كليـــةُ الحقـــوق
الدراســـاتُ العليا

الطعون الانتخابية المتصلة بانتخابات المجالس النيابية

دراسة مقارنة

رسالةٌ مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون

إعداد

الباحث/ فواز محمد نجم الشمري

إشراف

أ . د / سعاد الشرقاوي

٢٠١٥

كلية الحقوق
قسم القانون العام

الطعون الانتخابية المتصلة بانتخابات المجالس النيابية

دراسة مقارنة

(فرنسا – مصر – الكويت)

أطروحة لنيل درجة الدكتوراة في الحقوق

مقدمة من الباحث
فواز محمد نجم رخيص الشمري

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الاستاذة الدكتورة : سعاد الشرقاوي — مشرفاً ورئيساً
أستاذة القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

الاستاذ الدكتور : يسري العصار — عضواً
استاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

الاستاذ الدكتور : محمد سعيد أمين — عضواً
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق-
جامعة عين شمس

٢٠١٥

بسم الله الرحمن الرحيم

صدق الله العظيم

سورة طه

الآية١١٤

الإهـداء

إلى من ربياني صغيرا فخرا وحبا ووفاء...

والدي ووالدتي العزيزين .. أطال الله في عمرهما والبسهم ثوب الصحة والعافية..اهديهم ثمرة من ثمار غرسهم .

إلـــى

اخواتي واخواني رمز الصدق والطيبة – حفظهم الله – وبارك في ذريتهم.

إلـــى

من شاركتني الحياة بحلوها ومرها.. بكل الحب زوجتي الحبيبة – حفظها الله.

إلـــى

من جعلهم الله زينة الحياة الدنيا.. قرة عيني احبائي... أولادي وبناتي.. نسال الله أن يبارك فيهم جميعا.

إلـــى

صديقي المخلص المحامي الدكتور خالد اعجمي المطيري

إلـــى

كل من يريد أن يتسلح بالعلم والمعرفة والاخلاق الحميدة

شكر وتقدير

لا يشكر الله من لا يشكر الناس، فالحمد لله والشكر لله الذى انعم على هذه الرسالة بأن كانت تحت اشراف علما من أعلام القانون العام، **الأستاذه الفاضلة الدكتورة/ سعاد الشرقاوى**، استاذ القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة التى أحاطتنى برعايتها، وأمدتنى بتوجيهاتها، وأسدت لى من كريم نصحها، وأعطتنى من وقتها الكثير، مما كان له بالغ الأثر فى تذليل الصعاب أمام مسيرتى العلمية، فكانت نعم الناصح والأمين الذى يعطى دون كلل أو ملل طيلة إشرافها على الرسالة، وكان من دماثة أخلاقها، ونبل صفاتها، وغزارة معلوماتها ما شجعنى على البحث وإتمام الرسالة، فلها مني موفور الشكر وعظيم الأمتنان، متمنيا من الله عز وجل أن يمدها بالصحة والعافية وطول العمر.

والشكر موصول الى **الأستاذ الفاضل الدكتور/ محمد سعيد أمين**، أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس، وذلك لتفضله رغم مشاغله الكثيرة بالمشاركة فى لجنة الحكم على هذه الرسالة .

والشكر موصول أيضا الى **الاستاذ الفاضل الدكتور/ يسرى محمد العصار**، أستاذ القانون العام كلية الحقوق جامعة القاهرة ، وذلك لتفضله رغم مشاغله الكثيرة بالمشاركة فى لجنة الحكم على هذه الرسالة، شاكرا لهما جميعا حضورهما لتزداد الدراسة تنقيحا وتدقيقا بإبداء ملاحظاتهما القيمة وتوجيهاتهما السديدة ، والتى ادعو الله عز وجل أن يوفقنى للعمل بها ، والأخذ بمضمونها، وأن ينفعنا بعلمها، فجزاهما الله عنى خير الجزاء، ومتعهم بدوام الصحة والعافية، وأن يمدهما بطول العمر وحسن العمل.

وعظيم الشكر والامتنان لبلدي الحبيب الكويت التي منحتني فرصة مواصلة دراستي العليا، وخالص الثناء لبلدي الثاني جمهورية مصر العربية، التي أحاطتني وفتحت لي ولزملائي أبواب العلم في صرح من صروحها العلمية لننهل من علم علمائها وعطاءات اعلامها.

