جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

جامعة البحرين
المكتبة
LIBRARY
University of Bahrain

الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية

«دراسة مقارنة»

رسالة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمة من

الباحث/ رجب حسن عبد الكريم

لجنة المناقشة والحكم:

الأستاذ الدكتور/ محمود عاطف البنا أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة	مشرفاً ورئيساً
الاستاذ المستشار/ طارق عبد الفتاح البشري النائب الأول لرئيس مجلس الدولة (سابقاً)	عضوا
الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة	عضوا

٢٠٠٦

JQ
3898
.A1
Ab31
K146
2006
c.1
CLL
Theis



جامعة البحرين
المكتبة
Library
University of Bahrain

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِـــي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَـــيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحاً تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

صدق الله العظيم

آية ١٩ من سورة النمل

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ﴾

صدق الله العظيم

من الآية ٣٨ : سورة الشورى

إهـــــداء

إلى روح والدي رحمه الله ....

إلى والدتي – رمز العطاء ..... عرفاناً بفضلهما

إلى زوجتي وابنتيّ شيماء ولمياء .....

إلى كل من مدّ لي يد العون في هذه الرسالة وعلى الأخص أستاذنا الفاضل الأستاذ الدكتور / محمود عاطف البنا - أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة، الذى شرفت بإشراف سيادته على هذه الرسالة والذى لم يدخر جهداً فى نصحي وإرشادي حتى صارت هذه الرسالة على النحو الذى هى عليه، متعه الله بالصحة والعافية و أمد الله فى عمره وبارك فيه.

إليهم جميعاً أهدى هذا العمل

وجزاهم الله عنى خيراً

الباحث

رجب حسن عبد الكريم

شكـــر وتقـــدير

تعجـــز الكلمـــات عـــن إيفـــاء شـــكري وتقـــديري لأســـتاذنا الفاضـــل الأســـتاذ الدكتور/ محمود عاطف البنا - أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة، وشيخ أساتذة القانون العام، المشرف على هذه الرسالة ورئيس لجنة المناقشة والحكم - لما قام به سيادته من عطاء منقطع النظير، فلم يبخل علىّ بعلمه الغزير وخبرته الكبيرة، فكان لي خير معين وخير مرشد وكانت لنصائحه وتوجيهاته الأثر البالغ لتذليل ما كان يصادفني من متاعب طوال مدة البحث حتى إكتملت الرسالة بهذه الصورة، جزاه الله عنى خير الجزاء وأمد فى عمره وبارك فيه ومتعه الله بالصحة والعافية.

وأتقـــدم أيضـــاً بـــوافر الشـــكر والتقـــدير لســـعادة المفكـــر الكبيـــر الأســـتاذ المستشار / طارق عبد الفتاح البشري النائب الأول لرئيس مجلس الدولة سابقاً، حيث لم يتردد سيادته فى قبول الإشتراك فى مناقشة هذه الرسالة رغم كثرة مشاغل سيادته.

كما أتقدم بوافر الشكر والتقدير لأستاذنا الفاضل الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران - أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة، عضو لجنة المناقشة والحكم على الرسالة - وهو علم من أعلام القانون العام، لقبول سيادته عضوية لجنة المناقشة لهذه الرسالة وتخصيص جزء من وقت سيادته الثمين لها .

جزاهم الله عنى خير الجزاء

الباحث

رجب حسن عبد الكريم

المقدمة وخطة البحث

أولاً : المقدمة :

اختلاف وجهات النظر وتعارض المصالح، بل الصراع بين البشر من سنن الله فى خلقه فقد قال سبحانه وتعالى فى كتابه العزيز ﴿وَلَوْلاَ دَفْعُ اللّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَّفَسَدَتِ الأَرْضُ وَلَـكِنَّ اللّهَ ذُو فَضْلٍ عَلَى الْعَالَمِينَ﴾ (١)

صَدَقَ اللّهُ العَظِيم.

ولا سبيل لحسم الخلافات والفصل فى المنازعات إلا بإحدى وسيلتين لا ثالثة لهما : قمع القوة أو نصرة القضاء، وفى ظل منطق القوة لا يأمن الإنسان على نفسه ولا عرضه ولا ماله، فيعيش عيشة الضوارى، يقتنص فريسته ولا يأمن أن يستبقى منها شيئاً، ولا يزرع لأن الحصاد للأقوى، ولا يبنى لأنه لا يضمن السكنى بل يخاف من الاستقرار فى مكان.

ويوم أن هدى الله سبحانه وتعالى الناس إلى الحق بإذنه، وأختار خصمان ألا يتقاتلا، وفضلا أن يحتكما إلى ثالث، ولم يجدا فى نفسيهما حرجاً من الخضوع لحكم القضاء رغم قوتهما، فى هذا اليوم بدأت مسيرة الحضارة، فعرف الإنسان أن له حقوقاً يصونها القضاء، فاطمأن إلى ثمرة كده، فتعلم الرعى والزراعة والبناء.

وقد حصرت آيات القرآن الكريم وسنة نبينا - ﷺ - مقاصد الشريعة الإسلامية فى حماية الإنسان بحفظ دينه وعقله ونفسه وعرضه وماله وحرياته، فللبشر كل البشر مؤمنهم وكافرهم حقوق، بل وللكلب العقور، وللحيوان حتى عند الذبح، وللشجر والحجر والنبات.

كما بينت الشريعة الغراء أن سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد هما أساس الحكم فى الدولة، وهما السبب الوحيد لمشروعية السلطة «.... أطيعوني ما أطعت الله فيكم، فإن عصيته فلا طاعة لى عليكم».

---

(١) الآية ٢٥١ من سورة البقرة

كما تؤكد الشريعة السمحة أن كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم خاصة حقهم فى التقاضى – هى رسالة الحاكم الأولى، وذلك ليكون الحق دائماً فوق القوة «ضعيفكم قوى حتى آخذ الحق له، وقويكم ضعيف حتى آخذ الحق منه».

فالكل سواء أمام القاضى الطبيعى، وقد ضرب الإسلام الأمثال العظيمة فى هذا الشأن، منها أن أمير المؤمنين[١] «فقد درعه وقت الحرب، فوجده عند يهودى، فلا يستولى عليه بدعوى أنه مالكه ، أو أنه لازم للمجهود الحربى، بل يقاضيه أمام قاضيه الطبيعى، وبالإجراءات المتبعة أمامه، فلا قانون استثنائى، ولا محكمة خاصة أو عسكرية، ومنها أيضاً أنه عندما اغتيل أمير المؤمنين[٢] "رئيس الدولة" فى زمن الفتنة الكبرى، وعاصمته محاصرة والدولة تمر بأشد الظروف ضراوة، فلا يعلن حالة الطوارئ، بل لا يفوته وهو يحتضر أن يوصى بقاتله فيقول «أحسنوا إساره - (أى حبسه) - فإن عشت فأنا ولى دمى (أى أن شئت عفوت عنه..... أو اقتصصت) وان مت فضربه كضربتى»، ذلك هو الدين القيم، فأياً ما كانت الظروف، فلا ينبغى أن تهدر الضمانات أو تستباح الحرمات، بل أن العز بن عبد السلام قاضى مصر حدث أن قضى ببطلان قرار السلطان بفرض ضرائب لتمويل حرب المسلمين ضد التتار حتى تفرغ خزائن السلطان ويبيع ما فى حوزته من جواهر، كما يقضى ببيع نائب رئيس الدولة بالمزاد "وكان مملوكاً" فى السوق ونهاراً، ويقبض ثمنه، ويخضع سلطان مصر لحكم القضاء .

وفى مثال آخر حيث لجأ بعض الكفار من سمرقند إلى قتيبة (القاضى الطبيعى المختص) فيحكم لهم ضد جيش المسلمين ببطلان الحرب لأن الجيش اقتحم المدينة قبل أن يُخَيرَ أهلها بين الإسلام أو الجزية أو الحرب، ويأمر القاضى باطلاق سراح أسراهم ويرد إليهم أسلحتهم، ويعاد حكامهم إلى عروشهم وبأن ينسحب جيش المسلمين، وتخضع الدولة لحكم القضاء فترد مدينة فتحتها بحد السيف، وتحرر شعباً معادياً من أخطاء جيش أمتها .

---

(١)، (٢) أمير المؤمنين الصحابى الجليل عمر بن الخطاب رضى الله عنه .

وهكذا وصل المسلمون بالشرع إلى ما تطمح البشرية أن تصل إليه بالعقل، وكان حتماً أن يلتقى الشرع والعقل، فمعجزته كتاب، وأول ما نزل منه "اقرأ" وفيه العلم قرين الإيمان، والكفر جهل وجاهلية.

وحتى فى الفكر الحديث فإن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، ولذلك يسعون إلى تقييدها عن طريق تقسيم سلطات الدولة، ويعهدون إلى القضاء برقابة احترام السلطة التنفيذية للقانون الذى تسنه السلطة التشريعية، وبرقابة احترامهما معاً للدستور، لعل هذا التوازن بين سلطات الدولة يحمى حقوق الأفراد وحرياتهم، ثم يكتشف الأفراد أن الفصل بين السلطات ليس ضماناً كافياً، فالنازية والفاشية وأشباههما قد نشأت فى حمى الديمقراطية وكنفها، فعصفن بحقوق الأفراد وحرياتهم، وهكذا انتهى الفكر الحديث إلى أن الحماية القضائية هى الضمان القوى والفعال لحقوقهم وحرياتهم، خاصة أن الفساد قد استشرى فى حياتنا، والعبث التشريعي قد تفشى فيها، فالسلطة هى التى تصنع القانون وليس القانون هو الذى يصنع السلطة، فأصدرت السلطة قانون الطوارئ ثم القوانين الاستثنائية ومنها على سبيل المثال لا الحصر قانون الطوارئ وقانون حماية القيم من العيب، والاشتباه، وإنشاء محاكم أمن الدولة، ومحكمة الثورة، وحماية الوحدة الوطنية، وحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، والأحزاب السياسية.....، وغير ذلك كثير كلها خرج من ذات الجحر الذى خرج منه قانون الطوارئ، فلم يعد أحد يعرف ما إذا كان القانون ضماناً للحرية أم سيفاً مسلطاً عليها، خاصة وأنها كلها يصطنع قضاء خاصاً ليحول بين الناس وقاضيهم الطبيعى، ويبدد أمل الأفراد فى العدل، ولتتعدد الموازين فيقاس كل أمر بما أريد له، وتضيع هيبة القضاء، فلا يعرف الناس ما إذا كان ملاذاً أم أداة بطش، ويقول أحد زعماء النهضة فى الهند «التاريخ شاهد على انه كلما طغت القوات الحاكمة، ورفعت السلاح فى وجه الحق والحرية، كانت المحاكم آلات مسخرة بأيديها تفتك بها، وتلك القوة يمكن استعمالها فى العدل والظلم على السواء، فهي فى يد الحكومة العادلة أعظم وسيلة لإقامة العدالة والحق، وبيد الحكومة الجائرة أقطع آلة للانتقام والجور ومقاومة الحق والإصلاح»، والتاريخ

يدلنا على أن قاعات المحاكم كانت مسارح للفظاعة والظلم بعد ميادين القتال، فكما أريقت الدماء البرينة فى ساحات الحروب، حوكمت النفوس الذكية فى ديوانات المحاكم، فشُنقتَ و صُلبت و قُتلت و ألقيت فى غياهب السجون.

ولا مراء فى أن أمتع الكلمات وقعاً على سمع الإنسان وعقله ووجدانه هي كلمة "الحرية"، فهي معنى عميق يحسه الطفل فى مهده فيضيق بكل القيود حتى تلك التي تهدف إلى رعايته، ويدركه الشاب فى زهوته فيتمرد على كل الموروثات والقيم، ويتمسك به الرجل فى سطوته فيثور على كل من يفرض عليه إرادته ، ثم هاهو الشيخ فى حكمته يتبرأ من كل ما هو جديد لم يألفه، وما كل ذلك وذاك إلا مظهراً من مظاهر الحرية يعتز به كل حسب مفهومه ومعرفته.

بيد أن مفهوم الحرية الحقيقية ليس بالأمر اليسير، فالحرية ليست استجابة فورية لكل رغبة، ولا استسلاماً تلقائياً لكل نزوة، بل هى فى الحقيقة رغبة تتحقق، وحاجة تقضى داخل تخوم وحدود، وأبسط تلك الحدود وأشملها هى حقوق الغير بدورهم فى الحرية، فوعاء الحرية المستنير لابد أن يجد حدوده عند حق الآخرين فى الحرية، فحرية الجماعة تحيط بحرية الفرد، ثم أنها تدعمه وتسانده، وحرية الفرد العاقلة تحقق سعادة الجماعة، ثم أنها تبارك مسيرتها .

إن مسيرة الديمقراطية رهينة بسيادة القانون، وسيادة القانون بدورها رهينة بحسن تفهم السلطات الثلاث لحقيقة دورها المنشود من ناحية، ومدى احترامها للخطوط الفاصلة بين سلطاتها وسائر السلطات من ناحية أخرى، وقناعتها الكاملة بضرورة العزوف عن محاولة التوسع فى دائرة اختصاصها على حساب الاختصاصات المخولة لغيرها من السلطات.

كما أن حقوق الأفراد وحرياتهم لا تنحصر فى تلك التى نص عليها الدستور أو التى كفلها المشرع، ولكنها تشمل مجموع حقوقهم وحرياتهم المقررة دستورياً وتشريعياً، وكذلك كل ما يندرج ضمناً تحتها ويعتبر من مشمولاتها، بل إن التطور الراهن لحقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية يتأبى على حصرها فى قائمة مغلقة ويجعل هذه القائمة مفتوحة لكل جديد يكملها ويطورها.

ومن ناحية أخرى فإنه لا يكفى لكفالة حق التقاضى ضمان حق كل شخص فى النفاذ إلى القضاء نفاذاً ميسراً لا تثقله أعباء مالية ولا تحول دونه عوائق إجرائية ولكن يلزم أن يتوافر للمحكمة حيدتها واستقلالها وحصانة أعضائها ، وأن يتوافر لكل متقاض حَق متكامل ومتكافئ مع غيره من المتقاضين فى محاكمة علنية ومنصفة ، بحيث يتمكن خلال مدة معقولة من عرض دعواه ، وتحقيق دفاعه ومواجهة أدلة خصمه رداً وتعقيبا فى إطار من الفرص المتكافئة، على أن تتوج هذه المحاكمة المتكافئة والمنصفة فى النهاية بالحل والتسوية العادلة المرضية التى يسعى إليها كل من يطلبها لمواجهة الإخلال بالحقوق التى يدعيها ، مع تقرير حق الطعن لكل متقاض ، وأن أبوابه المختلفة غير موصدة فى وجه من يلوذ بها، وهذه الترضية القضائية المطلوبة لا قيمة لها إذا خلت من وسائل تنفيذها ، وحمل الملتزمين بها على الرضوخ لها ، وإلا فقدت قيمتها العملية وأصبحت هباءً منثوراً، ويتعطل بالتالى دور القضاء فى مجال حماية الحقوق والحريات، ويؤدى إلى إفراغ حق اللجوء للقضاء من كل مضمون.

ولا جدال أيضاً فى أنه لا ديمقراطية دون تعدد الاتجاهات السياسية، وأنه حتى فى مجتمع ارتضت فيه أغلبية مواطنيه على اختيار نظام معين كالاشتراكى مثلاً، فليس معنى ذلك اختفاء تعدد الاتجاهات، لأن عملية بناء الاشتراكية فى بلد محدد وفى زمن معين وفى ظروف إقليمية ودولية محددة، عملية خاضعة للاحتمالات والاجتهاد، والخلاف فى الرأى هو وسيلة اكتشاف الحل الصحيح، وان الانفراد بالرأى هو الوسيلة المضمونة لارتكاب كل الحماقات، فتعدد الاتجاهات المنظم ضرورة للديمقراطية، ويتعين أن يكون لهذه الاتجاهات المنظمة جميعاً الحق فى أن تخاطب الشعب ، ليكون المواطنون فى النهاية هم الحكم الذى يرجح هذا الاتجاه على الاتجاه الآخر.

فالديمقراطية ليست زينة أو زخرفة يتحلى بها أى نظام لكى يقال عنه أنه ديمقراطى، ما لم يكن للاتجاهات المعارضة فرصة جدية، وما لم يكن فى النظام ذاته الآلية التى تسمح لمن هو فى الأقلية اليوم أن يصبح فى الأغلبية

غدا، وأن يمارس السلطة، فبدون إمكانية تداول السلطة فلا ديمقراطية حقيقية، ولن يحدث تداول للسلطة دون تعددية حزبية حقيقية .

ومن جهة أخرى فإنه لا مراء فى أن هذا البحث فرع جوهرى من دراسة دور القضاء كسلطة مستقلة محايدة اختصها الدستور بأن تقول كلمتها الأخيرة فى المنازعات كافة، وفى الصدارة منها المنازعات المتعلقة بحرية تكوين الأحزاب السياسية وتمتعها بشخصيتها الاعتبارية المستقلة، تحقيقا للرقابة القضائية الواجبة لمباشرة الديمقراطية ذاتها وكفالة حقوق الأفراد وحرياتهم السياسية تجاه السلطة، فقد نصت المادة (٥) من الدستور الحالى المعدلة سنة ١٩٨٠ على أن: «يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب و... إلخ»، وكفلت ذلك المادة (٦٥) منه بالنص على أن: «تخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات»، وأعقبها نص المادة (٦٨) منه على أن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا، ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء». كما نصت المادة (٧٢) منه على أن «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ....إلخ». وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا ذلك فى حكم تاريخى لها[1] حيث قضت بأن «نص المادة (٦٨) من الدستور لم يقف عند حد تقرير حق التقاضى للناس كافة – كمبدأ دستورى أصيل – بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، وقد استقر قضاؤها على أن النص المشار إليه جاء كاشفا للطبيعة الدستورية لحق التقاضى ومؤكدا لما أقرته الدساتير السابقة – ضمنا – من كفالة هذا الحق للأفراد حين خولتهم حقوقا

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٧٦/٤/٣ – مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات – ص ٤٤٧ – ٤٤٨.

لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيامه، باعتباره الوسيلة التى تكفل تلك الحقوق والتمتع بها ورد العدوان عنها، وباعتباره حقاً من الحقوق العامة بالنظر إلى ما يترتب على حرمان طائفة معينة منه – مع تحقق مناطه – وهو قيام المنازعات فى حق من حقوق أفرادها – من إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرموا هذا الحق»، واستطردت المحكمة فى تأكيد هذا الحق «بأنه يتعين أن تقف سلطة المشرع إزاء حق التقاضى عند حد التنظيم فلا تتجاوزه إلى الحظر أو الإهدار» وانتهت المحكمة إلى أن: «أى تضييق فى تلك الرقابة ولو اقتصر هذا التضييق على دعوى الإلغاء سوف يؤدى حتماً إلى الحد من مبدأ المشروعية وسيادة القانون».

ومؤدى ما تقدم كله أن أحكام القضاء لها حجية على الكافة بما فيهم السلطة نفسها، باعتبار أن الحكم هو عنوان الحقيقة وهى تعلو حتى على اعتبارات النظام العام، فهى الكلمة الفاصلة بشكل بات فى الخصومة، وأن امتناع أى سلطة من سلطات الدولة عن تنفيذ أحكام القضاء أو تعطيل تنفيذها – إلى جانب أن كون هذا الإمتناع أو التعطيل يُكوِّنُ جريمة ومخالفة للدستور – فهو أمر جد خطير ، وعمل مؤثم بنص الدستور ، لما ينطوى عليه من افتئات على حقوق الأفراد وحرياتهم، وإهدار لحجية الأحكام، واعتداء صارخ على استقلال القضاء، وانتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات الذىهو أساس الحكم فى الدولة القانونية، لأن الضمانة القضائية هى ركن أساسى من أركان سيادة القانون ، لا ينفصل عنها ولا تقوم إلا به، ذلك لأنه عند الخلاف حول حكم القانون يكون القانون هو ما يقوله القضاء، وكما يقول الشرعيون «لا تكلم بحق لا نفاذ له»[1].

ولا جدال أيضاً فى أن القضاء هو الملاذ الأول والأخير الذى يهرع إليه الأفراد لحماية حقوقهم وحرياتهم سواء فى مواجهة بعضهم البعض أو فى مواجهة سلطات الدولة، وقد أثبتت التجارب أن الرقابة القضائية هى وحدها

---

(١) نقلاً عن أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا – الوجيز فى القانون الدستورى، ص ٢٧٦ – ٢٧٧.

الرقابة الفعالة والقوية التى تكفل حقوق الأفراد وحرياتهم، فلا يكفى النص على الحقوق والحريات فى المواثيق والدساتير بل يتعين أن تتوافر لهذه النصوص آلية تطبيقها عن طريق كفالة حق التقاضي بما فى ذلك ضرورة تنفيذ أحكام القضاء.

والحقيقة أن تتبع أحكام القضاء بأنواعه فى مجال حماية الحقوق والحريات السياسية بصفة عامة ، وحرية تكوين الأحزاب السياسية بصفة خاصة ، مهمة مضنية وصعبة ، ولكنها فى الوقت نفسه هدف نبيل وجليل يستعذب من أجله الجهد والعرق، ومن الأسباب التي تجعل دراسة مثل هذا الموضوع جد عسيرة ، أن وقع كلمة حرية أو مشروعية على آذان الحكام غريب و كريه، ولا نصيب لها إلا الإهمال من جانب دارسي الحقوق والحريات العامة والباحثين، فضلاً عن أن الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم على اختلاف أنواعها من إلغاء وتعويض غير معترف بها فى كل الدول والأنظمة ، فهي تتفاوت من دولة إلى أخرى ، بل تختلف فى ذات الدولة من حقبة زمنية إلى أخرى، فهناك دول سارت فى طريق الحضارة والتقدم شوطاً كبيراً ، فرسخت فيها المؤسسات الدستورية، وعرفت كل سلطة حقوقها والتزاماتها وحدودها فساد فيها التعاون والانسجام بين سلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية، وإلى جانب هذه السلطات توجد أحزاب سياسية مؤثرة وصحافة حرة وجادة ورأى عام قوى مستنير تقوم مجتمعة بدور فعال فى رقابة السلطات التى تحاول بشتى الطرق إرضاءها وتسألها المعونة والمشورة، وتوجد دول أخرى لديها محاكم تقضى ولكنها ممنوعة من رقابة تصرفات الحكام ، لأنهم فوق كل رقابة ، بل وفوق القانون إن صح التعبير، فالحاكم يملك فيها مقاليد كل شىء . وكافة الأجهزة تدين له بالنشأة فهى مجرد ديكور لتجميل الصورة القبيحة للحكم ولا فاعلية لها، وإلى جانب هذه وتلك توجد دول تتوغل فيها سلطة الإدارة على حساب السلطات الأخرى ، فتتراجع رقابة القضاء عليها ، ويقل فيها تأثير الرأى العام ، وينحسر فيها دور الأحزاب السياسية والصحافة ، فيكون هامشيا ومحدوداً للغاية، وتعيش السلطة التنفيذية كامل أبهة الحكم

وامتيازاته ، فهى سيدة على المواطنين وليست خادمة لهم.

وعلى أى الأحوال ورغم كل ما تقدم فإن القضاء حتى فى مثل هذه الدول ينحاز إلى حد ما لصالح حريات الأفراد وقد يجبر السلطة على التسليم ببعض هذه الحقوق والحريات، خاصة وأن المنازعات التى تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم تثير اهتمام السلطة الحاكمة مصدرة القرارات التى تمس هذه الحريات، كما تثير اهتمام الأفراد حتى الذين لم تمس بطريقة مباشرة حقوقهم وحرياتهم ، فلا يقتصر تأثيرها على الأفراد المخاطبين مباشرة بها ، بل يتعدى ذلك إلى إثارة اهتمام غيرهم، وهنا يقع على عاتق القاضى ضرورة الفصل فى هذه المنازعات بحلول قضائية سليمة ، بشكل يوازن ويوفق بين حماية النظام العام وحرية الأفراد فى آن واحد ، سواء فى حالة عدم وجود نص صريح أو وجود نص ولكن مثار جدل أو خلاف فى تفسيره.

وحتى يتسنى للقاضى القيام بدوره الخطير فى الرقابة القضائية الفعالة، فلا مناص من كفالة استقلاله وحيدته، ومن مقتضى مبدأ حيدة القاضى حظر انتمائه لأى حزب أو تنظيم سياسى ، أو الإعلان عن التأييد أو المشاركة فى الدعاية لمرشحيه للمناصب السياسية، حقاً أن للقضاة حقوقهم وميولهم السياسية كمواطنين بالدولة إلا أن ممارستها يلزم أن تبقى فى الحدود التى لا تخل بحيدته، ولذا يحظر على القضاة ممارسة السياسة كمحترفين أو منحازين مرتبطين بولاء حزبي أو شخصي[1].

وإذا كان محظوراً على القاضي أن يكون له دور سياسى بحت ، إلا أن ذلك لا ينفى أن يكون لعمل القاضى آثاراً سياسية ، ويظهر هذا الأثر السياسي لعمل القاضى بصفة خاصة فى رقابة القضاء الإدارى لمشروعية أعمال الإدارة، وفى رقابة القضاء لدستورية القوانين واللوائح فى الدول التى تأخذ بذلك، ويكفى أن نشير إلى النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات

---

(١) أستاذنا الأستاذ الدكتور/محمود عاطف البنا - الوسيط فى النظم السياسية - طبعة ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ دار نهضة الشرق، ص ٤٥٦.

العامة التى يحظر تقييدها أو الانتقاص منها من جانب المشرع ، فهذا الحظر يتوقف معناه على تعريف القضاء لهذه الحريات ، وهو دور سياسي غير مباشر للقاضى.

ثانيا : خطة البحث :

وفى ضوء ما تقدم فإننا سوف نتناول موضوع هذه الرسالة فى أربعة أبواب ، يسبقها **فصل تمهيدى** يتناول فيه تعريف الحزب السياسى وتنظيمه القانونى وتمييز الحزب عن غيره من التجمعات.

أما الباب الأول : فقد خصصه الباحث لبيان مدى الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، وقسم هذا الباب إلى فصلين ، سيتناول في **الفصل الأول** الحماية القضائية إزاء شروط تأسيس الحزب السياسى ، وتفرع هذا الفصل إلى **ثلاثة مباحث** ، حيث اعتمد هذا التقسيم على رصد شروط تأسيس الأحزاب السياسية في مصر وتطورها فهناك شروطاً تم إلغاؤها إثر الحكم بعدم دستوريتها أو لزوال مبرراتها في السياسية التشريعية نفسها ، وأهمها شرط مراعاة الحزب الالتزام بمبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ١٥ مايو ١٩٧١ وأيضا شرط التميز .

كما توجد شروط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى لا تزال قائمة ، وقد أفرد الباحث مطلباً خاصاً لكل شرط ، أما المبحث الثالث فقد خصصه الباحث للشروط التى استحدثها المشروع بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون الأحزاب السياسية .

أما **الفصل الثانى** فقد تعرض فيه الباحث للحماية القضائية إزاء إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية ، وقسمه إلى **ثلاثة مباحث** ، سيتناول في الأول منها التكييف القانون لطلب تأسيس الحزب ، وفى الثانى إجراءات تأسيس الحزب السياسي في القانون المقارن وموقف القضاء منها ، وأفرد المبحث الثالث لتناول دور لجنة شئون الأحزاب السياسية في تأسيس الأحزاب

السياسية والرقابة القضائية عليها .

أما الباب الثانى : فقد خصصه الباحث لبيان مدى الحماية القضائية لحرية الانتماء الحزبى ، وقسمه إلى **ثلاثة فصول** ، سيناقش في الأول موقف القضاء من الشروط المتطلبة في موسسى وقيادات الحزب السياسى وقد جمعها الباحث في ثلاثة موضوعات هى موقف القضاء من أحكام العزل السياسى الواردة في قانون الأحزاب السياسية قبل إلغاؤها ، وموقف القضاء من أحكام العزل السياسى الواردة في قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الإجتماعى قبل إلغاؤها ، أما المبحث الثالث فخصصه الباحث لتناول الجنسية المصرية الأصلية كشرط لتأسيس أو إدارة الحزب السياسى .

وفى الفصل الثانى سوف يناقش الباحث موقف القضاء من الشروط المتطلبة لعضوية الحزب السياسى وذلك في **ثلاثة مباحث** ، سيتناول في الأول منها اشتراط الجنسية المصرية لعضوية الحزب السياسى ،وفى الثانى التمتع بالحقوق السياسية كشرط لعضوية الحزب السياسي ، أما المبحث الثالث فسوف يتعرض فيه الباحث الفئات المحرومة موقتا من عضوية الأحزاب السياسية.

أما **الفصل الثالث** فقد خصصه الباحث لبيان أثر تعديل المادة ٧٦ من الدستور على الانتماء للأحزاب السياسية وذلك في **ثلاثة مباحث** ، أفرد الأول لبيان شروط الترشيح لرئاسة الجمهورية وأثرها على الأحزاب السياسية ، وفى الثانى تعرض الباحث لضوابط وأحكام لجنة الانتخابات الرئاسية ، أما المبحث الثالث فسيرصد فيه أحكام الرقابة القضائية الدستورية السابقة وأثرها على الأحزاب السياسية .

أما الباب الثالث : فقد خصصه الباحث لتناول الحماية القضائية للأداء الحزبى ، وقسمه إلى فصلين خصص الأول منها لبيان الحماية القضائية لحق الأحزاب السياسية في تداول السلطة وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مباحث ، سيتناول في الأول منها موقف القضاء من الحق في الترشيح للمجالس النيابية،

وأثر الدعاية الانتخابية في الترجيح بين المرشحين ، وموقف القضاء من شروط الترشيح ، وموقفه من تخصيص نسبة للعمال والفلاحين ، أما المبحث الثانى فسيناقش فيه مدى الحماية القضائية لحق الانتخاب من خلال بيان أهم الأحكام الخاصة بالنظام الانتخابى المصرى ، وموضوع الإشراف القضائى كضمانة لحيدة الانتخابات .

أما الفصل الثانى : فقد خصصه الباحث لبيان مدى الحماية القضائية لوسائل ممارسة النشاط الحزبى وذلك بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث ، سيناقش في الأول منها الحماية القضائية للصحافة الحزبية ، وفى الثانى موقف القضاء من حرية الإجتماع الحزبى ، بينما سيتناول في المبحث الثالث مدى الحماية القضائية لحرية الرأى الحزبى .

وفى الباب الرابع : والأخير فسنتناول الحماية القضائية إزاء حل الأحزاب السياسية ووقف نشاطها وقراراتها وذلك في **فصلين** ، نخصص الفصل الأول لتناول الرقابة القضائية لضوابط حل الحزب السياسي وبيان أحكام حله بطريقة اختيارية أو قضائية أو إدارية وموقف القضاء منها في مصر والدول المقارنة وذلك في ثلاثة مباحث متتالية .

أما الفصل الثانى : فقد أفرده الباحث للرقابة القضائية لقرارات وقف نشاط وتصرفات وقرارات الحزب السياسى ، وبيان ضوابط وأحكام ذلك وموقف القضاء منها فى مبحثين متتاليين.

فصل تمهيدى

تعريف الحزب السياسى وتنظيمه القانونى

قبل أن نتناول موقف القضاء من شروط وإجراءات تأسيس الحزب السياسى ، ومدى الحماية القضائية للأحزاب السياسية منذ تأسيسها وحتى انقضائها ، فقد رأينا أن نلقى الضوء على ماهية الحزب السياسى وذلك فى **مبحث أول**، على أن نوضح فى **المبحث الثانى** المعالجة التشريعية للأحزاب السياسية.

المبحث الأول

تعريف الحزب السياسي

يتعدد مدلول مصطلح "حزب" باختلاف استعمالاته وجوانبه بوصفه أحد الظواهر السياسية المتعددة، فبات من العسير إعطاؤه تعريفاً جامعاً مانعا دون الإحاطة بكل هذه الجوانب مجتمعه والوقوف على أهم الخصائص المميزة له.

ولقد رأينا أنه من الأصوب أن نعرض المعنى اللغوي لكلمتي "حزب" و"سياسي" في عجالة، على أن نذكر بإيجاز أهم المحاولات الفقهية والقضائية لتعريف الحزب السياسي وذلك في مطلب أول، نتبعه ببيان تعريف المشرع له في **مطلب ثان**، ثم تمييزه عن غيره من الظواهر القريبة منه في **مطلب ثالث**.

المعنى اللغوي للحزب السياسي

فقد ورد بالمعجم الوسيط[1] أن مصطلح " الحِزْب " معناه: الجماعة فيها قوة وصلابة، وكل قوم تشاكلت قلوبهم وأعمالهم، وفي القرآن الكريم﴿ كُلُّ حِزْبٍ بما لديْهِمْ فرِحُون﴾ وحزب الرجل أعوانه ﴿أولائِكَ حِزبُ الله﴾ وجمعها أحزاب.

---

(١) مجمع اللغة العربية – المعجم الوسيط – الجزء الأول – الطبعة الثالثة ص ١٧٦.
ولمزيد من التفصيل انظر أيضاً: د . نعمان الخطيب الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر – طبعة ١٩٨٣ – دار الثقافة للنشر والتوزيع ص ١٨- ١٩.

هو التضامن المعنوي والمادي الذي يجمع أعضاء الحزب إذ يوجد بين هؤلاء الأعضاء أفكار سياسية متشابهة تجعلهم يعملون معاً من أجل وضع سياستهم موضع التطبيق[١].

كما أن محاولات الفقهاء لتعريف الحزب السياسي تطورت بتطور الزمان والمكان ، وتبعاً للتطور الذي حدث في الواقع.

وسوف نعرض أهم المحاولات الفقهية لتعريف الحزب السياسي فى الفرع الأول نعقبها ببيان مفهومه لدى القضاء فى الفرع الثانى، وتعريف المشرع له فى الفرع الثالث.

الفرع الأول

أهم التعريفات الفقهية للحزب السياسي

فقد عرف د. مصطفى الصادق و د. وايت إبراهيم[٢] الحزب بأنه : «جماعة من الناس يربطهم مبدأ سياسي واحد ولهم نظام معين يسيرون عليه وهم يرمون إلى تحقيق مبادئهم عن طريق استلامهم زمام الأمور في حكوماتهم».

وقد تضمن هذا التعريف هدف الحزب ، وهو الوصول إلى السلطة ، وإن كان لم يبرز سعي الحزب الدءوب نحو الانفراد بالسلطة ، وتعبئة الرأي العام لهذا الهدف.

وفي نفس المعنى تعريف الفقيهين الفرنسيين «فرانسوا جونيدك، وتران فان مينيه» بقولهما:-

«نصف الحزب السياسي بأنه – كل تنظيم يستحوذ على كوادر حزبية

---

(١) د . سعاد الشرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر – تحديات وتحولات – طبعة ٢٠٠٢ – دار النهضة العربية – مطبعة جامعة القاهرة، ص ٢٢١.

(٢) د. مصطفى الصادق ووايت إبراهيم – في مؤلفهما المشترك – مبادئ القانون الدستوري والمقارن – الطبعة الثانية – القاهرة ١٩٢٥ ص ١١٠.

موزعة في داخل أقاليم الدولة، وهي كوادر محترفة للسياسة هدفها صالح المجتمع، كما أن هذه الكوادر تضع نصب عينيها الوصول للسلطة منفردة، أو بالانضمام إلى التنظيمات الأخرى (ذات الاتجاه السياسي الواحد) أو على الأقل – في حالة عجزها عن تحقيق هذه الغاية – التأثير في السلطة القائمة أو التأثير في قراراتها»[١].

ويعيب هذا التعريف أنه تجاهل دور الحزب السياسي في تكوين وتوجيه وتعبئة الرأي العام في الاتجاه السياسي للحزب باعتبار أن الحزب يقوم بدور الوسيط بين المواطنين والسلطة، فضلاً عن أنه لم يبرز الجوانب المختلفة لفكرة الأحزاب وتطورها بشان التأكيد على الرابط الفكري والتنظيمي بين أعضاء الحزب باعتبار أن الحزب مؤسسة سياسية ضرورية في النظام الديموقراطي.

كما عرفه د. سليمان الطماوي بأنه : «جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديموقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين»[٢].

بينما يعرفه د. رمزي الشاعر بأنه : «جماعة من الناس لهم نظام خاص وأهداف ومبادئ يلتفون حولها ويدافعون عنها ويسعون إلى تحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها»[٣].

---

(١) F. Gonidec et Trân Van Minh : « Politique comparée du Tiers – Monde» éd, Montchrestien, Paris 1980.17, et ss. PP.137 et ss.

(٢) د. سليمان محمد سليمان الطماوي – النظام النيابي في مصر – طبعة ١٩٩٠ – إصدار المجلس الأعلى للثقافة – الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٩٣ – ص ٢٠١ – بدوريات كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، وأيضاً د . عثمان خليل وسليمان الطماوي – في مؤلفهما المشترك – موجز القانون الدستوري – الطبعة الثالثة ١٩٥١ – ١٩٥٢ – دار الفكر العربي ص ١٩٨ وأيضاً د . سليمان الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي – طبعة ١٩٧٩ – دار الفكر العربي ص ٥٦٩.

(٣) د. رمزي الشاعر – الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – مطبعة عين شمس – ص ١٠٤ وأيضاً مؤلفه النظرية العامة للقانون الدستوري – طبعة ١٩٧٠ – ص ٣٤٤.

ومن جانبنا فأننا نفضل مصطلح "مواطنين" على مصطلح "أفراد" الذي ورد في التعريفين السابقين ، لأن المصطلح الأول أكثر تحديداً ولقصره على مواطني الدولة فقط .

وفي نفس المعنى يعرف د. محمد عبد العال السناري الحزب بأنه : «جماعة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديموقراطية للفوز بالحكم أو المشاركة فيه بقصد تنظيم برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة»(١).

وأيضا عرفه المستشار د . فاروق عبد البر بأنه : «اتحاد أو تجمع من الأفراد، يعبر – في جوهره – عن مصالح قوى اجتماعية محددة، ويعمل بمختلف الوسائل الديموقراطية للوصول إلى الحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين»(٢).

بينما تميل د. نبيلة عبد الحليم كامل ويشاطرها في ذلك د. فتحي فكري إلى التعريف الذي قال به الأستاذ/ بيردو Burdeau للحزب بأنه : «تنظيم يضم مجموعة من الأفراد، وتدين بنفس الرؤية السياسية وتعمل على وضع أفكارها موضع التنفيذ، وذلك بالعمل في آن واحد على ضم أكبر عدد ممكن من المواطنين إلى صفوفهم وعلى تولي الحكم أو على الأقل التأثير في قرارات السلطة الحاكمة»(٣).

فقد عرفه الفقيه بيردو(Burdeau):

« Nons dirons que constitue un parti tout groupement d'individus qui professe les mêmes vues politiques, s'efforcent

---

(١) د. محمد عبد العال السناري – الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري – دراسة مقارنة – مطبعة الإسراء ص١٥.

(٢) د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الثاني – طبعة ١٩٩٨ – ص ١١٩.

(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق ص ٨٢، د . فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني النظام الحزبي – سلطات الحكم في دستور ١٩٧١ – طبعة ٢٠٠٠ – دار النهضة العربية ص ٣٤.

de les faire prévaloir, a la fois eny ralliant le plus grand nombre possible de citoyen et en cherchant à conquérir le pouvoir ou, du, moins, à influencer ses décisions » [١]

«نستطيع أن نعرف الحزب بأنه ذلك الجمع من الأفراد المتحدين والذين يعملون بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم أو المشاركة فيه بقصد تنفيذ وتحقيق برامج سياسية محددة».

وفي نفس المعنى تعريف الفقيه شوارتزنبرج للحزب بأنه:

"Un parti politique est une organisation durable, agencée au niveau national au niveau local, visant. a conquérir et a exercer le pouvoir, et recherchant, à cette fin, le soutien populaire "[٢].

كما عرفه الفقيهان الأمريكيان جوزيف لابالومبارا ونيرون فاينر بأنه: «تنظيم دائم يتم على المستوى القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة»[٣]، ويؤيدهما في هذا التعريف د. سعاد الشرقاوي و د. جابر جاد نصار[٤].

وهذا التعريف يشترط توافر أربعة شروط في المؤسسة التي تعتبر حزباً، هي «استمرارية التنظيم، وإقامة علاقة مستقرة بين المستوى المحلي والمستوى القومي ، والرغبة في الوصول إلى السلطة وممارستها، وأخيرا الاهتمام بالحصول على سند شعبي من خلال الانتخابات».

ويحسب لهذا الرأي أنه أبرز دور الحزب في الحصول على المساندة الشعبية كما أوضح بجلاء دوره في الصراع حول السلطة ، إلا أنه لم يتضمن الجوانب المختلفة لفكرة الأحزاب وتطورها فلم يبين بجلاء الرباط الفكري والتنظيمي للحزب كمؤسسة سياسية ، فضلاً عدم إظهار التوافق الفكري بين

---

(١) Burdeau : Traite de science Politique. 2 me, ed, 1968, p.274.

(٢) R. G. Schwartzenberg , sociologie politique. 1977,p,477.

(٣) د. سعاد الشرقاوي – المرجع السابق – ص ٢٢٤ – ٢٢٥ – تؤيد هذا التعريف.

(٤) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – دار النهضة العربية. ص ٣١٩.

أعضاء الحزب ، كما لم يُشِرْ إلى وسائل الحزب لتحقيق أهدافه.

وقد جاء تعريف د. ماجد راغب الحلو للحزب السياسي بأنه «جماعة منظمة من المواطنين تسعى بالطرق المشروعة للوصول إلى مقاعد الحكم أو الدفاع عمن يتربعون عليها»[1]، ويحسب لهذا التعريف أنه أحسن استخدام الألفاظ، حين وصف الجماعة بأنها منظمة، وأنها من المواطنين، وليس من الأفراد، وأنه وصف وسائل الحزب بأنها بالطرق المشروعة ، فضلاً عن أنه قد أبرز الهدف من الحزب ، فقد يكون الوصول إلى الحكم، أو الدفاع عن القائمين عليه في حالة الحزب الواحد ، إلا أنه خلا من الإشارة إلى برامج ومبادئ الحزب وأهدافه، كما تجاهل دور الحزب في استقطاب وتعبئة الرأي العام فضلاً عن عدم إبرازه للرباط الفكري بين أعضاء الحزب.

* ومن جماع ما تقدم فإنه لا يخفى على أحد صعوبة وضع تعريف جامع مانع للحزب السياسي.

* ورغم تعدد التعريفات الفقهية للحزب فإننا نرى أنه يجب توافر ثلاثة عناصر أو ركائز لقيام أي حزب سياسي :

أولها : جماعة من المواطنين ذات فكر متحد ومبادئ متوافقة ومترابطة.
ثانيها : تنظيم علني لشئون هذه الجماعة.
ثالثها : أن يكون هدفها سياسياً بحتاً يتمثل في : إما الانفراد بالسلطة أو تأييدها.

ومن خلال هذه العناصر يمكن أن نعرف الحزب السياسي بأنه: «جماعة من المواطنين ذات تنظيم علني ومبادئ سياسية متحدة تعمل بالوسائل المشروعة على جذب المواطنين واستقطابهم بهدف الانفراد بالسلطة وممارستها أو موازرة القائمين عليها».

ولا شك في أن هذا التعريف الذي نقول به يبرز الهدف الرئيسي للحزب السياسي وهو الانفراد بالسلطة ويكشف دوره في الصراع حول السلطة، فضلاً

---

(١) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – طبعة ١٩٩٣ – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ص ١٢٢.

عن انطباقه على الحزب المساند للسلطة، ويعطي صورة واضحة للحد الأدنى من ركائز ومقومات أي حزب سياسي من تنظيم معلن وهدف سياسي وجماعة من المواطنين تتلاقى مبادئهم السياسية من خلال الوسائل المشروعة لتحقيق أهدافهم، كما أنه يميز بين الحزب السياسي وغيره من الظواهر الاجتماعية القريبة منه كجماعات الضغط.

الفرع الثانى

تعريف القضاء للحزب السياسي

لقد تسنى لمحكمة القضاء الإداري المصري[1] تعريف الحزب السياسي حال نظرها لأحد الطعون فقالت بأنه «وفقا للمسلم به في الفقه الدستوري ومبادئ العلوم السياسية أن الحزب لا يعدو أن يكون جماعة منظمة أو جمعية منظمة أو تنظيماً لمجموعة من المواطنين يعمل كوحدة سياسية لتجميع الناخبين والحصول على تأييدهم لأهداف وبرامج تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية العامة وصولاً للحصول على ثقة أغلب الناخبين بما يمكنه بشكل شرعي من وضع هذه الأهداف والبرامج موضع التنفيذ».

وهذا التعريف قد أبرز عنصر التنظيم وهو من أهم عناصر الحزب السياسى كما تضمن أن الهدف الأساسى للحزب السياسى هو السعى للحصول على السلطة وممارستها وبطريقة مشروعة وأوضح أن وسيلة الحزب فى ذلك هى استقطاب المواطنين والحصول على تأييدهم، ولكنه لم يبرز أن الهدف الأساسى للحزب هو الوصول للسلطة.

كما عرفت المحكمة الدستورية العليا الحزب السياسى بأنه : «جماعات منظمة، تعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة فى مسئوليات الحكم لتحقيق برامجها التى تستهدف الإسهام فى

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم ٣٩١٠ لسنة ٤٦ ق بجلسة ٢٠٠٠/٢/١ – منشور في مختارات من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر ١٩٩٩ حتى أكتوبر ٢٠٠٠ – المكتب الفني. ص ٩٨.

تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والإقتصادى للبلاد»[١].

ويؤخذ على هذا التعريف أنه تجاهل أن الهدف الأساسى للحزب السياسى، هو السعى للانفراد بالسلطة ، وليس مجرد المساهمة فى مسئوليات الحكم فقط، كما لم يتضمن التعريف الرابط الفكرى الذى يجمع أعضاء الحزب.

المطلب الثاني

التعريف التشريعي للحزب السياسي

أفرد المشرع المصري قانوناً خاصاً للأحزاب السياسية يحمل رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية[٢]، وتضمن نص المادة الثانية منه تعريف الحزب بأنه : «يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديموقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم».

وأردف في مادته الثالثة بأن : «تسهم الأحزاب السياسية التي تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ قاعدة رقم ١٦ ص ٩٨ بمجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع.

(٢) القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بالأحزاب السياسية – صدر في ٢ يوليو ١٩٧٧ و نشر في الجريدة الرسمية – العدد ٢٧ بتاريخ ٧ يوليو ١٩٧٧ ثم عدل بالقوانين أرقام ٣٦ لسنة ١٩٧٩، ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، ٣٠ لسنة ١٩٨١، ١٥٦ لسنة ١٩٨١، ١٠٨ لسنة ١٩٩٢، ٢٢١ لسنة ١٩٩٤، ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥، ومن الجدير بالذكر أن المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ هو أول قانون ينظم الأحزاب السياسية وقد نصت المادة الأولى منه على أنه " يقصد بالحزب السياسى كل حزب أو جمعية أو جماعة منظمة تشتغل بالشئون السياسية للدولة لتحقيق أهداف معينة عن طريق يتصل بالحكم ولا يعتبر حزباً سياسياً الجمعية أو الجماعة التى تقوم على محض أغراض علمية أو اجتماعية أو ثقافية أو دينية".

للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديموقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين وذلك كله على الوجه المبين بالدستور، وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية شعبية وديموقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسيا».

ويؤخذ على هذا التعريف وبحق عدة مآخذ منها:

أولا : أنه تجاهل الهدف الأساسي للحزب المتمثل في السعي إلى الانفراد بالسلطة وممارستها ، وليس المشاركة في مسئوليات الحكم فقط ، كما ورد بالنص، ذلك أن هذا الانفراد بالسلطة وممارستها ، هو الهدف الرئيسي والمباشر لأي حزب سياسي ، كما أن تحقيقه هو الوسيلة الوحيدة لتنفيذ برامج الحزب وأهدافه طبقاً للصورة المنشودة، أما قصر المشرع هدف الحزب على مجرد المشاركة في مسئوليات الحكم «دون التطلع إلى الانفراد بالحكم»، فهو قصور في مفهوم المشرع المصري لدور الأحزاب السياسية في الحياة السياسية.

ثانيا : أنه على الرغم من أن فكرة وعبارات تحالف قوى الشعب العاملة، والسلام الاجتماعي، والاشتراكية، ومكاسب العمال والفلاحين، التي كان يعتنقها الاتحاد الاشتراكي كتنظيم سياسي واحد ، قد أفل نجمها بالعودة إلى التعددية الحزبية، إلا أن المشرع المصري لا يزال يعتنق هذه الفكرة البالية، ويتمسك بها وهي تفرقة كما يرى البعض وبحق ما أنزل الله بها من سلطان ، فضلاً عن أنها تفرقة غير مبررة وضارة بين قوى الشعب وفئاته ، وتمييز بعضها دون البعض الآخر ولا أساس لها في غير العقيدة الماركسية[1]. فضلاً عن تعارضها الواضح مع نهج المشرع المصري والتحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي.

ثالثا : أن هذا التعريف يقيد دور الحزب في النظام السياسي ، ويحدده بالعمل في ضوء الضوابط التي حددها المشرع ، ومنها ما أسماه بتحالف قوى

---

(١) د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق، ص ١٢٤.

الشعب والاشتراكية الديموقراطية ، ومكاسب العمال والفلاحين، وهذا التقييد يوجب على الأحزاب العمل في اتجاه واحد وتوجيهها نحو أهداف مفروضة وموضوعة مسبقا ، وبالتالي يتعارض مع مفهوم الحزب ودوره في الحياة السياسية[١] ، حيث يهدف الحزب إلى الوصول إلى السلطة والانفراد بها ، وممارستها في ضوء برامج الحزب ومبادئه ، فضلاً عن تعارضه مع فكرة تعدد الأحزاب ، التي تفترض تعدد الاتجاهات السياسية وتباين البرامج والأهداف.

رابعا : من المستقر أن وضع التعريف أمر يدخل في اختصاص الفقه والقضاء ، وليس من المهام الملقاة على عاتق المشرع[٢] ، وبالتالي يؤخذ على المشرع المصري أنه أقحم نفسه في وضع تعريف غير متماثل وقاصر للحزب ، ولعل الباعث الدافع له هو سيطرة السلطة على الأحزاب حتى في تعريفها.

خامسا : ولنا أن نضيف أن تقييد دور الحزب في ضوء الضوابط التي حددها المشرع ، يتعارض مع ما كان يشترطه المشرع نفسه في البند ثانياً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية ، من تميز برامج الحزب وسياساته وأساليبه في تحقيق هذه البرامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى ، كشرط للموافقة على التأسيس والاستمرار [٣].

