

## تقرير الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات حول انتخابات مجلس الشعب المصري

القاهرة نوفمبر 2011 - يناير 2012

### الملخص التنفيذي

---

واكب فريق من الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات بالتعاون مع الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية مسار العملية الانتخابية لمجلس الشعب المصري والتي حصلت على ثلاث مراحل. جرت المرحلة الاولى يومي 28 و29 نوفمبر 2011 والمرحلة الثانية 14 و15 ديسمبر 2011 والمرحلة الثالثة 3 و4 يناير 2012.

وقد قام الفريق بجولة استطلاعية سبقت البدء بالعملية الانتخابية ايام 11 الى 15 نوفمبر 2011 حيث التقى باللجنة العليا للانتخابات والادارة المسؤولة عن الانتخابات في وزارة الداخلية والمجلس القومي لحقوق الانسان وعدد من الاحزاب السياسية ومظمات المجتمع المدني واصدر تقريرا حول ملاحظاته تضمن توصيات لتصويب المسار التحضيري, وقد اوصى الفريق العربي بضرورة تسريع الاجراءات التحضيرية الادارية والتنظيمية لاجراء الانتخابات في موعدها.

ومن ثم قام الفريق بمواكبة الانتخابات في الجولتين الاولى (28 و29 نوفمبر 2011) والثالثة (3 و4 يناير 2012) حيث اصدر تقريرا بعد كل من الجولتين تضمن ابرز الملاحظات على العملية الانتخابية.

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

لمراقبة الانتخابات

## 1 الملاحظات العامة حول الانتخابات

الانطباع العام الذي تكوّن لدى الفريق خلال الزيارات الثلاث التي قام بها الى مصر قبل واثناء الانتخابات حول العملية جاء ايجابيا بشكل عام، بحيث إنها للمرة الأولى بتاريخ مصر الحديث تجري فيها انتخابات ديمقراطية بمشاركة وإقبال واسع للمواطنين وفي ظل منافسة سياسية مفتوحة وبمساهمة من قبل الأحزاب بمختلف أطيافها ومن غير تدخل القوى الامنية والسلطة ومن دون ممارسات تعيق المشاركة الطبيعية للمواطنين.

وبناء على ما تقدم، يتوجه الفريق العربي بالتهنئة الى الشعب المصري للإنجاز التاريخي الذي شكّل محطة مفصلية في تاريخ مصر الحديث، لاسيما أنها جرت بشكل سلمي وتميزت بالانفتاح وسهولة المشاركة. كما يعتبر الفريق العربي أن هذا الإنجاز يشكل خطوة هامة في رحلة التحول نحو الديمقراطية إلا أن الفريق يعتبر أن عدداً من التحديات الموضوعية ظهرت خلال الفترة التي سبقت الانتخابات لا بدّ من أخذها بعين الاعتبار والتي كان لها بعض التأثير السلبي على مسارها:

- إنها التجربة الأولى التي تجرى فيها إنتخابات حرّة وديمقراطيّة من دون تدخل مباشر من قبل السلطات الحاكمة أو الأجهزة الامنية والعسكرية، حيث أنيطت بعض المهام الاداريّ الاساسية باللجنة العليا للانتخابات كما إن المواطنين مارسوا حقّهم بالمشاركة السياسيّة بحريّة لأول مرّة

- إن الأجواء السياسية السائدة في المرحلة الانتقالية التي تمرّ بها مصر والتي لا زالت تشهد تجاذبا بين مختلف الأطراف السياسية الليبرالية والدينية وبينها وبين المجلس العسكري، بالإضافة الى النقاش الوطني الحاد الدائر حول التعديلات الدستورية والصلاحيات المناطة بالسلطات التنفيذية والتشريعية والضغط لاجراء الانتخابات لتسريع الانتقال من المرحلة السابقة، كلها أمور كان لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الاجواء الانتخابية

- شهدت البلاد أجواء أمنية معقدة نتيجة بعض المواجهات التي وقعت بين المواطنين والقوات المسلحة والاجهزة الامنية وبين بعض الفئات الاجتماعية. وسبقت كل مرحلة من المراحل الثلاث إضطرابات أمنية سقط ضحيتها عدد من القتلى وعشرات من الجرحى والمعتقلين: أحداث ميدان التحرير قبيل المرحلة الاولى، أحداث ماسبيرو قبيل المرحلة الثانية وأحداث رئاسة مجلس الوزراء وشارع القصر العيني قبيل المرحلة الثالثة.

- جرت الانتخابات 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 بالتدخل في إدارة العملية الانتخابية، ولا تعطي صلاحيات كاملة للجنة العليا المشرفة على الانتخابات، كما وتعثرها بعض التناقضات، 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 قواعدومعايير واضحة وشفافة. ولم يتسن تنظيم حلقات لمناقشة واسعة البنية التشريعية التي جرت الانتخابات بموجبها وللقوانين النازمة للحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية، نظرا لضيق الوقت المتاح لذلك.

