كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة على انتخابات المجالس النيابية

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

مقدمة من الباحث

ناجي إمام محمد إمام

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري (**مشرفاً ورئيساً**)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

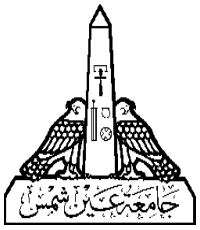
الأستاذ الدكتور/ فؤاد محمد النادي (**عضواً**)

أستاذ القانون العام – كلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر

الأستاذ الدكتور/ عمر حلمي فهمي (**عضواً**)

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

١٤٣٤هـ- ٢٠١٣ م



كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الطالب : ناجي إمام محمد إمام.

عنوان الرسالة : الرقابة على انتخابات المجالس النيابية

(دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه.

القسم التابع له : القانون العام.

الكلية : الحقوق.

الجامعة : جامعة عين شمس.

سنة التخرج :

سنة المنح : ٢٠١٣

كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : **ناجي إمام محمد إمام**

اسم الرسالة : **الرقابة على انتخابات المجالس النيابية**

(دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : **دكتوراه**

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري (**مشرفاً ورئيساً**)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ فؤاد محمد النادي (**عضواً**)

أستاذ القانون العام – كلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر

الأستاذ الدكتور/ عمر حلمي فهمي (**عضواً**)

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

﴿إِنۡ أُرِيدُ إِلَّا ٱلۡإِصۡلَٰحَ مَا ٱسۡتَطَعۡتُۚ وَمَا تَوۡفِيقِيٓ إِلَّا بِٱللَّهِۚ عَلَيۡهِ تَوَكَّلۡتُ وَإِلَيۡهِ أُنِيبُ﴾

صدق الله العظيم

هود (٨٨)

إهـــداء

إلى روح والِدَيَّ الكريمين – أسأل الله أن يغفر لهما وأن يرحمهما

إلى أشقائي الكرم محمد، مجدي، فكيرة

إلى أبنائي وفلذات كبدي الأحباء محمد، ومعاذ، ورويده، وطه

إلى زوجتي الكريمة . . . . . رفيقة الدرب ودُرَّة القلب

إلى كل من علَّمني لفظاً

إلى كل من أحسن إليَّ وأخص بالذكر منهم :

الأستاذ / عبد الله رجب عبد المطلب

الأستاذ / أحمد عبد الباسط حجازي

الأستاذ / محمد عبد المرضي إبراهيم

غفر الله لهم وأدخلهم فسيح جناته

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي أسبغ علينا نعمته وأتم علينا فضله .

ثم الشكر والتقدير لأساتذتي الأجلاء .

وإنه ليطيب لي أن أرفع أسمى آيات الشكر والتقدير لأستاذي العلامة الجليل **الأستاذ الدكتور / محمد مرغني خيري** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس – حفظه الله على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، فقد تحمَّل عناء رعايتها ومتابعتها منذ بدايتها وحتى الإنتهاء منها، فلقد لمست منه حنان الأب وتوجيه العالم .

فالله سبحانه وتعالي أسألُ أن يجعل عمله هذا في ميزان حسناته، إنه خير مسئول . . .

كما أتقدم بالشكر والتقدير والعرفان للسيد **الأستاذ الدكتور / فؤاد محمد النادي** – أستاذ القانون العام بكلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر والذي تفضل بقبول المشاركة في الحكم على الرسالة وتكبَّد مشاق كثيرة وأعباء جمة في سبيل مناقشة هذه الرسالة .

أسأل الله العلي القدير أن يجزيه خير الجزاء كما أتقدم بالشكر والتقدير والعرفان **لأستاذي الدكتور / عمر حلمي فهمي** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس على تشريفه لي بقبول المشاركة في الحكم على الرسالة والتضحية بوقت سيادته الثمين والذي كان مؤلَّفه (الإنتخاب وتأثيره في الحياة السياسية) دليلاً علمياً ومرشداً وافياً في موضوع هذه الرسالة فجزاه الله عني خير الجزاء .

