ورقة بحثيّة 32
أكتوبر 2012

egypt@democracy-reporting.org
http://www.democracy-reporting.org

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

أي نظام انتخابي تختاره مصر؟

ملخّص

في الرابع عشر من شهر يونيو من العام 2012، وقبل ثلاثة أيام فقط من بدء الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية المصرية، قضت المحكمة الدستورية العليا بأن ثلاث من مواد قانون مجلس الشعب ومادة واحدة من مرسوم 2012/123 غير دستوريين، مما أبطل انتخابات المجلس التي أجريت في الفترة ما بين نوفمبر 2011 ويناير 2012. وأصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في اليوم التالي قرارا بحل مجلس الشعب، الغرفة السفلى للبرلمان المصري، وقام الرئيس محمد مرسي عقب انتخابه في يونيو بمحاولة غير موفقة لإعادة البرلمان بشكل مؤقت. وبسبب قرار الحل، ينتظر إجراء انتخابات برلمانية جديدة. وإذا ما تم حل مجلس الشورى، الغرفة العليا للبرلمان، ستكون ثمة حاجة لانتخابات إضافية. ولكن لا يتضح توقيت إقامة تلك الانتخابات على وجه الدقة، إلا أنه، وفي وقت كتابة هذه الورقة، يبدو أنها لن تتم قبل إعتماد دستور جديد للبلاد. أما توقيت اعتماد الدستور فلا يزال غير مؤكد نظرا لانتظار الجمعية الدستورية المكلفة بوضعه حكم قضائي حول شرعية تشكيلها من عدمه. وسيتعين تشكيل جمعية تأسيسية جديدة إذا ما تم إبطال تشكيل الحالية. مما يؤدى الى تأجيل إجراء الانتخابات البرلمانية. ولحين إجراء انتخابات جديدة، يتمتع الرئيس مرسى بممارسة السلطة التشريعية وكذلك السلطة التنفيذية. رغم أن هذا الترتيب هو أيضا عرضة للطعن القانوني.

هذه العوامل تجعل من الصعب التنبؤ بأي شكل من الأشكال عن ما ستؤول إليه المرحلة التالية من العملية الانتقالية في مصر. ولكن، وبصرف النظر عما ستنتهي إليه الجمعية التأسيسية وعملية صياغة الدستور، وفي وقت ما في المستقبل غير البعيد، سيكون من الضروري مراجعة قانون مجلس الشعب، بل وربما إعادة طرح موضوع النظام الانتخابي. ومن المحتمل أن تثير تلك

المسألة جدلا سياسيا شديدا كما كان الحال في صيف 2011، بل وربما لا يكون من السهل إيجاد نظام انتخابي يلقى قبول معظم الأحزاب السياسية الكبرى ولا يتعارض مع تفسير المحكمة الدستورية العليا للنظام الانتخابي الدستوري. إن اختيار مصر للنظام الانتخابي المتبع في الانتخابات البرلمانية هو القرار الذي قد يكون له أثره على تشكيل البرلمان القادم والتوجه السياسي للبلاد في المستقبل.

اعتمدت مصر في 2011، وبعد نقاشات مطولة، نظاما انتخابيا مختلطا لمجلس الشعب، يتم بمقتضاه انتخاب 166 نائبا في 83 دائرة ثنائية المقاعد وفق نظام الأغلبية (يشار إليه في مصر بالنظام الفردي)، فضلا عن انتخاب 332 نائبا مرشحين على قوائم انتخابية في 46 دائرة متعددة المقاعد، وذلك بنظام التمثيل النسبي. ولكن المثير للجدل أن قانون مجلس الشعب سمح للمرشحين المدعومين من أحزابهم بالمنافسة على المقاعد الفردية، دون أن يسمح للمرشحين الفرديين بالمنافسة على مقاعد القوائم بالتعاون مع غيرهم من المرشحين غير الحزبيين. وكانت تلك الجزئية هي التي وجدت فيها المحكمة الدستورية العليا نوعا من التمييز ودفعتها لإصدار حكم حل المجلس.

حكم المحكمة الدستورية الصادر في 14 يونيو هو الرابع من نوعه في السنوات الـ25 الماضية والذي يقضي بعدم دستورية أجزاء من قانون مجلس الشعب. فبعد قرار المحكمة الدستورية العليا عام 1987، تم إجراء استفتاء على حل مجلس الشعب وتعديل النظام الانتخابي، استناداً فقط على التمثيل النسبي. وبعد حكم المحكمة عام 1990، قدم الرئيس نظاما مختلفا تماما استنادا فقط على النظام الفردي. ورغم أن قرار المحكمة الدستورية في 14 يونيو قد يتطلب تعديل النظام الانتخابي المصري الذي تم اعتماده في عام 2011، إلا أنه لا حاجة بالضرورة لذلك. فقد وجدت المحكمة الدستورية أن قانون مجلس الشعب غير دستوري لأنه لم يعط للمرشحين الفرديين نفس الفرص الانتخابية المتاحة لنظرائهم الحزبيين، لا لعلة كامنة في النظام الانتخابي المختلط. وبالتالي، ولكي يكون قانون مجلس الشعب متفقا مع حكم الدستورية العليا، ينبغي على المشرعين صب تركيزهم على أن يضمنوا تمتع كافة المرشحين، سواء كانوا مستقلين، أم حزبيين، أم متنافسين بشكل فردي (نظام الأغلبية)، أم متنافسين بالاشتراك مع آخرين (نظام التمثيل النسبي)، بفرص متساوية في الانتخابات. وتنفيذا لذلك، ينبغي على المشرعين تجنب حرمان المرشحين الحزبيين من حقهم في المنافسة على كافة المقاعد، بأن يمنعهم مثلا من المنافسة على المقاعد الفردية، حيث أن ذلك قد يوسع من التمييز ليشمل المرشحين الحزبيين وغير الحزبيين على حد سواء. ومن شأن السماح للمرشحين غير الحزبيين بالتحالف مع آخرين وطرح قوائم انتخابية لمقاعد التمثيل النسبي أن يحسن من فرصهم جميعا، والأهم أنه سيظهر وجود مساواة بين الحزبيين والمستقلين في جانبي الانتخابات. و ذلك اتفاقاً مع حكم المحكمة الدستورية العليا.

خلفية: حل مجلس الشعب

في 14 يونيو 2012، وفى الفترة التالية مباشرة لحكم[1] المحكمة الدستورية العليا، كان هناك ثمة نوع من الحيرة حول ما إذا كان قرار المحكمة يؤدي بشكل تلقائي إلى حل المجلس[2]. وفي 17 يونيو، نقلت وسائل الإعلام[3] أن رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة حينها، المشير محمد حسين طنطاوي، كان قد أرسل إلى الأمين العام لمجلس الشعب[4] مرفقا نسخة من القرار رقم 2012\350[5]، والذي قالت التقارير إنه قضى بحل مجلس الشعب اعتبارا من 15 يونيو. إلا أن رئيس المجلس، الدكتور محمد سعد الكتاتني، ونواب من حزب الحرية والعدالة لم يعترفوا بقرار المجلس العسكري بحل البرلمان بشكل فوري، وذلك بحجة أن الإعلان الدستوري[6] الذي أصدره العسكري لم يمنحه سلطة دستورية لحل البرلمان[7]، كما أشاروا إلى أن الحالات السابقة التي جرى فيها حل البرلمان، في عامي 1987 و1990، وفي أعقاب أحكام مماثلة من الدستورية العليا، لم تقع إلا بعد إجراء استفتاء حول المسألة.

في 8 يوليو، وبعد مرور فترة قصيرة منذ انتخابه، أصدر الرئيس محمد مرسي القرار رقم 2012\11، والذي أبطل فيه قرار المجلس العسكري رقم 2012\350، داعيا مجلس الشعب للانعقاد مؤقتا لحين إجراء انتخابات جديدة في غضون 60 يوم من وضع الدستور الجديد للبلاد. فيما أصدرت المحكمة الدستورية على الفور قرارا رسميا بتعليق المرسوم رقم 2012\11. وسواء تم حل مجلس الشعب بشكل قانوني أم غير قانوني، ومالم تحدث

1 أحالت المحكمة الإدارية العليا القضية إلى المحكمة الدستورية في 20 فبراير 2012. وأصدرت الدستورية حكمها بعد مرور أربعة أشهر. أما في الحالات الثلاث الأخرى التي فصلت فيها المحكمة في دستورية قانون مجلس الشعب (أعوام 1987، و1990، و2000) فقد استغرقت المحكمة سنوات لتقرير جدوى القضايا.

