشاركة الأحزاب السياسية باعتماد النظام اللائحي النسبي.
- مراجعة تقسيم الدوائر الانتخابية بما يضمن مشاركة عادلة ومتساوية فيما بين المرشحين.
- تمكين الأحزاب السياسية من الدعم المالي الذي يكرس استقلاليتها ويغطي مصاريف حملاتها الانتخابية.
- إيجاد آليات قانونية ورقابية من أجل التحقق من الانفاق المالي.
- ضمان استقلال الإعلام الرسمي وانفتاحه على كافة القوى السياسية والمجتمع المدني خلال فترة الانتخابات، بشكل يُمكن جمهور الناخبين من الاطلاع على برامج مختلف الأحزاب.
- مشاركة كافة الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والخبراء في وضع القوانين الانتخابية عبر فتح النقاش المجتمعي وإشراكهم كقوة اقتراحية في كل ما يتعلق بالانتخابات.
- إلغاء الكشف الطبي والرصيد المالي المحدد بـ 500 ألف جنيه، كشرط للترشح.
- الرفع من نسبة تمثيل الشباب في البرلمان المصري بما يتماشى والوزن الانتخابي لهذه الشريحة من المجتمع (يمثلّ الشباب المصري 60 في المائة من الناخبين).
- إحكام تدريب المراقبين المحليين على الإلمام بمختلف مراحل المسار الانتخابي وعدم الاقتصار على المشاهدة الانتخابية ليوم الاقتراع فحسب.

- توضيح مفهومي المراقبة الانتخابية المحايدة والاشراف على الانتخابات وعدم اعتبار المراقبة الدولية للانتخابات تدخلًا في الشأن الداخلي.
- إسناد الهيئة الوطنية للانتخابات المزمع إحداثها⁵ الصلاحيات الادارية والقانونية الكافية للعب الدور الموكل لها في الاستحقاقات الانتخابية.

V. دور المجتمع المدني في الإصلاح الانتخابي

لقد اكتسب المجتمع المدني المصري تجربة واسعة في تتبع السياسات العامة، سواء تعلق الأمر بالجانب القانوني أو الإجرائي في مجالات متعددة. فبالرغم من أن السلطات المصرية لا تعبر اهتماماً كبيراً لدور المنظمات غير الحكومية التي تهتم بمجال الانتخابات، ورغم الصعوبات التي تحيط بعمل تلك المنظمات، إلا أنها استطاعت منذ بداية التسعينات أن تشارك في العملية الانتخابية من خلال حضورها في المراقبة، ومن جهة أخرى من خلال إبداء رأيها في القوانين الانتخابية. وأصبحت الرقابة معترف بها منذ إنتخابات 2005، وشملت الاستفتاءات والانتخابات البرلمانية والرئاسية، حيث أقرت الرقابة في قانون "مباشرة الحقوق السياسية" للمرة الأولى عام 2007. وحالياً تشارك حوالي 64 منظمة أهلية في مراقبة الانتخابات البرلمانية التي سيجري تنظيمها بدءاً من يوم 17 أكتوبر المقبل.

واعتبر أغلب الذين تم اللقاء بهم، أن معظم منظمات المجتمع المدني المصري، تراجع أداؤها لأسباب موضوعية تتعلق بالوضع السياسي الراهن، والنتائج عن التحول الذي عرفه المشهد السياسي المصري بعد "ثورة 30 يونيو 2013"، وما رافقه من انغلاق للسلطة وعدم إشراكها للقوى السياسية والمجتمعية. وبذلك أصبح المجتمع المدني، بالإضافة إلى كونه يفتقر إلى الإمكانات المادية اللازمة للنشاط وتأدية الدور الموكل إليه، لا يجد له متسعاً من الحرية لأداء دوره بسبب الإجراءات الادارية المعقدة، ولا يؤخذ برأيه كقوة اقتراحية، بل يتم إشراكه بصفة صورية لا أكثر. كل هذه العوامل ساهمت في إضعاف دور المجتمع المدني المصري في الانخراط في العملية الانتخابية.

VI. ملاحظات وتوصيات فريق الشبكة العربية

ينطلق فريق الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات في مقارنته لكل القضايا المتعلقة بالديمقراطية والإصلاح الانتخابي من المعايير الدولية الخاصة بحرية ونزاهة الانتخابات ومن معايير الإصلاح الانتخابي في العالم العربي⁶، والتي تستمد مرجعيتها من المواثيق الدولية لحقوق الانسان وتحديداً المادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان (10 ديسمبر 1948) والمادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المعتمد في 16 ديسمبر 1966، ومن الفقرة 12 من القسم الثاني من الإعلان العالمي للديمقراطية المعتمد من طرف الامم المتحدة 16 سبتمبر 1997، ومن اتفاقية مناهضة جميع أشكال التمييز ضد المرأة المعتمد في 18 ديسمبر

⁵ المادة (228) من الدستور المصري 2014

⁶ معايير الإصلاح الانتخابي في العالم العربي، الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات

1979، ومن إعلان المبادئ العالمية لمراقبة حيادية من قبل المنظمات المدنية الصادر عن الشبكة العالمية لمراقبي الانتخابات المحليين. وبناء على ما سبق، فإن ملاحظات أعضاء فريق الشبكة العربية هي التالية:

■ بالنسبة للبيئة الانتخابية:

يعتبر فريق الشبكة العربية أن السياق السياسي الذي تمر فيه الاستعدادات لإجراء الانتخابات البرلمانية المقبلة، لا تشجع على الإنخراط الواسع في العملية الانتخابية. وذلك في ظل قوانين تحد من الحريات، كقانون مكافحة الإرهاب وقانون منع التظاهر وقوانين الطوارئ، الأمر الذي يحد من هامش التحرك والمبادرة لكل من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني. فلا يمكن الحديث عن أي إصلاح انتخابي حقيقي، من دون حماية الحريات المرتبطة بالانتخابات، وعلى هذا الأساس فإن إبطال العمل بهذه القوانين ولو بصفة ظرفية خلال الفترة التي تتم فيها العملية الانتخابية يعد مطلباً أساسياً.

■ على مستوى النظام الانتخابي:

وكما تمت الإشارة إلى ذلك في المعايير المرجعية للشبكة العربية، فإن التجربة تتطلب إقرار نظام يمنح فرصة تمثيلية أوسع للتيارات السياسية التي تعكس مختلف التوجهات السياسية للمجتمع. وبالنسبة لمصر، فإن قانونها الانتخابي يتبنى النظام الأغلي المختلط الذي يكرس هيمنة أقلية من الافراد والتيارات السياسية على التمثيلية البرلمانية، مما يؤدي الى إقصاء جزء كبير من الكتل السياسية عن المشاركة في صناعة القرار السياسي للبلاد، وبالتالي فإن اعتماد نظام يحقق عدالة تمثيلية أكبر يمكن أن يرتقي بالحياة البرلمانية في مصر إلى المستوى المأمول لدى المواطنين.

■ دور الإعلام:

تأثر الإعلام في مصر بالأجواء السياسية العامة التي تعرفها البلاد، منذ ثورة 30 يونيو 2013، وما تبعها من تعديلات دستورية وقانونية. وبالتالي لاحظ فريق الشبكة العربية، انحياز الإعلام بصفة عامة لتوجهات وسياسات الدولة في مجال بناء السياسات العمومية وعلى وجه الخصوص في مجال الانتخابات.

كما يشكو الإعلام المصري من حاجة بعض الصحفيين الى خبرة أوسع في المادة الانتخابية، وهو ما يدعو ضرورة إلى تعزيز تدريب الصحفيين في المجال الانتخابي، فضلاً عن الدور البارز والأساسي الذي يلعبه الإعلام المملوك من قبل القطاع الخاص في توجيه الرأي العام.

■ الأحزاب السياسية:

بعض الأحزاب، وبالرغم من وزنها التاريخي والسياسي والاجتماعي، فقد اعتبرت نفسها مهمشة من طرف الدولة وتحديداً من قبل رئيس الجمهورية، الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في تشريع القوانين، حيث بلغت القوانين الصادرة عنه 400 قانوناً، في حين يقلل من اقتراحاتها ومن قدرتها على تسيير الشأن العام.⁷

⁷ نتيجة اللقاءات التي قام بها الفريق قسمت الأحزاب السياسية في مصر إلى ثلاث فئات، تختلف فيما بينها في المرجعية الفكرية من جهة، وفي نسبة اقترابها أو بعدها من الدولة من جهة ثانية، وهي:

- تيار الإسلام السياسي المتمثل في حزب النور السلفي والأحزاب الإسلامية الأخرى التي تدور في فلكه.

- أحزاب ليبرالية، منها حزب الوفد وحزب المصريين الاحرار.

- أحزاب يسارية وأخرى قومية وديمقراطية اجتماعية، منها حزب التجمع الاشتراكي، والحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي وحزب الكرامة.

■ المجتمع المدني:

يعاني منه المجتمع المدني في مصر من تهميش ممنهج، وفق الآراء التي برزت ضمن لقاءات فريق الشبكة ببعض النقابات وممثلي بعض المنظمات الأهلية، حيث ان هذه الأخيرة تعارض النهج الذي تعتمده الدولة في وضع القوانين المتعلقة بالانتخابات، والسياسات المتبعة في المجالات الاجتماعية وفي مجال الحقوق والحريات.

