بعثة مراقبة الشفافية الدولية
الاستفتاء على الدستور المصري

تقرير أوّلي
صدر في 16 يناير/كانون الثاني 2014

المقدمة

قامت منظمة الشفافية الدولية – وهي المنظمة الدولية المعنية بمكافحة الفساد – بإرسال بعثة لمراقبة الاستفتاء على الدستور في مصر يومي 14 و15 يناير/كانون الثاني 2014. دعت السلطة الانتقالية في مصر منظمة الشفافية الدولية إلى إجراء هذه البعثة من أجل تقييم عملية الاقتراع وعرض توصيات للتحسن في المستقبل. أمضى ثمانية أعضاء اشتمل عليهم وفد مراقبة الشفافية الدولية عشرة أيام في مصر لإجراء تقييم شامل وإجراء مراقبة لعملية الاقتراع، وقد جاء هؤلاء الأعضاء الثمانية من ثماني دول مختلفة. يتكون الوفد من خبراء بارزين في فروع الشفافية الدولية في عدد من الدول لديهم خبرة في مراقبة عمليات اقتراع في شتى أنحاء العالم. وقد ترأس البعثة المدير التنفيذي لفرع الشفافية الدولية في كمبوديا ولرئيس البعثة خبرة عشر سنوات في مراقبة الانتخابات في جنوب شرق آسيا. ولقد أشرف مؤخراً على أكثر من 900 مراقب انتخابي في انتخابات كمبوديا في عام 2013. ويلتزم وفد مراقبة الشفافية الدولية بإعلان مبادئ مراقبة الانتخابات الدولية وبمدونة سلوك المراقبين الدوليين للانتخابات وكذا بمدونة السلوك المحلية الخاصة بالمراقبين.

أثناء البعثة راجع وفد الشفافية الدولية الأطر القانونية والقرارات المصرية ذات الصلة، ومنها قانون مباشرة الحقوق السياسية، وقواعد تنظيم الاستفتاء، والإعلان الدستوري للفترة الانتقالية ووثائق ومستندات أخرى ذات صلة. قابل الوفد بعض أصحاب الشأن، ومنهم مسؤولين في أعلى مستويات السلطة الانتقالية، وشخصيات من مختلف الأحزاب السياسية، ومنظمات مجتمع مدني ومراقبين محليين، وحركات شبابية، وشخصيات إعلامية، ومنظمات دولية أخرى نالت الموافقة على مراقبة الاستفتاء. أثناء الاقتراع على الاستفتاء انتشر أعضاء الوفد بشكل يكفل تغطية 15 محافظة.

التقييم الأوّلي

يأتي الاستفتاء بعد شهور من الاضطرابات في مصر. نحو نهاية شهر يونيو/حزيران 2013 خرجت أعداد كبيرة من المصريين في مظاهرات شعبية للتعبير عن استيائهم من حُكم الدكتور محمد مرسي، أول رئيس منتخب لمصر إبان ثورة يناير/كانون الثاني 2011 الشعبية. وفي 3 يوليو/تموز قام الجيش بعزل مرسي من الحُكم وقام باحتجازه. مرسي الذي ينحدر من جماعة الإخوان المسلمين، ربح في انتخابات عقدت عام 2012 بهامش ضئيل. في يوليو/تموز 2013 عيّن الجيش سلطة مؤقتة، أصدرت خارطة طريق للمضي مرة أخرى إلى الحكم الديمقراطي، بدءاً بإجراء مراجعات لدستور 2012 الذي سبق التصويت عليه. كما اتخذت السلطات المؤقتة عدة إجراءات، أدت إلى الحد من حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع. كذلك انكمش كثيراً الهامش المتاح للمجتمع المدني الذي يمكنه من تمثيل صوت الناس. على سبيل المثال قضت المحكمة الإدارية في أغسطس/آب بتجميد بث عدة منافذ إعلامية مرتبطة بالمعارضة. اشتملت حيثيات حُكم المحكمة على وجود تهديدات تمثلها هذه المنافذ الإعلامية للسلم الاجتماعي، ونشر أخبار كاذبة والإضرار بالأمن العام. في ديسمبر/كانون الأول أعلن الرئيس المؤقت الإخوان المسلمين تنظيماً إرهابياً.

