

# أوراق البدائل

## المفوضية العليا للانتخابات المصرية

تجارب وتوصيات



منتدى البدائل العربي للدراسات  
Arab Forum for Alternatives

## محمد العجاتي

مدير منتدى البدائل العربي للدراسات

# المفوضية العليا للانتخابات المصرية

## تجارب وتوصيات

### محمد العجاتي

#### مدير منتدى البدائل العربي للدراسات

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA): مؤسسة بحثية تأسست عام ٢٠٠٨ وتسعى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني.

ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسية والاجتماعية الممكنة، وليس فقط الممولة لصانع القرار ولتخبط السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان.

ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثلاثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني.

ويتخذ المنتدى لتنفيذ تلك الآليات والأهداف شكلا قانونيا متمثلا في شركة ذات مسئولية محدودة (س.ت ٣٠٧٤٣)

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية

وهي نتاج سيمنار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي منظمة شريكة

## قائمة محتويات

٣	مقدمة
٤	أولاً:- تعريف "الإدارة الانتخابية" أو "المفوضية الانتخابية":
٥	ثانياً:- تجارب دولية في مسألة المفوضية:
٩	ثالثاً:- الحالة المصرية- رؤية وتوصيات:
١٢	المصادر



نشر وتوزيع

رقم الإيداع: ١٨٦١٨ / ٢٠١٢



للنشر والتوزيع

+2 01222235071  
[rwafead@gmail.com](mailto:rwafead@gmail.com)  
[www.rwafead.com](http://www.rwafead.com)

## مقدمة

نظرا "لزيادة واتساع رقعة الحرية والتمثيل الديمقراطي، فقد زاد الاهتمام بشكل كبير بموضوع الانتخابات باعتبارها أهم صور المشاركة والمساهمة في التحولات الديمقراطية. لم تعد عملية الانتخابات بسيطة وسهلة كما كانت سابقا"، بل أصبحت عملية صعبة ومعقدة ولها آليات خاصة تساعد المرشحين على النجاح والفوز في الانتخابات. كما تساعد الناخبين على التعرف على برامج المرشحين وزيادة الوعي لديهم لإجراء الاختيار الصحيح. ونظرا لهذه الأهمية الملحة للعملية الانتخابية باعتبارها عصب الديمقراطية وأهم آليات بناء الشرعية للنظام السياسي ككل، كما أنها القاعدة الأساسية في تشكيل الهيئات النيابية، وهو ما تتطلب أن تُعهد مسؤولية الفعاليات الانتخابية في العديد من الدول إلى هيئة أو جهة محددة أو أكثر وهي اللجان الانتخابية. اللجان الانتخابية هي الهيئات المسؤولة عن الإشراف على تنفيذ وضمان حرية ونزاهة الانتخابات. وإن اختلفت مسمياتها من دولة إلى أخرى، وقد تكون تلك الإدارة دائمة أو مؤقتة، مركزية أو لامركزية. ولذلك كان من الإيجابي في الدستور المصري الجديد فكرة النص على إنشاء المفوضية الوطنية للانتخابات وجاء ذلك في أربع مواد من المادة (٢٠٨) حتى المادة (٢١١).

وتطرح هذه الورقة، من خلال دراسة تجارب دول أخرى سبقت في تأسيس مثل هذه المفوضيات، ومن خلال الواقع السياسي وتجربة اللجنة العليا للانتخابات في العامين الأخيرين ما بعد ثورة ٢٥ يناير، تطرح الورقة رؤية للمواد التي تناولت هذه المفوضية في الدستور وما نحتاجه في التشريع الخاص بهذه المفوضية.

## أولاً:- تعريف "الإدارة الانتخابية" أو "المفوضية الانتخابية":

المفوضية هي "المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونياً عن إدارة وتنفيذ بعض أو كافة الجوانب الأساسية في العملية الانتخابية، والاستفتاءات بمختلف أشكالها. وتتخذ الإدارة الانتخابية أشكالاً وأحجاماً مختلفة، بناءً على النظام السياسي والواقع الاجتماعي للبلد المعني، وبغض النظر عن شكلها أو حجم المسؤوليات المترتبة عليها والمناطة بها، إلا أنها جميعاً تتفق على مبدأ واحد ألا وهو تنظيم وتنفيذ عمليات انتخابية تتسم بالمعايير العليا للنزاهة والحيادية، وممارسة مسؤولياتها المجتمعية، والتعامل بعدالة مع كافة أطراف المجتمع من خلال توفير سبل المشاركة للجميع، ناهيك عن مسؤولياتها الدولية<sup>(١)</sup>

