أوراق البدائل

# قانون مباشرة الحقوق المدنية والسياسية

## هل من خطوات للأمام


أ. محمود قنديل

الخبير الحقوقي

وعضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي


أوراق البدائل


منتدى البدائل العربي للدراسات
A.F.A. (www.afaegypt.org )
3 ش الشيخ المراغي العجوزة شقة 93
الجيزة- مصر
هاتف وفاكس 33359852 -2+
Info@afaegypt.org

**تعريف بالكاتب:**

- الخبير الحقوقي وعضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي.
- محام وخبير حقوقي وأحد مدربي حقوق الإنسان المعروفين في مصر.
- سبق له تقديم العديد من الاستشارات والتدريب في مصر كما في الدول العربية.
- وهو يعمل الآن مع المنظمة العربية لحقوق الإنسان.

## ملخص الورقة:

يتطلع ويترقب الرأي العام في مصر صدور قانون مباشرة الحقوق المدنية والسياسية ، حيث صرح المجلس الأعلى للقوات المسلحة – منذ أسبوعين – أنه تم الانتهاء من إعداد القانون ، ورغم هذا التصريح فالقانون لم ير النور بعد، وقد تمت بعض التسريبات بشأنه، ومن أهمها السماح للمصريين بالخارج الحق في المشاركة في العملية الانتخابية، وفي إطار المواد ذات الصلة في الإعلان الدستوري الذي تم نشره مؤخرا، ووفقا للمعايير الحقوقية المنصوص عليها دوليا، تناول أهم النقاط التي من المنتظر أن يتناولها القانون الجديد، وأردفها بمجموعة من النصائح والتوصيات يسترشد بها المشرع وصانع القرار.

**قائمة المحتويات**

**أولا:- الحقوق المدنية والسياسية الواردة في الإعلان الدستوري..... 3**
**ثانيا: نحو قانون جديد لمباشرة الحقوق المدنية والسياسية:..... 6**
**ثالثا: أي نظام انتخابي مرتقب، القائمة النسبية أم الانتخاب الفردي:..... 7**
**التوصيات..... 8**
**1- شروط الترشح لعضوية البرلمان:..... 8**
**2- شروط الدعاية الانتخابية:..... 8**
**3- اللجنة العامة للانتخابات: ..... 8**
**المراجع :..... 13**

**هذه السلسلة "أوراق البدائل" هي أوراق تحليل سياسي أو تقديم توصيات سياسية و هي نتاج لعمل كاتبها والمناقشات التي تجري حولها خلال ورش عمل ينظمها المنتدى.**
**ويتم إصدار هذه الورقة بالتعاون مع مؤسسة "فردريش**

لا نستطيع مناقشة قانون مباشرة الحقوق المدنية والسياسية دون إعادة النظر في الإعلان الدستوري –الدستور المؤقت – الصادر في 30 مارس 2011، ذلك لأن الإعلان الدستوري أورد في بعض نصوصه مواد ذات صلة بالقانون محل النقاش

وهي:

## أولا:- الحقوق المدنية والسياسية الواردة في الإعلان الدستوري

- نظمت المادة (25) دور أو صلاحيات رئيس الجمهورية وهى : السهر على تأكيد سيادة الشعب، واحترام الدستور والقانون، وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية .

- فيما أوردت المادة (26) الشروط اللازم توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية وتتلخص في أن يكون مصريا من أبوين مصريين وإلا يكون قد حمل أي من والديه جنسية دولة أخرى.

- ألا يكون متزوجا من غير مصرية – ألا تقل سنه عن 40 سنة.

وحددت المادة (27) طريقة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وحصرته في إحدى الطرق الآتية:

أ – تأييد30 عضوا من مجلسي الشعب والشورى.

ب –تأييد 30 ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في 15 محافظة على الأقل، ولا يقل عدد المؤيدين في المحافظة عن 1000 مواطن.

ت –للأحزاب التي لها مقعد على الأقل في مجلس الشعب أو الشورى.

- ونصت المادة (28) على إنشاء لجنة قضائية " لجنة الانتخابات الرئاسية "، والتي تختص بالإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية .

- وتتشكل اللجنة من (رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسا + رئيس محكمة استئناف القاهرة + أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا + أقدم نواب رئيس محكمة النقض + أقدم نواب رئيس مجلس الدولة).

- ويؤخذ على النص أنه جعل قرارات اللجنة: نهائية ونافذة وغير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة، فضلا عن أنه لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء.

- يعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا **قبل** إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور.

- وحددت المادة (29) مدة الرئاسة بأربع سنوات ميلادية.

- وجاءت المادة (32) بالإبقاء على نسبة العمال والفلاحين في مجلس الشعب، حيث نصت على أن: " يُشكل مجلس الشعب من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام .. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح، ويحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عددًا من الأعضاء لا يزيد على عشرة".

- ونلاحظ إصرار المشرع الدستوري وعلى غير إرادة كافة كل القوى في المجتمع بضرورة إلغاء نسبة الـــــ 50% من العمال والفلاحين، بل إنه أبقى على صلاحيات رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء بالمجلس، مما يحدث أثرا بالغ السوء في رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بحسبان أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية.

- وإذا كان الإعلان الدستوري قد تطرق لضمان مشاركة المرأة في الحياة السياسية، فإنه لم يحدد هذه النسبة (المادة 38).

- وأحال الإعلان الدستوري إلى القانون تحديد الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلسي الشعب والشورى وذلك بحسب نص المادة (39) حيث " يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلسي الشعب والشورى، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء .. وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائي كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء، بدءًا من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون، ويجري الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا، ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا".

- ويلاحظ أن هناك ثمة ازدواجية في اللجان المشرفة على الانتخابات في مصر، واحدة لانتخابات الرئاسة وأخرى لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، وكان على المشرع الدستوري توحيد الإجراءات، بالنص على لجنة واحدة تتولى كافة الانتخابات في مصر – كما سيرد تباعا –.

- ويلاحظ أيضا أن النص أعادنا للإشكالية القديمة بشأن تعريف " الهيئات القضائية "، فالهيئات القضائية المستقلة المنصوص عليها في الدستور تتحصن بالنص الدستوري- الذي يحدده القضاء العادي والقضاء الدستوري والقضاء الإداري – وتخرج ما دونها من الهيئات القضائية، والهيئات المعنية هنا هي هيئة النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة (محامي الحكومة)، وتتمسك الهيئتان الأخريان بتفسير صادر من المحكمة الدستورية العليا باعتبارهما من الهيئات القضائية المستقلة.

وحسم الإعلان الدستوري النزاع حول الجهة المنوط بها الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب بأن قررها لمحكمة النقض، وبهذا يكون قد قضى نهائيا على عبارة سيئة السمعة **(المجلس سيد قراره)** وذلك بحسب نص المادة (40) من الإعلان الدستوري " تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلسي الشعب والشورى، وتقدم الطعون إلى المحكمة خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وتفصل المحكمة في الطعن خلال تسعين يومًا من تاريخ وروده إليها، وتعتبر العضوية باطلة من تاريخ إبلاغ المجلسين بقرار المحكمـــة".

ونرى أنه عند تعديل أو إصدار قانون جديد لمباشرة الحقوق المدنية والسياسية – المزمع إصداره – أنه ليس من الضروري الالتزام بالنصوص الواردة في الإعلان الدستوري، حيث طالة العديد من النقد ولم يأت ملبيا لطموحات الكافة، وأخفق في التأكيد على الحقوق بصورة تتوافق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولاسيما الحق في المشاركة السياسية، فضلا على أنه ليس منطقيا إصدار قانون جديد مبني على نصوص مؤقتة (الإعلان الدستوري).

## ثانيا: نحو قانون جديد لمباشرة الحقوق المدنية والسياسية:

قبل تناول المقترحات بشأن قانون مباشرة الحقوق المدنية والسياسية، ينبغي التأكيد على أن هذا القانون، لا يتمتع فيه المواطنون بالحقوق الواردة فيه معزولا عن السياق الحقوقي له، وهذا السياق قررته المعايير الدولية لحقوق الإنسان والمنصوص عليها في (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان – التعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية – الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان – النظام الأمريكي لحقوق الإنسان – النظام الأوربي لحقوق الإنسان).

**الحقوق المرتبطة بالحق في المشاركة السياسية:**

- الحق في حرية الرأي والتعبير عن متضمنا الحق في نقل وتدول المعلومات.
- الحق في حرية الاعتقاد والفكر.
- الحق في حرية الاجتماع والتجمع السلمي.
- الحق في حرية التنظيم وتكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات وكافة الروابط المهنية.
- استقلالية السلطة القضائية وضمانات المحاكمة العادلة.
- المساواة عدم التمييز.
- الحق في حرية التنقل.
- الحق في الحرية والأمان الشخصي.
- احترام وإقرار هذه الحقوق كروافد أساسية للحق في المشاركة السياسية لا يستقيم معه أن تجرى أي انتخابات في ظل استمرار قانون الطوارئ وإعلان حالة الطوارئ، كخطوة أولى يجب إلغاء قانون الطوارئ وتنقية البنية التشريعية من كافة القوانين المقيدة للحقوق والحريات العامة.