تنص الفقرة 12 من القسم الثاني، من الإعلان العالمي للديمقراطية لسنة 1997 على ما يلي:

"إن العنصر الرئيسي في ممارسة الديمقراطية يتمثل في إجراء انتخابات حرة ونزيهة، على فترات منتظمة يعبر فيها الشعب عن إرادته. ويجب إجراء الانتخابات على أساس الاقتراع العام، العادل والسري، حتى يتسنى لكل من يدلي بصوته أن يختار من يمثله في ظل المساواة والحرية والشفافية التي تحفز على المنافسة السياسية. ومن هنا تبرز أهمية الحقوق المدنية والسياسية، لا سيما الحق في التصويت والانتخاب والحق في حرية التعبير والتجمع والحصول على المعلومات والحق في تنظيم الأحزاب السياسية وتنفيذ الأنشطة السياسية..."

إن فريق الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات، انطلاقاً من إيمانه الراسخ بأهمية الديمقراطية في بناء التنمية الشاملة في حياة الشعوب، وخلال القيام بمهمة رصد الأجواء السياسية والقانونية الخاصة بالانتخابات البرلمانية المقبلة والتي ستجري ابتداء من 17 أكتوبر 2015، فإنه يستحضر القيم والمعايير التي تتأسس عليها الانتخابات الحرة والنزيهة كآلية لاختيار ممثلي الشعب. ومن منطلق الأهداف التي تأسست من أجلها الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات والمتمثلة في دعم الإصلاح الانتخابي وتعزيز الثقة بالانتخابات في البلدان العربية، فقد تم وضع التوصيات التالية:

(1) مشاركة الجميع من حكومة وأحزاب سياسية ومجتمع مدني، من أجل ضمان وجود بيئة إنتخابية مشجعة لكافة أطراف المجتمع المصري على المشاركة الحرة في الإنتخابات المقبلة، مع ضمان حرية الرأي والتعبير.

(2) إعتداد نظام انتخابي يحقق عدالة التمثيل، مع إقرار نظام الكوتا للنساء بنسبة لا تقل عن 30%، وذلك كتميز إيجابي، يحفظ للنساء مكانتهن وتمثيليتهن في المؤسسات المنتخبة. ناهيك عن تشجيع تمثيلية الشباب والفئات الأكثر تهميشاً من الناحية السياسية.

(3) إعتداد مبدأ الاقتراع العام السري ليوم واحد على مستوى جميع المحافظات، وذلك من أجل الحفاظ على مبدأ المساواة في المشاركة الإنتخابية وعلى شفافية عملية الاقتراع.

(4) ضمان حرية الإعلام والحصول على المعلومة بالنسبة للجميع ووفق القوانين الوطنية.

(5) تقديم الدعم السياسي والمادي لمنظمات المجتمع المدني، للقيام بدورها في التوعية والتدريب على المشاركة في إنتخابات ديمقراطية وفق معايير النزاهة والحرية والشفافية.

(6) ضرورة إلتزام الدولة المصرية بمؤسساتها الحاكمة الحياد، وبضمان دورية الإنتخابات في مدة لا تتعدى الـ 5 سنوات التي حددها الدستور المصري، وذلك للحفاظ على ديمومة العملية الإنتخابية، والتي من شأنها تكريس مبدأ التداول السلمي للسلطة، حيث أنه لا توجد أغلبية أو معارضة دائمة في الأنظمة الديمقراطية.

(7) وضع آلية ديمقراطية تشارك كافة الأطراف بنقاشها، لتأسيس الهيئة الوطنية للإنتخابات، كإدارة إنتخابية مستقلة، بحيث تتمتع باستقلالها السياسي والإداري والمالي عن الحكومة، عملاً بمعايير النزاهة والشفافية والحياد.

فريق الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات
(عبد الرحيم سيوي - زبير الدالي - إلهام أبولبدة)

القاهرة 14 سبتمبر/أيلول 2015

الباب الثاني

العملية الإنتخابية في مصر

إعداد: د. عمرو هاشم ربيع

نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية

تدخل مصر في الوقت الراهن في مرحلة سباق انتخابي جديد، وذلك بإجراء الانتخابات البرلمانية في أكتوبر ونوفمبر العام 2015، عندئذ تكون مؤسسات أو سلطات الدولة الرسمية الثلاث اكتملت وفقاً لما رسمته خارطة المستقبل التي وضعت وقت الإطاحة بحكم الإخوان المسلمين في 3 يوليو 2013. وتتناول هذه الورقة التطور التاريخي للعملية الانتخابية في مصر، وتعديل قوانين الانتخابات وأثره على الحياة الديمقراطية، وقراءة تحليلية لقانون الانتخاب الحالي، ودور المجتمع المدني في عملية الإصلاح الانتخابي، واقتراح مجموعة من البنود الإصلاحية التي تتماشى مع المعايير الدولية وتخدم مبدأ عدالة ونزاهة الانتخابات.

السلطة التشريعية في مصر 1866-2015

يرجع البعض بداية الحياة النيابية في مصر إلى عصر محمد علي، على أن الكثيرين يردون البداية الواقعية لذلك إلى عصر إسماعيل، حيث تأسس مجلس شورى النواب عام 1866. وقد أقتصرت التمثيل في هذا المجلس على السادة، أملاً في أن يحققوا له كل ما يأمل. لكن ورطة الدين أدت إلى الحد من سلطة الخديوي على المجلس، حيث قام بإشراكه في تلك الورطة. وبعبارة أخرى، فإنه رغم الضغوط الكبيرة التي أحيطت بعمل المجلس داخلياً وخارجياً، فقد شكل إضافة دستورية وقيداً أدبيا على الحكومة، بسبب صفته التمثيلية لإرادة الشعب. أما بالنسبة إلى رقابة المجلس، فالملاحظ أنه لم يكن للمجلس حق الاقتراع على الثقة بالحكومة. وفيما يتعلق بالميزانية، فلم يتعرض لها النواب، إلا بشكل محدود ونتيجة قروض الخديوي. على أن المجلس بدأ يتجه وقتئذ ناحية ممارسة دور تشريعي ورقابي أكثر بروزاً، مدعوماً بالحركة الوطنية. وعندما طرحت القوى الوطنية مشروع لائحة يمنح المجلس صلاحيات نيابية كمجالس أوروبا، قبل الخديوي اللائحة نكايه في الدائنين، مما أدى لخلعه.

وعامة أدى التدخل الأجنبي من خلال الاحتلال البريطاني عام 1882، إلى وقف مسيرة التطور النيابي. حيث أنشأت إنجلترا مجلسين هما مجلس شورى القوانين، والجمعية العمومية. ونتيجة لتصاعد الحركة الوطنية، ألغى المجلسين، وصدر في أول يوليو 1913 النظام الجديد للجمعية التشريعية. على أن الجمعية لم يكتمل عملها نتيجة للقلقل الداخلية، والمشكلات الخارجية بسبب الحرب العالمية الأولى، إلى أن أعلن استقلال مصر في 15 مارس 1923، وصدر دستور 1923.

بدأ العهد الليبرالي مع صدور دستور 1923، إذ أشار الدستور إلى أن جميع السلطات مصدرها الأمة، وقد فسر ذلك على أن السلطة التشريعية هي مصدر كافة السلطات، على أن الواقع أشار إلى أن الدستور جاء تعبيراً عن اتجاهين متضادين هما ثورة 1919 والحركة الوطنية المصرية، ومحاولة القصر الاحتفاظ بأكبر قدر من السلطة والمشاركة في صنع القرار. وقد دعم من أطماع القصر كل من الإنجليز وأحزاب الأقلية المناهضة للحركة الوطنية. وعلى هذا الأساس، جاءت السياسات والسلوكيات تارة ترجح كفة الحركة الوطنية وهي في أوجها، وتارة ترجح كفة القصر عند أفول تلك الحركة. جدير بالذكر أن البرلمان في هذا الوقت تألف من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وذلك سعياً لإحداث توازن بينهما، وكان للملك بعض السلطات على المجلس الأول. وكان الدستور يمنح البرلمان سلطة التشريع، وكان الملك يشترك في ذلك من خلال حق إصدار القوانين واقتراحها والتصديق عليها. أما الوزراء فكانوا مسئولين جماعة وأفراداً أمام مجلس النواب، الذي له حق سحب الثقة من الوزارة أو أحد وزرائها. على أن هذا الأمر لم يكن يعنى أن الملك كان كما في حالة النظم النيابية التقليدية يملك ولا يحكم، بل كان يملك ويحكم معاً. وعندما جاء دستور 1930، شكل ذلك تراجعاً في المسيرة الديمقراطية، إذ سلب الكثير من الحقوق المخولة للمجلسين. وقد استمر هذا الوضع إلى أن أعيد العمل مرة أخرى بدستور 1923. لكن السمة العامة للأحزاب السياسية ظلت كما هي، أي وجود حزب شعبي قوي هو حزب الوفد لم يكن يحترم الأقلية البرلمانية، وأحزاب أقلية كان معظمها ينتهك الدستور ويزيف الانتخابات بالاعتماد على القصر. وقد أدت كافة هذه الأمور إلى عدم الاستقرار الوزاري والبرلماني، فخلال تلك الفترة، تشكلت 38 وزارة بمتوسط عمر 9 أشهر للوزارة الواحدة، كما لم يكمل أي برلمان مدته باستثناء برلمان عام 1945. لهذه الأسباب، تكون التجربة النيابية قد أخفقت.

وبالانتقال للحقبة التالية، نشير إلى أنه بعد أن اندلعت ثورة 23 يوليو، تم إلغاء الأحزاب، وظل الوضع هكذا حتى 11 نوفمبر 1976. وخلال تلك الفترة كان البرلمان الذي تألف من لون واحد قد حكمه وجود تنظيم واحد هو الاتحاد القومي ثم الاتحاد الاشتراكي العربي.

