الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات الرئاسية
بين المفهوم والتطبيق

المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة
THE ARAB CENTER FOR THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY AND THE LEGAL PROFESSION (ACIJLP)

مؤسسة دعم العدالة
JUSTICE SUPPORT FOUNDATION (JSF)

الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات الرئاسية
بين المفهوم والتطبيق

تمهيد:

الانتخابات الرئاسية القادمة 2023. هي أخر عملية انتخابية تجري تحت الإشراف القضائي الكامل طبقا لدستور 2014. حيث أخذ الدستور الجديد بنظام الإدارة المستقلة للانتخابات، بعد مرور عشر سنوات من صدوره كمرحلة انتقالية تنتهي منتصف يناير 2024.

كان تولي القضاء مهمة الإشراف علي الانتخابات، المخرج الوحيد المطروح لمواجهة عدم الثقة الشعبية في الانتخابات في مصر، وحدوث تزوير واسع في اغلب العمليات الانتخابية، والتي كان يقابلها الشعب بالعزوف الواسع عن ممارسة حق الانتخاب، وتراكمت الاحكام القضائية ببطلان الانتخابات جزئيا ببعض الدوائر أو كليا في بعض الحالات، وظل مجلس الشعب لعقود يحصن نفسه من الاحكام القضائية بقاعدة " المجلس سيد قراره " حيث كان قانون مجلس الشعب يعطي الحق للمجلس في عدم تنفيذ الاحكام القضائية ببطلان عضوية النواب المحكوم ببطلان الانتخابات في دوائرهم. لكن مهمة القضاء في تولي الإشراف علي الانتخابات لم تكن سهلة، وأكتنفها الكثير من الغموض، وتدخل القضاء أكثر من مرة لوضع الضوابط القانونية لذلك الإشراف.

فما هو الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات ؟ ومن ينطبق عليهم وصف القضاة ؟ وكيف سيكون الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات الرئاسية 2023. ؟ وهل وجود الهيئة الوطنية للانتخابات يتعارض مع مفهوم الإشراف القضائي الكامل ؟ خاصة أن الهيئة الوطنية هي التي تقوم بالفعل علي إدارة الانتخابات، تحاول هذه الورقة الوصول لإجابه علي تلك التساؤلات من خلال تحليل الوضع القانوني للانتخابات، بداية من تحديد مفهوم الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات الذي يجب أن يحكم الانتخابات الرئاسية القادمة، وعلاقة هذا المفهوم بأحكام دستور 2014.

أولا: مفهوم الإشراف القضائي علي الانتخابات:

رغم أن الإشراف القضائي علي الانتخابات في مصر، قد بدأ عمليا منذ انتخابات 1976. لكن القوانين المختلفة المنظمة للانتخابات، قد خلت من تحديد مفهوم الإشراف القضائي بدقة، وصار علي ذلك قوانين الانتخابات المتعاقبة، وصولا لقانون الانتخابات الرئاسية 22 لسنة 2014. الذي لم ينص بدوره علي مفهوم الإشراف القضائي، كذلك قانون مباشرة الحقوق السياسية 45 لسنة 2014. الذي نص في الفقرة الأولي من المادة 3 علي أن (تُجرى أول انتخابات تشريعية تالية لنفاذ الدستور الصادر في الثامن عشر من يناير سنة 2014، تحت الإشراف القضائي الكامل للجنة العليا للانتخابات المنصوص عليها في المادة 228 ...) فقد أستخدم القانون مصطلح " الإشراف القضائي الكامل " دون وضع تعريف محدد له.