وخيراً فعل المشرع الفرنسي حيث لم يفرد قانوناً خاصاً لتنظيم الأحزاب السياسية ولكنه ترك مهمة تعريف الحزب السياسي للفقه والقضاء ، في ضوء نص المادة ٤ من دستور ١٩٥٨ التي نصت على حرية تكوين الأحزاب السياسية.

أما المشرع في ألمانيا الاتحادية فقد عرف الأحزاب السياسية في قانون الأحزاب سنة ١٩٦٧ في مادته الثانية بأنها «جمعيات أشخاص ذات وضع دائم

---

(١) د. جابر جاد نصار – المرجع السابق، ص ٣٢٠ وما بعدها.

(٢) د. فتحي فكري – المرجع السابق. ص ٣٥.

(٣) ألغى هذا الشرط بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل أحكام قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧

تساهم سواء على صعيد الدولة الاتحادية أو إحدى الدويلات في تكوين الإرادة السياسية ، وتساهم في تمثيل الشعب في البوند ستاج أو مجلس الدولة ، ويعترف بها في الممارسة بسبب قوة تنظيمها وعدد أعضائها والدعاية التي تتخذها ، وتقدم ضماناً كافياً للطابع الجدي لأغراضها المحددة سلفاً»[١].

ويؤخذ على هذا التعريف أن قانون الأحزاب الألماني قد أجاز قيام الحزب عل أساس إقليمي وإن كان هذا مقبولا في الدول التي تتكون من ولايات أو دويلات ، إلا أنه لا يصلح في الدولة المركزية "بسيطة التكوين" مثل جمهورية مصر العربية، كما يؤخذ عليه أنه اعتبر أن الحزب جمعية وبالتالي يخضع لما تخضع له الجمعيات من ضوابط وهيمنة من قبل السلطة، فضلاً عن أنه لم يبرز الهدف الأساسي للحزب الذي يتمثل في التطلع إلى الانفراد بالسلطة وممارستها.

ومن التشريعات التي أفردت قانوناً خاصاً للأحزاب السياسية المشرع الموريتاني[٢]، حيث أقحم نفسه في تعريف الحزب السياسي في المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٩١ الخاص بالأحزاب السياسية والمعدل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٤ على أنه «الأحزاب السياسية هي جمعيات ترمي إلى تجميع المواطنين الموريتانيين الراغبين في ذلك حول برنامج سياسي محدد في نطاق احترام الاستقلال والوحدة الوطنية والحوزة الترابية واختيار الشعب».

---

(١) د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – طبعة ٢٠٠٠ – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ص ١١٧.

(٢) كانت المادة الأولى من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٦٠ الصادر في ١٩٦٠/٧/٢٥ المنظم للأحزاب السياسية في موريتانيا تعرف الحزب السياسي بأنه : «تجمع منظم ودائم للمواطنين حول برنامج مشترك يسعى لبلوغ أهداف سياسية والمساهمة في التعبير عن الإرادة الوطنية للمشاركة أساساً في انتخاب ممثلي الشعب على كل مستويات الحياة العامة» انظر رسالة ماجستير للطالب / أحمد ولد محمد أحمد – الأحزاب السياسية في موريتانيا بين النص القانوني والواقع السياسي – رسالة ماجستير – عام ٢٠٠١ – معهد البحوث والدراسات العربية – القاهرة ص ١٠٦.

ويؤخذ على هذا التعريف أنه قد خلا من الإشارة إلى الهدف الأساسي للحزب المتمثل في السعي للحصول على السلطة وممارستها ، فضلاً عن أنه نص على أن الأحزاب جمعيات محددة الأهداف في إطار الضوابط التي نص عليها المشرع سلفا ، وهو يؤكد مدى احتواء المشرع الموريتاني للأحزاب السياسية ، وبهذا التعريف قد سبق المشرع الموريتانى المشرع المصري في الانتقاص من دور الأحزاب السياسية وهذا للأسف شأن الدول النامية.

المطلب الثالث

تمييز الحزب السياسى

كما سبق أن أوضحنا فإن الأحزاب السياسية لها أهمية كبيرة فى الحياة السياسية للشعوب، كما أن النظام الحزبى ليس غاية فى ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق الديمقراطية، فجدوى النظام الحزبى ودلالته الوحيدة هو أنه مظهر منظم لعدة حريات أهمها حريات الرأى والعقيدة والاجتماع والجمعيات(١).

ونظرا لأن القوى السياسية والتجمعات تتأثر ببعضها البعض وتؤثر فى بعضها البعض أيضاً فى نفس الوقت، كما أن هذه القوة السياسية والتجمعات عبارة عن طاقة اجتماعية متحركة موجهة إلى السلطة، وبالتالى فإن هذه الطاقة إما أنها تمسك بالسلطة، وإما أنها تحرك السلطة(٢)، فيتعين أن يكون لهذه القوة السياسية موقف من السلطة، ولكن لا يشترط أن يكون هذا الموقف هو الرغبة فى تغيير الأوضاع، فقد يكون هدفها هو المحافظة على الوضع القائم(٣).

ومن أهم هذه القوى السياسية والتجمعات الأحزاب السياسية

---

(١) د. محمد عصفور – أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق – ص ١٧٥.

(٢) Burdeau : Traité de science Politiqué. Tome III,1968 p.14.

(٣) د. سعاد الشرقاوى – النظم السياسية فى العالم المعاصر " تحديات وتحولات» – طبعة ٢٠٠٢ – دار النهضة العربية ص٢٧٧.

والجمعيات والنقابات وجماعات الضغط والصحافة ...إلخ.

ورفعا لأى التباس بين الحزب السياسى وغيره من التجمعات الأخرى فقد رأينا ضرورة التفرقة فيما بين الحزب السياسى وغيره من التجمعات وعرض أهم أوجه الاختلاف التى تميز الحزب عنها وذلك فى الفرعين التاليين:

الفرع الأول

التفرقة بين الحزب السياسى و الجمعية

يقصد بالجمعية كل جماعة منظمة لها وجود مستمر لتحقيق هدف اجتماعى أو ثقافى معين غير الحصول على ربح مادى[١] ، ولا يشترط فى الأعضاء الانتماء إلى مهنة واحدة كالنقابة أما الحزب السياسى فهو عبارة عن جمعية ذات غرض سياسى .

والجمعية تختلف عن الاجتماعات التى لا تكون إلا لوقت محدد، وحرية تكوين الجمعيات حرية أصيلة، وقد حرص المشرع المصرى على أن يؤكدها حيث أفرد لها المادة (٥٥) من دستور ١٩٧١ فجرى نصها على أنه : «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكرى»[٢] .

وتأكيداً لهذا الحق فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه : «إن من المقرر أن حق المواطنين فى تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية فى

---

(١) Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, 2 éd, T.5, P.340.

(٢) تقابلها المادة (٢١) من دستورى ١٩٢١، ١٩٣٠ ونصت على أنه «للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون"، وتقابلها المادة (٤٧) من دستور ١٩٥٦ ونصت على أنه «للمصريين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون». ولم يرد نص مقابل فى دستورى ١٩٥٨، ١٩٦٤.

ذاتها، لتكفل لكل ذى شأن حق الانضمام إلى الجمعية التى يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفى انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات – حال تعددها – ليكون عضواً فيها، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية التى أعلى الدستور قدرها، فاعتبرها – بنص المادة ٤١ من الحقوق الطبيعية وكفل – أسوة بالدساتير المتقدمة – صونها وعدم المساس بها، ولم يجز الإخلال بها من خلال تنظيمها»[١].

وعلى المستوى الدولى فقد نص عليها صراحة الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى أقرته الجمعية العمومية لهيئة الأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ والتزمت بمقتضاه الدول الموقعة عليه بأن تأخذ بمضمونه فى قوانينها الداخلية، ومن ثم يصح القول – كما قرر البعض[٢] بأن حرية تكوين الجمعيات أصبحت ثابتة فى نظر القانون الدولى العام على الأقل، بمعنى أنها لم تعد رهن إرادة المشرع الوطنى إن شاء منحها إياهم وإن شاء أنكرها عليهم.

ومؤدى ما تقدم كله أن حق تكوين الجمعيات حق أصيل ومكفول على المستوى الدولى وعلى المستوى الداخلى، وأن الجمعية تختلف عن الحزب السياسى من حيث الغرض الذى يصبو إليه كل منهما فالجمعية غرضها قد يكون ثقافيا أو اجتماعياً أو دينياً ولكنها ليست أغراضاً سياسية.

أما الحزب السياسى فإن أهم ما يميزه عن الجمعية أو النقابة أن غرضه سياسى بحت فهو يهدف إلى الوصول إلى السلطة أو على الأقل المساهمة فيها.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٦/٣ – الجريدة الرسمية – العدد ٢٤ فى ٢٠٠٠/٦/١٧.

(٢) د. سعد عصفور – حرية تكوين الجمعيات فى إنجلترا وفرنسا ومصر – مجلة الحقوق – السنة ٥ ص ١٦٠. وانظر أيضاً د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الأول – ١٩٨٨ ص ٣٤٧ وما بعدها. وأيضاً د. كريم يوسف أحمد كشاكش – الحريات العامة فى الأنظمة السياسية المعاصرة – رسالة دكتوراه بكلية الحقوق – جامعة الإسكندرية – ص٨٧ وما بعدها.

وقد أكدت هذا المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه : «ومن حيث أن البين من النصوص السابقة أن الحزب السياسى هو جماعة منظمة تؤسس فى إطار الشرعية طبقاً لأحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ سالف البيان، وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة تعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم، ويتقيد من ثم بالأسس الجوهرية للدستور ، وإلا فلا يعد حزباً يمكن أن نقرر له الشرعية للمشاركة فى مسئوليات الحكم التى تحكمها المبادئ الأساسية للنظام الدستورى ، ويتقيد بالشرعية وسيادة القانون والدستور، كذلك فإن البين من نصوص القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه ومذكرته الإيضاحية أن الجمعيات والمؤسسات الخاصة هى تجمع لأشخاص طبيعية أو اعتبارية يهدف إلى تحقيق أغراض غير مادية تتمثل فى ميادين الرعاية الاجتماعية المختلفة، وتقديم الخدمات الثقافية والعلمية والعمل على تنمية المجتمع، وهى فى ذلك كله تخضع لإشراف الجهة الإدارية التى لها حق توجيهها ومراقبة تنفيذ الجمعيات لنشاطها وتحقيق الغرض من تكوينها»[1].

وأضافت المحكمة فى حكمها المذكور بأنه : «ومن ثم فإنه يتعين لشرعية قيام أى من الأشخاص المعنوية المختلفة داخل الدولة فى إطار سيادة الدستور والقانون ، أن تنشأ وفقاً لأحكامهما وفى حدود الغرض والهدف المخصص له هذا النوع من الأشخاص المعنوية، فلا يجوز وفقاً للدستور والقانون إنشاء حزب بحسب أهدافه وطبيعته وغاياته فى صورة جمعية، ولا جمعية فى شكل حزب، ولا نقابة فى شكل جمعية، بل يتعين أن ينشأ الشخص المعنوى بحسب طبيعته وأهدافه طبقاً لأحكام الدستور والنظام القانونى الخاص به».

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب – فى الطعن رقم ٥٠١٧ لسنة ٤٣ ق بجلسة ٦ مارس ١٩٩٩ (المقام من حزب الحياة) – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص فى شأن الأحزاب السياسية من أول يونيه سنة ١٩٨٣ إلى آخر يونيه ٢٠٠١ – المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة ص ١١٢٨ وما بعدها.

الفرع الثانى

التفرقة بين الحزب السياسى والنقابة

تقوم منظمات المجتمع المدنى ومنها النقابات بدور هام من حيث الوعى ونشر المعرفة والثقافة بين الأفراد خاصة أعضاءها، وبالتالى تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق فى إطار من الحوار الحر، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأفراد.

ويقصد بالنقابة هى كل جماعة منظمة ومستمرة لأصحاب مهنة معينة تهدف إلى الدفاع عن مصالح أعضائها وتحسين مستواهم الثقافى والاجتماعى والاقتصادى.

وتشترك النقابة مع الحزب السياسى فى شرط التنظيم والعنصر البشرى إلا أنهما يختلفان فى الهدف أو الغرض، فغرض أى حزب سياسى هو الوصول للسلطة، أما غرض النقابة هو مصلحة أعضائها.

وقد حظى حق التنظيم النقابى باهتمام كبير من جانب المشرع[1]، فقد نصت المادة (٥٦) من دستور ١٩٧١ على أنه " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية ...إلخ»[2].

وتأكيداً لهذا الحق فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه : «إن قضاء المحكمة الدستورية العليا مطرد على أن حق العمال فى تكوين تنظيمهم النقابى، فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض تصرفا إراديا حرا لا تتدخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها ليظل بعيداً عن سيطرتها، ومن ثم تنحل الحرية النقابية، إلى قاعدة أولية فى التنظيم النقابى،

---

(١) انظر فى مدى الحماية الدستورية لهذا الحق د. فاروق عبد البر – دور المحكمة الدستورية المصرية فى حماية الحقوق والحريات – طبعة ٢٠٠٤ صـ ١٠٥٦ وما بعدها.

(٢) المادة (٥٦) لم يرد لها مقابل بدستورى ١٩٢٣، ١٩٣٠ وتقابل المادة (٥٥) من دستور ١٩٥٦- وكانت تنص على أنه «إنشاء النقابات حق مكفول وللنقابات شخصية اعتبارية وذلك على الوجه المبين فى القانون»، ولم يرد لها مقابل بدستور ١٩٥٨. وتقابلها المادة (٤١) من دستور ١٩٦٤ وكانت تنص على أنه «إنشاء النقابات حق مكفول. وللنقابات شخصية اعتبارية وذلك على الوجه المبين فى القانون».

تمنحها بعض الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية فى ذاتها، لتكفل لكل عامل حق الانضمام إلى المنظمة النقابية التى يطمئن إليها، وفى انتقاء واحدة أو أكثر من بينها – عند تعددها – ليكون عضواً فيها، وفى أن ينعزل عنها جميعاً، فلا يلج أياً من أبوابها، وكذلك فى أن يعدل عن البقاء فيها منهياً عضويته بها».

وأضافت المحكمة «وحرية العمال فى تكوين تنظيمهم النقابى، وكذلك حرية النقابة ذاتها فى إدارة شئونها، بما فى ذلك إقرار القواعد التى تنظم من خلالها اجتماعاتها، وطرائق عملها، وتشكيل أجهزتها الداخلية، وأحوال اندماجها فى غيرها ومساءلتها لأعضائها عما يقع منهم بالمخالفة لنظمها، لا ينفصلان عن انتهاجها الديمقراطية أسلوباً وحيداً يهيمن على نشاطها ، ويكفل الموازنة بين حقوقها وواجباتها، وكذلك بناء تشكيلاتها وفق الإرادة الحرة للعمال المنضمين إليها – المؤهلين منهم وغير المؤهلين – ودون قيد يتعلق بعدد الأولين منسوباً إلى عدد العمال غير المهنيين، ذلك أن مبدأ الحرية النقابية يعنى حق العمال – وأياً كان قطاع عملهم ودون ما تمييز فيما بينهم فى تكوين منظماتهم النقابية بغض النظر عن معتقداتهم أو آرائهم السياسية أو توجهاتهم أو انتماءاتهم، ودون إخلال بحق النقابة ذاتها فى أن تقرر بنفسها أهدافها ووسائل تحقيقها وطرق تمويلها، وإعداد القواعد التى تنظم بها شئونها.

ولا يجوز – بوجه خاص – إرهاقها بقيود تعطل مباشرتها لتلك الحقوق، أو تعلق تمتعها بالشخصية الاعتبارية على قبولها الحد منها، ولا أن يكون تأسيسها رهناً بإذن من الجهة الإدارية، ولا أن تتدخل هذه الجهة فى عملها بما يعوق إدارتها لشئونها، ولا أن تقرر حلها أو وقف نشاطها عقاباً لها ولا أن تحل نفسها محل المنظمة النقابية فيما تراه أكفل لتأمين مصالح أعضائها والنضال من أجلها»[1].

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية بجلسة ١٩٩٩/٤/١٥ – الجريدة الرسمية – العدد ١٧ فى ١٩٩٥/٤/٢٧، وأيضاً حكمها فى الدعوى رقم ٢٢ لسنة ١٧ ق دستورية بجلسة ١٩٩٦/٢/٣ – الجريدة الرسمية –(=)

وأضافت المحكمة فى حكمها المذكور أيضا«وهذه الحقوق التى تتفرع عن الحرية النقابية، تعد من ركائزها، ويتعين ضمانها لمواجهة كل إخلال بها، وبوجه خاص لرد خطرين عنها ، لا يتعادلان فى آثارهما ، ويتأتيان من مصدرين مختلفين ، ذلك أن المنظمة النقابية ذاتها قد تباشر ضغوطها فى مواجهة العمال غير المنضمين إليها لجذبهم لدائرة نشاطها توصلا لإحكام قبضتها على تجمعاتهم، وقد يتدخل رجال الصناعة والتجارة فى أوضاع الاستخدام فى منشآتهم، أو بالتهديد بفصل عمالهم، أو بمساءلتهم تأديبيا، أو بارجاء ترقياتهم، لضمان انصرافهم عن التنظيم النقابى أو لحملهم على التخلى عن عضويتهم فيه.

والحرية النقابية – محددا إطارها على النحو المتقدم – لا تعارض ديمقراطية العمل النقابى، بل هى المدخل إليه ذلك أن الديمقراطية النقابية هى التى تطرح – بوسائلها وتوجهاتها – نطاقا للحماية يكفل للقوة العاملة مصالحها الرئيسية ويبلور إرادتها، وينفض عن تجمعاتها عوامل الجمود وهى كذلك مفترض أولى لوجود حركة نقابية تستقل بذاتيتها ومناحى نشاطها ولازمها أمران :

أولهما : أن يكون الفوز داخل النقابة بمناصبها المختلفة – عن تباين مستوياتها وأيا كان موقعها – رهنا بالإرادة الحرة لأعضائها ، ويتعين أن تتهيأ لكل منهم – الفرص ذاتها – التى يؤثر من خلالها – متكافئا فى ذلك مع غيره ممن انضموا إليها – فى إدارة شئونها ، واتخاذ قراراتها ومراقبة نشاطها بطريق مباشر أو غير مباشر ، يقترعون وينتخبون وفق أسس موضوعية تتم الحملة الانتخابية على ضوئها ، بما يكفل إنصافها وفعاليتها – بما فى ذلك حيدتها – لتكون مدخلهم إلى مباشرة مسئولياتهم قبل نقابتهم.

ثانيهما : أن للحرية النقابية أهدافا لا تريم عنها – ولا يعتبر طلبها حقا

(=) العدد ٧ مكرر فى ١٩٩٦/٢/١٧. وكذلك حكمها فى الدعوى رقم ٣٥ لسنة ١ ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/١/١ – الجريدة الرسمية العدد ٢ تابع فى ٢٠٠٠/١/١٣.

لفئة بذاتها داخل النقابة الواحدة ولا هى من امتيازاتها وليس لها أن تتخذها موطنا لفرض وصايتها على أحد، ذلك أن العمل النقابى لا يتمخض عن انتقاء حلول بذاتها تستقل الأقلية بتقديرها ، وتفرضها عنوة على المخالفين لها بحكم موقعها أو سيطرتها ، بل يتعين أن يكون إسهامها جمعيا فاعلاً ، ويعتمد على تعدد الآراء وتزاحمها واتساع آفاقها ليكون أعضاء النقابة على ضوئها - شركاء فى تقدير أهدافها، وصوغ نظمها وبرامجها، وتحديد طرائق تنفيذها، بما فى ذلك وسائل تمويلها، فلا تكون السيادة إلا لجموعهم ، ولا تفرض قوة من بينهم، أو غريبة عنهم، هيمنتها على شئونهم بل يكون القرار بأيديهم نابعا من قناعتهم، ملبيا مصالحهم، يؤيد ذلك أن مفهوم الحرية ليس سلبيا ، ولا عملا واقعا وراء جدران مغلقة منعزلاً عن مفاهيم الحق والعدل محددة من منظور اجتماعى ، بل قوامها ارتباطا بتربتها، ومناطها إرادة الاختيار تعقلا لا انفلاتا ليفاضل من يمارسونها بين البدائل تبصراً ليظل نبتها مترامیا ومتطورا كافلا للحقوق التى تولد عنها أو تتصل بها ضماناتها سواء فى جوهر بيانها أو من خلال دعم وسائل الدفاع عنها.

وما نص عليه الدستور فى المادة ٥٦ من قيام النقابات واتحاداتها على أساس ديمقراطى يدل على أن حكمها جاء عاماً مطلقاً منصرفاً إلى كل تنظيم نقابى - مهنيا كان أو عماليا - ممتداً إلى تشكيلاتها جميعاً- على تباين مستوياتها ودرجاتها - كاشفاً عن أن العمل النقابى لا يؤمن مصالح جانبية محدودة أهميتها، بل يوفر للمنضمين إليه الحقائق الكاملة التى يحددون من خلالها أولوياتهم، ويفاضلون على ضوئها بين من يتزاحمون من بينهم على الظفر بعضوية مجلس إدارة المنظمة النقابية التى ينتمون إليها».

وما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا فى خصوص مبدأ الحرية النقابية هو صدى لما استقر عليه الفقه[1]، فى شأن هذا المبدأ من أن لهذا المبدأ حتى يكون فعالا، وجها فرديا متعلقا بحقوق العضو ووجها جماعيا متعلقا بحقوق النقابة، وبذلك يتكامل الوجهان لكى تؤدى النقابة الدور المرجو منها.

---

(١) د. فاروق عبد البر - المرجع السابق صـ ١٠٦١.

المبحث الثاني

المعالجة التشريعية للأحزاب السياسية

حظيت الأحزاب السياسية سواء فيما يتعلق بتأسيسها أو في ممارستها لنشاطها باهتمام كبير ليس على المستوى الداخلي للدول فحسب ، وإنما على الصعيد العالمي أيضا.

فقد نصت المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أصدرته الجمعية العمومية لهيئة الأمم المتحدة بتاريخ ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ على أن : «١- لكل فرد الحق في اعتناق الآراء دون تدخل، ٢- لكل فرد الحق في حرية التعبير، ٣- ترتبط ممارسة هذه الحقوق بواجبات ومسئوليات خاصة، وعلى ذلك فإنها قد تخضع لقيود معينة ، ولكن فقط بالاستناد إلى نصوص القانون التي تكون ضرورية ، من أجل احترام سمعة الغير، أو من أجل حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق»، كما نصت المادة (٢٠) منه على أن : «لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما»، وهو ما أكدته المادة (٢١) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي صدّقت عليها الجمعية العامة لهيئة الأم المتحدة بتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ بنصها على أنه : « يعترف بالحق في التجمع السلمي ، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون ، والتي تستوجبها في مجتمع ديمقراطي مصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة والأخلاق وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم»، وجاء بنص المادة (٢٢) منه ما يلي : «لكل فرد الحق في المشاركة مع الآخرين ، بما في ذلك حق تشكيل النقابات والانضمام إليها حماية لمصالحه ، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تستوجبها في مجتمع ديمقراطي مصالح الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة والأخلاق وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم»، وقد وقعت

جمهورية مصر العربية على هذه الاتفاقية في ١٩٦٧/٨/٤ ، وانضمت إليها استنادا للمادة ١/١٥١ من دستور ١٩٧١ بموجب القرار الجمهوري رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٨١[١].

ومؤدى هذا الاهتمام العالمي بكفالة الحريات السياسية ومنها حرية تكوين الأحزاب السياسية باعتبارها جمعيات ذات هدف سياسي ، والنص عليها صراحة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، والتزمت بمقتضاه الدول الموقعة عليه بأن تأخذ بمفهومه في قوانينها الداخلية ، هو ثبوت صحة القول بأن حرية تكوين الأحزاب السياسية أصبحت ثابتة للأفراد في نظر القانون الدولي العام ، الأمر الذي لم تعد معه هذه الحرية رهن إرادة المشرع الوطني إن شاء منحها إياهم وإن شاء أنكرها عليهم.

ولقد صادف الاهتمام الدولي بالأحزاب السياسية قبولاً على الصعيد الداخلي لدى بعض الدول إلا أنها اختلفت في طريقة معالجتها لها ، فمنها منْ نصت في دستورها صراحة على تأكيد وإطلاق حرية تأسيس الأحزاب السياسية ، وممارسة نشاطها دون أية قيود ، كالدستور الإيطالي الذي نص في المادة (٤٩) منه على أن : «للمواطنين الحق في أن يجتمعوا بحرية داخل أحزاب ليسهموا وفقا للطريقة الديمقراطية في تحديد السياسة الوطنية»[٢]، ومنها منْ ضمنت دستورها النص على حرية تكوين الأحزاب ، مع وضع بعض القيود تتعلق فقط بممارسة هذه الأحزاب لنشاطها كالدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ إذ نص في المادة (٤) منه على أن : «تسهم الأحزاب والجماعات السياسية في التعبير عن الرأي بالاقتراع ، وهي تتكون وتباشر نشاطها بحرية ، ويجب عليها احترام مبادئ السلوك الوطنية والديمقراطية».

وقد أثرت بعض الدول الاكتفاء بالنص على حرية تكوين الأحزاب في صلب دستورها مع الإحالة إلى القانون لتنظيمها كالدستور المصري الصادر

---

(١) نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية – بالعدد رقم ١٥ بتاريخ ١٩٨٢/٤/١٥ .

(٢) مشار إليه بمؤلف د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – طبعة ١٩٩٢ – دار النهضة العربية – ص١٧.

سنة ١٩٧١ المعدل سنة ١٩٨٠ فقد نصت المادة (٥) منه على أنه : «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب السياسية وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية»[١].

وهناك بعض الدول قد خلت دساتيرها من الإشارة إلى الأحزاب السياسية، ومع ذلك فإن نظامها السياسي يقوم على تعدد الأحزاب كالدستور اللبناني، والدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣، وهو الأمر الذي فسره البعض وبحق بأن صمت الدستور عن إجازة الأحزاب السياسية أو حظرها لا يعني بالضرورة أن تكون الأحزاب السياسية محظورة، بل يعني أن المشرع الدستوري في هذه الدول ترك أمرها للتقاليد السياسية والأعراف البرلمانية[٢]، باعتبار أن حرية تكوين الأحزاب السياسية وممارسة نشاطها هو الأصل، وأن تقييدها هو الاستثناء.

وفي ضوء ما تقدم فإننا سوف نعرض بإيجاز النصوص المنظمة للأحزاب السياسية في جمهورية مصر العربية في مطلب أول، نعقبه بالأحكام المنظمة لها في فرنسا في المطلب الثاني، ونرجئ التعليق على هذه النصوص وموقف القضاء منها في الأبواب التالية من هذه الرسالة .

المطلب الأول

التنظيم التشريعي للأحزاب السياسية في مصر

إن تقنين المشرع المصري للأحزاب السياسية لم يبدأ إلا بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وقد آثرنا عرض المراحل التي مرت بها الأحزاب السياسية في مصر بين الإطلاق والتقييد كما يلي :

---

(١) ومن الجدير بالذكر أن العودة للتعددية الحزبية في مصر قد بدأت تشريعياً بموجب القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ قبل أن تقنن دستورياً سنة ١٩٨٠.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق ، هامش ص ٢٠ .

أولا: مرحلة إطلاق حرية تأسيس الأحزاب السياسية والاعتراف القضائي بها :

بزغ فجر التجربة الحزبية في مصر – على أرجح الأقوال - منذ بداية القرن التاسع عشر وبالتحديد في ١٩٠٧/٩/٢٠ – وقد نشأت الأحزاب السياسية دون الاستناد إلى نص صريح يبيحها أو ينظمها حينذاك - حين تحولت شركة الجريدة إلى ما سمى "بحزب الأمة"[١]، ثم تبعه صدور عدة أحزاب أخرى[٢] منها الحزب الوطني الحر ، وحزب الإصلاح على المبادئ الدستورية والحزب الدستوري ، وحزب النبلاء ، وحزب المصري ، ثم تألف الوفد بعد ثورة ١٩١٩ الذي تحول إلى حزب سياسي باسم "الحزب السعدي" بعد العمل بدستور ١٩٢٣.

---

(١) انظر في ذلك – مقال د . يونان لبيب رزق – في الكتاب الصادر في أغسطس ١٩٩٥ عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام بعنوان الأحزاب المصرية ١٩٢٢ – ١٩٥٣ . ص١١ وما بعدها . وأيضاً مؤلفه – الأحزاب السياسية في مصر – كتاب الهلال العدد ٤٠٨ ديسمبر ١٩٨٤ ، ص١٠ وما بعدها . وقد بين المؤلف أنه بعد هذا الإعلان الذي أبداه حسن باشا عبد الرازق في حضور ما بين ٤٠ و ٥٠ من أعضاء الجمعية العمومية للشركة مباشرة تشكيل هيكل الحزب من محمود باشا سليمان رئيساً وحسن باشا عبد الرازق وعلي باشا شعراوي وكيلين وأحمد لطفي السيد سكرتيراً دائماً فضلاً عن اعتبار لجنة الـ ٢٥ المشرفة على الجريدة بمثابة اللجنة الإدارية للحزب مما يمكن اعتباره ميلاداً للحياة الحزبية في مصر . ويضيف المؤلف بأن السبب هو أن حزب الأمة كان أول الأحزاب المصرية التي تكونت بشكل هيكلي أو بشكل رسمي مما يمكن أن يتم وقتئذ بدون أية موافقة حكومية وهو ما لم يسبقه إليه أي من الأحزاب الأخرى . وأن ما عرف بالحزب الوطني القديم (عرابي) أو الحزب الوطني المصري (مصطفى كامل) لم يكن في الحقيقة كما يرى المؤلف سوى تيار سياسي يضم مجموعة من الوطنيين المناوئين للتدخل الأجنبي في الحالة الأولى والمعادين للوجود البريطاني في الحالة الثانية". وانظر أيضاً د . محمد عبد الوهاب سيد أحمد مؤلفه التجربة الحزبية – حزب الإصلاح على المبادئ الدستورية ١٩٠٧ – ١٩١٤ – دار الفكر العربي الطبعة الأولى ١٤١١هـ - ١٩٩١م، ص٥٠ وما بعدها، وانظر أيضاً د . عبد العزيز رفاعي – الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة ١٨٧٥ – ١٩٥٢ – دار الشروق طبعة ١٩٧٧، ص٢٠ وما بعدها.

(٢) وأدت هذه الأحزاب المذكورة في نفس العام الذي ولدت فيه عدا حزب الإصلاح على المبادئ الدستورية الذي اختفى عام ١٩١٣.

وبالرجوع إلى دستور ١٩٢٣ يبين أنه قد خلا بدوره من ثمة نص صريح بشأن الأحزاب السياسية ، إلا أن المادة ٢١ منه قد نصت على أنه : «للمصريين حق تكوين الجمعيات ، وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون» واستنادا إلى هذا النص الدستوري -الذي وجد فيه القضاء ضالته- اعترف القضاء بالشخصية القانونية للأحزاب باعتبارها جمعيات سياسية لا تهدف إلى تحقيق الربح ، وتطبيقا لهذا الاعتراف القضائي تأسست بالفعل أحزاب ما قبل ثورة سنة ١٩٥٢ فأنشئ حزب الأحرار الدستوريين ، والحزب السعدي ، والكتلة الوفدية ، ثم حزب الاتحاد سنة ١٩٢٥ وحزب الشعب سنة ١٩٣٠ وحزب الاتحاد الاشتراكي سنة ١٩٣٨[1] .

ثانيا : مرحلة احتواء السلطة للأحزاب السياسية بالمرسوم بقانون ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ :

يعتبر المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ الصادر عن حكومة الثورة بداية احتواء السلطة للأحزاب السياسية وأول تقنين ينظم الأحزاب السياسية في مصر ، وعلى الرغم من أن هذا المرسوم بقانون قد وأد بعد ميلاده بفترة قصيرة فلم يعمر طويلاً ، إلا انه جدير بالدارسة لعدة أسباب منها أنه أول تقنين منظم ومقيد للأحزاب السياسية في مصر بعد مرحلة إطلاق حرية تكوينها المستندة للاعتراف القضائي بشخصيتها القانونية دون نص صريح يتناولها ، وإنما باعتبارها جمعيات سياسية لا تهدف إلى الربح ، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه يعد بداية لاحتواء السلطة وتقييدها لحرية تكوين الأحزاب السياسية ، بعد أن كانت طليقة من كل قيد ، ولا يغير من ذلك كونه قد إكتفى فقط بالإخطار من جانب الحزب مع تقريره حق الحكومة في الاعتراض أمام محكمة القضاء الإداري ، ذلك أن نظام الإخطار، وإن كان أخف القيود على الحرية ، إلا أنه إذا جاء لاحقا على مرحلة إطلاق الحرية ، فإنه يعد قيدا عليها ، أما إذا جاء لا حقا على نظام أكثر تشديداً وتقييداً لها كنظام الترخيص مثلاً ،

---

(١) إلى جانب هذه الأحزاب وجدت أحزاب أيديولوجية منها الحزب الاشتراكي المصري المعبر عن الاتجاه الماركسي وجماعة الإخوان المسلمون وجماعة مصر الفتاة .

فإنه يكون في صالح الحرية ، وإلى جانب ما تقدم فإن المرسوم المذكور صدر إثر حركة الجيش في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية فعاصر مولده بذلك بزوغ مرحلة جديدة من مراحل الحياة السياسية في مصر ، فهو يستحق الدراسة والبحث ، ولعل السبب الدافع لتناول هذا المرسوم بقانون هو – أنه بالرغم من كونه يعد قيدا على حرية تكوين الأحزاب السياسية لكونه جاء لاحقا في الترتيب الزمني على مرحلة إطلاق حرية الأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية المؤيدة بالاعتراف القضائي المستند إلى نص المادة ٢١ من دستور ١٩٢٣ – فإنه يعد وبحق أخف وطأة وأقل تقييداً للأحزاب السياسية من القانون الحالي رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية وتعديلاته وأكثر توازنا منه، وعلى أي الأحوال فلن نقف كثيراً عند هذا المرسوم لأنه وند قبل أن يكتمل نموه وفي أقل من عام حين أصدر القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش بتاريخ ١٩٥٣/١/١٦ إعلاناً دستورياً بإلغاء الأحزاب السياسية ومصادرة أموالها ، مما يوحي بأن حكومة الثورة - على خلاف ما ذهب البعض[١] – كانت تهدف من المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ مجرد حصر الأحزاب ثم وأدها ومصادرة أموالها .

فقد عرّفتْ المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ الحزب السياسي بأنه : «كل حزب أو جمعية أو جماعة منظمة تشتغل بالشئون السياسية الداخلية أو الخارجية للدولة لتحقيق أهداف معينة عن طريق يتصل بالحكم، ولا يعتبر حزباً سياسياً الجمعية أو الجماعة التي تقوم على محض أغراض علمية أو اجتماعية أو ثقافية أو دينية»[٢]، ونصت المادة الثانية على حق المصريين في تكوين الأحزاب السياسية وأحقية كل مصري في الانتماء لأي حزب سياسي ، واعتنق المشرع لأول مرة نظام الإخطار فأوجبت المادة

---

(١) د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – منشأة المعارف بالإسكندرية ص١٧ حيث يرى سيادته أن الاتجاه الأول لدى حكومة الثورة لم يكن معاديا للأحزاب السياسية .

(٢) استبعدت الفقرة الثانية من التعريف جماعة الإخوان المسلمين من الأحزاب السياسية.

الثالثة على كل من يرغب في تكوين حزب سياسي أن يخطر بذلك وزير الداخلية بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول ، على أن يتضمن الإخطار نظام الحزب وأعضاءه وموارده المالية فضلا عن بيان الأغراض المحددة للحزب ووسائل تحقيق هذه الأغراض واختصاصات كل من الجمعية العامة للحزب ومجلس إدارته وطريقة تشكيل هيئاته وتعيين موظفيه ونظام الاشتراكات وقواعد الفصل والانفصال عنه وذلك كله على الوجه المبين بالمادة الرابعة منه . كما خولت المادة الخامسة وزير الداخلية سلطة الاعتراض على تكوين الحزب أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة أمام إحدى دوائرها الخماسية على أن تفصل المحكمة في الاعتراض خلال أسبوعين من تاريخ تقديمه . وواجهت المادة السادسة حالتي عدم اعتراض وزير الداخلية على تكوين الحزب خلال مدة شهر من تاريخ إخطاره وحالة رفض اعتراضه من محكمة القضاء الإداري ، فيتم دعوة الجمعية العمومية للحزب للانعقاد ولانتخاب الرئيس وأعضاء مجلس الإدارة وينشر نظام الحزب وأسماء رئيسه وأعضاء مجلس إدارته بالجريدة بناء على طلب وزير الداخلية وعلى نفقة الحزب. ووضعت المادة المذكورة قيدا خطيرا على حرية تكوين الأحزاب السياسية حين قررت عدم جواز ممارسة الحزب نشاطه قبل إتمام هذا النشر ، ولم تواجه حالة تقاعس أو امتناع وزير الداخلية عن النشر ، ولم تحدد مدة معينة يلتزم خلالها وزير الداخلية بالنشر، كما حددت المادة السابعة منه طريقة انتخاب رئيس الحزب وأعضاء مجلس الإدارة بالاقتراع السري لمدة ترك المشرع تحديدها لنظام الحزب على ألا تزيد على ثلاث سنوات ، وقد حظرت المادة الثامنة على مجموعة من المواطنين الدخول أو البقاء في الحزب كعضو مؤسس أو عامل أو منتسب هم :

١- من لم يدرج اسمه من المواطنين الذكور في جداول الانتخاب .

٢- من حكم عليه في جريمة مخلة بالشرف .

٣- من نسب إليه عمل من أعمال استغلال النفوذ ولو لم يكن وزيرا عند إتيان هذا العمل ، أو من نسب إليه الحصول على كسب غير مشروع بشرط إقامة الدليل في الحالتين على ذلك أمام محكمة القضاء الإداري .

٤ ـ من تقاضى لسبب غير مشروع أجرا أو مكافأة أو نحوها من دولة أجنبية أو من هيئة أو منظمة تعمل لحساب دولة أجنبية.

وحظرت المادة التاسعة على رئيس الحزب وأعضاء مجلس الإدارة الجمع بين منصبه وبين أن يكون مديرا أو عضو مجلس إدارة أو خبيرا أو مستشارا في شركة من الشركات المساهمة التي تكفل لها الحكومة مزايا خاصة عن طريق الإعلانات أو الضمان، أو التي ترتبط مع الحكومة بعقد من عقود الاحتكار أو الأشغال العامة أو الالتزام بمرفق عام ، وأوجبت المادة العاشرة إيداع أموال الحزب في أحد المصارف باسمه ولا يجوز الصرف منها إلا طبقا لما يقرره النظام الأساسي للحزب ، وحظرت المادة الحادية عشر على الحزب تملك العقارات باستثناء ما يتخذه لمقره ولفروعه ، كما حظرت على الأحزاب إنشاء تشكيلات شبه عسكرية ، واشترطت المادة الثانية عشر لتعديل نظام الحزب استصدار قرار من الجمعية العمومية للحزب بحضور ثلثي الأعضاء وبأغلبية ثلاثة أرباع الحاضرين ما لم يتضمن النظام الأساسي للحزب على نصاب أكبر ، ولا ينفذ التعديل إلا بعد إخطار وزير الداخلية كتابة ونشر التعديل في الجريدة الرسمية ، وقد أعطت المادة الثالثة عشر وزير الداخلية وكل ذي شأن حق الاعتراض على إخلال الحزب بأي حكم من الأحكام الواردة بالمواد السابقة حتى ولو كان الإخلال قائما وقت تكوين الحزب ، ويجوز لوزير الداخلية أن يطلب حل الحزب أو وقف نشاطه أو إسقاط عضوية أحد أعضائه أو تصحيح الوضع الخاطئ ، ويرفع الاعتراض إلى محكمة القضاء الإداري في إحدى دوائرها الخماسية للفصل فيه على وجه الاستعجال ، ونصت المادة الرابعة عشر منه على سريان هذا المرسوم بقانون على الأحزاب القائمة عند العمل به، وأوجبت المادة الخامسة عشر على كل حزب من الأحزاب القائمة إيداع جميع أمواله أحد المصارف خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل به مع إخطار وزير الداخلية بذلك خلال أسبوع من الإيداع ، وتضمنت المادة السادسة عشر منه حكما انتقاليا مؤداه إلزام الأحزاب القائمة وقت العمل بهذا المرسوم بقانون بتوفيق أوضاعها بإعادة تكوينها وفقا لأحكامه وعليها إخطار وزير

الداخلية خلال شهر من تاريخ العمل به كشرط لاحتفاظها بأموالها ، وفي حالة مخالفتها ذلك وانقضاء الميعاد المذكور أو قبول الاعتراض على تكوين الحزب من محكمة القضاء الإداري آلت أموال الحزب لوجوه الخير التي يحددها وزير الشئون الاجتماعية .

ثالثا : مرحلة التنظيم السياسي الواحد :

كان الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٥٣/١/١٦ بإلغاء الأحزاب السياسية إيذانا بمولد مرحلة الركود السياسي من خلال التنظيم السياسي الوحيد الذي تمثل في هيئة التحرير التي أنشأتها حكومة الثورة في ١/٢٣/ ١٩٥٣ مستهدفة بذلك خلق تنظيم شعبي يدعمها في تحقيق غاياتها ويقنع المواطنين ببرامجها وأهدافها ويشغل الفراغ السياسي الناجم عن إلغاء الأحزاب السياسية، وأن يكون أداة لمعاونة وتأييد الحكومة في سياساتها والسعي نحو إقناع المواطنين بقراراتها وتصرفاتها.

ولم يقدّر لهيئة التحرير النجاح – وما كان ينبغي لها ذلك – فحل محلها الاتحاد القومي بتاريخ ١٩٥٧/٥/٢٨ الذي لم يختلف عنها إلا في الاسم الذي يحمله ، فكان بحق هيئة تحرير بمسمى جديد ، فكان فشله أمراً حتميا .

ونتيجة هذا الفشل سارع النظام إلى العدول عن فكرة التنظيم السياسي المفتوح أمام كافة الأفراد ، والتي كانت نواة تشكيل هيئة التحرير والاتحاد القومي ، ولجأ إلى التنظيم السياسي المقيد باستبعاد بعض الفئات من المواطنين ممن أطلق عليهم أعداء الشعب ، فأوصد باب العضوية في وجوههم، فأنشأ الاتحاد الاشتراكي العربي عام ١٩٦٢ .

ثم صدر دستور ١٩٧١ الحالي مؤيدا ذلك ، ونص في المادة الأولى منه على أن : «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي اشتراكي يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة»، كما نصت المادة الخامسة منه على أن «الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال

والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، وهو أداة هذا التحالف في تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية وفي متابعة العمل الوطني في مختلف مجالاته، ودفع هذا العمل الوطني إلى أهدافه المرسومة... إلخ» .

وهكذا حل الاتحاد الاشتراكي العربي محل الاتحاد القومي، وسجل النظام الأساسي للاتحاد الاشتراكي العربي بأنه الطليعة التي تضم النخبة الاشتراكية وتقود الجماهير وتعبر عن إرادتها وتوجه العمل الوطني ، ويضم الاتحاد الاشتراكي العربي كتنظيم سياسي شعبي قوى الشعب العاملة ، ويتمثل فيه تحالف هذه القوى في إطار الوحدة الوطنية . وقد حاول النظام تطوير هذا التنظيم السياسي الوحيد بما أسماه ورقة أغسطس سنة ١٩٧٤ ، إلا أن هذه المحاولة بدورها قد باءت بالفشل ، بل أقر النظام في ورقة التطوير المذكورة بذلك حيث ذكر بها : «أن بناء تنظيم سياسي من موقع السلطة أمر صعب ، فالتنظيمات السياسية تنشأ من اجل الاستيلاء على السلطة ، أما في حالة بناء التنظيم بعد حل قضية السلطة ، فإنه من الطبيعي أن يتوافد إليه عدد كبير من الراغبين في الاستفادة من تلك السلطة» .

وإلى جانب ما تقدم فإن كثيراً من القوانين قد اشترطت عضوية الاتحاد الاشتراكي، ليس فقط لمباشرة العمل السياسي ، وإنما لممارسة العمل النقابي في التنظيمات النقابية ، وأيضاً كشرط لمباشرة العمل الاجتماعي في الهيئات والجمعيات والنوادي وحتى في التعاونيات ، وهو الأمر الذي أفقد مصداقية النظام بادعائه من الناحية الرسمية قيام الاتحاد الاشتراكي على أساس العضوية الاختيارية ، وثبوت سيطرة مفهوم الحزب الواحد والرأي الواحد ، مما يتعارض مع مفهوم الاتحاد الاشتراكي نفسه الذي يقوم على التحالف الشعبي .

وإزاء ما تقدم كله فلم يجد النظام في ظل ما أسماه بحركة التصحيح في ١٩٧١/٥/١٥ مفراً من السماح بتعدد الآراء عن طريق إنشاء ما أسماه بالمنابر والتي أطلق عليها فيما بعد التنظيمات ثم الأحزاب وهي :

١- حزب مصر العربي الاشتراكي ويمثل اتجاه الوسط .

٢- حزب الأحرار الاشتراكيين ويمثل اتجاه اليمين .
٣- حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ويعبر عن اتجاه اليسار.

رابعاً : مرحلة العودة للتعددية الحزبية :

بصدور قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ أباحت السلطة التعددية الحزبية فنص في المادة الأولى منه على أن : «للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون»، وتضمنت المادة الرابعة[1] المعدلة بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ شروط تأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ، فنصت على أنه " يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي :

أولاً : عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع :-

١- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع.
٢- مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١.

---

(١) كانت المادة ٤ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية قبل تعديلها تنص على أنه : " يشترط لتأسيس أي حزب سياسي ما يلي:-
أولاً : عدم تعارض مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه مع :
أ- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع .
ب- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية .
ثانياً : تميز برنامج الحزب عن برامج الأحزاب القائمة وقت الإخطار عن تأسيسه في السياسات التي يعتمد عليها في تحقيق أهدافه في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .
ثالثاً : عدم قيام الحزب على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة .
رابعاً : عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أية تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.
خامساً : عدم قيام الحزب كفرع لحزب في الخارج .
سادساً : علانية مبادئ وأهداف ووسائل الحزب وتشكيلاته وقياداته » وتبدو هذه القيود الواردة بالمادة (٤) مقبولة إذا ما قورنت بالشروط التي حشدها القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ .

٣- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانيا : تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى .

ثالثا : عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، أو على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة .

رابعا : عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أية تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية .

خامسا : عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج، وعدم ارتباط الحزب أو تعارضه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو الأحكام المنصوص عليها في البند التالي .

سادسا : عدم انتماء أي من مؤسسي أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعارضه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة أو في المادة (٣) من هذا القانون أو في المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليها، أو للمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ .

سابعا : ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق .

ثامنا : ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أي حزب من الأحزاب التي أخضعت للمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية .

تاسعا : علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله».

وبمناسبة تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصرى الذى تم عام ٢٠٠٥ فقد امتدت يد التعديل إلى المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية[١] فأصبح نصها كالآتى : «يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى :

أولا : أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم.

ثانيا : عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور، أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى.

ثالثا : أن تكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة.

رابعا : عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى، أو على استغلال المشاعر الدينية أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة.

خامسا : عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية.

---

(١) المادة ٤ من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية - منشور بالجريدة الرسمية - العدد ٢٧ تابع ط فى ٢٠٠٥/٧/٧. ومن سخرية القدر أن قانون الأحزاب السياسية والتعديل قد صدرا فى يوم ٧ من شهر يوليو، الأول عام ١٩٧٧، والتعديل فى نفس اليوم والشهر عام ٢٠٠٥ ونشرا بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٢٧.

سادساً : عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى.

سابعا : علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله.

وحددت المادة الخامسة منه القواعد التي تحكم النظام الداخلي للحزب وتشكيلاته وقيادته ونظامه المالي وقواعد حل وتصفية الحزب، كما بينت المادة السادسة منه الشروط الواجب توافرها فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي، وأجملتها فيما يلي:-

١ - أن يكون مصرياً، فإذا كان متجنسا وجب أن يكون قد مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري.

٢ - أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية كاملة ولا تنطبق عليه أحكام أي من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨[١].

٣ - ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري.

وأوضحت المادة السابعة منه خطوات تأسيس الحزب فنصت على أنها تبدأ بإخطار كتابي لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية موقع عليه من ألف عضو[٢] ومصدق على توقيعاتهم رسمياً، وأن يرفق بالإخطار المستندات الخاصة بالحزب ونظامه الداخلي وأسماء أعضائه وبيان أمواله ومصادرها.... إلخ ، ويعرض على لجنة شئون الأحزاب خلال خمسة عشر يوماً ، بينما انفردت المادة الثامنة منه ببيان تشكيل لجنة شئون الأحزاب وضوابط

---

(١) تعدلت هذه الفقرة بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ وأصبح نفس البند (٢- أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية).

(٢) كان العدد المطلوب قبل التعديل (خمسين عضواً على الأقل نصفهم من العمال والفلاحين).

اجتماعاتها ونظام التصويت فيها وإجراءات نظر الإخطار والبت فيه ونشره والطعن فيه ، وتضمنت أيضا النص على المحكمة المختصة وتشكيلاتها وإجراءات نظر الطعن والحكم فيه ، وقد أفصحت المادة التاسعة منه عن الرقابة السابقة على تأسيس الأحزاب فقررت بأن تمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية رهن بموافقة لجنة شئون الأحزاب على تأسيسه ، ونشر هذا القرار، أو بعد انقضاء مدة التسعين يوما التالية لتاريخ تقديم الإخطار أو صدور حكم من المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار اللجنة بالاعتراض على التأسيس .

واستحدثت المادتين (٩ مكررا و ٩ مكررا أ) النص على حرية ممارسة الحزب لأنشطته والدعاية لها من خلال وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة[١].

ونصت المادة العاشرة على أن رئيس الحزب هو الذي يمثله وله أن ينيب غيره في ذلك طبقاً للنظام الداخلي للحزب، وبينت المادتين الحادية عشر والثانية عشر الموارد المالية للحزب وأوجه صرفها والرقابة عليها بينما أعفت المادة الثالثة عشر مقار ومنشآت الحزب وأمواله من الضرائب والرسوم ، ونصت المادة الرابعة عشر على اعتبار أموال الحزب في حكم المال العام ويعتبر القائمون على شئونه والعاملين به في حكم الموظفين العموميين (في تطبيق أحكام قانون العقوبات) .

