

AN
DE

الشبكة
العربية
لديمقراطية
الانتخابات

تقرير الفريق العربي لمراقبة انتخابات مجلس الشعب المصري

القاهرة ١٤ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١١

تقرير الفريق العربي لمراقبة انتخابات مجلس الشعب المصري

القاهرة ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١

قام وفد من الخبراء العرب يمثلون الشبكة العربية من أجل ديمقراطية الانتخابات بزيارة مصر للتعرف على المناخ السياسي والقانوني والإداري الذي ستجري فيه انتخابات مجلسي الشعب والشورى بدءاً من يوم ٢٨ نوفمبر ٢٠١١. وقد تأسست الشبكة في العام ٢٠٠٩، وقامت بمراقبة الانتخابات النيابية والبلدية في لبنان عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠، ثم الانتخابات الرئاسية بموريتانيا عام ٢٠٠٩، في السودان عام ٢٠٠٩ وفي تونس عام ٢٠١١.

ضمت البعثة الاستطلاعية زملاء من كل من لبنان والاردن وفلسطين والبحرين واليمن والسودان والعراق وتونس ومصر. والتقت على مدار ثلاثة ايام بين ١٣ و١١ تشرين الثاني/نوفمبر بكل من :

- نائب رئيس الهيئة العليا للانتخابات المستشار علاء قطب
- مدير وحدة الانتخابات في وزارة الداخلية اللواء رفعت قمصان
- رئيس وحدة الانتخابات في المجلس القومي لحقوق الانسان الاستاذ حازم منير
- رئيس وحدة الانتخابات في حزب الوفد
- الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي ممثلاً عن الكتلة المصرية
- الحزب التحالف الشعبي الاشتراكي ممثلاً عن ائتلاف الثورة مستمرة
- حزب العدل
- حزب الحرية والعدالة (الذراع السياسي لجماعة الإخوان المسلمين)
- وعدد من منظمات المجتمع المدني

وقد خلص الوفد من خلال المشاهدات واللقاءات الى الملاحظات التالية:

أ- المقدمة

تجري الانتخابات المصرية في ظل مناخ جديد ومختلف نوعياً، لاسيما بعد سقوط رأس النظام واتخاذ قرار بحل الحزب الحاكم الذي سيطر على الحياة العامة في البلاد لاكثر من ٣٠ سنة. ومما لا شك فيه ان هذه الانتخابات ستؤدي الى اعادة تشكيل السلطات، والى فتح المجال امام انطلاق العملية السياسية من جديد في ظل حراك سياسي كثيف واهتمام من قبل مختلف الاوساط السياسية والاجتماعية والشعبية المصرية بالشأن العام. كما أن هذه الانتخابات تنظم لأول مرة في مناخ يتيح التعددية الحزبية بمختلف اطيافها ومن غير قيود او موانع تحول دون المشاركة الفعلية والحقيقية للمواطنين.

في هذا السياق لاحظ الوفد أن الادارة العامة بوزارة الداخلية المنظمة للانتخابات تتمتع بجهوزية كافية، مستفيدة من خبراتها السابقة، وكذلك من تجارب دولية بما أتاح لها توفير المستلزمات الاساسية لمسار طبيعي ولضمان قدر من سرية العملية الانتخابية. كما وفر المناخ السياسي الجديد فرصة امام المجتمع المدني لكي يتمتع بقدرة أفضل على الرصد ومتابعة الانتخابات بشكل عام، ومواكبة العملية منذ انطلاقتها بعد دعوة الهيئات الناخبة، والاعلان عن موعدها، وانطلاق الحملات الانتخابية، وصولاً الى يوم الاقتراع ومن ثم اعلان النتائج. رغم أن هذه القدرة لا تزال في حاجة إلى مزيد من الدعم السياسي والتشريعي في ظل بروز بعض المواقف المتشنجة في العلاقة مع المجتمع المدني.

ب- الاطار السياسي العام

١- دولياً:

واكبت دول العالم على مدى العشرة اشهر الماضية مجريات الثورة المصرية باعجاب شديد، وأيدت التغيير الذي حصل على مستوى رأس النظام وبعض الدوائر المحيطة به، وهي تتطلع الى استكمال الشعب المصري ثورته المجيدة باعادة تكوين الدولة المدنية الديمقراطية التي تقوم على مبادئ احترام حقوق الانسان ودولة القانون والمؤسسات.