2 اتسم نص الحكم القضائي بنوع من الغموض "(...) أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلا منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون، اعتبارا من التاريخ المشار إليه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر". فإن جملة "تكوين المجلس بكامله يكون باطلا منذ انتخابه" تتسم بنوع من الغموض.

3 المصري اليوم : http://today.almasryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=343049

4 الأمين العام هو مسؤول بمجلس الشعب وليس نائبا.

5 اكتسب القرار قوة القانون بعد نشره في الجريدة الرسمية في عشية 19/18 يونيو.

6 تبناه المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 30 مارس 2011.

7 طعن حزب الحرية والعدالة في شرعية القرار رقم 350 أمام محكمة النقض، والتي حكمت بعدم الاختصاص.

تطورات سياسية قانونية مفاجئة[8]، فسيظل المجلس مؤسسة بلا حياة لحين إجراء انتخابات جديدة. ولا يزال الشك يحوم حول مصير مجلس الشورى، الغرفة العليا للبرلمان المصري. ففيما يتابع المجلس مزاولة أعماله، ثمة احتمال بحله في وقت من الأوقات بناء على دعوى تنظرها المحكمة الدستورية العليا فى شرعية انتخاباته فى 14 أكتوبر، نظرا لأن قواعد الترشح لذلك المجلس تتطابق تقريبا مع قواعد تلك الخاصة بمجلس الشعب.

توقيت انتخابات مجلس الشعب

يتوقف توقيت إجراء انتخابات مجلس الشعب القادمة على ما ستسفر عنه عدد من التساؤلات التي ليس لها إجابات واضحة في وقت كتابة هذ التقرير. وتشمل تلك التساؤلات:

- هل تستمر الجمعية التأسيسية الحالية في مزاولة أنشطتها، أم أنه سيتم تشكيل جمعية جديدة[9]؟

- ما هو النظام الانتخابي الذي ستختاره الجمعية التأسيسية لمجلسي الشعب والشورى؟

- ما هو الوقت المطلوب لمراجعة قانون مجلس الشعب لضمان توافقه مع حكم المحكمة الدستورية العليا في 14 يونيو؟

- مراجعة إضافية لقانون مجلس الشعب قد تكون محتمله، للتأكد من توافقه التام مع الدستور الجديد.

ونص الإعلان الدستوري المكمل الذي أصدره العسكري في 17 يونيو على إجراء انتخابات مجلس الشعب بعد وضع الدستور الجديد[10]. إلا أن الرئيس مرسي قرر إلغاء ذلك الإعلان المكمل في 11 أغسطس، متبنيا بدلا من ذلك تعديلات على الإعلان الدستوري. وهذا يشير إلى أن الانتخابات يجب أن تجرى في غضون شهرين من اعتماد الدستور[11]. مع إعطاء نافذة صغيرة فقط لاعتماد تغييرات التشريعات الانتخابية لتلبي حكم الدستورية العليا الصادر في 14 يونيو، والتغيرات التي تنشأ نتيجة لاعتماد دستور جديد. فى الواقع، يمكن صياغة الدستور الجديد بشكل يقلل من خطر الدعاوى القضائية الخاصة بدستورية قانون مجلس الشعب.

وتأسست الجمعية التأسيسية المكلفة بوضع الدستور الجديد بتشكيلها الحالي[12] في 12 يونيو. وأمام الجمعية التأسيسية، بموجب الإعلان الدستوري، ستة أشهر للانتهاء من النص الدستوري المقترح (قبل 11 ديسمبر2012)[13]، يعقبه استفتاء في غضون 15 يوم للتصويت على الدستور بالقبول أو الرفض[14]. ولكن مصير الجمعية في المستقبل القريب لا يزال محل شكوك بالنظر للدعاوى القضائية العديدة المرفوعة ضد تشكيلها[15]. فمن المنتظر أن تصدر محكمة القضاء الإداري في 23 أكتوبر حكمها حول شرعية تشكيل الجمعية[16]. ففي حالة حكمت المحكمة بشرعية التشكيل، سيظل أيضا من غير الواضح تماما متى سيتم الانتهاء من النص الدستوري وانعقاد الاستفتاء، على الرغم من أنه فى إطار الإعلان الدستوري لا يمكن عقده في وقت لاحق عن 26 ديسمبر. وفي حالة التصويت بالموافقة على نص الدستور، سيكون الطريق واضحا في سبيل تعديل قانون مجلس الشعب، والتي هي من الأهمية بمكان بحيث ستعكس أحكام الدستور الجديد، وتلبي حكم الدستورية العليا[17]، وهذا يشير إلى أن انتخابات مجلس الشعب لن تجري قبل شهر مارس 2012، وربما عدة أشهر لاحقا.

أما إذا قضت المحكمة بعدم شرعية تشكيل الجمعية فمن المحتمل أن يتم حلها، رغم أن العملية قد تعقد بشكل أكبر إذا تم استئناف القرار. وطبقا لهذا السيناريو، لا يتضح على الإطلاق توقيت اعتماد الدستور الجديد أو إجراء الانتخابات التالية له، حيث أن الجمعية التأسيسية الحالية قد تحل، نظريا، في أي وقت حتى موعد انتهاء تفويضها (11 ديسمبر)[18]. وتنص التعديلات التي أدخلها الرئيس مرسي فى 11 أغسطس على الإعلان الدستوري على أنه

8 لا تزال المحاكم تنظر عددا من الدعاوى التي تطعن في قرار حل البرلمان، على سبيل المثال: 1) فى 10 يوليو، قدم مجلس الشعب دعوى أمام محكمة النقض يطلب من المحكمة الفصل فى الطريقة التى يجب أن ينفذ بها حكم المحكمة الدستورية العليا (14 يونيو). وفى 14 يوليو، حكمت محكمة النقض بأن هذه القضية ليست من اختصاصها وأن مثل هذه القضايا يجب أن تقدم أمام المحكمة الدستورية العليا فقط. 2) في 19 يوليو، حكمت محكمة القضاء الإداري على أن القضية بخصوص المرسوم 2012/350 هو ليس من اختصاصها. وفى نفس الوقت قضت محكمة القضاء الإدارى بأن الطعن ضد قرار مرسى بعودة مجلس الشعب هو أيضاً ليس من اختصاصها، وأحالت 30 طعنا إلى المحكمة الدستورية العليا. 3) فى 17 سبتمبر، كان من المفترض أن تنتهى المحكمة الدستورية العليا من كتابة التقارير الفنية بخصوص الطعون - المرفوعة من أحد النواب السابقين والمرشح السابق الذي أدى إلى حكم الحل في 14 يونيو – أمام المحكمة الدستورية العليا لحل البرلمان بأكمله. الطلب بحل الثلث المتنازع عليه يوجد فى الدعوى الأصليه فقط (الحكم فى الطعن قد يصدر فى اليوم نفسه أو فى خلال 15 يوم). فى 17 سبتمبر أيضاً كان من المفترض أن تقدم اللجنة الفنية للمحكمة الدستورية العليا تقريرها فى القضية المرفوعة بخصوص حل مجلس الشورى.

9 في حالة استمرار الجمعية التأسيسية الحالية، فلابد أن تطرح نص الدستور قبل 11 ديسمبر.

10 نصت المادة 60 مكرر من الإعلان الدستوري المكمل على إجراء الانتخابات بعد شهر من وضع الدستور الجديد.

11 نص الإعلان الدستوري المكمل للمجلس الأعلى للقوات المسلحة على إجراء الانتخابات القادمة في غضون 30 يوما من اعتماد الدستور الجديد، والذي كان إطارا زمنيا غير واقعيا.

12 بناء على حكم القضاء الإداري، وجد أن التشكيل الأول للجمعية التأسيسية لا يتفق مع أحكام المادة 60 من الإعلان الدستوري، وبالتالي، تم حل الجمعية في 10 إبريل 2012.

13 المادة 60.

14 المادة 60.

15 أفادت جريدة النهار بأن هناك 23 دعوى:

http://www.alnaharegypt.com/nhar/art94062-cat6.html .

أما جريدة الشروق فقد أفادت بان هناك 48 دعوى.

http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=02102012&id=c72c6103-ffea-4e07-b878-ecc84d000d6f

16 كان من المتوقع أن تصدر المحكمة حكما في 2 أكتوبر، لكنها أجلت القضية حتى 23 أكتوبر.

17 رغم أنه كان من الممكن مراعاة حكم الدستورية العليا في نص الدستور.

18 إذا قامت محكمة القضاء الإداري على سبيل المثال بتأخير إصدار حكمها، أو تم استئناف الحكم، أوفي حال قبول أي طعن قانوني في تشكيل الجمعية أو في إجراءاتها، إلخ.

"إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها شكل رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوما جمعية تأسيسية جديدة تمثل جميع أطياف المجتمع بعد التشاور مع القوى الوطنية لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تشكيلها[19]، ويعرض مشروع الدستور الجديد على الشعب لاستفتائه في شأنه خلال ثلاثين يوما من تاريخ الانتهاء من إعداده[20]". إلا أن هذا المرسوم الرئاسي بإلغاء الاعلان الدستورى المكمل يخضع هو الأخر لدعاوى أمام المحاكم[21].

النظام الانتخابي المصري

وفقا للنظام الانتخابي المتبع في مصر منذ 1990 وحتى 2010، انتخب اثنان من المرشحين لكل من الدوائر الانتخابية البالغ عددها 222، بشرط أن يكون نصف هؤلاء من "العمال والفلاحين"[22]. ولطالما اعتبر الإصلاحيون هذا النظام أحد أعمدة نظام المحسوبية السياسية الذي تبناه حكم مبارك، وألقوا اللوم عليه جزئيا في انتخاب مجالس برلمانية يهيمن عليها الحزب الحاكم سابقا، الحزب الوطني الديمقراطي[23].

وفي أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير، صار التساؤل حول النظام الانتخابي الأمثل لأول برلمان بعد الثورة من أبرز موضوعات الجدال السياسي[24]. ونادى معظم الإصلاحيون بتطبيق نظام التمثيل النسبي أملا في الحد من نفوذ أنصار الحكم الأوليجاركي المؤيدين لمبارك، وكذلك لإفادة الأحزاب التي تشكلت بعد رفع القيود المفروضة على تشكيل الأحزاب السياسية في مارس 2011[25].

عندما صدر الإعلان الدستوري في مارس 2011، نصت المادة 38 منه على أن "ينظم القانون الحق في الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقا لأى نظام انتخابي يحدده. ويجوز أن يتضمن حدا أدنى لتمثيل المرأة في المجلسين". إن وضع النظام الانتخابي للبرلمان فى القوانين له عواقب إيجابية وسلبية. السمة الإيجابية الرئيسية هي المرونة: فعلى سبيل المثال، يمكن تغيير النظام الانتخابي من دون الحاجة إلى تعديل دستوري. بينما تشمل الجوانب السلبية: 1) وجود أغلبية برلمانية قادرة على فرض خيارها من نظام انتخابي دون النظر لرغبات المعارضة. 2) إحتمالية وضع نظام انتخابى قد يكون غير دستوري. أما الإشارة الخاصة بتمثيل المرأة فهي ضرورية لأنها تخلق الأساس الدستوري لاتخاذ تدابير خاصة تهدف إلى رفع هذا التمثيل، والذى بدونه يمكن أن تحكم المحكمة الدستورية العليا بأن هذه التدابير غير دستورية.

ونشرت وسائل الإعلام المحلية في مايو 2011 مسودة قانون معدلة أسست لنظام انتخابي مختلط. فقد اقترح النص نظاما انتخابيا مختلطا يتنافس فيه المرشحون على ثلث المقاعد عبر قوائم انتخابية مغلقة ومسجلة في عدد غير معين من المناطق الانتخابية، مع تخصيص المقاعد بناء على مبدأ التمثيل النسبي. فيما يتم التنافس على الثلثين الباقيين عبر نظام الترشح الفردي المتبع في السابق، وذلك في دوائر ثنائية المقاعد.

وفي ضوء حكم الدستورية العليا الصادر في 14 يونيو 2012، يبدو من الهام للغاية أن سمحت المسودة للمرشحين الحزبيين وجماعات المرشحين المستقلين[26] بتشكيل قوائم انتخابية[27]. واعترض دعاة الإصلاح على عدد المقاعد التي يتم التنافس عليها في ظل النظام الانتخابي القائم، وفضلوا، كما أشير آنفا، نظاما يقوم بشكل كامل أو لدرجة كبيرة على التمثيل النسبي. كما اعترض هؤلاء على السماح لجماعات المرشحين غير الحزبيين بالمنافسة على مقاعد المخصصة عبر التمثيل النسبي خوفا من أن يخدم ذلك الطبقة السياسية الصغيرة المؤيدة لمبارك.

في 19 يوليو 2011، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوم قانون رقم 2011\108 بتعديل قانون مجلس الشعب. وشمل القانون، بين أشياء أخرى، إجراء تغييرين مهمين بمسودة مايو 2011. أولا، زاد القانون من عدد مقاعد التمثيل النسبي بحيث صار نصف المرشحين ينتخب وفق التمثيل النسبي والنصف الآخر وفق نظام الدوائر ثنائية المقاعد. إلا أن تلك الزيادة لم ترق للجماعات السياسية ذات التوجهات الإصلاحية، والتي رأت أن استمرار الترشح الفردي، وإن تم بشكل جزئي، يفتح

19 في حالة الحاجة لتشكيل جمعية تأسيسية جديدة، ستكون الجمعية مطالبة بإجراء استفتاء على النص الدستوري الذي تقوم بإعداده في غضون 30 يوم. أما في حالة انتهاء الجمعية الحالية من أعمالها، فسوق يتم عمل الاستفتاء في غضون 15 يوم.

20 هذا النص مطابق تقريبا للمادة 60 مكرر من الإعلان المكمل الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 17 يونيو، باستثناء أن رئيس الجمهورية المنتخب هو الذي يقوم بتشكيل الجمعية التأسيسية، لا المجلس العسكري غير المنتخب.

21 في 2 أكتوبر، أجلت محكمة القضاء الإداري القضية إلى 27 نوفمبر 2012، انظر: http://www.almasryalyoum.com/node/1151461

22 كان اشتراط أن يكون نصف النواب من العمال والفلاحين موجودا في المادة 87 من دستور عام 1971، واستمر عبر المادة 32 من الإعلان الدستوري الذى عقد فى 30 مارس. فيما عين رئيس الجمهورية عشرة نواب إضافيين. وأضيف 64 مقعدا مخصصا للمرأة في انتخابات عام 2010.

23 وفيما انتخب كذلك عدد كبير من النواب المستقلين، كان هؤلاء إما ينتمون للإخوان أو يتبعون النهج الرئاسي للسياسة.

24 هذا الجدل تتناوله ورقة المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، والتي تحمل عنوان: "الطريق إلى الانتخابات في مصر: الإصلاحات الانتخابية منذ فبراير 2011"، بالإضافة إلى ورقة "التقييم الشامل لإطار العمل الانتخابي المصري" (المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، يوليو 2011).

25 انظر القسم الخاص بتحليل قانون تنظيم الأحزاب السياسية في تقرير "التقييم الشامل لإطار العمل الانتخابي المصري" (المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، يوليو 2011).

26 أحيانا ما يتم الخلط في مصر ما بين المرشح "الفردي"، و"المستقل"، رغم أن كلاهما مختلفان تماما. فالمرشح المستقل هو الذي لا يتبع أي حزب سياسي، أما الفردي فهو تصنيف انتخابي يشير إلى الأفراد الذين يترشحون بمفردهم بدلا من أن يترشحوا مع آخرين كجزء من قائمة انتخابية.

27 بالرغم من أن مسودة القانون قد اشترطت أن يكون عدد مرشحي القوائم الانتخابية مساويا لعدد المقاعد دوائر نظام القائمة، مما أدى إلى تعقيدات غير ضرورية. النسخة النهائية للقانون التي تم اعتمادها، نصت على أنه لا ينبغي أن يقل عدد المرشحين عن ثلثي عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية (قانون مجلس الشعب، المادة 3).

الباب أمام "بقايا النظام السابق" الذين سيستخدمون "المال والبلطجة" للتأثير على الحياة السياسية[28].

