باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ١٥ أبريل سنة ١٩٨٩ الموافق ٩ رمضان سنة ١٤٠٩ هـ .

برئاسة السيد المستشار ممدوح مصطفى حسن رئيس المحكمة

وحضور السادة المستشارين : منير أمين عبد المجيد ومحمد كمال محفوظ وشريف برهام نور والدكتور عوض محمد عوض المر والدكتور محمد ابراهيم أبو العينين وواصل علاء الدين أعضاء

وحضور السيد المستشار/السيد عبد الحميد عمارة المفوض

وحضور السيد / رأفت محمد عبد الواحد أمين السر

اصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٤ لسنة ٨ قضائية « دستورية » .

المرفوعة من

الأستاذ / محمد أبو الفضل الجيزاوى ، المحامى .

ضـــد

١ ـ السيد / وزير الداخليـة .

٢ ـ السيد / وزير الحكم المحلى .

٣ ـ السيد الدكتور / محافظ الجيزة .

الاجـراءات

بتاريخ ١٤ من يونيه ١٩٨٦ ، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة طالبا الحكم بعدم دستورية المواد ١ ، ٧٦ ، ٧٩ ، ٨٣ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٩٧ من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ •

وقدمت هيئـة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى واحتياطيا برفضها •

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها •

ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة وقررت المحكمة اصدار الحكم فيها بجلسة اليوم •

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة •

حيث ان الوقائع على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق ، تتحصل فى أن السيد محافظ الجيزة ، كان قد أصدر القرار رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٨٣ بتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بدائرة المحافظة وذلك تمهيدا لاجراء الانتخابات فيها • وقد تقدم المدعى ـ فى الميعاد المحدد ـ بطلب الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى لمحافظة الجيزة عن قسم بولاق الدكرور ، الا أن الموظف المختص رفض طلبه على أساس أنه لم يرفق به صورة رسمية من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه مدرجا فيها اسمه وذلك طبقا لما تقضى به المادة (٧٦) من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، فأقام الدعوى رقم ٤٨ لسنة ٣١ قضائية أمام المحكمة الادارية لرئاسة الجمهورية والحكم المحلى ، مضمنا صحيفتها الدفع بعدم دستورية أحكام المواد ١ ، ٧٦ ، ٧٩ ، ٨٣ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٩٧ من قانون نظام

الحكم المحنى المشار اليه بمقولة مخالفتها أحكام المواد ١ ، ٨ ، ٤٠ ، ٤٧ ، ٦٢ ، ٨٧ من الدستور ، وطالبا فى ختامها الحكم ببطلان وانعدام قرار محافظ الجيزة رقم ٤٢٤ لسنة ١٩٨٣ الصادر فى ٦ نوفمبر ١٩٨٣ فى شأن اعلان انتخاب قوائم الحزب الوطنى المرشحة لعضوية المجالس الشعبية المحلية بمحافظة الجيزة بالتزكية واعتباره كأن لم يكن مع ما يترتب على ذلك من آثار • واذ قررت محكمة الموضوع بتاريخ ١١ مايو ١٩٨٦ منح المدعى أجلا ينتهى فى ١٥ يونيه ١٩٨٦ ليقدم صورة من عريضة الدعوى الدستورية ، فقد أقام الدعوى الماثلة •