### ويوضح الجدول التالي أنواع المفوضيات المختلفة:

أمثلة	طبيعة المفوضية ومسئوليتها	أشكال المفوضية الانتخابية
أرمينيا/ أستراليا/ إندونيسيا /أورجواي/ بوركينافاسو/ البوسنة والهرسك/ بولندا/ تيلاند/ جنوب أفريقيا/ جورجيا/ فلسطين/ كندا/ كوستاريكا/ ليبيريا/ موريشيوس/ نيجيريا/ الهند/ اليمن.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هيئة مستقلة تعمل كمؤسسة منفصلة كلياً عن السلطة التنفيذية ولها ميزانيتها الخاصة بها والتي تقوم بإدارتها بشكل مستقل.</li> <li>• لا تتبع الإدارة الانتخابية لأية جهة ولا تكون مسؤولة أمام أية وزارة أو إدارة حكومية، إلا أنها يمكن أن تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية (البرلمان) أو القضاء أو رئيس البلاد.</li> <li>• تتألف هيئة الإدارة الانتخابية المستقلة من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم.</li> </ul>	المفوضية الانتخابية المستقلة

(١) وفقاً لتعريف مشروع الانتخابات الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

## المفوضية العليا للانتخابات المصرية - تجارب وتوصيات

أمثلة	طبيعة المفوضية ومسئوليتها	أشكال المفوضية الانتخابية
بريطانيا/ تونس/ الأردن/ لبنان/ الجزائر/ المغرب/ الدنمارك/ سنغافورة/ سويسرا/ الولايات المتحدة الأمريكية/ نيوزيلندا	<ul style="list-style-type: none"> <li>تقوم في تلك البلدان التي تعمل فيها السلطة التنفيذية، على تنظيم وإدارة العمليات الانتخابية وذلك من خلال إحدى الوزارات (كوزارة الداخلية مثلا) أو من خلال سلطاتها المحلية.</li> <li>يرأسها أحد الوزراء أو الموظفين الحكوميين.</li> <li>مسئولة أمام أحد الوزراء الأعضاء في السلطة التنفيذية.</li> <li>لا تتألف هذه الإدارة من أعضاء وتقع ميزانيتها ضمن ميزانية إحدى الوزارات أو السلطة المحلية.</li> </ul>	المفوضية الانتخابية الحكومية
الكاميرون/ فرنسا/ ألمانيا/ اليابان/ السنغال/ إسبانيا	<ul style="list-style-type: none"> <li>نجد عادة مكونين رئيسين يشكلان تركيبة مزدوجة للإدارة الانتخابية: هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وهيئة انتخابية تنفيذية<sup>(2)</sup>.</li> <li>الأولى معنية بوضع السياسات الانتخابية العامة والإشراف على الانتخابات، والثانية بتنظيم الانتخابات وإدارة الفعاليات الانتخابية وتتبع لأحدى الوزارات أو السلطات المحلية.</li> </ul>	المفوضية الانتخابية المختلطة

### ثانيا:- تجارب دولية في مسألة المفوضية:

#### 1- طبيعة اللجة وتشكيلها:

تحدد الهند هدف المفوضية في الإشراف ومراقبة جميع الانتخابات سواء كانت برلمانية أو المجالس التشريعية والانتخابات لمنصب الرئيس ونائب الرئيس.

(2) دليل المؤسسة الدولية.

أما السويد فتتولى فيها المفوضية إعداد وتنسيق الانتخابات العامة والاستفتاءات الوطنية. وفي الحالة التونسية التي أسست مفوضيتها بعد الثورة فتقوم بالإشراف ومتابعة انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وتنتهي مهامها بإعلانها النتائج النهائية ونشر التقرير النهائي لهذه الانتخابات<sup>(٣)</sup>.