أما الفارق الأساسي الثاني بين مسودة مايو 2011 والقانون الصادر فهو حذف البند الذي يسمح للمرشحين المستقلين بتكوين تحالفات للمنافسة على مقاعد التمثيل النسبي. فيما لم يتضح من الناحية القانونية الموقف من السماح للمرشحين الحزبيين بالمنافسة على المقاعد الفردية. وفيما لم يذكر مرسوم القانون رقم 108 أية إجراءات تتعلق بترشيح الأحزاب السياسية لمرشحين على القواعد الفردية – بما يرفع من احتمال منافسة المرشحين غير الحزبيين وحدهم على الدوائر ثنائية المقاعد – إلا أنه كذلك لم يستبعد ذلك الاحتمال بشكل خاص. وأيد الإصلاحيون بقوة السماح لمرشحي الأحزاب بالمنافسة على المقاعد الفردية. ونقلت التقارير الإعلامية آنذاك أن بعض الأحزاب كانت تدرس مقاطعة الانتخابات إذا ما لم يعكس النظام الانتخابي رؤيتهم بشكل أقرب.في 25 سبتمبر 2011، أجرى المجلس الأعلى للقوات المسلحة تعديلا على المادة 38 من الإعلان الدستوري بأن صارت تنص على أن "ينظم القانون الحق في الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقا لنظام انتخابي يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردي بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقي للثاني". هذا التعديل يعني أن التوازن بين نظامي الانتخاب قد اختل لصالح قائمة التمثيل النسبي. وقد تعني الإشارة إلى القوائم الـ"حزبية" بدلا من "الانتخابية" أن المرشحين المستقلين لا يسمح لهم قانونا بالمنافسة على المقاعد المخصصة للتمثيل النسبي. وأدى ذلك إلى إنعدام التوازن بين المرشحين الحزبيين والمرشحين غير الحزبيين[29]. إلا أن التعديل المجرى على الإعلان الدستوري لم يوضح كذلك إذا ما كان يحق للمرشحين الحزبيين المنافسة على المقاعد الفردية.

وأصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 27 سبتمبر مرسوم القانون رقم 2011\120، والذي عكس التعديل على الإعلان الدستوري مع إضافة بند في المادة 5 ينص بأنه "يشترط فيمن يتقدم بطلب الترشيح لمجلس الشعب أو مجلس الشورى بنظام الانتخاب الفردي ألا يكون منتميا لأى حزب سياسي، ويشترط لاستمرار عضويته أن يظل غير منتم لأى حزب سياسي فإذا فقد هذه الصفة أسقطت عنه العضوية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس". وأثارت تلك المادة اعتراضا قويا من جانب الأحزاب السياسية، فأعلن المجلس العسكري في 1 أكتوبر 2011 أنه سيلغي المادة 5، وأصدر في 8 أكتوبر2011 مرسوم القانون رقم 2011\123 الذي نتج عنه السماح للأحزاب بالمنافسة على المقاعد الفردية. وفاز مرشحو الأحزاب السياسية في الانتخابات اللاحقة – التي جرت من نوفمبر إلى يناير – بـ151 مقعدا، فيما حصل المستقلون على 15 من أصل 166 مقعدا من مقاعد مجلس الشعب.

حكم الدستورية العليا

في 14 يونيو حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة 3، فقرة 1، والمادة 6، والمادة 9 مكرر (أ) من قانون مجلس الشعب، وكذا المادة 1 من مرسوم القانون رقم 2011\123 (والذي ألغى المادة 5 من مرسوم القانون رقم 2011\120). واعتمدت المحكمة بشكل أساسي الرأي القائل بأن السماح للمرشحين الحزبيين بالمنافسة على ثلثي مقاعد مجلس الشعب مع حرمان المرشحين المستقلين، وتمكين الأحزاب من منافسة المستقلين على المقاعد الفردية، يمثلان خرقا للمادة 7 من الإعلان الدستوري التي تنص على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة ". كما رأت المحكمة أن ذلك يمثل أيضا خرقا للمادة 3 من الإعلان الدستوري التي تنص على أن "السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، ويصون الشعب هذه السيادة ويحميها، ويصون الوحدة الوطنية".

المساواة في الانتخابات وفق القانون الدولي

تؤكد المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوضوح على المساواة بين الناخبين في انتخابات حقيقية بأن نصت على التالي:

"يكون لكل مواطن الحق والفرصة، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة ٢، ودون قيود غير معقولة:

1- أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون فى حرية.

2- أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

3- أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

وأقرت مصر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في يناير عام 1982، وهي بذلك مطالبة، شأنها شأن الدول الأخرى

28 "تم رفض مشروع قانون الانتخابات من قبل 35 حزب سياسي ومرشح رئاسي" 25 يوليو، الهيئة العامة للاستعلامات، http://www.sis.gov.eg/En/Story.aspx?sid=57039

29 على الرغم من أن اعتماد النص المعدل صمم فعلا للتأكد من أن النظام الانتخابى كان دستوريا، ويثير مسألة ما إذا كانت المحكمة الدستورية العليا تعتبر النص المعدل للمادة 38 متوافق مع المادة 7 من الدستور.

الموقعة، بأن تضمن احترام جهات الدولة والقوانين لحقوق المواطنين التي تنص عليها الوثيقة. وأعطت لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة تفسيرا رسميا مفصلا للمادة 25 من التعليق العام رقم 25. وقد تناولت تلك الوثيقة عددا من المسائل المحورية في حكم الدستورية العليا الصادر في يونيو (وأحكام سابقة)، وبالتحديد: الفقرة 15، والتي تنص على أن "تضمن للمتمتعين بحق الانتخاب حرية اختيار المرشحين بإعمال حق ترشيح النفس واغتنام الفرص لتقلد المناصب إعمالا فعالا. وينبغي أن تكون أي تقييدات تفرض على حق ترشيح النفس للانتخاب، مثل تعيين حد أدنى للسن، تقييدات مبررة قائمة على معايير موضوعية ومعقولة. ويجب ألا يستثنى أي شخص مؤهل، غير من تنطبق عليه هذه التقييدات، من ترشيح نفسه للانتخاب لأسباب غير مقبولة أو لأسباب تمييزية من قبيل مستوى التعليم، أو مكان الإقامة، أو النسب، أو بسبب انتمائه السياسي.[...]".

وتنص الفقرة 17 على أن "يجب ألا يقيد حق الأشخاص في ترشيح أنفسهم للانتخاب بشروط غير معقولة تطالب بأن يكون المرشح منتسبا إلى عضوية أحد الأحزاب أو عضوية أحزاب معينة."

وفيما تتوافق نظم القوائم الانتخابية مع المادة 25، تشدد الفقرة 17 ضمنيا على ضرورة منح المرشحين غير الحزبيين (المستقلين) الفرصة لتكوين مجموعات للتنافس مع القوائم الحزبية على أساس من المساواة.

التداعيات المحتملة لحكم المحكمة الدستورية العليا

برررت المحكمة الدستورية العليا حكمها الصادر في 14 يونيو لأسباب مماثلة كما كان من قبل[30]، إما بعدم إعطاء المرشحين المستقلين فرصة، أو فرصة متكافئة، للترشح للانتخابات في ظل نظم إما قائمة على التمثيل النسبي وحده (1984) أو مختلطة تخصص فيها أغلبية المقاعد وفق التمثيل النسبي (1987 و2011-2012).

إن حكم الدستورية العليا يعنى بشكل أكبر بحق المواطنين في المنافسة في الانتخابات على أساس من تكافؤ الفرص، لا بـ"النظام الانتخابي" و"التمثيل الحزبي". إلا أن المشرع في عامي 1987 و1990 لم يرد على حكم الدستورية العليا بتعديل قانون مجلس الشعب بحيث يضمن تنافس المرشحين المستقلين بشكل متكافئ مع مرشحي الأحزاب، ولكن بمراجعة النظام الانتخابي[31]. ومن المحتمل بعد حكم الدستورية في 14 يونيو، أن يلجأ المشرع إلى رد فعل مماثل لـ1987 و1990. ولم يكن مثل هذا الحل بعيد الأثر ضروريا على الأرجح، حيث كان يكفي المساواة في الفرص بين مرشحي الأحزاب والمستقلين[32].

وبتنفيذ ذلك، ينبغي على المشرع أن يتجنب التمييز ضد حق مرشحي الأحزاب في المنافسة على كافة المقاعد، مثلا عن طريق إعادة تطبيق المادة 5 من القانون رقم 120\2011، حيث أن القيام بذلك سيجعل التمييز يشمل المرشحين المستقلين والحزبيين على حد سواء. وفيما قد يجادل البعض بأن ذلك من شأنه أن يخلق توازنا بين المرشحين الحزبيين والمستقلين، إلا أنه في حقيقة الأمر يمثل تمييزا ضد كلا الجانبين عبر حرمانهم من المنافسة ضد بعضهم البعض بشكل متكافئ (أي كأفراد وكجماعات). ويعني حق الاقتراع المتساوي منح جميع المواطنين فرصا متكافئة للترشح لكافة المقاعد سواء أكان النظام الانتخابي يسمح بمنافسة المرشحين الفرديين، أو المتحالفين، أو كلاهما (أي النظام المختلط).

وأمام المشرع أربع خيارات لمراجعة النظام الانتخابي، هي كالآتي:

1- العودة لنظام الدوائر ثنائية المقاعد (الفردي).

2- مراجعة النظام الانتخابي المختلط المستخدم في انتخابات 2011-2012 لضمان دستوريته.

3- اعتماد نظام يقوم فقط على القوائم الانتخابية، مع تخصيص كل المقاعد على أساس التمثيل النسبي.