بينما نصت المادة الخامسة عشر منه على حق الحزب في إصدار صحيفتين على الأكثر دون اشتراط ترخيص للتعبير عن آرائه.

وأعطت المادة السابعة عشر لرئيس لجنة شئون الأحزاب بعد موافقتها رخصة طلب الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص ونظمت إجراءات نظر هذا الطلب ، كما أجازت للجنة طبقا لمقتضيات المصلحة القومية وفى حالة الاستعجال وقف نشاط الحزب أو أحد

---

(١) استحدث المشرع هذين النصين بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية

قياداته أو أي إقرار أو تصرف صدر منه ، وخولت المادة (٢١) للجنة شئون الأحزاب رخصة وضع القواعد التي تحكم علاقة الحزب بغيره من الأحزاب والتنظيمات السياسية الأجنبية، وقد أفرد القانون المواد من (٢٢) وحتى (٢٧) للجرائم والعقوبات ونصت المواد من (٢٨) وحتى (٣١) على الأحكام الانتقالية ، كما نصت المادة (٣٢) منه على إلغاء المادتين (٢) ، (٦) من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ في شأن حل الأحزاب السياسية وكذا المواد الثانية والثالثة والتاسعة من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية والمادة (٢) من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية الوطن والمواطن.

وعلى الرغم من كل هذه القيود التي أوردها القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بالأحزاب السياسية عند صدوره فإنها تبدو مقبولة إذا نظرنا إليها باعتبارها قد جاءت لاحقة في الترتيب الزمني على فترة كان يسود فيها نظام الحزب الواحد والرأي الواحد وبعد إلغاء بل وحظر تكوين الأحزاب السياسية نهائياً .

ولم يكتف المشرع بالقيود التي حشدها لإعاقة تكوين أي حزب سياسي والواردة بالمادة الرابعة من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ في صورته الأولى ، بل أضاف عليها عدة قيود أخرى كما أوضحنا بموجب التعديلات التي طرأت على هذا القانون بموجب القوانين أرقام (٣٦) لسنة ١٩٧٩، (١٤٤) لسنة ١٩٨٠، (٣٠) لسنة ١٩٨١، (١٥٦) لسنة ١٩٨١، (١٠٨) لسنة ١٩٩٢، والقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥.

وقد بادرت السلطة سنة ١٩٨٠ بتعديل المادة (٥) من الدستور حتى تتمشى مع منطق الأخذ بالتعددية الحزبية فنصت على ان «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية».

وإلى جانب ما تقدم فإن معاناة الأحزاب السياسية في مصر لم تكمن

فقط في القيود التي عددها القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية وتعديلاته فحسب بل هناك تشريعات أخرى تنافست في حشد كثير من القيود التي أثقلت كاهل فقهاء القانون بل أتعبتْ المشرع نفسه إذا أراد يوما حصرها فمنها على سبيل المثال لا الحصر القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي حرم فئات معينة من المواطنين من الانتماء للأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية[١]، وكذا القانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب الذي حل محل قانون الطوارئ سنة ١٩٨٠ الذي ابتدع المسئولية السياسية إلى جانب المسئولية الجنائية الإدارية والمدنية ليطول بذلك أي معارض ، واستتبع ذلك إنشاء جهاز المدعي العام الاشتراكي وخصه بالتحقيق والادعاء وأيضا إنشاء محكمة القيم وأسند إليها الفصل في الدعاوى المحالة إليها من المدعي العام الاشتراكي ، وأيضا القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض نصوص قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية وقانون إنشاء محاكم أمن الدولة وقانون سرية الحسابات بالبنوك وقانون الأسلحة والذخيرة ، وكذا القانون رقم (٩٣) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين، هذا بالإضافة إلى قانون العقوبات وقانون الطوارئ وقانون الصحافة وقانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته وقانون مجلس الشعب رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ وقانون مجلس الشورى رقم (١٢٠) لسنة ١٩٨٠ وتعديلاتهما وقانون غسيل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وغيرها من القيود الواردة في القوانين الخاصة وسوف نلقي الضوء على أهم هذه القيود من خلال تناولنا لشروط وإجراءات تأسيس الأحزاب السياسية وموقف القضاء من كل قيد على حده كل في موضعه من هذه الرسالة إن شاء الله.

---

(١) ألغي هذا القانون بالقانون رقم (٢٢١) لسنة ١٩٩٤ الذي نشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٣ تابع في ١٩٩٤/١٠/٢٧ .

المطلب الثانى

التنظيم التشريعى للأحزاب السياسية فى فرنسا

على عكس المشرع المصرى فإن المشرع الفرنسى لم يضع أى تنظيم خاص بالأحزاب السياسية ، وإنما نصت المادة الرابعة من دستور ١٩٥٨، وهى المادة الوحيدة التى تناولت الأحزاب السياسية - على أنه "تسهم الأحزاب والجماعات السياسية فى التعبير عن الرأى بالاقتراع ، وهى تتكون وتباشر نشاطها بجدية ، ويجب عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية" .

ومن الجدير بالذكر أن هذا النص قد أدرج لأول مره فى دستور ١٩٥٨ فهو نص مستحدث فى فرنسا ، وذلك بعد التجربة التى عاشتها فرنسا فى ظل دستور ١٩٤٦ حيث لعبت الأحزاب السياسية دوراً كبيراً فى إضعاف النظام السياسى هناك مما كان له أثره السيىء على فرنسا بوجه عام[١] .

ونظراً لعدم وجود نص قانونى خاص فى فرنسا منظم للأحزاب السياسية فإنها تخضع لأحكام القانون الصادر فى الثانى من شهر يوليو سنة ١٩٠١ الخاص بالجمعيات ، والذى يقر حق الأفراد فى تكوين الجمعيات باعتباره من الحقوق الطبيعية للإنسان ، وقد ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون المذكور «أن أقل ما يمكن قوله هو أن حرية تكوين الجمعيات تنبع مباشرة من القانون الطبيعى ، فالحق فى التجمع شرط جوهرى من شروط الحياة فى جماعة إنسانية ، وأن الإنسان منفرداً غير قادر على تحقيق آماله، فإذا أرغم على العزلة وعلى الاعتماد على قدراته وحده ، كان ذلك حكماً عليه بأن يصبح غير منتج ، وإن عصور ازدهار المدنية هى تلك العصور التى شهدت تطور حرية التجمع على نطاق واسع ، فالجمعية هى شرط ضرورى من شروط تطور الحياة ، لذلك فإن واجب المشرع تجاه هذه الحرية اللازمة لتطور الحياة

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. نعمان الخطيب - الأحزاب السياسية ودورها فى أنظمة الحكم المعاصرة - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٣ ص ١١٩.

البشرية ، هو أن يعمل على حمايتها وتشجيعها»[١].

وقد نصت المادة الثانية من قانون الجمعيات الصادر فى ١٩٠١/٧/٢ على «أن جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو أى إخطار مسبق ، ولكنها لا تتمتع بالأهلية القانونية إلا إذا اتبعت الإجراءات المنصوص عليها بموجب المادة الخامسة من هذا القانون».

وتنص المادة الخامسة منه على أنه : «كل جمعية ترغب فى الحصول على الأهلية القانونية المقررة بموجب المادة السادسة من هذا القانون يجب الإعلان عنها بواسطة مؤسسيها ، ويتم هذا الإعلان لدى مديرية أمن المقاطعة (أو موقع مديريات الأمن فى المدن والأحياء) التى يقع بها المركز الرئيسى للجمعية، ويتضمن هذا الإعلان اسم الجمعية والهدف منها ، ومقرها (والمقار التابعة لها) وأسماء ووظائف وعناوين من يشغلون فيها منصباً قيادياً أو يتولون إدارتها».

ومؤدى ما تقدم فإن الحزب السياسى فى فرنسا ينشأ ويباشر نشاطه دون قيد أو شرط وبمجرد تلاقى إرادة مؤسسيه، وأن الإخطار أو الإعلان عنه ليس شرطا للتأسيس وإنما إجراء لازم لاكتساب الحزب السياسى للشخصية الاعتبارية ، وهو فى نفس الوقت إجراء جوازى للحزب وليس إجبارى ، بمعنى أن الحزب ينشأ ويباشر نشاطه فى الواقع ، ولكنه لا يتمتع بالأهلية القانونية إلا بعد الإخطار عنه طبقاً للإجراءات المشار إليها[٢] .

وقد وضعت المادة الثالثة من القانون المذكور قيداً على الأحزاب السياسية فنصت على أنه «كل جمعية تأسست من أجل تحقيق هدف غير مشروع أو مخالف للقوانين أو الآداب أو كان الهدف من إنشائها المساس بوحدة التراب الوطنى أو بالنظام الجمهورى ، تعتبر باطلة وتبطل كل الآثار

---

(١) د. نبيلة عبدالحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر بين النص القانونى والواقع السياسى - ١٩٩٢ - دار النهضة العربية ص٣٩-٤٠ .

(٢) Mohamed rechid khitmi; les partis politiques et le droit positif; francais.J.paris 1964 p; 12; et;s.s

المترتبة على نشاطها»[١] .

كما نصت المادة السابعة منه على أنه «فى حالة البطلان المقررة بموجب المادة الثالثة تصدر المحكمة المدنية المختصة قراراً بالحل ، بناء على طلب كل من له مصلحة فى صدور هذا القرار ، أو بناء على طلب الجهة الإدارية المختصة ، ويجوز أيضا لكل ذى مصلحة وللجهة الإدارية المختصة أن تطلب من المحكمة المدنية المختصة حل الجمعية إذا كانت مخالفه لأحكام المادة الخامسة من هذا القانون».

وإثر الاضطرابات والمظاهرات التى شهدتها فرنسا عام ١٩٣٤ صدر بتاريخ ١٠ يناير ١٩٣٦ قانون نصت المادة الأولى منه على أنه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية يتخذه فى مجلس الوزراء حل الجمعيات المعلنة وغير المعلنة التى :

١- تقوم أو تحبذ القيام بمظاهرات مسلحة فى الشوارع .

٢- أو التى تمثل بوسائلها أو بتجهيزاتها شكل الجماعات المسلحة أو الميلشيات الخاصة .

٣- أو التى تهدف إلى المساس بالتراب الوطنى أو بنظام الحكم الجمهورى».

وبموجب المرسوم بقانون الصادر فى ٣٠ ديسمبر ١٩٤٤ أضيفت الى هذه الحالات «الجمعيات التى تعمل على إعاقة عودة الحريات التى يكفلها النظام الجمهورى»[٢] .

ويخضع قرار الحل الإدارى للجمعية للرقابة القضائية من جانب مجلس

---

(١) د. نبيلة عبدالحليم - المرجع السابق ص٤١ .

(٢) - N.A.Kamel; les retombees de Mai 1968 sur le regime juridique des libertes publiques en France these de droit Rennes; 1974 p.274 et ss

- M.kheitmi op cit.note 34 p 158 et ss

الدولة الفرنسى .

وقد حاول المشرع الفرنسى تقييد الأحزاب السياسية بموجب قانون صدر فى ١١ يونيو عام ١٩٧١ بتعديل المادة السابعة من قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠١ لتصبح كالآتى:

١- فى حالة الإعلان عن جمعية يبدو من الغرض الذى تسعى إليه إنها مخالفة للقانون أو حسن الآداب ، أو أنها تسعى للمساس بوحدة التراب الوطنى أو النظام الجمهورى ، فإن لمدير الأمن أو نائبه ، قبل إعطاء إيصال الإيداع أن يحيل الإخطار والأوراق المرفقة به إلى مكتب النيابة العامة المختص .

٢- فإذا ترتب على هذه الإحالة صدور حكم من المحكمة المحال إليها الأوراق خلال مدة شهرين بواسطة النائب العام يقضى بغلق مقار الجمعية أو منع أى اجتماع لأعضائها ، فلا تعط الجمعية إيصالاً بالإيداع ، وفى حالة رفض طلب النيابة فيجب إعطاء الجمعية إيصال الإيداع ، ولا يترتب على استئناف النيابة العامة للحكم إرجاء إعطاء الجمعية إيصال الإيداع المذكور .

٣- لا تكون الجمعية مشهرة إلا بعد حصولها على الإيصال المذكور.

٤- لا يجوز إعطاء هذا الإيصال لأى جمعية سبق أن تقرر بطلانها أو حلها»[1] .

وعندما عرض هذا القانون على المجلس الدستورى قرر عدم دستوريته ، وبالتالى لم يتم سريان هذا القانون إعمالاً لحكم المادة (٦٢) من الدستور الفرنسى التى نص على أنه «أى قانون أعلن عدم دستوريته لا يمكن نشره ولا وضعه موضع التنفيذ».

ومن الجدير بالذكر أنه بتاريخ ١٩٧١/٧/٢٠ صدر قانون برقم

---

(١) د. نبيلة عبدالحليم كامل - المرجع السابق ص١٣٤-١٣٥، وأيضا د. حسن البدارى - الإحزاب السياسية والحريات العامة - ٢٠٠٠ - دار المطبوعات الجامعية - ص١٠١ وما بعدها .

٧١ - ٦٠٤ ونشر بالجريدة الرسمية فى ١٩٧١/٧/٢١ بتعديل نص المادتين الخامسة والسابعة من قانون سنة ١٩٠١ نصت المادة الأولى منه على أنه : «لا يتم شهر الجمعية إلا بالنشر عنها فى الجريدة الرسمية بناء على تقديمها لإيصال الإيداع الذى يجب أن يسلم فى مدة أقصاها خمسة أيام».

وبالإضافة إلى ذلك فقد صدر فى فرنسا القانون رقم ٨٨-٢٧٧ بتاريخ ١١ مارس ١٩٨٨ فى شأن الشفافية المالية للحياة السياسية ونصت المادة السابعة منه على أن : «الأحزاب والجماعات السياسية تتكون وتمارس نشاطها بحرية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها حق اللجوء للقضاء ، كما أن لها حق اكتساب الأموال الثابتة والمنقولة بدون مقابل وبمقابل ولها أن تمارس كافة الأعمال التى تتفق ومهمتها وخاصة إصدار وإدارة الصحف والمعاهد التثقيفية فى حدود القوانين المنظمة لذلك».

هذه هى أهم النصوص التى تحكم الأحزاب السياسية فى فرنسا ، وسوف نتناول أحكام هذه المواد كل فى موضعه إن شاء الله .

الباب الأول

الحماية القضائية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية

رأينا فى الفصل التمهيدى أن تأسيس الحزب السياسى يتوقف على نظرة المشرع إلى هذه الحرية، وما يضعه فى طريق إنشاء الحزب من قيود مانعة من التأسيس، أو شروط منظمة فقط للأحزاب السياسية، وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين، نتناول فى **الفصل الأول** الحماية القضائية إزاء شروط تأسيس الأحزاب السياسية، ونناقش فى **الفصل الثانى** موقف القضاء من إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية.

الفصـــل الأول
الحماية القضائية إزاء شروط تأسيس الحزب السياسى

تعتبر الرقابة القضائية من أهم ضمانات تأسيس الأحزاب السياسية، وقد لعب القضاء المصري دوراً مميزاً في حماية الأحزاب السياسية من بطش السلطة. وحسبنا أن نذكر أنه في ظل دستور ١٩٢٣ وعلى الرغم من خلو الدستور من نص صريح بشأن الأحزاب السياسية وغياب التشريع المنظم لها، فقد أجاب القضاء صراحة وعلناً على التساؤل الذي كان يثار بشأن حق المصريين – رغم غياب النص – في تكوين الأحزاب السياسية ؟

ويرجع هذا التساؤل إلى ما قرره الوفد المصري الذي تأسس بزعامة سعد زغلول باشا بأن يتحول إلى حزب سياسي ويتعامل بهذه الصفة مع الغير، وتنفيذا لهذا القرار بادر الأمين العام للحزب (المرحوم فتح الله بركات باشا) إلى استئجار داراً لتكون مقراً للحزب ومنتدى له في القاهرة تحت اسم "النادي السعدي" فأنكر عليه القضاء الجزئي(محكمة الموسكي الجزئية في ١/٢٧/ ١٩٢٥) تلك الصفة تأسيساً على أنه لم يصدر قانون في مصر يمنح الشخصية المعنوية للنادي السعدي، ومن ثم فلا كيان مستقل له، ولا يصح لأحد أن يمثله، بل يجب أن تكون معاملاته باسم أعضائه كلهم أو بواسطة وكيل عنهم بموجب توكيل رسمي. ولكن محكمة مصر الكلية "بهيئة استئنافية" ألغت الحكم الجزئي مؤكدة أن تأسيس حزب لأهداف سياسية وليس بقصد الربح لا يجعل منه شركة مدنية أو تجارية بل جمعية من الجمعيات، وأنه وإن كانت القوانين المصرية لم تنظم هذه الجمعيات حتى ذلك التاريخ إلا أن المادة (الحادية والعشرين) من الدستور القائم (دستور١٩٢٣) أتاحت للمصريين تكوين الجمعيات (شاملة الأحزاب السياسية)، وأنه إلى أن يصدر القانون الذي ينظمها، ينبغي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية التي لا غنى لها عنها للقيام بأعمالها الضرورية ذات الصلة بكيانها، وما دامت تكونت لغرض مباح وبشكل يجعل لها ذاتية مستقلة[1]، وعلى الرغم من أن هذا الجدل أثير بصدد مسألة

---

(١) د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – ص ١٠ وما بعدها – الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية .

فرعية تدور حول قيام الشخصية المعنوية المستقلة للحزب، وهل يجب لثبوتها صدور قانون يؤكدها ؟ إلا أن الحكم الاستئنافى المشار إليه تضمن اعترافاً صريحا من جانب القضاء المصري للأحزاب السياسية وقتذاك بحق الوجود والحياة رغم عدم صدور تشريع بتنظيم الأحزاب أو الجمعيات بصفة عامة ما دام الغرض من تكوينها مباحاً وما دامت قد تكونت وفق نظام أساسي يبرز شخصيتها الاعتبارية المستقلة.

ومؤدى هذا الحكم الاستئنافى هو أن القضاء في ظل دستور سنة ١٩٢٣ لم ير في عدم استصدار تشريع ينظم الأحزاب السياسية حائلاً دون الاعتراف لها بالوجود القانوني وبحقها في ممارسة نشاطها ودورها في حدود القانون، وقد كشف هذا الحكم الطبيعة الدستورية لحق المصريين في تكوين الأحزاب السياسية الأمر الذي ترتب عليه نشأة عدة أحزاب أخرى في كنف هذه الحرية المؤيدة بالحماية القضائية والمستندة إلى نصوص الدستور، فضلاً عن أنه يمكن أن يستفاد من هذا الحكم أيضا أن المحكمة اعتبرت أن النصوص الدستورية المقررة للحقوق والحريات نصوص قابلة للتطبيق بذاتها دون انتظار لصدور قانون لتنظيمها باعتبار أن ممارستها بحرية هي الأصل وأن تقييدها هو الاستثناء.

ومجمل ما تقدم كله هو أنه في ظل دستور سنة ١٩٢٣ فإن أحزاب ما قبل حركة سنة ١٩٥٢ تدين في نشأتها والاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية إلى القضاء الذي أسبغ عليها حمايته دون تشريع خاص، أما في ظل الدستور الحالي سنة ١٩٧١ فقد آثر النظام العودة إلى التعددية الحزبية وأفرد قانونا خاصا لتنظيم الأحزاب السياسية فأصدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية وتعديلاته، حيث أباح تعدد الأحزاب بعد أن توقفت نهائيا سنة ١٩٥٣ بحل الأحزاب، ثم جاء دور القضاء فسنحت بذلك الفرصة للقضاء المصري بأن يدلي بدلوه في التخفيف من حدة القيود التي قررتها السلطة لاحتواء الأحزاب السياسية عن طريق تقرير رقابة سابقة من جانب جهة الإدارة عليها، سواء في قانون الأحزاب أو في القوانين الأخرى.

فعلى الرغم من أن الهدف المعلن من قبل السلطة من إصدار القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية هو كفالة حق الأشخاص في تكوين الأحزاب السياسية وهجر التنظيم السياسي الواحد الذي ثبت فشله وعداوه للشعب المصري، إلا أن هذا الإيهام قد تبدد من أول وهلة بمجرد الاطلاع على نصوص القانون المذكور، حيث كشفت مواده دون أدنى شك عن نية السلطة المبيتة في احتواء الأحزاب السياسية ولا نبالغ إذا قلنا إن السلطة بموجب نصوص القانون المذكور وتعديلاته قد وضعت من القيود ما يجعل تأسيس أي حزب سياسي بل واستمرار أي حزب قائم رهن مشيئتها مما يقطع بأن العودة للتعددية الحزبية كانت شعاراً وعودة شكلية فقط، فأضحى حق تأسيس الأحزاب السياسية أو حتى استمرار ما نجا منها منحة من السلطة إن شاءت باركته وإن شاءت وأدته، ولقد كشف الواقع عن هذه الحقيقة المرة، ففي خلال الفترة من عام ١٩٧٧ وحتى ٢٠٠٦ مثلاً تم تأسيس فقط واحد وعشرون حزباً سياسياً في مصر[١] ، منها ثلاثة أحزاب نشأت بمباركة السلطة لاستيفاء شكل النظام السياسي بادعاء العودة للتعددية الحزبية وهي:-

١- حزب مصر العربي الاشتراكي.
٢- حزب الأحرار الاشتراكيين.
٣- حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي.

وقد تأسست هذه الأحزاب الثلاثة في ١٩٧٧/٧/٧ في تاريخ نفاذ القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بموجب المادة (٣٠) منه، فهي مدينة للسلطة سواء من حيث نشأتها أو استمرارها.

وبالنسبة لباقي الأحزاب فقد تم تأسيس سبعة منها بموافقة لجنة شئون الأحزاب هي :

---

(١) انظر تقرير مجلس الشورى الخاص بلجنة تنمية القوى البشرية والإدارة المحلية عن موضوع (نحو مزيد من المشاركة الشعبية من خلال المنظمات غير الحكومية) – سنة ٢٠٠٣. ص٥٣.

١- حزب الوفد الجديد بموجب قرار اللجنة المؤرخ ١٩٧٨/٢/٤.
٢- الحزب الوطني الديمقراطي بموجب قرار اللجنة المؤرخ ١٩٧٨/١٠/١.
٣- حزب العمل الاشتراكي بموجب قرار اللجنة المؤرخ ١٩٧٨/١٢/١١.
٤- حزب الوفاق القومي بموجب قرار اللجنة المؤرخ ٢٠٠٠/٣/٢.
٥- حزب الغد بموجب قرار اللجنة المؤرخ ٢٠٠٥/٧/١٦
٦- حزب المحافظين بموجب قرار اللجنة المؤرخ ٢٠٠٦/٣/١٣
٧- الحزب الجمهورى الحر بموجب قرار اللجنة المؤرخ ٢٠٠٦/٧/٤.

أما الأحزاب الأخرى وعددها أحد عشر حزباً فقد نشأت بموجب أحكام قضائية[١] وهي :

مسلسل	اسم الحزب	رقم الطعن	تاريخ الحكم
١	الأمة	١٢٠٢ لسنة ٢٦ ق	١٩٨٣/٦/٢٥
٢	مصر الفتاة الجديد	٣٢٨٢ لسنة ٣٤ ق	١٩٩٠/٤/١٤
٣	الاتحادي الديمقراطي	٤٥ لسنة ٣٥ ق	١٩٩٠/٤/١٤
٤	الخضر المصري	١١٧٥ لسنة ٣٥ ق	١٩٩٠/٤/١٤
٥	الشعب الديمقراطي	٣٢٩٣ لسنة ٣٦ ق	١٩٩٢/٣/١٥
٦	العربي الديمقراطي الناصري	٦٦ لسنة ٣٧ ق	١٩٩٢/٤/١٩
٧	العدالة الاجتماعية	٦٣٩ لسنة ٣٩ ق	١٩٩٣/٦/٦
٨	التكافل	٤٩٦ لسنة ٣٩ ق	١٩٩٥/٢/٥
٩	مصر ٢٠٠٠	٣١٨٧ لسنة ٤٥ ق	٢٠٠١/٤/٧
١٠	الجيل الديمقراطي	١١٨٣٤ لسنة ٤٦ق	٢٠٠٢/٢/٩
١١	حزب شباب مصر	٤٣١٧ لسنة ٤٩ ق	٢٠٠٥/٧/٢

وخلال الفترة من أول يونيه ١٩٨٣ حتى أخر يونيه ٢٠٠٦ تم رصد

---

(١) انظر فهرس مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – من أول يونيه ١٩٨٣ إلى أخر يونيه ٢٠٠١ – الصادر من المكتب الفني لمجلس الدولة .

عدد ٤٦ طعناً أمام المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية) قبلت المحكمة الطعن وألغت قرار اللجنة في عدد ١١ طعناً فقط، بينما رفضت الطعن في عدد ٢٨ طعناً منها وهي على التوالي مرتبة حسب تاريخ صدور الحكم :

مسلسل	اسم الحزب	رقم الطعن	تاريخ الحكم
١	الجبهة الوطنية	١٢٥٤ لسنة ٢٥ ق	١٩٨٣/٦/٢٥
٢	المستقبل	١٣١٣ لسنة ٣١ ق	١٩٨٧/٣/٢١
٣	الحضارة الجديد	٢٢٧٨ لسنة ٣١ ق	١٩٨٧/٣/٢١
٤	الناصري	٧٧٧ لسنة ٣٠ ق	١٩٩٠/٤/١٤
٥	الاشتراكي المصري	٣٩٢ لسنة ٣٧ ق	١٩٩٢/٤/١٩
٦	الصحوة	٣٢٣ لسنة ٣٦ ق	١٩٩٣/١/٣١
٧	العدالة	٥٢٤ لسنة ٣٩ ق	١٩٩٤/١/٢
٨	السلام	١٤٠٢ لسنة ٣٨ ق	١٩٩٤/٢/٦
٩	الجماهيري الديمقراطي المصري	٢٩ لسنة ٤١ ق	١٩٩٧/٣/٨
١٠	المصري الجمهوري	٢٩١٠ لسنة ٤١ ق	١٩٩٧/٦/١٤
١١	الدستوري	٧٢٨ لسنة ٤١ ق	١٩٩٧/١١/٨
١٢	الطليعة العربية	٢٩١ لسنة ٤١ ق	١٩٩٨/٣/١٤
١٣	حماية المستهلك	٥٢٨ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٨/٣/١٤
١٤	التحالف الشعبي القومي الديمقراطي	٢٥٨٨ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٨/٤/١١
١٥	الوسط	٤٢٤٢ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٨/٥/٩
١٦	النهضة	٢٥٥ لسنة ٤٠ ق	١٩٩٨/٦/٦
١٧	السلام والنهضة	٣٣٧١ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٨/٦/٦
١٨	الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي	١٤٢٤ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٩/٢/٦
١٩	السادات	٢٥٨٣ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٩/٢/٦
٢٠	أكتوبر	٢٤٢٥ لسنة ٤٣ ق	١٩٩٩/٢/٦

٢١	الحياة	٥٠١٧ لسنة ٤٣ ق	١٩٩٩/٣/٦
٢٢	المصريين والمغتربين وإعادة بناء مصر	١١٦٤ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٩/٦/٥
٢٣	الوسط المصري	٥١٥ لسنة ٤٥ ق	١٩٩٩/٦/٥
٢٤	المصري	٣١ لسنة ٤٥ ق	٢٠٠٠/٥/٦
٢٥	بلدي	١٦٩٧ لسنة ٤٥ ق	٢٠٠٠/٥/٦
٢٦	الجمهوري	٣٩٤ لسنة ٤٧ق	٢٠٠٢/٢/٩
٢٧	مبارك النهضة	٤٤٢٠ لسنة ٤٥ق	٢٠٠٣/٤/١٢
٢٨	الشريعة	١٧٨٥ لسنة ٤٦ق	٢٠٠٤/٢/٧

كما قضت المحكمة بعدم قبول الطعن رقم ١٨٤٨ لسنة ٤١ ق بجلسة ١٩٩٩/٣/٦ المقام من حزب الأمل وذلك لتقديمه بعد الميعاد، وقضت في الطعنين المقامين بشأن حزب الشعب الديمقراطي برقمي ٢٤٠٨ و ٣١٦٦ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٩٥/٤/١٦ بعدم جواز نظرهما لسابقة الفصل فيهما بالحكم الصادر في الطعن رقم ٢٥٣٦ لسنة ٣٩ ق المقام من رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بصفته بجلسة ١٩٩٥/١/٢٩، بينما قضت بإثبات ترك الخصومة في الطعنين رقمي ٤١٨٥ و ٤٢٠١ لسنة ٣٣ ق بجلسة ١٩٨٨/١/٣٠ بشأن الحزب الجمهوري، وقضت أيضاً بعدم اختصاصها بنظر عدد ٥ طعون هي:

مسلسل	اسم الحزب	رقم الطعن	تاريخ الحكم
١	مصر الفتاة	٢٢٣ لسنة ٤٠ ق	١٩٩٦/١١/٩
٢	مصر الفتاة	٧٨٦ لسنة ٤٣ ق	١٩٩٨/٣/١٤
٣	الشعب الديمقراطي	٢٨٥٨،٣٦٤٦ لسنة ٤١ ق	١٩٩٨/٥/٩
٤	الخضر المصري	٨٤٥ لسنة ٤٢ ق	١٩٩٨/٥/٩
٥	مصر الفتاة الجديد	٢٤٠٦ لسنة ٤٤ ق	١٩٩٩/٣/٦

وقد قضت في الطعن رقم ١٥٦٠ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٩٥/١١/١٢ بشأن حزب السلام برفض الطعن باعتباره دعوى بطلان أصلية، وقضت بعدم

قبول الطعن رقم ٧١٩٣ لسنة ٤٥ق بشأن حزب الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ لذات السبب.

ومؤدى ما تقدم كله هو أن السلطة قد سمحت بتأسيس أو استمرار بعض الأحزاب المنشأة بمعرفتها لدعمها ومساندتها واستيفاء الشكل السياسي المعلن، بينما تكفل القضاء – من خلال تفسيره للنصوص الواجبة التطبيق على الطعون المطروحة أمامه – بالمساهمة في تكوين أكثر من ضعف الأحزاب التي وافقت عليها لجنة شئون الأحزاب.

وبتتبع النصوص التي تحكم الأحزاب السياسية في مصر، نجد أن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية قد حشد عدة شروط لتأسيس الأحزاب السياسية[1]– وهذه القيود في صورتها الأولى وإن أمكن قبولها إلى حد ما باعتبارها جاءت بعد فترة تجميد للحياة السياسية، بل حظر تكوين الأحزاب السياسية، فإنها تعد أكثر قبولاً وأقل تقييداً وأفضل بكثير من القيود التي أدخلتها السلطة على هذه الشروط بموجب التعديلات التي طرأت على القانون المذكور، هذا من ناحية، وبموجب القوانين الأخرى من ناحية أخرى، ولا يعني ذلك أننا نؤيد اتجاه المشرع في وضع قيود على حرية تكوين الأحزاب السياسية، فإننا نرى ضرورة إطلاق حرية تأسيس الأحزاب السياسية، دون قيود أو رقابة مسبقة من جانب جهة الإدارة.

وبمطالعة نصوص القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض نصوص القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية نجد أن يد التعديل قد طالت المادة ٤، من القانون المذكور حيث نصت على أنه : «**يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى :**

---

(١) كما تضمنت المادة ٢٨ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ نصاً مرحلياً حيث تطلب «لتأسيس أى حزب سياسى من تاريخ العمل بها القانون وحتى بداية الدور الأخير من الفصل التشريعى الحالى لمجلس الشعب، أن يكون من بين مؤسسيه عشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب»، ونظراً لأن مجلس الشعب الذى كان قائماً حينذاك قد تم حله و بالتالى فقد أضحى هذا القيد غير سارى المفعول.

أولا : أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم.

ثانيا : عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى.

ثالثا : أن تكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة.

رابعا : عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى أختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على أستغلال المشاعر الدينية أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة.

خامساً : عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية.

سادساً : عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبى.

سابعا : علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله.

وسوف نقسم هذا **الفصل** إلى ثلاثة **مباحث**، نتناول فى المبحث الأول الشروط التى تم إلغاؤها بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية، ونوضح فى المبحث الثانى الشروط التى لا تزال قائمة، على أن نخصص المبحث الثالث للشروط المستحدثة بموجب القانون المذكور

المبحث الأول

شروط تأسيس الحزب التى تم إلغاؤها

كما سبق وأن أوضحنا فقد كان قانون الأحزاب السياسية يتطلب كثيرا من الشروط استلزم توافرها جميعا لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسي، وقد عددت المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدلة بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ هذه الشروط المنوه عنها.

وعندما صدر القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية فقد ألغى المشرع بعض الشروط التى كانت مفروضة لتأسيس أو استمرار أى حزب بموجب المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية وأهمها ما يلى:-

١ - عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع :

- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع.
- مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ١٥ مايو ١٩٧١.
- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية.

٢ - تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى.

٣ - عدم انتماء أى من مؤسسى وقيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها فى البند (أولاً) من هذه المادة أو فى المادة (٣) من هذا القانون أو للمبادئ التى وافق عليها مجلس الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩.

٤ - ألا يكون من بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها فى البند السابق.

٥ - ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أى حزب من الأحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية.

وعلى الرغم من إلغاء هذه الشروط بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ إلا أننا سوف نتناول كل شرط منها فى مطلب خاص ونوضح موقف

القضاء منه وذلك حتى يتسنى لنا فهم ودراسة باقى الشروط التى لا تزال قائمة أو المعدلة لبيان تطور اتجاه المشرع بالنسبة لتأسيس الأحزاب السياسية واستمرارها لأن هذه الشروط متطلبة لتأسيس أى حزب وشرط لبقائه واستمراره.

وسوف نناقش الشروط الواردة بالبندين (٣، ٤) المشار إليها فى الباب الثانى من هذه الرسالة والخاص بالحماية القضائية لحرية الانتماء الحزبى.

المطلب الأول

موقف القضاء من شرط مراعاة الحزب لمبادئ معينة

كانت تنص على هذا الشرط المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ في شأن الأحزاب السياسية المعدلة بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ في البند أولاً منها، حيث قررت صراحة ما يلي " يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي :

أولاً : عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع:

- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع.
- مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١.
- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية».

وأول ما يلاحظ على هذه العبارات الواردة فى هذا النص أنها بعيدة إلى حد كبير عن التحليل العلمي السليم، ولكننا اضطررنا لذكرها، لأن المشرع نفسه قد وضعها بهذه الصيغة المعيبة، ولقد علق على ذلك البعض بقوله «نلاحظ أن أسلوب بعض نصوص تلك الشروط لا يكاد يختلف عن أسلوب نماذج مواضيع مادة الإنشاء التي يمليها مدرس اللغة العربية على تلاميذه في

المدارس الثانوية والابتدائية، فإذا كان الشرح والتفسير والتكرار والإشارة إلى معنى واحد بلفظين مختلفين تعد من الأمور الجائزة، بل والمستحبة في المواضيع الإنشائية، فهي من الأمور غير الجائزة في صياغة النصوص التشريعية، ومن الأقوال المأثورة عن شيخ أساتذة القانون العام في الغرب في هذا العصر – وهو الأستاذ العميد دوجي Duguit – قوله: «النصوص القانونية أفضلها أقصرها»، وذلك بداهة دون أن تنقص شيئاً من مغزاها»[1].

ويرجع ذلك إلى أن المشرع – رغبة منه في مواجهة حدث بعينه – حاول أن يضمن النص حكماً يواجه به هذا الحدث، فترتب على ذلك أن اتسمت الصياغة بعدم الدقة، وافتقارها للعمومية والتجريد[2].

وقد كان نص المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية في صيغته الأولى مقبولاً إلى حد ما، حيث كان يقصر اشتراط توافر هذه الشروط بوضعها الأولى المخفف على تأسيس الأحزاب السياسية فقط، إلا أن التعديلات التي أدخلت على المادة الرابعة بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ جاءت شديدة القيود لدرجة غير مقبولة، ومن مظاهر هذا التقييد والتشدد ما يلي :

١- أن هذه الشروط التي عددتها المادة الرابعة لم تعد فقط شرطاً لتأسيس أي حزب سياسي، بل أصبحت شرطاً أيضاً لاستمرار الحزب، وهو ما يعني الالتزام بها من جانب أي حزب سياسي سواء كان حزباً جديداً راغباً في التأسيس، أو كان حزباً سياسياً قائماً بالفعل، ويؤدي إلى توسيع سلطة لجنة شئون الأحزاب السياسية لاحتواء الأحزاب السياسية جميعها.

٢- أن التعديلات الواردة بالبند أولاً من المادة الرابعة المذكورة قد أضافت عدم تعارض ما أسمته «مقومات الحزب أو سياساته أو أساليبه في

---

(١) د. عبد الحميد متولي – نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية – وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية – منشأة المعارف عام ١٩٨٥ هامش رقم ٣ ، ص٤٦٧ – ٤٦٨ .

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – طبعة ١٩٩٢ – دار النهضة العربية، ص٢٥.

ممارسة النشاط»، إلى جانب مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه مع مبادئ الشريعة الإسلامية والحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية، وأضافت أيضاً ما أسمته «مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ١٥ مايو ١٩٧١».

٣- ويلاحظ أيضا إلى جانب ما تقدم أن هذه التعديلات قد جاءت مناقضة للمنطق السليم، لأن الواقع كان يقتضي أن تتقلص هذه الشروط مع مرور الوقت، إلا أن الأمر صار في الاتجاه المضاد، وقد لاقى هذا البند اعتراضاً شديداً من جانب الفقه الدستوري، ونظراً لأن هذا الشرط ينطوي على ثلاثة عناصر فإننا سوف نتناول كل عنصر منها في فرع مستقل.

الفـــرع الأول

موقف القضاء من شرط مراعاة الحزب لمبادئ الشريعة الإسلامية

أوجبت المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية في البند أولاً منها – قبل تعديلها – عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع :

«١- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع»، وذلك كشرط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي.

وقد كان هذا النص في صيغته الأولى قبل تعديله يقضي بعدم تعارض مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه مع مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع، وعندما عدل الدستور عام ١٩٨٠ بالنص في مادته الثانية على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع»، فقد امتد التعديل إلى هذا النص الوارد بالمادة الرابعة من قانون الأحزاب[1]، وذلك بغرض تحقيق التناسق بينه وبين النص الدستوري.

---

(١) تم هذا التعديل بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ – الجريدة الرسمية في ١٣ يوليو ١٩٨٠ – العدد ٢٨ مكرر أ.

ويرى البعض أن هذا النص باشتراط مراعاة الحزب لمبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع لم يضف جديداً، لأن المادة الخامسة من الدستور بعد تعديلها عام ١٩٨٠ قد تبنت نظام التعددية الحزبية وذلك في «إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور»، وأنه لا جدال في أن الشريعة الإسلامية بوصفها المصدر الرئيسي للتشريع، من المبادئ الأساسية للمجتمع المصري، وعلى ذلك كان من الأجدر مراجعة قانون الأحزاب السياسية لإلغاء هذا الضابط، فوجوده تكرار لما ورد في الدستور، وأنه ليس من حسن الصياغة التشريعية تكرار القانون العادي لما ورد في الدستور من أحكام وضوابط[١]، هذا فضلاً عن أن هذا التدخل يبدو في محله إذا قنن المشرع مبادئ الشريعة الإسلامية – على الأخص فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بنظام الحكم في الدولة الإسلامية[٢].

بينما ذهب رأى إلى أنه : «فيما يتعلق باحترام مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع، وهو نص المادة الثانية من الدستور ما كان يجدر نقل هذا النص الدستوري إلى تشريع عادي ألا وهو قانون الأحزاب، لأن هذا النقل أحدث خللاً منطقياً في تحديد شخص المخاطب بهذا النص، فالدستور أب القوانين يخاطب كافة المواطنين ومن يمثلونهم أو تتجسد في أيديهم سلطاتهم من قضاء وتشريع وتنفيذ، أما هذا القانون – قانون الأحزاب – فيبدو وكأنه يخاطب السلطة التنفيذية وحدها لكي تتحكم في نشأة الحزب أو استمرار قيامه، فاستناداً إلى هذا النص تستطيع الإدارة مصادرة حق المواطنين الدستوري في تكوين الأحزاب تحت ستار البحث في مدى ملائمة أهداف الحزب، وتوافقها مع مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٣٨-٣٩.

(٢) د. عبد الحميد متولي – المرجع السابق، ص٤٦٩ ويرى أنه : «كان من الأوفق ان يستبدل هذا النص، بان ينص على ألا يكون من مؤسسي الحزب وقياداته وأعضائه من يقوم بالدعوة لإثارة الخلاف والنزاع بين مختلف الطوائف الدينية أو بأي عمل من شأنه إيذاء المشاعر الدينية أو نشر الإلحاد». مشار إليه لدى د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – المرجع السابق، ص٥٦.

الرئيسي للتشريع»[١].

ونحن لا نشاطر هذا الرأي فيما ذهب إليه، ونرى أنه لا غبار على ترديد هذا النص لأنه اتجاه محمود تأكيداً لالتزام الأحزاب السياسية بمبادئ الشريعة الإسلامية، باعتبارها تمثل حقيقة الأيديولوجية التي يعتنقها غالبية أبناء الشعب المصري، كما أن مبادئ الشريعة الإسلامية من الوضوح والرسوخ في أذهان العلماء وفقهاء الشريعة، وهي ليست محل جدال حتى من بسطاء الشعب، وأن الاختلاف في شأن التفاصيل إلى جانب أنه في ذاته رحمة وتيسير على العامة، فليس له أدنى تأثير على المبادئ الأساسية للشريعة الإسلامية[٢].

وتظهر أهمية النص على اشتراط مراعاة الأحزاب لمبادئ الشريعة الإسلامية خاصة بعد أن استقر اتجاه المحكمة الدستورية العليا – المجانب للصواب في رأينا – في تفسير المادة الثانية من الدستور إلى القول «ومن حيث أن قضاء المحكمة الدستورية العليا مطرد على أن ما نص عليه الدستور في مادته الثانية – بعد تعديلها في سنة ١٩٨٠ – من أن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، إنما يتمخض عن **قيد يجب على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتحراه وتنزل عليه في تشريعاتها الصادرة بعد هذا التعديل** – ومن بينها قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ المطعون على بعض أحكامها – فلا يجوز لنص تشريعي أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودلالتها باعتبار أن هذه الأحكام وحدها هي التي يكون الاجتهاد فيها ممتنعاً، لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية مبادئها الكلية، وأصولها الثابتة التي لا تتحمل تأويلاً أو تبديلاً، ومن غير المتصور بالتالي أن

---

(١) د. حسن عبد المنعم البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – طبعة ٢٠٠٠ – دار المطبوعات الجامعية، ص٢٠٤-٢٠٥

(٢) من هذا الرأي د. محمد محمد بدران ود. جابر جاد نصار – الوجيز في القانون الدستوري – طبعة ٢٠٠٤ – دار النهضة العربية، ص١٨٧- ١٨٨ – د. محمد عبدالعال السناري – الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري – دراسة مقارنة – مطبعة الإسراء، ص٦١-٦٢.

يتغير مفهومها تبعاً لتغير الزمان والمكان، إذ هي عصية على التعديل، ولا يجوز الخروج عليها، أو الالتواء بها عن معناها، وتنصب ولاية المحكمة الدستورية العليا في شأنها على مراقبة التقيد بها، وتغليبها على كل قاعدة قانونية تعارضها، ذلك أن المادة الثانية من الدستور تقدم على هذه القواعد أحكام الشريعة الإسلامية في أصولها ومبادئها الكلية، إذ هي إطارها العام وركائزها الأصلية التي تفرض متطلباتها دوماً بما يحول دون إقرار أية قاعدة قانونية على خلافها، وإلا كان ذلك تشبهاً وإنكاراً لما علم من الدين بالضرورة، ولا كذلك الأحكام الظنية غير المقطوع بثبوتها أو بدلالتها أو بهما معاً، ذلك أن دائرة الاجتهاد تنحصر فيها، ولا تمتد لسواها، وهي بطبيعتها متطورة تتغير بتغير الزمان والمكان لضمان مرونتها وحيويتها، ولمواجهة النوازل على اختلافها، تنظيماً لشئون العباد بما يكفل مصالحهم المعتبرة شرعاً، ولا يعطل بالتالي حركتهم في الحياة، على أن يكون الاجتهاد دوماً واقعاً في إطار الأصول الكلية للشريعة بما لا يجاوزها، ملتزماً ضوابطها الثابتة، متحرياً مناهج الاستدلال على الأحكام العملية، والقواعد الضابطة لفروعها، كافلاً صون المقاصد العامة للشريعة بما تقوم عليه من حفاظ على الدين والنفس والعقل والعرض والمال»[1].

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٢٨ لسنة ١٥ق دستورية بجلسة ١٩٩٨/١٢/٥ بمجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١ ـ الجزء التاسع ـ قاعدة ١٣، ص٨٩ وما بعدها. وانظر أحكامها في الطعون الآتية بذات المرجع ـ الطعن رقم ١٢ لسنة ١٩ق دستورية بجلسة ١٩٩٩/١/٢، ص١٢٦ وما بعدها، والطعن رقم ١٩٧ لسنة ١٩ق دستورية بجلسة ١٩٩٩/٤/٣، ص٢٢٩ وما بعدها، والطعن رقم ١٦٤ لسنة ١٩ق دستورية بجلسة ١٩٩٩/٧/٣، ص٣٢٨ وما بعدها، والطعن رقم ٢ لسنة ٢٠ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٨/٥، ص٦٨٨ وما بعدها، وقد سبق أن قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه «وحيث أنه يبين من صياغة العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور ـ بعد تعديلها على نحو ما سلف ـ أن المشرع الدستوري أتى بقيد على السلطة المختصة بالتشريع قوامه إلزام هذه السلطة ـ وهي بصدد وضع التشريعات ـ بالالتجاء إلى مبادئ الشريعة لاستمداد الأحكام المنظمة للمجتمع، وهو ما أشارت إليه اللجنة (=)

(=) الخاصة بالإعداد لتعديل الدستور في تقريرها إلى مجلس الشعب والذي أقره المجلس بجلسة ١٩ يوليه سنة ١٩٧٩ وأكدته اللجنة التي أعدت مشروع التعديل وقدمته إلى المجلس فناقشه ووافق عليه بجلسة ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ إذ جاء في تقريرها عن مقاصد تعديل الدستور بالنسبة للعبارة الأخيرة من المادة الثانية بأنها «تلزم المشرع بالالتجاء إلى أحكام الشريعة الإسلامية البحث عن بغيته فيها مع إلزامه بعدم الالتجاء إلى غيرها. فإذا لم يجد في الشريعة الإسلامية حكماً صريحاً. فإن وسائل استنباط الأحكام من المصادر الاجتهادية في الشريعة الإسلامية تمكن المشرع من التوصل إلى الأحكام اللازمة والتي لا تخالف الأصول والمبادئ العامة للشريعة....». ولما كان مفاد ما تقدم . أن سلطة التشريع اعتباراً من تاريخ العمل بتعديل العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ – أصبحت مقيدة فيما تسنه من تشريعات مستحدثة أو معدلة لتشريعات سابقة على هذا التاريخ ، بمراعاة أن تكون هذه التشريعات متفقة مع مبادئ الشريعة الإسلامية وبحيث لا تخرج – في الوقت ذاته – عن الضوابط والقيود التي تفرضها النصوص الدستورية الأخرى على سلطة التشريع في صدد الممارسة التشريعية . فهي التي يتحدد بها – مع ذلك القيد المستحدث – النطاق الذي تباشر من خلاله المحكمة الدستورية العليا رقابتها القضائية على دستورية التشريعات. لما كان ذلك وكان إلزام المشرع باتخاذ مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع على ما سلف بيانه لا ينصرف سوى إلى التشريعات التي تصدر بعد التاريخ الذي فرض فيه الإلزام بحيث إذا انطوى أي منها على ما يتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية يكون قد وقع في حومة المخالفة الدستورية، أما التشريعات السابقة على ذلك التاريخ، فلا يتأتى لنفاذ حكم الإلزام المشار إليه بالنسبة لها لصدورها فعلاً من قبله أي في وقت لم يكن القيد المتضمن هذا الإلزام قائماً واجب الإعمال ومن ثم. فإن هذه التشريعات تكون بمنأى عن أعمال هذا القيد. وهو مناط الرقابة الدستورية. ويؤيد هذا النظر ما أوردته اللجنة العامة في مجلس الشعب بتقريرها المقدم بجلسة ١٥ سبتمبر سنة ١٩٨١ والذي وافق عليه المجلس من أنه: «كان دستور سنة ١٩٧١ أول دستور في تاريخنا الحديث ينص صراحة على أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ثم عدل الدستور سنة ١٩٨٠ لتكون الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع وهذا يعني عدم جواز إصدار أي تشريع في المستقبل يخالف أحكام الشريعة الإسلامية، كما يعني ضرورة إعادة النظر في القوانين القائمة قبل العمل بدستور سنة ١٩٧١ وتعديلها بما يجعلها متفقة مع أحكام الشريعة الإسلامية». واستطرد تقرير اللجنة إلى أن : «الانتقال من النظام القانوني القائم حالياً في مصر والذي يرجع إلى أكثر من مائة سنة إلى النظام القانوني الإسلامي المتكامل يقتضي الأناة والتدقيق العملي. ومن هنا ، فإن تقنين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي لم تكن مألوفة . أو معروفة . وكذلك ما جد في (=)

وبذلك فإن المحكمة الدستورية العليا قد فسرت نص المادة الثانية من الدستور تفسيراً ضيقاً من حيث نطاقه بالنسبة للمخاطب به فقصرته على المشرع العادي، ومن حيث نطاقه الزمني فحددته بالسريان على التشريعات اللاحقة على تعديل النص الدستوري الحاصل عام ١٩٨٠، أما التشريعات التي صدرت قبل هذا التاريخ فلا يسري عليها الالتزام بمراعاة مبادئ الشريعة الإسلامية.