- إن الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية تواجه تحديات كبيرة، لاسيما 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، إذ أن تفشري ظاهرة الفقر والامية يهاهم الى حد كبير بأ ن يلعب المال والخدمات واستغلال الدين دورا مهما في تحديد خيارات المواطنين ويؤثر في الممارسة الانتخابية بشكل عامة

## 2 الاجواء العامة التي جرت الانتخابات في ظلها

### البيئة السياسية:

- بعد تنحي الرئيس السابق تسلم المجلس العسكري زمام السلطة التنفيذية المناطة بالرئيس. وبعد صدور قرار حل مجلس الشعب انيطت به السلطات التشريعية ما أدى الى حصر السلطتين التنفيذية والتشريعية بجهة واحدة وهي جهة عسكرية غير مدنية. إن هذا يعتبر انتهاكاً لأبسط الاعراف ومبادئ الحكم السليم.
  - وعلى الرغم من أن الحالة التي تمر بها مصر هي حالة استثنائية تشهد انتقالاً نحو نظام ديمقراطي بفعل الضغط الشعبي، إلا أنها لا يجب أن تطول وتستمر لفترات طويلة. وكان المجلس العسكري قد نظم إستفتاءً شعبياً قضى بعدم تغيير الدستور لا بل أوصى بتعديله بما يُبقي على رواسب النظام السابق ويُبطئ عملية الانتقال إلى الديمقراطية.
  - اصدر المجلس العسكري بموجب السلطة التشريعية المناطة به قانوناً جديداً للحزب السياسية تشوبه عيوبٌ تعيق عملية الاشهار والتأسيس. وأكد على تطبيق قانون الجمعيات المعمول به منذ الفترة السابقة عام 2002. وصولاً إلى حدّ إصدار جهات قضائية قراراتٍ قضت بمداهمة مراكز بعض المؤسسات المدنية، لاسيما تلك المعنية بمراقبة الانتخابات
- البيئة التشريعية: قانون الانتخابات وقوانين الاحزاب والجمعيات والاعلام،

- تعتري القانون المنظم لعمل مجلس الشعب وقانون تقسيم الدوائر ثغرات تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في إدارة العملية الانتخابية. وهي لا تعطي صلاحيات كاملة للجنة العليا المشرفة على الانتخابات، ولا 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.

- وقد 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 الترشيح بيومين، وهو ما شكل تحديا امام 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 ان توزيع الدوائر الفردية يشكل خلا لجهة عدم التساوي في عدد الناخبين وبالتالي في انعدام المساواة في حجم تمثيل المقاعد.

- كما أن الجهة المنظمة الفعلية ذات الصلاحيات الواضحة غير محددة في القانون، إذ يشير القانون 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 أنيطت بها صلاحيات بموجب القانون، وبين الجهة المخولة لاعداد العملية من الناحية الادارية، أي وحدة الانتخابات في وزارة الداخلية.

- تسبب تخصيص كوتا 50% من المقاعد لفئتي العمال والفلاحين بلبس خاصة لدى تحديد فئة العمال، لاسيما أن القانون يشترط لاعطاء صفة العامل الانضمام الى إحدى النقابات العمالية المشهورة، ذلك من دون صدور قانون يرفع النقابات العمالية المستقلة بعد أن اتخذ قراراً قضى بجل الاتحاد العام لعمال مصر.

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

## الإدارة الانتخابية:

### - تداخل الصلاحيات

حدد المجلس العسكري مواعيد الانتخابات دون استشارة اللجنة العليا، وهي سلطة أعطاها القانون للمجلس العسكري. كما أصدر مشاريع القوانين المنظمة للانتخابات دون استشارتها، 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.

### - دور الهيئة العليا المشرفة على الانتخابات:

تشكل اللجنة العليا من قضاة فقط، وهذه مسألة غير صحيحة نظرا لكون المهام الملقاة على عاتقها لا تقتصر على الجانب القانوني والقضائي لا بل يفترض أن يشارك فيها خبراء وأكاديميون وممثلون عن المجتمع المدني والاعلام. فضلا عن عدم وجوب إقحام القضاة في العملية الانتخابية حيث يفضل الإبقاء على دورهم في الفصل في النزاعات الانتخابية

ونتيجة للبس في الصلاحيات واحجامها عن قيامها بدورها كاملا، لم تقم اللجنة العليا بمتابعة بعض الامور الاجرائية من بينها تدريب اعضاء اللجان وتوعية الناخبين باستثناء قيامها ببعض الاجراءات 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 الاجراءات والتدابير التنفيذية