4- انتهاج نظام انتخابي جديد.

الخيار الأول: العودة بشكل كامل إلى نظام الدوائر ثنائية المقاعد

30 كان حكم المحكمة الدستورية العليا فى 14 يونيو هو الرابع من نوعه والذى أعلنت فيه المحكمة عدم دستورية أجزاء من قانون مجلس الشعب، وقد نتج عن حكمي المحكمة الصادرين فى 1987 و1990 حل البرلمان أيضا، و ذلك بعد عقد اسفتاءات حول القضية.

31 رغم أن حكم 14 يونيو لم يوضح موقف المحكمة من مدى توافق المادة 38 من الإعلان الدستوري مع المادتين 3 و7 من نفس الإعلان، ولم يطلب كذلك بالتحديد أي تعديل على المادة 38. بينما غير الإعلان الدستوري المكمل للمجلس العسكري نص هذه المادة ليصبح نصها: "ينظم القانون الحق في الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقا لأى نظام انتخابي يحدده"، وتم إلغاء هذه الوثيقة. ولم تغير تعديلات الرئيس مرسى على الإعلان الدستوري من نص المادة 38.

32 يعمل رئيس الجمهورية عمل البرلمان لحين انتخاب مجلس شعب جديد وفقا لتعديلات 11 أغسطس. وكان المجلس الأعلى للقوات المسلحة سيتولى تلك المسؤولية الهامة وفقا للإعلان الدستوري المكمل.

اعتمدت انتخابات مجلس الشعب للأعوام 1990، و1995، و2000، و2005، و2010 نظاما انتخابيا غير مألوف يتم فيه انتخاب عضوين من أعضاء مجلس الشعب في عدد كبير من الدوائر الانتخابية ثنائية المقاعد، والذي غالبا ما يتطلب إقامة جولتين للانتخابات لتحديد الفائز[33].

ومن منظور سياسي، من غير المحتمل أن يلقى هذا الخيار قبول الكتلة السياسية الأكثر ميلا إلى الإصلاح نظرا لرغبتها لفترة طويلة في تطبيق نظام انتخابي يعتمد بشكل تام، أو لدرجة كبيرة، على التمثيل النسبي ومعاداتهم لنظام الدوائر ثنائية المقاعد و ذلك بسبب ارتباطه بالبرلمانات المنتخبة في ظل نظام مبارك. هذا النظام هو أيضا من المرجح أن يؤدي إلى ظهور الحزب الأكبر (أو الائتلاف) الذى يفوز بأغلبية برلمانية قوية، حتى لو كان لا يتلقى غالبية الأصوات.

ومع ذلك، فان العودة إلى هذا النظام لا يخلو من المشاكل. وثمة تفاوتات واضحة في حجم الناخبين في الدوائر ثنائية المقاعد (انظر الملحق) . وبأخذ مبدأ حق الاقتراع المعترف به دوليا في الاعتبار، وإجراء انتخابات بأساس الاقتراع على قدم المساواة، و ذلك يتطلب أن تصويت ناخب واحد يجب أن يكون مساويا لتصويت آخر[34]. وكذا فان قرار المحكمة الدستورية العليا الذى قضى ببطلان بعض مواد قانون مجلس الشعب بحجة اشتمالها على تمييز. فإن العودة إلى نظام الدوائر ثنائية المقاعد دون أن يكون مصحوبا بمراجعة شاملة ودقيقة للدوائر الانتخابية قد يجعل الانتخابات في مواجهة تحد دستوري جديد وحسب.

الخيار الثاني: مراجعة النظام الانتخابي المختلط المستخدم في انتخابات 2011-2012

لا يعني حكم المحكمة الدستورية العليا بالضرورة، كما أشير سابقا، أن نظام الانتخاب القائم على مبدأ التمثيل النسبي غير دستوري في حد ذاته، فالعديد من الدول تستخدم بالفعل نظاما مختلطا ما بين التمثيل النسبي والأغلبية دون أن يثير ذلك قضايا دستورية[35]. ولكن يبقى على المشرع أن يضمن تساوي المرشحين في الحقوق، سواء ترشحوا كغير حزبيين (مستقلين) أو كحزبيين. وكان من الممكن تحقيق ذلك وفقا للنظام المتبع في انتخابات 2011-2012، عبر الآتي:

1- المساواة في عدد المقاعد المتاحة للمرشحين الحزبيين والمستقلين مع منع مرشحي الأحزاب من المنافسة على المقاعد الفردية.

ولكن تنفيذ ذلك من شأنه على الأرجح أن يمثل خرقا لحقوق الإنسان المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث يمكن بسهولة الدفع بأن ما يمكن اعتباره عمليا كوتة مخصصة للمرشحين الفرديين والحزبيين يتعارض مع حرية المواطنين في اختيار ممثليهم، بل ويشكل قيدا غير منطقي على الحق في المنافسة على المنصب السياسي لكلا من المرشحين الحزبيين والمستقلين. كما أن من شأن ذلك أن يثير التساؤل عن سبب تخصيص نصف عدد المقاعد للمرشحين المستقلين. بل إن تخفيض نسبة المقاعد المخصصة للمستقلين والحزبيين إلى 50% يبدو تعسفيا. وبلغة السياسة، فإن انتهاج تلك الطريقة سيؤدي لخلق مجلس يجاهد لتكوين أغلبية مستقرة نظرا لكون نصف أعضائه دون انتماء سياسي رسمي. وسيؤدي ذلك إلى أن يكون الوزن البرلماني للأعضاء المستقلين أكبر بكثير من وزن الأصوات التي حصلوا عليها. وقد يمثل ذلك على الأخص مشكلة إذا ما عزز الدستور الجديد من سلطات البرلمان بإعطائه سلطة تعيين الحكومة أو الموافقة عليها، فمثل تلك النتيجة ستصب في صالح الراغبين في تهميش دور البرلمان.

2- السماح للمستقلين بالمنافسة وفق نظام التمثيل النسبي مع المساواة في عدد المقاعد المتاحة للمرشحين الحزبيين والمستقلين.

قد يكون هذا هو الحل الأمثل من الناحيتين السياسية والقانونية. إلا أن المشرع في حاجة للانتباه بشكل جاد للحد الأدنى لعدد المرشحين الذين تشملهم القوائم الانتخابية[36]، وتقرير ما إذا كان سيتعين على المرشحين المستقلين المنافسة بالاشتراك مع آخرين. وكما أشير، فثمة ميل في مصر للخلط بين المرشح غير الحزبي (المستقل) والمرشح الفردي، رغم أن كلا منهما يمثل مفهوما مختلفا. وإذا ما اشترط على الأحزاب والمستقلين تقديم قوائم

33 اعتمد نظام الدوائر ثنائية المقاعد كوسيلة لضمان أن يمثل العمال والفلاحون نسبة 50% من النواب حسبما تنص المادة 78 من دستور عام 1971 والمادة 32 من الإعلان الدستوري.

34 تنص الفقرة 21 من التعليق العام رقم 25 للجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة على أن "مع أن العهد لا يفرض اتباع أي نظام انتخابي خاص، يجب السهر على أن تراعى في أي نظام يؤخذ به في دولة من الدول الأطراف الحقوق المحمية بموجب المادة 25 من العهد، وأن تضمن وتنفذ حرية للناخبين في التعبير عن مشيئتهم. وينبغي أن يطبق المبدأ الأخذ بالصوت الواحد للشخص الواحد، وأن يساوى بين أصوات جميع الناخبين. ويجب ألا يفضي تعيين الحدود الانتخابية وأسلوب الاقتراع إلى تكوين فكرة مشوهة عن توزيع الناخبين أو إلى التمييز ضد أي فئة من الفئات، كما يجب ألا يؤدي ذلك إلى إبطال حق المواطنين في اختيار ممثليهم بحرية أو تقييد هذا الحق بصورة غير معقولة".

35 على الرغم من أن دولا ديمقراطية تمتع بنصيب معقول من القضايا المرفوعة أمام المحاكم الدستورية بخصوص النظم الانتخابية، كألمانيا على سبيل المثال،حيث قضت المحكمة الدستوريا الألمانية في 25 يوليو 2012، بعدم دستورية قانون الانتخابات:

http://www.reuters.com/article/2012/07/25/us-germany-election-court-idUSBRE86O0W820120725

36 وفقا للمادة 3 من قانون مجلس الشعب المطبق حاليا لدوائر القائمة، ينبغي أن تشمل القوائم الحزبية عددا من المرشحين يساوي على الأقل ثلثي عدد المقاعد المخصصة للدائرة. وفيما يمكن نظريا السماح لمرشح واحد بتقديم قائمة (سواء أكان مستقلا أم حزبيا) فإن ذلك يعقد من عملية الاقتراع، بأن يتسبب مثلا في امتلاء بطاقة الاقتراع بالكثير من قوائم المرشحين، وعدد هائل من الأصوات المهدرة، وتعقيد نظام تخصيص المقاعد لصالح القوائم الانتخابية. إلا أنه لا يتضح حاليا كيف لهذا النظام أن يلتزم بالبند الدستوري الذي عفا عليه الزمن، والذي يشترط أن يكون 50% من النواب من العمال والفلاحين (انظر التحليل التالي لتلك الجزئية).