ونرى أن هذا الاتجاه مجانب للصواب ذلك أن نص المادة الثانية من الدستور بالالتزام التشريعي بمبادئ الشريعة الإسلامية نص قابل للتنفيذ والتطبيق بذاته بالنسبة لمبادئ الشريعة الإسلامية خاصة القطعية الثبوت، ولا يحتاج إلى تشريع لاحق لتحديدها لأنها ثابتة ومنضبطة ومستقرة، كما أن هذا الالتزام موجه للكافة بما فيها المحاكم على اختلاف أنواعها باعتبار أن كل قاض هو قاض دستوري[1]، بالنظر إلى القواعد القانونية التي يطبقها، فهو يرد

(=) عالمنا المعاصر وما يقتضيه الوجود في المجتمع الدولي من حالات وعلاقات ومعاملات ، كل ذلك يستأهل الروية ويتطلب جهوداً ، ومن ثم فإن تغيير النظام القانوني جميعه ينبغي أن يتاح لواضعيه والقائمين عليه الفترة الزمنية المناسبة حتى تجمع هذه القوانين متكاملة في إطار القرآن والسنة وأحكام المجتهدين من الأئمة والعلماء ....»، وحيث أن إعمال المادة الثانية من الدستور – بعد تعديلها – على ما تقدم بيانه وأن كان مؤداه إلزام المشرع باتخاذ مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي لما يضعه من تشريعات بعد التاريخ الذي فرض فيه هذا الإلزام بما يترتب عليه من اعتباره مخالفاً للدستور إذا لم يلتزم بذلك القيد ، إلا أن قصر هذا الإلزام على تلك التشريعات لا يعني إعفاء المشرع من تبعة الإبقاء على التشريعات السابقة رغم ما قد يشوبها من تعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية ، وإنما يلقى على عاتقه من الناحية السياسية مسئولية المبادرة إلى تنقية نصوص هذه التشريعات من أية مخالفة للمبادئ سالفة الذكر . تحقيقاً للاتساق بينها وبين التشريعات اللاحقة في وجوب اتفاقها جميعاً مع هذه المبادئ وعدم الخروج عليها». – حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٤٧ لسنة ٤ق دستورية بجلسة ١٩٨٥/١٢/٢١ – قاعدة ٣٩ – مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة – الجزء الثالث، ص٢٧٤ وما بعدها.

(١) انظر في معنى القاضي الدستوري أستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – طبعة ١٩٩٧. ص١٦٤.

النص المراد تطبيقه إلى نصوص الدستور، فإذا تبين له تعارض النص التشريعي مع أحد النصوص الدستورية امتنع عن تطبيقه على النزاع.

وهذا الرأي الذي نقول به ليس قولا مرسلاً ولكن له صدى في العمل فقد سبق أن قضت محكمة النقض بأن : «الدستور هو القانون الوضعي الأسمى صاحب الصدارة، فإن على ما دونه من التشريعات النزول عند أحكامه، فإذا ما تعارضت هذه وتلك وجب التزام أحكام الدستور وإهدار ما سواها، ويستوي في ذلك أن يكون التعارض سابقاً أو لاحقاً على العمل بالدستور، فإذا ما أورد الدستور نصاً صالحاً بذاته للإعمال بغير حاجة إلى سن تشريع أدنى، لزم إعمال هذا النص من يوم العمل به، ويعتبر الحكم المخالف له في هذه الحالة قد نسخ ضمنا بقوة الدستور نفسه»(١).

وأكدت محكمة النقض اتجاهها المذكور في حكم حديث لها حيث قررت «أن الدستور في المادة ١٧٥ منه أناط بالمحكمة الدستورية العليا حق تفسير النصوص التشريعية، وأوضحت المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا حق جهات القضاء الأخرى في هذا الاختصاص بقولها (كما أن هذا الاختصاص لا يصادر حق جهات القضاء الأخرى جميعها في تفسير القوانين وإنزال تفسيرها على الواقعة المعروضة عليها ما دام لم يصدر بشأن النص المطروح أمامها تفسير ملزم سواء من السلطة التشريعية أو من المحكمة الدستورية العليا)، فرغم اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير الملزم للكافة فإن المشرع لم يسلب هذا الحق من المحاكم ما دام لم يصدر قرار بالتفسير من المحكمة بالنسبة لامتناع المحاكم عن تطبيق القانون المخالف للدستور، ومادام لم يصدر من المحكمة

---

(١) حكم محكمة النقض – الدائرة الجنائية في الطعن رقم ٣٢٩٤ لسنة ٦٣ق بجلسة ١٩٩٥/٢/١٥ . مشار إليه لدى د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الأول – طبعة ٢٠٠٤ – شركة ناس للطباعة ، ص٢٢٧ – وانظر أيضاً في تفصيل ذلك د. مصطفى أحمد سعفان – حدود الاختصاص بين محكمتي النقض والدستورية العليا – بمجلة الدستورية – العدد الرابع – السنة الأولى – أكتوبر ٢٠٠٣ ، ص٩ وما بعدها .

الدستورية العليا حكم بدستورية النص القانوني أو عدم دستوريته»[١].

وأضافت محكمة النقض تأييداً لقضائها المذكور أنه «عندما قضت محكمة النقض بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٧٥ باعتبار المادة ٤٧ من قانون الإجراءات الجنائية تخالف نص المادة ٤٤ من الدستور، واعتبرتها منسوخة بقوة الدستور، ثم جاءت المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٢ من يونيو سنة ١٩٨٤ وقضت بعدم دستورية المادة ٤٧ من قانون الإجراءات الجنائية في القضية رقم ٥ لسنة ٤ق دستورية، ولم تذهب المحكمة الدستورية العليا إلى القول بأن قضاء محكمة النقض السابق جاوز اختصاصه، أو فيه اعتداء على سلطة المحكمة العليا التي كانت قائمة قبل المحكمة الدستورية العليا بذات الاختصاص».

وفي ضوء التفسير الضيق للمحكمة الدستورية العليا لنص المادة الثانية من الدستور، وتراجعها عن دورها المأمول في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ونظراً لتقاعس السلطة التشريعية عن إعمال مبادئ الشريعة الإسلامية فإننا نؤيد اتجاه محكمة النقض الحميد نحو الامتناع عن تطبيق النصوص المخالفة للدستور التي لم تقض المحكمة الدستورية العليا بدستوريتها[٢] مادام ذلك فى صالح حريات الأفراد.

الفرع الثاني

موقف القضاء من شرط الالتزام بمبادئ ثورتي

٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١

من المبادئ التي ألزمت المادة الرابعة في بندها أولاً – قبل تعديلها عام

---

(١) حكم محكمة النقض – الدائرة الجنائية في الطعن رقم ٣٠٣٤٢ لسنة ٧٠ق بجلسة ٢٨/٤/٢٠٠٤ – مشار إليه لدى د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الأول – مرجع سابق، ص٢٢٨-٢٢٩.

(٢) انظر في نقد اتجاه محكمة النقض د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الأول – مرجع سابق، ص٢٢٩ وما بعدها.

٢٠٠٥ – الأحزاب السياسية بمراعاتها وعدم التعارض معها ما أسماه المشرع مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و١٥ مايو سنة ١٩٧١.

ولقد لاقى هذا القيد نقداً شديداً من كثير من فقهاء القانون العام، فقد علق البعض على هذا القيد بقوله «إن مبادئ ثورة يوليو وغيرها ليست مقدسة ولا منزلة، لذلك قيل إن ثورة مايو قد صححت مسيرتها، بل إن نظام تعدد الأحزاب الذي صدر هذا القانون لتنظيمه يخالف مبادئ ثورة يوليو التي حرمت قيام الأحزاب، وأخذت بفكرة التنظيم الشعبي الواحد رغم فشله وعدم جدواه»[1].

ويلاحظ أن هذا القيد لم يرد بقانون الأحزاب السياسية عند صدوره بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وإنما ظهر لأول مرة عند تعديل قانون الأحزاب بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، وذلك ضمن باقي القيود التي تثقل إنشاء الأحزاب السياسية وتعرقل استمرارها.

والحقيقة أن مبادئ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ لم تكن بعيدة عن الخطأ، وحسبنا أن نشير إلى أن ما يسمى مبادئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ قد خضعت للتصحيح بمبادئ ١٥ مايو ١٩٧١ هذا من ناحية، كما أن الواقع قد كشف فشلها، فتمت مراجعتها فتحولت مصر من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، ومن النظام الاقتصادي الموجه إلى النظام الاقتصادي الليبرالي، أي أن المبادئ التي قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو في طريقها للتعديل بل وعدلت فعلاً، فهل يتصور

---

(١) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – طبعة ١٩٩٣ – دار المطبوعات الجامعية، ص١٤٠ وانظر في نقد هذا القيد، د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق . ص٣٩ وما بعدها ، و د. محمد عبد العال السناري – الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري – مرجع سابق ، ص٥٩ وما بعدها . وانظر أيضاً د. محمد محمد بدران، د. جابر جاد نصار في مؤلفهما المشترك – الوجيز في القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص١٨٨ ، ود. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – دستور سنة ١٩٧١ – طبعة ١٩٨٠ – منشأة المعارف بالإسكندرية . ص٤٥-٥٥ .

أن يظل هناك نصٌّ يحرم أحد الأحزاب لمجرد أنه لا يتفق ومبادئ الثورة[١] ؟ .

وقد تساءل البعض – وبحق أيضاً – أنه «ماذا لو أن حزباً جديداً رأى في مبادئ ثورة يوليو أو مبادئ ثورة مايو ما يستحق التصحيح فقام ليتولى هذه المهمة، كيف نمنعه من ذلك ونحن – أنفسنا – قد سمحنا لأنفسنا بتصحيح مسار ثورة يوليو ؟ كيف يمكن أن نقول للناس: أننا قد أبحنا لأنفسنا أن نصحح مسار ثورة يوليو، ولكننا نحرم على الآخرين أن يصححوا مسار هذه الثورة أو يصححوا ما قمنا به نحن[٢] ؟

والحقيقة أن هذا القيد يضرب نوعاً من القداسة التشريعية على تجارب بشرية قادها ونظر لها مجموعة من البشر، يعتريها ما يعتري الطبع البشري من الخطأ والصواب، كما أن هذا الشرط يقود إلى نتيجة غير منطقية وهي جمود الفكر الإنساني عند حدود تجارب بشرية بحجة أنها أتت بمبادئ وأهداف لا يجوز الخروج عليها، مع أن هذه الأهداف وتلك المبادئ قد تكون وليدة ظروف موضوعية محكومة بالزمان والمكان ومن ثم فإنها تكون عرضة للتبديل والتغيير[٣]، فإذا كانت هذه المبادئ تناسب الوقت الذي اندلعت فيه ثورة ٢٣ يوليو، فإنها لا ريب أنها تصطدم مع ظروف عصرنا الحالي، خاصة وأن هذه المبادئ صناعة بشرية خاضعة قطعاً للتطوير والتغيير.

كما أن قيد الالتزام بمبادئ ثورة ١٥ مايو ١٩٧١ لم يسلم بدوره من النقد، فقد أشار البعض إلى أنه وإن كان جانب من الفقه قد أنكر على ما حدث

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – طبعة ١٩٩٢ – دار النهضة العربية، ص٥٧.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – الطبعة التاسعة سنة ١٩٩٦ – دار المطبوعات الجامعية، ص٣٠١، وانظر أيضاً د. صالح حسن سميع – أزمة الحرية السياسية في العالم العربي – دراسة علمية موثقة – الطبعة الأولى – الزهراء للإعلام العربي – طبعة ١٩٨٩، ص٣٥٤، وانظر أيضاً د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق، ص٢٠٣ وما بعدها.

(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – طبعة ١٩٩٢ – دار النهضة العربية، ص٥٧.

في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وصف الثورة، فإن جانباً أخر قد أقر ذلك، ولكن لم يقل أحد بأن ما حدث في ١٥ مايو سنة ١٩٧١ بأنه ثورة، وأن هذه التسمية أطلقها حاشية أهل الحكم آنذاك !! ، إذ أن الأمر لم يخرج عن تنحية وإقالة بعض المسئولين في الوزارة ومجلس الأمة، وعلى ذلك يكون من الثابت أنه لم يكن هناك ثورة ولا مبادئ يجب الالتزام بها، وإنما هي طريقة حسم بها رئيس الجمهورية الصراع على السلطة لصالحه[١].

وهذا القيد في رأينا يشكل عائقاً شديداً في طريق تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية، بل ويعد احتواء لحرية الفكر والرأي وبالتالي تنعدم المعارضة، ولا يتصور قيام تعددية حزبية في ظل قيام هذا الشرط وسريانه، ولا نجد سوى تعددية صورية وشكلية مفتعلة، خاصة مع وجود شرط التميز المنصوص عليه بالبند ثانياً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية.

وهو الأمر الذي اضطرت معه المحكمة الإدارية العليا "دائرة الأحزاب" إلى محاولة إيجاد تآلف بين هذا القيد وبين شرط التميز فقررت في أحد أحكامها بأنه : «ومن حيث أنه يتعين الإشارة – بادئ ذي بدء – إلى أن الأحزاب السياسية القائمة منها والتي تطلب التأسيس، تلتزم باحترام المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور تطبيقا لحكم المادة (٥)، كما تلتزم تلك الأحزاب بألا تتعارض مقوماتها أو مبادئها أو أهدافها أو برامجها أو سياساتها أو أساليب ممارسة نشاطها مع مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع، ومبادئ ثورتي ٢٣ يوليو و١٥ مايو سنة ١٩٧١، كما تلتزم بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية، كل ذلك على النحو المنصوص عليه في الفقرة (أولاً) من المادة (٤) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه، ومؤدى ذلك أن الدستور ومن بعده القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ تطلبا لزاماً اتفاق الأحزاب القائمة وتلك التي تطلب التأسيس في أمور غير مسموح بشأنها الاختلاف، ومفاد ذلك أن يضيق مجال التميز

---

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – المرجع السابق، ص ٣٢٤.

المتطلب كشرط لتأسيس الحزب، فالتميز لا يكون مسموحاً به أو جائزاً إلا في غير تلك الأمور، الأمر الذي يؤدي إلى التماثل، بل والتطابق، مفترض حتماً في المقومات الأساسية التي تقوم عليها الأحزاب»[1].

الفرع الثالث

موقف القضاء من قيد الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية

كانت تنص على هذا الضابط الفقرة الثالثة والأخيرة من البند (أولاً) من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية، حيث اشترطت لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي في مصر عدم تعارض مقوماته أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

وأول ما يلاحظ على هذا النص تلك العبارات الإنشائية "الهلامية" الغير محددة المعالم، والتي تتضمن في حد ذاتها أربعة قيود يجب لتأسيس أو استمرار أي حزب ليس مراعاتها فقط، بل وعدم التعارض معها والحفاظ عليها أيضا، هي «الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعي، والنظام الاشتراكي الديمقراطي، والمكاسب الاشتراكية».

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى الخاصة بالأحزاب السياسية – في الطعن رقم ١١٧٥ لسنة ٣٥ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ – المقام من حزب الخضر المصري – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية من أول يونيه ١٩٨٣ حتى آخر يونيه ٢٠٠١ – قاعدة رقم (١٠) ، ص٣٦٢-٣٦٣ تحديداً ، وانظر حكمها في الطعن رقم ٥١٥ لسنة ٤٥ق بجلسة ١٩٩٩/٦/٥ المقام من حزب الوسط المصري – بنفس المرجع – قاعدة رقم (٤٢) ، ص١١٦١ وما بعدها ، وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٣٢٣ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٩٣/١/٣١ – المقام من حزب الصحوة – بذات المرجع – قاعدة رقم (١٤) . ص٥٢٩ وما بعدها .

وقد لاحظ البعض[١] أن اللجنة التشريعية بمجلس الشعب في تقريرها عن قانون الأحزاب السياسية أوضحت أن معاني المصطلحات المستخدمة يصعب تحديد مضمونها، وأن تلك المهمة متروكة للقضاء ليتصدى لها في ضوء ما سبق من تطبيقات وسوابق قضائية، فقد ورد بتقرير اللجنة المذكورة ما يلي «من الظاهر تداخل المعاني الدستورية والسياسية لهذه العبارات والارتباط بين كل منها وغيرها، وعدم شمول أي من هذه العبارات للمعاني التي تشملها العبارات الأخرى، ولذلك فإنه رغم الإيضاحات التي تضمنتها هذه المذكرة للمعاني المقصودة بتلك العبارات بصفة عامة، فنظراً لأنها عبارات ذات مدلول سياسي ودستوري في آن واحد، وهي بحكم طبيعتها يتم تفسيرها من خلال الممارسة والتطبيق كما هو الشأن في كل النصوص الدستورية ذات الطابع السياسي، ومن ثم فإن الفيصل في تحديد معاني العبارات السابقة هو القضاء الذي سوف يستلهم بلا شك المعنى المحدد لهذه العبارات من أحكام الدستور والمواثيق السياسية للثورة منذ ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وبصفة خاصة بعد تصحيح مسارها منذ ١٥ مايو سنة ١٩٧١ حتى الآن، كما سوف يستلهم الممارسة فيما نشأ منها من عرف دستوري أو تشريعي يحدد معنى كل عبارة من هذه العبارات، ويضع المعايير الدقيقة المحددة لهذه المعاني في ظل المناخ الديمقراطي وسيادة القانون السائد الآن، والذي يكفل حرية الفكر والرأي والتعبير عنهما بكل الوسائل في حدود القانون، ولا شك في أن القضاء هو الضمان الجوهري للحقوق والحريات العامة للمواطنين، والسلطة القضائية هي الامينة على هذه الحقوق والحريات، وهي التي تتحمل مسئولية هذه الرسالة المقدسة فيما يعرض عليها من قضايا ومنازعات بصددها»[٢].

ومؤدى هذا التحليل أن المعنى المقصود من هذه العبارات لا يمكن التنبؤ به حالاً، وإنما يستلزم مرور فترة من الوقت ليكشف التطبيق القضائي

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٤١.

(٢) المذكرة الإيضاحية التي أعدتها اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن مشروع قانون الأحزاب – النشرة التشريعية – عدد يوليو ١٩٧٧، ص٣٣٨٦-٣٣٨٧.

عن هذا المعنى المراد، وهو قول غير مقبول، لأن المشرع منزه عن هذه السقطات واللغو خاصة في مجال تنظيم الحريات، وأن عباراته يجب أن تكون محددة ومنضبطة بحيث تستعصي على التفسير بأكثر من معنى، وهو الأمر الذي يؤخذ معه على النص بحالته الراهنة أنه تضمن عبارات فضفاضة يصعب أن تخضع للضبط القانوني السليم، وهو الأمر الذي يغري السلطة على احتواء ومنع تكوين أو استمرار الأحزاب السياسية الغير مرغوب في نشاطها[١].

وسوف نتناول في البنود التالية بيان مفهوم كل قيد من هذه القيود الأربعة في بند مستقل.

البنـد الأول

المقصود بالـوحدة الوطنية

يقصد بعبارة الوحدة الوطنية – التي يلزم على الأحزاب السياسية مراعاتها والحفاظ عليها – كما ورد بتقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب «أن يلتزم الحزب باحترام النظام الأساسي للدولة والمقومات الأساسية للمجتمع، كما حددها الدستور دون إخلال بالديمقراطية وبحرية الرأي والنقد والصحافة وكافة وسائل الإعلام التي تكفلها وتقدسها نصوصه، وتقوم هذه الوحدة الوطنية على أساس إعطاء الأولوية دائماً لأهداف النضال الوطني والتحرري وأفضلية المصالح القومية الشاملة على المصالح الخاصة لكل قوة وطائفة أو فئة اجتماعية»[٢].

---

(١) انظر في نقد هذا القيد د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – مرجع سابق، ص٥٧ وما بعدها. د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٤١ وما بعدها. وانظر أيضاً د. حسن عبد المنعم خيري البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق، ص٢٠٢ وما بعدها.

(٢) انظر المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ التي أعدتها اللجنة التشريعية بمجلس الشعب – النشرة التشريعية – يوليو ١٩٧٧، ص ٣٣٨٨-٣٣٨٩.

وأول ما يستلفت النظر في هذه العبارة وما ورد بتقرير اللجنة التشريعية بشأنها أنها لافتة إنشائية، وأن الالتزام بها أمر واجب بمقتضى نصوص الدستور، فالعبارة المذكورة لم تضف جديداً وإنما تكرار غير مرغوب فيه بالنسبة للصياغة التشريعية، كما أن ما ورد بتقرير اللجنة التشريعية من القول بعدم الإخلال بالديمقراطية وبحرية الرأي والنقد والصحافة وكافة وسائل الإعلام التي تكفلها نصوص الدستور وتقدسها، فكلها عبارات مترادفة، تضعف الصياغة التشريعية وتعيبها، ذلك أن كلمة الديمقراطية تغني عن ذكر باقي الكلمات المترادفة$الأخرى الواردة في التقرير، كما أن الديمقراطية من مقومات المجتمع المصري، وقد نص عليها الدستور، وبالتالي فليس هناك حاجة للنص على إلزام الأحزاب السياسية بها.

هذا فضلاً عن أن الغريب – كما ذكر البعض وبحق – أن تلك الفقرة تقضي بإلزام الأحزاب السياسية باحترام حرية وسائل الإعلام، ولم نر أي نص في القانون يكفل حق الأحزاب السياسية في استخدام وسائل الإعلام المسموعة أو المرئية، على قدم المساواة، وبما يمنع أن تتحول تلك الوسائل من احتكار الدولة إلى احتكار لحزب الأغلبية، وهو أمر لا يمكن الزعم باتفاق الدستور معه[1].

وقد ورد بتقرير اللجنة التشريعية أيضاً في بيانه للوحدة الوطنية ما يلي «وقد أوردت هذا التعريف والتفسير أحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية، ويقتضي ذلك أن يلتزم الحزب بعدم إصدار قرارات أو ممارسة نشاط من نشاطاته بما يهدد الوحدة الوطنية، فحمايتها واجب عليه، ومن ثم فإنه تعد الأفعال المكونة للجرائم التي يعاقب عليها قانون الوحدة الوطنية محرمة على الحزب السياسي، كما تعد الأفعال التي تؤدي حتما إلى إحداث آثار الأفعال المعاقب عليها محظورة كذلك، ومن ثم لا يسوغ أن تؤدى الممارسة الحزبية أو تصرفات أو قرارات الحزب إلى إثارة فتنة على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي، أو تشتمل على الدعوة إلى

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص ٤٤ .

استعمال العنف أو التهديد، أو أية وسيلة غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة القائمة على الوحدة الوطنية، أو للتأثير بأية وسيلة غير مشروعة على مؤسساتها السياسية والدستورية في اتخاذ قرار بشأنها، كما يكون محظور على أعضاء الحزب السياسي أو قيادته الإذاعة أو النشر أو الترويج عمدا لأخبار أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة بقصد إثارة النزاع والخلاف بين مختلف فئات تحالف قوى الشعب العاملة على نحو يؤدي إلى تهديد الوحدة الوطنية».

وأضاف تقرير اللجنة «كذلك فإنه مما يدخل في نطاق الأعمال والتصرفات المتعارضة مع الوحدة الوطنية قيام الحزب من خلال قياداته وأعضائه بالتحريض بإحدى وسائل العلانية في الصحف التي يملكها أو بالهتاف أو الصياح في المظاهرات التي ينظمها في الطرق والأماكن العامة أو بتوزيع النشرات أو المنشورات وبصفة عامة بأية وسيلة من وسائل العلانية التي تضمنها قانون العقوبات في المادة (١٧١) منه على أمر من الأمور السابقة، وهي أمور أو تصرفات أو نشاطات أو قرارات للحزب من شأنها تفتيت الوحدة الوطنية وتهديد سلامة الجبهة الداخلية للوطن»[١].

ويتضح مما سبق أن ما أشار إليه تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب من حظر الأنشطة والأمور الواردة في قانون الوحدة الوطنية على الأحزاب السياسية، فهو محض تزيد لا حاجة له، لأن الأحزاب السياسية مقيدة بالنصوص العقابية سواء وردت بقانون العقوبات أو بالقوانين الخاصة، وما دام قانون العقوبات والقوانين الخاصة المكملة له قد حصنت الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي تحصيناً جنائياً شديداً[٢]، فإنه لم يكن ثمة ما يبرر الانتقاص

---

(١) انظر تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن مشروع قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٧ ـ النشرة التشريعية ـ عدد يوليو ١٩٧٧ ـ مرجع سابق ، ص ٣٣٨٨ ـ ٣٣٨٩ .

(٢) انظر على سبيل المثال (الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات خاصة المواد ٨٧، ٨٩، ٩٠، ٩٠ مكرر، ٩٦، ٩٧، ٩٨، ٩٨أ، ٩٨ أ مكرر ، ٩٨ ب ، ٩٨ ب مكرر ، ١٠٢ ، ١٠٢ مكرر) والتعديلات التى طرأت عليها عام ٢٠٠٦ .

من حقوق المواطنين السياسية أو تقييدها من الناحية السياسية، لاسيما وأن قانون الأحزاب السياسية تضمن الكثير من القيود التي يلزم رفعها[١].

وهو الأمر الذي يكون معه قيد إلزام الأحزاب السياسية بالحفاظ على الوحدة الوطنية تزيدا يجب أن يتنزه عنه المشرع مما يستلزم إلغاؤه.

البند الثاني

المقصود بعبارة السلام الاجتماعي

عرفت اللجنة التشريعية بمجلس الشعب المقصود بمصطلح السلام الاجتماعي بأنه «احترام الحزب في نشاطه وقراراته وتصرفاته المشروعية وسيادة القانون، وعدم خروجه في ممارساته الحزبية في أي من هذه الأمور عن الأساليب الشرعية والسلمية والديمقراطية، وعدم بثه الكراهية والحقد بما يثير الفتنة بين فئات تحالف قوى الشعب العاملة، ويهدد بعنف ودموية الصراع بينها، فلا يسوغ أن يعمد الحزب إلى الدعوة إلى استخدام العنف أو يعمل على إنشاء تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بطريق مباشر أو غير مباشر أو يعمد إلى الدعوة إلى برامج أو حلول لمشاكل الجماهير من شأنها إثارة القلق والاضطراب الشعبي والاجتماعي على نحو قد يؤدي إلى اختلال الأمن والنظام العام»[٢].

ولا مراء في أن هذا التعريف بدوره يحتاج إلى تحديد وبيان، لأنه تضمن مصطلحات وأقوال مرسلة، والتزامات بديهية لا حاجة لإيرادها، فالتزام الأحزاب بمبدأ المشروعية وسيادة القانون أمر لا جدال فيه، بل هذا المبدأ هو الذي يكفل التعددية الحزبية، ويعبر عن الديمقراطية[٣].

---

(١) انظر في ذلك د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – دستور سنة ١٩٧١ – مرجع سابق، ص٤٨ وما بعدها.

(٢) انظر تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن مشروع القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ – النشرة التشريعية – عدد يوليو ١٩٧٧ – مرجع سابق، ص٣٣٨٩ – ٣٣٩٠.

(٣) انظر في تفصيل ذلك د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق. ص٤٦-٤٧.

أما الالتزام الحزبي بالابتعاد عن أسلوب العنف والتهديد بالدموية فهو أمر مؤثم قانونا ويعد جريمة رصدت لها النصوص العقابية عقوبات رادعة وكفيلة بردع مقترفها.

كما أن الإشارة إلى حظر إنشاء الأحزاب لتشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية فهي مجرد تكرار لما ورد بالحظر الدستوري من ناحية، وترديد للالتزام الوارد بالبند الرابع من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية، وهو أمر غير مستحب بل معيب يجب أن يتنزه المشرع عن الوقوع فيه.

ونرى أنه كان الأحرى بالمشرع أن يتجنب مثل هذه المصطلحات المعيبة التي قد تغري جهة الإدارة بمصادرة حق المواطنين في إنشاء الأحزاب السياسية، وتهدد مسيرة الأحزاب السياسية القائمة، الأمر الذي ينعكس سلبا على الحقوق السياسية للأفراد، ويقوض ممارستهم الجدية في حلبة الصراع السياسي، ويجمد الرأي العام، وتضحى التعددية الحزبية تعددية شكلية لا جدوى منها.

البند الثالث

المقصود بالنظام الاشتراكي الديمقراطي

جاء بتقرير اللجنة التشريعية في تحديد المقصود بالنظام الاشتراكي الديمقراطي أنه : «النظام الذي حددت ملامحه أحكام الدستور، وهو النظام الذي يرفض انفصال الحرية عن الاشتراكية، ويقدس الحقوق والحريات العامة المقررة كأركان للديمقراطية في أحكام الدستور، ولا يستخدم الإجراءات الاستثنائية إلا في حدود الدستور والقانون وفي حالات الضرورة التي تقتضيها المصالح القومية العليا للوطن والمواطنين، ويعمل من خلال خطة شاملة للتنمية يؤدي القطاع العام كما يؤدي القطاع الخاص دوره الاقتصادي والاجتماعي فيها في ظل المشروعية وسيادة القانون»[1].

---

(١) انظر تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن مشروع قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ـ النشرة التشريعية ـ عدد يوليو ١٩٧٧ ـ مرجع سابق، ص٣٣٨٧.

وأول ما يلاحظ على هذا البيان أنه استعمل عبارات أو ألفاظاً إنشائية غير محددة، فضلاً عن أنها ترديد لما ورد بالدستور من أحكام كان من الأصوب عدم تكرارها، فضلاً عن أن ما أورده التقرير من العمل من خلال خطة شاملة يؤدي القطاع العام فيها دوره الاقتصادي والاجتماعي، فقد تقلص هذا الدور بإلغاء القطاع العام واستبداله بقطاع الأعمال العام، وهذا النظام بدوره قد أوشك على الفناء بعد أن اتجهت الدولة إلى النظام الرأسمالي.

ويؤخذ على ما جاء بهذا التقرير أيضاً أنه تجاهل أو غفل عن أن الأسس التي بني عليها لا تكفي بذاتها لتقييد الحقوق السياسية للأفراد ـ وأخصها حق تكوين الأحزاب السياسية واستمرارها ـ أو الانتقاص منها، بل أنها أدعى إلى إطلاقها وتأكيدها، كما أن الالتزام بالحفاظ على النظام الاشتراكي الديمقراطي متحقق بالفعل نتيجة تحصينه جنائياً بمقتضى العقوبات المقررة بموجب قانون العقوبات والقوانين المكملة له، خاصة وأن المشرع كان شديد الحساسية إلى الحد الذي جعله يجرم كل ما يمكن تجريمه من أفعال يكون من شأنها المساس بأية صورة من الصور بما سعى إلى حمايته من موضوعات، وعلى الأخص مقومات النظام الاشتراكي الديمقراطي، وكانت شدة حساسية المشرع الجنائي في هذا الصدد هي التي حدت به إلى توسيع دائرة التجريم على نحو غير مسبوق، وإقحام أمور لا يجوز بحسب الأصل وطبقاً للمبادئ العامة تجريمها، ذلك أن الأصل أن الجريمة لا تنشأ إلا بأعمال تصل إلى مستوى الشروع في ارتكابها أي البدء في تنفيذها، بحيث لا يجوز تجريم الأفعال التي لا تصل إلى هذا المستوى، وهي الأعمال التحضيرية والنوايا، والأصل أيضاً أن الإنسان لا يكون مسئولاً عن الجريمة إلا إذا قام بارتكابها أو اشترك في اقترافها، فلا يجوز مساءلته لمجرد علمه بها، ولكن المشرع حشد في قانون العقوبات والنصوص العقابية المكملة له من الجرائم الكثيرة التي تعد خروجا على هذه المبادئ، وتمثل تقييداً لحريات الأفراد[1].

---

(١) انظر على سبيل المثال الجرائم المنصوص عليها في القسمين الأول والثاني من الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري ـ سابق الإشارة إليه .

ويلاحظ أخيراً على ما ورد بالتقرير من أن التزام الأحزاب بعدم استخدام الإجراءات الاستثنائية إلا في حدود الدستور والقانون، فقد تساءل البعض وبحق، فهل يستطيع أي حزب أن يضمن أهدافه استخدام السلطات الاستثنائية بما يجاوز الحدود التي رسمها القانون ؟ .

وعلى فرض أنه تم استخدام الإجراءات الاستثنائية في حالات لا يبيحها القانون، ألن تتعرض تلك الإجراءات للرقابة القضائية لردها لحومة المشروعية[١].

كما أنه إذا قيل أن مصطلح النظام الاشتراكي الديمقراطي تأثر بمذهب الاشتراكية الديمقراطية الذي ترفع شعاره بعض الأحزاب الأوربية، فإننا سبق أن بينا ما في ذلك من تناقض مع التعددية الحزبية، فكيف ندعي تبني تلك التعددية وما يرتبط بها من وجود اتجاهات سياسية متباينة على الساحة السياسية، ثم نعود ونفرض على الأحزاب الإيمان بفكر محدد، واتباع منهج معين دون مخالفة صريح نص الدستور ؟ ، وهل يمكن الآن – كما قرر البعض وبحق – إذا عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا، أن تحكم بدستورية هذا النص ؟ أمر مشكوك فيه إلى حد بعيد في ظل الظروف الاقتصادية الحالية[٢].

ومؤدى ما تقدم كله فإن الحديث عن الحفاظ على ما يسمى النظام الديمقراطي الاشتراكي يبدو بمثابة تحصيل حاصل كان أحرى بالمشرع أن يتنزه عن تكراره أو التمسك به ، وإطلاق حرية تكوين الأحزاب السياسية أو استمرارها من التقيد به .

البند الرابع

المقصود بالمكاسب الاشتراكية

لم يرد بتقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب أية إشارة إلى بيان

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ،ص٤٨ .

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق، ص٥٧-٥٨ .

المقصود بعبارة «الحفاظ على المكاسب الاشتراكية» على غرار ما ذكرته بالنسبة لباقي المصطلحات الواردة في الفقرة رقم (٣) بالبند (أولاً) من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية.

وأيًا ما كان الأمر فإن المكاسب الاشتراكية المزعومة إلى جانب أنها عبارة فضفاضة فهي لا تقبل الجدل في مجال حرية الرأي، فمفهوم الاشتراكية نفسه محل خلاف ونقاش، وقد يفضل البعض فكرة العدالة الاجتماعية، أما المكاسب الاشتراكية فتحتاج إلى وقفة، خاصة مع ما حققه القطاع العام من خسائر فادحة خلال سنوات طويلة[١].

كما أن الدولة قد تخلت عن النظام الاشتراكي وتحولت إلى النظام الرأسمالي، وهو الأمر الذي يضحى معه الإصرار على إلزام الأحزاب السياسية بالحفاظ على المكاسب الاشتراكية مجرد لغو ولهو غير مقبول.

ولقد انتقد البعض – وبحق – هذا الوضع وقد تنبه المشرع إلى ذلك وتم تصحيحه بحذف هذا الضابط بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥، فمن أكثر العوامل تأثيراً على هيبة الدولة إصدار أو بقاء نص يعلم الشارع قبل المخاطب به، أنه لا محل له في التطبيق العملي[٢].

فالحفاظ على النظام الاشتراكي والمكاسب الاشتراكية أصبح من الأمور التي انتهى عهدها في الوقت الحاضر، فلقد تخطينا في مصر النظام الاشتراكي إلى ما يسمى بالعدالة الاجتماعية والليبرالية، وتخطينا ملكية الدولة لكل أدوات الإنتاج إلى تشجيع القطاع الخاص والملكية الخاصة، وظهر ما يسمى بالخصخصة التي تعمل على نقل ملكية وحدات القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص، ولا تنادي الدولة الآن بالاشتراكية، بل بالديمقراطية الاجتماعية الحرة[٣].

---

(١) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص١٤٠ .
(٢) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٤٩ .
(٣) د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – طبعة ١٩٩٦ – دار الجامعة الجديدة للنشر بالإسكندرية ص١٩٤.

وقد تعرضت المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها إلى مصطلح المكاسب الاشتراكية وجاء بأسباب حكمها «وحيث أن المدعي ينعى على المواد السابقة – والتي تحدد نطاق الطعن بها – إخلالها بنص المادة (٥٩) من الدستور التي تقضي بصون المكاسب الاشتراكية ودعمها وحمايتها، ويندرج تحتها الضمانة ضد الفصل والنقل وأجازات العاملين مع التقيد بحد أقصى للأجور، وحيث أن هذا النعي مردود أولاً : بأن الدستور وإن كفل بنص المادة (٥٩) ما اسماه "بالمكاسب الاشتراكية" واعتبر دعمها والحفاظ عليها واجباً وطنيا، إلا أنه خلا من كل تحديد لها يكون معرفاً بمضمونها ونطاقها، بل جهل تماماً بها، ولم يحل حتى إلى قانون لبيان مكوناتها، ولا يتصور بالتالي أن يكون الدستور كافلاً للعمال غير تلك الحقوق والمزايا التي نص عليها في شأنهم»[1].

ومؤدى ما تقدم كله فإن مصطلح المكاسب الاشتراكية طبقاً لقضاء المحكمة الدستورية العليا ليس له مضمون محدد، وبالتالي فإنه لا يصلح أن يكون قيداً على تكوين أو استمرار الأحزاب السياسية.

المطلب الثاني

موقف القضاء من شرط التميز

كان شرط التميز من أخطر القيود على حرية تكوين الأحزاب في مصر وقد أثار هذا الشرط من الخلافات ما لم يثره أي نص آخر سواء حال مناقشته في مجلس الشعب أو حتى بعد إقراره ونفاذه بل كان محل اختلاف قضائي كبير في التطبيق فقد كانت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ في صورتها الأولى قبل تعديلها تشترط لتأسيس أي حزب سياسي ضرورة «تميز برنامج الحزب عن برنامج الأحزاب القائمة وقت الإخطار عند تأسيسه في السياسات التي يعتمد عليها في تحقيق

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ٧ لسنة ١٦ق دستورية بجلسة ١٩٩٧/٢/١ المقامة من السيد. حمدي جوده بدر ضد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء – غير منشور .

أهدافه في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية».

ومؤدى هذا النص أن المشرع قد اشترط التميز بين الأحزاب في سبل ووسائل تحقيق الأهداف والبرامج الحزبية دون الأهداف ذاتها، فالاتفاق في الأهداف ذاتها لا يحول دون تكوينها طالما أنها قد اختلفت في وسائل وأساليب بلوغ هذه الأهداف.

وقد أكد ذلك ما ورد بتقرير اللجنة التشريعية للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية من أنه : «لا يشترط التميز في مبادئ وأهداف الحزب بقصد التيسير في شروط نشوء الأحزاب وذلك اكتفاء بتميز البرامج الخاصة بها»[١].

وقد توقع بعض أعضاء مجلس الشعب حال مناقشة النص مدى خطورته لأنه قد يكون سبباً في حظر تكوين أي حزب جديد ويتخذ بالتالي ذريعة لتقييد حرية تكوين الأحزاب، وقد كشف الواقع صدق هذا التوقع فيما بعد كما سنرى بعد قليل، فقد طالب البعض بإلغاء هذا النص نهائياً ولكن هذا الاقتراح قد رفض فظل النص قائماً، وقد كان النص يشترط «تميز برامج الحزب تميزاً جوهريا عن الأحزاب القائمة وقت الإخطار عن تأسيس الحزب، ثم عدلته لجنة الصياغة فأصبح في صورته المذكورة بعد حذف عبارة "تميزاً جوهرياً»، وقد علق أحد الأعضاء وتساءل بحق عن «مقياس هذا التميز بين برامج الأحزاب»[٢]؟.

خاصة وأن مبادئ وبرامج ومشاكل مصر جميعها معروفة ومتفق عليها على مستوى جميع الأحزاب، ذلك أن المشرع قد ناط بالأحزاب السياسية مهام محددة نص عليها في المادتين الثانية والثالثة من قانون الأحزاب السياسية فأوجب عليها الإسهام في «تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن، على أساس الوحدة الوطنية، وتحالف قوى الشعب

---

(١) انظر تقرير اللجنة التشريعية عن قانون الأحزاب السياسية – النشرة التشريعية – عدد يوليو ١٩٧٧ ، ص٣٣٩٣ .

(٢) انظر في ذلك: د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – المرجع السابق. ص٢٨ -٢٩.

العاملة، والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية و الحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين»، وبالتالي فقد وضع المشرع للأحزاب وظائفها الكبرى وترك لها أن تجتهد في نطاقها، وهكذا ينحصر الخلاف حول الأساليب دون الأهداف، ويترتب على ذلك أن أي حزب جديد يرغب في تحقيق أهداف غير المنصوص عليها يكون غير مشروع، لأن المشرع لم يترك فكرة النظام العام – «كما يرى البعض»[1] التي يتعين أن تعمل الأحزاب في نطاقها لاجتهاد القضاء، وإنما وضع لها بعض الضوابط أهمها (الوحدة الوطنية - تحالف قوى الشعب العاملة، الحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين) وتطلب من الأحزاب مراعاتها عند التأسيس.

ولم يكتف المشرع بالنص في صورته الأولية المذكورة، فأسرع في أقل من عامين بتعديل هذا النص ليصبح كالآتي : «تميز برامج الحزب وسياسته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهرياً عن الأحزاب الأخرى»، وظاهر هذا النص يكشف بيقين نية السلطة في احتواء الأحزاب السياسية بإحكام الرقابة السابقة عليها عند التأسيس، واستمرار الرقابة عليها بعد تأسيسها ، فبعد أن كان البند "ثانياً" يتطلب التميز فقط في وسائل وأساليب تحقيق أهداف الحزب دون الأهداف ذاتها ، أصبح يشترط التميز في الوسائل وفي الأهداف أيضاً ، كما لم يقصر ذلك من حيث الزمان على وقت الإخطار عن تأسيس الحزب ، وإنما جعله شرطاً مستمراً حتى بعد تمام تكوين الحزب ومباشرة نشاطه ، فهو شرط لقيام الحزب ولاستمراره أيضاً ، واشترط النص أخيراً أن يكون هذا التميز ظاهراً ، وما ورد في هذا التعديل من تطلب أن يكون التميز ظاهراً أول ما يلاحظ عليه أنه سبق العدول عنه عند صدور القانون سنة ١٩٧٧ وقد أعاده المشرع سنة ١٩٧٩ ، وقد توالت سهام النقد الموجهة لهذا الشرط وقد أبدى عليه فقهاء القانون الدستوري الكثير من الاعتراضات والملاحظات ، كما كان للقضاء الدستوري موقفٌ مختلفٌ عن موقف القضاء الإداري ، وسوف نعرض تلك المواقف في الفروع التالية :

---

(١) د. سليمان محمد سليمان الطماوي – النظام النيابي في مصر – ١٩٩٠ – المجلس الأعلى للثقافة – الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٩٣، ص٢٤٢.

الفرع الأول

موقف الفقه من شرط التميز

لاحظ بعض الفقهاء أن شرط التميز الذى كان وارداً بالبند ثانياً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية قبل تعديله سنة ٢٠٠٥ يتعارض مع ما ورد بالمادة الثالثة منه وما جاء بالبند أولاً من المادة الرابعة المذكورة ذلك أن المادة الثالثة والبند أولا من المادة الرابعة قد حددت الضوابط والمبادئ التي يتعين على الأحزاب السياسية أن تعمل في إطارها، وهي «الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية والديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين وأيضاً مبادئ الشريعة الإسلامية ومبادئ وثورتي يوليو سنة ١٩٥٢ ومايو سنة ١٩٧١» وبالتالي فقد وحد المشرع المبادئ والضوابط وألزم الأحزاب بعدم الخروج عليها.

فهذا الشرط الأول يتطلب التماثل ثم يأتي البند ثانياً ويتطلب من الأحزاب التميز في الأهداف والوسائل[1]، مما يقطع بالتناقض والتعارض بين البندين.

وذهب البعض الآخر وبحق إلى أن الأحزاب كافة تلتزم طبقاً للدستور «بمقومات المجتمع الأساسية» وهو ما يستتبع تشابه الأهداف المأمول للمنظمات الحزبية بلوغها[2]، فيكفي قيام حزب واحد يسبق من حيث الترتيب الزمني غيره من الأحزاب ويحتوي برنامجه النظري على قائمة بالأهداف والمبادئ التي أوجب المشرع على الأحزاب الالتزام بها، فيكون ذلك حائلاً دون تكوين أي حزب آخر حتى ولو ثبت صورية هذا الحزب، وحتى لو ثبت عدم جديته في تنفيذ أي من هذه الأهداف والمبادئ أو حتى عجزه عن تحقيقها كلها

---

(١) د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – طبعة ٢٠٠٠ – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية. ص ٢٠٥.

(٢) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني (النظام الحزبي وسلطات الحكم في دستور ١٩٧١) – طبعة ٢٠٠٠ – دار النهضة العربية، ص ٥٣.

أو بعض منها، مما يجعل حرية تكوين الأحزاب وتعددها مع تطلب هذا الشرط أمرا مستحيلا ومانعا مطلقاً من ظهور أحزاب جديدة.

وقد تساءل بعض أعضاء مجلس الشعب بغرابة عند مناقشة هذا الشرط بقوله «ما هو الرأي إذا تقدم حزبان جديدان في يوم واحد وكان برنامج كل منهما غير متميز عن بعضهما ومتميزين عن الأحزاب الأخرى القائمة، فهل يسمح لهما بالتأسيس أم لا ؟ إننا لا نريد وضع قيود بل نريد إعطاء الثقة للناس، والمسألة هنا تنظيمية، ولذلك أقترح أن نستبدل كلمة "تميز" بكلمة "وضوح" أي أن يكون برنامج الحزب واضحاً لأن كلمة "تميز" كلمة مجالها واسع وقد تكون سبباً في حظر إنشاء الأحزاب»[1].

ومن التساؤلات التي كشفت النتائج الشاذة والغريبة لشرط التميز صحتها ما جاء على لسان أحد أعضاء مجلس الشعب حال مناقشة النص قوله «لو أن هناك حزباً سياسياً قائماً وأرادت كتلة من أعضائه الانشقاق عنه وتكوين حزب جديد، لأنها رأت أن قيادة الحزب غير جادة وغير أمينة على مبادئ الحزب ، وأنها بتكوينها لحزب جديد تكون أقدر على تنفيذ هذه البرامج ففي رأيي أن وجود هذا البند يحول دون تحقيق ذلك».

وقد ذهب رأي آخر في الفقه تأييداً لذلك بقوله «إذا حدث أن حزباً فشل في تحقيق برامجه نظراً لعجز بعض قادته ورجاله أو لعدم نزاهتهم أو لعدم غيرتهم على خدمة الصالح العام، وهذه أمور تلاحظ أحياناً في بعض أصحاب الحكم والسلطان (كما يقول الأستاذ الإيطالي الكبير / روبرت ميشيل) لأن السلطة لعبت نشوتها وخمرتها برؤوسهم فأسكرتها، وعبثت إغراءاتها بنفوسهم فأفسدتها، ثم رأي فريق آخر من ذلك الحزب لم تلحق به من تلك الشوائب شائبة أن ينفصل عن ذلك الحزب ، ويكون حزباً جديداً ببرنامج لا يختلف عن برنامج الحزب القديم، نقول إذا حدث ذلك فكيف لا يصرح بقيام مثل هذا الحزب الجديد ؟ ألم يكن في مقدمة أهداف ثورة ٢٣ يوليو

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق ، ص٢٩ .

ومطالب قادتها أنهم طلبوا من الأحزاب القيام بإجراء حركة تطهير بين رجالها، وأليس في مقدمة أحكام قانون الأحزاب عدم مخالفة مبادئ ثورة ٢٣ يوليو؟!»[١].

كما أوضح بعض الفقهاء وبحق أيضا أن المشرع بالنص على شرط التميز قد أغفل «أن الحياة الحزبية ليست مبادئ نظرية فحسب ، إنها قبل ذلك وبعد ذلك "رجال" ، رجال قد يصبح المبدأ في أيديهم عقيدة صلبة ، وقد يغدو عندهم سلعة يتاجرون بها ويساومون عليها ، أو حيلة يباهون بها دون أن يكلفوا أنفسهم عناء الجهاد للحفاظ عليها ، ومن هنا فإن هذا المبدأ ما كان له داع على الإطلاق ، فالحزب الجديد قد يتشابه مع الحزب القديم في بعض مبادئه، ولكن "الرجال" هنا غير "الرجال" هناك ، وهذا يكفي لكي يكون هناك حزب جديد»[٢].

فهذا التميز الذي تطلبه المشرع لإثبات مصداقية الحزب وجديته أضحى في حقيقته قيداً أثقل كاهلها فقد تتميز البرامج وتتوحد الغايات والأهداف الحقيقية، وقد تتماثل البرامج وتتباين الأساليب والممارسات العملية، فهذا الخوف من مجرد التشابه هو خوف متوهم وكان يجدر الالتفات عن هذا القيد إلى أن تقول التجربة كلمتها وهي كلمة صادقة دائماً[٣] .

وعلى أي الأحوال فإن تشابه برامج الأحزاب أو أساليبها لا يصح أن يكون سببا للحيلولة دون قيامها ، إذ قد لا يثق الناس في إمكان قيام مجموعة بذاتها بتنفيذ برنامج معين بينما يثقون في قدرة مجموعة أخرى تقوم على المطالبة بتنفيذ برنامج مشابه ، فالعبرة ليست بالمبادئ والأساليب كما تسطر على الورق منفصلة عن المنادين بها ، فكم من أفكار لم تلق رواجا ونجاحا على يد البعض بينما تمكن آخرون من إخراجها إلى حيز التطبيق والتنفيذ

---

(١) د. عبد الحميد متولي – نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية – طبعة ١٩٨٣ ، ص ٤٧٠ .
(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي – الدستور المصري فقها وقضاء – طبعة ١٩٩٦، ص ٣٠١.
(٣) د. محمد عصفور – النظام الدستوري المصري – دستور ١٩٧١ – منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة ١٩٨٠ . ص ٤٥ .

العملي[١]، وإلى جانب ما تقدم فإن «برامج الأحزاب كثيراً ما تتشابه في دول الديمقراطيات الغربية دون أن يؤدي ذلك إلى التشكيك في ذاتيتها أو في جدوى تعددها ، فالفرق بين برنامج الحزب الجمهوري وبرنامج الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية - مثلاً - ليس كبيراً أو يقوم على اعتبارات عقائدية ، ومع ذلك فلكل من الحزبين كيانه وقادته وأنصاره»[٢] .

ومؤدى ما تقدم كله فإن شرط التميز منتقد من معظم فقهاء القانون الدستوري، بل طالب البعض صراحة وبحق بضرورة تدخل المشرع لإلغاء هذا القيد[٣] خاصة وقد كشف الواقع عن خطورته وكان السبب الذي اعتمدت عليه لجنة شئون الأحزاب السياسية وسايرها أحيانا القضاء في وأد أحزاب كثيرة ورفض تأسيسها، فإذا كان هذا موقف الفقه فما هو موقف القضاء الإدارى والدستورى من هذا الشرط ؟ هذا ما سنتناوله إن شاء الله في الفرعين التاليين.