ومن حيث أن الحكومة دفعت بعدم قبول الدعوى الدستورية تأسيسا على أن محكمة الموضوع لم تقدر جدية الدفع بعدم الدستورية الذى أبداه المدعى أمامها ، ولم يتضمن قرارها بالتالى أى بيانات تتعلق بنطاق هذا الدفع الأمر الذى تتخلف معه الشروط المنصوص عليها فى البند (ب) من المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، وهو دفع مردود بما استقر عليه قضاء هذه المحكمة من أن مؤدى نص المادة ٢٩/ب المشار اليها ، أن المشرع رسم طريقا لرفع الدعوى الدستورية التى أتاح للخصوم مباشرتها ، وربط بينه وبين الميعاد الذى حدده لرفعها ، فدل بذلك على أنه اعتبر هذين الأمرين من مقومات الدعوى الدستورية ، فلا ترفع الا بعد ابداء دفع بعدم الدستورية تقدر محكمة الموضوع جديته ، ولا تقبل الا اذا رفعت خلال الأجل الذى ناط المشرع محكمة الموضوع بتحديده بحيث لا يجاوز ميعاد الثلاثة أشهر الذى فرضه المشرع على نحو آمر كحد أقصى لرفع الدعوى الدستورية ، وكان البين من ملف الدعوى الموضوعية أن المدعى ضمن صحيفتها دفعا بعدم دستورية النصوص القانونية المطعون عليها لتعارضها مع مواد الدستور التى حددها ، وكانت محكمة الموضوع قد منحته أجلا لرفع الدعوى الدستورية وهو ما يفيد بالضرورة تقديرها جدية هذا الدفع وازومه للفصل فى الدعوى الموضوعية المطروحة عليها ، فان الدعوى الراهنة تكون قد اتصلت بهذه المحكمة وفقا للأوضاع المنصوص عليها فى البند ب من المادة ٢٩ من قانونها الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، ويكون الدفع بعدم قبولها على غير أساس متعين بالرفض •

وحيث أن نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذى أصبح نظاما للادارة المحلية بمقتضى أحكام القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ الذى عدل الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار اليه ، قضى بأن يكون لكل وحدة من وحدات الادارة المحلية مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا ، عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، الا أن ذلك لا يحول دون الفصل فى الطعن بعدم الدستورية من قبل من طبقت عليهم أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليها خلال فترة نفاذها وترتبت بمقتضاها آثار قانونية بالنسبة اليهم تتوافر بابطالها مصلحتهم الشخصية المباشرة فى الطعن بعدم دستوريتها ، ذلك أن الأصل فى تطبيق القاعدة القانونية انها تسرى على الوقائع التى تتم فى ظلها أى خلال الفترة من تاريخ العمل بها حتى تاريخ الغائها ، فاذا ألغيت هذه القاعدة وحلت محلها قاعدة قانونية أخرى ، فان القاعدة الجديدة تسرى من الوقت المحدد لنفاذها ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ الغائها ، وبذلك يتحدد النطاق الزمنى لسريان كل من القاعدتين ، ومن ثم فان المراكز القانونية التى نشأت وترتبت آثارها فى ظل القانون القديم تخضع لحكمه وحده ، لما كان ذلك ، وكان القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ـ وقبل تعديله بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد طبق على المدعى وأعملت فى حقه أحكامه اذ حرمه من حق الترشيح لعضوية المجلس الشعبى لمحافظة الجيزة ، وظلت آثاره ـ وهى بقاؤه محروما من حق الترشيح لعضوية هذا المجلس ـ قائمة بالنسبة اليه طوال مدة نفاذه ، وكانت الدعوى الموضوعية لا تزال مطروحة أمام المحكمة الادارية لرئاسة الجمهورية والحكم المحلى بما تتضمنه من طلبات ترتكز جميعها على الطعن بعدم دستورية أحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بقانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، ويعتبر هذا الطعن أساسا لها ، ومن ثم فان مصلحة المدعى فى الطعن بعدم دستورية أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديلها بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، تكون قائمة .