أما قانون اللجنة الوطنية للانتخابات 198 لسنة 2017. والتي حلت محل اللجنة العليا، والمفترض أن تكون لجنة دائمة تتولي كل العمليات الانتخابية، فقد نصت صراحة في المادة 3 التي عددت اختصاصات اللجنة في البند 7 علي اختصاصها في (ندب الأعضاء لإدارة عملية الاقتراع والفرز في الاستفتاءات والانتخابات من بين العاملين المدنيين في الدولة وغيرهم على أن يتوافر فيهم ذات الشروط الواجب توافرها بالعاملين بالجهاز، ويجوز لها أن تستعين بأعضاء من الهيئات القضائية، بعد موافقة المجالس الخاصة والعليا لكل منها بحسب الأحوال). ومعني ذلك. أن المشرع أفترض أن اللجنة الوطنية الدائمة، ستدير العمليات الانتخابية التالية دون إشراف قضائي، بحيث ينحصر الدور القضائي في تشكيل مجلس الهيئة الذي يتكون من الجهات، والهيئات القضائية، منهية بذلك مرحلة الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات في مصر، لكنه بذات الوقت اعطي للجنة الحق في الاستعانة بأعضاء الهيئات القضائية. كان من المنطقي في الوضع الجديد أن يخل القانون من تعريف محدد للإشراف القضائي علي الانتخابات، ويعني ذلك أن العمليات الانتخابية التي تجري خلال مدة السنوات العشر التي أقرها الدستور، يجب أن تدار طبقا للمفهوم القانوني المعمول به قبل 2014. فما هو المعني القانوني للإشراف القضائي؟

يعتمد الفقه القانوني في تناوله للمفاهيم القانونية، وفي حالة عدم وضع المشرع لتعريف محدد علي عدة مصادر، أهم تلك المصادر علي الإطلاق، هي المفهوم القضائي، ويعني ذلك كيفية تناول القضاء للمفهوم، وتطبيقاته القضائية، ويسمي ذلك فقها بالدور التشريعي للقضاء، حيث يكون تواتر التفسير القضائي لنص أو مفهوم قانوني محدد، خاصة أحكام المحاكم العليا، هي التي تعطي معني محدد للمفهوم.

الاساس القانوني لمفهوم الإشراف القضائي علي الانتخابات:

يقوم القضاء المصري عبر تاريخه، خاصة قضاء المحاكم العليا، بدور هام في ضبط المفاهيم القانونية، واعطائها المعاني المحددة لها، ويطبق القضاء المفهوم بعد تفسيره، وتحديد معناه اللغوي، والقانوني، وغاية المشرع منه، وبذلك يقوم القضاء بتطبيق النص بما يحقق العدالة، ويصبح الحكم القضائي هو الأساس القانونى لما ورد بالنص القانوني من مفاهيم.

ونتيجة غياب تعريف تشريعي محدد لمفهوم الإشراف القضائي علي الانتخابات، فقد قام القضاء بالتصدي لذلك، خاصة المحكمة الدستورية العليا التي تصدت لتفسير الإشراف القضائي في حكمها التاريخي عام 2000. في القضية رقم 11 لسنة 13 ق. تناول الحكم، الإشراف القضائي بوصفه ضمانة ممارسة الشعب لحق الانتخاب في جو مطمئن. وحدد الحكم الدستوري عناصر المفهوم في:

- أن يكون الإشراف القضائي فعليا وشاملا.
- أن يشمل كل لجان الاقتراع العامة والفرعية.
- القيام بعمليات الاقتراع، والفرز، وإعلان النتائج.

ولخص الحكم المفهوم في :(أن يمسك القضاء بزمام عملية الاقتراع فلا تفلت من بين أيديهم بل يهيمنون عليها برمتها بحيث تتم خطواتها متقدمة الذكر كلها تحت سمعهم وبصرهم).

وكانت هيئة قضايا الدولة قد بررت، عدم إمكانية تحقيق الإشراف الكامل للقضاء بقلة عدد القضاة، فأكد الحكم أن (إذا تطلب الدستور أمرا فلا يجوز التذرع بالاعتبارات العملية لتعطيل حكمه بزعم استحالة تطبيقه) وقدم الحكم الدستوري الحل العملي لقلة عدد القضاة، وهو إجراء الانتخابات علي مراحل، وهو الحل الذي طبق عمليا في الانتخابات البرلمانية 2005.

هذا الحكم التاريخي، لم يقدم مفهوم محدد وواضح للإشراف القضائي فقط، بل قدم حلا عمليا لكيفية تنفيذ الانتخابات تحت إشراف القضاء، دون الحاجة للاستعانة بهيئات من خارج المنظومة القضائية، ويبقي لاكتمال معني الإشراف القضائي. أن نحدد المعني القانوني لمفهوم القاضي، خصوصا أن الدستور يجمع ما بين الجهات القضائية التي تمثل القضاء الفعلي، مع الهيئات القضائية والتي لا تقوم بدور قضائي، وإن كانت تمارس عمل ضمن منظومة العدالة، ومنها هيئة قضايا الدولة التي تقوم بدور محامي الحكومة، والنيابة الإدارية، وهي المختصة بالتحقيق في الفساد الإداري.

