جامعة البحرين
المكتبات وخدمات المعلومات
المكتبة المركزية
Central Library
Libraries & Information Services
UNIVERSITY OF BAHRAIN

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام

حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في التشريع البحريني والمقارن
(دراسة مقارنة)

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة
في القانون العام

إعداد

علي جاسم البحار

الرقم الجامعي: 20012033

إشراف

د.فاروق خماس

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يناير 2018

University of Bahrain
Deanship of Graduate Studies &
scientific Research

جامعة البحرين
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي

(استمارة إيداع البحث)

اسم الباحث: علي جاسم محمد البحار

عنوان البحث: حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في التشريع البحريني والمقارن

سنة النشر: ٢٠١٨م

الكلية: الحقوق البريد الإلكتروني: Publiclaw@uob.edu.bh

القسم: القانون العام رقم الاتصال: 00973174387740

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الحاوية العلمية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقمنتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

توقيع الباحث: _____ التاريخ: ٤ فبراير ٢٠١٨م

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام

حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في التشريع البحريني والمقارن
(دراسة مقارنة)

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة
في القانون العام

إعداد

علي جاسم البحار

الرقم الجامعي: 20012033

إشراف

د.فاروق خماس

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يناير 2018

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام/ الخاص

برنامج الدكتوراه

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب علي هاشم البحار رقم جامعي 20012033 الأطروحة التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في (القانون العام) والمعنونة (شهر الموظف العام كآلية لمكافحة الفساد الإداري في التشريع البحريني والمقارن - دراسة تطبيقية)

وذلك في يوم الاثنين 10/12/2018

وتوصي اللجنة بمنحه درجة الدكتوراه بتقدير A-

(لجنة المناقشة)

الاسم	التوقيع
د. نادر محمد أبو شيخة	مشرفاً
أ.د. نعمان أحمد الخطيب	ممتحناً خارجياً
د. عبد الرحيم الصدة	ممتحناً داخلياً
د. فؤاد محمد موسى	ممتحناً داخلياً
د. غزالة العيوني	ممتحناً داخلياً

ختم

بسم الله الرحمن الرحيم

((... رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ

وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ))

سورة النمل الآية (19)

ملخص الأطروحة

تتناول هذه الدراسة موضوع حق الموظف العام في الانتخاب والترشح، بوصفه أحد أهم الحقوق السياسية في ظل التشريع البحريني ومقارنته بالتشريع المصري والتشريع الفرنسي.

وقد قسمت هذه الدراسة إلى أربعة فصول تسبقهم مقدمة، ومبحث تمهيدي، تناول الباحث في المبحث التمهيدي التعريف بالموظف العام والحقوق والحريات السياسية، بالإضافة إلى أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية لما يمكن أن يؤديه من دورٍ بارزٍ في إدارة الشئون العامة للبلاد. أما الفصل الأول فقد تناول فيه الباحث ماهية حقي الانتخاب والترشح، وخلص إلى أن الانتخاب هو حق سياسي يحميه القضاء، ويجوز للمشرع تعديل شروط ممارسته بالطريقة التي لا تستهدف النقصان غير المبرر أو الحرمان الكامل من ممارسته.

أما الفصل الثاني فقد تناول فيه الباحث موضوع ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب، وخلصنا إلى أن المشرع البحريني يميّز بين الموظفين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وبين باقي موظفي الدولة في مجال ممارسة حقي الانتخاب والترشح. وفي الفصل الثالث فقد تناول الباحث موضوع ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح. ووجدنا أن حق الترشح للمناصب التي تشغل بالانتخاب، كالمجالس النيابية والمحلية يصطدم مع "مبدأ التفرغ" الذي يحكم الوظيفة العامة، أما الفصل الرابع فتناول فيه الباحث ضمانات ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح، وخلص إلى أن الموظف العام عضو البرلمان أو المجالس البلدية يتمتع باستقلالية تجاه الحكومة في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات. بالإضافة إلى أهمية الرقابة القضائية على كافة مراحل العملية الانتخابية لحماية ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية، وتأكيداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيزاً للنزاهة والشفافية والثقة في العملية الانتخابية.

وفي ختام هذه الدراسة بينتُ أهم النتائج التي توصلتُ لها، وقدمتُ مجموعة من التوصيات أرجو أن تساهم في تعزيز ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية في النظام البحريني، وخصوصاً في مجال ممارسة حقي الانتخاب والترشح.

الإهداء :

إلى والديَّ العزيزين: حبًّا وتكريمًّا وبرًّا وعرفاناً وتقديراً،

وإلى زوجتي الحبيبة،

وإلى جميع أساتذتي في كلية الحقوق بجامعة البحرين،

وإلى كل من لهم حقٌّ عليّ اعترافاً بفضلهم وتقديراً لجميلهم.

شكر وتقدير

بعد الشكر الجزيل لله سبحانه وتعالى، لعونه وتوفيقه لي بإنجاز هذا العمل المتواضع، لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص شكري وتقديري، وعظيم امتناني واحترامي إلى أستاذي الفاضل الدكتور فاروق خماس، أستاذ القانون العام المشارك، لتفضله بقبول الإشراف على هذه الأطروحة، وعلى ما قدمه ليّ من جهد وتوجيه، فلم يبخل بوقتٍ أو علمٍ أو نصيحةٍ أو إرشادٍ، حتى خرجت هذه الأطروحة على هذا النحو، وأسأل الله تعالى أن يجزيه على ما قدم، وما بذل من جهد ووقت خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الدكتور محمد أمين الميداني، رئيس المركز العربي للتربية على القانون الدولي وحقوق الإنسان في ستراسبورغ بفرنسا، على ما قدمه ليّ من عونٍ في ترجمة المراجع الفرنسية، فله مني جزيل الشكر والتقدير. وأتقدم أيضاً بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور نعمان أحمد الخطيب أستاذ القانون الدستوري والإداري على نصحه وتوجيهه وتزويدي ببعض المراجع.

وفي الختام لا يفوتني إلا بأن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى جميع أساتذتي الذين تتلمذتُ على أيديهم في كلية الحقوق بجامعة البحرين، وإلى الأستاذ محمود أحمد الشقير الذي دقق هذه الأطروحة لغوياً، وإلى كل زملائي الذين شجعوني، ووقفوا بجانبي حتى خرج هذا العمل إلى النور، والشكر الجزيل موصول إلى كل من مدَّ ليّ يد العون والتوجيه لإتمام هذا العمل المتواضع.

والله من وراء القصد، وهو نعم المولى، ونعم النصير.

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
صفحة اعتماد لجنة التحكيم	أ
الآية القرآنية	ب
الملخص باللغة العربية	ج
الإهداء	د
الشكر والتقدير	هـ
قائمة المحتويات	و
المقدمة	1
المبحث التمهيدي: مفهوم الموظف العام والحقوق والحريات السياسية	12
المطلب الأول: التعريف بالموظف العام	13
الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع البحريني والمقارن	13
الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القضاء البحريني والمقارن	23
الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في الفقه البحريني والمقارن	30
المطلب الثاني: مفهوم الحقوق والحريات السياسية	36
الفرع الأول: ماهية الحقوق السياسية	36
الفرع الثاني: ماهية الحرية السياسية	38
الفرع الثالث: أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية	41
المطلب الثالث: التطور التاريخي والدستوري لحق الانتخاب والترشح في مملكة البحرين	44
الفرع الأول: مرحلة ما قبل الاستقلال	44
الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال	47
الفرع الثالث: مرحلة المشروع الاصلاحي	51
الفصل الأول: ماهية حقي الانتخاب والترشح	56
المبحث الأول: التعريف بحقي الانتخاب والترشح	57
المطلب الأول: مفهوم حق الانتخاب وحق الترشح	57
الفرع الأول: مفهوم حق الانتخاب لغةً واصطلاحاً	57
الفرع الثاني: مفهوم حق الترشح لغةً واصطلاحاً	61
المطلب الثاني: الفرق بين الانتخاب والاستفتاء	67

الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء	67
الفرع الثاني: صور الاستفتاء	70
الفرع الثالث: الاختلاف بين الاستفتاء والانتخاب	70
المطلب الثالث: صور حق الانتخاب	71
الفرع الأول: الاقتراع المقيد	71
الفرع الثاني: الاقتراع العام	77
المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لحق الانتخاب	79
المطلب الأول: الانتخاب حق شخصي	79
المطلب الثاني: الانتخاب وظيفة	81
المطلب الثالث: الانتخاب حق ووظيفة	82
المطلب الرابع: الانتخاب سلطة قانونية	83
المطلب الخامس: الانتخاب حق سياسي	84
الفصل الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب	88
المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في البحرين	89
المطلب الأول: الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب	90
الفرع الأول: الجنسية	90
الفرع الثاني: السن	92
الفرع الثالث: القيد في جداول الناخبين	95
المطلب الثاني: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب	100
الفرع الأول: الحرمان من ممارسة حق الانتخاب	100
الفرع الثاني: الوقف من ممارسة حق الانتخاب	103
الفرع الثالث: الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب	105
المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في مصر	109
المطلب الأول: الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب	109
الفرع الأول: الجنسية	109
الفرع الثاني: السن	112
الفرع الثالث: القيد في جداول الانتخاب	114
المطلب الثاني: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب	118
الفرع الأول: الحرمان من ممارسة حق الانتخاب	119
الفرع الثاني: الوقف من ممارسة حق الانتخاب	122
الفرع الثالث: الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب	123

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في فرنسا	128
المطلب الأول: الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب	128
الفرع الأول: الجنسية	128
الفرع الثاني: السن	130
الفرع الثالث: القيد في جداول الانتخاب	132
المطلب الثاني: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب	138
الفرع الأول: الحرمان من ممارسة حق الانتخاب	138
الفرع الثاني: الوقف من ممارسة حق الانتخاب	140
الفرع الثالث: الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب	141
الفصل الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح	145
المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في البحرين	146
المطلب الأول: الشروط العامة للترشح	146
الفرع الأول: الجنسية	147
الفرع الثاني: السن	149
الفرع الثالث: القيد في أحد جداول الانتخاب	149
الفرع الرابع: إجادة القراءة والكتابة	153
الفرع الخامس: ألا يكون المرشح قد سبق وأن أسقطت عضويته	154
الفرع السادس: الأهلية العقلية	155
الفرع السابع: الأهلية الأدبية	156
المطلب الثاني: الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح	157
الفرع الأول: مبدأ عدم القابلية للترشح	157
الفرع الثاني: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة	162
المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في مصر	170
المطلب الأول: الشروط العامة للترشح	171
الفرع الأول: الجنسية	171
الفرع الثاني: السن	176
الفرع الثالث: إتمام التعليم الأساسي	178
الفرع الرابع: الصلاحية العقلية	181
الفرع الخامس: الصلاحية الأدبية	182
الفرع السادس: القيد في جداول الناخبين	184
الفرع السابع: أداء الخدمة العسكرية	186

الفرع الثامن: ألا تكون قد أسقطت عضويته بسبب فقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية	188
المطلب الثاني: الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح	191
الفرع الأول: مبدأ عدم القابلية للترشح في التشريع المصري	191
الفرع الثاني: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة	200
المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في فرنسا	210
المطلب الأول: الشروط العامة للترشح	210
الفرع الأول: الجنسية	211
الفرع الثاني: السن	212
الفرع الثالث: القيد في جداول الناخبين	213
الفرع الرابع: الأهلية الأدبية	214
الفرع الخامس: الأهلية العقلية	215
الفرع السادس: أداء الخدمة العسكرية	216
المطلب الثاني: الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح	217
الفرع الأول: مبدأ عدم القابلية للترشح في التشريع الفرنسي	218
الفرع الثاني: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة	223
الفصل الرابع: ضمانات ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح	237
المبحث الأول: الضمانة الدستورية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح	239
المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات	240
المطلب الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام البحريني	243
المطلب الثالث: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام المصري	258
المطلب الرابع: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الفرنسي	273
المبحث الثاني: الضمانة القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح	283
المطلب الأول: ماهية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية	284
الفرع الأول: معنى الإشراف لغةً	285
الفرع الثاني: المفهوم الفقهي للإشراف القضائي على العملية الانتخابية	286
الفرع الثالث: أهمية الإشراف والرقابة القضائية على العملية الانتخابية	287
المطلب الثاني: الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الانتخاب	290
الفرع الأول: دور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الانتخاب	291
الفرع الثاني: دور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الانتخاب	296
الفرع الثالث: دور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الانتخاب	300
المطلب الثالث: الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الترشح	305

الفرع الأول: دور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الترشح	306
الفرع الثاني: دور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الترشح	310
الفرع الثالث: دور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الترشح	313
الخاتمة	319
قائمة المراجع	330
الملخص باللغة الإنجليزية	A

أولاً: المقدمة

تُعد المشاركة السياسية ركيزة أساسية للديمقراطية. فالديمقراطية هي نظام سياسي يختار بمقتضاه المحكومون حكامهم من خلال انتخابات حرة ونزيهة. ولايتأتى ذلك إلا إذا كانت فرص المشاركة السياسية مكفولة لأفراد الشعب جميعاً بمختلف فئاته وطبقاته، بما فيهم الموظفون العموميون. حتى بات في الوقت الحاضر قياس مدى تطور أي نظام سياسي مرتبطاً بمدى وجود انتخابات حرة ونزيهة قائمة على أساس التعددية والمنافسة السليمة، وذلك لضمان حرية اختيار المواطنين لممثليهم. فالمشاركة السياسية تشكل حجر الزاوية في كل ديمقراطية بغض النظر عما تمتاز به الديمقراطية من خصائص أخرى.[1]

ويُعد حقا الانتخاب والترشح من أبرز الحقوق السياسية التي أقرتها المواثيق والإعلانات الدولية والدساتير الوطنية في الوقت الحاضر، ويشكل الانتخاب الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة الناتجة عن الإرادة العامة للمواطنين، كما يعتبر الدعامة الأساسية لأي نظام ديمقراطي والطريق الواضح للوصول إلى حكم ديمقراطي قائم على أساس الشرعية التي تتمثل في الرضا الشعبي العام.

يؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل فرد في الممارسة السياسية في بلاده، وإدارة الشئون العامة للبلاد، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً، كما يؤكد على أن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، والتي يعبر عنها بانتخابات دورية أساسها النزاهة والمساواة والحرية،[2] وهو ما أكدته أيضاً المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.[3]

وقد اهتمت الكثير من دساتير الدول بالنص على المشاركة السياسية، وإن اختلفت فيما بينها باعتباره حقاً أو واجباً في تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، بل ذهبت بعض الدساتير والقوانين إلى أبعد من ذلك واعتبرت المشاركة في الحياة العامة واجباً وطنياً على كل مواطن يتعين عليه القيام به، لاتصالها بالسيادة الشعبية، كما أن مشاركة الأفراد تنمي في الفرد إحساسه بذاته وتربي فيه

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 13.

[2] أنظر المادة رقم (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

[3] نصت المادة رقم (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن:
يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:
(أ) أن يشارك في إدارة الشئون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية،
(ب) أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين،
(ت) أن تتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

روح الإنتماء إلى وطنه، وتحقيق الهوية الذاتية بانخراطه في الكيان المجتمعي وتحمل مسئولياته تجاهه، يتألم لآلامه، ويرنو لتحقيق آماله.[1]

وقد جاء دستور مملكة البحرين لعام 1973م المعدل في 2002م و 2012م واضحاً ومحدداً لذلك الحق في الباب الأول منه، حيث نصت الفقرة (هـ) من المادة الأولى على أن: ((للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز أن يحرم أحد من المواطنين من حق الانتخاب أو الترشح إلا وفقاً للقانون)).[2]

ويؤكد هذا النص على ضرورة تمتع المواطنين بحق المشاركة في الشئون العامة بما فيها حق الانتخاب والترشح، ولا يجوز أن يحرم أحد من المواطنين من حق الانتخاب أو الترشح إلا وفقاً للقانون. والموظف العام شأنه في ذلك – شأن أي مواطن – يستطيع مباشرة حقا الانتخاب والترشح وفقاً للقوانين السارية في هذا الشأن، ولكن صفته كموظف عام ينتمي للدولة ويمثلها في الوقت نفسه، ونظراً لما تخضع له الوظيفة العامة من مبادئ كثيرة لضمان حسن سير المرفق العام، وأهمية بعض الوظائف في العملية السياسية، فقد تُفرض عليه قيودٌ وضوابط عند ممارسته لهذه الحقوق. وتسعى بعض الدول من أجل تشجيع الموظفين على المشاركة في الحياة السياسية إلى السماح لشاغلي بعض الوظائف بالجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة النيابية والمحلية، أو بالاحتفاظ له بوظيفته للعودة لها بعد انتهاء عضويته.

لقد سعت الديمقراطيات الغربية من جانبها إلى منح الموظفين قدراً كبيراً من الحرية نبعت من الديمقراطية والحرية التي تعيشها تلك المجتمعات كفرنسا، وقامت تلك الأنظمة بتنظيم ممارسة الموظف العام للحرية بما يحقق مصلحة المرفق والموظف في آن واحد، ومحاولة إيجاد نقطة توازن بين المصلحتين، مما أثر إيجاباً على الموظفين، فأذكى فيهم روح التفكير والبحث مما ساعد على تقدم تلك الإدارات وتطورها ونموها اقتصادياً وإدارياً، في حين حاول البعض الآخر من تلك المجتمعات تحييد الموظف سياسياً كإنجلترا.[3]

وفي مملكة البحرين ومنذ انطلاق المشروع الإصلاحي لجلالة الملك في عام 2001م، وإقرار ميثاق العمل الوطني، بدأت خطوات التطور الديمقراطي تتضح من خلال سن التشريعات المنظمة للحقوق والحريات العامة، واستكمال المؤسسات الدستورية، وتفعيل الحياة النيابية

---

1 د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 8.

2 أنظر: نص الفقرة (هـ) من المادة الأولى من دستور مملكة البحرين المعدل في 2002م.

3 د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 2003، ص 2.

فهو مقيد بمراعاة مركزه الوظيفي. ولقد تطور مركز الموظف في هذا المجال تطوراً كبيراً في خلال النصف الأول من هذا القرن، فلقد كان الاتجاه السابق يجعل الغلبة والظهور للمركز الوظيفي، ويجعل حقوق الموظف العام في مركز ثانوي بحت، ثم بدأ الموظف يسترد حقوقه العامة تدريجياً بصورة تكاد تهدد المركز الوظيفي ذاته.[1]

وبناءً على ذلك يمارس الموظف العام حرياته المكفولة دستورياً شأنه في ذلك شأن أي مواطن، إلا أنه يختلف عن الأخير في صفته كموظف عام، فهو ينتمي إلى الدولة ويمثلها، وهو يستمد من هذه الصفة خصوصية تفرض عليه قيوداً لا تفرض على غير الموظف العام، تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في سلامة حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وأدائه لخدماته على أكمل وجه.[2]

وعليه، يجد الباحث أن صفة الموظف العام قد تفرض عليه ضوابط وقيوداً معينة عند ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية، وخصوصا حق الانتخاب وحق الترشح، وأن هذه الضوابط والقيود يجب أن لا تلغي جوهر الحق، ولكن تعمل على تنظيمه لانعكاس هذه الممارسة على الحياة الوظيفية للموظف العام، وعلى واقع الحياة السياسية في المجتمع ككل، وهو ما يجعل لهذه الدراسة أهمية بالغة في مجال مباشرة الموظف العام حق الانتخاب وحق الترشح في التشريع البحريني.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من حيث طبيعة موضوعها، والخصوصية التي تتمتع بها الوظيفة العامة وحقوق الموظف العام وممارسته للحقوق السياسية، وغياب التنظيم التشريعي لبعض هذه الممارسات، مما يتطلب إقامة نوع من التوازن بين ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية، باعتباره مواطناً كفل له الدستور حق المشاركة في الشأن العام، وبين ممارسة مهام وظيفته باعتباره موظفاً في الدولة، سواء كان موظفاً مدنياً أم عسكرياً، حتى لا تنعكس هذه الممارسات على الواقع الوظيفي، من خلال بيان وتحليل حقا الانتخاب والترشح، والضوابط والضمانات التي ترد عند مباشرتهما، وبيان الحالات التي يجوز فيها الحرمان أو الإعفاء أو وقف ممارسة هذه الحقوق وخصوصاً بالنسبة للموظفين العموميين، بالإضافة إلى مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس النيابية والمحلية، وأهمية كفالة هذه الحقوق في ظل المجتمعات الديمقراطية.

---

[1] د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1995، ص 191.
[2] د.صقر عيد فارس فالح، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة بين البحرين والأردن، الجامعة الأردنية، 2015، ص 3.

فحق الانتخاب وحق الترشح حقان مترابطان يتبادلان التأثير والتأثر فيما بينهما، فلا يجوز أن تفرض على مباشرتهما قيود يكون من شأنها المساس بمضمونها، مما يعوق ممارستها بصورة جدّية وفعّالة، وهذان الحقان لازمان للديمقراطية، لضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الإرادة الشعبية، ومعبرة تعبيراً صادقاً عنها.[1]

كما أن التطور وبناء الدولة الحديثة لا يكون إلا بمشاركة أبناء الشعب في عملية البناء والتطوير، وأن الموظف العام هو واحد من أبناء الشعب، وتمثل شريحة الموظفين العموميين قطاعاً عريضاً في المجتمع، مما يجعل من مشاركتهم في الحياة السياسية أمراً مهماً وإثراءً للممارسة الديمقراطية، وخصوصاً في مملكة البحرين التي تُعد التجربة الديمقراطية فيها حديثة. بل أن نظام الجدارة والكفاءة الذي يتم تطبيقه في الاختيار لشغل الوظائف العامة قد يقع على أشخاص هم الأفضل لممارسة الحقوق السياسية، وتمثيل المواطنين في الدفاع عن حقوقهم من خلال القنوات الدستورية المشروعة في النظام السياسي للدولة، خصوصاً أن الموظف العام وبحكم احتكاكه المباشر مع المواطنين يعتبر أكثر الأفراد إدراكاً لمشاكلهم وتطلعاتهم. فبحكم تمثيله للجهات الإدارية يدرك أوجه القصور في هذه القطاعات مما يزيد من خبرته ووعيه السياسي، بحيث إذا ما شارك في الحياة السياسية، فإن هذه المشاركة في الغالب تكون بناءة.[2]

مما يتطلب من المشرع أن يشجع هذه الشريحة من المواطنين على المشاركة السياسية، ويضع الضوابط والضمانات اللازمة لذلك، وأن لا يضع من القيود التي تؤدي إلى عزوف فئة كبيرة من الكفاءات في الوظيفة العامة من المشاركة في الحياة السياسية.

ثالثاً: منهج الدراسة

اعتمد الباحث في هذه الدراسة "حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في التشريع البحريني والمقارن" –دراسة مقارنة– على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحقي الانتخاب والترشح في التشريع البحريني، والتشريع المصري والفرنسي، بالإضافة إلى الاتفاقيات الدولية، واستعراض الآراء الفقهية التي طرحت حول هذا الموضوع، ومناقشتها للوقوف على الرأي الراجح منها، فضلاً عن الاستناد إلى بعض أحكام المحاكم في هذا المجال ومعرفة اتجاه القضاء بشأنها، بالإضافة إلى المنهج المقارن من خلال مقارنة حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في الدساتير المقارنة محل الدراسة، والبحث في مدى اتساقها أو اختلافها بعضها مع بعض، ومدى تطورها واتفاقها مع الالتزامات الدولية،

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 143.
[2] د.علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 7.

ومطابقة هذه النصوص مع الواقع العملي في المجتمع للوصول إلى أفضل تنظيم ممكن أن يشجع الموظفين على المشاركة في العملية الانتخابية، دون الإضرار بمصلحة الموظف وحقوقه وبالمصلحة العامة للمرافق والوظائف العامة.

رابعاً: إشكالية الدراسة

إن حقي الموظف العام في الانتخاب والترشح، كأهم الحقوق السياسية يثيران العديد من الإشكاليات والأسئلة المهمة، للموازنة بين حساسية وأهمية بعض الوظائف والمصلحة العامة للمرفق العام، وحق الموظف العام كمواطن في ممارسة حقوقه السياسية التي كفلها له الدستور، من خلال تنظيم المشرع كيفية مباشرة هذه الحقوق دون تعسف، خصوصاً عندما يتم حرمان بعض الفئات من الموظفين العموميين من مباشرة هذه الحقوق المكفولة دستورياً ودولياً بسبب صفته الوظيفية، أو اشتراط استقالتهم مسبقاً، أو حرمانه من المعاش التقاعدي إن لم يكن أكمل فصلاً تشريعياً كاملاً،[1] ولم تكن مدة خدمته في الوظيفة قبل العضوية تؤهله للتقاعد، فهل من الممكن أن تكون الدولة قد تعدت أو انتهكت حقوق هؤلاء المواطنين بسبب صفتهم الوظيفية؟ وهل يجوز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة النيابية والبلدية؟ وهل تملك الإدارة سلطة تقديرية بشأن منح الموظف العام إجازة لممارسة حقه في الترشح والدعاية الانتخابية؟ وإلى أي مدى يجوز للموظف الاحتفاظ بوظيفته والعودة لها بعد انتهاء عضويته؟ وما مدى أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية، وهل يتمتع الموظف العام بضمانات فاعلة تشجعه على ممارسة حقه في الانتخاب والترشح؟ وما هي العوامل المؤثرة على مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية؟

إن كل هذه الأسئلة والإشكاليات ستكون موضعاً للبحث والدراسة والمقارنة مع الأنظمة والتشريعات محل الدراسة، للخروج بأفضل تنظيم لممارسة الموظف العام حق الانتخاب والترشح.

خامساً: أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى محاولة فهم ماهية حق الموظف العام في الانتخاب والترشح، وضوابط وضمانات ممارسته لهذه الحقوق، بالإضافة إلى بيان أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية، ومدى التوازن الذي حققه المشرع في سبيل كفالة ممارسة الموظف العام لحقي الانتخاب والترشح دون التعسف في تقييد هذه الممارسة، وضمان استمرار سير المرفق العام بانتظام واضطراد دون الاعتداء على جوهر هذه الحقوق. فضلاً عن معرفة مدى تأثير ممارسة

[1] أنظر: المادة رقم (7) من القانون رقم (32) لسنة 2009 بإنشاء صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية وتنظيم معاشاتهم ومكافآتهم، منشور في الجريدة الرسمية العدد 2902 – 2 يوليو 2009م.

الموظف العام لحقي الانتخاب والترشح على حقوقه الوظيفية؟ وبيان أهم الضمانات التي تكفل له ممارسة هذه الحقوق بحرية واستقلالية.

سادساً: نطاق الدراسة

يحكم موضوع هذه الدراسة بشكل أساس نصوص الدستور البحريني، والمرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، والمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، والمرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002م بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، والمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002م بإصدار قانون السلطة القضائية، والمرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2002م بإصدار قانون قوة دفاع البحرين، والمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية، وبعض الأحكام القضائية ذات العلاقة بالعملية الانتخابية، إلى جانب نصوص دساتير وتشريعات الدول محل المقارنة مصر وفرنسا وتجاربهم العملية والقضائية في مجال العملية الانتخابية، وبما يخدم مقتضيات الضرورة العلمية للدراسة.

سابعاً: الدراسات السابقة

تمَّ دراسة هذا الموضوع من قبل عدد من الباحثين، حيث تناولوا الحقوق والحريات السياسية للموظف العام بشكل عام من جوانب مختلفة، وأغلبها كانت دراسات مقارنة بين مصر وفرنسا، إلا أنه لا توجد دراسة متخصصة في مجال حق الموظف العام في الانتخاب والترشح. وعليه نذكر هذه الدراسات على النحو الآتي:

1- دراسة د.سبهان عبد الله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية (2016)، وهي رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، دراسة مقارنة بين العراق ومصر وفرنسا، تناول فيها الباحث مظاهر ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، إلى جانب القيود الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، وتتشابه هذه الدراسة في بعض فصولها مع دراستنا من خلال تناولها لموضوع الموظف العام وممارسة حق الترشح والانتخاب، بالإضافة إلى الرقابة القضائية ودورها في حماية الحريات السياسية للموظف العام، بينما تختلف دراستنا عنها في أنها تتناول صورة واحدة من الحقوق السياسية، وهي حقي الانتخاب والترشح، بينما تتناول هذه الدراسة مجموعة من الحقوق والحريات السياسية.

2- دراسة د.أنور خلف اليحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية في القانون السوري والمقارن (2016)، وهي رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون، دراسة مقارنة، تناول فيها الباحث مدى حق الموظف العام في المشاركة في الحياة السياسية، مع ضمانات ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، وتتشابه هذه الدراسة مع دراستنا في تناولها لموضوع حق الموظف العام في المشاركة في الحياة لسياسية، وضمانات ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، إلا أنه تختلف مع دراستنا في نطاق الحقوق محل المقارنة، حيث تتناول هذه الدراسة ممارسة الموظف العام مجموعة من الحقوق السياسية في القانون السوري والمقارن، بينما تقتصر دراستنا على ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.

3- دراسة د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، ممارسة الموظف العام للحريات الدينية والسياسية في النظم الوضعية والإسلامية (2012)، وهي رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر، تناول فيها الباحث الحريات الدينية للموظف العام في النظم الوضعية والإسلامية، إلى جانب أوجه ممارسة الموظف العام للحريات السياسية في النظم الوضعية والإسلامية، وتتشابه هذه الدراسة في بعض فصولها مع دراستنا من خلال تناولها لموضوع ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح، إلا أنها تختلف عن دراستنا في مجال المقارنة حيث تتناول هذه الدراسة جميع الحقوق السياسية إلى جانب مقارنتها مع الشريعة الإسلامية، بينما تقتصر دراستنا على ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح فقط في نطاق النظم الوضعية.

4- دراسة د.صبري جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية (2010)، وهي دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، تناول فيها الباحث بيان مفهوم الحقوق والحريات السياسية في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، ومدى أحقية الموظف العام في ممارسة هذه الحقوق والحريات السياسية، وما هي أبرز الضوابط والقيود على ممارسة الموظف العام لهذه الحقوق والحريات في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية. وتتشابه دراستنا مع هذه الدراسة مع بعض المفردات المتعلقة بحق الموظف العام في الانتخاب والترشح، لكنها تختلف معها في محل المقارنة، حيث لن تتناول دراستنا جانب الشريعة الإسلامية في المقارنة، بل ستتناول التشريع البحريني إلى جانب التشريع المصري والفرنسي، كما تختلف دراستنا عن هذه الدراسة في تقسيم الدراسة، حيث شملت هذه الدراسة مجموعة من الحقوق والحريات السياسية والفكرية، بينما دراستنا ستكون مقصورة على حق الانتخاب والترشح فقط.

5- دراسة د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود وضمانات"، وهي دراسة مقارنة بين النظام المصري والنظام الفرنسي، قام المؤلف بدراسة موضوع قيود وضمانات ممارسة الموظف العام للحرية السياسية، وتتشابه هذه الدراسة في أحد فصولها مع دراستنا في تناولها لموضوع ممارسة الموظف العام حق الانتخاب والترشح في التشريع المصري والفرنسي، بينما تختلف دراستنا عنها في أنها تتناول صورة واحدة من الحقوق السياسية، وهي الانتخاب والترشح، بينما تتناول هذه الدراسة مجموعة من الحقوق والحريات السياسية.

6- دراسة د.مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية (2001)، وهي دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والنظام المصري، قام فيها المؤلف بمعالجة دراسة أثر مبادئ الوظيفة العامة على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية كقيود على ممارسة الموظف لهذه الحقوق والحريات. وتختلف هذه الدراسة مع دراستنا من حيث المفردات المستخدمة، وتقسيم الدراسة، وصور الحريات، بالإضافة إلى محل الدراسة وهو التشريع البحريني الذي لم تتطرق له الدراسة، بينما تتشابه معنا في تناول هذه الدراسة بأحد فصولها موضوع القيود التي ترد على حق الانتخاب والترشح للموظف العام.

7- دراسة الدكتور عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، (2003) وهي دراسة مقارنة للنظام القانوني للموظف العام بين النظام الفرنسي والنظام المصري، بالإضافة إلى النظام القانوني للموظف الدولي، قام فيها المؤلف بتحديد مفهوم الموظف سواء على صعيد المنظمات الدولية أو الإدارات الوطنية، وتحليل أحكام المحاكم في هذا الشأن، ثم تناول صور ممارسة الموظف للحرية العامة، وضمانات ممارسة الحرية، وتختلف هذه الدراسة مع دراستنا من حيث المفردات المستخدمة، وتقسيم الدراسة وبعض صور الحريات، بالإضافة إلى محل الدراسة وهو التشريع البحريني الذي لم تتطرق له الدراسة، بينما تتشابه معنا في تناول هذه الدراسة بأحد فصولها موضوع حق الموظف العام في الانتخاب والترشح، وبيان الضمانات التي ترد على مباشرة هذا الحق.

سابعاً: تقسيم الدراسة

تم تقسيم الدراسة إلى أربعة فصول، يسبقهم مبحث تمهيدي ومقدمة.

❖ **المبحث التمهيدي: يتناول فيه الباحث مفهوم الموظف العام والحقوق والحريات السياسية**

وقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، تناول الباحث في المطلب الأول التعريف بالموظف العام في التشريع والفقه والقضاء في كل من البحرين ومصر وفرنسا، وفي المطلب الثاني مفهوم الحقوق والحريات السياسية، أما المطلب الثالث فقد خصصه الباحث لبيان التطور التاريخي والدستوري لحق الانتخاب وحق الترشح في مملكة البحرين.

❖ **الفصل الأول: يتناول فيه الباحث ماهية حقي الانتخاب والترشح**

تمَّ تقسيمه إلى مبحثين، تناول المبحث الأول مفهوم حقي الانتخاب والترشح، وذلك من خلال بيان التعريف اللغوي والاصطلاحي لمفهوم حق الانتخاب وحق الترشح، والفرق بين الانتخاب والاستفتاء، بالإضافة إلى صور حق الانتخاب. أما المبحث الثاني فقد تناول الطبيعة القانونية لحق الانتخاب، من خلال بيان وجهة نظر من يرى أن الانتخاب هو حق من الحقوق الفردية، والرأي القائل بأن الانتخاب يعتبر وظيفة، بالإضافة إلى مناقشة الرأي الذي يجمع بين هذين الاتجاهين معاً، وقرر بأن الانتخاب حق ووظيفة، وعرض الرأي الذي يعتبر الانتخاب سلطة قانونية، وأخيراً بيان الرأي القائل باعتبار الانتخاب حقاً سياسياً.

❖ **الفصل الثاني: يتناول فيه الباحث ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب**

تمَّ تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، يتناول المبحث الأول ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في البحرين، وسوف يتناول بيان الضوابط العامة والخاصة بالموظف العام لممارسة حق الانتخاب وفقاً للتشريع البحريني، أما المبحث الثاني فيتناول ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في مصر، من خلال بيان الضوابط العامة والخاصة بالموظف العام لممارسة حق الانتخاب وفقاً للتشريع المصري، أما المبحث الثالث، فيستعرض ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في فرنسا، من خلال دراسة الضوابط العامة والخاصة بالموظف العام لممارسة حق الانتخاب وفقاً للتشريع الفرنسي.

❖ **الفصل الثالث: يتناول فيه الباحث ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح**

لقد تمَّ تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، يتناول المبحث الأول ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في البحرين، من خلال بيان الضوابط والشروط اللازم توافرها في الموظف العام لممارسة الحق في الترشح وفقاً للتشريع البحريني، أما المبحث الثاني فيتناول ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في مصر من خلال بحث الشروط العامة للترشح، والشروط الخاصة

بالموظف العام للترشح وفقاً للتشريع المصري، أما المبحث الثالث، فيتناول ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في فرنسا، من خلال دراسة الشروط العامة للترشح في فرنسا، بالإضافة إلى بيان الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح وفقاً للتشريع الفرنسي.

❖ **الفصل الرابع: يتناول فيه الباحث ضمانات ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح**

وقد تمَّ تقسيمه إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول الضمانة الدستورية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح من خلال بيان مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة للحقوق والحريات السياسية، وتطبيقاته في كل من النظام البحريني والمصري والفرنسي، أما المبحث الثاني فيتناول الضمانة القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح، من خلال بحث ماهية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، بالإضافة إلى دور الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح في كل من البحرين ومصر وفرنسا.

وفي نهاية هذه الدراسة سيقدم الباحث خلاصة ما توصل إليه من نتائج، وما يقترحه من توصيات.

المبحث التمهيدي

مفهوم الموظف العام والحقوق والحريات السياسية

تمهيد وتقسيم:

لا تستطيع الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً أن تؤدي دورها في الجهاز الإداري إلا عن طريق شخص طبيعي يعبر عن إرادتها ألا وهو الموظف العام،[1] ويُعد الموظف العام حجر الزاوية في حسن سير المرافق العامة بانتظام؛ فهو الأداة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في إدارة شئونها ومباشرة مهامها ومسئولياتها في مختلف المجالات.[2]

ومع اتساع نشاط الدولة الحديثة، وما واكبه من زيادة في المرافق العامة، أضحت الحاجة ملحة لشغل هذه المرافق بالموظفين العموميين للنهوض بأعمالها بغية تحقيق الصالح العام، وبذلك نجد الموظف العام قد أضحى اليوم محوراً رئيساً من خلاله يحقق المرفق العام أهدافه بكفاءة وفاعلية، كما وأصبح الموظف العام يمثل واجهة الدولة التي ينتمي إليها، ويقيس الكثيرون درجة تقدم الدولة أو تراجعها بمستوى موظفيها القائمين على تسيير أمورها.[3]

ولتحديد مفهوم الموظف العام، فإنه يختلف من تشريع إلى آخر، فنجد أن مفهوم الموظف العام في القانون الإداري له معنى مختلف عن مفهوم الموظف العام في القانون الجنائي،[4] كما اختلفت التشريعات العربية في تناولها لموضوع الموظف العام، حيث أغفلت بعضها وضع تعريف دقيق ومحدد للموظف العام، واكتفى بعضهم الآخر بسرد الفئات التي يطبق عليها القانون، تاركين المجال للفقه والقضاء للتوسع في ذلك.

وتُعد مسألة ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات العامة، إحدى المسائل الدقيقة التي يُثيرها نظام الوظيفة العامة، وذلك لأمر يتعلق بضرورة التوفيق وايجاد نقطة للتوازن بين المحافظة على الحقوق والحريات العامة للموظف كمواطن، وفي الوقت نفسه إلى حساسية بعض الوظائف وإمكانية تأثير شاغليها على سير العملية الانتخابية، وضرورة أدائهم للواجبات الوظيفية في المرافق العامة على أكمل وجه، والمحافظة على حسن سير المرافق العامة واستمراريتها.[5]

---

[1] د.شريف يوسف حلمى خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006،2007، ص 4.

[2] د.محمد فؤاد الحريري، دور الموظف العام في حماية الأموال العامة في ضوء تشريعات بعض الدول العربية، دار الكتب القانونية، 2015، ص 5.

[3] إيمان علي أحمد العبو، ضمانات ممارسة حرية الرأي للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البحرين، 2016، ص 9.

[4] ثامر نجم عبد الله العكيدي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف العام، دراسة مقارنة بين العراق ومصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2016، ص 13،14.

[5] د.مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص 4، 5.

وعليه، سنتناول في هذا المبحث التعريف بالموظف العام والحقوق والحريات السياسية في ثلاثة مطالب، نتحدث في المطلب الأول عن التعريف بالموظف العام، وفي المطلب الثاني عن مفهوم الحقوق والحريات السياسية، أما المطلب الثالث فسنخصصه للتطور التاريخي والدستوري لحق الانتخاب والترشح في مملكة البحرين.

المطلب الأول: التعريف بالموظف العام

سنتناول في هذا المطلب مفهوم الموظف العام في ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول لدراسة مفهوم الموظف العام في التشريع البحريني والمقارن، وفي الفرع الثاني نبحث مفهوم الموظف العام في القضاء البحريني والمقارن، أما الفرع الثالث فنتناول فيه تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه البحريني والمقارن.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع البحريني والمقارن

نتناول في هذا الفرع تحديد المفهوم التشريعي للموظف العام في كلٍ من البحرين ومصر، ثم فرنسا، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المفهوم التشريعي للموظف العام في البحرين

بالرغم من أن المشرع الدستوري في مملكة البحرين لم ينص صراحة على تعريف "الموظف العام" إلا أنه كان حريصاً على النص في الدستور على الوظيفة العامة وموظفي الدولة في الباب الثاني منه باعتبار أن ذلك من المقومات الأساسية للمجتمع.[1]

وقد تم إنشاء ديوان الموظفين في مملكة البحرين عام 1975 بمقتضى المرسوم بقانون رقم (6) لسنة 1975م بإنشاء ديوان الموظفين.[2] وقد قرر هذا المرسوم أن ديوان الموظفين يتولى الإشراف على شئون الموظفين والمستخدمين، ويستهدف تطوير مستوى الخدمة المدنية، ورفع الكفاية الإنتاجية، وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والمستخدمين.

---

[1] نصت المادة (16) من دستور مملكة البحرين المعدل في 2012م على أن:
" أ- الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة. ولا يولى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون.
ب- المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقررها القانون".

[2] صدر المرسوم رقم (6) لسنة 1975 بإنشاء ديوان الموظفين بتاريخ 30 يونيو 1975، وتم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم 1131 بتاريخ 10 يوليو 1975.

وتلاه بعد ذلك صدور المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1982 بإنشاء مجلس الخدمة المدنية برئاسة رئيس مجلس الوزراء.[1]

وفي عام 1996 صدر المرسوم رقم (5) لسنة 1996 بشأن تنظيم ديوان الخدمة المدنية. وبمقتضى هذا المرسوم تقرر إعادة تسمية ديوان الموظفين ليصبح ديوان الخدمة المدنية، كما تقرر إعادة تسمية رئيس ديوان الموظفين ليصبح رئيس ديوان الخدمة المدنية.[2]

ونظراً لاهتمام المشرع البحريني بتنظيم شئون الخدمة المدنية، وحقوق وواجبات الموظف العام، فقد أصدر في عام 2006 قانون الخدمة المدنية بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2006، ثم صدرت لائحته التنفيذية بقرار من رئيس مجلس الوزراء رقم (37) لسنة 2007.

وعليه، فقد وضع المشرع البحريني لأول مرة تعريفاً للموظف العام، حيث نصت المادة رقم (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (35) لسنة 2006م على أن: ((الموظف العام هو كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته)).[3]

كما وقد عرّفت المادة ذاتها الجهة الحكومية بأنها: ((كل وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة أو جهاز تكون ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها)).[4]

وبالرجوع إلى التعريف المشار إليه نجد أن المشرع البحريني لم يُميز بين الوظيفة الدائمة والوظيفة المؤقتة لكي يعتبر الموظف من طائفة الموظفين العموميين، وقد حددت اللائحة

---

[1] صدر المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1982 بإنشاء مجلس الخدمة المدنية بتاريخ 15 مارس 1982، وتم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم 479 بتاريخ 18 مارس 1982، ويختص المجلس بدراسة وتحديد السياسات الخاصة بالتوظيف وبشروط العمل للقوى العاملة في الأجهزة الحكومية، وبدراسة وتحديد متطلبات القوى العاملة في الجهاز الحكومي، وإجراء تقييم لكل ما يتعلق بالأجور والتعويضات المالية الأخرى الخاصة بموظفي الحكومة وتحديد المزايا المالية، كما يختص بوضع جداول الأجور المناسبة، ووضع الأهداف والبرامج المدروسة والتي يقصد بها رفع مستوى الكفاءة والإنتاج لكل القوى العاملة الموجودة، وإجراء الدراسات المقارنة للسياسات الوظيفية الخاصة بشروط العمل والأجور وكافة المزايا المالية الأخرى بين كل من المؤسسات الحكومية والمؤسسات العامة والشركات التي تمتلكها أو تساهم فيها الدولة وذلك بقصد إحداث نوع من العلاقات المتوازنة والمتقاربة.

[2] صدر المرسوم رقم (5) لسنة 1996 بشأن تنظيم ديوان الخدمة المدنية بتاريخ 11 فبراير 1996م، وتم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم 2203 بتاريخ 14 فبراير 1996م. وتجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل هذا المرسوم بالمرسوم رقم (39) لسنة 2004، ثم صدر المرسوم رقم (64) لسنة 2004 بإعادة تنظيم ديوان الخدمة المدنية، ثم صدر المرسوم رقم (64) لسنة 2008 بإعادة تنظيم ديوان الخدمة المدنية، وأخيراً صدر المرسوم رقم (49) لسنة 2012 بإعادة تنظيم ديوان الخدمة المدنية والذي ألغى المرسوم رقم (64) لسنة 2008 المشار إليه.

[3] أنظر: المادة رقم 2 من القانون رقم 35 لسنة 2006، بإصدار قانون الخدمة المدنية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 2750، الأربعاء 2 أغسطس 2006.منشور على الموقع الالكتروني لهيئة التشريع والإفتاء القانوني على الرابط التالي: www.legalaffairs.gov.bh.

[4] أنظر: المادة رقم 2 من قانون الخدمة المدنية رقم 35 لسنة 2006، المرجع السابق.

التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (37) لسنة 2007 بتاريخ 19 يوليو 2007م في المادة السابعة القواعد التي يتم على أساسها إنشاء الوظائف المؤقتة.[1]

كما نصت المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية على أنّه: ((يعمل في المسائل المتعلقة بشئون الخدمة المدنية بالدولة بالأحكام الواردة في هذا القانون، وتسري أحكامه على جميع موظفي الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للدولة أو الملحقة بها. ولا تسري هذه الأحكام على العسكريين في قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وجهاز الأمن الوطني ماعدا المدنيين منهم، مع عدم الإخلال بأية نصوص تنظم شئون هؤلاء المدنيين العاملين في القطاع العسكري، كما لاتسري هذه الأحكام على الموظفين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو أنظمة أو عقود خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والأنظمة والعقود)).[2]

ويتضح لنا مما سبق أن المشرع قد استثنى بعض الفئات من الموظفين من تطبيق أحكام هذا القانون وهم؛ الموظفون العسكريون في قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وجهاز الأمن الوطني ماعدا المدنيين منهم، بالإضافة إلى الموظفين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو أنظمة أو عقود خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والأنظمة والعقود، إلا أن عدم سريان أحكام قانون الخدمة المدنية على هذه الفئات من الموظفين لا يعني أن المشرع قد استبعدها من طائفة الموظفين العموميين، بل هم موظفون عموميون وينطبق عليهم تعريف

---

[1] تنص المادة رقم 7 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 35 لسنة 2006، الصادرة بموجب القرار رقم 37 لسنة 2007، والمنشورة في الجريدة الرسمية، العدد 2801، الخميس 26 يوليو 2007، على أنه ((يتولى ديوان الخدمة المدنية إنشاء الوظائف المؤقتة وفقاً للقواعد التالية:

1- أن يكون الهدف من إنشائها ما يلي:-

أ- مواجهة متطلبات حجم العمل بصفة مؤقتة لحين الانتهاء من دراسة حجمه وتحديد العدد الفعلي للوظائف الدائمة.

ب- استخدام استشاريين في المملكة للاستفادة من الخبرات المتميزة في أحد التخصصات لتنفيذ المشاريع أو وضع قوانين أو قواعد أو أنظمة أو إعداد دراسات أو التعاقد لتنفيذ مشاريع حكومية عاجلة مؤقتة.

ج- استحداث وظائف تدريبية تقابلها وظائف دائمة يشغلها موظفون أجانب إلى أن يتم تدريب وتأهيل البحرينيين من شاغلي الوظائف التدريبية لشغل الوظائف الدائمة.

د- تغطية فترة غياب مؤقت لبعض الموظفين لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر لمختلف الأسباب.

2- أن يتم إنشاء الوظائف المؤقتة لمدة لا تتجاوز سنة قابلة للتجديد لمدة مماثلة بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية.

3- أن تحتسب ضمن الحد الأقصى المقرر لعدد الوظائف للجهة الحكومية.
و تلغى الوظائف المؤقتة بزوال أسباب إنشائها والهدف منها، أو انتهاء المدة المحددة لها.

[2] أنظر: المادة رقم 1 من القانون رقم 35 لسنة 2006، بإصدار قانون الخدمة المدنية.

الموظف العام، وإنما نظراً لخصوصية بعض الوظائف، والأهداف المحددة المراد تحقيقها من قبل هذا المرفق العام، بعيداً عن البيروقراطية الإدارية، ارتأى المشرع تنظيم شئونها بلوائح خاصة.

وفي العام 2010م صدر المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية الذي حل محل القانون القديم رقم (35) لسنة 2006، وقد أكدت المادة الثانية منه على ذات التعريف السابق للموظف العام والذي نص عليه القانون القديم،[1] بينما وسّعت المادة الأولى منه من نطاق سريان تطبيق قانون الخدمة المدنية، بعكس ما كان عليه الحال في ظل القانون السابق، حيث نصت على أنه: ((... وتسري أحكامه على جميع الموظفين المدنيين في الجهات الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزءاً منها من الميزانية العامة للدولة)). وذلك من خلال التأكيد على أن الفئات الذين سيخضعون للقانون، ليس فقط الموظفون المدنيون الذين يتقاضون كامل رواتبهم من الميزانية العامة للدولة كما كان عليه النص سابقاً، بل توسع النص الحالي فشمل حتى من يتقاضون جزءاً من رواتبهم من الميزانية العامة للدولة.

كما حدد قانون الخدمة المدنية الجهة الحكومية بشكل أوضح وأكثر شمولاً من النص السابق، من خلال تعريف الجهات الحكومية بأنها: ((كل وزارة، أو مؤسسة عامة، أو هيئة عامة، أو هيئة، أو مجلس، أو جهاز تكون ميزانيته أو جزءاً منها ضمن الميزانية العامة للدولة والمنشأ بموجب قانون أو مرسوم)).[2]

لقد حدد المشرع المقصود بالوظيفة العامة بأنها: ((مجموعة الواجبات والمسئوليات والصلاحيات التي تسند أو تفوض من السلطة المختصة، والتي يلزم للقيام بها اشتراطات ومعايير يجب توافرها فيمن يشغلها لتأدية هذه الواجبات والمسئوليات والصلاحيات بصفة دائمة أو مؤقتة)).[3]

ومن جانب آخر ضيق قانون الخدمة المدنية الحالي من نطاق الفئات المستثناة من تطبيقه، من خلال النص في المادة الأولى منه على أنه: ((... ولا تسري هذه الأحكام على العسكريين في قوة دفاع البحرين ووزارة الداخلية والحرس الوطني وجهاز الأمن الوطني ما عدا الموظفين المدنيين منهم، مع عدم الإخلال بأية نصوص تنظم شئون هؤلاء المدنيين العاملين في القطاع العسكري)) دون الإشارة إلى استثناء الموظفين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو أنظمة أو

---

[1] انظر: المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية، نُشر في الجريدة الرسمية، العدد 2974، الخميس 18 نوفمبر 2010، منشور على الموقع الالكتروني لهيئة التشريع والإفتاء القانوني على الرابط التالي: www.legalaffairs.gov.bh .

[2] أنظر: المادة رقم 2 من المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية.

[3] أنظر: المادة رقم 2 من المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية.

عقود خاصة، فيما نصت عليه هذه القوانين والأنظمة والعقود من تطبيقه، كما كان عليه الحال في القانون السابق.

كما نص قانون الخدمة المدنية الجديد صراحةً في المادة الرابعة منه على أن: ((تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان، بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شئون موظفيها، ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها على الديوان لمراجعتها وإقرارها، وتسري أحكام هذا القانون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح)).[1]

وهو ما يؤكد بأن قانون الخدمة المدنية قد أصبح هو المرجع الرئيسي لجميع العاملين في الدولة، وأن ديوان الخدمة المدنية قد أصبحت له سلطة الإشراف والرقابة الإدارية حتى على الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة، بل وتسري أحكام هذا القانون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح، وذلك رغبة من المشرع في بسط مزيد من الرقابة والإشراف الإداري على جميع الهيئات والجهات الحكومية، بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية،[2] ولضمان تحقيق أهداف البرنامج العام للحكومة، وتحقيق التكامل بين جميع هذه الجهات في تحقيق السياسة العامة للحكومة، ومنع الفساد والتلاعب في إجراءات التعيين، وتعديل إقرار الهياكل التنظيمية والرواتب والترقيات، إلا فيما يحقق المصلحة العامة، وتحت إشراف ورقابة ديوان الخدمة المدنية.

ومن كل ما سبق، يخلص الباحث إلى أن المشرع البحريني قد جاء متواكباً مع التعريفات الحديثة التي لم تميز بين كون الوظيفة دائمة أم مؤقتة لكي يعتبر الموظف من ضمن الموظفين العموميين، كما أنه كان واضحاً في تعريف الموظفين مما يسهل على الفقه والقضاء تحديد الفئات التي ينطبق عليها القانون.

ثانياً: المفهوم التشريعي للموظف العام في مصر

لم يضع المشرع المصري تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما اكتفى بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامه، وقد كانت القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة في أول الأمر تستخدم مصطلحات متعددة للتعبير عن شاغلي الوظائف العامة، وكان أكثر هذه المصطلحات شيوعاً

---

1 أنظر: المادة رقم 4 من المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية.

2 د.محمد فؤاد الحريري، دور الموظف العام في حماية الأموال العامة، مرجع سابق، ص 13.

الموظفون العموميون، والمستخدمون الملكيون، ومستخدمو الحكومة، وذلك دون وضع تمييز بين هذه الاصطلاحات.[1]

وقد ذهب رأي إلى أن المشرع كان يقصر استعمال اصطلاح "الموظف" للدلالة على من يُعين بمرسوم، واصطلاح "مستخدم" على من عدا ذلك، كما أن المشرع يميل إلى استخدام اصطلاح "موظف" للدلالة على كبار موظفي الدولة، واصطلاح "مستخدم" للدلالة على شاغلي المراكز الصغيرة منهم.[2]

وعندما صدر القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة، نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذا القانون على أنه: " يعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلية في الهيئة بمقتضى مرسوم، أو أمر ملكي، أو قرار من مجلس الوزراء، أو من وزير، أو من هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً".[3]

ويتضح مما تقدم أن المشرع المصري لم يضع تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما اكتفى ببيان طوائف الموظفين والأشخاص الذين تسري عليهم أحكامه.

ولما صدر القانون رقم (46) لسنة 1964م الصادر في 12 فبراير 1964م والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة حل محل القانون رقم (210) لسنة 1951م. وقد نصت المادة الثانية من ذات القانون على أنه: " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة".[4]

كما نصت المادة الثالثة من ذات القانون على أن: " الوظائف العامة إما دائمة أو مؤقتة، والوظيفة الدائمة هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين، أما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي بزمن محدد، أو يكون لغرض مؤقت، وتتضمن الميزانية سنوياً بياناً بكل منها".[5]

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن المشرع في القانون رقم (46) لسنة 1964م قد أخضع العاملين لنظام واحد، فلم يميز بين موظف ومستخدم وعامل، وهو ما أكدته المادة الثانية من هذا

---

1 د.محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1967، ص 20.
2 د.محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري المقارن، الجزء الأول، بدون ناشر، سنة 1952، ص 288.
3 أنظر: الفقرة 2 من المادة 1 من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة.
4 أنظر: المادة 2 من القانون رقم 46 لسنة 1964 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.
5 أنظر: المادة 3 من القانون رقم 46 لسنة 1964 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

القانون، كما أنه أزال التفرقة بين الوظائف الدائمة والمؤقتة كقاعدة عامة وهو الذي قررته المادة الثالثة من ذات القانون.[1]

ولما صدر القانون رقم (58) لسنة 1971م والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، نصت المادة الرابعة منه على أنه: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة، ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقاً للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب".[2]

أما بالنسبة لتعريف الموظف العام في ظل أحكام القانون رقم (47) لسنة 1978م، فقد نصت المادة الأولى منه على أن: " يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري أحكامه على:

أ- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة، ووحدات الحكم المحلي.

ب- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات، ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون، كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة".[3]

ويلاحظ أن القانون رقم (47) لسنة 1978م، قد استبعد من نطاق تطبيقه بعض طوائف الموظفين الذين تنظم شئونهم قوانين خاصة، كرجال القضاء، وأساتذة الجامعات، والعسكريين، ولا يعني ذلك أن المشرع ينفي عن هذه الفئات صفة الموظف العام، كل ما هنالك أن هذه الفئات نظراً لأوضاعهم الخاصة تنظم شئونهم قوانين خاصة بهم، وباستثناء هذه الفئات يعتبر هذا القانون الشريعة العامة لموظفي الدولة.[4]

كما أن التحديد الوارد في هذا القانون لفئات الموظفين قد جاء أكثر إيجازاً، كما جاء خلواً من الإشارة إلى الوظائف الدائمة والمؤقتة ولا إلى تعيين الأجانب.[5]

---

[1] د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2004، ص 80.

[2] أنظر: المادة 4 من القانون رقم 58 لسنة 1971 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

[3] أنظر: المادة 1 من القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة.

[4] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 23.

[5] د.علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 81.

وأخيراً عندما صدر قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (18) لسنة 2015م، نص في المادة الأولى منه على أن: " يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك".[1]

وقد عرفت الفقرة الخامسة من المادة رقم (2) من قانون الخدمة المدنية الحالي الموظف بأنه: " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة".[2] وعرفت الفقرة الثانية من المادة رقم (2) من القانون ذاته الوحدة بأنها: " الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو وحدة الإدارة المحلية أو الهيئة العامة".[3]

ويخلص الباحث مما تقدم بأن التشريعات المصرية السابقة والمتعلقة بالوظيفة العامة لم تتضمن تعريفاً محدداً للموظف العام، بل اكتفت ببيان الطوائف الخاضعة لأحكامه، إلا أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الحالي قد أورد تعريفاً موجزاً للموظف.

ثالثاً: المفهوم التشريعي للموظف العام في فرنسا

لم تتضمن التشريعات الفرنسية التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفاً محدداً لمفهوم الموظف العام، وذلك لأن هذه التشريعات التي تعرضت لمصطلح الموظف العام اكتفت بتحديد معناه في مجال انطباقها فقط، ولهذا ظل تعريف الموظف العام لفترة طويلة يحدده قضاء مجلس الدولة دون وجود تعريف تشريعي له.[4]

ومن أبرز التشريعات الفرنسية التي تعرضت لتحديد مفهوم الموظف العام القانون الذي صدر في 14 سبتمبر 1941 والخاص بنظام الموظفين المدنيين بالدولة والمؤسسات العامة، إذ نصت المادة (2) من هذا القانون على أنه: ((يعتبر موظفاً عاماً من يعين في وظيفة دائمة في كادر عام من مرفق عام غير صناعي ولا تجاري تتولاه الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة، أو من يعين في وظائف الإدارة في المرافق الصناعية أو التجارية التي تدار بطريق الاستغلال المباشر)).[5]

---

[1] أنظر المادة رقم 1 من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 18 لسنة 2015م بإصدار قانون الخدمة المدنية، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 11، في 12 مارس سنة 2015م.

[2] أنظر: الفقرة رقم 5 من المادة رقم 2 من الباب الأول من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015م.

[3] أنظر: الفقرة رقم 2 من المادة رقم 2 من الباب الأول من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015م.

[4] أنظر: د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 14.

[5] د.صالح إبراهيم المتيوتي، د.مروان محمد محروس المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، 2008، ص 187.

كما صدر القانون رقم (2294) الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946م الخاص بالوظيفة العامة، والذي نصت مادته الأولى على أنه: "يطبق هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة، ويكونون مثبتين في درجة في الحكومة في إحدى كوادر الإدارة المركزية للدولة أو المرافق الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات العامة للدولة". [1]

وقد اكتفى النص السابق بذكر بعض الفئات الذين تسري عليهم أحكامه وأخرج من نطاق تطبيقه بعض الفئات مثل العمال المؤقتين، والعمال المساعدين، والعمال الذين يستدعون لإنجاز خدمات عسكرية، كما استبعد من نطاق تطبيقه الأشخاص غير المثبتين في درجات في كوادر الدولة مثل العمال تحت التمرين، وعمال الإدارة الذين يعينون بعقود تخضع للقانون الخاص.[2]

وفي سنة 1959 صدر المرسوم رقم (244) في 4 فبراير 1959م بشأن النظام العام للموظفين، والذي حل محل القانون رقم (2294) الصادر في 1946م، حيث أوردت المادة الأولى منه مضمون النص نفسه السابق، وقد بينت المادة الثانية من هذا المرسوم الأشخاص الذين لا ينطبق عليهم هذا النظام؛ وهم موظفو البرلمان، والقضاة، والعسكريون، والعاملون بالإدارة والمرافق والمؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي أو التجاري.[3]

وقد سلك القانون رقم (634) الصادر في 13 يوليو سنة 1983م والمتعلق بحقوق والتزامات الموظفين المسلك نفسه السابق، حيث نصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه: "يعتبر موظفاً عاماً الأشخاص الذين يعينون في وظائف دائمة، ويكونون مثبتين في درجة من درجات إدارات الدولة أو الأقاليم أو المؤسسات العامة بما فيها المؤسسات الصحية".[4]

وعندما صدر في فرنسا القانون رقم (16) الصادر في 11 يناير سنة 1984م والخاص بنظام الوظيفة العامة، حيث نصت المادة الأولى منه على أن: " تسري أحكام هذا القانون على موظفي الدولة والوحدات المحلية".[5] ونصت المادة الثانية من ذات القانون على أن: " تسري

---

[1] وقد جاء أصل المادة الأولى كالآتي:
Le présent statut s'applique aux personnes qui nomme dans emploi permanent ont été titulaires dans un cadre de La hiérarchie des administrations centrales d'état de services extérieurs en département aux de établissements publics d'Etat .www.legifrance.gouv.fr.

[2] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 15.

[3] إيمان علي أحمد العبو، مرجع سابق، ص 12.

[4] وقد جاء أصل المادة الثانية كالآتي:
"La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire".- www.legifrance.gouv.fr.

[5] وقد جاء أصل المادة الأولى كالآتي:

أحكامه على الأشخاص المعينين في وظيفة دائمة، ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية في الدولة أو الإدارات الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة. [1]

وقد رددت المادة الثانية من القانون الصادر في 9 يناير سنة 1986م، والمعدل بموجب المرسوم رقم 2010 - 177 والخاص بنظام الوظيفة العامة في المؤسسات الصحية ما نص عليه القانون السابق نفسه، حيث نصت هذه المادة على أن: " تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص المعينين في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من الدرجات في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو الإدارات الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة للدولة".[2]

ومن كل ما تقدم من خلال عرضنا للتشريعات الفرنسية يخلص الباحث إلى أن التشريعات الفرنسية المتتابعة التي صدرت بشأن الوظيفة العامة، لم تضع تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما اكتفت ببيان وتحديد الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام هذه القوانين.

وفي ذلك يرى جانب من الفقه أن عدم اتفاق التشريعات الفرنسية على تعريف محدد وواضح للموظف العام لا يعد عيباً في هذه التشريعات، لأن مدلول الوظيفة العامة يختلف بحسب الزاوية التي يهدف المشرع إلى تنظيمها.[3]وبناءً على ذلك يرى رأي من الفقه أنه لا يجوز الاعتماد على

La présente loi constitue le titre II du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales- www.legifrance.gouv.fr.

[1] وقد جاء أصل المادة الثانية كالآتي:

Le présent titre s'applique aux personnes qui, régies par les dispositions du titre Ier du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat. - www.legifrance.gouv.fr.

[2] وقد جاء أصل المادة الثانية كالآتي:

" Les dispositions du présent titre s'appliquent aux personnes qui, régies par les dispositions du titre premier du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de travail est au moins égale au mi-temps, et titularisées dans un grade de la hiérarchie des établissements ci-après énumérés :

1° Etablissements publics de santé ;

2° Hospices publics ;

3° Maisons de retraite publiques, à l'exclusion de celles qui sont rattachées au bureau d'aide sociale de Paris ;

4° Etablissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et maisons d'enfants à caractère social ;

5° Etablissements publics ou à caractère public pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés, à l'exception des établissements nationaux et des établissements d'enseignement ou d'éducation surveillée ;

6° Centres d'hébergement et de réadaptation sociale, publics ou à caractère public, mentionnés à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles ;

7° Centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre" - .- www.legifrance.gouv.fr.

[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 17.

هذه التشريعات في تعريف الموظف العام، وإنما يترك ذلك المجال لاجتهادات الفقه الذي يقع على عاتقه إيراد هذه التعريفات وتحديد عناصرها.[1]

وبعد استعراض التشريعات التي تنظم شئون الموظفين العموميين في كل من البحرين ومصر وفرنسا، يتضح لنا أنه في الغالب انحصر دور هذه التشريعات في بيان الأشخاص الذي تنطبق عليهم هذه القوانين، أي أنه لا يوجد تعريف تشريعي شامل جامع مانع لمدلول الموظف العام. وهذا الأمر لا يعد مستغرباً، حيث إنه ليس من وظيفة المشرع في الأصل وضع التعريفات وإنما هذا الاختصاص يُترك في الغالب لاجتهاد الفقه.[2] وفي ظل غياب التعريف التشريعي الذي يستوعب جميع العناصر والضوابط اللازمة لتعريف الموظف العام، تصدى كلٌ من القضاء والفقه لمحاولة صياغة تعريف شامل للموظف العام، وهو ما سنتعرض له في الفرعين التاليين.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القضاء البحريني والمقارن

نتناول في هذا الفرع تحديد المفهوم القضائي للموظف العام في كل من البحرين ومصر وفرنسا، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الموظف العام في القضاء البحريني

لم يجد الباحث حكماً للقضاء البحريني يتناول تعريف الموظف العام بعد صدور قانون الخدمة المدنية الحالي، إلا أن المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية قد اتجهت إلى تعريف الموظف العام في أحد أحكامها السابقة على صدور المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية الحالي بأنه: "من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".[3]

ومن خلال الحكم السابق نجد أن القضاء البحريني قد اشترط لإضفاء صفة الموظف العام على الشخص شرطين أساسين، هما:

---

[1] د.عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 29.

[2] إيمان علي أحمد العبو، مرجع سابق، ص 13.

[3] المحكمة الكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم (452) لسنة 1989، جلسة 1989/3/9، قاعدة 16، منشور في المختار للأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، وزارة شئون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى، 2000، ص 34.

الشرط الأول: أن تكون الوظيفة دائمة

وبإقرار هذا الشرط من قبل القضاء البحريني، نجد أنه يتجه عكس توجه المشرع الذي لم يشترط لا ديمومة الوظيفة ولا ديمومة العمل، وإنما جاءت صياغة النص مطلقة أي تشمل الشخص الذي يشغل وظيفة في مرفق عام سواءً أكانت دائمة أم مؤقتة، وأياً كانت طبيعة عمله أو مسماه الوظيفي.

وبالتالي يجب وفقاً لمفهوم القضاء البحريني لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام، أن يكون العمل الذي يُعهد إلى الشخص بصفة دائمة وليس مؤقتة، وعليه، فإن الموظفين الذين يعينون في خدمة مرفق عام بصفة مؤقتة لا ينطبق عليهم وصف الموظف العام وفقاً للتعريف القضائي، وهو ما لا يمكن القبول به في ظل عدم ممانعة التشريع ذلك.

ويرى جانب من الفقه أنه "يجب أن يُعهد إلى الشخص بعمل دائم وبصفة دائمة، والمقصود بدائمية الوظيفة أن تكون الوظيفة وواجباتها داخلة في نطاق المرفق، ومقررة بصفة دائمة، وأن يكون عملها، أي عمل الوظيفة من الأعمال التي يتضمنها السير المنتظم والمعتاد للمرفق، فيجب أن يتصف العمل الذي يقوم به الشخص بطابع الدوام والاستقرار، فإذا كان عملاً عارضاً أو فجائياً كأن يكون العمل موقوتاً أو موسمياً فلا يعتبر الشخص الذي يقوم به موظفاً عاماً. ومن ثم يجب أن لا يكون العمل الذي يقوم به الموظف بطبيعته مؤقتاً أو حتى معلقاً على شرط تنتهي الخدمة بتحققه".[1]

الشرط الثاني: الخدمة في مرفق عام

بالتأكيد على هذا الشرط، فإن القضاء البحريني يكون متفقاً مع المشرع في ذلك، وهذا يعني يجب أن تكون الوظيفة التي يعين عليها الشخص في مرفق عام تديره الدولة أو إحدى إداراتها بشكل مباشر، كالإدارات المركزية مثل الوزارات، أو الهيئات اللامركزية سواءً المرفقية أو المصلحية كأن يكون مرفق عام له الشخصية المعنوية المستقلة كالمؤسسات والهيئات العامة، أو الهيئات اللامركزية الإقليمية كالمجالس البلدية.

ويذهب رأي في ذلك أنه "لا يعتبر موظفاً عاماً الشخص العامل في الجهات التي تدار بأسلوب الاستغلال غير المباشر، أو بأسلوب شركات الاقتصاد المختلط (الشركات المساهمة

[1] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري وفقاً لآراء الفقه وأحكام القضاء في البحرين، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، 2012، ص 168.

العامة)".[1] بينما يتجه رأي آخر من الفقه، إلى "اعتبار العاملين بشركات القطاع العام موظفين عموميين".[2]

ويُميز رأي آخر من الفقه "بين الوظائف العليا في هذه الجهات كأعضاء مجلس الإدارة والمديرين والتي يتم التعيين فيها من قبل الدولة، وبين باقي العاملين في الشركة، الذين يتم التعاقد معهم وفقاً لقواعد وأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي".[3]

أما موقف القضاء البحريني بشأن المرافق الاقتصادية التجارية والصناعية المملوكة للدولة، فقد اعتبرها القضاء في بادئ الأمر من أشخاص القانون العام، حيث اعتبرت محكمة الاستئناف بنك الإسكان من أشخاص القانون العام.[4] ثم غير القضاء اتجاهه، حيث لم تعترف محكمة التمييز لذات البنك بهذه الصفة، واعتبرت كل مرفق اقتصادي ليس من أشخاص القانون العام.[5]

وقد أثيرت هذه المسألة أيضاً بصدد دعوى أقيمت على شركة نفط البحرين (بابكو) وقررت بشأنها محكمة الاستئناف العليا المدنية بأن: "المستأنف عليها شركة نفط البحرين وحدة اقتصادية وكونها من أشخاص القانون العام لا يسبغ عليها وصف السلطة العامة، وعلاقتها بعمالها ليست علاقة تنظيمية بل قانونية وتسري عليها بالتالي أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي".[6]

ويرى جانب من الفقه "أن هذا التكييف الذي انتهت إليه المحكمة في الدعوى السابقة وإن صح الأخذ به بالنسبة للعاملين بالشركة، إلا أنه لا يمكن اعتماده بالنسبة لأعضاء مجلس الإدارة والمديرين المعينين من قبل الدولة، إذ يعتبر هؤلاء موظفين عموميين لا أجراء، ونفس هذه التفرقة يمكن اعتمادها في الشركات العامة التي تساهم الدولة في رأسمالها كشركة ألبا".[7]

ويلاحظ الباحث أن القضاء البحريني لم يشترط لوصف الشخص المرشح للوظيفة بالموظف العام أن تكون الوظيفة مدنية، كما نص على ذلك المشرع، وبالتالي يشمل مدلول الموظف العام وفقاً للمفهوم القضائي للوظائف المدنية والعسكرية على السواء، وقد سلك القضاء النهج ذاته الذي

---

[1] د.صقر عيد فارس، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 11.

[2] لمزيد من التفصيل أنظر: د.محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام جنائياً، مرجع سابق، ص 38.

[3] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري وفقاً لآراء الفقه وأحكام القضاء في البحرين، مرجع سابق، ص 177.

[4] محكمة الإستئناف العليا المدنية، الدعوى رقم 502، لسنة 1994، جلسة 1994/10/31، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص 110، قاعدة رقم 69.

[5] محكمة التمييز البحرينية، الطعن رقم 13 لسنة 1997، جلسة 1997/5/25، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص 154، قاعدة رقم 97.

[6] محكمة الإستئناف العليا المدنية، الدعوى رقم (637) لسنة 1993، جلسة 1994/10/25، قاعدة 16، منشور في المختار للأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، وزارة شئون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى، 2000، ص 110.

[7] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 177.

اتبعه المشرع في عدم اشتراط أداة التعيين بشكل صريح، حيث يجب أن يعين الشخص من المرجع المختص وهو قرار التعيين فقط.

وقد أشارت إحدى فتاوى دائرة الشئون القانونية البحرينية – هيئة التشريع والإفتاء القانوني حالياً – إلى تعريف الموظف العام بالقول: " ومن حيث إن المسلم به أن هناك عناصر أساسية لابد من توافرها لإسباغ وصف الموظف العام على الشخص الذي تربطه بالدولة علاقة معينة، وهذه العناصر هي أن يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة، وأن يكون الشخص عاملاً في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأن تكون هذه الإدارة إدارة مباشرة".[1]

ويلاحظ أن الفتوى قد خالفت ما ذهب إليه القضاء البحريني من ضرورة أن يكون التوظيف دائماً، كما اشترطت الفتوى صراحةً على خلاف القضاء أن يصدر قرار بتعيين الشخص المرشح للوظيفة، بينما اتفقت الفتوى مع القضاء في اشتراط أن يكون التعيين في مرفق عام. وأكدت صراحةً على ضرورة أن يدار المرفق بالإسلوب المباشر.

من كل ماسبق، يلاحظ أن القضاء البحريني قد أخذ منحى مختلفاً عما ذهب إليه المشرع، وبعض فتاوى هيئة التشريع والإفتاء القانوني في اشتراط بعض العناصر اللازم توافرها في الموظف العام.

ومن جانب الباحث، فإنه يرى ضرورة اعتبار الأشخاص المعينين من قبل الدولة في المرافق الاقتصادية التجارية التي تساهم فيها الدولة بكل رأسمالها أو بجزء منه بأنهم موظفون عموميون، سواءً أكانوا أعضاء مجلس إدارة أم من المدراء، وهذا الرأي يتفق مع سياسة المشرع في القانون الجديد والتي تتجه نحو التوسع في نطاق سريان تطبيقه، بعكس ما كان عليه الحال في ظل قانون الخدمة المدنية القديم، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون.

ثانياً: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري المصري

أخذ موضوع الموظف العام حيزاً كبيراً في القضاء المصري، حيث اهتم بتحديد معنى الموظف العام، ووضع ضوابط لهذا التعريف كل من محكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا، بالإضافة إلى مجلس الدولة سواءً أكان ذلك بمناسبة فتوى عرضت عليه، أو نزاع للفصل فيه.

[1] فتوى دائرة الشئون القانونية رقم 1188 لسنة 2002، الصادرة في 2002/11/18، منشورة في فتاوى دائرة الشئون القانونية، المختار من فتاوى دائرة الشئون القانونية، الإصدار الثاني، 2007.

أ) محكمة القضاء الإداري

عرّفت محكمة القضاء الإداري الموظف العام بأنه: "كل من تناط به إحدى وظائف الدولة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث، سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم، براتب أو بغير راتب، وإنما يشترط أصلاً أن تكون وظيفته في نطاق شئون الدولة، ويكون اختصاصه آيلاً إليه بطريقة الإنابة، أو بطريقة التعيين على مقتضى إحدى النصوص الدستورية، أو التشريعية، أو من المعينين في وظيفة حكومية تابعة لإحدى الوزارات، أو الهيئات، أو المؤسسات العامة، وإن كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيداً على إحدى درجات الكادر العام، أو ما يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة".[1]

وتجدر الإشارة إلى أنه يؤخذ على هذا التعريف أنه مطول أكثر من اللازم، لذا اتجهت محكمة القضاء الإداري بعد ذلك إلى وضع تعريف مختصر للموظف العام، حيث عرفته بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".[2]

ويلاحظ من التعريف السابق أنه يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين، هما: أن يُعين الشخص بعمل دائم، وأن يكون هذا العمل لخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

ب) المحكمة الإدارية العليا

تعرضت المحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها بالقانون رقم (165) لسنة 1955م بشأن تنظيم مجلس الدولة لتعريف الموظف العام، من خلال ما يعرض عليها من قضايا تتعلق بهذا الأمر.

وبالرجوع إلى بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص نجد أنها قضت في حكم لها بأنه: " لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً، يخضع لأحكام الوظيفة العامة، ضرورة أن يُعين بصفة مستمرة وغير عارضة للإسهام بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر".[3]

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة 13 يناير سنة 1948 الدعوى قاعدة رقم 180 س 1 ق، مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، قاعدة رقم 40، ص 237.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة 4 مارس سنة 1953، الدعوى قاعدة رقم 1283 س 5 ق، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة، ص 808.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 16 نوفمبر سنة 1956 الطعن رقم 109 س 2 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص 23.

ويلاحظ هنا، بعد عرض حكم المحكمة أنها تشترط ثلاثة عناصر أساسية لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، وهي؛

1- أن يساهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة بالاستغلال المباشر.
2- أن يكون التحاق الشخص في العمل بهذه المرافق قد تم عن طريق التعيين.
3- أن يكون شغل الوظيفة بصفة دائمة ومستمرة.

كما عرفت المحكمة الإدارية العليا الموظف العام في حكم آخر لها بأنه: " من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق".[1]

ويرى جانب من الفقه "بأن هذا التعريف قد حالفه الصواب، إذ أنه توسع في تحديد مدلول الموظف العام حيث إن الأمر لا يتعلق بتحديد الموظفين العموميين في نطاقهم المحدد، بل ينصرف إلى جميع عمال الإدارة في مضمونها العام".[2]

ج) فتاوى مجلس الدولة

تم التعرض لتعريف الموظف العام في إحدى فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة التي قررت بأن: " صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظمها ويفيد من مزاياها، إلا إذا كانت علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، أما إذا كانت هذه العلاقة عارضة ينظمها عقد العمل، فإنه لا يعد موظفاً عاماً، بل يخضع في تنظيم هذه العلاقة لأحكام القانون الخاص".[3]

وفي فتوى ثانية عرفت الموظف العام بأنه: " من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".[4]

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 19 ديسمبر سنة 1959، الطعن رقم 465 س 5 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، قاعدة رقم 16، ص 18. حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 5 مايو سنة 1962 الطعن رقم 1642 س 6 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، قاعدة رقم 75، ص 793.

[2] د.مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، سنة 1979، ص 80، مشار إليه لدى د.محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام جنائياً، مرجع سابق، ص 22.

[3] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة 16 سبتمبر سنة 1959، مجموعة المكتب الفني بمجلس الدولة لفتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري، السنة 13 ص 219.

[4] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة 21 مارس سنة 1965، مجموعة أبو شادي، من سنة 1960 – 1970، ص 3078.

وقد رفضت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الاعتراف بصفة الموظف العام للعاملين بشركات القطاع العام، حيث أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بأن: "تأميم الشركات وانتقال ملكيتها إلى الدولة لا يمنع دون بقائها شخص من أشخاص القانون الخاص، إذ أن التأميم لا يترتب عليه إنشاء مرافق عامة، ومن ثم تنتفي صفة الموظف العام عن العاملين بهذه الشركات، وذلك فيما عدا ما هو منصوص عليه صراحة في القوانين الأخرى كالقانون الجنائي مثلاً".[1]

ومن كل ما سبق ذكره من أحكام وفتاوى، يمكن القول بأنه لا يوجد تعريف أو مفهوم محدد للموظف العام استقرت عليه أحكام المحاكم، والفتاوى الصادرة عن مجلس الدولة بصفة متواترة في المنازعات والقضايا المتعلقة بهذا الموضوع.

ثالثاً: مفهوم الموظف العام في القضاء الفرنسي

حاول القضاء الفرنسي تحديد بعض المعايير التي يعترف بها للأشخاص الملتحقين بالوظيفة العمومية،[2] وقد تأثر القضاء الإداري الفرنسي عند تعريفه للموظف العام بالفكرة السائدة التي كانت تقوم عليها الوظيفة العامة، وهي أن الوظيفة رسالة وخدمة يرتبط بها ويخصص لها الموظف كل نشاطه، لما يتميز به عن سائر الأنشطة الأخرى باعتبار أن الوظيفة لها نظام خاص ومستقل عن باقي الأنشطة الخاضعة للقانون.[3]

وقد عرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كوادر الوظائف الخاصة بمرفق عام".[4]

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه: "يعد موظفاً عاماً كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام".[5]

ويقصد بالكادر، مجموعة الوظائف التي تتناسب في ترتيبها مع تسلسل الدرجات التي يتقلدها الموظف طبقاً لقواعد الترقية المقررة، أي التدرج الوظيفي الذي يلحق به الموظف ويسلكه طوال حياته الوظيفية.[1]

---

[1] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة 10 مارس سنة 1965، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، السنة 19، ص 344.

[2] د.علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 97.

[3] د.علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، القاهرة، سنة 1982، ص 134.

[4] أنظر: د.فرحان نزال المساعيد، الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، المجلد الثامن، العدد الثاني، محرم 1433، ديسمبر 2011، ص 181.

[5] نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 27.

وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي بأن يكون المرفق العام مرفقاً إدارياً، لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، أما بالنسبة لموظفي المرافق الاقتصادية (كالمرافق الصناعية والتجارية)، فقد فرق مجلس الدولة بين شاغلي وظائف الإدارة والتوجيه والمحاسبة، حيث أسبغ عليهم صفة الموظف العام، أما باقي العمال فقد أخضعهم لأحكام القانون الخاص، وبذلك تكون المحاكم المدنية هي صاحبة الاختصاص في نظر كل المنازعات المتعلقة بهم".[2] وأراد مجلس الدولة الفرنسي من هذا التوجه التضييق من الوظائف العامة والموظفين العموميين الذين يتمتعون بميزات الوظيفة العامة.[3]

ومما سبق يتبين بأنه يشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام توافر ثلاثة عناصر:[4]

1- أن يكون المرفق العام مرفقاً إدارياً.
2- دائمية الوظيفة.
3- الإندماج في السلم الإداري.

ومن كل ما سبق عرضه من تعريفات قضائية للموظف العام، يلاحظ أن هناك تقارباً بين أحكام القضاء في كل من البحرين ومصر وفرنسا في تحديد العناصر اللازم توافرها في الشخص حتى يعد موظفاً عاماً.

الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في الفقه البحريني والمقارن

تناولنا فيما سبق موقف كل من التشريع والقضاء لمفهوم الموظف العام، وتبين لنا أنه لا يوجد تعريف واحد جامع مانع لهذا المصطلح، وذلك لاختلاف النصوص التشريعية التي تنظم الوظيفة العامة وتبين عناصرها، وقد بُذلت العديد من المحاولات من جانب الفقه لوضع تعريف دقيق للموظف العام، يجمع كامل العناصر الأساسية اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، نتناولها على النحو الآتي:

أولاً: المفهوم الفقهي للموظف العام في مملكة البحرين

اختلف الفقه البحريني في إبراز العناصر الأساسية التي يجب توافرها في الشخص حتى يعتبر موظفاً عاماً لاختلاف الزاوية التي نظر منها كل رأي.

---

[1] د.علي عبدالفتاح محمد، مرجع سابق، ص 25.
[2] نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 27.
[3] ثامر نجم عبد الله العكيدي، مرجع سابق، ص 32.
[4] د.محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام جنائياً، مرجع سابق، ص 17.

فقد عرف رأي من الفقه الموظف العام بأنه " الموظف الرسمي أو الموظف القانوني الذي يشغل وظيفة مدنية بإحدى طرق شغل الوظيفة المحددة على نحو قانوني كالتعيين، أو الترقية، أو الندب، أو الإعارة، وذلك بغض النظر عن طبيعة العمل الذي يؤديه أو مسمى الوظيفة التي يشغلها".[1]

ويتضح لنا من هذا التعريف أنه يؤكد بشكل واضح وصريح على التفرقة بين الموظف العام الرسمي الذي شغل الوظيفة بإحدى طرق شغل الوظيفة المحدد قانوناً، وبين الموظف الفعلي الذي يشغل الوظيفة بغير الطريق القانوني، كما أنه لا يشترط ضرورة أن يكون العمل الذي يؤديه الشخص دائماً، ولا طبيعة أو مسمى الوظيفة التي يشغلها الشخص سواءً أكانت دائمة أم مؤقتة.

بينما يرى رأي آخر من الفقه بأنه "يعتبر موظفين عموميين في القانون البحريني والمصري، كل من يعملون في خدمة المرافق العامة الصناعية والتجارية دون تفرقة بين من يقومون منهم بوظائف الاشراف والتوجيه أي الإدارة العليا أو من دون ذلك من العمال، حتى ولو كانوا يقومون بعمل من أعمال التنفيذ أو يقومون بأعمال مساندة أو مادية، وذلك على خلاف ما هو مقرر في القانون الفرنسي".[2]

وعلى ذلك يعتبر جميع العاملين بالهيئة العامة للبريد موظفين عموميين، كما يعتبر العاملون بمصرف البحرين المركزي موظفين عموميين لقيام الهيئة أو المصرف على مرفق عام اقتصادي.

كما عرف جانب آخر من الفقه الموظف العام بأنه: "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة".[3]

ومن كل ما سبق من التعريفات الفقهية السابقة في شأن الموظف العام، نجد أنه يجب أن يتوافر في هذا الشخص عدة شروط حتى يعتبر موظفاً عاماً، نجمل ذلك فيما يلي:

1- أن يقوم الشخص بعمل دائم وبصفة دائمة لا عارضة أو مؤقتة.
2- أن يعين الشخص بالوظيفة بمقتضى سند قانوني صحيح صادر عن سلطة مختصة قانوناً بالتعيين.

---

[1] د.محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية البحريني، بدون ناشر، 2013، ص 18.
[2] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 176.
[3] صالح إبراهيم المتيوتي، مروان محمد محروس المدرس، القانون الإداري (الكتاب الثاني)، دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، الطبعة الثالثة، 2010، ص 195.

3- أن يكون عمل الشخص والذي يتصف بالدوام في خدمة مرفق عام تديره سلطة عامة، ويستوي أن تكون هذه السلطة مركزية أو لامركزية، كما يستوي في ذلك أيضاً أن تكون هذه السلطة محلية كالبلديات أو سلطة مرفقية كالمؤسسات والمصالح العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية.

كما لا يعتبر موظفاً عاماً من يعمل في مرفق أجنبي كمنظمة الصحة العالمية، إذ يشترط أن يكون المرفق العام مرفقاً وطنياً مما يدخل في إدارة الدولة سواء كان تابعاً للسلطة المركزية أو السلطة اللامركزية.[1]

وإزاء ما ورد من تعريفات، يرى الباحث بأن الموظف العام هو الشخص الذي يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة للعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة، وأياً كانت طبيعة عمله، أو درجته في الهيكل الوظيفي، لقاء مرتب يتقاضاه من الميزانية العامة للدولة.

ثانياً: المفهوم الفقهي للموظف العام في مصر

بذل الفقه المصري جهداً كبيراً لإبراز العناصر الأساسية التي يجب توافرها في الشخص حتى يعتبر موظفاً عاماً، ودور الفقه المصري لا يقل شأناً عن الدور الذي بذله القضاء المصري في هذا الشأن أيضا، فكلاً منهما كان يكمل الآخر في إيجاد التعريف المناسب للموظف العام. ومما تجدر الإشارة إليه أن الخلاف الذي قد يحصل بين الفقه والقضاء، أو بين الفقهاء فيما بينهم في تعريف الموظف العام، إنما يدور حول تحديد العناصر التي يقوم عليها كل تعريف.

وعليه، نستعرض فيما يلي بعض التعريفات التي قيلت في الموظف العام في الفقه المصري، وذلك على النحو التالي:

يُعرف رأي من الفقه الموظف العام بأنه: " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".[2]

ويتضح لنا من هذا التعريف أنه لم يشترط سوى ديمومة الوظيفة دون ديمومة مباشرة الموظف العام لهذه الوظيفة، وبالتالي، فإنه يتم إضفاء صفة الموظف العام على كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام.

---

[1] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170.
[2] د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1984، ص 427.

بينما يعرف جانب آخر من الفقه الموظف العام بأنه: " كل شخص يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق من المرافق العامة، يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتوليه منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق".[1]

ومن هذا التعريف يتضح أن العناصر الأساسية المطلوب توافرها في الموظف العام هي:

1. دائمية الوظيفة ودائمية العمل.
2. العمل في إحدى الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح التابعة لها والوحدات المحلية، ويجوز أن يسري ذلك على العاملين بالمؤسسات والهيئات العامة.
3. أن يكون الشخص قد صدر بتعيينه قرار في إحدى درجات التدرج الوظيفي.

ويتضح لنا من هذا التعريف أنه أكد على ديمومة العمل المنوط بالشخص القيام به، وديمومة الوظيفة نفسها المعين عليها الشخص ضمن نطاق التنظيم الإداري للمرفق. وذلك عكس التعريف الفقهي السابق الذي لم يشترط ديمومة العمل.

وبناءً على ذلك، يرى جانب من الفقه أنه: "لا يعتبر موظفين عموميين الأشخاص الذين تستخدمهم الإدارة للمساعدة في عمليات الإحصاء العام للسكان كل عشر سنوات أو لأعمال الدفاع المدني، ولا يعتبر أيضا موظفين عموميين المجندين بصفة إجبارية بالقوات المسلحة، فالتجنيد لا يعدو أن يكون عملاً مؤقتاً لا دائماً، ولا يعتبر أيضاً موظفين عموميين الأشخاص الذين تستخدمهم الإدارة لأداء عمل من الأعمال بمقتضى عقد من عقود للأشغال العامة الذين يعهد إليهم بإقامة بناء لازم لمرفق عام من مرافق الدولة، أو لإقامة جسور، أو لوقف الفيضان".[2]

كما عرف رأي آخر من الفقه الموظف العام بأنه: " كل شخص يسهم في عمل مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر على أن تكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع للوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من السلطة الإدارية المختصة".[3]

---

[1] راجع: د.محمد أنس جعفر، د.أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة، 2010، ص 10-11.
[2] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 168.
[3] د.محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 1 وما بعدها.

وتبعاً لذلك لا يعتبر موظفاً عاماً الشخص الذي يقحم نفسه في الوظيفة بغير أن يعين فيها بسند قانوني، فهو لا يعدو أن يكون مختلساً للوظائف أو غاصباً لها.[1] ولذلك فإن أعماله تعتبر معدومة إلا في النطاق الذي تجيزه نظرية الموظفين الفعليين.[2]

ويعرف جانب آخر من الفقه الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".[3]

ويتضح لنا من هذا التعريف أنه يشترط لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام أن تتحقق فيه ثلاثة شروط، وهي:

1- صدور قرار بالتعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة.
2- أن يكون العمل الذي يقوم به الموظف العام دائماً.
3- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر.

ثالثاً: المفهوم الفقهي للموظف العام في فرنسا

أشرنا فيما سبق إلى اختلاف التشريعات الفرنسية في تحديد مفهوم الموظف العام، وعليه قام الفقه الفرنسي بدور بارز في تحديد مفهوم الموظف العام، وقد ظهر اتجاهان في الفقه الفرنسي لتحديد مفهوم الموظف العام، الاتجاه الأول يميل نحو التوسع في مفهوم الموظف العام، أما الاتجاه الثاني فهو يتجه إلى التضييق من مفهوم الموظف العام، نبينهما على النحو الآتي:

أ) الاتجاه الأول (الاتجاه القديم):

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام، وكان هذا الاتجاه سائداً في بداية القرن العشرين، وعليه سنستعرض أهم تعريفات أصحاب هذا الاتجاه، وذلك على النحو التالي:

---

[1] يعرف مغتصب الوظيفة بأنه: " كل شخص يدعي صفة الموظف العام، ويدخل نفسه على الوظيفة العامة دون حق مشروع، ومغتصب الوظيفة يعتبر مرتكباً عملاً غير مشروع، لذلك فإن المشرع الجنائي يجرم هذا الفعل وقد نص قانون العقوبات على تحريم انتحال صفة الموظف العام. كما أن أي تصرف يقوم به مغتصب الوظيفة يعد منعدماً، ولا تلتزم الإدارة بتصرفاته". (أنظر: د.عمرو أحمد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007،2006، ص 330).

[2] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170.

[3] د.مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م، ص 8.

عرف الفقيه (Hauriou) الموظف العام بأنه: " كل شخص يشغل وظيفة داخلة في الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة، أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة".[1]

أما الفقيه (Rolland) فقد عرف الموظف العام بأنه: " الشخص الذي يشتغل إحدى الوظائف في الكادرات الدائمة للمنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة".[2] بينما عرف الفقيه (Nezard) الموظف العام بأنه: " كل شخص يمارس بطريقة دائمة القيام بأعمال السلطة العامة أو المساهمة في خدمات يدوية أو عقلية في إدارة المصالح الجماعية لدى شخص إداري".[3]

وأخيراً يعرف الفقيه (Duguit) الموظف العام بأنه: " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام، أيا كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها".[4]

ومن خلال قراءة التعريفات السابقة، نجد أن أصحاب هذا الاتجاه من الفقه الفرنسي يميلون نحو التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام، ويقيمون مفهومه على عنصرين أساسيين؛ أولهما أن يشغل الشخص وظيفة بصفة دائمة، وثانيهما شغل هذه الوظيفة في إحدى كوادر مرفق عام.

ب) الاتجاه الثاني (الاتجاه الحديث)

يميل أصحاب هذا الاتجاه نحو التضييق من نطاق مفهوم الموظف العام على عكس الاتجاه السابق الذي كان يعطي تفسيراً واسعاً في تحديد مفهوم الموظف العام، ويستند أصحاب هذا الاتجاه على عنصر الشكل وهو ضرورة انتماء الموظف إلى تدرج إداري يشغل إحدى درجاته.[5]

فقد عرف الفقيه فالين (Waline) الموظف العام بأنه: " كل من يتولى وظيفة دائمة مدرجة في كادرات الإدارة العامة، ويساهم في إدارة مرفق عام إدارة مباشرة".[6] بينما عرف الفقيه بلانتي

---

[1]HAURIOU (Maurice) :Precis de droit administratif2e ed., Sirey,Paris, 1933 p. 729- 730.
مشار إليه لدى د.علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 86.

[2]R.LOUIS: Precis de droit administrative, Paris, 2e ed. , 1958, P56.
مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 33.

[3]Nezard (H) : La theoriejuridique de la function publique, these, Paris, 1901, p.33.
مشار إليه لدى د.محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام جنائياً، مرجع سابق، ص 25.

[4]Duguit (L) :Traite de droit administrative,2 editions, Paris, 1933, p.41.
مشار إليه لدى إيمان علي أحمد العبو، مرجع سابق، ص 21.

[5] عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 269.

[6]WALINE (Marcel), Droit administratif8e edition Paris 1959, p. 778-781.
مشار إليه لدى د.علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 86.

(Plantey) الموظف العام بأنه: " الشخص الذي يعين في وظيفة دائمة وذلك لسير مرفق عام إداري".[1]

ويرى الفقيه "بكينو" بأن الموظف العام هو: "كل شخص مرتبط بشكل دائم في الإدارة، ويساهم في إدارة مرفق عام، ويخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي، وله حقوق وعليه التزامات خاصة تتطلبها المصلحة العامة".[2]

المطلب الثاني: مفهوم الحقوق والحريات السياسية

سنُقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع؛ نتناول في الفرع الأول ماهية الحقوق السياسية، ونخصص الفرع الثاني لماهية الحرية السياسية، ونبين في الفرع الثالث أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية الحقوق السياسية

أخذت الحقوق والحريات السياسية أشكالاً مختلفة، ومورست بدرجات متفاوتة، وفقاً لطبيعة الأنظمة الحاكمة، فوجدت في مصر القديمة والهند القديمة والصين، ومثّلت هذه الحقوق والحريات أساساً استطاع المفكرون أن يصلوا من خلاله إلى ما وصلنا إليه اليوم من معرفة للحقوق والحريات.[3]

والحق فكرة قديمة جداً في عالمي الواقع والقانون على نحو ما يذهب إليه دعاة المذهب الفردي، وذلك رغم اختلاف الفقه في تحديد أركانها وعناصرها ومقوماتها، ورغم عدم تسليم البعض بوجودها أصلاً. وقد اقترن لفظ الحقوق بالإنسان للتعبير عن قيم ومبادئ عالمية بلا وطن معين ولا جنسية خاصة، وحقوق الإنسان قيمة إنسانية رفيعة، بمقتضاها يتمتع كل إنسان بحقوق طبيعية تنبع من إنسانيته، أي تنبثق من كرامته الإنسانية.[4]

وأصل كلمة حق في اللغة اللاتينية "Directus" وهي تعني الصواب، العدل، مستقيم، قويم، والحق في اللغة الفرنسية "Droit"، وفي اللغة الإنجليزية "Right". والحق نقيض الباطل، وهو كثير الورود في القرآن الكريم.[5]

---

[1] Plantey (A): op. cit, ed 2001, p. 19.

مشار إليه لدى د.محمد إبراهيم الدسوقي على، حماية الموظف العام جنائياً، مرجع سابق، ص 26.

[2] أنظر: د.إعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر السريع، الطبعة الأولى، 1999، ص 198.

[3] د.مها على إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2016، ص 19.

[4] د.مها على إحسان العزاوي، المرجع نفسه، ص 21.

[5] د.محيى محمد مسعد، حقوق الإنسان، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الإسكندرية للكتاب، 2006، ص 5.

وقد جاء لفظ الحق في آيات عديدة من القرآن الكريم، ومثال ذلك قوله تعالى: " وَلاَ تَلْبِسُواْ الْحَقَّ بِالْبَاطِلِ وَتَكْتُمُواْ الْحَقَّ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ "[1]، وقوله تعالى أيضا: " وَمَا نُرْسِلُ الْمُرْسَلِينَ إِلاَّ مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ وَيُجَادِلُ الَّذِينَ كَفَرُوا بِالْبَاطِلِ لِيُدْحِضُوا بِهِ الْحَقَّ وَاتَّخَذُوا آيَاتِي وَمَا أُنذِرُوا هُزُوًا"[2].

كما وردت كلمة الحق في القرآن الكريم لتدل على الثبوت والوجوب في قوله تعالى: " قَالَ الَّذِينَ حَقَّ عَلَيْهِمُ الْقَوْلُ رَبَّنَا هَؤُلاء الَّذِينَ أَغْوَيْنَا أَغْوَيْنَاهُمْ كَمَا غَوَيْنَا تَبَرَّأْنَا إِلَيْكَ مَا كَانُوا إِيَّانَا يَعْبُدُونَ"[3]، وقوله تعالى: "لَقَدْ حَقَّ الْقَوْلُ عَلَى أَكْثَرِهِمْ فَهُمْ لا يُؤْمِنُونَ"[4]. والحق من أسماء الله تعالى الحسنى، وقيل من صفاته، كما في قوله تعالى: " ثُمَّ رُدُّواْ إِلَى اللَّهِ مَوْلاهُمُ الْحَقِّ أَلاَ لَهُ الْحُكْمُ وَهُوَ أَسْرَعُ الْحَاسِبِينَ"[5].

ويعرف الحق اصطلاحاً بأنه: "ما ثبت على وجه الاختصاص، وقرر به الشارع سلطةً أو تكليفاً تحقيقاً لمصلحة معينة".[6]

وبالرجوع إلى مدلول الحقوق السياسية يرى جانب من الفقه بأنه: "يقصد بالحق السياسي ذلك الحق الذي يتمكن المواطن من خلاله من المشاركة في إدارة شئون بلده سواءً أكان ذلك بصورة مباشرة بتوليه المناصب العامة أم كان بصورة غير مباشرة عبر اختيار قياداته وممثليه".[7]

ويعرف رأي آخر الحق السياسي بأنه: "حق المواطن في أن يشترك في إدارة شئون الدولة، ويكون ذلك عن طريق مباشر كما هو الحال بالنسبة لمنصب رئيس الدولة ومنصب الوزير، وقد يكون بطريق غير مباشر، أي أن يشترك المواطن في إدارة شئون البلد عن طريق ممثلين عنه هم أعضاء المجالس المختلفة، كمجلس الأمة، والمجلس البلدي، وسائر المجالس المحلية".[8]

ويعرف جانب آخر من الفقه الحقوق السياسية بأنها: "هي تلك الحقوق التي يقررها القانون لمواطني الدولة، بهدف إتاحة المجال أمامهم للمساهمة في إدارة شؤون بلادهم، ومن أبرزها حق الانتخاب والترشح للمجالس النيابية والمحلية وتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها".[9]

---

[1] سورة البقرة، الآية 42.
[2] سورة الكهف، الآية 56.
[3] سورة القصص، الآية 63.
[4] سورة يس، الآية 7.
[5] سورة الأنعام، الآية 62.
[6] د.وليد محمود محمد ندا، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحريات السياسية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 92.
[7] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 1.
[8] محمد فهد القحطاني، حق الانتخاب والترشح للمرأة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 25.
[9] أ.د.اسماعيل صعصاع البديري، أمين رحيم حميد، القيود الخاصة لممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية (دراسة مقارنة) مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الثاني، السنة الثامنة، 2016م، ص 172.

وأخيراً تُعّرف الحقوق السياسية بأنها: "هي تلك الحقوق التي تسمح للأفراد بالمشاركة في الحياة السياسية، وفي التعبير عن السيادة الشعبية وممارستها، وتتضمن حق الانتخاب وفقاً للاقتراع العام الذي يوسع من نطاق هيئة الناخبين للمشاركة في الحياة السياسية، ويشمل كذلك حق الترشح للمجالس والهيئات النيابية والبلدية بموجب الشروط التي ينص عليها القانون، وتتضمن حق المشاركة في إبداء الرأي في الاستفتاءات العامة، وحق مخاطبة السلطات العامة".[1]

تتميز الحقوق السياسية بأنها تخص المواطنين أبناء البلد دون الأجانب، فليس للأجنبي حق الترشح أو الانتخاب للمجالس التشريعية أو تشكيل الأحزاب السياسية.[2] ومن أهم خصائص الحقوق السياسية أنها من طائفة الحقوق غير المالية، لذلك فهي لا تقبل التصرف فيها، ولا يجوز بيعها ولا تورث، ولا تسقط بالتقادم ولا يصح التنازل عنها أو أي نوع من أنواع التصرفات ولا تقّوم بمال، وهي حقوق منشأها القانون،[3] كما لا تعد هذه الحقوق ميزات أو مصالح للمواطنين، بل إنها وظائف سياسية، وينظر إليها على أنها تكاليف أكثر مما هي حقوق،[4] وأخيراً، فإنه ليس للمواطنين جميعاً حق ممارستها إنما يحق ممارستها لمن توافرت الشروط المطلوبة فيه.[5]

ومن الواضح أن هذه الحقوق السياسية لا يتمتع بها إلا المواطنون الذين يحملون جنسية الدولة، لأنها تنبعث من مبدأ السيادة الشعبية والمشاركة في ممارسة السلطة مباشرة أو بطريق غير مباشر. هذا بخلاف معظم الحقوق والحريات الأخرى، والتي لا يقتصر التمتع بها على المواطنين بل تشمل أيضاً الأجانب.[6]

الفرع الثاني: ماهية الحرية السياسية

ليس للحرية مدلول واحد ومحدد مثلها في ذلك مثل كل المعاني غير المادية، ولذلك كان البحث عن تعريف جامع مانع للحرية أمراً بالغ الصعوبة لاعتبارات كثيرة، لعل أهمها اختلاف الزاوية التي ينظر منها كل باحث، والمجال الذي يتناوله، والحقبة التاريخية محل البحث، والأيديولوجية أو المذهب السائد.[7]

والحرية أصلها كلمة حُر ((بالضم)) وهي نقيض العبد، والجمع أحرار وحرار، والحرة نقيض الأمة، والجمع حرائر، وحرره أي أعتقه، وأصل كلمة حرية في اللغة اللاتينية Libertas، ومعناها

---

[1] معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة كتب 2014، ص 35.
[2] د.سهيل حسين الفتلاوي، موسوعة القانون الدولي، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 100.
[3] أ.لمياء أحمد شرف الدين، الحقوق السياسية للمرأة في الشريعة الإسلامية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 57.
[4] د.سهيل حسين الفتلاوي، مرجع سابق، ص 100.
[5] د.سهيل حسين الفتلاوي، المرجع نفسه، ص 100.
[6] أ.د.محمد رفعت عبدالوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 216.
[7] د.صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1999-2000، ص 29.

في اللغة الفرنسية Liberte، وفي اللغة الإنجليزية تعني Liberty – Freedom، وتعني جميعها حرية الإرادة، عتق، إستقلال، شجاعة، سلامة نية، نزاهة، ملاءمة، ألفة، تحرر من العبودية.[1]

ولم يرد لفظ الحرية في القرآن الكريم صراحة، وإنما وردت ألفاظ عديدة واضحة الدلالة عليها من ذلك قوله تعالى: " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلَى الْحُرُّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالأُنثَى بِالأُنثَى ..."،[2]وأيضاً قوله تعالى: " إِذْ قَالَتِ امْرَأَةُ عِمْرَانَ رَبِّ إِنِّي نَذَرْتُ لَكَ مَا فِي بَطْنِي مُحَرَّرًا فَتَقَبَّلْ مِنِّي إِنَّكَ أَنتَ السَّمِيعُ الْعَلِيمُ".[3]

ومن جانب آخر فقد اختلف الفقه في تحديد مفهوم الحرية بحثاً عن نقطة التوازن بين السلطة وحرية الأفراد في المجتمع،[4] وقد عرف رأي من الفقه الحرية بأنها: " تأكيد كيان الفرد تجاه سلطة الجماعة، وهو ما يعني، الاعتراف للفرد بالإرادة الذاتية، مما يعني الاتجاه إلى تدعيم هذه الإرادة وتقويمها بما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره".[5] كما عرفها جانب آخر بأنها: " الملكية الخاصة التي تميز الإنسان من حيث هو موجود عاقل يصدر في أفعاله عن إرادته هو لا عن أية إرادة أخرى غريبة عنه".[6]

ويرى (مونتسكيو) أن الحرية هي: "الحق في ممارسة ما يسمح به القانون، ولن يتمتع المواطن بحريته إذا كان القانون لا يبيحها، حيث يتمتع باقي المواطنين بنفس القوة".[7]

ومن هنا، كانت الحرية السياسية من أسبق الحريات التي اهتمت بها إعلانات الحقوق على اعتبار أن الاهتمام بالحرية السياسية هو الطريق إلى الحريات الأخرى،[8]ولقد نص إعلان الحقوق الفرنسي الصادر عقب الثورة الفرنسية سنة 1789 في المادة الرابعة منه على تعريف الحرية بأنها: " القدرة على عمل كل شيء لا يضر بالآخرين".[9] كما أضافت المادة الخامسة من ذات الإعلان على أنه: " ليس للقانون أن يحظر إلا الأعمال المضرة بالمجتمع، وكل ما هو غير محظور بأحكام القانون لا يمكن أن يمنع، ولا يجبر أحد على عمل شيء لم يأمر به القانون".[10]

---

[1] د.محيى محمد مسعد، مرجع سابق، ص 6.
[2] سورة البقرة، الآية 178.
[3] سورة آل عمران، الآية 35.
[4] د.رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار الكتب القانونية، 2010، ص 15.
[5] د.مازن ليلو راضي و د.حيدر ادهم عبدالهادي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار قنديل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 125.
[6] د.كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، 1987، ص 28.
[7] أشار إلى هذا التعريف: د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 15.
[8] د.علي عبدالفتاح محمد، مرجع سابق، ص 56.
[9] أنظر: المادة 4 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789.
[10] أنظر: المادة 5 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789.

كما يؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948 على أن: " لكل فرد الحق في الإشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده، إما مباشرة، وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً، وإن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت".[1]

وبالرجوع إلى مضمون الحرية السياسية، ومطالعة آراء الفقه في ذلك نجد أن هناك تقارباً كبيراً في هذا الاتجاه على اختلاف بسيط بينهما في ذلك، فيعرفها جانب من الفقه بأنها: " تلك التي تهدف إلى اشتراك الفرد في حكم بلاده بإعطائه الحق مثلاً في أن يكون ناخباً أو نائباً".[2] بينما يرى جانب آخر من الفقه بأن: "الحرية السياسية ليست هدفاً في ذاتها ولكنها وسيلة للوصول إلى هدف معين هو شغل المناصب السياسية في الدولة طبقاً للميول السياسية لشعب هذه الدولة، وحتى تكون طاعة الشعب للسلطة السياسية عن رضا واختيار لا عن قهر وإجبار".[3]

في حين يعرفها رأي من الفقه بأنها: " تلك الحرية التي تهدف إلى اشتراك الفرد في حكم بلاده بمنحه الحق في أن يكون ناخباً أو نائباً، وحريته في الانضمام إلى الأحزاب السياسية القائمة وتناول القضايا العامة في بلاده بالنقد وإبداء الرأي بشأنها في جو ديمقراطي تسيطر عليه الإرادة الشعبية وسيادة القانون".[4]

ويرى رأي آخر من الفقه: "أن هذه الحريات السياسية تتجمع حول فكرة أساسية هي حق المواطنين في المشاركة في الحكم والشئون العامة للدولة، بحسبان أن السيادة هي للشعب مصدر السلطات جميعاً".[5]

وعليه نجد أن الحقوق والحريات السياسية تشكل أبرز مجالات الحريات العامة في أي مجتمع ديمقراطي باعتبارها الوسيلة المشروعة والمناسبة في التعبير عن اتجاهات ورغبات المواطنين في سبيل حماية حقوقهم وحرياتهم، وإن جوهر الحريات السياسية هو أن يكون الشعب قادراً على اختيار شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم وأهدافه، وعلى اختيار القائمين على الحكم وعلى تقرير توجهات الحكومة إيجاباً أو سلباً.[6]

---

[1] أنظر: المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948.
[2] د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، 1994، ص 410.
[3] د.عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2004، ص 5.
[4] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 59.
[5] أ.د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، 215.
[6] د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 100.

وبالتالي نخلص إلى وجود تقارب كبير جداً بين مفهوم الحقوق السياسية والحريات السياسية حتى أصبح البعض يعتبرهم مفهوماً واحداً، كما أصبح الحق والحرية تعبيرين متلازمين في الوقت الحاضر بغض النظر عما إذا كانت الدولة تعترف بجميع الحقوق والحريات العامة وتدرجها في تشريعاتها الوضعية، وتسبغ عليها حمايتها القانونية، أو أنها تهمل جانباً منها عن عمد أو غير عمد، وهو ما يتوقف إلى حدٍّ كبيرٍ على المذهب الذي تعتنقه الدولة.[1]

ومن كل ما سبق بيانه، يرى الباحث أن الاختلاف بين الحقوق والحريات السياسية دقيق جداً، ويمكن القول بأن الحرية السياسية ليست هدفاً بذاته، وإنما هي الوسيلة المشروعة للوصول إلى ممارسة الحق السياسي، كما أقره القانون وطبقاً لما يسمح به.

الفرع الثالث: أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية

إن المشاركة في العملية الانتخابية تنمي لدى الفرد إحساسه بذاته وثقل وزنه السياسي، فتتأصل فيه أنماط وأساليب تصبح جزءاً من ثقافته وسلوكه، وتنهض بمستوى وعيه السياسي، وتربي فيه روح الانتماء إلى وطنه، وتحقيق الهوية الذاتية بانخراطه في الكيان المجتمعي، وتحمل مسئولياته تجاهه، يتألم لآلامه ويرنو لتحقيق آماله،[2] وكل هذه الصفات يجب أن يتحلى بها أي موظف عام باعتبار أن الوظيفة العامة هي خدمة وطنية جليلة، يجب أن تتجسد مضامينها في سلوك الموظفين اليومية سواء في مجال الوظيفة العامة أم في حياتهم الخاصة.

وعلى مستوى الحياة العامة، تعكس المشاركة رغبات المواطنين في السياسة العامة، الأمر الذي يقر في أذهان الحكومات الاستجابة لمطالب المواطنين وتحقيق رغباتهم عند صنع القرار السياسي، تحقيقاً لديمقراطية المشاركة التي تعني أن يكون القرار السياسي نتاج مشاركة جماهيرية حقيقية.[3]

وتُعّرف المشاركة السياسية بأنها: "حرية الفرد على أن يكون له دور إيجابي في الحياة السياسية من خلال المزاولة الإرادية لحق التصويت أو الترشح للهيئات المنتخبة، أو مناقشة القضايا السياسية مع الآخرين، أو بالانضمام إلى المنظمات الوسيطة".[4]

وتبرز أهمية المشاركة السياسية للموظف العام في العملية الإنتخابية، في أنها عملية لنقل وإبلاغ حاجات المواطنين إلى الحكومة، وحيث أن الموظفين العموميين هم أقرب الناس لحاجات

---

[1] د.محيى محمد مسعد، مرجع سابق، ص 7.
[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 8.
[3] د.كمال المنوفى، أصول النظم السياسية المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، 1987، ص 347.
[4] د.محمد فرغلى محمد على، مرجع سابق، ص 92.

وهموم المواطنين بحكم التعامل اليومي معهم، فمما لا شك فيه أنه بإمكان الموظف العام بصفته مواطناً كفل له الدستور حق المشاركة السياسية انتخاباً وترشيحاً أن يؤدي دوراً بارزاً في هذه العملية، ومشاركته في إدارة الشئون العامة للبلاد سواءً من خلال ممارسة حقه بالانتخاب أم بالترشح، نظراً لما يتمتع به الموظفون من كفاءة، ومعرفة بحاجات الناس، وبمكامن القصور والخلل الإداري والتشريعي، وتعزيزاً لمبدأ المواطنة الإيجابية لدى موظفي القطاع العام.

ولا يمكن الحديث عن أي تنمية أو ديمقراطية من دون مشاركة سياسية حقيقية من قبل مختلف فئات الشعب، وبوجه خاص فئة الموظفين العموميين سواءً أكانوا مدنيين أم عسكريين، "كما أن أي تنمية اقتصادية أو اجتماعية لا يمكن أن يتحقق لها الاستمرارية والديمومة في ظل غياب احترام حقوق الإنسان وعدم صونها".[1]

وهو ما يتطلب تعزيز مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية كحق كفلته له المواثيق الدولية، وعدم التمييز بين المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية في الانتخاب والترشح بسبب تقلدهم وظائف عامة. إلا أنه تبرز بعض العوامل المؤثرة على ممارسة الموظف العام حق الانتخاب وحق الترشح، كالثقافة السياسية والحقوقية للموظف العام، ومدى تأثيرها على السلوك الانتخابي للموظف العام بصفته مواطناً، لذلك، فإن المشاركة السياسية تتطلب من الأنظمة السياسية أن تعمل على توفير عوامل نجاحها وازدهارها وإلا كان الفشل محدقاً بها، فالمشاركة لا تقوم من فراغ وإنما تحتاج إلى كثيرٍ من الدعائم التي ينهض عليها بناؤها، ومن أهمها درجة من التعليم والتثقيف والارتفاع بالمستوى المعيشي للفرد.[2]

ونظراً لما يشكله موظفو القطاع العام في البحرين من عدد لا يستهان به من مجموع الكتلة الانتخابية، إلى جانب تنوع التخصصات العلمية والخبرات العملية لدى هذه الفئة من المواطنين، مما يتطلب العمل على تنمية ونشر الثقافة السياسية والحقوقية، وثقافة المواطنة والمسئولية المجتمعية لدى هذه الشريحة المهمة من المجتمع، حتى تكون عنصراً فعالاً في عملية البناء والتقدم والتنمية بمختلف جوانبها، وعلى وجه الخصوص في مجال التنمية السياسية من خلال المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الانتخابية انتخاباً وترشيحاً.

