تقرير الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات حول إنتخابات مجلس الشعب المصري

القاهرة نوفمبر ٢٠١١- يناير ٢٠١٢

الملخص التنفيذي

تقرير الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات حول إنتخابات مجلس الشعب المصري
القاهرة نوفمبر ٢٠١١- يناير ٢٠١٢
الملخص التنفيذي

واكب فريق من الشبكة العربية لديمقراطية الإنتخابات بالتعاون مع الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية مسار العملية الانتخابية لمجلس الشعب المصري والتي حصلت على ثلاث مراحل. جرت المرحلة الاولى يومي ٢٨ و ٢٩ نوفمبر ٢٠١١ والمرحلة الثانية ١٤ و ١٥ ديسمبر ٢٠١١ والمرحلة الثالثة ٣ و ٤ يناير ٢٠١٢.

وقد قام الفريق بجولة استطلاعية سبقت البدء بالعملية الانتخابية ايام ١١ الى ١٥ نوفمبر ٢٠١١ حيث التقى باللجنة العليا للإنتخابات والادارة المسؤولة عن الإنتخابات في وزارة الداخلية والمجلس القومي لحقوق الانسان وعدد من الاحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وأصدر تقريراً حول ملاحظاته تضمن توصيات لتصويب المسار التحضيري، وقد أوصى الفريق العربي بضرورة تسريع الإجراءات التحضيرية الادارية والتنظيمية لإجراء الإنتخابات في موعدها.

ومن ثم قام الفريق بمواكبة الإنتخابات في الجولتين الأولى (٢٨ و ٢٩ نوفمبر ٢٠١١) والثالثة (٣ و ٤ يناير ٢٠١٢) حيث أصدر تقريرا بعد كل من الجولتين تضمن أبرز الملاحظات على العملية الانتخابية.

رافق الفريق متطوعون من الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية عضو الائتلاف المستقل لمراقبة الإنتخابات.

١- الملاحظات العامة حول الإنتخابات

الانطباع العام الذي تكوّن لدى الفريق خلال الزيارات الثلاث التي قام بها الى مصر قبل وأثناء الإنتخابات حول العملية جاء ايجابياً بشكل عام، بحيث انها المرة الأولى بتارخ مصر الحديث تجري فيها إنتخابات ديمقراطية بمشاركة واقبال واسع للمواطنين وفي ظل منافسة سياسية مفتوحة وبمساهمة من قبل الأحزاب بمختلف أطيافها ومن غير تدخّل القوى الأمنية والسلطة ومن دون ممارسات تعيق المشاركة الطبيعية للمواطنين.

وبناء على ما تقدّم، يتوجّه الفريق العربي بالتهنئة الى الشعب المصري للانجاز التاريخي الذي شكّل محطة مفصلية في تاريخ مصر الحديث، لا سيما أنها جرت بشكل سلمي وتميّزت بالانفتاح وسهولة المشاركة. كما يعتبر الفريق العربي أن هذا الانجاز يشكل خطوة هامة في رحلة التحوّل نحو الديمقراطية.

الا أن الفريق العربي يعتبر أن عددا من التحديات الموضوعية ظهرت خلال الفترة التي سبقت الإنتخابات لا بدّ من أخذها بعين الاعتبار والتي كان لها بعض التأثير السلبي على مسارها:

- انها التجربة الأولى التي تجري فيها إنتخابات حرّة وديمقراطيّة من دون تدخل مباشر من قبل السلطات الحاكمة أو الأجهزة الأمنية والعسكرية، حيث أنيطت بعض المهام الادارية الأساسية باللجنة العليا للإنتخابات كما أن المواطنين مارسوا حقّهم بالمشاركة بحريّة لأول مرّة.

- ان الأجواء السياسية السائدة في المرحلة الانتقالية التي تمر بها مصر والتي لا زالت تشهد تجاذبا بين مختلف الأطراف السياسية الليبيرالية والدينية وبينها وبين المجلس العسكري، بالاضافة الى النقاش الوطني الحاد الدائر حول التعديلات الدستورية والصلاحيات المناطة بالسلطات التنفيذية والتشريعية والضغط لإجراء الإنتخابات لتسريع الانتقال من المرحلة السابقة، كلها أمور كان لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الأجواء الانتخابية.