<u>من هو القاضي:</u>

القضاء لغويا، هو الحكم، والفصل، والقاضي هو شخص له ولاية القضاء، يحكم وفقا للقانون بين المتنازعين، واصطلاحا هو إظهار حكم الشرع فيمن يجب عليه امضاؤه. القاضي إذاً هو الشخص المنوط به الحكم بين الناس، والمؤهل لذلك.

ويتفق تفسير محكمة النقض لمفهوم القاضي، مع المعنين اللغوي، والاصطلاحي، ففي حكمها الشهير في القضية رقم 949 سنة 2000. بأن («يقصد بأعضاء الهيئات القضائية القضاة المنوط بهم الفصل في المنازعات، تظللهم ضمانات الحيدة والاستقلال، وهو ما لا يصدق على أعضاء هيئتي قضايا الدولة والنيابة الإدارية، لكونهم من غير القضاة، إذ تغلب عليهم في عملهم تبعيتهم للسلطة التنفيذية، في حين أن السلطة القضائية تفترض فيمن يتولاها أن يكون متمتعاً بكافة ضمانات الحيدة والاستقلال والتجرد وعدم التبعية لأى شخص إداري أو معنوي).

ويعني ذلك بوضوح. أن صفة القاضي تنطبق فقط علي قاضي الحكم، أي الشخص المؤهل الذي يفصل في المنازعات القضائية طبقا للقانون، وبحيادية كاملة، ولا ينطبق ذلك المفهوم علي الهيئات التي صبغ عليها القانون أو الدستور الصفة القضائية بسبب قيامها بأدوار محددة في النظام القضائي، سواء دور محامي الحكومة، أو دور التحقيق في المخالفات الإدارية، ففي تلك الحالات لا يقوم عضو تلك الهيئات بالفصل في المنازعات، والحكم بين الناس، وقد وضح حكم محكمة النقض ذلك حيث أكد أن (ولا يكفى أن تكون الجهة من الجهات المعاونة للقضاء أو مشاركة بنصيب في العدالة لإطلاق هذا الوصف عليها، وإلا لوجب أن توصف الشرطة، والمحضرون ونقابات المحامين، والخبراء وغيرهم، ممن يسهمون بنصيب في إقامة العدالة بأنها هيئات قضائية).

صفة القاضي إذاً مناطها الاستقلال الكامل من أي تبعية لأي جهة، وهو ضمان الحياد، وكذلك القيام بمهمة الحكم في المنازعات، وليس مجرد المشاركة بعمل في نطاق العدالة مهما كان مهما، صفة القاضي

إذاً في النظام المصري. تنطبق علي قضاة المحاكم العادية، ومجلس الدولة، والمحكمة الدستورية العليا فقط.

وقد لجأت الحكومة عام 2004. إلي طلب تفسير المحكمة الدستورية العليا، حيث صدر الحكم التفسيري 3 لسنة 26 ق. حيث قضت بأن (إن مصطلح الهيئة القضائية في النظام القانوني المصري. إن هو إلا اسم جنس تندرج تحته عدة أنواع، منها جهات تمسك بزمام العدالة، وتنفرد على وجه الاستقلال بالفصل في القضايا على أسس موضوعية، ووفقاً لقواعد إجرائية تكون منصفة في ذاتها، بما يكفل الحماية الكاملة لحقوق من يلوذون بها، وأخصها المحكمة الدستورية العليا، ومحاكم جهتي القضاء العادي والإداري بمختلف درجاتها، ومنها جهات قائمة بذاتها، وهى- وإن لم يعهد إليها المشرّع باختصاص الفصل في القضايا، فإنه أصبغ عليها صفة الهيئة القضائية تقديراً منها بأنها هيئات، بحكم الاختصاص المنوط بها- تسهم في سير العدالة، وهى هيئتا قضايا الدولة والنيابة الإدارية).

هذا الحكم التفسيري للمحكمة الدستورية، حتي وإن اصبغ علي هيئة قضايا الدولة، والنيابة الإدارية، الصفة القضائية، إلا أنه في الحقيقة لم يخالف حكم محكمة النقض، حتى فرقت المحكمة الدستورية بين الجهات القضائية وهي التي تقوم باستقلال بالفصل في القضايا، وبين الهيئات التي أصبغ عليها الدستور الصفة القضائية بحكم الاختصاص المنوط بها، وحكم النقض لم يختلف عن ذلك لكنه كان أكثر تفصيلا حيث لم يمنح عضو تلك الهيئات صفة القاضي، وهو أيضا ما لم تفعله المحكمة الدستورية.