---

[1] د.مريم بنت حسن آل خليفة، ود.عبد الكريم علوان، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الأولى، 2007، ص 337.

[2] هلا محمد زكي أبودان، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 29.

وحسناً فعلت مملكة البحرين، حيث أنشأت معهداً للإدارة العامة[1] يتولى مسئولية تدريب وتطوير وتثقيف العاملين في القطاع العام في مختلف المجالات الإدارية والقيادية والشخصية، إلى جانب نشر ثقافة المواطنة والحوكمة وحقوق الإنسان، كما ينفذ المعهد برنامجاً تدريبياً وتثقيفياً للموظفين المستجدين يتضمن محوراً بعنوان "التعريف بالحكومة والمواطنة" يتضمن هذا المحور تعريف المشاركين بالنظام السياسي والدستوري لمملكة البحرين، وكيفية تشكيل السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، ودور هذه السلطات في النظام الدستوري، وأهمية مشاركة جميع المواطنين وعلى وجه الخصوص الموظفين العموميين في تشكيل السلطة التشريعية انتخاباً وترشيحاً، بالإضافة إلى تعريف الموظفين على حقوقهم وواجباتهم المكفولة دستورياً وقانونياً.[2]

كما يعمل مجلس النواب البحريني من خلال لجنة التواصل المجتمعي ومركز التدريب البرلماني على تنفيذ برامج توعوية وتثقيفية لموظفي القطاع العام من خلال تقديم مجموعة من المحاضرات التوعوية والتثقيفية في وزارات ومؤسسات الدولة للموظفين للتعريف بالسلطة التشريعية ودورها في مجال التشريع والرقابة،[3] وهو ما ينمي الثقافة البرلمانية والثقافة السياسية والحقوقية لدى الموظفين العموميين، ويحفز الحس الوطني والمسئولية لديهم تجاه المشاركة الفاعلة في تشكيل السلطة التشريعية لما لها من أهمية من خلال المشاركة في العملية الانتخابية، سواءً أكان انتخاباً أم ترشيحاً لمن يجد في نفسه الكفاءة لتمثيل الشعب، خصوصاً وأن الموظف العام أقرب من غيره في الإطلاع على احتياجات المواطنين، وجوانب القصور أو الفساد في الأجهزة الرسمية للعمل على محاربتها، ولما للمشاركة من أهمية في الحياة الديمقراطية.

ومما لا شك فيه أن صفة الموظف العام تلقي على الموظف مسئولية وطنية تجاه المشاركة الإيجابية في بناء الوطن، لتعزيز مفهوم المواطنة،[4] وهو ما ينسجم مع روح الخدمة الوطنية التي يقوم بها الموظف العام في وظيفته، مما يتطلب ممن يتقلد هذه الخدمة الوطنية الالتزام بأداء واجباته الوطنية الأخرى تجاه الوطن كممارسة وسلوك يومي، ومن ضمنها المشاركة الايجابية في العملية الانتخابية، تجسيداً لمبدأ المواطنة. ومن هنا يتساوى هذا الواجب الوطني مع واجب

---

[1] أنشأ معهد الإدارة العامة بموجب المرسوم رقم 65 لسنة 2006، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 2746، الأربعاء 5 يوليو 2006. وتنص المادة الثانية من المرسوم على أنه؛ يهدف المعهد إلى تطوير الإدارة العامة والتدريب في وزارات ومؤسسات الدولة، والإسهام في إعداد وتدريب العاملين فيها وفقاً لمتطلبات برامج التدريب والتطوير والأبحاث والعمل الإستشاري الذي يقره مجلس إدارة المعهد، وذلك على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة العامة ودعم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

[2] للمزيد: أنظر الموقع الالكتروني لمعهد الإدارة العامة على الرابط التالي: http://www.bipa.gov.bh

[3] للمزيد: أنظر الموقع الالكتروني لمجلس النواب البحريني على الرابط التالي: http://www.nuwab.gov.bh

[4] وتعرف المواطنة على أنها صفة تثبت للفرد كنتيجة للعلاقة بينه وبين الدولة استناداً إلى معيار قانوني هو الجنسية كرابطة انتماء وخضوع، ويثبت له بمقضاها مجموعة من الحقوق والواجبات المتفردة سعياً إلى بناء ودعم الإطار السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي للدولة (انظر: د.محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 83،84).

الدفاع عن الوطن بالنسبة للموظفين العسكريين، مما لا يجوز معه حرمانهم من أدائه بحجة تعارضه مع واجبات الخدمة العسكرية فكلاهما واجبات وطنية سامية، يجب أن يؤديها المواطن وأن أداء هذا الواجب لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة العامة.

كما يجب على المشرع عندما ينظم الحق في المشاركة السياسية للموظف العام لممارسة حقي الانتخاب والترشح أن لا يفرغ هذا الحق من مضمونه، من خلال التنظيم الضيق لهذا الحق ولأسباب غير معقولة، وهو ما سنتناوله لاحقاً.

المطلب الثالث: التطور التاريخي والدستوري لحق الانتخاب والترشح في مملكة البحرين

مرت مملكة البحرين بمراحل عدة من مراحل التطور التاريخي والدستوري لحق الانتخاب والترشح، والمشاركة السياسية في الحياة العامة، ويمكن لنا تقسيم هذه المراحل على ثلاثة فروع؛ نتناول في الفرع الأول مرحلة ما قبل الاستقلال، وفي الفرع الثاني مرحلة ما بعد الاستقلال، أما في الفرع الثالث فنتناول فيه مرحلة المشروع الإصلاحي.

الفرع الأول: مرحلة ما قبل الاستقلال

يبدأ التاريخ السياسي الحديث للبحرين عام 1783م بدخول آل خليفة إلى الجزيرة، وإخضاعها لحكمهم، على يد الشيخ أحمد آل خليفة الملقب بالفاتح، بعد أن كانت محطاً للأطماع من قبل قبائل عربية متعددة تطمح في حكمها والتمتع بخيراتها، ومن دول مجاورة، وأخرى غير مجاورة تريد استغلالها والاستفادة من موقعها.[1]

وقد كانت مرحلة ما قبل الاستقلال الهيمنة البريطانية مستمرة على الخليج العربي من بداية القرن التاسع عشر، حيث فرضت بريطانيا على إمارات الخليج، ومنها البحرين، العديد من الاتفاقيات والمعاهدات، منها اتفاقية عام 1820م بعد أن حاصرت بعض السفن البريطانية ميناء المنامة،[2] ووضعت البحرين تحت إشرافها المباشر عام 1861م بواسطة معاهدة فرضتها بالقوة، حصلت بموجبها على امتيازات سياسية واقتصادية وقضائية، مقابل اعترافها بالاستقلال الذاتي

---

[1] د.محمد المشهداني، ود.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2006، ص 101.
[2] د.ريا يوسف حمزة، التجربة البرلمانية الأولى في البحرين المجلس التأسيسي والمجلس الوطني 1972 – 1975، المؤسسة العربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2002، ص 13.

للإمارة.[1] وتواكب تدخل الإنجليز في الحكم المحلي في البحرين، وقد فرضت بريطانيا شروطاً إضافية في الاتفاقية الموقعة عامة 1892.[2]

وقد شهدت البحرين مظاهر الديمقراطية المباشرة قبل الاستقلال، حيث عرفت نظام المجالس، وهو من التقاليد القبلية التي أذيعت وانتشرت حتى غدت من سمات المجتمع، بما يمثله من نظرة حضارية في علاقة الحاكم والمحكومين، وفي تلمس الحاكم نبض المواطنين واهتماماتهم وقضاياهم حتى يكون على بينة من مجريات الأمور والأحداث، فتأتي الحلول متماشية مع المصلحة العامة للمواطنين، ومن الأسباب التي ساعدت على قيام نظام الديمقراطية المباشرة قلّة عدد السكان، فضلاً عن وجود وقت للفراغ يتيح للمواطنين مزاولة حقوقهم السياسية.[3]

كما شهدت البحرين منذ مطلع القرن العشرين العديد من حركات الإصلاح الإداري،[4] وظهور فئة الموظفين العموميين، ويعد إنشاء البلديات بمثابة بداية مشاركة المواطنين في الشئون البلدية، انطلاقاً من كون هؤلاء المواطنين هم أدرى بأحوالهم ومصالحهم ومشاكلهم وأقدر على التعامل معها ومواجهتها، فتلك أول خطوة نحو الديمقراطية، والمجالس البلدية بمثابة برلمانات محلية تناقش فيها الموضوعات التي تندرج في اختصاصها وتصدر قراراتها بالأغلبية،[5] وكانت هذه بداية إشراك المواطنين في اتخاذ القرار، وإدارة المرافق العامة.

تعتبر بلدية المنامة[6] من أوائل البلديات التي أنشئت في العالم العربي كله، كما أنها من أوائل الدوائر الرسمية في دولة البحرين آنذاك التي أنشئت عند بدء تنظيم الإدارة في البلاد على أسس حديثة. ويعتبر القانون الصادر في 1920/1/20م بإنشاء بلدية في مدينة المنامة عاصمة البحرين هو أول نظام قانوني للبلديات في دولة البحرين، ويحدد القانون هدف النظام البلدي بأنه: (حفظ الصحة ورفاهية وصلاح السكان)، وقد كُلف بإدارتها آنذاك مجلس بلدي تم تعيين أعضائه من قبل الحكومة.

لقد أخذت البحرين بأسلوب التعيين عند تشكيل أول مجلس بلدي،[7] ثم تطور المجلس البلدي تدريجياً، حيث تم تشكيله على أساس تعيين نصف الأعضاء وانتخاب النصف الآخر، وذلك

---

[1] د.محمد المشهداني، ود.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 101.

[2] د.ريا يوسف حمزة، مرجع سابق، ص 13.

[3] د.حسني درويش عبد الحميد، الإصلاحات الدستورية الحديثة في مملكة البحرين، وآثارها في دعم مسيرة التنمية والديمقراطية، نون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، ص 23،24.

[4] د.حسني درويش عبد الحميد، الإصلاحات الدستورية الحديثة في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 26.

[5] د.فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2012، ص 10.

[6] للمزيد حول تطور البلديات في البحرين أنظر موقع وزارة البلديات والتخطيط العمراني على الرابط؛ http://websrv.municipality.gov.bh

[7] د.فاتن محمد كمال، مرجع سابق، ص 10.

سعياً نحو المشاركة الشعبية المبكرة في تاريخ البحرين، وقد كانت هذه الانتخابات أول انتخابات تعرفها البلاد، وأول ممارسة للديمقراطية الحديثة في البحرين.[1] وأخيراً تم الأخذ بنظام الانتخاب بموجب إعلان حكومة البحرين المؤرخ في 3 فبراير سنة 1935.[2] ويعد نظام المجالس البلدية إحدى صور التنظيم الإداري في الدولة الحديثة الهادفة إلى تحقيق مستويات أكثر رقياً من الخدمات التي يحصل عليها المواطن باعتباره أساس التنمية البشرية وهدفها.[3]

ومن الجدير ذكره في هذه المناسبة أنه في هذه الفترة من تاريخ البحرين كان للمرأة نصيب في المشاركة في انتخابات المجلس البلدي، حيث كانت تُدلي بصوتها لانتخاب الأعضاء الذين يمثلون مناطق سكناهم دون أن يُسمح لهؤلاء النسوة بترشيح أنفسهن.[4]

ومن الملاحظ أن مجالس البلديات قد تم حلها بموجب المرسوم بقانون رقم 16 لسنة 1973، وأنشئت هيئة بلدية مركزية مؤقتة لإدارة شئون البلديات تزاول جميع اختصاصات المجالس البلدية المنحلة لفترة انتقالية مدتها عامان، وتتألف هذه الهيئة من ثمانية وعشرين عضواً يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء، أربعة عشر عضواً من المواطنين من مختلف المناطق البلدية، وأربعة عشر آخرون يمثلون وزارات الدولة ذات العلاقة[5] برئاسة وزير البلديات والزراعة،[6] كما حدد القرار اختصاصات الهيئة تفصيلاً.[7]

من كل ما سبق ذكره، يخلص الباحث إلى أن هذه المرحلة التي تشكلت فيها أول بلدية شارك فيها الرجال انتخاباً وترشيحاً بينما شاركت المرأة كناخبة فقط، ولم تكن تتمتع بكامل حقوقها السياسية آنذاك، بالرغم من أسبقيتها لكثير من النساء في الخليج والوطن العربي تمتعاً بحق الانتخاب، شكلت بداية الانطلاقة في مجال المشاركة السياسية للشعب البحريني، ويرجع عدم إعطاء المرأة حق الترشح في اعتقاد الباحث إلى كثرة الأميات بين النساء في ذلك الوقت، بالإضافة الى ثقافة المجتمع وتقاليده المتحفظة والمتشددة آنذاك تجاه المرأة ودورها في المجتمع، حيث لم يكن يُسمح للمرأة في كثير من المناطق بالخروج للمشاركة في الحياة العامة أو حتى

---

[1] أنظر: صقر عيد فارس، الأبعاد التاريخية والقانونية لميثاق العمل الوطني، مرجع سابق، ص 14.

[2] أنظر: د.حسني درويش عبد الحميد، الإصلاحات الدستورية الحديثة في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 26.

[3] د.فاتن محمد كمال، مرجع سابق، ص 12.

[4] راجع إعلان حكومة البحرين، العدد 1353/30، المؤرخ في 29 من شوال سنة 1353، الموافق 3 من فبراير سنة 1935، موضحة فيه شروط المرشحين للانتخابات البلدية، ومن له حق الانتخاب وحالات عدم الانتخاب وموعد التصويت، والعدد المطلوب انتخابه سواء من البحرينيين أو الأجانب.

[5] أنظر: المادة 2 من المرسوم بقانون رقم 16 لسنة 1973.منشور على الموقع الالكتروني لهيئة التشريع والإفتاء القانوني على الرابط التالي: www.legalaffairs.gov.bh

[6] أنظر: المادة 3 من المرسوم بقانون رقم 16 لسنة 1973، مرجع سابق.

[7] نصت المادة 9 من المرسوم بقانون رقم 16 لسنة 1973 على اختصاص الهيئة بمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح الصحية والتنظيم التي تدخل في اختصاصات البلديات وضمن مسئولياتها وتنظيف المدن، والقرى وشوارعها، وميادينها العامة. وغير ذلك من القوانين الخاصة بالمرافق العامة، وتقرير المشروعات البلدية. وذلك بالتعاون والتنسيق مع الوزارات والهيئات المختصة كما أجاز القانون لأي وزير وبعد موافقة مجلس الوزراء أن يعهد للهيئة البلدية المركزية بأمر من الأمور الداخلة في اختصاص وزارته على أن تتحمل الوزارة ما قد يقابل ذلك من أعباء مالية.

للعمل والدراسة، وهو ما أثر بشكل سلبي على دورها في المجتمع، وعلى إعطائها كامل حقوقها السياسية.

إلا أن هذه التجربة تركت أثرها الإيجابي في نفوس وثقافة وسلوك المواطنين، ودفعتهم نحو المطالبة بمزيد من الحقوق السياسية، وفي مقدمتها الحرية والاستقلال عن المستعمر البريطاني.

واعتباراً من العام 1968م كانت البحرين تتجه نحو الاستقلال، بعد إعلان بريطانيا عزمها الانسحاب من شرق السويس، بما في ذلك منطقة الخليج العربي، في مدة أقصاها نهاية العام 1971م. وعلى هذا الأساس كان على البحرين أن تتصدى لمشكلتين رئيستين ظهرتا جراء الإعلان البريطاني، أولهما مشكلة تجدد الأطماع الإيرانية ومطالبتها بضم الجزيرة، وثانيهما مشكلة النظام السياسي بعد الاستقلال، وقد ردت الأمم المتحدة المطالب الإيرانية، بعد مصادقتها على نتائج الاستفتاء الذي أجرته لجنة خاصة مكونة من قبلها، لبيان رغبات شعب البحرين، حيث تبين لها أن الأغلبية الساحقة تريد إقامة دولة عربية ذات سيادة، وحرة في علاقاتها الخارجية.[1]

وقد كانت تجربة مشاركة البحرينيين في الاستفتاء الذي أجرته الأمم المتحدة بشأن الاستقلال، تجربة سياسية جديدة وراقية في ممارسة المواطنين للحقوق السياسية، من خلال إبداء رأيهم السياسي الحر بتقرير المصير، واختيار النظام السياسي المناسب لهم، مما يدل على نضج الوعي السياسي لدى المواطنين آنذاك.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال

شهدت البحرين تجربتين مهمتين في تاريخها السياسي بعد الاستقلال بممارسة الحق السياسي في الانتخاب والترشح؛ كانت الأولى بانتخاب مجلس تأسيسي لإعداد دستور للبلاد، أما التجربة الثانية فقد كانت المشاركة في انتخاب أعضاء المجلس الوطني وفقاً للدستور الذي أقره المجلس التأسيسي، وصادق عليه أمير البلاد آنذاك.

ففي السادس عشر من ديسمبر من العام 1971م، وبمناسبة الاحتفال بالعيد الوطني لدولة البحرين، أعلن أمير دولة البحرين آنذاك المرحوم الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة في بيان للشعب عن رغبة حكومته بتكليف مجلس الوزراء بوضع "مشروع دستور حديث متطور للبلاد" يكفل تطبيق المبادئ الديمقراطية السليمة، وتنفيذاً لهذا البيان فقد عين أمير البلاد لجنة تحضيرية من أربعة وزراء هم:

[1] د.محمد المشهداني، ود.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 103.

الشيخ محمد بن مبارك، السيد جواد سالم العريض، الدكتور علي محمد فخرو، الدكتور حسين محمد البحارنة، كلفها بإعداد مسودة للدستور الجديد، وذلك بمساعدة الخبير الدستوري لمجلس الأمة الكويتي الدكتور عثمان خليل عثمان.[1]

وبعد عدة اجتماعات دامت بضعة شهور أعدت اللجنة الوزارية مسودة دستور للبلاد، وأوصت مجلس الوزراء بوضع خطة زمنية لدارسة مشروع الدستور من قبل المجلس ثم عرضه على المجلس التأسيسي لمناقشته وإقراره.[2] وعلى ضوء هذه التوصية أصدر الأمير المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1972م بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور للدولة،[3] والمرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1972م بشأن أحكام الانتخاب للمجلس التأسيسي[4].

وقد نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1972م والصادر في 20 يونيو 1972م، على أنه: "ينشأ مجلس تأسيسي لوضع مشروع دستور للبلاد ويتألف من أثنين وعشرين عضواً ينتخبهم الشعب بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ومن عدد لا يزيد عن عشرة أعضاء يعينون بمرسوم، ويكون الوزراء أعضاء في المجلس بحكم مناصبهم".[5]

كما حددت المادة الثالثة من المرسوم المناطق الانتخابية وعدد المرشحين عن كل دائرة بحيث يُقسم إقليم البحرين من أجل الانتخاب الخاص بالمجلس التأسيسي إلى ثمانية مناطق انتخابية، هي المنامة، وجزيرة المحرق، والمنطقة الشمالية، والمنطقة الغربية، والمنطقة الوسطى، والمنطقة الجنوبية، والرفاع، وسترة.[6]

أما المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1972م والصادر في 16 يوليو 1972م، فيتعلق بتنظيم أحكام الانتخاب للمجلس، وجاء في المادة (8) منه بإجراء الانتخابات العامة للمجلس التأسيسي يوم الجمعة الأول من ديسمبر 1972م. وفي هذا اليوم شارك شعب البحرين بانتخاب 22 عضواً للمجلس التأسيسي، وقد تراوحت نسبة المشاركة في جميع الدوائر الانتخابية بين 82 و97 بالمئة.[7] إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه أن المرأة لم يكن مسموح لها بترشيح نفسها وإنما بالمشاركة فقط في الانتخاب. وفي يوم 9 ديسمبر 1972م، أصدر الأمير مرسومين؛ الأول يقضي بتعيين ثمانية أشخاص كأعضاء في المجلس التأسيسي، بالإضافة للأعضاء المنتخبين، والثاني يدعو المجلس التأسيسي (المكون من 22 عضواً و 8 أعضاء معينين، و 12 وزيراً

---

[1] د.ريا يوسف حمزة، مرجع سابق، 24 وما بعدها.
[2] أنظر: موقع مجلس النواب في مملكة البحرين على الرابط التالي: www.nuwab.bh
[3] أنظر: الجريدة الرسمية، العدد 974، الصادر بتاريخ 22 يونيه 1972.
[4] أنظر: الجريدة الرسمية العدد 978، الصادر بتاريخ 20 يوليو 1972.
[5] أنظر: المادة 1 من المرسوم بقانون رقم 12 لسنة 1972.
[6] أنظر: المادة 3 من المرسوم بقانون رقم 12 لسنة 1972.
[7] د.ريا يوسف حمزة، مرجع سابق، ص 31 وما بعدها.

بحكم مناصبهم) للانعقاد يوم 16 ديسمبر 1972م ، وذلك بمناسبة العيد الوطني للبحرين، وقد افتتح الأمير الجلسة الأولى للمجلس بكلمة سامية، وبعدها باشر المجلس أعماله منذ ذلك اليوم في مناقشة أحكام مشروع الدستور الذي قدمته الحكومة لأعضاء المجلس التأسيسي لإقراره بعد إدخال التعديلات الضرورية عليه[1] .

وتنفيذاً لما جاء في الدستور بعد إقراره، أصدر الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة أمير دولة البحرين في 11 يوليو 1973م مرسوماً بقانون رقم (10) لسنة 1973 بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني،[2] جاء في المادة الأولى من هذا المرسوم: " بتأليف المجلس الوطني من ثلاثين عضواً، ينتخبهم الشعب بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ويكون الوزراء أعضاءً في المجلس الوطني بحكم مناصبهم".[3] وقد كان هذا النص بداية التأسيس الدستوري لمبدأ الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية البرلمان بالنسبة للوزراء.

وقد اشترطت المادة رقم (12) من المرسوم بقانون المشار إليه أعلاه فيمن يرشح نفسه أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون استعماله لحق الانتخاب موقوفاً، وأن يكون مواطناً بصفة أصلية، وألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة، وأن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.[4]

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن المشرع البحريني قد أوقف استعمال حق الانتخاب بالنسبة للموظفين العموميين لأفراد القوات المسلحة والشرطة،[5] كما أنه كان متشدداً جداً في مسألة تنظيم ممارسة سائر الموظفين العموميين لحق الترشح، حيث اعتبر كل موظف عام مرشح للانتخاب مستقيلاً من وظيفته بحكم القانون بعد خمسة أيام من إغلاق باب الترشح، مالم يتنازل عن ترشيحه قبل ذلك.[6] وهو ما قد يشكل عائقاً أمام مشاركة الموظفين العموميين في العملية الانتخابية، بسبب فقدانهم لوظائفهم بحكم القانون بمجرد الترشح حتى وإن لم يحالفه الحظ بالفوز في الانتخابات.

وعلى ضوئه صدر عن سمو رئيس الوزراء في 16 أغسطس 1973م قرار رقم (10) بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية، وقد جاء في المادة الثانية من القرار بأنه تنتخب كل دائرة من الدوائر العشرين التالية عضوين، وهي؛ الدائرة الأولى، والثانية، والرابعة، والثامنة، والتاسعة،

---

1 أنظر: الموقع الالكتروني لمجلس النواب البحريني على الرابط التالي: www.nuwab.bh
2 نشر في الجريدة الرسمية، العدد 1030، الصادر بتاريخ 26 يوليو 1973.
3 أنظر: المادة 1 من المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 1973، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.
4 أنظر: المادة 12 من المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 1973، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.
5 أنظر: المادة 4 من المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 1973، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.
6 أنظر: المادة 13 من المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 1973، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.

والعاشرة، والثالثة عشرة، والخامسة عشرة، والتاسعة عشرة، والعشرين، أما باقي الدوائر فتنتخب عضواً واحداً.[1]

وبعد أن اكتملت صورة المجلس الوطني، وتمت تسمية أعضائه عبر انتخابات عامة، أصدر أمير البلاد في 10 ديسمبر 1973م، موعداً لدور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الأول، وقد باشر المجلس الوطني أعماله واختصاصاته التشريعية والرقابية كما بينها الدستور، إلا أنه لم يكتب لهذه التجربة البرلمانية أن تستمر، فقد بدأت الأزمة بين المجلس الوطني والحكومة، وانتهت بحل المجلس الوطني بتاريخ 26 أغسطس 1975م عندما صدر عن أمير البلاد آنذاك المغفور له بإذن الله تعالى الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة مرسوم أميري رقم (14) لسنة 1975 يقضي بحل المجلس الوطني.[2] كما صدر في اليوم نفسه الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975 الذي يقضي بتأجيل انتخابات المجلس الوطني، ووقف العمل بنص المادة رقم (65) من الدستور، وأن يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية مع الأمير.[3]

يتضح لنا من كل ما سبق بيانه، أن الشعب البحريني قد مارس حقه السياسي في الانتخاب والترشح خلال هذه الفترة المهمة من تاريخ البحرين السياسي مرتين؛ الأولى كانت لانتخاب أعضاء المجلس التأسيسي لإعداد الدستور، أما الثانية فقد كانت لاختيار أعضاء المجلس الوطني، مما يبين لنا مدى الوعي السياسي الذي كان يتمتع به الشعب آنذاك نحو إصراره على المشاركة السياسية، حيث كانت نسبة المشاركة السياسية تبلغ 97,82%،[4] وهذه نسبة عالية جداً في وقت كانت المنطقة لا توجد فيها ديمقراطيات ولا مشاركة سياسية ما عدا دولة الكويت، وكان المجتمع يعاني من أمية تعليمية إلا أنه كان واعياً من الناحية السياسية.

وفي المجال الدستوري والتشريعي فقد تأكد الحق في الانتخاب والترشح للمواطنين في دستور عقدي شارك الشعب في صياغته إلى جانب الأمير، ونجد أن المشرع آنذاك قد قصر حق المشاركة السياسية على المواطنين الأصليين فقط، نظراً لأهمية وحساسية الحقوق السياسية في وقت كانت البلد للتوه حصلت على استقلالها. كما أن المشرع لم يشترط مؤهلاً علمياً معيناً كشرط لممارسة الحقوق السياسية، وإنما اشترط فقط إجادة القراءة والكتابة لممارسة حق الترشح، استناداً للأخذ بالمبدأ العام للديمقراطية، خصوصاً مع كثرة الأميين في المجتمع آنذاك، وحتى يشجع المواطنين على المشاركة السياسية، كما أخذ المشرع الدستوري بمبدأ الجمع بين الوظيفة

---

[1] أنظر: المادة 2 من القرار رقم 10 الصادر في 16 أغسطس لسنة 1973م، بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية.
[2] منشور في الجريدة الرسمية العدد 1138، الخميس 28 أغسطس 1975م، ص 11.
[3] منشور في الجريدة الرسمية العدد 1138، الخميس 28 أغسطس 1975م، ص 12.
[4] أنظر: د.ريا يوسف حمزة، مرجع سابق، ص 31 وما بعدها.

العامة وعضوية البرلمان بالنسبة للوزراء، إلا أنه كان متشدداً بالنسبة لممارسة الموظفين العموميين لحق الترشح، بصورة لا تشجع الموظفين العموميين على المشاركة السياسية.

الفرع الثالث: مرحلة المشروع الإصلاحي

منذ أن تولى جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة سدة الحكم في البحرين، كان اهتمامه الأول منصباً على مسألتين رئيستين هما: رفع المستوى المعيشي لشعب البحرين، والخروج من الأزمة التي دخلت فيها البلاد منذ العام 1975م بعد حلِّ المجلس الوطني، وقد عقد العزم على تدشين مشروعه الإصلاحي المتمثل في ميثاق العمل الوطني، حيث أصدر الأمر الأميري رقم (36) لسنة 2000 الخاص بتشكيل اللجنة الوطنية العليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني، إيذاناً ببدء عصر سياسي جديد للبحرين، هدفه تعزيز العمل الوطني والديمقراطي، ودفع مسيرة التطور السياسي إلى الأمام بما يحقق النمو والازدهار للمجتمع البحريني.[1]

وبعد أن انتهت اللجنة من صياغة الميثاق وإقراره، تم رفعه لأمير البلاد والذي أصدر بدوره الأمر الأميري رقم (8) لسنة 2001م الخاص بدعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الميثاق، وفي اليوم المحدد للاستفتاء توجه شعب البحرين رجالاً ونساءً لمراكز الاقتراع للتصويت، حيث بلغت نسبة التصويت بنعم للميثاق 98,4%.

وبناءً على ما جاء في ميثاق العمل الوطني من مبادئ وافق عليها شعب البحرين في الاستفتاء، أصبح لابد من إجراء بعض التعديلات الدستورية والتشريعية لكي تتلاءم هذه التشريعات وما أقره شعب البحرين في الميثاق، ومن أهم هذه التعديلات هو منح المرأة كامل حقها في المشاركة السياسية في الانتخابات انتخاباً وترشيحاً، بعكس ما كان عليه الوضع في الانتخابات البلدية التي جرت في العام 1924م وانتخابات المجلس التأسيسي في العام 1971م وانتخابات المجلس الوطني في العام 1973م من اعطائها حق الانتخاب فقط دون حق الترشح، وقد كان لحضور المرأة دور بارز في الحياة السياسية.

وبعد عودة الحياة النيابية من جديد تنفيذاً لما نص عليه ميثاق العمل الوطني بعد توقف دام ثلاثة عقود تقريباً، أجريت بعض التعديلات الدستورية والقانونية في البحرين لتتلاءم وما نص عليه الميثاق، ومن ضمن ما تمَّ تعديله قانون مباشرة الحقوق السياسية، حيث أعطى المشرع المرأة كامل حقوقها السياسية، إضافة إلى تبني نظام المجلسين. وتنظيم ممارسة الموظفين

[1] صقر عيد فارس، الأبعاد التاريخية والقانونية لميثاق العمل الوطني البحريني، مرجع سابق، ص 42 وما بعدها.

العموميين ومنهم العسكريين لحقوقهم السياسية، وتراجع المشرع عن الأخذ بمبدأ الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية البرلمان أو المجالس البلدية.

وقد شهد العام 2002م أول ممارسة للانتخابات بعد توقف الحياة النيابية سبعة وعشرين عاماً، حيث أجريت انتخابات برلمانية وأخرى بلدية، كما أن نسبة المشاركة العامة في انتخابات أعضاء مجلس النواب بلغت 53,48% من إجمالي الناخبين الذين يحق لهم التصويت،[1] ولم يشارك الموظفون من أفراد قوة الدفاع، والأمن الوطني، والحرس الوطني بهذه الانتخابات.

أما فيما يتعلق بالانتخابات البلدية الأولى والتي تعد من أهم ثمار المشروع الإصلاحي بعد التصويت على ميثاق العمل الوطني، فقد أجريت الانتخابات البلدية قبل الانتخابات النيابية بعدة أشهر، حيث يحدد موعد الانتخابات البلدية بقرار من رئيس مجلس الوزراء،[2] بينما يحدد موعد الانتخابات النيابية بأمر ملكي.[3] وقد شارك الموظفون في الدولة من أفراد قوة الدفاع، والأمن الوطني، والحرس الوطني بهذه الانتخابات، ذلك لأن موعد الانتخابات البلدية كان يختلف عن موعد الانتخابات النيابية، ولم تكن قد صدرت لهم تعليمات حتى ذلك الوقت بعدم المشاركة، وعليه فقد مارس الموظفون العسكريون حقهم الدستوري في الانتخاب بشكل طبيعي، وهو ما أكد عليه القضاء عندما نظر في بعض الطعون المعترضة على مشاركتهم.[4]

علما بأن الانتخابات البلدية في العام 2002، أجريت في 50 دائرة انتخابية، وأعتبرت كل محافظة منطقة بلدية انتخابية، وتقسم كل منطقة إلى عشر دوائر انتخابية يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء، (عدد الدوائر البلدية تقلص لاحقا في انتخابات 2006 إلى 40 دائرة ليتساوى مع الدوائر الانتخابية النيابية) ويمثل كل دائرة عضو واحد يختار بطريق الانتخاب المباشر.[5] وقد بلغت نسبة المشاركة العامة في انتخاب أعضاء المجالس البلدية 61% من اجمالي الناخبين الذين يحق لهم التصويت.[6]

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن حق الانتخاب لأعضاء المجالس البلدية لا يتمتع به فقط المواطنون، وإنما يحق لمن تتوافر فيه شروط الانتخاب من مواطني دول مجلس التعاون لدول

---

1 أنظر: موقع هيئة الافتاء والتشريع القانوني، إدارة الانتخابات، على الرابط:www.vote.bh
2 أنظر: المادة رقم 13 من المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2002م، بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.
3 أنظر: المادة رقم 15 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002م، بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
4 أنظر: الطعن رقم 3 لسنة 2002م، انتخابات بلدية، جلسة 10 يونية 2002م، محكمة التمييز البحرينية.
5 أنظر: موقع هيئة التشريع الافتاء القانوني، إدارة الانتخابات، على الرابط:www.vote.bh
6 أنظر: موقع هيئة التشريع والافتاء القانوني، إدارة الانتخابات، على الرابط:www.vote.bh

الخليج العربية أن يشترك في انتخابات أعضاء المجالس البلدية إذا كان لديه محل إقامة دائم في دولة البحرين، ويجوز ذلك لغيرهم ممن يمتلكون عقارات مبنية أو أراضٍ في الدولة.[1]

ومن جانب الباحث، فإنه يجد حسناً ما فعل المشرع البحريني عندما سمح للأجنبي الذي يمتلك عقاراً أن يشارك في الانتخابات البلدية انتخاباً فقط وليس ترشيحاً، لأنه من العدالة أنه كما يشارك هذا الأجنبي بسداد الضرائب والرسوم نظير الخدمات البلدية والطرقات أن يكون له الحق في المشاركة باختيار من يراه مناسباً لتطوير هذه الخدمات البلدية، إلا أنه مما يؤخذ على هذه التجربة الأولى أنه لم يكن هناك ثبات في القرار بالنسبة لمشاركة الموظفين العسكريين في العملية الانتخابية، لذا نجد أنه تمَّ السماح لهم بالمشاركة في الانتخابات البلدية، بينما تمَّ وقف مشاركتهم في الانتخابات النيابية، مما يتطلب من المشرع إعطاؤهم حقوقهم الدستورية في الانتخاب والترشح بشكل متساوٍ مع سائر المواطنين سواءً في الانتخابات النيابية أم البلدية، وعدم تعليق مشاركتهم على التعليمات الخاصة.

ومن كل ما سبق بيانه، نجد أن فترة توقف الحياة النيابية لثلاثة عقود تقريباً، أثرت سلباً على الوعي والثقافة السياسية والحقوقية لدى المواطنين بكل فئاتهم سواءً الموظفين العموميين أم غيرهم، وخصوصاً الجيل الذي نشأ خلال هذه الفترة، حيث لم يكن قد مارس الحياة السياسية بمختلف صورها، وأهمها حقي الانتخاب والترشح، وهو ما بدا واضحاً على مستوى المشاركة السياسية للانتخابات النيابية الأولى، وهو ما يؤكد ضرورة الحاجة إلى نشر مزيد من الثقافة السياسية والحقوقية بين مختلف فئات المجتمع البحريني لتعزيز ثقافة المشاركة السياسية في العملية الانتخابية وأهميتها، وخصوصاً بالنسبة للأفراد العاملين في القطاع الحكومي، وما يتطلبه ذلك من تفعيل لمبدأ المواطنة ومقوماته من الحس الوطني لدى هذه الشريحة حتى يكونوا نموذجاً للمواطنة الفعّالة، من خلال المشاركة الإيجابية في عملية البناء والتنمية من خلال المؤسسات والقنوات الدستورية في البلاد.

وحسناً فعلت مملكة البحرين في العام 2005م حيث تمَّ إنشاء معهدٍ للتنمية السياسية، بموجب المرسوم رقم (39) لسنة 2005، يهدف في إطار الأسس والمبادئ الدستورية والقانونية إلى نشر ثقافة الديمقراطية، ودعم وترسيخ مفهوم المبادئ الديمقراطية السليمة، ونشر، وتنمية الوعي السياسي بين المواطنين وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني. بالإضافة إلى تعزيز، ونشر ثقافة الحوار، وتبادل الرأي. وإعداد مؤهلين للانخراط في العمل السياسي.[2]

---

[1] أنظر: المادة رقم 2 من المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.

[2] يختص معهد البحرين للتنمية السياسية وفقاً للمادة الثانية من مرسوم إنشائه رقم 39 لسنة 2005 بالآتي:

وذلك قناعة من الحكومة بأهمية المشاركة السياسية للمواطنين في الحياة النيابية والبلدية، ورفع الوعي السياسي والحقوقي لدى فئات المجتمع كافة بما فيهم الموظفون العموميون. وهو ما يعزز مفهوم المواطنة الفعّالة، والمشاركة الإيجابية في الحياة السياسية بمختلف صورها وعلى وجه الخصوص المشاركة في العملية الانتخابية، وقد انعكس دور المعهد وأنشطته فعلاً على نسبة المشاركة من خلال توعية الناخبين، وتحسن أداء المرشحين في حملاتهم الانتخابية نظير مشاركتهم الفاعلة في البرامج التدريبية التي نفذها لهم المعهد، بالاستعانة بخبرات دولية ومحلية متخصصة في مجال التنمية السياسية والانتخابات.

يهدف المعهد، في إطار الأسس والمبادئ الدستورية والقانونية، إلى تحقيق الأغراض التالية:

1- نشر ثقافة الديمقراطية ودعم وترسيخ مفهوم المبادئ الديمقراطية السليمة.

2- توفير برامج التدريب والدراسات والبحوث المتعلقة بالمجال الدستوري والقانوني لفئات الشعب المختلفة، وبوجه خاص الفئات التالية:

(أ) أعضاء مجلسي الشورى والنواب وبعد التنسيق مع المجلسين.

(ب) أعضاء المجالس البلدية وبعد التنسيق مع هذه المجالس.

(ج) العاملين في وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني.

3- نشر وتنمية الوعي السياسي بين المواطنين وفقاً لأحكام الدستور ومبادئ ميثاق العمل الوطني.

4- دعم وتنمية البحوث العلمية في مجال النظم السياسية والقانون الدستوري.

5- دعم التجربة البرلمانية من خلال شرح آلياتها، وأساليب عملها، وبيان دور السلطة التشريعية الرقابي والتشريعي.

6- دعم تجربة المجالس البلدية، ودورها في خدمة الوطن والمواطن.

7- ترسيخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

8- توفير البرامج المتعلقة بالدراسات الخاصة بحقوق الإنسان وفقاً لأحكام الدستور ومبادئ ميثاق العمل الوطني.

9- دعم المراكز والجمعيات القائمة على حماية حقوق الانسان.

10- تدريس أسس وأطر ومبادئ المشروع الإصلاحي الحديث لمملكة البحرين وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.

11- تعزيز ونشر ثقافة الحوار وتبادل الرأي.

12- إعداد مؤهلين للانخراط في العمل السياسي.

الفصل الأول

ماهية حقي الانتخاب والترشح

ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: التعريف بحقي الانتخاب والترشح.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لحق الانتخاب.

الفصل الأول

ماهية حقي الانتخاب والترشح

تمهيد وتقسيم:

تناولنا في المبحث التمهيدي مفهوم الموظف العام والحقوق والحريات السياسية، والتي من أهمها حقي الانتخاب والترشح، باعتبارهما من أهم صور التعبير عن الرأي للمشاركة في تشكيل السلطة التشريعية والمجالس البلدية، وأهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية. كما انتهينا إلى ضرورة رفع الوعي السياسي والحقوقي لدى الموظفين العموميين في الدولة لتحفيزهم نحو المشاركة السياسية الفاعلة في العملية الانتخابية، نظراً لما تشكله هذه الفئة من نسبة كبيرة في الكتلة الانتخابية، إلى جانب ما تحمله من خبرات ومؤهلات علمية وعملية متنوعة.

ولقد تناول المشرعون الدستوريون في كل من البحرين ومصر وفرنسا النص على حقي الانتخاب والترشح، باعتبارهما حقين لازمين لزوماً حتمياً لإعمال الديمقراطية في محتواها المقررة دستورياً، ولضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الإرادة الشعبية ومعبرة تعبيراً صادقاً عنها.[1]

بل لم تقف بعض الدساتير عند مجرد النص على حق كل مواطن في مباشرة تلك الحقوق السياسية، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة السياسية واجباً وطنياً يتعين القيام به في أكثر المجالات أهمية لاتصالهما بالسيادة الشعبية التي تعتبر قواماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة الناخبين، كما فعل المشرع المصري.

وعند تكوين هيئة الناخبين نجد أن بعض الدساتير تتجه نحو التوسع في شروط ممارسة حق الانتخاب والترشح، بينما يذهب بعضهم الآخر إلى عكس ذلك نحو التضييق والتقييد في ممارسة هذه الحقوق.

وتختلف الحريات التي يعترف بها للموظف العام باختلاف النظام السياسي الذي تعتنقه هذه الدولة أو تلك، فالدول ذات النظم غير الديمقراطية مثلاً تتطلب عادةً تطابقاً تاماً بين الأفكار السياسية للموظف العام، وتلك التي يعتنقها النظام الحاكم، كما أنها لا تسمح لهؤلاء الموظفين بحق الاختلاف معها في الرأي. أما الدول ذات النظم الديمقراطية فهي تتيح لموظفيها قدراً كبيراً

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 143.

من الحريات السياسية، إذ تعتبر هذه الدول أن الموظف هو أولاً مواطن حر يجب الاعتراف له بممارسة حقوقه السياسية.[1]

وعليه، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول التعريف بحقي الانتخاب والترشح، ونخصص المبحث الثاني لبيان الطبيعة القانونية لحق الانتخاب.

المبحث الأول: التعريف بحقي الانتخاب والترشح

يعتبر الحق في اختيار أعضاء البرلمان هو أبرز مظاهر الديمقراطية السياسية،[2] ويرتبط المبدأ الديمقراطي والانتخاب ارتباطاً وثيقاً باعتبار أن الانتخاب هو الوسيلة الطبيعية والمشروعة لإسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية الحديثة فلا قيام للديمقراطية ما لم يكن الانتخاب هو وسيلة إختيار الحكام وأعضاء المجالس النيابية.[3]

وعليه، سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ نتناول في المطلب الأول بيان مفهوم حق الانتخاب وحق الترشح، ونخصص المطلب الثاني لبيان الفرق بين الانتخاب والاستفتاء، ونستعرض في المطلب الثالث صور حق الانتخاب.

المطلب الأول: مفهوم حق الانتخاب وحق الترشح

نتناول في هذا المطلب مفهوم حق الانتخاب لغة واصطلاحاً في الفرع الأول، ومفهوم حق الترشح لغةً واصطلاحاً في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم حق الانتخاب لغةً واصطلاحاً

يعد الانتخاب دعامة أساسية لنظام الحكم الديمقراطي باعتباره وسيلةً للمشاركة في تكوين حكومة نيابية تستمد وجودها في السلطة، واستمراريتها من استنادها إلى الإرادة الشعبية، ومن هنا يظهر الانتخاب كوسيلة للاتصال بين الحكام والمحكومين، بين مصدري القرارات السياسية والمنفذين لها، إذ هو التنظيم القانوني لمبدأ مشروعية ممارسة السلطة باسم الشعب.[4]

وفي تحديد المعنى اللغوي لحق الانتخاب يُقال في اللغة انتخب الشيئ اختاره، والانتخاب الاقتراع الاختيار والانتقاء أيضاً، ومنه النخبة وهم الجماعة تختار من الرجال.[5]

---

[1] د.على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 61.
[2] د.حسن محمد هند، منازعات انتخاب البرلمان، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 1998، ص 11.
[3] د.أنور أحمد رسلان، النظم السياسية، بدون ناشر، طبعة 2006-2007، ص 169.
[4] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 41.
[5] لسان العرب لابن منظور، دار المعارف، القاهرة، المجلس السادس، بدون سنة نشر، ص 4373.

وقد ذكر في المعجم الوسيط أن؛ نخب، نخباً: أخذ نُخبة الشئ، وانتخبهُ: إختاره وانتقاه، أي اختاره بإعطائه صوته في الانتخابات، والانتخاب: الاختيار، إجراء قانوني يحدد نظامه ووقته ومكانه دستور أو لائحة ليختار على مقتضاه شخص أو أكثر لرياسة مجلس، أو نقابة، أو ندوة لعضويتها، أو نحو ذلك، والمُنتخِب: من له حق التصويت في الانتخاب، والمُنتخبُ: من أعطى الصوت في الانتخاب، من نال أكثر الأصوات فكان هو المختار.[1]

كما ذكر في المنجد أن الانتخاب: يعني الاختيار والانتقاء، ومنه النخبة، وهم الجماعة المختارة من الرجال، انتخاب رياضيين لبطولة، أو اختيار جماعة لممثليهم بطريقة التصويت، أو يقال في السياسة: اختيار ممثلي الشعب أو رئيس الدولة بالتصويت وفق قوانين معينة.[2]

وفي الإصطلاح الدستوري، ونظراً لكون العملية الانتخابية تتكون من عدة مراحل، فقد اختلف الفقهاء والباحثون في تحديد تعريف محدد للانتخاب لاختلاف الزاوية التي ينظرون من خلالها للانتخابات، لذلك اتخذوا تعريفات شتى في بيان تعريف الانتخاب الاصطلاحي، لأن كل فريق منهم ركز على جوانب معينة من جوانب العملية الانتخابية، وعليه نورد بعض التعريفات التي قيلت في مفهوم الانتخاب الاصطلاحي على النحو التالي؛

فقد عرف الانتخاب جانب من الفقه بأنه: " أسلوب للمشاركة السياسية للمواطنين عن طريق إسناد السلطة بوسيلة ديمقراطية إلى الهيئات الحاكمة – رئيس دولة، أعضاء برلمان، أعضاء مجالس محلية – وفيه يعبر الشعب عن إرادته ويمارس حقوقه السياسية، وذلك في إطار عملية انتخابية يحدد إجراءاتها وضماناتها القانون".[3]

ورأى جانب آخر من الفقه أنه: "عبارة عن إجراء يقوم بمقتضاه أفراد الشعب بالمعنى السياسي باختيار ممثلين عنهم ممن تكون أعمالهم وتصرفاتهم وأهدافهم متوافقة مع رغبات الشعب".[4]

كما يعرفه رأي من الفقه بأنه: "الآلية أو الوسيلة التي بمقتضاها يتولى جمهور الناخبين اختيار ممثلين عنهم في العملية الانتخابية، طبقاً للشروط والأوضاع المحددة في الدستور والقوانين واللوائح".[5]

---

[1] مجمع اللغة العربية في القاهرة، المعجم الوسيط، ج 1، دار الدعوة، بدون سنة طبع، ص 908.
[2] المنجد في اللغة العربية والاعلام، دار المشرق بيروت، الطبعة الثامنة والعشرون، 1986، ص 961.
[3] د.محمد فرغلى محمد على، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 128.
[4] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 452.
[5] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 8.

ويعرفه رأي آخر أيضاً بأنه: "الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة السياسية والتي يتحقق عن طريقها تكوين الهيئات النيابية".[1]

بينماعرف جانب من الفقه الانتخاب أنه: "الوسيلة الأساسية والوحيدة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية المعاصرة من ناحية، ولتحقيق حق المشاركة في الحياة السياسية من جانب أفراد الشعب من ناحية أخرى".[2]

فيماعرف رأي من الفقه الانتخاب بأنه: "هو وسيلة الديمقراطية النيابية، فعن طريقه يختار الشعب نوابه الذين يمثلونه ويعبرون عن إرادته، وأن الانتخاب هو جوهر النظام النيابي، وبدونه لا يكون النظام النيابي سوى مجرد مسألة صورية أو مجازية".[3]

من كل ما سبق بيانه من تعريفات يتضح لنا مدى الاختلاف بين الفقهاء في تعريف الانتخاب نظرا لتعدد الزواية التي ينظر لها كل واحد منهم، وهذه حالة صحية في البحث العلمي حيث تختلف المشاركات والاجتهادات الفقهية والفكرية في مناقشة الموضوعات، ومن جانب الباحث، فإنه يرى أنه يمكن تعريف الانتخاب على أنه؛ الحق السياسي والوسيلة الديمقراطية التي من خلالها يتم إسناد أو التداول السلمي للسلطة، بممارسة الناخبين الذين تنطبق عليهم الشروط المحددة في الدستور والقانون لحقهم في اختيار ممثليهم للهيئات المنتخبة في الدولة.

ونجد من هذا التعريف أنه ركز على مضمون الانتخاب كحق، وليس على إجراءات العملية الانتخابية، كما أشار إلى أنه وسيلة ديمقراطية يتم بواسطتها تداول السلطة بشكل سلمي، وأن من يمارس هذا الحق هم الذين تنطبق عليهم الشروط القانونية المنظمة لهذا الحق، وأخيراً تم بيان الغاية من استخدام هذا الحق، وهو للمساهمة في تشكيل الهيئات المنتخبة في الدولة سواءً أكانت مجالس نيابية، أم بلدية.

ولقد عرفت الديمقراطيات – حتى القديمة منها – هذا الحق ولكن بصورة ضيقة إذ كان حق الانتخاب مقصوراً على فئات محدودة غالباً ما ترتبط بالقدرة المالية، أو المستوى العلمي، وكذا لم تعرف النساء حق المشاركة في الانتخاب إلى عهد قريب، أما في عصرنا الحالي، فإن حق الانتخاب قد تطور، وأصبحت معظم دول العالم تتسابق على الديمقراطية، وعلى تسهيل كل الشروط اللازمة لمباشرة هذا الحق، ولا توجد ديمقراطيات فعلية خالصة إلا إذا أمّنت وراعت حقوق الإنسان وحرياته، بما في ذلك حق كل فرد في الإسهام في الحياة السياسية على المستوى

---

[1] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، منشأة المعارف، 2003، ص 268.
[2] د.عبد الغني بسيوني عبدالله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 7.
[3] د.جورجي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، دار النهظة العربية، القاهرة، 2005، ص 7.

المحلي والقومي، بما يتيح له اختيار ممثليه بحرية عن طريق انتخابات حرة ودورية ونزيهة وبناءًا على اقتراعٍ متساوٍ.[1]

ولقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وبشكل واضح على إرساء قواعد حق الانتخاب والمشاركة للجميع، فقرر لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده، إما مباشرة، وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً، وأكد على أن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري، وعلى قدم المساواة بين الجميع، أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت.[2]

كذلك تضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (25) منه بأن يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة (2)، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة، وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.

(ب) أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.[3]

وأكد على هذا الحق أيضاً الميثاق العربي لحقوق الإنسان في المادة الرابعة والعشرين، والتي نصت على أنه لكل مواطن الحق في:[4]

1- حرية الممارسة السياسية.
2- المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية.
3- ترشيح نفسه أو اختيار من يمثله بطريقة حرة ونزيهة وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين بحيث تضمن التعبير الحر عن إرادة المواطنين.

وقد أكد الدستور البحريني على حق المواطنين في المشاركة السياسية، ومنها حق الانتخاب، فتنص الفقرة (هـ) من المادة الأولى من الدستور البحريني على حق المواطنين في المشاركة في الحياة السياسية والانتخابية بالقول: "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشئون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط

---

[1] د.منصور محمد محمد الواسعي، حقا الإنتخاب والترشح وضماناتها، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2009-2010، ص 17.

[2] أنظر: المادة رقم 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

[3] أنظر: المادة رقم 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

[4] أنظر: المادة رقم 24 من الإعلان العربي لحقوق الإنسان.

والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشح إلا وفقاً للقانون".[1]

كما أكد الدستور المصري على حق المواطنين في الانتخاب بشكل واضح وصريح بل واعتباره واجباً كما نصت على ذلك المادة (87) من الدستور المصري لسنة 2014م على أنه: " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون ...".[2]

وقد نصت المادة الثالثة من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958 على حق الانتخاب بالقول: "أن السيادة الوطنية ملك للشعب، ويمارسها بواسطة ممثليه، وعن طريق الاستفتاء، ولا يجوز لأي فئة من الشعب أو لأي فرد أن يستأثر بحق ممارسة السيادة الوطنية ...، ".[3]

الفرع الثاني: مفهوم حق الترشح لغةً واصطلاحاً

يعد حق الترشح من أهم الحقوق السياسية، باعتباره الطريقة التي تتجسد من خلالها المساهمة الفعلية والمباشرة في إدارة شؤون الحكم من طرف المواطنين، بوصفه أهم صور المشاركة السياسية، كونه يتيح للمواطن الذي توافرت فيه الشروط الموضوعية والشكلية، فرصة الوصول إلى الحكم من خلال إفصاحه عن رغبته في تقلد أحد المناصب السياسية المطلوب شغلها بالانتخاب.[4]

كما أن نظام الترشح بشكله الموجود حالياً هو نظام حديث، ولم يكن مطبقاً في كثير من التشريعات، حتى أن قانون الانتخاب الفرنسي القديم لم يكن يلزم المرشح بإعلان ترشيحه.[5]

ومن هذا المنطلق يستوجب تحديد مفهوم حق الترشح التطرق إلى تعريف الترشح لغةً واصطلاحاً وتحديد أهميته وأهدافه، ثم بيان علاقته بالحق في الانتخاب، وذلك ما سنتعرض له على النحو التالي:

---

[1] أنظر: المادة 1 من دستور مملكة البحرين المعدل في 2002م.
[2] أنظر: المادة 87 من الدستور المصري الصادر في عام 2014م.
[3] أنظر: المادة 3 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958م.
[4] سهام عباسي، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013،2014، ص 9.
[5] سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، دار دجلة والفرات، الطبعة الأولى، 2009، ص 224.

أولاً: تعريف الترشح

إن الترشح لغةً: من فعل تَرَشَّحَ، بمعنى تَأَهَّلَ وتَهَيَّأَ للانتخابات، أي قدّم نفسه لها ليختاره الناخبون ممثلاً لهم.[1]

والمُتَرَشِّحُ هو من يُرَشِّحُ نفسه للانتخابات أو لمنصب من المناصب.[2]

أما بالنسبة لتعريف الترشح من الناحية الاصطلاحية، فإن معظم الدساتير والتشريعات لم تتناوله بالتعريف، واكتفت بالنص على إجراءات ممارسة حق الترشح والشروط الواجب توافرها فيمن يمارسه، بالإضافة إلى طرائق الطعن التي من الممكن أن يسلكها المرشح إذا حرم من التمتع بهذا الحق.

إلا أن الفقه لم يغفل تناول تعريف الحق في الترشح، وقد اختلف الفقه حول تحديد المقصود بالترشح لاختلاف الزاوية التي ينظرون من خلالها للانتخابات، حيث ينظر جانب من الفقه إلى الترشح على أنه عملية تجسيد الرغبة في المشاركة في الحياة السياسية، بينما يعتبره جانب آخر من الفقه على أنه حق من الحقوق السياسية، وعليه نورد بعض التعريفات التي قيلت في مفهوم الترشح الاصطلاحي على النحو التالي؛

لقد عرف جانب من الفقه الترشح على أنه: "حق الفرد في تقديم نفسه إلى هيئة الناخبين لتولي السلطات العامة نيابةً عنهم"،[3] كما عرفه آخر أنه: "إعلان الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط العضوية عن رغبتهم في تولي منصب من مناصب الدولة أو وظيفة من وظائفها العامة، أو يقوم غيره بترشيحه لهذا الغرض".[4]

ويعرف جانب آخر من الفقه الترشح بأنه: " أحد أهم وسائل المشاركة في الحياة السياسية للمواطن، فهو مبدأ يتم بمقتضاه فتح باب الترشح على مصراعيه وعلى أساس من المساواة أمام كل المواطنين الذين يرغبون في الحصول على أصوات الناخبين للفوز بعضوية البرلمان، أو الوصول إلى مقعد الرئاسة".[5]

---

[1] علي بن هادية بن لحسن البليش بن الحاج يحي، القاموس الجديد للطلاب، الشركة الوطنية للتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 1983، ص 184. مشار إليه لدى سهام عباسي، مرجع سابق، ص 10.

[2] علي بن هادية بن لحسن البليش بن الحاج يحي، المرجع نفسه، ص 1051.

[3] سعيد الوافي، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009،2008، ص 10. ود.سهيل حسين الفتلاوي، موسوعة القانون الدولي، حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 111.

[4] نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، دراسة بعض الحقوق السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010،2009، ص 247.

[5] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 358.

كما يرى رأي آخر من الفقه: " أن الانتخاب والترشح هما حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بواحد منهما دون الآخر، وأن حق الترشح يعد تجسيداً حقيقياً للبعد الديمقراطي، في إتاحة الفرصة للمواطنين في المشاركة الفعلية في إدارة شؤون بلادهم، من خلال التمثيل النيابي، فضلاً عن تفعيله لممارسة المواطنين لحقهم في انتخاب من يمثلهم في المجلس النيابي".[1]

ويعرف رأي آخر الترشح بأنه: "إبداء الناخب لرغبته الصريحة للمشاركة في الانتخابات، من أجل تولي مناصب محلية، أو وطنية، أو رئاسية، وكذلك هو إفصاح عن الإرادة للمساهمة في الحياة السياسية".[2]

بينما يعرف جانب من الفقه الترشح بأنه: "حق مواطني الدولة في ترشيح أنفسهم لتولي عضوية المجالس النيابية أو المحلية، أو المناصب السياسية كمنصب رئيس الدولة، أو نائب الرئيس، أو رئيس مجلس الوزراء، أو نائبه، أو الوزير، أو محافظ الإقليم، أو نائبه، أو الوظائف العامة بصفة عامة كانتخابات القضاه مثلاً في الدولة التي تأخذ بذلك".[3]

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما ذهب إليه جانب من الفقه في تعريف الترشح على أنه: "حق من الحقوق السياسية يمارس على أساس من المساواة بين المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط الموضوعية والشكلية المنصوص عليها في الدساتير والقوانين الانتخابية، من خلال القيام بعمل قانوني إعمالاً للحق في المشاركة السياسية، وذلك بإبدائهم – أي المواطنون– لرغبتهم الصريحة في تقلد منصب من المناصب الرئاسية أو النيابية من خلال العمل للحصول على أصوات الناخبين المخولين اختيار المترشح المتنافس في العملية الانتخابية".[4]

وعليه، نجد أن هذا التعريف قد أكد على اعتبار الترشح حقاً من الحقوق السياسية، يمارسه المواطنون على أساس المساواة بينهم، بهدف الوصول إلى المناصب السياسية في الدولة، مع التطرق إلى الشروط والإجراءات اللازم توافرها واحترامها من طرف صاحب الحق في ممارسة الترشح، وتحديد الأسلوب المتبع للتعبير عن الرغبة في ممارسة هذا الحق.

---

[1] فيصل شطناوي، حق الترشح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، المنارة، المجلد 13، العدد 9، 2007م، ص 285.

[2] خالد بلقوت، المنازعات الانتخابية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 18.

[3] د.أشرف الرفاعي، مدى تمتع الأجنبي بالحق في التصويت والترشح للمجالس النيابية والمحلية، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد (1)، السنة الأولى، مارس 2013، ص 416.

[4] سهام عباسي، مرجع سابق، ص 12.

ثانياً: أهمية وأهداف الترشح

تكمن أهمية الترشح في الفائدة التي يمكن تحقيقها من خلال ممارسة الحق في الترشح، وأن أهداف الترشح تتجسد في الغاية من إقرار الحق في الترشح والمراد من إبداء الشخص لرغبته في الترشح، وعليه نبين ذلك على النحو التالي:[1]

أ- أهمية الترشح

تكمن أهمية الترشح في كونه وسيلة هامة من وسائل تحقيق الديمقراطية، ذلك أن تولي السلطة يفترض رضا الأمة، أي أن الراغب في منصب عضوية المجالس المنتخبة عليه أن يلجأ إلى الشعب، على أساس أن الشعب حرٌّ في أن يغير من يحكمه إذا فقد الثقة فيه، أو وجد من هم أصلح منه من المترشحين، وبالتالي، فإن الترشح يجعل من السلطة الحاكمة انعكاساً لإرادة الشعب ووسيلة لخدمة مصالحه وأولوياته، وهو ما يصبح في الوقت ذاته مبعث شرعية النظام الحاكم ومصدر تفويضه لممارسته الحكم، وهذه أسمى صور الديمقراطية.

كما يشكل الترشح ركناً من أركان المشاركة السياسية، كونه يمثل حقاً لا تقوم الحياة السياسية بدونه،[2] فالترشح صورة من صور المشاركة السياسية، وركن من أركانها، ولا يمكن الحديث عن وجود أي مشاركة سياسية في أي بلد من البلدان دون فتح هذه الأخيرة باب الترشح بشكل عام أمام المواطنين الذين توافرت فيهم الشروط القانونية.

وأخيراً يعتبر الترشح وسيلة فعّالة لضمان وصول الشخص المناسب لمناصب صنع القرار، حيث تبرز أهمية الترشح في كونه وسيلة لوصول الشخص المناسب للمناصب النيابية من خلال العلاقة الموجودة بين المترشح والناخب، هذا الأخير الذي يقع على عاتقه إسناد السلطة واختيار الأشخاص الذين يمثلونه تمثيلاً حقيقياً.

ب- أهداف الترشح[3]

إن أهداف الترشح يمكن النظر إليها من زاويتين؛ الزاوية الأولى تتعلق بالهدف من إقرار الحق في الترشح، أما الزاوية الثانية فتتعلق بالهدف من ممارسة الحق في الترشح.

وعليه، قد يكون الهدف من الترشح لا يتعدى المشاركة السياسية من خلال نظرة المواطن إلى الترشح كواجب مفروض عليه طالما توافرت فيه الشروط اللازمة، والقدرة على إدارة الشؤون

---

[1] سهام عباسي، مرجع سابق، ص 16،19.
[2] سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص 224.
[3] للمزيد حول أهداف الترشح أنظر: سهام عباسي، مرجع سابق، ص 22.

العامة من جهة، أو لإتاحة فرصة الاختيار أمام المواطنين الناخبين من جهة ثانية. وقد يهدف الشخص من خلال ممارسته للحق في الترشح إلى التعبير عن آرائه، أي إبداء رأيه سواءً في النظام السياسي القائم أم في التصور المفترض الذي يجب أن يكون عليه هذا النظام.

وقد يكون الهدف من إبداء الشخص لرغبته في الترشح السعي نحو الوصول إلى المناصب النيابية أو البلدية، وهي المناصب التي لا يمكن الوصول إليها إلا من خلال المرور بمرحلة الترشح. وذلك من أجل الوجاهة الاجتماعية والسياسية، أو لتحقيق منافع مادية ومصالح شخصية. وقد يتمحور الهدف من الترشح من أجل تطبيق برنامج سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي معين، فيكون الهدف من ممارسة الحق في الترشح يتمثل في العمل على محاولة التغيير في مجال من المجالات، وهو تغيير لا يمكن فرضه إلا من خلال التواجد في مراكز صنع القرار وصياغة القوانين، وهي مراكز لا يمكن بلوغها إلا من خلال المرور بالترشح والانتخاب.

وعادة ما تكون الأحزاب السياسية والجمعيات السياسية هي من تملك هذه الرؤى والبرامج السياسية في مجال التداول السلمي للسلطة، بعكس المرشحين المستقلين، فبدون الأحزاب لا يتصور لرغبات الأفراد أن تجد متنفساً لها، وأن تصل إلى أذان السلطات الحاكمة، ولا يتصور أن يكون بمقدور المواطن التأثير على المسائل المتعلقة بالحياة العامة، فالفرد إذ يكون منعزلاً عن أقرانه من أعضاء الجماعة لا تأثير له حتى لو مارس حقوقه وخاصة حق التصويت ... لأن العمل الفردي لا يؤدي إلا إلى ضياع الجهود وتشتيت القوى.[1] وهو ما يتطلب الإقرار للموظف العام بحق الانضمام للأحزاب السياسية حتى يستطيع ممارسة حقه في الانتخاب والترشح بشكل متقدم يستطيع من خلاله منافسة باقي المرشحين.

ومن كل ما سبق بيانه، يخلص الباحث إلى أنه ليس كل من يمارس الحق في الترشح يكون هدفه هو المصلحة العامة والمشاركة في الحياة السياسية للتغيير البناء وصنع القرار السياسي، ومن هنا تبرز أهمية توعية الناخبين بضرورة الاختيار الصحيح من بين المرشحين بعيداً عن المؤثرات والتعصبات سواءً القبلية أو المذهبية أو الاجتماعية وغيرها، وإنما يجب اختيار المرشح الأكفأ، ونظراً لما يشكله العاملون في القطاع العام من نسبة كبيرة ومؤثرة في العملية الانتخابية، فإنهم يتحملون جزءاً كبيراً من هذه المسئولية الوطنية، كونهم يشكلون نخبة متعلمة وواعية في المجتمع، وفي موقع قريب من واقع هموم ومصالح المواطنين، مما يتطلب منهم مشاركة فاعلة في العملية الانتخابية انتخاباً وترشيحاً.

---

[1] د.حسن البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2000، ص 279.

ثالثاً: العلاقة بين حق الانتخاب وحق الترشح

يرتبط الحق في الترشح بممارسة حق الانتخاب، إلا أن شروط كل منهما مختلفة. وعليه، فإنه لا يوجد تلازم بين أهلية الانتخاب وأهلية الترشح، إذ ليس كل ناخب مترشحا،[1] ولكن كل مترشح لابد أن يكون ناخباً لأن حق الانتخاب يسبق حق الترشح.

كما يرتبط موضوع الانتخاب والترشح بوصفهما حقين دستوريين إرتباطاً وثيقاً بالنظام الديمقراطي الذي يستمد مشروعيته من الإرادة الشعبية التي يتم التعبير عنها من خلال ممارسة حق الانتخاب. لذلك تعد مشاركة أفراد المجتمع في الحياة السياسية وإدارة الشئون العامة للدولة من الحقوق الأساسية التي حرصت على تأكيدها المواثيق الدولية وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أكد على حق كل فرد الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً.[2]

ويجمع الحقوقيون والسياسيون على أهمية الحقوق السياسية، سواءً أكانت على مستوى الدراسات المتعلقة بها أم على مستوى التطبيق العملي، ومن أهم تلك الحقوق حقي الانتخاب والترشح باعتبارهما المرآة الحقيقية الكاشفة عن مدى ما وصلت إليه الدول من تقدم في مجال التجربة الديمقراطية.[3]

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الانتخاب والترشح كليهما:[4]

- صورة من صور المشاركة السياسية، بحيث لا وجود لمشاركة سياسية حقيقية في ظل تغييب حق الترشح أو حق الانتخاب.
- ينتميان للطائفة نفسها من الحقوق (الحقوق السياسية) بحيث لا يمكن الكلام عن حقوق الإنسان وكفالتها واحترامها مع عدم الإقرار بحق الانتخاب وحق الترشح.
- ينظمهما القانون نفسه، بحيث يتم النص عليهما عادةً ضمن مواد الدستور مع ترك تنظيمهما للقواعد القانونية التشريعية وهي في العادة قوانين الانتخابات.
- كلاهما يتطلب مجموعة من الشروط في الشخص الذي يمارسه مع اختلاف مضمون هذه الشروط بالنسبة لممارسة كل منهما.

---

[1] نادية خلفة، مرجع سابق، ص 243.

[2] أنظر: الفقرة 3 من المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر عام 1948م.

[3] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 1.

[4] أنظر: سهام عباسي، مرجع سابق، ص 14.

- كلاهما يشكل مرحلة مهمة من مراحل العملية الانتخابية، فالترشح يعد مرحلة من المراحل التحضيرية الممهدة للعملية الانتخابية، والانتخاب يمثل المرحلة المعاصرة لهذه العملية.

أما المحكمة الإدارية العليا في مصر فقد ذهبت في حكم لها بتاريخ 2000/12/7م، بأنه لا يوجد تلازم بين حق الانتخاب وحق الترشح، فالأصل في تنظيم حق الانتخاب هو الإباحة وليس التقييد، أما الترشح كولاية فالمبدأ فيه التقييد بالشروط والأوضاع المقررة، لهذا، فإن كان الحقان لا يستويان في التكييف القانوني الصحيح، فإنه لا يكون سائغاً التحدي بوجوب انسحاب كافة أوضاع التنظيم المقرر لحق الانتخاب بذاتها لتنظيم حق الترشح وشروط العضوية، فاختلاف الحقين يستدعي من الأحكام وما يتفق وصحيح تكييفه القانوني.[1]

المطلب الثاني: الفرق بين الانتخاب والاستفتاء

نتناول في هذا المطلب مفهوم الاستفتاء في الفرع الأول، وصور الاستفتاء في الفرع الثاني، ونخصص الفرع الثالث لبيان الاختلاف بين الاستفتاء والانتخاب، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء

يعد الاستفتاء أحد أهم الحقوق السياسية،[2] كما يعد أبرز أو أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة،[3] وأكثرها انتشارا، فقد أخذت به العديد من الدساتير كالدستور الفرنسي لعام 1958م، والدستور المصري الصادر في العام 2014م، بالإضافة إلى الدستور البحريني المعدل في العام 2002م. ويعد الاستفتاء من أهم وسائل المشاركة في الحياة السياسية. فما هو الاستفتاء؟

الاستفتاء لغةً: هو طلب الفتوى أو الرأي.[4]ويتفق الكثير من فقهاء القانون الدستوري والعلوم السياسية من أنه ليس هناك تعريف محدد لمصطلح الاستفتاء، حيث يذهب جانب كبير من الفقهاء إلى التوسع في تحديد مفهوم الاستفتاء الشعبي، بينما يذهب بعضهم الآخر إلى التضييق في تحديد معنى الاستفتاء الشعبي.[5]

والاستفتاء ينتمي بأصل نشأته إلى الديمقراطية شبه المباشرة تحديداً، فمن المسلم به أن الديمقراطية هي حكم الشعب نفسه بنفسه، ولقد لوحظ أن الشعب لا يزال يستطيع – رغم كثرته

---

[1] مشار إلى هذا الحكم لدى: د.مها على إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 151.
[2] د.شعبان أحمد رمضان، النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام 2012، دار الكتب القانونية، ص 211.
[3] أ.د.محمد رفعت عبدالوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، 215.
[4] فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء الشعبي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 1991، ص 15.
[5] أ.أحمد جمعة سرير، حقوق الإنسان السياسية في التشريع والوثائق الدولية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2014، ص 94.

العددية في الدول الحديثة – المساهمة مباشرة في الحكم إلى جانب نوابه، عن طريق وسائل متعددة أهمها الاستفتاء الشعبي.[1]

ويعرف رأي من الفقه الاستفتاء الشعبي بأنه: "هو عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وهو يسمح للمواطنين أنفسهم بالاحتفاظ بحق الفصل في بعض أمور الحكم وتجنب استحواذ نوابهم على كل السلطة السياسية".[2]

ويرى جانب من الفقه أنه: "يُقصد بالاستفتاء الأداة أو الوسيلة التي بمقتضاها يتم استطلاع رأي جمهور المُستفتين بشأن أمر ما، طبقاً للشروط والأوضاع المحددة في الدستور والقوانين واللوائح".[3]

كما ذهب جانب ثالث إلى تعريف الاستفتاء بأنه: "عبارة عن استطلاع رأي هيئة الناخبين حول موضوع معين قد يتمثل في مشروع قانون أو معاهدة دولية أو تعديل دستوري".[4]

وذهب رأي آخر لتعريف الاستفتاء الشعبي على أنه: "أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور، حيث يعرض هذا الأمر على الناخبين لأخذ أصواتهم بلا أو بنعم، أو بكلمة موافق أو غير موافق".[5]

وقد تبنى الدستور البحريني المعدل في العام 2002م الأخذ بتلك الصورة من صورة الديمقراطية شبه المباشرة بهدف إفساح المجال للشعب في المشاركة في السلطة، عبر استطلاع رأيه في بعض القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد.[6] وهو ما أوردته المادة (43) من الدستور بنصها على أن: " للملك أن يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وتنشر في الجريدة الرسمية".[7]

---

[1] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 78.
[2] د.ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 51.
[3] د.أحمد سليمان عبد الراضى محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 9.
[4] د.شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 265.
[5] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 281.
[6] د.شعبان أحمد رمضان، النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام 2012، دار الكتب القانونية، ص 212.
[7] يعد من أهم الاستفتاءات التي أجريت في مملكة البحرين الاستفتاء على ميثاق العمل الوطني يومي 14-15 فبراير 2001، والذي أسفرت نتيجته عن الموافقة على الميثاق بأغلبية ساحقة تقترب من حد الإجماع حيث بلغت نسبة الموافقة 98.4%.
للمزيد راجع في ذلك: د.محمدالمشهداني، ود.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 120، أ.صقر عيد فارس، الأبعاد التاريخية والقانونية لميثاق العمل الوطني، مرجع سابق، ص 48.

كما نص على ذلك الدستور المصري لسنة 2014م في المادة (157) على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يدعوا الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور.

وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، وجب التصويت على كل واحدة منها".[1]

وأكد على ذلك الدستور الفرنسي لسنة 1958م في المادة (11) بالقول أنه: " يجوز لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين يُنشر في الجريدة الرسمية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة دون ان تتعارض مع الدستور قد ترتب آثاراً على سير المؤسسات ....".[2]

وتتجلى أهم خصائص حق الاستفتاء في أن المشاركة الاستفتائية ذات طبيعة عامة وسيادية، حيث أن تطبيقها يكون مقصوراً على المسائل المتعلقة بالشؤون العامة والتي تهم وتشغل كل الشعب، وذلك بالنظر لما تكتسبه من أهمية سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وأبعاد استراتيجية، كما أن المشاركة الاستفتائية هي مشاركة مباشرة بمعنى أنها تقوم في جوهرها على تمكين كل مواطن يتمتع بأهلية التصويت من المشاركة المباشرة في بعض المسائل الجوهرية المتعلقة بالشؤون العامة لبلاده، ومن ثم فإن المواطنين يكونون سلطة تأثير قوية ومباشرة على مجريات الأمور السياسية، وأخيراً محدودية الإجابة في المشاركة الاستفتائية بالموافقة أو الرفض، والطبيعة المؤقتة الجزئية للمشاركة الاستفتائية، حيث إن تطبيقه لا يجري بشكل مستقر ومستمر وفي كل المسائل المتعلقة بالشأن العام.[3]

لذا يعتبر الانتخاب والاستفتاء الشعبي – من وجهة النظر الدستورية – الوسيلتين المعبرتين عن سيادة الشعب وإرادته. لذلك فالصلة وثيقة بينهما ذلك لأنهما ينطلقان من مشكاة واحدة تلك هي سلطة التصويت التي تمثل وسيلة التعبير عن السيادة في الدولة. سواءً عن طريق إسناد السلطة، ويتحقق ذلك في الانتخاب أو عن طريق ممارسة السلطة، ويتحقق ذلك في الاستفتاء الشعبي.[4]

---

[1] أنظر: المادة 157 من الدستور المصري لسنة 2014.
[2] أنظر: المادة 11 من الدستور الفرنسي لعام 1958.
[3] للمزيد حول خصائص المشاركة الاستفتائية أنظر؛ أ.أحمد جمعة سرير، حقوق الإنسان السياسية في التشريع والوثائق الدولية، مرجع سابق، ص 95-97.
[4] د.مها على إحسان العزاوي، المرجع نفسه، ص 55.

الفرع الثاني: صور الاستفتاء

تتعدد صور الاستفتاء وتتعدد تقسيماته بحسب الرؤية التي يُنظر إليه منها؛ فينقسم من حيث موضوع التصويت إلى ثلاثة أنواع هي: الاستفتاء الدستوري، والاستفتاء التشريعي، والاستفتاء السياسي، وأما من حيث وقت استعماله فينقسم إلى: استفتاء سابق، حيث يستفتي الشعب في موضوع القانون قبل إقراره من البرلمان، وإلى استفتاء لاحق، حيث يؤخذ رأي الشعب في مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان، وكذلك من حيث وجوبه، أي من حيث مدى الالتزام قانوناً بإجرائه، فينقسم إلى؛ استفتاء إجباري ينص الدستور على وجوب إجرائه، واستفتاءٍ اختياري، وفيه يجعل الدستور إجراء الاستفتاء متروكاً لمشيئة الحكومة أو البرلمان. وأخيراً من حيث قوته القانونية فينقسم إلى: استفتاء ملزم، واستفتاء غير ملزم أو استشاري.[1]

هذا وقد أخذت الدساتير العالمية والدساتير العربية بالاستفتاء الشعبي بنسب متفاوتة وحالات معينة ومختلفة، ويرى جانب من الفقه أن الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الشعب، قد تبنت الاستفتاء الشعبي بشكل واضح وملموس في مسائل ومواضيع مختلفة، أما الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الأمة فقد رفضت في أغلبها الأخذ بالاستفتاء الشعبي.[2]

الفرع الثالث: الاختلاف بين الاستفتاء والانتخاب

يمكن إيجاز أهم الاختلافات الأساسية بين الاستفتاء والانتخاب فيما يلي:[3]

1- في الانتخاب يعطي الناخبون أصواتهم للأشخاص، وفي الوقت نفسه للأفكار (البرامج) في حالة الأخذ بنظام القائمة، بينما في الاستفتاء يعرض موضوع من المواضيع على هيئة المشاركة لإبداء رأيهم فيه.
2- الانتخاب له طرق كثيرة يمكن الاختيار من بينها، بعكس الاستفتاء الذي يوجد فيه نظام وحيد هو الإجابة بنعم أو لا على السؤال المطروح.
3- الانتخاب يمكن أن يحدث فيه إعادة بين المرشحين، أما الاستفتاء فلا إعادة فيه.
4- يتميز الانتخاب بالطابع المحلي للتصويت، بمعنى أن الناخب يدلي بصوته في نطاق دائرة انتخابية معينة، بينما الاستفتاء يلغى فيه ذلك الطابع المحلي، حيث تتلاشى أهمية

---

[1] للمزيد حول صور وأنواع الاستفتاء أنظر؛ د.مها على إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 82، ود.أحمد سليمان عبدالراضى محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 9، وأ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2017، ص 234. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 281.

[2] أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 237.

[3] للمزيد أنظر في ذلك؛ د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 52-54. د.ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية، مرجع سابق، ص 111،103.

الموطن الانتخابي لأن الأمر يتعلق بمسألة واحدة في كل الدولة لا تختلف من دائرة إلى أخرى، أو إقليم لآخر.

5- الاستفتاء يكون خيار الناخب فيه سهلاً إذا كان موضوع الاستفتاء مما يمكن رده إلى سؤال بسيط وقابلاً للإجابة عليه بكلمة نعم أو لا، بينما اختيار الناخب في حالة الانتخاب يكون أصعب منه في حالة الاستفتاء لأن الناخب يختار المرشح إما بناءً على برنامجه، وإما بناءً على شخصه وكلاهما صعب. وبالرغم من وجاهة هذا القول، إلا أنه لا يمكن إنكار ما يتطلبه الاستفتاء من ثقافة ووعي سياسي أكثر مما يتطلبه الانتخاب، ذلك أن استخدام الاستفتاء في وسط لم تتهيأ فيه التربية السياسية يؤدي إلى مساوئ كثيرة.[1]

المطلب الثالث: صور حق الانتخاب

إن تحديد عدد الناخبين المتمتعين بحق الانتخاب والذين يحق لهم التصويت في الانتخابات والاستفتاء يختلف من نظام إلى نظام، وعليه سنتناول في هذا المطلب صور حق الانتخاب في فرعين: نبين في الفرع الأول نظام الاقتراع المقيد، ونخصص الفرع الثاني لبيان نظام الاقتراع العام، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الاقتراع المقيد

يقوم نظام الاقتراع المقيد على ضرورة توافر أحد شرطي الثروة أو الكفاية العلمية في الناخب، فيشترط الدستور أو قوانين الانتخاب أن يكون الناخب على قسط من النصاب المالي أو على درجة معينة من التعليم.[2]

ويعد الاقتراع المقيد نتيجة رئيسة لأفكار النظرية التي ترى في الانتخاب وظيفة يحدد القانون شروط الكفاءة والمقدرة فيمن يباشرها نيابة عن الأمة صاحبة السيادة، ومن ثمَّ، فإنه يجوز للمشرع تنظيم الاقتراع بما يتلاءم ومقتضيات المصلحة العامة للدولة، ويناسب طبيعة القوة السياسية والاجتماعية القائمة فيها باستبعاد بعض الطوائف من المشاركة السياسية أو منحها لفئات المواطنين الذين يملكون القدرة على حسن الاختيار، وخدمة المصالح العامة للأمة.[3]

---

[1] صبع عامر، مرجع سابق، ص 39.
[2] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 271.
[3] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 123.

كما يعتبر جانب من الفقه[1] أن القيود الواردة على الحق في الاقتراع سابقة على ظهور نظرية سيادة الأمة، حيث تمثلت أولى تلك القيود على الإطلاق في قيد الجنس حيث لم يقتصر الحق في الانتخاب في بادئ الأمر على الرجل فحسب، بل امتد حتى في نطاق أنظمة الحكم المباشر ليشمل حرمان النساء من كافة الحقوق السياسية أو المشاركة بأي قدر ولو ضئيل من المساهمة في الشئون العامة. ثم تطورت تلك القيود لتشمل بالإضافة إلى الجنس قيوداً أخرى تراوحت في مداها من مجتمع لآخر، إلا أن أبرزها كان يدور حول النصاب المالي والكفاءة العلمية، ثم أخيراً في العرق، أو الطبقة، أو الانتماء لاتجاه سياسي معين.

وعليه، سوف نسلط مزيداً من التوضيح على أهم هذه القيود التي تتنافى مع الاقتراع العام، وذلك على النحو التالي:

أ- شرط النصاب المالي

القيد الخاص بالنصاب المالي هو قيد قديم عرف في مجتمعات روما القديمة في عهديها الملكي والجمهوري، حيث كثيراً ما كان يتوقف نصيب أي شخص من المساهمة في الحياة العامة على ما يمتلكه من مال أو ما يدفعه من ضرائب. وقد انتقل هذا القيد إلى الكثير من دساتير الدول القومية الحديثة والتي دأبت على عدم الإقرار لمواطنيها من الرجال بالحق في الاقتراع إلا إذا كان هذا المواطن حائزاً لنصابٍ مالي يتم تحديده سلفاً من قبل سلطات الدولة، وهذا النصاب المالي كان يراعي عند تقديره عدة أمور تتمثل في:

- مدى ما كان يملكه أو يحوزه الفرد من عقارات سواءً أكان في هيئة أراضٍ زراعية، أو مساكن، أو حدائق، أو مزارع، أو يعود عليه دخل منها.
- مدى ما يساهم به الفرد من ضرائب للخزينة العامة.[2]

وقد دافع بعض أنصار نظام النصاب المالي عنه بقولهم:[3]

1- إن من يعير الشئون العامة كثيراً من اهتماهم هي طبقة الملاك دون المعدمين، كما وأنه يصعب التأثير على أفراد الطبقة الموسرة، وذلك على عكس أفراد الطبقة المعدمة إذ يمكن شراء أصواتهم بسهولة لعوزهم وحاجتهم.

---

[1] د.عفيفي كامل عفيفي، الإنتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 464.

[2] د.عفيفي كامل عفيفي، الإنتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، المرجع نفسه، ص 467-468.

[3] للمزيد أنظر في ذلك: د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 272. ود.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 25.

2- إن الثروة قرينة على الكفاءة والمعرفة، الأمر الذي يخلق من أصحابها شخصيات ذوي استعداد سياسي.

3- توجب العدالة الأخذ بنظام النصاب المالي، إذ الأغنياء وحدهم وهم دافعوا الضرائب يتحملون أخطاء الحكومة، ومن ثمَّ يجب إعطاؤهم حق الحكم تبعاً للقاعدة الشهيرة، حيث توجد المسئولية توجد السلطة.

4- إن شرط النصاب المالي يطهر الناخبين من الغوغاء والسرقة، وهم فئة لا يعنيها السياسة لا في قليلٍ ولا في كثيرٍ.

5- إن الأخذ بشرط النصاب المالي يضمن جدية عملية الإنتخاب، لأن الناخبين سيهتمون باختيار من سيتولون الحكم، بحكم حرصهم على أموالهم وثرواتهم، وذلك بعكس الطبقات التي لا يتوافر لها شرط النصاب المالي، حيث لا يوجد لديها أي اهتمام بالانتخاب.[1]

وكان النظام الانتخابي بشرط النصاب المالي قد استقر في الولايات المتحدة الأمريكية في شكل حرمان الأشخاص الذين لا يملكون موارد كافية من حق الانتخاب، أو اشتراط دفع رسم انتخابي معين، وذلك بهدف أساسي هو حرمان السود في الولايات المتحدة من حق الانتخاب.[2]

بيد أن تلك المبررات لا تنهض حجة مقنعة لحرمان الفقراء من التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة، ذلك أنها ليست في الواقع سوى ستار لإخفاء رغبة الأغنياء في تركيز السلطة في أيديهم، وجعلها حكراً عليهم، فضلاً عن خشيتهم من صيرورة الأمر بِيَد الغالبية الشعبية الفقيرة حال تقرير الحق في التصويت لعموم المواطنين، كما أنها تتصادم مع مبادئ الحرية والمساواة بين جموع أبناء الوطن الواحد.[3]

وعليه، فإن ما استند إليه هذا الفقه من أدلة في شأن تقرير الأخذ بشرط النصاب المالي ما لبث أن هوى أمام تيار الديمقراطية الجارف، وأمام مطالبة الأفراد بالحقوق الانتخابية والاشتراك بصفة عامة في مباشرة مظاهر الحكم، ولا يمكن الدفاع عن هذه النظرية، لأن المواطنين جميعاً يتحملون آثار القرارات الحكومية بحياتهم وحرياتهم وأشخاصهم، ولذلك فليس من المقبول أن يحصر إختيار الحاكمين بأولئك المحظوظين من أصحاب الثروة.[4]

---

[1] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2006، ص 228.

[2] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع نفسه، ص 229.

[3] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 26.

[4] د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، مطبعة الداودري، 1984،1985، ص 211. مشار إليه لدى هلا محمد زكي أبودان، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة العلوم التطبيقية، 2010، ص 24.

كما أنه ليس من الحكمة أو العدل حرمان غير الأغنياء أو النبلاء من المشاركة في الانتخابات، ذلك لأن الغني أو المولود في طبقة معينة ليس دليلاً على الكفاءة ولا دخل للإنسان في أي منها، لأن الله سبحانه وتعالى هو الرزّاق العليم الذي فضل بعض الناس على بعض في الرزق.[1]

ب-شرط الكفاءة العلمية

دأبت كثير من الدول على تقييد الحق في الاقتراع بضرورة أن يتوافر لدى الناخب كفاءة علمية معينة يختلف مداها من دولة لأخرى بحسب الغرض الذي تتغياه من تقريره.[2]

بينما ذهبت بعض الدساتير إلى التخفيف من حدة المؤهل العلمي[3] باشتراطها في الناخب قدراً من الثقافة والعلم يضيق ويتسع بحسب الغرض المراد تحقيقه، ويتلاءم مع الأوضاع الثقافية والتقدمية للمجتمع، ففي البلاد التي تنتشر فيها الأمية تصبح المشاركة السياسية من قبل الأميين بعيدة المنال، أو تتم على غير صورتها الحقيقية، لذلك، فإن قوانين هذه البلاد تنص على ضرورة معرفة الناخب للقراءة والكتابة حتى يتمكن من المشاركة في التصويت، ومؤدى ذلك استبعاد الأميين من المشاركة فيه.[4]

وقد انتقد بعض الفقهاء تمتع الأمي بحق الإنتخاب وبخاصة إذا لم يكن يشترط فيه نصاب مالي معين، بقولهم أن من الإسراف الاعتراف لمن هم براء من العلم والمال بالحقوق السياسية، ولذلك فرقت بعض الدول بين المتعلم والأمي فاشترطت في الناخب الأمي سناً أكبر من سن الناخب المتعلم لتعوض خبرة سنه النقص الناتج عن انعدام تعليمه.[5]

وقد دافع جانب من الفقه[6] عن فكرة حرمان الأميين من حق الانتخاب، ويرى أن اشتراط مستوى ثقافي فيمن يشارك في الحياة السياسية لا يعد افتئاتاً على الديمقراطية، ولا ينطوي على مساس بعمومية الاقتراع، وذلك لما يلي من الأسباب:

---

[1] د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2007م، ص 158.

[2] د.عفيفي كامل عفيفي، الإنتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 471.

[3] والحقيقة أن قيد الكفاءة أو المؤهل العلمي رغم تعارضه مع المبدأ الديمقراطي الذي يُسوي بين المواطنين في المجال السياسي، لم يكن دائماً هدفه التضييق من هيئة الناخبين أو المُستفتين، إذ كان الغرض منه في كثير من الأحيان التخفيف من آثار تقييد التصويت بقيد النصاب المالي، كما هو الشأن بالنسبة لفرنسا في ظل دستور سنة 1830م؛ إذ كان يتم إعفاء من بلغ درجة علمية معينة، كالعلماء أعضاء الأكاديمية، والضباط المتقاعدين من شرط النصاب المالي، كذلك الشأن بالنسبة للدستور المصري لعام 1930م الذي كان يشترط في ناخبي الدرجة الثانية استيفاء نصاب مالي محدد، إلا أنه أجاز إعفاء ذوي الكفاءة الخاصة من هذا الشرط، وقد حدد قانون الانتخاب هذه الكفاءة بالحصول على شهادة الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها. (أنظر في ذلك: د.أحمد سليمان عبد الراضى محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 27).

[4] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 134.

[5] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 273.

[6] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 139-152.

1- لا تعارض بين قاعدة المساواة وبين استبعاد الأميين من المشاركة، لأن تطبيق هذه القاعدة يمنع المساواة بين المواطنين فيما يتمتعون به من مواهب وملكات شخصية تتفاوت من واحد لآخر، فالمساواه المطلقة إحدى ضروب الخيال، لأن التسوية الكاملة بين الأفراد دون مراعاة لتباين ظروفهم وأحوالهم هي في الواقع إخلال بقاعدة المساواة، وإذا كانت المساواة في المراكز القانونية مرهونة بتوافر شروطها، فإن إختلاف الملكات والقدرات الشخصية للمواطنين توجب التمييز بينهم. وبناءً على ذلك يكون التمييز بين المتعلم والأمي – في الحدود التي يستلزمها هذا التمييز – هو إعمال لقاعدة المساواة وليس إهمالاً لها، والله سبحانه وتعالى لم يسو في خلقه بين الذين يعلمون والذين لا يعلمون، ولم يجعل التفاضل بين الناس إلا على أساس العلم والتقوى. قال تعالى: " قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون".[1]

2- إن منح حق المشاركة في الحياة السياسية لجميع المواطنين الذين بلغوا سن الرشد السياسي في الدول النامية دون مراعاة المستوى العلمي أو الثقافي للناخب من أجل المسايرة المحضة للدول الغربية والتي باتت خطورة الأمية فيها محدودة للغاية، هو أمر سابق لأوانه في البلاد النامية والتي تتفشى فيها الأمية. كما أن منح الأميين حق التصويت وفقاً للاقتراع العام، ليس إلا حشداً وتعبئة لجماهير الأميين الغفيرة والوفيرة للتصويت في تشييع جنازة الديمقراطية إلى مثواها الأليم.

3- إنه لا يمكن الربط بين منح حق التصويت والاهتمام بالحياة العامة، إذ أن منح ذلك الحق وحده لا يصلح كوسيلة من وسائل تربية الشعب سياسياً، ما لم يتوج بقدرة المواطن ورغبته في تفهم ما يدور حوله من أحداث، وإلا كان ذلك تفريغاً للتصويت من مضمونه الحقيقي. فحق التصويت هو نتيجة للنضج السياسي وليس سبباً له، أو هو على الأقل أحد العوامل التي ينبغي أن تتضافر معه عوامل أخرى لتربية المواطن سياسياً.

ومن جانب آخر لا يتفق بعض الفقه[2] مع ما ذهب إليه الرأي السابق من ضرورة توافر شرط الكفاءة العلمية، وذلك للأسباب التالية:

1- أما بالنسبة لما قيل من عدم وجود ثمة تعارض بين حرمان الأميين من الحق في الاقتراع ومبدأ المساواة، نقول أن هذا القول أقل ما يوصف به بأنه غير منصف ولا يتعدى لأن يكون حيلة قانونية لتبرير حرمان الأميين من حقوقهم السياسية التي كفلها الدستور والمواثيق الدولية وتمثل ردة إلى غياهب الماضي المظلم. فهل يتفق مع الإنصاف الذي

---

[1] سورة الزمر، آية رقم 9.

[2] أنظر: د.حسن البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2000، ص 720- 723. ود.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 477-480.

هو جوهر المساواة أن يتم حرمان من تفرغ لظروف معينة للعمل من أجل توفير قوت نفسه وعائلته من حق الاقتراع لاشك في أن هذا الأمر لا يخلو من ظلم بين غير خاف على ذوي الألباب.

2- لا وجه للخلاف في أنه كلما ارتفع مستوى الناخب كلما زاد إدراكه وحسن اختياره للمرشحين، كما أنه لا خلاف على أن معرفة القراءة والكتابة هي الحد الأدنى الواجب توافره في هذا الخصوص، إلا أنه من الناحية الأخرى فلما كان جانب الحق يغلب على جانب الوظيفة بالنسبة لحق الانتخاب فهو أساساً أحد الحقوق والحريات العامة التي يجب كفالتها للمواطن لمحض كونه مواطناً ناهيك عن تمتعه بأية مزايا أخرى أو توافر شروط خاصة فيه ولو كان من بينها شرط إجادة القراءة والكتابة وإلا لكان من الواجب التقرير بأن من شروط المواطنة ذاتها أن يجيد الشخص القراءة والكتابة أو يعرفها على الأقل – فإن ذلك يقتضي كفالة هذا الحق للمواطن لمجرد كونه مواطناً.

3- لا يمكن للناخب دون ممارسة اشتراكه في الشئون العامة عن طريق الاقتراع أن يكتسب خبرة سياسية لمفاضلته بين مرشح وآخر أو حزب وآخر يخلق ويربي فيه الوعي السياسي، فالتربية أو الوعي السياسي لم تكن سابقة على وجود الاقتراع العام. كما يقرر بحق بارتلمي إنما الممارسة الديمقراطية المطردة هي التي تنمي الشعور بأهمية الديمقراطية والاقتراع، ومن ثم خلق وعي سياسي لا يمكن تحقيقه إذا كان شرطاً مسبقاً لمزاولة حق الاقتراع، ودليلنا في ذلك ما حدث في الدول الرائدة العريقة في الديمقراطية، حيث عمدت الممارسة المتكررة لحق الاقتراع إلى القضاء ولو بصورة تدريجية على ما يكتنف العملية الديمقراطية من أوجه نقص أو عيوب، ومن ثم ساهمت إلى حد بعيد في خلق وعي سياسي ورأي عام قوي، لا تستطيع أي حكومة في الوقت الحاضر التغاضي عنه وعدم موائمة رغباته وتحقيقها.

ويتضح مما سبق أن الشرطين اللذين سبق توضيحهما أعلاه، يجمع الفقه على اعتبارهما من الشروط المقيدة لحق الناخب في ممارسة حقوقه السياسية بالمشاركة في الحياة السياسية لبلده، ولعل اشتراط المشرع شروطاً مقاربة للشرطين السابقين، تعد مخلة بمبدأ الاقتراع العام الذي تأخذ به معظم الدول الديمقراطية في عصرنا الحالي، وقد تكون هذه الشروط خاصة باختلاف الدين والعقيدة أو الجنس، أو الصفة الوظيفية، فضلاً عن اختلاف الأصل أو العرق أو اللون، كحرمان السود الزنوج مثلاً من حق الانتخاب في جنوب أفريقيا، أو الانتماء السياسي لحزب معين، أو لتيار سياسي مغاير للنظام في الدولة، أو كل شرط يؤدي إلى حرمان فئة من

المواطنين من ممارسة حقها الانتخابي بصورة دائمة، ويؤدي إلى تفكيك دائرة الشعب والمشاركة في الحياة السياسية.[1]

الفرع الثاني: الاقتراع العام

يُقابل الاقتراع المقيد الاقتراع العام، ويُقصد به ذلك النظام الذي يقرر حق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة لكافة المواطنين دون تمييز بينهم، بمقتضى ضوابط وشروط عامة تنظم ممارسة هذا الحق.[2]

وقد اتجهت الدول الديمقراطية عقب الحرب العالمية الأولى نحو الأخذ بالاقتراع العام، لأنه يسمح باشتراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في ممارسة حق التصويت، فضلاً عن أنه يضمن مساواة جميع المواطنين في ممارسة الحياة السياسة.[3]وقد تسابقت معظم الدول الأوروبية إلى الأخذ به وتطبيقه خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، من أجل إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في عملية إسناد السلطة في هذه الدول الديمقراطية.[4]

كما أن نظام الاقتراع العام لا يقيد حق الانتخاب بالوراثة ولا يشترط في الناخب أحد الشرطين السابقين أي الثروة أو التعليم،[5] إلا أن نظام الاقتراع العام وإن كان يتنافى وتقرير أحد شرطي التعليم والنصاب المالي، فإنه لا يتنافى وتقرير قيود أخرى. والقول بغير ذلك يؤدي إلى اعتبار الانتخاب حقاً مقرراً لجميع أفراد الشعب وهو ما لا يمكن القول به.[6]

ويعرف جانب من الفقه الاقتراع العام على أنه هو حق المشاركة في الحياة السياسية من خلال التصويت وإبداء الرأي في الانتخابات والاستفتاءات العامة التي يدعى إليها المواطنون وفقاً للسمات الدستورية التي يتصف بها هذا الحق، ولا يعني ذلك المطابقة التامة بين الشعب بمفهومه الاجتماعي ومفهومه السياسي، حيث لا يترتب على تقرير ذلك الحق منح المشاركة لكل فرد في المجتمع، بل تتفق كل الديمقراطيات المعاصرة على ضرورة تدخل المشرع لتنظيم ممارسة ذلك الحق، ووضع القيود أو الشروط اللازمة لاستخدامه أو استبعاد بعض الطوائف من ممارسته وفقاً للصالح العام للدولة.[7]

---

[1] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 51.
[2] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 31.
[3] د.محمد فرغلي محمد علي، مرجع سابق، ص 143.
[4] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، 2006، مرجع سابق، ص 230.
[5] د.حسن محمد هند، مرجع سابق، ص 20.
[6] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 271.
[7] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 112.

وقد درج الفقه على إعطاء الاقتراع العام مدلولين أحدهما إيجابياً وثانيهما سلبياً فالمدلول الإيجابي من مؤداه ضرورة أن يمنح الحق في الاقتراع لأي مواطن يبلغ سنوات معينة من العمر يعرف بسن الرشد السياسي الذي يختلف تقديره من دولة لأخرى، وذلك كقاعدة عامة على ألا يجوز استبعاد أو حرمان أي مواطن من هذا الحق إلا بصفة استثائية وفي الأحوال التي يقررها القانون.[1]

بينما يشير المدلول السلبي – كما يقول فيدل – عند تعريفه للاقتراع العام بطريقة سلبية على أنه الاقتراع الذي لا يستبعد فيه أي شخص بسبب ثروته، أو دخله، أو مولده، أو أصله، أو تعليمه، أو جنسه.[2]

ومن كل ما سبق نخلص إلى أن الاقتراع العام هو الذي لا يحرم أي مواطن من ممارسة حق الانتخاب والاستفتاء بسبب الفقر، أو الجهل، أو اختلاف اللون، أو الجنس، أو العرق، أو الدين، أو المذهب، أو الصفة الوظيفية، فكل هذه الشروط تخل بمبدأ الاقتراع العام.

إلا أنه يمكن تصور وجود شروط معينة في الناخب موضوعية ومنطقية لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام التي يراها غالبية الفقهاء مخلة بمبدأ الاقتراع العام، والتي سنوضحها لاحقاً بإسهاب عند الحديث عن ضوابط ممارسة حق الانتخاب في الفصل الثاني، وهي الجنسية، والسن، والأهلية الأدبية، والعقلية، والقيد في جدول الناخبين.[3]

ويرى جانب من الفقه أن الأخذ بمبدأ الاقتراع له عدة مزايا[4] نبينها على النحو التالي:

1- إن نظام الاقتراع العام يؤدي إلى تقرير حق الانتخاب لأكبر عدد ممكن من الشعب، ويؤدي تبعاً لذلك إلى التقريب بين مفهوم الشعب كحقيقة سياسية ومفهوم الشعب كحقيقة اجتماعية.
2- كما يؤدي نظام الاقتراع العام إلى إقرار المبدأ الديمقراطي بتحقيقه قاعدة المساواة بين المواطنين دون تمييز بينهم بسبب الثروة أو التعليم.
3- يبعث نظام الاقتراع العام روح الاهتمام بالشئون العامة لدى الأفراد، وينمي فيهم روح الوطنية، ويوقد فيهم الشعور بالثقة والكرامة.
4- ليس صحيحاً على الإطلاق ما ادعاه انصار مبدأ الاقتراع المقيد من أن اشتراط الثروة أو التعليم للتمتع بالحق الانتخابي يؤدي إلى حصر طائفة الناخبين في فئة ممتازة من حيث

---

[1] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 483.
[2] أنظر: د.سعاد الشرقاوي، ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 18.
[3] أنظر: لاحقاً الفصل الثاني من هذه الدراسة، الموظف العام وممارسة حق الانتخاب، ص 87.
[4] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 278.

الكفاية والدراية بالشئون السياسية، فهذا القول يعوزه الدقة والمنطق، فبالنسبة للثروة فإنه لا يمكن التسليم بأن المال دليل على كفاية ودراية صاحبه بالشئون السياسية، أما بالنسبة للتعليم فنسارع بالقول بأنه ليس المطلوب في الناخب معرفة علمية أو قدراً معيناً من الثقافة، بل المطلوب هو مجرد فهم للاتجاهات السياسية العامة. وهذا الفهم لا يرتبط بحصول الشخص على درجة علمية معينة أو على قدر محدد من الثقافة.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لحق الانتخاب

اختلف الفقهاء حول تحديد الطبيعة القانونية للانتخاب، وقد ظهرت عدة اتجاهات لتحديد هذه الطبيعة، وعليه سنتناول في هذا المبحث بيان هذه الاتجاهات في خمسة مطالب؛ نخصص المطلب الأول منها لبيان وجهة نظر من يرى تكييف أن الانتخاب هو حق من الحقوق الفردية، والمطلب الثاني للرأي القائل بأن الانتخاب يعتبر وظيفة، بينما نناقش في المطلب الثالث الرأي الذي يجمع بين هذين الاتجاهين معاً، وقرر بأن الانتخاب حق ووظيفة، ونعرض في المطلب الرابع رأي من يعتبر الانتخاب عبارة عن سلطة قانونية، وأخيراً نخصص المطلب الخامس للرأي القائل باعتبار الانتخاب حقاً سياسياً، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الانتخاب حق شخصي

ذهب هذا الاتجاه إلى أن الانتخاب بوصفه وسيلة ديمقراطية لإسناد السلطة في الدولة، هو حق من الحقوق الفردية يثبت لكل مواطن في الدولة، ومعنى ذلك أنه من الحقوق الشخصية، أي أنه لصيق بوجود الإنسان ومرتبط به، ومن ثم هو حق طبيعي سابق على وجود الدولة، ولا يجوز حرمان الفرد منه وإن جاز تنظيمه بقواعد قانونية.[1]

إن وجهة النظر هذه ناتجة عن الأخذ بمبدأ سيادة الشعب وما يترتب عليها من نتائج، باعتبار أن مضمون سيادة الشعب يقوم أساساً على أن كل فرد يملك جزءًا من السيادة، وأن الانتخاب هو إحدى طرق ممارسة هذه السيادة.[2]

النتائج المترتبة على اعتبار الانتخاب حقاً شخصياً:

1- يترتب على الأخذ بهذه النظرية تقرير الاقتراع العام، وبناءً عليه لا يجوز حرمان أي مواطن من الانتخاب استناداً لشروط استثنائية كالحد الأدنى من التعليم، أو النصاب

---

[1] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2013، ص 16.

[2] أنظر: د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النضهة العربية، 1999، ص 215، وأ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 245.

المالي، أو الانتماء إلى طبقة اجتماعية معينة. أما إذا كانت هناك شروط فيجب أن لا تتعدى الشروط التنظيمية كشرط الجنسية والسن والأهلية.[1]

2- اعتماد مبدأ التصويت الاختياري، فما دام الانتخاب حقاً فلا يجوز عندها إجبار المواطنين على ممارسته، كما لا يجوز فرض عقوبة كجزاء للامتناع عن التصويت، ومعظم دول العالم تنحى هذا المنحى.[2]

3- يترتب على اعتبار الانتخاب حقاً شخصياً، أن تسري عليه جميع أعمال التصرف كالبيع والهبة والتنازل.[3]

4- إن الأخذ بهذه الفكرة يؤدي إلى نتيجة، وهي أن هذا الحق يولّد مركزاً خاصاً ذاتياً، وبالتالي لا يمكن تعديله أو المساس به إعمالاً لقاعدتي احترام الحقوق المكتسبة وعدم رجعية القوانين، ولا شك في أن هذه النتيجة لا يمكن قبولها، فالمشرع (الدستوري أو العادي) يجب أن يكون في مقدوره تعديل حق الانتخاب والتغيير في مضمونه وفي شروط استعماله، وفقاً لما تمليه مقتضيات الصالح العام، ولا يمكن أن يقف في سبيل تعديل حق الانتخاب ادعاء بحق مكتسب.[4]

ويؤخذ على هذا الرأي أنه يؤدي إلى عزوف الناخبين وامتناعهم عن الإدلاء بأصواتهم لأسباب قد تكون لعدم اقتناعهم بالعملية الديمقراطية برمتها، أو عدم تفاعلهم مع المجتمع، أو لتكاسلهم عن الإدلاء بأصواتهم، وكذلك يؤدي إلى إمكانية التنازل عن هذا الحق، وهذا يؤدي بدوره إلى الإخلال بالعملية الانتخابية، والديمقراطية بكاملها، لأنه في هذه الحالة سيقوم الأغنياء بشراء هذا الحق ويستخدمونه لصالحهم،[5] بالإضافة إلى ذلك، فإن المشرع حر في وضع الشروط والضوابط التي يحدد في ضوئها تكوين هيئة الناخبين، وذلك في ضوء ما تملي عليه الظروف السياسية للبلاد،[6] الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة الأخذ بهذا الاتجاه.

---

[1] أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 246.

[2] سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، ص 41. ود.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 225.

[3] زكريا محمد المرسي المصري، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص 156.

[4] د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 219.

[5] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 35.

[6] د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 195.

المطلب الثاني: الانتخاب وظيفة

يذهب أنصار هذه النظرية إلى أن الانتخاب وظيفة أو اختصاص، وتتلاقى هذه النظرية مع مبدأ سيادة الأمة، وهو الاتجاه الذي ساد في الجمعية التأسيسية التي عُهد إليها بوضع دستور 1791م في فرنسا، فالأمة شخص معنوي متميز عن الأفراد المكونين للأمة، وسيادة هذا الشخص غير قابلة للتجزئة، ومن ثم لا يجوز لأي فرد من أفراد الأمة أن يدعي أن له جزءاً من السيادة.[1]

وبالتالي، فإن سلطة الانتخاب لا تمنح للأفراد لأنهم أصحاب سيادة، ولكن بصفتهم مُلزمين باختيار النواب الممثلين لهم ضمن مجموع واحد يعبر عن إرادتهم، ويحقق مصالحهم.[2] وهم إذ يمارسون عملية الاختيار هذه، فإنهم لا يمارسون حقاً شخصياً لهم، وإنما يمارسون وظيفة، وبالتالي لا تُعطى هذه الوظيفة إلا للأجدر والأكثر كفاءةً، فينحصر ذلك في فئات قليلة من الناس، ولابد عندها من توافر شروط معينة في الناخبين لضمان حسن أدائهم لوظيفتهم. [3]

وعليه يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس إلا وظيفة إجتماعية، يمارسها الأفراد داخل الدولة، ويلتزم بممارستها مثله في ذلك كالموظف الذي يعين في وظيفة عامة يلتزم بمباشرة أعبائها. وبالتالي، فإن الانتخاب ليس حقاً ذاتياً لكل مواطن، وإنما وظيفة تمنحها الدولة لكل من تتوافر فيه شروط معينة، يتولى المشرع تحديدها سلفاً، وقد يتشدد المشرع في هذه الشروط، فيصبح الانتخاب مقيداً، وقد يتساهل في مثل هذه الشروط فيصبح الانتخاب عاماً.[4]

النتائج المترتبة على اعتبار الانتخاب وظيفة:[5]

1- **تقرير مبدأ الاقتراع المقيد**؛ فبما أن هيئة الناخبين تمارس وظيفة، فيتحتم أن تكون هناك شروط محددة لممارسة هذه الوظيفة، فيحق للمشرع تقييد حق الانتخاب بشروط تتعلق بالكفاءة العلمية أو النصاب المالي، ويقتصر الانتخاب فقط على من تتوافر فيه هذه الشروط.
2- **تقرير مبدأ الانتخاب الإجباري**؛ بمعنى أنه يجوز للأمة أن تلزم الناخبين على الإدلاء بأصواتهم باعتبار أن من صفات الوظيفة وجوب إلزامية أدائها، ومن ثم فرض الجزاء على من يتخلف عن القيام بذلك.

---

[1] د.محمد فرغلي محمد علي، مرجع سابق، ص 135.
[2] أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 244.
[3] حمدية عباس محمد، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الوطني في العراق – دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية- رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2001، ص 46.
[4] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 19.
[5] سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص 43. د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، 2006، مرجع سابق، ص 226.

ويؤخذ على هذا الرأي أن المشرع – في الدول الآخذة بهذا المبدأ – غير ملزم بتوسيع قاعدة الناخبين. ومن الممكن تقييد حق الانتخاب وممارسته بقيود مجحفة مثل الكفاءة المالية أو الكفاءة العلمية أو جعل الانتخاب عاماً وغير مشروط بأي شروط مجحفة، كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، فالانتخاب إجباري ويعاقب كل من لم يدل بصوته بغرامة لا تقل عن مائة جنيه، ومع ذلك تأخذ بنظام الانتخاب العام.[1]

كما ينتقد جانب من الفقه هذا الرأي استناداً إلى أن المصلحة العامة تتحقق عند منح الانتخاب لكل من توافرت فيه الشروط العامة في الانتخاب، دون قصرها على فئة من يملكون قدراً من الثروة أو التعلم، والقول بأن الانتخاب يعد وظيفة يجب تأديتها من قبل الناخبين يخل بمبدأ الحرية في الانتخاب، والذي يمثل ضمانة لابد من توافرها لأجل ضمان نزاهة الانتخابات.[2]

المطلب الثالث: الانتخاب حق ووظيفة

يذهب هذا الاتجاه إلى القول بأن الانتخاب لم يعد مجرد اختصاص دستوري يجمع بين فكرة الحق وفكرة الوظيفة، فالانتخاب ليس حقاً فردياً خالصاً لأن الأخذ بهذا التكييف على إطلاقه يصطدم باعتبارات عملية، كتلك التي تقضي بضرورة حرمان بعض الأفراد من ممارسة الانتخاب كالمحكوم عليهم في جرائم مخلة بالشرف. كما يؤدي هذا التكييف إلى جواز التنازل عن حق الانتخاب وهو ما لايمكن القول به، لأن الحقوق السياسية لا يجوز التنازل عنها أو التعامل فيها. والانتخاب لا يمكن أن يعتبر أيضا مجرد وظيفة اجتماعية وإلا لما صح الاحتجاج على المشرع والاعتراض عليه عندما يأخذ بنظام الاقتراع المقيد ويضيق تبعاً لذلك من دائرة الناخبين.[3]

وقد ظهر هذا الرأي من أجل تجاوز الانتقادات التي وجهت للرأيين السابقين وقد جمع كل المميزات التي اجتمعت فيهما، واتخذ موقفاً وسطاً بينهما، محاولاً تجاوز الانتقادات الموجهة لهما.[4]

وإزاء التعارض بين مفهوم الحق ومفهوم الوظيفة في هذا المجال، فقد حاول بعضهم تفسير إمكانية الجمع بينهما ليس في وقت واحد، وإنما في ثبوت حق الانتخاب وتتابع إجراءاته. فهو في البداية يثبت كحق شخصي يحميه القضاء ثم يتحول إلى وظيفة عند ممارسة عملية التصويت.[5]

---

[1] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 37.

[2] هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2010، ص 27،28.

[3] د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، مرجع سابق، ص 270.

[4] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 1991، ص 219.

[5] أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 247.

ويتفق رأي من الفقه[1] مع هذا الجانب مع تغيير بسيط في الوصف المتعلق بالوظيفة واستبداله بالواجب، ومن ثم يكون الانتخاب حقاً وواجباً عاماً، فهو حق، بالنسبة لاكتساب عضوية هيئة المشاركة، وواجب عام، بالنسبة لعملية المشاركة، ذلك أن هذا التكييف يفصل في الواقع بين مرحلتين، (القيد والتصويت) ويجعل من كل منهما عملاً منفصلاً عن الآخر، بالنسبة لاكتساب الوصف الخاص به، وعملاً متكاملاً بالنسبة لممارسة التصويت، التي تستلزم وجود الحق في التصويت، ودليله البطاقة الانتخابية، التي تثبت التمتع بذلك الحق.

المطلب الرابع: الانتخاب سلطة قانونية

يذهب أنصار هذا الاتجاه الى تكييف الانتخاب باعتباره سلطة قانونية مقررة للناخب لا لمصلحته الشخصية، ولكن لمصلحة المجموع، وهذه السلطة يتحدد مضمونها وشروط استعمالها بالقانون، وبطريقة واحدة بالنسبة لجميع الناخبين، ويترتب على هذا المنطق أنه من حق المشرع أن يتدخل بالتنظيم والتعديل في أي وقت يشاء، لأن الانتخاب ليس حقاً شخصياً مولداً لمركز ذاتي، ولكنه سلطة قانونية لا يُعترف بها لكل شخص، وإنما يعترف بها للأفراد الذين يحددهم القانون، وفقاً للشروط التي يقررها، وللمشرع أن يعدل فيها لكونها تولد مراكز عامة مجردة لا مراكز شخصية.[2]

ويترتب على اعتبار الانتخاب سلطة قانونية مايلي:[3]

1- بما أن القانون هو الذي أعطى الناخب حق الانتخاب، فليس للناخب في هذه الحالة إلا ما يقرره القانون كما أن للمشرع أن يعدلها حسب ما يراه وليس للناخب حق مكتسب في هذا الصدد.
2- لا يمكن أن يكون حق الانتخاب محلاً للتعاقد أو الاتفاق ومن ثم يبطل كل اتفاق على ممارسة هذا الحق على وجه معين، أو على عدم ممارسته أو على الامتناع من طلب القيد في جدول الانتخاب ومثل هذه الاتفاقات لا تنتج أي أثر.
3- إن قانون الانتخاب يعد من القواعد القانونية الآمرة التي لا يحق للأفراد مخالفتها، فإذا قررت القواعد القانونية إجبارية التصويت فلا يحق للأفراد الاتفاق على عدم التصويت،

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 72.
[2] سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص 45.
[3] للمزيد أنظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 219، و د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، 2006، مرجع سابق، ص 227.