الباحث

مُقَدِّمَة

شهدت العملية الانتخابية في مصر وكثير من دول العالم تطوراً كبيراً منذ بداية القرن العشرين، وقد جاء هذا التطور نتيجة لحصول كثير من الدول على استقلالها ولاتساع نطاق الحقوق والحريات العامة وفي القلب منها حقَّا التصويت والترشيح في الانتخابات العامة، ولقد نصت كافة دساتير العالم على حق الفرد في الترشيح والتصويت في انتخابات المجالس النيابية وغيرها من الانتخابات، كما قررت هذه الدساتير حق الأفراد في تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب، والتى تلعب دوراً مهمًّا في التأثير على قرارات الحكومات في كثير من المجالات، ومنها القرارات الخاصة بإدارة العملية الانتخابية .

وأصبح من الثوابت في كافة المجتمعات أن المساهمة الشعبية في العمل السياسي بوسيلة الانتخابات تعد قاسماً مشتركاً بين جميع الدول الديمقراطية وتلك التى في طريقها لذلك[1].

وبات من المؤكد أن توافر ضمانات نزاهة العملية الانتخابية وإجرائها دون تزوير وتزييف لإرادة الناخبين يعد من أهم الأسباب التى تؤدي إلى تحقيق الاستقرار وارتفاع معدلات النمو وتحقيق الرفاهية للمواطنين، وآية ذلك هو ما تنعم به الدول الأوربية والولايات المتحدة الأمريكية من استقرار وارتفاع

١- د. صلاح الدين فوزي – النظم والإجراءات الانتخابية- دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٨٥ – صـ ٤ .

معدلات دخل الأفراد[1] بعكس ما هو موجود بالدول النامية التى تفرض قيوداً مادية وقانونية على ممارسة الحقوق السياسية ولا تسمح بإسهام الشعب في صنع القرار السياسي سواء عن طريق تزوير الانتخابات مباشرة أو عن طريق منعه من ممارسة هذه الحقوق بوسائل مختلفة، ولقد كانت من أهم الأسباب التى دعت إلى قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ في مصر هو تزوير الانتخابات النيابية التى أجريت عام ٢٠١٠ وما قبلها بالإضافة إلى الجمود الذي أصاب الحياة السياسية وانعدام مبدأ تداول السلطة .

ولاشك أن نزاهة الانتخابات النيابية في الدول الديمقراطية وحِياد الجهات المشرفة على الانتخابات ومساواتها بين المرشحين، كل ذلك جاء نتيجة لخضوع الانتخابات النيابية للرقابة الفعالة والمؤثرة من جهات مختلفة أهمها رقابة الرأى العام الذي يتمتع بحرية الرأى والتعبير في هذه البلدان سواء كان هذا الرأى فرديًّا أو جماعيًّا عبر الكيانات والتنظيمات، مثل النقابات وبعض جماعات الضغط الأخرى أو الأحزاب السياسية أو الصحافة والإعلام، ولم تقف الرقابة عند رقابة الرأى العام، بل خضعت العملية الانتخابية للرقابة الذاتية من جانب جهة الإدارة، هذا فضلاً عن الرقابة القضائية .

١- في المرحلة الأولى من الانتخابات التشريعية في مصر عام ٢٠١١ والتى تُعد أول انتخابات بعد ثورة ٢٥ يناير سادت حالة من التفاؤل بين المستثمرين في أول وثانى يوم اقتراع ؛ نتيجة الهدوء الذي صاحب الانتخابات وعدم وجود ثمة جرائم انتخابية وتوافر العديد من ضمانات نزاهة وسلامة العملية الانتخابية، وهو ما ألقى بظلاله على التعاملات بالبورصة المصرية وأدى إلى ارتفاع المؤشر الرئيسي لأعلى مستوى له منذ ثمانية أشهر سابقة بأكثر من ٥% وبلغت الأرباح ١٣ مليار جنيه . وهو ما تكرر أيضًا بعد إجراء الانتخابات الرئاسية في مصر عام ٢٠١٢ دون تزوير أو تزييف لإرادة الناخبين.