نخلص من ما سبق عرضه. أن الإشراف القضائي الكامل علي الانتخابات، والذي نص دستور 2014. علي استمراره للعشر سنوات التالية لصدوره، طبقا للمفهوم القانوني المحدد بالأحكام القضائية المتواترة، وهو خضوع الانتخابات الرئاسية 2023. للإشراف القضائي الكامل، ولكن يمكن أن يعتقد البعض. أن هذا الوضع قد تغير بعد دستور 2014. لذلك علينا تناول مفهوم القضاء في دستور 2014. لبيان مدي حدوث تغير في المفهوم عن دستور 1971. ثم نتناول علاقة الإشراف القضائي بقانون الهيئة الوطنية للانتخابات، لمعرفة هل تعد الهيئة تطبيقا للإشراف القضائي علي الانتخابات الرئاسية 2023. خصوصا بعد ما قدمت موعد الانتخابات لتنتهي بمنتصف يناير 2024. لتكون تحت الإشراف القضائي الكامل طبقا للدستور.

هل تغير مفهوم القاضي في دستور 2014؟

خصص دستور 2014. الفصل الثالث من الباب الخامس للسلطة القضائية في المواد من 185 إلي 195 . وتشمل القضاء العادي، ومجلس الدولة، والمحكمة الدستورية العليا، وأضاف إليها النيابة العامة كجزء من القضاء حيث نص بالمادة 189 الفقرة الأولي علي (النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء، تتولى التحقيق، وتحريك، ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى).

وتناول الهيئات القضائية في الفصل الخامس، حيث تناول هيئة قضايا الدولة في المادة 196 ونصت علي (قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، وفي اقتراح تسويتها ودياً في أي مرحلة من مراحل التقاضي، والإشراف الفني على إدارات الشئون القانونية

بالجهاز الإداري للدولة بالنسبة للدعاوي التي تباشرها، وتقوم بصياغة مشروعات العقود التي تحال إليها من الجهات الادارية وتكون الدولة طرفاً فيها، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً).

وتناول النيابة الإدارية في المادة 197. ونصت علي (النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون).

الاختلاف الاساسي بين الدستور الحالي، ودستور 1971. فيما يخص السلطة القضائية. أن الدستور الحالي أكثر تفصيلا، حيث تناول بالتفصيل مكونات القضاء الممثل في قضاء المحاكم حيث نص في المادة 184. علي أن (السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا، جريمة لا تسقط بالتقادم).

ويقابله نص المادة 165. من دستور 1971. (السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون). وتناول دستور 2014. مكونات القضاء بالتفصيل بعكس دستور 1971. الذي ترك للقانون " مادة 167 "مهمة تنظيم الهيئات القضائية.

السلطة القضائية طبقا للدستور، هي التي تتولاها المحاكم علي اختلاف انواعها ودرجاتها. وجاء النص الدستوري بغاية الوضوح بحيث يحسم الجدل حول مكونات القضاء، فالسلطة القضائية يمثلها قضاة المحاكم علي اختلاف انواعها، ودرجاتها، أي قضاة المنصة أو الحكم.

ولا ينفي ذلك كون المادة 169 . قد منحت اعضاء هيئة قضايا الدولة، الحقوق، والضمانات الخاصة بالقضاة، فذلك لا يغير من طبيعة الهيئة كما حددها الدستور، وهي تولي قضايا الحكومة، وبالطبع يظل المفهوم القانوني للقاضي الذي حددته محكمة النقض قائما، ومتسقا مع الدستور الحالي، ومع الفقه القانوني.

احكام الانتخابات بعد الفترة الانتقالية؟

العمليات الانتخابية التالية بعد يناير 2023. تخضع لأحكام دستور 2014. الذي كان أحد أهدافه الانتقال كليا إلي نظام انتخابي جديد هو النظام المستقل، وهو ما يعني انتهاء مرحلة الإشراف القضائي علي الانتخابات، فطبقا للفقرة الثانية من المادة 210 (من يتولى إدارة الاقتراع، والفرز في الاستفتاءات،

والانتخابات أعضاء تابعون للهيئة تحت إشراف مجلس إدارتها، ولها ان تستعين بأعضاء من الهيئات القضائية.