وكذلك إذا قررت عدم إجبارية التصويت، فإنه لا يحق للمشرفين على الانتخاب إلزام الناخبين بما ليس مقرراً في القانون.[1]

المطلب الخامس: الانتخاب حق سياسي

نظراً لاتساع رقعة الانتقاد في مجال التكييف القانوني للانتخاب، وشمولها للاتجاهات الفقهية الأربعة السابقة، كان لابد من ظهور اتجاه فقهي جديد يعطي تكييفه للانتخابات، ويتجنب في ذلك مواطن الضعف والانتقاد التي نالت من الاتجاهات سالفة البيان.

وعليه، يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب حق عام سياسي يستمده الإنسان من الدساتير والقوانين القائمة في الدولة، والتي تعبر عن الظروف السياسية والاجتماعية والدستورية القائمة في الدولة من زمن معين،[2]وينتهي هذا الرأي إلى النتائج نفسها التي رتبها (دويزبارتلمي) والآخرون بأن الانتخاب سلطة قانونية.[3]

ويرى هذا الاتجاه بأن الانتخاب يعد حقاً عاماً ذي طبيعة سياسية، ويوصف بأنه حق لأنه يكون لصاحبه مكنة اللجوء للقضاء بغية حمايته من أية اعتداءات سواءً أكانت تستهدف النقصان أم الحرمان الكامل من ممارسته وباعتباره حقاً، فإنه يكون خاضعاً في خصوصية إنشائه وتنظيمه وممارسته لقواعد وأحكام القانون، وبالتالي لا يجوز لصاحبه أن يتنازل عنه أو يتصرف فيه، وبما أنه حق سياسي، فإن ممارسة هذا الحق دائماً تكون لصالح المجتمع، ومن ثم يكون للمشرع أن يعدل شروط ممارسته واستخدامه على النحو الذي يتفق مع صالح المجتمع،[4] وما دام أن الانتخاب حق سياسي، فإن الدعوى القضائية التي تحميه، لا تصلح أساساً لدعوى التعويض.[5]

ويضيف رأي من الفقه[6] إلى جانب اعتبار الانتخاب حقاً سياسياً، فإنه واجب عام في الوقت ذاته، ويترتب على اعتبار الانتخاب واجباً عاماً الأحكام التالية:

1- باعتباره واجباً عاماً، فإنه يخضع في تقريره وتنظيمه وممارسته، لقواعد وأحكام القانون العام، ومن ثمَّ فلا يجوز للملتزم به التنازل عنه، أو التصرف فيه بأي نوع من أنواع التصرفات.

---

[1] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 39.
[2] د.محمد فرغلى محمد على، مرجع سابق، ص 141.
[3] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 463.
[4] عبد المنعم البدراوي، المدخل للعلوم القانونية، سنة 1916، ص 451. مشار إليه لدى د.محمد فرغلى محمد علي، مرجع سابق، ص 139.
[5] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 75.
[6] أنظر: د.داود الباز،حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع نفسه، ص 75.

2- يلزم لأداء هذا الواجب أن يستوفي الشخص شرطاً شكلياً، وهو القيد في جداول الانتخابات.

3- بناءً على اعتبار الانتخاب واجباً عاماً، فإن الفرد لا يكون في استطاعته أن يباشره تلقائياً وفي أي وقت يريد، بل إن الأمر يتوقف على قرار بدعوة الناخبين إلى أدائه من قبل السلطة الإدارية.

4- إن وصف الانتخاب بأنه واجب عام هو الذي يفرض مباشرته في نطاق جغرافي محدد يطلق عليه اسم "الموطن الانتخابي"، وهو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة، وتحدد محل ارتباط الشخص بالنسبة للقانون ومركز نشاطه القانوني، وكذلك يتحدد تبعاً له الاختصاص المحلي لمحكمة الموطن (محل الإقامة).

5- يترتب على اعتبار الانتخاب واجباً عاماً، أن يكون أداؤه بصورة جماعية. بمعنى أنه بناء على قرار دعوة الناخبين، يتوجه أعضاء هيئة المشاركة كلهم لأداء ذلك الواجب في الوقت والميعاد المحددين بالقرار الصادر بدعوة الناخبين إلى التصويت، فتكييف الانتخاب بأنه واجب لا يعطي لهيئة الناخبين الحق في مباشرة الانتخاب في أي وقت، بل إن السلطة العامة هي التي تحدد الميعاد، والأفراد يؤدون هذا الواجب في الوقت الذي تحدده السلطة العامة.

6- واجب المواطن في ممارسة الانتخاب يعد من النظام العام، ومن ثم لا يجوز الاتفاق على ما يخالف أحكامه، وأي اتفاقات تجرى بهذا المعنى تعدُّ لا غية ولا قيمةَ لها.

ومن جانب الباحث، فإنه يرى بأن الرأي الأرجح في تكييف طبيعة حق الانتخاب وما يترتب عليه من نتائج، لا يمكن اعتباره حقاً شخصياً لأن ذلك يعني أن يكون للناخب حق التصرف فيه والنزول عنه، وهو أمر غير مقبول وغير مناسب لحق الانتخاب الذي لا يصلح أن يكون محلاً للتصرف، ولا التعاقد، ولايجوز النزول عنه. كما أنه في مثل هذه الحالة لن يستطيع المشرع أن يتدخل للتعديل والتغيير في ممارسة شروط هذا الحق، وهذه نتيجة يترتب على الأخذ بها شلّ يد المشرع عن تطوير النظام الانتخابي بما يتوافق وظروف المجتمع وبما يحقق الصالح العام.

كما لا يمكن القبول بتكييف الانتخاب باعتباره وظيفةً اجتماعيةً، لأنه قد يؤدي إلى الحد من عدد هيئة الناخبين استناداً إلى ضرورة توافر شروط معينة في الناخب كالكفاءة العلمية مثلاً، وهذا يخالف المبدأ الديمقراطي القائم على توسيع المشاركة الشعبية، بالتالي، فإن الوعي السياسي قد يعوض عن الوعي الأكاديمي، والحل هنا، أن تعمل الدولة على القضاء على الأمية لا أن تحرم المواطن من حق الانتخاب، بسبب تقصير قد تكون الدولة هي السبب فيه.

والقول باعتبار الانتخاب وظيفة اجتماعية يترتب عليه أن يكون الانتخاب إجبارياً وليس اختيارياً لتحقيق نسبة مشاركة عالية، إلا أن سبب تدني نسبة إقبال الناخبين على صناديق الاقتراع ليس مرده كون الاقتراع اختيارياً أم اجبارياً، بل قد تكون هناك أسباب أخرى تؤدي إلى عدم اكتراث المواطن بالمشاركة في الانتخابات، منها فشل التجارب الانتخابية السابقة وعدم تحقيق النواب منافع ملموسة للمواطن، أو لاعتقاد المواطن أن صوته غير مؤثر لكثرة عمليات التزوير التي قد تشوب الانتخابات، والحل هنا هو تطوير التجربة البرلمانية أو البلدية ومعالجة أسباب فشلها سواءً من الناحية التشريعية أم التنفيذية، وليس جعل الانتخاب إجبارياً، لأنه لم يثبت نجاح الأخذ بالتصويت الاجباري في الدول التي طبقته بدفع المواطنين نحو المشاركة الفاعلة.[1]

في حين تجد بعض الدول الانتخاب فيها حقاً اختيارياً بينما نسبة المشاركة فيها عالية نظراً لقناعة المواطن ووعيه السياسي بأن الانتخاب واجب وطني عليه، يلزم مشاركته في العملية السياسية للمساهمة في عملية البناء والتغيير والتنمية مع باقي مؤسسات الدولة.[2] فالشعور بإلزامية المشاركة في العملية الانتخابية يكون متحققاً بصورة غير مباشرة لدى المواطن عندما نعزز مفهوم المواطنة النشطة بين المواطنين، ونطبق مقوماتها في المجتمع، فيشعر كل فرد بأنه شريك في هذا الوطن له حقوق وعليه واجبات.

لذلك، ومن كل ما سبق ذكره، فإن الباحث يتفق مع الرأي القائل بأن الانتخاب هو حق سياسي، وأضيف إلى ذلك أنه يستمده المواطن من الدستور والقانون في الدولة، والاتفاقيات والاعلانات الحقوقية الدولية التي كفلت هذه الحقوق لجميع الشعوب، والتزمت بها الدولة، ويحميه القضاء، وتكون ممارسة هذا الحق على النحو الذي يتفق مع مصلحة المجتمع، باعتبار أن منح الناخب الحق في الانتخاب لأنه مقرر له من أجل تحقيق المصلحة العامة وليس للمصلحة الشخصية له، ويكون للمشرع تعديل شروط ممارسته بالطريقة التي لا تستهدف النقصان غير المبرر أو الحرمان الكامل من ممارسته.

---

[1] مثال على ذلك: الانتخابات البرلمانية المصرية في عام 2005، كانت نسبة المشاركة بمعدل 24,9 % من مجموع الناخبين، بالرغم من أن القانون المصري يعتبر الانتخاب اجبارياً ويحدد عقوبة جزائية على المتخلف عن القيام بذلك؛ أنظر : المركز العربي للمصادر والمعلومات، تقرير الانتخابات البرلمانية المصرية لعام 2005، على الرابط www.amanjordan.ogr

[2] مثال على ذلك: الانتخابات النيابية والبلدية في مملكة البحرين عام 2006، حيث بلغت نسبة المشاركة 73%، بالرغم من أن القانون في البحرين يعتبر الانتخاب حقاً اختيارياً ولا توجد أية عقوبة على من لا يشارك في العملية السياسية، الا ان حيوية الحراك السياسي ووعي المواطن باهمية دوره ومشاركته في الحياة السياسية والمسئولية الوطنية الملقاة عليه للمساهمة في عملية البناء والتنمية والتطوير كان هم الدافع وراء هذه النسبة العالية للمشاركة؛ أنظر تقارير المشاركة الانتخابية على موقع إدارة الانتخاب على الرابط: www.vote.bh

الفصل الثاني

ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب

ويشتمل على ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في البحرين.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في مصر.

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في فرنسا.

الفصل الثاني

ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب

تمهيد وتقسيم:

تناولنا في الفصل السابق ماهية حقي الانتخاب والترشح، وبيان الطبيعة القانونية لحق الانتخاب، وانتهينا إلى أن الانتخاب هو الحق السياسي والوسيلة الديمقراطية التي من خلالها يتم إسناد أو التداول السلمي للسلطة، بممارسة الناخبين الذين تنطبق عليهم الشروط المحددة في الدستور والقانون لحقهم في اختيار ممثليهم من المرشحين للهيئات المنتخبة في الدولة.

كما أن النظام الانتخابي الأمثل والجدير بالتطبيق هو ذلك النظام الذي يطبق آليات عادلة تتكفل بترجمة الإرادة الحرة للناخبين جميعاً دون تمييز في اختيار الأجدر من المرشحين الذين يخوضون عملية تنافس سياسي حر وصولاً إلى التمثيل النيابي الحقيقي والعادل،[1] بمشاركة كافة فئات المجتمع على قدم المساواة،[2] بما فيهم الموظفين العموميين.

ولا يمكن القول بأن صفة المواطنة تسمح للفرد بأن يشارك في التصويت دونما قيد أو شرط،[3] أي أن صفة المواطنة وإن كانت ترتب حقوق وواجبات على الفرد في الدولة، إلا أن هذه الحقوق والواجبات لها ضوابط؛ ومعنى ذلك أنه لا يمكن منح حق المشاركة لكل فرد على أساس كونه مواطناً،[4] وإنما تمنح المشاركة للأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية اللازمة لاكتساب عضوية هيئة الناخبين، فالأطفال والمجانين ومن في حكمهم من فاقدي الأهلية لا يدركون المغزى القانوني لحق التصويت، ولذا كان حرياً بالمشرع أن يستبعدهم من المشاركة باعتبار أنهم لا يحسنون القيام بشئون حياتهم الخاصة، ومن ثمَّ يكون إقصاؤهم عن المشاركة في الحياة العامة من باب أولى.[5] إلا أنه تثور الإشكالية هنا في تقييد ممارسة حق الانتخاب من خلال إعفاء الدول بعض الموظفين العموميين من ممارسة حق الانتخاب بسبب صفتهم الوظيفية.

---

[1] سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص 64.

[2] Guy S. Goodwin-Gill, Free and Fair Elections New expanded edition, Published by Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, page 55.

[3] د.محمود محمد حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1976، ص 237.

[4] Lardy, H. (1997), Citizenship and the right to vote, Oxford Journal of Legal Studies 17(1), page 75-100.

[5] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 158.

وللوقوف على أحكام وضوابط ممارسة الموظف العام للحق في الانتخاب، نُقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في البحرين.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في مصر.

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في فرنسا.

المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في البحرين

انتهينا فيما سبق إلى أنه من حق الموظف العام بصفته مواطناً ممارسة حقوقه السياسية، ومنها حق الانتخاب والترشح، فهو كمواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات. كما أنه جزء من هيئة الناخبين.

وتعرف هيئة الناخبين بأنها "مجموعة المواطنين البالغين لسن الرشد السياسي، والذين لا يحظر عليهم قانون مباشرة الحقوق السياسية على أن يكونوا مقيدين في جداول الانتخاب".[1]

ويتبين من هذا التعريف أنه يجب توافر شروط معينة في الفرد حتى يتمتع بصفة الناخب، ولا يكون الناخب عضواً في هيئة الناخبين إلا إذا قُيد اسمه في أحد جداول الانتخاب.

وبالتالي تختلف هيئة الناخبين عن أفراد الشعب، فيقصد بأفراد الشعب كل من يتمتع بجنسية الدولة، في حين أن هيئة الناخبين لا تضم كل من يتمتع بجنسية الدولة، بل تتضمن فقط أولئك الذين تقرر لهم حق الانتخاب، أي القادرين على المشاركة في إدارة الشئون العامة من جملة شعب الدولة.[2]

وحيث إن الموظف العام بصفته مواطناً يشكل جزءاً من هيئة الناخبين التي لها حق المشاركة في أي عملية انتخاب أو استفتاء، فهل توجد ضوابط وشروط لتشكيل هذه الهيئة من الناخبين في مملكة البحرين ممكن أن يستبعد منها الموظفون العموميون بسبب صفتهم الوظيفية؟

وعليه، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول المطلب الأول بيان الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب، ونخصص المطلب الثاني لمناقشة الضوابط الخاصة لممارسة الموظف العام حق الانتخاب.

---

1 د.سعاد الشرقاوي ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 155.
2 د.حمدي على عمر، الانتخابات البرلمانية دراسة تحليلية تأصيلية لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2006، ص 17.

المطلب الأول: الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب

نتناول في هذا المطلب الضوابط العامة الواجب توافرها في كل ناخب بما فيهم الموظف العام لممارسة حق الانتخاب في ثلاثة فروع؛ نبين في الفرع الأول ضابط الجنسية، والفرع الثاني ضابط السن، والفرع الثالث للقيد في جداول الناخبين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الجنسية

من الخصائص العامة للحقوق السياسية – وعلى رأسها حق التصويت – أن ممارستها تكون مقصورة على مواطني الدولة وحدهم، ومعنى ذلك أن المواطنين وحدهم هم الذين يُكّونون هيئة المشاركة بعد استيفاء الشروط التي يحددها قانون مباشرة الحقوق السياسية.[1]

وتُعرف الجنسية بأنها رابطة قانونية بين الشخص والدولة، ومن يحمل جنسية دولة يتمتع بحقوق وحريات لا يتمتع بها من لا يحملها. [2]

وتشترط نظم الانتخاب أن تكون ممارسة حق الانتخاب مقصورة على المواطنين الذين يتمتعون بجنسية الدولة وحدهم دون الأجانب الذين يمتنع عليهم التمتع بهذا الحق، وهو أمر طبيعي إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي الشئون السياسية في دولة غير دولته.[3]

لذلك نجد أن الأجانب الذين يقيمون على أرض الدولة يخضعون لقانونها ويتمتعون ببعض الحقوق سواءً الاجتماعية أم الاقتصادية أم الثقافية، لكن لا يتمتعون بالحقوق السياسية، أي لا يحق لهم الاشتراك في ممارسة سلطات السيادة، كتشكيل السلطة التشريعية وصياغة القوانين أو التدخل في الشئون العامة للدولة، والمساهمة في صناعة القرار السياسي، وتمثيل الدولة من خلال عدم السماح لهم بحق الانتخاب والترشح.

وتفرق بعض الدول بين الوطني الأصيل، أي صاحب الجنسية الأصلية ،[4] والوطني بالتجنس، أي صاحب الجنسية المكتسبة،[5]وذلك باشتراط مرور مدة زمنية معينة بعد اكتساب

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 159.

[2] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية شروط وضمانات الترشح للمجالس النيابية، مشكلة إزدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 15.

[3] د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1987، ص 431.

[4] تؤسس الجنسية الأصلية على أساسين رئيسين؛ حق الدم، ويقصد به حق المولود في اكتساب جنسية الدولة التي ينتمي إليها أبواه بصرف النظر عن مكان ولادته، وحق الإقليم، بأن يكتسب الفرد جنسية الدولة التي ولد فيها بمجرد ميلاده، وهو ما تأخذ به بعض الدول مع اشتراط توافر عناصر أخرى تعزز حق الإقليم، كبقاء أسرة المولود بالدولة التي ولد فيها، أو أن يكون الأب قد وُلد في إقليم الدولة التي وُلد فيها الطفل، أو أن يقيم الطفل في إقليم الدولة فترة معينة قبل اكتسابه جنسيتها، أو عند بلوغه سن الرشد، وللدولة في هذا الصدد كامل الحرية في تقرير القواعد التي تستطيع من خلالها منح جنسيتها للأطفال المولودين على إقليمها، بمراعاة قواعد العرف الدولي في هذا الإطار.

[5] ويُقصد بالجنسية المكتسبة (الطارئة أو اللاحقة): تلك التي يكتسبها الشخص في تاريخ لاحق على الميلاد، وتشترط الجنسية المكتسبة ضرورة توافر قدر من الروابط الكافية بين الفرد والدولة، بحيث يتمكن هذا الفرد من الاندماج في مجتمع الدولة، وتتمثل وسائل

الجنسية قبل أن يستطيع المتجنس ممارسة حق الانتخاب، على اعتبار أنها فترة لازمة لاختبار إخلاصه لوطنه وصدق ولائه له.[1]

وفي مقابل ذلك توجد دول أخرى لا تميز بين مواطنيها، وتسمح للوطني المتجنس بممارسة حقوقه السياسية مباشرة، ومنها على سبيل المثال الجمهورية اللبنانية حيث أعطى قانون الانتخاب اللبناني هذا الحق للبنانيين جميعاً دون أدنى تفرقة أو تمييز بين اللبنانيين الأصليين الذين تثبت لهم الجنسية بطريق أصلي، واللبنانيين بالتجنس الذين اكتسبوا هذه الجنسية عن طريق التنجنس.[2]

أما بالنسبة للمشرع البحريني فقد كان يتطلب مرور عشر سنوات على حصول المتجنس على الجنسية البحرينية لينال حق الانتخاب، وذلك وفقاً لنص المادة رقم (4) من المرسوم بقانون رقم (10) لسنة 1973م بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.[3]

إلا إنه ألغى هذا الشرط لاحقاً وأصبح لا يميز بين المواطنين في ممارسة حق الانتخاب، وهذا ما قرره المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، إذ نص في المادة الأولى من الفصل الأول منه على أنه: ((يتمتع المواطنون – رجالاً ونساءً – بمباشرة الحقوق السياسية الآتية:

1- إبداء الرأي في كل استفتاء يجرى طبقاً لأحكام الدستور
2- انتخاب أعضاء مجلس النواب

ويباشر المواطنون الحقوق سالفة الذكر بأنفسهم، وذلك على النحو وبالشروط المبينة في هذا القانون)).[4]

كما نص في المادة السادسة من القانون ذاته على أنه: ((يقيد في جداول الناخبين كل مواطن له حق مباشرة الحقوق السياسية)).[5]

اكتساب الجنسية الطارئة في التجنس أو الزواج المختلط أو تغيير السيادة الإقليمية أو خيار الاسترداد (لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن ينظر: د.ناصر عثمان محمد، آثار انعدام الجنسية على تطبيق قواعد القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2011، ص 44،58).

[1] د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 230.

[2] د.حمدي علي عمر، مرجع سابق، ص 25.

[3] نصت المادة رقم 4 من المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 1973 بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني البحريني على أنه:
أ- لكل بحريني من الذكور بلغ من العمر عشرين سنة ميلادية كاملة حق الانتخاب.
ب- للمتجنس حق الانتخاب إذا مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل بعد العمل بقانون الجنسية البحريني لسنة 1963.
ت- ...".

[4] أنظر: المادة 1 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[5] أنظر: المادة 6 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

ويفهم من هذه النصوص أن المشرع لم يميز بين المواطنين الأصليين والمواطنين الذين اكتسبوا الجنسية بالتجنس، بالتالي يجوز لكل مواطن بحريني مباشرة حق الانتخاب مباشرةً متى ما انطبقت عليها باقي الشروط التي حددها القانون، كالسن والأهلية والقيد في جداول الناخبين.

بل ذهب المشرع البحريني إلى أبعد من ذلك وسمح للأجانب وفق شروط معينة،[1] بممارسة حق الانتخاب في الانتخابات البلدية دون الانتخابات النيابية، فيجوز لمن تتوافر فيه الشروط المطلوب توافرها في المواطنين لممارسة حق الانتخاب من مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، أن يشترك في انتخاب أعضاء المجالس البلدية، إذا كان له محل إقامة دائم في دولة البحرين، ويجوز ذلك لغيرهم ممن يمتلكون عقارات مبنية أو أراضٍ في الدولة.

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما كان عليه مسلك المشرع البحريني سابقاً، من اشتراط مرور فترة من الزمن على من يكتسب الجنسية البحرينية قبل إعطائه الحق في ممارسة حقوقه السياسية، حتى تتأكد الدولة من ولائه وصدق انتمائه لها، وأن كنا نرى أن فترة العشر سنوات كثيرة بالنسبة لممارسة حق الانتخاب، ونقترح أن تكون المدة خمس سنوات لممارسة حق الانتخاب، وعشر سنوات لممارسة حق الترشح. ويشكل هذا شرطاً عاماً يجب توافره في كل ناخب بما فيهم الموظفين العموميين، بل ينسجم هذا الشرط مع شروط تولي الوظائف العامة، حيث قصرها المشرع على المواطنين فقط إلا في حالات استثنائية.

الفرع الثاني: السن

من البديهي أن يحدد المشرع في كل دولة سناً معيناً يجب أن يبلغه الفرد حتى يكون مؤهلاً للمشاركة في الحياة السياسية، فمن غير المقبول عقلاً ومنطقاً منح الأطفال حق المشاركة السياسية لعدم توافر الوعي والنضج السياسي، وتوافر الخبرة الكافية التي تؤهلهم لممارسة هذا الحق، لذلك تشترط معظم قوانين الانتخاب في النظم السياسية المعاصرة سناً معينة في الناخب

---

[1] تنص المادة رقم 2 من المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2002م بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية على أنه:
"يتمتع بحق انتخاب أعضاء المجالس البلدية المواطنون البحرينيون - رجالاً ونساءً - إذا توافرت في كل منهم الشروط التالية:

1 – أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة ميلادية كاملة يوم الانتخاب .

2 – أن يكون كامل الأهلية .

3 – أن يكون مقيماً إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقاً لما هو ثابت في بطاقته السكانية ، وفي حالة إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له أو لإقامة عائلته في دولة البحرين هو دائرته الانتخابية.

ويجوز لمن تتوافر فيه الشروط السابقة من مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية أن يشترك في انتخاب أعضاء المجالس البلدية إذا كان له محل إقامة دائم في دولة البحرين ، ويجوز ذلك لغيرهم ممن يتملكون عقارات مبنية أو أراضي في الدولة".

كي يتمكن من أداء حقه الانتخابي، وبالتالي يحرم الأفراد الذين لم يبلغوا هذا السن من حق الانتخاب.

ولابد من التنويه هنا، بأن قصر حق الانتخاب على البالغين سناً معيناً يحدده المشرع لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام، إذ من الطبيعي أن يقصر حق الاشتراك في اختيار الحكام وممثلي الشعب على المواطنين الذين بلغوا سناً يفترض به حسن الاختيار والنضج، والخبرة الكافية لاختيار المرشح الأصلح، كما يمكن أن يحدد المشرع سناً معينة للأهلية المدنية، والأهلية الجنائية، والأهلية التجارية دون أن يعتبر ذلك انتقاصاً من حقوق المواطن في ممارسة حقوقهم الأخرى.

وتختلف الدول فيما بينها بشأن تحديد سن معينة للرشد السياسي، وإن كان الاتجاه السائد في أغلب الدول هو خفض سن الرشد السياسي إلى الثامنة عشرة سنة كما أخذت به أمريكا وانجلترا والمانيا والنمسا وفرنسا ومصر.[1]

ومن الملاحظ أن النظم السياسية في السابق ترفع سن الرشد السياسي لتقرير حق الانتخاب، إلا أن التطور الديمقراطي الحالي أدى إلى خفض سن الرشد السياسي، وذلك لتوسيع هيئة الناخبين والاستفادة من مشاركة الشباب، ولتحقيق المزيد من الديمقراطية.[2]

أما بالنسبة للمشرع البحريني فقد حدد سن الرشد السياسي بعشرين سنة كاملة، كما نص على ذلك قانون مباشرة الحقوق السياسية في الفقرة الأولى من المادة الثانية منه على أنه: ((يشترط في كل مواطن لمباشرة الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذا القانون ما يلي:

1- أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة كاملة يوم الاستفتاء أو الانتخاب ...)).[3]

أي يجب أن يكون المواطن قد أتم العشرين سنة كاملة يوم الاقتراع حتى يستطيع ممارسة حقه في الانتخاب، وقد كان سن الرشد السياسي في مملكة البحرين سابقاً عشرين سنة ميلادية كاملة، وفقاً لما حددته المادة رقم (4) من القانون رقم (10) لسنة 1973م بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني،[4] ثم ألغي هذا القانون بصدور المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية والذي رفع سن الرشد السياسي إلى إحدى وعشرين سنة كاملة يوم الاستفتاء أو الانتخاب، إلا أنه نظراً لمطالبة شريحة كبيرة من فئة الشباب في المجتمع البحريني

---

1 د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 174.
2 د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 118.
3 تم تعديل هذه الفقرة بموجب القانون رقم 37 لسنة 2006م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2002م بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.
4 أنظر: المادة رقم 4 من القانون رقم 10 لسنة 1973، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.

بإنقاص سن الرشد السياسي، استجاب المشرع لتطلعات الشباب من خلال انقاص سن الرشد السياسي إلى عشرين سنة كاملة، وذلك استناداً إلى تعديل المادة الثانية من القانون السابق بموجب القانون رقم (36) لسنة 2006م،[1] مما أتاح الفرصة لأعداد كثيرة من فئة الشباب ليكونوا أعضاء في هيئة تكوين الناخبين، وبالتالي ممارسة حق الانتخاب.

وينتقد جانب من الفقه إنقاص سن الرشد السياسي عن سن الرشد المدني، ذلك أن المشرع في مجال الحقوق المالية قد قرر حرمان القاصر من إدارة أمواله الخاصة، فهذا معناه أن المشرع يرى أن القاصر في هذه السن المبكرة تنقصه الخبرة والنضج أو الحنكة والدراية التي تلزم لإدارة أمواله الخاصة، فإذا كان هذا القرار فيما يتعلق بالمصالح الخاصة للقاصر، فكيف يسمح له بالمشاركة في الحياة السياسية من أجل تحقيق الصالح العام للوطن، والذي تستهدفه عملية المشاركة؟[2]

ومن جانب الباحث، فإنه يرى إمكانية انقاص سن الرشد السياسي في مملكة البحرين إلى الثامنة عشرة سنة، وذلك خلافاً لسن الرشد المدني، نظراً لنضج التجربة الديمقراطية في البحرين، وللتطور الكبير في الثقافة السياسية والحقوقية لدى المواطنين وخصوصاً فئة الشباب من خلال ما تم تحديثه في المناهج التعليمية في المراحل الأساسية والجامعية، وإضافة موضوعات سياسية وحقوقية تدرس للطلبة، ومن حراك فاعل في المجتمع المدني بكل مجالاته، ووجود العديد من الجمعيات الشبابية النشطة في المجالات السياسية والحقوقية، كما أن الشخص وفقاً لقانون الخدمة المدنية ممكن أن يؤتمن على مباشرة الوظيفة العامة من سن السابعة عشرة، ويسمح له القانون بممارسة التجارة من سن الثامنة عشرة، فإنه مما لا شك فيه أن تشجيع الشباب على المشاركة السياسية مبكراً سيساعده على أن يمارس حقه السياسي في الانتخاب بجدارة واختيار المرشح الأكفأ، كما أن هذا التوجه سيوسع من قاعدة هيئة الناخبين والمشاركة وهو ما يتوافق مع المبادئ الديمقراطية.

---

[1] أنظر: المادة رقم 2 من القانون رقم 36 لسنة 2006، بتعديل المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[2] د.عمر حلمي فهمي، الانتخاب وأثره في الحياة السياسية والحزبية، ص 41، مشار إليه لدى هلا محمد زكي أبودان، مرجع سابق، ص 39.

الفرع الثالث: القيد في جداول الناخبين[1]

تُعرف جداول الناخبين بأنها الكشوف التي تحتوي على أسماء من لهم حق الانتخاب، وهي قوائم قاطعة في دلالتها يوم الانتخاب على اكتساب عضوية هيئة المشاركة، بحيث لا يجوز حينذاك اثبات عكس ما جاء فيها.[2]

والهدف من إعداد جداول الناخبين هو بيان أسماء الناخبين وتحديدهم بدقة قبل اليوم المحدد للانتخاب بفترة معينة، حتى لا تضطر الأجهزة واللجان المشرفة على الانتخابات إلى التوقف عند كل ناخب، والتدقيق والتأكد من استيفائه لكافة الشروط الطلوبة يوم الانتخاب.[3]

والقيد في جداول الانتخاب لا يكون منشئاً لحق الانتخاب، فهذا الحق يثبت للفرد بمجرد توافر الشروط السابقة التي يجب توافرها في الناخب. أما القيد في الجدول فلا يعدو أن يكون قرينة على تمتع كل من أدرج اسمه بالجدول بالحق الانتخابي، فالقيد عمل إقراري لحق الانتخاب لا عمل إنشائي له.[4]

---

[1] **خصائص جداول الانتخاب:**

تتميز جداول الانتخاب بعدة خصائص يتمثل أبرزها:

1- **العمومية:** واتسام الجداول بهذه الصفة أو ما يسمى بمبدأ وحدة الجدول الانتخابي، يجعلها صالحة لأية انتخابات، سواء على المستوى القومي أو المحلي، وأي كان نوعها رئاسية أو برلمانية أو بلدية، ويشمل كذلك الاستفتاءات العامة.

2- **الديمومة:** على أساس أنه لا يتم إعدادها بمناسبة انتخابات معينة، وإنما يكون الغرض من إعدادها بصفة عامة هو الاستعانة بها في أية انتخابات أو استفتاءات، وهو الأمر الذي حدا ببعض الدول إلى حظر مراجعتها في غير الأوقات التي يحددها المشرع على وجه الدقة من كل عام مع إجازة المراجعة في أي وقت من أوقات العام، وذلك عند توافر أحوال معينة والتي من أبرزها:

أ- حالة تغيير الموطن الانتخابي.

ب- حالة صدور حكم أو قرار صادر بمناسبة الطعون المتصلة بالقيد في الجدول.

ت- حالة حدوث ما يوجب وقف أو حرمان مباشرة الحقوق السياسية للناخب.

3- **العلانية:** يتسم الجدول الانتخابي أيضا بأنه علني، ومن ثم يمكن الاطلاع عليه بل أن بعض التشريعات كالتشريع الفرنسي يسمح بالحصول على صورة منه بشرط عدم استعمالها لأغراض تجارية. (أنظر في ذلك: د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 595،596؛ د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 192،193؛ د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 888).

[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 218، نقلا عن د.عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، 1942، ص 177.

[3] أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 270.

[4] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات مرجع سابق، ص 277.

وبما أن القيد في جداول الناخبين شرط لممارسة حق الانتخاب، فسنتناول بالتوضيح مفهوم الموطن الانتخابي وعلاقته بممارسة الموظف العام لحقه الانتخابي، وكيفية تشكيل لجنة إعداد الجداول الانتخابية، واختصاصاتها، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الموطن الانتخابي

نظم المشرع البحريني في المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية في المادة التاسعة والعاشرة موضوع الموطن الانتخابي بالقول: " الموطن هو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادةً، أو التي كان يقيم فيها هو أو عائلته إذا كان مقيماً في الخارج".[1]

ولا يجوز أن يقيد الناخب في أكثر من دائرة انتخابية واحدة.[2]

وعليه، نجد أن المشرع البحريني قد بين بشكل واضح وصريح مسألة تحديد الموطن الانتخابي للناخب بغض النظر عن صفته الوظيفية، حتى يستطيع أن يباشر حقه الانتخابي في الدائرة الانتخابية التي فيها موطنه الانتخابي. وهو المكان الذي يقيم فيه الشخص عادةً، أو المحل الذي كان يقيم فيه هو أو عائلته إذا كان هو مقيماً في الخارج، وفي حال كان الشخص يمتلك أكثر من محل إقامة، كمن يكون لديه أكثر من زوجة ومقيد في أكثر من دائرة انتخابية واحدة، فعليه في هذه الحالة أن يختار موطناً واحداً لمباشرة حقه السياسي في نطاقه.

بل ذهب المشرع البحريني إلى أبعد من ذلك وأعطى لكل مواطن مقيد في أحد جداول الانتخاب وتواجد خارج مملكة البحرين أن يبدي رأيه في الاستفتاء والانتخاب بالطريقة العادية أو بالوسائل الإلكترونية، وذلك وفقاً للإجراءات التي يصدر بها قرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية،[3] وبالتالي نجد أن المشرع البحريني لم يشترط أن يكون الناخب متواجداً في المملكة حتى يستطيع ممارسه حقه الإنتخابي، وهو ما يشجع الموظفين العاملين خارج مملكة البحرين في السفارت والقنصليات على ممارسة حقهم في الانتخاب.

أما بالنسبة للموظفين العموميين العاملين داخل مملكة البحرين فإن مسألة الموطن الانتخابي لا تثير إشكالية بالنسبة لهم أثناء ممارسة حق الانتخاب، كما هو الحال في مصر أو فرنسا، نظراً لصغر المساحة الجغرافية لمملكة البحرين وقرب الدوائر الانتخابية من بعضها البعض، إلى جانب وجود مراكز الاقتراع العامة التي يجوز لكل مواطن ممارسة حقه الانتخابية فيها، وهو ما يشجع الموظفين على ممارسة حقهم في الانتخاب من دون عناء الانتقال من منطقة إلى أخرى.

---

[1] أنظر: المادة رقم 9 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[2] أنظر: المادة رقم 10 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[3] أنظر: المادة رقم 25 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

ثانياً: تشكيل لجان إعداد الجداول الانتخابية

حدد المشرع البحريني الجهة المعنية بإعداد جداول الناخبين في المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية بالقول:

" تشكل في كل منطقة انتخابية بقرار من وزير العدل والشئون الإسلامية لجنة تسمى " لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب " تتكون من رئيس من الجهاز القضائي أو القانوني في المملكة وعضوين يتولى أحدهما أمانة السر.

وتتولى هذه اللجنة القيام بإعداد جداول الناخبين وتلقى طلبات الترشح وفحصها، وإعداد كشوف المرشحين ، والنظر في الطلبات والاعتراضات المتعلقة بأي إجراء أو قرار يصدر عنها، وبوجه عام تختص بالإشراف على سلامة الاستفتاء أو انتخاب أعضاء مجلس النواب في نطاق اختصاصها".

وعليه، فإن عملية القيد في جداول الناخبين تكون مسئولية الحكومة من حيث المبدأ وليس الناخب، أي أن الناخب غير ملزم بالذهاب للجنة من أجل طلب قيد اسمه في جداول الناخبين لممارسة حقه الانتخابي، إلا أنه يحق لكل من لم يدرج اسمه في جدول الناخبين، أو حدث خطأ في البيانات الخاصة بقيده فيها أن يطلب من لجنة الاشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب المنصوص عليها في المادة السابعة من هذا القانون قيد اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بقيده، ولكل من زالت عنه الموانع بعد تحرير الجدول، أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد.

ولكل ناخب أدرج اسمه في أحد جداول الناخبين أن يطلب إدراج اسم من أهمل إدراج اسمه بغير وجه حق، أو حذف اسم من أدرج بغير حق، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد، وذلك بالنسبة لجدول الدائرة الانتخابية المدرج اسم الطالب فيه.[1] إلا أن ذلك مشروط بتقديم الناخب بيانات حقيقية تدل على وجود موطنه الانتخابي في الدائرة الانتخابية التي يرغب في قيد اسمه ضمن جدولها الانتخابي، ولا يجوز للناخب أن يطلب قيد اسمه في الجدول الانتخابي المقيد فيه والديه أو أحدهما إن لم يكن هو مقيد رسمياً في هذا الموطن. وفي هذا الشأن قضت محكمة

[1] أنظر: المادة رقم 7 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

الاستئناف العليا المدنية برفض بعض طلبات القيد في الجداول الانتخابية لعدم تقديمها المستندات الدالة على صحة العنوان الجديد.[1]

ثالثاً: كيفية إعداد جداول الناخبين

نظم المشرع كيفية إعداد جداول الناخبين للدوائر الانتخابية في المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، وفقاً للقواعد الآتية:[2]

1- أن تكون الجداول بترتيب حروف الهجاء من واقع السجلات والمستندات الرسمية، وذلك بالتنسيق مع إدارة السجل السكاني بالجهاز المركزي للإحصاء.

2- أن تشتمل الجداول على أسماء الناخبين ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون، ويراعى في ذلك المشاركة سابقاً في العملية الانتخابية من واقع السجلات، على ألا يكون الناخب محروماً أو معفياً من مباشرة الحقوق السياسية وقت إعداد الجداول، أو خلال المدة المحددة لتصحيحها.

---

[1] قضت محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/10/2م في هذا الشأن بأحد الطعون المقدمة إليها للقيد في جداول الناخبين، وذلك على النحو التالي:

بعد سماع المرافعة والاطلاع على الاوراق والمداولة،،

حيث أن واقعة الدعوى حسبما يتبين من الأوراق في أن الطاعن تقدم بطلب للجنة الإشرافية على سلامة الاستفتاء والانتخابات بطلب بتاريخ 2014/9/29 يطلب فيه قيد اسمه من ضمن قوائم الناخبين بالدائرة الرابعة بالمحافظة الجنوبية بدلاً الدائرة السابعة بذات المحافظة وإذ عرض الطلب على اللجنة فأصدرت قرارها برفض الاعتراض.

وحيث أن قرار اللجنة لم يلقى قبولاً لدى الصادر ضده فطعن عليه بالطعن الراهن بموجب لائحة قدمت لقسم تسجيل الدعاوي بتاريخ 2014/10/1 وأعلنت قانوناً، بطلب الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بقبول تسجيله ضمن قوائم الناخبين بالدائرة الرابعة بالمحافظة الجنوبية، وأرفق بلائحة الطعن صورة ضوئية لفاتورة صادرة من إدارة الكهرباء والماء بإسم فاطمة علي الغرير وصورة ضوئية لبدل فاقد لشهادة ميلاد تفيد أن فاطمة الغرير والدته وصور ضوئية لبطاقات شخصية له ولزوجته وأولاده وهم منتهين الصلاحية منذ أمد بعيد.

وحيث أنه قد تم تحديد جلسة اليوم لنظر الطعن ومثل الطاعن بشخصه وحضر ممثل المطعون ضدها والمحكمة سألته عن بطاقة تحقيق شخصيته فقدم البطاقة الذكية وسألته المحكمة عن العنوان المدرج بها فقالت أن العنوان هو على الدائرة السابعة بالمحافظة الجنوبية والحاضر عن المطعون ضدها تمسك بالقرار المطعون فيه، وقررت المحكمة حجزه للحكم.

وحيث أن الطعن استوفى الشكل المقرر. وحيث أنه عن الموضوع: فلما كان الثابت من الأوراق أن الطاعن قد أقر أمام المحكمة أن العنوان المدرج بالبطاقة الذكية الخاصة به هو الدائرة السابعة، وبالتي فهو العنوان الذي تعول عليه المحكمة وتلتفت عن العنوان المدرج بصورة البطاقات الشخصية المنتهية الصلاحية الخاصة به وبزوجته وأولاده بإعتبارها منتهية والعبرة بالعنوان الثابت بالبطاقة الحالية، كما لا تعول المحكمة على صورة فاتورة الكهرباء والماء المرفق صورتها بالأوراق بإعتبار إن هذه الفاتورة لا تخصه، وإنما هي خاصة بوالدته الأمر الذي يتعين معه القضاء في الموضوع برفض الطعن وتأييد القرار المطعون فيه.

وحيث أنه عن المصاريف فالمحكمة تلزم الطاعن به. فلهذه الاسباب؛ حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع برفضه وتأييد القرار المطعون فيه وألزمت الطاعن بالمصروفات.

[2] أنظر المادة رقم 8 من المرسومبقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

ويكون القيد شاملاً اسم الناخب، ورقمه الشخصي، ومحل إقامته العادية.[1]

3- إعداد الجداول لكل دائرة من نسختين يوقع عليهما رئيس اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة وأمين السر بها، وتحتفظ اللجنة بنسخة، وتسلم الثانية إلى وزارة العدل والشئون الإسلامية.

4- تعرض لمدة سبعة أيام في كل دائرة انتخابية أسماء الناخبين بها في المقار والأماكن العامة التي يحددها وزير العدل والشئون الإسلامية، وذلك قبل خمسة وأربعين يوماً على الأقل من الميعاد المحدد لإجراء الانتخاب.

وبالتالي يجب على كل مواطن توافرت فيه الشروط والضوابط الموضوعية أن يتأكد من وجود اسمه ضمن كشف جداول الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يقطن فيها، خلال مدة عرض الجداول الانتخابية.

ولا يجوز إدخال أي تعديل على جداول الناخبين بعد الدعوة إلى الاستفتاء أو الانتخاب، إلا فيما يتعلق بتصحيح في الجداول، تنفيذاً للقرارات والأحكام الصادرة في الطعون الخاصة بالقيد فيها، أو بناءً على الإبلاغات بصدور أحكام أو قرارات نهائية تؤدى إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية.[2]

ويتضح لنا من خلال التعديل الأخير الذي أجراه المشرع على الفقرة الثانية من المادة الثامنة، أنه يجب أن تشتمل الجداول على أسماء الناخبين ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون، ويراعى في ذلك المشاركة سابقاً في العملية الانتخابية من واقع السجلات. ومن هنا، فإن الناخبين المقيدة أسماؤهم بالجدول ينشئ ذلك القيد قرينة لصالحهم على استمرار قيدهم، فقاعدة دوام الجدول تمثل قرينة لصالح الناخب المدرج اسمه به في بقاء قيده واحتفاظه به، وهذه القرينة لا تسقط إلا بتقديم دليل على أن الناخب لم يعد مستوفياً لشروط اكتساب صفة الناخب.[3]

وبالتالي تطبيقاً لذلك يقع على عاتق الناخب الذي يدعي فقدان أحد الناخبين لشروط اكتساب صفة الناخب عبء تقديم الدليل الذي يثبت أن الناخب لم يعد مستوفياً لأحد الشروط

---

[1] تم تعديل هذه الفقرة بموجب المرسوم بقانون رقم 57 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشان مباشرة الحقوق السياسية.

[2] أنظر: المادة رقم 11 من المرسوم بقانون رقم (14) بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[3] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 274.

اللازمة للقيد. ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد أن يكون من ضمن شروط الالتحاق بالوظيفة العامة إلى جانب الجنسية والسن والمؤهل وحسن السير والسلوك أن يكون الشخص مقيد أيضا في أحد جداول الانتخاب، مما يدل على أدائه لواجباته الوطنية التي لا تقل أهمية عن باقي الشروط.

المطلب الثاني: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب

قد يلجأ المشرع عند تنظيم هيئة الناخبين إلى وضع ضوابط معينة يحرم، أو يوقف، أو يعفي بعض الأشخاص من ممارسة حق الانتخاب، لخصوصية معينة يتمتع بها هذا الناخب تتعلق بمركزه الوظيفي أو القانوني لا يشترك فيها جميع الناخبين.

وتختلف هذه الضوابط باختلاف سببها، وعليه سنبينها في ثلاثة فروع؛ نتناول في الفرع الأول حالة الحرمان من ممارسة حق الانتخاب، وفي الفرع الثاني حالة الوقف من ممارسة حق الانتخاب، بينما نخصص الفرع الثالث إلى حالة الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الحرمان من ممارسة حق الانتخاب

ليس كل من تتوافر فيه شروط الانتخاب قادراً على استعمال حق الاقتراع، لأنه تشترط قوانين الانتخاب في النظم السياسية المعاصرة حرمان بعض الأشخاص من حقهم في الانتخاب أو الاستفتاء، بسبب فقدان الأهلية الأدبية سواءً مدى الحياة أو لمدة معينة، بسبب الحكم عليهم لارتكابهم جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة، مما يترتب عليه فقدانهم للاعتبار وللأهلية الأدبية والأخلاقية لممارسة هذا الحق.

وتنص جميع القوانين الانتخابية على حرمان الأشخاص الذين صدرت ضدهم أحكام مخلة بالشرف أو حسن السمعة، ومن ثم تنظم هذه القوانين مسائل الحرمان تنظيماً دقيقاً، فتحدد أنواع الجرائم المخلة بالشرف مثل جرائم السرقة، وخيانة الأمانة، والرشوة، والتزوير والإفلاس والتدليس، فليس كل حكم جنائي موجباً لحرمان من صدر ضده من حقوقه السياسية، وإنما تلزم التفرقة بين الجرائم المختلفة، فلا يصح الحرمان من حق الانتخاب بسبب حكم صادر في مخالفة مرورية.[1]

[1] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 122.

وقد نص المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية في المادة الثالثة منه، على تحديد الفئات المحرومة من مباشرة حق الانتخاب، على النحو التالي:[1]

1- المحكوم عليه بعقوبة جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى يرد إليه اعتباره.

2- المحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد ردَّ إليه اعتباره.

وعليه نبين هذه الحالات بالتفصيل على النحو التالي:

أولاً: المحكوم عليه بعقوبة جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى يرد إليه اعتباره

وبناءً عليه يحرم من مباشرة الحق في الانتخاب أي شخص تثبت إدانته بموجب حكم قضائي باتٍ ونهائي، بارتكاب إحدى الجرائم التي توصف في قانون العقوبات بأنها من الجنايات، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى يرد إليه اعتباره، وبالتالي لا يترتب على ارتكاب دون تلك الجرائم مثل الجنح والمخالفات الأخرى أي أثر فيما يتعلق بممارسة حق الانتخاب مالم يقرر المشرع غير ذلك.

ويبرر الفقه حرمان من حكم عليه بعقوبة جنائية من مباشرة الحق في الاقتراع، بأن الحق الأخير هو شرف يستدعي الجدارة والاستحقاق لدى المشارك،[2] ويعتبر أداؤه من قبيل الواجبات الوطنية السامية التي يجب أن يقتصر القيام بها على المواطنين الشرفاء الذين يثبت من خلال سلوكهم أنهم جديرين بأدائه عن استحقاق، وهو الأمر الذي يستتبع استبعاد غير الجديرين بأدائه من المجرمين مقترفي الجرائم الخطيرة، والتي في مقدمتها الجرائم المعدودة وفقاً لأحكام قانون العقوبات من الجنايات، ومن ثم، فإن المصلحة العامة تقتضي ضرورة استبعاد هذه الفئات من شرف المشاركة في عملية الإدلاء بالرأي في عملية الانتخابات.[3]

ويتضح لنا من النص السابق أيضاً أن هناك تفرقة فيما يتعلق بالحرمان بين الجنايات والجنح، فبالنسبة للجنايات يحرم الأفراد الذين تصدر ضدهم أحكام بالإدانة في كل الجنايات من

---

[1] أنظر: القانون رقم 36 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2002. والمنشور في الجريدة الرسمية العدد، 2750، الأربعاء 2 أغسطس 2006. منشور أيضا على موقع هيئة التشريع والافتاء القانوني على الرابط التالي: www.legalaffairs.gov.bh

[2] عبدو سعد وآخرون، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، ص 46.

[3] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 878،879.

ممارسة حق الانتخاب، أما إذا كانت الجريمة جنحة فلا يؤدي الحرمان إلا بالنسبة للجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة مالم يرد إليه الاعتبار.

ثانياً: المحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد ردَّ إليه اعتباره.

وتتمثل الجرائم الانتخابية التي يترتب عليها الحرمان من المشاركة في الانتخابات المنصوص عليها في القانون في الفصل الرابع، تحت عنوان جرائم الانتخاب والاستفتاء في المادة الخامسة والثلاثين.[1]

ويشترط لتطبيق الحرمان وفقاً لهذه الجرائم أن يكون الحكم الصادر بالحبس مشمولاً بالنفاذ، فإذا لم يكن كذلك فلا يطبق الحرمان، كما يلاحظ هنا، أن الحرمان يكون بصفة مؤقتة، وينتهي برد الاعتبار إلى المحكوم عليه.

ويتضح لنا مما سبق أن المشرع في آخر تعديل على المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية في العام 2016م، قد شدد العقوبة في شأن الجرائم الانتخابية التي ترتكب من قبل موظف عام له اتصال بعملية الاستفتاء أو الانتخاب، إذا ارتكب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون.[2] ومن جانب الباحث يجد أنه حسناً فعل

---

[1] تنص المادة 30 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية على الآتي:
"مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تجاوز خمسمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب فعلا من الأفعال الآتية:

1- أورد بيانا كاذبا وهو عالم بذلك في أية وثيقة قدمها لأمر يتعلق بجدول الناخبين أو تعمد بأية وسيلة أخرى إدخال اسم فيه أو حذف اسم منه خلافا لأحكام هذا القانون.

2- زور أو حرف أو شوه أو أخفى أو أتلف أو سرق جدول الناخبين أو ورقة ترشيح أو ورقة اقتراع أو أية وثيقة أخرى تتعلق بعمليات الاستفتاء أو الانتخاب بقصد تغيير النتيجة.

3- أعطى صوته في الاستفتاء أو الانتخاب وهو يعلم أنه لا حق له في ذلك أو أنه فقد الشروط المطلوبة لاستعمال الحق فيهما بعد أن أصبحت الجداول نهائية.

4- أخل بحرية الاستفتاء أو الانتخاب أو بنظام إجراءاتهما باستعمال القوة، أو التهديد، أو التشويش، أو بالاشتراك في التجمهر، أو المظاهرات.

5- استعمل حقه في الاستفتاء، أو الانتخاب أكثر من مرة واحدة في يوم الاقتراع، أو انتحل شخصية غيره.

6- أهان أية لجنة من اللجان المنصوص عليها في هذا القانون أو أحد أعضائها أثناء تأدية أعمالها.

7- نشر أو أذاع أقوالاً كاذبة عن موضوع الاستفتاء، أو عن سلوك أحد المرشحين، أو عن أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الاستفتاء، أو الانتخاب".

[2] أنظر: القانون رقم 14 لسنة 2016م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

المشرع بتشديد العقوبة على الموظفين العموميين الذين ائتمنوا على متابعة سير العملية الانتخابية، وذلك لتعزيز المزيد من ضمانات النزاهة الانتخابية، وعدم تزوير الإرادة الشعبية، بالإضافة إلى المحافظة على سمعة ونزاهة الوظيفة العامة والقائمين عليها، وخصوصاً في مجال ممارسة الحقوق السياسية والإشراف عليها، وعدم السماح للموظفين الذين يعتنقون آراء سياسية، أو منتمين إلى أحزاب وجميعات سياسية لديها مرشحون، من التأثير على نتائج العملية الانتخابية، من خلال استغلال نفوذهم في الوظيفة العامة.

كما أنه مما يحسب للمشرع البحريني أنه لم يتوسع في نطاق الحرمان في مباشرة الحقوق السياسية ليشمل الأشخاص الذين أشهر إفلاسهم كما فعلت بعض التشريعات، أو حرمان الموظفين المفصولين من الوظائف العامة لأسباب لا علاقة لها بالشرف والأمانة.

ويثار هنا سؤال حول المحبوسين احتياطياً: هل يحق لهم ممارسة حق الانتخاب؟

وللإجابة على ذلك، نجد أن القانون أشار صراحةً بحرمان المحكومين في الجرائم المشار إليها أعلاه، وبالتالي، فإن أي شخص لم يصدر ضده حكم نهائي يمنعه من مباشرة حقه الانتخابي، فلا يجوز منعه من ممارسه حقه الانتخابي، استناداً للمبدأ المستقر – المتهم بريء حتى تثبت إدانته – فالمتهم يستفيد من قرينة البراءة حتى يصدر حكم يدينه ويمنعه من مباشرة حقه الانتخابي. وعلى إدارة مراكز السجون أو الإصلاح والتأهيل التنسيق مع إدارة الانتخابات لترتيب عملية انتخاب الأشخاص المقيدة حريتهم في صورة حبس احتياطي، وليس كمدانين، حتى لا يتم الاعتداء على حقهم الدستوري في المشاركة في الانتخابات، واختيار ممثليهم في المجالس البلدية والنيابية، خصوصاً وأن هؤلاء الأشخاص قد يكونون أشد حرصاً على المشاركة واختيار المرشح الأنسب للدفاع عن حقوقهم.

الفرع الثاني: الوقف من ممارسة حق الانتخاب

إلى جانب شرط الجنسية والسن والقيد في جداول الانتخاب وعدم الحرمان من ممارسة حق الانتخاب، حتى يستطيع الشخص ممارسة حقوقه السياسية يجب أن يكون متمتعاً بقوى عقلية سليمة تجعله قادراً على التمييز، ومما لا شك فيه أن حرمان المصابين بأمراض عقلية من مباشرة حقوقهم السياسية فترة مرضهم مؤقتةً لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام، لأنه من غير المعقول أن يسمح لغير العاقل باختيار حكامهم أو ممثلين للشعب في البرلمان.

بل يعد من البديهيات والمسلمات اشتراط سلامة العقل وصحته فيمن يمارس حق الانتخاب، وليس من الإجحاف حرمان المجنون، ومن حجر عليه لسفه أو عته من عملية الإختيار، وهذا يعتبر محط إجماع بين الدساتير العالمية وقوانين الانتخابات.[1]

وقد قيل في تبرير استبعاد المختل عقلياً من ممارسة حق الانتخاب، بأن حالة الجنون أو فقدان العقل تجعله عاجزاً عن أي إدراك لمصالحه الخاصة، وبالتالي يصبح عاجزاً عن إدارك المصلحة العامة، وعادةً ما تنص القوانين على أن يكون إثبات الجنون بحكم قضائي حتى لا يتهم أحداً بالجنون كيداً وتنكيلاً به.[2]

وقد نص المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية في الفقرة الثانية من المادة الثانية منه على أنه: ((يشترط في كل مواطن لمباشرة الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذا القانون ما يلي:

1- أن يكون كامل الأهلية ...)).

بالتالي يجب أن يكون الشخص كامل الأهلية حتى يستطيع أن يمارس حقه في الانتخاب، إلا أنه قد حدث خلاف فقهي حول الجهة التي يناط بها تقرير عدم صلاحية الفرد لعملية الاقتراع بناءً على اعتبارات تستند إلى الأهلية العقلية.

حيث يرى جانب من الفقه[3] ضرورة أن يسند هذا الأمر كليةً إلى القضاء تجنباً لما قد يحدث من قيام بعض الأنظمة المستبدة من استبعاد معارضيها، بواسطة اتهامهم بالجنون للحيلولة بينهم وبين مباشرة أدنى الحقوق السياسية.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه[4] إلى أن مسألة التقرير بوجود المريض العقلي أو انتقاده هي مسألة طبية بحتة يجب أن يسند أمر تقريرها إلى الجهة الطبية المختصة، على ألا يعرض على القضاء إلا الحالات التي يثور بشأنها نزاع من ذوي الشأن والجهات الطبية المختصة، ذلك أن من شأن منح القضاء مهمة التقرير بالإصابة العقلية بموجب حكم قضائي يجعل من عمل القضاء في هذا الخصوص مجرد عمل روتيني يقتصر على مجرد التصديق على التقارير

---

[1] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 123.
[2] د.حمدي على عمر، مرجع سابق، ص 31.
[3] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 209.
[4] د.السيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، ص 162، وأيضاً د.محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، ص 316 وما بعدها، مشار إليهما لدى د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 875.

الطبية. كما أن تقرير عدم الصلاحية لا يصح أن يترك لهيئات سياسية أو إدارية تتولى إعداد الجداول أو تنظيم الانتخاب، لعدم توافر ضمانات التخصص والحيدة والاستقلال لديها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن حرمان المجانين والمحجور عليهم من ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب يكون حرماناً مؤقتاً، فإذا شفي هؤلاء أو رفع الحجر من عليهم، وتمتعوا بحقوقهم المدنية استردوا سائر حقوقهم السياسية، وعلى هذا النحو، يتضح أن الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية في هذه الحالة لا يحمل معنى الجزاء.[1]

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع الرأي القائل بضرورة إسناد مسئولية تقرير عدم صلاحية الفرد لعملية الاقتراع بناءً على اعتبارات تستند إلى الأهلية العقلية إلى الجهة الطبية المختصة، باعتبارها مسألة فنية دقيقة لا تدخل ضمن تخصص القاضي، مع حق الأفراد بالطعن في النتيجة الطبية لدى السلطة القضائية في حال حصول نزاع، والتي من جانبها تستطيع أن تعرض الشخص الطاعن على أكثر من لجنة طبية، لتكوين عقيدتها القضائية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا القيد غير وارد بالنسبة للناخب الموظف العام لأن من شروط الالتحاق بالوظيفة العامة أن يجتاز الشخص الفحص الطبي وأن يكون كامل الأهلية، كما أن المشرع البحريني لم ينظم حالات الوقف من ممارسة حق الانتخاب بشكل خاص كما نظمته بعض التشريعات الانتخابية، من خلال تحديد الجهة المعنية بتقرير ذلك وحالات الطعن والجهة التي تنظره، ففي بعض الحالات التي يصاب فيها الشخص بمرض معين كما يحددها المشرع، قد لا يستدعي الأمر الحرمان كلياً من مباشرة حقه الانتخابي، وإنما يتطلب ذلك وقف ممارسة هذا الحق لفترة مؤقتة، ويعاد إليه في حالة شفائه. وبالتالي من الممكن تطبيق القواعد العامة في هذا الشأن، حيث تعتبر القرارات والتقارير الطبية التي تصدرها اللجان الطبية في هذا الشأن، بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن عليها أمام المحكمة الكبرى المدنية الدائرة الإدارية، والمطالبة بإلغائها.

الفرع الثالث: الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب

تتأثر القوانين المنظمة لممارسة حق الانتخاب بظروف وضعها وبطبيعة النظام السياسي القائم، فالدول التي تنشأ مؤسساتها الدستورية الحاكمة طبقاً لما قررته دساتيرها، إذا كانت هذه الدساتير قد وضعت بطريقة ديمقراطية قائمة على خيار حقيقي للشعب صاحب السيادة، ففي مثل هذه الدول يسير المشرع العادي على النهج نفسه، ويسهل مهمة المواطنين دون تمييز عند مباشرتهم للحقوق التي كفلها لهم الدستور، ويميل المشرع إلى التوسع في المشاركة السياسية

[1] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات مرجع سابق، ص 276.

بحيث يساهم الشباب، وأيضاً ينأى المشرع بنفسه عن المسالك العنصرية التي تميز بين أفراد الشعب – وكلهم تجمعهم الوطنية – الذين يدينون بالولاء لعلم واحد، ونشيد قومي واحد، وجنسية واحدة، كما يحرص المشرع على أنهم متساوون في الحقوق والواجبات، ولا يسعى إلى حرمان طوائف معينة من المواطنين من مباشرة حقوقهم السياسية.[1]

بينما تذهب العديد من قوانين الانتخاب إلى إعفاء العسكريين، أو حرمانهم من ممارسة حقوقهم الانتخابية ماداموا في الخدمة، بهدف إبعاد الجيش عن السياسة، وإبعاد السياسة عن الجيش، والحجة في ذلك أن الجنود يتأثرون إلى حدٍ كبيرٍ في إعطاء أصواتهم بآراء رؤسائهم، وهو ما يؤثر في حرية الانتخابات ويفسد نتيجتها، فضلاً عن أن اشتراك العسكريين في الانتخابات يعرضهم لمخاطر الجدل السياسي، والخلافات الحزبية، وفي هذا تفريق للجيش وإضعافه.[2]

ولم يكن المشرع البحريني سابقاً يشير إلى مفهوم الإعفاء صراحةً في قانون مباشرة الحقوق السياسية، باعتبار أن الانتخاب حق لكل مواطن وليس واجباً، ولا يترتب على عدم المشاركة في الانتخابات أي جزاء ممكن أن يتعرض له الناخب، وبالتالي لا داعي لإعفاء أية فئة لأن الإعفاء دائماً يكون من أداء واجب، وعليه تكون عدم ممارسة هذا الواجب مشروعة، ولا يجوز محاسبة الممتنع عن أدائه، إلا أنه بموجب التعديل الذي أجري على المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية في العام 2014م،[3] نص بشكل واضح وصريح عند إعداد جداول الناخبين يجب أن لا يكون الناخب محروماً أو معفياً من مباشرة الحقوق السياسية، مما يتطلب من المشرع أن يحدد صراحة من هي الفئات التي ينطبق عليها وصف الإعفاء وما هي حالاته كما حدد صراحة الفئات المحرومة.

وفيما يتعلق بتصويت العسكريين في الانتخابات، فإن المشرع البحريني نص في المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أنه: " يسري في شأن منتسبي قوة دفاع البحرين وقوات الأمن العام والحرس الوطني فيما يتعلق بمباشرة حق الانتخاب، ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن".[4]

---

[1] د.رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، ص 153-154. مشار إليه لدى د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 130.

[2] د.محمد فرغلى محمد على، مرجع سابق، ص 164.

[3] أنظر: المرسوم بقانون رقم 57 لسنة 2014، بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[4] أنظر: المادة رقم 5 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

وبالرجوع إلى المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2002م بإصدار قانون قوة دفاع البحرين، نجد أنه قد وضع قيداً على ممارسة حق الانتخاب، حيث نصت المادة (46) منه على أن: " يحظر على منتسبي قوة الدفاع الترشح لعضوية المجالس البلدية، ومجلس النواب. أما بالنسبة لمباشرة حق الانتخاب لعضوية هذه المجالس فيخضع للأنظمة أو التعليمات التي يصدرها القائد العام في هذا الشأن".[1]

ومن خلال النصوص السابقة نجد أن المشرع لم يحسم موضوع مباشرة الموظفين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام والحرس الوطني لحق الانتخاب بشكل نهائي، وأحال ذلك لما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن.

ومن جانب الباحث، فإنه يرى أن المشرع لم يوفق في هذا التوجه، حيث كان من الأفضل حسم الأمر بشكل لا لبس فيه، واعتبار مشاركة الموظفين العسكريين حقاً دستورياً لهم أخذاً بمبدأ الاقتراع العام في الديمقراطية المعاصرة الذي لا يميز بين المواطنين بسبب صفتهم الوظيفية، والذي أخذ به المشرع البحريني، وتنفيذاً للاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها مملكة البحرين، وخصوصاً العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي ينص على منح المواطنين حق المشاركة في الشئون العامة واختيار ممثليهم بحرية. وقد ذهبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى تفسير هذا النص بعدم جواز وضع شروط غير مبررة ومعقولة لمنع المواطنين من المشاركة في الحياة السياسية.[2]

كما أنه مما يؤخذ على هذا النص أنه لم يقصر هذه الإحالة على تنظيم مباشرة حق الانتخاب للموظفين العسكريين فقط، وإنما جاء النص مطلقاً يسري على كل الموظفين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني سواءً أكانوا موظفين مدنيين أم عسكريين، ذلك أن ترك مسألة تنظيم مباشرة حق دستوري كحق الانتخاب للموظفين العسكريين والمدنيين لتعليمات خاصة، من شأنه أن يفرغ هذا الحق من مضمونه، وأن يثير الشبهة والشكوك تجاه مشاركة هذه الفئة من الموظفين فيما لو تم السماح لهم بالمشاركة في عام معين ومنعهم من المشاركة في عام آخر، أو السماح لهم بالمشاركة في الانتخابات البلدية، ومنعهم من المشاركة في الانتخابات النيابية.

---

[1] أنظر: نص المادة 46 من المرسوم بقانون رقم 32 لسنة 2002 بإصدار قانون قوة دفاع البحرين.

[2] أنظر: التعليق العام رقم 25 (57) للجنة المعنية بحقوق الإنسان المعتمد في الجلسة رقم 1510 في الدورة السابعة والخمسين المنعقدة في 12 تموز/ يوليه، 1996م. منشور على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.ohchr.org

وقد شكل القضاء البحريني ضمانة مهمة لحماية ممارسة الموظفين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني حق الانتخاب، متى ما وردت أسماؤهم ضمن الكشوف النهائية للناخبين، وأكد على أحقية ممارستهم لهذا الحق، حتى وإن صدرت بعد ذلك تعليمات خاصة لهم بعدم المشاركة في العملية الانتخابية، فإنها لا تسري عليهم بأثر رجعي ولا تحول دون ممارستهم حق الإدلاء بأصواتهم في عملية الاقتراع، فلا يجوز إجراء أي تعديل على جداول الناخبين متى ما أعلنت كشوف الناخبين النهائية إلا وفقاً للقانون، والتي ليس من ضمنها التعليمات الخاصة بأفراد قوة الدفاع، والأمن العام، والحرس الوطني. وهو ما أكدت عليه محكمة التمييز البحرينية في أحد أحكامها.[1]

مما يؤكد لنا بأن القضاء البحريني قد ذهب إلى أن الأصل بالنسبة لموظفي قوة الدفاع، وقوات الأمن االعام، والحرس الوطني، تمتعهم بممارسة حق الانتخاب باعتباره حقاً دستورياً لكل المواطنين بما فيهم الموظفين العموميين، مالم تصدر لهم تعليمات خاصة قبل الاعتماد النهائي لكشوف الناخبين بوقف ممارسة هذا الحق، ذلك أن هذه الكشوف تعد حجةً على الجميع بأحقية ممارسة حق الانتخاب لجميع المواطنين الواردة أسماؤهم فيها.

ويخلص الباحث من كل ما سبق بيانه، إلى أن المشرع البحريني يعطي الموظف العام الحق كاملاً في ممارسة حقه الانتخابي، إلا أنه يميز بين الموظفين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وبين باقي موظفي الدولة، إذ يعتبر ذلك حقاً

---

[1] قضت محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم 3 انتخابات بلدية لسنة 2002 جلسة 10 يونية 2002 بأنه؛ "طبقاً لنص المادة العاشرة من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، أنه لا يجوز إدخال أي تعديل على جداول الناخبين بعد صدور القرار بتحديد موعد الانتخابات البلدية إلا فيما يتعلق بتصحيح في الجداول، تنفيذاً للقرارات والأحكام الصادرة في الطعون الخاصة بالقيد فيه، أو بناء على الإبلاغات بصدور أحكام أو قرارات نهائية تؤدي إلى الحرمان من مباشرة حق الانتخاب، ومقتضى ذلك أنه متى أعلنت كشوف الناخبين النهائية، فلا يجوز إدخال أي تعديل عليها بالحذف أو بالإضافة إلا وفقاً لما ورد في المادة العاشرة سالفة البيان، فإذا ظلت تلك الكشوف بما تضمنته من أسماء الناخبين كما هي حتى اليوم المحدد لإجراء الانتخابات فيه دون أن يتم تعديلها بطريق رسمي بمعرفة لجنة قيد الناخبين المختصة، فإن من حق كل من ورد إسمه بها الإدلاء بصوته الانتخابي دون قيد، لما كان ذلك وكان الثابت أن كشوف الناخبين النهائية الخاصة بإنتخابات المجالس البلدية قد أعلنت بتاريخ 2002/3/9م، وكان لا نزاع من جانب الطاعنين في أن الناخبين من أفراد قوة الدفاع والأمن العام والحرس الوطني الذين شاركوا في عملية الانتخاب مقيدين بكشوف الناخبين بالدائرة المطعون في نتيجة انتخاباتها، فإنه لا يجوز للجنة الاقتراع أن تمنعهم من الإدلاء بأصواتهم في تلك الانتخابات، ولا يجوز التحدي بصدور تعليمات من الجهات التابعين لها تحظر عليهم المشاركة بها، ذلك أن تلك التعليمات لا تسري على تلك الانتخابات إذ أن العمل بالمادة الثالثة مكرر من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002م المضافة بالقانون رقم (6) لسنة 2002م والتي صدرت تلك التعليمات استناداً لها هو 2002/4/3م أي بعد صدور قرار سمو رئيس مجلس الوزراء بدعوة الناخبين للانتخابات، فلا تسري بأثر رجعي كما لا يجوز التحدي بأن القوانين الخاصة بهؤلاء الناخبين قد حظرت عليهم مباشرة حق الانتخاب، إذ أن ما تضمنته تلك القوانين من الحظر عليهم ممارسة أي عمل من الأعمال السياسية دون موافقة المراجع المختصة، لا ينصرف إلى حرمانهم من مباشرة حق الانتخاب، ومن ثم يكون النعي بهذا السبب غير سديد".

دستورياً أصيلاً لا يجوز وقفه أو الإعفاء منه بالنسبة لموظفي الدولة، بينما يجوز وقفه أو الإعفاء منه بالنسبة للموظفين منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وفقاً لما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن. وعليه ندعو المشرع البحريني إلى تعديل المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، والسماح للموظفين العسكريين بممارسة حق الانتخاب، أسوةً بسائر موظفي الدولة دونما تمييز بسبب صفتهم الوظيفية.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في مصر

لم يسر المشرع المصري على الوتيرة نفسها التي سار عليها المشرع البحريني بشأن منح الموظفين العموميين المدنيين والعسكريين حق الانتخاب، ولكنه فرق بين الموظفين المدنيين والموظفين العسكريين، وأعطى الفئة الأولى من الموظفين ممارسة حق الانتخاب، وحظر على الفئة الثانية ممارسته.

وعليه، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول في المطلب الأول الشروط والضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب، وفي المطلب الثاني الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب.

المطلب الأول: الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب

نتناول في هذا المطلب الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب في ثلاثة فروع؛ نبين في الفرع الأول ضابط الجنسية، والفرع الثاني ضابط السن، ونخصص الفرع الثالث للقيد في جداول الناخبين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الجنسية

رأينا فيما سبق إلى أن الجنسية، هي شرط ضروري لممارسة حق الانتخاب، لأنه حق سياسي فلا يجوز إعطاؤه للأجانب، حيث يشترط في الناخب أن يكون من مواطني الدولة، والرابطة التي تربط المواطن بوطنه هي رابطة قانونية، يطلق عليها اصطلاحاً الجنسية، وهي التي تبين انتماء الفرد إلى الدولة، وحق الانتخاب مقرر في جميع الدساتير المعاصرة للمواطنين الذين يولدون متمتعين بجنسية الدولة.[1]

[1] د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 198، مشار إليه لدى د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 110.

وفي هذا الصدد تفرق كثير من دول العالم بين الوطني الأصيل، والوطني بالتجنس باشتراط مرور مدة معينة بعد اكتساب الجنسية قبل أن يستطيع الوطني بالتجنس ممارسة حق الانتخاب. ويهدف هذا التحفظ إلى التأكد من إخلاص الوطني بالتجنس لوطنه الجديد، وتجنب مخاطر منح الوطنيين بالتجنس الحق في مباشرة حقوقهم السياسية فور اكتسابهم الجنسية.[1]

وفي جمهورية مصر العربية فقد اشترط قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م، في مادته الأولى على أنه؛ على كل مصري ومصرية بلغ ثمانية عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولاً: إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور.

ثانياً: انتخاب كل من:

1- رئيس الجمهورية.
2- أعضاء مجلس النواب.
3- أعضاء المجالس المحلية.

كما نصت المادة الثالثة عشرة من ذات القانون على أنه: " يجب أن يُقيد في قاعدة بيانات الناخبين كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها".[2]

ومن ثمَّ فإن هذه المادة قد فرضت الحظر على قيد من اكتسب الجنسية المصرية في الجداول الانتخابية إلا بعد مضي خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها، كما أكد على هذه التفرقة قانون الجنسية المصري رقم (26) لسنة 1975م عندما ميّز في التمتع بالحقوق السياسية بين المواطن الأصلي والمواطن المتجنس في المادة التاسعة منه التي تنص على أنه:

"لا يكون للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل إنقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً في أية هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإعفاء من القيد الأول أو القيدين المذكورين معاً، ويجوز بقرار من وزير

[1] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 19.
[2] أنظر: المادة 3 من قانون رقم 45 لسنة 2014م، بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

الداخلية أن يعفى من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً من انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب في صفوفها.

ويعفى من هذين القيدين أفراد الطوائف الدينية المصرية، فيما يتعلق بمباشرة حقوقهم في انتخابات المجالس المحلية التي يتبعونها وعضويتهم فيها".[1]

وينتقد جانب من الفقه المصري الاستثناءات التي قررها المشرع المصري لإعفاء المتجنس من قيد المدة لرئيس الجمهورية ولوزير الداخلية، ويرى هذا الرأي أن هذه الاستثناءات تبدو في غاية الخطورة، وتعرض أمن الدولة الداخلي والخارجي لمخاطر هم في غنى عنها، وبالأخص إعفاء المتجنس من شرط مضي عشر سنوات على تجنسه في حالة ترشيحه أو تعيينه في هيئة نيابية، إذ أن حق الترشح ينبغي أن يكون للوطني في الأصل، ولا يكون للمتجنس أبداً إلا بعد مضي الفترة المقررة في القانون حتى يتحقق التأكد من إخلاصه وولائه للوطن.[2]

ونخلص من كل ما سبق، إلى أن ثبوت الجنسية المصرية للفرد هي شرط أساس للسماح له بمباشرة الحقوق السياسية وفي مقدمتها حق الانتخاب، وحسناً فعل المشرع المصري إذ أقر هذا الحق لكل من الرجال والنساء على السواء. كما أنه لم يمنع المصري الأصيل متعدد الجنسية من ممارسة حقه في الانتخاب، بينما المصري بطريق التجنس ليس له مباشرة هذا الحق إلا بعد مُضي خمس سنوات على الأقل من اكتسابه إياها.

ولا غضاضة في أن يشترط المشرع مثل هذا الشرط الذي يمثل قيداً زمنياً على قيد المتجنس بالجنسية المصرية في جداول الانتخاب، حيث يكون قد ثبت لجهة الإدارة أنه قد انخرط في المجتمع المصري وعاش حياة مواطنيه، ودلل على رغبته الأكيدة في الانتماء لهذه الدولة التي اختار أن يحمل جنسيتها.[3]

وينسجم هذا الشرط مع توجه المشرع المصري، باشتراط توافر الجنسية المصرية لممارسة باقي الحقوق السياسية، ومنها تقلد الوظائف العامة،[4] وعليه، فإن الموظف العام في مصري يكون له الحق في انتخاب ممثليه في البرلمان والمجالس المحلية، والإدلاء برأيه في الاستفتاءات

---

[1] أنظر: المادة 9 من قانون الجنسية المصري رقم 26 لسنة 1975م.
[2] د.محمد فرغلى محمد على، مرجع سابق، ص 161.
[3] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 105.
[4] أنظر: المادة رقم 15 من القانون رقم 18 لسنة 2015م، بإصدار قانون الخدمة المدنية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 11، 12 مارس 2015م، ص 41.

العامة التي ينص عليها الدستور، وما من شرط في ذلك إلا شرط تمتعه بالجنسية، وأن أداء هذا الواجب لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة العامة.[1]

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد مسلك المشرع المصري في اشتراط مرور فترة زمنية قبل إعطاء المصري المتجنس الحق في ممارسة حق الانتخاب، حتى تتحقق من إخلاصه وولائه للوطن، وينسجم هذا الشرط مع ضوابط تولي الوظائف العامة التي اقتصرها المشرع على المواطنين فقط إلا في حالات استثنائية ضيقة يجوز أن يتولها غير المواطن.

الفرع الثاني: السن

من المنطقي أن يحدد المشرع في كل دولة سناً معينة في الفرد حتى يتمكن من المشاركة في الحياة السياسية، وإذا كان بلوغ سن معينة يعتبر شرطاً للتمتع بالأهلية المدنية الكاملة أي لسلامة وصحة التصرفات القانونية المدنية، والتي غالباً ما تكون إحدى وعشرين سنة في كثير من الدول، فيكون من الطبيعي كذلك أن تشترط الدول في دساتيرها وقوانينها الانتخابية سناً معينة للتمتع بالمشاركة في الحياة السياسية.[2]

وفي جمهورية مصر العربية فقد كان القانون رقم (148) لسنة 1915م يحدد سن الرشد السياسي بواحد وعشرين سنة، ثم خفضه القانون رقم (73) لسنة 1956م إلى سن الثامنة عشرة، ونجد أن المشرع المصري قد استمر على السن ذاته عندما نص في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م، في مادته الأولى على أنه: "على كل مصري ومصرية بلغ ثمانية عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية ...".[3]

وعليه، فإن سن الرشد السياسي في مصر هو ثمانية عشر عاماً، بينما سن الرشد المدني هو إحدى وعشرون سنة، مما يدلل على رغبة المشرع المصري في التوسيع إلى أقصى مدى لنطاق المشاركة، وهذا التوسيع ينتج بالبداهة عن التفريق بين سن البلوغ السياسي وسن البلوغ المدني، وأيضاً، فإن الفكر الديمقراطي الذي ساد لفترة طويلة بالنسبة لقوانين الانتخاب كان يعتبر النظام السياسي متمتعاً بأكبر قدر من الديمقراطية، عندما يقوم بخفض سن البلوغ السياسي للمواطن إلى أقصى حدٍ ممكن، مع عدم الربط فيما بينه وبين سن الرشد المدني وبلوغ الأهلية المدنية الكاملة، غير أن هذا المفهوم الذي كان له أسانيد تبرره في السابق قد تغير الآن بحيث

---

[1] أ.د.اسماعيل صعصاع البديري، أمين رحيم حميد، مرجع سابق، ص 176.
[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 174.
[3] أنظر: المادة 1 من القانون رقم 45 لسنة 2014م، بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

انفصمت عرى الرابطة بين المذهب الديمقراطي القائم على مبدأ منح حق الانتخاب لأكبر عدد من الأفراد، وبين الهبوط إلى أقصى حد بسن البلوغ السياسي، باعتباره واحداً مع غيره من العناصر الهامة في توسيع نطاق هيئة الناخبين.[1]

ولاشك في أن تخفيض سن الرشد السياسي يؤدي إلى زيادة عدد الناخبين كما يؤدي إلى الاقتراب من الديمقراطية الصحيحة ومبدأ الاقتراع العام، ويؤدي في النهاية إلى التقارب بين الشعب كحقيقة سياسية، والشعب كحقيقة اجتماعية، أي إلى التقريب بين المفهوم السياسي والمفهوم الاجتماعي للشعب.[2]

ويرى جانب من الفقه أن إنقاص سن الرشد السياسي إلى ثمانية عشرة عاماً أدى إلى اتساع هيئة الناخبين بدخول الشباب إليها، وكذا دخول النساء من سن الثامنة عشرة سنة، فأصبحت هيئة الناخبين أكثر حداثة، وأضفي عليها طابع الشباب، وتعتبر ظاهرة اتساع نطاق المتمتعين بحق الانتخاب أو المشاركة في الحياة السياسية ظاهرة طيبة بصفة عامة.[3]

بينما يرى رأي آخر من الفقه[4] أن الاتجاه التشريعي نحو تخفيض سن الرشد السياسي بجعله ثمانية عشرة عاماً بدلاً من أحد وعشرين عاماً هو اتجاه غير سديد من المشرع، وجاء في مجمله متسرعاً ودون دراسة متأنية وجادة لواقع الحياة السياسية المصرية بصفة عامة، ولمدى النضج السياسي للشباب المصري بصفة خاصة، لأن الشباب في عمر الثمانية عشرة من عمره يكون في أغلب الأحوال مفتقداً للوعي والنضج السياسي المؤهلين للمشاركة في الحياة السياسية بفاعلية وإيجابية، على أساس أنه في هذا العمر يكون فكره قاصراً فلا يتصور أن يكون لديه رأي خاص، بل نجد أن معظم آرائه ما هي إلا إنعكاس لآراء أحد أبويه أو كليهما أو الآخرين مما يتاح لهم فرصة الاتصال به، فكيف يتسنى والحال هذه لذلك الشاب أن يعبر عن آرائه بحرية دون مشوبة تأثير سواءً أكان مصدره الأسرة أم جهات أخرى متباينة الأغراض والمصالح.

كما أن الشباب في تلك السن تنقصه الخبرة والنضوج اللازمين لممارسة العمل السياسي، ويغلب عليه الاندفاع والتهور والانسياق وراء الأهواء، وأن من المتصور خضوعه بسهولة لعمليات التأثير الموجهة إليه. ويخلص هذا الرأي إلى أنه يجب أن ترفع سن الرشد السياسي في

---

[1] د.عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، مرجع سابق، ص 26.
[2] د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 276.
[3] د.سعاد الشرقاوي، ود.عبدالله ناصف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 159.
[4] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 869.

مصر ليتفق مع نظيره سن الرشد المدني، وذلك لضمان أن يقوم بعملية الاقتراع الأشخاص الذين يتوافر لديهم نضج سياسي كافياً يؤهلهم للقيام بتلك العملية على أفضل وجه.

ويدافع رأي آخر من الفقه المصري[1] عن خفض سن الرشد المصري، وعدم التوحيد بينه وبين سن الرشد المدني، ويرى بأن تحديد السن الذي يتمتع فيه المواطن بحق المشاركة مرتبط بمدى استعداد المواطن للمشاركة في الحياة السياسية، وقد يتوافر ذلك الاستعداد قبل الثامنة عشرة، خصوصاً وأن المواطن يحصل على بطاقة الأحوال المدنية في سن السادسة عشرة، ويمارس بمقتضاها الحقوق المدنية التي يستلزم القانون حمله تلك البطاقة من أجل الاستفادة منها. وعليه، يذهب هذا الرأي إلى المطالبة بخفض سن الرشد السياسي إلى السادسة عشرة باعتبار أنها السن التي يحصل فيها المواطن على بطاقة الأحوال المدنية، ويمكن خفض السن إلى الخامسة عشرة باعتبارها سن التكليف في الشريعة الإسلامية.

ويؤيد جانب آخر من الفقه[2] تخفيض سن الرشد السياسي باعتباره يتفق مع مبادئ النظام الديمقراطي، وحق أكبر عدد من المواطنين في المشاركة في الحياة السياسة عن طريق إسناد السلطة إلى الحكام أو النواب أو الممثلين المحليين عن طريق الانتخاب، إذ أنه بلوغ الشباب في المجتمعات الحديثة سن الثامنة عشرة وفي ظل تقدم وسائل الإعلام، والصحافة، وتطور نظم التعليم الحديثة، والتقدم الصناعي والعلمي للمجتمع، أدى إلى اتساع مداركهم وزيادة نضوجهم السياسي والاجتماعي، مما يمكنهم من إبداء الرأي والمشاركة في الحياة السياسية، واختيار الأصلح من الحكام، أما بالنسبة للقول بأن انخفاض سن الانتخاب يؤدي إلى العزوف عن الانتخابات، فإن الامتناع عن التصويت له أسباب أخرى، وليس من بينها انخفاض سن الشباب.

ومن جانب الباحث فإنه يؤيد توحيد سن الرشد السياسي مع السن المسموح به لتولي الوظيفة العامة، باعتبارهما من الحقوق السياسية للمواطنين، ومن يؤتمن على أداء مهام الوظيفة العامة بلا شك سيكون مؤتمن على ممارسة حقه السياسي.

الفرع الثالث: القيد في جداول الانتخاب

لقد تبين لنا سابقاً أن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام لا يعني تقرير حق الانتخاب لجميع الأفراد أو المواطنين، لأن التشريعات الانتخابية المقارنة مهما حاولت التوسع في القاعدة الانتخابية، إلا أنها تبقى تشترط في الناخب عدة شروط ليستطيع التمتع بحق الانتخاب وتسجيل اسمه في

[1] أنظر: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 182.
[2] د.محمد فرغلى محمد علي، مرجع سابق، ص 163.

جداول الناخبين، أي الجداول التي تدرج فيها أسماء جميع المواطنين الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب.[1]

وقد أكد المشرع المصري على هذا الشرط في المادة الثالثة عشرة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م بالقول: " يجب أن يقيد في قاعدة بيانات الناخبين كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها".[2]

ويقيد تلقائياً بقاعدة بيانات الناخبين المعدة من واقع بيانات الرقم القومي الثابتة بقاعدة بيانات مصلحة الأحوال المدنية بوزارة الداخلية أسماء من تتوافر فيهم شروط الناخب، ولم يلحق به أي مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية على مدار العام، وذلك في المكان وبالكيفية التي تبينها اللائحة التنفيذية، وتعتبر قاعدة بيانات الرقم القومي لدى مصلحة الأحوال المدنية هي المصدر الرئيس لقاعدة بيانات الناخبين.[3]

ويجب عرض قاعدة بيانات الناخبين، وتبين اللائحة التنفيذية كيفية مراجعة وتعديل وعرض قاعدة بيانات الناخبين، وتنقية محتوياتها، بصورة دورية، والجهات التي تُحفظ فيها، وتشكيل اللجان التي تقوم بالقيد، وغير ذلك مما هو منصوص عليه في هذا القانون.[4]

وعليه، نبين ضوابط القيد في قاعدة بيانات الناخبين على النحو التالي:

أولاً: الموطن الانتخابي

عرفت المادة السابعة عشرة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م الموطن الانتخابي بأنه: "هو محل الإقامة الثابت ببطاقة الرقم القومي، ويكون الموطن الانتخابي لرؤساء وأمناء وموظفي باقي لجان الاستفتاء في لجنة الاقتراع ذاتها، ويكون الموطن الانتخابي لرؤساء وأعضاء وأمناء وموظفي باقي لجان الاستفتاء في أي من لجان الاقتراع الكائنة في نطاق اختصاصها، ويُثبت في كشف مستقل بكل لجنة فرعية اسم ورقم بطاقة الرقم القومي لكل من أدلى بصوته وفقاً لحكم الفقرة السابقة".[5]

---

[1] أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 270.
[2] أنظر: المادة رقم 13 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[3] أنظر: المادة رقم 14 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[4] أنظر: المادة رقم 18 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[5] أنظر: المادة رقم 17 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

وعليه، يتبين لنا أن المشرع المصري قد سهل على الموظفين العموميين العاملين لدى لجان الاستفتاء بشأن تحديد موطنهم الانتخابي، في لجنة الاقتراع ذاتها. وحسناً فعل المشرع المصري في ذلك نظراً لكبر المساحة الجغرافية في مصر، وبعد الدوائر الانتخابية بعضها عن بعض بمسافات كبيرة مما يشكل عناءً على الموظفين العاملين لدى لجان الاستفتاء في الذهاب لمباشرة حق الانتخاب في موطنهم الثابت ببطاقة الرقم القومي، ويربك العمل في لجان الانتخاب، ويعد ذلك تشجيعاً من المشرع المصري للموظفين العموميين بممارسة حقهم الانتخابي خصوصاً وأن الانتخاب واجب وطني في مصر، يترتب على تركه عقوبة.

وينسجم هذا التوجه من المشرع المصري مع ما انتهت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها على المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من خلال حث الدول على أن تتخذ تدابير فعّالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستهم لحقهم ذاك، فينبغي حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها.[1] وخصوصاً بالنسبة للموظفين العموميين الذين يعملون في مناطق بعيدة، وهو ما أخذ به بالفعل المشرع المصري.

ثانياً: تشكيل لجنة إعداد بيانات الناخبين

نصت المادة الثالثة من القانون رقم (45) لسنة 2014م بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية على أنه: " تجرى أول انتخابات تشريعية تالية لنفاذ الدستور الصادر في الثامن عشر من يناير سنة 2014م، تحت الإشراف القضائي الكامل للجنة العليا للانتخابات المنصوص عليها في المادة (228) من الدستور، ويُشار إليها في هذا القانون بمسمى (اللجنة العليا)".[2]

ونصت المادة الرابعة من ذات القانون على أن تُشكل اللجنة العليا برئاسة رئيس محكمة استئناف القاهرة وعضوية:

- أقدم نائبين من نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نائبين لرئيس مجلس الدولة.
- أقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف تاليين لرئيس محكمة استئناف القاهرة.

---

[1] أنظر: التعليق العام رقم 25 (57) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المعتمد في الجلسة رقم 1510، الدورة السابعة والخمسون، المنعقدة في 12 تموز / يوليه، 1996م، منشور على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.ohchr.org

[2] أنظر: المادة 3 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

وتختار المجالس العليا للجهات القضائية المشار إليها عضواً احتياطياً بمراعاة الأقدمية، وتكون للجنة العليا شخصية اعتبارية عامة، ويكون مقرها القاهرة الكبرى، ويمثلها رئيسها، ويجوز للجنة العليا في حالة الضرورة أن تعقد اجتماعاتها في أي مقر آخر تحدده.[1]

ويتضح لنا من التشكيل المشار إليه أن مهمة الإشراف على العملية الانتخابية بما فيها إعداد جداول الناخبين منوطة بلجنة قضائية، مما يعزز من مبادئ النزاهة، والحياد، والشفافية، والمصداقية في العملية الانتخابية.

ثالثاً: اختصاصات اللجنة العليا

نصت المادة السابعة من القانون رقم (45) لسنة 2014م تنظيم مباشرة الحقوق السياسية على أنه؛ تختص اللجنة العليا، فضلاً عما هو مقرر لها في هذا القانون بالآتي:[2]

1- إصدار اللائحة المنظمة لعملها وللأمانة العامة وللجان المنصوص عليها في هذا القانون.
2- إبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالانتخابات التشريعية.
3- الإشراف على القيد في قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها وتعديلها وتنقيتها دورياً.
4- الدعوة للانتخابات التشريعية بمراعاة الحالات المنصوص عليها في الدستور لدعوة الناخبين.
5- تحديد مواعيد الانتخابات، ووضع الجدول الزمني لها.
6- وضع جميع قواعد وإجراءات سير العملية الانتخابية والاستفتاء وذلك بما يضمن سلامة الإجراءات وحيدتها ونزاهتها.
7- وضع ضوابط للانتقال إلى التصويت الآلي أو الإلكتروني مرحلياً.
8- وضع وتطبيق نظام لتحديد الرموز الدالة على المترشحين في الانتخابات، على أن يتسم هذا النظام بالحيادية ويكفل ويكفل المساواة وتكافؤ الفرص.
9- الترخيص لمنظمات المجتمع المدني المصرية، أو الجهات الأجنبية أو الدولية ووسائل الإعلام، بمتابعة سير الانتخاب والاستفتاء، وللجنة العليا تحديد هذه المنظمات، وذلك حسب نشاطها الرئيس المرخص به.
10- تشكيل اللجان العامة والفرعية المنصوص عليها في هذا القانون وتحديد مقارها.
11- تعيين أمناء أصليين واحتياطيين باللجان العامة والفرعية.

[1] أنظر: المادة رقم 4 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظم مباشرة الحقوق السياسية.
[2] أنظر: المادة رقم 7 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

12- إصدار القرارات اللازمة لحفظ النظام أثناء الانتخابات التشريعية والاستفاء.

13- إعلان نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء.

ويتضح لنا مما سبق، أن اللجنة العليا تتولى الإشراف على كل مفاصل العملية الانتخابية، بدءًا من الإشراف على القيد في قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها وتعديلها وتنقيتها دورياً، وحتى إعلان نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء، الأمر الذي يؤكد على إرادة المشرع المصري في الإصرار على تعزيز مبدأ نزاهة وحياد العملية الانتخابية لإظهار الإرادة الحقيقية للشعب المصري في اختيار ممثليه.

ومما تجدر الإشارة إليه أن شرط القيد في قاعدة بيانات الناخبين أو الجدول الانتخابي شرط أساس لممارسة الحق في التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة، إذ ليس لأي فرد أن يدلي بصوته ما لم يكن اسمه مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين أو أحد الجداول الانتخابية، حتى وإن توافرت فيه كل الشروط المتطلبة لتقرير هذا الحق.[1]

ويقدم رأي من الفقه المصري مقترحاً للتغلب على تخلف المواطنين عن القيد بالجداول أن يتم تبسيط إجراءات القيد عن طريق إعداد كشوف بالمدارس والجامعات لقيد الشباب، وكذلك عن طريق الأجهزة الرسمية الأخرى ليكون شرطاً من شروط التعيين بالحكومة أو القطاع العام، وبالنسبة للمواطنين أصحاب العمل الحر أو المهن عن طريق النقابات والتأمينات الاجتماعية وأقسام تراخيص المباني ورخص السلاح وتراخيص السيارات، وبالنسبة للفلاحين والمزارعين عن طريق الجمعيات الزراعية عند استخراج بطاقة الحيازة الزراعية.[2] ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد هذا الرأي في شأن اعتبار القيد في جداول الناخبين أحد شروط التعيين في الوظيفة العامة، لما لهذا الشرط من انسجام مع مفهوم المواطنة الايجابية والتي يجب أن يتحلى بها الموظف العام.

المطلب الثاني: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب

تشترط معظم التشريعات المختلفة صراحةً ضرورة توافر ضوابط وشروط يجب توافرها في الناخبين حتى يتمكنوا من المشاركة وممارسة حقوقهم الانتخابية، وخصوصاً الناخبين من فئة الموظفين العموميين، ويجب أن تنسجم هذه الشروط مع مبدأ الاقتراع العام.

---

[1] د.ثروت بدوي، النظم السياسية، طبعة 1994م، مرجع سابق، ص 255،256، و د.أحمد سليمان عبد الراضى محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 61.

[2] د.فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب وضماناته، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1998،ص 104.

وإلى جانب اشتراط المشرع المصري ضرورة توافر شرط الجنسية والسن والقيد في جداول الانتخابات، فهناك ضوابط خاصة يجب أيضاً أن تتوافر في الناخب حتى يستطيع أن يمارس حقه الانتخابي، نبينها في ثلاثة فروع؛ نتناول في الفرع الأول حالة الحرمان من ممارسة حق الانتخاب، وفي الفرع الثاني وقف ممارسة حق الانتخاب، والفرع الثالث المنع من ممارسة حق الانتخاب، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الحرمان من ممارسة حق الانتخاب

حدد المشرع المصري في المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م، الحالات التي يترتب عليها حرمان الشخص الذي ارتكبها من مباشرة الحقوق السياسية، وقد جاء نص المادة على النحو التالي؛ " يحرم من مباشرة الحقوق السياسية الفئات الآتية:

أولاً:

1- المحجور عليه، وذلك خلال مدة الحجر.
2- المصاب باضطراب نفسي أو عقلي، وذلك خلال مدة احتجازه الإلزامي بإحدى منشآت الصحة النفسية طبقاً للأحكام الواردة بقانون رعاية المريض النفسي الصادر بالقانون رقم (71) لسنة 2009م.

ثانياً:

1- من صدر ضده حكم بات لارتكابه جريمة التهرب من أداء الضريبة أو لارتكابه الجريمة المنصوص عليها في المادة (132) من قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم (91) لسنة 2005م.
2- من صدر ضده حكم نهائي لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (344) لسنة 1952م بشأن إفساد الحياة السياسية.
3- من صدر ضده حكم نهائي من محكمة القيم بمصادرة أمواله.
4- من صدر ضده حكم نهائي بفصله، أو بتأييد قرار فصله، من خدمة الحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال، لارتكابه جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة.
5- من صدر ضده حكم نهائي، لارتكابه إحدى جرائم التفالس بالتدليس أو بالتقصير.
6- المحكوم عليه بحكم نهائي في جناية.

7- من صدر ضده حكم نهائي بمعاقبته بعقوبة سالبة للحرية، لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفصل السابع من هذا القانون.

8- من صدر ضده حكم نهائي بمعاقبته بعقوبة الحبس:

(أ) لارتكابه جريمة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة، أو نصب، أو خيانة أمانة، أو رشوة، أو تزوير، أو استعمال أوراق مزورة، أو شهادة زور، أو إغراء شهود، أو جريمة للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية.

(ب) لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني بشأن اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، أو في الباب الرابع من الكتاب الثالث من قانون العقوبات بشأن هتك العرض وإفساد الأخلاق.

ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم المشار إليه في البنود السابقة، ولا يسري الحرمان إذا رُد للشخص اعتباره[1] أو أوقِف تنفيذ العقوبة بحكم قضائي".

ويتضح لنا مما سبق بيانه، أن الحرمان الذي أقره المشرع المصري هو حرمان مؤقت وليس دائماً، وأن المشرع قد حرم الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبات جنائية أو تصدر ضدهم أحكام بالإدانة فيها من المشاركة في الحياة السياسية، كما أنه يفرق فيما يتعلق بالحرمان بين الجنايات والجنح، فبالنسبة للجنايات يحرم الأفراد الذين تصدر ضدهم أحكام بالإدانة في كل الجنايات من الممارسة السياسية، أما ارتكاب الجنح فلا يؤدي إلى الحرمان إلا بالنسبة للجرائم الماسة بالشرف والأمانة.

ومن جهة أخرى، نجد أن المشرع المصري قد خص الموظفين العموميين بنص خاص عندما حدد الفئات التي تحرم من مباشرة الحقوق السياسية باعتبار من صدر ضده حكم نهائي بفصله، أو بتأييد قرار فصله من خدمة الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال، لارتكابه جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة، محروم من مباشرة الحقوق السياسية. وحسناً فعل المشرع المصري عندما حددها بالجرائم بالمخلة بالشرف أو الأمانة لأن من يحظى بشرف الانضمام للوظيفة العامة يجب أن يكون على قدر من الاحترام والمسئولية الأخلاقية، وحسن السير والسلوك، وحتى لا يتم التوسع في حرمان الموظفين العموميين المفصولين لأسباب إدارية أخرى كالفصل بغير الطريق التأديبي. خصوصاً وأن الحرمان يعد استثناء من الأصل وهو التمتع بحق

---

[1] **ورد الاعتبار نوعان:** قضائي وقانوني. ورد الاعتبار القضائي له شروط أربعة: تنفيذ العقوبة أو العفو عنها أو انقضاؤها بالتقادم، ومضي مدة التجربة وهي ست سنوات في عقوبة الجناية، والوفاء بالالتزامات المالية الناشئة عن الجريمة، وحسن سير وسلوك المحكوم عليه. أما رد الاعتبار القانوني فيتم بالنسبة للمحكوم عليه بعقوبة جناية متى مضى على تنفيذ العقوبة أو العفو عنها أو سقوطها بمضي المدة اثنتا عشرة سنة. وبمجرد رد الاعتبار إلى المحكوم عليه في جناية يسترد حقوقه السياسية لأن من يرد إليه اعتباره يصبح وكأنه لم يسبق ادانته. (راجع: د.سعاد الشرقاوي، ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 166).

المشاركة في الانتخاب والاستفتاءات العامة والاستثناء لا يتوسع فيه، ولا يقاس عليه بل يجب تفسيره دائماً في أضيق نطاق.[1]

ومما يحسب للمشرع المصري أيضاً، أنه لم يترك سلطة اعتبار أسباب الفصل مخلة أو غير مخلة بالشرف للسلطة التي تصدر قرار الفصل، وإنما حصرها في الحالات التي يصدر فيها حكم نهائي بالفصل أو بتأييد قرار الفصل، مما يعني أن مدى مشروعية الفصل من عدمه وتكييفه تخضع لرقابة القضاء الذي له الكلمة الفصل في ذلك.

كما يتبين لنا من النص السابق أنه بعد فوات مدة الخمس السنوات من تاريخ الفصل يترتب عليها زوال الحرمان،[2] وبالتالي يسترد الموظف العام حقه في المشاركة في الانتخابات وإبداء الرأي في الاستفتاءات، ويتفق المشرع المصري هنا مع ما ذهبت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام على المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من ضرورة أن تكون أسباب الحرمان من ممارسة حق الانتخاب موضوعية ومعقولة، وأن تكون فترة الحرمان متناسبة مع خطورة الجريمة وأهمية العقوبة.[3]

ومن جهة أخرى ينتقد جانب من الفقه موقف المشرع المصري، ويرى أن كثيراً من هذه الحالات لم تعد كافية للحكم على المواطن بمثل هذا الحكم القاسي الذي يحرم بموجبه من ممارسة أهم حقوقه السياسية وهو حق الانتخاب، حيث تغيرت وتبدلت المصالح التي كانت معتبرة في نظر المشرع مع حلول لمفردات العولمة والخصخصة والاندفاع نحو الأفكار الرأسمالية والالتفات عن الأفكار الاشتراكية.[4]

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 194.

[2] تكون مدة الحرمان بالنسبة لمن فصل تأديبياً من الخدمة خمس سنوات من تاريخ صيرورة الحكم نهائياً، أما من فصل بقرار إداري بغير الطريق التأديبي فإنه يكون أمام وضعين يختلفان بحسب ما إذا كان المفصول قد طعن في القرار الصادر بفصله أو لم يطعن، بل وبحسب ما إذا كان القضاء قد استجاب لطلبه أو رفضه وذلك على النحو التالي:

الوضع الأول: إذا لم يطعن المفصول في قرار فصله، أو إذا طعن في القرار ولم يقبل القضاء دعواه أو رفضها، فإن مدة الحرمان عندئذ تكون خمس سنوات من تاريخ الفصل.

الوضع الثاني: إذا طعن المفصول في قرار فصله، وحكم القضاء لصالحه بإلغاء القرار أو بالتعويض عنه فإن الحرمان المذكور لا يسري مع التحفظ الوارد على الفقرة التالية.

غير أن المشرع قد اشترط في الحكم الصادر بالإلغاء أو بالتعويض أو بهما معاً أن يكون نهائياً، ومعنى النهائية هنا أن يكون الحكم قد استنفذ درجات الطعن أمام القضاء بحيث يصبح غير قابل للطعن فيه. (راجع: د.سعاد الشرقاوي، ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 170،171).

[3] أنظر: التعليق العام رقم 25 (57) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المعتمد في الجلسة رقم 1510، الدورة السابعة والخمسون، المنعقدة في 12 تموز / يوليه، 1996م. منشور على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.ohchr.org

[4] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 103،104.

الفرع الثاني: الوقف من ممارسة حق الانتخاب

أشرنا فيما سبق إلى أنه بجانب شرط الجنسية والسن والقيد في جداول الانتخاب وعدم الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية، حتى يستطيع الشخص ممارسة حقوقه السياسية يجب أن يكون متمتعاً بقوى عقلية سليمة تجعله قادراً على التمييز، وقد نص المشرع المصري على بعض الحالات التي يتم فيها وقف ممارسة حق الانتخاب فيها بسبب بعض الأمراض العقلية، إلا أنه لم يستخدم مصطلح الوقف، وإنما استخدم الحرمان المؤقت، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المحجور عليه، وذلك خلال مدة الحجر

يوجب قانون مباشرة الحقوق السياسية أن يوقف الأشخاص المحجور عليهم لسفه أو لغفلة، وغيرها من الأسباب التي يحددها القانون المدني عن مباشرة الحق في الاقتراع وذلك طوال مدة الحجر.

ويقضي الوقف وفقاً لما سبق أن يصدر حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، يقضي بإخضاع الشخص لقواعد الحجر المنصوص عليه في القانون المدني، ويترتب على هذه الحالة أن الشخص لا يجوز له أن يقيد نفسه في الجداول الانتخابية، أو أن يشطب اسمه من هذه الجداول في حالة ما إذا كان من المقيدين فيها قبل إصدار هذا الحكم.[1]

فالمحجور عليه لسفه أو غفلة لا يمكنه الاشتراك في إدارة الحياة السياسية، نظراً لعدم مقدرتهم على تسيير شؤونهم الخاصة.[2] ويلاحظ أن الوقف المقرر لهذه الفئات هو وقف مؤقت يزول بزوال مدة الحجر أو الحجز.[3]

ثانياً: المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم

قد يولد الفرد فاقداً لقواه العقلية فلا يتقرر له حق التصويت بدايةً، وقد تكون إصابته في تلك القوى طارئة، وحينئذ توقف مزاولة الحق في التصويت إلى أن يبرأ من هذا السقم، فإذا استرد قواه العقلية – أياً كانت إصابته – عاد إلى ممارسة ذلك الحق، ذلك أن الحرمان – هنا – حرمان مؤقت، يدور مع علته وجوداً وعدماً، ومن ثمَّ ينتهي بزوال سببه.[4]

---

[1] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 873.
[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 206.
[3] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، مرجع سابق، ص 23.
[4] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 43.

لذا قرر المشرع المصري وقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للمحجور عليهم، وهي فئة الأفراد الذين أصيبوا بإحدى الأمراض أو العاهات العقلية، وذلك طيلة الفترة التي يتم حجزها خلالها بغرض العلاج.[1]

والواقع أنه بالرغم من اتفاق الفقه مع مشرعي الدول على مسألة استبعاد المرضى والمصابين بأمراض عقلية، ولكنه انقسم حول نفسه بالنسبة للجهة التي تختص بتقرير الإصابة العقلية لدى الشخص، وقد ذهب جانب من الفقه إلى ضرورة أن يسند هذا الأمر كلية إلى القضاء تجنباً لما قد يحدث من قيام بعض الأنظمة المستبدة من استبعاد معارضيها بواسطة اتهامهم بالجنون، للحيلولة بينهم وبين مباشرة أدنى الحقوق السياسية. بينما ذهب رأي آخر إلى أن مسألة التقرير بوجود المريض العقلي أو انتقاده هي مسألة طبية بحته يجب أن يسند أمر تقريرها إلى الجهة الطبية المختصة.[2]

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري قد قرر بشأن التقرير بحجز شخص ما بإحدى المستشفيات العقلية، قد خوله لمجلس مراقبة الأمراض العقلية، ومنحه أيضاً سلطة إصدار قرار برفع الحجز. ويجوز في هذه الحالة لصاحب الشأن أو ذوي المصلحة التظلم قضائياً من هذه القرارات وفقاً للقواعد العامة،[3] كما أن هذا الوقف يكون مؤقتاً يزول بانتهاء مدة الحجز أو الحجر، ويعد هذا شرطاً عاماً يجب توافره في كل الناخبين إلا أنه من المستبعد انطباق هذا الفرض على الناخب الموظف العام نظراً لاشتراط بقائه في الوظيفة العامة تمتعه باللياقة الصحية.

الفرع الثالث: الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب

تذهب بعض التشريعات إلى إعفاء الموظفين العسكريين من ممارسة الحقوق السياسية أثناء وجودهم على رأس الخدمة، للمحافظة على الحياد السياسي للمؤسسة العسكرية.[4] وفي مصر لم يكن إعفاء الموظفين العسكريين من المشاركة مقرراً بصفة ثابتة، وإنما كان متذبذباً بين المشاركة والإعفاء، ففي دستور 1923م كان العمل يجري على وقف استعمال حق الانتخاب بالنسبة للموظفين العسكريين.[5]

---

[1] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 874.

[2] للمزيد حول ذلك؛ أنظر المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل، ص 99.

[3] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 876.

[4] Steve Corbett and Michael J. Davidson, The Role of the Military in Presidential Politics, 2010, page 67.

[5] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 130.

وظل هذا الوضع قائماً حتى صدور القانون رقم (73) لسنة 1956م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، الذي كان يعطي الحق للموظفين العسكريين من أفراد القوات المسلحة والشرطة في ممارسة حق الانتخاب، وظل مسموحاً لهم بمباشرة حق الانتخاب حتى سنة 1976م، حيث تم تعديل نص المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية السابق ذكرها، بإضافة فقرة جديدة تقضي بإعفاء رجال القوات المسلحة والشرطة من أداء حق الانتخاب، فنصت هذه الفقرة على أنه: " يعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية، وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة وتكون مباشرة الحقوق سالفة الذكر على النحو المبين في القانون".[1]

وعندما صدر القانون رقم (45) لسنة 2014م بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية نص في المادة الأولى منه على أنه: " ... ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية، وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة".[2]

ويتضح لنا من هذا النص أن المشرع المصري قد استمر في إعفاء الموظفين العسكريين من مباشرة الحقوق السياسية، إلا أن الفقه المصري قد اختلف في مسألة إعفاء الموظفين العسكريين من ممارسة حق الانتخاب ومشاركتهم في الحياة السياسية إلى اتجاهين.

فقد ذهب جانب من الفقه إلى تأييد القانون وضرورة إبعاد الموظفين العسكريين عن المشاركة الانتخابية من أجل المحافظة على حرية الناخب، لأن منح الموظفين العسكريين حق المشاركة في الانتخاب والاستفتاءات ينال من مبدأ حرية الناخبين ويؤثر على حيدتهم، مما يعيب إرادتهم ومن ثمَّ تأتي نتيجة الانتخابات غير معبرة تعبيراً حقيقياً عن إرادة الناخبين، وذلك لأن الموظفين العسكريين يتأثرون إلى حد كبير في المشاركة باتجاهات رؤسائهم؛ نظراً لما ينطوي عليه النظام العسكري من طاعة عمياء، فالطاعة المطلقة في الحياة العسكرية تتعارض مع حرية الناخب.[3]

كما يبرر البعض مسلك المشرع في إعفاء الموظفين العسكريين من المشاركة في الانتخابات والاستفاءات طوال مدة خدمتهم من أجل الحرص على إبعاد الجيش عن السياسة، وما يجره

---

[1] ينظر في ذلك: د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 445-446.

[2] أنظر: المادة رقم 1 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

[3] أنظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 154، د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، ص 164، د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 448.

الاشتغال بها من تطاحن وتنافر يؤدي إليه تباين الميول والاتجاهات السياسية، الأمر الذي يضر أبلغ الضرر بالنظام العسكري، وما يقتضيه من الوحدة والانسجام بين رجاله والتجانس بين فرقه وجماعاته والمحافظة على النظام. ومفاد ذلك كله أن أفراد القوات المسلحة وكذلك ضباط وأفراد هيئة الشرطة تقتضي طبيعة عملهم السهر على حماية الوطن واليقظة التامة في كل وقت، للقيام بهذا الواجب الوطني القومي، الأمر الذي يتعارض مع إدلائهم بأصواتهم في الاستفتاءات والانتخابات، مما يصرفهم عن واجبهم[1]

ومن الأسباب التي أدت إلى إعفاء الموظفين العسكريين من المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات طوال مدة خدمتهم، بكثرة الشكاوى من الأخطاء المادية والقانونية التي تقع في عمليتي التصويت والفرز داخل لجان الانتخابات الخاصة برجال الجيش والشرطة.[2] وقد كان للقضاء المصري دور كبير في مسألة إعفاء العسكريين من مباشرة الحقوق السياسية.[3]

ويذهب جانب آخر من الفقه إلى تبرير ذلك بالقول: "أن عدم النضج السياسي بين صفوف أفراد الجيش والشرطة يجعل من المستحسن إبعاد أفراد هاتين الطائفتين عن معترك الحياة السياسية، وإن كان ذلك فيه إهدار لحق تلك الفئة في الانتخابات، إلا أن إبعادهم فيه مصلحة أولى بالحماية وهي حماية الحياة السياسية من تدخل مسلحين في المعارك الانتخابية ستكون على الأرجح في جانب الحكومة، وتكون بذلك قد أهدت للحكومة أصوات فئة لا يستهان بعددها، حيث إن الطاعة العمياء داخل صفوف تلك الفئة تجعل من الصعوبة بمكان القول بحريتهم في التصويت أو تصويتهم ضد رؤسائهم، كل هذا يجعل من الأفضل إقصاؤهم من الحياة السياسية حتى مع وجود الإشراف القضائي على الانتخابات، حيث أن هذا الاشراف يقتصر وقت الإدلاء

---

[1] د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم ومصر، مرجع سابق، ص 164. د.محمد فرغلي محمد على، مرجع سابق، ص 166.

[2] د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم ومصر، مرجع سابق، ص 161.

[3] قضت محكمة استئناف القاهرة في هذا الشأن عندما تصدت بجلسة 1979/4/17م للاستئنافات الثلاثة أرقام 3913، 3917، 3945، لسنة 91ق. بأنه؛ يجب تعديل طريقة إدلاء أفراد القوات المسلحة بأصواتهم في الانتخابات، بما يضمن سلامة العملية الانتخابية بالنسبة لهم والبعد عن أية شبهة أو شائبة تتعلق بجديتها أو سلامتها – ومما يتصل بهذا الشأن من ضرورة إعلان نتيجة التصويت سواء أكان بالنسبة للمدنيين أم العسكريين دفعة واحدة. وبعبارة أخرى وجوب العدول عن النظام الجاري عليه العمل – وهو إعلان نتيجة التصويت بالنسبة لأفراد القوات المسلحة بعد رصد وإعلان نتيجة التصويت بالنسبة للمدنيين، وكذلك وجوب رئاسة رجال القضاء للجان الانتخابية الخاصة بالقوات المسلحة أسوة باللجان الخاصة بالمدنيين.(أنظر: الحكم الصادر من محكمة الاستئناف القاهرة بجلسة 1976/4/19م، في الاستئنافات الثلاثة أرقام 3913، 3917، 3945، لسنة 91 ق، المنشور بمجلة قضايا الحكومة العدد الثاني، ص 83 وما بعدها. مشار إليه لدى د.إكرام عبد الحكيم محمد محمد حسن، الطعون الإنتخابية في الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، 2007م، ص 30،31).

بالأصوات، ولا يراقب ما يحدث من قبل ذلك من دعاية وغيرها، كما لا يراقب أيضا ما يحدث خارج اللجان".[1]

وبالرغم من مسلك المشرع الصريح والواضح في إعفاء الموظفين العسكريين من المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات طوال مدة خدمتهم، وما ساقه بعض الفقه من مبررات لمسلك المشرع في هذا الشأن، إلا أن جانباً من الفقه عارض هذا المسلك، وقام بتفنيد هذه المبررات، وأيد وجهة نظره بما يلي:[2]

1- إن إعفاء الموظفين العسكريين من مباشرة حق الانتخاب يتنافى مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام، ويعد تقليلاً من قيمة العسكريين وإبعاداً لهم عن المساهمة في واجب وطني كفله الدستور للجميع، لا يقل أهمية عن واجبهم في حماية الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، كما أن أفراد القوات المسلحة والشرطة هم مواطنون في المقام الأول وانتسابهم إلى القوات المسلحة صفة عارضة، وأيضا من غير المقبول عقلاً ومنطقاً أن تطغى الصفة العارضة على الصفة الأصلية.
2- إن إعفاء الموظفين العسكريين من المشاركة يعد في الواقع مباعدة بين مبدأ السيادة الشعبية وبين ممارسته من قطاعات عريضة من المواطنين. وباعتبارهم مواطنين، فإن صفة المواطنة توجب عليهم المساهمة في أداء الواجب السياسي مثل أداء الواجب العسكري تماماً، ومن ثمَّ، فإن إعفاءهم من المشاركة وهم مئات الآلاف يباعد بينهم وبين الحياة السياسية، ويقيد مشاركتهم في تلك الحياة بغير مقتضى، ولا في شك أن هذا الأمر يضر بالحياة السياسية أكثر مما يفيدها.
3- أما ما قيل في تبرير مسلك المشرع في منع الموظفين العسكريين من ممارسة حق الانتخاب من أن الطاعة العمياء للعسكريين تؤثر على إرادة الناخبين، فهذا الأمر مبالغ فيه، ويمكن تفادي ذلك بسرية التصويت التي تؤمن الناخب ضد كل من له سلطة عليه، هذا بجانب تثقيف العسكريين سياسياً وما يفترض فيهم من جرأة وشجاعة تجعلهم قادرين على دفع أي ضغط ينال من ممارستهم لحريتهم في التصويت.
4- أما فيما يتعلق بالأخطاء التي حدثت أو يمكن أن تحدث في عمليتي التصويت وفرز الأصوات، فإن علاج هذا الخطأ لا يمكن أن يكون بحرمان رجال القوات المسلحة

---

[1] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 268.