**ثالثا: أي نظام انتخابي مرتقب، القائمة النسبية أم الانتخاب الفردي:**

بات من المعلوم عيوب نظام الانتخاب الفردي، وإن أي انتخابات قادمة ستجرى سريعا – أعلن أنها في شهر سبتمبر 2011– فلن يحصد نتائجها سوى القوى الدينية والقوى المضادة للثورة من فلول الحزب الوطني المنحل قضائيا والموجود واقعا وعملا، فضلا عن بعض رجال الأعمال التي ارتبطت مصالحهم بالنظام البائد.

وسرعة إجراء الانتخابات بالنظام الفردي لن تمكن المستقلين والأحزاب من الإعداد الجيد للانتخابات وستودي في أفضل الأحوال إلى برلمان لا يختلف عن البرلمانات السابقة.

**أما عن نظام الانتخاب بالقائمة النسبية فإنه سيساهم بصورة ايجابية في تفعيل الحق في المشاركة السياسية وتفعيل الحياة النيابية في مصر لأنه:**

- سيمكن الأحزاب والقوى السياسية من بيان قوتها الحقيقة لدى جماعة الناخبين.
- يجعل تصويت الناخبين على برامج وأفكار محددة.
- يسمح بضم قوى سياسية أو أحزاب متعددة في قائمة واحدة .
- سيسمح بصورة أفضل في تمثيل المرأة والأقباط والشباب،على أن يتم وضعهم في مرتبة متقدمة في القائمة.
- ستقضي على الولاءات الجهوية والعائلية والقبيلة، في الانتخابات، لأن التصويت سيكون على برامج وليس على أساس هذه الولاءات.
- سيقضي على ظاهرة العنف المصاحب للانتخابات التي طالما يتدخل فيها العامل الشخصي.
- ستضمن بيان القوى الحقيقة في المجتمع، وقد تؤدي لكشف قوى لطالما تشدقت بأنها الأقوى نفوذا للناخب لأسباب دينية.

## التوصيات

أعلن وزير العدل – في جريدة الشروق 17 ابريل 2011– أن الانتخابات المقبلة ستكون مزيجا بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة النسبية مع تخصيص مقاعد للشباب والمرأة والأقباط.

ونعتقد أن اقتراحا كهذا سيضمن انتخابات أكثر فعالية، وبإعمال قاعدة المزج بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة الذي الحفاظ على مبدأ المساواة وعدم التمييز.

كما أعلن صحفيا في وقت سابق كفالة حق المصريين في الخارج في التصويت في الانتخابات.

إلا أنه حتى في ظل هذا النظام لابد من الأخذ في الاعتبار مجموعة من النقاط الأخرى الهامة:

### 1 -شروط الترشح لعضوية البرلمان:

- لابد من إعادة النظر في شرط السن –30 سنة– لأنه سيحرم قاعدة كبيرة من الشباب وقود ثورة 25 يناير الباسلة، من الترشح في الانتخابات المقلبة ونقترح أن يكون السن 25 سنة.
- أما عن شرط إجادة اللغة العربية فهو من الشروط التي عفا عليها الزمن، في عالم تحسب فيه الأمية بالقدرة على إجادة التعامل مع الكمبيوتر، فليس طبيعا أن يكون من منوط به سن التشريع والرقابة على أعمال الحكومة وإقرار الموازنة العامة للدولة أن يكون فقط منحصرا على شهادة (محو أمية) ومن ثم فلا تثريب أن يكون الشرط بحده الأدنى الحصول على درجة من التعليم لا تقل عن التعليم الإلزامي.

### 2 -شروط الدعاية الانتخابية:

كان من الملاحظ على قانون الأحزاب غياب أية نصوص قانونية لمعاقبة مخالف شروط الدعاية الانتخابية (سواء تلك التي يتم فيها كسر السقف المالي المحدد للإنفاق على الدعاية الانتخابية، أو الدعاية الدينية واستخدام دور العبادة في الدعاية الانتخابية لمرشحين بعينهم على حساب الآخرين)، فمن الضروري الإشارة إلى ذلك في القوانين المنتظر إصدارها.