ويتم الاقتراع، والفرز في الانتخابات، والاستفتاءات التي تجرى في السنوات العشر التالية لتاريخ العمل بهذا الدستور، تحت إشراف كامل من أعضاء الجهات والهيئات القضائية، وذلك على النحو المبين بالقانون....)

وطبقا لنص المادة 208 من الدستور، أصبحت الهيئة الوطنية للانتخابات، هي المسؤولة بشكل كامل عن كل العمليات الانتخابية، والاستفتاءات بمصر مستقبلا، مسئولية كاملة وشاملة، دون تدخل أي جهة أخري بعملها، وطبقا لنص المادة 209. يتكون مجلس الهيئة من تشكيل يجمع بين اعضاء الجهات القضائية، والهيئات القضائية، وللهيئة ان تستعين بمختصين، وأصحاب الخبرة في مجال الانتخابات.

وطبقا لقانون الهيئة 198 لسنة 2017. يدير العمليات الإدارية، والفنية للانتخابات جهاز تنفيذي تناولته المواد من 14 إلي 18 من الدستور، وهنا بالتحديد تكمن الإشكاليات المتوقعة بقوة في المراحل القادمة.

فترة العشر سنوات التي وضعت كفترة انتقالية، قامت علي افتراض منطقي حينها. أن الدولة المصرية تدخل مرحلة جديدة علي أسس وضعتها ثورة 25 يناير 2011. تلك الثورة التي فتحت باب التفاؤل علي مصرعيه، كان الافتراض المتوقع، والمعلن. أن مصر ستتحول خلال العشر سنوات إلي دولة مدنية ديمقراطية، بحيث تصبح الانتخابات عملية بسيطة تحظي بحياد اجهزة الدولة من جهة، وثقة الجماهير من جهة أخري، وهذا بالتحديد ما ندعي أنه لم يحدث.

الحقيقة أن الدستور الحالي قد انحاز بوضوح لطريقة النظام المستقل لإدارة الانتخابات، لكن التحول المنشود في الحياة السياسية بمصر، لم يحدث بالدرجة التي تمنح النظام المستقل الثقة الشعبية، وأن الواقع الحالي يعود بنا عمليا إلي مرحلة الإدارة الحكومية للانتخابات، فاللجنة الوطنية بتشكيلها القضائي تهيمن علي السياسات، والإجراءات لكنها تنفصل واقعيا عن عمليتي التصويت، والفرز اللتان تخضعان تماما للجهاز الإداري للدولة، ويعتمد نجاح الطريقة الجديدة علي الحياد الكامل من اجهزة الدولة، والإرادة السياسية للدولة في كسب ثقة الشعب في الانتخابات كطريق ديمقراطي للتغير السياسي.

التوصيات :

ترتيبا على ماسبق نوصى، بغية التطبيق الامثل لممارسات وآليات العملية الانتخابية القادمة .

أولا: الاخذ بمفهوم المحكمة الدستورية العليا المصرية للاشراف القضائى على الانتخابات فى تنظيم وادارة الانتخابات الرئاسية الحالية 2023.، والتى قضت بأن يتولي قضاة الحكم فقط الإشراف الكامل علي اللجان العامة، والفرعية بحيث تتم عمليتي التصويت والفرز تحت سيطرتهم الكاملة.

ثانيا: ان تتوخى كافة قرارت الهيئة الوطنية للانتخابات المتعلقة بتنظيم الانتخابات الرئاسية الحالية ، تحقيق مفهوم اللاشراف القضائى وفقا للمفهوم السابق اعمالا لاحكام الدستور متى أجريت الانتخابات

قبل تاريخ 14 يناير 2024. وهو التاريخ المحدد لتولى الهيئة الوطنية للانتخابات دون غيرها شئون ادارة وتنظيم العمليات الانتخابية فى مصر مستقبلا .

ثالثا : ولتفادى النقص فى عدد القضاة المكلفين بالاشراف على الانتخابات (وفقا لحكم المحكمة الدستورية) نسبة الى عدد اللجان العامة واللجان الفرعية، تجرى الانتخابات على اكثر من مرحلة لضمان تناسب عدد القضاة المشرفين على العملية الانتخابية مع العدد المتزايد من اللجان الفرعية او العامة .