[2] أنظر في ذلك: د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 254، د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، ص 211، د.مجدي النهري، قيود ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، ص 202-203، د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 449-450، د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 215.

والشرطة من ممارسة حق الانتخاب، ولكن يمكن التغلب عليه من خلال عدم السماح للعسكريين بالمشاركة في الانتخاب أو الاستفتاء داخل ثكناتهم العسكرية حتى لا تزيف أصواتهم، وإنما يشارك كل منهم برأيه داخل موطنه المدني، بشرط توافر الضمانات التي تكفل سلامة مشاركتهم.[1]

ويلاحظ أن إعفاء الموظفين العسكريين على النحو السابق بيانه من واجب المشاركة في عملية الاقتراع هو إعفاء مؤقت وليس دائماً، إذ يظل سارياً طالما كان الفرد في الخدمة بالقوات المسلحة أو هيئة الشرطة، وأن هذا الإعفاء يزول إذا انفصمت الرابطة الوظيفية بين الفرد والهيئة العسكرية.[2]

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما ذهب إليه الرأي الثاني من ضرورة عدم إعفاء الموظفين العسكريين من مباشرة حقوقهم السياسية، لأن منعهم على أساس مهني هو اعتداء على مبدأ دستوري وهو المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وقد أكدت على ذلك الدساتير والمواثيق الدولية، وخصوصاً ما أكد عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية السياسية في المادة الثانية منه بالسماح للمواطنين في المشاركة في الحياة العامة واختيار ممثليهم بحرية.

وقد جاء تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن تفسير هذه المادة بالقول بعدم جواز وضع قيود غير مبررة لمنع بعض المواطنين من ممارسة حق الانتخاب، ويجب على الدولة أن تعتمد ما قد يلزم من التدابير التشريعية والتدابير الأخرى لضمان إمكانية فعلية تسمح للمواطنين بالتمتع بالحقوق التي يحميها العهد،[3] وحيث إنه بالإمكان ضمان نزاهة العملية الانتخابية باتخاذ التدابير اللازمة دون اللجوء إلى حرمان فئة من المواطنين من ممارسة حقهم الدستوري في اختيار ممثليهم بسبب صفتهم الوظيفية، ذلك أن الموظف العام هو مواطن له من الحقوق وعليه من الواجبات ما لغيره من المواطنين دون تمييز، فإننا نجد أن إعفاء الموظفين العسكريين من أداء هذا الواجب الدستوري قيد غير مبرر وفيه تعسف من قبل المشرع، وقد كان الأجدر به حماية هذا الحق وعدم إفراغه من مضمونه عند تنظيمه.

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 215.

[2] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 870.

[3] أنظر: التعليق العام رقم 25 (57) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المعتمد في الجلسة رقم 1510، الدورة السابعة والخمسون، المنعقدة في 12 تموز / يوليه، 1996م.منشور على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.ohchr.org

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في فرنسا

سعت النظم الديمقراطية بعد نهاية الحربين العالميتين الأولى والثانية نحو التوسع في هيئة الناخبين، وذلك بإشراك أكبر عدد من المواطنين في ممارسة الشؤون العامة، وأهمها الاعتراف بحق الانتخاب لجميع الأفراد متى بلغوا سن الرشد السياسي.[1]

وتعد فرنسا من الدول التي قطعت شوطاً كبيراً نحو الديمقراطية، وقد نظمت عملية ممارسة الحقوق السياسية بشكل متساوي تسوية كاملة بين المواطنين بصفة عامة، وبين الموظفين المدنين والعسكريين.[2]وعليه سنتناول بيان ضوابط هذا التنظيم في مطلبين؛ نتناول في المطلب الأول الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب، ونخصص المطلب الثاني لبيان الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب.

المطلب الأول: الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب

نتناول في هذا المطلب الضوابط العامة لممارسة حق الانتخاب في ثلاثة فروع؛ نبين في الفرع الأول ضابط الجنسية، والفرع الثاني ضابط السن، ونخصص الفرع الثالث للقيد في جداول الناخبين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الجنسية

نص الدستور الفرنسي الصادر في 1958م في المادة الثالثة منه على أنه؛ " ... وفق الشروط المحددة في القانون، يعتبر ناخباً كل مواطن فرنسي بلغ سن الرشد من الجنسين، ويتمتع بحقوقه المدنية والسياسية".[3]

وقد جاء قانون الانتخابات الفرنسي ليضع هذا النص الدستوري موضع التنفيذ، حيث نصت المادة الثانية من القانون الصادر في 31 ديسمبر 1975م على أنه: " يعد ناخباً كل فرنسي وفرنسية يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية ولا تقوم بشأنه أي حالة من حالات عدم الأهلية المحظورة قانوناً".[4]

---

[1] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 106.

[2] أنظر في ذلك: د.طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 142، ود.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 146، ود.مها على إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 93.

[3] أنظر: المادة رقم 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

[4] أنظر: المادة 2 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975م.

وقد أكدت على ذلك أيضاً المادة رقم (7) من القانون الصادر في 13 يوليو 1983م، فكل مواطن فرنسي له حق التصويت والترشح لشغل الوظائف البرلمانية، إذا تحققت فيه الشروط التي يتطلبها القانون، كشرط الأهلية والجنسية والسن والقيد في الجداول الانتخابية، ويكون لكل مواطن توافرت فيه هذه الشروط الحق في التصويت في الانتخابات أو الاستفتاءات العامة.[1]

ويلاحظ من النصوص المشار إليها، أن المشرع الفرنسي قد اشترط أن يكون الناخب فرنسي الجنسية، بمعنى أن الانتخاب يكون مقصوراً على المواطنين الفرنسيين وحدهم طبقاً لمفهوم المادة الثالثة من الدستور. ويتضح من هذه النصوص أن الأجانب مستبعدون من مباشرة حق الانتخاب إلا إذا حصلوا على الجنسية الفرنسية.

وبناءً على القانون الصادر في 8 ديسمبر 1983م فإن الإجانب المتجنسين بالجنسية الفرنسية لا يتمتعون بحق الانتخاب إلا بعد مرور مدة خمس سنوات كنوع من الاختبار لمدى ولائهم للدولة التي اكتسبوا جنسيتها، وإذا كان استبعاد الأجانب من ممارسة حق التصويت والصلاحية للترشيح خاصاً بانتخاب المجالس السياسية، فإن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن النصوص التي تحتفظ للفرنسين وحدهم بحق الترشح والانتخاب لا تكون مطبقة بالنسبة لانتخابات المؤسسات ذات الصفة الاجتماعية والمهنية، مثل عضوية مجلس إدارة المراكز الرئيسية للأعمال الجامعية والمدرسية، فلا يستبعد الأجانب من ممارسة حق الانتخاب والترشح لعضويتها.[2]

إلا أنه في ضوء المادة رقم (80) من قانون الجنسية الفرنسي، والتي تنص على أن: " الشخص الذي يكتسب الجنسية الفرنسية يتمتع بكل الحقوق، ويلتزم بكل الواجبات التي ترتبط بالجنسية الفرنسية اعتباراً من اليوم التالي لاكتسابها".[3] فقد تم إلغاء جميع النصوص التي تفقد الشخص الذي اكتسب الجنسية أهليته مؤقتاً، ويترتب على ذلك أن مجرد التمتع بالجنسية الفرنسية يكسب المتجنس وعلى الفور حق الانتخاب دون تفرقة بينه وبين من هو فرنسي الأصل. وبناءً على ذلك فلا يشترط في المتجنس مضي مدة معينة لممارسة حقوقه السياسية، ولذا تشارك الجالية العربية والإسلامية بفاعلية في الانتخابات، ويعمل بعض المرشحين على كسب ودهم باعتبارهم شريحة فعّالة في المجتمع السياسي الفرنسي.[4]

---

[1] أنظر: د.السيد عبدالحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 263،265.
[2] أنظر في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 160.
[3] أنظر: المادة رقم 80 من قانون الجنسية الفرنسي.
[4] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 110.

فالأصل العام دائماً هو ضرورة توافر الجنسية الفرنسية سواءً أكانت جنسية أصلية أو مكتسبة كشرط لاستخدام هذا الحق، واستثناءً من هذا الشرط هو ما قرره التعديل الدستوري الفرنسي في 25 يونيو 1992م، وذلك بإضافة فقرة ثالثة للمادة (88) وهذا نصها: "تحت شرط المعاملة بالمثل، لكل أوروبي مقيم في فرنسا وينتمي إلى إحدى دول الاتحاد الأوروبي حق الانتخاب والترشح في الانتخابات المحلية، ولكن لا يجوز لهم مباشرة وظائف العمدة، أو مساعدة العمدة، ولا يساهموا في انتخاب هيئة الناخبين لأعضاء مجلس الشورى".[1]

وتأسيساً على ذلك، فإن الانتخاب لغير المواطنين في فرنسا يقتصر على الانتخابات المحلية، وانتخاب البرلمان الأوروبي، ويشترط المعاملة بالمثل فضلاً عن تمتع الأجانب في فرنسا بحقوق الإنسان.

وعليه، يتضح لنا من النصوص السابقة أن المشرع الفرنسي يتبنى مبدأ المساواة بين المواطنين في ممارسة الحق الانتخابي بما فيهم الموظفين العموميين، ويأخذ بمبدأ التصويت الاختياري وليس التصويت الإجباري كما ذهب إلى ذلك المشرع المصري، وأخيراً، فإنه لا يميز بين الموظفين المدنيين والموظفين العسكريين في ممارسة حق الانتخاب. فجميع الموظفين الفرنسيين المدنيين والعسكريين لهم الحق في التصويت في الانتخابات، فلم يعد يحرم الشخص من ممارسة هذا الحق لمجرد كونه عضواً في وظيفة ما.[2]

ومن جانب الباحث، يجد أنه حسناً فعل المشرع الفرنسي بالنسبة للمساواة بين الموظفين المدنيين والعسكريين في ممارسة حق الانتخاب، إلا أننا لا نتفق مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي عندما أعطى المتجنس الحق في ممارسة حق الانتخاب بصورة مباشرة، وكان الأجدر به الإبقاء على النص السابق الذي يشترط مرور فترة زمنية معينة.

الفرع الثاني: السن

إن ممارسة حق الانتخاب في جميع الدول يشترط أن يبلغ الناخب سناً معيناً حتى يتمكن من المشاركة في الحياة السياسية، وقد ذهب المشرع الفرنسي في بداية الأمر إلى تحديد سن الرشد السياسي بإحدى وعشرين سنة في قانون 5 أبريل عام 1884م، ثم أنقص في عهد الجمهورية الرابعة إلى عشرين سنة في مشروع دستور 1946م.[3]

---

[1] أنظر: د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 112.
[2] د.طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص 142.
[3] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 174.

وفي 5 يوليو 1974م صدر قانون خفض سن الرشد السياسي إلى الثامنة عشرة سنة، وذلك بموجب نص المادة الثانية منه، والتي اشترطت أن يكون سن الناخب ثمانية عشرة سنة وإعتبار هذه السن، هي سن الرشد السياسي الذي يمكن الاعتماد عليه في مباشرة الحقوق السياسية، وعليه يكون المشرع الفرنسي قد ساوى بين سن الرشد السياسي وسن الرشد المدني، إذ حدد لكل منهما 18 عاماً كاملة.[1]

وقد ترتب على ذلك القانون اتساع نطاق هيئة الناخبين بخلاف ما كانت عليه مسبقاً، حيث أعطى حق التصويت إلى أعداد كبيرة من الشباب، وبفضل ذلك الخفض لسن الرشد السياسي، أصبح أولئك الشباب حريصين على التوجه إلى صناديق الاقتراع والاهتمام بمصالح الدولة، كما يلاحظ أن هذا الخفض كان نتيجة ومحصلة للإرادة السياسية المتداولة في الحياة العامة.[2]

ومن الملاحظ أن تحديد سن الرشد السياسي في فرنسا قد مر بعدة مراحل تدرج إلى أن خفض إلى هذا الحد، مما يدل على أن العملية كانت مدروسة وخضعت للمزيد من الدراسة والتجربة العملية، وبناء على ذلك، فإن كل ناخب يبلغ من العمر ثماني عشرة سنة يكون له الحق في المشاركة السياسية، وله أن يطلب قيده في الجدول الانتخابي.

ومن جانب الباحث يجد أنه حسناً فعل المشرع الفرنسي عندما خفض سن الرشد السياسي إلى ثماني عشرة سنة، وهو ما يتماشى مع الأنظمة الديمقراطية والتوجه الحديث في توسيع نطاق هيئة الناخبين المتمثلة في الشعب السياسي، وعدم التوسع في نطاق الضوابط والقيود، وخصوصاً أن المجتمع الفرنسي يتسم بالنضج السياسي، والتقدم الديمقراطي، وأن التجربة الديمقراطية في فرنسا قديمة مما يجعل من فئة الشباب مهيأة للمشاركة في الحياة السياسية بكل جدارة واقتدار.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه يوجد اختلاف بين الفقه في مسألة تخفيض سن الرشد السياسي، حيث ذهب بعض الفقه إلى تأييد خفض سن الرشد السياسي لتحقيق ذلك عدداً من المزايا، بينما ذهب رأي آخر لانتقاد هذا التوجه معتبراً أن إنقاص سن الرشد السياسي له مثالب كثيرة على الحياة السياسية،[3] ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد إنقاص سن الرشد السياسي ليكون بالتساوي مع سن الالتحاق بالوظيفة العامة، كحقوق سياسية للمواطنين.

---

[1] أنظر في ذلك: د.مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخابات العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو 1984م، مكتبة سعيد رأفت، 1984م، هامش ص 27.

[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 175.

[3] للمزيد: حول رأي المؤيدين والمنتقدين لإنقاص سن الرشد السياسي، أنظر هذه الآراء في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 124.

الفرع الثالث: القيد في جداول الناخبين

يعد قيد الناخب في جداول الانتخاب شرطاً جوهرياً لمباشرة حق الانتخاب إلى جانب توافر شرط الجنسية، والسن، وعدم وجود مانع من موانع الانتخاب.

بالتالي حتى يصبح الناخب عضواً في هيئة الناخبين يجب أن يقيد اسمه في أحد جداول الانتخاب، فجداول الانتخاب هي الجداول التي تضم الناخبين المتمتعين بحق التصويت. أما من لم يكن اسمه مقيداً في أحد الجداول فلا يحق له التوجه إلى صناديق الانتخاب للانتخاب أو الاستفتاء، حتى ولو كان متوافرة فيه جميع شروط الناخب.[1]

وعليه، سنتناول الضوابط اللازمة للقيد في الجداول الانتخابية على النحو التالي:

أولاً: الموطن الانتخابي

يقصد بالموطن الانتخابي هو الدائرة الانتخابية التي يقيد اسم الناخب في جدولها، والتي يقوم بالمشاركة أمام لجنة الانتخابات المحددة له في نطاقها الجغرافي.[2]

وفي فرنسا يجب أن يكون الارتباط متطابقاً مع العلاقة الحقيقية للناخب بالبلدية أو الدائرة التي يرتبط بها موطنه الانتخابي.

وقد نظمت المادة الحادية عشرة من قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في عام 1975م، موضوع الموطن الانتخابي من خلال تحديد ثلاثة معايير لتحديد الموطن الانتخابي بالنسبة للفرنسيين، وهم:[3]

أ- معيار الإقامة الحقيقية في البلدة أو السكن فيها لمدة ستة شهور على الأقل.
ب- معيار الضريبة المباشرة والذي بموجبه يعتبر المكان الذي يقيم فيه الشخص موطناً انتخابياً إذا أدى للسلطات المحلية لهذا المكان ضريبة محلية مباشرة خمس مرات متتالية.
ت- معيار التواجد الإلزامي والذي بموجبه يعتبر موطناً انتخابياً المكان الذي يعتبر تواجد الموظف العمومي فيه إلزامي.

---

[1] د.سعاد الشرقاوي، ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 191،192.
[2] د.داود الباز، القيد في جداول الانتخاب ومنازعاته أمام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 36.
[3] يراجع في ذلك: د.فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص 443.

ث-يضاف إلى ذلك موطن رابع يتعلق بالدائرة أو البلدية التي يقيد في جدولها القرين بالنسبة للمتزوجين من الفرنسيين والفرنسيات.

أما أحكام القيد بالنسبة للعسكريين، ومن يقيمون خارج البلاد العاملين بالسفن فقد نص القانون الصادر في 19 نوفمبر عام 1982م تنظيمها على النحو التالي:[1]

أ- بالنسبة للفرنسيين المقيمين خارج البلاد فقد قضت المادة السادسة بحق الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا المسجلين بالقنصلية الفرنسية أن يقيدوا أنفسهم بإحدى الدوائر الآتية:

- الدائرة التي ولد الشخص فيها.
- الدائرة التي كان يتبعها آخر موطن للشخص قبل سفره.
- الدائرة التي كان يقيم فيها الشخص لمدة ستة شهور على الأقل قبل سفره.
- الدائرة التي ولد فيها أحد أصول الشخص إلى الدرجة الأولى أو التي كانوا مقيدين بها.

ب-بالنسبة للعسكريين والعاملين في السفن فقد أقر لهم القانون القيد وفقاً للأحكام التي قررها للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، بالإضافة إلى أن المشرع قد سمح لهم بالقيد بالجدول الانتخابي الخاص بدائرة المكان الذي تم تجنيدهم في نطاقه، وذلك في الحالة التي تزول فيه الدوائر المذكورة سابقاً بسبب اتحادها أو ضمها إلى بعض أو لأي سبب آخر.

ويذهب القانون الفرنسي إلى إعطاء بعض الامتيازات التي تيسر للموظف العام الفرنسي ممارسة حقه الانتخابي، فحسب نص القانون الانتخابي لابد أن يكون الشخص مقيماً هو وأسرته في الدائرة التي سجل بها اسمه لمدة ستة أشهر على الأقل، وقد أعفى الموظف العام من ذلك بإعطائه الحق في تسجيل اسمه على الفور إذا كانت إقامته في هذا المكان إجبارية.[2]

بالإضافة إلى إعطاء الموظف ميزة أخرى يتمتع بها الموظفون العموميون، وهي حق قيد اسمه بالقوائم الانتخابية دون انتظار لفترة المراجعة التي يتم بها مراجعة القوائم الانتخابية كل عام، بشرط أن يبدي رغبته في الإحالة إلى المعاش عقب انتهاء مدة التسجيل.[3]

---

[1] يراجع في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 242،242.

[2] Jean CloudeMASCLET : Droit electoral op. cit. P.44.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 147.

[3] د.طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 142،143، ود.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 148.

أما بالنسبة للموظفين الفرنسيين الذين يعملون بالخارج أو الذين تمنعهم ظروف قهرية عن المشاركة في الانتخابات مثل العسكريين، فقبل صدور قانون 31 ديسمبر 1975م كانوا يستطيعون أداء هذا الحق الانتخابي عن طريق المراسلة تيسيراً لهم ومراعاة لظروفهم، ولضمان السرية في ممارسة الانتخابات بالمراسلة كان يتعين وضع بطاقات الانتخابات في مظروفين بدلاً من مظروف واحد.[1]

إلا أنه بصدور قانون 31 ديسمبر 1975م الذي ألغى نظام المراسلة وأحل محله نظام التوكيل، أصبح بمقدور الموظفين المقيمين في الخارج وتمنعهم ظروف قهرية من الحضور الحق في التصويت، وذلك عن طريق التوكيل، حيث تمَّ استبدال طريقة المراسلة بطريقة التوكيل، والتي بمقتضاها يمكن للمواطن الفرنسي في الخارج أداء الواجب الانتخابي عن طريق وسيط، وذلك بقصد سد الباب أمام التزوير في الأصوات أو الغش فيها الذي كان فترة استعمال طريقة المراسلة، وحتى تتمكن تلك الطوائف من الموظفين الذين تمنعهم وظائفهم من حضور الانتخابات من ممارسة حقهم الدستوري.[2]

ويقتضي نظام الانتخاب بالوكالة، قيام الناخب بعمل توكيل رسمي مصدق عليه من الجهات القنصلية المختصة لشخص ما حتى يمارس هذا الحق الانتخابي بوكالة عنه، وفي الدائرة الانتخابية يمارس الوكيل الحق الانتخابي، ويتمتع بكافة الضمانات المقررة للناخب حينما يمارس هذا الحق بنفسه.[3]ويتبين مما سبق أن المشرع الفرنسي كان حريصاً على كفالة حق الموظفين في مجال الانتخاب وتوفير المتطلبات اللازمة لوضعه موضع التطبيق.[4]

وحسناً فعل المشرع الفرنسي عندما سهل على الموظفين العموميين إجراءات التسجيل لممارسة حق الانتخاب، ولم يميز بين الموظفين المدنيين والعسكريين، وهو بذلك يشجع فئات الشعب كافة على المشاركة السياسية دون تمييز، وينسجم في ذلك مع الاتفاقيات الدولية وخصوصاً ما نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وما ذهبت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها حول القيود والضوابط التي تمنع مشاركة بعض المواطنين من حق الانتخاب. بالقول أنه يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعّالة لكي تضمن لجميع المؤهلين

---

[1] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 95.
[2] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 265.
[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 148.
[4] أ.د.اسماعيل صعصاع البديري، أمين رحيم حميد، مرجع سابق، ص 177.

للانتخابات إمكانية ممارستهم لحقهم ذاك، فينبغي حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها.[1]

وقد اهتمت محكمة النقض الفرنسية بالموطن، واستلزمت بموجب الفقرة الأولى من المادة (11) من قانون الانتخاب، أن يكون الموطن حقيقياً أو تكون إقامته فيه حالية أو حاضرة، ومن ثم إعراب الناخب عن نيته في تغيير موطنه في البلدية لا يكون كافياً لتغيير قيده تبعاً لتغيير موطنه، بل يلزم أن يتم التغيير بالفعل، كما ذكرت المحكمة أن شراء امتياز لمقبرة البلدية، ليس من شأنه أن ينشئ موطناً لممارسة الحقوق السياسية.[2] وإنما تستلزم في الموطن أن تكون إقامة الناخب فيه حقيقية ومعاصرة لطلب القيد، وليست إقامة لمجرد التنزه أو قضاء بعض الإجازات، مستهدفة من ذلك البقاء على مفهوم ثابت ومحدد للموطن يحول دون ازدواج القيد، ويستند هذا المفهوم إلى ارتباط ظروف الحياة اليومية للناخب بموطنه.[3] وقد صدرت العديد من الأحكام القضائية في شأن الموطن الانتخابي.[4]

ثانياً: تشكيل لجان إعداد الجداول الانتخابية

تتبع فرنسا طريق التسجيل الإداري، بمعنى أنه لابد للشخص أن يتقدم بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة لإدراج اسمه في جداول الانتخاب.[5]

وتعد عملية إعداد الجدول أو تحريره من الأعمال التي تسبق عملية المشاركة في الانتخابات أو الاستفتاءات، ولا يتوقف الأمر عند حد إنشاء الجدول بل يخضع دائماً لعملية مراجعة سنوية، تستهدف إضافة أسماء الناخبين الذين أهمل قيدهم بغير حق، أو شطب أسماء من فقدوا الشروط

---

[1] أنظر التعليق العام رقم 25 (57) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المعتمد في الجلسة رقم 1510، الدورة السابعة والخمسون، المنعقدة في 12 تموز / يوليه، 1996م. منشور على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.ohchr.org

[2] د.داود الباز، القيد في جداول الانتخاب ومنازعاته أمام القضاء، دراسة في فرنسا ومصر، مرجع سابق، ص 29.

[3] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 35.

[4] ومن الأحكام القضائية في شأن الموطن، حكم محكمة النقض الفرنسية في 19 نوفمبر 2009م، في شأن أحد الأشخاص الذين يمارسون نشاط يتطلب تجواله دون أن يكون له محل سكن ثابت. إذ قام السيد كومينج في منطقة بورد سور أفيز، بالطعن عن قيد السيد موباس في الجداول الانتخابية على الرغم من أنه غير مقيد في تلك المنطقة كونه يعمل بائع متجول، وبذلك لا تنطبق عليه المادة (11) من قانون الانتخاب الفرنسي. وقد قضت محكمة أول درجة بشطب اسم المدعي عليه من جداول الناخبين، كونه مخالف لشروط القيد في الجدول الانتخابي المنصوص عليها في الفقرة (1) من المادة (11) التي تنص على أن " يتم القيد في الجدول الانتخابي للناخبين الذين يقع موطنهم الحقيقي في هذه المنطقة وإنهم يسكنون فيها قبل مدة لا تقل عن ستة أشهر". ومن ثم قام بتمييز وطعن في قرار الحكم الصادر من محكمة أول درجة أمام محكمة التمييز، وقررت أن اسناد القيد إلى أحد الدوائر الإنتخابية لناخب يمارس مهنة متجولة، لا يرتب عليه ذات الحق للمقيمين في تلك الدائرة، إلا إذا طلب هذا الناخب صاحب المهنة المتجولة صراحة أن يقيد في تلك الدائرة. (أنظر: Cass Civ. 2e Ch, 19 November 2009. AJDA no. 5,2010 p269. مشار إليه لدى د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 34،35).

[5] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 49.

التي يستلزمها القانون في الناخب، وحتى يكون الجدول معبراً دوماً عن الصورة الحقيقية لهيئة المشاركة التي تتطلب خضوعه لمراجعة سنوية تضيف إليه أسماء الناخبين الجدد الذين استوفوا الشروط اللازمة لممارسة المشاركة في الانتخابات أو الاستفتاءات، وتحذف منه أيضاً أسماء الناخبين الذين فقدوا شروط عضوية الهيئة.[1]

وفي فرنسا تُنظم هذه الجداول في كل منطقة لجنة إدارية تضم المحافظ (العمدة) أو أحد ممثليه ومندوباً عن الإدارة وممثلاً لرئيس المحكمة الابتدائية، ويخضعون لمراجعة سنوية فالرقابة على نظامية تشكيل هذه اللجنة والظروف التي تعمل فيها يقوم بها القاضي الإداري.[2] ويكون للمحكمة الإدارية سلطة إلغاء أعمال اللجنة الإدارية كلها إذا لم تراعَ الإجراءات الشكلية والمواعيد المحددة طبقاً للقانون.[3]

ومن هنا، يتضح لنا أن المشرع الفرنسي قد عهد إلى جهة الإدارة مهمة القيد في الجداول الانتخابية، كما أنه يوجد جدولان هما الجدول الخاص والجدول العام، وتشكل اللجان الإدارية سواءً أكانت في الجدول الخاص أم في الجدول العام على النحو التالي:[4]

1- رئيس البلدية أو أحد ممثليه.
2- مندوب من الديوان العام يعينه حاكم المقاطعة أو نائبه.
3- مندوب يعينه رئيس المحكمة الابتدائية.

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 221،222.

[2] Charles Debbaschet Jean –Claude Ricci, Contentieux administrative, 7e edition, Dalloz, 1999 P.740.
مشار إليه لدى د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 49.

[3] وقد ذهب القضاء العادي في حكم لمحكمة النقض الفرنسية الصادر في 1971/7/7م، اعتبرت القيد بالجدول عملية ملزمة لجهة الإدارة تقوم به تلقائياً دون توقف على تقديم طلب من الناخب يعبر به عن رغبته في القيد، قياساً على قيام اللجنة تلقائياً بشطب المتوفين وفاقدي الأهلية. وكان الأمر يتعلق بطعن أثاره أحد الغير من الناخبين أمام المحكمة الجزئية بهدف قيد بعض الناخبين، استناداً إلى الفقرة الثالثة من المادة 25 من قانون الانتخاب والمعدلة بالقانون رقم 419/69 في 10 مايو سنة 1969م، والتي تقضي بأنه في خلال خمسة أيام من إعلان الجدول، أو حتى نهاية 15 يناير فإن كل ناخب مقيد بالجدول يستطيع أن يطلب أمام المحكمة الجزئية القيد أو الشطب لأحد الناخبين المنسيين أو المهمل قيدهم. وانتهت المحكمة الجزئية إلى عدم قبول هذا الطعن، تأسيساً على أن الناخب المطلوب قيده لم يكن قد أودع لدى العمدية المختصة طلباً بهذا المعنى أثناء المدة القانونية المحددة في المادة 5 من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب، طعن في حكم المحكمة الجزئية المذكور أمام محكمة النقض لتبدي رأيها فيه، فقضت بأن الغير بناء على حق الرقابة والنقد الممنوحين لكل ناخب مقيد بالجدول يكون له الصفة لتقديم مثل هذا الطلب حتى ولو لم يكن قد قدم مسبقاً إلى اللجنة الإدارية، وانتهت المحكمة – حسب قولها: " إلى أنه يجب نقض حكم المحكمة الجزئية الذي قرر عدم قبول الطعن المرفوع من الغير بحجة أن الناخب المطلوب قيده لم يقدم طلباً بهذا المعنى". (مشار إلى هذا الحكم لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 253،254).

[4] للمزيد أنظر: د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 50.

وبالنسبة إلى مدن باريس وليون ومارسيليا يتم إعداد الجدول العام لكل حي، مع مراعاة أن في البلدان التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة ينبغي ألا يكون العضو الذي يعينه حاكم المقاطعة أو نائبه عضواً في المجلس البلدي.

ثالثاً: اختصاصات لجان إعداد الجداول الانتخابية

تختص لجان القيد بالجداول الانتخابية بما يأتي:[1]

- مراجعة الجداول الانتخابية سنوياً.
- تباشر اللجان عمليات التسجيل والشطب.
- النظر في الطلبات المقدمة قبل 31 ديسمبر من السنة.

كما تختص بمقتضى المادة (7) من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب الفرنسي بحذف أسماء الناخبين الذين توفوا، أو من تم شطبهم بأمر من السلطة المختصة، أو من فقدوا الصفات التي يتطلبها القانون، فضلاً عن أسماء الناخبين الذين تبين قيدهم بدون حق، حتى إذا لم يتم الطعن في تسجيلهم.

وقد أجاز المشرع الفرنسي لعدد من الفئات من الناخبين أن يتقدموا بطلب لإجراء تعديل بعد انتهاء مدة المراجعة، وذلك بموجب المادة (30) من قانون الانتخاب، ويشمل ذلك:[2]

1- الموظفون العموميون وعمال الإدارات العامة المنقولين أو المحالين إلى المعاش بعد انتهاء مواعيد القيد، وكذلك أفراد أسرهم المقيمين معهم حتى تاريخ الإحالة للمعاش.
2- العسكريون المحالون إلى التقاعد أو الاستيداع بعد انتهاء مواعيد القيد، وكذلك الذين غيروا محل إقامتهم عند عودتهم إلى الحياة المدنية.
3- الفرنسيون والفرنسيات الذين بلغوا سن الرشد السياسي والذي يتطلبه القانون لاكتساب صفة الناخب بعد انتهاء مواعيد القيد.
4- الفرنسيون والفرنسيات المتجنسين بالجنسية الفرنسية بعد انتهاء مواعيد القيد.
5- الفرنسيين والفرنسيات الذين استردوا حقهم في ممارسة التصويت والذي حرموا منه كأثر لحكم القضاء بإدانتهم.

---

[1] يراجع في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 221،224.

[2] يراجع في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع نفسه، ص 226،227، ود.محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص 435،436.

ويلاحظ بصفة عامة أن الطوائف المذكورة يجمع بينها في غالبيتها قاسم مشترك، وهو اكتساب صفة الناخب بعد إقفال الجداول وإنهاء المراجعة السنوية لها وقبل إجراء الانتخاب. ويمكن لأفراد هذه الطوائف حتى اليوم العاشر السابق على الاقتراع أن يقدموا إلى العمدة طلباً بالقيد يرسل إلى المحكمة الجزئية التي تفصل فيه في خلال 15 يوماً وعلى أبعد تقدير خلال 4 أيام قبل الاقتراع.

ومن كل ما سبق بيانه، يخلص الباحث إلى أن المشرع الفرنسي يعطي الموظف العام الحق كاملاً في ممارسة حق الانتخاب، ويستوي في ذلك الموظفون المدنيون والعسكريون منهم، بل ذهب المشرع الفرنسي إلى أبعد من ذلك من خلال تشجيعهم وتيسير الإجراءات التي تضمن لهم ممارسة هذا الحق السياسي، بشرط توافر الأهلية الانتخابية مثل الجنسية، والسن، والقيد في الجداول الانتخابية، وهو ما ينسجم مع الاتفاقيات الدولية والمبادئ الديمقراطية.

المطلب الثاني: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب

إلى جانب اشتراط المشرع الفرنسي ضرورة توافر شرط الجنسية والسن والقيد في جداول الانتخابات، فهناك ضوابط خاصة يجب أيضاً أن تتوافر في الناخب حتى يستطيع أن يمارس حقه الانتخابي، نبينها في ثلاثة فروع؛ نتناول في الفرع الأول حالة الحرمان من ممارسة حق الانتخاب، وفي الفرع الثاني وقف ممارسة حق الانتخاب، وفي الفرع الثالث المنع من ممارسة حق الانتخاب.

الفرع الأول: الحرمان من ممارسة حق الانتخاب

نص المشرع الفرنسي في المادتين (5) و(8) من قانون الانتخاب الفرنسي على أن يحرم من القيد في الجداول الانتخابية الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبات جنائية، فيستبعد من المشاركة في التصويت الأفراد المحكوم عليهم في جناية، والأفراد المحكوم عليهم بالسجن لمدة أكثر من شهر مع أو وقف التنفيذ في بعض الجنح مثل النصب والسرقة وخيانة الأمانة.[1]

وتجدر الإشارة إلى أن الأحكام التي تصدر بالإدانة والتي بسببها يتم حرمان الشخص من ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق التصويت ترسل بواسطة قلم كتاب المحكمة التي أصدرت الحكم إلى المعهد القومي للإحصاء والدراسات الاقتصادية الموجود بمدينة ناشت في فرنسا، ثم

---

[1] J.P.COT et P.GABORIT, Citoyens et condidats, op. Cit. P. 19
مشار إليه لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 188.

يقوم المعهد بدوره بإرسالها إلى العمدة الذي يقوم باتخاذ إجراءات الشطب من الجدول، ثم يقوم بإبلاغ صاحب الشأن بهذا الإجراء.[1]

وبصدور القانون رقم (1336) في 16 ديسمبر 1992م والذي أصبح نافذاً في 1 مارس 1994م، قد ألغى حالات عدم الأهلية الدائمة لمباشرة الحقوق السياسية، وأصبحت حالات عدم الأهلية المؤقتة، هي القاعدة العامة، وذلك لتعارض الحرمان الدائم مع سياسة الاقتراع العام المقرر بموجب الدستور.[2]

وعلى ذلك، فإن حالات عدم الأهلية لمباشرة الحقوق السياسية التي تطبق كعقوبات تكميلية، وعقوبات تبعية طبقاً لما ورد في المادتين (6) ، (7) من قانون الانتخاب الفرنسي تنظيماً لحالات عدم الأهلية لمباشرة الحقوق السياسية الناتجة عن الإدانة الجنائية وهذه الحالات تختلف من حيث طبيعتها العقابية، وقد تضمن القانون الجنائي الجديد نحو ثلاثين مادة تبين الجنايات والجنح التي يجوز فيها للمحكمة الأمر بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية.[3]

أما بخصوص المادة (7) من قانون الانتخاب الفرنسي فقد قررت بأن لا يسجل في الجداول الانتخابية الأشخاص المدانون لمدة خمس سنوات تحسب من التاريخ الذي أصبحت فيه الإدانة نهائية وباتة، ويترتب على الإدانة في إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة (7) من قانون الانتخاب الفرنسي بحكم نهائي وبات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، وهذا الحرمان يلحق بالإدانة كعقوبة تبعية دون أن ينص عليها الحكم ويستمر لمدة خمس سنوات، وأخيراً فقد صدر قرار المجلس الدستوري الفرنسي باعتبار المادة (7) من قانون الانتخاب الفرنسي مخالفة للدستور، وقضى بإلغاء هذه المادة بموجب القرار 7/6 لسنة 2010م الصادر في 11 يونيو 2010م.[4]

واستناداً إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي بإلغاء المادة السابعة من قانون الانتخاب الفرنسي، فإنه يمنح المشمولين بالحرمان الذي فرضته المادة المذكورة آنفاً الحق بقيدهم الفوري في جداولهم الانتخابية من يوم صدور هذا القرار طبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون.

---

[1] د.محمد فرغلي محمد علي، مرجع سابق، ص 701.

[2] د.أشرف عبد الحليم عبد الفتاح عمر، انتخابات رئاسة الدولة، دراسة مقارنة بالنظام الأمريكي والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2009، ص 51.

[3] د.أشرف عبد الحليم عبد الفتاح عمر، المرجع نفسه، ص 52.

[4] أنظر في ذلك: د.صالح حسين العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 123.

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد التوجه الذي أخذ به قرار مجلس الدولة الفرنسي في شأن عدم دستورية المادة السابعة، لأن الهدف من العقوبة هو إصلاح الجاني فترة تنفيذه للعقوبة من أجل أن يكون شخصاً صالحاً يمكن انخراطه في المجتمع مستقبلاً، فإذا وضعنا مثل هذه العقوبات التي تلازم الشخص لفترة طويلة من الزمن بعد انتهاء فترة محكوميته، فإنه لن يستطيع الانخراط في المجتمع كأي شخص سوي، يستطيع المشاركة في الحياة السياسية، وبالتالي لن تتحقق الغاية التي أرادها المشرع من الإصلاح. كما أنه يكون قد قضى العقوبة مرتين وهذا لا يجوز، مرة أثناء وجوده في السجن، حيث إنه يحرم تلقائياً لتنفيذه عقوبة جنائية والمرة الثانية بعد خروجه من السجن، بينما يمكن الاكتفاء بالحرمان فقط عندما يكون الشخص يقضي تنفيذ العقوبة داخل السجن.

الفرع الثاني: الوقف من ممارسة حق الانتخاب

يتعلق الوقف عن المشاركة السياسية بالمواطنين الذين يكونون في حالة من حالات فقد الأهلية العقلية، أو السلامة الذهنية، وقد أشارت إليه المادة الثانية من قانون الانتخاب الفرنسي بقولها:[1]

"لا يكون ناخباً إلا الفرنسيين والفرنسيات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين ليسوا في حالة من حالات فقد الأهلية المنصوص عليها في القانون".[2]

ويتضح من النص السابق أن حق المشاركة لا يمنح إلا للأشخاص الذين لديهم تمييز، ومن ثم يستبعد مؤقتاً من المشاركة السياسية الأشخاص فاقدي الأهلية المدنية، لأنهم لم يكونوا أهلاً لإدارة أعمالهم الخاصة فمن باب أولى أن لا تقبل منهم المشاركة السياسية.[3]

وتشترط جميع القوانين الانتخابية أن يكون الناخب متمتعاً بقواه العقلية وهذا شرط طبيعي، لأن قوة الإدارك والتمييز ضرورية في مثل هذا الأمر كما في غيره. فلا يعطي الانتخاب لمن يولد مجنوناً أو لمن يطرأ عليه الجنون، وفي الحالات التي يطرأ فيها الجنون على المواطن يوقف حق الانتخاب بالنسبة إليه، ويعاد إليه في حالة شفائه، وتشترط هذه القوانين عادة، إثبات عدم الأهلية العقلية بحكم قضائي منعاً للتعسف.[4]

---

1 للمزيد يراجع في ذلك:د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 205.

2 أنظر: المادة 2 من قانون الانتخاب الفرنسي.

3 د.داود الباز، الحق في المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 205.

4 أنظر في ذلك: د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 127.

فالمحجور عليه لسفه أو غفلة لا يمكنهم الاشتراك في إدارة الحياة السياسية، نظراً لعدم مقدرتهم على تسيير شئونهم الخاصة. والأمر نفسه كذلك بالنسبة للأشخاص الموضوعين تحت الولاية أو الوصاية، إذ أن هؤلاء الأفراد لا يتمتعون بحق القيد في الجدول الانتخابي، ولا يمكنهم المشاركة في التصويت وفقاً للمواد 5 و 6 من قانون الانتخاب الفرنسي.[1]

ويثور في هذا الصدد التساؤل عما إذا كان يجوز للقاضي الذي أصدر الحكم بالحجر أن يسمح للمحجور عليه بحسبما يتبين من حالته بأن يباشر الحق في الاقتراع؟

وللإجابة عن ذلك: فقد نظر القضاء الفرنسي هذه المسألة، واختلفت أحكامه في هذا الصدد إلى اتجاهين:[2]

الاتجاه الأول: مؤيد لمنح القاضي الحق في السماح للمحجوز عليه بمباشرة الحق في الاقتراع باعتبار أن هذا الحق لا يعد من الحقوق المتعلقة بالذمة المالية التي يحظر على المحكوم عليه القيام بها.

الاتجاه الثاني: يعارض منح القاضي أن يسمح للمحجور عليه بمباشرة الحق في الاقتراع لتعارض ذلك مع ما أوجبته قواعد القانون العام الواردة في قانون الانتخاب، وهذا الاتجاه قد أخذت به محكمة النقض الفرنسية في حكم لها في نوفمبر عام 1982م.

الفرع الثالث: الإعفاء من ممارسة حق الانتخاب

تعد فرنسا من الدول التي قطعت شوطاً كبيراً نحو الديمقراطية، ومن ثم فهي تسوي تسوية كاملة بين الموظف العام والمواطن العادي في ممارسة حق الانتخاب وإبدائه رأيه في الاستفتاءات، فمنذ أن صدر أمر 17 أغسطس 1945م الذي أعطى الحق للعسكريين في الانتخاب والترشح، وأصبح جميع الموظفين المدنيين منهم والعسكريين لهم الحق في التصويت في الانتخابات، فلم يعد يحرم الشخص من ممارسة هذا الحق لمجرد كونه عضواً في وظيفة ما.[3]

وقد أكد على مبدأ المساواة بين الموظف العام والمواطن العادي في ممارسة حق الانتخاب الدستور الفرنسي الصادر في 1958م، حيث نصت مادته الثالثة على أنه: " ... يعد جميع

---

[1] أنظر في ذلك: د.داود الباز، الحق في المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 206.

[2] يراجع في ذلك: د.عفيفي كامل عفيفي، الإنتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 874. و د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 208،206.

[3] أنظر في ذلك: د.طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، ص 142، ود.علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ص 146.

المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ناخبين، وذلك بالشروط المنصوص عليها في القانون".[1]

وقد جاء قانون الانتخاب الفرنسي ليضع هذا النص الدستوري موضع التنفيذ، حيث نصت المادة الثانية من القانون الصادر في 31 ديسمبر 1975م على أنه: " يعد ناخباً كل فرنسي وفرنسية يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية ولا تقوم بشأنه أية حالة من حالات عدم الأهلية المحظورة قانوناً".[2]

وقد أكدت على ذلك أيضاً المادة السابعة من القانون الصادر في 13 يوليو 1983م، فكل مواطن فرنسي له حق التصويت والترشح لشغل الوظائف البرلمانية، إذا تحققت فيه الشروط التي يتطلبها القانون، كشرط الأهلية والجنسية والسن والقيد في الجداول الانتخابية، ويكون لكل مواطن توافرت فيه الشروط الحق في التصويت في الانتخابات أو الاستفتاءات العامة.[3]

ومن كل ما سبق نجد أن جميع هذه النصوص قد جاءت عامة لم تفرق بين موظف مدني أو عسكري، ولم يتضمن القانون الفرنسي نصاً يحرم الموظف العسكري من ممارسة حق الانتخاب، بل على العكس من ذلك فقد كان المشرع الفرنسي مشجعاً لمشاركة الموظفين العموميين في الحياة السياسية من خلال التيسير عليهم في إجراءات القيد في الجداول العامة، وعدم التشدد معهم في موضوع الموطن الانتخابي، ومنحهم بعض الامتيازات التي تيسر لهم ممارسة حقهم الانتخابي سواءً أكان الموظف العام على الإقليم الفرنسي أم يعمل خارج الإقليم الفرنسي.

وقد كان نص القانون الصادر في 13 يولو 1972م والمعدل بالقانون الصادر في 30 أكتوبر 1975م في شأن العسكريين ينص بشكل واضح ولا لبس فيه على أنه: "يتمتع العسكريون بجميع الحقوق والحريات المعترف بها للمواطنين ...".[4]

بالتالي يخلص الباحث من كل ما سبق بيانه، أن المشرع الفرنسي قد أعطى الموظف العام الحق كاملاً في ممارسة حقه الانتخابي، ويستوي في ذلك الموظفون المدنيون والعسكريون منهم، كما وفر لهم بعض الضمانات والإجراءات التي تيسر لهم ممارسة هذا الحق بشرط توافر

---

[1] أنظر: المادة رقم 3 من الدستور الفرنسي لعام 1958م.
[2] يراجع في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 205.
[3] أنظر: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 265،263.
[4] يراجع في ذلك:د.مجدي النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 192.

الأهلية الانتخابية مثل الجنسية، والسن والقيد في الجداول الانتخابية.[1] وعليه، فإننا نجد أن المشرع الفرنسي قد تقدم كثيراً على المشرع البحريني والمشرع المصري في مسألة تنظيم مباشرة حق الانتخاب للموظف العام، وعدم التمييز بين الموظف العام وبين باقي المواطنين لأسباب مهنية غير مبررة، بما ينسجم مع مبدأ الاقتراع العام، والتزامات الدول التي صدقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي يضمن لجميع المواطنين هذا الحق دون تمييز.

وعليه، ندعو المشرع البحريني والمشرع المصري إلى أن يحذوا حذو المشرع الفرنسي في هذا الشأن، والسماح للموظفين العموميين جميعاً المدنيين منهم والعسكريين بممارسة حق الانتخاب أسوة بباقي المواطنين في التمتع بحقوقهم الدستورية، بل وتشجيعهم على ذلك ومنحهم الامتيازات التي تيسر لهم ذلك، سواءً من خلال الإجازات أم تسهيل إجراءات القيد في جداول الانتخاب، لأن مشاركة الموظف العام في الحياة السياسية، والمساهمة في اختيار ممثليه للسلطة التشريعية والمجالس المحلية، يعزز لدى الموظفين مبدأ المواطنة والحس بالمسئولية الوطنية، ويبرز الإرادة الشعبية على حقيقتها. كما أن الاعتراف الدستوري أو القانوني الرسمي بحق المواطن في التصويت يؤدي دوراً جوهرياً وبناءً للثقة، لذلك تجعل بعض الدول التصويت إجبارياً.[2]

---

[1] أنظر المادة رقم 15 من قانون الانتخاب الفرنسي.

[2] جاي س. جودوين– جيل، ترجمة أحمد منيب، فايزة حكيم، الانتخابات الحرة والنزيهة، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، الطبعة الأولى، 2000، ص 78.

الفصل الثالث

ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح

ويشتمل على ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في البحرين.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في مصر.

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في فرنسا.

الفصل الثالث

ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح

تمهيد وتقسيم:

تناولنا في الفصل السابق ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب، وبيان الضوابط العامة والخاصة في هذا الشأن، وحيث يعتبر حق الانتخاب وحق الترشح وجهان لعملة واحدة، فقد أكدت الدساتير والقوانين المنظمة للحريات على مبدأ المساواة بين المواطنين في الترشح للمجالس النيابية بدرجاتها المختلفة، سواء للمجالس النيابية أم البلدية، طالما توافرت في الشخص المرشح الشروط التي نص عليها القانون في هذا الشأن.

والموظف العام قبل أن يكون أحد أفراد الجهاز الإداري في الدولة فهو مواطن، له سائر الحقوق وعليه كل الالتزامات، وعلى ذلك فإذا كان المواطن الذي لا يتمتع بصفة الموظف العام يستطيع أن يساهم في الحياة السياسية لبلاده عن طريق ترشيح نفسه للمشاركة في الحياة النيابية، فإن الموظف العام من باب أولى له هذا الحق.[1]

ومن مقتضيات الأسس الديمقراطية في تكوين البرلمان، والمشاركة في الحكم، إقرار حرية الترشح لكل المواطنين على أساس من المساواة بينهم في تهيئة السبيل لنيل صفة المرشح بناءً على طلبهم.[2]

إلا أنه يصطدم حق الترشح للمناصب التي تشغل بالانتخاب، وبصفة خاصة الترشح للمجالس النيابية والمحلية مع "مبدأ التفرغ" الذي يحكم الوظيفة العامة، والذي يتنافى بطبيعته مع جمع الموظف بين منصبه وبين منصب آخر بطريق الانتخاب، ولكن التطور أدى إلى تباين مواقف الأنظمة من نظام لآخر وفقاً للمذاهب الاجتماعية والسياسية التي تعتنقها الدول، وتبعاً للمنصب الذي يتم شغله بطريق الترشح.[3]

فالسؤال الذي يطرح هنا: هل يتمتع الموظف العام بهذا الحق بصورة مطلقة أم مقيدة؟ وهل يجوز للموظف العام أن يجمع بين الوظيفة العامة والعضوية النيابية أو المحلية؟ وهل توجد وظائف يجوز الجمع بينها وبين العضوية النيابية أو المحلية ووظائف لا يجوز؟

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 63.
[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 357.
[3] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 212.

وللوقوف على أحكام وضوابط ممارسة الموظف العام للحق في الترشح، نُقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في البحرين.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في مصر.

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في فرنسا.

المبحث الأول: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في البحرين

إذا كان الحق في الانتخاب من أهم الحقوق التي يقتضيها حق المشاركة في سلطة الحكم، بل هو نقطة البداية للتمتع بالحقوق السياسية، إلا أن ذلك لا يكتمل إلا بإقرار الحق في الترشح الذي يتبع بالضرورة الحق في الاختيار، فقد أصبح من متطلبات الديمقراطية في العصر الحديث الاعتراف للمواطن بحقه في الانتخاب والترشح، حتى تكون المجالس النيابية معبرة عن إرادة هيئة الناخبين، وممثلة لها تمثيلاً عادلاً ومنصفاً.[1]

وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين على المشرع وهو بصدد تحديد شروط الترشح أن يوازن بينها وبين شروط اكتساب صفة الناخب، على أن يكون أكثر تشدداً في شروط اكتساب عضوية المجالس، وذلك لجسامة وخطر المسئولية الملقاة على عاتق المرشح، بالقياس لمسئولية ومهام الناخب الذي قام بتوصيله إلى مقاعد العضوية بالمجالس المحلية والنيابية.[2]

وعليه، سنبين في هذا المبحث الضوابط والشروط اللازم توافرها في الموظف العام لممارسة الحق في الترشح في مطلبين؛ نبين في المطلب الأول الشروط العامة للترشيح، بينما نخصص المطلب الثاني لشرح الشروط الخاصة بالموظف العام للترشيح.

المطلب الأول: الشروط العامة للترشيح

وضع المشرع مجموعة من الشروط العامة اللازم توافرها في كل مواطن يرغب في الترشح للانتخابات النيابية أو البلدية بما فيهم الموظفين العموميين، نبينها في سبعة فروع؛ نتناول في الفرع الأول الجنسية، وفي الفرع الثاني السن، وفي الفرع الثالث القيد في جداول الانتخاب، وسنخصص الفرع الرابع لشرط إجادة القراءة والكتاب، والفرع الخامس لشرط عدم إسقاط العضوية

---

[1] وائل منذر حسون البياتي، الاطار القانوني للاجراءات السابقة على انتخاب مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون – الجامعة المستنصرية، 2011، ص 55.

[2] د.محمد فرغلى محمد على، مرجع سابق، ص 537.

سابقاً، بينما نخصص الفرع السادس للأهلية العقلية، والفرع السابع للأهلية الأدبية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الجنسية

يشترط القانون في مملكة البحرين على المرشح أن يكون مواطناً بحرينياً، وهذا شرط منطقي كما أشرنا إليه سابقاً، فمن غير المعقول أن يسمح للأجنبي أن يمارس الحقوق السياسية، ومنها حق الترشح في دولة أخرى غير دولته. كما أنه لا يحق للأجنبي تولي الوظائف العامة إلا في حالات استثنائية ضيقة.

وتعرف الجنسية كما أشرنا إلى أنها؛ رابطة قانونية سياسية تربط شخصاً بدولة، فهي رابطة قانونية بين الشخص والدولة تترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بينهما، وهي رابطة سياسية لأنها أداة لتوزيع الأفراد جغرافياً بين الدول وتجعل الشخص أحد أعضاء شعب الدولة.[1]

وقد نصت المادة الحادية عشرة من قانون مباشرة الحقوق السياسية على شرط الجنسية بالقول:" يشترط فيمن يرشح نفسه لمجلس النواب أن يكون بحرينياً، وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية دولة أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية، بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، ومتمتعا بكافة حقوقه المدنية والسياسية...."[2].

ومن خلال النص سالف الذكر يتضح لنا بأن المشرع قد اشترط الجنسية البحرينية فيمن يرشح نفسه لمجلس النواب، إلا أنه ميز بين المواطن الأصلي والمواطن بالتجنس، إذ اشترط على الأخير أن تمضي على اكتسابه الجنسية مدة عشر سنوات على الأقل، وذلك من أجل أن يختبر ولاء هذا المواطن حديث اكتساب الجنسية لدولته الجديدة، كما اشترط المشرع عدم جواز حمل المرشح لجنسية أخرى باستثناء المتجنس لجسنية إحدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، بشرط أن تكون الجنسية البحرينية بصفة أصلية.

ويلاحظ من النص السابق، أن المشرع البحريني قد عالج مسألة ازدواج الجنسية بالنسبة للمرشح من خلال حظر هذا التعدد لغير لمن يحمل جنسية إحدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، بمعنى أن من يحمل الجنسية

---

[1] د.غالب علي الدؤدي، القانون الدولي الخاص، الجنسية والمركز القانوني للأجانب وأحكامها في القانون العراقي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجمهورية العراقية، 1982، ص 12.

[2] أنظر: المادة رقم 11 من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

البحرينية بطريق التجنس ويحمل أيضاً جنسية إحدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، لا يجوز له أن يرشح نفسه قبل أن يتنازل عن الجنسية المزدوجة.

ويرى جانب من الفقه، أن مثل هذا الشرط هو ليس فقط شرطاً للانتساب إلى المجلس المنتخب، وإنما هو شرط صلاحية للاستمرار في عضوية هذا المجلس، مما يتعين معه أن يصاحبه طيلة فترة عضويته.[1]

وفي هذا الشأن قضت محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – عند نظرها لأحد الطعون الانتخابية بشأن طلب استبعاد اسم أحد المرشحين من كشوف المترشحين للمجلس النيابي للدائرة السابعة من المحافظة الجنوبية، تأسيساً على أن المطعون ضده الأول يحمل الجنسية البحرينية ليس بصفة أصلية، وبذلك يكون فقد شرطاً من شروط الترشح للمجلس النيابي.[2]

ومن جانب الباحث، يجد أنه حسناً فعل المشرع البحريني عندما اشترط مضي عشر سنوات على الأقل على من اكتسب الجنسية البحرينية بطريق التجنس، وهذا الاتجاه تأخذ به أغلب دول العالم، لأن صفة المرشح تختلف عن صفة الناخب إذ أن المرشح سيمارس سلطة الرقابة والتشريع في حال الفوز بعضوية مجلس النواب، وهذه السلطة لا تعطى إلا للمواطنين.

كما يتفق مسلك المشرع هنا باشتراطه توافر الجنسية البحرينية في الشخص المرشح لعضوية المجالس المنتخبة، مع اشتراط توافر الجنسية البحرينية للشخص المرشح لتولي الوظيفة العامة.[3] مما يؤكد على التزام المشرع بعدم السماح بممارسة الحقوق السياسية لغير المواطنين.

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 39.

[2] قضت محكمة الاستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة- بالقول وحيث أنه عن الموضوع، فمن المقرر قانوناً وعملاً بنص المادة (11) الفقرة "أ" من المرسوم بقانون رقم (15) لسنه 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، بأنه يُشترط فيمن يتقدم لعضوية مجلس النواب ((أن يكون بحرينياً،...، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية، بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية،...)). وبعد الاطلاع على الكتاب الوارد من الإدارة العامة للجنسية والجوازات والإقامة، والثابت فيه إن المطعون ضده الأول قد حصل على الجنسية البحرينية في العام 2000م، ويحمل الجنسية السعودية بصفة أصلية بموجب جواز السفر السعودي رقم 876776أ الصادر بتاريخ 1996/5/11م. ولما كان ذلك وعلى الثابت بالأوراق من أن المطعون ضده الأول قد حصل على الجنسية البحرينية في العام 2000م ويحمل الجنسية السعودية بصفة أصلية قبل حصوله على الجنسية البحرينية، وبذلك يكون قد فقد شرط من شروط الترشح لعضوية مجلس النواب وفقاً للمادة 11/أ من القانون سالف الذكر التي تشترط للترشح في مجلس النواب أن تبقي الجنسية البحرينية هي الأصلية، ولما كان الثابت من الأوراق على أن المترشح لا يحمل الجنسية البحرينية بصفة أصلية بل مكتسبة، الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المطعون عليه الصادر من اللجنة، واستبعاد اسمه من كشوف الناخبين. (أنظر: حكم محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/11/2م).

[3] أنظر الفقرة 1 من المادة رقم 11 من المرسوم بقانون رقم 47 لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية.

الفرع الثاني: السن

يُشترط عادةً فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أو المجالس البلدية سنًا أكبر من سن الناخب، حتى يكون أكثر خبرةً ونضجاً، ولديه من التجربة اللازمة لممارسة الحياة البرلمانية أو البلدية ما يؤهله لتقلد هذا المنصب وتمثيل الشعب، وقد حدد المشرع في البحرين أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب قد بلغ ثلاثين سنة يوم الانتخاب، وهو ما نصت عليه المادة رقم (11) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب بأنه:"مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب :

ج- ألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة كاملة".

ومن جانب الباحث، يجد أن تحديد سن ثلاثين سنة كشرط للمرشح لعضوية مجلس النواب في مملكة البحرين، هو سن مناسب يتفق مع الواقع والظروف الاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية، والسياسية في البلد، حيث يكون الشخص قد أنهى مرحلته التعليمية الجامعية، والتحق بسوق العمل، وربما تزوج وكون له أسرة، مما يكون معه قد تحمل مسئولية اجتماعية، واقتصادية مهمة في حياته الخاصة، تؤهله للمشاركة في إدارة وتسيير الشئون العامة لمصلحة المجتمع والدولة، خصوصاً وأن المشرع قد أجاز تولي الشخص للوظائف العامة في سن السابعة عشرة عاماً.

كما أن قانون الجمعيات السياسية في مملكة البحرين يسمح لكل مواطن بلغ من العمر 20 عاماً أن ينضم الى أي من الجمعيات السياسية العاملة وفقاً للقانون، مما يسمح للشخص أن يشارك في الحياة السياسية من خلال هذه الجمعيات في وقت مبكر، ويكون قد اكتسب خبرة في مجال الحياة السياسية عشر سنوات على الأقل تؤهله لأن يكون عضواً في مجلس النواب، ويشارك في عملية التشريع والرقابة السياسية، وصناعة القرار السياسي، سواءً أكان مستقلاً أو منضوياً تحت جمعية سياسية.

الفرع الثالث: القيد في أحد جداول الانتخاب

كما اشترط المشرع على الناخب أن يكون اسمه مقيداً في إحدى جداول الانتخاب حتى يستطيع أن يمارس حقه في الانتخاب، كذلك اشترط في الشخص الذي يرغب بترشح نفسه

لعضوية مجلس النواب أن يكون اسمه مدرجاً في جدول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها،[1] وبالتالي لا يجوز للشخص غير المقيد في جداول الناخبين أن يمارس حقه في الترشح.[2]

وترجع الأهمية الفائقة لإعداد جداول الإنتخابات وتأثيرها المباشر على حسن أداء العملية الانتخابية وتحقيقها لأهدافها من كونها أساساً للنظام الديمقراطي النيابي السليم، ومن ثم ركيزة لصحة التمثيل النيابي في البرلمانات وتعبير النواب عن الإرادة الحقيقية للأمة، فإذا ما تسرب الخلل أو العبث إلى تلك الجداول كانت النتيجة الحتمية لذلك هي عدم التعبير الصحيح عن إرادة الأمة.[3]

كما ذهبت محكمة التمييز البحرينية إلى أن الطعن في نتيجة الانتخابات القائم على أسباب تتعلق بإدارج اسم المرشح الفائز في جدول الناخبين، أو في كشف المرشحين في الدائرة التي فاز بعضوية مجلس النواب. غير مقبول.[4]

---

[1] أنظر: المادة رقم (11) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

[2] وفي هذا الشأن قضت محكمة الاستئناف العليا المدنية برفض الطعن الذي تقدم به أحد الأشخاص طالباً قبول قيد اسمه في كشوف المرشحين لعضوية مجلس النواب عن الدائرة السادسة بمحافظة المحرق. وذهبت إلى أنه لما كان من المقرر قانوناً وعملاً بنص المادة 11/ب من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب من أنه يُشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون اسمه مدرج في جداول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها. ولما كان الثابت من مطالعة الاوراق أن لجنة الاشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب قد رفضت قيد الطاعن بكشوف المرشحين لعدم وجود اسمه وعنوانه في جداول الناخبين، وقد سبق وأن عرضت اللجنة جداول الناخبين ولم يطعن على خلوها من ادراج اسمه بثمه مطعن، وبالتالي فوت على نفسه ميعاد الطعن وعليه يكون قرار اللجنة قد صادف صحيح الواقع والقانون ويكون الطعن في غير محله، وتقضي المحكمة برفضة (أنظر: حكم محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/10/30م).

[3] د.حسن البدراوي، مرجع سابق، ص 749.

[4] وعلة ذلك أنه لما كانت المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب قد اشترطت في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون اسمه مدرجاً في جداول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها. وكان المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية قد نظم إعداد جداول الإنتخاب فأوجب اشتمال الجدول في كل دائرة على أسماء الناخبين بها وعرضه لمدة سبعة أيام. وأعطى لكل ناخب أدرج اسمه في الجدول أن يطلب خلال هذه المدة ادراج اسم من أهمل إدراج اسمه في جدول دائرته أو حذف اسم من أدرج فيه بغير حق. وتفصل لجنة الإشراف على سلامة الانتخاب في هذا الطلب خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه إليها فإذا أصدرت قرارها برفضه كان له أن يطعن فيه أمام محكمة الإستئناف العليا في موعد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ صدوره وتفصل فيه المحكمة خلال سبعة أيام بحكم نهائي غير قابل للطعن. وتعدل جداول الناخبين بصفة نهائية وفقاً للأحكام والقرارات النهائية الصادرة بناء على ذلك. وتعتبر هذه الجداول حجة وقت مباشرة أي من الحقوق السياسية. وكانت المادة الثالثة عشر من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 قد أوجبت عرض أسماء المرشحين في مقر الدائرة الانتخابية لمدة ثلاثة أيام بعد قفل باب الترشح وأعطت لكل من تقدم للترشيح الاعتراض على إدراج اسم أي من المرشحين الآخرين خلال هذه المدة أمام لجنة الإشراف على سلامة الانتخاب فتصدر قرارها في طلبه خلال ثلاثة أيام من تقديمه لها وإذا رفضته كان له أن يطعن في قرارها أمام محكمة الإستئناف العليا في موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ صدوره وتفصل المحكمة في هذا الطعن خلال سبعة أيام بحكم نهائي غير قابل للطعن. وكان مفاد ذلك أن المشرع البحريني قد عمد على تصفية جميع المنازعات الخاصة بالشروط الواجب توافرها سواء في الناخب أو المرشح لعضوية مجلس النواب تصفية نهائية قبل إجراء عملية الانتخاب بقرارات أو أحكام نهائية لها حجية في هذا الشأن. فلا يجوز الطعن في نتيجة الإنتخابات بناء على أسباب تتعلق بإدراج اسم المرشح الفائز في جدول الناخبين أو في كشف المرشحين في الدائرة التي فاز بعضوية مجلس النواب عنها. ومن ثم يكون الطعن الماثل غير قائم على أساس من صحيح القانون. (أنظر: الطعن رقم 16 انتخابات نيابية لسنة 2002، جلسة 5 نوفمبر 2002).

ذلك أن المشرع البحريني قد عمد على تصفية جميع المنازعات الخاصة بالشروط الواجب توافرها سواءً في الناخب أم المرشح لعضوية مجلس النواب تصفية نهائية قبل إجراء عملية الانتخاب بقرارات أم بأحكام نهائية لها حجية في هذا الشأن، فلا يجوز الطعن في نتيجة الانتخابات بناءً على أسباب تتعلق بإدراج اسم المرشح الفائز في جدول الناخبين أو في كشف المرشحين في الدائرة التي فاز بعضوية مجلس النواب عنها.

ويشكل الموطن الانتخابي عاملاً مهماً في ممارسة الأفراد لحقهم في الانتخاب، ويعرف الفقه الموطن الانتخابي بأنه: ((الحيز الإقليمي الذي يتقيد به الناخب في استعمال حقه في الانتخاب))،[1] وإذا كان الموطن الانتخابي يقيد الناخب في مباشرة هذا الحق بصورة مطلقة، فإن هذا الاطلاق يضيق ليصبح نسبياً بالنسبة إلى المرشح، فهذا الأخير يتمتع بحق اختيار الدائرة الانتخابية التي ينطلق منها نحو الترشح، وذلك وفقاً للمعطيات التي ترجح نجاحه فيها، وإذا ما اختار المرشح هذه الدائرة كنقطة انطلاق اضمحل حقه عندئذ في الترشح فيما سواها من الدوائر الانتخابية.[2]

وقد عرف المشرع البحريني الموطن الانتخابي على أنه: ((الجهة التي يقيم فيها الشخص عادةً، أو التي كان يقيم فيها هو أو عائلته إذا كان مقيماً في الخارج)). [3]

كما أكد في المادة العاشرة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أنه لا يجوز أن يقيد الناخب في أكثر من دائرة انتخابية واحدة، وهو ما ينطبق بطبيعة الحال على المرشح لأن المرشح هو في الأساس ناخب، ومن هنا نجد أن المشرع البحريني اشترط في الموطن الذي يحدده الشخص أن يكون مقيماً فيه عادةً، بالتالي لو كان المرشح لديه أكثر من موطن انتخابي فعليه أن يختار واحداً منهم فقط لمباشرة حقوقه السياسية، ويجب أن يكون هذا هو الموطن الذي يقيم فيه عادةً، فلو ثبت لأحد خصومه المرشحين أنه لا يقيم في الموطن الذي حدده لترشيح نفسه يجوز لهم أن يطعنوا في قبول ترشيحه في هذه الدائرة الانتخابية، وقد صدرت العديد من الأحكام القضائية في هذا الشأن.[4]

---

[1] د.خليفة ثامر الحميدة، الدوائر الانتخابية: أساسها الدستوري وتنظيمها القانوني – دراسة تحليلية مقارنة للقانون رقم (42) لسنة 2006 بتعديل الدوائر لانتخاب مجلس الامة الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 1 – السنة 34، ص 81.

[2] د.خليفة ثامر الحميدة، المرجع نفسه، ص 81.

[3] أنظر: المادة رقم (9) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[4] وفي هذا الشأن قضت محكمة الإستئناف العليا المدنية لدى نظرها الطعون الانتخابية بإلغاء قيد بعض المرشحين من جداول الانتخاب لصورية القيد الذي تم في جداول الناخبين نظراً لعدم صحة البيانات التي قدمها المرشح. وأشارت إلى أنه ولئن كان يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية النواب أن يكون اسمه مدرجاً في جداول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها، إلا أنه يتعين في هذا القيد المطابقة لحقيقة الواقع، لا أن يكون وليد إجراءات وترتيبات صورية، وإذا كان من حق كل شخص تغيير محل إقامته وفقاً لما تقتضيه ظروف معيشته، إلا أنه يتعين أن يكون التغيير حقيقاً وليس غشاً نحو القانون،

ومما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع البحريني لم يحدد شروطاً وضوابط معينة لتوضيح فكرة الإقامة الدائمة لتحديد الموطن الانتخابي سواءً للناخب أم المرشح، وهو ما قد يثير اشكالات كثيرة في التطبيق العملي، عندما يطعن أحد المرشحين في مدى توافر شرط الإقامة لدى خصمه في الدائرة الانتخابية، وهو ما يتطلب من اللجنة العليا للانتخابات أن تبذل جهدها في التأكد من حقيقة الإقامة التي أقر بها المرشح، وقد تختلف معه الأحكام لاختلاف تقديرات اللجنة في كل دائرة انتخابية.

وهو ما يتطلب من المشرع أن يحدد ضوابط معينة تتعلق مثلاً بالمدة المقررة لإقامة الشخص في الدائرة الانتخابية سابقة على تاريخ القيد في جداول الانتخاب، ونوعية العقار فيما لو كان يشترط أن يكون سكني أو يصح العقار التجاري وصفة القاطنين معه في العقار بحيث يكونوا الزوجة والأولاد، لا أن يكون مقيداً في عقار القاطنين فيه هم الأخوة والأخوات بينما الزوجة والأولاد في عقار آخر، وغيرها من الضوابط التي تكون واضحة للجميع ناخبين ومرشحين واللجنة العليا للانتخاب، لأن السماح للمرشحين أو الناخبين بتغيير الموطن الانتخابي دون قيود أو ضوابط واضحة تؤثر على ضوابط عدالة توزيع الدوائر الانتخابية من حيث الكثافة السكانية التي أخذها المشرع بعين الاعتبار عندما اعتمد الدوائر الانتخابية.

وفيما يتعلق بموطن الموظفين العموميين وجدنا أن المشرع البحريني لم يتطرق بشكل خاص لتنظيمه وذلك لعدة أسباب، نجد أن صغر المساحة الجغرافية لمملكة البحرين قد لا تشكل عائقاً أمام الموظفين العموميين لممارسة حقهم في الانتخاب والترشح، كما أن المشرع البحريني قد حدد عشرة مراكز عامة للاقتراع يستطيع الشخص الذي يرغب في الانتخاب أو الترشح اللجوء إليها، وهي قد تسهل على من يعمل في المنافذ البحرية أو البرية مثلاً، أو غيرها من المواقع الوظيفية البعيدة قليلاً عن مراكز الاقتراع الرئيسية بممارسة حقه الانتخابي فيها. إلا أن أنه مع ذلك فإن

لما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أن إقامة الطاعن بالدائرة التاسعة بمحافظة العاصمة إقامة غير حقيقية وفقاً لما جاء بالقرار المطعون فيه، ومن خلال مخاطبات لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب للجهات المعنية، وبالتالي فلا يعول على قيد الطاعن بجداول الناخبين، ويكون قرار اللجنة باستبعاد اسمه من كشوف الناخبين عن تلك الدائرة ورفض اعتراضه قد صادف صحيح الواقع والقانون، بما يتعين معه القضاء في موضوع الطعن برفضه وتأييد القرار المطعون فيه. ولا ينال من هذا النظر ما تمسك به الطاعن بجلسة المرافعة من أن لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب قد جاوزت اختصاصها، حيث قامت بالتحقق من محل إقامته الطاعن باعتبار أن التحقق من الموطن يكون من خلال البطاقة السكانية، فإن ذلك مردود عليه بأن من بين مهام اللجنة المذكورة فحص الطعون التي تقدم إليها في كشوف الناخبين، ولا يتأتى لها مباشرة اختصاصها هذا إلا من خلال فحص جدي للطعن حتى لو اقتضى الأمر مخاطبة الجهات المعنية أو إجراء تحقيق، هذا من جهة ومن جهة أخرى – وكما سلف البيان – يتعين في القيد في جداول الناخبين – والتي على أساسها يباشر المواطن حقوقه السياسية سيما الحق في الانتخاب والحق في الترشح للمجالس النيابية والبلدية – أن يكون مطابقاً لحقيقة الواقع وليس وليد إجراءات وترتيبات صورية بهدف الغش نحو القانون. (أنظر: حكم محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/10/30م).

الباحث يؤيد تقديم بعض التسهيلات للموظفين العموميين لتشجيعهم على المشاركة الانتخابية ومنها اعتبار موقع العمل موطن احتياط للموظف العام للقيد في جداول الانتخاب.

والغرض الأساس من هذا الشرط الذي وضعه المشرع هو حتى يتوافر في المواطن الذي يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس النواب أو المجالس البلدية شروط القيد في جداول الانتخاب من أن يكون له موطن، وكمال الأهلية العقلية، والأدبية، وألا يكون قد صدر ضده حكم بالحرمان من الحقوق السياسية أو موقوفاً حقه أو معفياً، بالإضافة إلى بلوغ سن الرشد السياسي.

الفرع الرابع: إجادة القراءة والكتابة

اشترط المشرع فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها، وهو ما نصت عليه المادة الحادية عشرة من قانون مباشرة الحقوق السياسية، والمراد بهذا الشرط ليس مجرد معرفة القراءة والكتابة فقط، بل يجب أن يجيد المرشح القراءة والكتابة إجادة تامة حتى يستطيع أن يعرف ما يقرأ أو يكتب في يسر وسهولة، كما يجب الإجادة في كليهما وليس في أحدهما فقط،[1] وذلك حتى يضمن المشرع الحد الأدنى من الكفاءة العلمية للعضو حتى يستطيع أن يؤدي مهام المسئولية الملقاة عليه كعضو في المجلس سواءً من الناحية الإدارية، أم الفنية، أم السياسية، إلى جانب ما قد يكون لديه من خبرة في الحياة سواءً في المجال السياسي، أم التجاري، أم الاجتماعي، أم غيره من المجالات، لأنه من غير المقبول أن يكون عضو مجلس النواب أمياً لا يجيد القراءة والكتابة، وبالتالي لن يستطيع أن يساهم في أداء المهمة التشريعية والرقابية للمجلس.

ويرى جانب من الفقه،[2] ونؤيدهم في ذلك إلى ضرورة التشدد في شرط الكفاءة العلمية، وعدم الاكتفاء بشرط إجادة القراءة والكتابة، ففي عصرنا الحالي عندما يتقدم الشخص لشغل وظيفة عامة يشترط فيه أن يكون حاصلاً على مؤهل دراسي معين، وبالتالي يتعين عند اختيار نواب الشعب والذين هم يمارسون أخطر المهام السياسية من تشريع ورقابة أن يكونوا حاصلين على مؤهل علمي ولا يكتفى بمجرد إجادتهم القراءة والكتابة.

ومن خلال النظر للواقع البحريني نجد أن نسبة الأمية لدينا شبه معدومة، وأن غالبية هذا الجيل هم من حملة الشهادات الجامعية بل والدراسات العليا، مما لا يليق به أن يكون من يمثله لا يحمل مؤهل علمي حتى وإن كان الشعب من اختاره لأسباب قد تكون غير موضوعية، نظراً

---

[1] د.فؤاد العطار، القانون الاداري، ص 257، مشار إليه لدى د.محمد فرغلي محمد علي، مرجع سابق، ص 545.

[2] أنظر: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 142،141، ود. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص 547،546.

لصغر الدوائر الانتخابية في مملكة البحرين، وتأثير الروابط الاجتماعية والعائلية والقبلية على العلاقات في المجتمع، كما أن اشتراط المؤهل العلمي للترشح لعضوية مجلس النواب يؤدي إلى رفد المجلس بالكفاءات المتنوعة التي ينعكس أداؤها بلا شك على أداء المجلس في المجالين الرقابي والتشريعي، وهو ما سيصب في الأخير في مصلحة الوطن والمواطن. وعليه، فإننا ندعو المشرع البحريني إلى اشتراط حصول المرشح على مؤهل جامعي كحد أدنى لقبول ترشحه لعضوية البرلمان أو المجالس البلدية. ومن هنا تأتي أهمية مشاركة الموظفين العموميين في العملية الانتخابية نظراً لما يتميزون به من مؤهلات علمية كشرط مسبق لتولي الوظائف العامة، إلى جانب الكفاءة والخبرة العملية.

وفي هذا الشأن قضت محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – عند نظرها لأحد الطعون الانتخابية بشأن طلب استبعاد اسم أحد المرشحين من كشوف المترشحين لعضوية المجلس النيابي للدائرة العاشرة من المحافظة الشمالية، تأسيساً على أن المطعون ضده لا يجيد القراءة والكتابة، وبذلك يكون قد فقد شرطاً من شروط الترشح للمجلس النيابي.[1]

الفرع الخامس: ألا يكون المرشح قد سبق وأن أسقطت عضويته

يشترط المشرع البحريني فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد اسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه، بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز لمن أسقطت عضويته الترشح إذا انقضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضواً فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية. [2]

بالتالي نجد أن المشرع البحريني قد منع العضو الذي فقد الثقة والاعتبار، أو تسبب بإخلاله بواجبات العضوية من أن يعاود ترشيح نفسه مرة أخرى في ذات الفصل التشريعي، جراء خلو مقعده الانتخابي في المجلس، وذلك مالم يصدر المجلس الذي كان عضواً فيه قرار بالغاء الأثر المانع من الترشح بعد اسقاط العضوية، وذلك حتى لا يستغل العضو عواطف الناخبين من خلال

---

[1] قضت محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة- في أحد أحكامها بالقول وحيث أنه من المقرر قانونا وعملا بنص المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية الفقرة أنه يشترط فيمن يتقدم للترشيح لعضوية مجلس النواب أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها، ولما كان ذلك وكانت اللجنة قد استكتبت الطاعن وطلبت منه القراءة وفق الثابت بالأوراق أنه لا يجيد القراءة والكتابة، ومن ثم يكون الطاعن قد تخلف عن تحقق الشرط الوارد من القانون وهو لزوم إتقانه القراءة والكتابة، واذ خلصت اللجنة في قرارها الى رفض طلبه فمن ثم تكون اللجنة في قرارها قد أصابت صميم الواقع والقانون، ويكون الطعن في غير محله، وتقضي المحكمة برفضه. (أنظر: حكم محكمة الإستئناف العليا المدنية – الدائرة الثالثة – بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/10/30م).

[2] أنظر: المادة رقم (11) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

قيامه بالإخلال بواجبات العضوية لصنع بطولات وهمية يهدف منها إلى التسويق الانتخابي، وتعطيل عمل المجلس.

وجدير بالذكر أن هذا المانع هو مانع مؤقت، يزول إذا أصدر المجلس الذي كان عضواً فيه قراراً بإلغائه، أو بانتهاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أي يجوز للعضو الذي أسقطت عضويته أن يعيد ترشيح نفسه بعد انتهاء الفصل التشريعي الذي صدر قرار إسقاط العضوية خلاله.

وفيما يتعلق بالوظيفة العامة تجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني لم يحرم الموظف العام الذي يفصل من وظيفته العامة من حق الترشح كما فعل بعض المشرعين، إلا أنه فيما لو كان سبب الفصل من العمل ارتكاب الموظف جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، فإنه بلا شك سيحرم من أن يمارس حقه في الترشح لعضوية المجلس النيابي أو المجالس البلدية، إذا صدر ضده حكم قضائي بالإدانة في جناية، وليس الاكتفاء فقط بتكييف السلطة الإدارية للجريمة، بالتالي يكون الحرمان هنا بناءً على الحكم القضائي الجنائي وليس بناءً على القرار الإداري بالفصل من الوظيفة العامة، وهو ما يعزز من ضمانات حماية حق الترشح للموظف العام.

الفرع السادس: الأهلية العقلية

يقصد بها السلامة الذهنية، أي أن يكون المرشح لشغل الوظيفة العامة يتمتع بكامل قواه العقلية والذهنية وغير مصاب بجنون أو عته حتى لا يعرض المصلحة العامة ومصلحة الجمهور للخطر.[1]

وعليه، يشترط المشرع في المرشح لعضوية المجالس المنتخبة أن يكون كامل الأهلية، متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، كما أكدت على ذلك الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، لأن الترشح لعضوية مجلس النواب يشكل أرقى درجات المشاركة السياسة في الحياة العامة، مما يستوجب في الشخص المرشح أن لا يكون قد أسقطت حقوقه المدنية والسياسية سواءً لإصابته بمرض كالجنون أو غيره، مما يفقد العقل.

وقد تناولنا هذا المانع بالتفصيل عند تعرضنا لضوابط ممارسة حق الانتخاب في البحرين في المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الدراسة، وأن هذه الضوابط تسري على الشخص

---

[1] د.شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 34.

أثناء ممارسته حق الإنتخاب أو الترشح معاً، وعليه، فإننا نحيل إليه تجنباً للتكرار.[1] كما أن هذا الشرط واجب توافره في الشخص لتولي الوظائف العامة بشكل عام، ومن ضمنها الوظائف التي تشغل بطريق الانتخاب.

الفرع السابع: الأهلية الأدبية

لا شك في أن استيفاء شرط الأهلية الأدبية بالنسبة للترشيح هو أمر مسلم به ما دام أن المرشح يُشترط أن تتوافر فيه شروط الناخب، طبقاً لقاعدة "كل مرشح ناخب وليس العكس". [2]

وبناءً عليه نجد أن المشرع قد نص في المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أنه؛ ويمنع من الترشح لمجلس النواب كل من:

1- المحكوم عليه بعقوبة جناية حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة أو ردَّ إليه اعتباره.

2- المحكوم عليه بعقوبة الحبس في الجرائم العمدية لمدة تزيد على ستة أشهر حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة، وذلك لمدة عشر سنوات تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تنفيذ العقوبة أو سقوطها أو من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً إذا كان مشمولاً بوقف التنفيذ.

تتولى النيابة العامة إبلاغ وزارة العدل بالأحكام النهائية التي يترتب عليها الحرمان من مباشر الحقوق السياسية، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً.[3]

ومن خلال قراءة النص سالف الذكر، نجد أن المشرع قد ميز هنا بين حالتين؛ هما الحرمان والمنع من مباشرة الحقوق السياسية، فالحرمان يكون موجهاً للناخب ومدته تكون مؤقتة، بينما المنع يكون موجهاً للمرشح، ويكون مدى الحياة للمحكوم عليه بعقوبة جناية حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة أو ردَّ إليه اعتباره، أو يكون مؤقتاً للمحكوم عليه بعقوبة الحبس في الجرائم العمدية لمدة تزيد على ستة أشهر حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة، تبدأ المدة من اليوم التالي لتاريخ تنفيذ العقوبة أو سقوطها أو من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً إذا كان مشمولاً بوقف التنفيذ.

---

[1] للمزيد: حول شرط الأهلية العقلية، أنظر، المطلب الثاني في المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 99.
[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 377.
[3] أنظر: المادة رقم (4) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

والحكمة من ذلك أن الشخص الذي يرتكب جريمة وتصدر بحقه مثل هذه الأحكام لا يستحق أن يمثل الشعب في مجلس النواب، لأن هذا المجلس يجب أن يتضمن خيرة وأكفأ أبناء الشعب ممن يتمتعون بسمعة حسنة. وإن كنا نرى عدم منعه من ممارسة حقه في الانتخاب على الأقل من أجل المساهمة في إعادة إصلاحه وانخراطه في المجتمع، كما أن المحكوم عليه قد يكون أحوج من غيره لاختيار المرشح الذي من الممكن أن يتبنى الدفاع عن حقوقه في المستقبل، كما لا نتفق مع مسلك المشرع البحريني فيما ذهب إليه من الحرمان المؤبد لمخالفة ذلك للاتفاقيات الدولية.

المطلب الثاني: الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح

إلى جانب وجوب توافر الشروط العامة في المرشح، يشترط المشرع بعض الشروط الخاصة التي يجب توافرها فيمن يرشح نفسه لتمثيل الشعب في الانتخابات، وهي تتعلق إما بطوائف معينة من المواطنين لا يجوز لهم الترشح قبل استيفاء تلك الشروط، أو إلى إقصاء الأشخاص الذي يزاولون وظائف أو مهناً معينة يكون لها تأثير على الناخبين، وتوجيه سير الاقتراع، ويهدف المشرع من ذلك إلى ضمان حرية الناخب واستقلال النائب.

وعليه سنتناول في هذا المطلب الشروط الخاصة بالموظف العام للترشيح في فرعين؛ نبين في الفرع الأول مبدأ عدم القابلية للترشيح، وفي الفرع الثاني الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة.

الفرع الأول: مبدأ عدم القابلية للترشيح

يقصد بهذا المبدأ حرمان بعض الموظفين من ممارسة حق الترشح لعضوية بعض المجالس النيابية بشكل نهائي أو مؤقت، سواءً في كل الدوائر الانتخابية أو في الدوائر التي لها صلة بالمناصب التي يشغلونها، ويشمل هذا المبدأ أيضاً حرمان بعض الموظفين من ممارسة حق الترشح ما لم يتركوا وظائفهم أو يقدموا استقالتهم.[1]

وهذا المبدأ يعد استثناءً من الأصل العام المتمثل في الحق في الترشح، ولذلك فهو محدد بوظائف معينة لا يجوز القياس عليها بافتراض حالات غير التي نص عليها القانون.[2]

---

[1] د.سبهان عبد الله يونس الحمادى، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م، ص 299.

[2] C.E.14 October, 1967 "elections municipals de Bastis" Rec.p.378.
مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 64.

وعليه، سنبحث هنا المبررات والأساس الذي يقوم عليه هذا القيد، وتطبيقاته في كل من البحرين في هذا المبحث، ومصر في المبحث الثاني، وفرنسا في المبحث الثالث من هذا الفصل، على النحو التالي:

أولاً: الأساس الذي يستند إليه مبدأعدم القابلية للترشيح

يجد هذا المبدأ مبرراته في عنصرين أساسيين هما ضمان استقلال النائب، وذلك لحساسية هذه الوظائف وتعارضها مع عمله النيابي، والثاني يتمثل في حماية استقلال الناخبين من تأثير أصحاب هذه الوظائف، وعليه نبين هذين العنصرين على النحو التالي:[1]

1- ضمان استقلال النائب

فرض هذا المبدأ ضماناً لاستقلال أصحاب هذه الوظائف؛ لأن أغلب هذه الوظائف لا تقبل بحسب طبيعتها الخاصة التعرض لها أو لأصحابها أثناء مناقشات أو استجوابات المجالس النيابية، أو لكونهم يشغلون مراكز قريبة من الإدارة العليا مما يجعلهم يتأثرون عند إعلان آرائهم بالاتجاهات الحكومية بشكل لا يحقق لهم الاستقلالية المطلوبة في النائب الذي يفترض أن تكون له الحرية الكاملة في أن يقول ما يراه ويقتنع به هو لا ما تعتنقه وتمليه عليه الحكومة.

2- ضمان استقلال الناخب

الأساس الثاني الذي يستند إليه هذا المبدأ الاستثنائي هو الحفاظ على استقلال الناخب، وعدم التأثير على إرادته في الإدلاء بصوته في الانتخابات، حتى تكون هذه الانتخابات ونتائجها معبرة عن الإرادة الشعبية، لأن أصحاب هذه الوظائف الخاضعة لهذا القيد يشغلون مراكز وظيفية تتمتع بقدر من السلطة قد يكون لها تأثير على إرادة الناخبين في الدوائر التي يمارسون فيها مهام وظائفهم، حيث إن أصحاب هذه الوظائف غالباً ما يكون لهم اتصال مباشر بالسلطة المركزية، الأمر الذي يلزم معه حماية الناخبين من الضغوط التي قد يتعرضون لها من جانب رجال السلطة العامة، مما يعيب إرادتهم في الاختيار.

---

[1] يراجع في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 64،65؛ د.طارق الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 120؛ د.السيد عبد الحميد محمد، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص 278؛ د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 456؛ د.سبهان عبد الله يونس الحمادى، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 300.

وحيث إن هذا القيد كما سبق القول قد ورد على سبيل الاستثناء من الأصل العام وهو حرية الترشح، وبالتالي، فإن بقاءه مرهون بوجود مبرره أو سببه، وهو حماية النائب والناخب، فإذا زالت علة إقراره، فإن الموظف العام يسترد حقه في الترشح.

ثانياً: تطبيقات مبدأ عدم القابلية للترشيح في التشريع البحريني

لقد أخذ المشرع البحريني بهذا المبدأ، وحظر على بعض الموظفين الذين يشغلون وظائف معينة الترشح لعضوية البرلمان، إلا بعد تقديم استقالاتهم كاستثناء على مبدأ حرية الترشح، نبينها على النحو التالي:

نص المشرع البحريني في المادة رقم (17) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب على أنه: " لا يقبل طلب ترشيح الوزراء ورجال القضاء والنيابة العامة لعضوية مجلس النواب إلا إذا استقالوا مقدماً من مناصبهم".[1]

وطبقاً لنص المادة السابقة، فإن الحظر الوارد على حرية الترشح يشمل فئتين حددهما المشرع حصراً، هما:

1- الوزراء:

وفقاً لنص المادة السابقة، فإنه لا يجوز للوزراء في البحرين أن يتقدموا لترشيح أنفسهم لعضوية مجلس النواب إلا بعد استقالتهم من مناصبهم، حيث جعل المشرع قبول طلب ترشيح الوزراء معلقاً على شرط استقالتهم، وعليه فإنه لا يجوز للوزير طالما ظل في الوظيفة العامة أن يترشح لمجلس النواب.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن المشرع البحريني كان يطبق قاعدة جواز الجمع بالنسبة للوزراء مع العضوية البرلمانية في ضوء أحكام المرسوم بقانون رقم (10) لسنة 1973م بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: " يتألف المجلس الوطني من ثلاثين عضواً ينتخبهم الشعب بطريق الانتخاب العام السري المباشر. ويكون الوزراء أعضاءً في المجلس الوطني بحكم مناصبهم".[2]

---

[1] أنظر: المادة 17 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002م، بشأن مجلسي الشورى والنواب.

[2] أنظر: المادة 1 من المرسوم بقانون رقم 10 لسنة 1973م، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.

ومعنى ذلك أن القانون كان يأخذ بقاعدة جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجلس الوطني بالنسبة للوزراء، وذلك باعتبارهم أعضاءً بقوة القانون في المجلس الوطني بحكم مناصبهم.

وحسناً فعل المشرع البحريني في ظل أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، عندما حظر على الوزراء ترشيح أنفسهم إلا بعد استقالتهم، لما لهذه الفئة من الموظفين في الدولة من تأثير مباشر على استقلال إرادة الناخبين، ويخل بمبدأ المساواة بين المرشيحن في الدعاية الانتخابية، بالإضافة إلى تعارض أعمال الوظيفتين؛ النيابية ووظيفته كوزير، وذلك حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية من عدم إمكانية الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، ومنع احتمالية تأثيرهم على الناخبين.

إلا أنه يؤخذ على هذا النص أنه لم يشترط قبول استقالة الوزير صراحةً حتى يُقبل طلب ترشيحه لمجلس النواب، وإنما يكفي أن يستقيل الوزير من منصبه حتى يقبل طلب ترشيحه، وهناك فرق بين تقديم الاستقالة وبين قبول الاستقالة، وكان الأجدر بالمشرع أن يحددها بشكل أكثر وضوحاً، ويقيدها بقبول الاستقالة وليس فقط تقديم الاستقالة.

ومن جانب الباحث، فإنه يرى كان الأفضل بالمشرع لو أنه اشترط مرور فترة معينة من الزمن بعد استقالة الوزير حتى يستطيع بعدها ترشيح نفسه، لنضمن انتفاء نفوذه وتأثيره على إرادة الناخبين، وخصوصاً إذا كان الوزير يريد الترشح في الدائرة نفسها التي يقع فيها مقر عمله السابق، لما قد يكون له من علاقة قوية مع هيئة الناخبين بهذه الدائرة.

2- رجال القضاء والنيابة العامة

حظرت القوانين المنظمة لعمل السلطة القضائية بنصوص صريحة على أعضائها الاشتغال بالعمل السياسي أو إبداء الرأي في المسائل السياسية، وقد نصت المادة رقم (30) من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية وتعديلاته على أنه: " ... ولا يجوز لهم أن يرشحوا أنفسهم للانتخابات العامة. ويعتبر مستقيلاً من وظيفته كل من رشح نفسه لهذه الانتخابات من تاريخ ترشيحه".[1]

[1] أنظر المادة رقم 30 من المرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية وتعديلاته، منشور على موقع هيئة التشريع والإفتاء القانوني على الرابط التالي:www.legalaffairs.gov.bh

وطبقاً لنص المادة السابق ذكرها نجد أن المشرع البحريني كان أكثر تشدداً بالنسبة للقضاة من الوزراء، ذلك أنه لم يقبل بتقديم استقالتهم كما جاء في النص الوارد بقانون مجلسي الشورى والنواب بالنسبة للوزراء والقضاة وأعضاء النيابة العامة، وإنما جاء بنص خاص آخر اعتبر فيه القاضي مستقيلاً من وظيفته، وأن استقالته مقبولة حكماً بمجرد ترشيح نفسه، دون تعليقها على موافقة من أحد، ويشمل ذلك جميع القضاة بمختلف المحاكم المدنية والشرعية والجنائية، وربما يأتي هذا التشدد من المشرع لإبعاد رجال القضاء عن السياسة، بالإضافة إلى أن السلطة القضائية هي من تشرف على العملية الانتخابية، مما لا يتوافق مع وجود قاضٍ مرشح طرفاً في العملية الانتخابية، إلا أنه مما يؤخذ على هذا النص الخاص أنه لم يذكر أعضاء النيابة العامة بشأن قبول استقالتهم حكماً بمجرد ترشيح أنفسهم، وعليه، فإن عضو النيابة العامة يأخذ حكم الوزير ويجوز قبول طلب ترشيحه بمجرد تقديم استقالته دون اشتراط قبولها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع البحريني أخذ بهذا الاستثناء فقط بالنسبة للترشيح لعضوية مجلس النواب دون أن يشترط ذلك في شأن الترشح لعضوية المجالس البلدية، وعليه، فإن فئة الوزراء وأعضاء النيابة العامة يستطيعون أن يترشحوا لعضوية المجلس البلدي دون أن يسري هذا القيد عليهم، وكان الأجدر بالمشرع أن يجعل النص عاماً يشمل الانتخابات النيابة والبلدية، كما نص عليها قانون السلطة القضائية عندما أشار إليها بمسمى الانتخابات العامة.

كما أن المشرع البحريني لم يتوسع كثيراً في تحديد الفئات التي يسري عليها هذا القيد كما فعلت بعض التشريعات، انطلاقاً من مبدأ أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه، وجعل الأصل للموظف العام هو حرية الترشح، إلا أننا ندعو المشرع إلى أن يمد هذا القيد أيضاً ليشمل بعض الوظائف العامة مثل؛ المدراء العامين للبلديات ووكلائهم، والمحافظين ونوابهم، لما لهذه الفئة من الموظفين من نفوذ وتأثير مباشر على استقلال إرادة الناخبين في دوائرهم الانتخابية حتى تتحقق الحكمة التي أرادها المشرع وهي استقلال إرادة الناخب، والحفاظ على نزاهة واستقلال هذه الوظائف، وعدم استغلال شاغليها لنفوذهم الوظيفي على إرادة الناخبين.

وأخيراً، ندعو المشرع البحريني إلى إجراء تعديل في صياغة نص المادة (17) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، بالنسبة إلى مسمى "رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة" لأن السلك القضائي اليوم في مملكة البحرين أصبح يشمل المرأة والرجل، حيث تشغل المرأة اليوم منصب قاضٍ، وعضو نيابة أسوة بالرجل، وعليه نقترح أن يكون المسمى هو "أعضاء السلطة القضائية" بدلاً من رجال السلطة القضائية.

الفرع الثاني: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة

إذا كان مبدأ عدم القابلية للترشيح لم يترتب على الأخذ به جدل بين الفقهاء، باعتباره قيداً مؤقتاً يجد أساسه في مبررات ترجع إلى المصلحة العامة بالدرجة الأولى، كما أنه قيد مؤقت على حرية الموظف العام في الترشح للعضوية البرلمانية والبلدية.

إلا أن موضوع الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة النيابية والبلدية لم يكن كذلك، واختلفت الآراء الفقهية بشأنه،[1] وما مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية بالنسبة للموظفين الذين لا يسري عليهم مبدأ عدم القابلية للترشيح، فهل يجوز للموظف العام في حالة الترشح لعضوية المجلس النيابي أو المجالس البلدية أن يحتفظ بوظيفته ويمارسها في الوقت نفسه؟ أو يتنازل عن إحداهما في سبيل الأخرى، أو يتفرغ للعضوية مع احتفاظه بحقه في الرجوع إلى وظيفته بعد انتهاء عضويته البرلمانية أو البلدية؟

وعليه، سنتناول في هذا الفرع مبدأ التفرغ ومبرراته، بالإضافة إلى تطبيق هذا المبدأ في كل من البحرين في هذا المبحث، وفي مصر في المبحث الثاني، وفي فرنسا في المبحث الثالث، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مبدأ التفرغ ومبرراته

تتمثل هذه الفكرة في صعوبة الجمع بين مهام الوظيفة العامة وأعباء العضوية البرلمانية في آن واحد، والمبدأ المستقر في غالبية الدول هو حظر الجمع بينهما، سواءً حظر الجمع مطلقاً أم الجمع مع التفرغ.[2]

وقد بدأ ظهور مبدأ عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في بريطانيا، نتيجة لسلبيات الوضع العكسي، فقد وفرت قاعدة الجمع الفرصة للحكومة للضغط على أعضاء البرلمان للذود عن نهجها السياسي، وتنوعت وسائل الضغط بدايةً من التلويح بالفصل أو الترقية حتى التلميح بالتعيين في منصب سياسي.[3]

ونظراً للنتائج السلبية التي ترتبت على الأخذ بقاعدة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، اتجهت الدول إلى هجر هذه القاعدة وأخذت بالاتجاه العكسي في صور مختلفة متمثلة

---

[1] للمزيد حول التمييز بين مبدأ عدم القابلية للترشيح، والتعارض بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة: أنظر د.ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص 32.

[2] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 76.

[3] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 51.

في عدم الجمع مطلقاً، أو الجمع مع التفرغ مع إيراد بعض الاستثناءات على ذلك، ويورد الفقه للتعليل على عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، وضرورة التفرغ للأخيرة مجموعة من الحجج نبينها على النحو التالي:[1]

1- احترام مبدأ الفصل بين السلطات

يستوجب مبدأ الفصل بين السلطات اختلاف الأشخاص الذين يقومون بأعمال كل سلطة، فرجال السلطة التنفيذية غير رجال السلطة التشريعية، غير رجال السلطة القضائية، وهذا لا يمكن تحقيقه في حالة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة.[2] فتفرغ الموظف العام للعضوية البرلمانية وعدم الجمع بينهما وبين الوظيفة العامة من شأنه أن يؤكد مبدأ الفصل بين السلطات، فالجمع بين ممارسة أعمال السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يمثل اعتداءً على هذا المبدأ، بالإضافة إلى ذلك لا يصح أن يجمع الشخص بين صفتين متناقضتين، هما: الرقيب والمراقب في آن واحد.[3]

بالإضافة إلى ذلك، فإن البرلمان يقوم بوظيفتين رئيستين هما: التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية، فكيف تتحقق هذه الرقابة ويكون لها فاعليتها السياسية إذا كان النائب تابعاً للسلطة التنفيذية، وهو محل المراقبة، وقد يسعى لإرضاء الحكومة بأي شكل من الأشكال لأنه موظف من موظفيها. لكل ذلك يأتي مبرر الفصل بين السلطات الذي يقتضي التفرغ للوظيفة البرلمانية، وعدم الجمع بينها وبين الوظيفة العامة حتى تعمل كل سلطة بحرية بعيداً عن ضغوط أو إغراءات السلطة الأخرى.[4]

لذلك حظر الجمع يتفادى هذه الأوضاع، ويؤكد في ذات الوقت على مبدأ الفصل بين السلطات، لأن جواز الجمع سيسمح للموظف بصفة تنفيذية وأخرى تشريعية، وهذا الفرض من الحالات التي جاء مبدأ فصل السلطات لمحاربتها.[5]

---

[1] للمزيد أنظر: د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 212. ود.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 51،56.

[2] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 479.

[3] د.السيد عبد الحميد محمد، مرجع سابق، ص 311.

[4] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 479.

[5] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 53.

2- ضمان استقلال النائب في مواجهة الحكومة

يمثل النائب البرلماني إرادة الأمة، فهو صوت الشعب الناطق المعبر عن آماله وطموحاته، وحتى يكون النائب معبراً عن ذلك تعبيراً صادقاً فلابد أن تكون إرادته حرة وغير خاضعة لأي تأثير سواءً أكان داخلياً أو خارجياً.[1]

لأن الموظف العضو عندما يمارس وظيفته البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة يكون متردداً في القيام بها، وإذا قام بها كانت ممارسته لها صورية – إلى حدا ما – لأنه يخشى إثارة غضب الحكومة، وما يترتب على هذا الغضب من تأثير على مستقبله الوظيفي، لذلك، فإن الموظف العضو يتوجس خيفة من المشاركة في تقديم الأسئلة، أو طرح الاستجوابات، أو سحب الثقة، أو التصويت ضد المشروعات التي تقدمها الحكومة، وكل ما من شأنه إحراج الحكومة أو المساس بهيبتها.[2]

كما أن التفرغ يرفع عن العضو شبهة المحاباة لوظيفته الأصلية، ويبدد خوف الناخبين من استغلال رؤسائه في العمل لوجوده في البرلمان لتحقيق أغراضهم الشخصية، والتأثير على اتجاهات البرلمان للتغاضي عن أخطائهم،[3] بالإضافة إلى تجنب وجود نواب موظفين تشتري الحكومة أصواتهم لقاء ترقية سريعة، كما حدث في ظل ملكية يوليو في فرنسا.[4]

فضلاً عن أن الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية النيابية يؤدي إلى تناقض بين اختصاصات كل منهما، فالتزام الموظف بطاعة رؤسائه في الوظيفة العامة يتعارض مع اختصاصه بمراقبة أعمالهم، كما يتعارض مع الاستقلال اللازم لأعضاء البرلمان، خاصة وأن للوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة سلطة الترقية والإعارة ومنح الحوافز الوظيفية، وغير ذلك مما يجعل الموظف العضو يفقد استقلاله إزاء الحكومة، ويضعف موقفه تجاهها، بالنظر إلى زملائه الأعضاء من غير الموظفين.[5]

وتزداد خطورة الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية النيابية عندما يبلغ عدد الموظفين في البرلمان حد الأغلبية، حيث تستطيع الحكومة التأثير على موظفيها ليصبح البرلمان معبراً عن إرادة الحكومة أكثر من تعبيره عن إرادة الناخبين، وتطبيقاً لذلك فقد حدث في فرنسا في عهد "فليب لويس" حينما وجهت السلطة التنفيذية العدد الأكبر من الموظفين أعضاء البرلمان

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 77.
[2] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 480.
[3] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، المرجع نفسه، ص 481.
[4] د.ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، دراسة تأصيلية مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، دار الفكر والقانون، ص 11.
[5] د.السيد عبد الحميد العربي، مرجع سابق، ص 309،308.

للتصويت لصالح الحكومة خلافاً لرغبات الناخبين، مما كان له أكبر الأثر في قيام الثورة الفرنسية، والإطاحة بالنظام.[1]

3- صعوبة التوفيق عملياً بين مهام العضوية وأعباء الوظيفة العامة

يصعب من الناحية العملية التوفيق بين مهام العضوية وأعباء الوظيفة العامة، فالعمل البرلماني مهمة جليلة وتكليف له أبعاد هامة، يستلزم تقديم أسئلة واستجوابات وطلبات إحاطة وعضوية في اللجان الخاصة، بالإضافة إلى دراسة القضايا والقوانين المطروحة.[2]

وبالنظر لكل هذه الأعباء الكبيرة المطلوبة من العضو البرلماني، يكون ليس من السهل عليه الجمع بينها وبين أعباء الوظيفة العامة في الوقت نفسه، خصوصاً في الحالات التي يكون فيها مقر العمل أو البرلمان بعيداً عن الآخر، مما يترتب عليه إرهاق للموظف وتأخر من قبل العضو في إنجاز مهام إحدى هذه الجهات، وفي حال ركز العضو على أداء مهام العضوية، سيترتب عليه من إهمال للواجبات الوظيفية، قد يؤدي إلى ارتباك العمل في المرفق العام الذي يعمل فيه، مما سيؤثر سلباً على حسن سير العمل في المرفق العام.

ومن جانب آخر فيما لو أن الموظف العام حرص على أداء واجباته الوظيفية، بالإضافة إلى حضور اجتماعات البرلمان كلما سنحت له الفرصة، ودون دراسة كافية للموضوعات المطروحة، وعلى الجملة عدم المشاركة الفعّالة في الأنشطة البرلمانية على تعددها وتنوعها، فإن العضوية البرلمانية تفقد دورها التمثيلي، لتكتسب طبيعة المنصب الشرفي.[3]

ومن كل ما سبق بيانه من حجج وأسانيد تؤيد عدم الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، فإنها تصدق أيضاً على العضوية في المجالس البلدية والجمع مع الوظيفة العامة، فالحكمة من تفرغ العضو لأداء مهام العضوية تتحقق في الاثنين معاً.

ثانياً: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة في مملكة البحرين

نتناول فيما يلي مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة النيابية والبلدية، وفقاً للتشريع البحريني، على النحو التالي:

نصت المادة (34) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس النواب، كما لا

---

[1] د.السيد عبد الحميد العربي، المرجع نفسه، ص 308،309.
[2] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 79.
[3] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 56.

يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين وعضوية المجالس البلدية أو تولي الوظائف العامة".[1]

ونصت المادة (35) من ذات القانون على أنه: "يعتبر من يعين في مجلس الشورى أو من ينتخب لعضوية مجلس النواب متخلياً عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد توليه عمله في المجلس".[2]

كما نصت المادة (36) من القانون نفسه على أنه: " يعتبر مستقيلاً من عضوية مجلس الشورى أو مجلس النواب العضو الذي يقبل وظيفة أو عملاً لا يجوز الجمع بينه وبين عضوية أحد المجلسين، ويصبح محله شاغراً بقرار من المجلس المختص، على أنه بالنسبة إلى عضو مجلس الشورى لا يعتبر المحل شاغراً إلا إذا صدر أمر ملكي بذلك".[3]

ونصت المادة (6) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات على أنه: " ... لا يجوز لأعضاء المجلس البلدي الجمع بين عضوية المجلس وعضوية أي من مجلسي السلطة التشريعية أو الوظائف الحكومية".[4]

وطبقاً للنصوص السابق ذكرها، فإنه لا يجوز الجمع بين الوظائف التالية:

1- الجمع بين العضوية في المجلسين (الشورى والنواب)

حظر المشرع البحريني حظراً مطلقاً الجمع بين عضوية مجلس النواب مع عضوية مجلس الشورى في وقت واحد، والحكمة من ذلك واضحة لصعوبة قيام الشخص الواحد بمهام الوظيفتين في وقت واحد وحتى يتفرغ العضو لبذل كل وقته وجهده في مجلس واحد.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن كون الشخص عضواً في أحد مجلسي البرلمان لا يعد مانعاً من ترشيحه لانتخابات المجلس الآخر أو تعيينه، وكل ما هنالك أنه بمجرد نجاحه في هذه الانتخابات أو صدور أمر بتعيينه في مجلس الشورى تتوقف عضويته، وتنتهي علاقته بالمجلس الأول الذي كان عضواً فيه قبل نجاحه أو تعيينه في المجلس الآخر.

---

[1] أنظر: المادة 34 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[2] أنظر: المادة 35 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[3] أنظر: المادة 36 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[4] أنظر: المادة رقم 6 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات، منشور على موقع هيئة التشريع والافتاء القانوني على الرابط التالي: www.legalaffairs.gov.bh

2- الجمع بين عضوية مجلسي الشورى والنواب مع المجالس البلدية

حظر المشرع البحريني الجمع بين عضوية أية من مجلس الشورى أو مجلس النواب مع عضوية المجالس البلدية، والعكس صحيح أي لا يجوز لعضو المجالس البلدية أن يجمع بين عضويته في المجالس البلدية وعضوية أي من المجلسين، ويعتبر من يعين في عضوية مجلس متخلياً عن عضويته في المجلس الآخر.

إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه أن المشرع البحريني قد ألغى مجلس بلدي العاصمة في العام 2014م بعد أن عدل بعض أحكام قانون البلديات، بموجب القانون رقم (24) لسنة 2014م وتم استبدال مجلس بلدي العاصمة إلى أمانة العاصمة، وتسري على أمانة العاصمة أحكام قانون البلديات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.[1]

إلا أن أعضاء مجلس أمانة العاصمة لا يتم انتخابهم كما هو بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية، وإنما يتم تعيينهم بموجب مرسوم ملكي، ويتم اختيارهم من بين الأعضاء المنتخبين بمؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بالعمل البلدي، ومن ذوي الخبرة والاختصاص من القاطنين في محافظة العاصمة، لذات المدة المقررة للمجالس البلدية الأخرى، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدة عضويته، ويشترط في أعضاء المجلس ذات شروط أعضاء المجلس البلدي.[2]وتسري على مجلس أمانة العاصمة الأحكام المتعلقة بالاختصاصات ونظام العمل وغيرها المنصوص عليها في قانون البلديات ولائحته التنفيذية.[3]

بالتالي، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يسري على أعضاء مجلس أمانة العاصمة ذات الحضر المفروض على أعضاء المجالس البلدية؟

وللإجابة على ذلك نجد أن المشرع عندما عدل بعض أحكام قانون البلديات لم يتطرق إلى تعديل المادة رقم (6) والتي تحضر الجمع بين عضوية المجالس البلدية وعضوية أي من مجلسي السلطة التشريعية أو الوظائف الحكومية، وحيث تسري على مجلس أمانة العاصمة الأحكام المتعلقة بالاختصاصات ونظام العمل وغيرها المنصوص عليها في قانون البلديات ولائحته التنفيذية، لذلك، فإن الباحث يرى بأن هذا الحظر يسري أيضاً على أعضاء مجلس أمانة العاصمة، وبالتالي لا يجوز لهم الجمع بين عضوية مجلس أمانة العاصمة وعضوية أي من مجلسي السلطة التشريعية، أو الوظائف الحكومية.

---

[1] أنظر: الفقرة رقم 3 من المادة رقم 1 من القانون رقم 24 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات، منشور على موقع هيئة التشريع والافتاء القانوني على الرابط التالي: www.legalaffairs.gov.bh

[2] أنظر: المادة رقم 2 من القانون رقم 24 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات.

[3] أنظر: الفقرة رقم 5 من المادة رقم 2 من القانون رقم 24 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات.

3- الجمع بين عضوية مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية مع الوظائف العامة

يحظر المشرع البحريني على أعضاء مجلسي الشورى والنواب وأعضاء المجالس البلدية وأعضاء مجلس أمانة العاصمة أن يجمعوا بين عضويتهم مع أي من الوظائف العامة الأخرى في وقت واحد، وذلك من أجل درء الشبهات التي قد تثار حولهم، وتؤثر على مهام العضوية، وتضر بسمعة ونزاهة الوظيفة العامة، بالإضافة إلى منع الضغط المادي أو المعنوي الذي قد يبدر من هؤلاء على بعض المسئولين أو المواطنين بحكم الامتيازات والصلاحيات التي قد تتوافر لهم نتيجة طبيعة عملهم، أو من قبل بعض المسئولين عليهم لتوجيه المجلس باتجاه معين، في صالح الحكومة وخلافاً لإرادة الناخبين.

وتنفيذاً لهذا الحظر، فإنه لا يجوز لأي من أعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية أو مجلس أمانة العاصمة أن يتولى أية وظيفة عامة في أية جهة حكومية دون استثناء، وقد عرف قانون الخدمة المدنية الجهة الحكومية بأنها: ((كل وزارة، أو مؤسسة، أو هيئة عامة، أو جهاز تكون ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة، أو ملحقة بها)).[1]

وعليه، فإنه لا يجوز للعضو البرلماني والبلدي أن يكون حتى إماماً، أو خطيباً لمسجد، أو جامع لأنه طبقاً لكادر الألأمة تعتبر هذه من ضمن الوظائف العامة التابعة لوزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف، ومن يتولاها يعتبر موظفاً عاماً يطبق عليه قانون الخدمة المدنية، ويتسلم مرتباً من الميزانية العامة للدولة.

ومن جانب الباحث، فإنه يختلف مع ما ذهب إليه المشرع البحريني في شأن إطلاق الحظر على الجمع بين العضوية وجميع الوظائف العامة، فهناك بعض الوظائف التي لا تتعارض مع مهام العضوية، بل أن المجلس أحوج ما يكون لعضوية أصحاب هذه الوظائف لرفد البرلمان أو المجالس البلدية بالكفاءات والخبرات منها، وذلك للاستفادة من خبراتهم العلمية والعملية والثقافية، وفي المقابل خروجهم من الوظيفة العامة خسارة كبرى للمرفق العام والمصلحة العامة. ومن هذه الوظائف على سبيل المثال:

- **أساتذة الجامعات:** إن مهمة الأستاذ الجامعي جليلة وعظيمة في المجتمع لما يقوم به من تربية وإعداد أجيال تساهم في عملية البناء والتنمية في الوطن، ونظراً لما يكون لدى الأستاذ الجامعي مع علم ومعرفة وثقافة وخبرة تراكمية يصعب تعويضها بعد خروجه من سلك التعليم العالي، كما أن وجوده كعضو في مجلس النواب أو مجلس الشورى يثري

[1] أنظر: المادة رقم 2 من قانون الخدمة المدنية رقم 35 لسنة 2006، مرجع سابق.

العمل التشريعي والرقابي باعتبارهم عقل الأمة، ولا تتعارض مهام عضوية هذه المجالس سواءً في مجال الرقابة أم التشريع مع رسالته السامية التي يقوم بها في مجال التعليم الجامعي، لذا فإننا نرى بأن المصلحة العامة تقتضي عدم سريان الحظر على هذه الفئة عندما تعين في مجلس الشورى أو تفوز بعضوية مجلس النواب، أو حتى المجالس البلدية لما في ذلك من مصلحة عامة للوطن.