وقد تطورت السلطة التشريعية خلال تلك الحقبة، وذلك في أربع هيئات نيابية للبرلمان (مجلس الأمة). المجلس الأول (22 يوليو 1957-10 فبراير 1958)، وقد حل بعد الإعلان عن الوحدة المصرية-السورية، حيث أعلن دستور مؤقت، كان للرئيس فيه سلطات أكبر من سلطاته في دستور 1956، مما أضعف المجلس النيابي. والمجلس الثاني (21 يوليو 1960-22 يونيو 1961) وهو مجلس الوحدة مع سوريا، وتألف بالتعيين من قبل رئيس الجمهورية، وذلك من قبل مجلس الأمة المصري ومجلس النواب السوري. أما المجلس الثالث (26 مارس 1964-16 أبريل 1968)، فتألف في ظل دستور 1964، وقد بدأ منذ هذا المجلس تخصيص نصف عدد المقاعد على الأقل للعمال والفلاحين، الأمر الذي اعتبره البعض دليلاً على الضعف المؤسسي لأنه حد من مشاركة المهنيين بالمجلس، كما أعطي للرئيس الحق في تعيين ما لا يزيد عن 10 أعضاء. والمجلس الرابع (20 يناير 1969-22 يوليو 1971)، وكان أكثر المجالس تقييداً بسبب هيمنة الاتحاد الاشتراكي عليه. وعامة، فإنه لم يتم أي من هذه المجالس مدته الدستورية، الأمر الذي عكس شكلاً من أشكال عدم الاستقرار المؤسسي على الصعيد البرلماني. أما بالنسبة إلى حقبة الرئيس السادات، فقد ظل البرلمان الذي أصبح يسمى منذ مطلع هذه الحقبة باسم مجلس الشعب لا يختلف كثيراً عن وضع مجلس الأمة إبان الحقبة الناصرية. صحيح أنه تم وضع دستور جديد، إلا أن السمات العامة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لم تتغير. وهي علاقات حكمها وجود خلل بين في العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية، وضعف قدرات هذا المجلس في مجال صنع القرار وفاعلية تأثيره، وضعف مستوى نقده للحكومة. أما بالنسبة إلى رئيس الدولة، فقد أعطى الدستور له سلطات ذات طابع تشريعي بما فيها حقه في

حل المجلس. أما المجلس ذاته فكان يقوم بتنفيذ السياسات التي رسمها الاتحاد الاشتراكي. وكان يقوم بالموافقة على كل ما يطلب منه مع نقاش محدود، إذ لم يكن للمعارضة وجود، وكان في الواقع منصة للسلطة التنفيذية لإعلان القرارات السياسية، ورمزاً لاتساع رقعة المشاركة لدى الشعب في إدارة شؤون الحكومة.

أما النصف الثاني من حقبة السادات وطوال حقبة مبارك، فقد كان المحك الرئيس لتلك الفترة هو الدستور الدائم لعام 1971، إضافة إلى التعددية الحزبية الثالثة عام 1976، والتي أقرها التعديل الدستوري لعام 1980، والذي أقر أيضاً تأسيس الغرفة الثانية للبرلمان والمسماة بمجلس الشورى. وقد اتسمت تلك الحقبة بوجود خلل في التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح السلطة الأولى. وإذا كان هذا الخلل هو السمة العامة للنظام السياسي خلال الفترة (1952-1976)، فإنه يبرز بشكل أكثر وضوحاً خلال فترة التعددية المقيدة، حيث المجتمع متعدد الأحزاب في ظل وجود معظم القيود السابقة. وخلال هذه الفترة شهدت السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشعب 9 برلمانات، الأول كان عام 1976-1979، والثاني 1979-1984، والثالث 1984-1987، والرابع 1987-1990، والخامس 1990-1995، والسادس 1995-2000، والسابع 2000-2005، والثامن 2005-2010، والتاسع عام 2010. وكما هو ملاحظ لم يكمل أي من هذه المجالس مدته الدستورية (5 سنوات) سوى أربع مرات، كما حكم بعدم دستورية 4 من تلك المجالس. على أنه رغم طول مدة كافة تلك المجالس مقارنة بما كان عليه الأمر خلال الحقبة التي سبقت وتلت ثورة يوليو 1952، لم يكن أداء المجلس على الصعيدين التشريعي والرقابي متميزاً، بل على العكس من ذلك، اتسم هذا الأداء بالضعف والترهل، وقد رجع ذلك إلى استمرار بنية الدولة القائمة على وجود نظام يجمع رأسه ممثلاً في رئيس الدولة بين أمرين. أولهما، اكتناز حصانات رأس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي. وثانيهما، إهمال الرقابة والمحاسبة لتلك الرأس كما هي مسطورة في هذين النظامين. إضافة إلى أمور كثيرة كانت تابعة لهذا السبب وتتمحور في حال النظام الحزبي الذي اتسمت به فترة التعددية المقيدة (1976-2010)، وتشوه النظام الانتخابي، وضعف مؤسسات المجتمع المدني، ومحاولة تسييس القضاء لصالح السلطة التنفيذية، وتدجين معظم وسائل الإعلام. خلال تلك الحقبة كان مجلس الشعب -وكذا مجلس الشورى- هو أداة لتمرير السياسات، وتكريس حال الفساد الاقتصادي والاجتماعي لصالح ثلة من رجال الأعمال استمرأ النظام الحاكم التحالف معهم منذ ما سمي بالانفتاح الاقتصادي عام 1974، وما تبعها في تسعينات القرن الماضي من خصخصة غالبية مؤسسات القطاع العام. وسياسياً، لم يكن للبرلمان أي دور في تداول السلطة، بل كان وسيلة لتكريسها، وتحويل الرئيس لما يشبه الآله، كما كان وسيلة لتشريع الكم الأكبر من القوانين المقيدة لحقوق الإنسان كالتعديلات الدستورية لعامي 2005 و2007 التي "دسترت" توريث السلطة، واستمرار العمل بقانون الطوارئ، وتدجين النقابات المهنية، والمحاكمات العسكرية للمدنيين، وضرب الرقابة البرلمانية في مقتل عبر الأغلبية الآلية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم الذي يرأسه رئيس الدولة، والتي أنتت دوماً بالتزوير المنهجي للانتخابات.

من رحم هذا المناخ الاستبدادي ولدت أحداث 25 يناير 2011، التي أدت لخلع رئيس الدولة، وسعت إلى خلق نظام بديل، يقوم على بنية علاقات جديدة بين سلطات الدولة. ومما لا شك فيه، أن تلك البنية لم تكن لتؤسس إلا بوضع دستور جديد وإجراء انتخابات للبرلمان.

وقد جرت الانتخابات البرلمانية والرئاسية وسط مناخ كبير من اللغط في العلاقة بين المجلس الأعلى للقوات المسلحة الحاكم الفعلي للبلاد والقوى السياسية وعلى رأسها جماعة الإخوان المسلمين خاصة والتيار الديني بشكل عام، وهو أمر حكمه عدم الخبرة في العمل السياسي للمجلس العسكري، والضغط

التي فرضتها القوى الدولية خاصة الولايات المتحدة لتسليم السلطة للقوى التي رأتها أكثر تنظيماً وهي جماعة الإخوان المسلمين خاصة والتيار الإسلامي عامة. ورغم ذلك كانت القوى المدنية بأطيافها المختلفة غير بعيدة عن المشهد، لا سيما في الجدل الدائر وقتئذ حول أولوية عقد الانتخابات كما رأى التيار الإسلامي أو وضع الدستور كما رأت القوى المدنية، وكانت الغلبة للرأي الأول. لكن الانتخابات البرلمانية حجمها الإعلان الدستوري في 30 مارس 2011، وهي انتخابات جعلت للبرلمان بمجلسيه سلطة في ترشيح رئيس الجمهورية بتزكية 30 عضواً من أحدهما أو كلاهما لأحد المرشحين أو حق الأحزاب الممثلة ولو بمقعد واحد في أي منهما في تسميه مرشح للرئاسة. إضافة إلى ذلك كان للبرلمان بمجلسيه وحده حق اختيار الجمعية التأسيسية لوضع الدستور. ولكن رغم أن سلطات مجلس الشعب بقت كما هي دون تغيير مقارنة بحقبة مبارك، قلل الإعلان الدستوري من سلطات مجلس الشورى فأعادها لما كانت عليه قبل أن يعدل نظام مبارك دستور 1971 عام 2007، حيث وسع هذا التعديل من سلطات مجلس الشورى.

وعامة، فقد جرت الانتخابات نهاية عام 2011 ومطلع عام 2012 لأول مرة بدون الحزب الوطني الديمقراطي الذي حل بحكم قضائي في إبريل 2011، وأسفرت عن فوز جماعة الإخوان المسلمين وحدها بأكثرية 37% من مقاعد مجلس الشعب البالغة 498 مقعداً منتخباً، وكان مجموع ما فاز به التحالف الديمقراطي الذي يرأسه الإخوان (38%). أما تحالف النور، الذي ضم الأحزاب السلفية بزعامه حزب النور، فقد فاز بـ 21% من المقاعد. وإذا أضيف إلى ذلك المقاعد الـ 10 التي حصل عليها حزب الوسط، فإن التيار الإسلامي يكون قد حصد نحو 358 مقعداً بنسبة 60%، ما شكل أغلبية مريحة له في هذا البرلمان. أما نتائج مجلس الشورى البالغ 180 مقعداً، فكانت الأغلبية فيه لجماعة الإخوان المسلمين وحدها (57%) كما حصد حزب النور (25.6%) من المقاعد، وبذلك يكون التيار الإسلامي قد نال نحو 83% من المقاعد.