كما يراقب العالم باهتمام شديد مجريات العملية الانتخابية في مصر، بوصفها محطة اساسية وهامة من محطات التحول هذا. وهو من حيث المبدأ يدعم هذا المسار الديمقراطي والمفترض ان يؤدي الى اعادة تكوين السلطة والبنية التشريعية، وهو داعم لهذه العملية على مختلف المستويات السياسية والادارية وعلى المستويين المادي والتقني

٢- عربياً:

لا زالت المنطقة العربية تشهد حالة من الاربك الشديد منذ اندلاع الثورات الشعبية ضد الانظمة الاستبدادية وللمطالبة باحترام حقوق الانسان والعيش بحرية وكرامة. فالمنطقة تعيش لحظة تحولات كبيرة شهدت خلالها تونس انتخابات ديمقراطية ونزيهة، جرت لأول مرة في ظل حرية تامة ونظام انتخابي متميز، وأدت الى انتخاب مجلس تأسيسي سيعمل على إقرار دستور جديد ومن ثم اعادة تكوين السلطات التشريعية والتنفيذية.

كما لاتزال دول عربية اخرى تعيش تخبطا يتراوح بين سقوط مدوي للنظام على اثر اعمال عسكرية مدعومة من قبل قوى خارجية أدت الى تدمير كبير في بنية النظام. وبين بلدان لاتزال الثورات فيها تتحدى الانظمة القائمة وتدعو الى سقوطها، وفي بعض الحالات لا يستبعد أن تؤدي التطورات المفتوحة الى تدهور مأساوي للأوضاع في حال لم يذعن المسؤولون لمطالب شعوبهم بالطرق السلمية.

٣- مصريا:

تجري الانتخابات في ظل اوضاع سياسية داخلية غير مستقرة، حيث ان مصر تمر بمرحلة انتقالية تتسم أحيانا بتعثر أداء المؤسسات الدستورية والسلطات بسبب تداخل الصلاحيات على مختلف المستويات.

فالمرحلة التي تلت تنحي الرئيس السابق وانتقال السلطة الى المجلس العسكري فتحت المجال أمام عدد من الاشكاليات، لاسيما فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية التي تم اعتمادها، خاصة من قبل المجلس العسكري، الذي تسلم السلطة دون ان تكون له تجربة سابقة في ادارة الشأن العام. وهو ما دفع بمعظم القوى السياسية إلى مطالبته بالتسريع في تسليم السلطة الى الجهات المدنية بشكل طبيعي وسلمي بعد استكمال كافة مستلزمات الانتقال الديمقراطي.

لقد نظم المجلس العسكري بعيد استلامه مهام السلطة الاولى استفتاءً على الدستور للنظر بين خيارين، يقضي الاول بتعديل بعض البنود الدستورية لتلائم مع متطلبات المرحلة الانتقالية، في حين يدعو الثاني الى الغاء الدستور القائم وقرار دستور جديد للجمهورية. وجاءت نتيجة الاستفتاء لصالح الخيار الاول، ليقوم المجلس العسكري بعد ذلك بسلسلة من التعديلات التي ادت الى المزيد من التناقضات في صلب البنية التشريعية بشكل عام.

ومن ثم اقر المجلس العسكري إعلاناً دستورياً، منح المجلس العسكري من خلاله سلطة التشريع وسلطات رئيس الجمهورية، كرأس للسلطة التنفيذية. وقد عين وزيرا اولاً ووزراء لتسيير شؤون الدولة وتوفير المتطلبات العامة للمواطنين. ان هذا الانتقال القسري للسلطات في ظل تهيب الاطراف المكونة للسلطة من تحمل كامل مسؤولياتها من جهة، والكفاءة المحدودة نتيجة انعدام التجارب السابقة، أديا الى المزيد من الاربك على المستويين القانوني والتشريعي، وجعلا الهيئات الحالية في وضع هو أقرب إلى عدم الجهوزية لتنظيم الانتخابات، وذلك على عدة مستويات.

