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 وفوزى أسعد مرقس ومحمد كمال محفوظ وشريف برهام نور والدكتور عوض محمد عوض المر والدكتور محمد ابراهيم أبو العينين 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 ٢٣ لسنة ٨ قضائية « دستورية » بعد أن أحالت محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة (دائرة منازعات الأفراد والهيئات) ملف الدعوى رقم ٥١٩٠ لسنة ٤٠ قضائية •

المرفوعة من

السيد / عبد الحليم حسن رمضان المحامى •

ضـــد

١ ـ السيد / رئيس الجمهورية بصفته •

٢ ـ السيد / وزير الداخلية بصفته

٣ ـ السيد / رئيس مجلس الشورى بصفته

الاجـراءات

بتاريخ ٧ أكتوبر سنة ١٩٨٦ وردت الى قلم كتاب المحكمة أوراق الدعوى رقم ٥١٩٠ لسنة ٤٠ قضائية من محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة (دائرة منازعات الأفراد والهيئات) بعد أن قررت المحكمة بجلسة ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٨٦ وقف الدعوى واحالة الأوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية النصوص التى تحرم المستقلين من الترشيح لعضوية مجلس الشورى والواردة فى القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٨٠ فى شـأن مجلس الشورى •

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم أصليا بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى واحتياطيا بعدم قبولها أو برفضها •

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها •

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

المحكمـة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة •

حيث ان الوقائع ـ على ما يبين من قرار الاحالة وسائر الأوراق ـ تتحصل فى أنه بتاريخ ١٩ أغسطس ١٩٨٦ أقام المدعى الدعوى رقم ٥١٩٠ لسنة ٤٠ قضائية أمام محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة (دائرة منازعات الأفراد والهيئات) طالبا الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ٣٣٤ لسنة ١٩٨٦ بشأن تحديد ميعاد ٢٣ أغسطس ١٩٨٦ موعدا لبدء قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشـورى فى انتخابات التجديد النصفى لأعضاء مجلس الشورى المنتخبين والحكم بالغـاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن مع الزام المدعى عليهم متضامنين أن يؤدوا للمدعى مبلغ قرش صاغ واحد على سبيل التعويض المؤقت ، وأضاف المدعى فى صحيفة دعواه أن دعوة النـاخبين للترشيح لعضـوية مجلس

الشورى بشرط انتماء كل مرشح لأحد الأحزاب السياسية وادراجه فى قوائمه وفقا لما يشترطه القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى يعد انتهاكا لحقوق الانسان والمواطن المصرى وان عدم انتمائه لحزب سياسى واستقلاله فى الفكر والرأى لا يعنى تجريده من حقوقه وحرياته العامة التى كفلها الدستور ومن بينها حق الترشيح لعضوية هذا المجلس ومن ثم فان حرمانه من هذا الحق ينطوى على مخالفة لأحكام المادتين ٤٠ و ٦٢ من الدستور .

وحيث ان محكمة القضاء الادارى ـ بعد استعراضها لبعض نصوص القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المشار اليه ـ قد استخلصت أن قرار وزير الداخلية المطعون فيه يستند الى نصوص القانون المذكور وأن هذه النصوص قد تبنت نظام الانتخاب عن طريق القوائم الحزبية واذ قدرت المحكمة جدية الدفع بعدم دستورية هذا النظام وتراءى لها مخالفته للمواد ٨ و ٤٠ و ٤٧ و ٦٢ من الدستور فقد قضت بجلسة ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٨٦ بقبول الدعوى شكلا وفى الطلب المستعجل بوقف وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وبوقف الدعوى واحالتها الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مدى دستورية النصوص التى تحرم المستقلين من الترشيح لعضوية مجلس الشورى والواردة فى القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المشار اليه .

وحيث ان الحكومة دفعت بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى تأسيسا على أن العدول عن نظام الانتخاب الفردى الى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية وفقا لأحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المطعون عليه هو من المسائل السياسية التى تتصل بالنظام السياسى الداخلى الذى أصبح قائما على نظام تعدد الأحزاب السياسية بعد أن كان قائما قبل تعديل المادة الخامسة من الدستور فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ على أساس التنظيم السياسى الواحد وهو ينأى بهذه المثابة عن رقابة المحكمة الدستورية العليا ويتأبى عليها لخروجه عن اختصاصها بما يستتبعه من تنظيم عملية الترشيح لانتخابات هذا المجلس .