### 3 -اللجنة العامة للانتخابات:

لقد بات من المهم توحيد دور وأعمال اللجنة العامة للانتخابات أن تكون لجنة دائمة ومتفرغة تختص بكافة أنواع أشكال الانتخابات التي تجري في مصر(انتخابات رئاسية – مجلس الشعب – مجلس الشورى – محليات – استفتاء) وسنفرد لها بشيء من التفصيل الجزء القادم.

- **نماذج للجان انتخابية :**

1. نموذج المفوضية المستقلة (تتمتع بمستوى أعلى من الاحترافية والاستمرارية في أعضائها، واستقلالهم التام عن أية تشكيلات حزبية أو تيارات سياسية أو علاقة مع السلطات العامة في الدولة (وخصوصًا السلطة التنفيذية أو حتى البرلمان)، ومن أبرز تلك النماذج الهند، ومن الدول العربية فلسطين والعراق.
2. نموذج "هيئة مستقلة" (مستقلة عن الدولة)، ومنها مثلا: اللجنة الدائمة للانتخابات في الكويت في مجلس النواب، واللجنة العامة للانتخابات في مصر، واللجنة العليا للإشراف العام على سلامة انتخاب أعضاء مجلس النواب في البحرين.
3. نموذج "إدارة الانتخابات". وتكون جزء من السلطة التنفيذية، ولاسيما وزارة الداخلية (لبنان، ومصر سابقا) أو وزارة الإدارة المحلية (بالنسبة للانتخابات المحلية في سوريا).

- **اختصاصات اللجنة :**

أ. تصميم وتقسيم الدوائر الانتخابية.

ب. سلامة قيد الناخبين، وكشوف الناخبين.

ت. إجراءات الترشح والدعاية الانتخابية.

ث. إجراءات التصويت والفرز وإعلان النتائج.

ج. إعداد الموارد البشرية المشرفة على الانتخابات.

- **تنظيم صلاحيات اللجنة: الإشراف/ الإدارة:**

**تفترض ثلاثة عناصر جوهرية، هي:**

أ. **<u>الاستقلالية</u>**، أي أن تعمل لخدمة مجموع الناخبين والمرشحين، وألا تضطر للانحياز لصالح طرف محدد، وبالتالي تضمن احترام كافة الأطراف المتنافسة في الانتخابات. وفى ظل التعددية الحزبية يتحتم على اللجنة أن تحظى بثقة الأحزاب ذاتها، وأن تحافظ على استقلاليتها تجاهها جميعا، وإزاء الحكومة أيضا، لاسيما إذا كانت ذات طابع حزبي.

**ب. <u>عدم الانحياز الحزبي</u>**، وهو شرط مهم لضمان الثقة العامة في اللجنة وأعمالها،

ويتفرع **عنه أربع قيم يجب أن تحافظ عليها اللجنة، وهي:**

- العدالة في المنافسة، أي للمرشحين والأحزاب المشاركة.
- الحرية في الانتخاب لجميع المواطنين الذين يتمتعون بهذا الحق وفقا للقانون.
- النزاهة في إعلان النتائج، أي لأعضاء اللجنة والمشرفين على الانتخاب.
- الاقتدار، بمعنى تمكين اللجنة من القيام بمهامها، ومن ثم إدراك الجمهور بأنها قادرة على أداء دورها.

**ت. تشكيل مقترح للجنة مستقلة للانتخابات في مصر**

- **مبادئ عامة في هيكلية اللجنة**

- أن تكون لجنة دائمة من تسعة أشخاص، ومثلهم احتياطي، وذلك لمدة محدودة (4–5 أعوام)، ويعاد تشكيلها في نهاية المدة، أو إذا خرج من عضويتها خمسة أعضاء من الأصليين أو الاحتياطيين.
- رئيس اللجنة هو الأول بين متساوين، ولكل عضو تولى الرئاسة دوريا وفق الأسس التي تضعها اللجنة.
- تصدر قرارات اللجنة بأغلبية سبعة أعضاء بشرط أن يكون من بينهم الرئيس.
- أن يكون الترشيح لعضوية اللجنة بواسطة الهيئة النيابية، أو بقرار من رئيس الدولة وحده (في حالة غياب المجلس النيابي) ولا يجوز عزل أعضائها طوال مدة عضويتهم.
- أن تكون لها أمانة تنفيذية دائما، من مهنيين يتمتعون بالنزاهة والحياد والمهنية، كل في تخصصه.
- **يشترط في المرشح لعضوية اللجنة أن يكون:**
  - مواطنا ولم يكتسب جنسية أخرى.
  - عمره بين 25 - 50عاما .
  - مقيدا في أحد الجداول الانتخابية.