- **الأطباء:** يشكل الكادر الطبي من أهم الكوادر الوطنية التي تعمل الدولة ضمن رؤيتها وإستراتيجتها الوطنية في التعليم والتنمية البشرية على إعدادها واحتضانها في المستشفيات الحكومية، لما لهم من دور إنساني عظيم يصعب الاستغناء عنه، وخصوصاً عندما يكون هذا الطبيب، وصل إلى مرحلة متقدمة من المؤهل العلمي والخبرات العملية، إلى جانب ندرة بعض التخصصات الطبية، بالتالي، فإن منع هذا الطبيب من مزاولة هذه المهنة العظيمة في حال تم انتخابه لعضوية مجلس النواب أو تعيينه في مجلس الشورى، يشكل خسارة فادحة للوطن وللمواطنين المرضى الذين يتعالجون عنده، كما أن وجود مثل هذه الكفاءات في البرلمان يثري العمل البرلماني، وخصوصاً عندما يتم تشكيل لجان تحقيق برلمانية في مسائل لها علاقة بالمجال الصحي أو الطبي.
- **المهندسون:** تحتاج المجالس البلدية على وجه الخصوص إلى ضم الكفاءات إلى عضويتها، ونجد أن أغلب هذه الكفاءات تعزف عن الترشح لعضوية المجالس البلدية بسبب انخفاض المقابل المادي لمكافأة العضو البلدي في مقابل ما يحصلون عليه من دخل مرتفع في وظائف القطاع العام أو الخاص. وعليه، فإننا نجد أن السماح للمهندسين العاملين في القطاع العام بالجمع بين عضوية المجلس البلدي والوظيفة العامة، سيشجع هذه الفئة على الانخراط في العملية الانتخابية البلدية لخدمة المواطنين من هذا الموقع، خصوصاً وأنهم بحكم عملهم اليومي في الوظيفة العامة يكونون أقرب الناس لمعرفة احتياجات أهالي هذه الدوائر، والمعوقات التي تقف أمام تنفيذها، مما قد يسمح لهم من خلال صلاحيات عضو المجلس البلدي تقديم الأفضل في خدمة الوطن والمواطن، وهو ما سيعود على التجربة البلدية بالنفع والتطور خصوصاً وأنها تجربة حديثة.
- **أئمة المساجد:** قد ينتخب الشعب بعض النواب ممن يعملون أئمة للمساجد، ويمارس وظيفة الوعظ والإرشاد الديني في المجتمع من خلال هذا المنبر السامي، وإذا طبقنا الحظر الوارد في نص المادة السابقة، فإنه لا يجوز لهولاء النواب أو البلديين أن يستمروا في أدائهم لوظيفتهم الشرعية إلى جانب العضوية في المجالس النيابية أو البلدية، باعتبار أنها وظيفة عامة، ونظراً لما يحتاجه المجتمع من وجود مثل هذه الشخصيات

لما تتمتع به من قبول في تقديم الوعظ والإرشاد، ولم شمل المجتمع، وإصلاح ذات البين، ونشر ثقافة الأخوة والتسامحَّ، وقبول الآخر في المجتمع، كما أكدتها الشريعة السمحاء، فإن المصلحة العامة تقتضي السماح لمثل هذه الشخصيات بالجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة النيابية والبلدية، خصوصاً وأن القانون يمنع هؤلاء خلال فترة الحملات الانتخابية من استغلال المساجد والمنابر الدينية لمصالحه السياسية، وفقاً لضوابط ممارسة الدعاية الانتخابية.

ويرى جانب من الفقه،[1] أن مزاولة الطبيب مهنته في شفاء المرضى، والأستاذ الجامعي لا تتعارض مع العمل النيابي إذ ليس من الحكمة أن يحرم طبيب من أن يجمع بين وظيفته في المستشفى العام وبين عضوية مجلس النواب، وأيضاً رؤساء الجامعات وأعضاء هيئة التدريس بها، بل أنه من المهم أن تزاول هذه الفئات أعمالها وبتشجيع من قبل الأجهزة المشرفة على ذلك كونها خدمة اجتماعية تهدف مصلحة الشعب.

وعليه، فإن الباحث يدعو المشرع البحريني إلى تعديل نطاق الحظر حتى يستقطب مثل هذه الكفاءات لعضوية المجالس النيابية والبلدية إلى جانب أدائها لمهام الوظيفة العامة التي يتقلدها، خصوصاً وأن الامتيازات المادية التي تحصل عليها هذه الفئات قد تكون أفضل بكثير من مكافأة عضو مجلس النواب أو المجالس البلدية، كما أن قيام هذه الفئات بمهام العضوية في المجلس الذي ينتمي إليه لا تتعارض مع أدائه ولو بشكل جزئي لمهام الوظيفة العامة، وستعمل على تفعيل دور هذه المجالس، خصوصاً وأن المصلحة العامة تقتضي استمرار مثل هذه الكفاءات وعدم خروجها من الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في مصر

حرصت التشريعات المصرية – مثل غيرها – على تنظيم ممارسة الموظف العام لحق الترشح، ووضع شروط وضوابط تمنع بعض العاملين في الدولة من ترشيح أنفسهم قبل أن يقدموا استقالاتهم كاستثناء على مبدأ حرية الترشح.

وعليه، سنبين في هذا المبحث الضوابط والشروط اللازم توافرها في الموظف العام لممارسة الحق في الترشح في مطلبين؛ نبين في المطلب الأول الشروط العامة للترشيح، بينما نخصص المطلب الثاني لشرح الشروط الخاصة بالموظف العام للترشيح.

---

[1] أنظر: د.رشاد الرصاص، النظام الانتخابي في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1995، ص 350.

المطلب الأول: الشروط العامة للترشيح

سنتناول في هذا المطلب الشروط العامة المطلوب توافرها في المرشح، وذلك في سبعة فروع؛ نبين في الفرع الأول الجنسية، والفرع الثاني السن، وفي الفرع الثالث القيد في الجداول الانتخابية، ونخصص الفرع الرابع للأهلية العقلية، والفرع الخامس للأهلية الأدبية، ونناقش في الفرع السادس شرط أداء الخدمة العسكرية، وفي الفرع السابع عدم إسقاط العضوية بسبب فقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الجنسية

ليس كل من يقيم على إقليم الدولة له حق الترشح في المجالس النيابية لهذه الدولة، فالمعروف أن سكان الدولة أو من يقيمون على أراضيها ليسوا هم فقط شعب الدولة، وإنما منهم الأجانب أيضاً، وتكاد تجمع كل الدول على أن الترشح يمارسه شعب الدولة فقط، أي مواطنوها، أو رعاياها، أو الوطنيون، أي الذين يحملون جنسيتها،[1] كما هو الحال بالنسبة لتولي الوظائف العامة الأخرى التي تشغل بغير طريق الانتخاب.

ومن الطبيعي أن تشترط الدولة في المرشح أن يكون متمتعاً بالحقوق السياسية، إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي الحقوق السياسية ومنها حق الترشح في دولة أخرى غير دولته، فالمشاركة في الحياة السياسية تكون مقصورة على المواطنين من أبناء الدولة.[2]

وفي جمهورية مصر العربية نصت المادة السابعة والثمانون من الدستور المصري لعام 2014م على أنه: "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون ...".[3]

كما نصت المادة الثانية من الدستور على أنه: " ...، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمسة وعشرين سنة ميلادية...".[4]

وقد أكد المشرع المصري على شرط الجنسية في المادة الثالثة عشرة من القانون رقم (45) لسنة 2014م بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية بالقول: " يجب أن يقيد في قاعدة بيانات الناخبين

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 13.
[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 371.
[3] أنظر: المادة رقم 87 من الدستور المصري لعام 2014.
[4] أنظر: المادة رقم 2 من الدستور المصري لعام 2014.

كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها".[1]

أما بالنسبة لقانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م، فقد نص البند الأول من المادة الثامنة منه، المعدلة بموجب القرار بقانون رقم (92) لسنة 2015م على شروط الترشح بالقول: "مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب:

1- أن يكون مصرياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.[2]

2- ... ".[3]

---

[1] أنظر: المادة رقم 13 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

[2] وقد كانت المادة رقم 8 من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م قبل التعديل تنص على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية يُشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب:

1- أن يكون مصرياً متمتعاً بالجنسية المصرية المنفردة، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

2- ...".

وبالنظر إلى نص المادة رقم (8) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م، نجد أن المشرع المصري كان قد حسم صراحة مسألة تعدد الجنسية بالنسبة لمن يحملون أكثر من جنسية دولة واحدة، وذلك باشتراطه أن يكون المترشح مصرياً متمتعاً بالجنسية المصرية المنفردة، وعليه فإنه لم يكن يستطيع مزدوجي الجنسية ممارسة حق الترشح لمجلس النواب، على أساس أن ازدواج الجنسية يحول دون الفرد وممارسته لحق الترشح.

وقد انقسمت الآراء الفقهية حول هذا الموضوع إلى قسمين أحدهما مؤيد والآخر معارض، نبينهما فيما يلي:

يؤيد جانب من الفقه مسلك المشرع المصري والحجة الأساسية لهذا الرأي هي أن الولاء أو الانتماء يكون في هذه الحالة مزدوجاً أو موزعاً وغير مركز في بلد واحد، وقد تتعارض أو تتناقض أو تصطدم مصالح الدول التي يحمل الفرد جنسيتها، فيثور الشك حول تحديد الدولة التي ينتمي إليها أكثر، والتي يدين بالولاء لها أكثر، وبالتالي سوف يدافع عن مصالحها في مواجهة الدول الأخرى التي يحمل جنسياتها أيضاً.

ونظراً لحساسية وضع أعضاء المجالس النيابية الذين يمثلون ويعبرون ويدافعون في المقام الأول عن المصالح العليا للشعب الذي يمثلونه، والدولة التي تعتبر هذه المجالس النيابية مؤسسات دستورية رئيسية فيها، فإنه من غير الملائم أو المناسب، أن يكون من بين أعضاء هذه المؤسسات الهامة والحساسة والخطيرة، من هم يحملون جنسية دولة أو دول أخرى.

بينما يعارض جانب آخر من الفقه أن يكون إزدواج أو تعدد الجنسية يحول دون ممارسة من تتوافر فيه هذه الحالة حقوقه وحرياته العامة والسياسية ومنها حق الترشح للمجالس النيابية، وتتمثل الحجة الرئيسية لأنصار هذا الرأي في أن ازدواج أو تعدد الجنسية لا يتنافى مع الولاء والانتماء للدولة، ولا يعد دليلاً على عدم الولاء والانتماء، فالولاء والانتماء شعور داخلي، وأمر غير ظاهر، ولكنه يظهر بسلوك وفعل، وهو مفترض عند كل مصري، إلا أن عدمهما لا يمكن افتراضه، وإنما يتعين أن تقوم أدلة قوية عليه، وأن مجرد حمل جنسية دولة أخرى ليس دليلاً على عدم الولاء، ولا تتعارض مع القسم الذي نص عليه الدستور بالنسبة لعضو مجلس الشعب، وبالتالي لا يحول دون ممارسة حقه الدستوري في الترشح لعضوية هذا المجلس. (للمزيد ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 52،43).

ولا يمكن اعتبار حرمان متعدد الجنسية من ممارسة الحق في الترشح يندرج ضمن القيود المعقولة التي أجازت إيرادها المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على ممارسة هذه الحقوق ما دامت تستلزمها مقتضيات المصلحة العامة، وإنما هو يعادل الإعدام السياسي. (أنظر: ميشيل سليم سعد، التعدد حق دولي ودستوري وقانوني، جريدة الأهرام، 2001/6/2م، ص 12، مشار إليه لدى د.فتحي فكري، ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، 2002، ص 72).

[3] تجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الشعب المصري الملغي رقم (38) لسنة 1972منص في المادة الخامسة منه المعدلة بالقانون رقم (109) لسنة 1976م على الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب، واشترطت أن يكون المرشح مصري الجنسية، ومن أب مصري. (أنظر: القانون رقم 38 لسنة 1972م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادر في 28 سبتمبر من عام 1972م).

وذلك بعد أن حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية عبارة "متمتعاً بالجنسية المصرية المنفردة" التي كانت واردة في البند رقم (1) من المادة رقم (8) من قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم (46) لسنة 2014م.[1]

---

[1] وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الدستورية العليا وهي بصدد بحثها دستورية اشتراط الجنسية المصرية المنفردة فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب من عدمه، إلى أنه "... وحيث إن المدعي ينعى على نص البند (1) من المادة (8) من قانون مجلس النواب المشار إليه والذي اشترط في المترشح أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة، مخالفته حكم المادتين (102،88) من الدستور، والتي تلزم أولهما: الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وتنظم مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات، والتزاماً بذلك النص كان يتعين على المشرع أن يستثني المصريين المقيمين بالخارج من شرط حمل الجنسية المصرية منفردة، وتطلبت ثانيتهما: في المترشح أن يكون مصرياً، وحيث إن المادة (87) من الدستور تنص على أن مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون. وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتنقية هذه القاعدة بصورة دورية وفقاً للقانون. وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاء والانتخابات وحيدتها ونزاهتها ... وتنص المادة (88) من الدستور على أن: " تلتزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحرياتهم، وتمكينهم من أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع وإسهامهم في تنمية الوطن. وينظم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات بما يتفق والأوضاع الخاصة بهم، دون التقيد في ذلك بأحكام الاقتراع والفرز وإعلان النتائج المقررة بهذا الدستور، وذلك كله مع توفير الضمانات التي تكفل نزاهة عملية الانتخاب أو الاستفتاء وحيادها".

كما تنص المادة (102) من الدستور على أن: " يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر. ويُشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية، ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يراعي التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5%، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم".

وحيث أن حق الانتخاب المقرر لكل مواطن وفقاً لما تنص عليه المادة (87) من الدستور، يندرج ضمن الحقوق العامة التي حرص الدستور على كفالتها، وتمكين المواطنين من ممارستها، لضمان إسهامهم في اختيار قياداتهم وممثليهم في إدارة دفة الحكم، ورعاية مصلحة الجماعة، وعلى أساس أن حقي الانتخاب والترشح، على وجه الخصوص، هما حقان متكاملان، لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما، ولا تتحقق للسيادة الشعبية أبعادها الكاملة إذا أُفرغا من المضمون، الذي يكفل ممارستهما ممارسة جدية وفعالة، ومن ثم كان هذان الحقان لازمين لزوماً حتمياً لإعمال الديمقراطية في محتواها المقرر دستورياً، ولضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الإرادة الشعبية، ومعبرة تعبيراً صادقاً عنها، ولذلك لم يقف نص المادة (87) من الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في الانتخاب والترشح، وإبداء الرأي في الاستفتاء، وإنما جاوز ذلك إلى إعتبار مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسته لتلك الحقوق، واجباً وطنياً، يتعين القيام به في أكثر المجالات أهمية؛ لاتصالها بالسيادة الشعبية التي تعتبر قواماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة هيئة الناخبين، ولئن أجاز الدستور للمشرع، بنص تلك المادة ذاتها، تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المشار إليها، فإنه يتعين عليه أن يراعي في القواعد التي يتولى وضعها تنظيماً لتلك الحقوق ألا يؤدي إلى مصادرة حق أو الانتقاص منها، وألا تنطوي على التمييز المحظور دستورياً أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص، الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين ممن تتماثل مراكزهم القانونية، وبوجه عام ألا يتعارض التنظيم التشريعي لتلك الحقوق مع أي نص في الدستور؛ بحيث يأتي التنظيم مطابقاً للدستور في عموم قواعده وأحكامه؛ وعلى النحو الذي يضمن للناخبين ألا يكون حقهم في الانتخاب مثقلاً بقيود يفقدون معها أصواتهم من خلال تشويهها، أو إبدالها، أو التأثير في تكافؤها وزناً، وتعادلها أثراً ..... .

وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على قمة البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، وهو ما يعد أصل مقرر وحكم لازم لكل نظام ديمقراطي سليم.

وبالرجوع إلى قانون الجنسية المصري، رقم (26) لسنة 1975م، يتضح أنه لا يمنح المصري بالتجنس الحقوق السياسية إلا بعد مرور فترات معينة. هذه الفترات هي خمس سنوات

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن تفسير نصوص الدستور يكون باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، فلا يفسر نص منه بمعزل عن نصوصه الأخرى، وإنما متساندا معها بما يقيم بينها التوافق ويناى بها عن التعارض، فالأصل في النصوص الدستورية أنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متآلفاً.

وحيث إن نص المادة (102) من الدستور قد حسم أمر الشروط المتطلبة في طالب الترشح لمجلس النواب بلا لبس أو غموض ... ومن ثم فقد أورد المشرع الدستوري الشروط الرئيسية والجوهرية بحيث لا يجوز للمشرع العادي الخروج عليها سواء بتقييدها أو بالانتقاص منها بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها، ومن بين هذه الشروط حمل الجنسية المصرية على نحو مطلق من أي قيد أو شرط، خلافاً لما قرره نص المادة (141) من الدستور من أنه "يُشترط فيمن يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل أو أي من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى"، وكذلك ما قرره نص المادة (164) من الدستور من أنه يُشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى".

ويتبين مما تقدم أن المشرع الدستوري قد غاير في شرط حمل الجنسية المصرية بالنسبة للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية، ومن يُعين رئيساً لمجلس الوزراء، باشتراطه ألا يكون أيهما يحمل جنسية دولة أخرى، وإسقاط هذا الشرط بالنسبة للمترشح لعضوية مجلس النواب، فمن ثم كان على المشرع العادي الالتزام بحدود وضوابط ممارسته التشريعية وبمراعاة مراتب التدرج التشريعي، فإذا ما خرج عنه وأحل نفسه موضع المشرع الدستوري وأضاف للنص المطعون فيه قيداً وشرطاً جديداً بالانفراد بالجنسية المصرية، فإنه يكون قد انطوى على مخالفة لنصوص المواد (87)، (88)، (102) من الدستور، مما يستوجب القضاء بعدم دستوريته في النطاق المحدد سلفاً.

ولا ينال مما تقدم ما نصت عليه المادة (102) من الدستور من تفويض المشرع العادي في تحديد شروط الترشح الأخرى، ذلك أن البادي من سياق تلك المادة أن تفويض المشرع العادي في تحديد شروط الترشح الأخرى، إنما وردت بصدر الفقرة الثانية من تلك المادة، وطبقاً لقواعد التفسير السليم لنصوص الدستور فإن تلك العبارة لا تنصرف إلى الشروط التي أوردها النص الدستوري حصراً، وإنما قصد بها تفويض المشرع في وضع شروط من طبيعة أخرى غير تلك الشروط، فضلاً عن أن المادة (92) من الدستور قد أفصحت عن الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن – ومن بينها حقا الترشح والانتخاب – لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً، ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها أو جوهرها.

كما لا ينال مما تقدم ما ذهبت إليه هيئة قضايا الدولة، ومن قبلها المذكرة الإيضاحية للقانون من أن الشخص الذي يحمل جنسية دولة أخرى بجانب الجنسية المصرية، يكون متعدد الولاء، وهو ما تطلب فيمن يُرشح نفسه نيابة عن الشعب أن يكون غير مشارك في ولائه لمصر ولاءً لوطن آخر، وذلك استناداً إلى القسم الذي يؤديه عضو مجلس النواب، فذلك القول مردود بما يلي:

أولا: أن الولاء أمر يتعلق بالمشاعر، ومحلها القلب، والأصل في المصري الولاء لبلده ووطنه، ولا يجوز افتراض عدم ولائه أو انشطاره إلا بدليل لينحل ذلك الفرض – حال ثبوته – إلى مسألة تتعلق بواجبات العضوية التي يراقب الإخلال بها مجلس النواب ذاته.

ثانيا: أن المادة (6) من الدستور نصت على أن "الجنسية حق لمن يولد لأب مصري أو لأم مصرية ...، وهو ما قد يؤدي إلى حمل أولاد الأم المصرية لجنسيتين، إذا كانت جنسية والدهم تقوم على أساس الدم، فلا يجوز بحال أن يوصم هؤلاء الأولاد بتعدد الولاء، ومن ثم فلا يجوز اتخاذ ذلك تكئة لحرمانهم من حقهم في الترشح لمجلس النواب، رغم ثبوت حقهم في المشاركة في انتخاب أعضائه.

ثالثا: أن المشرع وهو بصدد تنظيم الجنسية المصرية بموجب القانون رقم 26 لسنة 1975 أجاز للمصري أن يحمل جنسية أجنبية بقرار يصدر من وزير الداخلية، ولا يجوز أن يكون استعمال الحق المقرر قانوناً سبباً في سقوط حقوق أخرى، خاصة إذا كانت هذه الحقوق قد قررها الدستور.

رابعا: أن المشرع عند تنظيمه الهجرة ورعاية المصريين في الخارج بالقانون رقم 111 لسنة 1983 منح المصريين فرادى أو جماعات الحق في الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج، وسواء أكان الغرض منه هذه الهجرة مما يقتضي الإقامة الدائمة أو الموقوتة في الخارج، وقرر احتفاظهم بجنسيتهم المصرية طبقاً لأحكام القانون الخاص بالجنسية المصرية، ولا يترتب على هجرتهم الدائمة أو الموقوتة الإخلال بحقوقهم الدستورية أو القانونية التي يتمتعون بها بوصفهم مصريين طالما ظلوا محتفظين بجنسيتهم المصرية، ولم يتنازلوا عنها ... فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم دستورية عبارة " متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة " الواردة بالبند (1) من المادة (8) من قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 46 لسنة 2014 ...".(ينظر: حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 24 لسنة 37 قضائية دستورية، الصادر بجلسة 2015/3/7، غير منشور. مشار إليه لدى د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 185،191).

للتمتع بالحقوق الخاصة بالمواطنين، ومنها الانتخاب، وعشر سنوات للتمتع بحق الترشح أو التعيين في إحدى الهيئات النيابية، وذلك حتى نضمن اندماجه وولاءه للبلد، أي لمصر. ويجوز الإعفاء من قيد المدة بقرار من رئيس الجمهورية، أو من وزير الداخلية حسب الأحوال، ويعفى من هذا القيد أفراد الطوائف الدينية المصرية بالنسبة لانتخابات وعضوية المجالس المحلية التي يتبعونها.[1]

ومع وجود هذا التناقض بين نص المادة التاسعة من قانون الجنسية المصري التي تعطي للمتجنس الحق بالترشح بعد مرور عشر سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية المصرية، إلا أن حكم قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية هو الذي يسري ويطبق في هذه الحالة، وذلك لأنه حكم خاص، في حين أن حكم قانون الجنسية هو حكم عام، ومن القواعد المعروفة والمستقرة في حالة تعارض حكمين أو نصين، أن الخاص يقيد العام.[2]كما أن قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية هو اللاحق بينما قانون الجنسية السابق، مما يعني نسخ اللاحق للسابق.

ويتضح لنا مما سبق أن المشرع المصري لم يكن متشدداً في شأن تنظيم شرط الجنسية باعتباره شرطاً جوهرياً لممارسة حق الترشح من خلال التنظيم الذي قدمه لشرط الجنسية من أجل اكتساب عضوية هيئة المشاركة، حيث جعل فترة الريبة مؤقتة بخمس سنوات، افترض بعدها ثبوت الولاء السياسي لمصر من قبل المتجنس، سواءً لممارسة الحق في الانتخاب أم الترشح.

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما ذهب إليه المشرع المصري في قانون الجنسية من اشتراط مرور مدة عشر سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية المصرية، حتى يستطيع الشخص المتجنس من ممارسة الحق في الترشح، بحيث تكون المدة أطول نسبياً لممارسة حق الترشح عن حق الانتخاب، حتى يتم التأكد من ولاء المتجنس للبلد الجديد وحرصه على مصالحها.[3] فضلاً عن أنه لا توجد ضرورة ملحة تستدعي تقرير الحق في الترشح للمتجنس بمجرد تمتعه بالجنسية المصرية، مع تحمل ما يمكن أن ينجم عن ذلك من مخاطر ومضار قد تمس المصالح العليا للبلاد.[4] علماً أن قانون مجلس الشعب الملغي رقم (38) لسنة 1972م، قد

---

[1] أنظر: المادة رقم 9 من قانون الجنسية المصري رقم 26 لسنة 1975، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم 22، الصادر في 29 مايو سنة 1975م.

[2] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 18،19.

[3] وتقدم لنا تجارب الواقع العملي مثلاً حياً على تلك المخاطر والمضار التي قد تمس المصالح العليا للدولة من جراء ذلك، فقد قام المواطن المجري الأصل (Tribech) بعد مرور عام على اكتسابه الجنسية الانجليزية بترشيح نفسه لعضوية مجلس العموم البريطاني وتمكّن من اكتساب تلك العضوية بالفعل، ما أتاح له أن يتجسس باطمئنان لصالح ألمانيا وحلفائها في الحرب العالمية الأولى. (ينظر في ذلك: د.سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988، ص 212).

[4] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 185.

جعل فترة الريبة بالنسبة لممارسة المصري المتجنس لحق الترشح مؤبدة، بسبب تشكك المشرع وخشيته من بعض العناصر الجديدة التي انضمت إلى الجماعة الوطنية.[1]

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل من الممكن اعتبار ما كان عليه المشرع المصري من حرمان مزدوج الجنسية من حق الترشح، تمييزاً بين المواطنين، خلافاً لإلتزامات الدولة التي نص عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؟

وللإجابة على ذلك، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها في هذا الشأن إلى أن حرمان مزدوج الجنسية من الترشح لا يتعارض مع نصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ولا يشكل تمييزاً بين المواطنين.[2]

الفرع الثاني: السن

جميع الأنظمة تشترط بلوغ المواطن سناً معينة، حتى يستطيع ممارسة حقه في الترشح في المجالس النيابية، وهو شرط طبيعي ومنطقي، وأن بلوغ السن المطلوبة للترشيح، قرينة على نضج المواطن وقدرته على إدارك الأمور العامة، وممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الترشح.[3] أو تولي الوظائف العامة الأخرى.

وإذا كانت الأنظمة السياسية تتفق فيما بينها بالنسبة لاشتراط بلوغ الشخص سناً معيناً لممارسة حق الترشح، إلا أنها تختلف مع بعضها فيما يتعلق بتحديد السن المطلوبة لذلك.

ويمكن التمييز بين نوعين من النظم في هذا المجال؛ نظم تقليدية محافظة، وهي تميل إلى رفع هذه السن، ونظم تقدمية أو ثورية، وهي تميل إلى التجديد والتطور والتغيير، ولذلك فهي تخفض السن المطلوبة للترشيح للمجالس النيابية، وحجة النظم التقليدية في رفع سن الترشح هو

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 375.

[2] قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بعدم اصطدام حرمان مزدوج الجنسية ونصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فعدم التمييز بين المواطنين ((في مفهوم الاتفاقية رهين بلا شك بوحدة مراكزهم القانونية، بحيث أنه إذا اختلفت هذه المراكز القانونية جاز التمييز، إذ لا مساواة بين غير المتساوين في المراكز القانونية. أنه إذا كان المواطن متعدد الولاء يختلف في مركزه القانوني عن المواطن متفرد الولاء، فقد صار التمييز بينهما في حق الترشح جائزاً قانوناً وغير متعارض مع الاتفاقية المذكورة. بل أن الاتفاقية المذكورة مع كفالتها للمواطنين دون تمييز، الحق في ممارسة الحقوق السياسية – ومنها حق الترشح بالطبع – أجازت إيراد قيود معقولة، على ممارسة هذه الحقوق ما دامت تستلزمها مقتضيات المصلحة العامة. ولا شك أن من القيود المعقولة، القيد الذي يحظر على المواطن الذي يحمل بجانب جنسية بلده الأصلي جنسية بلد آخر، الترشح لعضوية المجلس النيابي للبلد الأصلي. إن الاتفاقية المذكورة لا تستلزم في مجال حق الترشح التسوية التامة بين المواطنين، بل أنها تبيح فرض قيود على حق الترشح ما دامت المصلحة العامة هي الباعث على فرض هذه القيود، وما دامت هذه القيود معقولة. ولا شك أن ولاء متعدد الجنسية القانوني لأكثر من دولة هو الذي يبرر القيد المتمثل في حظر ترشيحه لعضوية المجلس النيابي، وهو الذي يجعل منه قيداً معقولاً. وإذا كانت المحكمة في هذا الحكم قد فرقت بين المواطن المصري متفرد الولاء والمواطن المصري متعدد الولاء، وأباحت للأول دون الثاني الترشح لعضوية مجلس الشعب المصري، على أساس أن مركزهما القانوني مختلف، وعلى سند من مقتضيات المصلحة العامة، فإن حكمها لا يكون متعارضاً مع الاتفاقية الدولية ...)).

- أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا، 2001/8/27م، الطعن 5329، 5344 لسنة 47 ق، غير منشور. مشار إليه لدى د.فتحي فكرى، ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، 2002، ص 73،74.

[3] د.جورجي شفيق سارى، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 67.

ضمان النضج والخبرة، حيث إن الشباب يتسم – من وجهة نظر هذه النظم – بالتهور والاندفاع والتسرع، وتعوزه الحكمة والرزانة، وتنقصه الخبرة والتجربة الكافية واللازمة للإدراك الكامل للأمور، ورغم وجاهة هذه الحجج، إلا أن السبب الرئيس وراء الارتفاع بسن النضج السياسي للترشيح هو رغبة هذه النظم في إبعاد الشباب عن هذه المجالس، نظراً لما هو معروف عن الشباب من الميل إلى التغيير والتطوير، مما يتعارض مع هذه النظم التقليدية التي تميل إلى المحافظة على التقاليد وعلى أسس النظام القائم.[1]

وفي جمهورية مصر العربية، فإن السن المطلوبة للترشيح لعضوية مجلس النواب، حددتها المادة رقم (102) من دستور 2014م، بالنص على أنه: " ...، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس ...، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمسة وعشرين سنة ميلادية...".[2]

وهو ذات الشرط الذي نصت عليه المادة رقم (8) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م، وذلك بالقول: " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب:

3- ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية".[3]

ومن خلال النصوص السابقة، نجد أن المشرع المصري قد تأثر بمبادئ الثورة، وبمطالب فئة الشباب، وتوصيات بعض الفقه بشأن تخفيض سن الترشح،[4] وقام بتخفيض سن الترشح إلى خمسة وعشرين عاماً من أجل إفساح المجال للشباب في الترشح لعضوية مجلس النواب، والاستفادة من آرائهم وطاقاتهم في مجال التغيير والتطوير في الحياة السياسية.

كما أحسن المشرع المصري صنعاً عندما حدد الميعاد الذي يُعتد به في شأن تقرير بلوغ من يرغب في الترشح لعضوية مجلس النواب السن المقررة (خمس وعشرين سنة ميلادية على الأقل) بيوم فتح باب الترشح، لا يوم إجراء الانتخاب وإعلان النتيجة أو صدور قرار التعيين أو حلف اليمين، باعتبار بلوغ هذا السن شرط ترشح للمنافسة في الانتخابات القادمة التي ستجرى بين المرشحين المتوافرة بشأنهم شروط الترشح كافة، لا شرط لإعلان الفوز بالمقعد البرلماني، أو

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، المرجع نفسه، ص 67،68.

[2] أنظر: المادة رقم 102 من دستور سنة 2014.

[3] أنظر: المادة رقم 8 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[4] أنظر: د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، 2003،2004، ص 115، ود.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 377.

لمزاولة مهام العضوية البرلمانية، فضلاً عن سهولة حساب سن المرشح عن فتح باب الترشح عنه في الحالات الأخرى، وما قد تثيره من منازعات.[1]

الفرع الثالث: إتمام التعليم الأساسي

يعد ذلك شرطاً هاماً ولازماً بالنسبة لمن يسعى لنيل عضوية مجلس الشعب، فليس من المستساغ أن ينتمي أمي لمجلس الشعب، سيما وأن عضو المجلس يباشر مهام الرقابة والتشريع والتصديق على المعاهدات، وإقرار الموازنات العامة للدولة.[2]

وقد كان المشرع المصري سابقاً يشترط في المرشح إجادة القراءة والكتابة فقط، دون اشتراط إتمام التعليم الأساسي، وهو ما أثار جدلاً كبيراً في أوساط الفقه المصري حتى اختلفت في شأنه أحكام المحاكم على اختلاف درجاتها، وقد ميزت المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" في هذا الشأن بين كل من حق الانتخاب وحق الترشح، وذلك في حكمها الصادر في الطعن رقم 1973 لسنة 47 ق عليا بجلسة 2000/12/7م.[3]

وذلك بعكس ما هو عليه الحال الآن فقد نصت المادة الثانية من الدستور المصري للعام 2014م على أنه: " ...، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، ... حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، ...".[4]

ومن خلال النص السابق نجد أن الدستور المصري للعام 2014م، لم يكتفِ فقط بإجادة القراءة والكتابة كما كان عليه الحال في الدساتير والتشريعات المصرية السابقة، بل ذهب إلى

---

[1] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 197.

[2] يراجع في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 394، ود.ماجد الحلو، القانون الدستوري، ص 289، د.محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص 545.

[3] وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" المبدأ الآتي: وحيث إن المادة (62) من الدستور تنص على أن " للمواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني". فإنه ولئن كان كل من الحق الانتخاب والحق في الترشح لعضوية مجلس الشعب من الحقوق الدستورية إلا أنهما يختلفان في الطبيعة القانونية بحسبان أن الحق في الترشح، الذي يلتحم في الحق في العضوية، ينطوي على تقرير ولاية عامة تلحق بالعضو إذ إنه يتكلم باسم الشعب ويتصرف نيابة عنه، وهذه الولاية العامة بما تنطوي عليه من تكليف إذا تطلبت شروطاً فيمن يقوم عليها، تعين النزول على أحكامها، ومادامت لم تتصادم مع المبادئ العامة والأصول الحاكمة التي تضمنها الدستور في تنظيمه لأحكام تلك الولاية، فالأصل في الولاية تقيد من يقوم عليها بالشروط والأوضاع المقررة لها، كل ذلك على خلاف ما عليه الأمر بالنسة لحق الانتخاب، الذي لا ينطوي إلا على ممارسة المواطن لحقه هو، في الانتخاب، فلا ينوب في ذلك عن واحد، مما يعني أن يكون الأصل في تنظيم الحق هو الإباحة وليس التقييد. نتيجة ذلك ولازمه ألا يكون التنظيم التشريعي لحق الانتخاب مما يتعين، بالضرورة، أن ينسحب تلقائياً على تنظيم الحق في الترشح، فهذا الأخير حق يتضمن تقرير ولاية متعدية على الغير، أما ذاك فمحض حق شخصي. فإذا كان الحقان لا يستويان في التكييف القانوني الصحيح فإنه لا يكون سائغاً التحدي بوجوب انسحاب كافة أوضاع التنظيم المقرر لحق الانتخاب، بذاتها، لتنظيم حق الترشح وشروط العضوية لمجلس الشعب فكل من الحقين يستدعي من الأحكام ما يتفق وصحيح تكييفه القانوني، واختلاف الحقين في التكييف القانوني الصحيح يقوم مبرراً صادقاً لشرعية ومشروعية المغايرة في تقرير الشروط المقررة لممارسة كل منهما، فيقوم الحق في الانتخاب على أصل الإباحة بينما يقوم الحق في الترشح على أصل التقييد بحسبانه ينظم شئون ولاية عامة على الغير". (أنظر: الطعن رقم 1973 لسنة 47 ق عليا بجلسة 2000/12/7م، مشار إلى هذا الحكم لدى المستشار حمدي ياسين عكاشة، القراءة والكتابة كشرط لممارسة حقي الانتخاب والترشح، دراسة قانونية في ضوء انتخاب مجلس الشعب لعام 2000، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة التاسعة والعشرون، 2002،2001، ص 159، 161).

[4] أنظر: المادة رقم 2 من دستور المصري لسنة 2014.

أبعد من ذلك وحدد مؤهلاً علمياً يشترط في المرشح الحصول عليه، وهو أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل.

ويطرح جانب من الفقه[1] سؤالاً في هذا الشأن فيما إذا كان اشتراط الحصول على مؤهل علمي يكون دلالة على إجادة القراءة والكتابة، أم يكتفِ بمجرد الإجادة دون الحصول على مؤهل علمي؟

وقبل الإجابة على هذا التساؤل يعرض لنا هذا الرأي عدداً من الحقائق التي قررها بعض من كبار رجال الفقه الدستوري في فرنسا، وذلك النحو التالي:

1- يقول الأستاذ "بارتلمي": لقد أصبح يعد من مبادئ العلوم السياسية أن الجماعات يجب أن يسوس أمورها أوفر الأفراد حكمةً وذكاءً ومقدرةً، أي خيارهم، وبعبارة أخرى النخبة الممتازة.
2- أفاض الأستاذ "بارتلمي" في موضوع اختيار أعضاء البرلمان، بعد أن درس الموضوع من عدة جوانب انتهى إلى هذه النتيجة المرة، الاختيار سيء، وأنه يوجد من بين أعضاء البرلمان من لا يصلحون للعمل في أي وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات.
3- ويوضح الأستاذ "ريمون بكولى" أهم جوانب الضعف لدى أعضاء البرلمان، والتي تبرز مدى الحاجة إلى نواب أكفاء لا يكتفى في شأنهم مجرد إجادة القراءة والكتابة.
4- لقد أثارت المتناقضات في شأن الحياة النيابية وحياة الأفراد بخصوص المسائل العلمية والفنية دهشة الأستاذ "لارنود"، وسبب الدهشة أنه بينما تشترط اشتراطات هامة فيمن يزاول عملاً حراً كالمحاماة أو الطب من شهادات وامتحانات وكفاءات خاصة، وبينما تشترط هذه الشروط أيضاً وأكثر منها فيمن يلتمس وظيفة قضائية أو جامعية، أو وظيفة بإحدى المصالح الفنية كالري والهندسة وما إليهما، بينما تشترط هذه الشروط في تلك الأعمال الحرة أو الوظائف الحكومية، فإنه لا يشترط شرطاً ما من حيث الكفاءة والأهمية في العمل عندما يراد ملء أكبر وظائف الدولة. وهذه حقوق الانتخاب، وحق النيابة في البرلمان بمجلس النواب أو الشيوخ والوظائف الكبرى في الدولة (وظائف الوزراء ورئيس الجمهورية)، خلت جميعها من تلك الشروط التي لابد من توافرها في وظائف أدنى وأقل خطورة من تلك الوظائف العامة الكبرى.

[1] يراجع في ذلك: د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 396،401.

5- وأخيراً قدم علماء النفس في البلاد الغربية عدداً من الأبحاث، ناقشت موضوع التناسب بين مستوى الذكاء والمهن، وكانت النتيجة التي انتهوا إليها هي أن المهن ذات الصبغة السياسية، تستلزم فيمن يباشرها أكبر قسط من الذكاء.

وبناءً على هذه الحقائق المتقدمة التي أرساها كبار فقهاء القانون الدستوري، ينتهي هذا الجانب من الفقه للإجابة على سؤاله بالقول: إن المؤهل العلمي بات شرطاً ضرورياً وهاماً بالنسبة لممارسة الوظائف السياسية التي يضطلع شاغلوها بأكثر مهام الدولة خطورة وحساسية، ولا يغني عنه إجادة القراءة والكتابة. ويرى هذا الرأي أن عدم اشتراط المؤهل العلمي في المرشح يعود إلى الخلط الواقع والخاطئ في الوقت نفسه بين الجانب الاجتماعي للنيابة البرلمانية، والجانب السياسي لها، وطغيان الأول على الثاني بل وطمسه له، وأنه لضمان كفاءة الأداء من قبل أعضاء البرلمان فلابدَّ من اشتراط الحصول على مؤهل دراسي عالٍ في المرشح حتى لا يملأ مجلس الشعب بغير المؤهلين علمياً وثقافياً لهذه المهمة، في وقت تتطلب فيه ظروف الحياة العصرية المعقدة أعلى المستويات الممكنة فيمن يتولون شرف النيابة عن الشعب، ويتصدرون لمناقشة السياسة الداخلية والخارجية.

ومن جانب آخر، يرى رأي من الفقه أن مسألة الحصول على مؤهلات علمية، فإنها وإن كانت تزيد من قدرة عضو البرلمان على ممارسته العمل البرلماني، إلا أن عدم توافرها لا يصح بذاته أن يكون سبباً لحرمان من يجيد القراءة والكتابة من عضوية المجالس النيابية، فالمؤهل العلمي ليس جواز المرور الوحيد لدنيا الثقافة والمعرفة، ولكن المرور الأساس هو إجادة القراءة والكتابة، فكم من جامعي أمي من الوجهة الثقافية والسياسية، وكم من غير جامعي عملاق في دنيا الفكر والثقافة والسياسة، وما مثل المرحوم الأستاذ عباس محمود العقاد ببعيد.[1]

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد مسلك الدستور المصري في هذا الشأن باشتراط حصول المرشح على مؤهل علمي وعدم الاكتفاء بإجادة القراءة والكتابة، نظراً لما تعيشه المجتمعات اليوم من تقدم علمي وحضاري أصبحت الأمية فيها شبه معدومة، وأن الغالبية العظمى من الشعوب اليوم، وخصوصاً عندما نتحدث عن البحرين، وجمهورية مصر العربية، وفرنسا، أصبحت متعلمة بل وحاصلة على شهادات عليا، وخصوصاً فئة الموظفين العموميين، وأن اشتراط المشرع المصري الحد الأدنى من المؤهل العلمي وهو التعليم الأساسي، لا يشكل اعتداءً على مبدأ الاقتراع العام، بل يشجع الناخبين على اختيار الكفاءات من بين المرشحين. ناهيك عن أنه أدنى

[1] د.حسن البدراوي، مرجع سابق، ص 765.

الوظائف الحكومية اليوم تتطلب حصول المرشح لها على مؤهل علمي، فمن باب أولى أن نشترط حصول المرشح لعضوية البرلمان على مؤهل علمي.

كما يرى جانب من الفقه أن المشرع المصري قد أحسن صنعاً، إذ اشترط الحصول على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي (الشهادة الإعدادية)، كحد أدنى من القدر التعليمي الذي يتعين أن يكون متوافراً لدى من يرغب في الترشح لعضوية البرلمان، على أن يتم الانتقال تدريجياً إلى اشتراط المؤهل العالي كشرط لذلك، في مدى زمني معقول، بما يتناسب وظروف وطبيعة المجتمع المصري، وصولاً إلى تجنب امتلاء البرلمان بغير المؤهلين علمياً وثقافياً للقيام بمهام العضوية البرلمانية بكفاءة وفاعلية، فالجماعات يتعين أن يسوس أمورها أوفر الأفراد حكمةً وذكاءً ومقدرةً، أي خيارهم (النخبة الممتازة)، وذلك أسوةً بما كان عليه النص في ظل دستور سنة 2012م،[1] بشأن الترشح لعضوية مجلس الشورى قبل إلغائه بمقتضى الدستور الحالي.[2]

الفرع الرابع: الصلاحية العقلية

يجب أن يتمتع المرشح بقوى عقلية سليمة، وقد أشرنا فيما سبق إلى أنه بجانب شرط الجنسية، والسن، والقيد في جداول الانتخاب، وعدم الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية، حتى يستطيع الشخص ممارسة حقوقه السياسية يجب أن يكون متمتعاً بقوى عقلية سليمة تجعله قادراً على التمييز، كما هو الحال بالنسبة لشروط تولي أي وظيفة عامة.

وقد حدد المشرع المصري في المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م، الحالات التي يتم فيها وقف ممارسة حق الانتخاب فيها بسبب بعض الأمراض عقلية، منها:

3- المحجور عليه، وذلك خلال مدة الحجر.
4- المصاب باضطراب نفسي أو عقلي، وذلك خلال مدة احتجازه الإلزامي بإحدى منشآت الصحة النفسية طبقاً للأحكام الواردة بقانون رعاية المريض النفسي الصادر بالقانون رقم (71) لسنة 2009م.

وبالتالي فمن باب أولى أن لا تستطيع هذه الفئات من ترشيح أنفسها لعضوية المجالس المنتخبة، طوال مدة وجود هذا المانع، متى ما قررت الجهات المختصة بذلك، وقد تناولنا في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذه الدراسة مسألة تحديد الجهة المعنية بتقرير وجود مثل

---

[1] كانت المادة رقم 129 من دستور 2012م تنص على أنه " يُشترط في المترشح لعضوية مجلس الشورى أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على إحدى شهادات التعليم العالي على الأقل ...".
[2] د.أحمد سليمان عبدالراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 194،195.

هذه الأمراض، والتي يترتب عليها وقف الحقوق السياسية للشخص، وعليه فإننا نحيل إليها منعاً للتكرار.[1]

وحيث إن هذه الأمراض قد تكون مؤقتة، فإن الوقف من ممارسة حق الترشح، يكون وقفاً مؤقتاً وليس دائماً، بالتالي فهو يزول بزوال سببه، وهو المرض العقلي والنفسي الذي حال دون الترشح، فيسترد الشخص حقه في ممارسة حق الترشح بعد شفائه من هذا المرض.

وفي الغالب يتقرر ذلك بعد إعادة فحص المواطن من قبل لجنة طبية، سواءً أكانت ذات اللجنة التي قررته أو لجنة أخرى، تتوافر فيها ذات الصفات من الحيدة والنزاهة والموضوعية والأمانة، لتقرر ما إذا كان هذا المواطن قد تم شفاؤه من المرض العقلي أو النفسي الذي حال دون ممارسته لحقه في الترشح، أم أن هذا المرض ما زال قائماً وحائلاً دون ترشيحه.[2]

ويجوز لكل صاحب مصلحة الحق في الطعن في صحة ترشيح الشخص إذا ثبت أنه تقدم بأوراق ترشيحه رغم عدم تمام شفائه.

الفرع الخامس: الصلاحية الأدبية

حتى يستطيع المواطن ممارسة حقه في الترشح للمجالس النيابية، يجب أن تتوافر لديه الصلاحية الأدبية والخلقية، وذلك بأن يكون ذا سمعة حسنة، وتجتمع فيه صفات الكرامة، والذمة، والشرف، فإذا لم تتوافر فيه هذه الصفات فقد صلاحيته الأدبية، مما يؤدي إلى فقده لأهلية الترشح لهذه المجالس، مما يحول دون ممارسته حق الترشح.[3] كما سيفقد الأهلية لتولي أي وظيفة عامة أخرى.

ومما لا شك فيه أن استيفاء شرط الأهلية الأدبية بالنسبة للترشيح هو أمر مسلم به ما دام أن المرشح يشترط أن تتوافر فيه شروط الناخب، طبقاً لقاعدة " كل مرشح ناخب وليس العكس".[4]

ومما يؤدي إلى فقد الصلاحية الأدبية هو صدور حكم ضد الشخص في جرائم الشرف والأمانة، وبالتالي يفقد الشخص أهلية الترشح.

وقد حدد المشرع المصري في المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014، الجرائم التي يترتب عليها حرمان الشخص الذي ارتكبها من مباشرة الحقوق

---

[1] للمزيد حول الأهلية العقلية: أنظر، المطلب الثاني، في المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 100.
[2] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 77.
[3] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، المرجع نفسه، ص 79.
[4] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 377.

السياسية.[1] كما أن الحرمان الذي أقره المشرع المصري من مباشرة الحقوق السياسية، هو حرمان مؤقت وليس دائماً، ويشمل ممارسة حق الانتخاب وحق الترشح معاً، وقد تناولنا ذلك بالتفصيل في المبحث الثاني من الفصل الثاني عند تعرضنا لضوابط ممارسة حق الانتخاب، وعليه، فإننا نحيل إليه تجنباً للتكرار.[2]

وفي جميع الأحوال، يتعين ألا يستغل شرط الصلاحية الأدبية لأغراض سياسية، ويستعمل كسلاح ضد أصحاب الرأي والمعارضة، فيتعين على القانون أن يحيط هذا الشرط بالضمانات الكافية، حتى لا يساء استعمالها، وحتى لا يحارب به ذوي الاتجاهات السياسية التي لا تتفق مع اتجاهات الحكام.[3]

---

[1] وقد جاء نص المادة على النحو التالي؛ " يحرم مؤقتاً من مباشرة الحقوق السياسية الفئات الآتية:[1]

ثانيا:

1- من صدر ضده حكم بات لارتكابه جريمة التهرب من أداء الضريبة أو لارتكابه الجريمة المنصوص عليها في المادة (132) من قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم (91) لسنة 2005.
2- من صدر ضده حكم نهائي لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (344) لسنة 1952 بشأن إفساد الحياة السياسية.
3- من صدر ضده حكم نهائي من محكمة القيم بمصادرة أمواله.
4- من صدر ضده حكم نهائي بفصله، أو بتأييد قرار فصله، من خدمة الحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال، لارتكابه جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة.
5- من صدر ضده حكم نهائي، لارتكابه إحدى جرائم التفالس بالتدليس أو بالتقصير.
6- المحكوم عليه بحكم نهائي في جناية.
7- من صدر ضده حكم نهائي بمعاقبته بعقوبة سالبة للحرية، لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفصل السابع من هذا القانون.
8- من صدر ضده حكم نهائي بمعاقبته بعقوبة الحبس:

(أ) لارتكابه جريمة سرقة، أو إخفاء أشياء مسروقة، أو نصب، أو خيانة أمانة، أو رشوة، أو تزوير، أو استعمال أوراق مزورة، أو شهادة زور، أو إغراء شهود، أو جريمة للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية.
(ب) لارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني بشأن اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، أو في الباب الرابع من الكتاب الثالث من قانون العقوبات بشأن هتك العرض وإفساد الأخلاق.

ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم المشار إليه في البنود السابقة، ولا يسري الحرمان إذا رُد للشخص اعتباره أو أوقف تنفيذ العقوبة بحكم قضائي.

[2] للمزيد أنظر: الضوابط الخاصة لممارسة حق الانتخاب، المطلب الثاني في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 118.

[3] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 80.

الفرع السادس: القيد في جداول الناخبين

لا يفتح الباب أمام الشخص الراغب في الترشح إلا إذا كان سلفاً مقيداً بإحدى جداول الانتخاب، وهكذا لا يجوز أن يكون الشخص مرشحاً إلا إذا كان ناخباً.[1]

وقد ورد النص على اشتراط أن يكون اسم المرشح لعضوية مجلس النواب مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين بإحدى محافظات الجمهورية، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب حذف أو رفع قيده في المادة رقم (8) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م، وذلك بالقول: " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب:[2]

(2) أن يكون مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين بأي من محافظات الجمهورية، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب حذف أو رفع قيده طبقاً للقانون المنظم لذلك".

ويُعتبر القيد في قاعدة بيانات الناخبين شرطاً أولياً لمزاولة حق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة، فلا يجوز لأي فرد أن يدلي بصوته ما لم يكن اسمه مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين، حتى وإن توافرت فيه كافة الشروط المتطلبة لتقرير هذا الحق. والأمر عينة يطبق بشأن الترشح لعضوية مجلس النواب، إذ يتعين فيمن يُرشّح نفسه للعضوية أن تتوافر فيه شروط الناخب، طبقاً لقاعدة كل مرشح ناخب وليس العكس.

وقد أكد المشرع المصري على هذا الشرط أيضاً في المادة رقم (13) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م، بالقول: " يجب أن يقيد في قاعدة بيانات الناخبين كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها".[3]

ومما تجدر الإشارة إليه أنه إذا كان المشرع يتطلب في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون اسمه مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين بأي من محافظات الجمهورية، فإنه لا يشترط أن يكون مقيداً في ذات الدائرة محل الترشح، إذ ليس بشرط أن يكون المرشح ناخباً في الدائرة التي يرغب

---

[1] د.فتحي فكرى، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص 115.
[2] أنظر: المادة رقم 8 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.
[3] أنظر: المادة رقم 13 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

في المنافسة على المقعد الانتخابي المخصص لها،[1] فضلاً عن أن هذا الشرط يُعد من الشروط المستمرة التي يلزم توافرها في المرشح عند ترشيحه، وطلية فترة تمتعه بالعضوية.[2] كما أن ذلك مشروط بأن يكون قيده قد تم مبرأً من العيوب التي تبطله فلا تجعل له أثراً وتفقد المرشح أحد الشروط الجوهرية اللازمة لصحة ترشيحه وهو القيد في أحد الجداول الانتخابية.[3]

ومما لا شك فيه أن شرط استيفاء القيد في جداول الناخبين بالنسبة للترشيح هو أمر مسلم به، ما دام أن المرشح يشترط أن تتوافر فيه شروط الناخب، وعليه، فإنه تطبق على المرشح شروط الموطن والإقامة كما تطبق على الناخب، بالإضافة إلى شرط الجنسية، حيث لم يميز المشرع المصري بالنسبة لمكتسب الجنسية المصرية بين الناخب والمرشح، فيجوز لهما ممارسة حقي الانتخاب والترشح بعد مرور خمس سنوات على الأقل من اكتساب الجنسية، وعليه فإننا نحيل إلى ما تم شرحه من ضوابط بشأن القيد في جداول الناخبين في المبحث الثاني من الفصل الثاني، من هذه الدراسة، عندما تناولنا ضوابط ممارسة الموظف العام حق الانتخاب في مصر.[4]

وقد أثيرت مسألة المصلحة الجدية للقيد في أحد جداول الانتخاب أمام محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها، بجلسة 2000/10/31م في الطعن رقم 419 لسنة 55 ق، بشأن قبول أوراق ترشيح أحد الموظفين العموميين، حيث أوردت هيئة قضايا الدولة في مذكرة دفاعها في الدعوى المذكورة أمام المحكمة بأن للمدعي عليه مصلحة جدية في اختيار دائرة حلوان لقيد اسمه بجداول الناخبين فيها، تتمثل هذه المصلحة في أن هذه الدائرة يوجد بها معظم المصانع الحربية التابعة لرئاسته باعتباره وزير الدولة للإنتاج الحربي، وبذلك فإنه يكون قد استعمل رخصة خولها له القانون في المفاضلة بين المواطن الانتخابية، وبناءً عليه طلبت رفض الدعوى.[5]

وقد ردت المحكمة على ذلك بقولها: " إن هذا الدفاع يؤكد أن مصلحة المذكور في القيد بدائرة حلوان ليست مصلحة جدية فحسب، بل يستطيل الأمر إلى وصفها بأنها غير مشروعة أيضاً وتنطوي على شبهة نية إساءة استعمال السلطة خاصة وأن المصانع الحربية مملوكة

---

[1] تنص المادة رقم 12 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م في هذا الصدد على أنه " يحدد المترشح الدائرة التي يترشح فيها، ولا يجوز لأحد أن يجمع بين المترشح في دائرتين بالنظام الفردي، أو في قائمة انتخابية وعلى مقعد فردي، أو في أكثر من قائمة انتخابية، فإن جمع بين أي منهما يُعتد بالترشح الأخير بحسب الثابت في السجل المنصوص عليه في المادة (14) من هذا القانون".

[2] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 217.

[3] د.رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص 433.

[4] للمزيد حول ضوابط القيد في جداول الناخبين: أنظر، المطلب الأول في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 109.

[5] أنظر: د.إكرام عبد الحكيم محمد محمد حسن، مرجع سابق، ص 69،70.

للدولة، وليس للمدعي عليه الأول عليها سوى الإشراف والرقابة والتبعية الإدارية والوظيفية للعاملين فيه".[1]

ومن خلال الحكم السابق نجد أن القضاء المصري كان شديد الحرص على إبعاد الموظفين العموميين عن أية شبهات ممكن استغلال الوظيفة العامة فيها في العملية الانتخابية، كما شكل هذا الحكم حماية لحرية الانتخاب للموظف العام تجاه الوزير المسئول عليه، في حال ترشيح نفسه في الدائرة التي فيها مقر العمل، وما قد يمارس على الموظفين من ضغوط للتصويت لصالح هذا الوزير مع عدم الإخلال بحق الموظف العام في اختيار الموطن الذي به مقر عمله لممارسة حقه في الانتخاب دفعاً للمشقة التي قد تعترض بعض الموظفين، وتشجيعاً لهم على المشاركة السياسية في العملية الانتخابية وممارسة حقوقهم الدستورية.

الفرع السابع: أداء الخدمة العسكرية

من ضمن الشروط التي تضعها عادة القوانين المنظمة لحق الترشح في الدول المختلفة، شرط أداء الخدمة العسكرية، أو الإعفاء منها بشكل مشروع، ووفقاً لأحكام القانون.

---

[1] أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 419 لسنة 55 ق بجلسة 2000/10/31 – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر 2000 إلى آخر أبريل 2001، ص 75. مشار إليه لدى د.رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص 434.

- ومن المبادئ المهمة التي أرستها محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، أن المشرع بعد أن قرر أصلاً عاماً مقتضاه قيد الناخب في الجهة التي يقيم فيها عادة، خرج على هذا الأصل باستثناء مفاده جواز أن يختار الشخص لقيد اسمه إحدى جهات ثلاث، أولها – الجهة التي بها محل عمله الرئيسي، وثانيها: الجهة التي بها مقر عائلته، وثالثها: الجهة التي له فيها مصلحة جدية، ولو لم يكن مقيماً في أي من هذه الجهات، وذلك تيسيراً على الناخب في مباشرة حقوقه الدستورية. وحيث إنه غنى عن البيان أي الجهتان الأولى والثانية فمدلولهما واضح وجلي، وإنما يدق الأمر حول تحديد مدلول الجهة التي للشخص فيها مصلحة جدية، وهو ما ترك المشرع أمر تحديده للقضاء في كل حالة على حده. وحيث إن المصلحة الجدية التي تبرر قيام الشخص بقيد اسمه في الجهة التي فيها هذه المصلحة، هي في يقين هذه المحكمة المصلحة المتعلقة بالناخب نفسه أي اللصيقة بشخصه وليس بصفته الوظيفية، وعلى ذلك فالمصلحة المعنية بنص المادة (11) من القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، هي مصلحة ذاتية للناخب مجردة عن وظيفته العامة التي يشغلها، وهو ما يؤكد ذلك ويدعمه أن المشرع ذكر ضمن الجهات التي يجوز للشخص أن يقيد اسمه فيها استثناء التي بها محل عمله الرئيسي، وإذا كان مدلول المصلحة الجدية ينصرف إلى محل العمل الرئيسي فما كان المشرع يحتاج إلى ذكرها، واكتفى بذكر واحدة منها دون الأخرى، ومن ثم فلكل من الجهة التي للشخص مصلحة جدية فيها، وتلك التي بها محل عمله الرئيسي مجاله الخاص الذي لا يختلط بالآخر. وحيث أنه بتطبيق المبادئ والأصول المتقدمة أن المدعي عليه الأول الذي يشغل منصب وزير الدولة للإنتاج الحربي في تاريخ ترشيحه مقيم في دائرة الدقي، وإذ قيد اسمه بجهة حلوان التي ليس له فيها محل إقامة، وليس بها محل عمله الرئيسي، ولم يثبت أن له مصلحة جدية فيها بوصفه ناخباً كما يكشف ظاهر الأوراق أنها مقر عائلته، ومن ثم فإن قيده في جدول الانتخاب بها يكون قد وقع مخالف للقانون عديم الأثر. وقد انتهت المحكمة في قضائها إلى وقف تنفيذ القرار القرار المطعون فيه فيما تضمنه من قبول أوراق ترشيح المدعي عليه الأول لعضوية مجلس الشعب، وما يترتب على ذلك من آثار وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان ... إلخ. (أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 419 لسنة 55 ق بجلسة 2000/10/31 – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر 2000 إلى آخر أبريل 2001، ص 75. مشار إليه لدى د.رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص 434.)

والحِكمة من وراء اقتضاء مثل هذا الشرط واضحة، فحتى يستطيع الفرد ممارسة حقوقه، يتعين عليه أولاً أن يفي بالتزاماته وواجباته نحو بلده، وأهم هذه الواجبات الخدمة الوطنية، أو كما تسمى ضريبة الدم، للدفاع عن وطنه، وأهل بلده ضد أي عدوان خارجي، والخدمة الوطنية تعبير من جانب الفرد عن تقديم روحه فداءً للوطن عند الاقتضاء، رداً لكل أفضال وطنه عليه، ومقابل كل الخدمات التي قدمها له وطنه، وكل الفرص التي أتاحها أمامه من تعليم ورعاية صحية وحماية ... إلخ.[1]

ويستند هذا الشرط إلى اعتبار آخر، وهو عدم وضع العضو تحت تأثير السلطة التنفيذية على أساس أنه مطلوب لأداء الخدمة العسكرية أثناء مدة عضويته، مما قد يؤثر أو يعوق أدائه لمهام العضوية.[2]

وقد نص الدستور المصري لعام 2014م في المادة السادسة والثمانين منه على أن: " ... الدفاع عن الوطن، وحماية أرضه شرف وواجب مقدس، والتجنيد إجباري وفقاً للقانون".[3]

كما نص قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014م في المادة الثامنة منه على أنه: " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب:

5 – أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية، أو أعفى من أدائها قانوناً".[4]

ومقتضى هذا النص يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون قد نال شرف أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها لتحقق حالة من حالات الإعفاء المنصوص عليها في قانون الخدمة الوطنية رقم (127) لعام 1980م، أما من يتخلف عن أداء هذا الواجب فلا يكون أهلاً لأمانة تمثيل الأمة في مجلسها النيابي باعتبار أن الدفاع عن الوطن واجب مقدس ولا سبيل إلى التقاعس عنه أو التفريط فيه على أي وجه من الوجوه.[5]

وقد كان شرط أداء الخدمة العسكرية سبباً للعديد من الطعون أمام المحكمة الدستورية العليا،[6] ومحكمة النقض، بسبب تهرب أعضاء مجلس الشعب (مجلس النواب حالياً) من أداء

---

[1] أنظر: د.فتحي فكرى، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص 133، ود.جورجي شفيق سارى، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 109.

[2] د.زكريا محمد المرسى المصري، مرجع سابق، ص 226.

[3] أنظر: المادة رقم 86 من دستور سنة 2014.

[4] أنظر: المادة رقم 8 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[5] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 384.

[6] وفي خصوص هذا الشرط ذهبت المحكمة الدستورية العليا بشأن الترشح لعضوية مجلس الشعب إلى " وجوب أداء المرشح لعضوية مجلس الشعب الخدمة العسكرية الإلزامية، تلك الخدمة التي تعد من أجلّ وأقدس الواجبات الوطنية، أو الإعفاء من أدائها قانوناً للاعتبارات التي قدَّرها المشرع، لما في ذلك من دلالة على أن هذا المرشح قادر على أداء ما يُناط به من مهام تستلزمها الواجبات

ضريبة الدم، وكلها تتعلق بفقدان النواب لأحد الشروط الأساسية لممارسة العمل السياسي، ومن ثم، فإنهم ليس لهم الحق في مباشرة العمل السياسي العام.[1]

فضرورة توافر شرط أداء الخدمة العسكرية والوطنية أو الإعفاء منها شرط ابتداء كما هو شرط استمرار للعضوية بمجلس الشعب، فالقاعدة الدستورية العامة تقرر أن من لم يحمل السلاح دفاعاً عن الوطن دون مبرر قانوني لاحق له في تمثيل الشعب سواءً في مجلس الشعب، أو في مجلس الشورى، أو المجالس المحلية.[2] وعليه فمن باب أولى أن يكون الموظف العام قد أدى هذا الواجب الوطني.

الفرع الثامن: ألا تكون قد أسقطت عضويته بسبب فقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية

ورد النص على اشتراط ألا يكون المرشح لعضوية مجلس النواب قد أُسقطت عضويته بسبب فقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية في المادة رقم (8) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م، وذلك بالقول: " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب:

6- ألا تكون قد أُسقطت عضويته بقرار من مجلس النواب بسبب فقد الثقة والاعتبار، أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز له الترشح في أي من الحالتين الآتيتين:

أ- انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

ب- صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس".

ويترتب على صدور قرار بإسقاط العضوية البرلمانية زوالها من تاريخ صدور القرار، ويتعين في هذه الحالة طبقاً للمادة (108) من الدستور الحالي إذا كانت المدة المتبقية لا تقل عن ستة

الوطنية ...، وحيث أن ما اشترطه النص المطعون فيه من أداء المرشح لعضوية مجلس الشعب الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها قانوناً، يقوم على أساس أن الدفاع عن الوطن وأراضيه واجب مقدّس، وأن أداء الخدمة العسكرية إلزامي على كل مكلف بها، ما لم يقم به سبب من الأسباب التي حددها القانون لإعفائه من أدائها، ولذا كان من المنطقي الاعتداد بشرط أداء الخدمة العسكرية كأحد شروط الترشح لعضوية مجلس الشعب، وذلك على أساس أن من يتحمل ضريبة الدم مُقْدِماً روحه فداءً للوطن، لهو الأقدر والأصلح على تحمل مهام العضوية، وما تفرضه عليه من أعباء ذات صلة بالشأن العام". (ينظر: حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم 201 لسنة 27 ق، جلسة 2008/2/3م)، مشار إليه لدى د.أحمد سليمان عبدالراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 201.

[1] جريدة الشعب، الثلاثاء 12 جمادى الأولى 1412 هـ، 19 نوفمبر 1991م، السنة الثالثة عشرة، العدد 624، الصحفة الثالثة، مشار إليها لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 386.

[2] د.منصور محمد محمد الواسعي، مرجع سابق، ص 493.

أشهر الدعوة إلى انتخابات تكميلية، ليحل العضو الفائز فيها محل العضو الذي أسقطت عضويته، وتكون مدة عضويته مكملة لمدة سلفه.[1]

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو؛ إذا ما أصدر المجلس قراره بإسقاط العضوية كجزاء لإخلال العضو بواجباته النيابية أو لفقده الثقة والاعتبار، وتم الإعلان عن انتخابات تكميلية كأثر لهذا الإسقاط (لزوال العضوية)، فهل للعضو الذي أسقطت عنه العضوية أن يعيد ترشيح نفسه في الانتخابات التي تجري في ذات الفصل التشريعي؟

وللإجابة على ذلك، نود الإشارة إلى أن الدستور الحالي قد سكت عن هذا الأمر، إذا نصت المادة رقم (110) من دستور 2014م على أنه: " لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي أُنتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه".[2]

وعليه يذهب جانب من الفقه[3] إلى أنه سواءً أكان إسقاط العضوية إسقاطاً جزائياً أم لفقد شرط من شروط العضوية، فإنه لا يجوز حرمان عضو البرلمان الذي أسقطت عضويته من إعادة ترشيح نفسه في ذات الفصل التشريعي، استناداً إلى المادة رقم (110) من الدستور التي لم ترتب آثاراً على إسقاط العضوية تمنع مَن أسقطت عضويته من إعادة ترشيح نفسه في ذات الفصل التشريعي، بل إنها سكتت في هذا الخصوص، ومن ثم لا يمكن وضع قيود على ذلك بالنسبة لكافة حالات إسقاط العضوية التي نصت عليها هذه المادة.

ويضاف إلى ذلك أنه في حال أجزنا لمن أسقطت عنه العضوية – أياً كان سبب الإسقاط – أن يعيد ترشيح نفسه في ذات الفصل التشريعي، فإننا نكون بصدد الاحتكام إلى الشعب، لمعرفة رأيه فيما قام به هذا العضو من أعمال، وما تعرض له من جزاء، فإذا رأى الشعب أن المجلس النيابي قد خانه التوفيق فيما وقَّعه من جزاء تجاه هذا العضو أعاد انتخابه، أما إذا رأى أنه قد أصاب فيما أنزله بالعضو من جزاء، سقط هذا العضو في الانتخابات، وبهذا نكون قد عملنا على تحقيق رقابة الشعب على أعمال البرلمان، وهو ما يتفق والمبادئ الديمقراطية الحقة.

وهناك رأي فقهي[4] يرى عدم دستورية هذه الفقرة أو هذا الشرط من قانون مجلس النواب باعتبارها مشوبة بعدم الدستورية، ويمكن الطعن في دستوريتها لدى المحكمة الدستورية العليا

---

[1] تنص المادة رقم 108 من الدستور المصري لسنة 2014م على أنه: " إذا خلا مكان عضو مجلس النواب، قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون، خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان".

[2] أنظر: المادة رقم 110 من الدستور المصري لسنة 2014.

[3] أنظر: د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 212،213.

[4] ينظر: د.مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 547، مشار إليه لدى د.منصور محمد محمدالواسعى، حقا الإنتخاب والترشح وضماناتهما، مرجع سابق، ص 502.

لمخالفتها الدستور الذي ينص على أن: " السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات ..." حيث صادرت هذه الفقرة سيادة الشعب مصادرة كاملة.

وقد كان للمحكمة الدستورية العليا رأي فيما عرض عليها لهذه المسألة؛ استقر الأمر لديها على: حرمان عضو مجلس الشعب الذي سقطت عضويته لفقد الثقة والاعتبار أو للإخلال بواجبات العضوية من حق الترشح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي أسقطت فيه العضوية. أما إسقاط العضوية المبني على فقد شروط العضوية أو فقد صفة العامة أو الفلاح الذي انتخب على أساسها، فلا يحول دون ترشحه مرة أخرى ولو في الفصل التشريعي ذاته متى توافرت فيه هذه الصفة أو تلك الشروط.[1]

---

[1] **وقد أسست المحكمة الدستورية العليا حكمها** على أن المادة (96) من الدستور تنص على أنه : " لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو فقد صفة العامل أو الفلاح الذي انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته .....".

حيث يبين من هذا النص أن يتضمن نوعين من أسباب إسقاط العضوية:

النوع الأول: يتعلق بفقد شروط العضوية.

النوع الثاني: ينظم فقد الثقة والاعتبار في المجلس، والإخلال بواجبات العضوية.

وقد رتب الدستور إسقاط العضوية على هذه الأسباب جميعا إلا أن طبيعة **الأسباب الأولى** التي تتصل بفقد شروط العضوية تقتضي أن يكون هذا الإسقاط منوطاً بسببه وجوداً وعدماً، بحيث إذا استوفى العضو الشرط الذي تخلف فيه والذي سقطت عضويته بسببه جاز له الترشح لعضوية المجلس مرة أخرى، ولو في ذات الفصل التشريعي الذي أسقطت عضويته فيه.

أما النوع الثاني من الأسباب التي تتعلق بفقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية فإن قرار إسقاط العضوية المبنى عليها يعتبر جزاء مسلكياً ينال من صلاحية العضو للترشح في الفصل التشريعي الذي أسقطت العضوية فيه. وذلك لأن النيابة عن الشعب قوامها الثقة والاعتبار والالتزام في تأدية الوظيفة النيابية بما تفرضه لائحة المجلس من سلوك وواجبات، فإن فقد النائب هذا أو أخل بذاك حق عليه الجزاء بقرار يصدر من المجلس بأغلبية خاصة هي ثلثا أعضائه – بوصفه سلطة دستورية يخولها الدستور أن تقرر باسم الشعب – إقصاء كل من يخرج عن الدستور أو النظام عن عضويته طوال فترة قيام هذا المجلس. ولهذا القرار حجية تظل قائمة طيلة مدة الفصل التشريعي الذي حددته المادة (92) من الدستور بخمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أو اجتماع لمجلس الشعب أو طيلة المدة الباقية من هذه السنوات الخمس، ومقتضى هذه الحجية أن يُحال بين العضو الذي أسقطت عضويته مسلكياً وبين الترشح من جديد لعضوية المجلس في ذات الفصل التشريعي الذي أسقطت فيه العضوية سواء في الدائرة التي خلت بإسقاط عضويته أو في أي دائرة أخرى، والقول بغير ذلك ينطوي على إهدار لتلك الحجية، ومن شأنه تمكين هذا العضو من العودة إلى المجلس رغم ما ارتآه عالقاً به من أمور مسلكية وهو عبث يتنزه عنه الشارع.

ولا ينال من ذلك ما قد يقال من أن الدستور والقانون لا يتضمن أيهما نصاً صريحاً يمنع هذا الترشح، وأن هذا المنع يعد جزاءً ثانياً يوقع على من أسقطت عنه العضوية، ذلك أن النص الصريح تغنى عنه دلالة الإشارة، فضلاً عن أن هذا المنع أثر حتمي لقرار إسقاط العضوية، وبدونه يكون هذا القرار لغواً. وغنى عن هذا البيان أن أثر الجزاء لا يعد جزاءً ثانياً وإلا كانت الآثار الجنائية المترتبة على الحكم الجنائي الصادر بعقوبة أصلية جزاء ثانياً على الجريمة.

المطلب الثاني: الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح

إلى جانب وجوب توافر الشروط العامة في المرشح، يشترط المشرع بعض الشروط الخاصة يجب توافرها فيمن يرشح نفسه لتمثيل الشعب في الانتخابات بسبب صفته الوظيفية، ويهدف المشرع من ذلك إلى ضمان حرية الناخب واستقلال النائب.

وعليه، سنتناول في هذا المطلب الشروط الخاصة بالموظف العام للترشيح في فرعين؛ نبين في الفرع الأول مبدأ عدم القابلية للترشيح،[1] وفي الفرع الثاني الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة.

الفرع الأول: مبدأ عدم القابلية للترشيح في التشريع المصري

هناك بعض الوظائف والمناصب العامة لا يتوافق شغلها مع عضوية بعض المجالس النيابية، إما لتعارض المهام والمسئوليات في المكانين، أو لحاجة أي منهما للتفرغ الكامل، فلا يصلح أن يكون في المكانين في آن واحد، أو لحساسية بعض هذه المناصب للدرجة التي لا تقبل التعرض لها أو لشاغلها أثناء مناقشات أو استجوابات المجالس النيابية، أو للرغبة في إبعاد شاغلي بعض هذه المناصب من احتمال استغلالهم هذه المناصب للتأثير على سير الانتخابات أو حيدتها.[2]

وقد حرصت التشريعات المصرية على النص على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشح لعضوية البرلمان مالم يقدموا استقالاتهم، كاستثناء على مبدأ حرية الترشح. وذلك حتى لا يستغل أصحاب هذه الوظائف من العاملين بالدولة نفوذهم الوظيفي للتأثير على إرادة الناخبين

كما لا ينال مما تقدم ما يقال من أن حق الترشح لعضوية مجلس الشعب حق أصيل كفلته المادة (62) من الدستور لكل مواطن تتوافر فيه شروط الترشح، ذلك أن حق الترشح لعضوية مجلس الشعب – شأنه شأن سائر الحقوق العامة – لا يقوم لمجرد توافر شروطه بل يجب لقيامه – كذلك – أن ترتفع موانعه.

ولا ريب في أن إسقاط العضوية لفقد العضو الثقة والاعتبار أو للإخلال بواجبات العضوية يعد مانعاً من موانع الترشح لعضوية مجلس الشعب في ذات الفصل الذي أسقطت العضوية فيه.(قرار المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم 3 لسنة 8 ق بجلسة 1977/3/15 مجموعة أحكام المحكمة ج 2 قاعدة رقم 27 ص 203، مشار إليه لدى د.وليد محمود محمد ندا، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحريات السياسية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2015، ص 393،391).

[1] للمزيد حول مفهوم مبدأ عدم القابلية للترشيح ومبرراته، أنظر المبحث الأول، من الفصل الثالث من هذه الدراسة، ص 146.
[2] أنظر: د.فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي، سلطات الحكم في دستور 1971، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 290.

من ناحية، والبعد بأعضاء هذه الوظائف عن معترك الحياة السياسية نظراً لحساسية هذه الوظائف من ناحية أخرى.[1]

وباستقراء النصوص التي جاء بها المشرع المصري في هذا الشأن نجد أن الموظفين الذين لا يجوز لهم حق الترشح قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم ينقسمون إلى قسمين؛ قسم يجوز لهم الترشح بمجرد تقديم استقالاتهم، وقسم لا يجوز لهم الترشح قبل ترك عملهم بالفعل أي قبول استقالاتهم، وعليه سنبين هذه الفئات على النحو التالي:

أولاً: موظفون يجوز لهم الترشح بمجرد تقديم استقالتهم

هؤلاء الموظفون كما حددهم المشرع المصري هم أعضاء الهيئات القضائية، والمحافظون ونوابهم، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتجاري، وعليه نوضح ذلك فيما يلي:

1- أعضاء الهيئات القضائية

لقد أجمعت القوانين المنظمة للهيئات القضائية صراحةً على حظر اشتغال أعضائها بالعمل السياسي، وأنه لا يجوز لهم الترشح لعضوية المجالس النيابية إلا بعد تقديم استقالاتهم، حيث نصت المادة رقم (73) من قانون السلطة القضائية رقم (46) لسنة 1972 على أنه:" يحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية، ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي، ولا يجوز لهم الترشح لانتخابات مجلس الشعب، أو الهيئات الإقليمية، أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم".[2]

وطبقاً لنص المادة رقم (130) من القانون نفسه تسري أحكام المادة رقم (73) السابق ذكرها على أعضاء النيابة العامة.

كذلك نصت المادة (2/20) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لسنة 1979 على أنه:" وفيما عدا ما نص عليه في هذا الفصل، تسري في شأن أعضاء المحاكم جميع الضمانات والمزايا والحقوق والواجبات المقررة بالنسبة إلى مستشاري محكمة النقض وفقاً لقانون السلطة القضائية".[3]

وتنص المادة رقم (24) من قانون المحكمة الدستورية السابق بيانها على أن: " رئيس وأعضاء هيئة المفوضين غير قابلين للعزل، ولا يجوز نقلهم إلى وظائف أخرى إلا بموافقتهم.

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 68.
[2] أنظر: المادة رقم 73 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972.
[3] أنظر: المادة رقم 2/20 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979.

وتسري في شأن ضماناتهم وحقوقهم وواجباتهم وإحالتهم إلى التقاعد، وأجازاتهم، والمنازعات المتعلقة بترقياتهم ومرتباتهم، ومكافآتهم، ومعاشاتهم هم وسائر المستحقين عنهم الأحكام المقررة بالنسبة لأعضاء المحكمة".[1]

وطبقاً لنص المادة السابقة، فإن الحظر الوارد على مستشاري محكمة النقض وسائر رجال القضاء بعدم جواز ترشيحهم للانتخابات بصفة عامة، يسري على أعضاء المحكمة الدستورية العليا.[2]

كما نصت المادة رقم (95) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972، على أنه: "يحظر على أعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي، ولا يجوز لهم الترشح لانتخابات مجلس الشعب أو الهيئات المحلية إلا بعد تقديم استقالاتهم، وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة مقبولة بمجرد تقديمها".[3]

وتنص المادة رقم (20) مكرر من قانون هيئة قضايا الدولة رقم (75) لسنة 1963م، والمعدلة بالقانون رقم (10) لسنة 1986م على أنه: "يحظر على أعضاء الهيئة الاشتغال بالعمل السياسي، ولا يجوز لهم الترشح لانتخابات مجلس الشعب أو الهيئات الإقليمية أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم".[4]

كذلك نصت المادة رقم (38) مكرر من القانون رقم (117) لسنة 1958م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية على أن: " يحظر على أعضاء النيابة الإدارية الاشتغال بالعمل السياسي، ولا يجوز لهم الترشح لانتخابات مجلس الشعب، أو الهيئات الإقليمية، أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم".[5]

وقد صدر القرار رقم (136) لسنة 1994م بشأن التعليمات الخاصة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الإدارية متضمناً حكم المادة السابقة نفسها، حيث قررت المادة (30) من هذا القرار على أنه: " يحظر على عضو النيابة الاشتغال بالعمل السياسي، ولا يجوز لهم الترشح لانتخابات مجلس الشعب، أو الهيئات الإقليمية، أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم".

وقد تضمن قانون مجلس النواب حرمان أعضاء الهيئات القضائية من ممارسة حق الترشح إلا بعد تقديم استقالاتهم، فنصت المادة رقم (11) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة

---

[1] أنظر: المادة رقم 24 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979.
[2] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 69.
[3] أنظر: المادة رقم 95 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.
[4] أنظر: المادة رقم 20 مكرر من قانون هيئة قضايا الدولة رقم 75 لسنة 1963، المعدلة بالقانون رقم 10 لسنة 1986.
[5] أنظر: المادة 38 مكرر من القانون رقم 117 لسنة 1958، الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية.

2014م على أنه: " مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة، والشرطة، وأعضاء المخابرات العامة، وأعضاء الرقابة الإدارية، لا يجوز قبول أوراق ترشحهم أو ترشح أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية ... قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها".[1]

ويتضح لنا من النصوص السابقة عدم جواز ممارسة أعضاء الهيئات القضائية لحقهم في الترشح للمجالس النيابية إلا بعد تقديم الاستقالة، وأن المشرع المصري كان شديد الحرص على المحافظة على هيبة القضاء واستقلاله وحياديته، والبعد به عن معترك الحياة السياسية وما تتضمنه من سجالات ومناورات لا تليق بمكانة القضاء، ولأنها تجعلهم عرضة للنقد من قبل المعارضين لهم والاشتراك في المناظرات السياسية، وهو ما ينعكس سلباً على هيبة ومكانة القضاء في نفوس المتقاضين.[2]

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا الحظر هو حظر مؤقت على أعضاء الهيئات القضائية، أي بمجرد تقديمهم الاستقالة يرفع عنهم الحظر ويستردون كامل حقهم في الترشح، وحسناً فعل المشرع المصري عندما نص على هذا الحظر لإبعاد أعضاء السلطة القضائية عن الانتقادات والمناورات السياسية أثناء الحملات الانتخابية، وما تتضمنه من وعود وانتقادات للمرشحين من قبل بعضهم البعض، ومن الناخبين أيضاً، وهو ما لا يليق بمكانة وهيبة القضاء.

2- المحافظون ونوابهم

تنص المادة رقم (25) من قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م، والمعدلة بالقانون رقم (26) لسنة 1982م، على أنه: " لا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب، أو بمجلس الشورى، أو بالمجالس الشعبية المحلية".[3]

وبالنظر لهذه المادة، فإنها تحظر على المحافظ الترشح للمجالس النيابية، أما إذا زالت عنه هذه الصفة – صفته كمحافظ – وهي تزول بمجرد تقديم استقالته، فإنه يجوز له ممارسة حقه في الترشح طبقاً لنص المادة (11) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م والتي

---

[1] أنظر: المادة رقم 11 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[2] وتأكيداً لذلك فقد جاء في المذكرة الايضاحية للقانون رقم 96 لسنة 1976م بتعديل بعض أحكام قوانين الهيئات القضائية علة هذا الحظر فقالت: " تأكيداً لاستقلال السلطة القضائية، ونأياً بالقضاء عن الخوض في معترك الحياة السياسية التي تغاير في طبيعتها ما تفرضه الوظيفة القضائية على شاغلها من حيدة تامة وتفرغ لأدائها حظرت القوانين على القضاء الاشتغال بالعمل السياسي ولم تجز لهم الترشح لانتخاب مجلس الشعب أو المجالس الاقليمية أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم". (أنظر: د.محمد عبد الحميد أبو زيد، الوسيط في القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2007م، ص 429).

[3] أنظر: المادة رقم 25 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، والمعدلة بالقانون رقم 26 لسنة 1982.

تنص على أنه: " لا يجوز قبول أوراق ترشحهم أو ترشح ... المحافظين أو نوابهم ...قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها".[1]

ويتضح لنا من هذا النص أنه حتى نائب المحافظ إذا أراد أن يرشح لعضوية هذه المجالس فعليه أولاً تقديم الاستقالة، وحسناً فعل المشرع المصري عندما مد الحضر ليشمل حتى نواب المحافظين، ومما تجدر الإشارة إليه – هنا– أن قانون مجلس الشعب الملغي رقم (38) لسنة 1972م لم يكن يحظر على نواب المحافظين الترشح قبل تقديم استقالاتهم.

3- أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري

طبقاً للمادة رقم (58) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (45) لسنة 1982م،[2] يحظر على أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الترشح لعضوية المجالس النيابية إلا بعد تقديم استقالاتهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة بمجرد تقديمها دون توقف على قبولها من السلطات المختصة، ويسري هذا الحظر على سلك التمثيل التجاري؛ لأن قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي يسري عليهم طبقاً لنص المادة الثانية من قانون إصداره.

وهؤلاء الموظفون لا يجوز لهم الترشح للمجالس النيابية ما داموا في وظائفهم، أما إذا تركوا وظائفهم، فإن هذا الحظر يرفع عنهم، ويستردوا كامل حريتهم في الترشح، سواءً أكان تركهم لعملهم بالاستقالة أو بأي طريق آخر كالإحالة إلى التقاعد والاستيداع،[3] ذلك لأنه بالنسبة لهؤلاء تعتبر الاستقالة مقبولة بمجرد تقديم طلب الاستقالة، فلا يتوقف الأمر على القرار الصادر في هذا الطلب، وعلى ذلك، فمن بين الأوراق والمستندات التي يتعين على هؤلاء إرفاقها بطلب الترشح، صورة من طلب الاستقالة المقدم منهم إلى جهات عملهم.[4]

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد ما ذهب إليه المشرع المصري بشأن حظر الترشح لهذه الفئات، نظراً لحساسية الوظائف التي يشغلونها، وعلاقتها المباشر بالحكومة، وإمكانية تأثيرهم على إرادة الناخبين في اختيار ممثليهم،[5] بحكم ما يتمتعون به من سلطة ونفوذ، وذلك حفاظاً على نزاهة الوظيفة العامة.

---

[1] أنظر: المادة رقم 11 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.
[2] أنظر: المادة رقم 58 من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم 45 لسنة 1982.
[3] د.صبرى جلبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 467.
[4] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 104.
[5] أ.د.اسماعيل صعصاع البديري، أمين رحيم حميد، مرجع سابق، ص 180.

ثانيا: موظفون لا يجوز لهم الترشح إلا بعد قبول استقالاتهم

وهؤلاء كما حددهم المشرع المصري هم؛ رجال القوات المسلحة، والشرطة وأعضاء المخابرات، وأعضاء الرقابة الإدارية، ومفاد ذلك أنه لا يكفي بالنسبة لهؤلاء تقديم الاستقالة، وإنما يتعين صدور قرار بقبولها، وأن تتضمن أوراق ترشيحهم التي يتقدمون بها ما يثبت تقديم استقالتهم، وما يفيد قبولها فعلاً.[1]

وعليه، نوضح ذلك تفصيلاً فيما يلي:

1- رجال القوات المسلحة والشرطة

تضمنت المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014م، إعفاء ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسة والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة، من مباشرة الحقوق السياسية.[2]

كما تضمنت المادة رقم (11) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م عدم جواز قبول أوراق الترشح لرجال القوات المسلحة والشرطة إلا بعد تقديم استقالاتهم، كما أشارت إلى إعمال القواعد المنظمة لاستقالاتهم في قوانينهم الخاصة،[3] والتي تقضي هذه القواعد بأن استقالاتهم لا تكون مقبولة إلا إذا صدر قرار من السلطة المختصة بقبولها، فقد نصت المادة (85) من القانون رقم (106) لسنة 1964م في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط الشرطة والمساعدين وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة على أنه: " لا يجوز للعسكري أن ينتمي إلى حزب سياسي أو يشترك في تنظيم جماعات حزبية أو دعايات انتخابية إلا إذا استقال وقبلت استقالته أو فصل من الخدمة".[4]

وبناءً على ذلك، فإنه يحظر على أفراد القوات المسلحة والشرطة، سواءً أكانوا من الذكور أم الإناث أن يقحموا أنفسهم في المجالات السياسية على حساب وظائفهم الحساسة، التي تتأثر بدون شك من الانخراط في محيط السياسة.[5]

---

[1] أنظر: د.فتحي فكرى، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص 164، ود.جورجي شفيق سارى، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 101.

[2] أنظر: المادة رقم 1 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

[3] أنظر: المادة رقم 11 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[4] أنظر: المادة 85 من القانون رقم 106 لسنة 1964، بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط الشرطة والمساعدين وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة.

[5] د.محمد عبد الحميد أبو زيد، الوسيط في القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2007، ص 429.

2- أعضاء المخابرات العامة

نصت المادة رقم (47) من القرار رقم (100) لسنة 1971م بإصدار قانون المخابرات العامة على أنه: " يحظر على أفراد المخابرات العامة الانتماء إلى أي تنظيم سياسي أو الاشتراك في الدعاية الانتخابية أو التقدم للانتخابات العامة، ويعتبر مستقيلاً من وظيفته كل من يرشح نفسه للانتخابات من تاريخ ترشيحه، ويجب أن تتضمن أوراق ترشيح أعضاء المخابرات العامة شهادة رسمية تفيد قبول الاستقالة"، كما نصت على هذا الحظر أيضاً المادة رقم (11) من قانون مجلس النواب الحالي.[1]

وحسناً فعل المشرع المصري عندما شمل بالحضر أعضاء المخابرات العامة، لما لهذه الفئة من الموظفين من نفوذ وتأثير في المجتمع على الناخبين، وخصوصاً في الدول التي لا تتمتع بقدرٍ كافٍ من الحرية والديمقراطية والشفافية، حيث تستطيع السلطة التنفيذية من خلال أجهزتها الأمنية توجيه إرادة الناخبين نحو التصويت لمرشحين أو أحزاب معينة، أو تهديدهم بعدم التصويت لمرشحين أو أحزاب أخرى، مما يؤثر على حقيقة الإرادة الشعبية.

3- أعضاء الرقابة الإدارية

لم يرد نص خاص في قانون الرقابة الإدارية يحظر على أعضائها الترشح للمجالس النيابية قبل تقديم استقالاتهم، ولكن تم الحظر بموجب القانون الملغي رقم (38) لعام 1972م بشأن مجلس الشعب في المادة رقم (39) منه، حيث حظرت على هؤلاء ممارسة حقهم في الترشح قبل تقديم استقالاتهم، ويجب أن تتضمن أوراق التقدم للترشيح شهادة تفيد قبول الاستقالة، إذ لا يكفي مجرد تقديمها.[2]

وقد أكدت على هذا الحظر أيضاً المادة رقم (11) من قانون مجلس النواب الحالي رقم (46) لسنة 2014م حيث نصت على أنه: " مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية، لا يجوز قبول أوراق ترشحهم أو ترشح أعضاء الجهات، أو الهيئات القضائية ... أو الأجهزة الرقابية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم، أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها".[3]

---

[1] للمزيد يراجع في ذلك: د.سبهان عبد الله يونس الحمادي، مرجع سابق، ص 322.
[2] أنظر: د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 73.
[3] أنظر: المادة رقم 11 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

فهذه الفئات الوظيفية يسري عليها حظر الترشح للمجالس النيابية ما داموا في وظائفهم، فإذا تركوها استردوا حقهم في الترشح، مع مراعاة أنه في حالة ترك وظائفهم بالاستقالة لابد أن يصدر قرار بقبولها من السلطة المختصة، ولكن قد يحدث في التطبيق العملي أن يتقدم أحد شاغلي هذه الوظائف بأوراق ترشيحه، فيما عدا قرار قبول استقالته، نظراً لكونه ما زال محل بحث السلطة المختصة، ففي هذه الحالة يقبل طلب ترشيحه مبدئياً، ويعلق قبوله النهائي لحين إحضار قرار قبول الاستقالة على أنه يتعين تقديم قرار قبول الاستقالة قبل انتهاء الميعاد المحدد لتقديم طلبات الترشح.[1]

أما إذا صدر قرار قبول الاستقالة بعد انتهاء ميعاد تقديم طلبات الترشح، فإنه ينظر إلى طبيعة ميعاد تلقي الطلبات، فإذا كان من المواعيد التنظيمية، فإنه يجوز قبول استكمال أوراقه بتقديم قرار قبول الاستقالة حتى بعد انتهاء الموعد المحدد لقبول الأوراق، أما إذا كان هذا الميعاد من المواعيد الآمرة، فإنه يرفض طلب ترشيحه بمجرد انتهاء الميعاد المحدد لتقديم أوراق الترشح دون استكمالها، وفي هذه الحالة يعود الموظف إلى وظيفته بعد تقديم طلب بسحب استقالته.[2]

ويرى جانب من الفقه أن هذا الحظر يتماشى مع التقاليد الديمقراطية بل هو في حقيقته حماية أكيدة للديمقراطية، إذ ليس مع المفروض أن يخوض غمار المعركة السياسية رجال صلب عملهم حمل السلاح وحماية الوطن، أو رجال عدالة أساس عملهم عدم التفرقة وإرساء قواعد الحق والعدل، إذ كيف يتسنى لهم هذا إن ناصروا فكراً أو برنامجاً سياسياً ثم تولوا الدفاع عنه.[3]

ومن جانب الباحث، فإنه لا يتفق مع المشرع المصري في التوسع كثيراً في تحديد الفئات التي يجب عليها تقديم استقالاتها كشرط لقبول أوراق ترشحها، إذ لا نرى أن أعضاء الرقابة الإدارية لهم نفوذ وتأثير على إرادة الناخبين بقدر ما يمكن أن يكون لهم من نفوذ وتأثير على المسئولين والوزراء في الحكومة، لأن طبيعة عملهم واختصاصهم هو التدقيق والرقابة على أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة، بالتالي نجد أنه من التعسف أن يُطلب منهم تقديم استقالاتهم كشرط لقبول أوراق ترشحهم، لعدم تحقق الحِكمة التي أرادها المشرع وهي حماية إرادة الناخب والوظيفة العامة، ونعتقد أنه من الأفضل بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين أن تعطى إجازة رسمية لممارسة حقها في الترشح، وفي حال عدم الفوز بإمكانها الرجوع إلى وظائفها، وذلك تشجيعاً لهم على ممارسة حقهم في الترشح دون الخوف من فقدان وظائفهم.

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 101،102.

[2] أنظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 101،102، ود.صبري جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 470،471.

[3] د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، مرجع سابق، ص 175، ود.طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 133.

هذا بالنسبة لمبدأ عدم القابلية للترشيح لمجلس النواب، أما بالنسبة لتطبيق هذا المبدأ على الترشح للمجالس الشعبية المحلية في مصر، فنبينه على النحو التالي:[1]

لقد حظر قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م والمعدل بالقانون رقم (50) لسنة 1981 في المادة رقم (75) منه على بعض الموظفين الترشح للمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم، وهؤلاء هم؛ أعضاء الهيئات القضائية، ورجال القوات المسلحة والشرطة، وأعضاء المخابرات العامة، وأعضاء الرقابة الإدارية، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتجاري، وذلك بنفس الأحكام السابق تفصيلها عنهم في شأن الترشح لمجلس الشعب.[2]

كما وسعت هذه المادة من نطاق حظر الترشح للمجالس المحلية، فأدخلت في الحظر فئات وظيفية أخرى بشروط معينة، حيث نصت على أنه: " لا يجوز لأفراد القوات المسلحة والشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم".

كما لا يجوز للعمد، أو المشايخ، أو رؤساء الوحدات المحلية، أو مديري المصالح، أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشح لعضوية المجالس الشعبية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها.

والجدير بالذكر –هنا– أن المشرع يكتفي بالنسبة للعمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديري المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية مجرد تقديم الاستقالة حتى ولو لم تكن قد قبلت بعد، بينما اشترط لرجال القوات المسلحة والشرطة ضرورة مراعاة الأحكام المنظمة للاستقالة في هذه القوانين الخاصة، أي ينبغي أن تقبل استقالة من يريد الترشح من هؤلاء.[3] أما إذا كان نطاق ترشيح العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديرو المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية، لمجالس ووحدات محلية لا تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم، فلا يلزم تقديم الاستقالة، ولا يسري عليهم هذا الحظر.[4]

وحسناً فعل المشرع المصري عندما حظر على بعض هذه الفئات من الموظفين ترشيح أنفسها في الدوائر الانتخابية نفسها التي تدخل ضمن نطاق وظائفهم، حتى تتحقق الحكمة التي

---

[1] يراجع في ذلك: د.محمد فرغلي محمد على، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص 550،553. ود.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 471،475.

[2] أنظر المادة 75 من القانون رقم 50 لسنة 1981، المعدِل للقانون رقم 43 لسنة 1979، للإدارة المحلية.

[3] د.محمد فرغلي محمد على، مرجع سابق، ص 553.

[4] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 472.

أرادها المشرع، وهي الحفاظ على نزاهة واستقلال هذه الوظائف، وعدم استغلال شاغليها لنفوذهم الوظيفي للتأثير على إرادة الناخبين، ومن جانب الباحث يرى أنه كان الأفضل لو أن المشرع أيضاً أشترط مرور فترة كافية من الزمن على تركهم لوظائفهم بالاستقالة لا يجوز له خلالها الترشح لعضوية مجالس هذه الوحدات التي تدخل في نطاق وظائفهم، حتى يضمن انتفاء نفوذهم.

الفرع الثاني: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة

تناولنا فيما سبق بالتفصيل لمبدأ التفرغ ومبرراته، وعليه سنتناول في هذا الفرع تطبيق هذا المبدأ في التشريع المصري من خلال بيان مدى جواز الجمع بين العضوية في المجالس المنتخبة النيابية والمحلية والوظيفة العامة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين العضوية النيابية

نصت المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014م على أنه: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما.

وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذُكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين مالم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين".[1]

وعليه، سنبين فيما يلي بالتفصيل الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين العضوية النيابية:

1- الجمع بين العضوية في الحكومة وعضوية مجلس النواب

يتضح لنا من النص السابق أن المشرع المصري قد جعل الحظر مطلقاً فيما يتعلق بالجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، وهو ما أكدت عليه المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب المصري. ويفهم من ذلك أن كون الشخص عضواً في الحكومة يعد مانعاً له من ترشيح نفسه لانتخابات مجلس النواب، بل لا يجوز قبول أوراق ترشحه قبل تقديم الاستقالة، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها، وهو ما أكدته المادة رقم (11) من قانون مجلس النواب.

---

[1] أنظر: المادة رقم 45 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

كما أنه في المقابل لا يجوز لعضو مجلس النواب أن يعين في الحكومة، وهو ما أكدته المادة رقم (164) من الدستور المصري للعام 2014م بالقول: " ... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين".[1]

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع المصري لم يكن يمنع وفقاً لقانون مجلس الشعب الملغي رقم (38) لسنة 1972م الوزراء من أن يترشحوا ويكونوا أعضاءً في البرلمان إلى جانب احتفاظهم بعضوية الحكومة، ويرى جانب من الفقه[2] أن السماح للوزراء بأن يكونوا أعضاءً في المجلس، هو تقليد برلماني ينظر إليه على أنه تطبيق لقواعد النظام البرلماني التي تقضي باختيار الوزراء من بين أعضاء حزب الأغلبية.

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد مسلك المشرع المصري الحالي عندما شمل بالحظر الوزراء لما لهم من نفوذ مباشر على إرادة الناخبين، وخصوصاً وزير الداخلية ووزير العدل فهما من يشرف على العملية الانتخابية، فمن غير المقبول منطقياً أن يكون الوزير الذي يرشح نفسه هو من يشرف على العملية الانتخابية في ذات الوقت.

2- العضوية في المجالس المحلية

طبقاً لنص المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014م التي نصت على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، ..."،[3] فإنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس المحلية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس المحلية مع منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما، وذلك لصعوبة قيام الشخص الواحد بمهام الوظيفتين في وقت واحد.

وبالرجوع إلى الأحكام الخاصة بالترشح التي نصت عليها المادة رقم (11) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م نجد أن أعضاء المجالس المحلية ليست من الفئات التي اشترط عليها المشرع عدم جواز قبول أوراق ترشحهم قبل تقديم استقالاتهم كما نص صراحة بالنسبة

---

[1] أنظر: المادة رقم 164 من الدستور المصري لسنة 2014.
[2] يراجع في ذلك: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 292.
[3] أنظر: المادة رقم 45 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

لبعض الفئات، وبالتالي لا يوجد ما يمنع عضو المجالس المحلية من أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا أنه لن يستطيع الجمع بين العضويتين، لأن المشرع المصري جعل هذا الحظر مطلقاً.

ويؤيد جانب من الفقه مسلك المشرع المصري بشأن حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس المحلية، لأن العضوية البرلمانية تستأهل من صاحبها تفرغاً كاملاً ولا يجب إثقالها بأعباء عضوية مجلس شعبي محلي من شأنها أن تفرض على البرلماني اهتمامات أخرى، وذلك بحكم اتصاله المباشر بالنطاق المحلي، كما أن السماح بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس المحلية يضعف الدور الإشرافي المنوط بمجلس النواب أساساً طبقاً لنص الدستور.[1]

3- المحافظون ونوابهم

نصت المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014م على أنه: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، ... أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما".[2]

ويؤيد جانب من الفقه هذا المسلك من المشرع، إلا أنه يرى أن النص هنا على عدم الجمع بين منصب المحافظ والعضوية البرلمانية لا جدوى منه، لأن المحافظ يعتبر من الموظفين الذين لا يجوز لهم الترشح للمجالس النيابية إلا بعد تقديم استقالته من وظيفته طبقاً للقانون.[3]

كما يؤيد جانب آخر من الفقه[4] عدم السماح للمحافظ بالجمع بين وظيفته وعضوية البرلمان، لأن طبيعة وظيفة المحافظ تلزمه بالتواجد المستمر في مقر عمله، لذا يصدق عليه ما قيل في شأن وظائف العمد والمشايخ، ... أضف إلى ذلك، فإن المحافظ هو المنفذ لسياسة الحكومة، ويغلب على منصبه الطابع السياسي فكيف يقوم بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال البرلمان؟

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد مسلك المشرع المصري بالنسبة لحظر ترشيح المحافظين قبل تقديم استقالاتهم، لأن المحافظ عادةً ما يكون هو حلقة الوصل المباشرة بين الحكومة والمواطنين، ويتفقد احتياجاتهم الأمنية والاجتماعية والخدمية، ويسعى لإيصالها للجهات المعنية في الحكومة،

---

[1] د.ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص 21.
[2] أنظر: المادة رقم 45 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.
[3] د.صبري جلبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 496.
[4] يراجع في ذلك: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 292.

ومن أجل إبعاد الشبهة عن هذه الوظيفة وعدم السماح باستغلالها لتحقيق مصالح شخصية، لابد من حظر الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية، بل من الأفضل أيضاً لو أن المشرع اشترط مرور فترة من الزمن من بعد استقالة المحافظ حتى يستطيع أن يرشح نفسه في الدائرة الانتخابية التي كان فيها مقر عمله، حتى نضمن عدم تأثيره على إرادة الناخبين.

4- رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها

نصت المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014م على أنه: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، ... أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما".[1]

وقد نصت المادة رقم (216) من الدستور المصري للعام 2014م على أن: " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانوني، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال.

يُعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة في القانون، ويُحظر عليهم ما يحظر على الوزراء".[2]

وبالتالي لا يجوز لرؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو أعضائها أن يجمعوا بين وظائفهم وعضوية مجلس النواب، فتتحقق بذلك الغاية التي أرادها المشرع من إعطاء تلك الأجهزة الشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، لقيام هذه الأجهزة بالدور المطلوب منها إلى جانب باقي السلطات والمؤسسات في الدولة، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية.

5- العمد والمشايخ

حظر المشرع المصري صراحةً وبصفة مطلقة الجمع بين عضوية مجلس النواب ووظيفة العمد أو المشايخ، وذلك بموجب المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014م التي نصت على أنه: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ... أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما".

---

[1] أنظر: المادة رقم 45 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[2] أنظر: المادة رقم 216 من الدستور المصري لسنة 2014.

كما تنص ذات المادة رقم (45) آنفة الذكر على أنه: " ... وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذُكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين مالم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين".[1]

ويرى رأي من الفقه، أن منح المشايخ فرصة الترشح والجمع بين العضوية البرلمانية ووظيفة العمدة أو الشيخ تزيد من ترابطهم واتصالهم بمجتمعهم بالشكل الذي يؤدي إلى حسن أداء وظائفهم دون إخلال بمقتضاها أو بمقتضيات العضوية البرلمانية.[2]

بينما يرى جانب آخر من الفقه[3] أن الرأي السابق محل نظر، وأن مسلك المشرع في ذلك جاء صائباً، واستند إلى الحجج الآتية:

- إن العمدة وشيخ البلد يقومان بوظيفة أمنية واجتماعية في الوقت نفسه، وذلك يستلزم تواجدهما بصفة مستمرة في محل عملهما للقيام بمهام وظائفهما.
- إن هذه الفئة من الموظفين (العمد والمشايخ) يعتبر موظفاً عاماً يمثل السلطة المركزية في القرية، وأنهم أصحاب نفوذ في دوائرهم، فإتاحة الفرصة لهم بالجمع بين وظائفهم والعضوية يؤثر على إرادة الناخبين في اختيارهم، ويجعل هذه الإرادة معيبة نظراً لتأثيرهم الكبير على الناخبين.
- بعد تعديل قانون العمد والمشايخ سنة 1994م وإحلال التعيين بدلاً من الانتخاب، حيث أصبحت هذه الوظائف يتم شغلها بالتعيين من قبل الإدارة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى، مما يترتب على ذلك من شدة ارتباطهم بالسلطة التنفيذية، والتي بالطبع سوف يحرصون على التصويت لصالحها حفاظاً على مناصبهم ورغبة في التجديد، مما ينتفي معه استقلال النائب في مواجهة الحكومة، وضرورة أن يكون رأيه معبراً عن إرادة الناخبين لا عن إرادة الإدارة.

---

[1] أنظر: المادة رقم 45 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[2] راجع: د.طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 219. حيث يقول أنه: " مع تزايد التدخل الأمني على مستوى الإدارة الحكومية، جعل من دور العمدة أو الشيخ أقرب إلى الدور الاجتماعي منه إلى الدور الحكومي والإداري في ظل مفاهيم الحياة الريفية المصرية التي تميل إلى احترام الكبار سواء في السن أو المكانة، والاتجاه إلى التعاون معهم وهذا في رأينا عصب النجاح لدور العمدة والشيخ في الحفاظ على الأمن ... وأن منحهم فرصة الترشح يزيد من ترابطهم واتصالهم بالمجتمع".

[3] يراجع في ذلك: د.السيد عبد الحميد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص 290،291، ود.علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص 104،105، ود.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 490.

6- أعضاء لجان العمد والمشايخ

نصت المادة رقم (45) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية لجان العمد والمشايخ، فنصت على أنه: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ... أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما".[1]

وقد برر البعض مسلك المشرع في عدم جواز الجمع في هذه الحالة، بأن أعضاء هذه اللجان لهم دور هام في تعيين وتأديب العمد والمشايخ، وأن وجود أعضاء مجلس الشعب فيها سيجعل منهم عنصراً أقوى مما ينبغي.[2]

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أنه لا داعي للنص على عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية هذه اللجان، لأن أعضاء هذه اللجان محظور عليهم أصلاً الترشح لعضوية المجالس النيابية قبل تركهم وظائفهم، وبالطبع إذا ترك هؤلاء وظائفهم فإنهم يفقدون عضويتهم في لجان العمد والمشايخ، لأن المادة رقم (14) من قانون العمد والمشايخ تحدد صفات أو وظائف وليس أشخاص بذواتهم،[3] وبالتالي فلا داعي للنص على حظر هذا الجمع هنا.[4]

ثانياً: الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين العضوية النيابية

أوضحنا فيما سبق عن الموظفين الذين لا يجوز لهم الترشح للمجالس النيابية ما لم يتركوا وظائفهم، وكذلك الموظفين الذين لا يجوز لهم الجمع بين وظائفهم والعضوية النيابية، وعليه سنبين – هنا- حال الموظفين الذين يجوز لهم وفقاً للتشريع المصري الجمع بين وظائفهم والعضوية النيابية مع التفرغ لممارسة مهام العضوية النيابية، وذلك على النحو التالي:

لقد أقر الدستور المصري الملغي للعام 1971م مبدأ الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية النيابية مع التفرغ لممارسة العضوية النيابية، وقد نصت المادة (89) من دستور 1971م على

---

[1] أنظر: المادة رقم 45 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

[2] د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، طبعة 1996، ص 555، مشار إليه لدى د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 291.

[3] تنص المادة رقم 14 من قانون العمد والمشايخ رقم 58 لسنة 1978 على أنه: تكون في كل مديرية أمن لجنة تسمى لجنة العمد والمشايخ تختص بالنظر في مسائل العمد والمشايخ وما يتعلق بهم، وتشكل من:

1. مدير الأمن (رئيساً)
2. رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى (عضواً)
3. مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية (عضواً)
4. مفتش مباحث أمن الدولة (عضواً)
5. أقدم اثنين من عمد قرى المركز الذي تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة (عضواً)

[4] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 493،494.

أنه: " يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون، يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام هذا القانون". وذلك على عكس الدساتير السابقة عليه، والتي كانت تحظر الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة.[1]

كما أكد هذا المبدأ الدستور المصري الحالي للعام 2014م، حيث نص في المادة (103) منه على أنه: " يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويُحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون".[2]

وقد نصت المادة (31) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أنه: " إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة، ويكون لعضو مجلس النواب في هذه الحالة أن يتقاضى راتبه الذي كان يتقاضاه من عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها وذلك طوال مدة عضويته، ولا يجوز أثناء مدة عضويته بمجلس النواب أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله، وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه عضو مجلس النواب من مبالغ تطبيقاً لأحكام هذه المادة مضافاً إليها المبالغ المنصوص عليها في المادة (34) من هذا القانون على الحد الأقصى للدخول المقرر قانوناً".[3]

كما نصت المادة (11) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أنه: "... ويعتبر ... وكذلك العاملون في الجهاز الإداري للدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال في إجازة مدفوعة الأجر من تاريخ تقديم أوراق ترشحهم حتى انتهاء الانتخابات العامة".[4]

وبناءً على النصوص السابقة أصبح المبدأ العام في ظل دستور 2014م، هو حرية الموظف العام في الترشح للبرلمان، وفي حالة فوزه في الانتخابات يتفرغ للعضوية ويحتفظ له بوظيفته مع تمتعه بما ترتبه من مزايا وحقوق، مع إمكانية العودة إليها بعد انتهاء فترة عضويته.

وعلى ذلك فكل الموظفين فيما عدا السابق ذكرهم ممن لا يجوز لهم ممارسة حق الترشح قبل تركهم وظائفهم، والذين لا يجوز لهم الجمع بين العضوية النيابية ووظائفهم، ينطبق عليهم هذا المبدأ العام الذي يقضي بجواز الجمع مع التفرغ لممارسة مهام العضوية النيابية.[1]

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 108.
[2] أنظر: المادة رقم 103 من دستور سنة 2014.
[3] أنظر: المادة رقم 31 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.
[4] أنظر: المادة رقم 11 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.

وقد ذهب بعض الفقه[2] إلى تأييد مسلك المشرع المصري في تبني مبدأ الجمع مع التفرغ باعتباره اتجاهاً صائباً؛ لأن ذلك يشجع الموظفين على ممارسة العمل السياسي دون خوف من فقدان وظائفهم، كما أنه يثري العمل البرلماني، ويزيد من قوته وموضوعيته في مناقشة القضايا، وإبداء الآراء والمقترحات نظراً لما يتمتع به الموظف – في الغالب – من ثقافة ودراية بمشاكل المواطنين نظراً للعلاقة المباشرة بينهم، بالإضافة إلى أنهم يمثلون قطاعاً كبيراً من الشعب. وأن النص على عدم جواز الجمع مطلقاً فيه حرماناً لهم من ممارسة العمل البرلماني، وهذا التفرغ يعطي للنائب الاستقلالية في ممارسة عمله البرلماني، بتكريس كل الجهد والوقت لممارسة مهام العضوية؛ لأنه إذا كان الموظف أثناء ممارسته لوظيفته العامة يؤدي خدمة عامة، فإنه عندما يصبح نائباً بالبرلمان يكون ممثلاً للشعب مما يستدعي معه التفرغ لهذا العمل الهام.

كما أن السماح للموظف بالاحتفاظ بوظيفته يجعله يؤدي عمله بالبرلمان دون خوف أو تردد من خشية فقده وظيفته التي سمحت له النصوص الدستورية بالاحتفاظ بها، وقد كفلت له النصوص الدستورية والقانونية من الضمانات ما يجعله مستقلاً في وكالته.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع المصري وفقاً لقانون مجلس الشعب الملغي رقم (38) لسنة 1972م، كان يأخذ بنظام جواز الجمع دون التفرغ لبعض الموظفين، حيث نصت المادة (27) من قانون مجلس الشعب الملغي على أنه: " مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادتين (33) ، (34) يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة أن يستثني من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه:

(1) مديرو الجامعات ووكلاؤها، وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً.
(2) رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
(3) الشاغلون لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها".[3]

وبالنظر إلى هذه المادة نجد أن المشرع كان قد استثنى من مبدأ الجمع مع التفرغ الفئات الوظيفية المبينة في هذه المادة، ونظراً لأن هذا الجمع مع عدم اشتراط التفرغ يعد استثناءً، فقد

---

[1] د.صبرى جلبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 503.
[2] د.علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص 110،111. ود.طارق الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 130،131.
[3] أنظر: المادة رقم 27 من قانون مجلس الشعب الملغي رقم 38 لسنة 1972.

أحاطه المشرع ببعض الضوابط والضمانات لإمكانية تطبيقه، وهذه الضوابط تتمثل في أن يكون الاستثناء بناءً على طلب مكتب مجلس الشعب، وأن تقدير الاستثناء يكون لمجلس الشعب نفسه، ولابد أن يستند الاستثناء إلى اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، كما أن الاستثناء قد يكون كل الوقت أو بعض الوقت.

وبالرغم من هذه الضوابط، إلا أن بعض الفقه[1] انتقد وبشدة المشرع المصري في شأن التوسع كثيراً في الفئات المستثناة من قاعدة الجمع من التفرغ، بما يمثل اعتداءً صارخاً على مبدأ استقلال النائب، وهو ما حدا بالمشرع المصري إلى التخلي عن هذا المبدأ في قانون مجلس النواب الحالي بالنسبة لكل هذه الفئات المذكورة، مستندين إلى الحجج الآتية:

- إذا كان هذا الاستثناء مستساغاً بالنسبة للفئات الوظيفية المذكورة في البند الأول، مع التحفظ على القادة منهم، والخاص برؤساء الجامعات ونوابهم، وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات ونظرائهم في المراكز البحثية، لأن شرط المصلحة العامة متحقق في ناحيتهم، لأنه إذا تم السماح لهذه الفئة بممارسة العضوية البرلمانية مع تطبيق قاعدة التفرغ، فسوف نحرم الحقل العلمي دعامة من أهم دعائمه بل وأساسه في الجملة، وهم أعضاء هيئات التدريس فوجودهم في مجال تخصصهم إثراء للنهضة العلمية في البلد، وتدعيم الحقل العلمي، حتى لا تنقطع أبحاثهم ويتخلفون عن مسايرة كل جديد في مجال تخصصهم، وينهمكون في معترك الحياة السياسية.
- كما أن جواز الجمع بدون تفرغ بالنسبة لهم يثري الحياة النيابية بما يطرحونه من أسئلة واستجوابات وإبداء آراء ومناقشات تجمع بين الناحيتين العلمية والثقافة الوطنية المتعلقة بقضايا الشعب وهمومه. فهم أقدر الفئات في التعبير عن مشاكل الشعب وطموحاته بحكم خبراتهم العلمية، واتصالهم بكل جديد في العالم من حولهم.
- إن هذه الفئة تتمتع بقدر لا بأس به من الاستقلال في ممارسة وظائفها مما ينفي عنها شبهة عدم الاستقلال في ممارسة مهام العضوية البرلمانية، وذلك لأنهم يخضعون في كثير من أمورهم الوظيفية إلى قانونهم الخاص الذي مازال يتمتع ببعض الاستقلال رغم التعديلات التي أدخلت عليه. أما ما يقال عن صعوبة الجمع بين وظيفة عضو هيئة التدريس بالجامعات ومهام العضوية البرلمانية، فذلك مرجعه إلى صاحب الشأن تحت إشراف الإدارة التي يتبعها.

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص 125،126.، ود.صبري جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 505،506.

- أما بالنسبة لرؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، فإنه ليس هناك من ضرورة تستدعي النص على هذا الاستثناء فهؤلاء يشغلون قمة السلم الوظيفي. مما تتعارض معه مهام وظائفهم التي تتطلب المراقبة والإشراف المستمر على أعضاء الهيئات التي يرأسونها، مع مهام العضوية البرلمانية، ومن ناحية أخرى، فإذا كانوا لا يتطلعون إلى ميزة وظيفية كالترقية مثلاً، فهم بالطبع يتطلعون إلى الحفاظ على وظائفهم، وأن هذه الوظائف تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إنهاء خدمات شاغليها وتعيينهم، وهذا بلاشك يؤثر على استقلالهم البرلماني.

ومن جانب الباحث، فإنه لا يتفق مع ما ذهب إليه المشرع المصري في قانون مجلس النواب الحالي رقم (46) لسنة 2014م بشأن التراجع عن قاعدة الجمع مع عدم التفرغ لبعض الوظائف العامة، كما كان عليه الوضع سابقاً في ظل قانون مجلس الشعب رقم (38) لسنة 1972م، ونرى أهمية إعادة هذا الاستثناء بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات ونظرائهم في المراكز البحثية، لاعتبارات كثيرة تقتضيها المصلحة العامة تمَّ الإشارة إليها آنفاً، وإن كنا نتفق مع النقد الموجه للمشرع المصري بشأن التوسع كثيراً في تحديد الفئات المستثناة، مما كان يتطلب تضييق هذه الفئات وفقاً لمقتضيات الاستثناء وليس إلغاؤه بشكل كامل.