فالسلطة حاليا تعاني من أكثر من لبس في الصلاحيات الموزعة بين المجلس العسكري كرأس للسلطة التنفيذية، ومجلس الوزراء، إلى جانب بقية مكونات السلطة الانتقالية. ففي ظل الغياب الكامل للسلطة التشريعية نتيجة حل مجلسي الشعب والشورى، يجمع المجلس العسكري هاتين السلطتين، ويقوم بمهام تشريعية قد زادت إلى حد الآن من حالة الاربك.

من ذلك على سبيل المثال، أقر المجلس العسكري قانونا جديدا للاحزاب يضع شروطا معقدة للتأسيس. إذ انه يشترط لاستكمال معاملات الاشهار ضم خمسة الاف عضوا من عشر محافظات كحد ادنى، على ان لا يقل عدد أعضاء المحافظة الواحدة عن ثلاثمائة، ومن ثم ان يعلن الاشهار في جريدتين يوميتين. ذلك، ويستمر العمل بحالة الطوارئ، وإحالة المدنين للمحاكمات العسكرية، وإصدار مرسوم بتجريم الاعتصام والإضراب، واستمرار العمل ببعض القوانين التي تضع قيودا على تنظيم المواطنين في جمعيات سلمية، مثل قانون الجمعيات الأهلية المنظم لعمل منظمات المجتمع المدني. وتصدر الاشارة الى ان هذا القانون يعود الى المرحلة السابقة للثورة حيث يضع قيودا كثيرة على الاشهار، وعلى عمل هذه المنظمات وعلى تمويلها، مما قلص من قدراتها على العمل بشكل مستقل الى حد كبير. فضلا عن استمرار العمل بالتشريعات المقيدة لحرية الرأي والتعبير، مثل إصدار الصحف والرقابة على المطبوعات وإعطاء التصريحات للقنوات الفضائية بما يسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في شؤون الإعلام المرئي والمسموع والمقروء.

كما لم يقيم المجلس العسكري باقرار اي قانون من شأنه أن يشكل مرجعية لتكوين وتأسيس النقابات المستقلة، لاسيما بعد الاعلان عن حل الاتحاد العام لعمال مصر الذي كان المرجعية الوحيدة والالزامية في مرحلة ما قبل الثورة. علما ان قانون الانتخابات يخصص كوتا بقيمة ٥٠% للعمال والفلاحين، ويضيف الى صفة العامل شرطا يقضي بوجوب الانضمام الى احدى النقابات العمالية القائمة.

تشهد العديد من المحافظات اشكاليات امنية متكررة تؤدي الى المزيد من التوتر بين مختلف الفئات السياسية والاجتماعية والدينية. ان الوضع الامني يشكل تحديا تواجهه العملية الانتخابية قد يؤثر على مجرياتها وعلى استقلالية قرارات الناخبين باختيار المرشحين الذين يعبرون عن تطلعاتهم.

وهناك تخوف تكرر على لسان اكثر من جهة تم اللقاء بها خلال جولة الوفد الاستطلاعية من ان تقوم بعض الجهات باغلاق الطرق المؤدية الى اللجان صباح يوم الاقتراع مما قد يعيق الناخبين من التوجه الى اللجان للدلاء باصواتهم بشكل طبيعي.

ان هذا المناخ العام جعل العملية الانتخابية تسير في ظل اجواء غير مريحة على مختلف المستويات التشريعية والقانونية والسياسية والامنية، وجعلها

ج- الاطار القانوني

تحكم العملية الانتخابية اربعة تشريعات بالاضافة الى المواد الدستورية ذات الشأن، وهم:

قانون مباشرة الحقوق السياسية ١١٠ لسنة ٢٠١١ المعدل للقانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦، والقانون المنظم لعمل مجلس الشعب ١٠٨ لسنة ٢٠١١ المعدل للقانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢، والقانون المنظم لعمل مجلس الشورى ١٢٠ لسنة ٢٠١١ المعدل للقانون ١٢٠ لسنة ١٩٨٠، وقانون تقسيم الدوائر الصادر بمرسوم رقم ١٢١ لسنة ٢٠١١ المعدل للقانون ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠.