على أنه بعد 144 يوماً من انتخابه، حل مجلس الشعب، بعد أن حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون الانتخاب، وأصدر الرئيس محمد مرسي المنتمي لجماعة الإخوان والفائز في انتخابات الرئاسة إعلاناً دستورياً في 21 نوفمبر 2012 منح فيه الجمعية التأسيسية للدستور حصانة من الحل ومنح مجلس شورى سلطات كبيرة، وعين ثلث أعضاؤه من المنتمين لجماعة الإخوان خاصة والتيار الإسلامي عامة. وقد جرى الاستفتاء على الدستور الذي وضعته الجمعية التأسيسية التي انسحب من عضويتها القوى المدنية في ديسمبر 2012، ونال أغلبية نحو 63% من أصوات المقترعين، في ظل مقاطعة التيار المدني للاستفتاء. وقد منح الدستور سلطات كبيرة لمجلس النواب والشورى على حساب الرئيس والسلطة التنفيذية، وأقر أموراً مهمة بشأن الانتخابات البرلمانية كما سيرد تفصيله.

المهم أنه نتيجة مناخ عدم الاستقرار الذي عم البلاد خلال حكم الإخوان، لاسيما بعد إعلان نوفمبر 2012، لم تجر الانتخابات البرلمانية، إذ تفاقمت الأوضاع السياسية إلى أن وقعت أحداث 30 يونيو 2013 و3 يوليو 2013. حيث تولى رئيس مؤقت السلطة بعد الإطاحة بحكم الإخوان، وتم بعد ذلك بأيام فض اعتصامي رابعة والنهضة بعد تحذيرات عدة من استمرار الإعتصامين وتحدى من قبل الإخوان، وقد وقع العديد من الضحايا خلال ذلك.

وفي يناير 2014 تم تقرير دستور جديد عبر لجنة تأسيسية من 50 عضواً، كان غالبيتها من التيار المدني، وقد مثل فيها التيار السلفي الذي شارك في الإطاحة بحكم الإخوان في 3 يوليو 2013. وقد أقر الدستور الذي نال أغلبية 98% من المقترعين، بأمور مهمة بشأن البرلمان نوردها لاحقاً. لكن الملاحظة

العامة أنه منح كسابقه سلطات كبيرة لمجلس النواب مقارنة بالسلطة التنفيذية، إلا أن تلك السلطات كانت أقل بعض الشيء من دستور 2012.

النظام الانتخابي 1866-2015

عرفت مصر أول نظام انتخابي عام 1866 بانتخاب أعضاء مجلس شورى النواب في عهد الخديوي إسماعيل. وقد كان النظام الانتخابي المتبع آنذاك، هو النظام غير المباشر الذي تجري فيه الانتخابات على درجتين، درجة لانتخاب المندوبين، ودرجة كي ينتخب المندوبون ممثلهم في المجلس. وكان نظام الانتخاب وقتئذ هو النظام الأغلي المسمى إعلامياً بالفردى، وقد ظل هذا الوضع حتى عام 1924، عندما أصبح الانتخاب على درجة واحدة وفردياً. وتأرجح بين درجة ودرجتين حتى عام 1938، إلى أن استقرت الأوضاع على الاقتراع على درجة واحدة. واستمر الحال على وجود النظام الفردى وعلى درجة واحدة حتى عام 1983.

ففي أول أغسطس 1983، صدر قانون الانتخاب رقم 114 لسنة 1983، وقد نص هذا القانون على أن "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية النسبية، ويكون لكل حزب قائمة خاصة به، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحين لحزب واحد... ويجب أن تتضمن كل قائمة عدداً من المرشحين مساوياً للعدد المطلوب انتخابه في الدائرة، وعدداً من الاحتياطيين مساوياً له". وقد جاء هذا النظام الانتخابي النسبي المعروف إعلامياً بالقوائم مخالفاً للنظام الانتخابي الأول لمجلس الشورى (مجلس غير تشريعي منشأ منذ عام 1980) والذي جرت انتخاباته بالأغلبية المطلقة، التي تعطي للحزب الفائز بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة في الدائرة، الحق في الحصول على كافة مقاعد الدائرة، دون الاهتمام بالنسب الأخرى التي حصلت عليها القوى السياسية من الأصوات الصحيحة بالدائرة، مهما كان حجمها.

وقد رأت المحكمة الدستورية العليا عام 1986 عدم دستورية القانون 114، بسبب ما يؤدي إليه انتخاب أعضاء المجلس بالقائمة النسبية من حجر على المواطنين غير المنتمين للأحزاب في ترشيح أنفسهم. صحيح أن هذا القانون عزز من قوة الأحزاب، وشجع المواطنين على الانضمام إليها، كما أنه قضى على المنافسة بينهم وبين المستقلين، إلا أنه تجاهل حقيقة أن المستقلين في مصر يشكلون نسبة تفوق كثيراً نسبة الأعضاء المنتمين للأحزاب السياسية. من ناحية أخرى، فإن القانون أدى إلى استبعاد أصحاب الاتجاهات السياسية الإسلامية والناصرية والماركسية، والتي لم تر لنفسها مكاناً داخل نطاق الأحزاب السياسية القائمة، وحد من حرية حركة أحزاب المعارضة، بالنص على عدم جواز إعداد قوائم ائتلافية، بما يجبرها على التنافس مع بعضها البعض، بدلاً من تشكيل جبهة موحدة، في مواجهة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم آنذاك. وقد أدى قرار المحكمة الدستورية إلى حل مجلس الشعب قبل استكمال فصله التشريعي الرابع، الذي بدأ عام 1984، وكان مقرراً له أن يستمر حتى عام 1989. وقد أعد قانون انتخاب جديد (قانون 188 لسنة 1986)، تشابه مع القانون السابق في تحديد عدد أعضاء المجلس بـ448 عضواً منتخباً، وأن يكون لكل حزب قائمة، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحين لحزب واحد. لكنه اختلف معه، إذ أكد على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى، بمعنى أن يكون انتخاب باقي الأعضاء غير الحزبيين الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب من بين المواطنين العاديين المؤهلين للترشيح.

وبذلك حاول المشرع القانوني تلافى عدم الدستورية مع المادة 62، فأعطى المستقلين وفقاً لقانون 188 حق الترشيح. وعلى الرغم من أن هذا التعديل قد جاء بأكبر نسبة من المعارضين في تاريخ مجلس الشعب المنشأ عام 1971، والبرلمان المصري المؤسس عام 1866 (100 عضو تقريباً). إلا أن هذا التعديل كان شكلياً إلى حد كبير، لأنه لم يعط المستقلين سوى مقعد واحد في كل دائرة انتخابية من دوائر الجمهورية البالغ عددها 48 دائرة، وهو أمر لم يتناسب مع الوزن السياسي الضخم للمستقلين، في مواجهة العضوية المحدودة للأحزاب القائمة، بما فيها الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم آنذاك. وبمعنى آخر، فقد جعل القانون الجديد المستقلين بين المطرقة والسندان، مطرقة كثرة عدد المستقلين، والتي تتجاوز عادة عدد مرشحي القوائم الحزبية، وسندان الأحزاب السياسية التي تتطلع إلى المقاعد الفردية كفرصة إضافية للتمثيل بمجلس الشعب. من ناحية أخرى، أبقى القانون على كل سلبات القانون 114 المتعلقة بفرض القيود على الأحزاب بشأن الائتلاف فيما بينها. وأبرز هذه القيود، أنه أبقى على شرط حصول الحزب على نسبة تقدر بـ8% من الأصوات على مستوى الجمهورية، كي تمثل في مجلس الشعب، وقد ثبت أن تلك النسبة كبيرة، وأنها حرمت أحزاب المعارضة من دخول الممثلين عنها إلى المجلس، إذ أنها منعت كلاً من حزبي العمل والتجمع من دخول مجلس 1984، ومنعت الحزب الأخير من التمثيل في مجلس 1987 لحصوله على نسبة أقل من النسبة المقررة من أصوات الناخبين.

وبشكل عام، لم يأت قانون 188 بجديد سوى فتح ثغرة للقوى السياسية غير الحزبية، عبر الترشيح في المقعد الفردي. وعلى أية حال، فقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا قراراً بعدم دستورية القانون الجديد، ومن ثم حل مجلس الشعب، وتم إصدار القرار بقانون رقم 201 لسنة 1990، حيث أصبح عدد أعضاء مجلس الشعب 444 عضواً منتخباً، وأصبح نظام الانتخاب هو النظام الفردي، الذي يتيح لكافة الأشخاص المؤهلين للترشيح خوض الانتخابات دون أية قيود. بما ينهي عملياً وجود الأحزاب السياسية في مجتمع نام لا زال يأمل أن تكون الأحزاب السياسية إحدى أهم وسائل التنمية السياسية فيه. على أن هذا النظام وجد تبريره في الدستور نفسه، فالمادة 87 تشير إلى أن أعضاء مجلس الشعب ينتخبون عن طريق الانتخاب المباشر، والمادة 94 تشير إلى أنه إذا خلا مكان أحد أعضاء المجلس، ينتخب غيره. وعلى هذا الأساس، فإن هذا الوضع يرمي للانتخاب الفردي، ويرفض عملياً الانتخاب بالقوائم الذي يشمل قوائم مرشحين وقوائم احتياطيين يحلون محلهم بدون إجراء انتخابات جديدة.

أما بالنسبة لما يمكن أن يؤخذ على النظام الفردي، فإن هذا النظام يحد من قدرة الأحزاب على التمثيل بالمجلس، كما إنه يجعل المرشح معروفاً أمام ناخبيه بصفته الشخصية كفرد وليس كمنتهم لحزب. من ناحية أخرى يثير النظام الفردي مشكلات كثيرة كالبطجة، والعصبيات، وتغول رأس المال. كما أن هذا النظام يتيح لبعض أعضاء الأحزاب الذين لم يرشحهم حزبهم، المبادرة بترشيح أنفسهم بل والمنافسة مع زملائهم في نفس الدائرة، مما يزيد من فرص الانشقاقات والخلافات الحزبية. من ناحية أخرى، فإن هذا النظام يتجاهل 49.9% من أصوات الناخبين، ويعطي كافة مقاعد الدائرة للحاصلين على 50.1% من الأصوات.