ومن حيث التشكيل تعتبر المفوضية الكينية من الدول التي تتميز بتشكيل ديمقراطي حيث تتكون من رئيس اللجنة و٨ أعضاء أساسيين تم ترشيحهم من خلال عملية تنافسية من قبل لجنة برلمانية. ويتم الموافقة على تلك اللجنة من قبل الجمعية الوطنية، كما يعينهم الرئيس بالتشاور مع رئيس الوزراء. وفقا لطبيعة اللجنة المؤقتة يتم وقف العضوية للأعضاء بمرور سنتين من صدور الإعلان الدستوري أو ثلاثة أشهر بعد صدور دستور جديد، أيهما أسبق<sup>(٤)</sup>. أما عن رئيس المفوضية: "يجب أن يكون مؤهلا ليكون قاضيا في المحكمة العليا والأعضاء الآخرين من المواطنين الحاصلين على الشهادات الجامعية وذوي خلق رفيع ويتمتعون بالنزاهة"<sup>(٥)</sup>. فيما يتعلق بأعضاء اللجنة، فأعضاء الجمعية الوطنية، والسلطات المحلية، والمديرين التنفيذيين للأحزاب السياسية، والخدمة المدنية والقوات المسلحة لا يمكن تعيينهم من قبل اللجنة، وذلك وفقا للمادة ٤١ (٤)، (٥) من الدستور. ويحدد القانون آليات المحاسبة لأعضائها، فلا يجوز عزل أحد أعضاء لجنة الانتخابات المؤقتة المستقلة من منصبه إلا إذا ثبت عدم قدرته على أداء مهام منصبه، وإذا ثبت سوء سلوكه. ويتم العزل بقرار تعتمده الأغلبية داخل الجمعية الوطنية<sup>(٦)</sup>.

أما الهند فتتكون اللجنة من رئيس اللجنة و٢ مفوضين، يتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة، ولمدة ٦ سنوات أو حتى يتم العضو ٦٥ سنة. تعمل هذه اللجنة

(٣) الفصل السابع من المرسوم الصادر بتاريخ ١٧ أبريل ٢٠١١،

<http://www.isie.tn/Ar/image.php?id=154>

(٤) المادة ٤١ (١٣) من الدستور

(٥) المادة ٤١ (١)، (٣)

(٦) المادة ٤١ (٨)، (٩)





## منتدى البدائل العربي للدراسات

<p>وبمجرد انتهاء العملية الانتخابية وإعلان النتيجة لا يمكن للجنة إعادة النظر في النتيجة من تلقاء نفسها، بل يجب أن تقدم التماسا للمحكمة العليا فيما يتعلق بانتخابات البرلمان والمجالس التشريعية.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• متابعة الحملات الانتخابية والحرص على المساواة بين كل المترشحين والمترشحات.</li> <li>• مراقبة العملية الانتخابية يوم إجراء الانتخابات ومتابعة عملية الاقتراء والفرز.</li> <li>• في بعض الدول الأوروبية منذ ٢٠٠١، أصبحت لجنة الانتخابات هي السلطة الوطنية المسؤولة عن تصديق بيانات مبادرات المواطنين الأوروبيين.</li> </ul>	<p>والمواطنات.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ضمان حق الترشح حسب الشروط القانونية المتعلقة بالموضوع.</li> <li>• توعية المواطنين بأهمية الانتخابات ونشر ثقافة الديمقراطية بين الناخبين.</li> <li>• تنظيم حملات لتوضيح العملية الانتخابية والحث على المشاركة فيها.</li> <li>• اعتماد المراقبين المحليين (من ذات الدولة) في مكاتب الاقتراء.</li> <li>• اعتماد المراقبين الدوليين على أن يكونوا ممثلين لجمعيات ومنظمات دولية.</li> <li>• حق الاستعانة بمن تراه من الشخصيات العامة والمتخصصين وذوى الخبرة في مجال الانتخابات.</li> <li>• في بعض الدول الأوروبية منذ الأول من أبريل ٢٠٠١، أصبحت لجنة الانتخابات هي السلطة الوطنية المسؤولة على تصديق بيانات مبادرات المواطنين الأوروبيين<sup>(٧)</sup>.</li> <li>• يمكن الطعن على قرارات اللجنة أمام المحكمة العليا بتقديم مجموعة من الالتماسات المناسبة. ولكن بمجرد بدء العملية الانتخابية لا يتدخل القضاء في العملية الانتخابية، وبمجرد انتهاء العملية الانتخابية وإعلان النتيجة لا يمكن للجنة إعادة النظر في النتيجة من تلقاء نفسها، بل يجب أن تقدم التماسا للمحكمة العليا فيما يتعلق بانتخابات البرلمان والمجالس التشريعية.</li> </ul>
---	--	--

ونلاحظ هنا أن معظم المهام تقع في الفترة السابقة على العملية الانتخابية، لأن المهام التي تقوم بها المفوضية في هذه المرحلة تعد الضمان لحرية الانتخابات. أما مهام المرحلة الثانية والثالثة فتتعلق أكثر بنزاهة هذه العملية. فالحرية تعبر عن بيئة صالحة لإجراء هذه العملية أما النزاهة فتتعلق بشفافية ومصادقية العملية ذاتها.