وفيما يتعلق بحق الموظف العام في الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، فإنه إلى جانب توافر الشروط العامة والخاصة السابق بيانها لبعض الفئات، فإن الوضع مختلف هنا عما هو مطبق في مجلس النواب ومجلس الشورى من اشتراط التفرغ للعضوية، أي أن الموظف يستطيع أن يجمع بين الوظيفة العامة والعضوية في المجالس المحلية الشعبية بجميع مستوياتها.[1]

وهناك بعض الوظائف يحظر على شاغليها الترشح لعضوية المجالس المحلية قبل تقديم استقالتهم، وتشمل هذه الوظائف التي ورد النص عليها في المادة 2/75 من قانون الإدارة المحلية، أعضاء القوات المسلحة، وأفراد الشرطة، وأعضاء الهيئات القضائية، مع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة، وهذا يعني أنه ينبغي أن تقبل استقالة من يبغي الترشح من هؤلاء.[2]

ويتسع نطاق حظر الترشح للمجالس المحلية فيشمل بجانب الفئات المحظور عليها الترشح السابق بيانها، فئات أخرى يطلق عليها الطوائف المحلية،[3] وهذه الفئات هي العمد والمشايخ، ورؤساء الأجهزة التنفيذية، فيجب على هؤلاء جميعاً تقديم استقالاتهم في حالة الترشح لعضوية

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 136.
[2] د.محمد فرغلي محمد علي، مرجع سابق، ص 553.
[3] د.عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، مرجع سابق، ص 35.

المجالس الشعبية المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم، وشرط تقدم الاستقالة هنا يكون لازماً فقط في حالة ما إذا أراد أي منهم الترشح في نطاق الوحدة المحلية التي يعمل بها.[1]وبالترتيب على ذلك إذا كان الترشح لعضوية لمجالس وحدات محلية لا تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم فلا يسري عليهم الحظر.[2] ويرى جانب من الفقه أن شرط الاستقالة في هذا الفرض غير لازم، مثال ذلك أن العمدة إذا أراد الترشح لعضوية المجلس الشعبي المحلي لقريته يتعين عليه تقديم استقالته، ولكنه إذا أراد الترشح لعضوية المجلس الشعبي المحلي للمركز أو المحافظة، فإنه لا يلزم لقبول ترشيحه أن يقدم استقالته.[3]

المبحث الثالث: ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح في فرنسا

من أهم المبادئ الدستورية التي تحرص الدول على إرسائها ووضعها موضع التطبيق والالتزام بتحقيق مضمونها في انتخاباتها العامة مبدأ حرية الترشح، وهو مبدأ يتم بمقتضاه فتح باب الترشح على مصراعيه وعلى أساس من المساواة أمام كل المواطنين الذين يرغبون في الحصول على أصوات الناخبين للفوز بعضوية البرلمان، أو الوصول إلى مقعد الرئاسة.[4]

إلا أن ذلك لا يعني أن يخلو حق الترشح من شروط قانونية تنظمه، فالاقتراع العام ذاته نظمه القانون بعدد من الشروط التي تتفق مع مضمونه، وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول في المطلب الأول الشروط العامة لحق الترشح، ونخصص المطلب الثاني للشروط الخاصة بالموظف العام للترشيح.

المطلب الأول: الشروط العامة للترشيح

درجت القوانين الانتخابية على تحديد شروط عامة يجب توافرها فيمن يرشح نفسه ليمثل الشعب في الانتخابات المختلفة، تهدف إلى التأكد من أن المرشح قادر وبشكلٍ كافٍ على ممارسة أعمال الوكالة التي يسعى إليها. وعليه سنتناول في هذا المطلب هذه الشروط العامة في التشريع الفرنسي في خمسة فروع؛ نبين في الفرع الأول الجنسية، وفي الفرع الثاني السن، وفي الفرع الثالث القيد في جداول الانتخاب، وفي الفرع الرابع الأهلية الأدبية، ونخصص الفرع الخامس للأهلية العقلية، وذلك على النحو التالي:

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 137.
[2] د.محمد فرغلي محمد علي، مرجع سابق، ص 553.
[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 137.
[4] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 358.

الفرع الأول: الجنسية

أشرنا فيما سبق إلى أنه تكاد تجمع كل الدول على أن الترشح يمارسه شعب الدولة فقط، أي المواطنون الذين يحملون جنسيتها. وهذا شرط بديهي، فالحقوق السياسية – وأهمها حق الانتخاب والترشح – لا يجب أن يتمتع بها ويمارسها إلا من يرتبط بالوطن وبالأرض ارتباطاً قوياً، يجعله يهتم بأمورها، ويحرص على مصالحها ويؤهله لأن يشارك فيما يخصها من مسائل عامة.[1] ويطبق هذا الشرط في تولي كافة الوظائف العامة إلا في حالات استثنائية ضيقة يجوز المشرع للأجنبي بتولي الوظائف العامة.

وبالتالي، فإن من يحمل جنسية دولة معينة يتمتع بحقوق وحريات لا يتمتع بها من لا يحملها، فكثير من الدول تفرق في هذا المجال بين فئتين من المواطنين الذين يحملون جنسيتها، الفئة الأولى هي من تحمل الجنسية بصفة أصلية، أي يكون حاملها من المواطنين الأصليين للبلد، والفئة الثانية من يحمل جنسية الدولة بالاكتساب، وهم المواطنون بالتجنس، أي الذين يحصلون على الجنسية بطريق الاكتساب بعد انطباق الشروط التي يتطلبها القانون عليهم وليس بالأصل.

وكانت فرنسا تعد واحدة من الدول التي تجري مثل هذه التفرقة بين المواطنين الأصليين والمواطنين بالتجنس، فقانون الجنسية الفرنسية يضع شروطاً انتخابية معينة بالنسبة للأجانب المتجنسين بالجنسية الفرنسية حتى يستطيعوا ممارسة حق الانتخاب.[2]

كما أن قانون الانتخاب الفرنسي يشترط مرور عشر سنوات من تاريخ الحصول على الجنسية الفرنسية حتى يستطيع الأجنبي المتجنس بالجنسية الفرنسية، وكذلك الزوجة التي تحصل على الجنسية الفرنسية عن طريق الزواج ممارسة حق الترشح.[3]ومما تجدر الإشارة إليه أيضاً أن المادة (128) من قانون الانتخاب الفرنسي تنص على أنه يمكن تخفيض هذه المدة في بعض الحالات التي يحددها القانون.[4]

ولكن بعد صدور القانون رقم (1046) لسنة 1983م فقد ألغى هذا الشرط، وجعل للمتجنسين والنساء اللاتي يكتسبن الجنسية عن طريق الزواج حق الانتخاب والترشح فور اكتسابهم الجنسية الفرنسية، وقد نصت المادة رقم (80) من هذا القانون على أن الشخص الذي

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 13.
[2] يراجع: المواد 81، 82، 83، من قانون الجنسية الفرنسي.
[3] ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 16.
[4] أنظر: المادة رقم 128 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.

يكتسب الجنسية الفرنسية يتمتع بكل الحقوق ويلتزم بكل الواجبات التي ترتبط بالجنسية الفرنسية اعتباراً من اليوم التالي لاكتسابه لها.[1]

ومن كل ما سبق الإشارة إليه من نصوص، نجد أن المشرع الفرنسي يساوي بين المواطنين الأصليين والمواطنين المتجنسين فيما يتعلق بممارسة حق الترشح للبرلمان، ومن جانب الباحث فإنه لا يتفق مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي من إلغاء فرض قيد المدة على المتجنس، وذلك حتى يتسنى له اختبار ولاء هذا المواطن الجديد للبلد وحرصه على مصالحها، نظراً لحساسية وخطورة وأهمية العضوية في مثل هذه المجالس، خصوصاً وأن مدة العشر السنوات لم تكن طويلة، وكان بإمكانه تخفيضها إلى خمس سنوات بدلاً من إلغائها.

الفرع الثاني: السن

أشرنا فيما سبق إلى أن جميع الأنظمة تشترط بلوغ المواطن سناً معينة، حتى يستطيع ممارسة حقه في الترشح في المجالس النيابية، وأن بلوغ السن المطلوبة للترشيح قرينة على نضج المواطن وقدرته على إدراك الأمور العامة، وممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الترشح.

وفي فرنسا، فإن السن المطلوب للترشيح لعضوية الجمعية الوطنية هي 23 سنة كاملة على الأقل،[2] وهو ما نصت عليه المادة رقم (44) من قانون الانتخاب رقم (75 – 1330)، الصادر في 31 ديسمبر 1975م.[3] والسن المطلوبة للترشيح لعضوية مجلس الشيوخ هي 35 سنة كاملة على الأقل، وهو ما نصت عليه المادة (296) من قانون الانتخاب المشار إليه سابقاً.[4]

ويهبط القانون الفرنسي بالعمر اللازم للترشيح إلى مساواته بالسن المطلوب لعضوية هيئة المشاركة (18 عاماً) وذلك بالنسبة للانتخابات البلدية.[5]

ولكن السؤال هنا في أي وقت يتم حساب السن اللازم للترشيح؟ هل يلزم أن يبلغ المرشح هذه السن يوم الانتخاب أم يوم تقديم طلب الترشح؟

وللإجابة على ذلك؛ قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن بأن السن اللازم للترشيح يجب أن يبلغه الناخب يوم الانتخاب وليس يوم تقديم أوراق الترشح.[6]

---

[1] أنظر: المادة رقم 80 من القانون رقم 1046 لسنة 1983 بشأن الجنسية.
[2] يراجع في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 69،70.
[3] أنظر: المادة رقم 44 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.
[4] أنظر: المادة رقم 296 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.
[5] ينظر في ذلك: د.مها على إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 132.
[6] C.E. Juill 1921, el. Mun.d'Aneran,Rec. P.686.
مشار إليه لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 376.

ومن جانب الباحث، يجد أن المشرع الفرنسي قد حدد أعماراً منخفضة، حتى يستطيع المواطن أن يرشح نفسه لعضوية الجمعية الوطنية، وفي اعتقادي يعود ذلك إلى ما تتمتع به فرنسا من نضج سياسي وتقدم في مجال الحياة الديمقراطية في الأوساط الشبابية مما يؤهلها للمشاركة في الحياة السياسية وبجدارة من دون أية إملاءات أو ضغوط قد يخضعون لها من الأسر أو الأحزاب السياسية.

ومن جانب آخر ينتقد جانب من الفقه موقف المشرع الفرنسي فيما يتعلق بتحديد سن المرشح، ودعا المشرع الفرنسي إلى رفع سن المرشح، ولقد ساق هذا الرأي العديد من الحجج منها، أن الاعتبارات المنطقية والعملية تستلزم ضمان سلامة الحكم والرأي والتقدير من جانب المرشح فيما يتعلق بمهامه الجسيمة المتصلة بتسيير المصالح العامة للمجتمع.[1]

الفرع الثالث: القيد في جداول الناخبين

إن القيد في جداول الانتخاب أمر ضروري للمشاركة في التصويت والترشح على أن يتم إعداد جداول الانتخاب بطريقة منظمة ودقيقة لضمان المساواة والديمقراطية. وقد أشرنا فيما سبق إلى أن فرنسا تتبع طريق التسجيل الإداري، بمعنى أنه لابد للشخص أن يتقدم بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة لإدراج اسمه في الجدول الانتخابي.

كما أن المشرع الفرنسي قد عهد إلى جهة الإدارة مهمة القيد في الجداول الانتخابية، ويوجد جدولان هما؛ الجدول الخاص والجدول العام، وعليه نحيل فيما يتعلق بتشكيل اللجان الإدارية في الجدول الخاص والجدول العام واختصاصات لجان القيد بالجداول الانتخابية إلى ما تم تناوله في المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذه الدراسة تجنباً للتكرار،[2] خصوصاً وأنه يشترط في المرشح ما يشترط في الناخب في هذا الشأن من موطن وإقامة، وغيرها من شروط لصحة القيد في الجدول الانتخابي.[3] مع ملاحظة أن المشرع الفرنسي قد أعطى بعض التسهيلات لبعض الموظفين العموميين في مسألة القيد في جداول الانتخاب، وهو ما يؤكد على تشجيع المشرع الفرنسي للموظفين العموميين على ممارسة حقوقهم السياسية.

---

[1] أنظر: د.مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص 189.

[2] للمزيد حول تشكيل اللجان، أنظر المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 128.

[3] إذا تبين للقاضي الإداري (مجلس الدولة) أن مراجعة الجداول كانت مشوبة بعدم الصحة، فإنه يستطيع أن يحكم بإلغاء الانتخابات، أو تعديل النتائج، ولكن ليس له أن يقضي بإجراء مراجعة الجداول من جديد. ومن بين التطبيقات في هذا الشأن حكم مجلس الدولة بإلغاء الانتخابات في 2009/3/11 على أساس عدم مشروعية القيد باشتراك شخص كان خاضعاً للوصاية وأن ذلك يشكل مخالفة تنال من سلامة الانتخابات. ومن ثم جاء حكم مجلس الدولة الفرنسي في 8 أبريل 2009 بأن قيد المرشح في جدولين انتخابيين يُعد قيد غير مشروع يؤدي إلى القضاء ببطلان الانتخابات. فإن القيد الذي لا يمكن أن يكون نظامياً وقانونياً يعتبر مناورة ذات طبيعة تؤدي إلى إلغاء العمليات الانتخابية ومن ثم تغيير في نتائج الانتخابات. (أنظر في ذلك: د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 81).

الفرع الرابع: الأهلية الأدبية

مما لا شك فيه أن استيفاء شرط الأهلية الأدبية بالنسبة للترشيح هو أمر مسلم به ما دام المرشح يشترط أن تتوافر فيه شروط الناخب، ويعد شرط الأهلية من أهم الشروط اللازم توافرها في الناخب حتى يستطيع ممارسة حقه في الترشح للمجالس المنتخبة.

فإذا لم تتوافر فيه هذه الصفات فقد الشخص صلاحيته الأدبية، مما يؤدي إلى فقده لأهلية الترشح لهذه المجالس، ويحول دون ممارسته لحق الترشح، ومؤدى ذلك يجب أن ينتفي لدى المرشح أي مانع قانوني يحول بينه وبين الترشح سواءً بصورة دائمة أو مؤقتة، ويكون المرشح محروماً من الترشح في الحالات الآتية:[1]

أ- إذا كان ممنوعاً من التصويت بسبب سبق صدور حكم قضائي بالإدانة في حقه بالحرمان من القيد في الجداول الانتخابية، وكذلك الحال بالنسبة للموضوع تحت الوصاية.

ب- من حكم بإدانته لارتكاب إحدى الجرائم الآتية:

1- جريمة إغواء الناخبين واستمالتهم بالهدايا والتبرعات للحصول على أصواتهم أو تقديم الوعود لهم للحصول على مزايا حسب ما تنص عليه المادة (106) من قانون الانتخاب.[2]

2- جريمة استخدام العنف أو التهديد أو الوعيد للتوصل إلى تحقيق نتيجة الانتخابات حسب ما تقضي به المادة (107) من قانون الانتخاب.

3- جريمة محاولة التأثير التي تمارس على هيئة الناخبين أو على جزء منها.

ويلاحظ أن العقوبة في الحالات الثلاث سالفة الذكر هي الحرمان من الترشح لمدة عامين على أن تضاعف العقوبة إذا كان مرتكب أحد الأفعال السابقة من الموظفين العموميين حسبما تقضي المادة (109) من قانون الانتخاب.

---

[1] أنظر في ذلك: د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 913،914، د.حسين محمد مصلح محمد و دكتور عوض سالم النقراش، الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 46 لسنة 2014 في شأن إنتخاب مجلس النواب، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2016، ص 104،105.

[2] تعاقب المادة رقم 106 من قانون الانتخاب الفرنسي على إغراء الناخبين واستمالتهم بالهدايا والتبرعات من أجل الحصول على أصواتهم أو تقديم الوعود لهم الحظوة والحصول على مكاسب أو مزايا، وتعاقب المادة رقم 107 من ذات القانون على ممارسة العنف والشدة والتهديد والوعيد أثناء التصويت، والمادة 108 من نفس القانون تعاقب على محاولات التأثير التي تمارس على هيئة الناخبين أو جزء منها، أما المادة رقم 109 فإنها تقضي بمضاعفة العقوبة إذا كان المقترف للفعل من الموظفين العموميين.

4- ويحرم المرشح من حق الترشح لعضوية المجالس النيابية الذي توانى عن تقديم حساب حملته الانتخابية في المواعيد المحددة قانوناً، أو الذي يتعدى الحد الأقصى المقرر قانوناً لنفقات الدعاية.

وبناءً على ذلك، فإنه بصدور مثل هذه الأحكام يؤثر على مدى تمتع الشخص بحقوقه المدنية والسياسية، ومنها حق الترشح، كما أن هذه الأحكام قد تؤدي إلى حرمانه من كل هذه الحقوق أو بعضها، وقد يكون الحرمان بصفة نهائية أو مؤقتة.

وبالتالي يجب أن يوضح القانون بدقة الأحكام التي تؤدي إلى فقد الصلاحية الأدبية، وأثر هذا الفقد ومداه، بالنسبة لتمتع المواطن بحقوقه السياسية، وأهليته للترشيح بعضوية المجالس النيابية، فيحدد ما إذا كان صدور مثل هذه الأحكام يؤدي إلى حرمانه من هذه الحقوق حرماناً عاماً منها جميعاً، أو حرماناً جزئياً من بعضها، وما إذا كان الحرمان نهائياً أو مؤقتاً، وما إذا كان يترتب بقوة القانون بمجرد صدور حكم نهائي، أم يشترط أن ينص عليه صراحةً في الحكم ذاته، أي ما إذا كان القانون يعتبر الحرمان عقوبة تبعية أم عقوبة تكميلية.[1] لتحديد أهلية الشخص للانتخاب والترشح.

الفرع الخامس: الأهلية العقلية

يجب أن يتمتع المرشح بقوى عقلية سليمة، وبحالة ذهنية ونفسية سليمة تمكنه من إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً، ويتمتع الشخص بهذه القوى ويكون في هذه الحالة، إن لم يكن مصاباً بمرض عقلي أو ذهني أو نفسي مثل الجنون أو العته، أو الهذيان، أو الاضطراب النفسي، أو الانفصام في الشخصية، أو أي مرض عقلي، أو نفسي آخر، يؤثر على إدراك الشخص، ويؤثر بالتالي على أهليته أو صلاحيته للترشيح، ويحول بينه وبين ممارسة حقه في الترشح.[2]

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن الحرمان من ممارسة حق الترشح، هو حرمان مؤقت وليس دائماً، فهو يزول بزوال سببه، وهو المرض العقلي والنفسي الذي حال دون الترشح، فيعود المرشح إلى ممارسة حقه في الترشح بعد شفائه من هذا المرض.

كما أن معرفة الجهات المختصة بتلقي طلبات الترشح لوجود مثل هذا المانع لدى أحد المرشحين، يكون عادةً عن طريق شكوى، أو طلب، أو مذكرة يقدمها المرشح، أو المرشحون المنافسون، وفي الغالب يتقرر ذلك بعد إعادة فحص المواطن من قبل لجنة طبية، تتوافر فيها

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 79.
[2] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، المرجع نفسه، ص 75.

صفات الحيدة والنزاهة والموضوعية والأمانة، لتقرر ما إذا كان هذا المواطن قد تم شفاؤه من المرض العقلي أو النفسي الذي حال دون ممارسته لحقه في الترشح، أم أن هذا المرض مازال قائماً وحائلاً دون ترشيحه.[1]

وعليه، نُحيل فيما يتعلق بالآراء التي قيلت بالنسبة للجهة المختصة بالحكم في مدى الصلاحية العقلية للمرشح، وضمانات عدم استغلال هذا العذر من قبل السلطة التنفيذية إلى ما تناولناه في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة بشأن ممارسة حق الانتخاب.[2]

الفرع السادس: أداء الخدمة العسكرية

عادةً ما تلجأ الدول التي تجعل من أداء الخدمة العسكرية واجباً وطنياً، إلى وضع شرط أداء الخدمة العسكرية من ضمن الشروط التي تضعها القوانين المنظمة لحق الترشح، أو الإعفاء من هذا الشرط بشكل مشروع وفقاً لأحكام القانون.

وقد أشرنا فيما سبق إلى أن الحِكمة من وراء وضع مثل هذا الشرط لمن يريد أن يمارس حقوقه السياسية، أن يفي هو أولاً بالتزاماته وواجباته نحو بلده، ومن أهم هذه الواجبات الوطنية هو أداء الخدمة العسكرية، أو كما تسمى ضريبة الدم للدفاع عن وطنه ضد أي عدوان خارجي، بالإضافة إلى تفادي وضع العضو تحت تأثير السلطة التنفيذية على أساس أنه مطلوب لأداء الخدمة العسكرية أثناء مدة عضويته.

ومن بين الدول التي تقتضي هذا الشرط للترشيح لعضوية مجالسها النيابية فرنسا، حيث ينص قانونها الانتخابي في المادة (45) منه على أنه: لا يجوز أن يكون محل انتخاب أي شخص لا يثبت أنه أوفى بالتزامات القانون الخاص بالتجنيد في الجيش، والمنصوص عليها في المادة (4) من قانون الخدمة العسكرية والصادر في 5 يولية 1974م.[3] وهو ما لا يليق بموقع الموظف العام في أن يتخلف عن أداء واجباته الوطنية.

ويرى جانب من الفقه[4] أن نص المادة (45) قد جاء متشدداً قليلاً حيث لا يستبعد من الترشح طبقاً له إلا الأشخاص الذين تنطبق عليهم القوانين التي تحدد الواجبات العسكرية أو المدنية المتفقة مع سنهم ووضعهم. أما الأشخاص الذين لم يؤدوا خدمتهم العسكرية بسبب

---

[1] ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، المرجع نفسه، ص 75،77.
[2] للمزيد: أنظر المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 109.
[3] ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 109،110.
[4] MASCLET,OP.Cit.P.87.
مشار إليه لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 383.

معارضتهم للأداء من وجهة نظر سياسية أو دينية، وكذلك المؤجلين عن التجنيد يكونون صالحين للترشيح.

كما يلاحظ على شرط الخدمة العسكرية أنه يختلف في التطبيق في حالة الترشح للجمعية الوطنية عنه في حالة الترشح لرئاسة الجمهورية.

ففي حالة الترشح للجمعية الوطنية، فإن المادة (3) من اللائحة الداخلية للمرسوم الصادر في 24 أكتوبر 1958م والمتعلق بالقانون الأساسي الذي يحدد حالات التعارض وعدم الصلاحية للترشيح للجمعية الوطنية، اشترطت في المرشح أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية بصفة نهائية.

وقد رفض المجلس الدستوري أن يمد أحكام المادة (3) من اللائحة الداخلية للمرسوم الصادر في 24 أكتوبر 1958 إلى انتخاب رئاسة الجمهورية، فلم يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية فعلاً، بل ذهب إلى أن هذا الشرط يكون مستوفياً من قبل من لبى النداء ودخل إلى الخدمة ولو لم ينته بعد منها، وكان ذلك بمناسبة الطعن الذي رفعه أحد المرشحين ضد مرشح آخر هو السيد Krivine الذي مازال يؤدي خدمته العسكرية وقت الترشح.[1]

ويرى البعض أن هذا الموقف من المجلس يثير الدهشة والغرابة، فإذا كانت اعتبارات أداء المرشح لمهامه اقتضت أداء الخدمة العسكرية نهائياً، فلا شك في أن هذه الاعتبارات تقوم وبدرجة أكبر بالنسبة لرئاسة الجمهورية، ثم ماذا يكون الوضع لو أن المرشح لرئاسة الجمهورية فاز في الانتخابات ودعي للقيام بأعباء رئاسة الجمهورية، وفي الوقت نفسه استدعت الأوضاع العسكرية تواجده في وحدته. لاشك في أن موقف المجلس الدستوري في هذا الشأن تسجل عليه الكثير من المآخذ والانتقادات، ولهذا، فإن المنطق السليم للأمور يقتضي أداء المرشح للخدمة العسكرية بصفة نهائية بالنسبة للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ورئاسة الجمهورية.[2]

المطلب الثاني: الشروط الخاصة بالموظف العام للترشح

الأصل العام في القانون الفرنسي هو حق الموظف العام في الترشح لعضوية المجالس المحلية والبرلمانية، إلا أنه هناك وظائف محددة لا يجوز لشاغليها الترشح لعضوية هذه

---

[1] C.C. 17 Mai 1978, ASS. Nat. Puy – de Dome, Rec. P.88

مشار إليه لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 384.

[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع نفسه، ص 384.

المجالس، سواء في كل الدوائر، أو في بعض الدوائر الانتخابية، وذلك خلال مدة قد تطول أو تقل حسب الوظيفة التي يشغلها وتأثيرها على الناخبين.[1]

فإلى جانب وجوب توافر الشروط العامة في المرشح، يشترط المشرع الفرنسي بعض الشروط الخاصة التي يجب توافرها في الموظف العام ليرشح نفسه لتمثيل الشعب في الانتخابات، ويهدف المشرع من ذلك إلى ضمان حرية الناخب واستقلال النائب.

وعليه، سنتناول في هذا المطلب الشروط الخاصة بالموظف العام للترشيح في فرعين؛ نبين في الفرع الأول مبدأ عدم القابلية للترشيح في التشريع الفرنسي،[2] وفي الفرع الثاني الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة.

الفرع الأول: مبدأ عدم القابلية للترشح في التشريع الفرنسي

هناك بعض الوظائف والمناصب العامة لا يتوافق شغلها مع عضوية بعض المجالس النيابية، وعليه تحرص القوانين على بيان الوظائف والمناصب الوظيفية التي لا يتناسب ولا يتواءم شغلها مع عضوية المجالس النيابية، وتلك التي لا تتعارض معها، وتشترط ترك الوظيفة أو المنصب في الحالة الأولى قبل الترشح لعضوية هذه المجالس.

وقد حدد المشرع الفرنسي الفئات التي لا يجوز لها الترشح في الانتخابات سواء للجمعية الوطنية أو لمجلس الشيوخ أو المجالس المحلية، وجاء هذا التحديد طبقاً لطبيعة بعض الوظائف، والدائرة التي تمارس فيها مهام هذه الوظائف من جانب الموظف العام.

وباستقراء النصوص التي جاء بها المشرع الفرنسي في هذا الشأن نجد أن المشرع منع طوائف معينة من الموظفين من الترشح للوظائف النيابية طيلة شغلهم لوظائفهم أو لمدة معينة، وذلك بقصد تحقيق مصلحتين:[3]

الأولى: مصلحة الناخبين، وذلك حماية لهم من تأثير المرشحين الشاغلين لوظائف معينة متصلة بسلطات مركزية أو محلية تتعلق بالميزانية أو جباية الضرائب.

الثانية: صيانة للوظيفة العامة من الاستغلال لكسب الناخبين على حساب مقتضيات تلك الوظيفة.

---

[1] د.أنور خلف اليحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية في القانون السوري والمقارن، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م، ص 85.

[2] للمزيد: حول مفهوم مبدأ عدم القابلية للترشيح ومبرراته، أنظر المبحث الأول، من الفصل الثالث من هذه الدراسة، ص 146.

[3] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 278.

وجاء النص على تلك الطوائف من الموظفين في المادة (131) من قانون الانتخاب الفرنسي، والتي نصت على أنه: " لا يجوز ترشيح المفتشين العموميين بالإدارة المكلفين بمهام غير عادية والمحافظين في أماكن اختصاصهم الحالي أو التي كانوا يعملون بها خلال مدة أقل من ثلاث سنوات، ولا يجوز ترشيح نواب المحافظين ولا سكرتيري عموم المحافظين في كل الدوائر بالأقسام التي يمارسون فيها عملهم أو التي عملوا فيها خلال مدة أقل من عام".[1]

وقد خص القانون الانتخابي مدينة باريس بوضع خاص،[2] حيث نص في المادة (33) على أنه: " لا يجوز ترشيح عمدة باريس أو مساعده في الدوائر التي يمارسون فيها أو سبق أن مارسوا فيها اختصاصهم خلال مدة أقل من سنة".[3]

كما أورد المشرع في المادة (133) من القانون الانتخابي عدداً من الوظائف التي لا يجوز لشاغليها الترشح للانتخابات في الدوائر التي يمارسون فيها عملهم، أو التي مارسوا فيها أعمالهم خلال مدة لا تقل عن ستة أشهر، وتشمل هذه الوظائف الآتي:[4]

1- المفتشون العموميون للإدارة في مهمة غير عادية والمحافظون.
2- نواب المحافظين وسكرتيرو عموم المحافظات.
3- عمد ووكلاء عمد باريس.
4- المفتشون العموميون في إدارة الاقتصاد القومي، والمهندسون العموميون في إدارة الكبارى والطرق، والمهندسون العموميون في إدارة المياه والغابات، والهندسة الريفية والزراعية، والمراقبون العموميون في الإدارات البيطرية ومكلفو الأقسام في الإدارة.
5- القضاة في محاكم الاستئناف.
6- أعضاء المحاكم الإدارية.
7- قضاة المحاكم.
8- ضباط القوات البرية والبحرية والجوية الذين يمارسون قيادة إقليمية.
9- مديرو ومفتشو الأكاديمية.
10- مفتشو الشباب والرياضة في الأقاليم والمحافظات، ومفتشو التعليم الابتدائي، ومفتشو التعليم الفني.
11- أمناء الخزانة العموميون، ومحصلوا المالية.
12- مديرو الضرائب، ومديرو الجمارك، ومديرو التحريات الاقتصادية.

---

[1] أنظر: المادة رقم 131 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.
[2] ينظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 67.
[3] أنظر: المادة رقم 33 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.
[4] أنظر: المادة رقم 133 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.

13- كبير المهندسين، ووكيل كبير المهندسين، ومهندسو الكبارى والطرق.

14- كبير المهندسين، والمهندسون الرئيسون، والمهندسون في إدارة المياه والغابات، ومكلفو الأقسام في الإدارة، وكبير المهندسين، والمهندسون في الإدارات الزراعية القائمون بأعمال مدير الإدارات الزراعية أو مفتش إدارة حماية النباتات، وكبير المهندسين والمهندسون في الهندسة الريفية، وكبير مفتشي الأطباء البيطريين، والأطباء البيطريون الرئيسيون، والأطباء القائمون بأعمال مدير الإدارات البيطرية، ومفتشو القوانين الاجتماعية في الزراعة.

15- المديرون الإقليميون للضمان الاجتماعي، ومفتشو المقاطعات في إدارات العمل، والمديرون المحليون في المحافظات بالنسبة للعمل والقوى العاملة، ومفتشو العمل والقوى العاملة.

16- مديرو الأجهزة الإقليمية والمحلية للضمان الاجتماعي الخاضعون لرقابة محكمة المحاسبات، ومديرو الصناديق الإقليمية والائتمان الزراعي.

17- مديرو إدارة العمل الصحي والاجتماعي في المحافظات.

18- المديرون بين المحافظات للمحاربين القدامى، وسكرتيرو العموم لمكاتب المحاربين في المحافظات.

19- مديرو إدارة البناء والتعمير في المحافظات.

20- المديرون الإقليميون ومديرو إدارات البريد والاتصالات في المحافظات.

21- رؤساء الفروع في المحافظة، ومفتشو إدارات الحريق في المحافظات.

22- مديرو الشرطة في المحافظات ومفوضو الشرطة.

وبالنسبة لكل هذه الفئات، فإن عدم الصلاحية للترشيح وعدم إمكان انتخابهم يشمل فقط الدوائر التي تدخل في النطاق الذي يمارسون فيه اختصاصات وظائفهم، أثناء ممارسة هذه الاختصاصات. وذلك خشية من استغلال هؤلاء الموظفين لنفوذهم الوظيفي والتأثير بحرية اختيار الموظفين التابعين لهم.[1] كما أن حظر الترشح بالنسبة لهؤلاء في هذه الدوائر يستمر حتى بعد نقلهم من مكان عملهم أو تركهم إياه، وذلك خلال فترة معينة، وتختلف هذه الفترة من فئة إلى أخرى كالآتي:[2]

- بالنسبة للمفتشين العموميين في الإدارة والمحافظين أقل من ثلاث سنوات.

---

[1] أ.د.اسماعيل صعصاع البديري، أمين رحيم حميد، مرجع سابق، ص 179.

[2] ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق سارى، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 91.

- بالنسبة لنواب المحافظين وسكرتيرى عموم المحافظات، وعمد ووكلاء عمد باريس، أقل من سنة.
- بالنسبة لباقي الفئات أقل من ستة أشهر.

أما فيما يتعلق بحق الموظف العام في الترشح لعضوية المجالس المحلية في فرنسا، فقد طبق المشرع الفرنسي هذا المبدأ – عدم القابلية للترشيح – أيضاً على الترشح للمجالس المحلية الفرنسية،[1] وقد تولى القانون الانتخابي تنظيم تلك الممارسة محدداً بعض الوظائف التي لا يجوز لأصحابها الترشح لهذه المجالس، نظراً لما يتمتعون به من سلطة ونفوذ في أماكن ممارسة مهام وظائفهم، لذلك نص القانون على عدم قابلية هؤلاء للترشيح في هذه الدوائر ضماناً لاستقلال الناخبين.

وقد عددت المادة (195) من القانون الانتخابي هذه الفئات التي لا يجوز لها الترشح للمجالس البلدية، وهم:[2]

1- المحافظون ونوابهم وسكرتيرو العموم ورؤساء الأقسام في المراكز التي يمارسون فيها عملهم.
2- قضاة المحاكم وأعضاء النيابة في محاكم الاستئناف في نطاق اختصاصهم.
3- قضاة المحاكم الإدارية في نطاق اختصاصهم.
4- أعضاء محاكم ثاني درجة وأول درجة في نطاق اختصاصهم.
5- ضباط الجيش البري والبحري والجوي على امتداد كل في مجال اختصاصهم سواءً تعرض أو شك في أنه تعرض لقيادتهم الإقليمية التي مارسوها خلال مدة أقل من ستة أشهر.
6- الموظفون العاملون بجهاز الشرطة في الجهات التي يمارسون فيها اختصاصهم.
7- المهندسون ونوابهم ومهندسو الترع والجسور في المقاطعات التي مارسوا فيها اختصاصهم.
8- مهندسو الخدمة في المحاجر في الأقسام التي تقع في اختصاصهم.
9- رؤساء الأكاديميات.
10- مفتشو الجامعات ومفتشو التعليم الإبتدائي في المقاطعات التي يمارسون فيها عملهم.
11- موظفو الحسابات.

---

[1] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 459.
[2] أنظر: المادة رقم 195 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.

12- مديرو المقاطعات، والمفتشون العموميون للبريد والاتصالات في المقاطعات التي يمارسون فيها عملهم.

13- المهندسون المسئولون عن إدارة مؤسسات صناعة التبغ، ومديرو خدمات الزراعة ومصانع التبغ في المقاطعات التي يمارسون فيها عملهم.

14- رؤساء المهندسين، والمهندسون العموميون، ومهندسو الأشغال، وعمال المجاري المائية والمياه والغابات في الأقسام التي يمارسون فيها عملهم.

15- مفتشو معدات القياس في الأقسام التي تقع في نطاق اختصاصهم.

16- مديرو، ومفتشو المقاطعات للخدمات الصحية والاجتماعية في المقاطعات التي يمارسون فيها أعمالهم.

17- المديرون ورؤساء الخدمات الإقليمية للإدارات المدنية للدولة في المقاطعات التي يمارسون فيها وظائفهم.

18- المديرون العموميون ونوابهم، ورؤساء الخدمات في مكتب المجلس العام والمجلس الإقليمي.[1]

كما نصت المادة (196) من القانون الانتخابي على أن: " مديري تفتيش الخدمات البيطرية ومفتشي عموم الخدمات البيطرية والمفتشين المسئولين عن أعمال مديري الخدمات البيطرية، ورؤساء ومهندسي الخدمات الزراعية المسئولين عن إدارة وتوجيه الخدمات الزراعية أو حماية الخضروات فهؤلاء لا يمكن انتخابهم إلا بعد عام من توقفهم عن عملهم".[2]

ويلاحظ هنا أن المشرع الفرنسي قد توسع في حالات عدم القابلية للترشيح بالنسبة للمجالس المحلية كما هو الحال في الترشح للمجالس البرلمانية، بهدف حماية الناخبين من نفوذ وسلطة هؤلاء الموظفين في الدوائر الإقليمية التي يمارسون فيها مهام وظائفهم، نظراً لما يتمتع به أصحاب هذه الوظائف من تأثير على الناخبين.[3] ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن هذه الفئات تستطيع الترشح في دوائر أخرى كما يجوز لها الترشح في هذه الدوائر بعد زوال القيد الزمني.

وحسناً فعل المشرع الفرنسي ذلك، صوناً لحرية الناخبين واستقلالهم برأيهم بعيداً عن أي تأثير، وذلك لما يكون لهذه الوظائف من نفوذ وسيطرة على نفوس الناخبين لارتباط مصالحهم بشاغلي تلك الوظائف مما قد يدفع بهؤلاء الموظفين إلى استمالة الناخبين أو استغلال نفوذهم لخدمة مصالحهم الانتخابية، وفي إقصائهم عن الترشح كفالة لحرية الناخبين وصيانة للوظيفة

---

[1] يراجع في ذلك: د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 459.

[2] أنظر: المادة رقم 196 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.

[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 131،132.

العامة من الاستغلال.[1] كما أن إدراج المشرع لتلك الوظائف يعني أنها جاءت محددة على سبيل الحصر، فلا يجوز القياس عليها لأن هذا الحظر يعد قيداً على حريتهم وحرماناً لتلك الفئة من الموظفين من مباشرة حقهم الدستوري.[2] وهو ما أكد عليه المجلس الدستوري إذ لم يجز قاعدة القياس بالنسبة للفئات المحظور عليها حق الترشح بمناسبة شغلهم للوظائف العامة.[3]

ومن جانب الباحث، فإنه يأمل أن يحذو المشرع البحريني حذو المشرع الفرنسي في حظر ممارسة حق الترشح لمديري البلديات والمحافظين ونوابهم لفترة زمنية معينة بعد تركهم لوظائفهم، نظراً لاحتكاكهم المباشر مع المواطنين بشكل يومي ولارتباط مصالحهم بهم، واحتمالية تأثيرهم على إرادة الناخبين لخدمة مصالحهم الانتخابية، خصوصاً وأنهم سيعودون لوظائفهم مباشرة في حال عدم فوزهم، لأنهم ليسوا من الفئات التي يشترط عليهم المشرع تقديم استقالاتهم، مما قد يشكل هاجساً لدى ناخبي هذه الدائرة في حال عدم انتخابهم، وعودتهم بعد ذلك لوظائفهم وتعطيل مصالحهم.

الفرع الثاني: الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة

هناك بعض الوظائف لم يجد المشرع تعارضاً بين ممارسة مهامها وعضوية المجالس النيابية والمحلية.[4]وعليه فقد أجاز الجمع بينها وبين عضوية هذه المجالس، أي أنه بالنسبة لهذه الوظائف يجوز لمن يشغلها أن يمارس مهامها في ذات الوقت مع ممارسته لمهامه بصفته عضواً في البرلمان.

وهناك بعض المناصب رأى القانون في فرنسا أن استمرار شغلها يتعارض مع صفة العضوية في بعض المجالس النيابية،[5] ولا يصلح بالتالي الاستمرار في شغل هذا المنصب واكتساب صفة العضوية في هذه المجالس في ذات الوقت، لذلك اقتضى القانون من شاغلي هذه

---

[1] وتطبيقاً لذلك فقد نظر المجلس الدستوري الفرنسي مجموعة من المنازعات الانتخابية أصدر فيها عدة أحكام شهيرة كان من أبرزها الحكم الصادر في 5 يناير سنة 1959م، الذي جاء منطوقه " استناداً إلى نص المادة (35) من المرسوم بقانون 7 نوفمبر سنة 1958 القانون الأساسي المنظم للمجلس الدستوري ونص المادة 59 من الدستور فإن المجلس يقرر بطلان انتخابات الجمعية الوطنية في الانتخابات المنعقدة يوم 23،30 نوفمبر سنة 1958 في الدائرة الثالثة بباريس". وقد جاء ملخص هذه وقائع الدعوى " أن المطعون في انتخابه استخدم سلطته السياسية ولم يذكر صفته السياسية وحرفته التي كان يشغلها كرئيس لمقاطعة والتي أدت إلى الإخلال بقاعدة المساواة بين الناخبين والتدخل السياسي لجانبه ومحاباة جهة الإدارة له في الدعاية". (أنظر في ذلك: د.حسن محمد هند، منازعات إنتخابات البرلمان وشروط الترشح لعضوية مجلس الشعب والشورى، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، 2006، 430،431).

[2] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 279.

[3] د.صلاح الدين فوزي، البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 30.

[4] للمزيد: حول مفهوم مبدأ التعارض ومبراته، أنظر المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الدراسة، ص 157.

[5] للمزيد حول الأسباب والأسس التي كانت وراء تبني قاعدة التعارض الوزاري في الدستور الفرنسي الحالي سنة 1958: أنظر د.ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص 97.

المناصب – الذين يريدون صفة العضوية في هذه المجالس – ترك مناصبهم الوظيفية أو العام الأخرى، وهذا الترك قد يكون بصفة نهائية عن طريق الاستقالة، وقد يكون بصفة مؤقتة، بحيث يمكن له العودة إلى وظيفته بعد انتهاء صفة العضوية بالنسبة له.[1]

وعليه، سنتناول في هذا الفرع بيان مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة النيابية والمحلية في فرنسا، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجالس النيابية والمحلية

حدد المشرع الفرنسي مجموعة من الوظائف العامة التي يحظر على شاغليها الجمع بين مهام هذه الوظائف وممارسة العضوية في المجالس المنتخبة، حيث إن هذه الوظائف لا يمكن للنائب معها أن يمارس الوظيفة العامة والوظيفة البرلمانية على أكمل وجه، بالإضافة إلى رغبة المشرع في درء الشبهات التي تلقي بظلالها على سير الاقتراع، وتضر بالممارسة النزيهة له، أو النيل من المساواة في المنافسة الانتخابية وتزييف نتائج الانتخابات من خلال الضغط المادي والمعنوي على الناخبين،[2] لذا رأى المشرع عدم جواز الجمع بينهما، وعليه نبين هذه الوظائف على النحو التالي:[3]

1- **القضاة:** لا يجوز الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية وممارسة وظائف القاضي، وذلك وفقاً للمادة التاسعة من المرسوم رقم (58 – 1270) الصادر في 22 ديسمبر 1958م، والمتعلق بنظام القضاء،[4]حيث أكدت المادة التاسعة منه على التعارض بين ممارسة وظيفة القاضي والوكالة البرلمانية، كما نصت على ذلك أيضاً المادة (140) من القانون الانتخابي.[5]

وحسناً فعل المشرع الفرنسي في ذلك، من أجل المحافظة على استقلال وهيبة القضاء وإبعاده عن الصراعات السياسية التي تمارس أثناء الدعاية الانتخابية، كما نجد أن المشرع الفرنسي قد تشدد في هذا الشأن، حيث أضاف قيداً آخر يتضمن عدم جواز تعيين القاضي، وممارسته وظيفة القضاء في الدائرة التي مارس بها وظيفة انتخابية قبل مرور خمس سنوات على

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 91.

[2] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 387،386.

[3] للمزيد يراجع في ذلك:د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص 301،288.ود.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 94،91. ود.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 86،85. ود.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 497،485. ود.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 392،386.

[4] ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 93.

[5] أنظر: المادة رقم 140 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.

انتهاء عمله بهذه الوظيفة، أو مرور ثلاث سنوات على الأقل، إذا كان مرشحاً لإحدى هذه الوظائف. كما يسري هذا الحظر على أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، إذ لا يجوز لهم الترشح للعضوية البرلمانية طوال مدة عضويتهم بالمجلس.[1]

2- **أعضاء مجلس الدولة:** مما لا شك فيه أن كل ما ينطبق على القضاة يطبق على أعضاء مجلس الدولة من ضرورة توافر الاستقلال لهم في عملهم باعتبارهم أعضاء في السلطة القضائية، وبناءً على ذلك تضمنت المادة الثالثة من أمر (63 – 767) الصادر في 30 يوليو 1963م والخاصة بأعضاء مجلس الدولة على أن النصوص الواردة في المواد (12،14) من أمر 24 أكتوبر تطبق أيضاً في شأن أعضاء مجلس الدولة، حيث لا يجوز لهم الجمع بين عضوية مجلس الدولة وممارسة الوكالة البرلمانية.[2]

3- **العسكريون:** نظم المشرع الفرنسي التعارض بين وظائف العسكريين العاملين بالخدمة، والعضوية البرلمانية بالقانون رقم (72 – 662) الصادر في 13 يوليو 1972م، بالإضافة إلى أن هذه الفئة ينطبق عليها الحظر العام الوارد في المادتين (12،14) من أمر 24 أكتوبر 1958م. إلا أن المشرع آثر التأكيد عليه في نصوص خاصة نظراً للوضع الذي يشغله أصحاب هذه الوظائف وأهمية التأكيد على التعارض بينها وبين الوكالة البرلمانية، حفاظاً على استقلال هذه الوظائف، حتى تؤدي دورها بحيدة ونزاهة.[3]

4- **الجمع بين العضوية في مجلسي البرلمان:** حظر المشرع الفرنسي الجمع بين صفة نائب في الجمعية الوطنية وشيخ في مجلس الشيوخ، فقد نصت المادة (137) من قانون الانتخاب الفرنسي على هذا الحظر، حيث جاء فيها:[4] إن عضو الجمعية الوطنية الذي ينتخب لعضوية مجلس الشيوخ أو العكس يفقد عضويته في المجلس الذي كان عضواً فيه أولاً، أما في حالة وجود نزاع حول صحة عضوية العضو صاحب الشأن، فإن عضويته في المجلس الأول تظل باقية حتى يتم الفصل في صحة عضويته عن طريق المجلس الدستوري، فإذا قبل المجلس الدستوري الطعن المقدم في صحة العضوية يعود العضو لوظيفته الأولى ويقتصر نشاط العضو خلال مدة الفصل في صحة العضوية على مباشرة مهام العضوية في المجلس الذي اكتسب عضويته حديثاً.[5]

---

[1] ينظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، 85.

[2] ينظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 86.

[3] ينظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 86.

[4] أنظر: المادة رقم 137 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.

[5] يراجع في ذلك: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص 288،289.

ويعني ذلك أن كون الشخص عضواً في أحد مجلسي البرلمان لا يعتبر مانعاً من ترشيحه لانتخابات المجلس الآخر، وكل ما هنالك أنه بمجرد نجاحه في هذه الانتخابات تتوقف وتنتهي عضويته وصفته في المجلس الأول الذي كان عضواً فيه قبل نجاحه في انتخابات المجلس الآخر.[1]

5- **العضوية في المجالس المحلية:** في البداية أجاز القانون الفرنسي الجمع بين عضوية البرلمان مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية وعضوية المجالس المحلية مهما تعددت، حيث أجاز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية أكثر من مجلس محلي في وقت واحد، إلا أن هذا الوضع تعرض للنقد مما حدا بالمشرع الفرنسي إلى تعديل مساره في هذا الشأن فأصدر قانون سنة 1985م والذي قيد – دون أن يحظر – الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية المجالس المحلية، حيث أجاز المشرع الفرنسي الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجلس محلي واحد فقط، وأعطى الشخص الذي يجمع بين عضوية البرلمان وعضوية أكثر من مجلس محلي واحد مهلة خمسة عشر يوماً لتصحيح وضعه، وإلا قضى المجلس الدستوري باستقالته من العضوية التي اكتسبها مؤخراً أو حديثاً، سواءً أكانت عضوية البرلمان أم عضوية أحد المجلسين المحليين.[2]

6- **الوزارة:** حظر دستور 1958م في فرنسا الجمع بين الوزارة والوظيفة البرلمانية، وذلك بمقتضى المادة (23) منه التي تنص على أنه: " وظائف أعضاء الحكومة تتعارض مع ممارسة أعمال النيابة البرلمانية".[3]

وقد استهدف المشرع الفرنسي بذلك معالجة حالة عدم التوازن الوزاري التي كانت قائمة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، كما استهدف كذلك تأكيد مبدأ الفصل بين السلطات،[4] وقد صدر في فرنسا قانون 17 نوفمبر سنة 1958م لتنظيم إجراءات إنهاء الجمع عند وجوده وحدد هذا القانون مدة شهر للعضو الذي يتم اختياره لعضوية الوزارة لتوفيق أوضاعه بحيث لا يجوز إنهاء عضويته إلا بعد انتهاء تلك المدة، إلا أنه يجوز للعضو تقديم استقالته قبل انتهاء تلك المدة في حالة تفضيله لمنصب الوزارة وإلا تعد مستقيلاً بقوة القانون.[5]

---

[1] ينظر في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 92.

[2] يراجع في ذلك: د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنسطة الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص 130،128. ود.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص 294،293. ود.صبرى جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 488.

[3] أنظر: المادة رقم 23 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

[4] د.حسن البدراوي، مرجع سابق، ص 782.

[5] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 296،295.

7- **العمدة:** أشرنا فيما سبق إلى أن الدستور الفرنسي لسنة 1958م قد حظر الجمع بين عضوية الحكومة والنيابة عن الأمة، وذلك طبقاً لما أوردته المادة (23) منه والتي تنص على أنه: " وظائف أعضاء الحكومة تتعارض مع ممارسة أعمال النيابة البرلمانية". إلا أن المشرع الفرنسي أجاز في المادة (141) من قانون الانتخاب الفرنسي الجمع بين العضوية البرلمانية ووظيفة العمدة بقرية تعدادها عشرون ألف نسمة أو أكثر باستثناء باريس، أو أن يشغل وظيفة مساعد عمدة لقرية تعدادها عشرة آلاف نسمة أو أكثر باستثناء باريس. وقد تعرض هذا المسلك من المشرع الفرنسي للنقد من جانب الفقه الفرنسي الذي طالب باقتصار العضوية على البرلمان وعدم الجمع بينها وبين وظائف أخرى منتخبة، وذلك لما يؤدي إليه الجمع من انشغال وتغيب أعضاء البرلمان عن جلساته.[1]

8- لا يجوز الجمع بين صفة نائب وصفة عضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولا مع ممارسة مهام عضو في مجلس الحكومة لأحد أقاليم أعالي البحار.

9- لا يجوز الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية، ووظائف أعضاء لجنة المحافظة.

10- لا يجوز الجمع بين صفة نائب وممارسة الوظائف العامة غير الانتخابية.

11- لا يجوز الجمع بين صفة نائب وممارسة مهام موكولة إلى الشخص من قبل دولة أجنبية أو منظمة دولية بمقابل تدفعه من أموالها.

12- لا يجوز الجمع بين صفة نائب ووظائف رئيس أو عضو في مجلس إدارة وكذلك مدير ووكيل مدير، في المشروعات القومية والمؤسسات العامة القومية، وكذلك وظيفة مستشارة دائم لدى هذه المشروعات والمؤسسات.

ولا ينطبق هذا الحظر على النواب المعينين بصفتهم نواباً كأعضاء في مجالس إدارة هذه المشروعات أو المؤسسات بمقتضى النصوص المنظمة لهذه المشروعات أو المؤسسات.

13- لا يجوز الجمع بين الصفة البرلمانية وعدد من الوظائف كرئيس مشروع، ورئيس مجلس إدارة، ورئيس أو عضو إدارة، ورئيس مجلس الإشراف، وإداري مفوض، ومدير عام ووكيل مدير عام أو مدير، في إحدى الشركات المحددة، في المادة (L.O. 146) من قانون الانتخاب، ووفقاً للقانون الأساسي رقم (72 – 64) الصادر في 24 يناير عام 1972م.[2]

---

[1] يراجع في ذلك: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، ص 293. ود.صبرى جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص 492.

[2] يراجع في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 92،94.

ومن كل ما سبق بيانه، يتضح أن القانون الفرنسي قد توسع في تحديد المناصب والوظائف العامة التي يحظر الجمع بينها وبين العضوية في المجالس النيابية، ولم يسمح بذلك إلا استثناءً، مما يعني أن القاعدة العامة – في هذا الشأن – في فرنسا، هي عدم جواز الجمع، والاستثناء هو جواز الجمع.[1]

أما فيما يتعلق بالوظائف المتعارضة مع العضوية في المجالس المحلية، فيجوز للموظف أن يرشح نفسه لعضوية هذه المجالس ويمارس العضوية في حال انتخابه، إنما عليه أن يختار بين العملين، إما ممارسة الوظيفة العامة، وإما العضوية في المجالس المحلية.

وقد نصت المادة (237) من التقنين الانتخابي على أن المحافظين ونوابهم وسكرتيري العموم في الأقاليم والعاملين بجهاز الشرطة، لا يجوز لهم الجمع بين وظائفهم وعضوية المجالس البلدية في كل أنحاء الأراضي الفرنسية، سواءً في عضوية المجالس العامة أم المجالس الإقليمية، وفي حال ترشيحهم للانتخابات المحلية وفوزهم في الانتخابات عليهم الاختيار ما بين الوظائف التي يشغلونها أو عضوية المجالس البلدية في خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان فوزهم في الانتخابات، وإذا لم يحددوا اختيارهم في خلال هذه المدة، فذلك يعتبر تنازلاً منهم عن العضوية بالمجالس البلدية واحتفاظهم بوظائفهم.[2]

كما أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس البلدية ووظائف المهندسين رؤساء الأقسام في شبكات المياه الإقليمية والعاملين في مكاتب حكام المحافظات ونوابهم وكل موظف يتقاضى مرتبه من الوحدات الإقليمية الريفية في الأقاليم التي يمارسون فيها وظائفهم،[3] وعلى أصحاب هذه الوظائف أن يوفقوا أوضاعهم في خلال شهر من تاريخ إعلان انتخابهم بالمجالس البلدية بإعلان رغبتهم في العضوية البلدية أو ممارسة الوظيفة، وعدم إعلان رغبتهم في هذه المدة يعتبر تنازلاً منهم عن عضوية المجالس البلدية واحتفاظهم بوظائفهم.[4]

كما لا يجوز لموظفي الإدارات المالية المختصين بالرقابة على تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية أن يجمعوا بين وظائفهم ومنصب العمدة أو نائبه في كل الدوائر التي يمارسون فيها

---

[1] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 96.

[2] يراجع في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 132. ود.محمد فرغلى محمد علي، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 584.

[3] C.E. 6 Novembre 1993 "election de Saint – Gervais" LEP. 898.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 133. وللمزيد أيضاً يراجع:د.محمد فرغلى محمد علي، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 574،576.

[4] Art. L. 344 du code electoral.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 133.

مهام وظائفهم أو الواقعة في محل إقامتهم الإداري الواقع في دائرة نشاطهم، ويزول التعارض طبقاً للحالة الأخيرة في الحالات التالية:[1]

1- إذا نقل الموظف إلى وظيفة أخرى خارج الدائرة التي يمارس فيها مهام وظائفه.
2- إذا أحيل إلى الاستيداع لظروف خاصة.
3- إذا نقل إلى وظيفة غير خاضعة للتعارض.
4- إذا أحيل إلى المعاش.
5- إذا كان في إجازة مرضية طويلة.

ثانياً: الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجالس المنتخبة

تناولنا فيما سبق بيان فئات الموظفين الذين لا يجوز لهم الترشح للمجالس النيابية أو المحلية ما لم يتركوا وظائفهم، وكذلك حالات عدم جواز الجمع بين بعض الوظائف العامة والعضوية في المجالس المنتخبة، ونتحدث هنا عن الموظفين الذين يجوز لهم الجمع بين وظائفهم والعضوية النيابية مع التفرغ لممارسة مهام العضوية النيابية.

ففي فرنسا يجوز للموظف الذي فاز بعضوية البرلمان أن يطلب تطبيق قواعد الإعارة عليه، بالنسبة لوظيفته التي كان يشغلها قبل عضوية البرلمان، وفقاً للمادة (38) من قانون الموظفين رقم (59 – 244) الصادر في 14 فبراير 1959م، والمادة (14) من المرسوم الصادر في 16 سبتمبر 1985م، وفي هذه الحالة تفقد الإدارة سلطتها التقديرية في الموافقة على إعارة الموظف عضو البرلمان من عدمه ويكون عليها الموافقة على إعارته، كما أن العضو في هذه الحالة يحتفظ بحقوق ومزايا وظيفته الأصلية ما عدا المرتب، لأن المرتب أو الأجر لا يعطى إلا مقابل خدمة تم إداؤها فعلاً، والموظف المعار لا يقوم بمهام وظيفته أثناء مدة الإعارة، وبالتالي لا يستحق أجراً، وعلى ذلك يحتفظ له بالترقية خاصة الترقية بالأقدمية، وبحقه في المعاش، بجانب عودته إلى وظيفته.[2] وهو ما سنتناوله بالتفصيل عند الحديث عن ضمانات ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.

لقد أجاز المشرع الفرنسي الجمع بين بعض الوظائف العامة، والوكالة البرلمانية، ولبعض الفئات من الموظفين فقط، هي:

---

[1] يراجع في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 133،134.

[2] يراجع في ذلك: د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 94،95، د.علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص 96 وما بعدها، د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مرجع سابق، 302،303، د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى، مرجع سابق، ص 61،63.

1- أساتذة الجامعات.

2- الأشخاص المكلفون بمهام مؤقتة من جانب الحكومة.

3- رجال الدين في بعض المقاطعات.

وقد وردت هذه الاستثناءات على سبيل الحصر، ولذلك لا يجوز القياس عليها أو الإضافة إليها نظراً لخروجها على الأصل العام القاضي بالتعارض بين الوظيفة العامة والوكالة البرلمانية.[1]

وعليه سنبين هذا الاستثناء على النحو التالي:

1- **أساتذة الجامعات:** منح الدستور الفرنسي لأساتذة الجامعات ونظرائهم في المراكز البحثية وضعاً خاصاً، واختصهم ببعض الامتيازات التي لا يتمتع بها باقي طوائف الموظفين، إيماناً منه بالدور الكبير الذي تقوم به هذه الفئة في المجتمع.[2]حيث أجاز لهم حق الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة، مخالفاً في ذلك القاعدة العامة التي تحظر هذا الجمع، فقد استثنت المادة (12) من قانون 24 أكتوبر 1958م أساتذة الجامعات ونظرائهم في مراكز البحث العلمي، من قاعدة حظر الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة.[3]

ويرجع السماح لأساتذة الجامعات بالجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة إلى الاستقلال الذي يتمتع به أساتذة الجامعات في ممارسة عملهم، وعدم خضوعهم في فرنسا لسلطة رئاسية.[4]فإذا كان حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة يرجع إلى ضمان استقلال النائب في مواجهة الحكومة، وعدم خضوعه لتأثير السلطة الرئاسية،[5] فإن الاستقلال الذي يتمتع به أساتذة الجامعات يبعدهم عن هذا التأثير، ذلك أن أغلب الحقوق والواجبات الوظيفية، من ترقية ونقل وندب ترجع إلى النظام القائم بالجامعات والمستقل عن التأثيرات الخارجية مما يجعل أستاذ الجامعة مستقلاً في ممارسة وكالته البرلمانية والمساهمة في العمل السياسي.[6]

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 87.

[2] د.علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 87.

[3] يراجع في ذلك: د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 67.

[4] د.حسن البدراوي، مرجع سابق، ص 782.

[5] راجع في ذلك قرار المجلس الدستوري الآتي:

C.C. No.83 – 165 – 20 Janviere 1984, libertesuniversitaires Rec. P.30.

[6] Y. GAUDEMENT "L'independances des professeursd'universite', principecommun des droits constitutionnelseuropeens" R.F.D.A 1984 pp. 100 – 105.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 88.

وبالرغم من أن الفرنسيين ينظرون إلى قاعدة السماح بالجمع بين العضوية البرلمانية ووظائف أساتذة الجامعات، على أنها من تقاليد الجمهورية الفرنسية المعبرة عن الحرية، ورغم رسوخ هذه القاعدة في الدساتير الفرنسية، إلا أنه قد ظهرت بعض الآراء التي تنادي بإلغاء هذا الاستثناء، إلا أن هذا الاتجاه لم يكتب له النجاح، حيث تكاتفت الحكومة والبرلمان للدفاع عنه مما زاده قوةً وصلابةً.[1]

وعليه، نتناول حجج وأسانيد هذا الاتجاه ورأي بعض الفقه في الرد عليها مؤكدين أن هذا الاستثناء قد وجد لخدمة المجتمع ولإثراء العملية البرلمانية، وذلك على النحو التالي:[2]

(أ) صعوبة التوفيق عملياً بين العضوية والمهام العلمية

يعلل أصحاب هذا الاتجاه بإلغاء هذا الاستثناء بحجة عملية مؤداها إنه من الصعب عملياً على عضو هيئة التدريس أن يقوم بأعباء وظيفته العلمية وممارسة الوكالة البرلمانية في الوقت نفسه، لأنه إذا كان باعث القانون في حظر الجمع يرجع في أسبابه إلى صعوبة قيام الموظف بالعملين معاً، فإنه من باب أولى يطبق على أساتذة الجامعات الذين تتطلب منهم العملية التعليمية والبحثية وجودهم الدائم بين طلبتهم ومعاملهم البحثية، مما يؤثر بلا شك على حسن ممارستهم لعضوية البرلمان، ويستندون على حجة في ذلك، وهي أن قانون 1849م كان يمنح هذا الاستثناء فقط لمن يمارس عمله في دائرة البرلمان حرصاً على حسن أداء العمل البرلماني، وينادي أصحاب هذا الاتجاه إلى تطبيق قواعد الإعارة المطبقة على باقي طوائف الموظفين من أعضاء البرلمان، حتى لا يفقد الأستاذ وظيفته ويعود إليها بعد انتهاء مدة العضوية.

وفي تفنيد هذه الحجة يذهب جانب من الفقه إلى أنه وأن كانت لهذه الحجة ما يبررها بصفة عامة، إلا أنها ليس لها مكان للتطبيق بالنسبة لأساتذة الجامعات، وذلك لأن أساتذة الجامعات هم عقل الأمة المفكر، وضميرها الواعي، يحملون دائماً هموم أمتهم ويبحثون لها عن الحلول. وعلى ذلك فارتباطهم بالمجتمع ومشكلاته لابد أن يكون وثيق الصلة، أما ما يقال عن صعوبة التوفيق، فهذا الأمر مرجعه إلى صاحب الشأن يقدره حسب المسئوليات الملقاة على عاتقه تحت إشراف الإدارة التابع لها.[3]

---

[1] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 69، ود.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 89.

[2] يراجع في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، 89،91. ود.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى، مرجع سابق، ص 70.

[3] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى، مرجع سابق، ص 70.

أما فيما يتعلق بإلغاء هذا الاستثناء وإخضاع أعضاء هيئة التدريس لنظام الإعارة المطبق في الوظيفة العامة على من يمارس عضوية برلمانية، فإن الأخذ بهذا الاتجاه سوف يترتب عليه نتائج خطرة، وذلك لأن انقطاع العضو عن البحث طوال مدة العضوية يؤثر سلبياً على البحث العلمي الذي يتطلب الجهد المتواصل لمواصلة ومسايرة أحدث الأبحاث والنظريات، كما أن الأنشطة الخارجية لأستاذ الجامعة أمر في غاية الأهمية لأنها تربط الأستاذ بمشاكل المجتمع، وتزوده بالخبرات، وتعد عضوية البرلمان من أهم قنوات الاتصال بين الأساتذة والمجتمع.[1]

(ب) الإخلال بواجب الحياد

تتمثل هذه الحجة في أن ممارسة عضوية البرلمان والاستمرار في الوظيفة العامة يخل بواجب الحياد المفروض على الموظفين العموميين، لأن واجب الحياد المفروض على الموظف يلزمه بأن يكون حيادياً في أقواله وتصريحاته أثناء مهام وظائفه.[2]

وبناءً على ذلك يكون من الصعب على الأستاذ الجامعي عضو البرلمان عدم التأثر بما يدور في المجلس من مناقشات وآراء، مما يؤثر في حياده العلمي لمختلف النظريات والأفكار.

وفي تفنيد هذه الحجة يرد جانب من الفقه[3] على أصحاب هذا الرأي بالقول بأن واجب الحياد – حسب سياق حجتهم – يحمل معنى سلبياً، أما بالنسبة لأساتذة الجامعات فواجب الحياد بالنسبة لهم يحمل معنى إيجابياً بالنظر إلى سن الطلاب في هذه المرحلة، ويؤكد هذا الرأي على أن عضو هيئة التدريس ليس ممنوعاً من التعبير عن رأيه أثناء الخدمة، وإنما على العكس من ذلك، فإن ذلك من حقه بل من واجبه بشرط تحري الأمانة العلمية وظهور التسامح مع الآراء الأخرى، وهذا ما يؤكده نص المادة (34) من قانون التوجيه بالنسبة للتعليم العالي.

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد ما ذهب إليه هذا الرأي من ضرورة السماح لأستاذ الجامعة بالاستمرار في مواصلة عمله الأكاديمي مع الجمع بالعضوية البرلمانية، لما تقوم به هذه الفئة من الموظفين من دور كبير في تربية الأجيال في المرحلة الجامعية، قد يصعب إيجاد البديل في مثل هذه التخصصات والخبرات، بالإضافة إلى أن وجود أستاذ الجامعة في البرلمان والتصاقه بالناس والدولة يثري العملية التشريعية والرقابية من جانب، ومن جانب آخر يثري البحوث العلمية من خلال توجيه الدراسات العلمية لما يصب في تحقيق فائدة مباشرة للمجتمع، وإيجاد الحلول لما يمر به المجتمع من مشكلات سواءً أكانت قانونية أم اقتصادية أم اجتماعية أم غيرها.

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 90.

[2] .C.E. 1 October 1954, Guille, R.A. 1954 P. 512

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 90.

[3] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى، مرجع سابق، ص 71.

2- **الأشخاص المكلفون من جانب الحكومة بمهام مؤقتة:** تنص المادة (13) من الأمر الصادر في 24 أكتوبر 1958م على أن: " الأشخاص المكلفون من جانب الحكومة بمهام مؤقتة يمكن أن يجمعوا بين هذه المهمة ونيابتهم البرلمانية خلال فترة لا تتجاوز ستة أشهر.[1]

وقد ورد المضمون نفسه السابق في المادة (144) من القانون الانتخابي، أي أنه استثناءً من الأصل العام الذي يحظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، فيجوز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة للشخص الذي تكلفه الحكومة في مهام وظيفية لمدة لا تزيد على ستة أشهر.[2]

وقد ثار جدل حول نطاق هذا الاستثناء لأن النص قد جاء عاماً، ولم يحدد الوظائف التي يجوز التكليف فيها من قبل الحكومة في المهام المؤقتة، فهل يعني ذلك أنه يجوز التكليف في كل الوظائف حتى تلك التي ورد النص على حظر الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية أو أن هذا الاستثناء مقصور على الوظائف التي لم يرد نص يحظر الجمع بينها وبين الوظيفة العامة؟

وللإجابة عن ذلك يرى جانب من الفقه[3] – ونتفق معه – فيما ذهب إليه، أن التفسير الأخير هو الأقرب إلى الصواب، لأنه يتفق مع روح النصوص، وبناءً عليه لا يجوز التكليف في الوظائف التي حظر النص الجمع بينها وبين الوظيفة العامة، مثال ذلك إدارة المؤسسات العامة القومية التي حظرت النصوص الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية، وهذا التفسير يضيق من نطاق الاستثناء بحيث لا ينصرف إلى كل الوظائف.

ويؤكد على هذا التفسير رأي آخر من الفقه بالقول؛ حتى لا يترتب على إسناد المهمات المؤقتة إلى أعضاء البرلمان تفريغ النص المانع من الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة من مضمونه، خاصة وأن هذا المنع يجد أساسه في ضمان فاعلية أداء البرلمان لدوره الرقابي على السلطة التنفيذية، وهو دور ينبغي تجنب أي عامل من العوامل المؤثرة في إضعافه.[4]

3- **رجال الدين في بعض المقاطعات:** يرجع الاستثناء هنا إلى الظروف التاريخية عقب المصالحة التي تمت بين الدولة والكنيسة، والتي ترتب عليها فصل الدولة عن الكنيسة،

---

[1] يراجع في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 91.
[2] أنظر: المادة رقم 144 من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975.
[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 92.
[4] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى، مرجع سابق، ص 65.

وبمقتضى هذا الاستثناء يجوز لرجال الدين في هذه المقاطعات الجمع بين وظائفهم الدينية وعضوية البرلمان.[1]

وقد أسس هذا الاستثناء بمقتضى قانون 30 نوفمبر 1928م وأكدته القوانين اللاحقة دون تعديل، وقد ورد أيضاً في المادة (12) من أمر 24 أكتوبر 1958م، وهذا الاستثناء لا يثير جدلاً، حيث إنه خاص بفرنسا ورغم النص عليه لم يعمل به ولو لمرة واحدة.[2]

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي في هذا الشأن، لما يمكن أن يؤديه رجال الدين من دور كبير في مجال تعزيز الهوية الوطنية وثقافة التسامح وقبول الآخر، مع وضع الضوابط اللازمة في مجال الدعاية الانتخابية حتى لا يساء استغلال المنبر الديني في تحقيق مصالح حزبية ضيقة على حساب المصلحة الوطنية.

أما في حالة شغل الوظيفة العامة بعد عضوية البرلمان، إي إذا قبل عضو البرلمان وظيفة عامة أثناء نيابته، فإنه يعد طبقاً للمادة (20) من قانون 1958م مستقيلاً بقوة القانون، وعلى ذلك لم تكن النصوص تمنح صاحب الشأن الفرصة لتصحيح وضعه، وهو ما أكدت عليه المادة (151) من قانون الانتخاب بعد تعديلها بالقانون الأساسي الصادر في 24 يناير 1972م.[3]

وفي الوقت الحاضر على عضو البرلمان إخطار مكتب المجلس النيابي بأي نشاط يرغب في مباشرته أثناء العضوية، وإذا قدر مكتب المجلس وجود شك حول تعارض النشاط مع العضوية، يحال الموضوع إلى المجلس الدستوري، فإذا أكد الأخير وجود التعارض على العضو تصحيح وضعه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه بقرار المجلس، وإلا اعتبر مستقيلاً من العضوية البرلمانية.[4]

وينطبق هذا المبدأ بشأن التعارض أيضاً في حالة اكتساب العضو البرلماني لعضوية أكثر من مجلس محلي تالٍ لاكتسابه عضوية البرلمان، فقد عالجت هذه الحالة المادة رقم (1-151) من قانون الانتخاب الفرنسي، وتتلخص تلك المعالجة في منح عضو البرلمان فرصة الاستقالة من العضوية النيابية أو المحلية، خلال خمسة عشر يوماً من انتخابه أو الحكم الصادر بصحة العضوية التي ثار نزاع بشأنها، فإذا تراخى صاحب الشأن عن القيام بهذا الاختيار، فإن النصوص تقضي بانتهاء العضوية أو الوظيفة التي اكتسبت مؤخراً.

---

[1] D.G. LAVAROFF: Op.cit, p.206.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 95.

[2] J.C. GRUFFAT: less incompatiblitesparlementair en droit public Francais, These, Lyon II, 1972, p.324.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 95.

[3] أنظر: المادة رقم 151 من قانون الانتخاب الفرنسي.

[4] أنظر: د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف الأخرى، مرجع سابق، ص 63.

ويعد الجمع بين الوكالة البرلمانية وعضوية المجالس المحلية في فرنسا أحد الميادين التي يحتدم فيها النقاش والجدل حول أساس صحة النصوص الخاصة بالتعارضات. فهناك اعتباران متعارضان: فمن جانب، يبدو غير ديمقراطي أن نحظر على فرد أن يجمع بين وكالتين (أو أكثر) انتخابيتين، وذلك لأن الشعب هو وحده الحكم في هذا الموضوع، ومن جانب آخر، يجب أن نبرز بوضوح وعلى صواب، أنه ليس صحيحاً بالنسبة للديمقراطية أن يجمع الشخص نفسه وكالات متعددة، لأنه لا يمكنه أن يمارس أياً منها بطريقة ملائمة.[1]

[1] د.ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص 16.

الفصل الرابع

ضمانات ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح

ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: الضمانة الدستورية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.

المبحث الثاني: الضمانة القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.

الفصل الرابع

ضمانات ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح

تمهيد وتقسيم:

تناولنا في الفصول السابقة ماهية حقي الانتخاب والترشح، وضوابط ممارسة هذه الحقوق بالنسبة للموظف العام في كل من البحرين ومصر وفرنسا، وانتهينا إلى أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية، انتخاباً وترشيحاً، وتحفيز المواطنّة الفعّالة والنشطة لدى هذه الشريحة المهمة من المواطنين من خلال رفع الوعي السياسي والحقوقي لديهم، وتقليل القيود غير المعقولة المفروضة على مشاركتهم في الحياة السياسية.

ونظراً للطبيعة الخاصة للحقوق والحريات السياسية التي تجعلها تجمع بين فكرتي الحق والواجب معاً، فهي بقدر ما تكون حقوقاً للأفراد، فإنها قد تكون واجباً عليهم. وفيما يتعلق بممارسة حق الانتخاب وجدنا أن بعض الدول تجعل من ممارسته واجباً يلزم معاقبة من يتخلف عن ذلك دون سبب، كما هو في مصر،[1] بينما تجعله دول أخرى حقاً للمواطن له أن يستعمله أو لا يستعمله دون أن يتعرض لأي جزاء، كما هو في البحرين.[2] ويختلف مدى تمتع الموظف العام للحقوق والحريات السياسية من دولة إلى أخرى باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، كما يختلف الحال داخل الدولة نفسها من فترة زمنية لأخرى.[3]

وعليه، فقد يكون الإخلال بالحقوق السياسية إيجاباً بالاعتداء عليها من جانب السلطة بالحد من ممارستها والتمتع بها على الوجه الأكمل، كما قد يكون الإخلال بتلك الحقوق سلباً عن طريق الانصراف عن المشاركة الفعّالة في الحياة العامة، وممارسة تلك الحقوق على الوجه الذي يحقق الديمقراطية الحقيقية.[4]

وحيث إن الموظفين العموميين هم الذين يتولون إدارة المرافق العامة للدولة، ويتم عن طريقهم تنفيذ السياسة العامة للحكومة وترجمتها إلى واقع ملموس في حياة المواطنين، وهو ما قد

---

[1] للمزيد: أنظر المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 109.
[2] للمزيد: أنظر المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 100.
[3] ثامر نجم عبد الله العكيدي، مرجع سابق، ص 369.
[4] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 333.

يجعل الإغراء قوياً أمام الحكومات لمحاولة التأثير على الاتجاهات السياسية في المجتمع عن طريق الموظفين العموميين.[1]

لذلك كان من الضروري حماية ممارسة الحقوق السياسية، والعمل على توفير الضمانات اللازمة لتهيئة المناخ الملائم للمواطنين بشكل عام، وللموظفين العموميين بشكل خاص، حتى يستطيعوا أن يمارسوا هذه الحقوق بكل حرية وشفافية ونزاهة في ظل سيادة القانون ومبدأ الديمقراطية والفصل بين السلطات.

وتهدف ضمانات ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، إلى حماية الموظف العام مما قد يُتخذ في مواجهته من جانب جهة الإدارة بمناسبة ممارسته لهذه الحرية، وترمي في جملتها إلى عدم تعرض الموظف لتعنّت من جهة الإدارة بسبب آرائه وأفكاره السياسية، أو انتمائه الحزبي، سواءً أكان ذلك بمناسبة الترشح لتولي الوظائف العامة، أم أثناء ممارسته مهام الوظيفة سواءً في المجال التأديبي أم في مجال الترقيات أم غيرها من الحقوق الوظيفية.[2]

وتتعدد الضمانات الخاصة بالحريات السياسية بتعدد المصادر التي تستند إليها تلك الضمانات، ولما كانت مشكلة ضمانات الحرية هي أهم المشكلات التي تواجه مسألة الحريات بصفة عامة والحريات السياسية بصفة خاصة، فلا بد من وجوب تحديد الضمانات التي تتعلق بتلك الحريات، لأنه بدون هذه الضمانات تصير تلك الحقوق والحريات مجرد تعهدات أو نصوص نظرية لا أساس لها من الواقع.[3]

وفي مجال موضوعنا محل الدراسة، فإننا سنتناول بعض هذه الضمانات ذات العلاقة بموضوع البحث، لما لها من أهمية بالنسبة للموظف العام أثناء ممارسة حقوقه السياسية في الانتخاب والترشح، وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول الضمانة الدستورية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح، ونخصص المبحث الثاني لبيان الضمانة القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.

---

[1] ثامر نجم عبد الله العكيدي، مرجع سابق، ص 52.
[2] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 199.
[3] د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 171.

المبحث الأول: الضمانة الدستورية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح

إن منح الحقوق والحريات وتنظيمها في الإطار الدستوري يعطيها قدراً كافياً من الضمانة والاحترام. غير أن الضمانات الدستورية ليست على نمط واحد، فقد تكون مبدئية أي تقتصر نصوص الدستور على ذكر المبادئ العامة الضامنة للحقوق تاركة التفاصيل للسلطات العامة في الدولة. أما النمط الآخر من الدساتير، فقد تجاوزت نصوصها هذا الإطار المبدئي بحيث تضمّنت تفاصيل هذه الضمانات.[1]

وعلى ذلك درجت كثير من الدول على إدراج الحقوق والحريات السياسية في صلب الوثيقة الدستورية حتى تضفي عليها ذات القيمة القانونية للنصوص الدستورية، وحتى تحول بين المشرع العادي وبين المساس بها، وبذلك ترتفع قيمة هذه الحقوق والحريات إلى مرتبة النصوص القانونية الملزمة، وبالتالي تعد قيداً قانونياً على سلطة المشرع العادي فيما يضعه من قوانين تتعلق بالحريات السياسية التي ورد النص عليها في دستور الدولة،[2] ولأن الدساتير تشكل وبشكل خاص في الأنظمة الديمقراطية ضمانة أساسية للحقوق والحريات العامة؛ لأنها تعدّ من أعلى المراتب في التشريعات القانونية للدول.[3]

وعليه، تُشكل أغلبية الدساتير في الدول الديمقراطية ضمانة أساسية لحقوق الإنسان، لأن هذه الدساتير تحتل أعلى مرتبة في القواعد القانونية في كل دولة، وهي تبين في موادها الدستورية، نظام الحكم، وحقوق الأفراد وواجباتهم، والقواعد التنظيمية للسلطات العامة، من حيث التكوين، والاختصاص، والعلاقة فيما بينها والمبادئ الأساسية الضامنة لحقوق الإنسان أو المواطن.[4]

ويُشكل مبدأ الفصل بين السلطات واحداً من أهم الضمانات الدستورية التي تؤكده بعض الدساتير، لضمان عدم تعسف إحدى السلطات العامة في الدولة على الأخرى، وبما يضمن ممارسة الأفراد وخصوصاً الموظفين العموميين للحقوق والحريات بصورة ديمقراطية.

---

[1] أنظر: د.محمد سعيد المجذوب، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، لبنان، بدون سنة نشر، ص 130.

[2] أنظر: عوض محمد المر، المحكمة الدستورية العليا وحماية حقوق الإنسان المكفولة في الدستور المصري، بحث منشور في حقوق الإنسان، إعداد د.محمد شريف بسيوني وآخرين، المجلد الثالث، دار العلم للملايين، ص 248. مشار إليه لدى، د.وليد محمود محمد ندا، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحريات السياسية، مرجع سابق، ص 173.

[3] حكمت عسل زيدان، حق الانتخاب كضمانة من ضمانات النظام الديمقراطي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، 2010، ص 63.

[4] د.سعدي محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثني وعشرين دولة عربية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2007، ص 159.

وعليه، سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب؛ نتناول في المطلب الأول مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة للحقوق والحريات السياسية، ونخصص المطلب الثاني لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام البحريني، والمطلب الثالث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام المصري، أما المطلب الرابع فنخصصه لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الفرنسي.

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

تحرص النظم الديمقراطية على تضمين الوثيقة الدستورية نصوصاً وأحكاماً قانونية تنظم مختلف نشاطات الدولة، وتؤكد كيفية توزيع السلطات العامة حتى تضمن خضوعها لقواعد وأحكام الدستور، ولتحول دون الخروج على هذه القواعد وانتهاكها، الأمر الذي يعتبر ذلك ضمانة قانونية تكفل احترام ما تضمنته الوثيقة الدستورية.[1]

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد الركائز الأساسية التي تستند إليها فكرة الدولة القانونية، كما أنه يُعد أحد ضمانات الحرية في الدولة الديمقراطية الحديثة،[2] بل يُعد هذا المبدأ اليوم من أركان الديموقراطية، ويرى كثيرون أن لا ديمقراطية بلا فصلٍ بين السلطات.[3]

ونظراً لأهمية مبدأ الفصل بين السلطات وما له من تأثير، لذا حظّي المبدأ باهتمام الفقه، وتعددت آراؤهم في تحديد مضمون المبدأ إلى عدة اتجاهات تختلف باختلاف التصور الذي يجسد به كل منهم هذا المبدأ.[4]

وتقوم فكرة الفصل بين السلطات على عدم تركيز السلطة في يد واحدة أو هيئة، ويرى مونتسكييه – أن هذه الهيئة – حتى لو جاءت عن طريق الشعب، وتعمل باسم الشعب، ستؤدي إلى الاستبداد، لذلك يوزع مونتسكييه السلطة على ثلاث وظائف، وهي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويرى أن الأهم هو عدم تجميع هذه الوظائف في هيئة واحدة.[5]

ويرى جانب من الفقه أن مبدأ الفصل بين السلطات تعبير اصطلح إطلاقه على معنيين، أحدهما سياسي، والآخر قانوني.[6] كما نشأ خلاف بين الفقهاء حول مفهوم أو مدلول مبدأ الفصل

---

[1] د.بدر محمد عادل، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 36.

[2] د.فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين، مرجع سابق، ص 1.

[3] د.محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 108.

[4] د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، ضمانات مبدأ الفصل بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 2015، ص 28.

[5] د.ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 2009، ص 96.

[6] **المعنى السياسي للمبدأ:** أن مبدأ الفصل بين السلطات هو نتيجة الديمقراطية الحديثة، هذا المبدأ في بداية الأمر لم يكن معروفاً حتى من قبل اليونانية والرومانية القديمتين، بسبب سيادة الاستبداد والإنفراد في السلطة تحت حكم رئاسة واحدة التي كان يقودها الأمبراطور أو الملك أو الحاكم آنذاك. بما أن ديمقراطية العصر الحديث بحثت عن فعاليتها وأنشطتها في العمل السياسي والفني، لذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح مبدأ عالمياً عرفه الشرق والغرب.

بين السلطات أو مضمون المبدأ من حيث مداه، فبعضهم فهمه على أنه الفصل المطلق بين السلطات، وأنه السبيل الوحيد لتحقيق غاية المبدأ في منع التعسف والاستبداد بالسلطة، وقد كان لهذا التفسير وجوداً على أرض الواقع فترة غير قصيرة من الزمن، وساد وطبق في عدد من الدساتير، إلا أن غالبية الفقه فهموا المبدأ على أنه يعني الفصل النسبي بينها، أي الفصل الذي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطات.[1]

وحيث إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، لأن المبدأ لو كان يعني فصلاً مطلقاً بين السلطات لانتهى نظراً لاستحالة تطبيقه،[2] لذلك يعد هذا التوازن من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، على أساس أن كل من هاتين السلطتين ستكون بمثابة الرقيب للأخرى تحول بينها وبين إساءة استعمال السلطة على النحو الذي يضر بحقوق الأفراد وحرياتهم .[3] وتمنع من تجاوزها لسلطاتها، أو عدم التزامها بالاختصاصات الممنوحة لها أو الوظيفة التي تضطلع بها.[4]

وفي مجال توفير الضمانات الدستورية للموظف العام عضو البرلمان، فإن مبدأ الفصل بين السلطات يأبى الجمع بين النيابة البرلمانية والوظيفة العامة، حيث إن الأصل هو عدم الجمع والفقه الدستوري لا يسمح بوجود النائب في البرلمان وهو موظف، فإما يختار النيابة البرلمانية أو يختار الوظيفة.[5]

ويمكن القول في هذا المجال أنه لا يجوز لشخص أو هيئة أن تجمع في يدها سلطتين، أي لا يجوز أن تكون السلطات الثلاثة أو اثنين منها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، حيث كان الفصل بين السلطات عامل محفز لخضوع الدولة للقانون، وهذا هو المعنى السياسي لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها. من هذا المنطلق تبنى المفكرون والفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات بأساليب مختلفة تفادياً للإستبداد والتعسف وليس تجميع السلطات في واحدة ومنهم أفلاطون حيث يرى لكي تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها والقيام بوظيفتها في تحقيق الخير العام للشعب، يجب فصل أعمال الدولة، مع إيجاد نوع من التعاون بين بعضها البعض، حتى لا تخرج أي هيئة عن اختصاصاتها الدستورية واستبدادها في مزاولة سلطاتها.

المعنى القانوني للمبدأ: أما المعنى القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات، فقد اختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف العلماء في تفسير هذا المبدأ. وقد استتبع ذلك أن اختلفت الدساتير في تطبيقها لهذا المبدأ، وبالتالي في توزيعها لوظائف الدولة بين السلطات تبعاً لاختلاف واضعي هذه الدساتير في تفسيرهم لهذا المبدأ.

والمدلول الحقيقي للمبدأ يتجسد في أن تكون سلطات الدولة متساوية ومتوازنة ومستقلة، بما يحول دون استبداد إحداها أو انفرادها بالسلطة وتغولها على السطات الأخرى، وبما يكفل قيام التعاون والتضافر بينها، وتوافر نوع من الرقابة المتبادلة بما يتيح لكل منها القدرة على أن تدفع عن نفسها جور السلطات الأخرى وأن توقفها عند حدها متى حاولت تجاوز اختصاصها. (أنظر: د.محمود أحمد محمد علي رشيد، ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2014، ص 222 وما بعدها).

[1] د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 30.

[2] Tej Bahadur Singh, Principle of Separation of Powers and Concentration of Authority, J.T.R.I. Journal – Second Year, Issue – 4 & 5 - Year – March, 1996, page 9.

[3] د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 783.

[4] د.جورجي شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، أركان التنظيم السياسي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2002،2001، ص 557.

[5] راجع في ذلك: د.سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1975، ص 206.

ومبدأ الفصل بين السلطات يستوجب اختلاف الأشخاص الذين يقومون بعمل كل سلطة،[1] وهذا لا يمكن تحقيقه في حالة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، كذلك، فإن وجود أفراد من السلطة التنفيذية من ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه الهيئة من حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، كما يتعارض في الوقت نفسه مع ما تتطلبه الوظيفة التشريعية من الحرية التامة لأعضائها في مباشرة أعمالهم.[2]

لذلك، يرى جانب من الفقه إن تفرغ الموظف للعضوية البرلمانية وعدم الجمع بينها وبين الوظيفة العامة من شأنه أن يؤكد مبدأ الفصل بين السلطات، إذ كيف يجمع العضو بين صفتين في آن واحد بين الصفة الوظيفية والصفة التشريعية، في حين يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على الفصل بين أعضاء السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فالجمع بين ممارسة الوظيفتين يمثل اعتداءً على هذا المبدأ، بالإضافة إلى ذلك كيف يجمع الشخص بين صفتين متناقضتين الرقيب والمراقب في وقت واحد.[3]

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما جاء به مبدأ الفصل بين السلطات من تنظيم للعلاقة بين السلطات، إلا أنه في ذات الوقت يؤيد السماح لبعض الفئات من الموظفين بالجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة كاستثناء، نظراً للطبيعة الخاصة للوظائف التي يشغلونها، وما تقتضيه المصلحة العامة في الدولة من عدم الاستغناء عن هذه الكفاءات في الوظيفة العامة، وذلك لأهمية الدور الذي يقومون به، ولصعوبة إيجاد البديل المناسب، بالإضافة إلى ما يتمتع به هؤلاء الموظفون من حرية واستقلالية في وظائفهم تقلل من احتمالية التأثير عليهم من قبل السلطة التنفيذية.

كما أنه في ظل وجود مبدأ الفصل بين السلطات يستطيع الموظف العام الذي يمارس حقوقه السياسية انتخاباً أو ترشيحاً، أن يطمئن في حال فوزه بعضوية المجالس النيابية أو البلدية، وعدم تأثير السلطة التنفيذية على قراراته من خلال الترغيب أو الترهيب، وخصوصاً في الدول التي تأخذ بنظام الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، لوضوح الإختصاصات وآلية التعاون بين السلطات، كما أنه لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تقوم بالتأثير على الإرادة الشعبية في الانتخابات، من خلال استغلال الناخبين الموظفين بتوجيههم بالتصويت لصالح مرشح معين، أو

---

[1] M.]. C. Vile, Constitutionalism and The Separate on of Powers, Published by liberty Fund, Indianapolis, Second Edition, 1998, page 26.

[2] راجع في ذلك: د.زكريا محمد المرسى المصرى، مرجع سابق، ص 236.

[3] أنظر: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة، مرجع سابق، ص 311، ود.عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مرجع سابق، ص 44،45.

وضع قيود غير مبررة لمنع ممارستهم لحقوقهم السياسية، نظراً لوجود الرقابة القضائية على العملية الانتخابية، وتمتع السلطة القضائية بالاستقلال عن السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى ما تتمتع به من الكفاءة والحياد والنزاهة.

المطلب الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام البحريني

أكد دستور مملكة البحرين على أن نظام الحكم ملكي دستوري وراثي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً،[1] وأن شكل الدولة هو مملكة دستورية ذات نظام ديمقراطي، قائم على الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث نصت المادة (32/أ) منه على أن: " يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور ...".[2]

وقد نص ميثاق العمل الوطني على ضرورة تبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أو التعاون بين السلطات، وذلك لعدم إمكانية تطبيق الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، ونص على اعتبار أمير الدولة (الملك) على رأس هذه السلطات.[3]

وقد جاءت المذكرة التفسيرية للدستور المعدل لسنة 2002م، فأوضحت نوعية النظام الديمقراطي النيابي الذي تبناه المشرع الدستوري البحريني كأساس لمبدأ الفصل بين السلطات من أنه نظام شبه برلماني (مختلط) أي أنه نظام برلماني يأخذ ببعض خصائص النظام الرئاسي، وفي ذلك تقول: " ووفقاً لما استقرت عليه الأنظمة الدستورية العالمية التي تأخذ بالنظام البرلماني أو تلك التي تطعّم النظام النيابي ببعض مظاهر النظام الرئاسي، يمارس الملك هذه الصلاحيات بأوامر ومراسيم ملكية، وتوقع المراسيم قبل عرضها على الملك من رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين بحسب الأحوال".[4]

وقد ترتب على ذلك بأن النظام الدستوري البحريني يتمتع بأبرز خصائص النظام شبه البرلماني (المختلط)، وهي ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتجلى في رئيس الدولة (الملك) والذي يأتي عن طريق الوراثة، لكنه على خلاف النظام البرلماني التقليدي، حيث يتمتع بسلطة حقيقية،

---

[1] أنظر: الفقرتان ب، د من المادة الأولى من دستور مملكة البحرين.
[2] أنظر: الفقرة أ من المادة 32 من دستور مملكة البحرين.
[3] د.محمد المشهداني، د.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 109.
[4] أنظر: نص الفقرة "ب" من المادة 23 من المذكرة التفسيرية للدستور المعدل لسنة 2002م.

فهو يسود ويحكم،[1] وعليه يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه؛ بمعنى أن هناك سلطات ينفرد بها الملك وحده بأوامر ملكية، وسلطات يمارسها بالاشتراك مع وزرائه بمراسيم ملكية.

وعلى خلاف النظام البرلماني التقليدي، فرئيس الدولة (الملك) في النظام البحريني غير مسئول سياسياً أمام البرلمان، وهي خاصة من خصائص النظام شبه البرلماني (المختلط)، بالرغم من ممارسته لسلطات حقيقية وفعلية، بينما رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتمتع باختصاصات حقيقية أو فعلية، وأن جميع اختصاصاته شكلية.[2]

وإلى جانب الملك يوجد مجلس الوزراء (الوزارة) يشاركه في ممارسة الحكم، وهذه الوزارة مسئولة أمام الملك مسئولية تضامنية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة ومسئولية فردية لكل وزير على حدة، وهي خاصة من خصائص النظام الرئاسي، فضلاً عن مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب، وهي مسئولية فردية لكل وزير عن أعمال وزارته، وهي خاصة من خصائص النظام البرلماني والمختلط في آن واحد،[3] فضلاً عن التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يتمثل التعاون بينهما في أن الأخيرة لها دور في تكوين المجلس الوطني عن طريق تعيين أعضاء مجلس الشورى،[4] والإعداد للانتخابات والإشراف عليها،[5] وتستطيع أن تدعو المجلس الوطني للانعقاد وفض جلساته،[6]كما تشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية من خلال تولي رئيسها (الملك) مهام التشريع مع المجلس الوطني،[7] واقتراح القوانين والتصديق عليها،[8] وأخيراً الاشتراك في مشروع إعداد الميزانية العامة.[9]

وفي مقابل ذلك تظهر مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بأن يكون للسلطة التشريعية القدرة على مراقبة السلطة التنفيذية والوقوف على سير عملها من خلال العديد من الوسائل الرقابية كالسؤال،[10] والاستجواب،[11] وتشكيل لجان التحقيق البرلمانية،[12] وطرح الثقة

---

[1] د.بدر محمد عادل، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 37.
[2] د.محمد المشهداني، د.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 179.
[3] د.بدر محمد عادل، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 37.
[4] أنظر: نص المادة 52 والمادة 54 من الدستور.
[5] أنظر: نص المادة 7 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[6] أنظر: البند "ب" من المادة 42 من الدستور.
[7] أنظر: البند "ب" من المادة 32 من الدستور.
[8] أنظر: البند " أ " من المادة 35 من الدستور.
[9] أنظر: البند "ب" من المادة 109 من الدستور.
[10] أنظر: نص المادة 91 من الدستور.
[11] أنظر: نص المادة 65 من الدستور.
[12] أنظر: نص المادة 69 من الدستور.

بأحد الوزراء،[1] وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء،[2] وإبداء رغبات معينة للحكومة،[3] ومناقشة برنامج الحكومة.[4]

ومن جانب آخر، نجد أن الدستور نص على العديد من الوسائل الرقابية التي بيد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كحقها في حضور جلسات المجلس الوطني،[5] واعتراض الملك على تصديق القوانين،[6] وحل مجلس النواب.[7]

ومن مظاهر حماية الموظف العام من السلطة التنفيذية أثناء ممارسة حقه السياسي في الترشح وفوزه بعضوية البرلمان أو المجالس البلدية، استقلال السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني، وتوزيع السلطات في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات، بما يضمن حماية واستقلالية أعضاء مجلس النواب وأعضاء المجالس البلدية من تدخل السلطة التنفيذية، حيث يتمتع عضو مجلس النواب وعضو المجلس البلدي باستقلالية تجاه الحكومة (السلطة التنفيذية)، وتظهر هذه الاستقلالية والمزايا التي يحظى بها الموظف عضو مجلس البرلمان أو عضو المجالس البلدية في العديد من المظاهر المكفولة دستورياً وقانونياً، نبينها على النحو التالي:

1- **تمتع أعضاء مجلس النواب بالحصانة البرلمانية:** من مظاهر الحماية التي يتمتع بها الموظف العام أثناء عضويته للبرلمان، تمتعه بنوعين من الحصانة البرلمانية، الأولى: حصانة موضوعية، وهي المتعلقة بحرية العضو في إبداء رأيه والكلام في المجلس ولجانه، إذ نص الدستور في الفقرة "ب" من المادة 89 على أنه: " لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بالعقيدة، أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان".[8] أما الحصانة الثانية: فهي الحصانة الإجرائية، وهي عقبة مادية مؤقتة تحول دون اتخاذ إجراءات جنائية ضد أعضاء البرلمان، وهذه الحصانة لا تعفي العضو من المسئولية الجنائية، ولا من العقاب، بل فقط يتحتم استئذان المجلس التابع له العضو المراد اتخاذ الإجراءات القانونية ضده قبل اتخاذه.

---

[1] أنظر: نص المادة 66 من الدستور.
[2] أنظر: نص المادة 67 من الدستور.
[3] أنظر: نص المادة 68 من الدستور.
[4] أنظر: نص المادة 78 من الدستور المعدل سنة 2012م.
[5] أنظر: نص المادة 93 من الدستور.
[6] أنظر: نص المادة 35 من الدستور.
[7] أنظر: البند "ج" من المادة 42 من الدستور.
[8] أنظر: البند "ب" من المادة 89 من الدستور.

وقد أشار الدستور واللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشورى والنواب إلى هذه الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان مع التأكيد على ضرورة أخذ إذن المجلس أثناء دور الانعقاد، وإذن رئيسه في غير دور الانعقاد، وذلك قبل الشروع في اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد العضو؛ إذ لا يجوز أثناء دور الانعقاد في غير حالة الجرم المشهود أن تتخذ نحو العضو إجراءات التوقيف، أو التحقيق، أو التفتيش، أو الحبس، أو أي إجراء جنائي آخر إلا بإذن مسبق من المجلس، وفي غير دور انعقاد المجلس، يتعين لاتخاذ أياً من هذه الإجراءات أخذ إذن من رئيس المجلس، ويعتبر بمنزلة إذن عدم إصدار المجلس أو الرئيس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه.[1]

ومن كل ما سبق بيانه، نخلص إلى أن الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها عضو مجلس النواب بنوعيها، تشكل ضمانة مهمة لاستقلاليته في مواجهة الحكومة، وخصوصاً بالنسبة للموظف العام الذي فاز بعضوية البرلمان، وتعطيه الحرية اللازمة في إبداء آرائه، كما أنها تحميه من أية تدابير كيدية قد تتخذها ضده السلطة التنفيذية لمنعه من أداء مسئوليته البرلمانية. ومما تجدر الإشارة إليه أن الحصانة البرلمانية هي من النظام العام، بالتالي لا يجوز للعضو أن يتنازل عنها دون إذن من المجلس الذي هو عضو فيه، لأنها وجدت لكي تحمي الوظيفة البرلمانية من العبث.[2]

بينما يتمتع الموظف العام عضو المجالس البلدية بالحصانة الموضوعية فقط على خلاف عضو مجلس النواب الذي يتمتع بالحصانة الموضوعية والإجرائية، وقد نصت المادة (27) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات على أن: "لعضو المجلس البلدي إبداء رأيه بحرية أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه على ألا يكون الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة، أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص، أو خروج على القيم والأخلاق وتقاليد المجتمع".[3]

إن تخويل عضو المجلس البلدي إبداء رأيه بحرية أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه، مفاده تمتعه بحصانة عدم تقرير مسئوليته عما يبديه من آراء وأفكار داخل المجلس أو لجانه فيما يتعلق بالعمل البلدي، على أن هذه الحصانة (عدم المسئولية) لا تمتد إلى الأفكار أو الآراء التي تتضمن مساساً بالعقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في

---

[1] أنظر: نص البند ج من المادة 89 من الدستور، ونص المادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ونص المادة 175 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[2] أنظر: نص المادة 148 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ونص المادة 177 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[3] أنظر: نص المادة 27 من القرار رقم 16 لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001م.

الحياة الخاصة لأي شخص، أو خروج على القيم والأخلاق وتقاليد المجتمع، كما أن هذه الحصانة تعد من النظام العام وتحول دون رفع الدعوى الجنائية أو المدنية عليه حتى بعد انتهاء عضويته بالمجلس، وذلك عما أبداه من أفكار وآراء أثناء العضوية.[1]

وبما أن الموظف العضو البلدي يتمتع بحصانة عدم المسئولية عما يبديه من أفكار وآراء داخل المجلس أو في لجانه (الحصانة الموضوعية)، فإنه لا يتمتع بالحصانة الإجرائية التي يتمتع بها أعضاء المجلس النيابي، ومن ثم، فإنه يجوز أن تتخذ بحقه أي من الإجراءات الجنائية كالتفتيش والقبض.

2- **استقلالية المجلس في توقيع الجزاءات التأديبية:** من الضمانات المهمة التي يتمتع بها الموظف عضو مجلس النواب، هي استقلال المجلس في توقيع الجزاءات على أعضائه، وهذا يعطيهم استقلالية كبيرة في مواجهة الحكومة، إذ لو كانت الأخيرة تستطيع توقيع الجزاءات على العضو لاستخدمتها كسلاح في مواجهته أثناء القيام بمسئولياته البرلمانية حتى ينصاع لها في مواقفه.

ومن الجزاءات التي يستطيع البرلمان توقيعها على العضو إذا ثبت إخلاله بواجبات العضوية أو ارتكب عملاً من الأعمال المحظورة عليه، هي التنبيه الشفاهي، والتنبيه المكتوب، واللوم، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات، ولا تتجاوز نهاية دور الانعقاد، وأخيراً إسقاط العضوية، ولا يجوز توقيع أي من هذه الجزاءات على العضو إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعهد المجلس بذلك إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية.[2]

كما يتمتع الموظف العام عضو المجلس البلدي بذات الضمانة، حيث تنص المادة رقم (10) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادرة بالقرار رقم (16) لسنة 2002م على أن: "إذا غاب العضو عن جلسات المجلس البلدي أو لجانه أكثر من ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول، أو ثبت أنه كان فاقداً أحد شروط العضوية عند انتخابه أو تبين أنه قد فقد أحدها أثناء مدة العضوية أو أخل بواجباته، دعا رئيس المجلس أو أربعة من أعضائه على الأقل إلى اجتماع غير عادي للمجلس لمناقشة مخالفات

---

[1] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2007، ص 270،271.
[2] أنظر: نص المادة 201 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

العضو والنظر في اعتباره مستقيلاً أو في إبطال عضويته أو إسقاطها عنه، ولا يمنع من ذلك غياب العضو الذي أخل بواجباته، ويكون القرار بأغلبية الأعضاء".[1]

يتضح لنا من النص السابق أن القرارات التأديبية التي يتم اتخاذها ضد الموظف العضو البلدي الذي أخل بواجبات العضوية تتخذ من قبل أعضاء المجلس وليس من قبل الحكومة، مما يشكل ضمانة قانونية مهمة للعضو من تعسف وكيد السلطة التنفيذية، وعدم تأثيرها على استقلالية العضو وخصوصاً الموظفين منهم.

3- **استقلالية المجلس في إسقاط العضوية أو قبول الاستقالة وإعلان خلو المكان:** يستقل مجلس النواب في اتخاذ قرار إسقاط عضوية أحد أعضائه وقبول الاستقالة من العضوية، وإعلان خلو مكان العضو دون أية تدخل من قبل الحكومة، حتى وإن كان طلب إسقاط العضوية قد يتطلب في بعض الحالات مشاركة من جهات أخرى، إذ يجوز لإحدى الجهات الرسمية إخطار المجلس بصدور أحكام قضائية، أو تصرفات، أو قرارات مما يترتب عليه إسقاط العضوية تجاه أحد أعضاء المجلس طبقاً للمادة (99) من الدستور،[2] كظهور حالة عدم الأهلية لأي عضو من أعضاء المجلس أثناء عضويته، أو فقد أحد الأعضاء الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات عضويته،[3] إلا أن القرار في الأخير يكون للمجلس.

كما أن ذلك لا يمنع المجلس من ممارسة سلطاته استقلالاً دون مشاركة من أي جهة أخرى، فيجوز لعشرة من أعضاء المجلس على الأقل أن يتقدموا بطلب كتابي إلى رئيس المجلس باقتراح بإسقاط العضوية عن أحد أعضائه، إذا ما تحقق أحد أسباب إسقاط العضوية، ويجب أن تبين في الطلب الأسباب الداعية لذلك. يخطر رئيس المجلس العضو كتابةً بصورة من اقتراح إسقاط العضوية عنه، وذلك بعد أن يتحقق مكتب المجلس من توافر الشروط الشكلية في الطلب، ويدرج طلب إسقاط العضوية في جدول أعمال أول جلسة للمجلس تالية لإخطار العضو بصورة من الطلب، ليقرر إحالته إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية.[4]

ولا يجوز للجنة الشئون التشريعية والقانونية البدء في إجراءاتها إلا بعد إخطار العضو كتابةً للحضور في الميعاد الذي تحدده لذلك، على ألا تقل المدة بين تاريخ الإخطار والميعاد المحدد

---

[1] أنظر: القرار رقم 27 لسنة 2011 بشأن تعديل المادة رقم (10) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادرة بالقرار رقم (16) لسنة 2002م.

[2] أنظر: نصوص المواد 203، 208، 209، من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[3] أنظر: نص المادة 99 من الدستور البحريني.

[4] أنظر: نص المادة 204 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

لانعقاد اللجنة عن ثلاثة أيام، وعلى اللجنة أن تستمع لأقوال العضو، وأن تحقق أوجه دفاعه، ويغادر العضو مقر الاجتماع عند أخذ الأصوات.[1]

ويتلى تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية أمام المجلس، ويؤخذ الرأي عليه نداءً بالاسم، ولا يصدر قرار المجلس بإسقاط العضوية إلا بموافقة ثلثي أعضائه على الأقل، ويجوز للمجلس أن يقرر جعل التصويت سرياً.[2]

كما يستقل المجلس في قرار قبول الاستقالة من العضوية وإعلان خلو مكان العضو،[3] فإذا انتهت عضوية أحد أعضاء مجلس النواب سواءً أكان ذلك لسبب راجع للوفاة، أم للاستقالة، أم لإسقاط العضوية، يعلن رئيس المجلس خلو مكانه في الدائرة في الجلسة ذاتها التي أعلن فيها عن وفاة العضو أو تقرر فيها انتهاء عضويته، ويخطر وزير العدل والشئون الإسلامية بخلو المكان خلال أسبوع من تاريخ إعلان ذلك لانتخاب من يحل محله.[4]

ويتمتع الموظف عضو المجلس البلدي بذات الحصانة، حيث نصت المادة رقم (16) من قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م، على أن: "تسقط عضوية المجلس البلدي عمن يفقد أحد شروط العضوية المبينة في هذا القانون، وتسقط العضوية أيضاً عن عضو المجلس البلدي بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك في حالة إخلاله بواجبات العضوية، ويجب في جميع الأحوال صدور قرار من المجلس بسقوط العضوية وخلو المكان بعد دعوة العضو لسماع أقواله".[5]

ومن خلال النص السابق يتبين لنا أن المشرع قد فرق بين حالتين أو مرحلتين يتحقق في شأنهما إسقاط العضوية عن العضو، وهما؛ حالة إسقاط العضوية لفقد أو تخلف أحد شروط العضوية، أو إسقاط العضوية كجزاء تأديبي.

ومن الشروط المتطلبة في الحالة الأولى التي يمكن أن يرد عليها الفقد ويعتريها الزوال، كثبوت الجنسية البحرينية، وثبوت القيد في جداول الانتخاب أو إقامة العضو في نطاق البلدية طوال مدة عضويته أو ثبوت حالة الجمع بين العضوية والوظيفة العامة، فإذا فقد عضو المجلس أحد هذه الشروط تسقط العضوية عن عضو المجلس البلدي لتخلف أو فقدان شرط من الشروط الواجب توافرها دوماً في العضو.

---

[1] أنظر: نص المادة 205 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
[2] أنظر: نص المادة 206 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
[3] أنظر: نص المادة 208 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
[4] أنظر: نص المادة 209 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
[5] أنظر: نص المادة 16 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2011 بإصدار قانون البلديات.

أما بالنسبة للحالة الثانية وهي إسقاط العضوية كجزاء تأديبي، فإن ذلك يتحقق نتيجة إخلال العضو بواجبات العضوية، وهذه الحالة يمكن تصورها إذا ما استعان العضو بعضويته للتأثير على بعض فروع الأجهزة الإدارية في نطاق البلدية للحصول على منافع شخصية له أو لأقاربه، وقد يتمثل الإخلال بواجبات العضوية في مجرد التقصير من جانب العضو وتقاعسه عن حضور الجلسات أو في إفشاء مداولات المجلس بشأن موضوعات تستلزم السرية لطبيعتها، أو إذاعة أنباء كاذبة تمس هيئة المجلس والتحقير من شأنه.[1]

بالتالي، نجد أن المجلس البلدي يستقل وحده باتخاذ قرار إسقاط العضوية عن العضو البلدي في حالة إخلاله بواجبات العضوية بقرار من المجلس البلدي بأغلبية ثلثي أعضائه، بعد دعوة العضو لسماع أقواله وتقديم دفاعه، وذلك دون أن يكون للسلطة التنفيذية أي دور في ذلك، ويتم ذلك بطبيعة الحال تحت رقابة القضاء الذي يملك صلاحية إلغاء القرار الإداري متى ما تم الطعن عليه وثبت عدم مشروعيته.

وعليه، يجوز لمن أسقطت عضويته حق الطعن على القرار الصادر عن المجلس بإسقاط عضويته أمام محكمة الاستئناف العليا في موعد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه، وتفصل المحكمة في الطعن على وجه الاستعجال، ويكون الحكم نهائياً وغير قابل للطعن.[2]

ومن جانب الباحث، يجد أنه كان الأحرى بالمشرع البحريني جعل جهة الاختصاص بالنظر في الطعن على قرار إسقاط العضوية للمحكمة الكبرى المدنية – الدائرة الإدارية – وليس لمحكمة الإستئناف العليا، مع إعطاء العضو فرصة استئناف الحكم وتمييزه، نظراً للطبيعة الإدارية للدعوى، وخصوصاً في حال كان العضو المسقطة عضويته من الموظفين، نظراً لما قد يترتب على قرار إسقاط العضوية من آثار قد تمتد لحقوقه الوظيفية.

4- **استقلال المجلس في المكافآت البرلمانية:** أصبحت المكافأة البرلمانية حقاً من حقوق أعضاء البرلمان على مر التاريخ، فهي تعتبر مكافأة مالية تمنح لكل منهم تصرف شهرياً، حتى يتمكنوا من القيام بأداء واجباتهم على خير وجه.[3]وحرصاً من المشرع على ضمان استقلالية أعضاء مجلس النواب، في مواجهة الحكومة، فقد قدر لأعضائه مكافأة

---

[1] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 260.
[2] أنظر: نص المادة 17 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2011 بإصدار قانون البلديات.
[3] د.هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، 2008، ص 121.

شهرية تصرف لرئيس المجلس من تاريخ اختياره،[1] ولنواب الرئيس تستحق من تاريخ انتخابهم نواباً للرئيس،[2] ولأعضاء المجلس من تاريخ اكتساب العضوية.[3]

وفي المقابل حرّم المشرع على أعضاء المجلس من الجمع بين التعويض المالي الذي يتقاضونه بحكم عضويتهم وتعويض مالي آخر، بأن أكد على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس البلدية أو تولي الوظائف العامة،[4] كما لا يجوز لعضو المجلس أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة، أو أن يساهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، ولا يجوز له أن يشتري أو يستأجر مالاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه، مالم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك للمنفعة العامة،[5] فضلاً عن أنه يمتنع على رئيس المجلس بمجرد اختياره رئيساً مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية.[6]

ويتمتع الموظف عضو المجلس البلدي بذات الميزة، حيث يتسلم العضو مكافأة شهرية، إلا أن ما يؤخذ على ذلك، أنها لا تحدد بموجب قانون كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، وإنما تحدد مكافأة رئيس المجلس البلدي، ونائبه، وأعضاء المجلس البلدي بموجب قرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.[7]

ومن أجل تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات ومنع تأثير السلطة التنفيذية على أعضاء المجالس البلدية وخصوصاً الموظفين منهم، فإننا ندعو المشرع البحريني إلى أن يحدد مكافأة رئيس وأعضاء المجلس البلدي بموجب قانون، أسوةً بأعضاء مجلس النواب، حتى لا تتدخل السلطة التنفيذية في تقدير مكافأة زهيدة تؤدي إلى عزوف الكفاءات عن الترشح لعضوية المجالس البلدية، وبالتالي استغلال الأشخاص غير المؤهلين من المتمصلحين للفوز بهذه المقاعد، وهو ماسينعكس بعد ذلك على مستوى الأداء لهذه المجالس، ويسهل تأثير السلطة التنفيذية عليهم. كما نأمل من المشرع البحريني بأن يسمح للموظف العام الذي يفوز بعضوية المجالس المنتخبة النيابية أو البلدية باستحقاق مكافأة لا تقل عن راتبه الذي كان يتسلمه في الوظيفة العامة فيما لو كانت هي الأفضل، وذلك تشجيعاً للكفاءات من القيادات العليا في

---

[1] أنظر: نص المادة 41 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[2] أنظر: نص المادة 42 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[3] أنظر: نص المادة 40 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[4] أنظر: نص المادة 34 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[5] أنظر: نص المادة 37 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[6] أنظر: نص المادة 38 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[7] أنظر: نص المادة 11 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات.

الوظائف العامة على ممارسة حقوقهم السياسية في الترشح، خصوصاً مع تدني مستوى مكافأة أعضاء المجالس البلدية.

5- **حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة:** تنص المادة رقم (34) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب على أن: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس النواب، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين وعضوية المجالس البلدية أو تولي الوظائف العامة".[1]

وتنص المادة (36) من المرسوم ذاته على أن: "يعتبر مستقيلاً من عضوية مجلس الشورى أو مجلس النواب العضو الذي يقبل وظيفة أو عملاً لا يجوز الجمع بينه وبين عضوية أحد المجلسين، ويصبح محله شاغراً بقرار من المجلس المختص، على أنه بالنسبة إلى عضو مجلس الشورى لا يعتبر المحل شاغراً إلا إذا صدر أمر ملكي بذلك".[2]

يتضح لنا مما سبق حظر المشرع الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس النواب، أو مع عضوية المجالس البلدية أو تولي الوظائف العامة، وذلك من أجل تفرغ العضو لممارسة مهامه في مجال التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وتعزيزاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد تناولنا أسباب ذلك بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة نحيل إليها تجنباً للتكرار.[3]

كما نصت المادة رقم (6) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات على أن: " ... لا يجوز لأعضاء المجلس البلدي الجمع بين عضوية المجلس وعضوية أي من مجلسي السلطة التشريعية أو الوظائف الحكومية".[4]

وعليه، نجد أن المشرع قد حظر أيضاً الجمع بين عضوية المجلس البلدي والوظائف الحكومية أثناء مدة العضوية بالمجلس، ويرى جانب من الفقه أن عضو المجلس البلدي الذي يشغل وظيفة تابعة للسلطة التنفيذية لن يتمكن من أن يؤدي مهمته الرقابية على الحكومة، لأن شغله هذه الوظيفة يجعله خاضعاً لهيمنة وسطوة السلطة التنفيذية، ويفقده ما يجب أن يتوافر في حقه من استقلال.[5]

---

[1] أنظر: نص المادة 34 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002، بشأن مجلسي الشورى والنواب.

[2] أنظر: نص المادة 36 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002، بشأن مجلسي الشورى والنواب.

[3] نحيل في هذا الشأن، لما تم ذكره في المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الدراسة، حول أسباب حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، ص 146.

[4] أنظر: نص المادة 6 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001، بإصدار قانون البلديات.

[5] أنظر في ذلك: د.حسني درويش عبد الحميد، و المحامية فاتن محمد كمال، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2008، ص 134.

6- **حظر التعامل مع الحكومة:** تنص المادة (37) من ذات المرسوم على أن: " لا يجوز لعضو مجلس الشورى أو مجلس النواب أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون.