الفرع الثاني

موقف القضاء الدستوري من شرط التميز

لم تساير المحكمة الدستورية العليا الفقه في رأيه تجاه شرط التميز، فعندما سنحت لها الفرصة لتقول كلمتها النهائية في مدى مطابقة هذا الشرط لأحكام الدستور من عدمه وذلك حال نظرها لطعن تخلص وقائعه في أن وكيل طالبي تأسيس الحزب الناصري قد تقدم إلى لجنة شئون الأحزاب السياسية في ١٩٨٣/٨/١١ بإخطار كتابي عن تأسيس الحزب الناصري «تنظيم تحالف قوى

---

(١) د. محمد حلمي مراد - تجربة التعددية الحزبية في مصر - مقال في كتاب التعددية والديمقراطية في الوطن العربي - منتدى الفكر العربي عمان ١٩٨٩ ، ص ٢ .

(٢) د. ماجد الحلو - القانون الدستوري - طبعة ١٩٩٣ ، ص ١٤١ - دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، وأيضاً مؤلفه - النظم السياسية والقانون الدستوري - طبعة ٢٠٠٠ ، ص٥٤٥ .

(٣) د. فتحي فكري - القانون الدستوري - المرجع السابق ، ص٦٥ ، وأيضاً د. لبيب علي لبيب غنيم - الدور السياسي للقاضي الإداري - رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة ١٩٩٣ . ص٨٠٥ .

الشعب العاملة» وعرض الإخطار على اللجنة فأصدرت قرارها بالاعتراض على تأسيسه لأسباب ليس من بينها انتفاء شرط التميز ، فبادر الطالب بالطعن في قرار اللجنة أمام المحكمة الإدارية العليا «الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص» وأثناء نظر الطعن[1] أضافت إدارة قضايا الدولة بمذكرتها أمام المحكمة سببين جديدين أولهما «أن الحزب الناصري ليس متميزاً في برنامجه وسياساته تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى، بل أن برنامجه يكاد يكون مطابقاً لبرنامج حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي في الأساسيات التي يقوم عليها البرنامجان ، وقد تراءى للمحكمة عند نظر الطعن عدم دستورية البند ثانياً من المادة الرابعة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية لأن الشروط التي تطلبها المشرع لتأسيس أو لاستمرار أي حزب سياسي بموجب المادة الرابعة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية من الإفاضة والشمول على نحو يجعل السياسات والأساليب والمبادئ والبرامج التي تقوم عليها الأحزاب السياسية ترد من معين واحد، وتفيض من نبع محدد ، الأمر الذي يجعل التشابه بين مبادئها وبرامجها وأساليبها أمرا وارداً ، ويضحى اشتراط التميز الظاهر بين مبادئ وبرامج الأحزاب السياسية وأساليبها أمرا جد عسير على نحو يخرج بهذا الشرط من دائرة التنظيم إلى مجال التقييد ، وينطوي على تعارض واضح لمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين الذي كفلته المادة الثامنة من الدستور ويخل بمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة على نحو يتعارض وحكم المادة ٤٠ من الدستور ، واستطردت المحكمة بأن إيراد هذا الشرط ينطوي على تفرقة بين المواطنين وإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص في تأسيس الأحزاب السياسية لما يؤدي إليه من

---

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى (دائرة الأحزاب السياسية) في الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ق بجلسة ١٩٨٥/٧/٤ ـ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ـ الدائرة الأولى في شأن الأحزاب السياسية ـ المكتب الفني لمجلس الدولة من أول يونيه ١٩٨٣ إلى آخر يونيه ٢٠٠١، ص١٣٩ وما بعدها. ومن الجدير بالذكر أن المحكمة قد أجازت للجنة الأحزاب إضافة أسباب جديدة لقرارها بالاعتراض على تأسيس الحزب بعد صدوره متى كانت هذه الأسباب قائمة وموجودة عند صدور قرارها بالاعتراض.

إباحة للبعض وحظر للبعض الآخر ، ولا يسوغ الرد على ذلك بأنه ما دام أن حزبا قائما يقوم على ذات الأسس والمبادئ والأهداف التي يؤمن بها طالبو تأسيس حزب آخر ، فإنه يمكن لهؤلاء الانضواء تحت لواء هذا الحزب ، ذلك أنه بفرض التسليم باعتناق هؤلاء لذات الأسس والمبادئ والأهداف إلا أنهم قد لا يؤمنون بقدرة وكفاءة القائمين على الحزب على تحقيق هذه المبادئ وتلك الأهداف ، فضلا عن أن انضمامهم إلى الحزب القائم يجعل أمر ترشيحهم لمجلس الشعب والشورى وقد أصبح الترشيح لهذين المجلسين عن طريق القوائم الحزبية - بإرادة وهدى قيادات الحزب[1] ، وهنا يبرز قيد جديد على حرية المواطن في الترشيح وهو إحدى الحريات السياسية التي كفلتها المادة ٦٢ من الدستور عندما نصت على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح» ، وكان الفصل في الطعن يتوقف على الفصل في مدى دستورية النص فقد قررت المحكمة وقف الطعن وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية البندين (ثانياً وسابعاً) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية .

وعندما عرضت الأوراق على المحكمة الدستورية العليا قضت بجلسة ٧ مايو ١٩٨٨ برفض الطعن بعدم دستورية البند "ثانياً" من المادة الرابعة المذكورة وأسست حكمها على أنه : «وحيث أن الأحزاب السياسية وهي جماعات منظمة تعني أساساً بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسئوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الإسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد ، وهي أهداف وغايات كبرى تتعلق بصالح الوطن والمواطنين ، تتلاقى عندها الأحزاب السياسية الوطنية جميعها أو تتحاذى في بعض مناحيها الأمر الذي يجعل التشابه أو التقارب بين الأحزاب السياسية في هذه الأهداف أمراً وارداً، ومن ثم لم يشترط البند ثانيا من المادة الرابعة من قانون الأحزاب المشار إليه أن يقع التميز الظاهر في مبادئ وأهداف الحزب كشرط لتأسيسه أو استمراره، وذلك

---

(١) تم إلغاء القانون الخاص بالانتخابات بالقوائم الحزبية إثر الحكم بعدم دستوريته .

بقصد إفساح المجال لحرية تكوينها ، بل جاء الشرط مقصوراً على برنامج الحزب وسياساته وأساليبه التي يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه ضماناً للجدية حتى يكون للحزب قاعدة جماهيرية حقيقية تسانده ، وأن يكون في وجود الحزب إضافة جديدة للعمل السياسي ببرامج وسياسات متميزة عن الأحزاب الأخرى إثراء للعمل الوطني ودعماً للممارسة الديمقراطية تبعاً لاختلاف البرامج والاتجاهات المتعلقة بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتوسعه لنطاق المفاضلة بينها واختيار أصلح الحلول وأنسبها ، لما كان ذلك وكان اشتراط تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق مبادئه وأهدافه تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى مما يدخل في نطاق التنظيم التشريعي الذي عهد به الدستور إلى القانون ، وقد ورد النص عليه في البند "ثانياً" من المادة الرابعة من قانون الأحزاب عاماً مجرداً لينطبق حكمه على جميع الأحزاب السياسية التي صدر القانون منظماً لها ، دون أن يميز في مجال تطبيقه بين حزب وآخر ، سواء عند نشوء الحزب أو كشرط لاستمراره ، الأمر الذي يتحقق به مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة لدى القانون اللذان قررهما الدستور في المادتين ٨ و ٤٠ منه، ومن ثم يكون النعي على نص البند المذكور مخالفته هاتين المادتين على غير أساس سليم متعيناً رفضه»[١].

ويرى البعض أن حكم المحكمة الدستورية العليا المذكور قد خفف إلى حد ما من ثقل هذا الضابط[٢] ، فقد قررت المحكمة أن التميز المتطلب ينصرف فقط إلى برامج وأساليب الحزب التي يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه دون الغايات والأهداف والمبادئ ذاتها ، إلا أنها للأسف قد رفضت الطعن وأبقت النص قائما .

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء الرابع من ١٩٨٧ حتى ١٩٩١ – قاعدة ١٦، ص٩٨ .

(٢) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – المرجع السابق ، ص٥٧ . وأيضاً د. محمد عبد العال السناري – الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة) ، ص٦٩ – مطبعة الإسراء .

ومؤدى القضاء بدستورية شرط التميز هو التزام جميع الأحزاب بمراعاة حكمه إعمالاً للحجية المقررة لأحكام المحكمة الدستورية العليا[١] .

ولكن يثار التساؤل حول مدى جواز إعادة إثارة الدفع بعدم دستورية ذات النص مرة أخرى من خصوم آخرين ولسبب موضوعي آخر ، وبمعنى آخر هل يتمتع الحكم القاضي بدستورية نص في قانون أو لائحة بحجية مطلقة تمنع معاودة إثارته مرة أخرى أم أن هذه الحجية المطلقة تلازم فقط الأحكام القاضية بعدم الدستورية ؟

لقد كان هذا التساؤل ولا يزال مثار جدل وخلاف كبير في الفقه وحتى بين جهات القضاء المصري ، ويقصد بحجية الأمر المقضي[٢] أن الحكم بمجرد صدوره يتمتع بحجية فيما فصل فيه من حقوق تمنع إعادة طرح أو نظر النزاع فيما تم الفصل فيه سواء من المحكمة التي أصدرت الحكم أو أمام محكمة أخرى باعتبار أن الحكم هو عنوان الحقيقة حتى ولو لم يكن كذلك من حيث الواقع[٣].

ويميز الفقه بين حجية الأمر المقضي وقوة الأمر المقضي ، فالحجية تثبت للأحكام جميعاً بمجرد صدورها ، أما قوة الأمر المقضي فتنصرف فقط للأحكام النهائية التي استنفذت طرق الطعن العادية (المعارضة والاستئناف) حتى ولو كانت غير باتة أي قابلة للطعن عليها بطرق الطعن غير العادية (النقض والتماس إعادة النظر) .

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة

---

(١) د. فتحي فكري – المرجع السابق ، ص٥٧ .

(٢) انظر في تعريف الحجية وشروطها – د. أحمد السيد الصاوي – الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية – طبعة ١٩٨٨ – مطبعة جامعة القاهرة ، ص ٢٧٠ . وأيضا د. فتحي والي – قانون القضاء المدني – طبعة ١٩٨٠ – دار النهضة العربية . ص ١٦٠ ، ود. عبد الحميد الشواربي – حجية الأحكام المدنية والجنائية في ضوء الفقه والقضاء – طبعة ١٩٨٦ – منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص١١ .

(٣) د. عبد الله ناصف – حجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل التعديل وبعد التعديل – طبعة أكتوبر ١٩٨٨ – دار النهضة العربية ، ص١٩ .

١٩٧٩ بشأن المحكمة الدستورية العليا على هذه الحجية بأن «أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة»[١] ، وكانت المادة (٣١) من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٠ تنص على أن «أحكام المحكمة العليا الصادرة بالفصل في دستورية القوانين ملزمة لجميع جهات القضاء».

فقد ذهب رأي تؤازره أحكام المحكمة العليا إلى قصر هذه الحجية على الأحكام الصادرة بعدم الدستورية دون الأحكام الصادرة بدستورية النص، بينما يرى البعض الآخر أن الحجية تثبت لجميع الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية آخذاً بظاهر النص ، وسايرت أحكام المحكمة الدستورية العليا هذا الرأي وسوف نعرض بإيجاز حجج كل طرف ثم نوضح رأينا الخاص في هذه المسألة .

البنـــد الأول

اتجـاه المحكمة العليا

ذهبت المحكمة العليا (قبل إلغائها وحلول المحكمة الدستورية العليا محلها) إلى أن الحكم القاضي بعدم دستورية النص تثبت له الحجية المطلقة قبل الكافة، لأن الخصومة في الدعوى الدستورية هي خصومة عينية تستهدف الطعن في النص القانوني للقضاء بعدم دستوريته، وذلك إعمالاً للمادة ٣١ من

---

(١) نصت على هذه الحجية بالنسبة للأحكام المدنية المادة (١٠١) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ حيث نصت على أن «الأحكام التي حازت قوة الأمر تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية . ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلاً وسبباً ، وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها»، أما بالنسبة لأحكام مجلس الدولة فقد تضمنتها المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي نصت على أنه «تسري في شأنه جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه ، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة» .

قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا، وأن الحكم الصادر برفض الدعوى الدستورية والقاضي ضمناً بدستورية النص المطعون فيه فإنه يتمتع فقط بحجية نسبية قاصرة على أطراف الطعن دون غيرهم[1].

واستندت المحكمة العليا في ذلك إلى أن مفاد نص المادة ٣١ المذكورة القاضي بنشر الأحكام الصادرة من المحكمة بالفصل في دستورية القوانين وأنها ملزمة لجميع جهات القضاء إنما ينسحب فقط على الأحكام الصادرة والقاضية بعدم الدستورية دون أحكام الرفض، إذ النص على التزام جميع الجهات القضائية بهذه الأحكام مرده إلى الأثر المترتب على صدور الحكم، وهو إنهاء قوة نفاذ النص المقضي بعدم دستوريته، وتمتع الحكم بالتالي بالحجية قبل الكافة، أما الأحكام القاضية بالرفض فإنها لا تمس قوة نفاذ النص ويستتبع ذلك أن حجيتها قاصرة على أطرافها فقط، وهو الأمر الذي تنتفي معه العلة والحكمة من التزام جميع جهات القضاء بمراعاتها، ويؤيد ذلك أن المستقر بالنسبة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية – وهي دعوى عينية تهدف بدورها إلى إلغاء القرارات الإدارية وإعدام أثرها، فهي مماثلة في طبيعتها للدعوى الدستورية – أن الحجية المطلقة "على الكافة" مقصورة فقط على الأحكام الصادرة بالإلغاء، وذلك نتيجة لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته، أما الأحكام الصادرة بالرفض فليس لها سوى حجية نسبية بين أطرافها فقط طبقاً لنص المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة.

---

(١) حكم المحكمة العليا بجلسة ١٩٧٥/٣/١ في الطعن رقم ٢ لسنة ٢ق عليا (دستورية) – مجموعة أحكام المحكمة العليا – الجزء الأول، ص ٢١٥. وأيضاً حكمها بجلسة ١٩٧٧/٢/٥ في الطعن رقم ١٦ لسنة ٧ق عليا (دستورية) – مشار إليه بذات المجموعة – الجزء الثاني ص٤٣، ويؤيد هذا الاتجاه د. عبد الله ناصف – انظر الأسباب التي ساقها لتدعيم رأيه في مؤلفه – حجية وآثار حكم المحكمة الدستورية العليا – المرجع السابق، ص٢٨ وما بعدها وأيضاً د. شعبان أحمد رمضان –ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين – دار النهضة العربية – طبعة ٢٠٠٠، ص٥٧٩. وانظر أيضاً د. محمد ماهر أبو العينين – الدفوع في نطاق القانون العام – الكتاب الرابع – دار أبو المجد للطباعة، ص٢٢٠ وما بعدها.

البنـــد الثـــاني

اتجاه المحكمة الدستورية العليا

لم تساير المحكمة الدستورية العليا رأي مورثتها المحكمة العليا بشأن قصر الحجية المطلقة المانعة من الطعن مرة أخرى بعدم دستورية النص على الأحكام القاضية بعدم الدستورية دون الأحكام القاضية برفض الدعوى ، باعتبار أن الأحكام التي انتهت إلى رفض الدعوى الدستورية تتمتع فقط بحجية نسبية قاصرة على أطرافها دون غيرهم ، أما الأحكام التي انتهت في قضائها إلى عدم دستورية النص المطعون فيه فلها حجية مطلقة تتعدى أطرافها إلى الكافة وجميع سلطات الدولة ، وإنما عدلت المحكمة الدستورية العليا عن قضاء المحكمة العليا سالف الذكر واستقرت أحكامها على أن أحكام المحكمة الصادرة سواء بعدم الدستورية أو برفض الطعن وبالتالي بدستورية النص لأسباب موضوعية تتمتع جميعاً بحجية مطلقة تمنع معاودة الطعن في النص المطعون عليه سواء من ذات الخصوم أو من غيرهم .

وأسست المحكمة قضاءها على أنه : «وحيث أن الفقرة الأولى من المادة ١٧٥ من الدستور قد نصت على أن (تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ...) كما قضت المادة ١٧٨ من الدستور بأن (تنشر في الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا في الدعاوى الدستورية) ، ونصت المادة ١/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن (أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة والكافة) ، ومؤدى ذلك أن الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية – وهي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها إلى النصوص التشريعية المطعون عليها بعيب دستوري – وتكون لها حجية مطلقة بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها ، وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة وتلتزم به جميع سلطات الدولة ، سواء أكانت هذه

الأحكام قد انتهت إلى عدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه أم إلى دستوريته ورفض الدعوى على هذا الأساس ، وذلك لعموم نصوص المواد ١٧٥ ، ١٧٨ من الدستور والمادة ١/٤٩ من قانون المحكمة المشار إليها ، ولأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين التي اختصت بها المحكمة الدستورية العليا دون غيرها هي رقابة شاملة تمتد إلى الحكم بعدم دستورية النص فتلغي قوة نفاذه ، وإلى تقرير دستوريته وبالتالي سلامته من جميع العيوب وأوجه البطلان»[١].

ويتتبع أحكام المحكمة الدستورية العليا يبين أنها قد اتجهت إلى التخفيف من غلواء قضائها، بعد أن كانت تمد الحجية المطلقة إلى قضائها برفض الدعوى حتى ولو كان راجعا لأسباب شكلية، فقد استقر قضاؤها على التفرقة بين رفض الدعوى الدستورية المبني على أسباب شكلية وبين رفض الدعوى لأسباب موضوعية، وقضت بأن رفض الدعوى الدستورية لأسباب شكلية بحتة لا يحول دون معاودة الطعن على ذات النص لأسباب موضوعية، أما الحكم برفض الدعوى الدستورية لأسباب موضوعية يعني تقصي المحكمة للأسباب الشكلية، وبالتالي يمنع إثارة الطعن مرة أخرى لأسباب شكلية[٢].

وغني عن الذكر أن الحجية المطلقة لأحكام المحكمة الدستورية العليا قاصرة على الأحكام الفاصلة في الموضوع والتي تحسم موضوع النزاع ، فلا

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٧٤ لسنة ٥ ق دستورية جلسة ١٩٨٥/١/٥ ـ أحكام المحكمة الدستورية العليا ـ الجزء الثالث ـ قاعدة (١٨) ، ص ١٠٨ وما بعدها ـ وأيضاً حكمها في الدعاوى الدستورية المشار إليها في هامش صفحة١٠٨ المذكورة . وهذه الأحكام قد انتهت إلى رفض الدعوى نظراً لسابقة الفصل برفض الدعوى المقامة بعدم دستورية ذات النص نظراً لدستوريته ، وانظر ايضاً حكمها في الطعن رقم ٨ لسنة ٨ق دستورية ـ جلسة ١٩٨٩/٤/١٥ ـ مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ـ الجزء الرابع ـ قاعدة رقم (٢٥) ، ص١٨٣ وهذا الحكم قضى برفض الدعوى لسابقة الفصل فيها في الطعن رقم ١٣١ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٨٧/٥/١٦ بعدم دستورية المادتين المطعون عليهما .

(٢) انظر الأحكام الواردة بمؤلف د. محمد ماهر أبو العينين ـ الدفوع في نطاق القانون العام ـ الكتاب الرابع ـ مرجع سابق ص٢٢٥ وما بعدها .

تسري هذه الحجية المطلقة على الأحكام القاضية ببطلان صحيفة الدعوى أو بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة أو المصلحة ، أو عدم مراعاة المواعيد أو عدم مراعاة إجراءات اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية أو الأحكام الصادرة بإثبات ترك الخصومة أو انقطاعها ... إلخ.

البنـــد الثـــالث

تقييم اتجاه القضاء الدستوري بشأن الحجية

على الرغم من أن أحكام المحكمة الدستورية العليا قد استقرت على مد الحجية لكافة الأحكام الصادرة منها سواء بعدم دستورية النص أو القاضية برفض الدعوى الدستورية وبالتالي تقرير دستورية النص المطعون عليه إلا أننا لا نساير ها في ذلك ، ولا نراه اتجاها صائباً ، وقبل أن نخوض في أسباب ذلك يجب أن نفرق في هذا الشأن بين الأحكام الصادرة برفض الدعوى الدستورية لأسباب موضوعية ، وبين الأحكام الصادرة برفضها لأسباب شكلية، فالأحكام الأخيرة المبنية على أسباب شكلية لا خلاف على أنها تتمتع بحجية نسبية قاصرة على أطرافها فقط، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا حيث قضت بأن : "قضاء المحكمة الدستورية العليا في المطاعن الموضوعية للنصوص التشريعية سواء بتقرير قيام المخالفة أو نفيها، ينطوي لزوماً على الاستيثاق من استيفاء النصوص المطعون عليها للأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور ومانعاً من العودة لبحثها، نقيض ذلك انحصار نطاق الطعن في المطاعن الشكلية فيها وحدها ولا يعتبر حكمها برفضها مطهراً للنصوص المطعون عليها من مثالبها الموضوعية أو مانعاً كل ذي مصلحة من طرحها على المحكمة، قضاء المحكمة في شأن العيوب الدستورية أياً كانت وفي النطاق السالف حجيته مطلقة في مواجهة سلطات الدولة جميعها وبالنسبة للكافة[1]".

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣١ لسنة ١٠ق دستورية بجلسة ١٩٩١/١٢/٧ قاعدة رقم (١٢) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء الخامس – المجلد الأول ص ٥٨ بند (٥) ، وانظر أيضاً حكمها في (=)

ومؤدى ما تقدم أنه يجوز إثارة الطعن بعدم دستورية النص مرة أخرى من الغير أو من ذات الخصوم ولكن لأسباب أخرى غير الأسباب الشكلية التي سبق الفصل فيها إن توافرت باقي شروط الطعن، أما الأحكام الصادرة برفض الدعوى الدستورية لأسباب موضوعية، فالفرض أن المحكمة قبل أن تتصدى لنظر الموضوع قد فصلت في الأسباب الشكلية للطعن (الشكل والإجراءات)، وبالتالي فلا حرج في القول بتمتع الحكم بحجية نسبية قاصرة على أطرافه فقط دون سواهم سواء بالنسبة للأسباب الشكلية أو للأسباب الموضوعية التي رفعت الدعوى من أجلها ولكن لا تثبت له الحجية المطلقة، وذلك على خلاف ما انتهت إليه المحكمة الدستورية العليا من تمتعه بالحجية المطلقة شأنه شأن الحكم القاضي بعدم دستورية النص المطعون عليه وسندنا في ذلك ما يلي :

١ - أن نص المادتين ١٧٥ ، ١٧٨ من الدستور والمادة ١/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا (تقابلها المادة ٣١ من قانون المحكمة العليا) من قصر الاختصاص بالدعوى الدستورية على المحكمة الدستورية العليا وحدها ، ونشر هذه الأحكام في الجريدة الرسمية ، والتزام جميع سلطات الدولة والكافة بها ، لا يعني حتماً وبالضرورة تمتع جميع هذه الأحكام سواء الصادرة بعدم دستورية النص أو برفض دعوى الدستورية بالحجية المطلقة ولم يذكر النص ذلك صراحة ، وإنها تعني بذلك فقط الأحكام الصادرة بعدم الدستورية لسببين :-

الأول : أن الأحكام القاضية بعدم دستورية النص فقط هي التي تأتي بجديد[١] يتمثل في وقف قوة نفاذ النص "أي إلغاؤه[٢]" ، وهذا الأمر المستجد

(=) الدعوى رقم ٢٣ لسنة ١٢ق دستورية بجلسة ١٩٩٣/١/٢ - مجموعة أحكامها - الجزء الخامس - المجلد الثاني ، ص١٣١ بند (٢،٣).

(١) د. عبد الله ناصف - المرجع السابق ، ص٢٨ .

(٢) انظر في أثر الحكم بعدم الدستورية بين البطلان والإلغاء - مقال لأستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا بعنوان "مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب" - منشور بمجلة القضاة - عدد يناير - يونيو ١٩٩٠ ، ص٨٢ وما بعدها ، وانظر أيضا د. نبيلة عبد الحليم كامل - الدعاوى الإدارية والدستورية - دعوى (=)

هو علة التزام الكافة بما فيهم سلطات الدولة جميعها بهذه الأحكام وذلك على خلاف الأحكام القاضية برفض الدعوى فلا تتحقق فيها هذه العلة.

الثاني : أن تقرير الحجية المطلقة للحكم المانعة من معاودة الطعن عليه تعتبر قيداً على حق التقاضي لأن الأصل هو جواز الطعن بعدم الدستورية على أي نص ، وأن تحصين أي نص غير جائز ، كما أن الأصل هو أن الأحكام كاشفة ولا تتمتع إلا بحجية نسبية قاصرة على أطرافها .

٢- أن من شأن اتجاه المحكمة الدستورية العليا من إطلاق تقرير الحجية المطلقة لجميع الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية الاعتراف بهذه الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بالرفض لأسباب شكلية، وهي مخالفة لاتجاه المحكمة نفسها، ولإجماع الفقه بشأن الأحكام القاضية برفض الدعوى الدسورية لأسباب شكلية.

٣- أن من شأن هذه المغايرة في حجية الأحكام الصادرة برفض الطعن بعدم دستورية نص في لائحة لمخالفته للدستور، وبين الحكم برفض دعوى إلغاء نص قرار إدارى لمخالفته للقانون أن ترتب نتائج غير مقبولة حيث إنه طبقاً لرأي المحكمة الدستورية العليا فإن الغير يجوز له إقامة دعوى إلغاء نص لائحي لمخالفته للقانون سبق أن قضي برفض طلب إلغائه من خصم آخر، بينما لا يجوز الطعن بعدم دستورية نص لائحي مخالف للدستور سبق أن عرض على المحكمة الدستورية العليا وقضت برفض الدعوى الدستورية بشأنه من خصم آخر حتى لو اختلف السبب وهي مفارقة غير مقبولة.

٤- أن ما رأته المحكمة الدستورية العليا يتعارض مع ما استقر عليه النظام الإيطالي وهو المصدر التاريخي لنص المادة ١/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا[١]، كما أن القول بالحجية النسبية للأحكام الصادرة برفض

(=) الإلغاء – دعوى التعويض – الدعوى الدستورية – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٩٧ ص٢٠٩ .

(١) د. عبد الله ناصف – المرجع السابق ، ص٣٠ وأيضاً د. طعيمة الجرف – القضاء الدستوري دراسة مقارنة في الرقابة الدستورية – دار النهضة العربية – الطبعة (=)

الدعوى الدستورية لا يتعارض مع التزام المحكمة ببسط رقابتها وتقييمها الشامل عن المخالفات في النص المطعون فيه باعتبار أن مطابقة النص للدستور تعتبر من النظام العام، وهذا الحق ثابت أيضاً للقضاء الإيطالي، ومعمول به في قضاء مجلس الدولة المصري ، ولم يقل أحد بأن من شأن هذا التنقيب - بفرض إجرائه - تحصين النص المطعون فيه ، كما أن هذا التنقيب من قبل المحكمة الدستورية العليا – لا يرجع إلى تمتع أحكامها بالرفض بالحجية المطلقة وإنما تستمدّ من حقها في وزن النص المطعون فيه بميزان الدستور من حيث الشكل أو الإجراءات أو الأحكام الدستورية الموضوعية .

د - إن اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية محكوم بثلاث حالات نصت المادة (٢٩) من قانونها على حالتين وقررت المادة (٢٧) منه الحالة الثالثة ، وجميع هذه الحالات تشترط في النص المطعون فيه شروطاً محددة لإقامة الدعوى بعدم دستوريته ، وحتى بالنسبة لحق التصدي المقرر للمحكمة ذاتها فهو مشروط بأن يكون النص يتصل بالنزاع المطروح عليها ، وأن يتم ذلك بعد اكتمال إجراءات تحضير الدعوى ، وهو قبل ذلك طريق جوازي للمحكمة إن شاءت مارسته وإن شاءت أغفلته ، كما أن اللجوء للمحكمة الدستورية العليا يتوقف على طلب الخصم الطاعن سواء بطريق مباشر عن طريق الدفع أو بطريق غير مباشر في حالتي الإحالة أو التصدي ، وهو الأمر الذي لا يستقيم معه الاعتراف بالحجية المطلقة للأحكام القاضية برفض الدعوى الدستورية خاصة وأن المادة (٣٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا تنص على أنه «يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة السابقة بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة» ، وهو الأمر الذي يؤكد ان المشرع إذا

(=) الأولى سنة ١٩٩٣ ، ص٢٨٤ ، وانظر أيضاً د. عبد المنعم عبد العظيم جبرة – آثار حكم الإلغاء – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة عام ١٩٧٠ ، ص٩٩ .

كانت نيته قد اتجهت إلى تقرير الحجية المطلقة للأحكام القاضية بالرفض بمقولة أن المحكمة الدستورية العليا تفحص جميع أوجه المخالفة وتقرر سلامة النص المقضي برفض الطعن بعدم دستوريته من جميع العيوب وأوجه البطلان ، لكان قد اكتفى فقط بضرورة ذكر النص التشريعي المطعون فيه ما دامت المحكمة تبحث جميع أوجه مخالفته للدستور من تلقاء نفسها .

٦- أن تقرير الحجية للأحكام الصادرة برفض الدعوى الدستورية وبالتالي بدستورية النص التشريعي المطعون فيه وقصر الحجية المطلقة فقط على الأحكام الصادرة بعدم الدستورية يتفق مع إرادة المشرع ، وذلك لأن معاملة كل الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا ، سواء في ذلك تلك التي تقضي بدستورية النص أو عدم دستوريته ، وإضفاء الحجية المطلقة عليه قد يؤدي من حيث الرقابة الدستورية إلى عكس ما يقصده المشرع ، وما ترمي إليه المحكمة الدستورية العليا ، لأن الهدف من إنشاء القضاء الدستوري هو الحفاظ على مبادئ الدستور وصون أحكامه وعدم الخروج عليها .

وهو الأمر الذي دفع بالمشرع الدستوري إلى تقرير مركزية الرقابة الدستورية ولكن هذا الهدف لا يمكن بلوغه ، على الوجه الأفضل إذا أوصد الباب أمام الأفراد أن يلوذوا بالقضاء الدستوري لمجرد صدور حكم سابق من المحكمة الدستورية بأن النص المراد تطبيقه عليهم سبق أن قضت المحكمة بدستوريته ، فالدعوى الدستورية – مع التسليم بطبيعتها الخاصة – هي مثل سائر الدعاوى فيما يتعلق بالطعن عليها والأسباب التي يستند إليها هذا الطعن، إذ يقوم الحكم على اجتهاد الأفراد من متخصصين "المحامين" أو الأفراد أصحاب الشأن، وعلى وجهة نظر القاضي الذي يفصل في الدعوى ، وقد يخطئ المحامي ، ويفوته أوجه طعن صحيحة في القانون ، فيدفع بعدم دستوريته استنادا إلى وجوه طعن غير كافية لوصم النص المطعون عليه بعدم الدستورية، فإذا قضت المحكمة برفض الدعوى الدستورية وبالتالي بدستورية النص المطعون عليه ، ترتب على ذلك تحصين نص القانون ربما على غير الواقع لمجرد خطأ أو لبس وقع فيه محام ، هذا من الناحية الفنية، ولكن الأمر يبدو

أكثر خطورة ، من الناحية السياسية : فالحزب الحاكم، وهو أيضا حزب الأغلبية ، قد يحرض البرلمان على إصدار تشريع لتحقيق غرض سياسي للحزب الحاكم، في هذه الحالة يكون القانون مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة التشريعية، ولكن الحكومة والحزب صاحب الأغلبية البرلمانية تحسبا لإلغاء هذا القانون من جانب المحكمة الدستورية العليا ، إذا أثير نزاع جدي في الموضوع ، يدفعان بعض أعضاء الحزب إلى افتعال نزاع حول دستورية القانون ، ولكنهم في نعيهم عليه لا يستندون إلى الأسباب الحقيقية ، ويصلون بذلك إلى رفض الطعن والقضاء بدستورية النص فيكون قد تحصن بصفة نهائية وبالمخالفة لمبدأ الشرعية[1] ، كما أن اتجاه المحكمة العليا في تقرير الحجية النسبية للأحكام الصادرة برفض الدعوى الدستورية وبالتالي بدستورية النص المطعون فيه ، وقصر الحجية المطلقة على الأحكام الصادرة بعدم الدستورية فقط ، هو الاتجاه السليم وذلك لما أوردناه من أسباب وإلى الحجج التي أوردتها المحكمة العليا ذاتها لتقرير الحجية النسبية لأحكامها الصادرة برفض الدعوى الدستورية .

وبناء على ما تقدم فإننا نضم صوتنا إلى الأصوات المنادية بمطالبة المحكمة الدستورية العليا بتحمل مسئوليتها والعدول عن قضائها الحالي والعودة إلى ما سبق أن استقرت عليه المحكمة العليا بقصر الحجية المطلقة على الأحكام القاضية بعدم دستورية النصوص التشريعية المطعون فيها فحسب، دون الأحكام الصادرة برفض الدعوى الدستورية لتمتعها بحجية نسبية قاصرة على أطرافها، وبذلك ينفتح الباب أمام الأحزاب للطعن بعدم دستورية النصوص المخالفة للدستور حتى يسود مناخ الديمقراطية وحرية تأسيس الأحزاب السياسية وإثراء الحياة السياسية، خاصة وأن لجنة شئون الأحزاب

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ص٢٣٦ وما بعدها. وانظر أيضا من هذا الرأي د. عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم – المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي – رسالة دكتوراه بكلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ٢٠٠١ ، ص٢٤٩ ، وانظر أيضا د. محمد ماهر أبو العينين – الدفوع في نطاق القانون العام – الكتاب الرابع – مرجع سابق ، ص٢٣٣ وما بعدها.

السياسية - بعد الحكم برفض الدعوى، وبالتالي بدستورية شرط التميز – قد بالغت في رفض تأسيس الأحزاب السياسية استناداً لهذا الشرط منها حزب (الخضر المصري – الناصري – الاتحادي الديمقراطي – مصر الفتاه الجديد – الشعب الديمقراطي – الناصري الديمقراطي – القومي العربي – الاشتراكي المصري – العدالة الاجتماعية – السلام – التكافل – العدالة – الجمهوري – الشريعة – مبارك النهضة)، وتعللت في ذلك بالقول «بعدم تميز برنامج الحزب وسياساته تميزاً ظاهراً عن برامج الأحزاب القائمة، فهو لا يصدر عن فكر سياسي متميز ينتظم جميع برامجه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وجاء في معظم أفكاره مطابقاً لنظيره من برامج الأحزاب القائمة، وجاء في بعضه مقارباً ومشابهاً لمضمون بعض تلك البرامج، ووردت الاختلافات البسيطة التي تمخض عنها في الفرعيات والإجراءات والتفصيلات التي لا تدخل في مدلول التميز الظاهر»[1].

وإلى جانب ما تقدم فإنه من المسلم به أن الرقابة الدستورية تنصب على النص القانوني ومدى اتفاق النص في ذاته مع الدستور، إلا أنه لا يمكن تجاهل الضوابط التي يمكن أن تقيد المحكمة الدستورية بها نفسها، والتي قد تدفعها إلى الحكم برفض الدعوى الدستورية تفادياً للدخول في صراع غير متكافئ مع السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإذا ما تغيرت الظروف والأيدلوجيات السائدة يصبح من الممكن الحكم بعدم دستورية ما كان من الصعب الحكم بعدم دستوريته سابقاً، كما أنه لا يمكن التعلل بما للمحكمة الدستورية العليا من حق التصدي من تلقاء نفسها للنص غير الدستوري فالمتابع للأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا يمكنه أن يلمح دون عناء أن وسيلة تحريك الدعوى الدستورية عن طريق الدفع لا تزال هي الوسيلة الرئيسية وأن الوسيلتين الأخيرتين المتمثلتين في حق الإحالة من جانب محكمة الموضوع ، أو تصدي المحكمة الدستورية العليا تعتبران

---

(١) مشار إليها لدى د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي – طبعة ١٩٩٢ – دار النهضة العربية ، ص٦٢-٦٣ .

وسيلتين ثانويتين ومحدودتي الاستعمال للغاية[١] .

فإذا كان هذا هو اتجاه القضاء الدستوري المصري بشأن شرط التميز ، فهل سلك مجلس الدولة المصري نفس النهج والرأي أم أنه اتخذ موقفا مغايرا؟ هذا ما سنتعرف عليه في الفرع التالي.

الفرع الثالث

موقف القضاء الإدارى من شرط التميز

في ظل العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ وهو أول قانون ينظم الأحزاب السياسية في مصر ، وهو كما سبق أن أوضحنا وإن كان أقل قيودا من القانون الحالي إلا أنه باعتباره قد جاء لاحقاً لمرحلة إطلاق حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر فهو يعد قيداً على هذه الحرية، ولقد سنحت الفرصة لمحكمة القضاء الإداري[٢] أن تقضي لصالح حرية تكوين الأحزاب السياسية وذلك من خلال تفسيرها للمادتين (٥ و١٣) من القانون المذكور بقصر حق الاعتراض على تكوين الأحزاب من حيث تحديد الشخص الذي له حق الاعتراض بأنه وزير الداخلية وحده دون غيره، وكان ذلك بمناسبة طعن أقيم من أحد الأفراد بتاريخ ١٩٥٢/١١/٤ في تكوين حزب الوفد أو في إعادة تأليفه ، استناداً إلى ما أورده من أنه يعتبر من ذوي الشأن بالتطبيق للمادة (١٣) من القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب السياسية ، وأورد في أسباب طعنه نعياً على مبادئ حزب الوفد "حينذاك" بأنها متفقة مع مبادئ

---

(١) د. محمد ماهر أبو العينين – الدفوع في نطاق القانون العام – الكتاب الرابع – مرجع سابق. ص٢٣٧ . وانظر أيضاً د. إبراهيم محمد علي – المصلحة في الدعوى الدستورية ، ص١٤٥ وما بعدها .

(٢) حكمت محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٥٥ لسنة ٧ق جلسة ١٩٥٢/١٢/٢٣ – مجموعة السنة ٧ بند ١٢٨ ، ص٢٠٠ – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات – الجزء الأول – طبعة ١٩٨٨ ، ص٤٢١-٤٢٢ .

أحزاب أخرى[1] مما يفضي بعدم التعددية ، كما أن ظروف هذا البلد بالذات لا يصلح معها تعدد الأحزاب ، إذ يخشى أن الأحزاب إذ تكونت رسمياً فإنها تصبح أحزابا شخصية متقاربة لا تجري وراء مصلحة عامة ، وإنما تجري وراء الحكم فتعود الفوضى وهو سلاح الإنجليز في بقائهم في مصر ، وانتهى الطاعن إلى طلب الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بحل الحزب الوفدي أو إيقاف نشاطه .

والمحكمة قد كيفت طلبات المدعي قائلة «إن المدعي يريد القول بأن ما جاء بالمادة الخامسة إنما هو متعلق بالمواعيد والاستعجال دون بيان الشخص الذي له حق الاعتراض وهو ما تكفلت به المادة الثالثة عشر»، وردت المحكمة ذلك بأنه قول غير سليم لأن نص المادة الخامسة شمل المعترض والموعد معا، وقصر حق الاعتراض على تكوين الحزب في حالة واحدة فقط هي مخالفته لأحكام قانون تنظيم الأحزاب، ثم جاءت المادة الثالثة عشر فنصت على تحديد من له حق الاعتراض على إخلال الأحزاب بحكم من أحكام هذا القانون لو كان هذا الإخلال قائماً وقت تكوين الحزب، واستطردت المحكمة بأن قانون الأحزاب نظم في شأن الاعتراض مسألتين **الأولى** : هي الاعتراض على تكوين الحزب، **والثانية** : الاعتراض لمخالفة الحزب لأحكام القانون"، فجعل الاعتراض على التكوين من سلطة وزير الداخلية وحده دون سواه بالتطبيق للمادة الخامسة، وجعل الاعتراض على إخلال الحزب بأحكام القانون لوزير الداخلية ولكل ذي شأن.

ولا مراء في أن هذا القضاء في قصره حق الاعتراض على تكوين الأحزاب السياسية على وزير الداخلية وحده دون سواه قد ساهم في إفساح المجال لتكوين الأحزاب السياسية في ظل العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢، والواضح أن الحكم لم يناقش موضوع الطعن والفصل في مسألة تميز مبادئ حزب الوفد عن مبادئ الأحزاب الأخرى القائمة حينذاك من عدمه، ولم يتطرق الحكم لتحديد مفهوم ونطاق شرط التميز ولم يذكر ما هو معيار هذا التميز في مبادئ الأحزاب بفرض اشتراط توافره ؟ وقد اكتفى الحكم بعدم قبول

---

(١) وبمعنى أخر فإن المدعي ينعي على مبادئ حزب الوفد عدم تميزه عن مبادئ الأحزاب الأخرى وهو سبب ذكر هذا الحكم في هذا الموضع .

الطعن لانتفاء صفة الطاعن وهذا السبب الشكلي كاف لحمل الحكم وحسبه تشييده عليه .

وبعد العودة للتعددية الحزبية سنة ١٩٧٦ وصدور القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية فقد كانت المادة الثامنة منه في صورتها الأولى قبل تعديلها بالقانونين رقمي ٣٦ لسنة ١٩٧٩ و ٣٠ لسنة ١٩٨١ تجيز لطالبي تأسيس الحزب أن يطعنوا أمام محكمة القضاء الإداري خلال الثلاثين يوما التالية لإخطارهم برفض طلب التأسيس، وذلك باعتبار أن محكمة القضاء الإداري هي القاضي الطبيعي الذي يلوذ إليه طالب التأسيس للطعن في القرار الإداري الصادر من لجنة شئون الأحزاب برفض تأسيس الحزب سواء أكان قراراً إيجابيا أم سلبياً، وباعتبار أنها صاحبة الولاية العامة بالنسبة للطعن في القرارات الإدارية ، وتملك وقف تنفيذ وإلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها إذا توافرت شروطها ، ويستتبع ذلك جواز الطعن في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا ، وهي ضمانة كانت ضرورية كما تشكل حداً أدنى لحماية أحزاب المعارضة من تحكم لجنة شبه حكومية ، وهو ما حدا بالبعض إلى وصفه أنه كان قانوناً معتدلاً ومقبولاً[١] .

ولكن المشرع عدل نص المادة (٨) المذكورة بموجب القانونين المذكورين وعهد به للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيل خاص، بأن أضاف لتشكيلها عند نظر هذه الطعون عدداً مماثلاً من أعضاء مجلس الشعب ثم استبدل بهم عدداً مماثلاً من الشخصيات العامة، وهو أمر يتجافى مع حسن إدارة العدالة وإهدار لحق طالبي التأسيس في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي وسلب اختصاص محكمة القضاء الإداري وإحالتهم إلى محكمة مسيسة[٢]، مع حرمانهم من كافة ضمانات التقاضي.

---

(١) د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – منشأة المعارف بالإسكندرية – ص٣٤ – وانظر أيضاً د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – دار المطبوعات الجامعية – طبعة ٢٠٠٠، ص٢٣٣.

(٢) د. حسن البدراوي – المرجع السابق، ص٢٣٤.

ونظراً لقصر مدة اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعون في قرارات لجنة شئون الأحزاب، حيث لم يتجاوز ثلاث سنوات تقريباً، فقد كان للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية نصيب الأسد في نظر هذه الطعون – بعد أن سلبها المشرع من محكمة القضاء الإداري القاضي الطبيعي المختص بها – فأصدرت المحكمة الإدارية العليا أحكاما عديدة في هذا الشأن ولم تكن جميعها - ولا حتى أغلبها- في صالح حرية تأسيس الأحزاب السياسية، بل كانت الأحكام المؤيدة لقرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية ورفض الطعون تفوق بكثير الأحكام التي قضت بالإلغاء، **وسوف نعرض أهم الأحكام التي تعرضت لشرط التميز سواء المؤيدة لقرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية أو تلك التي قضت بإلغاء هذه القرارات وأقرت تأسيس الأحزاب السياسية.**

البند الأول

أهم الأحكام المؤيدة لتأسيس الأحزاب السياسية

لقد سنحت الفرصة لقضاء مجلس الدولة أن يدلي بدلوه ويقول كلمته بشأن شرط التميز الذي يعتبر كما سبق أن أوضحنا من الشروط اللازمة لتأسيس واستمرار أي حزب سياسي، ففي الفترة السابقة على قضاء المحكمة الدستورية العليا بدستورية شرط التميز ، عرض على المحكمة الإدارية العليا الطعن المقام من وكيل مؤسسي حزب الأمة والذي طلب فيه الحكم بصفة أصلية بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن إشهار الحزب طبقاً للقانون والدستور ، واحتياطيا اعتبار الحزب قائماً بقوة الدستور والقانون دون حاجة إلى إجراءات أخرى أو إشهار ... إلخ .

وبعد أن ردت المحكمة على كافة الدفوع وأوجه الدفاع المبداه من هيئة قضايا الدولة قضت «بقبول الطعن شكلاً وفي موضوعه بإلغاء القرار الضمني للجنة الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب الأمة وما يترتب على

ذلك من آثار»[1].

وقد ردت المحكمة على نعي دفاع الحكومة على برنامج الحزب عدم تحديده سياسات موضوعية واضحة لتحقيق برنامجه وأهدافه ، وأنه «أي برنامج الحزب» اعتمد على صياغة لفظية وعبارات إنشائية لا تحقق ما اشترطته المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية من ضرورة تميز برنامج الحزب عن برامج الأحزاب القائمة وقت الإخطار عن تأسيسه في السياسات التي يعتمد عليها في تحقيق أهدافه في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فأوردت بأسباب حكمها المذكور : «إن الحكومة لم تبد اعتراضات جدية على برنامج حزب الأمة في أية مرحلة من مراحل تأسيس هذا الحزب ، وما تدفع به من عدم وجود سياسيات موضوعية واضحة لتحقيق برنامج الحزب وهو في حقيقته دفاع تنقصه الموضوعية والتحديد» .

واستطردت المحكمة «ومن حيث أنه يبين من دراسة البرنامج المقدم ذكره لحزب الأمة أنه يتميز تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.... إلخ».

وانتهت المحكمة إلى أن «ولذلك يترتب على قضاء هذه المحكمة بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب الأمة قيام حزب الأمة متمتعاً بالشخصية الاعتبارية وممارسته لنشاطه السياسي اعتباراً من تاريخ صدور حكم هذه المحكمة بإلغاء القرار الصادر بالاعتراض على تأسيس الحزب المذكور في يوم السبت الموافق ١٩٨٣/٦/٢٥» .

ولا جدال في أن هذا الحكم يعد وبحق انتصاراً لحرية تأسيس الأحزاب، فلم تقتصر المحكمة على مجرد الحكم بإلغاء القرار الضمني بالاعتراض على تأسيس الحزب ولكنها قد أوردت بأسباب حكمها النص صراحة على النتيجة الحتمية والأثر المباشر للحكم وهو تمتع حزب الأمة بالشخصية الاعتبارية

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٠٢ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – المكتب الفني – من أول يونيه ١٩٨٣ إلى آخر يونيه ٢٠٠١، ص٩٧ وما بعدها.

وبالتالي مباشرته لنشاطه السياسي وولوجه حلبة الصراع السياسي .

وبعد أن أوصدت المحكمة الدستورية العليا طريق الطعن أمامها على شرط التميز أمام الأحزاب السياسية بقضائها برفض الطعن بعدم دستوريته بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ وتقرير دستورية هذا الشرط[١] ، فقد بالغت لجنة شئون الأحزاب السياسية في رفض طلبات تأسيس الأحزاب السياسية الجديدة استنادا إلى القول بعدم توافر هذا الشرط الذي وجدت فيه السلطة ضالتها لإجهاض أي حزب مغضوب عليه أو على مؤسسيه وعدم السماح له بالظهور ودخول حلبة الصراع السياسي وذلك كله بقصد احتواء الساحة السياسية واحتكارها بقصرها على الأحزاب الموالية للسلطة وبعض الأحزاب المعارضة المغلوبة على أمرها حيث لا يسمح لها إلا بما تراه السلطة فقط ، ومن هذه الأحزاب التي رفضت اللجنة طلب تأسيسها حزب مصر الفتاة الجديد والحزب الناصري[٢]، وهو الأمر الذي لم تجد المحكمة الإدارية العليا معه بدأ من محاولة التخفيف من شدة ووطأة هذا الشرط وذلك عن طريق التفسير الواسع لشرط التميز سواء في تحديد مفهومه أو نطاقه وقد قررت المحكمة عدة مبادئ بشأن تفسيرها لشرط

---

(١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستورية بجلسة ٧/ ١٩٨٨/٥ ـ سبق الإشارة إليه .

(٢) وقد اعترضت لجنة شئون الأحزاب لنفس السبب على الأحزاب الآتية : «الحزب الاتحادي الديمقراطي ، وحزب الخضر المصري ، وحزب الشعب الديمقراطي ، والحزب العربي الديمقراطي الناصري ، وحزب العدالة الاجتماعية ، والحزب القومي العربي ، والحزب الاشتراكي لمصري ، وحزب السلام ، وحزب العدالة ، وحزب التكافل ، وحزب الصحوة ، والحزب الجماهيري الديمقراطي المصري ، والحزب المصري الجمهوري ، والحزب الدستوري ، حزب الطليعة العربية ، وحزب حماية المستهلك ، وحزب التحالف الشعبي القومي الديمقراطي، وحزب الوسط ، وحزب النهضة ، وحزب السلام والتنمية، وحزب الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ، وحزب السادات ، وحزب أكتوبر ، وحزب الحياة ، وحزب المصريين والمغتربين وإعادة بناء مصر، وحزب الوسط المصري، والحزب المصري ، وحزب بلدي ، وحزب مصر ٢٠٠٠ ، وحزب الجيل الديمقراطي ، والحزب الجمهوري ، وحزب الشريعة ، وحزب مبارك النهضة» .