- حاصلا على شهادة جامعية على الأقل.
- ألا يكون قد صدرت بحقه أية أحكام قضائية نهائية سالبة للحرية في جنحة أو جناية
- ألا يكون عضوا بأي حزب سياسي خلال الأعوام الخمسة السابقة على ترشيحه.

- **مستويات اللجنة:**

**أولا: اللجنة العليا**

ويتبعها خمسة أقسام رئيسية، يرأس كل واحد منها أحد أعضاء اللجنة، وتعتبر أجهزة معاونة للجنة، وهي:

- قسم المحاسبة والموازنة.
- قسم الاتصال والإعلام والعلاقات العامة (المحلي والخارجي).
- قسم التدريب والتوعية العامة وإعداد المراقبين (لبرامج التدريب العامة والمتخصصة).
- قسم شئون اللجنة (الترتيبات المالية والإدارية واللوجستية للأعضاء في اللجنة وفروعها).
- قسم الشئون القانونية (النظر في الشكاوى والطعون والإشكالات، ويرأسه أحد أعضاء اللجنة.

**ثانيا: لجان المحافظات**

وتتشكل على مستوى المحافظة (26 لجنة)، بقرار من اللجنة العليا، برئاسة شخصية قضائية، وعضوية أربع شخصيات مشهود لها بالكفاءة والنزاهة، تختارهم اللجنة العليا

ويعاون لجنة المحافظة ثلاثة أقسام:

- قسم المحاسبة والموازنة.
- قسم شئون اللجنة.
- قسم الشئون القانونية.

**ثالثا: لجنة المركز**

وهو ليس المركز بالمعنى الجغرافي أو الإداري المحلى، ولكنه مقر الانتخاب، ما يسمى أيضا جمعية الانتخاب، أو مركز التصويت، وهو عبارة عن مبنى أو مقر كبير نسبيا، يتضمن عدة لجان للتصويت، أي عدة صناديق انتخاب، وهو في الغالب مدرسة أو مقر لمجمع مصالح إدارية.

- ويرأس لجنة المركز شخصية قضائية، ويكون له نائب، ويعاونه أمين للسر.
- ويصدر قرار تشكيل لجان المراكز من اللجنة العليا.
- وتكون لجان المراكز تحت الإشراف المباشر للجنة المحافظة.
- وترأس لجنة المركز جميع لجان الاقتراع في محيط المركز (أي اللجان الفرعية، أو الصناديق).

- **تمويل عمل اللجنة:**

  - ينشأ "**صندوق دعم الانتخابات**" بقرار من اللجنة، وتحدد أغراضه وأوجه تمويله ومجالات الإنفاق منه.
  - تعتبر حصيلة الصندوق أموالا عامة، ويكون تحت تصرف اللجنة .
  - يتمتع الصندوق بوضع الحساب الخاص، ولا يرحل الفائض منه إلى الخزانة العامة.
  - تتشكل حصيلة الصندوق من الدعم الذي تقدمه الدولة للعملية الانتخابية، والتأمين المالي الذي يودعه المرشحون، وكذلك الهبات والتبرعات التي توافق عليها اللجنة.
  - تضع اللجنة قواعد وإجراءات الصرف من حصيلة الصندوق.
  - تقوم اللجنة بنشر الحساب الختامي للصندوق عقب إعلان نتيجة الانتخابات بثلاثة أشهر على الأكثر، وذلك بكل بالطرق الممكنة، ولكل من يطلبها نظير رسوم تقررها اللجنة.

## المراجع :


1. الإعلان الدستوري–الدستور المؤقت – الصادر في 30 مارس 2011
2. د.على الصاوي–اللجان العامة للانتخابات–دراسة غير منشورة المجلس القومي لحقوق الإنسان–القاهرة 2009(استندت الورقة على هذه الدراسة بشكل أساسي)
3. مشروع تعديل قانون مباشرة الحقوق المدنية والسياسية – المنظمة المصرية لحقوق الإنسان 2010
4. رضا عبد العزيز– المعايير الدولية للانتخابات الحرة النزيهة –المجلس القومي لحقوق الإنسان 2010
5. – عماد الدين حسين – جريدة الشروق 17 ابريل 2011
6. جريدة الشروق 17 ابريل 2011