والشكر والتقدير الى كل من بذل لأجلي من وقته وجهده لكى يرى هذه العمل النور.

جزاهم الله جميعا عنى خير الجزاء،،،

البـــاحث

مقدمة

يعد النظام الانتخابي الوسيلة السياسية والإدارية القانونية التي يتولى بموجبها الشعب اختيار ممثليه في المجالس النيابية عن طريق الانتخاب في إطار ضوابط دستورية وقانونية تكفل حريات الأفراد والجماعات وتحقق المساواة والشفافية.

ولما كانت الانتخابات عملية معقدة تتطلب لإدارتها سلطة تتمتع بمسؤوليات محددة للقيام بمهام رئيسية يأتي على رأسها تحديد هيئة الناخبين وإعداد الجداول الانتخابية والقيد فيها وفحص وتسجيل طلبات الترشح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية أو المرشحين، فضلا عن تنظيم مرحلة الانتخاب بمعناها الفنيّ الدقيق من فرز وتجميع أصوات الناخبين يوم الانتخاب وإعلان نتائجه، فإنه وتبعا لذلك تقاس نزاهة الانتخابات وشفافيتها بمدى الحرية الممنوحة للناخب والمرشح وبالقواعد المنظمة للطعون الانتخابية[١].

وتنظم الدول الديمقراطية العملية الانتخابية بما يتفق مع المبادئ التي قررتها المواثيق والإعلانات الدولية لحقوق الإنسان، مثل المادة (٢١) من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية الصادر في عام ١٩٤٨ والتي أقرّت بحق كل شخص في إدارة الشؤون العامة في دولته بطريقة مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارونهم بحرية والمادة (٢/٢٥) من العهد الدوليّ للحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦ بنصها على حق المواطن في أن ينتخب في انتخابات حرة نزيهة تجرى بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السريّ الذي يضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين[٢].

وترتيبا على ذلك، تكفل الدساتير الحديثة الحقوق والحريات العامة ومنها حق المشاركة السياسية، بل وتفرد لها نصوصا تتفق مع الإعلانات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان[٣]، فإذا كان على الناخب أن يمارس حقه في اختيار من يمثله في المجلس النيابيّ فإن المرشح يجب أن يطمئن إلى أنّ الأصوات التي حصل عليها لتميزه عن غيره من المرشحين لم يشبها بطلانٌ في كافة الإجراءات التي سبقت إعلان نتائج الانتخابات.

---

(١) د. سامي جمال الدين، الطعون الانتخابية البرلمانية لعضوية مجلسي الشعب والشورى وفقا للتعديلات الدستورية عام ٢٠٠٧ وأحكام القانون والقضاء حتى عام ٢٠١٠، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص ٢، (ويرى بأن أخطر صور النزاع تلك التي تحدث مع كل انتخابات نيابية حيث يمتد ليتحول لصراع معلن بين السلطات العامة تارة، وبين البرلمان والمحاكم تارة أخرى).

(٢) د.عبدالكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، عمان دار وائل للنشر ٢٠١٠، ص ٨٤.

(٣) د.محمد عبد المحسن المقاطع، دور الدساتير في تحديد هوية الأفراد، مجلة الحقوق (تصدر عن مجلس النشر العلمي– جامعة الكويت)، العدد الأول، السنة التاسعة عشر، مارس ١٩٩٩، ص ١٢، د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الرابعة، ٢٠٠١، ص ٢٦٥، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، الإسكندرية، المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٩، ص ١٧٧.

وعلى هذا النحو فإن حق المرشحين في الفوز بعضوية المجالس النيابية، لاينفصل عن حق الناخبين في الإدلاء بأصواتهم لاختيار من يثقون فيه من بينهم وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في قضائها بأنّ: (... الدستور وإن كان قد نص على حقي الانتخاب والترشيح، إلا أنه وبذات القدر نصّ على ما يقابلهما من واجب المساهمة في الحياة العامة واصفا إياه بواجب وطنيّ وهذه المقابلة المقصودة في النص الدستوريّ تعني المفاضلة بين الدولة بحسبانها المنوط بها رعاية الحقوق خاصة المكفول منها بنصوص الدستور والمواطنين بوصفهم المشاركين في الحكم ..) [1].