- شهدت البلاد أجواء أمنية معقّدة نتيجة بعض المواجهات التي وقعت بين المواطنين و القوات المسلحة والأجهزة الأمنية وبين بعض الفئات الاجتماعية. وسبقت كل مرحلة من المراحل الثلاث اضطرابات أمنية سقط ضحيتها عدد من القتلى وعشرات من الجرحى والمعتقلين: أحداث ميدان التحرير قبيل المرحلة الأولى، أحداث ماسبيرو قبيل المرحلة الثانية، وأحداث رئاسة مجلس الوزراء وشارع القصر العيني قبيل المرحلة الثالثة.

- جرت الإنتخابات وفق صيغة قانونية تحكمها أربعة قوانين: قانون مباشرة الحقوق السياسية، والقانون المنظم لعمل مجلس الشعب، والقانون المنظم لعمل مجلس الشورى، وقانون تقسيم الدوائر. وهي قوانين تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخّل في ادارة العملية الانتخابية، ولا تعطي صلاحيات كاملة للجنة العليا المشرفة على الإنتخابات، كما وتعتريها بعض التناقضات، حيث لا تطبق معايير واضحة في تقسيم الدوائر سواء بمراعاة الكتلة السكانية أو التوزيع الجغرافي، بل تتدخّل الادارة ممثلة بوزارة الداخلية، بشكل كامل في تقسيم الدوائر دون مراعاة قواعد ومعايير واضحة وشفافة. ولم يتسن تنظيم حلقات لمناقشة واسعة للبنية التشريعية التي جرت الإنتخابات بموجبها والقوانين الناظمة للأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية، نظرا لضيق الوقت المتاح لذلك.

- ان الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية تواجه تحديات كبيرة، لا سيما بعد عشرة أشهر من سقوط رأس النظام حيث ان الأجواء العامة التي لم تساعد على إجراء تحسين ملموس في هذا المجال. وهذا ما له انعكاسات سلبية على العملية الانتخابية، اذ ان تفشي ظاهرة الفقر والأمية يساهم الى حد كبير بأن يلعب المال والخدمات واستغلال الدين دوراً مهمّاً في تحديد خيارات المواطنين ويؤثر في الممارسة الانتخابية بشكل عام.

٢- الاجواء العامة التي جرت الإنتخابات في ظلها

البيئة الساسية

- بعد تنحي الرئيس السابق تسلّم المجلس العسكري زمام السلطة التنفيذيّة المناطة بالرئيس. وبعد صدور قرار حل مجلس الشعب أنيطت به السلطات التشريعية ما أدى الى حصر السلطتين التنفيذية والتشريعية بجهة واحدة وهي جهة عسكرية غير مدنية. ان هذا يعتبر انتهاكا لأبسط الأعراف ومبادئ الحكم السليم.

- وعلى الرغم من أن الحالة التي تمر بها مصرهي حالة استثنائية تشهد انتقالا نحو نظام ديمقراطي بفعل الضغط الشعبي، الا أنها لا يجب أن تطول وتستمر لفترات طويلة. وكان المجلس العسكري قد نظم استفتاءً شعبياً قضى بعدم تغيير الدستور لا بل أوصى بتعديله بما يبقي على رواسب النظام السابق ويبطئ عملية الانتقال الى الديمقراطية.

- أصدر المجلس العسكري بموجب السلطة التشريعية المناطة به قانونا جديدا للأحزاب السياسية تشوبه عيوب تعيق عملية الاشهار والتأسيس. وأكد على تطبيق قانون الجمعيات المعمول به منذ الفترة السابقة عام ٢٠٠٢. وصولا الى حد اصدار جهات قضائية قرارات قضت بمداهمة مراكز بعض المؤسسات المدنية، لا سيما تلك المعنية بمراقبة الإنتخابات.

البيئة التشريعية: قانون الإنتخابات وقوانين الأحزاب والجمعيات والاعلام

- تعتري القانون المنظم لعمل مجلس الشعب وقانون تقسيم الدوائر ثغرات تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في ادارة العملية الانتخابية. وهي لا تعطي صلاحيات كاملة للجنة العليا المشرفة على الإنتخابات ولا تطبق معايير واضحة في تقسيم الدوائر سواء بمراعاة الكتلة السكانية أو التوزيع الجغرافي، بل تتدخّل الادارة ممثلة بوزارة الداخلية بشكل كامل في تقسيم الدوائر دون مراعاة القواعد المنوه عنها آنفا.

- وقد استمر الجدل حول النظام الانتخابي وتعديل التشريعات، حتى قبل الاعلان عن القواعد المنظمة للإنتخابات بأسبوع، كما نشر قانون تقسيم الدوائر في الجريدة الرسمية بعد فتح باب الترشيح بيومين، وهو ما شكل تحدياً أمام الناخبين والمرشحين على السواء وخلق بلبلة 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 أن توزيع الدوائر الفردية يشكل خللا لجهة عدم التساوي في عدد الناخبين وبالتالي في انعدام المساواة في حجم تمثيل المقاعد.