وهي تشريعات تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في إدارة العملية الانتخابية، ولا تعطي صلاحيات كاملة للجنة العليا المشرفة على الانتخابات، وهناك تناقضا بين تلك التشريعات، حيث لا تطبق معايير واضحة في تقسيم الدوائر سواء بمراعاة الكتلة السكانية أو التوزيع الجغرافي، بل تتدخل الإدارة، ممثلة بوزارة الداخلية، بشكل كامل في تقسيم الدوائر دون مراعاة القواعد المنوه عنها آنفا.

كما استمر الجدل حول النظام الانتخابي وتعديل التشريعات، حتى قبل الإعلان عن القواعد المنظمة للانتخابات بأسبوع، كما نشر قانون تقسيم الدوائر في الجريدة الرسمية بعد فتح باب الترشح بيومين، وهو ما شكل تحديا امام الناخبين والمرشحين على السواء، وخلق بلبله في تنظيم العملية الانتخابية برمتها. هذا ويعتمد القانون النظام الانتخابي المختلط، اذ يخصص ثلثي المقاعد لنظام القائمة الحزبية المغلقة والمكتملة، وثلث المقاعد للدائرة الفردية. الا ان توزيع الدوائر الفردية يشكل خلافا لجهة التساوي في عدد الناخبين وبالتالي انعدام المساواة في حجم تمثيل المقاعد.

كما ان الجهة المنظمة الفعلية ذات الصلاحيات الواضحة غير محددة في القانون، اذ يشير الى اللجنة العليا للانتخابات ولا يعطيها الاستقلالية الكاملة ولا الموازنة المستقلة بالمفهوم الدستوري، مما يؤدي الى تداخل في الصلاحيات بين المجلس العسكري الذي يصدر التشريعات والقرارات الادارية، وبين اللجنة العليا التي انيطت بها صلاحيات بموجب القانون، وبين الجهة المخولة لاعداد العملية من الناحية الادارية، اي وحدة الانتخابات في وزارة الداخلية.

حدد المجلس العسكري مواعيد الانتخابات دون استشارة اللجنة العليا، وهي سلطة أعطاها القانون للمجلس العسكري. كما أصدر مشاريع القوانين المنظمة للانتخابات دون استشارة اللجنة العليا، على الرغم من نص القانون على وجوب استشارتها في سن التشريعات. غيبت اللجنة عن الإشراف على إعداد جداول الانتخابات، وانفردت بها وزارة الداخلية خلافا لأحكام القانون.

كما يوجد لبس في تحديد فئة العمال، لاسيما ان القانون يشترط، كما سبقت الملاحظة أعلاه، الانضمام الى احدى النقابات العمالية من دون صدور قانون يرفع النقابات العمالية المستقلة بعد حل الاتحاد العام لعمال مصر.

د- الممارسات

تشكل اللجنة العليا للانتخابات من قضاة فقط طالما يحتفظون بمراكزهم، وبقدر ما يعتبر ذلك ضمانا هامة لتحقيق النزاهة، إلا ان الهيئات الانتخابية المستقلة عادة ما تحتاج في عضويتها الى رجال قانون وخبراء واكاديميين وممثلين عن هيئات المجتمع المدني. ان القضاة الاعضاء في اللجنة، وبحكم مواقعهم التي يتبوؤونها، غير متفرغين لعملهم في اللجنة، بحكم أنهم يمارسون مهامهم القضائية كالمعتاد. وهذا يؤدي الى اعباء اضافية تلقى على كاهلهم فضلا عن ان الوقت المتاح لمتابعة مهامهم في اللجنة العليا للانتخابات يصبح محدودا.

وقد لاحظ الفريق صحة ما اشارت إليه عديد الجهات التي التقى بها، ان اللجنة لا تقوم بصلاحياتها كاملة وفق ما ورد في القانون، لاسيما لجهة تفسير بعض البنود الملتبسة في القانون او المواد التي تحتاج الى قرارات اجرائية. ان هذا الواقع يتيح امام القضاة اعضاء لجان المحافظات واللجان الفرعية ولجان قبول طلبات الترشح ولجان البت في هذه الطلبات الاستثنائية، اي الحق في تفسير بعض البنود (مثال ذلك الاعتراف بالنقابات المستقلة غير المشهورة أو ما عرف بمسألة فلول الحزب الوطني الحاكم سابقا)

كما تبين ان قوائم الناخبين غير جاهزة، وهو ما اكده رئيس وحدة الانتخابات في وزارة الداخلية رغم الاعتماد على الرقم القومي لأول مرة في خطوة هامة ونوعية. الا أن هذه القوائم لم توزع حتى الان على المرشحين. ذلك على الرغم من كون باب الترشح قد اغلق بتاريخ ٢٤ أكتوبر، وقد انطلقت الحملات الانتخابية ٢١ يوما قبل موعد الانتخابات وفق نص القانون. كما تبين ذلك من خلال عدم جهوزية توزيع قوائم الناخبين على لجانهم.