وقد حافظ النظام الانتخابي الفردي—كما حافظ النظام الانتخابي السابقان—على ما نصت عليه المادة 87 م الدستور المصري الدائم لعام 1971، والتي تشير بالأقل نصف عدد أعضاء مجلسي الشعب والشورى عن العمال والفلاحين، وقد عرف القانون المقصود بكل من العامل والفلاح. وقد عدل هذا التعريف عدة مرات كي تكون هناك دقة في الصفة، لكن رغم كافة التعديلات كان هناك ثغرات عديدة قفز من خلالها الكثيرون للبرلمان.

وعلى أية حال، فقد جرت الانتخابات عام 1990 و1995 و2000 و2005 و2010 وفقاً للنظام الأغليبي (الفردي) مع الاختلاف في التفاصيل. فعلى سبيل المثال جرت الانتخابات تحت إشراف قضائي على مستوى اللجان الفرعية، وذلك بالنسبة لعمليتي الاقتراع والفرز منذ عام 2000، وذلك بعد حكم المحكمة الدستورية بعدم دستوري برلماني 1990 و1995 لغياب هذا الإشراف. وفي انتخابات 2005 أقر بإجراء الانتخاب تحت إشراف لجنة عليا للانتخابات يديرها القضاة الحاليين وسابقين وشخصيات عامة ويترأسها وزير العدل، وهي الانتخابات التي جرت على 3 مراحل وفازت فيها الإخوان المسلمون بـ 88 مقعداً. وفي هذه الانتخابات أقر لأول مرة بأن يكون المرشح للبرلمان حاصلاً على شهادة التعليم الأساسي لمن هم بعد مواليد 1970. وفي انتخابات 2010 قوض مناخ الحرية المقيد بدابة، فوفقاً للتعديلات الدستورية التي جرت عام 2007 وقانون مباشرة الحقوق السياسية وقتئذ، جرت الانتخابات في يوم واحد، وذلك خشية أن يحصد الإخوان المزيد من المقاعد كما حدث عام 2005، وتم وضع كوتة للمرأة، وهو ما حدث بوجوب انتخاب 64 امرأة على محافظات الجمهورية في انتخابات 2010. وتراجع الإشراف القضائي على اللجان الفرعية إلى مجرد الإشراف على اللجان العامة، وأصبح دور المجتمع المدني في الانتخابات هو المتابعة بدلاً من الرقابة، واستمر رفض الرقابة أو المتابعة لمؤسسات الدولية على الانتخابات، وبقي للأمن الدور الرئيس في قبول الترشيح للانتخابات.

وقد جرت انتخابات 2011/2012، وتميزت عن سابقتها بإجرائها وفق النظام المختلط، وذلك ما بين الثلثين والثلث لصالح النظام النسبي. أما الدوائر الانتخابية فكان مجلس الشعب يضم 83 دائرة للانتخاب بالنظام الأغليبي، خصص لها 166 مقعداً، و46 دائرة للانتخاب بالنظام النسبي، خصص لها 332 مقعداً. وفي انتخابات الشورى جرى التنافس في 30 دائرة بالنظام الأغليبي للانتخاب 60 عضواً، ونفس الدوائر للانتخاب 120 مقعداً بالنظام النسبي. وقد عرض هذا التقسيم الأخير انتخابات الشورى للنقد، لكبر الدائرة على مستوى الانتخاب الأغليبي. وبالنسبة للعتبة الانتخابية المقررة في انتخابات الشعب والشورى، فقد تقرر عتبة نصف بالمائة على مستوى الجمهورية لتمثيل قوائم القوى السياسية، وتمثيل المرأة بعنصر على الأقل في كل قائمة انتخابية. من ناحية أخرى، ثم النزول بسن الترشيح لمجلس الشعب إلى 25 عاماً، وبقراءة للمرة الأولى على الانتخابات عبر لجنة قضائية، تشكل بشكل كامل من القضاء، وتشرف على الانتخابات بدءاً من فتح باب الترشيح حتى إعلان النتائج. كما أقر بدور هامشي ومحدود للغاية لوزارة الداخلية، وبقتراع الناخبين وفق قاعدة بيانات الرقم القومي، ما ساهم في ردم الهوة بين المؤهلين للاقتراع والناخبين المقيدون التي بلغت نحو 11 مليون ناخب. كما أقر بحق المصريين في الخارج بالمشاركة في الاقتراع، وبتقرير سلطة محكمة النقض في الفصل وليس مجرد التحقيق في صحة عضوية أعضاء البرلمان، وإلغاء الاستشكالات على أحكام القضاء الانتخابي. وقد أعيد في تلك الانتخابات الانتخاب على مراحل، الملغي في انتخابات 2010. وخلال انتخابات مجلس الشورى التي تلت بأيام انتخابات مجلس الشعب جرى المزيد من تحرير العملية الانتخابية بإجراء التصويت في صناديق شفافة ذكية، بدلاً من الصناديق الشفافة التقليدية، كما جرى فرز بطاقات الاقتراع في اللجان الفرعية لا العامة.

وقد أقر دستور 2012 بأمر إيجابي وهو رقابة المحكمة الدستورية المسبقة على دستورية قوانين الانتخاب، وذلك بعد أن استرعى انتباه المشرع الدستوري الطعن المستمر في قوانين الانتخاب وإسقاط البرلمان بعد عقد العديد من الانتخابات. كما ألغى هذا الدستور كوته المرأة التي أقرت في انتخابات 2011/2012، وأبقى على كوته العمال والفلاحين، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعى "التمثيل العادل للسكان والمحافظات". وأقر بأي نظام انتخابي يختاره المشرع القانوني للانتخاب المجلسين في الانتخاب بعد التالي. أما في الانتخاب التالي فقد أقر ببقاء نظام الثلثين والثلث لصالح النظام النسبي (القوائم) مقارنة

بالأغلبية (الفردية)، وذلك مثلما جرت انتخابات 2012/2011. على أن الملاحظة المهمة هنا، هي أنه لم تجرى وفق هذا الدستور أية انتخابات، بسبب الأوضاع السياسية التي جرت في البلاد.

ومع وضع دستور 2014، تم إلغاء مجلس الشوري، والاكْتفاء بمجلس النواب، وإلغاء الرقابة السابقة للمحكمة الدستورية على دستورية قوانين الانتخاب، كما أقر بكوته دائمة للمرأة، وكوته لبرلمان واحد لكل من المسيحيين والعمال والفلاحين وذوي الإعاقة والشباب والمصريين في الخارج. وبالنسبة إلى تقسيم الدوائر، فقد أضاف الدستور على ما ورد في دستور 2012 أن يكون هذا التقسيم "متكافئ بين الناخبين"، وأن يختار الشارع القانوني أي نظام انتخابي يراه منذ الانتخاب الأول التالي للدستور. وأخيراً وليس آخراً، أصبح لرئيس الجمهورية الحق في تعيين 5% من أعضاء مجلس النواب وفق شروط محددة.

وقد وضع رئيس الدولة بصفته المشرع القانوني -إلى أن ينتخب مجلس النواب- قوانين الانتخاب الثلاثة وهي مجلس النواب ومباشرة الحقوق السياسية وتقسيم الدوائر، لكن نظراً للطعون المستمرة في تلك القوانين فشلت المحاولة الأولى لانتخاب البرلمان في مطلع 2015، وجرى تعديل القوانين مرة أخرى في يوليو 2015 كي تتوافق مع الدستور.

وعلى أية حال، فإن قوانين الانتخاب التي أقرت في نهاية الأمر جاءت بأمر مهمة جديدة مقارنة بالقوانين التي جرت على ضوئها انتخابات 2012/2011. فقد تم تقرير نظام انتخابي جديد أساسه انتخاب 568 عضواً، ينتخب منهم 120 عضواً بالقوائم المغلقة المطلقة التي تشكلها القوى السياسية والمستقلين، وذلك عبر 4 دوائر انتخابية على مستوى الجمهورية، اثنان منها يترشح فيها 15 مرشحاً والاثنان الآخران 45 مرشحاً. وتتألف كل قائمة عدد مرشحيها 15 عضواً من 3 مسيحيين واثنان من العمال الفلاحين واثنان من الشباب وشخص من ذوي الإعاقة وآخر من المقيمين خارج مصر، ويكون من بين هؤلاء أو من غيرهم 7 سيدات. وتتضاعف كل تلك الأرقام (أرقام الكوتات) ثلاث أمثال في القائمة المؤلفة من 45 عضواً. وبالنسبة لباقي أعضاء المجلس الـ 448 عضواً فينتخبوا وفق النظام الأغلبية، وذلك بتقسيم الجمهورية إلى 205 دائرة بعضها ينتخب مرشح واحد وبعضها اثنين وبعضها ثلاثة وبعضها أربعة حسبما يقرره قانون تقسيم الدوائر. وبالنسبة لشروط الترشيح، أوجب القانون على كافة المرشحين دون استثناء أن يكونوا حاصلين على شهادة إتمام شهادة التعليم الأساسي، وأن يتم توقيع الكشف الطبي على المترشحين.