(٧) مبادرات المواطنين الأوروبيين هي أداة لمواطني الاتحاد الأوروبي والتي يقومون باستخدامها من أجل اقتراح بعض التشريعات بخصوص قضية معينة، على المفوضية الأوروبية بهدف مناقشتها.

### ثالثا:- الحالة المصرية- رؤية وتوصيات:

عبر العاميين الماضيين تولت اللجنة العليا الاشراف على الانتخابات والاستفتاءات وكان هناك عدة ملاحظات وجهت إلى طبيعتها وعملها، كان أهمها:

- ارتباطها الشديد من حيث التشكيل بالسلطة القضائية مما ترتب عليه خلط شديد بين صفتها ك لجنة قضائية أو إدارية.
- التحصين الكامل لقراراتها في بعض الأحيان وهو أمر يثير دائما التساؤلات حول حق المواطن في الرقابة والتأكد من إجراءات وسير ونتيجة العملية الانتخابية.
- تداخل العمل مع جهات أخرى بداية من تحديد تاريخ الاستحقاق الانتخابي أو الاستفتاء وصولا للمحيط الجغرافي الذي يقع تحت اشرافها اثناء العملية.
- عدم وجود آليات واضحة للعمل: سواء الإجراءات الخاصة بعمل القضاة داخل اللجان (فترات الراحة، ظهور أي معوقات، حق الناخب في التعرف على شخصية القاضي) وصولا إلى آليات التقدم بالشكاوى من جانب الناخبين والمراقبين وطريقة التعامل معها.
- العلاقة الملتبسة مع المنظمات والهيئات التي تقوم بالرقابة على الانتخابات أو المجالس القومية التي لها علاقة بهذه العملية.

هذه الملاحظات هي ما يفترض أن نتحاشاه في المفوضية المزمع تأسيسها

على عدة مستويات:

١. الشكل: الهيئة المستقلة هي الأنسب للحالة المصرية الراهنة، لا تتبع أي من السلطات وتكون مسؤولة أمام القضاء، أعضائها من مصادر متنوعة.. مستقلون لهم خبرة بالعملية الانتخابية.
٢. الرؤية والهدف: أن تكون مسؤولة بالأساس عن الانتخابات التشريعية والرئاسية والمحلية، على أن يجوز لأي جهة تنظم انتخابات أن تستعين بخبرات المفوضية بشكل أو بآخر (نقابات- اتحادات عمالية- اتحادات طلابية،.. إلخ)

٣. الدور والمهام: أن يشمل المراحل الثلاث للعملية الانتخابية الإعداد والتنفيذ والمتابعة، حتى إعلان النتيجة والطعون، وأن تكون هناك قواعد وآليات واضحة للمواطن ليتمكن من الحصول على جميع حقوقه سواء كان مرشحا أو ناخبا.

إلا أن المواد الأربعة التي جاءت في الدستور تجاهلت هذه المشكلات بل إنها عمقت بعضها وأعطته غطاءً دستوريا لها، وهو ما يتطلب قبل إعداد قانون التقدم عبر البرلمان القادم باقتراح لتعديل مواد الدستور الخاصة باللجنة للتغلب على المشكلات السابقة عبر الاستفادة من تجارب المفوضيات في دول شهدت مراحل تحول مشابهة:

فالمادة (٢٠٨) من الدستور يمكن أن تمثل قاعدة جيدة وأساس عمل ملائم، أما المادة (٢٠٩) فقد كرست الخلط بين أعضاء المفوضية والسلطة القضائية، وهو ما يستوجب أن لا يزيد عدد القضاة فيها عن الثلث ويكون الثلثين من ممثلي هيئات أخرى مثلما في تجارب عديدة: منظمات مجتمع مدني، أساتذة جامعات، ممثلين من النقابات العمالية والمهنية الأكبر عددا، ويمكن أن يتم ترشيحهم من جانب النقابات والاتحادات الممثلة لهذه الكيانات ويتم انتخابهم من ضمن المرشحين من جانب البرلمان مع ضمان توازن العدد.