وتحقيقا لضمان ممارسة حق المشاركة السياسية، كان لابد من تقرير حماية قضائية لهذا الحق ضد الاعتداء عليه وذلك بتنظيم موضوع الطعون المتصلة بانتخابات المجالس النيابية.

أهمية الدراسة :

يستمد موضوع الطعون المتصلة بانتخابات المجالس النيابية أهميته من عدة محاور، فموضوع الدراسة يتعلق بتقرير الحماية القضائية لحق المشاركة السياسية، ذلك لأنّ الدساتير المقارنة تهتم بانتخابات المجالس النيابية وحمايتها لضمان أن تكون نتائجها معبرة عن الإرادة الشعبية.

ولايفوتنا أنّ انتخاب المجالس النيابية لفترة زمنية محددة في الدساتير المقارنة تقتضي أن يطمئن الناخب والمرشح على السواء إلى أن أعضاء المجلس النيابي قد اكتسبوا عضويتهم بكل نزاهة وشفافية لاسيما بعد صدور الأحكام القضائية في الطعون الانتخابية ومن هنا فإن موضوع الدراسة يتعلق بالأساس بصحة تكوين المجالس النيابية.

كما يستمد موضوع الدراسة أهميته من المستجدات الدستورية والقانونية المتعلقة بانتخابات المجالس النيابية في كل من مصر والكويت مقارنة بالوضع في فرنسا، فضلا عن الاتجاهات القضائية الحديثة وآراء فقه القانون الدستوريّ في مجال الطعون المتصلة بانتخابات المجالس النيابية.

و يمكن إيجاز المحاور التي تستمد منها الدراسة أهميتها على النحو التالي:

- **المحور الأول: ارتباط الدراسة بتقرير الحماية القضائية لحق المشاركة السياسة:**

يعد الانتخاب حقا طبيعيا فلا يجوز حرمان الفرد من حق الانتخاب أو تقييده على نحو يباعد بينه وبين استعمال هذا الحق ويترتب على اعتبار الانتخاب حقا شخصيا للمواطن أنه لا

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢١١ لسنة ٥٥ قضائية عليا، جلسة ١٢ مارس ١٩٩٨.

يجوز حرمانه من ممارسته ولذلك أخذت فرنسا بعدم تقييد الاقتراع العام، كما تبعتها أغلب الدول الأوربية بتطبيق الاقتراع العام غير المقيد بنصاب ماليّ أو مؤهلات علمية[١].

ويلاحظ في هذا الصدد أنّ حق الانتخاب يمكن أن يكون إجباريا كما هو الشأن في الانتخابات غير المباشرة لمجلس الشيوخ الفرنسي بل إن كثيرا من الدول الديمقراطية أخذت بنظام التصويت الإجباري وذلك بفرض عقوبات مالية على المواطنين على عدم ممارسة حق الانتخاب لتلافي ظاهرة التغيب عن المشاركة في التصويت كاستراليا والدنمارك وبلجيكا وإيطاليا والأرجنتين واليونان وتركيا ورومانيا ومصر[٢].

ولما كان "نظام الانتخاب الذي تتبناه الدولة يؤثر على الحريات العامة وعلى نظم الأحزاب وعلى سير المؤسسات السياسية، بل وعلى النظام السياسيّ برمته"[٣]، فإن الطعون المتصلة بانتخابات المجالس النيابية تمثل إحدى الضمانات الأساسية لحق المشاركة السياسية ، مما يضفي أهمية على دراسة الطعون المتصلة بانتخابات المجالس النيابية .