تجري المرحلة الأولى خارج مصر يومي السبت والأحد و17 و18 أكتوبر 2015 وداخل مصر يومي الأحد والاثنين 18 و 19 أكتوبر 2015 وانتخابات الإعادة خارج مصر يومي الاثنين والثلاثاء 26 و 27 أكتوبر 2015 وداخل مصر يومي الثلاثاء والأربعاء 27 و 28 أكتوبر 2015

المحافظة	عدد الدوائر	عدد أقسام الشرطة	دوائر منتخب مرشح واحد	دوائر منتخب مرشحان	دوائر تنتخب ثلاث مرشحين	دوائر تنتخب أربعة مرشحين	جملة المقاعد الفردية	جملة مقاعد القوائم	المقاعد ونسبة تمثيل المحافظات في برلمان 2015 (الجملة 568 مقعداً)	المقاعد ونسبة تمثيل المحافظات في برلمان 2012 (جملة 498 مقعداً)	عدد الناخبين قياساً لبيانات انتخابات رئاسة الجمهورية 2014
الجيزة	16	22	-	13	1	2	37	11	(%8.5)48	(%6)30	4606441
الفيوم	6	9	-	3	3	-	15	4	(%3.3)19	(%3.6)18	1656066
بنى سويف	7	9	1	5	1	-	14	3	(%3)17	(%3.6)18	1531473
المنيا	9	15	1	2	4	2	25	6	(%5.5)31	(%4.8)24	2850857
أسيوط	9	14	-	7	2	-	20	5	(%4.4)25	(%4.8)24	2256304
سوهاج	12	17	3	8	1	-	22	6	(%4.9)28	(%6)30	25349102
قنا	7	10	2	2	3	-	15	4	(%3.3)19	(%3.6)18	1700686
الأقصر	5	6	4	1	-	-	6	2	(%1.4)8	(%1.2)6	710372
أسوان	5	8	2	3	-	-	8	2	(%1.8)10	(%1.2)6	899358
الوادي الجديد	2	5	-	2	-	-	4	1	(%0.9)5	(%1.2)6	149843
البحر الأحمر	3	8	2	1	-	-	4	1	(%0.9)5	(%1.2)6	264930
الإجمالي	81	123	15	47	15	4	170	45	215	186	19161242
الإسكندرية	10	17	2	3	3	2	25	7	(%5.6)32	(%4.8)24	3467139
بحيرة	10	18	1	4	2	3	27	7	(%6)34	(%6)30	3418117
مطروح	2	9	-	2	-	-	4	1	(%0.9)5	(%1.2)6	230349
الإجمالي	22	44	3	9	5	5	56	15	71	60	7115605
إجمالي المرحلة	103	167	18	56	20	9	226	60	286	246	26276847

تجري انتخابات المرحلة الثانية خارج مصر يومي السبت والأحد و21 و22 نوفمبر 2015 وداخل مصر يومي الأحد والاثنين 22 و23 نوفمبر 2015 وانتخابات الإعادة خارج مصر يومي الاثنين والثلاثاء 30 نوفمبر و 1 ديسمبر 2015 وداخل مصر يومي الثلاثاء والأربعاء 1 و 2 ديسمبر 2015

المحافظة	عدد الدوائر	عدد أقسام الشرطة	دوائر منتخب مرشح واحد	دوائر منتخب مرشحان	دوائر تنتخب ثلاث مرشحين	دوائر تنتخب أربعة مرشحين	جملة المقاعد الفردية	جملة مقاعد القوائم	المقاعد ونسبة تمثيل المحافظات في برلمان 2015 (الجملة 568 مقعداً)	المقاعد ونسبة تمثيل المحافظات في برلمان 2012 (جملة 498 مقعداً)	عدد الناخبين قياساً لبيانات انتخابات رئاسة الجمهورية 2014
القاهرة	24	46	7	10	6	1	49	14	(%11.1)63	(%10.8)54	6771437
قليوبية	10	16	2	2	5	1	25	7	(%5.6)32	(%3.6)18	2755292
الغربية	11	22	-	5	5	1	29	8	(%6.5)37	(%7.2)36	3860885
كفر الشيخ	8	14	3	3	1	1	16	4	(%3.7)20	(%3.6)18	1966734
الغربية	9	13	-	3	6	-	24	7	(%5.5)31	(%6)30	3063129
المنوفية	9	12	3	3	1	-	20	5	(%4.4)25	(%4.8)24	2329542
الإجمالي	71	123	15	26	24	6	163	45	208	180	20747019
بور سعيد	3	11	2	1	-	-	4	1	(%0.9)5	(%1.2)6	458481
الإسماعيلية	4	10	2	2	-	-	6	2	(%1.5)8	(%1.2)6	747070
السويس	1	5	-	-	-	1	4	1	(%0.9)5	(%1.2)6	401870
الشرقية	13	23	2	6	4	1	30	7	(%6.5)37	(%6)30	3742698
دمياط	3	9	-	2	1	-	7	2	(%1.7)9	(%2.4)12	905598
شمال سيناء	4	11	3	1	-	-	5	1	(%1.1)6	(%1.2)6	226355
جنوب سيناء	3	10	3	-	-	-	3	1	(%0.7)4	(%1.2)6	85335
الإجمالي	31	79	12	12	5	2	59	15	74	72	6567407
إجمالي المرحلة	102	202	27	38	29	8	222	60	282	252	27314426
المجموع الكلي للمرحلتين	205	369	45	94	49	17	448	120	568	498	53591273

في تقييم النظام الانتخابي 2015

دون الخوض في التفاصيل يتسم النظام الانتخابي الحالي الذي كرسه دستور 2014 وقوانين العمل الانتخابي الثلاثة بالعديد من المثالب يمكن حصرها فيما يلي:

- أن الدستور في سبيل إقراره بأغلبية كبيرة مقارنة بدستور 2012 سعى إلى جلب الاسترضاء للعديد من الفئات. ففي معرض حديثه على الانتخابات أقر بوضع سبع كوتات على النحو المذكور آنفاً (مواد الدستور 11 و243 و244)، ما شكل عائقاً كبيراً أمام وضع نظام انتخابي يمكن من خلاله تمثيل المجتمع تمثيلاً حقيقياً. جدير بالذكر أن رد اللجنة الوزارية التي كلفت بوضع القوانين الانتخابية على النقد الشديد الذي تعرضت له اللجنة بسبب فحوى القوانين الانتخابية الثلاثة، كان في الأصل أنها تقف مغلولة الأيد أمام

وضع طريقة لتمثيل الكوات السبع التي أقرها الدستور، ولا تستطيع أن تأتي بنظام يحقق هذا التمثيل إلا بالنظام الوارد في هذه القوانين.

- أن الدستور غل يد كافة الساسة بإلغاء الرقابة اللاحقة للمحكمة الدستورية على قوانين الانتخاب، ما جعل كل صاحب مصلحة الحق في الطعن على تلك القوانين بعد سنها، وهو أمر أحر العملية الانتخابية، التي كان مقرر بدء إجراءاتها في منتصف يوليو 2014.

- أنه نظام انتخابي اعتمد بشكل كامل على نظام الترشيح الفردي، لذلك فهو نظام أغلبي بنسبة 100%. وما كلمة قوائم الموجودة في قانون مجلس النواب سوى كلمة للتعمية على الواقع العملي، إبان إجراء العملية الانتخابية. فالقائمة التي تفوز بـ 51% من عدد المقاعد ستحصد كل المقاعد، وكأن القائمة هي فرد أو مرشح فاز بنسبة 51%. ويسمى هذا النظام بالقائمة المطلقة، وهو نظام هجرته كافة النظم الانتخابية في العالم بأثره.

- أن النظام الانتخابي السابق نظام يتجاهل 49% من أصوات الناخبين، لأنه يعتمد على الفوز بالأغلبية وإهمال النسبية في التمثيل.

- أن النظام الذي ستجرى على ضوءه الانتخابات والمقر في القوانين الانتخابية هو نظام يعزز الطائفية والمناطقية والشذ العائلي، إذ يركز على الانتخاب الأغلبي بنسبة 100% رغم إشارته لوجود نظامين فردي وقوائم مطلقة، والمعروف أن هذا النظام وفقاً للأدبيات النظرية (وهو ما ثبت في الواقع العملي) يؤدي في النظم السياسية البازغة ديمقراطياً للترويج للعنف الانتخابي والرشاوى الانتخابية والعصبيات القبلية والعائلية.

- يتصف النظام الانتخابي المشار إليه بأنه لا يعير اهتماماً بأي حال للأحزاب السياسية، ومن ثم فهو لا يتناقض فحسب مع المادة 5 من الدستور الذي تعتبر التعددية هي المقوم الرئيس للنظام السياسي، بل وأيضاً يتناقض مع العملية السياسية برمتها من زاوية كون الأحزاب هي مرتبط التنمية السياسية لأي دولة متمدينة، وفي الواقع المصري لكون الدستور يسمي رئيس الحكومة من خلال حزب أو ائتلاف الأغلبية من زاوية أخرى. ومن ثم فإن النظام الحالي الذي يعطي للمستقلين الغلبة في البرلمان سيصعب إلى حد كبير من اختيار رئيس وزراء حزبي. إذ أن هذا النظام يزيد من ضعف الأحزاب ولربما ينهي وجودها، حيث يجعلها بين شقى الرحى، رعى تجعلها تعاني في البحث عن مرشحي العائلات والقبائل في ترشيح الـ 448 مقعداً، لتجذبهم رغم أنهم ليسوا من أعضائها، ورحى استيفاء الكوات السبع الذي أتى بها "دستور الترضيات" في ترشيح الـ 120 مقعداً. وكل ما سبق يندر بانشقاقات كبرى في البرلمان.