- كما الجهة المنظمة الفعلية ذات الصلاحيات الواضحة غير محددة في القانون، اذ يشير القانون الى اللجنة العليا للإنتخابات 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 أنيطت بها صلاحيات بموجب القانون، وبين الجهة المخوّلة لاعداد العملية من الناحية الادارية، أي وحدة الإنتخابات في وزارة الداخلية.
- تسبب تخصيص كوتا ٥٠٪ من المقاعد لفئتي العمال والفلاحين بلبس خاصة لدى تحديد فئة العمال، لا سيما أن القانون يشترط لاعطاء صفة العامل الانضمام الى احدى النقابات العمالية المشهرة، لذلك من دون صدور قانون يرعى النقابات العمالية المستقلة بعد أن اتخذ قرار قضى بحل الاتحاد العام لعمال مصر.

- أما بالنسبة الى تمثيل النساء، فلم يخصص القانون الانتخابي مقاعد للنساء وفق اعتماد التمييز الايجابي من خلال الكوتا النسائية، بما في ذلك في القوائم بما يضمن ترتيب المرأة في مواقع متقدّمة على القوائم الحزبية لضمان تمثيلها بشكل سليم.

الادارة الانتخابية:

- تداخل الصلاحيات:

حدد المجلس العسكري مواعيد الإنتخابات دون استشارة اللجنة العليا، وهي سلطة أعطاها القانون للمجلس العسكري. كما أصدر مشاريع القوانين المنظمة للإنتخابات دون استشارتها، على الرغم من نص القانون على وجوب استشارتها في سن التشريعات. غيبت اللجنة عن الاشراف على اعداد جداول

الإنتخابات، وانفردت بها وزارة الداخلية خلافا لأحكام القانون.

- دور الهيئة العليا المشرفة على الإنتخابات:

تتشكل اللجنة العليا من قضاة فقط، وهذه مسألة غير صحية نظراً لكون المهام الملقاة على عاتقها لا تقتصر على الجانب القانوني والقضائي بل يفترض أن يشارك خبراء وأكاديميون وممثلون عن المجتمع المدني والاعلام. فضلا عن عدم وجوب اقحام القضاة في العملية الانتخابية حيث يفضل الابقاء على دورهم في الفصل في النزاعات الانتخابية.

ونتيجة للبس في الصلاحيات واحجامها عن قيامها بدورها كاملا، لم تقم اللجنة العليا بمتابعة بعض الأمور الاجرائية من بينها تدريب أعضاء اللجان وتوعية الناخبين باستثناء قيامها ببعض الإجراءات والتدابير الروتينية التي لم تكن كافية، اذ أنها نظمت تقديم خدمات للمواطنين لتسهيل معرفة لجانهم من خلال الاتصال الهاتفي والرسائل القصيرة والاتصال بالدليل، كما انها ساهمت بتدريب بعض اعضاء اللجان الجدد في حين ان التدريب يفترض ان يتناول كل اعضاء اللجان لتوحيد الإجراءات والتدابير التنفيذية.

كما انها لم تستخدم الصلاحيات التي خولها لها القانون لجهة متابعة لجان المحافظات وابداء رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بالإنتخابات واصدار المراسيم التطبيقية والاشراف على تسجيل الناخبين وتوزيع الدوائر وتوحيد إجراءات قبول طلبات الترشيح. وقد أدى ذلك الى غياب المسؤوليات عن الأخطاء التي وقعت. على الرغم من أن القانون لا ينص صراحة على حق المجتمع المدني بمراقبة ومواكبة الإنتخابات، أصدرت اللجنة العليا قراراً حددت بموجبه آليات لاعتماد مراقبين بما في ذلك المراقبة العربية والدولية.

لقد شكّل السماح للمجتمع المدني المحلي والعربي والدولي بمتابعة الإنتخابات سابقة ايجابية تتطلب تثبيتها في القانون بما يزيل اي لبس أو اشكال ويفسح في المجال للاستنسابية والمعايير المزدوجة في تطبيق وتنظيم هذا الحق في المستقبل وبما ينسجم مع المعايير الدولية للإنتخابات. وقد أدى عدم لحظه في القانون الى التفاوت في التعاطي مع المراقبين من قبل القوى الأمنية واللجان والى خشية بعض المراقبين من المشاركة بشكل فعال لعدم وضوح صلاحياتهم وحقوقهم.