وفي مصر والتى تمثل إحدى الدول النامية، فإن الرقابة على الانتخابات النيابية سواء كانت رقابة الرأى العام أو رقابة جهة الإدارة أو رقابة القضاء لم تأتِ بثمارها ولم تكن فعالة ومؤثرة في قرارات الجهات المشرفة على الانتخابات باستثناء بعض الانتخابات التى أشرف عليها القضاء .

لذا، فإن الانتخابات في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ لم تأتِ معبرة عن إرادة الناخبين واستمر الحزب الحاكم في تزييف إرادة الناخبين لعقود طويلة.

ولما كانت الانتخابات هى الوسيلة الفعالة والآمنة لتداول السلطة ولتعبير الناخبين عن إرادتهم ومشاركتهم في حكم بلادهم، فقد أصبحت الرقابة عليها من جهات مختلفة أهم الضمانات التى يجب أن تتوافر لإجراء العملية الانتخابية حتى تأتى معبرة عن إرادة الناخبين، خاصة وأن الانتخابات النزيهة أصبحت سمة كثير من البلدان التى تقل في مكانتها وحضارتها عن مصر، بل إن بعضها قد حصل على استقلاله بعد مصر، هذا فضلاً على أن كثيراً من هذه البلدان تجري فيها الانتخابات بنزاهة دون وجود إشراف قضائي كامل على كافة مراحل العملية الانتخابية .

كان كل ذلك سبباً في اهتمامى بهذه الدراسة بالرغم من أنه قد سبقنى فيها بعض الباحثين، إلا أن المشرِّع أصر على إقامة جدار صلب بينه وبين هذه الدراسات، لذلك حرصت أن أجتهد في هذه الدراسة، كما أرجو أن تكون لبنة في بناء يحقق لبلدنا تقدماً في مجال مباشرة الحقوق السياسية، ونحمد المولى عزَّ وجلَّ أن المشرِّع بعد ثورة ٢٥ يناير استجاب لكثير مما كنا نأمله ونطالب به مع كثير من الباحثين والقوي السياسية، وقد حاولنا أن نرصد بعض هذه التطبيقات لهذه التعديلات التشريعية المتعلقة بالعملية الانتخابية وذلك خلال

تطبيقها على الانتخابات التشريعية التى أجريت بعد ثـــورة ٢٥ ينـــاير عـــام ٢٠١١-٢٠١٢ .

وقد جاءت هذه الدراسة مقارنة مع فرنسا ، وكما نعلـــم أن الفقـــه والقـــضاء يعتبران فرنسا مهد القانون الإداري والدستوري في مصر، كما أن الدراسات والتشريعات المتعلقة بالعملية الانتخابية بها قد وجـــدت مجالًـــا إلـــى النـــور والتطبيق العملى، لذا فإن الانتخابات النيابية فيها تـــأتى معبـــرة عـــن إرادة الناخبين .

وقد كنت أبغى من هذه الدراسة المقارنة مع فرنسا أيضا بيان أن الانتخابـــات النيابية في فرنسا لا تخضع للإشراف القضائي الكامل في كافـــة مراحلهـــا، وبالرغم من ذلك تتسم هذه الانتخابات بالنزاهة والحياد، وهو مـــا نأملـــه أن يكون واقعنا في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وألاَّ يتوقف نجاح العمليـــة الانتخابية على رقابة القضاء فقط، بل أن تكون الرقابة السياسية هى صاحبة الدور الفعال والمؤثر في نزاهة الانتخابات، وأن يتسم دور جهة الإدارة دائماً في الانتخابات بالحياد والمساواة بين المرشحين .