ولا يجوز له خلال تلك المدة أن يشتري أو يستأجر مالاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك للمنفعة العامة".[1]

كما نصت المادة (14) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات على أن: "يحظر على عضو المجلس البلدي، أن يقوم بذاته أو بالواسطة بعمل أو مقاولة أو توريد لحساب البلدية أو يدخل معها في علاقة بيع أو إيجار أو مقايضة ما لم يكن ذلك بالتطبيق لنظام الاستملاك أو الاستيلاء المؤقت، ولا يجوز لعضو المجلس البلدي أن يحضر جلسات المجلس أو لجانه ولا أن يشترك في مداولاته إذا كانت له، أو لزوجه، أو لأحد أقاربه إلى الدرجة الثالثة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية في المسألة المعروضة، أو إذا كان وصياً، أو قيماً، أو وكيلاً عمن له فيها مثل هذه المصلحة، وعلى المجلس أن يتخذ القرار في هذه المسألة بالاقتراع السري في غيابه".[2]

ويتضح لنا من النصوص المشار إليها أن المشرع كان حازماً في مسألة حظر التعامل مع الحكومة من قبل عضو مجلس النواب أو المجالس البلدية، وذلك من أجل المحافظة على نزاهة وحيادية العضو، بالإضافة إلى إبعاد الشبهات عن المرافق العامة، وخصوصاً فيما لو كان هذا العضو من الموظفين العاملين في هذا المرفق، مما سيؤثر بلا شك على زملائه الموظفين فيه، وبالتالي إفساد المعاملات وانتشار الفساد.

7- **المساءلة التأديبية:** تنص المادة رقم (201) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن: "مع مراعاة ما ورد في المادة (99) من الدستور،[3] ومع عدم الإخلال بالمسئولية الجنائية أو المدنية، يوقع على العضو الذي يثبت أنه أخل بواجبات العضوية أو ارتكب عملاً من الأعمال المحظورة عليه إحدى الجزاءات التالية:

---

[1] أنظر: نص المادة 37 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001، بإصدار قانون البلديات.

[2] أنظر: نص المادة 14 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001، بإصدار قانون البلديات.

[3] تنص المادة 99 من الدستور على أن: " إذا ظهرت حالة من حالات عدم الأهلية لأي عضو من أعضاء مجلسي الشورى والنواب أثناء عضويته تسقط عضويته، ويصبح محله شاغراً بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الذي هوعضو فيه.
كما يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب إذا فقد الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات عضويته. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الذي هو عضو فيه، ويرفع القرار إذا كان صادراً عن مجلس الشورى إلى الملك لإقراره".

أ- التنبيه الشفاهي.

ب-التنبيه المكتوب.

ج- اللوم.

د- الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات.

هـ- الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد.

و- إسقاط العضوية.

ومع مراعاة الجزاءات المنصوص عليها في المواد (65) و (66) و (67) و (68) من هذه اللائحة، لا يجوز توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود السابقة على العضو إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعهد المجلس بذلك إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية، ويشترط لتوقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في البنود (ج) و (د) و (هـ) من هذه المادة موافقة أغلبية أعضاء المجلس، ويشترط لإسقاط العضوية موافقة ثلثي أعضاء المجلس وبمراعاة الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة".[1]

ويسقط حق العضو في مكافأة العضوية طوال المدة التي قرر فيها المجلس عدم اشتراكه في أعماله، وإذا كان من وقع عليه الجزاء السابق رئيساً أو نائباً لرئيس إحدى اللجان ترتب على ذلك تنحيته عن منصبه في اللجنة في دور الانعقاد الذي وقع خلاله الجزاء.[2]

ومن كل ما سبق بيانه، يتضح لنا استقلال المجلس في اتخاذ جميع إجراءات المساءلة التأديبية لأعضائه دون أي تدخل من قبل جهة الحكومة، مما يشكل حماية وضمانة قانونية مهمة بالنسبة للعضو وخصوصاً الموظف عضو البرلمان من الاتهامات الكيدية التي قد تسوقها الحكومة أو جهة الإدارة ضده، بسبب آرائه ومواقفه السياسية، كما يتمتع الموظف عضو المجلس البلدي بذات الضمانة، حيث توقع جميع الجزاءات التأديبية على العضو بما فيها إسقاط العضوية من قبل أعضاء المجلس، وليس من قبل السلطة التنفيذية.[3]

8- استحقاق المعاش التقاعدي: تنص المادة رقم (2) من القانون رقم (32) لسنة 2009م بإنشاء صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس

---

[1] أنظر: نص المادة 201 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[2] أنظر: نص المادة 202 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[3] أنظر: نص المواد 16،15 من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات.

البلدية وتنظيم معاشاتهم ومكافآتهم على أن: "ينشأ صندوق للتقاعد ينظم معاشات ومكافآت التقاعد في حالات الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية، وتتولى الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي إدارته".[1]

ويلتزم عضو مجلس الشورى ومجلس النواب والمجلس البلدي الخاضع لأحكام هذا القانون، اعتباراً من تاريخ العمل به، بسداد اشتراك تقاعدي شهري بنسبة (10%) من المكافأة الشهرية المستحقة له، وتلتزم الحكومة بسداد اشتراك تقاعدي شهري بنسبة (20%) واشتراك تأمين إصابات عمل شهرياً بنسبة (3%)، وذلك من المكافأة الشهرية لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية.[2]

كما تنص المادة رقم (9) من ذات القانون على أن: "يستحق عضو مجلس الشورى أو مجلس النواب أو المجلس البلدي الذي يقضي في العضوية أربع سنوات كاملة معاشاً تقاعدياً بواقع (50%) من مكافأته الشهرية يحتسب على أساس افتراض مدة خدمة اعتبارية قدرها (25) سنة، ويضاف إلى معاشه نسبة (5،7%) من مكافأته الشهرية عن كل سنة من السنوات التي يقضيها العضو بعد ذلك في عضوية المجلس وبحد أقصى 4 سنوات، وذلك بالإضافة إلى المعاش المستحق له عن مدة خدمته في غير عضوية المجلس بشرط ألا يتجاوز المعاشين أربعة آلاف (4000) دينار بحريني".[3]

وفي حالة عدم استحقاق عضو مجلس الشورى أو مجلس النواب أو المجلس البلدي معاشاً تقاعدياً طبقاً لنص المادة السابعة من هذا القانون يمنح مكافأة تقاعد بواقع (15 %) من آخر مكافأة شهرية كان يحصل عليها خلال مدة عضويته، وذلك عن كل سنة من سنوات العضوية.[4]

ولعضو مجلس الشورى أو مجلس النواب أو المجلس البلدي الذي يقضي في عضوية المجلس أقل من سنة أن يسترد الاشتراكات التي دفعها خلال هذه المدة، ويشطب من نظام التقاعد،[5] وفي حالة العجز الكلي أو الوفاة أثناء مدة العضوية في مجلس الشورى، أو مجلس النواب، أو المجلس البلدي يصرف للعضو أو للمستحقين عنه معاش بواقع (40%) من المكافأة الشهرية أو المعاش المستحق له أيهما أكثر.[6]

---

[1] أنظر: نص المادة 2 من القانون رقم 32 لسنة 2009 بإنشاء صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية.
[2] أنظر: نص المادة 3 من القانون رقم 32 لسنة 2009م.
[3] أنظر: نص المادة 9 من القانون رقم 32 لسنة 2009م.
[4] أنظر: نص المادة 8 من القانون رقم 32 لسنة 2009م.
[5] أنظر: نص المادة 9 من القانون رقم 32 لسنة 2009م.
[6] أنظر: نص المادة 10 من القانون رقم 32 لسنة 2009م.

ويشكل استحقاق الموظف عضو البرلمان أو المجالس البلدية للمعاش التقاعدي ضمانة حقيقية له تجاه السلطة التنفيذية، فيما لو أراد عدم العودة للعمل بعد انتهاء مدة العضوية بالنسبة لعضو المجلس البلدي الذي أعطاه المشرع الخيار بين العودة إلى وظيفته السابقة، إلا أنه يعاب على النظام التقاعدي لعضو مجلس النواب أنه اشترط استحقاق المعاش بإكمال العضو لفصل تشريعي كامل، وهي أربع سنوات، بينما قد يتم حل المجلس قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي ومن دون أن يكون للعضو دخل في ذلك، وعليه لن يستحق المعاش التقاعدي ولا يستطيع العودة لوظيفته السابقة، وهو ما يجعل الكثير من الكفاءات في الوظيفة العامة تعزف عن المجازفة في ترشيح أنفسها، مما يتطلب من المشرع معالجة هذه الحالة لعدم تضرر الموظف العضو.

9- استحقاق الإجازة الخاصة لممارسة حق الترشح: تنص المادة رقم (16) من قانون مجلسي الشورى والنواب رقم (15) لسنة 2002م على أن: "يمنح كل موظف مرشح لعضوية مجلس النواب إجازة بدون راتب – إذا لم يكن له رصيد كافٍ من الإجازات – ابتداءً من اليوم التالي لقفل باب الترشح حتى انتهاء عملية الانتخاب، ولا يجوز له خلال تلك الفترة ممارسة أي اختصاص من اختصاصات الوظيفة العامة".[1]

كما نصت المادة رقم (6) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات على أن: " يمنح كل موظف مرشح في الانتخابات إجازة خاصة بدون راتب ابتداءً من اليوم التالي لقفل باب الترشح حتى انتهاء عملية الانتخاب، ولا يجوز له خلال تلك الفترة ممارسة أي اختصاص من اختصاصات الوظيفة. ويجوز للعضو أن يعود إلى مثل وظيفته بعد انتهاء عضويته ...".[2]

ومن جانب الباحث، يجد أنه حسناً فعل المشرع البحريني عندما نص على حق الموظف العام بالحصول على إجازة لممارسة حقه في الترشح، ولم يجعلها سلطة تقديرية للإدارة بحيث تكون الإدارة ملزمة بإعطاء الموظف هذه الإجازة إذا أراد ممارسة حقه السياسي في الترشح سواءً لعضوية مجلس النواب أم لعضوية المجالس البلدية، إلا أننا ندعو المشرع البحريني إلى تعديل هذه المادة بحيث تكون هذه الإجازة الخاصة مدفوعة الأجر كما فعل المشرع المصري، حتى نشجع الموظفين على ممارسة حقوقهم السياسية، وخصوصاً من ليس لديه رصيد إجازات سنوية كافٍ من الموظفين، مما قد يعيقه ويكون من الصعب خروجه في إجازة من دون راتب لممارسة حقه في الدعاية الانتخابية، وبالتالي عزوفهم عن ممارسة حقهم السياسي في الترشح.

---

[1] أنظر: نص المادة 16 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002، بشأن مجلسي الشورى والنواب.
[2] أنظر: نص المادة 6 من المرسوم بقانون رقم 16 لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات.

10- العودة لممارسة الوظيفة السابقة بالنسبة للموظف العضو البلدي:

لقد ضمن المشرع للموظف عضو المجلس البلدي حق العودة لممارسة الوظيفة بعد انتهاء مدة العضوية في المجلس البلدي، حيث نصت المادة رقم (7) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادرة بموجب القرار رقم (16) لسنة 2002م على أن: " للشخص الذي انتهت عضويته في المجلس البلدي لأي سبب، ويرغب في العودة إلى الوظيفة التي كان يشغلها أن يتقدم بطلب كتابي إلى الإدارة المختصة في جهة عمله السابق، وذلك خلال شهر من تاريخ انتهاء عضويته بالمجلس البلدي، وإلا اعتبر متخلياً نهائياً عن الوظيفة، ما لم يكن لديه عذر مقبول. وتلتزم جهة الإدارة بإجابة الطالب إلى طلبه بإعادته إلى وظيفته الأصلية أو مثلها بحسب الأحوال، وذلك خلال شهر من تاريخ تقديم الطلب".[1]

ومن جانب الباحث، يجد أنه حسناً فعل المشرع البحريني عندما نص على هذا الخيار للموظف العام عضو المجلس البلدي، ونأمل من المشرع أن يضمن للموظف عضو مجلس النواب أيضا حق العودة لممارسة الوظيفة العامة التي كان يشغلها سابقاً بعد انتهاء مدة العضوية، وخصوصاً بالنسبة للموظفين الأعضاء الذين تم فوزهم في الانتخابات التكميلية، حيث لن يسري عليهم نظام التقاعد الخاص بأعضاء مجلس النواب الذي يشترط إكمال فصل تشريعي كامل، ولن يحصل الموظف على معاش تقاعدي من قبل وظيفته السابقة في حال عدم إكماله سنوات الخدمة المطلوبة للتقاعد، بالإضافة إلى أنه لن يستطيع العودة لوظيفته السابقة، مما سينعكس سلباً لتشجيع الموظفين على ممارسة حق الترشح، لعدم وجود ضمانات كافية تشجع الكفاءات من الموظفين في القطاع العام، وخصوصاً من هم في مواقع القيادات العليا على المشاركة السياسية، حيث لا يوجد له ما يضمن عودته لوظيفته السابقة فيما لو تمَّ حل المجلس قبل نهاية مدته لأي سبب من الأسباب إلى جانب عدم استحقاقه لمكافأة التقاعد وفقاً لقانون التقاعد.

ومن كل ما سبق بيانه، نجد أنه حسناً فعل المشرع البحريني عندما نظم العلاقة بين السلطات في ظل الدستور على أساس الفصل المرن بين السلطات مع تعاون السلطات بعضها مع بعض بصورة لا تطغى إحداهن على الأخرى، كما وضع بعض الضوابط اللازمة لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح في ضوء مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وبما يضمن للموظف العام عضو البرلمان أو المجالس البلدية الاستقلال والحرية اللازمة لممارسة مهامه البرلمانية أو البلدية دون تدخل من قبل جهة الإدارة في قراراته، مع تأكيدنا على ضرورة قيام

---

[1] أنظر: نص المادة 7 من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادرة بموجب القرار رقم 16 لسنة 2002.

المشرع بتعديل بعض الجوانب التشريعية اللازمة لزيادة الضمانات للموظفين، ولتعزيز مبدأ المشاركة السياسية للموظفين في العملية الانتخابية، وبما لا يؤثر على الوظيفة العامة.

المطلب الثالث: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام المصري

أخذت الدساتير المصرية المتعاقبة بمبدأ الفصل بين السلطات وقد تفاوتت هذه الدساتير في اعتناقها لهذا المبدأ والأخذ به، ويرجع ذلك لنظام الحكم السائد في تلك الفترة،[1] وعليه سنتناول مظاهر هذا المبدأ في هذه الدساتير كضمانة مهمة لحماية الحقوق والحريات العامة.

ففي ظل الدستور المصري لعام 1923م أقر هذا الدستور مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وعدم تركيز سلطات الدولة في يد سلطة واحدة، فقد نصت المادة (24) منه على أن: " السلطة التشريعية يتولاها الملك، بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب"،[2] كما نصت المادة (29) منه على أن: " السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور"،[3] ونصت المادة (30) منه على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها".[4]

كما أقر أول دستور للثورة المصرية عام 1956م مبدأ الفصل المرن بين السلطات ضمنياً، فقد أقر الدستور سلطات فعلية للسلطة التشريعية، فنصت المادة (65) منه على أن: " مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية"،[5] وحددت المادة (67) من هذا الدستور طريقة اختيارهم فنصت على أنه يتألف مجلس الأمة من أعضاء " يختارون بطريقة الانتخاب السري العام، ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية، ويقرر طريقة الانتخاب وأحكامه".[6]

كما منح هذا الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التدخل في أعمال السلطة التشريعية لدعوة مجلس الأمة للانعقاد وفقاً للمادة (74)[7] والحق في حل مجلس الأمة وفقاً للمادة (111)[8] ومنح دستور عام 1956م السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الأمة سلطات للتدخل في شئون السلطة التنفيذية، ليؤكد مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث يحق لأعضاء مجلس الأمة توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء وفقاً للمادة (90)[9]، وطرح الثقة في الوزارة وفقاً للمادة (113)[10].

---

[1] د.عفيفي كامل عفيفي، الإنتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 613.
[2] أنظر: نص المادة 24 من الدستور المصري لعام 1923م.
[3] أنظر: نص المادة 29 من الدستور المصري لعام 1923م.
[4] أنظر: نص المادة 30 من الدستور المصري لعام 1923م.
[5] أنظر: نص المادة 65 من الدستور المصري لعام 1956م.
[6] أنظر: نص المادة 67 من الدستور المصري لعام 1956م.
[7] أنظر: نص المادة 74 من الدستور المصري لعام 1956م.
[8] أنظر: نص المادة 111 من الدستور المصري لعام 1956م.
[9] أنظر: نص المادة 90 من الدستور المصري لعام 1956م.
[10] أنظر: نص المادة 113 من الدستور المصري لعام 1956م.

وقد سار الدستور المصري لعام 1971م على ذات النهج، فقد أقر مبدأ الفصل المرن بين السلطات، والذي يتحقق معه منع كل سلطة من الاستبداد بسلطاتها من خلال رقابة متبادلة ومتوازنة، دون أن يصل الأمر إلى حد إهدار سلطة من السلطات، فالسلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب وفقاً للمادة (85)[1]، ونصت المادة (65) على أن: "تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات".[2]

وبالنسبة للسلطة التنفيذية، نصت المادة (137) على أن: " يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور"،[3] ونصت المادة (138) المعدلة طبقاً للاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري يوم 26 مارس عام 2007م على أن: " يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور".[4]

ويمارس رئيس الجمهورية الإختصاصات المنصوص عليها في المواد 144، 145،146،147، بعد موافقة مجلس الوزراء والإختصاصات المنصوص عليها في المواد 108، 148، 151، فقرة ثانية بعد أخذ رأيه.

كما أعطى الدستور المصري لعام 1971م لرئيس الجمهورية حق إقتراح القوانين، فنصت المادة (109) على أن: "لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين".[5]ونصت المادة (112) على أن: "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها".[6] كما نصت المادة (126) على أن: "الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد إستجواب وبناءً على طلب عُشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس ...".[7]وبذلك تكون هناك سلطات متعاونة وتتبادل الرقابة فيما بينها، بما يعزز مبدأ الفصل المرن بين السلطات.

---

[1] أنظر: نص المادة 85 من الدستور المصري لعام 1971م.
[2] أنظر: نص المادة 65 من الدستور المصري لعام 1971م.
[3] أنظر: نص المادة 137 من الدستور المصري لعام 1971م.
[4] للمزيد راجع في ذلك: د.ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 102.
[5] أنظر: نص المادة 109 من الدستور المصري لعام 1971م.
[6] أنظر: نص المادة 112 من الدستور المصري لعام 1971م.
[7] أنظر: نص المادة 126 من الدستور المصري لعام 1971م.

كما نص الدستور المصري لعام 2012م في المادة (132) منه على أن: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه، ويراعي الحدود بين السلطات، ويباشر اختصاصه على النحو المبين بالدستور".[1]

وقد جاء الدستور المصري لعام 2014م وأكد أيضاً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث جاء في المادة (5) منه على أن: " يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات، والتوازن بينها، وتلازم المسئولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور".[2]

ونصت المادة (101) منه على أن: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".[3] ونصت المادة (139) منه على أن: " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويُباشر اختصاصاته على النحو المبين به".[4]

كما نصت المادة (164) منه على أن: " ... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين".[5]

وهو ما يوضح أن مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها هو مبدأ أساس نصت عليه جميع الدساتير المصرية. كأسلوب لتنظيم العلاقة بين السلطات والمحافظة على الحقوق والحريات العامة، وصيانتها من الاعتداء عليها.

ويؤدي ذلك إلى حتمية فرض نوع من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتجلى ذلك في عدة مظاهر لرقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، متمثلة في حق السؤال،[6]والاستجواب،[7] وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو الوزراء، أو

---

[1] أنظر: نص المادة 132 من الدستور المصري لعام 2012م.
[2] أنظر: نص المادة 5 من الدستور المصري لعام 2014م.
[3] أنظر: نص المادة 101 من الدستور المصري لعام 2014م.
[4] أنظر: نص المادة 139 من الدستور المصري لعام 2014م.
[5] أنظر: نص المادة 164 من الدستور المصري لعام 2014م.
[6] أنظر: نص المادة 129 من الدستور المصري لعام 2014م.
[7] أنظر: نص المادة 130 من الدستور المصري لعام 2014م.

نوابهم،[1] وهو من أهم عناصر هذه الرقابة، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، بالإضافة إلى طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه،[2] إلى جانب حق الاقتراح برغبة،[3] وتقديم طلب الإحاطة أو البيانات العاجلة،[4] وتشكيل لجان تقصي الحقائق.[5]

ومن جانب آخر، نجد أن الدستور المصري لعام 2014م نص على بعض الوسائل الرقابية التي بيد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، كحقها في حضور جلسات مجلس النواب،[6] ويجب أن يُستمع إليهم كلما طلبوا الكلام، وحل مجلس النواب بعد استفتاء الشعب.[7]

ومن مظاهر حماية الموظف العام في التشريع المصري أثناء ممارسة حقه في الترشح وفوزه بعضوية مجلس النواب من تعسف السلطة التنفيذية وتدخلاتها، توزيع السلطات في ضوء مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات، بما يضمن حماية واستقلالية أعضاء مجلس النواب، وتظهر هذه الضمانات والمزايا في العديد من المظاهر، المكفولة دستورياً وقانونياً، نبينها على النحو التالي:

1- **تمتع أعضاء مجلس النواب بالحصانة البرلمانية:** تشكل الحصانة البرلمانية أهم الضمانات الدستورية التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب ضد تعسف السلطة التنفيذية، وقد نظمها الدستور المصري لعام 2014م بوضوح، حيث نصت المادة (112) على أن: " لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه".[8]

وتسمى هذه بالحصانة الموضوعية، والهدف من النص على ذلك هو حماية العضو أثناء ممارسة دوره البرلماني خاصة الرقابي، مما يتيح له القيام بواجبه المنوط القيام به، ونطاق عدم مسئولية العضو يتحدد بإبداء آراء وأفكار متعلقة بأداء أعماله التي يبديها في المجلس سواءً في أحد قاعاته أم مكاتبه أم لجانه.[9]

ومما لا شك فيه أن وجود مثل هذه الضمانة تشكل حماية للموظف العام الذي يتم اختياره عضواً في مجلس النواب، لممارسة مهام العضوية دون أي خوف أو تدخل في عمله من قبل

---

[1] أنظر: نص المادة 131 من الدستور المصري لعام 2014م.
[2] أنظر: نص المادة 132 من الدستور المصري لعام 2014م.
[3] أنظر: نص المادة 133 من الدستور المصري لعام 2014م.
[4] أنظر: نص المادة 134 من الدستور المصري لعام 2014م.
[5] أنظر: نص المادة 135 من الدستور المصري لعام 2014م.
[6] أنظر: نص المادة 136 من الدستور المصري لعام 2014م.
[7] أنظر: نص المادة 137 من الدستور المصري لعام 2014م.
[8] أنظر: نص المادة 112 من الدستور المصري لعام 2014م.
[9] د.محمد إبراهيم درويش، النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2016، ص 94.

الوزير المسئول عليه سابقاً، وتساعد الموظف العضو البرلماني على المشاركة الإيجابية في المناقشة وإبداء آرائه بكل حرية.

كما أخذ الدستور المصري بالحصانة الإجرائية أيضاً، حيث تنص المادة (113) من الدستور المصري على أن: "لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور الانعقاد، يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء. وفي كل الأحوال، يتعين البت في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا عُد الطلب مقبولاً".[1]وقد أكدت على الحق في الحصانة أيضاً المادة (30) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م.[2]

وترجع الحكمة من تقرير الحصانة البرلمانية بأنها ضمان للسلطة التشريعية في مجموعها، وتكفل حرية العضو في القيام بواجباته داخل المجلس الذي يتمتع بعضويته وهو في مأمن من كيد خصومه السياسيين وتعسف السلطة التنفيذية، وبالتالي فهي ليست امتيازاً لعضو البرلمان بقدر ما هي ضمانة لتحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فإنها تعد من النظام العام.[3]

كما يتمتع عضو المجلس المحلي بالحصانة الموضوعية لتكفل له أداء مهام العضوية على الوجه المطلوب، وتضمن له حرية التعبير عن رأيه وعدم عرضه لأية مضايقات بسبب مواقفه وآرائه في الدفاع عن مصالح الوحدة التي يمثلها؛ فهو لا يسأل عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات المجلس ولجانه، وفي حال اتخاذ أي إجراءات جنائية قبله، يتعين على السلطات المختصة إخطار المجلس بها خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذها، كما يتعين إخطار المجلس أيضاً قبل مباشرة أي إجراءات ضد الموظف عضو المجلس المحلي، ويجب في جميع الأحوال إبلاغ المجلس بنتيجة التحقيق.[4]

2- **الحصول على المستحقات المالية:** طبقاً للمادة (31) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م،[5] يتقاضى الموظف عضو البرلمان المرتب والبدلات والعلاوات

---

[1] أنظر: نص المادة 113 من الدستور المصري لعام 2014م.

[2] أنظر: المادة 30 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

[3] راجع: المستشار محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 427.

[4] أنظر: د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، مرجع سابق، ص 399،398.

[5] تنص المادة (31) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: " إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة.

ويكون لعضو مجلس النواب في هذه الحالة أن يتقاضى راتبه الذي كان يتقاضاه من عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها وذلك طوال مدة عضويته.

المقررة لوظيفته من جهة عمله، طوال مدة عضويته بالبرلمان. هذا بجانب حقه في المعاش ومكافأة نهاية الخدمة عند انتهاء خدمته، دون تأثير للفترة التي قضاها في البرلمان متفرغاً لمهام العضوية، وبذلك أراد المشرع ألا يحرم الموظف المتفرغ للعضوية من المزايا المالية. مما يؤدي إلى تشجيع الموظفين على ممارسة العمل البرلماني، ويحقق لهم الاستقرار والطمأنينة في ممارسة الوكالة البرلمانية.[1]

هذا بالإضافة إلى المكافأة الشهرية التي يحصل عليها عضو البرلمان طبقاً للمادة (34) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م، والتي تنص على أن: " يتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة شهرية مقدراها خمسة آلاف جنيه، تستحق من تاريخ أدائه اليمين، ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه العضو من المجلس تحت أي مسمى على أربعة أمثال المبلغ المذكور".[2] كما تنص المادة (105) من الدستور على أن: " يتقاضى العضو مكافأة يحددها القانون، وإذا جرى تعديل المكافأة، لا ينفذ التعديل إلا بدءاً من الفصل التشريعي التالي للفصل الذي تقرر فيه".[3]

ويرى رأي من الفقه أن المكافأة الشهرية التي يتقاضاها عضو مجلس الشعب من خزانة الدولة تعد من الضمانات المقررة لحماية عضو البرلمان، وأن الغاية منها هو ضمان حد أدنى من المعيشة الكريمة حتى لا يقع فريسة لأصحاب الأموال، كذلك تمنع المكافأة البرلمانية أن تكون العضوية قاصرة على الأغنياء بما لديهم من أموال.[4]

ومن جهة أخرى، يعارض جانب من الفقه،[5] صرف المرتب والبدلات والعلاوات للموظف عضو البرلمان، على اعتبار أنها تتقرر مقابل القيام بمهام الوظيفة، وأن السماح للموظف عضو البرلمان بالحصول عليها يعد إخلالاً بمبدأ المساواة بينه وبين أقرانه من الموظفين من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن تقرير ذلك يدفع الموظف إلى الحرص الشديد على عضويته في مجلس الشعب، والتفاني في إرضاء الحكومة، وهذا المبدأ بلا شك يقوي من سيطرة الحكومة على المجلس، ويضعف من الدور الرقابي للمجلس على الحكومة.

ولا يجوز أثناء مدة عضويته بمجلس النواب أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه عضو مجلس النواب من مبالغ تطبيقاً لأحكام هذه المادة مضافاً إليها المبالغ المنصوص عليها في المادة (34) من هذا القانون على الحد الأقصى للدخول المقرر قانوناً".

[1] د.طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص 130.

[2] أنظر: نص المادة 34 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

[3] أنظر: نص المادة 105 من الدستور المصري لعام 2014م.

[4] د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 404.

[5] د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 113. د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 196.

كما يرى جانب من الفقه أن هذا النهج يجعل العضوية البرلمانية هي سبيل الموظف للفوز بالمغانم ونيل الامتيازات، وإذا كان طرق باب العمل العام سيصبح بهذا المعنى، فلا ضمان لأن تلقى المبادئ التي دخل الموظف معترك الحياة النيابية للدفاع عنها الاهتمام الكافى، ويرجح هذا الاحتمال إذا كانت تلك المبادئ تتعارض مع سياسة السلطة التنفيذية التي تملك بيدها ناصية بعض الامتيازات المقررة، وفي هذا الإطار يصبح الحديث عن الحفاظ على كيان السلطة التشريعية واستقلال الأعضاء فيها فارغ المضمون عقيم الأثر.[1]

ومن جانب الباحث، وإن كان يؤيد تشجيع الموظفين العموميين على المشاركة السياسية انتخاباً وترشيحاً من خلال سن التشريعات الداعمة لذلك، إلا أنه في الوقت ذاته يجب أن لا نبالغ في تمييز الموظفين عن غيرهم من خلال إقرار الحوافز والاستثناءات لهم، بحيث يشكل هذا الترغيب والتشجيع طمعاً لدى بعض الموظفين يدفعهم في اتجاه استغلال هذه الحوافز أو محاباة السلطة التنفيذية للحصول على هذه المكاسب والاستثناءات على حساب مصالح الشعب، وإنما يجب ضمان الحد المناسب الذي لا يترتب عليه ضرر للموظف العام في حال فوزه بعضوية مجلس النواب أو المجالس البلدية، وفي الوقت ذاته يشجع على ممارسة حق الترشح بالنسبة للكفاءات من الموظفين دون قيود غير معقولة.

3- **إسقاط العضوية:** تنص المادة (110) من الدستور على أن: "لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه".[2]

ويتضح لنا من النص السابق أن مجلس النواب يستقل في اتخاذ قرار إسقاط عضوية أحد أعضائه في مواجهة الحكومة، كما تشدد في تحديد الأغلبية المطلوبة لإسقاط العضوية، مما يشكل ضمانة قانونية مهمة للعضو من تعسف الحكومة أو خصومه السياسيين للحيلولة دون فصل الأعضاء لاعتبارات سياسية، ويبعث على الاطمئنان لدى الموظفين الأعضاء أثناء ممارستهم مهامهم البرلمانية.

كما تجدر الإشارة إلى أنه يوجد فارق بين بطلان العضوية وإسقاط العضوية؛ فالبطلان يرجع إلى عدم توافر الشروط القانونية التي تطلب القانون ضرورة توافرها في المرشح يوم الانتخاب. أما إسقاط العضوية فينشأ عن غياب أحد هذه الشروط أو بعضها بعد أن يتم

---

[1] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 101.

[2] أنظر: نص المادة 110 من الدستور المصري لعام 2014م.

الانتخاب، ومن ثم، فإن إسقاط العضوية قد يكون عقاب لأمرين: أولهما فقد العضوية لأحد الشروط التي تطلب المشرع توافرها في النائب، والثاني قد يكون إسقاط العضوية جزاءً تأديبياً لبعض الآثام التي ارتكبها العضو.[1]

4- **قبول الاستقالة:** تنص المادة (111) من الدستور على أن: "يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويُشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو".[2]

يتضح لنا من النص السابق مدى اختصاص مجلس النواب المطلق في شئون أعضائه بعيداً عن تدخلات الحكومة، حيث يختص المجلس بالبت في استقالة أعضائه، بشرط ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية حتى لا يسمح للعضو من التهرب من المسئولية في حال تحققت أسبابها.

5- **الإعفاء من الخضوع لنظام التقارير السنوية:** نصت المادة (32) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: " لا يخضع عضو مجلس النواب في الحالة المنصوص عليها في المادة رقم (31) لنظام التقارير السنوية في جهة وظيفته أو عمله...".[3]

إن إعفاء الموظف عضو البرلمان من وضع تقارير الكفاية عنه خلال مدة عضويته بالبرلمان يعد أمراً منطقياً، لأنها مرتبطة بنشاط الموظف وقياس أدائه لأعمال وظيفته للوقوف على مواطن القوة والضعف فيها، والموظف المتفرغ للقيام بمهام العضوية لا يقوم بعمل في هذه الفترة – مدة التفرغ – كما يعد هذا الإعفاء من الضمانات التي تكفل للموظف العضو ممارسة مهام العضوية باستقلال دون خشية من رؤسائه الذين قد يضعون تقارير سيئة عنه تؤثر على مستقبله الوظيفي إذا لم يدافع عن وجهة نظرهم في البرلمان.[4]

كما أن الإعفاء من تقارير الكفاية له أهمية عند اكتساب الموظف لعضوية البرلمان بعد انقضاء فترة مدة وضع التقارير، حيث إن الإدارة لا تملك أن تضع تقريراً في نهاية السنة عن هذه الفترة السابقة على الفوز بالعضوية البرلمانية، ولا شك في أن مبدأ الإعفاء يحقق مصالح

---

[1] راجع: د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 412.
[2] أنظر: نص المادة 111 من الدستور المصري لعام 2014م.
[3] أنظر: نص المادة 32 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[4] د.صبر جلبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 511،512.

الموظف عضو البرلمان إذا كانت هناك تصرفات قد صدرت منه أثناء العضوية، ويمكن أن تؤثر سلباً على مستقبله الوظيفي.[1]

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد ما ذهب إليه المشرع المصري من إعفاء الموظف العام عضو البرلمان من الخضوع لنظام التقارير السنوية وتقييم أدائه من قبل جهة الإدارة التي ينتسب إليها، وذلك لضمان استقلال الموظف عضو البرلمان في أداء مهامه البرلمانية بكل حرية، بما يعزز مبدأ الفصل بين السلطات ويمنع تدخل السلطة التنفيذية من التأثير على قراراته.

6- **الحق في الترقية:** نصت المادة (32) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: "... وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها، أو إذا رُقي بالاختيار من يليه في الأقدمية...".[2]

من خلال النص السابق نجد أن الترقية قد تكون بالأقدمية، وقد تكون بالاختيار، وفي حالة ترقية الموظف المتفرغ لعضوية البرلمان بالأقدمية، فذلك لا يثير أي مشكلة، باعتبار أن أسلوب الترقية بالأقدمية يعد أسلوباً آلياً في الانتقال إلى الوظيفة الأعلى الشاغرة بين أقدم العاملين في الوظيفة الأدنى، حيث تنعدم سلطة الإدارة التقديرية في ذلك، فلا تثار أي مشكلة بالنسبة للموظف عضو البرلمان، فمتى جاء دوره في الترقية بالأقدمية تتم ترقيته.[3]

إنما الجدل يثار في حالة ترقية الموظف عضو البرلمان بالاختيار؛ وذلك لما للسلطة التقديرية الواسعة للإدارة في حالة الترقية بالاختيار، فقد أجازت النصوص ترقية الموظف النائب بالاختيار إذا رقي من يليه في الأقدمية.

ويعارض جانب من الفقه[4] نظام الترقية بالاختيار، ولا يرون ضرورة لترقية الموظف عضو البرلمان بالاختيار حتى إذا رقي من هو أقدم منه، وذلك لأن الترقية ترتبط أساساً بكفاءة الشخص، المرقى وقدرته على تحمل مسئوليات أكبر، ولا ترتبط بأشخاص آخرين حتى ولو كانوا زملاءه في الوظيفة نفسها والمكان، طالما لم تتوافر فيهم هذه الكفاءة. كما أنه يمكن للإدارة استمالة الموظف العضو نحوها لتحقيق رغباتها في البرلمان، وتستغل هذه الحالة التي سمح بها القانون وتغري الموظف عضو البرلمان بالترقية عن طريق ترقية من يليه بالأقدمية ليكون المجال مفتوحاً أمامها لترقية الموظف عضو البرلمان.

---

[1] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 93.

[2] أنظر: نص المادة 32 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

[3] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 514.

[4] أنظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 115، د.صبرى جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، ص 514. د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 95.

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد ما ذهب إليه الرأي الفقهي المشار إليه آنفاً، لما لنظام الترقية بالاختيار من محاذير قد يؤدي إلى إفساد ذمم الموظفين الأعضاء في البرلمان، والتأثير عليهم طمعاً في الحصول على الترقية، ذلك أن الضمانات الوظيفية المطلوب توفيرها للموظف عضو البرلمان غير مقصورة على حمايته من كيد أو تعسف السلطة التنفيذية من الإضرار به، بل يشمل ذلك أيضاً حمايته حتى من إغراءات السلطة التنفيذية من خلال أسلوب العطايا والمزايا غير المبررة.

7- **ضرورة موافقة البرلمان على الإجراءات التأديبية:** يثير الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، سواءً بصورة دائمة أم مؤقتة بعض الصعوبات في مجال التأديب، نظراً للضمانات الدستورية التي يحاط بها أعضاء البرلمان.[1] وقد نصت المادة (32) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: " ... كما لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين في الدولة، أو في القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام بسبب أعمال وظيفته، أو عمله، أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي، إلا بعد موافقة المجلس طبقاً للإجراءات التي تقررها لائحته الداخلية".[2]

وحيث إن الموظف العضو في البرلمان مسئول تأديبياً وبصورة كاملة عن جميع أعماله كموظف شأنه في ذلك شأن سائر الموظفين، ولا يمكن أن يكون لوضعه كنائب أي أثر على اختصاصات السلطة التأديبية إذا ما توافرت شروط التأديب، إلا أن المشرع قد وضع ضمانة لهم ضد الإساءة من قبل الجهات التي يتبعونها.[3]

تتمثل هذه الضمانات في ضرورة أخذ إذن مجلس النواب قبل البدء في الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها إذا كانت قد بدأت قبل إكسابه عضوية البرلمان، كما يجب الحصول على إذن المجلس قبل أن تقرر جهة الإدارة فصل الموظف عضو البرلمان بغير الطريق التأديبي، وموافقة المجلس على ذلك يجب أن تتم وفقاً لما رسمته اللائحة الداخلية للمجلس من إجراءات،[4] وذلك تأكيداً على ضمان استقلال الموظف عضو البرلمان. فالضمانة هنا مقصورة على استئذان البرلمان، أما الاختصاص التأديبي فيبقى كاملاً للسلطة التأديبية التي يتبعها العضو الموظف.[5]

أما بالنسبة لعمل الموظف كعضو في البرلمان، فإن المسئولية بخصوصه تكون مقررة أصلاً للبرلمان، وذلك في حدود أحكام عدم المسئولية والحصانة البرلمانية. ومع ذلك يذهب جانب من

---

[1] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 198.
[2] أنظر: نص المادة 32 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 116.
[4] د.صبري جلبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 516.
[5] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 198.

الفقه إلى أن العضو الموظف يخضع للمسئولية التأديبية إذا سلك سلوكاً معيباً ينعكس على وضعه كموظف بغض النظر عن الإجراءات التأديبية التي قد يتخذها المجلس قبله كعضو.[1]

ومن جانب الباحث، فإنه لا يتفق مع الرأي المؤيد لامتداد المسئولية التأديبية للموظف عضو البرلمان من قبل جهة الإدارة حتى وإن كان قد خضع لإجراءات تأديبية من المجلس النيابي، لأن الموظف عضو البرلمان في هذه الحالة لن يتحقق له الاطمئنان والاستقرار في العمل في أداء مهامه البرلمانية خوفاً من المسئولية، طالما ظلت يد الإدارة مسلطة عليه تأديبياً حتى أثناء عضويته في البرلمان، إلا إذا كانت عضويته في البرلمان بحكم وظيفته العامة كمنصبه الوزاري مثلاً، كما أنه في هذه الحالة سيتم محاسبة الموظف عضو البرلمان عن الفعل الذي ارتكبه مرتين؛ مرة وفقاً للنظام التأديبي لأعضاء المجلس النيابي، والمرة الثانية وفقاً للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، وهو ما يجعل الموظف عضو البرلمان في وضع أشد قسوة من باقي الأعضاء، وبالتالي سينعكس سلباً على مشاركة الموظفين في الترشح.

8- **الاحتفاظ للنائب بوظيفته للعودة إليها:** تنص المادة (103) من الدستور على أن: " يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويُحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون".[2]

كما تنص المادة (31) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: " إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة...".[3]

كما نصت المادة (33) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: " يعود عضو مجلس النواب بمجرد انتهاء مدة عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية أو التي كان قد رُقي إليها، أو إلى أي وظيفة مماثلة".[4] ولا يجوز أثناء مدة عضويته بمجلس النواب أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله.[5]

ويرى جانب من الفقه[6] أن عودة الموظف إلى وظيفته بعد انتهاء مدة العضوية يؤثر على استقلاله في ممارسة مهام العضوية، لأن الموظف عضو البرلمان سيمارس عضويته دون أن

---

[1] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 198.
[2] أنظر: نص المادة 103 من الدستور المصري لعام 2014م.
[3] أنظر: نص المادة 31 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[4] أنظر: نص المادة 33 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[5] أنظر: نص المادة 31 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[6] من أصحاب هذا الرأي: د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 100.

تغيب عن عينه الوظيفة التي سيعود إليها، ومن ثم سيضع في اعتباره ألا تعرضه ممارسته البرلمانية إلى الاضطهاد عقب عودته إلى عمله، ومن ثم سوف يصعب على النائب الموظف الاحتفاظ باستقلاله في هذه الظروف، لأنه لا نزاع في أن عضو البرلمان الذي يعلم بأنه سوف يعود إلى وظيفته بعد انتهاء عضويته في البرلمان لابد وأن يحرص على عدم اتخاذ مواقف من الحكومة يكون شأنها أن تعرض مستقبله الوظيفي للخطر، بل ويسعى إلى مساندة الحكومة في تصرفاتها الصحيحة والخاطئة حتى ينال كل رعاية وحظوة عند عودته إلى الوظيفة.

بينما يؤيد جانب آخر من الفقه[1] موقف المشرع المصري فيما ذهب إليه، في الاحتفاظ للموظف المنتخب بوظيفته والعودة إليها عقب انتهاء العضوية، وبهذا يكون القانون قد أعطى للموظف العام مجالاً واسعاً لممارسة الحياة السياسية دون خوف من فقده لوظيفته، وذلك يجعله بلا شك يمارس الحياة النيابية بحرية كبيرة بعيداً عن تأثير الإدارة التي قد توافق على عودته للعمل من عدمه، فحق العودة هنا يشجع الموظفين على الممارسة السياسية لأنه لو علم سلفاً أن عضويته البرلمانية سوف تفقده وظيفته، ففي الغالب سوف يفضل الوظيفة العامة لاعتماده عليها بشكل أساس في معيشته، مما يجعله يحجم عن المشاركة البرلمانية، التي بلا شك سوف تخسره كثيراً لو وضعت قيود على هذه المشاركة، ومنها عدم العودة إلى الوظيفة.

بالإضافة إلى ذلك، يرى رأي من الفقه أن "احتفاظ الموظف بوظيفته يسمح له بالاحتفاظ بعلاقته داخل جهة عمله، حتى ولو كان متوقفاً عن ممارسة نشاطه الوظيفي، مما يتيح له قدراً أكبر من المعلومات التي تفيده عند طرحه لموضوعات تتعلق بما يدور في جهة عمله في أروقة البرلمان".[2]

ومن جانب الباحث، فإنه يتفق مع ما ذهب إليه المشرع المصري من إقرار حق العودة للموظف عضو البرلمان لوظيفته السابقة بنص القانون، ولم يوقف ذلك على قرارات تصدرها الإدارة بإرادتها، وهو ما يشكل ضمانة قانونية للموظف، وتعزز من استقلاليته في عمله البرلماني تجاه الحكومة، لأنه لو كانت عودته إلى وظيفته مرهونة بموافقة جهة الإدارة، فإنه في هذه الحالة قد يحرص على الوقوف إلى جانب الحكومة طمعاً في الموافقة على عودته إلى عمله بعد انتهاء فترة نيابته، وهذا لا شك سوف يفقده استقلاله ويؤثر على إرادته، ويجعل تمثيله للشعب في البرلمان تمثيلاً معيباً، لا يعبر عن الإرادة الحقيقية عنه.

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 119،120.
[2] د.طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص 130.

وعليه، فإن الباحث يدعو المشرع البحريني إلى أن يحذو حذو المشرع المصري في هذا الجانب، وإقرار حق العودة للموظف عضو البرلمان إلى وظيفته السابقة، متى ما اختار العودة، أسوة بما قرره لأعضاء المجالس البلدية، خصوصاً وأن الموظف العام الذي يحظى بشرف العضوية البرلمانية في الانتخابات التكميلية لا يستحق المعاش التقاعدي المقرر لعضو مجلس النواب، بشرط إكماله الفصل التشريعي كاملاً، مما يشكل ظلماً لهذا الموظف عضو البرلمان الذي لن يستطيع العودة إلى وظيفته والمعاش التقاعدي لوظيفته السابقة إن لم يكن قد وصل إلى سن التقاعد ولن يحصل على المعاش التقاعدي لأعضاء مجلس النواب.

9- حظر التعامل بالذات أو بالواسطة في أموال الدولة أثناء فترة العضوية: من الضمانات التي قررها المشرع المصري لعضو البرلمان من أجل المحافظة على استقلاله ونزاهة العمل البرلماني، بعيداً على ترغيب أو ترهيب الحكومة، أن منعه من إجراء بعض التعاملات مع الحكومة ومؤسسات الدولة.

حيث تنص المادة (109) من الدستور على أن: " لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية، أن يشتري، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها، ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات. ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام. وإذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبتها، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة، وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون".[1] وهو ما أكدته أيضاً المادة (38) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م.[2] والمادة (371) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.[3]

ويعتبر هذا النص ضمانة قانونية هامة لحماية الوظيفة العامة والوظيفة البرلمانية من العبث، ذلك إن الإدارة قد تسعى إلى مجاملة الموظف النائب على حساب المصلحة العامة من خلال إرساء بعض المناقصات عليه، لتدفعه بذلك إلى السير على هداها وعدم معارضتها.[4] ومن جانب آخر، فقد يسعى النائب نفسه إلى استغلال نفوذه فيؤثر على الموظفين تأثيراً يجعلهم يتساهلون في الحقوق العامة،[5] ليحصل تحت ستار التعاقد على ما لا يستحق من أموال الدولة.

---

[1] أنظر: نص المادة 109 من الدستور المصري لعام 2014م.
[2] أنظر: نص المادة 38 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[3] أنظر: نص المادة 371 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.
[4] د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 408.
[5] المستشار محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 436، 437.

ويؤيد جانب من الفقه[1] مسلك المشرع الدستوري المصري هنا بتوسعة نطاق الحظر، إذ امتد ليشمل منع التعامل المالي مع الدولة وفي أموالها، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، وهو ما لم يكن مقرراً في السابق، وهو ما كان مقصوراً في السابق على التعامل مع الدولة وفي أموالها، كما أنه لم يقصر حظر إبرام العقود مع الدولة على عقود بعينها بل شمل العقود كافةً التي يبرمها النائب مع الدولة.

10- **حظر التعيين المبتدأ في وظيفة حكومية أثناء فترة العضوية:** من الضمانات المهمة التي قررها المشرع المصري وتعمل على تحقيق استقلال النائب في ممارسته مهام العضوية، بعيداً عن التداخل مع الحكومة هو حظر تعيينه في وظيفة حكومية أثناء فترة العضوية البرلمانية، وذلك من أجل الحفاظ على استقلاله في مواجهة الحكومة، ومنعه من استغلال العضوية في تحقيق مكاسب شخصية له.[2]

وقد نصت المادة (46) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م على أن: " لا يجوز أن يُعين عضو مجلس النواب في وظائف الحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، أو الشركات المصرية، أو الأجنبية، أو المنظمات الدولية أثناء مدة عضويته إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية، أو نقل من جهة إلى أخرى، أو كان بحكم قضائي، أو بناءً على قانون".[3]

ويستنتج من ظاهر هذه المادة أنها إنما وضعت لتحقيق عدة أهداف من أهمها؛ ضمان استقلال النائب في ممارسة مهام العضوية، وحتى لا تكون العضوية فرصة للتربح واستغلال النفوذ من ناحية، ومن ناحية أخرى فهذا الخطر يبعد أي شبهة عن النائب تؤثر في استقلاله، لأن الحكومة لن تعطي الفرصة في الحصول على وظيفة للعضو البرلماني إلا من ترى انحيازه إلى جانبها، وحصول النائب على الوظيفة في هذه الحالة يؤثر بلا شك على استقلاله فهو لن يصوت دائماً إلا ناحية من منحه فرصة الحصول على الوظيفة.[4]

---

[1] أنظر: د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسئولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 342،340.

[2] وقد سبق لمجلس الدولة المصري أن أفتى بهذا المعنى في ظل قانون مجلس الأمة رقم 158 لسنة 1963م، حيث أصدرت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في 1964/12/16م، فتوى جاء فيها: إذا كان من المشروع للموظف في بعض الحالات أن يرشح نفسه لعضوية المجلس، وأن يجمع بين وظيفته وبين العضوية، فإن القياس العكسي غير جائز، بمعنى أنه لا يجوز أن يعين عضو مجلس الأمة - أثناء العضوية - في وظيفة مما يجوز الجمع بينها وبين العضوية، " ... والهدف من ذلك وحكمته أن يظل العضو طوال مدة عضويته محتفظاً باستقلاله في أداء واجباته، المهمة الجليلة المنوطة به دون تأثير أو ضغط عليه .. أما إذا كان الشخص قد انتخب أو اختير لعضوية مجلس الأمة وهو يشغل فعلاً وظيفة من الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين العضوية، فإن الجمع يكون جائزاً مادامت وظيفته مشغولة، والحظر يكون منتفياً .. أي أن عضوية مجلس الأمة لم تكن سبباً لنيله الوظيفة ..". (يراجع في ذلك: د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 197).

[3] أنظر: نص المادة 46 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

[4] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 121.

وإذا كان المبدأ العام هو حظر تعيين أعضاء مجلس النواب في وظائف حكومية أثناء مدة عضويتهم بالمجلس، إلا أن المشرع أجاز التعيين في بعض الحالات، وهي:[1]

أ- **التعيين بناء على حكم قضائي:** وهذا التعيين لا يثير أية مشاكل لأنه لن يؤثر على استقلال الأعضاء، لأن الفرض فيه أن الإدارة قد رفضت تعيين صاحب الشأن فلجأ إلى القضاء متظلماً من قرارها بالرفض، وأنصفه القضاء في ذلك وقضى بتعيينه، والقضاء سلطة مستقلة عن الحكومة، ولا مصلحة له من تقرب النواب إليه.[2]

ب- **التعيين بناء على قانون:** وهذه الحالة مثل سابقتها لا يترتب عليها أي تأثير على استقلال العضوية لأن هذا التعيين جاء بناءً على قاعدة عامة مجردة، وليس قراراً إدارياً يسري على حالة فردية بالذات.[3]

ت-**التعيين نتيجة ترقية:** طبقاً لنص المادة (32) السابق ذكرها من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م،[4] يجوز التعيين أثناء مدة العضوية البرلمانية إذا كان نتيجة ترقية. وعلى خلاف الفرضين السابقين، فالتعيين نتيجة ترقية يثير الشكوك أثناء مدة العضوية نظراً لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية واسعة في الترقية بالاختيار، وليس من المتوقع أن تستعمل الإدارة هذه السلطة التقديرية لترقية معارضيها ومنتقديها.[5]

ث-**التعيين نتيجة نقل:** مما لا شك فيه أن الشكوك قد تزداد في حالة التعيين أثناء العضوية المترتبة على نقل، لأنه من الممكن أن تقوم الإدارة بنقل النائب إلى وظيفة تفتح له أبواب الترقي بعد فترة قصيرة. وهنا يكون النقل بمثابة مكافأة لبعض النواب مما يؤثر على استقلالهم من ناحية، ومن ناحية أخرى فكما نعلم أن عضو المجلس عليه التفرغ للعضوية البرلمانية والنقل في جوهره يكون هدفه الاستفادة من خبرات الموظف في مرفق يعاني من نقص في هذه الخبرات، والمفروض أن الموظف هنا في حالة تفرغ، فكيف تستفيد منه الجهة المنقول إليها.[6]

لذا كان الأجدر بالمشرع المصري لو أنه قصر حالات جواز التعيين – هنا – على ما إذا كان التعيين نتجية لحكم قضائي، أو بناءً على قانون، حتى لا تتوسع السلطة التنفيذية في مثل

---

[1] للمزيد أنظر في ذلك: د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 122، د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، ص 517،520. د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 120،124.

[2] د.علي عبد الفتاح محمد مرجع سابق، ص 122.

[3] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 120.

[4] أنظر: نص المادة 32 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

[5] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 122.

[6] د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 520، د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 124، ود.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 123.

هذه التعيينات لاستمالة بعض النواب إليها والتأثير على استقلالهم، وبالتالي يفقد الاستثناء الغاية منه في ظل مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الرابع: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الفرنسي

شهد النظام السياسي في فرنسا ومنذ انطلاق الثورة الفرنسية أحداثاً سياسية مختلفة أدت إلى إقرار مبادئ دستورية تعبر عن نوع النظام السياسي السائد في كل مرحلة من تاريخ هذه الدولة.[1]

وحيث لم يقر مونتسكيه الفصل المطلق بين السلطات في عرضه لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الدساتير الأولى لفرنسا، مثل دستور عام 1791م ودستور عام 1793م، ودستور عام 1875م، والمعروف بدستور الجمهورية قد تبنت مبدأ الفصل بين السلطات.[2]

وعليه نجد في فرنسا كل دستور بدءاً من الثورة الفرنسية حتى الجمهورية الثالثة كان يؤسس على أساس أن نظرية الفصل بين السلطات هي نظرية منيعة وراسخة، وقد جاء في الدستور الأخير أن مبدأ فصل السلطات هو الأول لكل حكومة حرة.[3]

فدستور عام 1791م، تمسك واضعوه بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، فلا يجوز لأي من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تجاوز اختصاصها بالتدخل في مجال اختصاص سلطة أخرى، وكان هدف رجال الثورة من إقرار مبدأ الفصل المطلق بين السلطات تقييد سلطات الحاكم، ومنع استبداده.[4]

غير أنه سرعان ما تبين أن ذلك الفصل المطلق قد أدى إلى الاستبداد والطغيان وقمع الحريات، لأن انفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات دون أن تشاركها فيها هيئة أخرى، ودون أن تكون خاضعة لرقابة أو لتدخل غيرها من الهيئات، يفتح المجال أمام تلك الهيئة للاستبداد والتحكم؛ لأنها لن تجد أمامها هيئة أخرى تقف في طريقها أو تحول بينها وبين الطغيان، ومن أجل ذلك، فقد عدلت الدساتير الفرنسية التالية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات، وانتهجت التفسير الحقيقي للأفكار التي نادى بها دعاة مبدأ الفصل، أمثال جون لوك ومونتسكيو، فأخذت بالفصل النسبي المرن الذي يسمح بوجود قدر من التعاون بين الهيئات

---

[1] د.قبلان النوري الخرشة، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الأداء البرلماني، دراسة مقارنة، بريطانيا، فرنسا، الأردن، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة عمان العربية، 2008، ص 36.

[2] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 341.

[3] د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 612،608.

[4] أنظر: د.ياسر حمزة، مرجع سابق، ص 98.

العامة المختلفة، دون أن يؤدي ذلك إلى حد إلغاء الفواصل بينها أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على سائر الهيئات وإخضاعها لإرادتها.[1]

وقد أقر دستور عام 1795م، مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث مع ثنائية المجلس التشريعي، وهدف واضعو الدستور إلى منع تسلط السلطتين التشريعية والتنفيذية.[2]

أما دستور عام 1875م، فقد أقر مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث ولكن مع تعاون نسبي بين السلطات الثلاث مع تحقيق التوازن بين السلطات، وكان لهذا الفصل مع التعاون بين السلطات الفضل في تحقيق الاستقرار السياسي للجمهورية السياسية باستمرار دستور 1875 حتى عام 1939م.[3]

أما بالنسبة لدستور فرنسا الحالي الذي صدر عام 1958م والذي يمثل الجمهورية الخامسة، فقد منح السلطة التنفيذية سلطات واسعة على حساب السلطة التشريعية، بحيث أصبح الاختصاص التشريعي تقوم به الإدارة كاختصاص أساس والبرلمان كاختصاص استثنائي. وتهدف التعديلات التي أدخلت على دستور 1958م إلى تقييد سلطات البرلمان الواسعة،[4] مما يمكن القول إن نفوذ وقوة السلطة التنفيذية، قد أثر بشكل سلبي في عمل البرلمان في أداء مهامه، وأصبح القانون لا يصدر إلا إذا وافق عليه رئيس الدولة، إذ يعد تصديق الرئيس في هذه الحالة شرطاً أساسياً لصدور القانون.[5]

ويمكن القول أن دستور 1958م قد أحدث تغييراً كبيراً في العلاقة بين السلطات على نحو مغاير لما استقر عليه الوضع في ظل دستور الجمهورية الثالثة والرابعة، على النحو الذي جعل النظام السياسي الفرنسي أقرب إلى النظام الرئاسي منه إلى النظام البرلماني، فقد أعطى الدستور سلطات حقيقية لرئيس الجمهورية يباشرها منفرداً دون الرجوع إلى الوزير الأول أو الوزراء المختصين.[6]

ومن كل ما سبق، يتضح أن مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها هو مبدأ أساس نص عليه الدستور الفرنسي، كأسلوب لتنظيم العلاقة بين السلطات، والمحافظة على الحقوق والحريات العامة، وصيانتها من الاعتداء عليها، ومن جانب آخر أكد المشرع الفرنسي على مبدأ التعارض

---

[1] د.بدر محمد عادل، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص 13.

[2] أنظر: د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 341.

[3] أنظر: د.ياسر حمزة، مرجع سابق، ص 98.

[4] د.عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، التطور الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 554 وما بعدها.

[5] د.قبلان النوري الخرشة، مرجع سابق، ص 93.

[6] د.أبو الحجاج عبد العني السيد، المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 88.

في المحافظة على استقلال النائب وصوناً له من سيطرة السلطة التنفيذية عليه من خلال الوظيفة العامة، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي بمقتضاه استقلال كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بعملها دون أن تطغى إحداهما على الأخرى، وإن كان هذا لا يعدم وجود التعاون بينهم.[1]

ومن التغييرات التي أحدثها الدستور الفرنسي لسنة 1958م في هذا الجانب، أن الوزير الأول والوزراء في فرنسا ليسوا من أعضاء الجمعية الوطنية (البرلمان الفرنسي)، وإذا اختير عضو البرلمان وزيراً، فإن عليه أن يتنازل عن مقعده خلال شهرين من تعيينه.[2]

كما أوجبت المادة (23) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م، على أعضاء الحكومة عدم ممارسة أي تمثيل برلماني، وعدم الجمع بين الوزارة وأي وظيفة تمثيلية، أو أي وظيفة عامة أخرى، أو أي نشاط مهني.[3]

يتكون البرلمان في ظل دستور الجمهورية الخامسة الصادرة سنة 1958م من مجلسين هما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويُنتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً. ويُنتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً، وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية. ويوجد ممثلون عن الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ، ولكل مجلس من مجلسي البرلمان نظامه الداخلي، حيث يستأثر كل منهما بحرية وضع نظامه الداخلي، ثم يعرض على المجلس الدستوري قبل وضعه موضع التنفيذ للتأكد من توافقه مع الدستور من عدمه.[4]

ويبدو مما تقدم أن مشاركة السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان في فرنسا، تبدو محدودة للغاية، إذ ليس لها دور يذكر في هذا الخصوص، الذي مرجعه إلى الشعب سواءً بطريق مباشرة أو غير مباشرة، ولكن للسلطة التنفيذية دوراً سابقاً على تكوين البرلمان من حيث الترتيبات الانتخابية بدءاً من إعلان بدء العملية الانتخابية وصولاً إلى إعلان نتائجها.[5]

وتمارس السلطة التشريعية، نوعين من الاختصاصات، أولهما: الاختصاص التشريعي، والثاني: الاختصاص المالي. ويبرز من خلال ذلك التعاون مع السلطة التنفيذية. حيث تقضي

---

[1] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 280.

[2] موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مكتبة الآداب، من دون سنة نشر، ص 187، مشار إليه لدى د.أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة، مرجع سابق، ص 88.

[3] أنظر: نص المادة 23 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م.

[4] أنظر: نص المادة 24 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م.

[5] د.فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين، مرجع سابق، ص 369.

المادة (39) من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م، على أن: " يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية ...".[1]

ومفاد ذلك أن اقتراح القوانين مقصور على الوزير الأول وأعضاء البرلمان (الجمعية الوطنية) و(مجلس الشيوخ). ويشكل إعداد القوانين ثمرة تعاون وثيق بين الحكومة والبرلمان مع ملاحظة أن إسهام الحكومة في إعداد القوانين أكبر من إسهام البرلمان.[2] إلا أنه تظل القاعدة في النهاية أن القانون من صنع البرلمان، وأنه هو الذي يصدره.

ويتمثل الاختصاص المالي للبرلمان في مناقشة الميزانية واعتمادها مع ملاحظة أن الحكومة فحسب هي التي تملك تقديم مشروعات القوانين المالية، ويرجع ذلك إلى نشأة عرف دستوري في ظل دستور 1875م، مؤداه استبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وقصرها على الحكومة وحدها دون سواها.[3]

واتساقاً مع ذلك، فإن الحكومة هي السلطة المختصة بتجهيز الميزانية، ويقف اختصاص لجنة الميزانية بالبرلمان عند حد بيان الأسس التي تقبلها اللجنة وتلك التي ترفضها، وينبني على ذلك أن القاعدة هي اقتراح القوانين المالية من اختصاص رئيس الجمهورية والبرلمان، إلا أن العمل قد جرى على رفض المقترحات المالية التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق أو خلق إنفاق مالم تؤيدها الحكومة.[4]

وقد قررت المادة (40) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م على أن: "لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب عن هذه الموافقة إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات".[5]وبمفهوم المخالفة لهذا النص يمكن القول بأن الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان التي تؤدي إلى تنمية الموارد العامة أو تخفيض النفقات، فإنها تعد مقبولة.

---

[1] أنظر: نص المادة 39 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م.

[2] Pactet (p), Institutions poletiques, Paris, 1991, p. 409.

مشار إليه لدى د.فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين، مرجع سابق، ص 109.

[3] د.مُريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص 76.

[4] د.فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين، مرجع سابق، ص 112،113.

[5] أنظر: نص المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

وفي مقابل ذلك يملك البرلمان مجموعة من الأدوات الرقابية على الحكومة، حيث تنص المادة (24) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م على أن: "يصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويضع السياسات العامة".[1]

كما يحق لأعضاء البرلمان وفقاً لنص المادة (48) من الدستور الفرنسي، بمجلسيه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حق توجيه الأسئلة المكتوبة والشفاهية للحكومة والوزراء.[2] وعن طريق الأسئلة يمكن للبرلمانيين التعرف على كثير من القضايا الهامة التي تهم الأمة.[3] بالإضافة إلى التحقيق البرلماني،[4] والاستجواب،[5] وطرح الثقة بالحكومة.[6] ومما تجدر الإشارة إليه أن سحب الثقة من الحكومة يكون فقط من قبل الجمعية الوطنية، دون مجلس الشيوخ، على أن يوقعه عُشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل.

ومن جانب آخر، نجد أن الدستور الفرنسي نص على بعض الوسائل الرقابية التي بيد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، تتمثل في حق الاعتراض على القوانين، حيث تضمنت المادة رقم (10) من الدستور الفرنسي حق رئيس الجمهورية في أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة للقانون لكل أو لبعض مواده، وذلك خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إليه.[7]وحق رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية،[8]وحق أعضاء الحكومة في حضور جلسات المجلسين، ويجب أن يُستمع إليهم متى طلبوا الكلام،[9]وهكذا يمارس رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة دون مسئولية سياسية أمام البرلمان، إلا في حالة الخيانة العظمى.[10]

ومن مظاهر حماية الموظف العام في التشريع الفرنسي أثناء ممارسة حقه في الترشح وفوزه بعضوية البرلمان من تعسف السلطة التنفيذية، هو توزيع السلطات في ضوء مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات، بما يضمن حماية واستقلالية لأعضاء الجمعية الوطنية تجاه السلطة التنفيذية. وتظهر هذه الضمانات في العديد من المظاهر، المكفولة دستورياً وقانونياً، نبينها على النحو التالي:

---

[1] أنظر: نص المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
[2] أنظر: المادة 48 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
[3] د.أبو الحجاج عبد الغني السيد، مرجع سابق، ص 92.
[4] أنظر: القرار الصادر في 17 نوفمبر 1958م، بتنظيم تشكيل لجان التحقيق.
[5] أنظر: المادة 81 من لائحة مجلس الشيوخ، والمادة 39 الفقرة الأولى من لائحة الجمعية الوطنية.
[6] أنظر: نص المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
[7] أنظر: نص المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
[8] أنظر: نص المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
[9] أنظر: نص المادة 31 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.
[10] أنظر: نص المادة 68 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

1- **الحصانة البرلمانية:** نصت المادة (26) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م على أن: " لا يجوز ملاحقة أي عضو في البرلمان، أو البحث عنه، أو توقيفه، أو حبسه، أو محاكمته بسبب آراء، أو تصويت صادر عنه أثناء ممارسة وظائفه ...".[1]

يتضح لنا من النص السابق أن المشرع الفرنسي قد حرص على توفير ضمانة هي في غاية الأهمية لعضو البرلمان حتى يتمكن من أداء واجبات العضوية البرلمانية بكل حرية، وحتى لا يقع تحت استهداف من قبل الحكومة أو السلطة الرئاسية له حال كونه من الموظفين الأعضاء في البرلمان في ادعاءات كيدية، بسبب الآراء التي يعبر عنها في ممارسة وظائفه البرلمانية. فالحصانة البرلمانية هي نوع من الحماية ضد التهديدات والإجراءات التعسفية التي يمكن أن يتعرض لها النائب بمناسبة ممارسة مهامه النيابية.[2]

وعملاً بمبدأ الحصانة لا تجوز ملاحقة أو اعتقال النائب أثناء دور انعقاد البرلمان – باستثناء حالة الجرم المشهود – إلا بناءً على ترخيص من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، ويحق للسلطة التشريعية، حتى في حالة الجرم المشهود تعليق الملاحقة بحق النائب المتهم، أما خارج أدوار انعقاد البرلمان، فإن الترخيص بتوقيف أو ملاحقة النائب يصدر عن مكتب المجلس.[3]

2- **حظر الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة حكومية[4]:** يحظر المشرع الفرنسي الجمع بين عضوية البرلمان وأي وظيفة عامة، بحيث يوضع الموظف المنتخب خارج الملاك طيلة الولاية التشريعية،[5] وينطبق هذا الحظر كذلك على المواطنين الفرنسيين الذين يشغلون وظائف دولية، وكذلك الأشخاص الذين يديرون المشروعات القومية، والمنشآت العامة، وأعضاء المجلس الدستوري، والمجلس الأعلى للقضاء، وقد امتد الحكم سالف الذكر في ظل الجمهورية الخامسة ليشمل الوزراء كذلك، حينما حظر دستورها الجمع بين عضوية الوزارة والعضوية البرلمانية.[6]

---

[1] أنظر: نص المادة 26 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

[2] د.صلاح الدين فوزي، البرلمان، مرجع سابق، ص 31.

[3] أنظر: د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1994، ص 303.

[4] فقد أثير أن حظر الجمع بين العضوية النيابية والمنصب الوزاري يتعارض مع فكرة النظام البرلماني، ولم يصعب تفنيد هذه الحجة، فجوهر النظام البرلماني ليس هو السماح بالجمع، وإنما مسئولية الوزارة أمام البرلمان. وفشل الحجة السابقة لم يمنع من إبراز حجة أخرى تعتمد هذه المرة على الخبرات التاريخية، ومن ذلك ما ورد على لسان Serre سنة 1821 من أن أي حكومة تدير شئون البلاد بالتعاون مع البرلمان، ستبدو ضعيفة للغاية ما لم يكن بعضاً من أعضائها ضمن تشكيل البرلمان. ومرة ثانية تفتقد الحجة المطروحة للاقناع الكافي، فعضوية الوزراء للمجلس النيابي ليست ضرورية للدفاع عن سياسة الحكومة، فللوزراء الحق الثابت في المشاركة في المناقشات البرلمانية دون أن يرتبط ذلك بكونهم أعضاء في البرلمان. (أنظر: د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 20).

[5] د.زهير شكر، مرجع سابق، ص 303.

[6] د.عفيفي كامل عفيفي، الإنتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 914.

وقد رأينا فيما سبق أن المشرع الفرنسي قد استثنى من هذا الحظر بعض الفئات، مما لا يخشى على استقلالهم نظراً للحرية الممنوحة لهم في تأدية أعمالهم في الوقت نفسه، فإن الجمع بين الوظيفة العامة والبرلمانية لا يمثل خطراً على استقلالهم وحيدتهم، وأورد هذه الفئات في المادة (142) من قانون الانتخاب، وهم: الأشخاص المكلفون بمهام مؤقتة من جانب الحكومة، وظائف أساتذة الجامعات، وبعض رجال الدين في المحافظات،[1] حيث سمح لهم أن يجمعوا بين وظائفهم والعضوية البرلمانية لأسباب جديرة بالتأييد.

وتنص المادة (297) من قانون الانتخاب الفرنسي على أن: " ممارسة وظيفة عامة غير انتخابية متعارض مع العضوية البرلمانية سواءً في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ".[2]

ويثار – هنا – سؤال حول ما إذا كانت وظيفة عضو البرلمان في الأساس هي مراقبة أنشطة وتصرفات السلطة التنفيذية، فكيف يمكنه النهوض بهذه الواجبات والمسئوليات ومستقبله الوظيفي مرهون بقرارات تصدرها هذه السلطة؟

وفي الإجابة عن ذلك، يرى رأي من الفقه أنه "مما لا شك فيه أن الموظف البرلماني سيخالجه التردد قبل التصويت ضد مشروعات الحكومة، أو المشاركة في تقديم الأسئلة وطرح الاستجوابات الماسة بسياستها، خشية أن ترد السلطة التنفيذية – كسلطة رئاسية – على مسلكه بوضع العراقيل أمام ترقيته، أو تصيد الأخطاء له، بل من غير المتسبعد أن تسبغ الحكومة على الموظف البرلماني بعض المزايا لتدفعه للسير في خط الدفاع عنها، حتى لا يتعرض لفقد هذه المعاملة الخاصة".[3]

وحظر الجمع إذ يتفادى هذه الأوضاع، فإنه يؤكد في ذات الوقت على مبدأ الفصل بين السلطات، فجواز الجمع سيسمح للموظف بصفة تنفيذية وأخرى تشريعية، وهذا الفرض من الحالات التي جاء مبدأ الفصل بين السلطات لمحاربتها.[4]ومن جانبنا فقد أشرنا فيما سبق إلى تأييدنا للجمع بين العضوية البرلمانية وبعض الوظائف العامة استثناءً لأسباب جديرة بالقبول.

3-تطبيق قواعد الإعارة: يجوز للموظف الذي اختير عضواً في البرلمان أن يطلب تطبيق قواعد الإعارة عليه طبقاً للمادة (14) من المرسوم الصادر في 16 سبتمبر

---

[1] أنظر: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 285،282.

[2] أنظر في ذلك: د.على عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 83.

[3] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 52.

[4] د.فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، المرجع نفسه، ص 53. ود.فيصل شطناوي، حق الترشح وأحكامه الأساسية، مرجع سابق، ص 298.

1985م.[1] وإذا كان المبدأ أن الإدارة لها سلطة تقديرية في الموافقة على الإعارة أو رفضها، فإنه في حالة الموظف عضو البرلمان تكون هذه السلطة مقيدة بمعنى أنها لا تملك إلا الموافقة على إعارته، وكما يعود العضو لوظيفته بمجرد انتهاء عضويته النيابية.[2]

وحسناً فعل المشرع الفرنسي عندما نص صراحة على حق الموظف عضو البرلمان في طلب تطبيق نظام الإعارة عليه بما يحفظ حقوقه الوظيفية من دون تعليق ذلك على موافقة الجهة الإدارية، وذلك منعاً من تعسف جهة الإدارة في تعطيل إجراءات انتقال الموظفين المعارضين إليها للبرلمان.

فالعضو في هذه الحالة يحتفظ بحقوق ومزايا وظيفته الأصلية، ما عدا الحق في اقتضاء مرتبه، لأن المرتب أو الأجر يدفع – وفق القاعدة المالية المعروفة – مقابل خدمة تم أداؤها بالفعل، والموظف المعار لا يقوم بمهام وظيفته أثناء مدة الإعارة فلا يستحق بالتالي أجراً.[3]

أما إذا شغل العضو الوظيفة عقب عضوية البرلمان فقد نصت المادة (151) من قانون 27 يناير 1972 على عضو البرلمان إخطار هيئة المكتب الذي يتبعه، خلال خمسة عشر يوماً من قبوله للوظيفة، على أن يلتزم بتعديل موقفه خلال الخمسة عشر يوماً إذا عرض الأمر على المجلس الدستوري وقضى بتعارض الوظيفة مع النيابة، وإلا اعتبر مستقيلاً من العضوية البرلمانية.[4]

4- الحق في الترقية: يستفيد الموظف العام عضو البرلمان من الحق في الترقية، ولا يترتب أي خلاف على الترقية بالأقدمية، لأنها لا تثير أية مشكلة فيستفيد منها الموظف الذي تتوافر فيه شروط هذه الترقية متى ما حل ميعاد ترقيته.[5] أما بالنسبة للترقية بالاختيار، فإن للإدارة فيها مساحة من التقدير، ولذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الترقية التي يستفيد منها الموظف العام عضو البرلمان هي الترقية بالأقدمية، ولا يجوز ترقيته بالاختيار، لأن الترقية التي يجب أن ينالها الموظف عضو البرلمان يجب ألا تتعارض مع استقلال النائب في مواجهة الحكومة، والذي ينبع من مجمل النصوص الدستورية، لاسيما تلك الخاصة بمسئولية الحكومة أمام البرلمان.[6] وهذا الاستقلال لن يتحقق في

---

[1] د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، ممارسة الموظف العام للحريات الدينية والسياسية في النظم الوضعية والإسلامية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص 371.

[2] أنظر: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 303، و د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 96.

[3] د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية، مرجع سابق، ص 95.

[4] د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، مرجع سابق، ص 371.

[5] د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، المرجع نفسه، ص 371.

[6] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 62.

حالة الترقية بالاختيار نظراً لجواز استعمال الإدارة لها كسلاح للتأثير على الأعضاء، ولذلك فالترقية المسموح بها هي الترقية بالأقديمة.[1]

فللإدارة في الترقية بالاختيار حرية التقدير، وهو ما يسمح لها بحجب هذا النوع من الترقية عن معارضيها، وإسباغها على مؤيديها. وهكذا سيجد المعارض نفسه في موقف شديد الحرج، ولكي تكون أمامه فرصة للترقية بالاختيار، فعليه أن يتخلى عن أي مسلك انتقادي للحكومة أو التصويت ضدها وعلى الجملة أي موقف يعرضها للنقد أو التجريح.[2]

5- **حق العودة إلى ممارسة الوظيفة السابقة:** عودة الموظف إلى وظيفته السابقة بعد انتهاء مدة العضوية لها أكثر من فائدة، حيث إنه يشجع الموظف على الترشح لعضوية البرلمان، لأنه لو علم أن رجوعه إلى عمله مرة أخرى فرض احتمالي، فإن ذلك قد يكون له تأثير سلبي على الإقدام على ذلك، لأنه قد يصدر قرار بحل البرلمان بعد عدة شهور، وفي هذه الحالة يجد الموظف نفسه بلا عمل، كما أن ذلك يحمي الموظف من استخدام الإدارة عدم وجود حق الموظف في العودة لكي تعاقب من عارضها، وكسلاح تدعو به الأعضاء لتأييدها حتى يضمنوا فرصتهم في العودة إلى رحاب خدمتها.[3]

ويعاد الموظف إلى وظيفة تتفق ودرجته، مع إعطائه أولوية في العودة إلى عمليه السابق قبل اكتسابه عضوية البرلمان.[4]

6- **حظر التعيين في وظيفة حكومية أثناء فترة العضوية:** لقد حظر المشرع الفرنسي على عضو البرلمان شغل وظيفة حكومية أثناء وكالته البرلمانية، وقد كان الوضع طبقاً للمادة (20) من القانون الصادر في 24 أكتوبر 1958م، يعتبر العضو مستقيلاً بقوة القانون،[5] ولم يكن النائب يستطيع في ذلك الوقت أن يعرض موقفه سواءً على المجلس الدستوري أو على هيئة المكتب التابع للمجلس الذي يتبعه العضو، بل كان يجب عليه أن ينتظر حتى تقوم هيئة المكتب بلفت نظره إلى أنه قد قبل وظيفة متعارضة مع نيابته، وعليه أن ينفذ قرار للمجلس الدستوري بالاستقالة من الوظيفة المتعارضة مع النيابة.[6]

---

[1] C.E. 29 Novembre 1961.

مشار إليه لدى د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 97.

[2] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 62.

[3] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 97،98.

[4] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 63.

[5] أنظر: نص المادة رقم 20 القانون الصادر في 24 أكتوبر 1958م.

[6] أنظر: د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 98.

إلا أنه بصدور قانون 27 يناير 1972م الذي عدل المادة (151) من القانون الانتخابي أصبح على عضو البرلمان إخطار هيئة المكتب الذي يتبعه خلال خمسة عشر يوماً من قبوله للوظيفة على أن يلتزم بتعديل موقفه خلال الخمسة عشر يوماً إذا عرض الأمر على المجلس الدستوري وقضى بتعارض الوظيفة مع النيابة، وإلا اعتبر مستقيلاً من العضوية البرلمانية.[1]

ولذلك، فإنه في ظل هذا التعديل لا يجوز للمجلس النيابي الذي يتبعه العضو إلا القضاء بعدم التعارض، أما الفصل بتعارض الوظيفة التي قبلها العضو مع وكالته النيابية، فذلك مرجعه للمجلس الدستوري. ويعد ذلك ضمانة كبيرة للنائب حتى لا تتدخل الأهواء، والميول السياسية كعنصر في تقدير صحة العضوية.[2]

7- الحق في المعاش:

تحسب مدة العضوية البرلمانية في المعاش شريطة أداء الأقساط المقابلة لها، كما يستطيع الموظف المختار لعضوية البرلمان طلب إحالته إلى المعاش إذا كانت مدة اشتراكه في التأمينات تتيح له ذلك.[3]

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد مسلك المشرع الفرنسي في هذا الشأن عندما ضمن للموظف عضو البرلمان حق المعاش، مما يتيح له حرية ممارسة مهامه البرلمانية دون خوف على مستقبله الوظيفي أو التقاعدي فيما لو قرر عدم العودة لوظيفته السابقة، تجنباً لأية إشكالات قد تحدث له من قبل مسئوليه في الحكومة والذين اتخذ تجاههم مواقف انتقادية أو التصويت ضدهم.

8- حظر استغلال الوظيفة العامة في الدعاية الانتخابية:[4]

تُعد من الأمور المحظورة على الموظف العام تسخير الوظيفة لخدمة الدعاية الانتخابية، ذلك أنه في الانتخابات التشريعية لعام 1968 قام المهندس العام للاتصالات بانتقاد المرشح الذي كان وزيراً سابقاً للاتصالات، وسهل لمنافسه الحصول على معلومات تعتبر بمثابة نقد لإدارته وقت أن كان وزيراً، وفضلاً عن ذلك فإنه شارك في الاجتماعات الانتخابية بغية نقد هذا الوزير السابق، مع واقع المستندات التي بحوزته بوصف كونه موظفاً عاماً، وقد اعتبر هذا السلوك منه بمثابة خروج على واجب الالتزام بالمحافظة والحياد الذي يجب أن يلتزم به كبار الموظفين.

---

[1] د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 304، ود.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 99.
[2] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 99.
[3] د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص 63.
[4] د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، ص 182،183.

وبناءً عليه أصدر رئيس الجمهورية قراراً بعزله من وظيفته تأديبياً، وقد طعن المهندس في هذا الجزاء أمام مجلس الدولة على أساس أنه كان في حالة ضرورة ألجأته إلى هذا السلوك وهذه الضرورة هي المعركة الانتخابية، ولكن رفض مجلس الدولة هذا الدفع على أساس أن الحملات الانتخابية لا تنهض مبرراً للتحلل من واجب الالتزام بالتحفظ المفروض على الموظف تجاه وظيفته، كما ذكر حكم مجلس الدولة أن الطاعن ليس مرشحاً ولا ناخباً في هذه الدائرة. وكان يتعين عليه الالتزام بواجب التحفظ وهو الالتزام الوظيفي الملقى على عاتقه. وهذا لا يعني أنه إذا كان الطاعن مرشحاً أو ناخباً، مقيداً اسمه في هذه الدائرة يكون مبرراً لاعفائه من الالتزام بالتحفظ المفروض عليه بوصف كونه موظفاً عاماً وهو الأمر الذي يؤكد أن الالتزام باقٍ بالنسبة لمن تتوافر فيه صفة الموظف العام (المرشح أو الناخب). ومن باب أولى يبقى الالتزام قائماً بالنسبة للموظف الذي لم يرشح نفسه وليس له حق الانتخاب في دائرة معينة بالذات، وبذلك يقرر القانون مبدأً عاماً من مقتضاه ضرورة عدم تدخل السلطة العامة في سير العملية الانتخابية وعليها أن تلتزم بالحياد التام.[1]

ومن كل ما سبق بيانه، نجد أن المشرع الفرنسي قد أخذ أيضاً بالعديد من الضمانات الدستورية والقانونية اللازمة لضمان استقلال النائب البرلماني في أداء عمله وخصوصاً الموظف العضو، وبما يعزز من مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها بعضها مع بعض، ويشجع الموظفين على ممارسة حقوقهم السياسية والمشاركة في العملية الانتخابية انتخاباً وترشيحاً دون أي تأثير على قراراتهم من قبل السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: الضمانة القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح

يعتبر حقي الانتخاب والترشح من الحقوق السياسية التي حرص كلٌّ من الدستور البحريني والدستور المصري والدستور الفرنسي على كفالتها، وتمكين المواطنين من ممارستها. بل اعتبرها الدستور المصري واجباً وطنياً لاتصالها بالسيادة الشعبية، كما يعد حقي الانتخاب والترشح الشريان الحيوي الذي يضخ الحياة إلى جسد الحياة السياسية سواءً في ممارسة الحقوق العامة والتعبير عن الإرادة أم بلورة الإرادة الشعبية.[2]

والحقيقة أن الانتخابات العامة الصحيحة هي الآلية الديمقراطية الصادقة لتداول السلطة وإحداث التغيير والإصلاح السياسي المأمول في أي مجتمع ديمقراطي، فالانتخابات الصحيحة

---

[1] د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، ص 182،183.

[2] د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 353.

هي التي تفرز أعضاء برلمان يعبر عن الشعب ويمثل الأفراد تمثيلاً حقيقياً لا شكلياً، وكلما صلحت الانتخابات صلحت البرلمانات.[1]

وتعتبر عملية الاقتراع من أهم مراحل العملية الانتخابية ككل إن لم تكن أهمها جميعاً على الإطلاق على أساس أنها المرحلة التي يعبر فيها الناخبون عن رأيهم، ليس بالأصالة بأنفسهم فقط، بل وأيضاً بالنيابة عن باقي أفراد الشعب الذين لا يملكون حق الاقترع، مثل القصر وغيرهم، وذلك بالإدلاء بأصواتهم أثناء اختيارهم ممثليهم ونوابهم، الذين سيحكمون باسمهم، ويعبرون عن إرادتهم، ويدافعون عن مصالحهم، ويسعون إلى تحقيق آمالهم في التنمية والرفاهية ورفع مستوى معيشتهم.[2]

ومن هنا، فقد بات على المشرع حماية العملية الانتخابية بدءًا من أولى مراحلها وهي القيد في الجدول الانتخابي، وحتى إعلان النتائج الانتخابية، بضمانات تحد من المساوئ التي تعتري العملية الانتخابية، وأن أفضل الوسائل والضمانات لحماية العملية الانتخابية من التزوير وقلب الحقائق هو الإشراف القضائي الذي لا يعرف المجاملة حتى نصل إلى انتخابات نزيهة ونظيفة وبعيدة كل البعد عن التزوير ومعبرة عن آراء جموع الناخبين.[3] وتعتبر الضمانات القضائية من أقدس الضمانات في تدعيم الحقوق السياسية، بما تفرضه من حماية لهذه الحقوق من تعسف السلطة التنفيذية وانحرافها،[4] وتعزز الثقة بالعملية الانتخابية، وتشجع الفئات كافة على المشاركة بحرية بما فيهم الموظفون العسكريون.

وعليه، سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ نتناول في المطلب الأول ماهية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، وفي المطلب الثاني الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الانتخاب، ونخصص المطلب الثالث للحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الترشح.

المطلب الأول: ماهية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية

لتحقيق الديمقراطية ينبغي أن تكون الانتخابات التي تجرى لاختيار أعضاء المجالس التشريعية والمحلية حرة وسليمة ونزيهة، وأن تكون معبرة تعبيراً صادقاً عن إرادة الشعب؛ لأن

---

[1] د.رجب حسن عبد الكريم، مرجع سابق، ص 517.

[2] د.جورجي شفيق ساري، تأملات وإجتهادات في عملية الإقتراع وضماناتها تحليل وتطبيق لانتخاب مجلس الشعب المصري لعام 2000، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 7.

[3] د.عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2005، ص 8.

[4] د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، ص 319.

الغرض الأساس الذي تقوم عليه فكرة الانتخابات أن تكون سلطة الحكم شعبية تشكل بإرادة الشعب الحرة واختياره السليم الصحيح.[1]

ولا يتأتى ذلك إلا إذا كانت السلطة التي تشرف على الانتخابات محايدة، وغير متحيزة لفرد معين أو لأي حزب، ومن ثمَّ فإن حيادية السلطة المشرفة على الانتخابات والقائمة بها لها دور أساس في نجاح عملية الانتخابات وتحقيق أهدافها الديمقراطية.[2]

وعليه، سنتناول في هذا المطلب معنى الإشراف لغةً في الفرع الأول، والمفهوم الفقهي للإشراف القضائي في الفرع الثاني، وسنخصص الفرع الثالث لبيان أهمية الإشراف والرقابة القضائية على العملية الانتخابية.

الفرع الأول: معنى الإشراف لغةً

يراد بمادة (شرف) في اللغة معانٍ عديدة سوف نكتفي بأن نعرض من بينها ما يخدم موضوع الرقابة على العملية الانتخابية.

يقال في قواميس اللغة العربية (شرف) المكان – شرفاً: ارتفع – وشرف الرجل: علت منزلته. فهو شريف و (ج) شرفاء – وأشرف – وهن شرائف (أشرف) عليه: أطلع من فوق. و–: تولاه وتعهده و – قاربه. يقال أشرف المريض على الموت (شارفه) دنا منه (شرف) البناء جعل له شرفاً. وشرف فلاناً: عظمه ومجده (تشرف) الرجل: نال الشرف (استشرف) انتصب وعلا، وللشيء: تعرض و – الشيء: رفع بصره ينظر إليه، (الشرف) : الموضع العالي يشرف على من حوله والعلو والمجد.[3]

وأشرف على المشروع: تولاه وتعهده. وأشرف على المكان: أطلَّ، أطّلع عليه من فوق.[4]

يتبين مما سبق أن الإشراف يتمثل معناه اللغوي في الإطلاع على الشيء وتوليه وتعهده ومقاربته والتأكد من سلامته، ويتضح من الألفاظ سالفة الذكر بأن الإشراف في اللغة يتضمن

---

[1] حمود محمد القديمي، التنظيم القانوني لإجراءات الانتخابات في الجمهورية اليمنية، دار الكتب العالمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص 17.

[2] د.محمد فرغلي محمد علي، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998م، ص 735.

[3] راجع: المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، 1412 هـ، 1992م، ص 341.

[4] راجع: معجم اللغة العربية المعاصرة، أ.د.أحمد مختار عمر وآخرون، المجلد الأول، عالم الكتب، الطبعة الأولى، 2008، ص 1190.

معاني العلو والارتفاع المفيدين للسيطرة والهيمنة الكاملة التي لا يمكن إنقاصها لاستمدادها من ارتفاع المشرف عن المشرف عليه.[1]

الفرع الثاني: المفهوم الفقهي للإشراف القضائي على العملية الانتخابية

يذهب رأي من الفقه إلى أن المقصود بالإشراف هنا، هو "أن يتولى القضاء عملية الاقتراع بالفعل، بحيث تتم كل خطواتها وإجراءاتها تحت سمع وبصر أعضاء الهيئات القضائية، ويمسكون بزمامها، فلا تفلت من بين أيديهم بل يهيمنون عليها برمتها، كما قالت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الشهير الصادر في 8 يوليو 2000، وليس الإطلاع من علٍ أو عن بُعدٍ، كما قالت المحكمة".[2]

كما يرى رأي آخر من الفقه أن الإشراف القضائي على الاقتراع العام يعني "السيطرة الكاملة على العملية الانتخابية بكافة مراحلها شاملاً ذلك كافة إجراءات عملية الاقتراع ابتداءً بمراحلها التمهيدية التي تمثل نقطة البدء فيها من لحظة القيد بالجداول الانتخابية وحتى مرحلتها النهائية عند لحظة إعلان النتائج النهائية للاقتراع والفصل في الطعون المقدمة فيها، كما أن هذه السيطرة لا يتحقق المراد منها ولا تنتج ثمارها إلا إذا كانت الجهة القائمة بالإشراف بصفة عامة هي جهة القضاء وبواسطة أعضائها المتمتعين بالحصانة القضائية دون سواهم، أو بصفة خاصة الأعضاء المكونين للجان القضائية والذين يتم تعيينهم من بين هؤلاء السالف ذكرهم خصيصاً للقيام بالإشراف على العملية الانتخابية بجميع مراحلها".[3]

بينما يعرف رأي آخر من الفقه الإشراف القضائي على الاقتراع في كل من الانتخاب والاستفتاء، بمعنى "الإشراف الكامل عليهما والسيطرة التامة على إجراءاتهما، والهيمنة الكاملة على الأفراد والجهات الإدارية المساهمة في هذه الإجراءات وكل ما يتصل بها".[4] ويؤيد ذلك رأي بالقول أنه "طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يتعين ألا يتولى الإشراف على عملية الاقتراع أعضاء تابعون للسلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال حتى ولو كانوا ينتمون لهيئات وصفها القانون بأنها هيئات قضائية".[5]

ومن جهة أخرى يرى جانب من الفقه أن الإشراف القضائي على الانتخابات يقصد به بلاشك "هيمنة القضاء على أمور العملية الانتخابية، وهو الأمر الذي يضمن إشرافاً جدياً على

---

[1] د.عبداللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 21.
[2] د.جورجي شفيق ساري، تأملات وإجتهادات في عملية الإقتراع وضماناتها، مرجع سابق، ص 150.
[3] د.عبداللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 24،23.
[4] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 602.
[5] د.رجب حسن عبد الكريم، مرجع سابق، ص 565.

الانتخابات، ولا يعد من قبيل إشراف القضاء على هذه العمليات إشراك بعض القضاة في رئاسة اللجان العامة والرئيسة لعلميات التصويت فهذا إشراف صوري لا يحقق الأهداف المرجوة من تدخل القضاء في العملية الانتخابية على حد سواء، وهذا الإشراف الجدي للقضاء على العمليات الانتخابية من المؤكد أنه سيضمن نزاهة هذه العمليات وصدق نتائجها".[1]

ومن جانب الباحث، فإنه يؤيد الرأي القائل بضرورة أن يكون الإشراف القضائي مباشراً على جميع مراحل العملية الانتخابية بدءًا من الإجراءات التمهيدية حتى مرحلة الفرز وإعلان النتائج بحيث يكون للسلطة القضائية الهيمنة الكاملة على كل مراحل العملية الانتخابية والعاملين في الإدارة الانتخابية، والبت في جميع الاعتراضات والطعون على تصرفاتها وقراراتها، ولا مانع من وجود موظفين عموميين تابعين للسلطة التنفيذية من أجل معاونة أعضاء السلطة القضائية في أداء مهمتهم.

الفرع الثالث: أهمية الإشراف والرقابة القضائية على العملية الانتخابية

يعتبر الإشراف القضائي على العملية الانتخابية من أهم المبادئ المتعين الالتزام بها في جميع مراحل العملية الانتخابية، وليس بشأن مرحلة دون غيرها من تلك المراحل، لأن مراحل العملية الانتخابية مرتبطة ببعضها ارتباطاً لا يقبل التجزئة، وأن أي خلل في أي مرحلة قد يلقي بالشك في نتيجة العملية الانتخابية.[2]

ولا شك في أن الإشراف القضائي على عملية الاقتراع أو التصويت أو إبداء الرأي يمثل ضمانة أكيدة لموضوعية هذه العملية،[3] وذلك لما يتسم به القضاة من حيدة، نظراً لما تنطوي عليه طبيعة عملهم من عدم الانحياز لأي طرف في دعوى أو خصم في نزاع أو عنصر في خصومة ينظروها ويقومون بحسمها بالفصل فيها بحكم ينزلون به حكم القانون على القضية بتجرد دون ميل لطرف أو محاباة لخصم على حساب الآخر، أو على خلاف الحق، أو بغير ما يقضي به حكم القانون.[4]

وإن الضمانات القضائية تُعد من أهم ضمانات الحقوق والحريات السياسية، لما تمثله من حصن منيع تتكسر أمامه كل محاولات التغول والاعتداء على الحقوق والحريات، فكان للقضاء باعٌ طويل من خلال الأحكام التي أصدرها والمبادئ التي أرساها وأوجدها بالمجتمعات وحرم

---

[1] حمود محمد القديمي، مرجع سابق، ص 18.

[2] Supervising electoral processes Science and technique of democracy, No. 48, Council of Europe Publishing, April 2010, page 5.

[3] د.رجب حسن عبد الكريم، مرجع سابق، ص 549.

[4] د.جورجي شفيق ساري، تأملات وإجتهادات في عملية الإقتراع وضماناتها، مرجع سابق، ص 149.

تجاوزها أو الاعتداء عليها فكان ولايزال دائماً شامخاً بأحكامه في كافة المجالات ومن ضمنها الحقوق السياسية، حيث فرض رقابته على كافة الإجراءات المتعلقة بالانتخاب والترشح.[1]

ذلك أن الرقابة القضائية بما يتوافر للقضاء من حيدة واستقلال يُعد ضمانة قوية وفعّالة لحماية أحكام الدستور ولحماية الحقوق والحريات السياسية،[2] وهي ضمانة أيضاً لما يتمتع به القضاة من استقلال في مواجهة السلطتين الآخريين– التشريعية والتنفيذية – بما يؤمنهم ضد الخضوع لأي ضغوط أو تأثير من جانب أي من هاتين السلطتين، بغرض ترجيح كفة أحد المرشحين على حساب منافسه.[3] بالإضافة لما يتصف به العمل القضائي من دقة، مما يمنع – أو يقلل إلى حد كبير – نسبة الأخطاء المؤثرة على نتيجة هذه العملية الهامة والخطيرة، التي تتعلق بالتعبير عن إرادة الشعب ممثلاً في الناخبين لاختيار نوابه.[4]

وحيث إن المشاركة في الحياة السياسية تعتبر معياراً حقيقياً لقياس مدى ديمقراطية نظام الحكم، وتعتبر الواجهة الحقيقية لذلك النظام، ومدى توافقه أو تنافره مع المثل العليا للديمقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة والمشاركة، لأنه لا حرية دون مساواة، ولا مساواة دون مشاركة، ولا مشاركة دون حرية، حيث إن الاستبداد السياسي هو السبب الرئيس في انتقاص أو انعدام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.[5]

وبالإضافة لما سبق يعتبر حقي الانتخاب والترشح حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما، ولا يتحقق للسيادة الشعبية أبعادها الكاملة إذا أفرغا من المضمون الذي يكفل ممارستها ممارسة جدية فعالة – فلزومها حتماً وأمراً ضرورياً – لإعمال الديمقراطية، ولضمان أن تكون المجالس الشعبية كاشفة حقاً عن الإرادة الشعبية بكل حياد وموضوعية، بعيداً عن أي مؤثرات خارجية، حزبية أو سياسية أو دينية، أو شخصية، أو مالية ... أو غيرها بشكل يضمن حسن سير العملية الانتخابية ونزاهتها.[6]

ولن يتحقق للمواطنين وخصوصاً الموظفين العموميين منهم المشاركة في الحياة السياسية إلا في ظل وجود حماية قضائية على هذه الحقوق، وتلك الحريات العامة ضد من يعتدي عليها، ومن – هنا – تعد الحماية القضائية أحد الضمانات الأساسية لحماية هذه الحقوق وتلك

---

[1] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 352.
[2] د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، 185.
[3] حمود محمد القديمي، مرجع سابق، ص 24.
[4] د.جورجي شفيق سارى، تأملات وإجتهادات في عملية الإقتراع وضماناتها، مرجع سابق، ص 150.
[5] د.علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 1.
[6] د.السيد أحمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2010، ص 3.

الحريات،[1] وخصوصاً بالنسبة للموظفين العسكريين حتى يستطيعوا أن يمارسوا حقهم الدستوري بكل حرية ونزاهة بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية.

كما أن الرقابة القضائية لكي تعتبر ضمانة حقيقية للحقوق والحريات السياسية يجب أن يتوافر لها من الناحية الواقعية شروط عديدة حتى يسهم القضاء مساهمة فعّالة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم السياسية من تعسف الإدارة أو خروج المشرع على أحكام الدستور، ذلك لأن خير ضمان لحرية الفرد السياسية بعد حيدة القانون هو قيام عدالة يباشر في ظلها القاضي ولايته غير مستهد إلا بنصوص القانون ووحي ضميره، ولا قيام لتنظيم قضائي سليم إلا بتحقق الاستقلال للقضاة في مواجهة المتقاضين أو في مواجهة الحكومة.[2]

ويمكن إجمال أهم هذه الشروط على النحو التالي:

أولاً: استقلال القضاء استقلالاً تاماً عن السلطة التنفيذية بتوافر كافة مقتضيات الحيدة حتى لا يستهدي إلا بنصوص القانون ووحي ضميره.[3]

ثانياً: عدم محاكمة الفرد إلا أمام قاضيه الطبيعي الذي يحدده القانون سلفاً، وهو أمر يؤكد إلى جانب توافر الضمانات الأخرى على استقلال القضاء، ومن ثم تحقيق التوازن الذي يعد دعامةً لمبدأ الفصل بين السلطات.[4] وألا يُسلب من المحاكم ولايتها، وألا تنشأ جهات استثنائية للقضاء، وأن تحترم أحكام المحاكم فلا يجوز تعطيلها أو تنفيذها إلا طبقاً للإجراءات التي رسمها القانون.[5]

ثالثاً: كفالة كافة حقوق الدفاع أمام القاضي وما يستتبع ذلك من تبسيط إجراءات التقاضي وتكاليفه على النحو الذي يكفل معه الحق في التقاضي، ويصبح استخدامه سهلاً ميسوراً باعتباره وسيلةً فعالةً لحماية الحريات السياسية وصيانتها ضد كل اعتداء من جانب الإدارة.[6]

رابعاً: أن تعقيد إجراءات التقاضي وارتفاع تكاليفه وبطء الفصل في الدعاوى قد يؤدي إلى تجريد حق التقاضي من مضمونه، ويجعل من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة رقابة صورية مجردة من أية قيمة عملية.[7]

---

[1] د.إكرام عبد الحكيم محمد محمد حسن، مرجع سابق، ص 1.
[2] د.سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 110.
[3] د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 190.
[4] د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 761.
[5] د.جمال العطيفي، آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1980، ص 19، مشار إليه لدى د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 190.
[6] د.أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 180.
[7] د.سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، مرجع سابق، ص 109.

ومن المعروف أن الحقوق والحريات السياسية هي تلك الحقوق التي تهدف إلى إشراك الفرد في حكم بلده، بإعطائه الحق مثلاً في أن يكون ناخباً أو نائباً، ولا شك في أنه بدون الحرية السياسية تصبح الحريات الأخرى مجرد منحة يمكن للسلطة أن تستردها إذا أرادت، لذا، فإن نظام الحكم الديمقراطي هو مصدر ضمان الحريات جميعاً، كما أن الحرية السياسية لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل الحقوق الأخرى.[1] لذلك، فإن الإشراف القضائي الجاد يؤدي حتماً إلى تحقيق أهداف أطراف العملية الانتخابية ناخبين ومرشحين ورجال إدارة، ويحقق النتائج المرجوة لهم، كما ويحقق حتماً للمجتمع مستقبلاً أفضل نحو تحقيق الديمقراطية وترسيخها.[2] بمشاركة كافة فئات الشعب بما فيهم الموظفون العموميون.

المطلب الثاني: الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الانتخاب

تُعدّ الرقابة القضائية من أهم الطرق وأنجحها لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ويجمع المفكرون وذوو الاختصاص والفقهاء على أن استقلال القضاء هو الركيزة الأساسية لأية حكومة تتبنى النهج الديمقراطي، ولا يمكن لأية دولة أن تبني مجتمعاً حراً بدون قضاء مستقل.[3]

ويعد الانتخاب دعامة أساسية لنظام الحكم الديمقراطي باعتباره وسيلة للمشاركة في تكوين حكومة نيابية تستمد وجودها في السلطة، واستمراريتها من استنادها إلى الإرادة الشعبية. ومن هنا يظهر الانتخاب كوسيلة للاتصال بين الحكام والمحكومين، بين مصدري القرارات السياسية والمنفذين لها، إذ هو التنظيم القانوني لمبدأ مشروعية ممارسة السلطة باسم الشعب.[4]

ويعرف الانتخاب جانب من الفقه بأنه " أسلوب للمشاركة السياسية للمواطنين عن طريق إسناد السلطة بوسيلة ديمقراطية إلى الهيئات الحاكمة – رئيس دولة، أعضاء برلمان، أعضاء مجالس محلية – وفيه يعبر الشعب عن إرادته، ويمارس حقوقه السياسية، وذلك في إطار عملية انتخابية يحدد إجراءاتها وضماناتها القانون".[5]

ولذلك، نستطيع القول بأن مراحل العملية الانتخابية ترتبط بعضها ببعض ارتباطاً لا يقبل التجزئة أو الانفصال، ذلك إن مراحل العملية الانتخابية السابقة على مرحلة التصويت هي ذات تأثير فعال على مرحلة التصويت، وما يتبعها من مراحل مكملة للعملية الانتخابية، بحيث إنه كلما خلت مرحلة من المراحل من تطبيق مبدأ الإشراف القضائي كلما انعدمت المنافسة الحقيقية

---

[1] د.مها على إحسان العزاوي، مرجع سابق، ص 353.
[2] د.عبد اللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 10.
[3] حكمت عسل زيدان، حق الانتخاب كضمانة من ضمانات النظام الديمقراطي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، 2010، ص 68.
[4] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 41.
[5] د.محمد فرغلى محمد على، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 128.

في الانتخابات وفقدت قيمتها ومغزاها، وجاءت النتائج مفرغة في مضمونها لا قيمة لها ولا وزن بل وهادمة للديمقراطية.[1]

كما أن وجود الإشراف القضائي على العملية الانتخابية مع إقرار حق المشاركة السياسية للموظفين العسكريين في الانتخاب، يعزز من ثقة الجمهور بالعملية الانتخابية، ويقلل من الاتهام بالتشكيك في توجيه أصوات الموظفين العسكريين، نظراً للحرية التي يتمتع بها هؤلاء الموظفون عند التصويت، واستقلال الجهة المشرفة على العملية الانتخابية، والهدف من ذلك كله هو إنشاء حالة من الثقة الكاملة في أن تكون نتيجة الانتخاب معبرة حقيقة عن إرادة الشعب.[2]

وعليه، نتناول في هذا المطلب الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الانتخاب في ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول دور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الانتخاب، والفرع الثاني دور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الانتخاب، والفرع الثالث دور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الانتخاب.

الفرع الأول: دور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الانتخاب

يُعد الانتخاب أهم الحقوق السياسية التي تؤدي إلى كفالة اشتراك الفرد في إدارة شئون مجتمعه،[3] فهو الطريق الديمقراطي الوحيد في اختيار الحكام، يتقرر لكل مواطن بوصفه مواطناً يجب عدم الحد منه، ويجب عدم إجباره على استعماله أو القيام به.[4] أياً كانت انتماءاته المهنية سواءً أكان موظفاً عاماً أم غير ذلك.

ويمثل القضاء الحارس الطبيعي للحقوق والحريات السياسية للموظفين العموميين، إذ لا يكفي إعلان مبادئ الحقوق والحريات السياسية وتنظيمها تشريعياً أو دستورياً، وإنما يتعين فضلاً عن ذلك أن يملك أصحابها الوسائل الكفيلة باحترامها عندما يتهددها خطر الاعتداء عليها. ولهذا كانت الرقابة القضائية من أكثر الضمانات فعالية لحماية الحقوق والحريات السياسية، ولا يمكن أن تكون كذلك إلا بواسطة قضاء محايد ومستقل يمكنه أن يُعلي كلمة الحرية السياسية في مواجهة السلطة.[5]

---

[1] د.عبد اللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 113،114.
[2] د.داود الباز، التنظيم المادي والقانوني لعملية التصويت في الإنتخاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 14.
[3] د.مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، 1984، 17.
[4] د.مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003، ص 116،117.
[5] د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 188.

وقد أكد الدستور البحريني على استقلال السلطة القضائية ونزاهة القضاء، حيث تنص المادة (104) من دستور مملكة البحرين على أن:[1]

أ – شرف القضاء، ونزاهة القضاة وعدلهم، أساس الحكم وضمان للحقوق والحريات.

ب – لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم.

ج– ..."

وقد خص الدستور البحريني حق الانتخاب بعناية خاصة، وحرص على تمكين المواطنين رجالاً ونساءً من ممارسة هذا الحق دون تمييز، كما بينا ذلك بالتفصيل في الفصل الثاني من هذه الدراسة،[2] وقد نصت الفقرة (هـ) من المادة الأولى من الدستور البحريني على أنه: "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشح إلا وفقاً للقانون".[3] وقد نظم القانون كيفية ممارسة حق الانتخاب لبعض الموظفين العموميين.

كما وضع المشرع البحريني قواعد وإجراءات تنظم ممارسة هذا الحق يتعين الالتزام بها، وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م، بشأن مباشرة الحقوق السياسية،[4] حيث اشترط القانون في كل مواطن لمباشرة الحقوق السياسية أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة كاملة يوم الاستفتاء أو الانتخاب،[5] وأن يكون كامل الأهلية، ومقيماً إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقاً لما هو ثابت في بطاقته السكانية، وفي حال إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له في مملكة البحرين هو دائرته الانتخابية، فإن لم يكن له محل إقامة في المملكة فيعتد في هذه الحالة بمحل إقامة عائلته.[6]

ويحرم من مباشرة حق الانتخاب؛ المحكوم عليه بعقوبة جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى يرد إليه إعتباره، والمحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص

---

[1] أنظر: نص المادة 104 من دستور مملكة البحرين.
[2] للمزيد: أنظر المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 88.
[3] أنظر: الفقرة هـ من المادة رقم 1 من دستور مملكة البحرين.
[4] أنظر: المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
[5] أنظر: نص المادة 1 من القانون رقم 36 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2002.
[6] أنظر: نص المادة 2 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002م، بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

عليها في هذا القانون، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.[1]

وتتولى النيابة العامة إبلاغ وزارة العدل بالأحكام النهائية التي يترتب عليها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً.[2] ويسري في شأن الموظفين العموميين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني فيما يتعلق بمباشرة حق الانتخاب ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن.[3]

وتنص المادة رقم (7) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أنه: "تشكل في كل منطقة انتخابية بقرار من وزير العدل والشئون الإسلامية لجنة تسمى " لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب " تتكون من رئيس من الجهاز القضائي أو القانوني في المملكة وعضوين يتولى أحدهما أمانة السر. وتتولى هذه اللجنة القيام بإعداد جداول الناخبين، وتلقى طلبات الترشح وفحصها وإعداد كشوف المرشحين، والنظر في الطلبات والاعتراضات المتعلقة بأي إجراء أو قرار يصدر عنها، وبوجه عام تختص بالإشراف على سلامة الاستفتاء أو انتخاب أعضاء مجلس النواب في نطاق اختصاصها".[4]

كما تنص المادة رقم (12) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أنه: " لكل من لم يدرج اسمه في جدول الناخبين أو حدث خطأ في البيانات الخاصة بقيده فيها أن يطلب من لجنة الاشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب المنصوص عليها في المادة السابعة من هذا القانون قيد اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بقيده، ولكل من زالت عنه الموانع بعد تحرير الجدول، أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد.

ولكل ناخب أدرج اسمه في أحد جداول الناخبين، أن يطلب إدراج اسم من أهمل إدراج اسمه بغير وجه حق، أو حذف اسم من أدرج بغير حق، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد، وذلك بالنسبة لجدول الدائرة الانتخابية المدرج اسم الطالب فيه. ويقدم طلب القيد أو التصحيح خلال مدة عرض الجداول.

---

[1] أنظر: نص المادة 3 من القانون رقم 36 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2002.

[2] أنظر: نص المادة 4 من القانون رقم 36 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2002.

[3] أنظر: نص المادة 5 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[4] أنظر: نص المادة 7 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

وتصدر اللجنة قراراً في الطلب خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه إليها، ويعتبر عدم إصدار القرار في هذه المدة قراراً ضمنياً بالرفض، وفي حالة صدور قرار برفض الطلب يكون لصاحب الشأن حق الطعن في هذا القرار أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية في موعد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وتفصل المحكمة في تلك الطعون خلال سبعة أيام من تاريخ إقامة الدعوى بحكم نهائي غير قابل للطعن".[1]

يتضح لنا مما سبق بيانه، أن المشرع البحريني قد حرص على أن يعطي السلطة القضائية ولاية في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، وخصوصاً في مراحلها الأولى، والمتمثلة في مرحلة القيد في الجداول الانتخابية، لما تتمتع به السلطة القضائية من نزاهة وحياد ومصداقية في نفوس المتقاضين، إذ من المعروف أنه لا يتم تعيين أي شخص في منصب القضاء إلا إذا توافرت فيه صفات الكفاءة والاستقامة والأمانة والاستقلالية والنزاهة والشرف.[2]

إلا أن المشرع البحريني لم يبلغ هذه الغاية كاملةً عندما نص على أن تتكون لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب بقرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية، وتتكون من رئيس من الجهاز القضائي أو القانوني في المملكة وعضوين يتولى أحدهما أمانة السر، وكان الأجدر بالمشرع البحريني لو أنه اشترط أن تكون رئاسة اللجنة للجهاز القضائي فقط، نظراً لما يتمتع به عضو السلطة القضائية من ضمانات لا يتمتع بها منتسبو الجهاز القانوني في السلطة التنفيذية، وذلك حتى يتحقق الهدف المنشود من الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، وخصوصاً في مراحلها الأولى، المتمثلة في القيد في الجدول الانتخابي.

ويذهب جانب من الفقه إلى أنه يتعين ألا يتولى الإشراف على عملية الاقتراع من يعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية أو تابعاً لها، بأي شكل من الأشكال، حتى ولو كانوا يؤدون مهام وظائفهم لدى أو أمام هيئة قضائية وفقاً لوصف القانون، لأن ذلك ينطوي على خروج على مبدأ الفصل بين السلطات، ويؤدي إلى تفريغ ضمانة الإشراف القضائي على الاقتراع من جوهره ومضمونه الذي قصده المشرع الدستوري حين قررها.[3]

كما كان الأحرى بالمشرع البحريني أن يجعل الاختصاص بتشكيل لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب بقرار من رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وليس بقرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية باعتباره يمثل السلطة التنفيذية، وذلك لتعزيز دور السلطة القضائية ومنتسبيها في مجال الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، وبما يعزز من مبدأ الفصل بين السلطات.

---

[1] أنظر: نص المادة 12 من المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

[2] د.السيد أحمد محمد مرجان، مرجع سابق، ص 62.

[3] د.جورجي شفيق ساري، تأملات وإجتهادات في عملية الإقتراع وضماناتها، مرجع سابق، ص 153.

وبناءً على ذلك لا يمكن اعتبار الإشراف على العملية الانتخابية بمملكة البحرين في مرحلة القيد بالجدول الانتخابي قضائياً كاملاً، وإنما إشرافاً مختلطاً بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، إلا أنه حسناً فعل المشرع البحريني عندما نص على حق صاحب الشأن في الطعن بقرار اللجنة المشرفة على الانتخابات أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية في موعد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، ولم يجعل قرارات اللجنة نهائية، وتفصل المحكمة في تلك الطعون خلال سبعة أيام من تاريخ إقامة الدعوى بحكم نهائي غير قابل للطعن.

وفي هذه المرحلة من مراحل الرقابة على العملية الانتخابية نستطيع القول بأن المشرع البحريني قد جعل الإشراف والرقابة على أعمال اللجنة المشرفة على سلامة الاستفتاء والانتخاب قضائياً بحتاً من خلال إمكانية الطعن على قراراتها لدى المحكمة الاستئنافية العليا المدنية، وهو ما يتحقق معه الهدف من مبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، وإن كان في مراحل لاحقة.

فاللجوء إلى القضاء معناه احترام المجتمع، وتعبير حضاري للوصول إلى الحق بضمانات أفراد المجتمع ومؤسساته كلها، باعتباره الأمين على تطبيق القانون، والأمين على مبدأ الفصل بين السلطات، فالقانون والقضاء هما حصن المجتمع، والمحافظ على حقوقه وحرياته، ومن ثمَّ لا يجوز المساس بهيبتهما،[1] تأكيداً لاحترام مبدأ المشروعية من الحكام والمحكومين كافةً.

وحيث إن العملية الانتخابية تمر بعدة مراحل، فإن الرقابة القضائية لابد أن تشمل كل هذه المراحل، وذلك من أجل ضمان سلامة العملية الانتخاب في كل مراحلها من أية مخالفة، وبناءً على ذلك يستطيع الموظف العام في مملكة البحرين باعتباره مواطناً له حق المشاركة السياسية، أن يلجأ للسلطة القضائية كضمانة أساسية لممارسة حقه في الانتخاب في حال تعرض هذا الحق للاعتداء عليه من قبل السلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى، وخصوصاً بالنسبة للموظفين العسكريين عندما تدرج أسماؤهم بجداول الناخبين، وهو ما يشجعهم على المشاركة في العملية الانتخابية بكل حرية وحيادية تحت إشراف السلطة القضائية وبعيداً عن تأثيرات وضغوط السلطة التنفيذية. مما يعزز ثقة الجمهور بالعملية الانتخابية، ويعزز مشاركة الموظفين في الانتخابات.

وقد أكد المشرع الدستوري في مملكة البحرين على احترام حق التقاضي، وحق الجميع في اللجوء للقضاء وعدم تحصين القرارات الإدارية المتعلقة بالعملية الانتخابية من رقابة القضاء، لما يشكله القضاء من ضمانة حقيقية لحماية ممارسة الموظف العام حقوقه السياسية.

---

[1] بديع وسوف، المجتمع وحقوق الإنسان، بحث منشور، مشار إليه لدى د.السيد أحمد محمد مرجان، مرجع سابق، ص 72.