وحيث ان المدعى وان كان قد طعن على المواد ١، ٧٦، ٧٩، ٨٣، ٨٥، ٨٦، ٩٧ من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المشار اليه ؛ الا أنه لما كان من المقرر أنه يشترط لقبول الطعن بعدم الدستورية أن يتوافر للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة فى طعنه ، ومناط هذه المصلحة ارتباطها بمصلحته فى دعوى الموضوع التى أثير الدفع بعدم الدستورية بمناسبتها والتى يؤثر الحكم فيه على الحكم فيها ، وكان ما استهدفه المدعى من دعواه الموضوعية هو الغاء قرار محافظ الجيزة رقم ٤٢٤ لسنة ١٩٨٣ الصادر فى ٦ نوفمبر ١٩٨٣ والمتضمن اعلان انتخاب قوائم الحزب الوطنى المرشحة لعضوية المجالس الشعبية المحلية بمحافظة الجيزة بالتزكية واعتباره كأن لم يكن تأسيسا على أن الطلب الذى تقدم به للترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى بالجيزة كان قد رفض لأنه لم يرفق به صورة رسمية من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه مبينا بها ادراجه فيها ، لما كان ذلك ، وكانت المادتان ٧٦ فقرة أولى ، ٨٦ فقرة ثالثة هما اللتان تضمنت أحكامهما وجوب استيفاء هذا الشرط ، فان مصلحة المدعى فى دعواه الماثلة تقوم على الطعن بعدم دستورية هاتين الفقرتين فحسب ، بتقدير أن الحكم له فى الطلبات الموضوعية يتوقف على ما يسفر عنه القضاء فى الطعن بعدم دستوريتهما ، أما باقى مواد القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ـ المطعون عليها ، فلا مصلحة شخصية ومباشرة للمدعى فى الطعن بعدم دستوريتها اذ ليس ثمة أثر لها على طلباته امام محكمة الموضوع ، ذلك أن المادة الأولى تعرف بوحدات الحكم المحلى وتتناول كيفية انشائها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها ، وتبين المادة ٧٦ فى فقرتها الثانية المبالغ التى يتعين ايداعها مع طلب الترشيح ، وفى فقرتها الثالثة المستندات التى يحددها وزير الداخلية والتى يجب ارفاقها بهذا الطلب لاثبات توافر الشروط اللازمة للترشيح ، كما تقضى فقرتها الرابعة باعتبار الأوراق التى يقدمها المرشح أوراقا رسمية فى تطبيق أحكام قانون العقوبات ، وتحدد المادة ٧٩ كيفية عرض الكشوف المتضمنة القوائم المدرجة فيها أسماء المرشحين فى الوحدة المحلية وطريقة الاعتراض على الأسماء المدرجة أو صفاتها وجهة الفصل فى الاعتراض وتجابة المادة ٨٣ حالة خلو مكان أحد

المرشحين بعد الترشيح وقبل اجراء الانتخابات وتعالج المادة ٨٥ حالة تقديم قائمة حزبية واحدة فى الدائرة الانتخابية ، وتعرض المادة ٨٦ فى فقرتها الأولى لسريان أحكام قانون بنظم مباشرة الحقوق السياسية فى المجالس الشعبية المحلية ، وتبين فقرتها الثانية اختصاص مديرية الأمن باجراء عملية الانتخاب لعضوية تلك المجالس ، وتخص فقرتها الرابعة المحافظ باعلان نتيجة الانتخاب ، وتعقد فقرتها الخامسة اختصاص الفصل فى الطعون المتعلقة بصحة العضوية للمحكمة الادارية المختصة • أما المادة ٩٧ فتواجه حالة خلو مكان أحد أعضاء المجلس قبل انتهاء مدته ، ومن ثم يتعين الحكم بعدم قبول الدعوى بالنسبة لهذه المواد لانتفاء مصلحة المدعى فى الطعن عليها •

وحيث أنه على مقتضى ما تقدم ، وكان نطاق الطعن فى الدعوى الماثلة قد تحدد بالفقرة الأولى من المادة ٧٦ والفقرة الثالثة من المادة ٨٦ من نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكانت هاتان الفقرتان ـ قبل تعديلهما بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ـ تقضيان بما يأتى :

المادة ٧٦ ـ فقرة أولى ـ يقدم المرشح طلب الترشيح لعضوية المجلس الشعبى المحلى كتابة الى المحافظة أو الى احدى وحدات الحكم المحلى الكائنة بنطاقها مرفقا به صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه مبينا بها ادراجه فيها وذلك خلال المدة التى يحددها المحافظ على ألا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح •

المادة ٨٦ فقرة ثالثة ـ وينتخب أعضاء المجالس الشعبية المحلية طبقا للقوائم الحزبية التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الانتخاب ، فاذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأى من القوائم أعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات •

وحيث أنه مما ينعاه الطاعن على هاتين الفقرتين أنهما اذ قصرتا حق الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية على المنتمين الى الأحزاب السياسية ، فانهما تكونتا

قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين الى الاحزاب من حق كفله لهم الدستور فى المادة ٦٢ منه واخلت بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواه أمام القانون المنصوص عليهما فى المادتين ٨ ، ٤٠ من الدستور .