التميز[١] أهمها ما يلي :

أولا : أن التماثل أو التطابق بين الأحزاب في المبادئ والأهداف الأساسية للمجتمع لا يحول دون تأسيس الحزب :

فقد حدد المشرع في المادتين الثالثة والرابعة من قانون الأحزاب السياسية الضوابط والمبادئ التي يتعين على جميع الأحزاب السياسية سواء القائمة أو طالبة التأسيس أن تعمل في إطارها وهي «الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية ومبادئ الشريعة الإسلامية ومبادئ ثورتي ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و١٥ مايو سنة ١٩٧١»، وأوجب المشرع على جميع الأحزاب أن تلتزم باحترام هذه المبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع المصري[٢] ، وبالتالي فإن التماثل بل التطابق أمرٌ مفترضٌ بين الأحزاب في هذه المقومات والمبادئ الواردة في الدستور ، ولا يجوز الاختلاف بين الأحزاب بشأنها وأن دائرة التميز تكون في غير هذه المبادئ والأهداف ، وبالتالي فإن عدم التميز في هذه المبادئ والمقومات الأساسية لا يجوز أن يكون حائلاً دون تأسيس الأحزاب أو استمرارها .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا "دائرة الأحزاب" هذا المبدأ حين قضت بأنه «ولما كانت الأحزاب السياسية تلتزم باحترام المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور تطبيقاً للمادة (٥) منه ، كما تلتزم بألا تتعارض مقوماتها ومبادئها وأهدافها وبرامجها وسياساتها وأساليبها مع مبادئ الشريعة الإسلامية ومبادئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ١٥ مايو ١٩٧١ ، وتلتزم بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية على النحو المنصوص عليه في المادة (٤) أولاً من قانون الأحزاب المشار إليه ، فإن مؤدى هذا ولازمه

---

(١) انظر في ذلك د. لبيب علي لبيب غنيم – الدور السياسي للقاضي الإداري – دراسة مقارنة تطبيقية في مصر – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ١٩٩٣ . ص٧٩٩ وما بعدها .

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – المرجع السابق، ص٦٤.

ضرورة اتفاق الأحزاب القائمة منها وطالبة التأسيس في أمور غير مسموح بشأنها الاختلاف دستورياً وقانونياً ، مما يجعل التميز محصوراً في غير هذه الأمور ، وبالتالي يكون التماثل بل والتطابق مفترضاً في المقومات الأساسية على نحو لا يمكن معه أن يكون عدم التميز بها مانعاً دون تأسيس الحزب أو استمراره وإنما اشترطت المادة (٤) ثانياً تميز برامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى ، وهي في هذا الشرط لا تتطلب الاختلاف التام أو التباين المطلق ، ولكن استلزمت فحسب التميز الظاهر مما يكتفي معه بالاختلاف والتباين ولو جزئياً أو نسبياً ما دام بارزاً على نحو يفرق الحزب عن سواه ويميزه عن غيره في البرامج والسياسات أو الأساليب المرسومة»[1] .

وفي حكم حديث نسبياً قضت بأنه «ومن حيث أن الدستور ومن بعده القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بتنظيم الأحزاب السياسية تطلباً لزاماً اتفاق الأحزاب القائمة وتلك التي تطلب التأسيس ، في أمور غير مسموح بشأنها الاختلاف ، ونتيجة ذلك أن يضيق مجال التميز المتطلب كشرط لتأسيس الحزب، فالتميز لا يكون مسموحاً به أو جائزاً إلا في تلك الأمور ، الأمر الذي يؤدي إلى أن التماثل بل التطابق يفترض حتماً في المقومات الأساسية التي تقوم عليها الأحزاب ، وعلى ذلك فإن عدم التميز في هذا الشأن لا يمكن أن

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٩٧ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦ المقام من حزب "بلدي" – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية من أول يونية ١٩٨٣ إلى آخر يونية ٢٠٠١ ، ص١٢٢٤ ، وانظر حكمها أيضاً في الطعن رقم ٦٦ لسنة ٣٧ق بجلسة ١٩٩٢/٤/١٩ المقام من الحزب العربي الديمقراطي الناصري بنفس المجموعة، ص٤٦١ وما بعدها وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٥ لسنة ٣٥ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ المقام من الحزب الاتحادي الديمقراطي – بنفس المجموعة ، ص٢٨٥ وما بعدها وقد قضت المحكمة بإلغاء قرار لجنة تأسيس الأحزاب السياسية لتوافر شرط التميز في الحزب .

يكون مانعا أو حائلاً دون تأسيس الحزب»[١].

ثانياً : أن التميز الظاهر يختلف عن الانفراد والامتياز والأفضلية :

استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا دائرة الأحزاب السياسية على عدم الخلط بين التميز المتطلب في برنامج الحزب من ناحية والأفضلية والانفراد والامتياز ، فالانفراد يعني عدم تماثل أي أمر من أمور الحزب المطلوب تأسيسه مع أي من الأحزاب القائمة ، وهو أمر يتعذر بل يستحيل في ظل الدستور وقانون الأحزاب المعمول بهما[٢] ، أما الأفضلية والامتياز فيقصد بهما قيام الحزب بنقل برنامجه وسياساته عن طريق أساليبه من المجال النظري إلى مجال التطبيق العملي بطريقة سهلة وميسرة تصادف صدى لدى المواطنين وبهذا المفهوم يخرج «عن نطاق الرقابة الذي يقتصر على توفير الجدية والجدوى من برامج وسياسات الحزب المتميزة ظاهرياً ، فالامتياز يدخل في نطاق الرقابة الشعبية التي يكون لها وحدها الحق – في المفاضلة بين الأحزاب القائمة – لترى أيهما في التميز أقدر سياسياً وأهدى سبيلاً إلى تحقيق آمالها وأحلامها على أرض الواقع»[٣].

وقد أكدت المحكمة هذا المبدأ فقضت بأن : «التميز يختلف عن الانفراد وعن الامتياز والأفضلية عن باقي الأحزاب، فالتميز الظاهر هو مناط ومبرر

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية في الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٧ المقام من حزب "مصر ٢٠٠٠" – المجموعة السابقة ، ص١٢٤٧ وما بعدها وقد انتهت المحكمة إلى الحكم بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية ، وانظر أيضاً الأحكام الصادرة في الطعون المشار إليها بمؤلف د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق – هامش ص٦٣-٦٤ الخاصة بحزب مصر الفتاة والشعب الديمقراطي والحزب الاشتراكي المصري وحزب الخضر ..... إلخ، وانظر في نفس المعنى حكمها في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٤٦ق عليا بجلسة ٢٠٠٢/٢/٩ المقام من حزب الجيل الديمقراطي (غير منشور) وقد قضت فيه المحكمة بإلغاء قرار لجنة الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – المرجع السابق، ص٦٧.

(٣) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – طبعة ٢٠٠٠ ، ص٦٣ .

شرعية وجود حزب جديد تظهر ملامحه الشخصية المتميزة وتفردها عن باقي الأحزاب الأخرى – لو توافرت باقي الشروط التي حتم توافرها الدستور والقانون – يعني ظهور ملامح الشخصية المتميزة للحزب تحت التأسيس وتفردها على باقي الأحزاب الأخرى، بينما الانفراد يعني عدم تماثل أي أمر من أمور الحزب تحت التأسيس مع أي من الأحزاب القائمة ، وهو أمر يستحيل في ظل الدستور وقانون الأحزاب ، أما الامتياز والأفضلية لحزب يقوم على مدى قدرة الحزب في تحقيق برامجه وسياساته – والامتياز بهذا المعنى يدخل في نطاق الرقابة على الممارسة والأداء ويخرج عن نطاق الرقابة على النشوء المبتدأ الذي يقتصر على توافر الجدية والجدوى من برامج وسياسات الحزب المتميزة ظاهرياً – وأن نصوص الدستور وقانون الأحزاب السياسية تحتم تحقيقا للنظام العام الدستوري والسياسي والديمقراطي ألا توصد الأبواب أمام حزب تحت التأسيس يكون له تميز ظاهر في برامجه أو سياساته يجعله أهلاً في المشاركة في حل مشاكل الجماهير»[1].

ثالثا : أن التميز الظاهر لا يتطلب الاختلاف الكلي أو الانفصال التام بين أهداف وبرامج وأساليب الحزب وأساليب الأحزاب الأخرى مجتمعة:-

يحسب للمحكمة الإدارية العليا أنها تبنت التفسير الواسع لشرط التميز المانع من تكوين الأحزاب، واستبعدت التفسير الضيق الذي يؤدي حتماً إلى منع تأسيس أي حزب جديد ، فلا يلزم لتوافر شرط التميز التناقض أو الاختلاف التام أو التباين الكامل بين برامج وأساليب الحزب وسياساته وبين برامج وأساليب الأحزاب الأخرى في مجموعها ، وبمعنى آخر فإن ثبوت وجود أوجه التشابه أو

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى الخاصة بالأحزاب السياسية في الطعن رقم ٦٦ لسنة ٣٧ق بجلسة ١٩٩٢/٢/١٩ المقام من الحزب العربي الديمقراطي الناصري – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها في شأن الأحزاب – المرجع السابق ، ص٤٦١ وما بعدها ، وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٩٦ لسنة ٣٩ق بجلسة ٢/٥ /١٩٩٥ المقام من حزب التكامل – المرجع السابق ، ص٦٨٥ وما بعدها ، وأيضاً حكمها حديثاً في الطعن رقم ٤٤٢٠ لسنة ٤٥ق عليا بجلسة ٢٠٠٣/٤/١٢ المقام من حزب مبارك النهضة – غير منشور .

التوافق في برامج أو سياسات أو أساليب واتجاهات الحزب تحت التأسيس مع الأحزاب الأخرى القائمة لا يحول دون توافر شرط التميز الظاهر ، بل هذا التشابه أمر منطقي وطبيعي مرده إلى أن الأحزاب تخضع لحكم عام واحد ، يمثل جانبا من النظام العام السياسي والدستوري للبلاد ، يلزمها جميعا طبقا للمبدأ الأساسي لوطنية الأحزاب بالمقومات الأساسية للمجتمع المصري[١] .

وتأكيدا لهذا المبدأ قررت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها بأنه : «والتميز المطلوب لا يمكن أن يكون مقصوداً به أن يكون تميزاً عن كافة ما تقوم عليه برامج الأحزاب الأخرى كلها ، أو تكون أساليبه متميزة عن أساليب الأحزاب الأخرى مجتمعة ، فالتميز يتحقق في توافر التفرد والانفصال في برامج الحزب وسياساته أو أساليبه عن حزب آخر ، بحيث لا يكون هناك حزبان يتفقان في البرامج والسياسات أو في الأساليب التي يعتنقانها لتحقيق تلك البرامج والسياسات ، فالأحزاب القائمة ليست فرعاً لتنظيم واحد يضمها جميعاً ، بل كل منها ينفرد بذاتية مستقلة رغم ما قد يكون بينها من اتفاق في أصول عامة نابعة ومنبثقة من قواعد دستورية وقانونية تستلزم هذا الاتفاق ، واشتراط التميز المطلق والتام بين الحزب طالب التأسيس وبين برامج الأحزاب الأخرى مجتمعة يفترض أن هذه الأحزاب تمثل حزباً واحداً أو تنظيماً واحداً ، بحيث يجب أن يتميز عنها الحزب طالب التأسيس ، وهو أمر غير مقبول في تفسير النص ، كما أن القول به مؤداه فرض قيد هو تحريم تكوين أي حزب جديد أقرب منه إلى تنظيم الحق في هذا التكوين»[٢].

وقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) على هذا

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – المرجع السابق، ص٦٦-٦٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الخاصة بالأحزاب) في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٤٦ ق عليا بجلسة ٢٠٠٢/٢/٩ الخاص بحزب الجيل الديمقراطي – غير منشور – وقد قضت المحكمة وبحق بتوافر شرط التميز وبإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب المذكور.

المبدأ الذي مؤداه أن التميز الظاهر لا يعني الاختلاف أو التباين التام بين برامج وسياسات وأساليب الحزب والأحزاب الأخرى مجتمعة، وإنما تتطلب هذا الاختلاف وعدم التماثل عن كل حزب على حدة، بحيث يستقل كل حزب عن الآخر ولا يكون هناك حزبان قائمان متماثلان، لأن القول بغير ذلك يعني حتما تحريم تكوين أي حزب جديد.

واستنادا إلى ذلك قضت المحكمة في حكم حديث لها بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس «حزب مصر ٢٠٠٠»[١]، وقررت المحكمة بعد استعراض برنامج الحزب «ومن حيث أنه بعد الاطلاع على برنامج الحزب تحت التأسيس وتقرير طعنه ومذكرات دفاعه وحافظات مستنداته، يتبين أن لدى الحزب أوجهاً للتميز ينفرد بها عن غيره من الأحزاب، فالوجه الأول لتميز الحزب الطاعن هو طرحه لقضية العولمة وتتبع آثارها على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مصر ، وما يقدمه لأسلوب يراه لعلاج الآثار السلبية الناتجة عنها والتي تنسحب – على ما يراه ويقدره ، على مختلف مناحي الحياة في الطعن ، وعلى ذلك فقد عرض

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٥ق عليا بجلسة ٢٠٠١/٤/٧ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية من أول يونيه ١٩٨٣ وحتى آخر يونيه ٢٠٠١، ص١٢٤٧ وما بعدها، وانظر حكمها في الطعن رقم ٣٢٨٢ لسنة ٣٤ق عليا بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ المقام من حزب مصر الفتاة الجديد – مجموعة المبادئ – المرجع السابق، ص٢٤٥ وما بعدها، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٥ لسنة ٣٥ق عليا بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ المقام من الحزب الاتحادي الديمقراطي – المرجع السابق ، ص٢٨٥ وما بعدها ، وأيضا حكمها في الطعن رقم ١١٧٥ لسنة ٣٥ ق عليا بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ بشأن حزب الخضر المصري – المرجع السابق ، ص ٣٢٧ وما بعدها ، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٩٦ لسنة ٣٩ق عليا بجلسة ١٩٩٥/٢/٥ الخاص بحزب التكافل – المرجع السابق، ص٦٨٥ وما بعدها وانظر تعليق د. فتحي فكري على هذا الحكم الخاص بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس حزب التكافل بمؤلفه القانون الدستوري – الجزء الثاني – المرجع السابق . ص٥٦-٦٠ .

البرنامج رؤية الحزب للعولمة وأنها تعني الفرض القسري لمجموعة مترابطة من السياسات والقيم والممارسات التي هي في جانب منها انعكاس للتطور الراهن في بنية النظام الرأسمالي العالمي ، وفي الجانب الأخر ترجمة لإعادة نظام الهيمنة بقيادة قطب عالمي واحد ، وأن العولمة تعني في المجال الثقافي ضرورة تراجع الهوية الثقافية والاستقلالية الفكرية لصالح المنتج الثقافي السائد عالمياً ، كما تعني أن تصبح الثقافة واحدة وعالمية ، ومن ثم تكون السيطرة للثقافة الأقوى والأكثر انتشاراً ، الأمر الذي يدعو إلى التأكيد على ضرورة حماية واحترام وتدعيم العادات والتقاليد المصرية التي تميز مصر عن غيرها من الدول ، وفي المجال الاقتصادي فإن العولمة الاقتصادية تعني انحسار مفهوم الاستقلال والهوية القومية تحت دعوى تداخل المصالح وتشابكها ، الأمر الذي يعني في الواقع سيادة وسيطرة القوى الاقتصادية الكبرى ، ومن ثم تهدف العولمة إلى أن تفتح حدود مصر دون حواجز حمائية ، ودون طلب الإذن بالدخول ليس فقط للقيم الاقتصادية وللسياسية الرأسمالية فحسب ، ولكن أيضاً الاجتماعية ، وأن هذا يمثل خطراً داهماً جديراً بمواجهته ، وأن العولمة بحكم آلياتها الاقتصادية إنما تنشر مجموعة من القيم الأساسية والاجتماعية والثقافية في الوقت نفسه ، وأن هيمنة المنظمات والمؤسسات الاقتصادية العالمية الدولية تعكس حالة أيديولوجية معينة ، وأن تقلص المفهوم التقليدي للسيادة تحت ضغط المتغيرات العالمية والعلمية والإعلامية والمعلوماتية له وقع أليم على المواطنين الذين درجوا على اعتبار الدولة بمثابة الأم الحنون ، وأنه لا بد من الاحتراس من أن تذوب وتنزوي في خضم تلك المتغيرات ، وأن على المواطنين التمسك بذاتهم وأصالتهم وانتمائهم ، وأن قضية العولمة تحتاج لحشد الانتباه واليقظة وترسيخ عوامل الهوية العربية وعلى رأسها جرعة مناسبة من الفهم الديني الصحيح مما من شأنه توفير القدرة على إمكانية الانتصار في الصراع الحتمي بين الهوية والوطنية وموجات العولمة ، ومن ثم يجب على المستوى المحلي تدعيم وتقرير مبدأ الانتماء لمصر وبعث روح المواطنة ، ويجب على المستوى الدولي العمل على منع ازدواجية المعايير في تطبيق حقوق الإنسان وعدم فرض النماذج الغربية

على الشعوب وحل الصراعات بأسلوب سلمي وإعادة النظر في مفهوم التنمية على المستوى العالمي ، واحترام حرية الشعوب في ظل حضارة إنسانية جديرة بالتحقيق في القرن الحادي والعشرين».

واستطرد الحكم «ومن حيث إن وجه التميز الثاني للحزب تحت التأسيس يتمثل في نظرته ومعالجته لمشكلة المياه في القرن الواحد والعشرين، إذ يرى الحزب أن هذه القضية ستكون مصدراً لكثير من الصراعات والاضطرابات وخاصة في منطقة الشرق الأوسط وإفريقيا ، حيث أن موارد المياه محدودة ، كما أنها قضية أمن قومي بالنسبة للوطن العربي كله في صراعه مع الآخر الصهيوني ، وقد تناول برنامج الحزب قضية المياه من خلال ثلاثة أبعاد هي : البعد المصري ، والبعد العربي ، والبعد الإفريقي، وانتهى إلى الدعوة للعمل على إنشاء اتحاد دول حوض النيل على غرار اتحاد دول مجلس التعاون الخليجي ، وأوضح البرنامج الدور المنوط بمصر في العمل على إنشاء هذا الاتحاد والعلاقات بين دوله العشر ، بحيث لا يقتصر عمل هذا الاتحاد على مشكلات المياه فقط ، وإنما يتجاوزها لإيجاد آلية تعاونية كاملة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وغيرها بين دول الاتحاد ، والدور الهام الذي يمكن أن تلعبه مصر بحكم وزنها وثقلها وحضارتها من أجل سد جميع الطرق أمام القوى الخارجية التي تعمل جاهدة على خلق الصراعات بين دول حوض النيل ، حيث ستكون مصر في هذه الحالة أكبر الخاسرين».

وانتهت المحكمة إلى أنه «ومن حيث أنه لما سبق ، فإنه يكون قد توافر للحزب الطاعن "حزب مصر ٢٠٠٠" ما تطلبته المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسية من برنامج محدد يتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، يمكن أن تعمل على تحقيقه عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم ، كما يتميز البرنامج المذكور تميزاً ظاهراً عن برنامج الأحزاب الأخرى حسبما يتطلب ذلك البند "ثانياً" من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية» .

رابعاً: كفاية وضوح ومنطقية برنامج الحزب في عمومه لتوافر التمييز:

فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) على أن: «الحزب ليس أفكاراً فقط إنما هو في الأساس رجال يفترض أنهم مواطنون نذروا أنفسهم للمصلحة العامة، فالأفكار المسطورة إنما ينطق بها رجال، ولا يعيب الأفكار التي يقوم عليها الحزب طالب التأسيس أن تستند إلى أحكام الدستور أو أن تبني عليها، فذلك أمر لازم والتزام قائم مصدره أن الأحزاب لها – أن تلتزم أحكام الدستور باعتباره الإطار الحاكم لمختلف أنشطتها، وهو الذي ارتضاه الشعب مصدراً وأساساً لنظام الحكم ولحقوق المواطنين وحرياتهم وضماناتهم، وكذلك لتنظيم السلطات الدستورية العامة، كذلك لا يتطلب قانون الأحزاب السياسية من حزب ناشئ لم يضع قدمه على بداية الطريق بعد، أن تكون كل أفكاره مما لا يختلف بشأنها وجهات النظر في أنها متكاملة وناضجة وواضحة والطريق إلى بلوغها مرسوم بدقة، ذلك أن التكامل والنضج والوضوح أمور نسبية، وهي بعد حصاد زمن وثمار تجربة وخبرة، لذا فليس بلازم أن يكون برنامج الحزب الوليد متكاملاً بل يكفي أن يكون البرنامج واضحاً ومنطقياً في عمومه ولو شاب بعض أجزائه – جدلاً – بعض أوجه نقص أو غموض»[1].

وتأسيساً على ما تقدم قضت المحكمة بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس حزب الجيل الديمقراطي، وكانت اللجنة قد رفضت تأسيس الحزب بمقولة: «إن الحزب لم يتضمن برنامجه أي جديد يكسبه ملامح الشخصية الحزبية المتميزة، والتي تشكل إضافة جادة للعمل السياسي، وتميزه تميزاً ظاهراً عن برنامج الأحزاب القائمة، فقد جاء هذا البرنامج في جملته ترديداً لبرامج وخطط وسياسات قائمة أو يجري تنفيذها فعلاً وتناولت

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٨٣٤ لسنة ٤٦ ق عليا بجلسة ٢٠٠٢/٢/٩ المقام من حزب الجيل الديمقراطي – غير منشور، وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٧ الخاص بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب مصر ٢٠٠٠ – سبق الإشارة إليه.

مجالات لا جديد فيها مطروحة سلفاً على الساحة أو تعرضت لها برامج الأحزاب القائمة ، فضلاً عن أن الأغلب الأعم من الموضوعات التي وردت بالبرنامج جاءت في عبارات عامة مرسلة لا تحمل أي سياسة واضحة ومحددة، وأن ما تناوله برنامج الحزب من أمور إما عالجها الدستور والقوانين، أو أنها مطروحة على الساحة أو تقوم بها الحكومة أو توالى الاهتمام بها أو تتابع دراستها أو جار تنفيذها على أرض الواقع ، وأن ما ذكره الحزب قد نادى به كبار الكتاب والمفكرين ورجال السياسة ، وأن ما ورد في برنامج الحزب تعرضت له برامج أحزاب أخرى عديدة» .

وقد رفضت المحكمة هذه التبريرات التي ساقتها اللجنة وقضت بإلغاء القرار .

ومؤدى ما تقدم هو أنه يكفي للقول بتميز برنامج الحزب وجديته أن «تكون الأساليب التي أوردها الحزب بحسب الثابت في عيون الأوراق لتحقيق سياسات وبرامج منطقية وممكنة عقلاً ، ومؤدية بطريقة معقولة وواقعية إلى النتائج التي انتهى إليها ، ولا يكفي لطرح الثقة بهذه البرامج الادعاء بأنها مغرقة في الخيالات والأوهام ما دام الحزب قد قدم في الوراق تصوراً محددا للخطوات التنفيذية والعلمية التي يجدها مؤدية لتحقيق برامجه، ما لم يتأكد فنيا وعلى أساس علمي ومنطقي دحض هذه الآراء ، واستحالة تنفيذها بناء على ما تقرره لجان أو جهات الخبرة على سند علمي وفني سليم»[1].

واستناداً إلى ما تقدم ألغت المحكمة الإدارية العليا أيضاً قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب التكافل ، وذلك لأن اللجنة قد بنت قرارها على أسباب منها أن خطط الحزب مجرد صياغة شكلية لبرامج قائمة بالفعل ولا يتضمن جديداً ، وذلك دون أن تستعمل اللجنة سلطتها القانونية التي منحها المشرع في المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية بإحالة الموضوع إلى لجان متفرعة عنها أو الاستعانة بخبراء متخصصين من

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – المرجع السابق ، ص٦٣-٦٤ .

جهات علمية وفنية ورسمية للتحقق بأسلوب علمي من صحة ما قدمه الطاعن[١] .

وتأكيداً لما تقدم فقد قضت المحكمة في حكم حديث لها بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس حزب مصر ٢٠٠٠، وقررت المحكمة توافر شرط التميز لأسباب منها «ومن حيث إنه ولئن كانت لجنة شئون الأحزاب السياسية ترمي برنامج الحزب الطاعن بالقصور ، فإنه يكفي لنفي القصور عنه أن يكون هذا البرنامج قد تعرض إلى المبادئ العامة المتعلقة بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة التي تحدد إطاره الفكري بصدد هذه الشئون ، وبحيث يكون الانتماء إليه عن بصيرة ويقين من اتجاهاته الرئيسية ومبادئه العامة ، أما البرامج التفصيلية المتفرعة عن المبادئ العامة والاتجاهات الرئيسية فإنها لا تعدو أن تكون فروعاً لهذه المبادئ والاتجاهات الرئيسية ، فلا يعيب البرنامج خاصة والحزب في طور التكوين ألا يتعرض ببرامج تفصيلية لعلاج كل المشكلات التي تقوم في الواقع، أو يتسم في بعض أجزائه بعدم التحديد الدقيق ، ذلك أن استلزام الكمال في برنامج الحزب الوليد فيه عنت وإرهاق شديدان ، خاصة إذا نظر إلى حجم ونوعية المشكلات القائمة والتي هي من العلم العام، أو تلك التي تطرأ وهي بعد من علم الغيب ، فلا يشترط قانوناً ولا يستقيم في الواقع ، أن يكون برنامج الحزب الوليد متكاملاً لا تشوبه في تقدير لجنة إدارية – شانبة ، ذلك أن البرنامج – أي برنامج – يتغير ويتبدل ويضاف إليه ويحذف منه مع الزمن ووفق ما يطرأ من متغيرات دولياً ومحلياً»[٢].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩٦ لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٩٥/٢/٥ بشأن حزب التكافل – سابق الإشارة إليه .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٧ بشأن حزب مصر ٢٠٠٠ – سبق ذكره ، وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٣٢٩٣ لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٩٢/٣/١٥ بإلغاء قرار لجنة الأحزاب بالاعتراض على تأسيس حزب الشعب الديمقراطي – مجموعة المبادئ – المرجع السابق ، ص ٣٧٣ وقد قررت المحكمة بأنه «يخرج عن نطاق الرقابة على تأسيس الحزب (=)

خامسا : التميز يعني أن يكون للحزب بصمة ظاهرة تعبر عن فكر سياسي معين في مواجهة وحل المشاكل الدولية والمحلية:

فقد قررت المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) واستقر قضاؤها على أن نطاق التميز بين برامج الأحزاب يكمن حقا وصدقاً - في تلك المقولات والتعبيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترد في برامج الحزب وأساليبه وسياساته، التي ارتضاها لنفسه ليكون ملامح شخصية حزبية متميزة، وتعبر عن توجه فكري مميز في مواجهة المشاكل العامة ، واختيار أنسب الحلول لها بين البدائل المتعددة في ظروف الحياة الواقعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمواطنين المصريين ، ينفرد به عن باقي الأحزاب ويعرف به بينها ، بحيث لا يكون نسخة ثانية مقلدة من البرامج والسياسيات، التي يتبناها ويتميز بها حزب قائم بالفعل أو صورة مطابقة له[1] .

وأكدت هذا المبدأ وتواترت أحكامها على أن : «التميز يكمن - حقا وصدقا - في تلك المقولات والتعبيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترد في برنامج الحزب وأساليبه وسياساته التي ارتضاها لنفسه ليكون ملامح شخصية حزبية متميزة وتعبر عن توجه فكري متميز في مواجهة المشاكل العامة ، واختيار الحلول لها بين البدائل المتعددة في ظروف الحياة الواقعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمواطنين المصريين ينفرد به على باقي الأحزاب ، ويعرف به بينها بحيث لا يكون نسخة ثانية مقلدة من البرامج والسياسات التي يتبناها ويتميز بها حزب قائم بالفعل أو صورة مطابقة له»[2].

(=) السياسي مهمة التأكد من مدى قدرة الحزب طالب التأسيس على تحقيق برنامجه بنجاح . إذا لم يتوافر لدى اللجنة المختصة السند العلمي والفني لعدم إمكان تحقيق سياسيات وبرامج الحزب تحت التأسيس وجب عليها أن تسمح بمشاركته في حلبة الصراع السياسي» .

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر - المرجع السابق، ص٦٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٦٦ لسنة ٣٧ق بجلسة ١٩٩٢/٤/١٩ المقام من الحزب العربي الديمقراطي الناصري - وقد قضت المحكمة بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس الحزب - مجموعة (=)

وفي بيان المحكمة شرط التميز قررت في الحكم المذكور أنه «يتعين توافر شرط التميز في كل حزب ضماناً للجدية التي تمثل مبدأ أساسياً من النظام العام السياسي والدستوري في تطبيق مبدأ تعدد الأحزاب السياسية، وأن أساس ذلك هو حتى يكون للحزب قاعدة جماهيرية حقيقية للعمل السياسي ببرامج وسياسات متميزة عن الأحزاب الأخرى، وحتى يكون للتعدد الحزبي جدوى سياسية محققة للصالح القومي ، دعماً للممارسة الديمقراطية وتحقيقاً للمصالح العامة للشعب».

البند الثـاني

أهم الأحكام المؤيدة للاعتراض على تأسيس الأحزاب

لقد وجدت لجنة شئون الأحزاب السياسية ـ كما سبق أن أوضحنا ـ في شرط التميز ضالتها للاعتراض على تأسيس أي حزب سياسي جديد أو مناوئ للسلطة، وحتى تضمن بذلك احتكار السلطة لحلبة الصراع السياسي، ولقد ساعدها على احتواء الأحزاب السياسية القائمة وطالبة التأسيس، أن شروط التأسيس شروط مطلوبة لتأسيس واستمرار أي حزب قائم، كما كان لقضاء المحكمة الدستورية العليا برفض الطعن بعدم دستورية شرط التميز، وتقرير أنه شرط دستوري أكبر الأثر في مبالغة اللجنة في الاعتراض على معظم الأحزاب السياسية طالبة التأسيس استناداً إلى الزعم بانتفاء هذا الشرط الذي أضحى ذريعة لوأد أي حزب سياسي جديد.

ولقد ساهمت المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب السياسية) في إجهاض ووأد كثير من الأحزاب السياسية طالبة التأسيس، فقد بلغ عدد الطعون التي رفضت فيها المحكمة الطعن وأيدت قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الأحزاب خلال الفترة من عام ١٩٨٣ وحتى شهر

(=) المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الأولى) بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية ـ مرجع سابق ، ص٤٦١ وما بعدها .

يونيه عام ٢٠٠٦ عدد (٢٨) طعناً[١] ولم تسمح بتأسيس سوى عدد (١٠) أحزاب فقط حيث قضت بإلغاء قرار اللجنة بالاعتراض عليها، وقد شيدت المحكمة حكمها في أغلبها على القول بانتفاء شرط التميز، ونظراً لكثرة عدد هذه الأحكام فسوف نلقي الضوء والتعقيب على أهم هذه الأحكام:

أولاً : تأييد قرار اللجنة برفض تأسيس الحزب الناصري :

أقام وكيل طالبي تأسيس الحزب الناصري طعناً في قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر في ١٩٨٣/١٢/١٨ بالاعتراض على تأسيس الحزب الناصري، وكانت اللجنة قد شيدت قرارها على أسباب ليس من بينها الادعاء بانتفاء شرط التميز، إلا أن اللجنة قد أضافت سببين جديدين لقرارها، أولهما : تخلف شرط التميز المنصوص عليه في البند ثانياً من المادة الرابعة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية في شأن الحزب الناصري بمقولة أن الحزب ليس متميزاً في برنامجه وسياساته تميزاً ظاهراً عن حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي .

وقد رأت المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب السياسية) عدم دستورية البند ثانياً من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بالأحزاب السياسية فقررت المحكمة وقف الطعن وإحالته إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستوريته[٢].

وعندما عرض الطعن على المحكمة الدستورية العليا قضت بجلسة ١٩٨٨/٥/٧[٣] برفض الدفع بعدم دستورية شرط التميز وبالتالي قررت

---

(١) انظر الجداول التي تبين عدد وأسماء الأحزاب وبيان كل طعن في الصفحات السابقة في بداية هذا الفصل .

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ق بجلسة ١٩٨٥/٧/٤ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – مرجع سابق، ص١٣٩ وما بعدها.

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ – سابق ذكره.

دستورية الشرط، وأعيدت الأوراق إلى المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) التي استأنفت نظره وقضت بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ برفض الطعن[١]، واستتبع ذلك وأد الحزب الناصري.

ثانيا : تأييد قرار لجنة شئون الأحزاب بعدم الموافقة على تأسيس الحزب الاشتراكي المصري :

كما أيدت المحكمة قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب الاشتراكي المصري استناداً إلى القول بأن برنامج الحزب يفتقد شرطي التميز والتحديد اللذين تطلبهما القانون لقيام أي حزب سياسي وأوردت المحكمة في أسباب حكمها ما يلي : «إنه يبين من الإيضاحات التي قدمها الحزب أنها لا تتضمن جديداً يمكن أن يتميز به عن برامج الأحزاب الأخرى ، ولا تعدو أن تكون اختياراً لأحد الأنظمة القائمة بالفعل ، والتي تزخر بها مراجع الأنظمة السياسية ، اقتباساً للتجارب التي مرت بها بعض الدول الأخرى ، أو تأكيداً لما هو قائم ومعمول به بالفعل من مبادئ وسياسات»[٢].

وأضافت المحكمة بعد استعراضها لأوجه الطعن ومن حيث إنه يتبين مما تقدم أن المشروعات والأفكار التي عرضها الحزب في برنامجه المودع حافظة مستنداته (ص٤-١٦) لا يعدو أن يكون شعارات حماسية سياسية يتضمن مجموعة من الأفكار والأقوال المرسلة التي لا تتوافر فيها الجدية الواجبة ، ولا يتحقق من ورائها أية جدوى ظاهرة وتفتقر إلى تحديد وسائل

---

(١) انظر تقرير مفوض الدولة في هذا الطعن حيث انتهى إلى «عدم سلامة قرار الاعتراض. استناداً إلى أن الأسباب التي ساقتها اللجنة اعتراضاً على قيام الحزب لا تنهض على أسس سليمة» - تقرير مفوض الدولة في الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ق - مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة - الجزء الثالث - المجلد الثاني. طبعة ١٩٩٨. ص١٧٩٩ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٣٩٢ لسنة ٣٧ق بجلسة ١٩٩٢/٤/١٩ - بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية من أول يونيه سنة ١٩٨٣ حتى آخر يونيه ٢٠٠١. ص٤١٣ وما بعدها.

تحقيقها حتى يمكن الحكم على مدى جديتها وجدواها ، فضلاً عن تعارضها مع أحكام الدستور والقانون وعدم ملائمتها لظروف العصر وارتباطها بالحلول التي تتبناها الأغلبية العظمى من الأمة لقضايا المجتمع».

وقد انتهت المحكمة إلى أنه «يفتقر البرنامج المقدم من الحزب محل الطعن إلى ملامح الشخصية الحزبية المتميزة التي تشكل إضافة جادة للعمل السياسي، ومن ثم فإنه يكون غير جدير بالانتماء إلى حلبة النضال السياسي مع باقي الأحزاب القائمة».

ثالثا : تأييد قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية برفض تأسيس حزب العدالة :

وإلى نفس السبب قضت المحكمة الإدارية العليا بدائرتها الأولى بتشكيلها الخاص – دائرة الأحزاب السياسية ، برفض الطعن في قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب العدالة .

وقد أسست المحكمة حكمها على أن ما يراه الحزب تحت التأسيس من - إنشاء بنك للشباب لكي يعالج أهم مشكلة تصادف الشباب ... إلخ ، وإنشاء بنك القمح بقصد تحقيق هدف قومي وهو الوصول إلى رغيف مصري ١٠٠% ... إلخ ، ودعوة الحزب إلى إنشاء القضاء الشعبي في الأحياء الشعبية لفض المنازعات البسيطة وإجراء المصالحات ... إلخ ، ومضاعفة مرتبات رجال القضاء والشرطة دوريا ... إلخ ، وإنشاء الرياضة الخاصة لتنفيذ نظام الاحتراف .... إلخ ، وإقامة اتحاد كومنولث عربي إسلامي إفريقي ، وإنشاء جامعة الشعوب العربية والإسلامية ، وإنشاء المحكمة الإدارية العربية لفض المنازعات بين المواطنين من الدول العربية وحكوماتهم ، وتطبيق مبادئ حقوق الإنسان .... إلخ .

أن ما ذكره الحزب يفتقر إلى الملامح الحزبية المميزة التي تشكل إضافة جديدة ، أو حسب ما قرره الحكم «ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن ما أورده الحزب تحت التأسيس في برنامجه بحسبانها "نقاط التميز" تفتقر إلى الملامح الحزبية المتميزة التي تشكل إضافة جادة للعمل السياسي ، فضلا

عن أنها لا تعبر عن توجه فكري مميز في حل المشاكل العامة ، ومن ثم فإن الحزب تحت التأسيس يكون غير جدير بالانتماء إلى حلبة النضال السياسي مع باقي الأحزاب القائمة»[١].

رابعا : تأييد قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس حزب السلام :

ولذات السبب أيضاً رفضت المحكمة الطعن المقدم من حزب السلام على قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيسه وقد خلصت المحكمة بعد استعراضها لبرنامج الحزب ، أن هذه البرامج إما أموراً سبقته إليها برامج أحزاب أخرى قائمة ، وإما أن الحكومة القائمة توليها أهمية كبرى أو قطعت فيها شوطاً كبيراً ، وإما أهداف للحكومة القائمة تصبو إلى تحقيقها ، وإن عجزت عن ذلك إمكانياتها ووسائلها ، وإما أنها مجرد تصورات لعناصر المشكلة ومواطن الداء على نحو يتفق فيه كل ذي فكر ورأي من الأحزاب الأخرى وغيرها ومن الحكومة الحالية ، إلا أن الحزب تحت التأسيس لم يحدد الوسيلة لمعالجة المشاكل والوصول إلى المرجو فيها من أهداف حين كان عليه أن يوجه جهده ، ويعيش فكره في إيجاد الوسيلة وتدبير العلاج».

وانتهت المحكمة إلى أنه «ومن حيث أنه يبين مما تقدم ومن سائر ما تضمنه برنامج الحزب طالب التأسيس أن المشروعات والأفكار التي عرضها الحزب في برنامجه المودع ملف الطعن لا يعدو أن تكون شعارات حماسية سياسية تتضمن مجموعة من الأفكار والأقوال المرسلة التي لا تتوافر فيها الجدية الواجبة ، ولا تتحقق من ورائها أية جدوى ظاهرة ، وتفتقر إلى تحديد وسائل تحقيقها حتى يمكن الحكم على مدى جديتها وجدواها وغيرها ، فضلاً عن عدم وضوح الرؤية وعدم التحديد لمؤسسي الحزب مما جعلهم يفقدون السبيل إلى صياغة برنامج يحدد المشاكل ، ويضع الحلول التي تتلاءم مع ظروف العصر ، وارتباطها بالحلول التي تتبناها الأغلبية العظمى من الأمة لقضايا المجتمع».

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٥٢٤ لسنة ٣٩ق بجلسة ١٩٩٤/١/٢ ، بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – المرجع السابق ، ص٦٢٥ وما بعدها.

وأضافت المحكمة بأن «البرنامج المقدم من الحزب محل الطعن يفتقر إلى ملامح الشخصية الحزبية المتميزة التي تشكل إضافة جادة للعمل السياسي، ومن ثم فإنه يكون غير جدير بالانضمام مع باقي الأحزاب القائمة في قائمة العمل السياسي»[١].

خامسا : تأييد قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب الجماهيري الديمقراطي المصري :

فقد سايرت المحكمة الإدارية العليا - دائرة الأحزاب السياسية - ما انتهت إليه لجنة شئون الأحزاب السياسية من عدم الموافقة على تأسيس الحزب الجماهيري الديمقراطي المصري وذلك بمقولة عدم تميز برنامج الحزب طالب التأسيس تميزاً ظاهراً عن برنامج الأحزاب القائمة ، ورفضت المحكمة الطعن المقدم من الحزب ، وانتهت المحكمة بعد استعراضها لبرنامج الحزب وأسباب الطعن إلى القول بأنه «يخلص من كل ما تقدم جميعه أن الحزب الجماهيري الديمقراطي المصري (تحت التأسيس) لم يقدم في برنامجه أي جديد يكسبه ملامح الشخصية الحزبية المتميزة والتي من شأنها أن تشكل إضافة جادة للعمل السياسي أو تميزه تميزاً ظاهراً عن برنامج الأحزاب القائمة فعلاً ، بالإضافة على أن برنامج الحزب تضمن بعض الأفكار التي تتنافى مع أحكام المادتين الثالثة والرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية مما يجعله غير جدير بالانتماء إلى حلبة النضال السياسي مع باقي الأحزاب السياسية»[٢].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٣٤٠٢ لسنة ٣٨ق بجلسة ١٩٩٤/٢/٦ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية - مرجع سابق، ص٦٤٩ وما بعدها .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) في الطعن رقم ٢٩ لسنة ٤١ق بجلسة ١٩٩٧/٣/٨ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية - من أول يونيه سنة ١٩٨٣ إلى آخر يونيه ٢٠٠١ . ص٧٥٩ وما بعدها .

وبذلك سايرت المحكمة ما انتهت إليه لجنة شئون الأحزاب من الاعتراض على تأسيس الحزب الجماهيري الديمقراطي المصري وبالتالي وأده .

ولذات السبب أيضاً قد سايرت المحكمة – مما يدعو للأسف – لجنة شئون الأحزاب السياسية في مغالاتها ورفض تأسيس كثير من الأحزاب السياسية[١] ، بمقولة انتفاء شرط التميز .

---

(١) من هذه الأحزاب السياسية التي اعترضت لجنة شئون الأحزاب السياسية على تأسيسها ورفضت المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب – الطعن وبالتالي أيدت قرار اللجنة:-

- الحزب المصري الجمهوري : انظر حكم المحكمة الصادر في الطعن رقم ٢٩١٠ لسنة ٤١ق بجلسة ١٩٩٧/٦/١٤ – بالمرجع السابق ، ص٧٧٩ وما بعدها .
- الحزب الدستوري : حكم المحكمة في الطعن رقم ٧٢٨ لسنة ٤١ ق بجلسة ١١/٨/ ١٩٩٧ – بالمرجع السابق ، ص٨٠١ وما بعدها
- حزب الطليعة العربية : حكم المحكمة في الطعن رقم ٢٩١ لسنة ٤١ق بجلسة ١٤/ ١٩٩٨/٣ – المرجع السابق ، ص٨٢٥ وما بعدها.
- حزب حماية المستهلك : حكمة المحكمة في الطعن رقم ٥٢٨ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٨/٣/١٤ – المرجع السابق ، ص٨٣٧ وما بعدها.
- حزب التحالف الشعبي القومي الديمقراطي : حكم المحكمة في الطعن رقم ٢٥٨٨ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٨/٤/١١ بالمرجع السابق ، ص٨٦٥ وما بعدها .
- حزب الوسط : حكم المحكمة في الطعن رقم ٤٢٤٢ لسنة ٤٢ق بجلسة ٥/٩/ ١٩٩٨ بالمرجع السابق ، ص٩٠٥ وما بعدها .
- حزب النهضة : حكم المحكمة في الطعن رقم ٢٥٥ لسنة ٤٠ق بجلسة ١٩٩٨/٦/٦ بالمرجع السابق ، ص٩٥٩ وما بعدها .
- حزب السلام والتنمية : حكم المحكمة في الطعن رقم ٣٣٧١ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٨/٦/٦ بالمرجع السابق ، ص٩٨٩ وما بعدها .
- حزب الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي : حكم المحكمة في الطعن رقم ١٤٢٤ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ بالمرجع السابق، ص١٠٢٧ وما بعدها .
- حزب السادات : حكم المحكمة في الطعن رقم ٢٥٨٣ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ بالمرجع السابق ، ص١٠٥٣ وما بعدها .
- حزب أكتوبر : حكم المحكمة في الطعن رقم ٢٤٢٥ لسنة ٤٣ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ بالمرجع السابق ، ص١٠٧٩ وما بعدها .
- حزب الحياة : حكم المحكمة في الطعن رقم ٥٠١٧ لسنة ٤٣ق بجلسة ١٩٩٩/٣/٦ بالمرجع السابق ، ١١١٧ وما بعدها . (=)

ولا مراء في أن قضاء المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية قد جاء في غير صالح حرية قيام الأحزاب السياسية في الطعون المشار إليها سابقاً، ولكن المحكمة قد عدلت عن اتجاهها المذكور في حكمها الصادر بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب مصر ٢٠٠٠[1] ، ولم نرصد سبباً قانونياً موضوعياً لاتجاه المحكمة المتشدد القاضي بتأييد قرار اللجنة برفض تأسيس الأحزاب المشار إليها ، خاصة وأنها في الطعن المقام من حزب مصر ٢٠٠٠ ، قد أوردت في أسباب حكمها رداً على ما ورد بأسباب قرار لجنة شئون الأحزاب يصلح لدحض أسباب معظم قرارات اللجنة في الطعون السابقة ، فقد قررت المحكمة أن القيود التي تضمنها التشريع المنظم للأحزاب السياسية يتعين تفسيرها باعتبارها تنظيماً للأصل الذي قرره الدستور ، وهو حرية تكوين الأحزاب السياسية ، وبالتالي لا يجوز أن يخرج (المشرع) عندما ينظم الأحزاب السياسية عن الحدود المقررة

(=) - حزب المصريين والمغتربين وإعادة بناء مصر : حكم المحكمة في الطعن رقم ١١٦٤ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٩/٦/٥ بالمرجع السابق ، ص١١٣٧ وما بعدها .

- حزب الوسط المصري : حكم المحكمة في الطعن رقم ٥١٥ لسنة ٤٥ق بجلسة ١٩٩٩/٦/٥ بالمرجع السابق ، ص١١٦١ وما بعدها .
- الحزب المصري : حكم المحكمة في الطعن رقم ٣١ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦ بالمرجع السابق ، ص١١٩٣ وما بعدها .
- حزب بلدي : حكم المحكمة في الطعن رقم ١٦٩٧ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦ بالمرجع السابق ، ص١٢١٧ .
- الحزب الجمهوري : حكم المحكمة في الطعن رقم ٣٩٤ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٢/٢/٩ – غير منشور .
- حزب مبارك النهضة : حكم المحكمة في الطعن رقم ٤٤٢٠ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠٣/٤/١٢ – غير منشور .
- حزب الشريعة : حكم المحكمة في الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ق بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ – غير منشور .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا " دائرة الأحزاب السياسية " في الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٥ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٧ – المرجع السابق ، ص١٢٤٧ وما بعدها .

في الأصل الذي وضعه الدستور سواء بالتوسعة أو بالانتقاص منه[١] .