وأثناء الفترة السابقة على الاستفتاء، فإن من عارضوا التعديلات الدستورية ودعوا إلى التصويت بـ "لا" أو إلى مقاطعة الاستفتاء واجهوا القمع من سلطات الدولة.و تُعد الدعوات السلمية للمصريين بالامتناع عن التصويت في الاستفتاء دعوات مشروعة.

ومما يثير المزيد من القلق خلال المرحلة السابقة على الاستفتاء الاعتداءات العنيفة لقوات الأمن على المتظاهرين، والاعتداءات العنيفة التى استهدفت قوات الأمن ويبدو أنها ذات دوافع سياسية ، واحتجاز العديد من الأفراد المنتمين إلى الإخوان المسلمين، والملاحقات القضائية سياسية الدوافع لهؤلاء الأفراد وكذا لمنتقدى الحكومة الذين لا ينتمون للإخوان المسلمين، وأيضا القانون الجديد المعنى بالتظاهرو الذى يقيد الحق في التجمع. ويبدو أن إدارة الاستفتاء استبعدت جماعات محلية منتمية إلى الإخوان المسلمين، من مراقبة حرية ونزاهة الاستفتاء، مع الموافقة على جماعات أخرى أبدت الدعم لعزل الجيش للرئيس مرسي.

إن السياق السياسي في الفترة السابقة على الاستفتاء قد أضعف من فرص عقد استفتاء حر ونزيه قياساً إلى المعايير الدولية. وتبين أن إدارة عملية التصويت في يوميّ الاقتراع تحتاج إلى تحسينات فنية.

بناء على اجتماعات ومناقشات عديدة مع مختلف الأطراف المعنية من مختلف عناصر المجتمع المصري، لاحظ وفد الشفافية الدولية ترحيباً ملحوظاً وسلوكاً منفتحاً من قبل الأغلبية العظمى من المصريين، في سعيهم نحو السلم والتقدم والاستقرار. وقد كان هذا الأمر صحيحا حتى مع وجود اختلاف مع بعض مواد الدستور واختلاف حول كيفية إدارة عملية الاستفتاء على الدستور.

نتائج وتوصيات أوّلية

تلاحظ الشفافية الدولية أن:

النتيجة رقم 1: أشارت منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية التي تمت مقابلتها إلى أن الحكومة دعت وروجت بوضوح لدعم التعديلات الدستورية، في حين أنه بالنسبة للجماعات والأحزاب الأخرى التي دعت وروجت ضد الدستور فإنها إما لم تحصل على الدعم أو واجهتها عقبات من قبل السلطات، بما في ذلك أعمال قمع واحتجاز وحبس.

توصية: يجب تحسين تعريف أدوار وتكليفات الحكومة وكذا الحدود التي تحمكها بموجب القانون، من أجل تهيئة المجال لمنافسة عادلة بين مختلف الآراء، ولتوفير الحياد الذي يمكن من عقد عملية اقتراع حرة ونزيهة في التنافس بين أطرافها. كما يجب على اللجنة العليا للانتخابات نظر الحالات التي استعان فيها مسؤولون حكوميون بمناصبهم وبموارد عمومية في الدعاية لدعم التعديلات الدستورية.

النتيجة رقم 2: كانت التغطية الإعلامية في إعلام الدولة والإعلام الخاص أحادية الجانب إلى حد بعيد. اتخذ المسؤولون العموميون بشكل مُعلن موقف الدعوة للتصويت بـ "نعم" في الاستفتاء أثناء اجتماعاتنا معهم.