وحيث ان هذا الدفع مردود بأن القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المطعون عليه قد انطوى على النصوص التى تنظم حق الترشيح لعضوية مجلس الشورى ، وهو حق من الحقوق الأساسية للمواطن المصرى ويقع موقع الصدارة من الحقوق

السياسية ويتبوأ أعلى مكانة وأرفع منزلة منها ، واذ عنى الدستور بالنص عليه فى المادة ٦٢ منه فان مؤدى ذلك أنه لا ينبغى لسلطة التشريع النيل من هذا الحق والا وقع عملها بالضرورة فى حومة المخالفة الدستورية ـ لكل أولئك فان ما تناوله القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المشار اليه فى شأن الترشيح لعضوية مجلس الشورى لا يعتبر من المسائل السياسية التى تنأى عن الرقابة الدستورية وتكون عصية عليها ، ومن ثم يكون الدفع المبدى من الحكومة بعدم اختصاص المحكمة قائما على غير أساس حقيقيا بالرفض •

وحيث ان الحكومة دفعت بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة المدعى اذا لم يقدم فى الميعاد أوراق ترشيحه لعضوية مجلس الشورى فى انتخابات التجديد النصفى لأعضاء المجلس المنتخبين وانه لن يترتب على الفصل فى الدعوى الدستورية ترشيحه لعضوية المجلس المذكور •

وحيث ان هذا الدفع مردود بأن المدعى بادر ـ أثر صدور قرار رئيس الجمهورية ٣٣٧ لسنة ١٩٨٦ بدعوة الناخبين الى انتخاب أعضاء مجلس الشورى الذين يحلون محل من انتهت عضويتهم من الأعضاء المنتخبين ـ برفع دعواه أمام محكمة القضاء الادارى طاعنا على قرار وزير الداخلية رقم ٣٣٤ لسنة ١٩٨٦ بشأن تحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشورى الذى ارتكز على نصوص تشريعية تمثل بذاتها عقبة قانونية تحول بينه وبين تقديم أوراق ترشيحه اذ توجب أن تطوى هذه الأوراق على ما يثبت انتماء المرشح الى حزب سياسى متمثلا فى صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه مثبتا بها ادراجه فيها كشرط حتمى لقبول هذه الأوراق ، ومن ثم فلا سند للقول بالزام المدعى ـ حتى تتحقق مصلحته فى الدعوى الماثلة ـ بضرورة تقديم أوراق ترشيحه حتى ترفض حتما من الجهة المختصة بتلقى هذه الأوراق تنفيذا لنصوص قانونية هى بذاتها محل الطعن الدستورى الماثل وقد اتخذ المدعى سبيله الى الطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة فور صدور القرار الجمهورى بدعوة الناخبين الى الانتخاب ومن ثم فان مصلحة المدعى فى الطعن الماثل تكون قائمة دون أن يقدح فى ذلك ما

رددته الحكومة من أنه لن يترتب على الفصل فى الدعوى الدستورية ترشيح المدعى لعضوية المجلس سالف الذكر ذلك أن مصلحة المدعى فى الطعن تتحقق بأعمال أحكام القانون المطعون عليه فى حقه خاصة وان الدعوى الموضوعية ما زالت مطروحة أمام محكمة القضاء الادارى بما تضمنته من طلبات ترتكز جميعها على الطعن بعدم دستورية القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المشار اليه ، ويعتبر هذا الطعن أساسا لها ، ومن ثم فان طلب الحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة يكون فى غير محله متعينا رفضه .

وحيث ان تعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ـ المطعون فيه ـ بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى لا يحول دون النظر والفصل فى الطعن بعدم الدستورية فى شأن من طبق عليهم القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ خلال فترة نفاذه قبل تعديله وترتبت بمقتضاه آثارا قانونية بالنسبة اليهم وبالتالى توافرت لهم مصلحة شخصية ومباشرة فى الطعن بعدم دستوريته ذلك أن الأصل فى تطبيق القاعدة القانون أنها تسرى على الوقائع التى تتم فى ظلها أى خلال الفترة من تاريخ العمل بها حتى تاريخ الغائها ، فاذا الغيت 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 القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المطعون فيه قد طبق على المدعى وأعملت فى حقه أحكامه اذا حرمه من حق الترشيح لعضوية مجلس الشورى ، وظلت آثاره ـ وهى بقاؤه محروما من حق الترشيح لعضوية مجلس الشورى ـ قائمة ـ بالنسبة اليه طوال مدة نفاذه ، وكانت الدعوى الموضوعية لا زالت مطروحة أمام محكمة القضاء الادارى بما تضمنته من طلبات تستند جميعها على الطعن بعدم دستورية القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المطعون فيه ويعتبر هذا الطعن أساسا لها على ما سلف بيانه ، ومن ثم فان مصلحة المدعى فى الدعوى الدستورية الماثلة تظل قائمة .

وحيث ان المواد ٧ ، ٨ فقرة أولى و ١٠ و ١٢ فقرة أولى وثانية من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ كانت تنص قبل تعديلها بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ المشار اليه على ما يأتى :

المـادة ٧ ـ « يكون انتخاب أعضاء مجلس الشورى عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويعين لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية » .

« ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطيين طبقا للجدول المرافق على أن يكون نصف المرشحين أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين .

« وعلى الناخب أن يبدى رأيه باختيار احدى القوائم بأكملها » .

« وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة » .

وكذلك تبطل جميع الآراء المعلقة على شرط أو التى تعطى لأكثر أو أقل من العدد المطلوب بانتخابه أو اذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها اليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية اشارة أو علامة أخرى تدل عليه » .

المـادة ٨ ـ فقرة ١ ـ «يقدم المرشح طلب الترشيح لعضوية مجلس الشورى كتابة الى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرشح فى دائرتها مرفقا بها صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه مثبتا بها ادراجه فيها ، وذلك خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ فتح باب الترشيح » .

المـادة ١٠ ـ « اذا لم تقدم فى الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية أجرى الانتخاب فى ميعاده ويعلن انتخاب المرشحين الواردة أسماؤهم بالقائمة

المقدمة ما دامت قد حصلت على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت بشرط ألا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠ ٪ من مجموع الناخبين » .

المـادة ١٢ ـ فقرة ١و٢ ـ « ينتخب أعضاء مجلس الشورى طبقا للقوائم الحزبية التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخـاب » .

« فاذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة لأى من القوائم فى الدائرة الانتخابية أعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات » .

وحيث أن مبنى الطعن على النصوص التشريعية سالفة الذكر أنها قصرت حق الترشيح لعضوية مجلس الشورى على المنتمين الى الأحزاب السياسية وبذلك تكون قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين الى الأحزاب السياسية من حق كفله لهم الدستور فى المـادة ٦٢ منه وأخلت بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المـادتين ٨ و ٤٠ من الدستور .

وحيث ان المـادة (٦٢) من الدستور التى وردت فى الباب الثالث منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العـامه تنص على أن « 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 المـادة ـ ومن بينها حق الترشيح الذى عنى الدستور بالنص عليه صراحة مع حقى الانتخاب وابداء الرأى فى الاستفتاء ـ اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها لضمان أسهامهم فى اختيار قياداتهم وممثليهم فى ادارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة وذلك بطريق الانتخاب ، ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن فى مباشرة تلك الحقوق ، والما جاوز ذلك الى اعتبار مساهمته فى الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به فى أكثر من مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية

التى تعتبر قواما لكل تنظيم يرتكز على ارادة هيئة الناخبين ومن ثم فان القواعد التى يتولى المشرع وضعها تنظيما لهذه الحقوق يتعين أن لا تؤدى الى مصادرتها أو الانتقاض منها كما يتعين الا تخل القيود التى يفرضها المشرع فى مجال هـذا التنظيم بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون الذين تضمنهما الدستور بما نص عليه فى المـادة (٨) من أن «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين» • وفى المـادة (٤٠) من ان « 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 المـادة (٧) والفقرة الأولى من المـادة (٨) والمـادة (١٠) والفقرتين الأولى والثانية من المـادة (١٢) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المطعون عليها ـ قبل تعديلها بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ المشار اليه ـ أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشورى عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية وما استتبع ذلك من النص على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى اليه المرشح المثبت ادارجه فيها شرطا حتما لقبول طلب ترشيحه يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشورى على المنتمين الى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هـذه 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 اهدار لأصله واخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالى مخالفة للمواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور •

وحيث أنه لا يقدح فى هـذا النظر ما ذهبت اليه الحكومة من أن الدستور لم يقيد المشرع فى حرية المفاضلة بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة وان اختيار المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة 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 ان 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 المطعون عليها اذ حرمت غير المدرجة أسماؤهم 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 انه لا ينال كذلك مما تقدم ما آثارته الحكومة من أن مباشرة الحقوق السياسية ومن بينها حق الترشيح أصبح غير جائز الا من خلال الانتماء الى الأحزاب السياسية بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور ونصها على أن النظام السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب السياسية ، ذلك أن الدستور انما يستهدف من النص على تعدد الأحزاب العدول عن صيغة التنظيم السياسى الوحيد التى كانت متمثلة فى الاتحاد الاشتراكى العربى الذى اضطلع بمسئوليات العمل الوطنى فى المجالات المختلفة دون أن يجاوز ذلك الى المساس بالحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور ومن بينها حق المواطن فى الترشيح المنصوص عليه فى المادة ٦٢ منه باعتبار أن نصوص الدستور لا تنفصل عن أهدافها ويتعين تطبيقها مترابطة متكاملة •

وحيث انه لما تقدم يتعين الحكم بعدم دستورية المادة (٨) والفقرة الأولى من المادة (٨) والمادة (١٠) والفقرتين الأولى والثانية من المادة (١٢) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى قبل تعديله بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة (٧) والفقرة الأولى من المادة (٨) والمادة (١٠) والفقرتين الأولى والثانية من المادة (١٢) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى قبل تعديله بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩

أمين السر رئيس المحكمة

رقم الايداع بدار الكتب ٨٨/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ٢٥٢٥٦ـ١٩٨٨ـ٢٨٢٠