الإجراءات الانتخابية

- مرحلة ما قبل الإنتخابات (المرحلة التحضيرية)

لم تقم الهيئة العليا للإنتخابات بدورها كاملا لجهة اعداد المذكرات التوضيحية لتوحيد معايير قبول طلبات الترشيح لا سيما فيما يتعلّق باعتماد فئتي العمال والفلاحين وكيفية التعاطي مع المرشحين من بين أعضاء الحزب الوطني.

كما أن لوائح الناخبين لم تنجز الا قبل وقت وجيز من الدورة الأولى من الإنتخابات ما أثر على الحملات الانتخابية وقدرة المرشحين على تحديد ناخبيهم.

إجراء الإنتخابات في ثلاث جولات أدى الى حالة من التوتر واستنزاف الموارد وطاقات الأحزاب والمرشحين والادارة، ومن التداعيات السياسية هي تأثير الاعلان عن نتائج كل جولة على مجريات الإنتخابات وعلى معدل المشاركة وعلى خيارات الناخبين في الجولات اللاحقة وتوجيه الكتل الناخبة لحسابات انتخابية.

أما تمديد الإنتخابات على يومين لتلافي الضغط على اللجان نتيجة العدد الكبير للناخبين في اللجنة الواحدة أدى كذلك الى استنزاف الموارد المادية والبشرية و خلق مجالا للشك في سلامة تأمين الصناديق.

- **خلال الإنتخابات**

- إن العدد الكبير للناخبين المسجلين في اللجنة الواحدة، وصولا الى ألف ناخب كمعدل عام، أدى الى ازدحام كثيف علماً أن المعايير الدولية تحدد العدد بين ٤٠٠ و ٦٠٠ ناخب للجنة الواحدة. وقد دفع هذا الواقع بالمجلس العسكري الى تمديد الاقتراع الى يومين في نهاية اليوم الاول من الجولة الاولى.

وكما سبقت الاشارة، فان اعتماد الإنتخابات على ثلاث مراحل منهك للموارد والامكانيات والطاقات كما أن إعلان النتائج في نهاية كل مرحلة يؤثر على المراحل التالية.

- عدم التشدد بتطبيق معايير سرية الاقتراع أدى الى سوء استخدام العازل كما وان عدم وضوح البند في القانون الخاص بمساعدة الاميين أدى باعضاء اللجان الى استغلاله لتوجيه الناخبين، بما في ذلك من قبل بعض رؤساء اللجان.

- التأخر في افتتاح بعض الصناديق ادى الى الاحتشاد وتخلي بعض الناخبين عن المشاركة تلافيا للانتظار في الطوابير الطويلة.

- غياب الاجراءات التوجيهية في المراكز وتحديد اماكن اللجان بالاضافة الى عدم توفير المعلومات عن تسجيل الناخبين أدى بهم الى التوجه نحو الخدمات التي وفرتها الماكينات الانتخابية للاحزاب لمعرفة لجانهم.

- تراخي العديد من رؤساء اللجان في منع مندوبي المرشحين ووكلائهم من توجيه الناخبين في مراكز الاقتراع وداخل اللجان احياناً.

- استخدام الشعارات الدينية والدعاية الطائفية من قبل بعض الاحزاب مما ساهم في التصويت الطائفي.

في الإجراءات الامنية:

- لوحظ حضور مسلح للقوى الامنية في محيط بعض الاقلام وفي داخلها أحيانا، على الرغم من ذلك لم يسجل الفريق العربي حالات عن تدخلها في مجرياتها الا انه يعتبر ان هذه ظاهرة غير صحية.

- الإجراءات التي اتخذها المجلس العسكري لقمع المعتصمين التي سبقت كل جولة من الجولات الثلاث والمظاهرات الشعبية السلمية بالاضافة الى الاشكالات الامنية التي سبقت ورافقت الإنتخابات في كل جولة أدت الى خلق مناخ من التوتر.

- الهجمة المنظمة على منظمات المجتمع المدني ومداهمة مراكزها قبل وخلال العملية الانتخابية أدى الى إحجام العديد من المتطوعين عن اعمال المراقبة وتخوف الذين راقبوا منهم من القيام بدورهم بشكل فعال.