---

(١) فقد جاء بأسباب الحكم المذكور عاليه " ومن حيث إن الدستور وضع أصلاً عاماً هو قيام النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، على أن ينظم القانون هذه الأحزاب ، وقد ذهب قضاء المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد إلى أن الأصل المستمد في الإطار الذي رسمه لها ، وعلى ذلك فإن القيود التي تضمنها التشريع المنظم للأحزاب السياسية يتعين تفسيرها باعتبارها تنظيماً للأصل الذي قرره الدستور ، ومن ذلك وجوب أن يلتزم التنظيم إطار الأصل العام المقرر ، وإنه لا يجوز أن يخرج التنظيم عن الحدود المقررة في الأصل الذي يستند إليه سواء بالتوسعة أو الانتقاص منه . (الطعن رقم ٥٦ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١) . فقضاء المحكمة الدستورية العليا في الطعن المذكور والطعن رقم ٤٤ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ يرسي الأصول العامة والمبادئ الأساسية التي يتعين أن يدور تفسير نصوص قانون تنظيم الأحزاب السياسية في إطارها وأول هذه الأصول وتلك المبادئ هو حرية تكوين الأحزاب السياسية ، باعتبارها حقاً نص عليه الدستور ، وأصلاً من الأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ، على النحو المقرر دستوراً ، ومن حيث إن المادة (٢) من قانون تنظيم الأحزاب السياسية تقضي بأن «الأحزاب السياسية هي جماعات منظمة تعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم». أي إن الحزب السياسي ينبغي أن يكون له برنامج محدد يسعى إلى تحقيقه ، ومن حيث إن لجنة شئون الأحزاب ذهبت في شأن البرنامج الذي قدمه حزب مصر ٢٠٠٠ تحت التأسيس ، إلى أنه تناول أموراً مقررة في الدستور أو تتوردها القوانين المختلفة ، أو خططاً وبرامج قائمة أو يجري تنفيذها فعلاً ، أو مجالات مطروحة سلفاً على الساحة ، أو تعرض لها برامج الأحزاب القائمة . كما أن برنامجه يكتفي في عديد من الأمور بعبارات مرسلة لا تحمل أي سياسة محددة واضحة فضلاً عن إغفال البرنامج بعض الأمور ذات البعد الاجتماعي والاقتصادي والقومي مثل الإسكان والرعاية الاجتماعية والنقل والمواصلات والسياحة والآثار حيث لم يدل بدلوه فيها ، كذلك فقد عاب البرنامج الخلط والغموض في بعض ما أورده ، ومن حيث إن قانون الأحزاب السياسية لا يتطلب صراحة . كما لا يمكن حمل نصوصه تفسيراً أو تأويلاً ، أن يكون كل ما يتبناه برنامج حزب ناشئ مبتكراً وجديداً لم يتطرق له الدستور والقوانين ، ولم يتناوله مفكرون وكتاب، ولم تتصد له السلطة الحاكمة، أو تتعرض له الأحزاب القائمة، ذلك أن أوضاع أي مجتمع تفرض مشاكل معينة تجد صدى لها بالضرورة في نصوص الدستور والقوانين وفي كتابات المفكرين والكتاب وفي أعمال السلطة الحاكمة وفي برامج الأحزاب السياسية القائمة ولا يعيب أي حزب ناشئ أن يتناول في برنامجه شئوناً (=)

(=) سبق أن تناولها غيره ، بل أن يكون تفكيره فيها متقارباً أو حتى متشابهاً مع غيره ما دام إنه يملك في برنامجه عناصر تميزه عن غيره من الأحزاب ، خاصة وأن العبرة ليست فقط بالبرنامج الذي يضعه الحزب ، فالحزب ليس أفكاراً فقط وإنما هو في الأساس رجال يفترض أنهم مواطنون نذروا أنفسهم للمصلحة العامة . فالأفكار المسطرة إنما ينطق بها رجال ، ولا يعيب الأفكار التي يقوم عليها الحزب طالب التأسيس أن تستند إلى أحكام الدستور أو أن تبنى عليها فذلك أمر لازم والتزام قائم مصدره أن الأحزاب كلها ، ما هو قائم منها وما هو طالب التأسيس . كلها يتعين أن تلتزم أحكام الدستور باعتباره الإطار الحاكم لمختلف أنشطتها وهو الذي ارتضاه الشعب مصدراً وأساساً لنظام الحكم ولحقوق المواطنين وحرياتهم وضماناتهم وكذلك لتنظيم السلطات الدستورية العامة . كذلك لا يتطلب قانون الأحزاب السياسية من حزب ناشئ لم يضع قدمه على بداية الطريق بعد ، أن تكون كل أفكاره مما لا تختلف بشأنها وجهات النظر في أنها متكاملة وناضجة وواضحة والطريق إلى بلوغها مرسوم بدقة ، ذلك أن التكامل والنضج والوضوح أمور نسبية وهي بعدُ حصاد زمن وثمار تجربة وخبرة ، لذا فليس بلازم أن يكون برنامج الحزب الوليد متكاملاً بل يكفي أن يكون البرنامج واضحاً ومنطقياً في عمومه ولو شاب بعض أجزائه - جدلاً - بعض أوجه نقص أو غموض . ومن حيث إن الأحزاب السياسية كيانات اجتماعية حية ، تولد باجتماع إرادات ، وتنمو في رحاب المجتمع . تصهرها التجارب وتزدهر في التفاعل مع ظروف العمل السياسي. والأوضاع الاجتماعية والسياسية حتى يمكن أن تتكامل في شأنها عوامل النضج السياسي الذي هو محصلة وعي وإدراك لا يتوافران إلا نتيجة تفاعل سياسي والتحام واقعي في معايشة لأوضاع المجتمع السياسي وأوضاع المجتمع المدني ، ويكون مفاد ذلك ولازمه أن الحزب في مرحلة الميلاد والتكوين هو أحرى بأن يكون تقييمه، إعمالاً لصحيح أحكام الدستور على نحو ما كشفت عنه أحكام المحكمة الدستورية العليا وأيضاً على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة . بمعيار لحمته التيسير وليس التعسير . وذلك مما يتعين أن تنزل عليه دوماً لجنة شئون الأحزاب السياسية حتى يتفق ما تصدره من قرارات مع صحيح أحكام الدستور وحقيق مقتضيات القانون وحتى تتلاقى صدقاً وحقاً مع اعتبارات الواقع السياسية والاجتماعي ، ومن حيث إنه إذا كان الفهم الصحيح لأحكام الدستور والإدراك الواعي للمراد من نصوص قانون نظام الأحزاب السياسية . مؤداه العمل عل تشجيع أكبر عدد ممكن من المواطنين للمشاركة الإيجابية في الشئون العامة ومنها الشأن السياسي . فإن أحد العوامل التي تشجع على ذلك هو عدم التشدد . على غير أساس من الدستور أو القانون ، في فرض قيود على حرية تكوين الأحزاب السياسية، لإمكان استيعاب كافة التيارات الموجودة في المجتمع المصري والتي لا تجد في الأحزاب السياسية القائمة مكانها الطبيعي أو انتماءها الفكري ، ومن حيث إنه ولئن كانت لجنة شئون الأحزاب السياسية ترمي برنامج الحزب الطاعن بالقصور . فإنه (=)

(=) يكفي لنفي القصور عنه أن يكون هذا البرنامج قد تعرض إلى المبادئ العامة المتعلقة بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة التي تحدد إطاره الفكري بصدد هذه الشئون ، وبحيث يكون الانتماء إليه عن بصيرة ويقين من اتجاهاته الرئيسية ومبادئه العامة ، أما البرامج التفصيلية المتفرعة عن المبادئ العامة والاتجاهات الرئيسية فإنها لا تعدو أن تكون فروعاً لهذه المبادئ والاتجاهات الرئيسية . فلا يعيب البرنامج خاصة والحزب في طور التكوين ألا يتعرض ببرامج تفصيلية لعلاج كل المشكلات التي تقوم في الواقع ، أو يتسم في بعض أجزائه بعدم التحديد الدقيق ، ذلك أن استلزام الكمال في برنامج الحزب الوليد فيه عنت وإرهاق شديدان ، خاصة إذا نظر إلى حجم ونوعية المشكلات القائمة ، والتي هي من العلم العام ، أو تلك التي تطرأ وهي بعد في علم الغيب . فلا يشترط قانوناً ، ولا يستقيم في الواقع ، أن يكون برنامج الحزب الوليد متكاملاً لا تشوبه ، في تقدير لجنة إدارية شانبة ، ذلك أن البرنامج ، أي برنامج ، يتغير ويتبدل ويضاف إليه ويحذف منه مع الزمن ووفق ما يطرأ من متغيرات ، دولياً ومحلياً ، ولعله لا يخفى أن الأحزاب السياسية قد درجت على أن تعقد مؤتمرات دورية وتدرس وتتدارس فيها المشاكل وتضع الحلول الجديدة وتعد البرامج وتحذف منها وتضيف إليها ليتفق برنامج الحزب مع أحداث العصر ، ومن حيث إنه إذا كان الأمر كما سبق وكان برنامج الحزب الطاعن قد تناول المبادئ الأساسية بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب رؤيته لهذه المسائل وتقديره لوسائل معالجة المشاكل التي تثور بشأنها ، أيا كان الحكم الموضوعي عليها والذي مرده في النهاية إلى تقييم وتقدير المواطنين ، فإنه لا يكون فيما قدمه ما يمكن وصمه بالقصور الذي يتنافى مع الحكم المنصوص عليه في المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسية ، ومن حيث إنه عن مدى تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن برامج غيره من الأحزاب السياسية القائمة ، فإن المحكمة الدستورية العليا سبق أن قضت بدستورية شرط التميز بحسبانه " ضماناً للجدية " . وحتى يكون للحزب قاعدة جماهيرية حقيقية تسانده ، وأن يكون في وجود الحزب إضافة جديدة للعمل السياسي ببرامج وسياسات متميزة عن الأحزاب إثراءً للعمل الوطني ودعماً للممارسة الديمقراطية تبعاً لاختلاف البرامج والاتجاهات المتعلقة بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتوسعه لنطاق المفاضلة بينها واختيار أصلح الحلول وأنسبها . (الطعن رقم ٤٤ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٨٨/٥/٧)، ومن حيث إن الدستور ومن بعده القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بتنظيم الأحزاب السياسية تطلبا لزاماً اتفاق الأحزاب القائمة، وتلك التي تطلب التأسيس ، في أمور غير مسموح بشأنها الاختلاف . ونتيجة ذلك أن يضيق مجال التميز المتطلب كشرط لتأسيس الحزب، فالتميز لا يكون مسموحاً به أو جائزاً إلا في غير تلك الأمور ، الأمر الذي يؤدي إلى أن التماثل . بل التطابق يفترض حتماً في المقومات الأساسية التي تقوم عليها (=)

(=)الأحزاب . وعلى ذلك فإن عدم التميز في هذا الشأن لا يمكن أن يكون مانعاً أو حائلاً دون تأسيس الحزب ، كما إنه يكشف عن الوجه الصحيح لتفسير حكم الفقرة (ثانياً) من المادة (٤) المشار إليها التي تشترط " تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى " فالمقصود بذلك اختلاف البرنامج والسياسات عن تلك التي يقوم عليها حزب آخر والتميز المطلوب لا يمكن أن يكون مقصوداً به أن يكون تميزاً عن كافة ما تقوم عليه برامج الأحزاب الأخرى كلها أو تكون أساليبه متميزة عن أساليب الأحزاب الأخرى مجتمعة ، فالتميز يتحقق في توافر التفرد والانفصال في برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه عن حزب آخر بحيث لا يكون هناك حزبان يتفقان في البرنامج والسياسات أو في الأساليب التي يعتنقانها لتحقيق تلك البرامج والسياسات. فالأحزاب القائمة ليست فرعاً لتنظيم واحد يضمها جميعاً، بل كل منها ينفرد بذاتية مستقلة رغم ما قد يكون بينها من اتفاق في أصول عامة نابعة ومنبثقة من قواعد دستورية وقانوني تستلزم هذا الاتفاق. واشتراط التميز المطلق والتام بين الحزب طالب التأسيس وبين برامج الأحزاب الأخرى مجتمعة يفترض أن هذه الأحزاب تمثل حزباً واحداً أو تنظيماً واحداً بحيث يجب أن يتميز عنها الحزب طالب التأسيس، وهو أمر غير مقبول في تفسير النص. كما أن القول به مؤداه فرض قيد هو على تحريم تكوين أي حزب جديد أقرب منه إلى تنظيم الحق في هذا التكوين . (حكم هذه المحكمة في الطعن رقم ١١٧٥ لسنة ٣٥ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤) ، ومن حيث إن التميز يكمن صدقاً وحقاً في تلك المقالات والتعبيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترد في برامج الحزب وأساليبه وسياساته التي ارتضاها لنفسه ليكون ملامح شخصية حزبية متميزة ، وتعبر عن توجه فكري مميز في مواجهة المشاكل العامة واختيار الحلول لها بين البدائل المتعددة في ظروف الحياة الواقعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمواطنين المصريين ، ينفرد به على باقي الأحزاب السياسية ، ويعرف به بينها بحيث لا يكون نسخة ثانية مقلدة من البرامج والسياسات التي يتبناها ويتميز بها حزب قائم بالفعل، أو صورة مطابقة له ، فالمحور هو التطابق التام بين الحزب تحت التأسيس وأي من الأحزاب القائمة ، إذ السماح لمثل هذا الحزب الذي يطابق غيره بالظهور على الساحة السياسية لا يشكل أية جدوى أو إضافة جديدة تثري العمل الوطني ، فالتميز الظاهر بهذه المثابة هو مناط ومبرر شرعية وجود حزب جديد . لو توافرت باقي الشروط التي حتم الدستور والقانون توافرها ، مما يعني ظهور ملامح الشخصية المتميزة للحزب تحت التأسيس وتفردها على باقي الأحزاب الأخرى . (حكم هذه المحكمة في الطعن رقم ٣٢٩٣ لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٩٢/٣/١٥) " ، وقد انتهت المحكمة وبحق – بعد استعراضها لبرنامج حزب مصر ٢٠٠٠ ، وأوجه تميزه عن الأحزاب الأخرى ، إلى توافر الشروط القانونية فيه ، وقضت بإلغاء قرار (=)

ومن جماع ما تقدم، ونظراً لثبوت عجز المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – وعدم إمكانها أن تذهب في تفسير شرط التميز إلى أبعد من التفسيرات التي ذهبت إليها لتخفيف حدته ووطأته، خاصة بعد أن أوصدت المحكمة الدستورية العليا باب الطعن بعدم دستوريته، فلا مناص من ضرورة تدخل المشرع لإلغاء هذا القيد – وذلك على سبيل الاستعجال لأن الأمر يتعلق بحق من الحقوق العامة السياسية – وفتح الباب أمام كافة الأفراد لتأسيس الأحزاب السياسية، والدخول في حلبة الصرع السياسي وإثراء حرية الرأي وتوسيع دائرة الديمقراطية، خاصة وأن العبرة دائماً هي بالتطبيق والتجربة العملية، والتي لا تتأتى ثمارها إلا بعد أن يتم الالتحام بين التصورات النظرية والأفكار السياسية وبين تطبيقها على أرض الواقع، وذلك بالسماح للأحزاب السياسية الوليدة بالمساهمة في الصراع حول السلطة، وتكوين قاعدة جماهيرية عن قناعة وبصر وبصيرة ببرامج الحزب السياسي، والتي تؤكدها وتبرهن على منطقيتها ومعقوليتها متابعة الجماهير لمدى فاعليتها وقابليتها للتطبيق العملي، وقد استجاب المشرع وألغى هذا القيد.

المبحث الثانى

شروط تأسيس الأحزاب السياسية التى لا تزال قائمة

لقد أبقى القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية على بعض الشروط المتطلبة لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسي والتى كانت واردة فى قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠.

ولكنه اكتفى بتعديل بعض عباراتها أو استبدالها بعبارات أخرى

(=) لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب ، وبالتالي أصدرت المحكمة للحزب شهادة ميلاد كانت قد حجبتها عنه لجنة شئون الأحزاب السياسية .

وأهمهما ما ورد بنص المادة (٤) بعد تعديلها من اشتراط لتأسيس أو استمرار أى«حزب سياسى ما يلى:-

ثانيا - عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى.

رابعا : عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على استغلال المشاعر الدينية أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة.

خامسا : عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية.

سادسا : عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبى.

سابعا : علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله».

وسوف نتناول هذه الشروط وما يكون قد طرأ عليها من تعديلات فى المطالب التالية :

المطلب الأول

قيد عدم تعارض مبادئ الحزب مع الدستور

كانت المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية قبل تعديلها بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ تشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسي فى البند أولا منها «عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع:

١- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع.
٢- مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ١٥ مايو ١٩٧١.

٣- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية».

وعندما صدر القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٥ بنظام الأحزاب السياسية فطالت يد التعديل نص المادة (٤) منه فأصبح نصها يجرى على أنه «يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسي ما يأتى :

أولا : .....

ثانيا: عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور،أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى.

ثالثا : .....

وقد سبق وأن تناولنا الفقرة الأخيرة من البند (ثانياً) المذكور فى الفرع الثالث من المطلب الأول من المبحث الأول من هذا الفصل، وهى الخاصة باشتراط مراعاة الحزب لمقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى.

وبالتالى فإننا سنقصر هذا البند على إلقاء الضوء حول الشق الأول من البند المذكور والخاص باشتراط «عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور».

وأول ما يلاحظ على هذا النص أنه يتعارض مع مبدأ التعددية الحزبية ذاته، لأنه يقيد مبادئ وأهداف وبرامج وسياسات وأساليب الحزب فى نطاق الماضى، فلا يجوز للحزب أن يتطلع إلى أى تغييرات تتعارض مع الدستور، سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية فى حدود ما هو كائن فعلاً ويحظر عليه الحديث عما يجب أن يكون غداً.

كما أن هذا القيد يتعارض مع الهدف من التعددية الحزبية، ومع تعريف

الحزب نفسه، فهدف أى حزب سياسى هو الانفراد بالسلطة والاستيلاء عليها أو على الأقل التأثير فى قراراتها، فإذا كان الدستور المصرى الحالى مثلا لا يزال يعتنق فى نصوصه النظام الاشتراكى – على الرغم من اتجاه الدولة الفعلى إلى النظام الرأسمالى وبيع القطاع العام – فهل نفرض على الأحزاب التى ترغب فى التأسيس أو الأحزاب القائمة أن تلتزم بنصوص دستورية بالية، وبفكر تخلت عنه الدولة نفسها؟.

و إلى جانب ما تقدم فما هو الحل إذا اعتنق حزب جديد تعديل الدستور القائم أو حتى استبداله أو تغيير بعض مواده مثل المادة (٧٧) والخاصة بتمديد مدة الرئاسة وإجازة إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى مثلاً ؟ فهل تبنى الحزب لفكرة قصر مدة رئاسة الجمهورية على مدة واحدة مثلا تكون مبررا للاعتراض على تأسيس الحزب أو حله إذا كان قائماً لتعارض هذه الفكرة مع الدستور؟

وإلى جانب ما تقدم فإن التعددية الحزبية تعنى وجود اتجاهات سياسية متباينة على الساحة السياسية، وبالتالى فلا يجوز أن نفرض على الأحزاب الإيمان بفكر معين أو إتباع منهج محدد، وعلى ذلك فإننا نرى أن هذا القيد مخالف للدستور نفسه، ويثير شبهة عدم دستوريته ونرجح القضاء بعدم دستوريته إذا طعن عليه وعرض على المحكمة الدستورية العليا.

المطلب الثـــانى

موقف القضاء من شرط عدم التمييز

من بين الشروط الواجبة لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما نص عليه البند (ثالثاً) من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية قبل تعديل النص عام ٢٠٠٥ من «عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، أو على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي، أو على أساس التفرقة بسبب

الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة».

وقد كانت الصيغة الأولية لهذا النص حال صدور قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ تجرى كالآتي «عدم قيام الحزب على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة».

وعندما عدل القانون عام ١٩٧٩ بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ طالت يد التعديل والتقييد هذا النص ضمن ما تضمنته من تشديد لقيود تأسيس الأحزاب السياسية، فأصبح النص على صيغته المذكورة المشددة التي تحظر إنشاء أو استمرار أي حزب سياسي يقوم على أساس التمييز من أي وجه من الوجوه المذكورة.

ومن الجدير بالذكر أنه قد يتصور البعض أن عدم التمييز في هذا القيد كما يوحي ظاهر النص – مجرد تطبيق لمبدأ المساواة. وهذا تصور بعيد عن الحقيقة ذلك أن مجال تطبيق هذا المبدأ "المساواة" في علاقة الأفراد بسلطات الدولة ، أما القيد محل البحث يتعلق بعلاقات خاصة ، وبالتالي فإن الفرض أنها تقوم على أساس طبقي أو ديني[١] .

ويعتبر هذا القيد – فيما تضمنه من حظر قيام الحزب في مبادئه وبرامجه ومباشرة نشاطه واختيار قياداته وأعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي – من أقسى الشروط التي اشترطها القانون لتأسيس الأحزاب السياسية[٢] .

وقد أبقى المشرع على الشق الثانى من هذا الشرط بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية ولكنه عدل بعض عباراته فقط فنص على أنه « **رابعا :**

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٦٨.

(٢) د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – مرجع سابق، ص١٩٦.

عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على استغلال المشاعر الدينية أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة».

وقد تضمن الشرط محل البحث عدة أمور أوجب على الأحزاب السياسية مراعاتها، وسوف نتناولها في الفرعين التاليين:-

الفـرع الأول

موقف القضاء من قيد مراعاة الحزب لقانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي قبل إلغاؤه

من الشروط المسرفة التي كان يقيد بها قانون الأحزاب السياسية المعدل عام ١٩٧٩ في مادته الرابعة بالبند (ثالثا) منها الأحزاب السياسية كشرط لتأسيسها و استمرارها، اشتراط عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قيادته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، وهو شرط مستحدث بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ كما سلف أن أوضحنا ضمن كثير من الشروط والإجراءات التشريعية التي قصد بها المشرع احتواء المعارضة السياسية .

وقد كان السبب الدافع إلى إصدار القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٩ وما اشتمل عليه من أحكام – كما قرر البعض[١] – هو استحداث تحول في مسيرة التجربة الحزبية – التي لم يكن قد انقضى عليها إلا بضعة شهور – وذلك باستبعاد عناصر معينة من المشاركة في الحياة السياسية مع حرمانها كذلك من شغل المناصب ذات التأثير في الرأي العام والجماهير سواء في الحكومة أو

---

(١) انظر في دواعي إصدار هذا القانون وأهدافه التحليل الذي كتبه د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – طبعة ١٩٨١ – منشأة المعارف بالإسكندرية. ص ٧٥ وما بعدها.

القطاع العام أو وسائل الإعلام[١]، وقد صدر هذا القانون السيئ بعد إجراء استفتاء صوري بغرض إضفاء الشرعية الشعبية على أحكامه.

وقد تضمن القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي في مادته الأولى بيان الأفعال التي يحظرها، وقد جاءت هذه المادة ترديداً وتكراراً للقيود التي فرضتها المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية في بندها " أولاً "[٢] الأمر الذي ترتب عليه عدم التنسيق بين النصوص التشريعية، وقد تضمنت باقي نصوص القانون المذكور أحكام العزل السياسي التي قررها على الأشخاص الذين رغبت السلطة حرمانهم من

---

(١) من الدواعي المباشرة لاستصدار القانون المذكور كما ذكر الأستاذ الدكتور وحيد رأفت أنه «بعد حملات متصلة شنتها الصحف القومية، وكذلك جريدة مصر التي كان يصدرها وقتذاك حزب الأغلبية الحاكم " حزب مصر العربي الاشتراكي»، ضد حزب الوفد الجديد حتى قبل الإعلان عن مولده رسمياً في الخامس من فبراير ١٩٧٨ مستكملاً جميع الشروط التي يتطلبها القانون ، أخذت الأوساط الحكومية وعلى رأسها رئيس مجلس الوزراء .... الذي تحمل على مضض ظهور حزب الوفد الجديد، وإمكان قيامه بدور المعارضة النشيطة في توجيه سهام النقد إلى كل من حزب الوفد الجديد وحزب التجمع اليساري الذي عطلت جريدته الأسبوعية "الأهالي" أكثر من مرة ، بمقولة أنهما يعملان بالتحالف فيما بينهما لإسقاط النظام القائم ، كما أعلن وزير الداخلية أن حزب الوفد الجديد هو امتداد لحزب الوفد القديم المحظور .... " ، د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق ، ص٧٦ وما بعدها .

(٢) نصت المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ على أنه «مع عدم الإخلال بحرية العقيدة وحرية الرأي ، تحظر أية دعوة يكون هدفها مناهضة المبادئ التي قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو الترويج لمذاهب ترمي إلى مناهضة النظام الاشتراكي الديمقراطي ومبادئ ثورة ١٥ مايو التي ينص عليها الدستور ، والتي تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والإيمان بالقيم الروحية والدينية والحفاظ على المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين ، واحترام سيادة القانون وذلك طبقاً للأحكام المبينة في المواد التالية»، ومما يستلفت النظر أن هذا النص بعد أن أكد على حرية العقيدة والرأي إلا أنه عاد وأخرج من نطاقها العديد من الموضوعات إلى الحد الذي لم تبقَ معه موضوعات يمكن للحرية أن تمارس فيها .

الاشتراك في الحياة السياسية أو العامة أو تولى الوظائف العامة[١] ، وسوف نقوم ببيان أحكام العزل السياسي وموقف القضاء منها في الباب الثاني.

وعلى أي الأحوال فقد تم إلغاء قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي المذكور بموجب القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤، وبذلك أزال المشرع هذا القيد من عاتق الأحزاب السياسية والحمد لله.

الفرع الثاني

موقف القضاء من قيد مراعاة الحزب عدم التمييز على أساس طبقي أو جغرافي أو ديني

بعد إلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ لم يبق من البند " ثالثاً " من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية سوى القيد الخاص بعدم قيام الحزب في مبادئه وبرامجه أو مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته وأعضائه على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

وهذا القيد كما سبق أن أوضحنا لا يتعلق بالعلاقة بين الأفراد وسلطات الدولة، وبالتالي فهو ليس تطبيقاً لمبدأ المساواة بين المواطنين، لأن الأحزاب السياسية ما هي إلا جمعيات خاصة ذات أغراض سياسية، وبالتالي فمن المتصور لولا هذا الشرط قيام أحزاب على أساس ديني أو جغرافي .... الخ[٢].

ولو فرضنا – جدلاً – أن هذا الشرط هو تطبيق لمبدأ المساواة، فإنه بهذه المناسبة لا يخرج عن كونه ترديداً للقواعد العامة[٣]، وتكراراً لنص المادة (٤٠) من دستور ١٩٧١ التي تقرر «المواطنون لدى القانون سواء، وهم

---

(١) سوف نتناول المواد الخاصة بالعزل السياسي في الباب الثاني من هذه الرسالة إن شاء الله.

(٢) من هذا الرأي د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ص٦٨ .

(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ، ص٧٢-٧٣ .

متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

وهذا التكرار يجب أن يتنزه عنه المشرع خاصة وأن النص الدستوري واجب وصالح للتطبيق بذاته ولا يحتاج إلى نص تشريعي لإعماله.

وهذا القيد لم نرصد له مثيلاً في العديد من الدول الأوربية حيث توجد أحزاب سياسية تدين في نشأتها إلى أساس ديني أو طائفي .

وسوف نقسم هذا الفرع إلى بندين نتناول في البند الأول القيد الجغرافي والطائفي أو الطبقي ، ونبحث في البند الثاني القيد الخاص بقيام الحزب على أساس ديني أو الجنس .

البنـــد الأول

شرط عدم قيام الحزب على أساس جغرافي أو طبقي

اشترطت الفقرة الأخيرة في شقها الأول من البند ثالثاً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية قبل تعديلها عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس طبقي أو طائفي أو جغرافي، وبعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ فقد ورد هذا القيد في صلب البند رابعاً من المادة الرابعة.

وهذا القيد لم نصادفه في أي من الدول الأوربية ، كما أن قيام الأحزاب على أساس طبقي أو فئوي أمر وارد وقائم في كثير من البلاد ، بل أن حزب العمال البريطاني الشهير قد نشأ في البداية على أساس طبقة العمال[1]، بل إن الأحزاب السياسية في العالم تعرف أشد البرامج السياسية تنوعاً واختلافاً ، ففي فرنسا مثلا تتعدد الأحزاب وتتنوع برامجها ، ابتداء من الحزب الذي يسعى لتحويل المجتمع الرأسمالي إلى مجتمع شيوعي حتى "البوجادية" – اتحاد الدفاع عن التجار والحرفيين – الذي يسعى إلى تحقيق المطالب المشتركة

---

(١) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص١٤٣ .

للحرفيين والتجار .

وفي إيطاليا مثلاً نرى اختلافاً أشد في البرامج السياسية ، فهناك حزب شيوعي – مع أن إيطاليا جمهورية – وهناك حزب فاشي – وقد عانت إيطاليا طويلا من الفاشية – وأحزاب ثلاثة اشتراكية ، والحزب المسيحي الديمقراطي، وحزب شيوعي له وضع فريد بين الأحزاب الشيوعية فهو أقوى الأحزاب الشيوعية في أوربا ، وأكثرها استقلالاً إزاء الاتحاد السوفيتي ، فقد أدان تدخل الاتحاد السوفيتي في تشيكوسلوفاكيا ، ورفض أن يطيعه طاعة عمياء في عدائه للصين ، وأصر على رأيه في أن يجد طريقاً خاصاً لإقامة النظام الاشتراكي[١] .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر – دائرة الأحزاب السياسية بأنه «ومن حيث أنه عن القول بأن قائمة المؤسسين تحتوي على تجمعات أسرية من أفراد وأسرة ليس لهم تاريخ أو ماضي في العمل السياسي النظيف ، وأن عشرة من طالبي التأسيس من الفنات والبالغ عددهم ٢٦ عضواً مؤسسا هم من أبناء الطاعن وأسرته الأمر الذي – في تقدير الحكومة – يقطع بعدم جدية وعدم فاعلية حزب الأمة في دفع مسيرة شعب مصر نحو الحرية والرخاء والأمن والاستقرار ، فإنه ليس ثمة مانع من أحكام قانون نظام الأحزاب السياسية يحول دون وجود تجمعات أسرية في الأحزاب وخصوصاً في مرحلة التأسيس التي تدعو بطبيعتها إلى تجميع وحشد المقربين»[٢] .

ونحن من جانبنا نفضل إطلاق حرية تكوين الأحزاب السياسية لكافة الطبقات والفنات دون قيد ، وذلك حتى نتيح الفرصة لهذه الفنات والطبقات أن تعبر عن مذاهب وميول أعضائها من خلال الأحزاب السياسية العلنية بدلاً من أن تعمل هذه الفنات في الخفاء وبعيداً عن الأنظار ، مما قد يهوي بها إلى حافة

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري – مرجع سابق، ص٣٠٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب في الطعن رقم ١٢٠٢ لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية من أول يونيه سنة ١٩٨٣ إلى آخر يونيه سنة ٢٠٠١، ص١٢٧.

الخطر ، وحتى لا يفرز هذا الحظر خلايا هدامة وإرهابية ، خاصة وأن المشرع نفسه قد اعتنق ذلك بتخصيص نسبة ٥٠% للعمال والفلاحين في المجلس النيابي ، واشترط أن يكون نصف عدد المؤسسين للحزب من العمال والفلاحين.

أما فيما يتعلق بحظر قيام الحزب على أساس جغرافي فإننا نرى أن السماح بقيام الحزب على هذا الأساس قد يؤدي إلى تفتيت إقليم الدولة وقد حدث بالفعل أن انفصلت بنجالاديش عن باكستان بفضل مجهودات حزب رابطة عوامي الذي تزعمه الشيخ مجيب الرحمن في باكستان الشرقية[١]، وأن ذلك وإن كان قد يصلح الأخذ به في الدول الفيدرالية إلا أن معظم هذه الدول لم تأخذ به، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً لم ينشأ حزب على إقليم ولاية معينة دون الأخرى، كما أن الأحزاب السياسية الأمريكية تمارس نشاطها على إقليم الدولة بأكمله[٢] .

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا ـ دائرة الأحزاب المقصود بحظر قيام الحزب على أساس جغرافي فقررت أن «ومن حيث أنه بشأن ما أثير من قيام الحزب طالب التأسيس على أساس جغرافي بمقولة أن غالبية المؤسسين يقطنون بمدينة الإسكندرية مما من شأنه مخالفة حكم الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون الأحزاب، فإن ذلك لا يستقيم مع صحيح الواقع أو حقيق ذلك القانون ، ذلك أن الحظر الوارد بالفقرة ثالثاً من المادة (٤) المشار إليها إنما ينصرف إلى قيام الحزب على أساس جغرافي ، ولا يتصل ذلك بأن يكون المؤسسون من قاطني مدينة معينة أو محافظة بعينها طالما خلا البرنامج مما يفيد قيام الحزب على هذا الأساس الجغرافي ، وفي واقعة المنازعة الماثلة فإن مبادئ الحزب وبرنامجه متصلان أوثق الصلة بنظرة عامة لأمور الوطن ، دون اعتداد بأساس جغرافي أو تحديد بنطاق مكاني معين»[٣] .

---

(١) د. ماجد راغب الحلو ـ القانون الدستوري ـ مرجع سابق ، ص١٤٣ .
(٢) د. محسن خليل ـ القانون الدستوري والدساتير المصرية ـ مرجع سابق، ص١٩٥.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ـ دائرة الأحزاب السياسية ـ في الطعن رقم ٤٥ لسنة ٣٥ ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ المقام من الحزب الاتحادي الديمقراطي ـ مجموعة (=)

ومؤدى ذلك أن العبرة في الطابع المحلي أو الجغرافي المحظور على الحزب السياسي يتصل ببرنامجه وغاياته، وليس بمحل إقامة مؤسسي الحزب، وأن تصدي برنامج الحزب لمشكلات وهموم الوطن ككل ووضع الحلول والمقترحات لاجتيازها ينفي الطابع الجغرافي أو المحلي للحزب حتى ولو كان مؤسسو الحزب يقيمون في دائرة محافظة واحدة أو منطقة بعينها.

وأوضح البعض أن المسألة تصبح أكثر وضوحاً لو تصورنا الفرض العكسي حيث ينتشر أعضاء الحزب في ربوع الدولة، ومع ذلك يدور برنامج الحزب حول مشاكل محلية معينة، وكما هو واضح فإن عدم تمركز الأعضاء في مكان محدد لا يمكن أن يخلع الطابع المحلي عن برنامج الحزب، أو يكسبه الطابع القومي المرتبط بالاهتمام بقضايا إقليم الدولة، لا منطقة منها[1].

ومن الجدير بالذكر أن لجنة شئون الأحزاب كانت قد اعترضت على تأسيس حزب الحضارة الجديد "تحت التأسيس" وكان من أسباب الاعتراض مخالفة تشكيل الهيئة التأسيسية للحزب لنص الفقرة (ثالثا) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية لاشتراطها لتأسيس أي حزب سياسي ، ألا يقوم على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي ، بينما الثابت من الأوراق – من وجهة نظر لجنة الأحزاب – أن طالبي تأسيس الحزب يقيمون جميعاً بالإسكندرية ، وأن وكيلهم يتخذها بدوره موطناً له ومن سكنه فيها مركزاً رئيسياً لحزبه ، فيكون الحزب بهذه المثابة مجرد تجميع لمواطنين تركزوا في مدينة الإسكندرية على أساس محلي ليس له انتشار جغرافي وعندما طعن ممثل الحزب في قرار اللجنة أمام المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – فلم تتعرض المحكمة لهذا السبب لأنها رفضت الطعن وأيدت قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب لعجز الحزب كلية عن تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي

(=) المبادئ القانونية التي أصدرتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – مرجع سابق، ص٣٢٥-٣٢٦.

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٧١.

للوطن ... إلخ ، وانتهت المحكمة بذلك إلى أنه «فلا جدوى بعد ذلك من مناقشة وجه الطعن القائم على أساس خطأ لجنة شئون الأحزاب السياسية في تطبيق شرط عدم قيام الحزب على أساس جغرافي وفقاً للبند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية، فمهما يكن صحيح الرأي في تطبيق هذا الشرط فقرار اللجنة سليم متى كان السبب الآخر الذي قام عليه صحيحاً يجعله مشروعا ، فالقصور الذي اعتور برنامج الحزب على الوجه الذي أفصحت عنه أسباب القرار المطعون فيه هو عماده وأساس إصداره ، ولم يكن وجه الرأي في برنامج الحزب ليتغير لو أن اللجنة قد اتخذت وجهة نظر الطاعن في تطبيق الشرط المتعلق بعدم قيام الحزب على أساس جغرافي المنصوص عليه في البند (ثالثاً) من المادة (٤) المشار إليها»[1].

البنـــد الثـــاني

موقف القضاء من قيد عدم قيام الحزب على أساس ديني

حظرت الفقرة الأخيرة من البند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية قبل تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة، وقد نصت على هذا القيد المادة (٤) بعد تعديلها بموجب القانون المذكور رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ تحت البند رابعاً وأضاف المشرع قيد عدم قيام الحزب على أساس استغلال الحزب للمشاعر الدينية.

ولقد لاقى هذا القيد كغيره من القيود التي أسرف المشرع في سنها

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – في الطعن رقم ٢٢٧٨ لسنة ٣١ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – مرجع سابق. ص١٩٤. وانظر تعليق د. نبيلة عبد الحليم كامل على هذا الحكم – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ، ص٧٤ .

لعرقلة تأسيس الأحزاب السياسية ـ نقداً شديداً من كثير من الفقهاء خاصة وأنه يخالف ما استقرت عليه الدول المتقدمة ذات التجارب الحزبية الراسخة.

ففي أوربا كلها تنتشر الأحزاب المسيحية في أرجائها ، فذكر البعض ـ وبحق ـ أن الحزب المسيحي الديمقراطي في إيطاليا ـ أقوى الأحزاب السياسية الإيطالية ـ يخضع للكنيسة الكاثوليكية خضوعاً تاماً ، وهناك حزبان من الأحزاب الأربعة الكبيرة في ألمانيا الغربية يندرج كلاهما في طائفة الأحزاب المسيحية «حزب الاتحاد المسيحي الديمقراطي ، وحزب الاتحاد المسيحي الاجتماعي»[١]، وهناك أيضاً حزب المسيحيين الشعبيين في الدانمرك، وحزب الاتحاد المسيحي في فنلندا ، وحزب الكاثوليك في سويسرا، وحزب شكال في إسرائيل[٢] .

وأثناء مناقشة النص في مجلس الشعب نادى البعض بضرورة السماح بقيام أحزاب على أساس " ديني " مقارنة بما هو حاصل في كثير من الدول الأوربية (الأحزاب المسيحية الديمقراطية) أو في إسرائيل حيث بها حزب ديني، وهو ما دعا أحد أعضاء المجلس للمطالبة بأن تكون عبارة " التفرقة بسبب العقيدة الدينية " شرطاً من شروط العضوية ، وليس من شروط التأسيس ، وذلك حتى لا تتخذ هذه العبارة ذريعة يساء فهمها مستقبلاً، وأن يكون واضحاً أن هذه المادة لو تم إقرارها على الصورة الواردة بها لا تمنع من قيام حزب يدعو إلى تطبيق الشريعة الإسلامية[٣] .

وقد أوضح أحد الأعضاء أن «النص على هذا النحو لا يمنع من قيام الأحزاب على أسس دينية ، والذي يمنعه هو أن يكون الدين أساساً في التفرقة في قيام الأحزاب ، بمعنى أنه عند قيام حزب ما لا يفتح باب العضوية فيه إلا لطائفة دون طائفة ، وأن المناداة بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية كنظام

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي ـ القانون الدستوري ـ مرجع سابق، ص ٣١٠.
(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل ـ الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ـ طبعة ١٩٨٣ ـ دار الفكر العربي. ص ١٥٤ وما بعدها.
(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل ـ حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر ـ مرجع سابق، ص ٧٣ .

للمجتمع وليس كعقيدة أمر مباح يصح أن نشترك فيه جميعاً مسلمين ومسيحيين دون أن يقال في هذا أننا ندعو إلى تفرقة أو الحزب قائم على تفرقة بسبب العقيدة الدينية»[١] .

ومن جانبنا فإننا لا نرى مانعاً في قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، ما دام التنافس بين الأحزاب السياسية جميعاً يستند إلى أسس سليمة وسلمية وباتباع الطرق الشرعية دون تفرقة بين قبول الأعضاء بسبب الدين، وبهدف تحقيق المصلحة العامة ، وفي نفس الوقت فإننا نعترف بأن الوضع الراهن لا يشجع على ذلك ، خاصة في ظل انخفاض الوعي والتعصب الأعمى ، وسوء فهم جوهر الأديان ، ونرى أن نترك الأحزاب السياسية الدينية تنشأ وهي التي ستقوم بدور التوعية والنصح وتساعد على القضاء على الفكر الديني المتطرف ، وأن حظر ذلك لم – ولن – يمنع انتشار الأفكار الإرهابية ، ونشأة كثير من التجمعات أو التيارات الفاعلة في المجتمع خارج إطار الشرعية القانونية ، ولا يخفى أثر وجود قوى وتيارات اجتماعية موجودة وفاعلة لكن البناء السياسي لا يسمح لها بإمكانية التعبير الشرعي ، مما يدفعها إلى العمل من خلال سراديب العمل السري وقنوات النشاط غير المشروع أو عن طريق التحايل على الشرعية ، وهو الأمر الذي نهيب بالمشرع أن يلغي هذا القيد ويترك الحكم للناخبين ولا يصادر حقهم وحق الأحزاب في التجربة .

وعلى صعيد الجانب التطبيقي فإن المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – قد قضت برفض الطعن على قراري لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب الصحوة الإسلامية[٢]، وحزب

---

(١) مضبطة مجلس الشعب – جلسة ١٩٧٧/٥/٣٠ ، ص٦٢٥٩ كلمة العضو/ عادل عيد – مشار إليها لدى الدكتورة / نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ، ص٧٥ ، د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٦٩ ، ود. حسين عبد المنعم خيري البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق ، ص١٧٠.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية في الطعن رقم ٣٢٣ لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٩٣/١/٣١ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة (=)

الشريعة[١]، إلا أن المحكمة لم تذكر صراحة أن تأييدها لقرار اللجنة بسبب قيام الحزبين على أساس ديني ، وإنما استندت إلى القول بمخالفة الحزب الأول للدستور والقانون وبالنسبة للحزب الثاني بانتفاء شرط التميز المنصوص عليه في البند (ثانيا) من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية.

المطلب الثالث

موقف القضاء من قيد حظر انطواء وسائل الحزب على تشكيلات عسكرية

من الشروط التي فرضها المشرع على الأحزاب السياسية سواء عند إنشائها أو لاستمرارها ما نص عليه البند "رابعاً " من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ من «عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية»، وقد ورد هذا الشرط تحت البند (خامساً) من المادة (٤) من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.

ولم نرصد معارضة لهذا الحظر، فقد أجمع الفقه على ضرورة التزام الأحزاب السياسية كغيرها من الأفراد والجماعات والهيئات وغيرها بأن تعمل بالوسائل السلمية، وبالأساليب الديمقراطية، وأن تترك الحكم عليها للمواطنين بكل حرية، فأساس النظام الحزبي هو التعبير عن الرأي والسعي للوصول إلى السلطة بالوسائل السلمية من خلال إقناع الرأي العام، والفوز بثقة الأفراد في الانتخابات أما الاستيلاء على السلطة بالقوة أو حتى محاولة ذلك فأمر غير

(=) الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – مرجع سابق، ص٥٢٩ وما بعدها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – في الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ق بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ – المقام من السيد/ ممدوح أحمد إسماعيل أحمد بصفته وكيلاً عن طالبي تأسيس حزب الشريعة – غير منشور.

محمود العواقب، ويتنافى مع حرية الرأي والحوار، ويتعارض مع الأساس الذي قامت عليه التعددية الحزبية، لأن التعددية مقصود بها تعددية رأي وحوار وفكر وليست تعددية مادية أو تكتلات هيكلية.

بل إن الحكمة من وجود الأحزاب السياسية تتوارى تماماً في حالة اللجوء إلى القوة المادية للسيطرة على الحكم[١].

وهذا القيد موجود في الدول الديمقراطية التي تحرم على الأحزاب أن يكون لها تشكيلات عسكرية تمكنها أن تستولي على السلطة بالقوة المسلحة، وقد ذهب البعض وبحق - إلى أنه بكل بساطة - مبدأ " أننا يجب ألا ندمر الحرية باسم الحرية[٢] ".

ففي فرنسا مثلاً وعلى الرغم مما أتاحته للأحزاب السياسية والجمعيات من حرية واسعة في حالة تأسيسها، إلا أنها بسبب قيام بعض الجماعات بتكوين ميليشيات خاصة، ومؤازرتها للعنف واتخاذه وسيلة لها - فقد أصدرت قانون ١٠ يناير ١٩٣٦ - الذي أعطى لجهة الإدارة سلطة حل التجمعات - ومنها الأحزاب السياسية - إذا كانت لها طبيعة الجماعات القتاليةGrope de Combat أو كانت تشكل ميليشيات خاصة Malice's Privies[٣].

---

(١) أجمع الفقه - على حد علمنا - على أن هذا القيد منطقي ولا غبار عليه ، د. ماجد راغب الحلو - القانون الدستوري - مرجع سابق ، ص١٤٤ ، د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر - مرجع سابق ، ص٧٥ وما بعدها؛ د. مصطفى أبو زيد فهمي - الدستور المصري - مرجع سابق ، ص٣١٠ ، د. فتحي فكري - القانون الدستوري - الكتاب الثاني - مرجع سابق ، ص٧١ ، د. جابر جاد نصار - الوسيط في لقانون لدستوري ، ص٣٢٩ ، د. حسن عبد المنعم خيري البدراوي - الأحزاب السياسية والحريات العامة - مرجع سابق ، ص٢١٥ ، د. محمد عبد العال السناري - الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري - مرجع سابق ، ص٧١ .

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي - الدستور المصري - مرجع سابق ، ص٣١٠ - ٣١١ .

(٣) لمزيد من التفصيل بشأن ظروف إصدار هذا القانون وتعديلاته إنظر :

Mohamed Rachid Kheitmi : les partis politiques et le droit positif Français, 1964, note 34, P. 158et s.s.

كما أن المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية قد سارت في ذات الاتجاه حال نظرها في دستورية تكوين الحزب القومي الاشتراكي ، حيث قررت أن «النظام الديمقراطي الحر هو نظام يتعارض مع كل استخدام للقوة من أجل الوصول إلى السلطة»[١] .

ورغم تأييدنا لهذا القيد ، إلا أننا نرى أنه تزيد من جانب المشرع لا حاجة له[٢] . وحسبنا أن نشير إلى أن المادة (١٨٠) من دستور ١٩٧١ قد تضمنت هذا القيد فنصت صراحة على أنه «الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة ، وهي ملك للشعب ، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها وحماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكية ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية ، ويبين القانون شروط الخدمة والترقية في القوات المسلحة»[٣] .

كما أن المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية قد اشترطت في بندها (تاسعا) وجوب «علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب، وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله»، وأصبح هذا البند سابعاً بعد تعديل سنة ٢٠٠٥.

وبالجمع بين النصين يبين بجلاء أن المشرع لم يكن في حاجة إلى هذا الضابط في قانون الأحزاب السياسية، خاصة وأن مقتضى العلانية هو الائتمار

---

(١) Rotschild : le statut des partis politiques en R. F. A. pouvoirs, 1980, note 12, P: 59 et s.s.

(٢) من هذا الرأي د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق . ص٧٢ . وأيضاً د. حسن عبد المنعم خيري البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق ، ص٢١٦ .

(٣) سبق أن نصت على هذا الضابط المادة (١٧٠) من دستور ١٩٥٦ حيث قررت أن «الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة . ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية» . وأوردته حرفياً المادة (١٤٦) من دستور ١٩٦٤ .

بأوامر الدستور[١] .

وإلى جانب ما تقدم فإن التزام الأحزاب بالحفاظ على السلام الاجتماعي يتضمن – وفقا لرؤية اللجنة التشريعية بمجلس الشعب – عدم إنشاء تشكيلات عسكرية[٢]، وهو الأمر الذي يعزز وجهة نظرنا بعدم حاجة المشرع لإيراد هذا الضابط، هذا فضلا عن أن المشرع الجنائي قد جرم هذه الأفعال واعتبرها جناية ورصد لها عقوبة شديدة بموجب المادة (٨٦) وما بعدها من قانون العقوبات، التى تجرم أى عمل إرهابى أو سلوك فردى أو جماعى يهدف إلى الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو وحدته للخطر، أو إنشاء أو إدارة جمعية أو جماعة تتخذ التدريب أو التشكيل العسكرى أسلوباً لها بهدف الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى.... الخ.

المطلب الرابع

موقف القضاء من قيد حظر قيام الحزب كفرع لحزب أجنبى

نصت على هذا القيد المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية في بندها "خامسا" ، حيث اشترطت لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي يجب «عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج ، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها في البند التالي»[٣].

---

(١) د. محمد شتا أبو سعد – سلسلة تشريعات الإعلام – الكتاب الأول – حرية الرأي في ضوء تشريعات الإعلام ذات الصبغة الدولية – مطبعة الناشر الدولي – بولاق – القاهرة ١٩٨٦ ، ص٤٥ .

(٢) انظر ما ورد بتقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية – النشرة التشريعية – عدد يوليو ١٩٧٧ ، ص٣٣٨٩ وما بعدها .

(٣) البند التالي "سادساً" نص على اشتراط «عدم انتماء أي من مؤسسي أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند "أولاً" من هذه المادة ، أو في المادة (٣) من هذا (=)

وقد كان النص في صيغته الأولى قبل التعديل الذي أجراه المشرع عليه بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ينص على اشتراط «عدم قيام الحزب كفرع لحزب في الخارج».

وبمقارنة الصيغتين يتبين بجلاء أن المشرع تمشيا مع اتجاهه نحو تقييد الأحزاب السياسية سواء عند تأسيسها أو لاستمرارها لم يكتف بحظر قيام الحزب كفرع لحزب أجنبي ، وإنما حظر عليه أيضا مجرد الارتباط أو التعاون مع أية أحزاب أو تنظيمات أو قوى سياسية تعارض المبادئ المنصوص عليها في البند سادسا من المادة الرابعة، كما جعل ذلك المشرع شرطاً لاستمرار قيام الحزب.

(=)القانون ، أو في المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه ، أو للمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩» ، وسوف نتناول هذا البند بالتفصيل فيما بعد، أما المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية فتنص على أنه «تسهم الأحزاب السياسية التي تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين . وذلك كله على الوجه المبين بالدستور ، وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية شعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً»، وقد سبق أن أوضحنا أن هذه العبارات عبارة عن جمل إنشائية غير محددة المعالم وتفتقد الوضوح اللازم للتطبيق العملي . فضلاً عن أنها وإن كانت مبادئ يمكن قبولها في الماضي ، فإنها أصبحت تتعارض مع اتجاه الدولة نفسها حالياً لأنها تخلت عن هذه المبادئ واعتنقت أفكاراً تتعارض معها ، أما المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي تنص على أنه «مع عدم الإخلال بحرية العقيدة وحرية الرأي ، تحظر أية دعوة هدفها مناهضة المبادئ التي قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو الترويج لمذاهب ترمي إلى مناهضة النظام الاشتراكي الديمقراطي ومبادئ ثورة ١٥ مايو ١٩٧١ التي ينص عليها الدستور ، والتي تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والإيمان بالقيم الروحية والدينية والحفاظ على المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين ، واحترام سيادة القانون وذلك طبقاً للأحكام المبينة في المواد التالية» ، وعلى أي الأحوال فقد ألغي هذا القانون بالقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ .

ومن جانبنا فإننا نؤيد حظر قيام الحزب كفرع لحزب أجنبي، وذلك لضمان استقلال الأحزاب الوطنية، وعدم خضوعها أو تأثرها بأية جهة أجنبية وذلك من قبيل دفع الضرر، وحتى لا ينعكس ذلك سلباً على ولاء الحزب إلى الوطن، وتحقيقاً للمصلحة العامة[١].

وقد أبدى البعض تحفظه على هذا القيد من منطلق أنه " محدود الأهمية في التطبيق العملي، لأن الحزب الذي يريد أن يتعاون مع مثيله في الخارج لن يقول ولن يعترف بأنه قام كفرع لذلك الحزب[٢] ".

وأضاف البعض بأن «الأحزاب التي تقوم على مذاهب تدين بفكرة العالمية يصعب عليها تحقيق هذا الشرط، كما يصعب على سلطات الدولة اكتشاف مالها من صلات لن تفصح عنها بجهات أجنبية»[٣].

ومع تقديرنا لهذه التحفظات إلا أننا لا نسايرها، ذلك أنه وإن صح هذا القول حال صدور قانون الأحزاب السياسية عام ١٩٧٧ عندما كانت القيود الواردة في المادة الرابعة منه لازمة فقط لتأسيس أي حزب سياسي، أما بعد التعديل الذي تم عام ١٩٧٩ وأصبحت هذه الشروط لازمة أيضاً لاستمرار أي حزب قائم ، فإن هذه الملاحظات تتلاشى ، خاصة وأنه من السهل على جهة الإدارة الحصول على أدلة تثبت وجود تعاون أو صلة بين أي حزب وبين مثيله في الخارج[٤].

---

(١) من هذا الرأي د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص١٤٤، د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق، ص ٧٦-٧٧ . د. محمد عبد العال السناري – الأحزاب السياسية والقضاء الدستوري – مرجع سابق ، ص٧٢ ، د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق . ص٧٣ .

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – مرجع سابق . ص٣١١.

(٣) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص١٤٤ ، وانظر أيضاً د. حسن عبد المنعم خيري البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق ، ص٢١٧.

(٤) من هذا الرأي د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٧٣-٧٤ .

والذي نقول به ليس قولاً مرسلاً ولكن له صدى مجسم في الواقع ، فقد اعترضت لجنة شئون الأحزاب السياسية على تأسيس الحزب الاتحادي الديمقراطي لأسباب منها عدم مراعاة أحكام الفقرة خامساً من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية ، بمقولة مخالفة الحزب للنهي الوارد بالنص المذكور من قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج ، وتأسيساً على ما ورد بمقدمة برنامج الحزب من أن روح الوحدة وروابط الأخوة كيان موجود وكائن يعم الوادي ، ولقد كان أخوتنا في السودان سباقين في إبراز هذه الوحدة، فأقاموا لهذا الكيان جناحاً عظيماً بالسودان هو الحزب الاتحادي الديمقراطي بالسودان الذي ولد ونما أكثر من خمسين عاماً .