المادة (٢١٠) قصرت الضمانات الخاصة بعمل اللجنة على إدارة الاقتراع والفرز دون سبب واضح وفي تعارض واضح مع المادة (٢٠٨)، ويجب أن تمتد الضمانات إلى كافة المراحل بدءا من الإعداد.

المادة (٢١١) كرست فكرة الحصانة في فقرتها الأخيرة وكان الأولى أن تأخذ هنا بالحالة الهندية كنموذج إذ تنص على "يمكن الطعن على قرارات اللجنة أمام المحكمة العليا بتقديم مجموعة من الالتماسات المناسبة، ولكن بمجرد بدء العملية الانتخابية، لا يتدخل القضاء في العملية الانتخابية، ولكن بمجرد انتهاء العملية الانتخابية وإعلان النتيجة لا يمكن للجنة إعادة النظر في النتيجة من تلقاء نفسها ولكن يجب أن تقدم التماسا للمحكمة العليا فيما يتعلق بانتخابات البرلمان والمجالس التشريعية".

## المفوضية العليا للانتخابات المصرية - تجارب وتوصيات

أما القوانين اللاحقة فيجب أن تركز على لوائح إدارة العملية الانتخابية بدقة من حيث الاجراءات والآليات المنظمة لذلك، كما يجب أن تتناول العلاقة بين اللجنة والمنظمات المنوط بها الرقابة على الانتخابات بما يمكن من رقابة فعالة تضمن للمواطن سواء مرشح أو ناخب كافة الحقوق الدستورية والقانونية، وليس فقط المتابعة أو المشاهدة. ومنح التقارير الصادرة عن المنظمات التي تقوم بالرقابة حجية قانونية والنص على إجراءات صريحه يستوجب على المفوضية اتخاذها حيالها.

إن مثل هذه الضمانات هي السبيل إلى لجنة تضمن في مرحلة التحول الديمقراطي أكبر قدر ممكن من الحرية والنزاهة للعملية الانتخابية التي تعد آلية من الآليات الأساسية للديمقراطية، لكن يجب علينا هنا أن نؤكد أن الانتخابات ليس المكون الوحيد للديمقراطية، كما أن حرية الانتخابات تتعلق ليس فقط بما ستقوم به هذه المفوضية إنما المناخ السياسي الشامل الذي يطرحه النظام السياسي القائم.

## المصادر

- أشكال الإدارة الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات متواجد على:  
<http://www.ihec.iq/ihecfp/Research-and-Studies/Electronic-Library/30.pdf>
- المهندس حامد خلف، المبادئ العامة للإدارة الانتخابية (٢)، جمعية الفاق الوطني الإسلامية، ٢٠١٠/٦/١٨ متواجد على:  
<http://www.alwefaq.org/press/index.php?show=news&action=article&id=1435>  
<http://www.alwefaq.org/press/index.php?show=news&action=article&id=1464>
- الأستاذ رفائيل لوبيز-بنتور، أجهزة إدارة الانتخابات: مؤسسات لإدارة الحكم، مكتب تطوير السياسات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- أي نظام انتخابي تختاره مصر، ورقة بحثية ٣٢، أكتوبر ٢٠١٢، موجود في أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
- محمد الجوهري، أنواع النظم الانتخابية، متواجد على  
: <http://mohamedalgohri.wordpress.com/2011/04/22/types-of-electoral-systems/>
- شبكة المعرفة الانتخابية :  
<http://aceproject.org/ace-ar/topics/es/onePage> ، ACE
- النظم الانتخابية، مدونة الدكتور عبد الله الفقيه،  
[http://dralfaqih.blogspot.com/2010/01/blog-post\\_05.html](http://dralfaqih.blogspot.com/2010/01/blog-post_05.html)  
Jillo Kadida, Court halts bid to disband ECK, Daily Nation , Monday 11 March, 2013 available on <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/489846/-/tllaki/-/>
- دليل المؤسسة الدولية،  
<http://www.ihec.iq/ihecfp/Research-and-Studies/Electronic-Library/30.pdf>
- المفوضية العليا للانتخابات في الهند:  
[http://eci.nic.in/eci\\_main1/the\\_setup.aspx](http://eci.nic.in/eci_main1/the_setup.aspx)