انتخابية، سيصبح من الواضح أن نظام التمثيل النسبي مصمم للجماعات التي يحمل أفرادها أفكارا متطابقة، بما ينفي التمييز وعدم المساواة. وبالمثل، يتنافس المرشحون الفرديون على المقاعد الفردية بصرف النظر عما إذا كانوا مستقلين أو مدعومين من أحزاب[37]. وستؤدي المساواة في عدد المقاعد بين مرشحي الفردي والقوائم إلى فرص متساوية بين جميع المرشحين، سواء كانوا مستقلين أو مدعومين من أحزاب. كما أن ثمة فائدة أخرى لهذا الخيار، وهي أنه لا يتطلب سوى القليل من التعديلات على قانون مجلس الشعب[38]، وتطبيقه بشكل صحيح يمكن المشرع من ضمان معاملة المرشحين المستقلين، والحزبيين، والفرديين، والائتلافات بشكل متساو، مما يقلل من مخاطر عدم دستورية هذا الخيار. كما ينبغي أن تضمن المرأة تمثيلا أكبر; وذلك بمطالبة كافة القوائم التي تضم مرشحين أو أكثر بترشيح عدد معين من السيدات، ويفضل وضع أسمائهن بين أول مرشحين على قمة القائمة.

ومع ذلك، كما هو مبين أعلاه في أي من هذين الخيارين، فإن المشرع بحاجة للتأكد من أن صوت الناخب واحد يساوي صوت آخر. أى لضمان عدد متساو من الناخبين المسجلين في الدوائر الانتخابية على نطاق واسع.

الخيار الثالث: اعتماد نظام يقوم فقط على القوائم الانتخابية

يدعو بعض القادة السياسيين المصريين إلى إعادة إدخال نظام انتخابي يعتمد فقط على التمثيل النسبي، على سبيل المثال الذي كان يعمل به فى مصر فى انتخابات 1984. حيث تنافست القوائم الحزبية على جميع المقاعد في 48 دوائر الانتخابية متعددة الأعضاء[39].

في عام 1987، حكمت المحكمة الدستورية العليا أن النظام غير دستوري على أساس أنه لم يخلق تكافؤ فرص لجميع المواطنين لخوض الانتخابات[40]. غير أن، كما أوضح مركز الأهرام، "فإن المحكمة لم تتوصل إلى السبل الممكنة لإصلاح النظام الانتخابي القائم، لجعله أكثر توافقا مع الدستور[41]". وكما وضح بالفعل، فإن الطريقة الوحيدة لجعل نظام التمثيل النسبى للقوائم الانتخابية أكثر توافقا مع الدستور، هو ضمان أن المرشحين الغير حزبين (المستقلين) لديهم نفس الفرصة لخوض انتخابات مثل مرشحي الاحزاب.

وأبسط طريقة لتحقيق هذا الهدف هو السماح لغير الحزبيين بتقديم قوائم المرشحين إلى جانب المرشحين الحزبيين. ومع ذلك، فإن هذا النهج قد لا يحل المشكلة تماما لأن موقف المحكمة الدستورية العليا حول ما إذا كان للمواطنين حق خوض الانتخابات كأفراد ليس واضحا. أى إذا كانت المحكمة تعتبر خوض الانتخابات هو حق "فردي"، فمن المتصور أن تحكم أنه لا ينبغي أن يجبر المرشحين على خوض الانتخابات بالاشتراك مع أفراد آخرين، أي كجزء من قائمة تتضمن أسماء متعددة للمرشحين. فى هذا الموقف، لاعتبار نظام التمثيل الحزبي للقائمة الانتخابية دستوري، فقد يكون للمشرع أن يسمح للمرشحين الأفراد خوض الانتخابات جنبا إلى جنب مع مرشحي القوائم. وأبسط طريقة لتحقيق ذلك هو السماح بتقديم قوائم دون الاشتراط على احتوائها على حد أدنى من عدد المرشحين، أى يمكن أن تحتوى القوائم على اسم مرشح واحد.

ولكن هذا الحل قد يخلق عدد من المشاكل منها حجم ورقة الاقتراع، ووضع معادلة بسيطة وعادلة لتوزيع للمقاعد، و– إذا تم الإبقاء عليها – الامتثال لحصة 50٪ من العمال والفلاحين. فمن المتصور أن مثل هذا النظام قد يطبق حيث يتم تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية متعددة الأعضاء. لكن من غير المرجح أن يكون قابل للتطبيق في النظام الذي يتعامل مع البلاد كدائرة انتخابية واحدة، لأن ورقة الاقتراع سينتهى بها المطاف بأن تكون ورقة ضخمة لاحتوائها على أسماء الآلاف من المرشحين المحتملين. كما سيكون من الصعب تطبيق "عتبة التمثيل" أى أن "القوائم" (أو المرشحين) تتطلب نسبة معينة من الأصوات من أجل أن تكون المقاعد المخصصة[42].

الخيار الرابع: اعتماد نظام انتخابي جديد تماما

لا ينبغي اعتبار قرار المصريين بشأن نظامهم الانتخابي كمجرد خيار بين التمثيل النسبي، والدوائر ثنائية المقاعد، ونظام مختلط. فثمة عدد من النظم الانتخابية الأخرى التي تتماشى مع قرار

37 في حالة طلب من المرشحين المستقلين الاشتراك مع آخرين للمنافسة على مقاعد التمثيل النسبي (عبر تقديم قائمة انتخابية مثلا) فقد يكون من الحكمة مساواة عدد المقاعد المخصصة خلال التمثيل النسبي والنظام الفردي لتجنب دفع المحكمة الدستورية بعدم دستورية ذلك النهج. إلا أن ذلك قد لا يكون ضرورة ملحة بالنظر إذا ما تمتع المرشحون المستقلون والحزبيون بفرص متكافئة في الترشح.

38 قد تكون هناك حاجة لبعض التغييرات مثل تعديل مصطلح "القائمة الحزبية" إلى "قائمة انتخابية"، فضلا عن وضع بنود مفصلة حول إجراءات تشكيل القوائم الانتخابية من جانب المرشحين المستقلين.

39 يتطلب للقوائم الحزبية على الأقل 8% من الأصوات، وذلك لكي تكون مؤهلا للحصول على مقعد.

40 وفقا لمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية "حكمت المحكمة فى 16 مايو 1987، ضد دستورية انتخاب أعضاء البرلمان وفقا لنظام التمثيل النسبي للقوائم الحزبية. المحكمة أكدت أن هذا النظام يتعارض مع المواد 8، 40 و62 من الدستور التي تضمن تكافؤ الفرص. ومع ذلك، فإن المحكمة لم تتوصل إلى السبل الممكنة لإصلاح النظام الانتخابي القائم، لجعله أكثر توافقا مع الدستور." انظر:
http://acpss.ahram.org.eg/eng/ahram/2004/7/5/ARAB34.HTM

41 مركز الأهرام، المرجع نفسه.

42 مجلس النواب في البرلمان الهولندى لديه نظام انتخابي يقوم بالكامل على التمثيل النسبي، ولكن الناخبين يقومون بالتصويت لصالح المرشحين وليس الأحزاب. من أجل أن تكون ممثلة في الـ150 مقعد البرلماني، فينبغي على الحزب (أو المرشح) الحصول على عدد من الأصوات يعادل الحاصل الانتخابي لمقعد واحد. وتعزى جميع الأصوات لمرشحي الأحزاب لترشيح الحزب. ويتم تخصيص المقاعد على أساس عدد من الحواصل الانتخابية مع تخصيص المقاعد المتبقية باستخدام طريقة المتوسط الأعلى (نظام الدهوند). ومع ذلك، فإن الإيداع الانتخابي اللازم لخوض الانتخابات كمرشح يعتبر عاليا مقارنة بدول أخرى، وورقة الاقتراع تكون كبيرة.

الدستورية العليا، وتشمل النظام الفردي متعدد المقاعد، والتي تعطي درجة من الإنصاف في توزيع المقاعد، مثل نظام تصويت الكتلة[43]. كما قد تتماشى مع حكم المحكمة نظم أخرى مثل نظام الصوت الفردي غير القابل للتحويل ونظام التصويت التراكمي.