٣ - التوصيات

وفي ختام العملية الانتخابية وبعد متابعته لمسارها من خلال الزيارات الميدانية التي قام بها واللقاءات التي تخللتها، خرج الفريق العربي بالتوصيات التالية:

- **في مجال الحريات العامة**

- ضمان الحق في المشاركة السياسية والحقوق المدنية والحق في التجمع والعمل السياسي والنقابي والمدني من خلال اتخاذ وتعميم الاجراءات الواضحة والشفافة

- اصدار قانون الاحزاب وقانون منظمات المجتمع المدني وقانون الاعلام والتنظيم النقابي بما يحمي حقوقها وفق المعايير الدولية

- تضمين قانون الإنتخابات بندا صريحا حول حق المجتمع المدني في مراقبة ومتابعة الإنتخابات ووضع معايير واضحة لاختيار المنظمات التي يحق لها القيام باعمال المراقبة

- **في القانون**

- توحيد القوانين الناظمة للعملية الانتخابية

- استكمال اللوائح والمراسيم التطبيقية التي تضمن سلامة العملية الانتخابية

- توحيد وتوسيع صلاحيات المرجعية المستقلة المنظمة والمشرفة على الإنتخابات وتنوع تشكيلها بما يضمن مشاركة خبراء في القانون واكاديميين ونشطاء من المجتمع المدني واعلامين

- اعادة النظر بالدوائر الانتخابية بما يضمن عدالة التوزيع والتمثيل على ان لا يكون عدد المقاعد قليلا في الدائرة الواحدة

- اعتماد معايير واضحة وشفافة لتمثيل العمال والفلاحين والفئات الاخرى او الغائها لالغاء التمييز بين المواطنين

- المشاركة النسائية الكثيفة في الاقتراع وقلة العدد على اللوائح والنتائج يستدعي التمييز الايجابي من خلال اعتماد الكوتا النسائية

- عدم اقحام الجسم القضائي بادارة الإنتخابات على ان تناط بهم مهمة الفصل بالنزاعات، ذلك عملا بمبدأ فصل السلطات

- **الإجراءات الادارية**

- توفير المجال لتدريب الاعلاميين المواكبين للعملية الانتخابية

- ضمان التغطية الاعلامية العادلة والموضوعية للمرشحين

- وضع المعايير والإجراءات الواضحة لضمان الشفافية المالية بما يخص الحسابات الخاصة بالمرشحين وآليات الكشف عن تمويل الحملة الانتخابية وتحديد سقف الانفاق بما في ذلك فتح الحسابات الخاصة بالحملة الانتخابية واتاحة المجال امام مراقبتها

- تضمين القانون بندا يحدد محيط مراكز الاقتراع حيث يمنع تواجد العناصر الحزبية منعاً باتاً باستثناء المعتمدين منهم بما في ذلك القوات المسلحة والامنية وبما يحول دون القيام بالدعاية الانتخابية ضمن نطاقها ووضع الارشادات الواضحة والشفافة وفق المعايير الدولية المعتمدة في هذا المجال

- التشدد بتطبيق البنود القانونية الخاصة بالدعاية الانتخابية خاصة لجهة عدم استخدام المرافق العامة ودور العبادة والشعائر الدينية

- اعتماد إجراءات واليات واضحة لمعالجة القضايا الادارية والبت فيها واحالتها الى المرجعيات القضائية لدى حصول انتهاكات من شأنها التأثير في مسار العملية الانتخابية

- اعتماد معايير واضحة وشفافة لاعتماد المراقبين وتضمينها في القانون بما يضمن هذا الحق

- وضع معايير موحدة وتدريب رؤساء واعضاء اللجان على تطبيقها

٤- خاتمة

إن الفريق العربي، إذ ينوه بسلامة وسلمية العملية الانتخابية التي جرت لاول مرة في مصر بشكل حرّ وديمقراطي، يهنئ الشعب المصري على هذا الانجاز التاريخي ويعتبره خطوة مهمة في رحلة البناء الديمقراطي الطويلة.

ان الملاحظات التي وردت في تقارير المراقبين الثلاثة وفي هذا التقرير بالذات، لا تعتبر طعنا في العملية الانتخابية او تشكيكا بنتائجها، لا بل تهدف الى تصويب العملية الانتخابية تحصينا للديمقراطية وصونا لحقوق المواطن المصري لاسيما حقه في المشاركة السياسية.

في الختام يتوجه الفريق العربي الى الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية والائتلاف المستقل لمراقبة الإنتخابات بخالص الشكر على تسهيل دوره ومساعدته للقيام به، كما يشكر الفريق اللجنة العليا للإنتخابات التي سمحت له القيام بهذه المهمة والمجلس القومي لحقوق الانسان الذي قام باعداد التصاريح للمراقبين العرب، والشكر موصول الى الشعب المصري الذي رحب بوجودهم كمراقبين حيث تعاطى معهم بشكل منفتح وايجابي.

القاهرة في ١٢ يناير