وحيث أن المادة ٦٢ من الدستور التى وردت فى الباب الثالث منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة تنص على ان « للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى » . ومؤدى ذلك أن الحقوق السياسية المنصوص عليها فى هذه المادة ـ ومن بينها حق الترشيح الذى عنى الدستور بالنص عليه صراحة مع حقى الانتخاب وابداء الرأى فى الاستفتاء اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها، لضمان اسهامهم فى اختيار قياداتهم وممثليهم فى ادارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة وذلك بطريق الانتخاب سواء على النطاق القومى فى مجلس الشعب والشورى أو على النطاق المحلى فى المجالس الشعبية حسبما جرت به نصوص المواد ٨٧ ، ١٦٢ ، ١٩٦ من الدستور . ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن فى مباشرة تلك الحقوق ، وانما جاوز ذلك الى اعتبار مساهمته فى الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به فى أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية التى تعتبر قواما لكل تنظيم يرتكز على ارادة هيئة الناخبين ومن ثم فان القواعد التى يتولى المشروع وضعها تنظيما لهذه الحقوق يتعين أن لا تؤدى الى مصادرتها أو الانتقاص منها وبمراعاة أن لا تخل القيود التى يفرضها المشرع فى مجال هذا التنظيم بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواه لدى القانون اللذين تضمنهما الدستور بما نص عليه فى المادة ٨ من أن « تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين » وفى المادة ٤٠ من أن « المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة » ، بما مؤداه امتناع فرض قيود على مباشرة الحقوق السياسية التى نص عليها الدستور فى غير مقتض من طبيعتها أو متطلبات ممارستها .

وحيث انه لما كان مؤدى الفقرة الأولى من المادة ٧٦ والفقرة الثالثة من المادة ٨٦ من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية وما استتبع ذلك من النص على اعتباره صورة قائمة الحزب الذى ينتمى اليه المرشح المثبت ادراجه فيها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه ، يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية على المنتمين الى الأحزاب السياسية المدرجة اسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب ، وحرم بالتالى غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتض من طبيعته أو متطلبات مباشرته .

لما كان ذلك ، وكان حق الترشيح من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين فى المادة ٦٢ منه وفقا لما سبق بيانه ، ومن ثم فان حرمان طائفة معينة من هذا الحق ينطوى على أهدار لأصله وأخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالى مخالفة للمواد ٨ ، ٤٠ ، ٦٢ من الدستور .

وحيث انه لا يقدح فى هذا النظر ما ذهبت اليه الحكومة من ان الدستور لم يقيد المشرع فى حرية المفاضلة بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة وان اختيار المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة الحزبية هو مما يدخل فى نطاق سلطته التقديرية بما لا معقب عليه فى ذلك من المحكمة الدستورية العليا التى لا يجوز أن تحل نفسها محل المشرع فى هذا التقدير ، ذلك أنه وان كان الأصل فى سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدها الدستور بقيود محددة ، وكانت الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد الى ملاءمة اصدارها ، الا أن هذا لا يعنى اطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ، ومن ثم فان تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الترشيح ينبغى ألا يعصف بهذا الحق أو ينال منه على نحو ما سلكته النصوص عليها اذ حرمت غير المدرجة اسماؤهم فى القوائم الحزبية من حق الترشيح ومن ثم تكون

هذه النصوص قد تعرضت لحقوق عامة كفلها الدستور وحرمت منها طائفة من المواطنين ، فجاوز المشرع بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق الأمر الذى يحتم اخضاعها لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية .

وحيث أنه لما تقدم يتعين الحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٧٦ والفقرة الثالثة من المادة ٨٦ من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديله بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٧٦ والفقرة الثالثة من المادة ٨٦ من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر رئيس المحكمة