ويعد العيب الوحيد لانتهاج نظام انتخابي جديد هو عدم وعي الناخبين والمرشحين بمبادئ النظام الجديد وكيفية عمله. كما أن بعض أنظمة الانتخاب، بما فيها أنظمة الأفضلية، قد تكون معقدة للغاية كي تستخدم في مصر لأنها تتطلب ناخبين على درجة عالية من التعلم.

نسبة العمال والفلاحين

أبقى الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس على البند الذي ينص على أن يكون نصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى من العمال والفلاحين. ويعد منح حصة من المقاعد (وهي نسبة عالية للغاية في هذه الحالة) للطوائف المهنية هو أحد آثار ماضي البلاد كجمهورية اشتراكية، ويضر بشكل كبير بالفئات المهنية الأخرى. وعلى عكس تمثيل المرأة، ووفقا للقانون الدولي (ومصر طرف فيه)، فليست هناك بنود تسمح باتخاذ تدابير إيجابية لرفع تمثيل فئات مهنية معينة، ولا شك أن تسبب مثل ذلك البند في تقييد تكافؤ الفرص الترشح لدى المواطنين أو حرية الناخبين في الاختيار سيشكل خرقا للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ويعرف قانون مجلس الشعب العمال والفلاحين[44]، كما يشمل بنودا خاصة بالتنفيذ العملي لهذا الشرط. وكانت التقارير السابقة للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية[45] قد ألقت الضوء على عدد من مواطن الضعف في هذا الصدد، منها أن تطبيق هذا البند يخلق بنودا تؤدي إلى التالي:

- تجاهل خيارات الناخبين الانتخابية بأن يتم تخطي مرشح لا ينتمي لفئة العمال والفلاحين لصالح مرشح آخر ينتمي لإحدى الفئتين رغم حصول الأخير على أصوات أقل، أو بأن يوضع هذا المرشح غير المنتمي للعمال أو الفلاحين في مرتبة متدنية في القائمة الانتخابية[46]. ومما لا شك فيه أن ذلك يمثل خرقا لمبدأ انتخابي أساسي.
- تعقيد شكل النظام الانتخابي بشكل شديد وتقييد الخيارات المطروحة.
- زيادة صعوبة وضع نظام يضمن تمثيل المرأة في ذات الوقت (مثلا عبر تخصيص كوتة أو من خلال القوائم).
- مخالفة المعايير الدولية نظرا لاشتمال قانون مجلس الشعب على قيود على الترشح تتعلق بالملكية والمؤهلات التعليمية[47].
- وقد كان لحصة العمال والفلاحين أثرا كبيرا على اختيار النظام الانتخابي. وظاهريا، فقد اعتمد نظام الدوائر ثنائية المقاعد للمرة الأولى كسبيل لتطبيق الكوتة دون الحاجة لإجراء انتخابات منفصلة (أو استخدام بطاقة اقتراع منفصلة). وقد عني الإبقاء على الكوتة في الإعلان الدستوري أن ثمة مجال ضيق لتغيير نظام الدوائر ثنائية المقاعد في نظام الترشيح الفردي، على الأقل ليس دون تعقيد نظام الاقتراع[48]. ويؤدي هذا كذلك إلى حصول بعض المحافظات على عدد من المقاعد الإضافية يزيد عما يسمح بها تعداد سكانها[49].

توصيات

1- فيما يعتبر من الأفضل بشكل عام تضمين مواد مفصلة تتعلق بالإجراءات الانتخابية[50] في دستور أي بلد. إلا أنه في ضوء السوابق التي أعلنت فيها المحكمة الدستورية العليا أجزاء من القانون غير دستورية، قد يكون من

43 فيما يستخدم نظام تصويت الكتلة غالبا في الدول التي لا توجد بها أحزاب سياسية، إلا أنه قد يعمل بشكل جيد في الدول التي تحترم حق مواطنيها في تشكيل الأحزاب. وتستخدم الكويت نظام تصويت الكتلة كما يلي: تشمل البلاد خمس دوائر انتخابية متعددة الأعضاء يخصص في كل منها عشر مقاعد. ويحق للناخب التصويت لعدد من المرشحين يصل لأربعة. ومن أحد مظاهر الاختلاف في النظام الكويتي هو السماح للناخب بإعطاء أكثر من صوت، أو أصواته جميعا، لمرشح واحد. أما الجانب السلبي لذلك النظام فهو أن القرارات الاستراتيجية التي تتخذها الأحزاب عند طرح مرشحيها قد يكون له تأثير كبير على النتائج، فارتكاب حزب ما على سبيل المثال لخطأ حسابي بتسجيل عدد كبير للغاية من المرشحين قد ينجم عنه تفريق إجمالي الأصوات الذي حصل عليه مرشحيه لضمان انتخاب مرشح واحد. ويختلف ذلك النظام عن نظام تصويت الكتلة الذي يمكن أن يسفر عن فوز تيار سياسي واحد باكتساح.

44 كان المرشحون في الماضي يستطيعون بسهولة الالتفاف على هذا التعريف، فكان رجال الأعمال مثلا يترشحون كعمال. فيما نصت بنود بقانون مجلس الشعب أن يمتلك المرشح أو يستأجر أقل من عشرة أفدنة كي يترشح كفلاح، وألا يحمل مرشح العمال مؤهلا علميا عاليا، وأن يكون عضوا في نقابة مهنية.

45 انظر التقارير السابقة للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية التي تحلل هذا البند، مثل "تقييم إطار العمل الانتخابي" (2007)، و"الطريق إلى الانتخابات في مصر، الإصلاحات الانتخابية منذ فبراير 2011" (يوليو 2011)، و"تقييم شامل لإطار العمل الانتخابي في مصر" (الأجزاء 1 و2/يوليو وأغسطس 2011).

46 المادة 15 و15 مكرر من قانون مجلس الشعب.

47 تنص الفقرة 3 من التعليق العام رقم 25 على المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: على أنه "لا يجوز التمييز بين المواطنين في هذه الحقوق على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملك، أو النسب أو غير ذلك من مركز". وتنص الفقرة 15 من التعليق العام رقم 15 (من نفس المادة) على أن: " يجب ألا يستثنى أي شخص مؤهل، غير من تنطبق عليه هذه التقييدات، من ترشيح نفسه للانتخاب لأسباب غير مقبولة أو لأسباب تمييزية من قبيل مستوى التعليم [...]". أما البنود التي تتعلق بما إذا كان للفلاحين أن يكونوا أعضاء بالنقابات المهنية وتأثير ذلك على أهليتهم للترشح فهي تتسم بالغموض، بل ويمكن القول بأنها تحمل نوعا من التمييز.

48 من الممكن إجراء سلسلة من الانتخابات للعمال والفلاحين وانتخابات أخرى منفصلة للفئات (والتي تعد متاحة أيضا أمام العمال والفلاحين، حيث ينص الإعلان الدستوري على أن يكون نصف الأعضاء على الأقل بمجلس الشعب من العمال والفلاحين). ولكن قد تحتاج الداوئر التي تجري فيها الانتخابات أن تكون متطابقة لإعطاء الناخبين والمرشحين خيارات متكافئة. وبالتالي، ستظل كل دائرة من الدوائر تنتخب عضوين فعليا، ولكن في عمليات انتخابية منفصلة.

49 لأنه ينبغي تخصيص انتدابين فرديين على الأقل للمحافظة (دائرة واحدة ثنائية المقاعد) بينما تعداد سكانها يسمح بتخصيص مقعد واحد.

50 لا ينبغي على الجمعية التأسيسية لوضع الدستور أن تسير على نهج مبارك عندما أعاد صياغة المادة 76 من دستور 1971 بوضع مواد مبالغ في طولها وتفاصيلها.

المفيد توضيح العناصر الرئيسية لنظام الانتخابات البرلمانية وخياراتها الرئيسية في الدستور الجديد مما يقلل من خطر قضاء المحكمة الدستورية في المستقبل بعدم دستورية قانون الانتخابات. فعلى سبيل المثال، يمكن النص على أن أنظمة الفردي، والقوائم، والمختلطة كلها دستورية، بشرط أن يكون للجميع فرصة للترشح على قدم المساواة.

2- النص في الدستور الجديد على اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتقييم دستورية تشريعات الانتخابات البرلمانية والرئاسية قبل بدء الانتخابات[51].