وتطبيقاً لدور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الانتخاب، فقد صدرت العديد من الأحكام والمبادئ القضائية في مملكة البحرين لحماية ممارسة حق الانتخاب، تناولت الفصل في العديد من المنازعات الانتخابية في موضوعات عدة منها؛ القيد في الجداول الانتخابية، ومسألة تصويت الموظفين العسكريين وغيرها من الشروط والضوابط اللازم توافرها بما يؤكد أهمية دور القضاء في الإشراف على العملية الانتخابية، وتعزيز مبدأ النزاهة والشفافية، تم الإشارة إليها في الفصل الثاني من هذه الدراسة عند تناول ضوابط ممارسة هذا الحق نحيل إليها منعاً للتكرار.[1]

الفرع الثاني: دور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الانتخاب

اعتبر الدستور الحقوق السياسية من الحقوق العامة التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها، لضمان إسهامهم في اختيار قيادتهم وممثليهم في إدارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة، ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في ممارسة تلك الحقوق، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجباً وطنياً يتعين عليه القيام به في أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية، ومن ثم، فإن إهدار تلك الحقوق يعد بدوره مخالفة لأحكام الدستور.[2]

ولما أوجب المشرع الدستوري إشراف الهيئة القضائية على عملية الانتخاب، فذلك لحماية الناخبين من نفوذ وضغوط المرشحين، فضلاً عن القضاء على عمليات التزوير الشائعة في إبداء الرأي، حيث يتولى رئاسة اللجان العامة واللجنة الرئيسية في الدائرة الانتخابية أحد أعضاء الهيئة القضائية.[3] وهو ما يعزز الثقة لدى الموظفين العموميين بممارسة حق الانتخاب بكل حرية.

وتنص المادة رقم (4) من دستور سنة 2014م على أنه: " السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور.[4]

كما نظم المشرع المصري ممارسة حق الانتخاب بموجب القانون رقم (45) لسنة 2014م بشأن تنظم مباشرة الحقوق السياسية، وقد نصت المادة (1) من هذا القانون على أنه: " على كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:[5]

أولاً: إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور.

---

1 للمزيد: أنظر المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 89.
2 أنظر: د.وليد محمود محمد ندا، مرجع سابق، ص 354.
3 د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، ص 276.
4 أنظر: المادة رقم 4 من الدستور المصري لسنة 2014م.
5 أنظر: نص المادة رقم 1 من القانون رقم 45 لسنة 2014م بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

ثانياً: انتخاب كل من:

4- رئيس الجمهورية.
5- أعضاء مجلس النواب.
6- أعضاء المجالس المحلية.

ويُعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية، وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة.

ويكون انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب وأعضاء المجالس المحلية طبقاً لأحكام القوانين الخاصة التي تصدر في هذا الشأن".[1]

كما نصت المادة رقم (2) من القانون ذاته على الفئات المحرومة مؤقتاً من مباشرة حق الانتخاب،[2] وقد بينا ذلك بالتفصيل عند دراسة ضوابط ممارسة حق الانتخاب في مصر في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة نحيل إليه منعاً للتكرار.[3]

وقد نصت المادة رقم (3) من القانون رقم (45) لسنة 2014م بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية على أنه: " تجرى أول انتخابات تشريعية تالية لنفاذ الدستور الصادر في الثامن عشر من يناير سنة 2014م، تحت الإشراف القضائي الكامل للجنة العليا للانتخابات المنصوص عليها في المادة (228) من الدستور، ويُشار إليها في هذا القانون بمسمى (اللجنة العليا)".[4]

ونصت المادة رقم (4) من ذات القانون على أن تُشكل اللجنة العليا برئاسة رئيس محكمة استئناف القاهرة وعضوية:

- أقدم نائبين من نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نائبين لرئيس مجلس الدولة.
- أقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف تاليين لرئيس محكمة استئناف القاهرة.

---

[1] أنظر: نص المادة رقم 1 من القانون رقم 45 لسنة 2014م بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[2] أنظر: نص المادة رقم 2 من القانون رقم 45 لسنة 2014م بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[3] للمزيد: أنظر المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 108.
[4] أنظر: نص المادة رقم 3 من القانون رقم 45 لسنة 2014م بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

وتختار المجالس العليا للجهات القضائية المشار إليها عضواً احتياطياً بمراعاة الأقدمية، وتكون للجنة العليا شخصية اعتبارية عامة، ويكون مقرها القاهرة الكبرى، ويمثلها رئيسها، ويجوز للجنة العليا في حالة الضرورة أن تعقد اجتماعاتها في أي مقر آخر تحدده".[1]

ويجب أن يُقيد في قاعدة بيانات الناخبين كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها.[2] ويقيد تلقائياً بقاعدة بيانات الناخبين المعدة من واقع بيانات الرقم القومي الثابتة بقاعدة بيانات مصلحة الأحوال المدنية بوزارة الداخلية أسماء من تتوافر فيهم شروط الناخب، ولم يلحق به أي مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية على مدار العام، وذلك في المكان وبالكيفية التي تبينها اللائحة التنفيذية. وتعتبر قاعدة بيانات الرقم القومي لدى مصلحة الأحوال المدنية هي المصدر الرئيس لقاعدة بيانات الناخبين.[3]

ويجب عرض قاعدة بيانات الناخبين، وتبين اللائحة التنفيذية كيفية مراجعة وتعديل وعرض قاعدة بيانات الناخبين، وتنقية محتوياتها، بصورة دورية، والجهات التي تُحفظ فيها، وتشكيل اللجان التي تقوم بالقيد، وغير ذلك مما هو منصوص عليه في هذا القانون.[4]

ولكل من أهمل قيد اسمه في قاعدة بيانات الناخبين بغير حق أو حدث خطأ في البيانات الخاصة بقيده أو توافرت فيه شروط الناخب أو زالت عنه الموانع بعد تحرير قاعدة البيانات، أن يطلب قيد اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد، ولكل ناخب مقيد اسمه في قاعدة بيانات الناخبين أن يطلب قيد اسم من أُهمل قيده بغير حق أو حذف اسم من قيد بغير حق أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد. وتقدم هذه الطلبات كتابةً على مدار العام إلى اللجنة المنصوص عليها في المادة (20) من هذا القانون، وتُقيد بحسب ورودها في سجل خاص، وتُعطى إيصالات لمقدميها.[5]

وفيما يتعلق بمراجعة القيد في قاعدة بيانات الناخبين، فإنه تنشأ لجنة للنظر في الطلبات المشار إليها في المادة السابقة يصدر بتشكيلها قرار من اللجنة العليا برئاسة رئيس المحكمة الابتدائية للمحافظة رئيساً وعضوية قاضيين بالمحاكم الابتدائية يختارهما مجلس القضاء الأعلى، ويتولى الأمانة الفنية للجنة ممثل لوزارة الداخلية يختاره وزيرها، وتفصل اللجنة بقرار منها في

---

[1] أنظر: المادة رقم 4 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظم مباشرة الحقوق السياسية.
[2] أنظر: المادة رقم 13 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[3] أنظر: المادة رقم 14 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[4] أنظر: المادة رقم 18 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[5] أنظر: المادة رقم 19 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

الطلب المقدم إليها خلال اسبوع من تاريخ تقديمه، وتبلغ قرارها إلى ذوي الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وتبين اللائحة التنفيذية كيفية تقديم الطلب وقيده ونظره والفصل فيه وإعلانه.[1]

ولكل من رُفض طلبه أو تقرر حذف اسمه، الطعن بغير رسوم في قرار اللجنة المشار إليها في المادة السابقة، أمام محكمة القضاء الإداري المختصة، وعلى قلم كتاب هذه المحكمة قيد تلك الطلبات بحسب ورودها في سجل خاص، وإخطار مقدم الطلب ورئيس لجنة القيد ورئيس اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة وذوي الشأن بكتاب مسجل مصحوباً بعلم الوصول بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الطعن، على أن يتم الإخطار قبل ذلك بخمسة أيام على الأقل،[2] وتفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون على وجه السرعة، وللمحكمة أن تقضي على من يُرفض طعنه بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه.[3]

من كل ما سبق بيانه، نجد أن المشرع المصري قد أعفى الموظفين العسكريين من ممارسة حق الانتخاب، وأعطى القضاء ولاية واسعة في مسألة الإشراف والرقابة المباشرة على ممارسة حق الانتخاب وكفالته للمواطنين، والموظفين العموميين غير العسكريين، من أي اعتداء قد ينتقص منه أو يحرم الشخص من ممارسة حقه في الانتخاب، حيث جعل جميع مراحل العملية الانتخابية خاضعة للإشراف والرقابة القضائية المباشرة من خلال عضوية السلطة القضائية في تشكيلة اللجان ورئاستها أو من خلال السماح لأصحاب الشأن بالطعن على قرارات هذه اللجان أمام القضاء، الذي له سلطة إلغاء جميع قرارات هذه اللجان، ومما تجدر الإشارة إليه أن السبب في أخذ المشرع المصري بهذا الاتجاه هو التجاوزات والمخالفات التي كانت تحدث من خلال التأثير على إرادة الموظفين العسكريين وتوجيههم في ظل إشراف وزارة الداخلية على العملية الانتخابية.

ومما يُحسب للمشرع المصري أنه من أجل التأكيد على ضرورة وأهمية مبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، فقد حرص على تضمينه الدستور الحالي لسنة 2014م، مقرراً ذلك المبدأ ضمن أعلى وثيقة قانونية في الدولة ألا وهي الدستور، حيث نصت المادة (210) على أن: " 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".[4]

---

[1] أنظر: المادة رقم 20 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[2] أنظر: المادة رقم 21 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[3] أنظر: المادة رقم 22 من القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
[4] أنظر: نص المادة 210 من الدستور المصري لسنة 2014م.

وقد كفل الدستور المصري حق التقاضي للجميع، وحسناً فعل المشرع المصري، حيث لم يحصن قرارات اللجان المشرفة على العلمية الانتخابية من الطعن عليها أمام القضاء، وذلك لإتاحة الفرصة لجميع الناخبين من المواطنين والموظفين العموميين بالاستفادة من هذه الضمانة القضائية في المنازعات الانتخابية، وذلك من أجل ضمان رقابة فعّالة وحقيقية على هذه المرحلة، وحتى تكون عملية الاقتراع تعبيراً صادقاً عن إرادة الناخبين في اختيار من يمثلهم في المجلس التشريعي.[1] دون أن يخضع الموظفون لأي ضغط أو توجيه، وهو ما سيشجعهم على ممارسة حقهم الدستوري بكل حرية ونزاهة، ويعزز من نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية.

وتطبيقاً لدور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الانتخاب، فقد صدرت العديد من الأحكام والمبادئ القضائية لحماية ممارسة حق الانتخاب، تناولت عدة موضوعات منها؛ القيد في الجداول الانتخابية، والموطن الانتخابي، والجنسية، ... إلخ، وبما يؤكد على أهمية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية في كل مراحلها، ودور السلطة القضائية في حماية الإرادة الشعبية وحماية الموظفين العموميين أثناء ممارستهم حقوقهم السياسية، وقد تم الإشارة إليها عند تناول موضوع ضوابط ممارسة هذا الحق، نحيل إليها منعاً للتكرار.[2]

الفرع الثالث: دور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الانتخاب

لقد أكد الدستور الفرنسي الصادر في 1958م على مبدأ المساواة بين الموظف العام والمواطن العادي في ممارسة حق الانتخاب، حيث نصت مادته الثالثة على أنه: " ... يعد جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ناخبين وذلك بالشروط المنصوص عليها في القانون".[3]

وقد جاء قانون الانتخاب الفرنسي ليضع هذا النص الدستوري موضع التنفيذ، حيث نصت المادة الثانية من القانون الصادر في 31 ديسمبر 1975م على أنه: " يعد ناخباً كل فرنسي وفرنسية يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية ولا تقوم بشأنه أية حالة من حالات عدم الأهلية المحظورة قانوناً".[4]

وقد أكدت على ذلك أيضاً المادة السابعة من القانون الصادر في 13 يوليو 1983م، فكل مواطن فرنسي له حق التصويت والترشح لشغل الوظائف البرلمانية، إذا تحققت فيه الشروط التي

---

[1] د.إكرام عبد الحكيم محمد محمد حسن، مرجع سابق، ص 365.
[2] للمزيد: أنظر المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 109.
[3] أنظر: المادة رقم 3 من الدستور الفرنسي لعام 1958م.
[4] يراجع في ذلك:د.داود الباز، الحق في المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 205.

يتطلبها القانون، كشرط الأهلية والجنسية والسن والقيد في الجداول الانتخابية، ويكون لكل مواطن توافرت فيه الشروط الحق في التصويت في الانتخابات أو الاستفتاءات العامة.[1]

وعليه، يعد قيد الناخب في جداول الانتخاب شرطاً جوهرياً لمباشرة حق الانتخاب إلى جانب توافر شرط الجنسية والسن وعدم وجود مانع من موانع الانتخاب، وبالتالي حتى يصبح الناخب عضواً في هيئة الناخبين يجب أن يقيد اسمه في أحد جداول الانتخاب، فجداول الانتخاب هي الجداول التي تضم الناخبين المتمتعين بحق التصويت. أما من لم يكن اسمه مقيداً في أحد الجداول فلا يحق له التوجه إلى صناديق الانتخاب للانتخاب أو الاستفتاء، حتى ولو كان متوافراً فيه كافة شروط الناخب.[2]فمراحل العملية الانتخابية يرتبط بعضها ببعض ارتباطاً لا يقبل التجزئة أو الانفصال.

فعملية القيد في الجدول الانتخابي تعد من الإجراءات المؤثرة في العملية الانتخابية بل يمكن القول بأن صحة الانتخابات ومصداقيتها تتوقف على صحة القيد في الجدول الانتخابي، فكلما كان القيد صحيحاً كانت الكشوف صادقة، وبالتبعية نتيجة طبيعية لذلك سوف تأتي الانتخابات معبرة وصحيحة عن إرادة الناخبين التي يفترض أنها إفصاح عن إرادة الأمة كلها.[3]

وقد نظمت المادة الحادية عشرة من قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في عام 1975م، موضوع الموطن الانتخابي من خلال تحديد ثلاثة معايير لتحديد الموطن الانتخابي بالنسبة للفرنسيين، بالإضافة إلى تحديد أحكام القيد بالنسبة للموظفين العسكريين ومن يقيمون خارج البلاد كالعاملين بالسفن، والتي نص عليها القانون الصادر في 19 نوفمبر عام 1982م.[4] وهو ما يعطي الحق لهذه الفئة من الموظفين باللجوء للقضاء لإثبات قيدهم في الجداول الانتخابية وفق الموطن الصحيح، في حال تعسف السلطة التنفيذية في ذلك.

وتتبع فرنسا طريق التسجيل الإداري، بمعنى أنه لابد للشخص أن يتقدم بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة لإدراج اسمه في جداول الانتخاب.[5] وتُنظم هذه الجداول في كل منطقة لجنة إدارية تضم المحافظ (العمدة) أو أحد ممثليه ومندوباً عن الإدارة يعينه محافظ الإقليم أو مساعد المحافظ، وممثلاً لرئيس المحكمة الابتدائية،[6] ويخضعون لمراجعة سنوية، فالرقابة على نظامية

---

[1] أنظر: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 263،265.

[2] د.سعاد الشرقاوي، ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص 191،192.

[3] د.عبداللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 116.

[4] للمزيد: يراجع في ذلك المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 127.

[5] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 49.

[6] د.داود الباز، القيد في جداول الإنتخاب ومنازعاته أمام القضاء، دراسة تحليلية مقارنة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 12.

تشكيل هذه اللجنة والظروف التي تعمل فيها يقوم بها القاضي الإداري. ويكون للمحكمة الإدارية سلطة إلغاء أعمال اللجنة الإدارية كلها إذا لم تراع الإجراءات الشكلية والمواعيد المحددة طبقاً للقانون. ويمكن للعمدة أن يحيل إلى المحكمة الإدارية أعمال اللجنة الإدارية في خلال يومين من استلام الجداول المتضمنة الإضافات والحذف إذا قرر أنها لم تراع الإجراءات الشكلية والمواعيد المقررة في القانون.[1]

وقد أجاز المشرع الفرنسي لعدد من الفئات من الناخبين أن يتقدموا بطلب لإجراء تعديل بعد انتهاء مدة المراجعة، وذلك بموجب المادة (30) من قانون الانتخاب.[2] كما نص المشرع الفرنسي في المادتين (5) و(8) من قانون الانتخاب الفرنسي على أن يحرم من القيد في الجداول الانتخابية الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبات جنائية، فيستبعد من المشاركة في التصويت الأفراد المحكوم عليهم في جناية، والأفراد المحكوم عليهم بالسجن لمدة أكثر من شهر مع أو وقف التنفيذ في بعض الجنح مثل النصب والسرقة وخيانة الأمانة.[3]

وفيما يتعلق بالوقف عن المشاركة السياسية بالنسبة للمواطنين الذين يكونون في حالة من حالات فقد الأهلية العقلية أو السلامة الذهنية، فقد أشارت إليه المادة الثانية من قانون الانتخاب الفرنسي بقولها: "لا يكون ناخباً إلا الفرنسيين والفرنسيات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين ليسوا في حالة من حالات فقد الأهلية المنصوص عليها في القانون"،[4] ومما يحسب للمشرع الفرنسي أنه لم يوقف ممارسة حق الانتخاب بالنسبة للموظفين العسكريين.

وقد ألزم المشرع الفرنسي جهة الإدارة المختصة بالقيد بضرورة إخطار الأشخاص الذين تقدموا بطلبات القيد وتم رفضها، وقد أجيز لمن رفض طلبه أن يطعن في قرار الجهة المذكورة آنفاً، وذلك أمام القضاء العادي المتمثل بالمحكمة الجزئية، والتي لها الاختصاص الأصيل بنظر منازعات القيد بالجداول الانتخابية، أو أمام القضاء الإداري، الذي له اختصاص استثنائي بنظر منازعات القيد بالجداول الانتخابية، وقد حدد قانون الانتخاب الفرنسي ميعاد الطعن بعشرة أيام تبدأ من يوم إعلان الجداول بعد تعديلها وإجراء المراجعة لها، بموجب المادة (13) من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب.[5]

---

[1] أنظر: د.فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب وضماناته، مرجع سابق، 1998، ص 111. و د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 49.

[2] يراجع في ذلك: المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 127.

[3] J.P.COT et P.GABORIT, Citoyens et condidats, op. Cit. P. 19

مشار إليه لدى د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 188.

[4] أنظر: نص المادة 2 من قانون الانتخاب الفرنسي.

[5] أنظر: د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 74،77.

وتفصل المحكمة الجزئية في الطعن إذا كان منصباً على عدم صحة قرارات القيد، أو رفض القيد التي تصدر عن اللجنة الإدارية، بسبب عدم مراعاتها للشكل القانوني، أو التي تكون مشوبة بعيب آخر، فإذا كان الطعن على قيد الناخبين، فتنظر المحكمة في مدى استيفاء الناخب لشروط القيد، أما إذا كان يتعلق بشطب أحد الناخبين فتبحث المحكمة فيما إذا كان الشطب من الجدول على أساس قانوني من عدمه، ولا تمتد سلطة المحكمة إلى غير أعمال لجنة المراجعة، كما لا تمتد إلى رقابة صحة تكوين اللجنة الإدارية، وإنما تنصب سلطتها على قراراتها، فصحة تكوين اللجنة، ومدى سلامة أعمالها يختص القاضي الإداري بالنظر فيها.[1]

وتعتبر الأحكام الصادرة من القضاء العادي نهائية، بمعنى عدم جواز استئنافها أمام المحكمة الاستئنافية، وبذلك تكون لهذه الأحكام حجيتها وواجبة النفاذ فور صدورها.[2] أما بالنسبة للطعن أمام القضاء الإداري فقد أورد المشرع الفرنسي في المادة (20) من قانون الانتخاب الفرنسي ما يأتي: " يجوز للمحافظ في خلال اليومين التاليين لاستلام الجدول الذي يحتوي على الإضافات والحذف التي تم إجراؤها في الجداول الانتخابية أن يقوم بإحالة إعمال اللجنة الإدارية إلى المحكمة الإدارية إذا كان يرى أن الإجراءات التي نصت عليها المادة رقم (18) لم يتم مراعاتها ...".[3]

كما قضت المادة (12) من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب الفرنسي بأنه: " إذا رأى المحافظ أن الإجراءات والمواعيد التي نص عليها القانون لم يتم مراعاتها، يجب عليه خلال يومين من استلامه الجدول أن يحيل أعمال اللجنة الإدارية إلى المحكمة الإدارية، والتي تحكم خلال ثلاثة أيام، وتمدد إذا اقتضت الحاجة الميعاد الذي سوف تعاد فيه الأعمال الملغاة".[4]

ومن هذين النصين يتضح أن القضاء الإداري المتمثل بالمحكمة الإدارية يختص بمنازعات القيد بالجداول الانتخابية، ويكون ذلك في حالتين:[5]

1- يختص القاضي الإداري بالرقابة على التشكيل غير القانوني للجنة الإدارية، كما يختص بالرقابة على عدم مراعاة اللجنة الإدارية للإجراءات المنصوص عليها في القانون، مثل عدم احترام اللجنة للمواعيد المنصوص عليها في القانون، فاختصاص القاضي الإداري يمتد إلى كل ما يتعلق بقانونية أعمال اللجنة.

---

[1] أنظر: د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، 1998، ص 110.
[2] د.فاروق عبد الحميد محمود، المرجع نفسه، ص 321.
[3] أنظر: نص المادة 20 من قانون الانتخاب الفرنسي.
[4] أنظر: نص المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب الفرنسي.
[5] د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، ص 111 وما بعدها.

2- إذا تجاوزت اللجنة الإدارية السلطة المخولة لها قانوناً، مثال ذلك حالة قيام اللجنة العامة لقيد الناخبين بتعديل القرارات التي إتخذتها اللجان الإدارية الخاصة لكل مكتب انتخاب، لأنها ليس لها سلطة عليهم.

ومن كل ما سبق الإشارة إليه، نجد أن المشرع الفرنسي لم يعطِ السلطة القضائية الولاية الواسعة في الإشراف والرقابة المباشرة على العملية الانتخابية خلال مراحلها الأولى كما فعل المشرع المصري، وهي مرحلة القيد في الجدول الانتخابي، وإنما أعطى جهة الإدارة هذه المسئولية، من خلال لجنة مختلطة، وعلى الناخب الذي ترفض جهة الإدارة طلب قيده في جداول الناخبين الطعن في قرار الإدارة أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري.

ومن جانب الباحث، يجد أن المشرع الفرنسي لم يوفر الضمانات القضائية الكاملة لحماية ممارسة الموظف العام حق الانتخاب، حيث لم يسمح للقضاء ببسط رقابته المباشرة على العملية الانتخابية منذ المراحل الأولى الممهدة للعملية الانتخابية، وعليه كان الأجدر بالمشرع أن يوسع من صلاحيات السلطة القضائية في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية من مرحلة القيد في الجدول الانتخابي، ويقلص من صلاحيات السلطة التنفيذية في هذا الشأن، بما يعزز من دور السلطة القضائية، وبما يحترم مبدأ الفصل بين السلطات، مع تعاون هذه السلطات بعضها مع بعض. ويعزز من ثقة الناخبين والموظفين العسكريين في العملية الانتخابية لأدائهم أصواتهم تحت إشراف السلطة القضائية دون أي خوف.

ونتفق في هذا الشأن مع الرأي القائل بأن قيام السلطة التنفيذية باختيار أعضاء اللجان المنوط بها مهمة إنشاء الجداول ومراجعتها أمر لا يعد مناسباً مع الديمقراطية إذ يتعين إبعاد ممثلي الحكومة عن مباشرة هذه المهام ولو بصورة جزئية بأن يتولى رئاسة تلك اللجان أحد أعضاء الهيئات القضائية والذي يحق له أن يندب من يشاء من الموظفين العموميين لمساعدة اللجان في أداء عملها.[1]

فهذه المرحلة التي تسبق عملية التصويت لا تقل أهمية عن مرحلة الإدلاء بالأصوات، بل يمكن القول أن تطبيق المبدأ في المراحل السابقة على العملية الانتخابية، وإتمامها بالإشراف الكامل بمعرفة القضاء تحصد ثمارها وفوائدها في عملية الإدلاء بالأصوات.[2]

وتطبيقاً لدور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الانتخاب، فقد صدرت العديد من الأحكام والمبادئ القضائية لحماية ممارسة حق الانتخاب، أكدت على أهمية الرقابة القضائية

[1] أنظر: د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، 1998، ص 101.
[2] د.عبداللاه شحاتة الشقاني، مرجع سابق، ص 123.

للعملية الانتخابية، تناولت موضوع القيد في الجداول الانتخابية والموطن الانتخابي ... إلخ، تمَّ التعرض لها عند تناول موضوع ضوابط ممارسة حق الانتخاب في فرنسا في الفصل الثاني من هذه الدراسة.[1]

المطلب الثالث: الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الترشح

إن الضمانة الحقيقية لممارسة الموظف العام حقوقه السياسية انتخاباً وترشيحاً إنما تتمثل في دور الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الخاصة بطلبات الترشح، والتي تعد ضمانة مهمة لتحقيق احترام مبدأ المشروعية وضمانها، وعدم المساس بحق الترشح للموظف العام. فالحياد والنزاهة التي يتصف بها القضاء يضيفان على الحكم القضائي احترام أطراف النزاع وقبولهم، إضافة إلى ذلك يستوجب حق التقاضي أن يضع الشارع تحت تصرف الأفراد الوسائل القانونية التي تمكنهم من إجبار الإدارة على احترام القانون، وعدم التعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم.[2]

ويعد حق الترشح من أهم الحقوق السياسية للموظف العام، باعتباره الطريقة التي تتجسد من خلالها المساهمة الفعلية والمباشرة للموظف العام في إدارة شؤون الحكم، بوصفه أهم صور المشاركة السياسية، كونه يتيح للمواطن الذي توافرت فيه الشروط الموضوعية والشكلية فرصة الوصول إلى الحكم من خلال إفصاحه عن رغبته في تقلد أحد المناصب السياسية المطلوب شغلها بالانتخاب.[3]

ويعرف الترشح بأنه؛ حق من الحقوق السياسية يمارس على أساس من المساواة بين المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط الموضوعية والشكلية المنصوص عليها في الدساتير والقوانين الانتخابية من خلال القيام بعمل قانوني إعمالاً للحق في المشاركة السياسية، وذلك بإبدائهم – أي المواطنون– لرغبتهم الصريحة في تقلد منصب من المناصب الرئاسية أو النيابية من خلال العمل للحصول على أصوات الناخبين المخولين اختيار المترشح المتنافس في العملية الانتخابية.[4]

وتبرز أهمية الرقابة القضائية على ممارسة حق الترشح للتأكد من توافر الشروط التي نص عليها القانون في الشخص المرشح وخصوصاً فئة الموظفين العموميين، بالإضافة إلى عدم السماح للسلطة التنفيذية بوضع العراقيل أمام بعض المواطنين وعلى وجه الخصوص المنتمين لبعض الأحزاب السياسية، أو الموظفين العموميين في ترشيح أنفسهم وممارسة حقوقهم السياسية،

---

[1] للمزيد: أنظر في ذلك المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذه الدراسة، 128.
[2] د.فيصل شطناوي، حق الترشح وأحكامه الأساسية، مرجع سابق، ص 306.
[3] سهام عباسي، مرجع سابق، ص 9.
[4] سهام عباسي، المرجع نفسه، ص 12.

والمشاركة في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ذاتها بواسطة الأدوات الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية، أو من خلال قيام السلطة التنفيذية بتذليل الأمور وتقديم الدعم والتسهيلات لبعض المرشحين المحسوبين على السلطة التنفيذية من خلال توجيه الموظفين العموميين بالتصويت لصالحهم، حيث يشكل القضاء – هنا – الحصن المنيع في حماية الإرادة الشعبية، وتعزيز الثقة والشفافية في العملية الانتخابية، واسترداد الحقوق لأصحابها.

ذلك أن الإشراف القضائي الكامل على العلمية الانتخابية يضمن في النهاية تحقيق هدف إحساس المرشحين بالعدل والمساواة، فضلاً عما يؤدي إليه من نتائج معبرة بحق وبصدق عن اتجاه إرادة هيئة الناخبين، وبالتبعية، فإن شعور الطرفين المرشح والناخب بالعدل والمساواة يدفعهم إلى التفاني في خدمة الوطن،[1] ويمنع التشكيك في نزاهة العملية الانتخابية.

وعليه، سنتناول في هذا المطلب الحماية القضائية لممارسة الموظف العام حق الترشح في ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول لدور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الترشح، والفرع الثاني لدور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الترشح، ونخصص الفرع الثالث لدور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الترشح.

الفرع الأول: دور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الترشح

كفل الدستور البحريني حق الترشح لجميع المواطنين رجالاً ونساءً، لممارسة هذا الحق دون تمييز، كما بينا ذلك بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة،[2] وقد نصت الفقرة (هـ) من المادة الأولى من الدستور البحريني على أنه: "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشح إلا وفقاً للقانون".[3]

كما وضع المشرع البحريني قواعد وإجراءات تنظم ممارسة هذا الحق، وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م، بشأن مجلسي الشورى والنواب، وقد نصت المادة رقم (11) من القانون على أنه؛ مع عدم الاخلال بالأحكام المقررة في قانون مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب:[4]

---

[1] د.عبدالله شحاتة الشقاني، مرجع سابق، ص 37.
[2] للمزيد أنظر المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الدراسة، ص 146.
[3] أنظر: الفقرة هـ من المادة رقم 1 من دستور مملكة البحرين.
[4] أنظر: نص المادة 11 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

أ – أن يكون بحرينياً، وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل وغير حامل لجنسية أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، ومتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية.[1]

ب – أن يكون اسمه مدرجاً في جدول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها.

ج – ألايقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة كاملة.

د – أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

هـ – ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد أسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية. ومع ذلك يجوز لمن أسقطت عضويته الترشح إذا انقضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضواً فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

و– ألا تكون عضويته بمجلس النواب قد زالت بسبب الاستقالة، وذلك خلال الفصل التشريعي الذي قدم فيه استقالته.[2]

ويمنع من الترشح لمجلس النواب كل من؛ المحكوم عليه بعقوبة جناية حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة أو ردّ إليه اعتباره، والمحكوم عليه بعقوبة الحبس في الجرائم العمدية لمدة تزيد على ستة أشهر حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة، وذلك لمدة عشر سنوات تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تنفيذ العقوبة أو سقوطها أو من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً إذا كان مشمولاً بوقف التنفيذ.[3]

ولا يقبل طلب ترشيح الوزراء ورجال القضاء والنيابة العامة لعضوية مجلس النواب إلا إذا استقالوا مقدماً من مناصبهم،[4] وتسري في شأن منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام،

---

[1] عدل البند (أ) من المادة (11)، وفقاً للمرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم 3067، 30 أغسطس 2012.

[2] تمت إضافة البند (و) للمادة وفقاً للمرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم 3067، 30 أغسطس 2012.

[3] أنظر: نص المادة 3 من القانون رقم 36 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2002.

[4] أنظر: نص المادة 17 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

والحرس الوطني فيما يتعلق بمباشرة حق الترشح لعضوية مجلس النواب ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن.[1]

ويقدم من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس النواب طلب الترشح كتابةً على الاستمارة الخاصة بذلك إلى لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب المنصوص عليها في المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية على أن يُحدد في هذا الطلب الدائرة التي يرشح نفسه فيها، ولا يجوز أن يتضمن طلب الترشح أية عبارات أو بيانات غير المحددة فيه وإلا كان غير مقبول.

ويجب أن يكون طلب الترشح مصحوباً بإيصال يفيد إيداع خزانة وزارة العدل والشئون الإسلامية مبلغاً نقدياً – غير قابل للرد – مقداره مائتا دينار، وتؤول حصيلة هذه المبالغ إلى أحد الأنشطة الاجتماعية التي تتولاها وزارة العمل والشئون الاجتماعية، وتقيد طلبات الترشح بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص ، وتعطى عنها إيصالات.[2]

ويمنح كل موظف مرشح لعضوية مجلس النواب إجازة بدون راتب – إذا لم يكن له رصيدٌ كافٍ من الإجازات – ابتداءً من اليوم التالي لقفل باب الترشح حتى انتهاء عملية الانتخاب، ولا يجوز له خلال تلك الفترة ممارسة أي اختصاص من اختصاصات الوظيفة العامة.[3]

ويعرض في مقر كل دائرة انتخابية كشف يتضمن أسماء مرشحيها، وذلك لمدة الثلاثة الأيام التالية لقفل باب الترشح، ولكل من تقدم للترشيح ولم يرد اسمه في الكشف المعد لذلك أن يطلب من اللجنة المشار إليها في المادة السابقة إدراج اسمه ضمن المرشحين، أو الاعتراض على إدراج اسم أي من المرشحين، وذلك خلال مدة عرض ذلك الكشف.[4]

وتصدر اللجنة قرارها في الطلب أو الاعتراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه، ويعتبر عدم إصدار اللجنة لقرارها في ذلك الأجل قراراً ضمنياً بالرفض، ويكون لصاحب الشأن حق الطعن في قرار الرفض أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية في موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وتفصل المحكمة في الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ إقامة الدعوى بحكم نهائي غير قابل للطعن، وتعرض الكشوف النهائية لأسماء المرشحين كلٌ في مقر دائرته الانتخابية، وتعلن هذه الأسماء في إحدى وسائل النشر المحلية.[5]

---

1 أنظر: نص المادة 18 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
2 أنظر: نص المادة 12 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
3 أنظر: نص المادة 16 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
4 أنظر: نص المادة 13 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
5 أنظر: نص المادة 13 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

ولكل مرشح في الدائرة الانتخابية حق الطعن في نتيجة الانتخاب الذي جرى في دائرته أمام محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخاب، فإذا ثبت لهذه المحكمة – بعد الإطلاع على الأوراق وسماع أقوال كل من الطاعن والمطعون في انتخابه ومن تراه محلاً لسماع شهادته – صحة الطعن أبطلت نجاح العضو المطعون في انتخابه، ويجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تقضي بفوز المرشح الذي يتبين لها صحة انتخابه ، وذلك إذا لم تكن أسباب الطعن وملابساته تقتضي إعادة الانتخاب.[1]

ولا يحول تقديم الطعن الانتخابي بين العضو المطعون ضده وممارسته لصلاحياته في مجلس النواب خلال الفترة السابقة على صدور حكم المحكمة في الطعن، ويكون أثر الحكم ببطلان انتخاب العضو مقصوراً على المستقبل دون أن يرتد هذا الأثر إلى ما قبل صدور الحكم.[2]

يتضح لنا من النصوص السابقة أن المشرع البحريني قد أخذ بالرقابة المختلطة على العملية الانتخابية،[3] بواسطة لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب التي تشكل بقرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية، وتتكون من رئيس من الجهاز القضائي أو القانوني في المملكة وعضوين يتولى أحدهما أمانة السر، وقد أشرنا فيما سبق أنه كان الأجدر بالمشرع لو أنه اشترط أن تشكل اللجنة بقرار من رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وأن تكون رئاسة اللجنة للجهاز القضائي فقط، نظراً لما يتمتع به عضو السلطة القضائية من ضمانات لا يتمتع بها منتسبو الجهاز القانوني في السلطة التنفيذية، وذلك حتى يتحقق الهدف المرجو من الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، وخصوصاً في مراحلها التمهيدية، المتمثلة في إعداد الجداول الانتخابية وقبول أوراق الترشح.

وبناءً على ذلك، لا يمكن اعتبار الإشراف والرقابة على مرحلة قبول وفحص أوراق الترشح في البحرين قضائياً كاملاً، وإنما إشرافاً مختلطاً بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، إلا أنه حسناً فعل المشرع البحريني عندما نص على حق صاحب الشأن في الطعن بقرار اللجنة أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية في موعد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، ولم يجعل قرارات اللجنة نهائية، وتفصل المحكمة في تلك الطعون خلال سبعة أيام من تاريخ إقامة الدعوى بحكم نهائي غير قابل للطعن، بما يعزز من دور القضاء في الرقابة لحماية ممارسة الموظف العام حق الترشح، وعليه، فإنه يجوز لكل موظف عام انتهكت حقه في الترشح سواءً بعدم قبول أوراقه

---

[1] أنظر: نص المادة 21 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

[2] أنظر: نص المادة 21 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

[3] راجع: الضمانات الدستورية لحق الانتخاب، ورقة مقدمة من اللجنة العلمية بالأمانة العامة للمحكمة الدستورية في مملكة البحرين في أعمال الملتقى العلمي الرابع حول موضوع "الضمانات الدستورية لحق الإنتخاب" المنظم من قبل اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية المنعقد في القاهرة، فبراير 2008، ص 9.

أم عدم إعطاءه الإجازة الخاصة أم غير ذلك من الانتهاكات أن يطعن على قرارات هذه اللجان أو جهة العمل أمام القضاء، وهو ما يشكل ضمانة حقيقية لممارسة الموظف العام حقه في الترشح، بعيداً عن تعسف السلطة التنفيذية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع البحريني أخذ بالضمانة القضائية الكاملة على ممارسة حق الترشح، وذلك في آخر مراحل العملية الانتخابية، وسمح للمترشح باللجوء للقضاء مباشرة من خلال الطعن على نتيجة الانتخاب أمام محكمة التمييز، وذلك إيماناً من المشرع بأهمية الرقابة القضائية على نتيجة العملية الانتخابية لما يتمتع به القضاء من نزاهة وحياد لحماية الإرادة الشعبية، وتعزيزاً لمبدأ الديمقراطية والفصل بين السلطات. بالتالي يجوز للموظف العام باعتباره مرشحاً أن يطعن على نتيجة الانتخاب أمام محكمة التمييز لطلب إعادة فرز الأصوات.

وتطبيقاً لدور القضاء البحريني في حماية ممارسة حق الترشح، فقد صدرت العديد من الأحكام والمبادئ القضائية، تناولت عدة موضوعات منها؛ القيد في الجداول الانتخابية، والموطن الانتخابي، والجنسية، وإجادة القراءة والكتابة، وغيرها من الشروط والضوابط، تمَّ الإشارة إليها عند تناول موضوع ضوابط ممارسة هذا الحق في الفصل الثالث من هذه الدراسة.[1]

الفرع الثاني: دور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الترشح

لقد كفل الدستور المصري حق الترشح للمواطنين، ونصت المادة السابعة والثمانون من الدستور المصري لعام 2014م على أنه: " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون ...".[2]

كما نصت المادة الثانية من الدستور على أنه: " ...، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمسة وعشرين سنة ميلادية...".[3]

وقد نظم المشرع المصري شروط الترشح في المادة رقم (8) من القانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014م التي نصت على أنه؛ مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب:[4]

---

[1] للمزيد: أنظر المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الدراسة، ص 146.
[2] أنظر: نص المادة رقم 87 من الدستور المصري لعام 2014.
[3] أنظر: نص المادة رقم 2 من الدستور المصري لعام 2014.
[4] أنظر: نص المادة 8 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

1- أن يكون مصرياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

2- أن يكون مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين بأي من محافظات الجمهورية، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب حذف أو رفع قيده طبقاً للقانون المنظم لذلك.

3- ألاَّ تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمسة وعشرين سنة ميلادية.

4- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل.

5- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية، أو أعفى من أدائها قانوناً.

6- ألا تكون قد أُسقطت عضويته بقرار من مجلس النواب بسبب فقد الثقة والاعتبار، أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز له الترشح في أي من الحالتين الآتيتين:

ت-انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

ث- صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس".

ويقدم طلب الترشح لعضوية مجلس النواب في الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي من طالبي الترشح كتابة إلى لجنة انتخابات المحافظة التي يختارها للترشح خلال المدة التي تحددها اللجنة العليا للانتخابات على ألاَّ تقل عن خمسة أيام من تاريخ فتح باب الترشح ...".[1]

وتقيد طلبات الترشح بحسب ساعة وتاريخ ورودها في سجلين، يُخصص أحدهما للمترشحين بالنظام الفردي، ويُخصص الثاني لمترشحي القوائم، وتُعطى عنها إيصالات، ويتبع في شأن تقديمها وحفظها الإجراءات التي تحددها اللجنة العليا للانتخابات.[2]

ومع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية، لا يجوز قبول أوراق ترشحهم، أو ترشح أعضاء الجهات، أو الهيئات القضائية، أو الوزراء، أو نوابهم، أو المحافظين، أو نوابهم، أو رؤساء، أو أعضاء الهيئات المستقلة، أو الأجهزة الرقابية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم، أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها، ويعتبر رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال، وكذلك العاملون في الجهاز

---

[1] أنظر: نص المادة 10 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

[2] أنظر: نص المادة 14 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

الإداري للدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام في إجازة مدفوعة الأجر من تاريخ تقديم أوراق ترشحهم حتى انتهاء الانتخابات.[1]

وتتولى فحص طلبات الترشح والبت في صفة المترشح من واقع المستندات التي يقدمها طبقاً لحكم المادة (10) من هذا القانون، وإعداد كشوف المترشحين، لجنة أو أكثر في كل محافظة برئاسة قاضٍ بدرجة رئيس بالمحكمة الابتدائية من الفئة (أ) وعضوية قاضيين بالمحاكم الابتدائية يختارهما مجلس القضاء الأعلى، ويتولى الأمانة الفنية للجنة ممثل لوزارة الداخلية يختاره وزيرها، ويصدر بتشكيل هذه اللجان وأمانتها ونظام عملها قرار من اللجنة العليا للانتخابات.[2]

ويُعرض في اليوم التالي لإقفال باب الترشح، بالطريقة وفي المكان الذي تعينه اللجنة العليا للانتخابات، كشفان، يُخصص أولهما لمترشحي المقاعد الفردية، وثانيهما لمترشحي القوائم... ولكل من تقدم للترشح ولم يرد اسمه في الكشف المُعد لذلك أن يطعن على قرار اللجنة المنصوص عليها في المادة (15) من هذا القانون، بعدم إدراج اسمه، أو بإثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه، أو اسم غيره من المترشحين في الكشف المدرج فيه اسمه.[3]

ويكون الطعن على القرار الصادر من اللجنة المنصوص عليها في المادة (15) من هذا القانون أمام محكمة القضاء الإداري خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ عرض القوائم وأسماء المترشحين، وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن خلال خمسة أيام على الأكثر، ولا يجوز وقف تنفيذ الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري، ولو تمَّ الاستشكال في تنفيذه أمام أية جهة إلا إذا قررت دائرة فحص الطعون في بالمحكمة الإدارية العليا وقف التنفيذ عند الطعن على الحكم.[4]

وعليه، يجوز لكل موظف عام رشح نفسه للانتخابات وانتهكت حقوقه سواءً لصفته الوظيفية أم غيرها من الأسباب أن يطعن على قرارات اللجنة أمام القضاء، وهو ما يبعث بالثقة لدى المرشحين من الموظفين العموميين وغيرهم، بأن هناك جهة مستقلة ومحايدة سوف تفصل في النزاع دون تدخل من السلطة التنفيذية، وهو ما يعزز من الثقة بالعملية الانتخابية، ويشجع الموظفين العموميين على ممارسة حقوقهم السياسية.

وتختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون مصحوبة ببيان أدلتها خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية

---

[1] أنظر: نص المادة 11 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[2] أنظر: نص المادة 15 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[3] أنظر: نص المادة 16 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[4] أنظر: نص المادة 17 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.

للانتخاب أو نشر قرار التعيين في الجريدة الرسمية، وتفصل المحكمة في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها، وفي حالة الحكم ببطلان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالمحكم.[1]

ويتضح لنا من النصوص السابقة أن المشرع المصري قد أخذ بالضمانة القضائية الكاملة في الإشراف والرقابة المباشرة على ممارسة حق الترشح في كافة مراحلها، وهو ما نأمل من المشرع البحريني والمشرع الفرنسي أن يحذو حذو المشرع المصري في هذا الشأن، وذلك لتعزيز دور السلطة القضائية في الإشراف والرقابة المباشرة على العملية الانتخابية في جميع مراحلها.

ومن المسلم به أنه كلما ازداد نطاق الإشراف القضائي واتسع بحيث يغطي جميع مراحل العملية الانتخابية كلما تحقق الهدف المراد من تطبيق ذلك المبدأ على النحو المثالي، ومن ثم يصبح التطبيق الديمقراطي بشأن ممارسة الحقوق السياسية أكثر عمقاً، والآمال المرتبطة به حقيقة قائمة، نستوعبها ولا نفرط فيها، وأنه على النقيض من ذلك كلما تخلف تطبيق مبدأ الإشراف القضائي على أية مرحلة من مراحل العملية الانتخابية كلما تخلفت المصداقية المستهدفة من وراء تطبيق المبدأ.[2]

وتطبيقاً لدور القضاء المصري في حماية ممارسة حق الترشح، فقد صدرت العديد من الأحكام والمبادئ القضائية، تناولت عدة موضوعات منها؛ القيد في الجداول الانتخابية، والجنسية، وشرط القراءة والكتابة، وغيرها من الضوابط، تمَّ الإشارة إليها عند تناول موضوع ضوابط ممارسة الموظف العام حق الترشح في مصر في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

الفرع الثالث: دور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الترشح

نص الدستور الفرنسي على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه بواسطة الاستفتاء، ولا يجوز لأي فئة من الشعب أو لأي فرد أن يستأثر بحق ممارسة السيادة الوطنية، يمكن أن يكون الاقتراع مباشراً أو غير مباشر وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور، ويكون دائماً عاماً وعادلاً وسرياً، وفق الشروط المحددة في القانون، ويعتبر ناخباً كل مواطن فرنسي بلغ سن الرشد من الجنسين، ويتمتع بحقوقه المدنية والسياسية.[3]

فحق الترشح لشغل الوظائف النيابية في النظام الفرنسي مباح لجميع المواطنين طالما توافرت في شخص المرشح الشروط التي نص عليها القانون في هذا الصدد، ولا توجد قيود تحول

---

[1] أنظر: نص المادة 29 من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014م.
[2] د.عبداللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 107.
[3] أنظر: المادة رقم 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

دون ممارسة هذا الحق للموظفين،[1] كما أكدت على ذلك أيضاً المادة السابعة من القانون الصادر في 13 يوليو 1983م، فكل مواطن فرنسي له حق التصويت والترشح لشغل الوظائف البرلمانية، إذا تحققت فيه الشروط التي يتطلبها القانون، كشرط الأهلية والجنسية والسن والقيد في الجداول الانتخابية، ويكون لكل مواطن توافرت فيه الشروط الحق في التصويت في الانتخابات أو الاستفتاءات العامة،[2] كذلك، فإن قانون 13 يوليو 1972 منح العسكريين الحق نفسه في المادة التاسعة منه.[3]

وتعد مرحلة تقديم أوراق الترشح للانتخابات التشريعية في فرنسا، سواءً الجمعية الوطنية أم مجلس الشيوخ، خالية من ثمة إشراف قضائي مباشر، حيث تقدم أوراق الترشح للمحافظ، وهو جهة إدارية بحتة، فإذا تبين له أن طلبات المرشح غير مستوفاة فالمشرع ألزمه بعرض تلك الطلبات على المحكمة الإدارية المختصة خلال 24 ساعة، وعلى المحكمة أن تفصل في الأمر خلال ثلاثة أيام من تاريخ ورود الطلبات إليها بواسطة المحافظ.[4]

ويلاحظ أن الأحكام المنظمة لمنازعات الترشح في القانون الفرنسي لم تقرر جزاءً ما على مخالفة مثل هذا الالتزام المفروض على المحافظ، فقد يقبل المحافظ طلبات ترشيح مخالفة للقانون دون أن يرفع أمرها إلى المحكمة الإدارية، وبالمقابل، فإنه يمكن أن يرفض أحد الطلبات من تلقاء نفسه دون عرضها على المحكمة الإدارية، وذلك يعد أحد المآخذ الهامة التي تنال من دقة تنظيم منازعات الترشح في فرنسا.[5]

وفي الدساتير الفرنسية السابقة كان البرلمان يتمتع بالاختصاص الكامل في التحقيق وإعلان نتيجة الانتخاب،[6] إلا أنه بصدور دستور الجمهورية الخامس سنة 1958م لفرنسا أنشئ المجلس الدستوري،[7] وقد ورد النص على منح القضاء هذا الاختصاص في فرنسا بموجب المادة (59)

---

[1] د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، مرجع سابق، ص 362.

[2] أنظر: د.السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 265،263.

[3] د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، مرجع سابق، ص 362.

[4] د.عبد اللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص 207،208.

[5] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 471.

[6] د.صالح حسين علي العبدالله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 397.

[7] تنص المادة رقم 56 من دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة 1958م، على أنه: " يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء تُقدر مدة ولايتهم بتسع سنوات غير قابلة للتجديد. يُجدد ثلث أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات. يتم تعيين ثلاثة أعضاء من قبل رئيس الجمهورية وثلاثة أعضاء من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة أعضاء من قبل رئيس مجلس الشيوخ. ويطبق الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة (13) على هذه التعيينات. تُعرض التعيينات التي يجريها رئيس كل مجلس على اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون غيرها لإبداء الرأي فيها. وزيادة على الأعضاء التسعة المنصوص عليهم أعلاه، يتمتع رؤساء الجمهورية السابقين بالحق الكامل في العضوية الدائمة في المجلس الدستوري. يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري. ويكون صوته مرجحاً في حال تساوي الأصوات".

من الدستور والتي نصت على أن؛ " يفصل المجلس الدستوري – عند المنازعة – في قانونية انتخاب النواب وأعضاء مجلس الشيوخ".[1]

واتفاقاً مع هذا النص الدستوري، فإنه لا يتصدى المجلس تلقائياً للطعون الانتخابية بل يتعين وجود منازعة حول صحة الاقتراع، أي أن المجلس لا يمكن أن يمارس هذا الاختصاص دون طعن، هذا ما يفسر الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري، إذ يتأكد عدم اتصال القاضي بالمنازعة من تلقاء نفسه، ذلك المبدأ الذي يحكم كل إختصاصات القضاء، هذا فضلاً عن أنه لا يجوز للمجلس الدستوري أن يقضي ببطلان الانتخابات على أثر وقوع مخالفة ما، وإنما يجب أن تكون هذه المخالفة مؤثرة في العملية الانتخابية لما تفرضه عملية الاقتراع من أعباء ليست هينة على السلطات العامة بحكم دورها في الإعداد والمتابعة والإشراف.[2]

كما أن المشرع الفرنسي وإن كان قد سمح بقيام مندوبي المجلس الدستوري بالإشراف على العملية الانتخابية إلا أنه لم يمنحهم أدنى سلطات فعلية تمكنهم من أداء مهامهم بفاعلية، حيث أقتصرت مهمتهم على مجرد إعداد تقارير عما يلاحظونه من أمور قد تخل بسلامة ونزاهة العملية الانتخابية ورفعها إلى المجلس الدستوري الذي لا يملك هو الآخر من تلقاء نفسه اتخاذ أي إجراء نحو أية مخالفات، حيث لا يتسنى له ذلك إلا بمناسبة طعن قضائي مقدم من ذوي الشأن في عملية الاقتراع.[3]

وفي خطوة من المشرع الفرنسي لزيادة فعالية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية تم بموجب القانون الصادر في 30 ديسمبر 1988 إنشاء العديد من اللجان التي يرأس كل منها قاضٍ، وذلك في الأقاليم التي تتكون من مقاطعة أو أكثر يزيد عدد سكانها على عشرين ألف نسمة، حيث أناط بهم المشرع مهمة السهر على حسن انتظام تشكيل اللجان الانتخابية وحسن انتظام وسلامة عملية التصويت، وكذلك سلامة عملية فرز وإحصاء الأصوات ،[4] وتوفير الضمانات المقررة للناخب، وأيضاً للمرشحين وممارسة حقوقهم بحرية، وهذه اللجان يرأس كل منها رجل قضاء من القضاء العادي، ومن الممكن أن تلحق بها مندوبون يختارون من بين ناخبي المقاطعة.[5]

---

[1] أنظر: نص المادة 59 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م.

[2] أنظر في ذلك: د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 398.

[3] د.عفيفي كامل عفيفي، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2002، ص 5.

[4] راجع د.حسن عبد المنعم البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1992، ص 643.

[5] د.محمد فرغلى محمد على، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص 752.

وفيما يتعلق بإجراءات الطعون الانتخابية في فرنسا بشأن انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية، فإن حق الطعن مقرر لأشخاص معينين حددهم القانون الفرنسي، ويتحقق ذلك إذا كان الطاعن من بين الأشخاص المقيدة أسماؤهم في الجداول الانتخابية بالدائرة التي جرى فيها الانتخاب محل النزاع، أو من بين الأشخاص الذين أعلنوا ترشيحهم للانتخابات.[1] أي تقبل الطعون من الأفراد الذين تتوافر لديهم المصلحة الشخصية المباشرة في إلغاء نتائج هذه الاستفتاءات والانتخابات، وهم أساساً فئة المرشحين في الدوائر الانتخابية المختلفة والناخبين المقيدين فيها،[2] ويجوز للموظف العام باعتباره مرشحاً إذا كان من هذه الفئات أن يمارس حقه بالطعن إذا ما انتهكت حقوقه.

وقد جاء باللائحة الداخلية للمجلس الدستوري بشأن تشكيل اللجان المختصة بفحص الطعون الانتخابية وتحقيقها، فلكي يفحص المجلس المنازعات الانتخابية، فإنه يشكل من بينه ثلاث دوائر تتكون كل منها من ثلاثة أعضاء يختارون بالقرعة من بين الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية، والأعضاء المعينين من قبل رئيس مجلس الشيوخ، والأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمعية الوطنية، كما يضم المجلس عشرة أعضاء "كتاب" مساعدين، يتم اختيارهم من بين نواب مجلس الدولة ومستشاري الاستفتاء، ويتم اختيارهم في الخمسة عشر يوماً الأولى من شهر أكتوبر كل عام.[3]

ويمارس المجلس الدستوري بصفته قاضي الانتخابات حقه في الرقابة على أحكام المحاكم الإدارية الصادرة في شأن الانتخابات، وفي هذا الصدد قرر المجلس أن المحكمة الإدارية إذا كانت مختصة في نظر طعون صحة الترشح، إلا أنه يخرج عن اختصاصها في البحث شرعية القائمة الانتخابية أو صحة العملية الانتخابية ذاتها، فهذا الأمر يختص به المجلس الدستوري وحده.[4]

كما أن سلطة المحكمة الإدارية في فحص الطعون المرفوعة إليها من قبل المحافظ ليست مطلقة بل محددة بالفصل في صحة طلبات الترشح التي يرفعها إليها المحافظ، وليس لها أن تتجاوز هذه المهمة عن طريق تقدير سلامة جدول الانتخاب – الذي لا يمكن المنازعة فيه إلا

---

[1] د.صلاح الدين فوزي، النظم والاجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1985، ص 441.
[2] د.يسري محمد العصار، الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة على الدستورية في فرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008، المجلة الدستورية، العدد السادس عشر، السنة السابعة، أكتوبر، القاهرة، 2009، ص 38.
[3] راجع د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، مرجع سابق، ص 1263.
[4] د.فاروق عبد الحميد محمود، مرجع سابق، ص 322.

أمام القاضي العادي – ولا من خلال التعرض لتقدير صحة الانتخاب الذي يختص به المجلس الدستوري وحده.[1]

ويتضح لنا من كل ما سبق أن المشرع الفرنسي قد أخذ بالضمانة القضائية في الإشراف والرقابة على ممارسة حق الترشح في مراحل لاحقة، من خلال مراقبته أحكام المحاكم الإدارية وتلقي الطعون في صحة الانتخابات، وهو ما يعزز الثقة لدى جميع المرشحين بما فيهم الموظفون العموميون بنزاهة العملية الانتخابية، وعدم انتقاص حقوقهم من قبل السلطة التنفيذية بسبب صفتهم الوظيفية عند ممارستهم حقوقهم السياسية.

وتطبيقاً لدور القضاء الفرنسي في حماية ممارسة حق الترشح فقد صدرت العديد من الأحكام والمبادئ القضائية، تناولت موضوع القيد في الجداول الانتخابية، والجنسية، وصفة أو وظيفة المرشح، تم الإشارة إليها عند تناول موضوع ضوابط ممارسة الموظف العام حق الترشح في الفصل الثالث من هذه الدراسة.[2] هذا وقد أدى المجلس الدستوري الفرنسي دوراً بارزاً في مجال قضاء الانتخابات، وعليه فقد تأثرت مجموعة من الدساتير العربية بالدستور الفرنسي، إذ أسندت اختصاص الفصل في صحة العضوية البرلمانية إلى القضاء الدستوري كالقضاء المغربي والجزائري واللبناني.[3]

ومن كل ما سبق بيانه، وتعزيزاً لمبدأ الفصل بين السلطات نجد أنه لا غنىً عن الإشراف القضائي الكامل على العملية الانتخابية، في كل مراحلها لما تتمتع به السلطة القضائية من نزاهة وحيادية وكفاءة وضمانات لا تتوافر لدى باقي الجهات، وهو ما سينعكس بشكل مباشر على نزاهة العملية الانتخابية، وثقة الجميع في مخرجاتها بما فيهم الموظفون العموميون وخصوصاً العسكريين منهم، حيث سيشجعهم ذلك على ممارسة حقوقهم السياسية وإبداء آرائهم في الانتخابات بكل حرية، ودونما خوف أو تهديد كما لو كان الإشراف على العملية الانتخابية من قبل وزارة الداخلية، كما نثني – هنا – على موقف المشرع المصري في هذا الشأن والذي أعطى السلطة القضائية السلطة الكاملة على العملية الانتخابية، وإننا ندعو المشرع البحريني والمشرع الفرنسي إلى الاقتداء به في مجال تعزيز دور السلطة القضائية في الإشراف والرقابة المباشرة على العملية الانتخابية لتعزيز مشاركة الموظفين العموميين.

---

[1] د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 473.
[2] للمزيد: أنظر المبحث الثالث من الفصل الثالث من هذه الدراسة، ص 210.
[3] د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، مرجع سابق، ص 402.

وأخيراً نجد أن وجود الضمانة الدستورية، بالإضافة إلى الضمانة القضائية يشكلان حماية في غاية الأهمية لممارسة حقي الانتخاب والترشح بالنسبة للموظفين العموميين، وضمان سلامة العملية الانتخابية ومخرجاتها. وبما يضمن سرية الانتخاب وعدم خضوع الموظفين لضغط رؤسائهم، بحيث يستطيع الموظف العام ممارسة حقوقه السياسية بكل حرية ونزاهة، دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية للدفاع عن سياساتها، وبما يضمن له حقوقه الوظيفية والتقاعدية، ويعزز من مبدأ المشاركة الشعبية وخصوصاً لدى هذه الفئة المهمة من المواطنين. لذا يجب المحافظة على حقهم في التمتع بحقوقهم السياسية، وهي حقوق أساسية ثابتة لهم كمواطنين، شأنهم في ذلك شأن بقية أفراد الشعب، بموجب النصوص الدستورية، وما أجمعت عليه المنظمات الدولية لحقوق الإنسان،[1] وأن تكون الضوابط التي يضعها المشرع لممارسة هذه الحقوق من قبل الموظفين العموميين بغرض التنظيم وضمان استقلالهم، لا بقصد النيل أو الانتقاص منها وإهدارها، بحجة عدم حيادية هذه الفئة من الناخبين وإمكانية التأثير عليهم، ذلك أن الحل يكون بتعزيز دور الضمانات القضائية في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، وليس إهدار الحقوق السياسية للموظفين العموميين وخصوصاً العسكريين منهم من خلال تضييق نطاق ممارستهم لحقوقهم السياسية وإفراغ النص الدستوري من مضمونه.

[1] د.فيصل شطناوي، حق الترشح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص 287.

الخاتمة

بعد أن إنتهينا – بحمد الله وتوفيقه – من عرض موضوع الدراسة "حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في التشريع البحريني والمقارن"، والذي جاء انطلاقاً من أهمية ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية، وقد حاولنا في هذه الدراسة أن نوازن بين حق الموظف العام في ممارسة حق الانتخاب والترشح بصفته مواطناً له الحق في ذلك بكل استقلالية، وبين صفته كموظف عام ترتب عليه الوظيفة العامة بعض الضوابط والقيود عند ممارسته لحقوقه السياسية، وذلك في كل من البحرين ومصر وفرنسا.

ولقد اشتملت هذه الدراسة على أربعة فصول، إضافة إلى مبحث تمهيدي، تناول الباحث فيه مفهوم الموظف العام لدى كل من التشريع والفقه والقضاء في كل من البحرين ومصر وفرنسا، بالإضافة إلى مفهوم الحقوق والحريات السياسية، والتي من أهمها حقا الانتخاب والترشح، باعتبارهما من أهم صور التعبير عن الرأي للمشاركة في تشكيل السلطة التشريعية والمجالس البلدية. كما تناول الباحث في هذا المبحث أهمية مشاركة الموظف العام في العملية الانتخابية من خلال بيان مدى إمكانية أن يؤدي الموظف العام بصفته مواطناً دوراً بارزاً في هذه العملية، ومشاركته في إدارة الشئون العامة للبلاد سواءً من خلال ممارسة حقه بالانتخاب أم بالترشح، ومناقشة العوامل المؤثرة على ممارسة حقي الإنتخاب والترشح بالنسبة للموظف العام.

أما الفصل الأول فقد تناول فيه الباحث ماهية حقي الانتخاب والترشح وأهميتهما، من خلال بيان مفهوم حق الانتخاب وحق الترشح لغةً واصطلاحاً، وما هي العلاقة بين حق الانتخاب وحق الترشح والفرق بين الانتخاب والاستفتاء، وصور حق الانتخاب، والطبيعة القانونية لحق الانتخاب.

أما الفصل الثاني فقد تناول فيه الباحث موضوع ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب، من خلال بيان الضوابط العامة والخاصة لممارسة الموظف العام لحق الانتخاب في كل من البحرين ومصر وفرنسا، وبيان رأي المشرعين والفقه والقضاء في هذه الضوابط ودورها في تعزيز مشاركة الموظف العام في ممارسة حق الانتخاب.

وفي الفصل الثالث فقد تناول الباحث فيه موضوع ضوابط ممارسة الموظف العام لحق الترشح من خلال بيان الضوابط العامة والخاصة لممارسة الموظف العام لحق الترشح في كل من البحرين ومصر وفرنسا، وموقف المشرعين والفقه والقضاء في هذه الضوابط وإلى أي مدى

أخذ المشرعون بمبدأ عدم القابلية للترشح، ومبدأ الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة.

أما في الفصل الرابع والأخير، فقد خصصه الباحث لبيان ضمانات ممارسة حقي الانتخاب والترشح، واستعرض الضمانة الدستورية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح، والتي يشكل مبدأ الفصل بين السلطات أهمها في مجال بحثنا من خلال بيان مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة للحقوق والحريات السياسية، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في كل من النظام البحريني والمصري والفرنسي، بالإضافة إلى بيان الضمانة القضائية لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح، من خلال بيان ماهية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، ودور الحماية القضائية في تعزيز ممارسة الموظف العام حق الانتخاب وحق الترشح في كل من البحرين ومصر وفرنسا.

وعليه، سنتعرض هنا لأهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة، ثم نحدد أهم التوصيات التي نقترحها في هذا الصدد لتعزيز ممارسة الموظف العام حقه في الانتخاب والترشح على النحو التالي:

أولاً: النتائج

1- تبين لنا من خلال هذه الدراسة بأنه ليس جميع الموظفين يتمتعون بذات القدر من الحقوق السياسية كالانتخاب والترشح المكفولة دستورياً لجميع المواطنين، ويختلف الموضوع من دولة إلى أخرى من حيث الاتساع أو التضييق تبعاً لأهمية هذه الوظائف ومساحة الديمقراطية في كل بلد، من خلال فرض بعض الضوابط والقيود على ممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.
2- إن مسألة ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، تُعد أحد المسائل الدقيقة التي يُثيرها نظام الوظيفة العامة، وذلك لأمر يتعلق بضرورة التوفيق وايجاد نقطة للتوازن بين المحافظة على الحقوق والحريات السياسية للموظف العام كمواطن، وفي الوقت نفسه إلى أهمية بعض الوظائف وإمكانية تأثير شاغليها على سير العملية الانتخابية، وضرورة أدائهم للواجبات الوظيفية في المرافق العامة على أكمل وجه، والمحافظة على حسن سير المرافق العامة واستمراريتها.
3- أن الموظف العام كما عرّفه المشرع البحريني هو كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته، كما أن المشرع لم يُميز بين الوظيفة الدائمة والوظيفة المؤقتة لكي يعتبر الموظف من طائفة الموظفين

العموميين، ويعتبر العسكريون في قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وجهاز الأمن الوطني، والقضاة، والدبلوماسيون موظفون عموميون، وإن كانوا لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية، وإنما نظراً لخصوصية بعض الوظائف، والأهداف المحددة المراد تحقيقها من قبل هذا المرفق العام، ارتأى المشرع تنظيم شئونها بلوائح خاصة، وذات الأمر قد أخذ به المشرع المصري والفرنسي.

4- إن مملكة البحرين مرت بمراحل عدة من مراحل التطور التاريخي والدستوري لحق الانتخاب والترشح، والمشاركة السياسية في الحياة العامة، ووجدنا أن فترة توقف الحياة النيابية لثلاثة عقود تقريباً، أثرت سلباً على الوعي والثقافة السياسية والحقوقية لدى المواطنين بما فيهم الموظفين العموميين، وخصوصاً الجيل الذي نشأ خلال هذه الفترة، حيث لم يكن قد مارس الحياة السياسية بمختلف صورها، وأهمها حقي الانتخاب والترشح، وهو ما بدا واضحاً على مستوى المشاركة السياسية للانتخابات النيابية الأولى.

5- إن الانتخاب هو حق سياسي، يستمده المواطن من الدستور والقانون في الدولة، والاتفاقيات والإعلانات الحقوقية الدولية التي كفلت هذه الحقوق لجميع الشعوب، والتزمت بها الدولة، ويحميه القضاء، وتكون ممارسة هذا الحق على النحو الذي يتفق وصالح المجتمع، باعتبار أن منح الناخب الحق في الانتخاب، لأنه مقرر له من أجل تحقيق المصلحة العامة وليس للمصلحة الشخصية له، ويكون للمشرع تعديل شروط ممارسته بالطريقة التي لا تستهدف النقصان غير المبرر أو الحرمان الكامل من ممارسته.

6- إن المشرع البحريني والمشرع الفرنسي قد اعتبرا الانتخاب حقاً يتمتع صاحبه بالحرية الكاملة في استعماله، فهو اختياري على عكس المشرع المصري الذي جعله إلزامياً يعاقب من يتخلف عن استخدامه، ويترتب على ذلك أن القيد في جداول الانتخاب أنه اختياري في البحرين وفرنسا وإجباري في مصر.

7- إن الأصل العام يتمتع الموظف العام بالحق في انتخاب ممثليه في الانتخابات البرلمانية والبلدية، ما دام متمتعاً بالأهلية الانتخابية كالسن والجنسية، ومقيداً في جداول الانتخاب، أما الاستثناء فإن المشرع قد يلجأ عند تنظيم هيئة الناخبين إلى وضع ضوابط معينة يحرم أو يوقف أو يعفي بعض الأشخاص من ممارسة حق الانتخاب، لخصوصية معينة يتمتع بها هذا الناخب تتعلق بمركزه الوظيفي أو القانوني لا يشترك فيها جميع الناخبين، وتختلف هذه الضوابط باختلاف سببها، وقد تناولناها بالتفصيل في كل من التشريع البحريني والمصري والفرنسي.

8- إن المشرع البحريني يميّز بين الموظفين من منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وبين باقي موظفي الدولة في مجال ممارسة حقهم الانتخابي، إذ يعتبر ذلك حقاً دستورياً أصيلاً لا يجوز وقفه أو الإعفاء منه بالنسبة لموظفي الدولة، بينما يجوز وقفه أو الإعفاء منه بالنسبة لمنتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني، وفقاً لما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن.

9- إن المشرع المصري يميّز بين الموظفين العموميين المدنيين والموظفين العسكريين، وقد أعطى الفئة الأولى من الموظفين ممارسة حق الانتخاب، وحظر على الفئة الثانية ممارسته.

10- إن المشرع الفرنسي يتبنى مبدأ المساواة بين المواطنين في ممارسة الحق الانتخابي، كما أنه لا يميز بين الموظفين المدنيين والموظفين العسكريين في ممارسة حق الانتخاب، فجميع الموظفين الفرنسيين المدنيين والعسكريين لهم الحق في التصويت في الانتخابات، فلم يعد يحرم الشخص من ممارسة هذا الحق لمجرد كونه عضواً في وظيفة ما.

11- إن المشرع الفرنسي يعطي بعض الامتيازات التي تيسر للموظف العام الفرنسي ممارسة حقه الانتخابي، إذ ينص القانون الانتخابي على أنه لابد أن يكون الشخص مقيماً هو وأسرته في الدائرة التي سجل بها اسمه لمدة ستة أشهر على الأقل، إلا أنه قد أعفى الموظف العام من ذلك بإعطائه الحق في تسجيل اسمه على الفور إذا كانت إقامته في هذا المكان إجبارية، بالإضافة إلى إعطاء الموظف العام ميزة أخرى يتمتع بها الموظفون العموميون، وهي حق قيد اسمه بالقوائم الانتخابية دون انتظار لفترة المراجعة التي يتم بها مراجعة القوائم الانتخابية كل عام، بشرط أن يبدي رغبته في الإحالة إلى المعاش عقب انتهاء مدة التسجيل.

12- بالنسبة لممارسة الموظف العام لحق الترشح وجدنا أن الموظف العام قبل أن يكون أحد أفراد الجهاز الإداري في الدولة فهو مواطن، له حقوق وعليه التزامات. وعلى ذلك فإذا كان المواطن الذي لا يتمتع بصفة الموظف العام يستطيع أن يساهم في الحياة السياسية لبلاده عن طريق ترشيح نفسه للمشاركة في الحياة النيابية، فإن الموظف العام من باب أولى له هذا الحق، كونه يؤدي خدمة وطنية جليلة بنص الدستور.

13- يصطدم حق الترشح للمناصب التي تشغل بالانتخاب، وبصفة خاصة الترشح للمجالس النيابية والمحلية مع "مبدأ التفرغ" الذي يحكم الوظيفة العامة، والذي يتنافى بطبيعته مع جمع الموظف بين منصبه وبين منصب آخر بطريق الانتخاب، ولكن

التطور أدى إلى تباين مواقف الأنظمة من نظام لآخر وفقاً للمذاهب الاجتماعية والسياسية التي تعتنقها الدول، وتبعاً للمنصب الذي يتم شغله بطريق الترشح، وقد تناولنا الضوابط العامة والخاصة لممارسة الموظف العام لحق الترشح بالتفصيل في كل من البحرين ومصر وفرنسا.

14- فيما يتعلق بموطن الموظفين العموميين وجدنا أن المشرع البحريني لم يتطرق بشكل خاص لتنظيمه وذلك لعدة أسباب، نجد أن صغر المساحة الجغرافية لمملكة البحرين لا تشكل عائقاً أمام الموظفين العموميين لممارسة حقهم في الانتخاب والترشح، كما أن المشرع البحريني قد حدد عشرة مراكز عامة للاقتراع يستطيع الشخص الذي يرغب في الانتخاب أو الترشح اللجوء إليها، وهي تسهل على من يعمل في المنافذ البحرية أو البرية مثلاً، أو غيرها من المواقع الوظيفية البعيدة قليلاً عن مراكز الاقتراع الرئيسة بممارسة حقه الانتخابي فيها.

15- بالنسبة لممارسة الموظف العام للحق في الترشح، فإن الأصل العام هو حق الموظف العام في الترشح لعضوية المجالس النيابية أو البلدية، إلا أن هناك بعض الفئات من الموظفين لا يجوز لهم الترشح إلا بعد تقديم استقالتهم، وبعض الفئات يجب أن تقبل استقالتهم وليس فقط تقديمها، وهو ما تعرضنا له بالتفصيل عند الإشارة إلى حالات عدم القابلية للترشيح سواءً في البحرين أم في مصر أم في فرنسا.

16- أخذ المشرع البحريني بمبدأ عدم القابلية للترشح، وحظر على بعض الموظفين الذين يشغلون وظائف معينة الترشح لعضوية البرلمان، إلا بعد تقديم استقالاتهم كاستثناء على مبدأ حرية الترشح، وهم الوزراء، ورجال القضاء، والنيابة العامة، وفيما يتعلق بمدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة، وفقاً للتشريع البحريني، وجدنا أن المشرع البحريني يحظر الجمع بين الوظيفة العامة والمجالس المنتخبة، حيث لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس النواب، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين وعضوية المجالس البلدية أو تولي الوظائف العامة.

17- يستحق الموظف العام في مملكة البحرين إجازة خاصة لممارسة حقه في الترشح، ويجب على الإدارة في هذه الحالة الموافقة على هذه الإجازة إذ تفقد سلطتها التقديرية، إلا أنه مما يؤخذ على المشرع البحريني في هذا الجانب أنه لم يجعل هذه الإجازة مدفوعة الأجر كما فعل المشرع المصري، وهو ما قد يشكل عائقاً أمام بعض الموظفين الذين ليس لديهم رصيدٌ كافٍ من الإجازات السنوية في ممارسة حقهم في الترشح.

18- سمح المشرع البحريني للموظف العام عضو المجالس البلدية فقط، بحق العودة إلى وظيفته السابقة بعد انتهاء مدة عضويته لأي سبب من الأسباب، وهو ما يشكل ضمانة حقيقية للموظف العام تشجعه على ممارسة حقه في الترشح للمجالس البلدية، وذلك بعكس ما هو عليه الحال بالنسبة لعضوية مجلس النواب إذ لا يتمتع الموظف العام عضو مجلس النواب بهذا الحق، وبالتالي ليس له حق العودة إلى وظيفته السابقة فيما لو تم حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته لأي سبب من الأسباب، كما أنه لن يستحق المعاش التقاعدي إذا لم يكن قد أكمل سنوات الخدمة المطلوبة في وظيفته السابقة.

19- حرصت التشريعات المصرية النص على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشح لعضوية البرلمان مالم يقدموا استقالاتهم، كاستثناء على مبدأ حرية الترشح. وذلك حتى لا يستغل أصحاب هذه الوظائف من العاملين بالدولة نفوذهم الوظيفي للتأثير على إرادة الناخبين من ناحية، والبعد بأعضاء هذه الوظائف عن معترك الحياة السياسية نظراً لحساسية هذه الوظائف من ناحية أخرى. وقد قسم المشرع المصري الموظفين الذين لا يجوز لهم حق الترشح قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم إلى قسمين؛ قسم يجوز لهم الترشح بمجرد تقديم استقالاتهم، وهم؛ أعضاء الهيئات القضائية، والمحافظون ونوابهم، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتجاري، وقسم لا يجوز لهم الترشح قبل ترك عملهم بالفعل أي قبول استقالاتهم وهم؛ رجال القوات المسلحة، والشرطة، وأعضاء المخابرات، وأعضاء الرقابة الإدارية.

20- إن المبدأ العام لدى المشرع المصري في ظل دستور 2014م، هو حرية الموظف العام في الترشح للبرلمان، وفي حالة فوزه في الانتخابات يتفرغ للعضوية ويحتفظ له بوظيفته مع تمتعه بما ترتبه من مزايا وحقوق، مع إمكانية العودة إليها بعد انتهاء فترة عضويته.

21- أخذ المشرع الفرنسي بمبدأ عدم القابلية للترشح، وحدد الفئات التي لا يجوز لها الترشح في الانتخابات سواءً للجمعية الوطنية أم لمجلس الشيوخ أم المجالس المحلية، وجاء هذا التحديد طبقاً لطبيعة بعض الوظائف، والدائرة التي تمارس فيها مهام هذه الوظائف من جانب الموظف العام، حيث منع طوائف معينة من الموظفين من الترشح للوظائف النيابية طيلة شغلهم لوظائفهم أو لمدة معينة.

22- يرتبط الحق في الترشح بممارسة حق الانتخاب، إلا أن شروط كل منهما مختلفة، وعليه فإنه لا يوجد تلازم بين أهلية الانتخاب وأهلية الترشح، إذ ليس كل ناخب مترشحاً، ولكن كل مترشح لابد أن يكون ناخباً لأن حق الانتخاب يسبق حق الترشح.

23- فيما يتعلق بمدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المنتخبة في فرنسا فقد حدد المشرع الفرنسي مجموعة من الوظائف العامة التي يحظر على شاغليها الجمع بين مهام هذه الوظائف وممارسة العضوية في المجالس النيابية والمحلية، حيث إن هذه الوظائف لا يمكن للنائب معها أن يمارس الوظيفة العامة والوظيفة البرلمانية أو المحلية على أكمل وجه، وقد تمَّ بيان هذه الوظائف بالتفصيل.

24- في فرنسا يجوز للموظف العام الذي فاز بعضوية البرلمان أن يطلب تطبيق قواعد الإعارة عليه، بالنسبة لوظيفته التي كان يشغلها قبل عضوية البرلمان، وفي هذه الحالة تفقد الإدارة سلطتها التقديرية في الموافقة على إعارة الموظف عضو البرلمان من عدمه ويكون عليها الموافقة على إعارته، كما أن العضو في هذه الحالة يحتفظ بحقوق ومزايا وظيفته الأصلية ما عدا المرتب، لأن المرتب أو الأجر لا يعطى إلا مقابل خدمة تم إداؤها فعلاً، والموظف المعار لا يقوم بمهام وظيفته أثناء مدة الإعارة، وبالتالي لا يستحق أجراً.

25- إن المشرع الفرنسي قد أجاز الجمع بين بعض الوظائف العامة، والوكالة البرلمانية، لبعض الفئات من الموظفين فقط، وهم: أساتذة الجامعات، والأشخاص المكلفون بمهام مؤقتة من جانب الحكومة، ورجال الدين في بعض المقاطعات، وقد وردت هذه الاستثناءات على سبيل الحصر، ولذلك لا يجوز القياس عليها أو الإضافة إليها نظراً لخروجها على الأصل العام القاضي بالتعارض بين الوظيفة العامة والوكالة البرلمانية.

26- يتمتع الموظف العام عضو مجلس النواب أو عضو المجلس البلدي باستقلالية تجاه الحكومة (السلطة التنفيذية)، في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وتظهر هذه الاستقلالية في المزايا التي يحظى بها الموظف عضو البرلمان أو عضو المجالس البلدية، المكفولة دستورياً وقانونياً. مثل تمتع الأعضاء بالحصانة، واستقلالية المجلس في توقيع الجزاءات التأديبية عن السلطة التنفيذية، واستقلالية المجلس في إسقاط العضوية أو قبول الاستقالة وإعلان خلو المكان، واستحقاق المكافآت المالية، وحظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، بالإضافة إلى حظر التعامل مع الحكومة، واستقلال المجلس في المساءلة التأديبية، وأخيراً استحقاق الموظف العضو للمعاش التقاعدي، واستحقاق الإجازة الخاصة لممارسة حق الترشح، والعودة لممارسة الوظيفة السابقة بالنسبة للموظف العضو بعد انتهاء العضوية، كما يتمتع الموظف العضو بالإعفاء من الخضوع لنظام التقارير السنوية، وله الحق في الترقية كما في مصر،

وحظر التعيين المبتدأ في وظيفة حكومية أثناء فترة العضوية، وهو ما يبعده عن الترغيب أو الترهيب.

27- إن المشرع البحريني قد حرص على أن يعطي السلطة القضائية ولاية في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، وخصوصاً في مراحلها الأولى، والمتمثلة في مرحلة القيد في الجداول الانتخابية، لما تتمتع به السلطة القضائية من نزاهة وحيادية ومصداقية في نفوس المتقاضين، إلا أنه لم يكن موفقاً عندما نص على أن تتكون لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب بقرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية، وتتكون من رئيس من الجهاز القضائي أو القانوني في المملكة وعضوين يتولى أحدهما أمانة السر.

28- لا يمكن اعتبار الإشراف على العملية الانتخابية بمملكة البحرين في مرحلة القيد بالجدول الانتخابي قضائياً كاملاً، وإنما إشرافاً مختلطاً بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية.

29- إن المشرع البحريني قد أخذ بالضمانة القضائية الكاملة على ممارسة حق الترشح، وذلك في آخر مراحل العملية الانتخابية، وسمح للمترشح باللجوء للقضاء مباشرة، من خلال الطعن على نتيجة الانتخاب أمام محكمة التمييز، وذلك إيماناً من المشرع بأهمية الرقابة القضائية على نتيجة العملية الانتخابية لما يتمتع به القضاء من نزاهة وحيادية، لحماية الإرادة الشعبية، وتعزيزاً لمبدأ الديمقراطية والفصل بين السلطات.

30- إن المشرع المصري قد أعطى القضاء ولاية واسعة في مسألة الإشراف والرقابة المباشرة على ممارسة حق الانتخاب وكفالته للمواطنين، والموظفين العموميين غير العسكريين، من أي اعتداء قد ينتقص منه أو يحرم الشخص من ممارسة حقه في الانتخاب، حيث جعل جميع مراحل العملية الانتخابية خاضعة للإشراف والرقابة القضائية المباشرة من خلال عضوية السلطة القضائية في تشكيلة اللجان ورئاستها أو من خلال السماح لأصحاب الشأن بالطعن على قرارات هذه اللجان أمام القضاء، الذي له سلطة إلغاء كل قرارات هذه اللجان.

31- إن المشرع الفرنسي لم يعطِ السلطة القضائية الولاية الواسعة في الإشراف والرقابة المباشرة على العملية الانتخابية خلال مراحلها الأولى كما فعل المشرع المصري، وهي مرحلة القيد في الجدول الانتخابي، وإنما أعطى جهة الإدارة هذه المسئولية، من خلال لجنة مختلطة، وعلى الناخب الذي ترفض جهة الإدارة طلب قيده في جداول الناخبين الطعن في قرار الإدارة أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري، بينما أخذ المشرع الفرنسي بالضمانة القضائية في الإشراف والرقابة على ممارسة حق الترشح في

مراحل لاحقة، من خلال مراقبته أحكام المحاكم الإدارية وتلقي الطعون في صحة الانتخابات.

32- هناك العديد من العوامل التي تؤثر في توجهات الموظف العام سواء الناخب أم المرشح، ومن ثم في سير العملية الانتخابية، ولعل من أهم هذه العوامل هو مدى التقدم الثقافي والسياسي والحقوقي الذي يتمتع به المجتمع، والذي يعد ضمانة وحماية لحقي الانتخاب والترشح، فكلما كانت هذه الثقافة متقدمة لدى الموظفين العموميين، كانوا مؤهلين أكثر لممارسة حقوقهم السياسية وحرياتهم ابتداءً من عملية الاختيار الصحيح لمن ينوب عنهم في ممارسة السلطة.

ثانياً: التوصيات

في نهاية هذه الدراسة وبناءً على ما تم بيانه من نتائج، سنعرض هنا لأهم التوصيات التي نراها ضرورية لتعزيز ممارسة حقي الانتخاب والترشح للموظف العام، إلى جانب ما تم بيانه من توصيات في ثنايا البحث، وذلك على النحو الآتي:

1- يوصي الباحث المشرع البحريني بتعديل نص المادة رقم (5) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، التي تنص على أن: " يسري في شأن منتسبي قوة دفاع البحرين، وقوات الأمن العام، والحرس الوطني فيما يتعلق بمباشرة حق الانتخاب، ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن". وعدم التمييز بين الموظفين المدنيين والموظفين العسكريين في ممارسة حق الانتخاب وتبني مبدأ المساواة بينهم في هذا الشأن، بحيث لا يحرم شخص من ممارسة حقه الدستوري في الانتخاب لمجرد كونه ينتمي إلى وظيفة ما.

2- يأمل الباحث من المشرع البحريني النص على بعض الضوابط التي تشجع الموظفين العموميين أكثر على ممارسة حقهم في الانتخاب والترشح، وعدم التوسع في وضع الضوابط والقيود غير المبررة لممارسة الموظف العام حقي الانتخاب والترشح.

3- يوصي الباحث المشرع البحريني بإضافة مادة إلى المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، والمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، تسمح للموظف العام عضو البرلمان أو المجالس البلدية بالعودة إلى وظيفته السابقة، بعد انتهاء عضويته لأي سبب من الأسباب إذا رغب في ذلك.

4- يوصي الباحث المشرع البحريني بتعديل نص المادة رقم (34) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، ونص المادة رقم (6) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات، اللتين تحظران على الموظف العضو الجمع بين العضوية والوظيفة العامة، وذلك بالسماح للموظف العام عضو البرلمان أو المجالس البلدية بالجمع بين العضوية وبعض الوظائف العامة دون تفرغ كوظيفة الأستاذ الجامعي، والطبيب، والمهندس، وأئمة المساجد، لما للقائمين على هذه الوظائف من دور مهم في المجتمع قد يصعب الاستغناء عن هذه الكفاءات في المرافق العامة وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة.

5- يوصي الباحث المشرع البحريني بتعديل نص المادة رقم (16) من قانون مجلسي الشورى والنواب رقم (15) لسنة 2002م، والمادة رقم (6) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات، اللتين تنصان على أن يمنح الموظف المرشح لعضوية مجلس النواب أو المجالس البلدية إجازة بدون راتب – إذا لم يكن له رصيد كافٍ من الإجازات – ابتداءً من اليوم التالي لقفل باب الترشح حتى انتهاء عملية الانتخاب، ولا يجوز له خلال تلك الفترة ممارسة أي اختصاص من اختصاصات الوظيفة العامة، بحيث تكون هذه الإجازة الخاصة التي يستحقها الموظف العام لممارسة حقه الانتخابي في الترشح مدفوعة الأجر، تشجيعاً للموظفين العموميين على ممارسة حقوقهم الدستورية.

6- يأمل الباحث من المشرع البحريني أن يضيف مادة إلى القانون رقم (32) لسنة 2009م بإنشاء صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية وتنظيم معاشاتهم ومكافآتهم، تنص على أن يستفيد الموظف العام عضو البرلمان أو المجالس البلدية من نظام التقاعد في حال حُل المجلس الذي ينتمي إليه قبل انتهاء مدته الأصلية لأي سبب من الأسباب، ولم تكن خدمته في وظيفته السابقة تؤهله للاستفادة من نظام التقاعد.

7- يوصي الباحث المشرع البحريني بتعديل نص المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات، بحيث تكون المكافأة المالية التي يستحقها رئيس وأعضاء المجلس البلدي تقر بقانون كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، وليس بموجب قرار يصدر من السلطة التنفيذية.

8- يوصي الباحث المشرع البحريني بتعديل نص المادة (17) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، وذلك بإضافة فقرة تقيد حق المحافظين ونوابهم والمديرين العامين في البلديات ووكلائهم في ممارسة حق الترشح في الدوائر

الانتخابية التي بها مقر عملهم قبل ترك الوظيفة العامة أو نقل الموظف لدائرة أخرى بمدة لا تقل عن سنة من موعد الترشح، تفادياً لاستغلالهم للوظيفة العامة في الدعاية الانتخابية في هذه الدوائر الانتخابية. لما لهم من نفوذ وتأثير مباشر على استقلال إرادة الناخبين في هذه الدوائر الانتخابية بسبب صفتهم الوظيفية. وحتى تتحقق الحكمة التي أرادها المشرع وهي استقلال إرادة الناخب، والحفاظ على نزاهة واستقلال هذه الوظائف، وعدم استغلال شاغليها لنفوذهم الوظيفي على إرادة الناخبين.

9- يأمل الباحث من المشرع البحريني أن يعدل نص المادة (7) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية، بحيث يتولى القضاء مسئولية الإشراف والرقابة الكاملة على العملية الانتخابية منذ بداياتها في إعداد الجداول الانتخابية وحتى إعلان النتائج والفصل في نتائج الطعون الانتخابية، وأن يكون الطعن على قرارات اللجان المشرفة على العملية الانتخابية أمام المحكمة المدنية – الدائرة الإدارية – وليس المحكمة الإستئنافية العليا المدنية، والسماح للموظف العام الناخب أو المرشح باستئناف الحكم الصادر من المحكمة المدنية – الدائرة الإدارية – أمام المحكمة الإستئنافية العليا المدنية حتى يستفيد الطاعن من نظام التقاضي على درجتين والذي أخذ به المشرع البحريني.

10- نظراً لما يشكله موظفو القطاع العام في الدولة من عدد لا يستهان به من مجموع الكتلة الانتخابية إلى جانب تنوع التخصصات العلمية والخبرات العملية لدى هذه الفئة من المواطنين، وقربهم من احتياجات المواطنين، بالتالي لابد من العمل على نشر الثقافة السياسية والحقوقية، وثقافة المواطنة والمسئولية المجتمعية لدى هذه الشريحة المهمة من المجتمع، حتى تكون عنصراً فعالاً في عملية البناء والتقدم والتنمية بمختلف جوانبها، وعلى وجه الخصوص في التنمية السياسية، من خلال المشاركة الواعية والفاعلة في العملية الانتخابية انتخاباً وترشيحاً.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب العربية

1. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، منشأة المعارف، 2003م.
2. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2007م.
3. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري وفقاً لآراء الفقه وأحكام القضاء في البحرين، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، 2012م.
4. ابراهيم الوردي، النظم القانونية للجرائم الانتخابية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م.
5. د.ابراهيم عبد الله ناصر وآخرون، المواطنة الأردنية، دار الفكر، عمّان، الطبعة الأولى، 2010م.
6. د.إبراهيم محمد علي، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، بدون دار نشر، 1996م.
7. د.أبو الحجاج عبد العني السيد، المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.
8. أ.أحمد جمعة سرير، حقوق الإنسان السياسية في التشريع والوثائق الدولية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2014م.
9. د.أحمد حافظ نجم، حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
10. د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحقوق السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016م.
11. د.أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسئولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016م.
12. د.السيد أحمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2010م.
13. د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 2003م.
14. د.إعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر السريع، الطبعة الأولى، 1999م.

15. د.إكرام عبد الحكيم محمد محمد حسن، الطعون الإنتخابية في الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، 2007م.

16. د.أنور أحمد رسلان، النظم السياسية، بدون ناشر، طبعة 2006-2007م.

17. د.أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م.

18. د.أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.

19. د.بدر محمد عادل محمد، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، دراسة مقارنة، سلسلة دراسات معهد البحرين للتنمية السياسية، العدد الأول، الطبعة الأولى، 2013م.

20. د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1994م.

21. د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النضهة العربية، القاهرة، طبعة 1999م.

22. د. ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.

23. جاي س. جودوين- جيل، ترجمة أحمد منيب، فايزة حكيم، الانتخابات الحرة والنزيهة، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، الطبعة الأولى، 2000م.

24. د.جورجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشح للمجالس النيابية شروط وضمانات الترشح للمجالس النيابية، مشكلة إزدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م.

25. د.جورجي شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، أركان التنظيم السياسي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2001،2002م.

26. د.جورجي شفيق ساري، تأملات وإجتهادات في عملية الإقتراع وضماناتها تحليل وتطبيق لانتخاب مجلس الشعب المصري لعام 2000، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.

27. د.جورجي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، دار النهظة العربية، القاهرة، 2005م.

28. د.جمال العطيفي، آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1980م.

29. د.حسن البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2000م.
30. د.حسن محمد هند، منازعات انتخاب البرلمان، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 1998م.
31. د.حسن محمد هند، منازعات إنتخابات البرلمان وشروط الترشح لعضوية مجلس الشعب والشورى، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، 2006م.
32. د.حسني درويش عبد الحميد، الإصلاحات الدستورية الحديثة في مملكة البحرين، وآثارها في دعم مسيرة التنمية والديمقراطية، نون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003م.
33. د.حسني درويش عبد الحميد، وفاتن محمد كمال، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2008.
34. د.حسنين توفيق ابراهيم، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني في مصر، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2006م.
35. د.حسين محمد مصلح محمد ودكتور عوض سالم النقراش، الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 46 لسنة 2014 في شأن إنتخاب مجلس النواب، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2016م.
36. د.حمدي على عمر، الانتخابات البرلمانية دراسة تحليلية تأصيلية لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000، سنة، 2006م.
37. حمود محمد القديمي، التنظيم القانوني لإجراءات الانتخابات في الجمهورية اليمنية، دار الكتب العالمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005م.
38. د.داود الباز، القيد في جداول الإنتخاب ومنازعاته أمام القضاء، دراسة تحليلية مقارنة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م.
39. د.داود الباز، التنظيم المادي والقانوني لعملية التصويت في الإنتخاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.
40. د.داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.

41. د.ريا يوسف حمزة، التجربة البرلمانية الأولى في البحرين المجلس التأسيسي والمجلس الوطني 1972 – 1975، المؤسسة العربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2002م.
42. د.رضا محمد هلال، التعليم والتنشئة السياسية في العالم العربي، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات 2015م.
43. د.رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار الكتب القانونية، 2010م.
44. د.رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971م، بدون ناشر، بدون سنة نشر.
45. د.رعد سامي التميمي، الانتخابات كأداة للمشاركة السياسية في العراق، منشورات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، بدون سنة نشر.
46. د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1994م.
47. د.سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979م.
48. د.سعاد الشرقاوي ود.عبد الله ناصف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م.
49. د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر.
50. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، دار دجلة والفرات، الطبعة الأولى، 2009م.
51. د.سعدي محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثني وعشرون دولة عربية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2007م.
52. د.سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1975م.
53. د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1984م.

54. د.سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988م.
55. د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1995م.
56. أ.د.سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 1996م.
57. د.سهيل حسين الفتلاوي، موسوعة القانون الدولي، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م.
58. د.شريف يوسف حلمى خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007،2006م.
59. د.شعبان أحمد رمضان، النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام 2012، دار الكتب القانونية، بدون سنة نشر.
60. د.شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
61. د.صالح إبراهيم المتيوتي، د.مروان محمد محروس المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، 2008م.
62. صالح إبراهيم المتيوتي، مروان محمد محروس المدرس، القانون الإداري (الكتاب الثاني)، دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، الطبعة الثالثة، 2010م.
63. د.صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2013م.
64. د.صبرى جلبى أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، 2010م.
65. صقر عيد فارس، الأبعاد التاريخية والقانونية لميثاق العمل الوطني البحريني، الطبعة الأولى، 2008م.
66. د.صلاح الدين فوزي، النظم والاجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م.
67. د.صلاح الدين فوزي، البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.

68. د.صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999-2000م.
69. د.طعيمة الجرف، القانون الإداري، بدون ناشر، 1973م.
70. د.عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
71. د.عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 2003م.
72. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977م.
73. عبد العزيز إبراهيم عيسى، محمد محمد عبد الله عمارة، السياسة بين النمذجة والمحاكاة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004م.
74. د.عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، التطور الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.
75. د.عبد الغفار رشاد القصبي، الثقافة السياسية، سلسلة إصدارات التنمية السياسية قضايا ومفاهيم نظرية، معهد البحرين للتنمية السياسية، العدد الأول، 2008م.
76. د.عبد الغني بسيوني عبدالله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 1990م.
77. د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 1991م.
78. د.عبد الغني عبد الله بسيوني، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002م.
79. د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2006م.
80. د.عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، 1942م.
81. علي جاسم البحار وآخرون، مقالات في الثقافة السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، العدد الأول، 2013م.
82. د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2004م.

83. د.علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود وضمانات"، دار الجامعة الجديدة، 2007م.
84. د.علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، القاهرة، سنة 1982م.
85. علي بن هادية بن لحسن البليش بن الحاج يحي، القاموس الجديد للطلاب، الشركة الوطنية للتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 1983م.
86. د.عفيفي كامل عفيفي، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2002م.
87. د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دراسة مقارنة، دار الجامعيين، بدون سنة نشر.
88. د.عمرو أحمد حسبو، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006،2007م.
89. د.عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2004م.
90. د.عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2005م.
91. عبدو سعد وآخرون، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005م.
92. أ.د.عماد فوزي ملوخية، الحريات العامة وفقه المتغيرات السياسية مع أحدث الأحكام القضائية المتعلقة بالحريات العامة، منشأة المعارف، 2014م.
93. د.غازي فيصل حسين، التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث، دار الراية للنشر والتوزيع، 2014م.
94. د.غالب علي الدؤدي، القانون الدولي الخاص، الجنسية والمركز القانوني للأجانب وأحكامها في القانون العراقي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجمهورية العراقية، 1982م.
95. د.فاتن محمد كمال، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام 1973 وتعديلاته، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2012م.
96. فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء الشعبي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 1991م.

97. د.فتحي فكرى، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.
98. د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي، سلطات الحكم في دستور 1971، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
99. د.فتحي فكرى، ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، بدون ناشر، 2002م.
100. د.كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، 1987م.
101. د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، مطبعة الداودري، 1985،1984م.
102. د.كمال المنوفى، أصول النظم السياسية المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، 1987م.
103. أ.لمياء احمد شرف الدين، الحقوق السياسية للمرأة في الشريعة الإسلامية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
104. د.لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، الكونجرس والسلطات التنفيذية، ترجمة مازن حداد، مراجعة الدكتور سعد أبو ديه، 1994م.
105. د.مازن ليلو راضي و د.حيدر ادهم عبدالهادي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار قنديل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008م.
106. د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م.
107. د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2006م.
108. د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2007م.
109. د.مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.
110. د.مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، سنة 2001م.
111. د.مها على إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2016م.
112. د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1987م.

113. د.محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
114. د.محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002م.
115. د.محمد المشهداني، ود.مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2006م.
116. د.محمد أنس جعفر، د.أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة، 2010م.
117. د.محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م.
118. أ.د.محمد رفعت عبدالوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007م.
119. د.محمد سعيد المجذوب، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، لبنان، بدون ناشر، بدون سنة نشر.
120. د.محمد عبد الحميد أبو زيد، الوسيط في القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م.
121. د.محمد فرغلى محمد على، نظم وإجراءات إنتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
122. محمد فهد القحطاني، حق الانتخاب والترشح للمرأة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014م.
123. المستشار محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، ماهيتها- تكوينها- اختصاصها، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008م.
124. د.محمد فؤاد الحريري، دور الموظف العام في حماية الأموال العامة في ضوء تشريعات بعض الدول العربية، دار الكتب القانونية، 2015م.
125. د.محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية البحريني، بدون ناشر، 2013م.
126. د.محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري المقارن، الجزء الأول، بدون ناشر، سنة 1952م.
127. د.محمد إبراهيم درويش، النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2016م.

128. د.مريم بنت حسن آل خليفة، ود.عبد الكريم علوان، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الأولى، 2007م.
129. د.محمود عاطف البنا، النظم السياسية، بدون ناشر، 1988م.
130. د.محمود محمد حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1976م.
131. د.محيى محمد مسعد، حقوق الإنسان، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الإسكندرية للكتاب، 2006م.
132. د.مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، سنة 1979م.
133. د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، طبعة 1996م.
134. د.مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003م.
135. د.مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006م.
136. د.مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخابات العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو 1984م، مكتبة سعيد رأفت، 1984م.
137. د.منصور محمد محمد الواسعى، حقا الإنتخاب والترشح وضماناتها، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2009-2010م.
138. موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مكتبة الآداب، من دون سنة نشر.
139. مونتسكييه، روح القوانين، مترجم عادل زعتر، بدون ناشر، عام 1953م.
140. د.ناصر عثمان محمد، آثار انعدام الجنسية على تطبيق قواعد القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2011م.
141. د.نضال ياسين الحاج حمو وآخرون، التنظيم القانوني للجرائم الانتخابية في التشريع البحريني، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات 2015م.
142. أ.د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2017م.

143. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007م.
144. د.هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دراسة مقارنة، بدون ناشر، 2008م.
145. د.وليد محمود محمد ندا، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحريات السياسية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015م.
146. د.ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م.
147. الثقافة السياسية، بدون مؤلف، معهد البحرين للتنمية الساسية، العدد الثاني، سلسلة كتب 2014م.

ثانياً: الرسائل الأكاديمية

(أ) رسائل الدكتوراه:

1. د.أحمد عبد الغني محمد عبد القادر، ممارسة الموظف العام للحريات الدينية والسياسية في النظم الوضعية والإسلامية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعية عين شمس، 2016.
2. د.أشرف عبد الحليم عبد الفتاح عمر، انتخابات رئاسة الدولة، دراسة مقارنة بالنظام الأمريكي والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2009م.
3. أنور خلف اليحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية في القانون السوري والمقارن، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م.
4. ثامر نجم عبد الله العكيدي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف العام، دراسة مقارنة بين العراق ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م.
5. د.حسن عبد المنعم البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1992م.
6. د.رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006م.

7. د.رشاد الرصاص، النظام الانتخابي في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1995م.
8. زكريا محمد المرسي المصري، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998م.
9. سبهان عبد الله يونس الحمادى، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016م.
10. د.صقر عيد فارس فالح، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، الجامعة الأردنية، 2015م.
11. د.فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب وضماناته، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1998م.
12. د.قبلان النوري الخرشة، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الأداء البرلماني، دراسة مقارنة، بريطانيا، فرنسا، الأردن، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة عمان العربية، 2008م.
13. د.محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1967م.
14. د.محمود أحمد محمد علي رشيد، ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2014م.
15. د.محمود محمد إبراهيم عبد الله، ضمانات مبدأ الفصل بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 2015م.
16. د.محمد فرغلي محمد علي، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998م.
17. د.مُريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006م.
18. نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، دراسة بعض الحقوق السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009،2010م.

(ب) رسائل الماجستير:

1. إيمان علي أحمد العبو، ضمانات ممارسة حرية الرأي للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البحرين، 2016م.

2. حسين عباس الجمري، الضمانات التأديبية للموظف العام في البحرين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، 2009م.
3. حمدية عباس محمد، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الوطني في العراق – دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية– رسالة ماجتسير، كلية القانون، جامعة بابل، 2001م.
4. د.حمدي على عمر، الانتخابات البرلمانية دراسة تحليلية تأصيلية لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2006م.
5. حكمت عسل زيدان، حق الانتخاب كضمانة من ضمانات النظام الديمقراطي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، 2010م.
6. خالد بلقوت، المنازعات الانتخابية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012م.
7. سعيد الوافي، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009،2008م.
8. سهام عباسي، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014،2013م.
9. صبع عامر، دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2008،2007م.
10. هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2010م.
11. هلا محمد زكي أبودان، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة العلوم التطبيقية، 2010م.
12. وائل منذر حسون البياتي، الاطار القانوني للاجراءات السابقة على انتخاب مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون – الجامعة المستنصرية، 2011م.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات

1. د.أشرف الرفاعي، مدى تمتع الأجنبي بالحق في التصويت والترشح للمجالس النيابية والمحلية، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد (1)، السنة الأولى، مارس 2013م.
2. أ.د.اسماعيل صعصاع البديري، أمين رحيم حميد، القيود الخاصة لممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية (دراسة مقارنة) مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الثاني، السنة الثامنة، 2016م.
3. د.ثروت بدوي، التعديلات الدستورية بين المثالية والتوقعات، بحث منشور بمجلة الدستورية، العدد العاشر، السنة الرابعة، أكتوبر 2006م.
4. حسينة شرون، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية، المراحل التحضيرية، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 3،4 مارس 2009م.
5. المستشار حمدي ياسين عكاشة، القراءة والكتابة كشرط لممارسة حقي الانتخاب والترشح، دراسة قانونية في ضوء انتخاب مجلس الشعب لعام 2000، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة التاسعة والعشرون، 2001،2002م.
6. د.خليفة ثامر الحميدة، الدوائر الانتخابية: أساسها الدستوري وتنظيمها القانوني – دراسة تحليلية مقارنة للقانون رقم (42) لسنة 2006 بتعديل الدوائر لانتخاب مجلس الامة الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 1 – السنة 34.
7. د.رعد سامي التميمي، بحث حول الانتخابات كأداة للمشاركة السياسية في العراق، منشورات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، بدون سنة نشر.
8. عوض محمد المر، المحكمة الدستورية العليا وحماية حقوق الإنسان المكفولة في الدستور المصري، بحث منشور في حقوق الإنسان، إعداد د.محمد شريف بسيوني وآخرين، المجلد الثالث، دار العلم للملايين.
9. السيدة عليوة، ومنى محمود، مفهوم المشاركة السياسية، بحث منشور على موقع الإلكتروني لمركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، على الرابط الآتي: http://www.mokarabat.com. تاريخ الإقتباس: 28 أغسطس 2016م.

10. د.فرحان نزال المساعيد، الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، المجلد الثامن، العدد الثاني، محرم 1433، ديسمبر 2011م.
11. فيصل شطناوي، حق الترشح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، المنارة، المجلد 13، العدد 9، 2007م، ص 285.
12. د.ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، دراسة تأصيلية مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، دار الفكر والقانون.
13. د.يسري محمد العصار، الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة على الدستورية في فرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008، المجلة الدستورية، العدد السادس عشر، السنة السابعة، أكتوبر، القاهرة، 2009م.
14. ميشيل سليم سعد، التعدد حق دولي ودستوري وقانوني، جريدة الأهرام، 2001/6/2م.
15. الضمانات الدستورية لحق الانتخاب، ورقة مقدمة من اللجنة العلمية بالأمانة العامة للمحكمة الدستورية في مملكة البحرين في أعمال الملتقى العلمي الرابع حول موضوع "الضمانات الدستورية لحق الإنتخاب" المنظم من قبل اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية المنعقد في القاهرة، فبراير 2008م.

رابعاً: المعاجم ومراجع اللغة

1. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، 1412 هـ، 1992م.
2. المنجد في اللغة العربية والاعلام، دار المشرق بيروت، الطبعة الثامنة والعشرون، 1986م.
3. لسان العرب لابن منظور، دار المعارف، القاهرة، المجلس السادس، بدون سنة نشر.
4. مجمع اللغة العربية في القاهرة، المعجم الوسيط، ج 1، دار الدعوة، بدون سنة طبع.
5. معجم اللغة العربية المعاصرة، أ.د.أحمد مختار عمر وآخرون، المجلد الأول، عالم الكتب، الطبعة الأولى، 2008م.
6. معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة كتب 2014م.

خامساً: الوثائق القانونية

(أ) التشريعات البحرينية

1. دستور مملكة البحرين المعدل في 2002 و 2012م.
2. المرسوم بقانون رقم (10) لسنة 1973، بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني.
3. المرسوم رقم (6) لسنة 1975 بإنشاء ديوان الموظفين بتاريخ 30 يونيو 1975م.
4. المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1982 بإنشاء مجلس الخدمة المدنية بتاريخ 15 مارس 1982م.
5. المرسوم رقم (5) لسنة 1996 بشأن تنظيم ديوان الخدمة المدنية بتاريخ 11 فبراير 1996م.
6. المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات.
7. المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
8. المرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية وتعديلاته.
9. المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
10. المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2002 بإصدار قانون قوة دفاع البحرين.
11. القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م.
12. القانون رقم (35) لسنة 2006، بإصدار قانون الخدمة المدنية.
13. القانون رقم (36) لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2002.
14. القانون رقم (37) لسنة 2006م بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2002م بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.
15. المرسوم بقانون رقم 16 لسنة 1973م.
16. المرسوم رقم (65) لسنة 2006م، بشأن
17. القانون رقم (32) لسنة 2009 بإنشاء صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية وتنظيم معاشاتهم ومكافآتهم، منشور في الجريدة الرسمية العدد 2902 – 2 يوليو 2009م.

18. القرار رقم (27) لسنة 2011 بشأن تعديل المادة رقم (10) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الصادرة بالقرار رقم (16) لسنة 2002م.
19. المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
20. القانون رقم (24) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات.
21. المرسوم بقانون رقم (57) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشان مباشرة الحقوق السياسية.

(ب) التشريعات المصرية

1. الدستور المصري الصادر في سنة 2014م.
2. القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة.
3. القانون رقم 117 لسنة 1958، الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية.
4. القانون رقم 46 لسنة 1964 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.
5. القانون رقم 106 لسنة 1964، بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط الشرطة والمساعدين وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة.
6. القانون رقم 58 لسنة 1971 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.
7. قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972.
8. قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.
9. قانون الجنسية المصري رقم 26 لسنة 1975م.
10. القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة.
11. القانون رقم 50 لسنة 1981، المعدِل للقانون رقم 43 لسنة 1979، للإدارة المحلية.
12. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979.
13. قانون هيئة قضايا الدولة رقم 75 لسنة 1963، المعدل بالقانون رقم 10 لسنة 1986.
14. قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، والمعدل بالقانون رقم 26 لسنة 1982.
15. قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم 45 لسنة 1982.

16. القانون رقم 45 لسنة 2014 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
17. قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014.
18. القانون رقم 18 لسنة 2015م، بإصدار قانون الخدمة المدنية.

(ج) التشريعات الفرنسية

1. الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958.
2. القانون الصادر في 17 أغسطس 1945، بإعطاء الحق للعسكريين بالانتخاب والترشح.
3. القرار الصادر في 17 نوفمبر 1958م، بتنظيم تشكيل لجان التحقيق.
4. القانون الصادر في 24 أكتوبر 1958م، بشأن تحديد حالات التعارض وعدم الصلاحية للترشيح للجمعية الوطنية.
5. القانون الصادر في 17 نوفمبر 1958م، لتنظيم إجراءات إنهاء الجمع.
6. القانون الصادر في 22 ديسمبر 1958م، المتعلق بنظام القضاء.
7. القانون الصادر في 14 فبراير 1959م، بشأن الموظفين.
8. القانون الصادر في 30 يوليو 1963م، الخاص بأعضاء مجلس الدولة.
9. القانون الصادر في 13 يوليو 1972م، بشأن تنظيم التعارض بين وظائف العسكريين العاملين بالخدمة المدنية والعضوية البرلمانية.
10. القانون الصادر في 5 يولية 1974م، بشأن الخدمة العسكرية.
11. القانون الصادر في 19 نوفمبر 1982م بشأن قيد العسكريين والمقيمين خارج البلاد.
12. القانون الصادر في 8 ديسمبر 1983 بشأن الجنسية.
13. قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1975م.

(و) الوثائق الدولية

1. الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789.
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948.
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966م.
4. الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر سنة 2004م.

5. التعليق العام رقم 25 (57) للجنة المعنية بحقوق الإنسان المعتمد في الجلسة رقم 1510 في الدورة السابعة والخمسون المنعقدة في 12 تموز/ يوليه، 1996م.

(د) الأحكام القضائية والفتاوى القانونية

1. مجموعة الأحكام الصادرة من محكمة التمييز، السنة السابعة عشرة، من يناير إلى ديسمبر 2006م، الجزء الثاني في المواد الجنائية والطعون الانتخابية.
2. المختار للأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، وزارة شئون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى، 2000م.
3. مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الثانية.
4. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة.
5. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية.
6. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة.
7. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة.
8. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر 2000 إلى آخر أبريل 2001م.
9. المختار من فتاوى دائرة الشئون القانونية، الإصدار الثاني، 2007.
10. مجموعة المكتب الفني بمجلس الدولة لفتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري، السنة 13.
11. مجموعة أبو شادي، من سنة 1960 – 1970م.
12. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، السنة 19.

سادساً: مراجع باللغة الأجنبية

1. Guy S. Goodwin-Gill, Free and Fair Elections New expanded edition, Published by Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.
2. Lardy, H. (1997), Citizenship and the right to vote, Oxford Journal of Legal Studies 17(1).
3. M.]. C. Vile, Constitutionalism and The Separate on of Powers, Published by liberty Fund, Indianapolis, Second Edition, 1998.

4. Steve Corbett and Michael J. Davidson, The Role of the Military in Presidential Politics, 2010.
5. Supervising electoral processes Science and technique of democracy, No. 48, Council of Europe Publishing, April 2010.
6. Tej Bahadur Singh, Principle of Separation of Powers and Concentration of Authority, J.T.R.I. Journal – Second Year, Issue – 4 & 5 - Year – March, 1996.

سابعاً: المواقع الالكترونية

1. www.legalaffairs.gov.bh
2. http://websrv.municipality.gov.bh
3. www.vote.bh
4. www.amanjordan.ogr
5. http://www.mokarabat.com
6. http://www.bipa.gov.bh
7. http://www.nuwab.gov.bh
8. http://www.bahrainedb.com
9. www.ohchr.org
10. http://www.uob.edu.bh/index.php/library
11. http://www.ccb.bh/ccb
12. http://www.sjc.bh/index_16.php
13. https://www.scw.bh/ar/pages/default.aspx
14. http://www.ecs.eg/
15. http://www.moj.gov.bh
16. www.legifrance.gouv.fr.
17. http://aceproject.org
18. http://libwebserver.uob.edu.bh/en/
19. http://www.un.org/undpa/ar/elections
20. http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/election

Abstract

This study discusses the right of government employees to vote and to stand as candidates in elections as two of the most significant political rights under the Bahraini legislation, and compares such rights with the Egyptian and French legislation.

The study is divided into four chapters preceded by an introduction and a preliminary discussion. In the preliminary section, the researcher discussed the definition of government employees and political rights and freedoms. In addition to the importance of the participation of the public official in the electoral process, which can play a prominent role in the management of the public affairs of the country. The first chapter discussed the essence and nature of the right to vote and stand as a candidate in elections, and concluded that the election is a political right protected by the judiciary. The legislator may amend the conditions for the exercise of the right to vote in a manner that does not aim at unjustified decrease or total deprivation of his practice.

The second chapter dealt with the right of government employees to vote. We concluded that the Bahraini legislation differentiates between government civil employees/civil servants and the military. Members of the Bahrain Defense Force, the Public Security Forces and the National Guard cannot vote or be elected unless they resign or receive special approvals/ instructions from a competent authority.

In the third chapter, the researcher discussed the right of the government civil employee/ civil servant to stand in for election. We found that the right to run for an elected office, such as municipal and local councils, clashes with the principle of working"full-time" as a civil servant. Therefore, though a civil servant in all instances can vote and stand as a candidate in an election, he must resign from his government job if he gets elected.

Chapter five deals with the guarantees that secure the rights of government employees to vote and to be elected. The researcher concluded that a civil servant elected as member of parliament or municipal council will be independent and free from government influence because of the enforcement of the principle of segregation of powers. In this regard, the researcher also highlighted the importance of the role of the judiciary in supervising all stages of the election process to protect government employees right to exercise their political rights, ensure the enforcement of the principle of segregation of powers and enhance the integrity, transparency and trust in the election process.

In conclusion of this study, I presented my most important findings and made a number of recommendations. I hope that the study and the recommendations will contribute to enhancing the rights of government employees to exercise their political rights under the Bahraini political system, especially the right to vote and stand as candidates in elections.

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law

Department of Public Law

The right of government employees to vote and to stand for election in Bahraini and comparative legislation

(A Comparative Study)

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the (Ph.D.) Degree in Public Law

Submitted by
ALI JASIM MOHAMED ALBAHHAR
University number: 20012033

Supervised by
Dr. Farook Kamas

Associate Professor
University of Bahrain

Kingdom of Bahrain
January, 2018

جامعة البحرين
المكتبات وخدمات المعلومات
المكتبة المركزية
Central Library
Libraries & Information Services
UNIVERSITY OF BAHRAIN

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of law **Department of Public law**

The right of government employees to vote and to stand for election in Bahraini and comparative legislation

(A Comparative Study)

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the

(Ph.D.) Degree in Public Law

Submitted By

ALI JASIM MOHAMED ALBAHHAR

University number: 20012033

Supervised by

Dr. Farook Kamas

Associate professor

University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

January, 2018