- في الواقع العملي، يجعل النظام الانتخابي الراهن الوظيفة الرئيسة للأحزاب السياسية أن تتحالف رغم أن وظيفتها التي خلقت من أجلها منذ عدة عقود هي أن تتنافس. وقد وصل الأمر إلى أن تصدر الدولة رسمياً تفضيل لقائمة موحدة، ثم تدعو لتأليف قائمة موحدة بين الأحزاب (المتنافسة) وهو ما يعنى عملياً إلغاء الانتخابات في شق القوائم وتحويلها لتعيين 120 عضواً من أعضاء البرلمان، بخلاف الـ 5% التي أقرها الدستور لرئيس الجمهورية بضوابط.

- وبنفس الأمر فإن هذا النظام يؤدي لحالة من السيولة في التحالفات الحزبية إلى الحد الذي يجعل الناخب يرى الاشتراكي مع الرأسمالي في قائمة، والثوري مع فلول مبارك في قائمة، وهو ما يندر بخرائط جديدة وتحالفات غريبة أخرى تحت قبة البرلمان القادم.

- وعملياً، فإن النظام المسطور حالياً يجعل رئيس الحزب وقياداته في قائمة والحزب كمؤسسة في قائمة أخرى تتنافس معه، ومن ثم ربما نجد رئيس أحد الأحزاب في مؤتمر انتخابي يروج لقائمه وتالي له يروج فيه لحزبه، وكل حسب الجلباب الذي يرتديه.

- إضافة إلى ما سبق، فإن النظام المقر يتسم بعدم المساواة بين المرشحين والناخبين على السواء، إذ يجعل ناخب ينتخب 15 شخص وآخر ينتخب 45، وربما ودون تخطيط ينتخب أي منهما في الشق الفردي كما يحلو للبعض التسمية مرشح واحد، أو مرشحين، أو ثلاثة مرشحين، أو أربعة.

وعلى أية حال، فقد جرت مياه كثيرة خلال الأسابيع التي تلت وضع هذه القوانين، وكذلك الأسابيع التي سبقتها، وخلال هذا الأمر حدث ما يلي:

- طرحت العديد من الأفكار البديلة لتجاوز النظام الانتخابي المتصل بالقائمة المطلقة مع المقاعد الفردية، لكن السلطة أصمت الأذان بشكل كامل عن قبول أية بدائل، متذرة بأن كافة المطروح غير دستوري، وكأنها هي التي أنتجت قوانين لم يحكم بعدم دستورتيتها، كما حدث بالفعل بعد عدة أيام من وضع القوانين الثلاثة في الربع الأول من العام 2015. وفي هذا الصدد يشار إلى البديل الأول، وهو 50% قوائم حزبية نسبية تمثل فيه الكوتات السبع، و50% أغلبي. والبديل الثاني، وهو المسمى 20 40 40 ، ويتلخص في وجود 8 قوائم مطلقة على مستوى الجمهورية يخصص لها 20% من المقاعد تمثل خلالها الكوتات الدستورية، و40% من المقاعد للقوائم الحزبية النسبية، و40% المتبقية من المقاعد للنظام الفردي. أما البديل الثالث وهو الأقرب للنظام الذي أقرته السلطة فهو الثلثين للفردي والثلث بنظام القوائم المطلقة بحيث يكون لكل محافظة من المحافظات الـ 27 قائمة حتى إذا ما خسرت قوى سياسية في محافظة لا تخسر في أخرى.

- تعديل السلطة التنفيذية بموجب قرار بقانون صدر في يوليو 2015، قانون المحكمة الدستورية، وكان فجوة التعديل منح الحرية للمحكمة الدستورية في الفصل في الطعون على قوانين الانتخاب دون التقيد بمدى زمني. وكان ذلك إشارة ليس فقط إلى رغبة السلطة في إطالة الفصل في الطعون حتى ينعقد البرلمان، بل منح البيروقراطية القضائية فسحة من الوقت، فإذا كان البرلمان القادم غير مرضى عن أدائه من قبل السلطة، يتم التعجيل بإجراءات الطعن، وإن كان العكس، فترجى المحكمة قرارها لعدة أشهر وربما سنوات.

- رفض الجهة القائمة بإعداد القوانين الثلاثة (وزارة العدالة الانتقالية) مقترح من أحد القائمين على إعداد القانون بأن يكون حل المجلس إذا ما حكم بعدم دستورية قانون الانتخاب، قائم عقب انتهاء الفصل التشريعي (ومدته 5 سنوات) وليس حالاً. وهذا الأمر يجعل السلطة -مع التعديل السابق لقانون المحكمة الدستورية- حرة الحركة في بقاء البرلمان من عدمه.

دور المجتمع المدني في الإصلاح الانتخابي

يتسم دور منظمات المجتمع المدني في عملية الإصلاح الانتخابي بالأهمية، رغم أن السلطة في مصر لا تعير اهتماماً كبيراً بعمل تلك المنظمات. وقد بدأ اهتمام منظمات المجتمع المدني في مصر بالشأن الانتخابي كنتيجة عملية للاتصال بالبيئة الخارجية، فتلك البيئة ممثلة في البلدان والهيئات والمنظمات الدولية نقلت خبرتها في الرقابة إلى تلك المنظمات المحلية، كما مولت العديد من تلك البلدان والهيئات الدولية عملية الرقابة في مصر.

ورغم أن رقابة المجتمع المدني في مصر على الانتخابات قد ركزت على يوم الاقتراع، إلا أنها أصبحت الآن تشمل مجالات متعددة، فهناك رقابة على الإطار القانوني ومدى ملائمته للسياق والظرف المحلي، وملائمة الإجراءات والتحضيرات الانتخابية بما في ذلك تدريب موظفي الانتخابات، ترسيم الدوائر الانتخابية، تسجيل الناخبين، برامج التوعية وتوفير المعلومات، تسجيل الأحزاب والمرشحين،

حرية التجمع والحركة، حرية التعبير وتكافؤ الفرص في الوصول إلى وسائل الإعلام، الحملات الانتخابية، عملية الاقتراع، فرز وعد الأصوات، الطعون الانتخابية.

وخلال عهد مبارك رفضت مصر الرقابة على الانتخابات، ولكن نتيجة حكم قضائي، أصبحت الرقابة إجراء معترف به بدء من انتخابات عام 2005، وشمل منذئذ الاستفتاءات والانتخابات البرلمانية والرئاسية. وقد أقرت الرقابة بشكل قانوني في قانون مباشرة الحقوق السياسية للمرة الأولى عام 2007. فقانون مباشرة الحقوق السياسية عند تعديله بالقانون رقم 18 لسنة 2007 أقر في البند "ك" من المادة 3 مكرر "و" ب (وضع قواعد وإجراءات مشاركة منظمات المجتمع المدني في متابعة عملية الاقتراع والفرز) وبذلك استبدل القانون كلمة "رقابة" المتعارف عليها دولياً بكلمة "متابعة"، وهو ما يدل على الرغبة في غل يد تلك المنظمات بشأن الرقابة على العملية الانتخابية. فكلمة "رقابة" التي تقل عن مستوى الإشراف، هي أكثر فاعلية من مفهوم "المتابعة"، الذي يقتصر على خطوات محددة ترتبط بالنظر عن بعد لمتابعة أعمال انتخابية لا سيما إبان الاقتراع والفرز. وقد شهدت الانتخابات والاستفتاءات التي جرت في عهد مبارك منذئذ تضيق كبير على أعمال الرقابة.

وعامة، فقد أقرت اللجنة العليا للانتخابات وقتئذ عدة قرارات لتنظيم مسألة رقابة المجتمع المدني، فالمادة الأولى من قرارها بشأن عمل تلك المنظمات ذكرت "تصرح اللجنة العليا للانتخابات للمجلس القومي لحقوق الإنسان بتلقي طلبات منظمات المجتمع المدني لمتابعة العملية الانتخابية، على أن يقوم المجلس بإرسال البيانات الخاصة بهم إلى اللجنة العليا للانتخابات للنظر في إصدار التصاريح اللازمة، ولا يخل ذلك بحق المنظمات المشار إليها في اللجوء بطلباتها مباشرة إلى أمانة اللجنة العليا للانتخابات". والمادة الثانية تقول "تقوم اللجنة العليا للانتخابات بالتنسيق مع المجلس القومي لحقوق الإنسان في الأمور المتعلقة بأعمال متابعة أعضاء منظمات المجتمع المدني المصرية للعملية الانتخابية" والمادة الرابعة تنص على أن "تصدر الأمانة العامة للجنة العليا للانتخابات التصاريح اللازمة لمتابعة العملية الانتخابية....". والمادة الخامسة تقول بشأن مهمة أعضاء المنظمات في لجان الاقتراع والفرز "لا يجوز التدخل في عمل رئيس اللجنة أو أعضائها أو توجيه ملاحظات أو استفسارات لأي منهم، أو إجراء حوارات أو استطلاعات رأي داخل اللجان مع الناخبين أو مندوبي المرشحين". وعامة، أقرت اللجنة عدة قيود لعمل المنظمات مثل منع إجراء استطلاعات رأي، ودخول لجان الاقتراع والفرز وفق شروط محددة. وقبل ذلك الالتزام بثلة من الاشتراطات المتصلة بهوية الأشخاص والمنظمات القائمة بالرقابة، كأن تكون تلك المنظمات ذات خبرة في مجال الانتخابات، وأن القائمين بالرقابة التابعين لتلك المنظمات يتصفون بصفات محددة منها المهنية وعدم التحزب...إلخ. وعلى أية حال، فقد تعرضت تلك الاشتراطات والقيود لانتقادات العديد من منظمات المجتمع المدني المصرية والدولية.