- **المحور الثّاني: تعلق موضوع الدراسة بصحة تكوين المجالس النيابية**

المجالس النيابية في أي نظام سياسيّ ودستوريّ، هي السلطة التشريعية التي تمثل الشعب مصدر السلطات والمنوط بها حماية مصالحه "والمعبر الحقيقيّ عن إرادته"[٤] من أجل ذلك تهتم الوثائق الدستورية والقوانين الأساسية في النظم المقارنة بصحة تكوين المجالس النيابية

---

(١) في انجلترا على سبيل المثال كان الاقتراع مقيدا في ظل سنوات القرن الثامن عشر، إلى أن حدثت إصلاحاتٌ ديمقراطية تدريجيا، ثم تقرر مبدأ الاقتراع العام مع إصدار الإصلاح الانتخابي الرابع في عام ١٩١٨ وتحديدا بقانون ٦ فبراير (Representation of the People Act 1918).. **راجع:**
-HUGH, FRASER, ***the representation of the people act, 1918 with explanatory notes, London: sweet and Maxwell***, 2009.p11.

(٢) تحت طائلة فرض جملة من العقوبات تختلف عقوبات عدم المشاركة الانتخابية من بلد إلى آخر، لكنها بصفة عامة تتراوح بين حرمان المعني من بعض الخدمات الحكومية، أو زيادة الضرائب الحكومية عليه، أو تكليفه بالقيام بأنشطة وخدمات اجتماعية معينة، أو حرمانه من الترشح لمناصب رسمية لفترة زمنية، أو إلزامه بالخدمة العسكرية، وصولا إلى معاقبته بالغرامة أو السجن....**راجع:** – د.مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٥٥، مقال بعنوان "غرامة الانتخابات مستحيلة"، وآراء كل من د. سعاد الشرقاوي، د. محمود السقا، المستشار بهاء أبو شقة، منشور في جريدة اليوم السابع، عدد ٥ /٢٠١٤/٦، ص ٣ (على سند من أن حق التصويت لكل المواطنين هو أيضا واجب ينبغي ألا يتخلفوا عن أداء هذا الواجب).

(٣)) **في خصوص أثر النظام الانتخابي على النظام السياسي في الدولة** : د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطبوعات جامعه الكويت، كليه الحقوق، ١٩٨٢، ص ١٢٤، د. سعاد الشرقاوي، د. عبدالله ناصف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، ١٩٨٤، ص ٧.

(٤) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان: دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١، د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر: دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ورؤية نقدية لتفعيل دور البرلمان السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص٥.

وبالطعون المتصلة بانتخابات أعضاء البرلمان، مما ينبني على ذلك، خطورة إجراء انتخابات نيابية في عدم وجود نصوص دستورية تكفل ممارسة الحقوق السياسية وتوكل للمشرع العادي أمر تنظيمها(١).

- **المحور الثالث: اهتمام الدراسة بالضوابط الدستورية والقانونية للطعون الانتخابية**

تشكل الوثائق الدستورية مصدرا هاما من مصادر القانون الدستوريّ إلى جانب القوانين الأساسية والعرف الدستوريّ، فالوثيقة الدستورية تشكل المصدر الرئيسيّ للدساتير المكتوبة بصفة عامة سواء كانت جامدة أو مرنة.

وتهتم الوثائق الدستورية المكتوبة في النظم المقارنة محل الدراسة بكفالة حق الانتخاب والترشح للمجالس النيابية وضمان سلامة نتائج الانتخابات النيابية، من خلال خضوع تلك النتائج لرقابة القضاء، من أجل ذلك نال موضوع الطعون الانتخابية المتصلة بانتخابات المجالس النيابية اهتمام المشرع الدستوريّ الفرنسيّ ١٩٥٨ وتعديلاته في ٢٠٠٨ ودستور مصر ٢٠١٤ والدستور الكويتيّ المعاصر ١٩٦٢.

وتنظم العملية الانتخابية في النظم المقارنة محل الدراسة قوانين أساسية مثل قانون الانتخاب الفرنسيّ وقانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة الكويتيّ وقانوني مباشرة الحقوق السياسية ومجلس النواب في مصر وهي قوانينٌ ملزمةٌ للناخب وللمرشح ولسلطات الدولة.

و ينبني على ذلك الالتزام بعدم إدعاء أي سلطة من السلطات العامة بأنها سيد قرارها وإنما كل ما يصدر عن تلك السلطات يجب أنّ يكون في إطار الفهم السليم لنصوص الدستور والقانون(٢).