كما أننى من خلال هذه الدراسة أيضا سوف أشير إلى بعض الإيجابيات فـــي بعض التشريعات المنظمة للانتخابات النيابية في مصر والتى لا تتوافر فـــي النظام الانتخابى الفرنسي، وإن كانت هذه الإيجابيات التى نص عليها المشرع المصري كانت بعيدة عن التطبيق في الواقع العملى وخاصة قبل ثـــورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

خطة البحث :-

وفي هذه الدراسة سوف نتناول الرقابة على الانتخابات النيابية من خلال دور الجهات المتصلة بالعملية الانتخابية اتصالاً مباشراً أو غير مباشر، ونبيِّن دور هذه الجهات في كافة المراحل الزمنية للعملية الانتخابية سواء كانت السابقة أو المعاصرة أو اللاحقة لعملية الاقتراع .

كما سنتعرض لدور هذه الجهات في الرقابة من خلال التدرج التاريخي لدورها في كل من فرنسا ومصر، وهو ما اقتضى أيضا أن نتعرض للتطور التشريعي للقوانين المنظمة للعملية الانتحابية، وقد قمنا بعد عرض الدور الرقابي لكل جهة بعمل تقويم لهذا الدور الرقابى وبيان مزاياه وعيوبه والاقتراحات التى نراها من جانبنا حتى يصل هذا الدور الرقابي إلى التأثير الإيجابي في إصلاح النظام الانتخابى وتوافر الضمانات اللازمة لسلامة ونزاهة الانتخابات النيابية .

وتأسيساً على ما تقدم فإن خطة البحث ستكون كالتالي :

الباب التمهيدي:الإنتخابات، طبيعتها وتطورها وأنواعها وأهمية الرقابة عليها

الفصل الأول : الانتخاب وطبيعته القانونية .

الفصل الثانى : تطور العملية الانتخابية في فرنسا ومصر .

الفصل الثالث : أنواع الانتخابات النيابية وأهمية الرقابة عليها .

الباب الأول : رقابة الجهات غير القضائية على انتخابات المجالس النيابية .

الفصل الأول : رقابة الرأى العام .

الفصل الثانى : الرقابة ذات الطابع الإداري على انتخابات المجالس النيابية في فرنسا .

الفصل الثالث : الرقابة ذات الطابع الإداري على انتخابات المجالس النيابية في مصر .

الباب الثانى : الرقابة القضائية على انتخابات المجالس النيابية .

الفصل الأول : الرقابة القضائية على انتخابات المجالس النيابية في فرنسا .

الفصل الثانى : الرقابة القضائية على انتخابات المجالس النيابية في مصر .

الفصل الثالث : الرقابة القضائية على انتخابات المجالس النيابية من خلال الفصل في صحة العضوية .

الفصل الرابع : تقويم الرقابة القضائية على انتخابات المجالس النيابية .

الخاتمة .

المراجع.

الفهرس.

الباب التمهيدي

الإنتخابات، طبيعتها وتطورها.

وأنواعها وأهمية الرقابة عليها

تمهيد وتقسيم:

في هذا الباب نقدم لهذه الدراسة بتحديد ماهية الانتخاب وطبيعته القانونية في الفصل الأول، وفى الفصل الثانى نتعرض لتطور العملية الانتخابية فى كل من فرنسا ومصر، وفى الفصل الثالث نبين أنواع الانتخابات النيابية وأهمية الرقابة عليها .

الفصل الأول

الانتخاب وطبيعته القانونية

تمهيد وتقسيم :

ويشتمل هذا الفصل على مبحثين :

نوضح في المبحث الأول ماهية الانتخـــاب، والاستفتاء، والـــشورى، وأوجـــه الاتفـــاق والاختلاف بين كُلٍّ منها، وفي المبحث الثانى نبين الطبيعـــة القانونيـــة لحـــق الانتخـــاب والاختلاف الفقهى حول هذه الطبيعة .