3- لضمان أن يكون النظام الانتخابي الجديد متمتعا بدعم قاعدة شعبية عريضة في حالة غياب البرلمان، ينبغي على الرئيس أن يدرس الاجتماع بلجنة تضم المحكمة الدستورية العليا، وجميع الأحزاب السياسية المسجلة، والبرلمان، وذلك للاتفاق على أ) منح المواطنين حقوقا متساوية في الترشح للانتخابات. ب) للتوافق على النظام الانتخابي.

4- أيا كان النظام الانتخابي الذي سينتهج مستقبلا، ولتجنب نجاح أي طعن على دستورية الانتخابات بحجة عدم التكافؤ أو التمييز، يتوجب على المشرع أن يضمن أن الدوائر الانتخابية عموما بها تعداد سكاني متساو، أو أن عدد المقاعد المتاحة للمنافسة عليها يتناسب مع عدد المواطنين بالدائرة. وعلى المدى الأطول، يمكن النظر في إنشاء لجنة معنية بترسيم حدود الدوائر الانتخابية.

5- يتوجب منح المرشحين الحزبيين والمستقلين فرص السعي للترشح كفرديين أو ضمن ائتلافات مع آخرين. وبالتالي، ينبغي على المشرع توسيع حق المرشحين غير الحزبيين بحيث يتمكنوا من الترشح عبر القوائم الانتخابية.

6- ينبغي أن تنظر الجمعية التأسيسية لوضع الدستور بشكل جدي في إلغاء البند الذي يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين، حيث أن ذلك من شأنه أن يتخلص من القيود المفروضة على خيارات المشرع المتعلقة بالنظام الانتخابي، وأن يعزز من احترام الدستور لاختيارات المواطنين الانتخابية.

7- ينبغي على المشرع أن يعدل التشريعات الانتخابية المصرية لضمان توافقها مع الحقوق المحمية بموجب الوثائق الدولية، على الأخص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذا الاستفادة من التوجيهات الواردة في التعليقات العامة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، على الأخص التعليق العام رقم 25 على المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتعليق العام رقم 34 على المادة 19 من ذات الوثيقة.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية منظمة محايدة ومستقلة وغير تجارية تمّ تسجيلها القانوني ببرلين في جمهورية ألمانيا الفيدرالية. ويتمثّل هدف *المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية* في تعزيز المشاركة السّياسيّة لدى المواطنين وتدعيم مسؤولية الأجهزة الحكومية وتنمية المؤسسات الديمقراطية في شتّى أنحاء العالم. وتدعم المنظمة المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الحقوق الكونية للمواطنين ونعني بذلك حقّهم في أن يشاركوا في صلب الحياة السياسية داخل بلدهم مثلما أقرّ ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:
http://www.democracy-reporting.org
egypt@democracy-reporting.org

51 تقوم المحكمة الدستورية العليا حاليا بمراجعة قانون الانتخابات الرئاسية فقط.

الملحق

إجمالي عدد الناخبين المسجلين /إجمالى عدد المقاعد	للقوائم 50,374,276 / 332 = 151,730					للفردى 50,374,276 / 166 = 303,459				
الدائرة	عدد الناخبين المسجلين فى دوائر القوائم		عدد المقاعد فى كل دائرة	عدد الناخبين المسجلين/ عدد المقاعد	الانحراف		عدد الناخبين المسجلين فى الدوائر الفردية	عدد المقاعد فى كل دائرة	عدد الناخبين المسجلين/ عدد المقاعد	الانحراف
أسيوط	1	1,226,591	8	153324	1%		499,649	2	249825	-18%
	2	845,288	8	105661	-30%		726,942	2	363471	20%
							526,724	2	263362	-13%
							318,564	2	159282	-48%
أسوان	1	850,648	4	212662	40%		850,648	2	425324	40%
الإسكندرية	1	1,664,657	6	277443	83%		848,384	2	424192	40%
	2	1,639,259	10	163926	8%		816,273	2	408137	34%
							872,108	2	436054	44%
							767,151	2	383576	26%
الإسماعيلية	1	696,351	4	174088	15%		696,351	2	348176	15%
الأقصر	1	666,254	4	166563.5	10%		666,254	2	333127	10%
البحر الاحمر	1	221,011	4	55253	-64%		221,011	2	110506	-64%
البحيرة	1	2,074,330	12	172861	14%		668,074	2	334037	10%
	2	1,124,296	8	140537	-7%		776,278	2	388139	28%
							629,978	2	314989	4%
							609,171	2	304586	0%
							515,125	2	257563	-15%
الجيزة	1	2,110,345	10	211035	39%		1,268,136	2	634068	109%
	2	2,151,927	10	215193	42%		842,209	2	421105	39%
							848,198	2	424099	40%
							660,686	2	330343	9%
							643,043	2	321522	6%
الدقهلية	1	1,396,381	8	174548	15%		701,487	2	350744	16%
	2	1,050,946	8	131368	-13%		694,894	2	347447	14%
	3	1,243,816	8	155477	2%		497,167	2	248584	-18%
							553,779	2	276890	-9%
							741,320	2	370660	22%
							502,496	2	251248	-17%
السويس	1	378,917	4	94729	-38%		378,917	2	189459	-38%
الشرقية	1	1,633,927	10	163393	8%		706,514	2	353257	16%

53%	463707	2	927,413	2		22%	184999	10	1,849,987	2	
14%	346225	2	692,449	3							
5%	318652	2	637,304	4							
-14%	260117	2	520,234	5							
18%	357267	2	714,534	1		-10%	137103	10	1,371,027	1	الغربية
8%	328247	2	656,493	2		2%	154752	10	1,547,524	2	
-4%	291650	2	583,299	3							
-34%	201481	2	402,962	4							
-8%	280632	2	561,263	5							
-12%	266470	2	532,939	1		-22%	118124	8	944,995	1	الفيوم
-32%	206028	2	412,056	2		-1%	150140	4	600,561	2	
-1%	300281	2	600,561	3							
81%	547847	2	1,095,693	1		21%	183177	10	1,831,768	1	القاهرة
21%	368038	2	736,075	2		85%	280649	8	2,245,195	2	
-18%	249905	2	499,810	3		-44%	84992	8	679,933	3	
-37%	190115	2	380,229	4		19%	180686	10	1,806,856	4	
125%	682578	2	1,365,156	5							
-58%	127690	2	255,380	6							
-30%	212277	2	424,553	7							
20%	364122	2	728,243	8							
-36%	539307	2	1,078,613	9							
36%	413232	2	826,464	1		36%	206616	4	826,464	1	القليوبية
49%	452958	2	905,915	2		45%	219619	8	1,756,954	2	
40%	425520	2	851,039	3							
5%	320113	2	640,225	1		-2%	149005	8	1,192,036	1	المنوفية
-9%	275906	2	551,811	2		-16%	127939	8	1,023,508	2	
0%	303473	2	606,946	3							
-31%	208281	2	416,562	4							
15%	348677	2	697,353	1		15%	174003	8	1,392,026	1	المنيا
14%	347337	2	694,673	2		3%	156601	8	1,252,804	2	
2%	309916	2	619,832	3							
4%	316486	2	632,972	4							
-77%	70264	2	140,527	1		-77%	35132	4	140,527	1	الوادى الجديد
-15%	256544	2	513,087	1		-26%	112,243	8	897,942	1	بنى سويف
-37%	192428	2	384,855	2		-15%	129321	4	517,284	2	
-15%	258642	2	517,284	3							
-28%	218567	2	437,134	1		-28%	109284	4	437,134	1	بورسعيد
-90%	30248	2	60,496	1		-90%	15124	4	60,496	1	جنوب سيناء
-36%	195475	2	390,950	1		-30%	106154	8	849,235	1	دمياط
-24%	229143	2	458,285	2							
-5%	287130	2	574,259	1		-23%	116095	12	1,393,141	1	سوهاج
-34%	201521	2	403,042	2		-23%	116245	8	929,957	2	

-31%	207920	2	415,840	3							
-16%	254682	2	509,363	4							
-31%	210297	2	420,594	5							
-66%	101673	2	203,346	1		-66%	50837	4	203,346	1	شمال سيناء
-32%	207113	2	414,225	1		22%	185433	4	741,731	1	قنا
3%	311441	2	622,882	2		-31%	105433	8	843,460	2	
-10%	274042	2	548,084	3							
23%	371913	2	743,826	1		8%	163278	8	1,306,220	1	كفر الشيخ
-7%	281197	2	562,394	2		-8%	139404	4	557,614	2	
-8%	278807	2	557,614	3							
-67%	99804	2	199,607	1		-67%	49902	4	199,607	1	مطروح
		166	50,374,276					332	50,374,276		المجموع

أحمر غامق = انحراف أكثر من 15%

أحمر فاتح = انحراف أقل من 15%