توصية: يجب على الحكومة والأطراف المعنية ذات الصلة ومنها الإعلام، إعداد أنظمة ولوائح تكفل عرض الإعلام (سواء إعلام الدولة أو الإعلام الخاص) لجميع الآراء والأحزاب والأطراف المعنية، بما يحسن من قدرة المواطنين على اتخاذ قرارات مستنيرة أكثر إزاء عملية التصويت.

النتيجة رقم 3: أدى العنف سياسي الدوافع وأعمال الترهيب والقمع من الفاعلين من الدولة،والفاعلين من غير الدولة، إلى الحدّ من مشاركة المواطن السياسية والانتخابية وربط تلك المشاركة – أو عدمها – بظروف محددة.

توصية: على الحكومة – بالتعاون مع المجتمع المدني – تهيئة مساحة أكثر سلماً وديمقراطية للترويج للآراء والمناقشات. إن بناء الإجماع والتوافق أمر بالغ الأهمية ولا غنى عنه من أجل الدولة ومستقبلها.

النتيجة رقم 4: أنظمة ولوائح تمويل الحملات الانتخابية السياسية ضعيفة وغير معروفة بشكل عام فيما يتعلق بهذا الاستفتاء.

توصية: يجب إعداد قانون لتمويل الحملات الانتخابية يضمن المزيد من الشفافية في (والكشف عن) التمويلات العامة والخاصة لأمور ا لسياسية بشكل عام، والعمليات الانتخابية بوجه خاص. و من شأن هذا القانون أن يكفل ما توفره الديمقراطية من امتيازات في الانتخابات المستقبلية.

النتيجة رقم 5: بالنسبة لهذا الاستفتاء، فلم يتم السماح للمراقبين للاقتراع من ذوي انتماءات لأحزاب سياسية، بمراقبة عملية الاقتراع. فرض بعض أعضاء اللجان الفرعية قيوداً لا داعي لها وتدقيقاً مشدداً على بعض مراقبي الشفافية الدولية. منعت السلطات الموافقة على العديد من المراقبين من منظمات المجتمع المدني المحلية.

توصية: إن إتاحة اطلاع الأحزاب والإعلام والمجتمع المدني بقدر أكبر على جميع مراحل وأماكن عملية فرز الأصوات، من شأنها بناء المزيد من الثقة في دقة النتائج والثقة في أن النتائج تمثل الإرادة الشعبية. وتحديداً، فإن تهيئة الظروف لعمليات فرز الأصوات بشكل مستقل تحسن كثيراً من الثقة في النظام الانتخابي.

النتيجة رقم 6: أعربت الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني عن قلقها إزاء عدم التحرك للتحقيق في ادعاءات بمخالفات انتخابية، أو الانتقائية في إجراء التحقيق.

توصية: مطلوب المزيد من الشفافية واليقظة في آليات وإجراءات تقديم الشكاوى وكذا آليات وإجراءات التحقيق والملاحقة القضائية على الجرائم الانتخابية (وكذلك توعية المواطنين بهذه الأمور)، وذلك بدءاً بادعاءات تورط مسؤولين عن إدارة عملية الاقتراع في المخالفات.

النتيجة رقم 7: أقرت جميع الأطراف المعنية بل وحتى بعض الشخصيات العامة بمحدودية الوقت المتاح والتوعية اللازمة لأغلب المواطنين بحيث يلمّوا بمسودة الدستور ويناقشوها قبل تصديقهم عليها في الاستفتاء. حدث ذلك رغم أن العديد من عناصر الدستور الأقرب صلة للجمهور كانت مطروحة على الأجندة السياسية العامة لسنوات عديدة.

توصية: من الضروري كفالة ما يكفي من الوقت والتسهيلات لتأمين عملية الاقتراع المستنيرة في المستقبل مما يكفل مزيدا من المشروعية والاستجابة ممن يجري انتخابهم و أ يضا دعم النمو الديمقراطي.

النتيجة رقم 8: في حين أن السلطات أدت عملاً يستحق كل الإشادة في جمع وصيانة قاعدة بيانات الناخبين للمرة الأولى، فإن سلامة ونزاهة قائمة الناخبين تثير التساؤلات في أوساط فاعلين عديدين.