أما بالنسبة إلى هوية المنظمات، فقد ظلت الرقابة الأجنبية على تلك الانتخابات غائبة، خشية ما كان يسميه النظام إبان عهد مبارك بانتهاك السيادة، رغم أن مصر كانت تشارك في الرقابة على الانتخابات التي كانت تجرى في بلدان خارجية. لكن تلك الرقابة أو المتابعة أصبحت مقبولة من قبل السلطة عقب يناير 2011. وحقيقة الأمر فإن رفض الرقابة الأجنبية حتى انتهاء عهد مبارك كانت مرتبطة بحجم التجاوزات خلال الانتخابات، وهي التجاوزات التي عبر عنها باكتساح الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم ومماليه من المستقلين لمعظم مقاعد البرلمان، في كافة الانتخابات التي جرت خلال هذه الفترة.

أما فيما يتعلق بأبرز السلبيات التي رصدتها المنظمات خلال عملية "متابعة" العملية الانتخابية إبان عهد مبارك، فقد رصدت المنظمات عدم حياد الأجهزة الأمنية، واستخدام صناديق غير شفافة خلال الاقتراع، وعدم تنقية وتحديث الجداول الانتخابية، ونقل الناخبين جماعة والتصويت الجماعي لصالح قوى سياسية

بعينها، وتزايد أعمال العنف والبلطجة من قبل بعض المرشحين، والتأثير على إرادة الناخبين عن طريق شراء أصواتهم الانتخابية، وعدم سرية التصويت أحياناً، واستخدام الدين والمال العام في الدعاية، والاعتداء على بعض الناخبين والإعلاميين والمراقبين، وتعرض بعض القضاة المشرفين على الاقتراع لضغوط.

وخلال انتخابات 2012/2011 أدارت اللجنة العليا للانتخابات الانتخابات البرلمانية، وأقرت ببعض الخطوات المشابهة في "متابعة" منظمات المجتمع المدني للانتخابات. وكانت الملاحظة الأبرز هي قبول إشراك المنظمات الدولية في عملية "المتابعة"، وكذلك تخطى دور المنظمات للمرة الأولى الرقابة على العملية الانتخابية إبان الاقتراع والفرز إلى الرقابة من بدء عملية الترشيح حتى إعلان النتائج، سواء بشكل جمعي أو بشكل متخصص في خطوات محددة دون أخرى. وقد قررت اللجنة العليا في هذا الصدد، بثلة من الشروط منها أن المتابعة تخص المنظمات العاملة في مجال التنمية السياسية ودعم الديمقراطية، وأن هذا الأمر يتم بعد الحصول على تصاريح من اللجنة القضائية، مع تقديم بيان بأسماء المتابعين وصفاتهم وأرقام هوياتهم الشخصية وصورهم الشخصية ونطاق عملهم المكاني ومؤهلهم العلمي، ويضاف جنسياتهم وصور جوازات سفرهم للأجانب منهم والعاملين وفق تصريح من وزارة الخارجية في الحقل المدني، وتقدم كل تلك الطلبات للمجلس القومي لحقوق الإنسان ليسجلها ويعرضها على اللجنة العليا للانتخابات، أي أن مهمة المجلس القومي مهمة صورية إلى حد كبير.

وعلى أية حال، فقد انحسرت الملاحظات السلبية لمنظمات المجتمع المدني على "متابعة" الانتخابات والاستفتاءات المصرية بعد 25 يناير 2011. فتدخل الأمن والصناديق غير الشفافة، والعبث بسجلات الناخبين، والقيود والتصويت الجماعي لصالح قوى سياسية محددة، كلها أمور لم يعد لها وجود. وكل ذلك يؤكد اقتراب مصر تدريجياً من تنفيذ "وثيقة ضمانات وسلامة الانتخابات" التي أقرها الاتحاد البرلماني الدولي في باريس في 26 مارس 1994، والتي تضمنت في البند رابعاً فقرة 7 و9 ضرورة إجراء الانتخابات في "حضور ممثلين عن الأحزاب ومراقبين معتمدين".

والآن وخلال انتخابات مجلس النواب الحالي، أصدرت اللجنة العليا للانتخابات عدة قرارات تخص "متابعة" العملية الانتخابية، وقد اتسمت تلك القرارات بعدة سمات:

أولها: أنها لم تلغ أية قيود فرضتها في السابق على المنظمات المصرية والأجنبية، بل على العكس أنها أمنت في المزيد من الاشتراطات، بدعوى تنظيم العملية الانتخابية، وقد كانت تلك الاشتراطات أو القيود محلاً لنقد المنظمات المصرية والدولية. هنا يشار إلى استحداث اللجنة العليا في الوقت الراهن نظام الأكواد الممنوحة للمتابعين خشية من اندساس آخرين ممن لم يصرح لهم بالمتابعة.

ثانياً: أنها ألغت دور المجلس القومي لحقوق الإنسان في تنظيم عملية رقابة المنظمات على العملية الانتخابية، وهو الدور الذي كان قائماً حتى خلال انتخابات 2012/2011.

ثالثاً: أنها أضافت آليات رسمية جديدة للمتابعة، وهنا يشار لما يلي:

أ - القرار 20 في 2014/10/22 بتشكيل لجان مراقبة لرصد تجاوزات الدعاية في المحافظات، مؤلفة من سكرتير عام المحافظة رئيساً و2 ممن يعينهم المحافظ، وتحيل اللجنة التجاوزات المرصودة للنيابة العامة للتحقيق. وهنا لا يبدو أن هناك تحوفاً من وجود موظفين رسميين على رأس تلك اللجنة، لا سيما وأنه لم يعد هناك حزب ينتمي له رئيس الدولة.

ب- القرار 8 في 2015/1/19 بتشكيل لجان متابعة الأداء الإعلامي في الانتخابات، ورغم أن هذه اللجنة سبق تشكيلها في الانتخابات الأخيرة التي جرت في عهد مبارك وانتخابات 2012/2011 إلا أن

أهم ما يميز اللجنة هذه المرة فضلا عن اتساع تشكيلها، أنها أصبحت تابعة للجنة العليا للانتخابات وليس لوزارة الإعلام.

بنود إصلاحية لتحقيق مبدأ عدالة ونزاهة الانتخابات

حققت الخطوات التي اتخذت بعد 25 يناير 2011 العديد من الأهداف التي ابتغاها الكثيرون من أجل تحقيق انتخابات حرة ونزيهة. ولعل من الأهمية بمكان بعد هذا العمل الإشارة إلى عدة أمور بهدف تحقيق عدالة ونزاهة الانتخابات. وهذه الأمور يمكن أن تكون قابلة للتحقيق على المدى البعيد أو المتوسط، وبعضها الآخر قابل للتحقيق على المدى القصير:

أولا - إجراء تعديل دستوري يحد من القيود التي أدت وربما تؤدي إلى تعطيل إجراء الانتخابات، ولا نقصد هنا إلغاء الكوتات السبع التي كانت أحد أهم أسباب تعطيل الانتخابات، لأن تلك الكوتات -بحكم الدستور- ملغى 6 منها بعد التأم البرلمان ولو ليوم واحد. بل نقصد بها أمور أخرى على رأسها:

أ- عودة الرقابة السابقة للمحكمة الدستورية على قوانين العمل الانتخابي، دون أن يلغى ذلك الرقابة اللاحقة في أمور ربما يستدعيها التطبيق والممارسة.

ب - التخفيف من غلواء شروط تقسيم الدوائر الانتخابية على النحو الوارد في الدستور، ما يؤدي إلى تحقيق العدالة في التقسيم دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العملية الانتخابية.

ثانياً - سن نظام انتخابي جديد يحقق عدالة أكبر في التمثيل ورضاء أوسع من قبل الأحزاب والقوى السياسية، عوضاً عن النظام القائم الذي جعل للأحزاب هماً لا يتفق مع وظيفتها، وهو التحالف بدلا من التنافس. هنا يشار إلى أن التمثيل النسبي كان النظام الأساسي الذي قبلته الغالبية العظمى من النظم التعددية في العالم، وذلك مع بداية الأخذ بالنظام التعددي منذ عده عقود، إلى أن أخذت الآن بالنظام الأغلي، بعد أن تغلغت الأحزاب السياسية في كافة أركان العملية السياسية في المجتمعات. هنا سنتعش الأحزاب السياسية، وتتعقد انتخابات بدون عنف، وبدون رشواي انتخابية، وستشكل حكومة بسهولة ويسر... إلخ.

ثالثاً - توحيد قوانين العمل الانتخابي (النواب-مباشرة الحقوق السياسية-تقسيم الدوائر-الأحزاب السياسية) بدلا من التشتت القائم حالياً، المؤدي إلى إرباك أطراف العملية الانتخابية.

رابعاً - صياغة تشريعات محددة تضمن تنظيم حقيقي للدعاية الانتخابية، بما يضمن منع كامل للدعاية الدينية، وكذلك تحديد مواقع (أماكن) وأزمنة للدعاية، لتجنب التشوه البصري والسمعي للناخبين من مستقبلتي تلك الدعاية، وكذا تنظيم مصدر وسقف الإنفاق الدعائي.

خامساً - تحسين مستوى الإشراف الرسمي وغير الرسمي على العملية الانتخابية ومن ذلك تحقيق ما يلي:

أ - تدريب القضاة على العملية الانتخابية، مقابل حالة الإرباك التي تتصف بها العملية الانتخابية، نتيجة عدم فهم هؤلاء بشكل جيد لمهامهم، لا سيما وأن الانتخابات ستجرى لمدة العشر سنوات التالية لوضع الدستور تحت إشراف كامل من القضاة.

ب - تقرير الرقابة -وليس مجرد متابعة- على الانتخابات البرلمانية من قبل منظمات المجتمع المدني، بما يحقق عدالة ونزاهة أكبر فيما يتصل بالأمور الإجرائية والموضوعية المتصلة بحرية عمل تلك المنظمات.