لقد انيطت عملية اعتماد المراقبين بالمجلس القومي لحقوق الانسان. علما انه لا يعتبر جهة مستقلة بالكامل نتيجة الطريقة التي نشأ بموجبها في ظل

الحكم الماضي. وهناك خطر على حيادية المجلس نتيجة ترشح ستة من أعضائه للانتخابات القادمة.

هـ- الخلاصات

من المؤكد ان الانتخابات تجري في ظل ارباك شديد على مستوى الوضع السياسي العام وفي ظل تداخل في الصلاحيات بين الجهات المنظمة وفي ظل ثغرات قانونية وبعضها اساسي. ان هذا الواقع يخشى أن يؤدي الى احتمالات الطعن بمسار العملية الانتخابية وبتنتائجها. وهناك بعض الاطراف التي تتمنى تأجيلها ريثما تستكمل الاجراءات التشريعية والقانونية والادارية .

في ضوء ما تقدم، يرى الفريق العربي لمراقبة الانتخابات ان ارجاء العملية الانتخابية، حتى وان كان لمهلة محددة ولاسباب ادارية وتنظيمية بحتة، دونه محاذير عديدة تبدأ بانتهاك مبدأ دورية الانتخابات واحترام المهل الزمنية والتي تعتبر حقا من حقوق المواطن، وذلك في مرحلة يخشى منها على هذه الحقوق نتيجة التجارب السابقة والاضواض السائدة. كما أنها تشكل تهديدا في ظل استمرار الفراغ الدستوري والمؤسسي والتشريعي الذي تعيشه مصر منذ اكثر من ثمانية اشهر. وهي فترة طالت واستمرارها من شأنه أن يهدد الاستقرار الامني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

كما لاحظ الفريق ان قلقا يعتري غالب القوى السياسية والاجتماعية التي التقى بها خوفا من مغبة ارجاء الانتخابات، مما قد يؤدي الى إطالة أمد المجلس العسكري في الحكم، وبالتالي استمراره في اصدار التشريعات والقوانين دون الارتكاز الى مرجعية شعبية شرعية، وذلك من شأنه أن يفتح المجال أمام تكريس الطابع العسكري للسلطة الذي يجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية بالاضافة الى المهام العسكرية والامنية.

و- التوصيات

بعد الجولة التي قام بها على الفعاليات المعنية بالانتخابات يوصي الوفد بما يلي:

- الاسراع باستكمال الاجراءات القانونية والادارية واللوجستية بما يضمن سلامة العملية الانتخابية، والاسراع بتوزيع قوائم الناخبين وخاصة على المرشحين، واستكمال توزيع الناخبين على اللجان وفق هذه القوائم والاعلان عنها
- تطوير عمل ودور اللجنة العليا للانتخابات وبقية لجان المحافظات واللجان الفرعية الداعمة لها. لاسيما لجهة حسم المعايير التي تقبل بموجبها طلبات الترشيح بما يحول دون الاستنسابية لدى اللجان المعنية
- توحيد الإطار المرجعي القانوني للعملية الانتخابية، على أن يكون ذلك ملزما لجميع الهيئات المركزية والفرعية، حتى يقع ضمان العدل، وعدم تعريض العملية السياسية برمتها إلى التهديد والتعثر.
- معالجة الوضع الامني بما يضمن امن وسلامة العملية الانتخابية والتصدي لامكايه افتعال الاشكالات الامنية التي تحول دون وصول الناخبين الى اللجان والادلاء باصواتهم بشكل سلمي وسليم
- تمكين منظمات المجتمع المدني من القيام بدور المراقبة الفعلية والواسعة، وذلك من خلال دعم صلاحياتها وتسهيل عملها بشكل يجعل منها إحدى الضمانات الرئيسية لمصداقية الانتخابات القادمة.