كما انها لم تستخدم الصلاحيات التي خولها لها القانون لجهة متابعة لجان المحافظات وابداء رأيا في مشروعات القوانين المتعلقة بالانتخابات واصدار المراسيم التطبيقية و الاشراف على تسجيل الناخبين وتوزيع الدوائر وتوحيد اجراءات قبول طلبات الترشيح. وقد ادى ذلك الى غياب المسؤوليات عن الاخطاء التي وقعت

على الرغم من ان القانون لا ينص صراحة على حق المجتمع المدني بمراقبة ومواكبة الانتخابات، اصدرت اللجنة العليا قرارا حددت بموجبه آليات لاعتماد المراقبين بما في ذلك للمراقبة العربية والدولية

لقد شكل السماح للمجتمع المدني المحلي والعربي والدولي بمتابعة الانتخابات سابقة ايجابية تتطلب تثبيتها في القانون بما يزيل اي لبس او اشكال و يفسح في المجال للاستتساوية والمعايير المزدوجة في تطبيق وتنظيم هذا الحق في المستقبل وبما ينسجم مع المعايير الدولية للانتخابات. وقد أدى عدم لحظه في القانون الى التفاوت في التعاطي مع المراقبين من قبل القوى الامنية واللجان والى خشية بعض المراقبين من المشاركة بشكل فعال لعدم وضوح صلاحياتهم وحقوقهم

#### الاجراءات الانتخابية:

#### مرحلة ما قبل الانتخابت (المرحلة التحضيرية)

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

كما ان لوائح الناخبين لم تنجز الا قبل وقت وجيز من الدورة الاولى من الانتخابات ما اثر على الحملات الانتخابية وقدرة المرشحين على تحديد ناخبهم

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

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

### خلال الانتخابات

- 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 400 و 600 ناخب للجنة الواحدة. وقد دفع هذا الواقع بالمجلس العسكري الى تمديد الاقتراع الى يومين في نهاية اليوم الاول من الجولة الاولى. وكما سبقت الإشارة، فان اعتماد الانتخابات 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 تلافياً للانتظار في الطوابير الطويلة
- غياب الاجراءات التوجيهية في المراكز وتحديد اماكن اللجان بالاضافة الى عدم وتوفير المعلومات عن تسجيل الناخبين أدى بهم الى التوجه نحو الخدمات التي وفرتها الماكينات الانتخابية للحزب لمعرفة لجانهم
- تراخي العديد من رؤساء اللجان في منع مندوبي المرشحين ووكلائهم من توجيه الناخبين في مراكز الاقتراع وداخل اللجان احيانا
- استخدام الشعارات الدينية والدعاية الطائفية من قبل بعض الاحزاب مما ساهم في التصويت الطائفي

### في الاجراءات 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
- الاجراءات التي اتخذها المجلس العسكري لقمع المعتصمين التي سبقت كل جولة من الجولات الثلاث والمظاهرات الشعبية السلمية بالاضافة الى الاشكالات الامنية التي سبقت ورافقت الانتخابات في كل جولة ادت الى خلق مناخ من التوتر
- الهجمة المنظمة على منظمات المجتمع المدني ومداهمة مراكزها قبل وخلال العملية الانتخابية أدى الى احجام العديد من المتطوعين عن اعمال المراقبة وتخوف الذين راقروا منهم من القيام بدورهم بشكل فعال

### **3 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 الحرايات 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 الانتخابات بندا صريحا حول حق المجتمع المدني في مراقبة ومتابعة الانتخابات 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 والمشفرة على الانتخابات وتنوع تشكيلها بما يضمن مشاركة خبراء في القانون واكاديميين ونشطاء من المجتمع المدني واعلاميين
- 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 الانتخابات على ان تتاط بهم مهمة الفصل بالنزاعات، ذلك عملا بمبدأ فصل السلطات

## الاجراءات الادارية

- توفير المجال لتدريب الاعلاميين المواكبين للعملية الانتخابية
- ضمان التغطية الاعلامية العادلة والموضوعية للمرشحين
- وضع المعايير والاجراءات 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 واطاحة المجال امام مراقبتها
- تضمين القانون بندا يحدد محيط مراكز الاقتراع حيث يمنع تواجد العناصر الحزبية منها باتا 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 اجراءات واليات واضحة لمعالجة القضايا الادارية والبت فيها واحالتها الى المرجعيات القضائية لدى حصول انتهاكات نت 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

## 4 خاتمة

إن الفريق العربي، إذ ينوه بسلامة وسلمية العملية الانتخابية التي جرت لأول 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 الانتخابات لخاص الشكر على تسهيل دوره ومساعدته للقيام به، كما يشكر الفريق اللجنة العليا للانتخابات 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 12 يناير 2012