توصية: مطلوب شفافية أكبر وعمليات مراجعة مستقلة (مع إطلاع الجمهور بشكل واسع على نتائجها) من أجل بناء الثقة في هذه الأداة الأساسية، وهذه الشفافية والمراجعة المستقلة في حد ذاتها تحسّن من جودة الفعاليات الانتخابية المستقبلية.

النتيجة رقم 9: في حين أشار جميع الفاعلين الذين جرت مقابلتهم إلى أن القرارات من قبيل تمكين المواطنين في ظروف معينة من التصويت في لجان أخرى بخلاف لجانهم كانت متخذة بنية حسنة، فقد أثارت تساؤلات حول احتمالات التصويت مرتين في لجنتين.

توصية: تتطلب مثل هذه الإجراءات التخطيط والتنفيذ المتزامن والملائم من أجل الحدّ من احتمالات وقوع الآثار السلبية المحتملة لهذه الإجراءات، وتشمل تلك الآثار السلبية الإحساس بالارتباك أو انعدام الثقة أو التغيب عن التصويت.

النتيجة رقم 10: يبدو معدل 1500 إلى 2000 ناخب في اللجنة الواحدة عالياً ويؤدي إلى إجراءات مثل الاقتراع على يومين. و هذا بدوره يثير تساؤلات حول إجراءات السيطرة والحيازة لصناديق الاقتراع ومواد لجان الاقتراع خلال فترة الليل [بين يوميّ التصويت].

توصية: تخفيض عدد الناخبين في كل لجنة اقتراع مع زيادة عدد اللجان واللجان الفرعية أمر يمكن النظر فيه، بالإضافة إلى إجراءات أخرى يتم اقتراحها هنا، من أجل تقليص حجم الطوابير وجعل الاقتراع يتم في يوم واحد.

النتيجة رقم 11: أشارت منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية إلى أن الحبر المستخدم في الاستفتاء يسهل محوه، ما يثير التساؤلات حول القدرة على ضمان كفالة مبدأ "صوت واحد للشخص الواحد".

توصية: من السبل المهمة والواضحة لكفالة مبدأ كهذا – لا سيما في عملية تصويت على أكثر من يوم ومع إتاحة إمكانية التصويت في أكثر من لجنة – هي تحسين جودة الحبر.

النتيجة رقم 12: يبدو أن هيئة إدارة الانتخابات المنشأة حديثاً (اللجنة العليا للانتخابات) قد نالت مستويات معقولة من الثقة، ويعود ذلك جزئياً إلى وجود قاضي يشرف على كل لجنة فرعية وعلى كل مركز اقتراع. لكن يفتقر بعض القضاة إلى المهارات والخبرات الكافية للاضطلاع بأدوارهم ومسؤولياتهم في مراكز الاقتراع على النحو الكافي. ووفقا لملاحظات منظمة الشفافية الدولية فهناك افتقار للاتساق في عملية صناعة القرار وترتيب المواد في مراكز الاقتراع، وهو الأمر الذي ترك القرار في تلك الأمور لتقدير القضاة، كلٌ في لجنته.

توصية: مع انتقال مصر نحو خطط لإنشاء هيئة إدارة انتخابية أكثر استدامة واستقلالية ومهنية، فلابد من تحسين القدرات والدعم الفني المكفول لمسؤولي هذه الهيئة، لصالح عمليات الاقتراع في المستقبل.

النتيجة رقم 13: دور المُعاونين والمساعدين في مراكز الاقتراع والإدارات الانتخابية الأخرى يثير الشكوك لدى بعض الأطراف وبعض المواطنين؛ لأن العديد من هؤلاء المعاونين والمساعدين ينحدرون من جهاز الدولة الإداري.

توصية: يجب ضمان توفر التدريب الملائم للمسؤولين والتطبيق الحازم لمدونة سلوك؛ بما يضمن تحسين الثقة على المدى القريب، ويضمن زيادة المهنية على المدى البعيد.