ومن المسلم به أنّ بعض القواعد الدستورية قد لاترد في الوثيقة الدستورية وإنما تتضمنها بعض القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ويطلق على هذه القوانين ذات الصفة الدستورية اصطلاح القوانين الأساسية .

---

(١) **في خصوص خطورة إجراء انتخابات تشريعية أو رئاسية قبل إصدار الدستور في إشارة إلى الوضع في مصر عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ راجع:** د. سعاد الشرقاوي، مشروع دستور يحمي ثورة ٢٥ يناير، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٤.

وانظر حول ضرورة بناء الدستور الجديد على توافق مجتمعي وعقد اجتماعي جديد في:

- د. يسري محمد العصار، نحو دستور جديد يحمي الحريات ويوازن بين السلطات، مجلة الدستورية، تصدر عن المحكمة الدستورية العليا، العدد التاسع عشر: http://hccourt.gov.eg/

(٢) د. أحمد الموافي، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٤.

ويطلق اصطلاح القوانين الأساسية أو التنظيمية تمييزا لها عن القوانين العادية التي تصدرها ذات السلطة وتعالج فيها موضوعات عادية لتنظيم أمور الدولة، بحيث يميز فقه القانون الدستوريّ بين ثلاث مراتب للقوانين الأساسية استنادا إلى إجراءات صدورها، فهي إما أن تأخذ نفس المرتبة القانونية التي تحتلها القوانين الدستورية، أو تعتبر في مرتبة القوانين العادية، أو تحتل مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية[١].

وتعالج القوانين الأساسية أمورا ومسائل تعد دستورية بطبيعتها أو في جوهرها، نظرا لاتصالها بنظام الحكم في الدولة وبتنظيم سير السلطات العامة فيها ولهذه القوانين أهميتها كمصدر تكميليّ للقواعد الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة، فهي تتولى تكملة نصوص الدستور من ناحية وتحدد شروط تطبيقها من ناحية أخرى.

وللقوانين الأساسية نماذج متعددة في النظم المقارنة محل الدراسة، تتعلق بانتخابات أعضاء المجلس النيابيّ وبالنظم واللوائح الداخلية المنظمة لعمل البرلمان ومباشرة الحياة السياسية وإنشاء المحاكم الدستورية وتحديد المحاكم التي تختص بالخصومات الإدارية وغيرها[٢].

---

(١). **للتفاصيل:** د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٧، ص ٢١٧، د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، الكتاب الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص ١٥١.

(٢) من أمثلتها في النظام المقارنة محل الدراسة :

- **في فرنسا:** ما ورد في الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ من إحالة للمشرع العادي بإقرار مسائل معينه بقوانين أساسية ، مثل: المادة (٦) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، والمادة (١١) المتعلقة بمشروعات أو اقتراحات القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بناءا على اقتراح من الحكومة أو بمبادرة خاصة من خمس أعضاء البرلمان و المادة (١٣) المتعلقة بالوظائف التي تصدر بقرار من مجلس الوزراء ، المادة (٢٣) المتعلقة بنظام أعضاء المجلسين، والمادة (٢٥) المتعلقة بتحديد مدة صلاحية كل من مجلس البرلمان وعدد أعضائهما ومكافئاتهما والمادة (٢٧) المتعلقة بالتفويض بالتصويت ، والمادة (٣٤) المتعلقة بتحديد مجال القانون، والمادة (٤٧) المتعلقة بالاقتراع على مشروعات القوانين المالية... وغيرها.
- **في مصر:** قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤، وقانون مجلس النواب رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٤، بناءا على إحالة من المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤، والقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ بتشكيل المحكمة الدستورية الصادر بناءا على إحالة من عدة مواد وردت في دستور ١٩٧١ الملغي.
- **في الكويت:** القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة تطبيقا للمادة (٨٠) من الدستور، والقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٦٢ الخاص بتحديد مرتبات الوزراء تطبيقا لنص المادة(١٢٤) من الدستور، والقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية تنفيذا لنص المادة (١٧٣) من الدستور، والقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ الخاص بإنشاء دائرة إدارية في المحكمة الكلية تتولى الفصل في الخصومات الإدارية تطبيقا لنص المادة(١٦٩) من الدستور.