وعندما عرض الأمر على المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب– لم تشاطر اللجنة في رأيها وقضت بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس الحزب، وأوردت في أسباب حكمها «وأنه ولئن نسب إلى الحزب طالب التأسيس أنه إن هو إلا فرع لحزب قائم بالسودان، وبالتالي قد خالف حكم الفقرة "خامساً" من المادة (٤) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه، إلا أن ما أثير في هذا الشأن لا يجد سنداً صحيحاً، باستخلاص سائغ من الأوراق، ذلك أن ما ورد من عبارات ببرامج الحزب طالب التأسيس من قيام حزب في السودان ينادي بالوحدة مع مصر، ويطالب بتحقيقها، وأنه بقيام الحزب طالب التأسيس سيعمل على تحقيق هذا الهدف، ليس مؤداه أو مفاده أن الحزب طالب التأسيس هو فرع للحزب القائم بالسودان، والاتفاق بينهما في الهدف لا يعني قيام التبعية وتوافر أسبابها، وفي هذا الشأن فإن في نصوص قانون الأحزاب السياسية ما يكفل تحقيق التزام الأحزاب جميعاً في علاقاتها أو اتصالاتها بالأحزاب القائمة بدول أخرى، بحدود معينة لا يجوز تجاوزها أو مخالفتها، وقد نصت المادة (٢١) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدلة بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ على أن تضع لجنة شئون الأحزاب السياسية القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي، وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة، ولا يجوز لأي حزب التعاون أو التحالف مع

أي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي إلا طبقاً للقواعد المشار إليها في الفقرة السابقة»[١].

وقد أقرت المحكمة – وبحق – حق الأحزاب السياسية في الاتصال بالأحزاب السياسية الأجنبية المتقاربة فكرياً وذلك بطبيعة الحال بالوسائل المشروعة بهدف تبادل الرأي والتحاور بشأن القضايا المشتركة التي تهم جميع الأطراف.

وإلى جانب ما تقدم فإنه من العسير القول بوجود علاقة تبعية أو تعاون بين الحزب قبل تأسيسه وبين أي جهة أجنبية، وهو الأمر الذي يعزز وجهة نظرنا بأنه لا مبرر لفرض مثل هذا القيد على الأحزاب السياسية خاصة في مرحلة تأسيسها وكشرط لقيامها.

ومن ناحية أخرى فإن المشرع حسبه شرط العلانية المنصوص عليه في البند (تاسعاً) من نفس المادة الرابعة، ففي هذا الشرط الذي يوجب على الحزب «علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات وسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب، وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله» – فهذا القيد – فيه ما يكفي وزيادة[٢].

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن قانون العقوبات المصري والقوانين الخاصة المكملة له قد جرمت - بل ووسعت دائرة التجريم على نحو غير مسبوق، وأقحم أموراً لا يجوز بحسب الأصل وطبقاً للقواعد المقررة تجريمها – إنشاء أو تأسيس أو تنظيم أو إدارة أي فرع لإحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات الأجنبية، ورصدت عقوبة غليظة لكل مصري أو أجنبي أسسها أو شارك بأي

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – في الطعن رقم ٤٥ لسنة ٣٥ ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ – بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – مرجع سابق ، ص٢٨٥ وما بعدها .

(٢) د. حسن عبد المنعم خيري البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق ، ص٢١٧ .

صورة في تأسيسها أو حتى انضم إلى عضويتها، بل عاقبت مجرد الاتصال بها حتى ولو كان ذلك بالواسطة، وليس ذلك فحسب بل واعتبرها جناية، وبالتالي فإن قانون العقوبات قد جرم قيام أي جمعية أو حزب كفرع أجنبي، وبالغ في التجريم بأن جعله جناية رصد لها أشد العقوبات، وأقحم فيها أفعالاً وأمورا لا يصح العقاب عليها طبقاً للقواعد العامة لأنها لم تصل إلى حد الشروع ، بل لا تعد حتى أعمالا تحضيرية[1] ، وهو الأمر الذي لم يكن معه ثمة ما يبرر

---

(١) انظر الجرائم المنصوص عليها بالقسم الثاني من الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري وبصفة خاصة على سبيل المثال المادة (٩٨أ) التي تنص على أنه «يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تزيد على عشر سنين وبغرامة لا تقل عن مائة جنية ولا تجاوز ألف جنيه كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار جمعيات أو هيئات أو منظمات ترمي إلى سيطرة طبقة على طبقة اجتماعية ، أو إلى قلب نظم الدولة الأساسية الاجتماعية أو إلى سيطرة طبقة اجتماعية على غيرها من الطبقات، أو إلى القضاء على النظم الاقتصادية أو إلى هدم أي نظام من النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية . أو إلى تحبيذ شيء مما تقدم أو الترويج له متى كان استعمال القوة أو الإرهاب أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة ملحوظاً في ذلك ، ويعاقب بنفس العقوبات كل أجنبي يقيم في مصر وكل مصري ولو كان مقيماً في الخارج إذا أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار فرعاً في الخارج لإحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات المذكورة . وكذلك كل من أنشأ أو أسس أو أدار في مصر فرعاً لمثل إحدى هذه الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات ولو كان مقرها في الخارج ، ويعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسين جنيهاً ولا تزيد على مائتي جنيه كل من انضم إلى إحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الفروع المذكورة في الفقرتين السابقتين أو اشترك فيها بأية صورة . ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنين كل من اتصل بالذات أو بالواسطة بالجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الفروع المتقدم ذكرها لأغراض غير مشروعة أو شجع غيره على ذلك أو سهله له» ، كما نصت المادة (٩٨ج) منه على أنه «كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار في الجمهورية المصرية من غير ترخيص من الحكومة جمعيات أو هيئات أو أنظمة من أي نوع كان ذات صفة دولية أو فروعاً لها يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه . ويضاعف الحد الأقصى للعقوبة إذا كان الترخيص بناء على بيانات كاذبة ، ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على ثلاثمائة جنيه كل من انضم إلى الجمعيات أو الهيئات أو الأنظمة المذكورة ، وكذلك كل مصري مقيم في الجمهورية المصرية انضم أو اشترك بأية صورة من غير ترخيص من الحكومة إلى تشكيلات مما ذكر (=)

الانتقاص من حقوق المواطنين السياسية أو تقييدها بموجب القيد محل البحث.

وقد تم تعديل النص المذكور بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية فنصت المادة (٤) منه تحت البند (سادساً) على أنه «عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى».

المطلب الخامس

موقف القضاء من شرط العلانية

نصت على هذا الشرط المادة الرابعة في بندها "سادساً" من قانون الأحزاب السياسية الصادر عام ١٩٧٧ فأوجبت لتأسيس الحزب « علانية مبادئ وأهداف ووسائل الحزب وتشكيلاته وقياداته».

وعندما عدل قانون الأحزاب السياسية بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ امتدت يد التعديل فطالت هذا النص وأصبح النص تحت البند "تاسعا" كما يلي «علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب، وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله».

ونصت على هذا الشرط أيضاً المادة رقم (٤) من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب تحت البند "سابعاً" الذى نص على اشتراط «علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله».

(=) يكون مقرها في الخارج» ، كما قضت المادة (٩٨هـ) منه على أنه " تقضي المحكمة في الأحوال المبينة في المواد ٩٨أ ، ٩٨أ مكرراً ، ٩٨ج بحل الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الجماعات أو الفروع المذكورة وإغلاق أمكنتها ، ومصادرة الأموال والأمتعة والأدوات والأوراق وغيرها مما يكون قد استعمل في ارتكاب الجريمة أو أعد لاستعماله فيها أو يكون موجوداً في الأمكنة المخصصة لاجتماع أعضاء هذه الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الجماعات أو الفروع ... إلخ».

وهذا القيد منطقي ومقبول من جمهور فقهاء القانون العام[١]، ومن جانبنا فإننا رغم مسايرتنا لأساتذتنا الفقهاء في منطقية هذا الشرط إلا أننا نتحفظ عليه لعدة أسباب منها:-

١- أن المشرع كان يكفيه ما تضمنه قانون العقوبات في المادة (٩٨ج) من تجريم إنشاء أو إدارة أو تنظيم بغير ترخيص من الحكومة جمعيات أو هيئات أو أنظمة من أي نوع كان أو فروع لها وأيضاً معاقبة كل من انضم إليها، فضلاً عن أن المادة (٩٨هـ) منه قد أوجبت على المحكمة الحكم بحل الجمعية أو الهيئة أو المنظمة أو الجماعة أو فروعها وإغلاقها ومصادرة أموالها وأمتعتها ....إلخ[٢].

ولا شك أن الأحزاب السياسية باعتبارها جمعيات يسري عليها هذا الحظر وتخضع لهذه العقوبات، وبالتالي كان حسب المشرع هذه النصوص العقابية، ولا مبرر لهذا التزيد الذي يعيب الصياغة التشريعية.

٢- أن المادة الأولى من قانون الأحزاب السياسية نفسه قد قررت حق المصريين في تكوين الأحزاب السياسية وذلك طبقاً لأحكام القانون، ومن تلك الأحكام ما نصت عليه المواد (٥ ، ٧ ، ٨ ، ٩ ..... إلخ) من هذا القانون من ضرورة وجود نظام داخلي أساسي للحزب يشتمل على اسم الحزب ومقره وفروعه ومبادئه وأهدافه وبرامجه ووسائله ، وشروط عضويته والقواعد المنظمة لشئونها وطريقة وإجراءات تكوين تشكيلاته ونظامه المالي وقواعد حله وتصفيته ..... إلخ ، وبديهي أن يكون ذلك كله كتابة .

---

(١) نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر: د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – مرجع سابق ، ص٣١٦ ، د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق . ص١٤٦ . د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق . ص٨٤-٨٥ ، د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٨٣-٨٤ ،د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص٣٣١ .

(٢) انظر نص المواد (٩٨أ مكرر . ٩٨ج . ٩٨د . ٩٨هـ) من قانون العقوبات – سبق ذكر هذه المواد .

وبعد ذلك يقدم إخطار كتابي إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية عن تأسيس الحزب مرفق به كافة المستندات والأوراق ، ومنها النظام الداخلي للحزب ، ويعرض الإخطار على اللجنة المذكورة ، وبعد استيفاء الإجراءات المقررة تصدر هذه اللجنة قرارها إما بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض عليه ، كما أن سكوت اللجنة وعدم إصدار قرارها بالاعتراض أو القبول ومرور أربعة أشهر منذ تقديم الإخطار يعتبر بمثابة اعتراض منها على تأسيس الحزب .

كما أن الحزب لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية إلا من اليوم التالي لنشر قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالموافقة على تأسيسه في الجريدة الرسمية ، أو في اليوم العاشر من تاريخ هذه الموافقة في حالة عدم النشر ، أو من تاريخ صدور حكم المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب ، وفي جميع الأحوال لا يجوز للحزب ممارسة أي نشاط حزبي أو إجراء أي تصرف باسم الحزب قبل اكتسابه الشخصية الاعتبارية .

ومؤدى ما تقدم كله أن تأسيس الحزب السياسي في ظل هذه الأحكام لا يمكن إلا أن يكون كتابة وعلانية ، الأمر الذي يقطع بأن اشتراط العلانية تكرار لا مبرر له .

٣- وإلى جانب ما تقدم فإن المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ قد جرمت إنشاء أو تأسيس أو تنظيم أو إدارة أو تمويل أي تنظيم حزبي غير مشروع، وألزمت المحكمة أيضاً بحل هذا التنظيم وإغلاقه ومصادرة أمواله وأمتعته[1] بل إن المشرع قد شدد من

---

(١) تنص المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية على أنه «يعاقب بالسجن كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار أو مول على أية صورة على خلاف أحكام هذا القانون تنظيماً حزبياً غير مشروع، ولو كان مستتراً تحت أي ستار ديني أو في وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أياً كانت التسمية أو الوصف الذي يطلق عليه، وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا كان التنظيم الحزبي غير المشروع معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو أخذ طابع التدريبات العنيفة التي تهدف إلى الإعداد القتالي، أو إذا ارتكبت الجريمة بناء على تخابر مع دولة معادية. وتقضي المحكمة في جميع الأحوال عند الحكم بالإدانة بحل التنظيمات المذكورة (=)

العقوبة فرصد لها عقوبة السجن وبالتالى فهى جناية.

كما رصدت المادة (٢٣) منه عقوبة مشددة لكل من انضم إلى هذا التنظيم[١].

وبالتالي فلا نرى مبرراً للنص على شرط العلانية على استقلال ما دامت باقي نصوص القانون تفترض توافره من باب أولى.

ويؤكد رأينا ما ورد بتقرير اللجنة التشريعية عن القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل قانون الأحزاب السياسية من أن «الحزب السياسي جماعة وطنية منظمة تؤسس طبقاً لأحكام القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة، وتعمل بالوسائل الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم بالطريق الشرعي والقانوني، فالحزب السياسي في جوهره يقوم على دعوة علنية لإقناع الناخبين بمنحه ثقتهم لتولي الحكم بالأساليب الديمقراطية والشرعية لتحقيق البرامج التي تحقق رفاهية الوطن والمواطن، ويقتضي ذلك أن يقوم الحزب وأن يؤسس، وأن تحدد مبادئه وأهدافه وبرامجه، وتختار قياداته وأعضاؤه ونظامه وتنظيماته وتشكيلاته، وتحدد وسائل تمويله وسياساته ويمارس نشاطه علانية.

فالحزب السياسي يؤسس ويقوم ويباشر نشاطه بواسطة أعضائه من

(=) وإغلاق أمكنتها ومصادرة الأموال والأمتعة والأدوات والأوراق الخاصة بها أو المعدة لاستعمالها».

(١) نصت المادة (٢٣) من قانون الأحزاب السياسية على أنه «يعاقب بالحبس كل من انضم إلى تنظيم حزبي غير مشروع ولو كان مستتراً تحت ستار ديني أو في جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذي يطلق على هذا التنظيم. وتكون العقوبة بالسجن إذا كان التنظيم المذكور في الفقرة السابقة معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو أخذ طابع التدريبات العنيفة التي تهدف إلى الإعداد القتالي. أو إذا كان التنظيم قد نشأ بالتخابر مع دولة أجنبية وكان الجاني يعلم بذلك. وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا كان التنظيم المذكور قد نشأ بالتخابر مع دولة معادية، وكان الجاني يعلم بذلك».

المواطنين المصريين لتحقيق برامجه في الشئون العامة المتعلقة بالوطن المصري، ومن أجل صالح هذا الوطن، ولن يتسنى ذلك إلا بالعلانية الكاملة في كل مقومات الحزب المادية والمعنوية وفي نشاطه وسياساته وبرامجه»[١].

المبحث الثالث

الشروط المستحدثة لتأسيس و استمرار الحزب

إلى جانب القيود التى أبقى عليها أو عدلها القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية فقد تضمن نص المادة (٤) من تعديل القانون المذكور شرطين استحدثهما المشرع لأول مرة حيث جرى نص المادة المذكورة على أنه:-

«مادة (٤): يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى:-

أولاً: أن يكون للحزب أسم لا يماثل أو يشابه أسم حزب قائم.

ثالثاً: أن تكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة".

وسوف نتناول هذين الشرطين فى المطلبين التاليين.

المطلب الأول

شرط تميز أسم الحزب

نصت على هذا الضابط الفقرة أولاً من المادة (٤) من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية بقولها " يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى :

---

(١) انظر تقرير اللجنة التشريعية عن القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية ـ النشرة التشريعية ـ عدد مايو ١٩٧٩. ص٢٠٧٣ ـ ٢٠٧٤.

«أولاً: أن يكون للحزب أسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم».

وهذا الشرط لم يكن موجوداً من قبل ضمن الشروط اللازمة لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسي، ولكنه مستحدث بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ الصادر فى ٢٠٠٥/٧/٧ وهذا الشرط فى رأينا لا غبار عليه فى شقه الأول الخاص باشتراط أن يكون للحزب اسم لا يماثل غيره، وذلك منعا للالتباس بين الأحزاب السياسية من ناحية أسم الحزب، فيجب أن يكون اسم الحزب متميزا عن غيره من الأحزاب، فلا يكون الاسم مماثلاً لاسم حزب آخر من الأحزاب القائمة، فيتعين أن يكون اسم الحزب منفرداً ومتميزاً لا يلتبس مع اسم أى حزب أخر.

ولكن يبقى لنا تحفظ بشأن كلمة أو "يشابه" الواردة في النص ذلك أنه وإن كان لفظ (لا يماثل) مقبولاً إلى حد ما ، فإننا نعترض على لفظ (أو يشابه) المذكور ولنا أن نتساءل ، فماذا يقصد المشرع من هذا اللفظ ؟ وما هو معيار التشابه المذكور ؟ وما هو الحل إذا رغب مجموعة من الأفراد كانوا أعضاء في حزب قائم توافرت بشأنهم كافة الشروط اللازمة لتأسيس حزب آخر، وانسلخوا منه وأبدو رغبتهم في تأسيس حزب جديد مع احتفاظهم باسم الحزب القائم مع إضافة لفظ آخر يرفع اللبس والتماثل مثل الحزب الوطنى الديمقراطى، أو حزب الوفد الوطنى مثلاً فهل يحظر قيام هذا الحزب لمجرد التشابه بين اسمه واسم حزب قائم ؟

إننا نرى أن المنطق القانونى يحتم إلغاء هذا القيد المتمثل في لفظ (أو يشابه) لأن الحكمة من النص متوافرة وهى رفع اللبس ويكفى لتحقيق هذه الحكمة لفظ (لا يماثل) .

المطلب الثانى

قيد أن تمثل برامج الحزب إضافة للحياة السياسية

هذا القيد بدوره مستحدث بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية،

وفى رأينا استعاض المشرع بهذا القيد عن قيد التميز الذى ألغاه المشرع تحت ضغط الانتقادات الشديدة من جانب كبير من الفقه، وبمناسبة تعديل بعض النصوص السياسية.

فقد تضمنت المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية بعد تعديلها بموجب القانون المذكور نصاً جديداً تحت البند ثالثاً جرى على أنه:

«يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى:-

أولاً : .....

ثانياً: أن تكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة».

وأول ما يلاحظ على هذا القيد أن عبارة «تمثل إضافة للحياة السياسية» عبارة مطاطة ومرسلة وعصية على الضبط هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فمن هو المنوط به الحكم على برامج الحزب بأنها تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة من عدمه ؟

إن هذا النص بعباراته غير المنضبطة يمثل قيداً على حرية تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية، بل وعائقاً بقصد احتواء الأحزاب، ومنح لجنة شئون الأحزاب السياسية " وهى لجنة لا تزال شبه حكومية " سلطة منع تأسيس أى حزب جديد بمجرد الإدعاء بأن أهدافه لا تمثل إضافة للحياة السياسية.

ومن ناحية أخرى فإنه من الصعب بل ومن المستحيل الحكم على برامج أى حزب سياسى بأنها تمثل إضافة للحياة السياسية من عدمه قبل نشأة الحزب وممارسته لنشاطه ودخوله حلبة الصراع السياسى من خلال عرض برامجه ومبادئه وأهدافه والحلول التى يراها مناسبة لمشاكل الجماهير وتفاعله مع الأحزاب القائمة ومع المواطنين.

فهذا القيد يمثل رقابة سابقة من جانب السلطة على حرية تأسيس

الأحزاب، وهو أمر غير مقبول نهائياً لأن الرقابة السابقة على الحريات العامة للأفراد ومنها حرية تأسيس الأحزاب السياسية – حتى ولو كانت رقابة قضائية – أمر مرفوض ولا مساومة عليه، فيتعين على المشرع أن يبادر إلى إلغاء هذا القيد ويترك الأحزاب السياسية تنشأ وتكون أهلاً للمشاركة فى حل مشاكل الجماهير.

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن تقرير رقابة إدارية سابقة على تأسيس الأحزاب السياسية أمر مستهجن ومنتقد من كثير من الفقهاء، كما أن من شأن القيد محل البحث أن يحول سلطة لجنة شئون الأحزاب السياسية ورقابتها من رقابة تستهدف جدية وجدوى برامج الحزب أى رقابة على النشوء المبتدأ إلى رقابة على ممارسة النشاط والأداء الحزبى، وهذا أمر غير منطقى وغير مقبول.

الفصل الثـــاني

الحماية القضائية إزاء إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية

على غرار ما سبق أن أوضحناه من مبالغة المشرع المصري وتشدده إزاء شروط تأسيس الأحزاب السياسية، حتى أصبح من العسير ظهور أي حزب معارض للسلطة، وقد رأينا أن القضاء – وبحق – قد خفف من حدة كثير من هذه الشروط وتصدى لها وقضت محاكم مجلس الدولة بإلغاء ووقف تنفيذ القرارات الإدارية المنفذة لها، كما قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض النصوص التي قررت هذه القيود، ولا يزال البعض الآخر سارياً حتى الآن، ولكن المشرع لم يكتف باحتواء الأحزاب السياسية من حيث شروط تأسيسها فقط بل امتدت يد التقييد لتشمل إجراءات التأسيس، ابتداء من طلب التأسيس وحتى الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للحزب السياسي.

وسوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث نتناول في **المبحث الأول** أحكام طلب تأسيس الحزب السياسي وتكييفه القانوني، ونخصص **المبحث الثاني** للحديث عن إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية فى القانون المقارن وموقف القضاء منها، ونلقي في **المبحث الثالث** الضوء حول دور لجنة شئون الأحزاب السياسية فى تأسيس الأحزاب، على أن نوضح موقف القضاء وأهم أحكامه بشأن كل خطوة من خطوات تأسيس الحزب السياسي، لنرى مدى حماية القضاء لها في هذا الشأن.

المبحـــث الأول

التكييف القانوني لطلب تأسيس الحزب
(تأسيس الحزب السياسي بين الإخطار والترخيص)

الأصل في النظم الديمقراطية عدم جواز إخضاع ممارسة الحقوق السياسية لرقابة سابقة من جانب السلطة، باعتبارها من الحقوق التي تأبى على التقييد لارتباطها بحرية التعبير عن الرأي وحرية الاجتماع وتكوين

الجمعيات ومنها حرية تأسيس الأحزاب السياسية، كما أن الأصل في تنظيم هذه الحقوق والحريات وبيان حدودها أن يكون ذلك بقانون.

وإذا كانت حرية تأسيس الأحزاب السياسية لا تتفق طبيعتها وأهميتها مع تقييدها باعتبارها من الحريات المعنوية، فإن أقصى ما يمكن أن تقيد به هو اشتراط مجرد الإخطار عنها فقط مع ضرورة أن يحدد القانون شروط وأحكام الاعتراض على هذا الإخطار.

ونظام الإخطار هو من أخف القيود الوقائية التي يمكن فرضها على ممارسة النشاط الفردي، وأكثرها توفيقاً بين الحرية والسلطة، وهو يعني التزام الأفراد والهيئات بإحاطة جهة الإدارة علماً بانعقاد العزم على ممارسة النشاط محل الإخطار بقصد تمكينها من مراقبته واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع ضرره ومنع ممارسته في الخفاء، وكثيراً ما يكون نظام الإخطار مقترناً بسلطة الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط المخطر عنه عند عدم استيفاء الشروط المقررة سلفاً بشأنه[1].

أما نظام الترخيص أو الإذن السابق فيعني التزام الأفراد بالحصول على موافقة جهة الإدارة قبل مباشرة النشاط، والحقيقة أن الفارق بين الإخطار والترخيص يتوقف على مدى تقرير حق الإدارة في الاعتراض على الإخطار من عدمه، فعندما يكون نظام الإخطار غير مقترن بحق الإدارة في الاعتراض فإن الإخطار هنا يقترب من النظام العقابي، أما إذا كان الإخطار مقروناً بحق الإدارة في

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر أستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – العدد الثالث والرابع سبتمبر – ديسمبر ١٩٧٨ – السنة الثامنة والأربعون – مطبعة جامعة القاهرة ١٩٨٠، ص٤٩٢، وانظر أيضاً د. محمد الطيب عبد اللطيف – نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه بكلية الحقوق – جامعة القاهرة عام ١٩٩٥، ص٤٩٥ وما بعدها.

الاعتراض فإنه يقترب كثيراً من الترخيص أو نظام الإذن السابق[١].

وبمطالعة القوانين المصرية المنظمة للأحزاب السياسية نجد أن المشرع قد أخذ بنظام الإخطار في المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ في شأن تنظيم الأحزاب السياسية، إلا أنه قد عدل عن ذلك وأخذ بنظام أقرب للترخيص أو الإذن السابق منه إلى الإخطار في قانون الأحزاب السياسية الصادر رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته خاصة القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في **المطلب الأول** مسلك المشرع المصري السابق في ظل العمل بالقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ ونخصص **المطلب الثاني** لمنهجه الحالي مع الإشارة إلى التشريعات المقارنة وموقف القضاء منه.

المطلب الأول

الاتجاه السابق للمشرع المصري في ظل القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ "الأخذ بنظام الإخطار"

في ظل دستور ١٩٢٣ كانت الأحزاب في مصر تنشأ دون وجود تشريع ينظمها، وإنما كانت تستمد شرعيتها من الدستور مباشرة باعتبارها جمعية من الجمعيات مؤسسة لأهداف سياسية، وقد أقر القضاء ذلك حيث اعترف بالشخصية الاعتبارية للنادي السعدي، فقد ألغت محكمة مصر الكلية بهيئة استئنافية حكم محكمة الموسكي الجزئية الصادر في ٢٧ يناير ١٩٢٥ مؤكدة أن تأسيس حزب لأهداف سياسية وليس بقصد الربح لا يجعل منه شركة مدنية أو تجارية، بل جمعية من الجمعيات، وأنه وإن كانت القوانين المصرية لم تنظم هذه الجمعيات حتى ذلك التاريخ إلا أن المادة الحادية والعشرين من الدستور القائم وقتذاك – (دستور ١٩٢٣) – أتاحت للمصريين حق تكوين الجمعيات (شاملة الأحزاب السياسية)، وأنه إلى أن يصدر القانون الذي ينظمها ينبغي

---

(١) انظر في تفصيل ذلك أستاذنا د. محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – المرجع السابق ، ص ٤٨٠ وما بعدها .

الاعتراف لها بالشخصية المعنوية التي لا غنى لها عنها للقيام بأعمالها الضرورية ذات الصلة بكيانها[1].

وبعد حركة الجيش في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢، وعلى الرغم من أن هذا القانون قد جاء منظماً للأحزاب السياسية بعد أن كانت تتمتع بحرية مكفولة دستورياً ومؤيدة قضائياً بدون تنظيم تشريعي، إلا أنه يعتبر إلى حد ما مثالياً إذا ما قورن بقانون الأحزاب السياسية القائم.

ورغم أن المرسوم بالقانون المذكور لم يعمر طويلاً لأنه صدر في ٩ سبتمبر ١٩٥٢ وألغي في ١٧ يناير ١٩٥٣ بموجب المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بحل الأحزاب السياسية القائمة حينذاك ومنع تكوين أحزاب سياسية جديدة، إلا أننا رأينا استعراض أحكامه الخاصة بطلب تأسيس الحزب لإجراء مقارنة مفيدة بينه وبين الأحكام القائمة حالياً طبقاً لأحكام قانون الأحزاب السياسية الحالي.

فقد نصت المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب السياسية على أنه «على من يرغب في تكوين حزب أن يخطر بذلك وزير الداخلية بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول على أن يشفع هذا الكتاب بنسخة من نظام الحزب وبيان أعضائه المؤسسين وموارده المالية» .

وأوجبت المادة الرابعة أن يشتمل نظام الحزب بوجه خاص على بيان أغراض الحزب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والوسائل العلمية التي يرسمها لتحقيق هذه الأغراض ، وكذلك على اختصاصات كل من الجمعية العمومية للحزب ورئيسه ومجلس إدارته وطريقة تشكيل الهيئات الأخرى وتعيين الأعضاء ذوي الوظائف فيه ، ونظام الاشتراكات وغيرها من الموارد

---

(١) مشار إليه لدى د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق . ص١١ .

المالية للحزب وقواعد الانتساب إليه والفصل منه أو الانفصال عنه .

وأعطت المادة الخامسة لوزير الداخلية سلطة الاعتراض على تكوين الحزب لمخالفته لأي حكم من أحكام المرسوم بقانون ، وقد جعل المرسوم بقانون المذكور لمحكمة القضاء الإداري الكلمة الأخيرة في هذا الشأن .

ومفاد ما تقدم أن المشرع قد اعتنق نظام الإخطار لإنشاء أي حزب سياسي ، ولم يشترط المشرع عدداً معيناً من المؤسسين لإنشاء الحزب ، وبالتالي يكفي العدد المطلوب لتأسيس أي جمعية ، ويتم ذلك كله تحت رقابة محكمة القضاء الإداري ، وهي القاضي الطبيعي في هذا الشأن .

وقد حدث بالفعل أن اعترض وزير الداخلية – عند مراجعته الإخطارات المقدمة من الأحزاب القائمة حينذاك من أجل إعادة تكوينها مع بقاء عدد من زعمائها القدامى – على بعض أعضاء حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين[١] .

وقد طعن الحزبان في الاعتراض أمام محكمة القضاء الإداري ، كما طعن الحزب الوطني في إقدام فريق منشق عليه على تقديم الإخطار بدلاً منه مدعين لأنفسهم حق التحدث نيابة عن الحزب ، وقد نظرت الطعون – كما ذكر البعض[٢] – أمام الدائرة الخماسية في مجلس الدولة في جو مشحون بالتوتر والخصومة بين الأحزاب السياسية وبين وزير الداخلية ، ثم بين بعض الأعضاء وبعضهم الآخر داخل الحزب الواحد ، كالخلاف داخل حزب الوفد بين من كان يطالب بتنحية الرئيس مصطفى النحاس من زعامة الحزب، وبين من كانوا يتمسكون ببقائه رئيساً للحزب ولو شرفياً ، ولو أدى الأمر إلى حل الحزب وتصفيته ، وذلك بعد أن اعترض وزير الداخلية حتى على هذه الرئاسة الشرفية ، بدعوى أنه ليس في المرسوم بقانون ما يجيزها .

---

(١) كان على رأس أعضاء حزب الوفد الرئيس / مصطفى النحاس باشا والمرحوم / عبد الفتاح الطويل باشا ، وكان من حزب الأحرار الدستوريين المرحوم / إبراهيم دسوقي أباظة باشا – انظر في ذلك د. وحيد رأفت – المرجع السابق ، ص١٧-١٨ .

(٢) د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق ، ص١٨-١٩ .

ومع تصاعد الخلاف بين مجلس قيادة الثورة وبين الأحزاب السياسية ، فقد صدر بيان مجلس قيادة الثورة في ١٩٥٣/١/١٧ بحل الأحزاب السياسية القائمة جميعا ومصادرة أموالها لصالح الشعب ، وأعقب ذلك صدور المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بتأكيد هذا الحل ومنع تكوين أحزاب سياسية جديدة وإلغاء المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢، مع تحذير أعضاء الأحزاب المنحلة والمنتمين إليها من القيام بأي نشاط حزبي على أية صورة من الصور، وحظر تقديم أي عون لهم لتسهيل قيامهم بمثل هذا النشاط المحظور، ومعاقبة كل من يخالف أحكام هذا المرسوم بقانون بالحبس وغرامة لا تجاوز ألفي جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، وبذلك توقف النشاط الحزبي في البلاد اعتباراً من ١٨ يناير سنة ١٩٥٣ .

وفي ظل هذه الظروف السابقة لم يُقدَرْ لمحكمة القضاء الإداري أن تفصل في مدى سلامة طعون بعض الأحزاب ، وقضت بانتهاء الخصومة في هذه الطعون نتيجة لوفاة بعض المعترض عليهم من ناحية ولصدور قانون حل الأحزاب السياسية من ناحية أخرى[١] .

ومؤدى ما تقدم أن المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب السياسية كان يأخذ بنظام الإخطار عن تأسيس الحزب مع تقرير حق الاعتراض لوزير الداخلية ، وقيد هذا الاعتراض بأن يكون لمخالفة أحد الشروط المنصوص عليها في القانون المذكور ، وذلك تحت رقابة محكمة القضاء الإداري .

ولكن هل كفل القانون الحالي للأحزاب السياسية نفس هذه الحماية ؟ سنجيب على هذا السؤال في المطلب التالي .

---

(١) مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الأول – طبعة ١٩٨٨ ، ص٤٢٣ ، وانظر أيضاً د. أحمد زكريا الشلق – حزب الأحرار الدستوريين (١٩٢٢-١٩٥٣) – دار المعارف – الطبعة الأولى ١٩٨٢ . ص٤٧٢ وما بعدها .

المطـلب الثـانـي

موقف المشرع المصرى فى ظل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته

كما سبق أن أوضحنا فإن الحياة الحزبية في مصر قد جُمِّدَتْ خلال الفترة من عام ١٩٥٣ حتى عام ١٩٧٦ ، حيث أعلن الرئيس السابق محمد أنور السادات في افتتاحه للدورة الأولى لمجلس الشعب في ١١ نوفمبر ١٩٧٦ موافقته على تحول المنابر إلى أحزاب سياسية ، وأعقب ذلك صدور القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بتنظيم الأحزاب السياسية والذي لا يزال قائماً حتى الآن بعد أن أصابته يد التعديل أكثر من مرة[١] .

وقد نصت المادة (٧) من قانون الأحزاب السياسية قبل تعديلها على أن «يجب تقديم إخطار كتابي إلى أمين اللجنة المركزية المنصوص عليها في المادة (٢٠) عن تأسيس الحزب موقعاً عليه من خمسين عضواً من أعضائه المؤسسين ومصدقاً رسمياً على توقيعاتهم على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة به ، وبصفة خاصة النظام الداخلي وأسماء أعضائه المؤسسين ، وبيان أموال الحزب ومصادرها والمصرف المودعة به ، واسم من ينوب عن الحزب في إجراءات تأسيسه ، ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب على اللجنة المنصوص عليها في المادة التالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار».

وفي عام ١٩٨٠ إثر التعديل الدستوري بالنص على التعددية الحزبية، فقد تم تعديل المادة المذكورة بإحلال رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية محل أمين اللجنة المركزية بالاتحاد الاشتراكي ، التي تم إلغاؤها بإلغاء المادة (٢٠) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية وذلك بموجب

---

(١) عدل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ثم بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ ، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ والقرار بقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨١، و القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٩٢ والقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ ثم القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ الصادر فى ٢٠٠٥/٧/٧.

القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠[١].

وأول ما يلاحظ على نص المادة سالفة الذكر بحالتها الحالية بعد التعديل أنها اشترطت أن يكون طلب التأسيس كتابياً وأن يقدم إلى لجنة شئون الأحزاب السياسية، ومن شأن تقديم الطلب كتابة تسهيل عملية إثبات واقعة تقديمه، وبالتالي يتعين على اللجنة المشار إليها أن ترد عليه سلبا أو إيجابا خلال الميعاد الذي حدده القانون، وفي حالة عدم الرد يعتبر موقفها السلبي قراراً سلبيا برفض الطلب يفتح باب الطعن عليه أمام المحكمة المختصة.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا "دائرة الأحزاب السياسية" في هذا الشأن بأنه «لما كان القانون قد أوجب على اللجنة أن تصدر قرارها بالموافقة أو بالاعتراض على الإخطار بتأسيس الحزب خلال الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب عليها، وأقام قرينة قانونية تعتبر انقضاء هذه المدة دون قرار من اللجنة بالبت في تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس، فإن مؤدى ذلك ولازمه أن اللجنة ملزمة قانوناً بالاجتماع والانعقاد بتشكيل صحيح، وملزمة بأن تفحص وتدرس إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية، وملزمة بأن تصدر قراراتها بالبت في تأسيس الأحزاب خلال الأجل الذي حدده القانون، وسواء انعقد اجتماع لجنة شئون الأحزاب انعقاداً صحيحاً وفق تشكيل يتوافر فيه النصاب القانوني اللازم لصحة اجتماعها، ويضم الأعضاء الواجب حضورهم لصحة هذا الاجتماع سواء تم ذلك أو لم يتم فإن انقضاء مدة الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة،

---

(١) نصت المادة (٧) بعد تعديلها على أنه «يجب تقديم إخطار كتابي إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية المنصوص عليها في المادة التالية عن تأسيس الحزب موقعاً عليه من خمسين عضواً من أعضائه المؤسسين ومصدقاً رسمياً على توقيعاتهم على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الداخلي وأسماء أعضائه المؤسسين، وبيان أموال الحزب ومصادرها والمصرف المودعة به ، واسم من ينوب عن الحزب في إجراءات تأسيسه ، ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب على اللجنة المشار إليها في الفقرة السابقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار».

أو سواء كان اجتماع اللجنة صحيحاً أو كان غير صحيح ، وسواء اكتمل أو لم يكتمل نصاب الاجتماع ، فإن انقضاء الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار على اللجنة دون صدور قرار عنها بالبت في تأسيس الحزب يعتبر في حكم القانون بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس».

وأضافت المحكمة بأنه «والقول بغير هذا النظر الذي تنظر له المحكمة والأخذ بوجهة نظر الدفع يؤدي إلى نتيجة خطيرة ، ويعطل حكم الدستور وأحكام قانون نظام الأحزاب السياسية ، إذ يترتب على عدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لصحة اجتماعات اللجنة عدم الاعتداد بنتائج عرض الإخطارات عن تأسيس الأحزاب السياسية على اللجنة لعدم شرعية تشكيلها، ويبقى أمر الإخطارات عن تأسيس الأحزاب معلقاً إلى غير نهاية معروفة ، ويبطل عمل القرينة المنصوص عليها في الفقرة (٨) من المادة الثامنة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية، التي تعتبر أن انقضاء مدة الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس ولو كانت اجتماعاتها غير مكتملة النصاب ولا تتوافر لها شرعية التشكيل ، كما تتعطل أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته وتعطل حكم المادة الخامسة من الدستور التي تقيم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك من جراء عدم إتاحة الفرصة لتأسيس الأحزاب الجديدة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني في اجتماعات لجنة شئون الأحزاب السياسية المكلفة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب وإصدار قراراتها بالبت في تأسيس الأحزاب خلال الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطارات بتأسيس الأحزاب عليها»[1] .

وبالنسبة لتفسير عبارة "طالبي التأسيس" فقد قررت المحكمة أنه يقصد بها طالبو التأسيس الذين وردت أسماؤهم بإخطار تأسيس الحزب ، وقد

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية في الطعن رقم ١٢٠٢ لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة من أول يونيه ١٩٨٣ إلى آخر يونيه ٢٠٠١ ، ص١٢١-١٢٢.

أكدت ذلك بقولها «ومن حيث أن مفاد ما تقدم أن الإخطار بتأسيس الحزب وإن وقع عليه من خمسين عضواً من أعضائه المؤسسين ، إلا أن ذلك لا يعني انحصار صفة المؤسسين على هؤلاء الأعضاء ، وهذا يؤخذ من دلالة أداة التبعيض (من) الواردة في النص ، بما يعني أن هؤلاء المؤسسين قد يزيدون على الخمسين عضواً ، كما يؤخذ هذا المفهوم من سياق النص بغير ذلك ، والذي يتضمن بأن يرفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب وبصفة خاصة نظامه الداخلي وأسماء أعضائه المؤسسين ... إلخ ، ويؤخذ من الأحكام الواردة في النصوص السابقة بأن فحص الإخطارات الخاصة بإنشاء الأحزاب السياسية من جانب لجنة شئون الأحزاب السياسية على النحو السابق بيانه ، مرحلة مختلفة تماماً عن مرحلة الطعن القضائي أمام الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بالتشكيل الذي تضمنه قانون الأحزاب السياسية المشار إليه ، على القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس بعض الأحزاب ، فإذا ما تضمن القانون بأن يكون لطالبي التأسيس أن يطعنوا بالإلغاء في القرارات المشار إليها ، فإنه يتعين أن يتم تفسير عبارة "طالبي التأسيس" بأنها تعني أياً من الطالبين الذين وردت أسماؤهم مرفقة بإخطار تأسيس الحزب سواء كانوا مجتمعين أو منفردين ، ولا يجوز القول بأن الحق في الطعن يكون قاصراً على الخمسين عضواً الموافقين على الإخطار المصدق رسمياً على توقيعاتهم، أو بأن يكون الطعن من هؤلاء الأعضاء المؤسسين مجتمعين ، وبأن يستمر هؤلاء الأعضاء في الخصومة حتى يتم الفصل في الطعن ، ذلك أن هذا التفسير يتعارض مع القواعد المستقرة في تفسير النصوص والأحكام القانونية، والتي تقضي بأن النص المطلق يؤخذ على إطلاقه ، والنص العام يؤخذ لعموميته ، ومن ثم فإن التفسير المتقدم يحمل النص بما لا يحتمل»[1].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب - في الطعن رقم ٤٢٤٢ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – مرجع سابق . ص٩١٦-٩١٧ .

ومن الجدير بالذكر أنه يتعين أن يكون طلب التأسيس مستوفياً للشكل القانوني سواء من حيث عدد المؤسسين أو نسبة العمال والفلاحين حال تقديم الإخطار عن التأسيس، واستمرار ذلك أثناء صدور قرار اللجنة[١] .

وقد أوجبت الفقرة (٨) من المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية الإعلان عن أسماء الأعضاء المؤسسين في أماكن ظاهرة بمجلس الشعب والشورى لمدة شهر من تاريخ إبلاغها لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية، فإن هذا الإجراء – كما قررت المحكمة الإدارية العليا – لم يشرع لصالح الحزب أو لطالبي التأسيس وإنما شرع لمصلحة الغير ، لتقديم ما عساه أن يكون من أوجه الاعتراض على تأسيسه أو على أشخاص المؤسسين[٢] .

ومؤدى ما تقدم كله من اشتراط المشرع لتأسيس أي حزب سياسي تقديم طلب كتابي موقع عليه من خمسين عضواً على الأقل إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية، وأن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين[٣]، وإرفاق المستندات التي نص عليها القانون ومنها النظام الداخلي للحزب وبيان أعضائه ومؤسسيه وقياداته وأمواله ومصادرها والمصرف المودعة به ، ووكيل المؤسسين ... إلخ، فضلاً عن رهن اكتساب الحزب للشخصية الاعتبارية بموافقة اللجنة أو حكم المحكمة، مع اعتبار أن عدم رد اللجنة خلال أربعة أشهر من تاريخ الإخطار بمثابة رفض للطلب وليس قبولاً له، فإن مفاد ذلك كله أن المشرع قد أخذ بنظام الإذن السابق أي الترخيص وعدل بذلك عن اتجاهه السابق بالاكتفاء بالإخطار المقترن بحق وزير الداخلية في الاعتراض خاصة وأن المادة (٩) من قانون الأحزاب السياسية قد نصت

---

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب – في الطعن رقم ١٣١٣ لسنة ٣١ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ – المرجع السابق ، ص١٧٩ ، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ١١٧٥ لسنة ٣٥ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ – المرجع السابق ، ص٣٢٧.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية في الطعن رقم ٣٣٧١ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٨/٦/٦ – المرجع السابق ، ص١٠٢٥-١٠٢٦ .

(٣) انظر في الانتقادات الموجهة لقيد نسبة العمال والفلاحين د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ، ص١٤٦ وما بعدها .

في فقرتها الثانية على أنه «وفيما عدا الإجراءات الإدارية التي تنتهي بتقديم الإخطار المنصوص عليه في المادة (٧) من هذا القانون لا يجوز ممارسة أي نشاط حزبي أو إجراء أي تصرف باسم الحزب قبل اكتسابه الشخصية الاعتبارية طبقا لأحكام الفقرة السابقة».

إن ما اشترطه المشرع بالمواد ٤، ٩، ١٢، ٢٦ من قانون الأحزاب السياسية[١] من إجراءات معقدة بقصد التعجيز، وتقريره عقوبة قاسية لمخالفة هذه الإجراءات، من شأن ذلك كله التضييق على الأفراد الذين يرغبون في تكوين أحزاب سياسية، ومنع نشاط الحزب قبل الموافقة عليه رغم أن هذه الموافقة قد تستغرق سنوات، كما أن هذين النصين – كما رأى البعض[٢] وبحق – يقيدان حرية أصحاب الرأي في الاجتماع والتجمع من وقت لآخر لدراسة تكوين أحزاب تعبر عن اتجاهاتهم، وهذا يخالف نص المادة (٥٤) من الدستور التي تخول المواطنين حق الاجتماع، وتجريم النشاط الحزبي على النحو المذكور يرهب القوى الراغبة في ممارسة النشاط الحزبي مما قد يجهض أي نشاط حزبي ترغب هذه القوى في ممارسته.

ولا مراء في إن ما استوجبه المشرع في القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته من إجراءات وشروط لتكوين الأحزاب السياسية، يتعارض مع حرية تكوين الأحزاب السياسية دون إذن سابق أو ترخيص ويجهض ما اعتنقه

---

(١) تنص المادة (٢٦) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بنظام الأحزاب السياسية على أنه «يعاقب بالحبس والغرامة التي لا تجاوز خمسمائة جنيها أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام الفقرة الثانية من المادة ٢١ من هذا القانون.

- ويعاقب بالحبس الذي لا تقل مدته عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات كل من خالف أحكام الفقرة الثانية من المادة (٩)، أو الفقرة الأولى أو الثانية من المادة (١٢) من هذا القانون.

- ويعاقب بالسجن كل من خالف أحكام المادة (٤) من هذا القانون».

(٢) د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الأول – ١٩٩٨، ص٢٧٨.

المشرع الدستوري من تعددية حزبية.

وبمطالعة القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية يتبين أن يد التعديل قد طالت المادة (٧) منه فأصبح نصها يجرى على أنه «يجب تقديم إخطار كتابى إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية المنصوص عليها فى المادة (٨) من هذا القانون عند تأسيس الحزب موقعاً عليه من ألف عضو على الأقل من أعضائه المؤسسين مصدقاً رسمياً على توقيعاتهم، على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل وبما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة، وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الأساسى ولائحته الداخلية وأسماء أعضائه المؤسسين، وبيان الأموال التى تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها، واسم من ينوب عن الأعضاء فى إجراءات تأسيس الحزب، ويعرض الإحطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار إليها فى الفقرة السابقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار».

ومؤدى هذا النص أن المشرع المصرى قد قيد تأسيس أى حزب سياسى من حيث عدد المؤسسين فجعله ألف عضو على الأقل، ومن حيث النطاق الجغرافى للأعضاء باشتراط أن يكون المؤسسون من عشر محافظات وبما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة، وهو أمر جد عسير لأنه يمثل قيداً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية، وكان المفروض أن يسير المشرع بالنسبة لتأسيس الأحزاب السياسية نحو تقليص الشروط وليس مضاعفتها ووضع كثير من العراقيل أمام الأحزاب الراغبة فى التأسيس والدخول فى حلبة العراك السياسى ومن ناحية أخرى فإن إشتراط أن يكون الألف مؤسس للحزب السياسى من عشر محافظات على الأقل بما لا يقل عن خمسين عضواً على الأقل من كل محافظة، فيه تقييد شديد لحرية تأسيس الأحزاب السياسية، كما أنه يعد تكرارا لشرط عدم قيام الحزب على أساس جغرافى المنصوص عليه فى البند (رابعا) من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية. مما يستلزم إلغاءه.

المبحث الثـــانى

إجراءات تأسيس الأحزاب السياسة
فى القانون المقارن وموقف القضاء منها

المبدأ العام المستقر عليه فى الدول الديمقراطية هو حرية تأسيس الأحزاب السياسية دون اشتراط استصدار ترخيص أو إذن مسبق من جهة الإدارة لقيام أى حزب سياسي وتمتعه بالشخصية المعنوية، بل أن هذا الوضع هو الذى كان معمولاً به فى مصر قبل صدور المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب السياسية، والمتتبع لأحكام القانون المقارن يكتشف هذا المبدأ دون عناء.

ففى بريطانيا على سبيل المثال ليس هناك أية قيود أو إجراءات لنشأة الأحزاب السياسية ومباشرة نشاطها، ولا تحتاج إلى أذن مسبق أو ترخيص من جهة الإدارة لقيامها وممارسة شئونها (١).

وهذا المبدأ معمول به فى إيطاليا حيث نصت المادة (٤٩) من القانون الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ على أن :

«كل المواطنين لهم الحق فى التجمع - فى حرية - فى أحزاب ليسهموا طبقاً للطريقة الديمقراطية فى تحديد السياسية القومية»(٢).

---

(١) ألبير مابليو بيرل: الأحزاب السياسية فى بريطانيا العظمى، " ترجمة : محمد برجاوى " مكتبة الفكر الجامعى – منشور عويدات ، بيروت . ١٩٧٠ ص ٥ وما بعدها .

La Documentation Française; Droit constitutionnel et institutions politiqus: les institutions de la Grande- Bretagne N.1,03 novembre 1989.p.p.33 et s.s

وانظر كذلك :-

F. Borelle: Les parties politiques dans l'Europe des neufs. Edition du deuil, paris 1979.

(٢) La documentation francaise, documents d'etuds, Droit constitution renal et institutions palitiques : Les Institutions de l'italie, N.1017,note 11.

ونفس المبدأ هو المقرر أيضاً فى ألمانيا فلم يتطلب القانون أى إجراء لقيام الحزب السياسي، فالمادة ٢١ من القانون الأساسى "الدستور" تقرر بوضوح أن إنشاء الأحزاب "حر من كل قيد" ، كما أن قانون سنة ١٩٦٧ لا يلزم الحزب بأكثر من أن يكون «له لائحة مكتوبة وبرنامج مكتوب ، وأن يقوم بإرسالها مصحوبة بأسماء الأعضاء المؤسسين إلى رئيس اللجنة الفيدرالية المشرف على تنظيم الانتخابات» وذلك اكتفاء من المشرع الألماني بالرقابة اللاحقة على دستورية الأحزاب ، والتى تختص بها المحكمة الدستورية الاتحادية.[1] وبالتالى فلم يعرف المشرع الألماني الرقابة السابقة على قيام الأحزاب السياسية.

ولم يختلف الأمر كثيراً فى فرنسا ، فقد نصت المادة الثانية من قانون سنة ١٩٠١ الخاص بالجمعيات ومنها الأحزاب السياسية – على أنه:-

«جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو أى إخطار مسبق ، ولكنها لا تتمتع بالأهلية القانونية إلا إذا اتبعت الإجراءات المنصوص عليها بموجب المادة الخامسة من هذا القانون»، ومفاد هذا النص أن تأسيس الحزب السياسى فى فرنسا لا يخضع لأى قيد أو إذن مسبق ، ولا يلتزم الحزب حتى بالإعلان عن قيامه ، بل يجوز له بمجرد نشأته أن يباشر نشاطه دون قيد أو شرط ، إلا أنه إذا رغب الحزب فى أن يتمتع بالشخصية الاعتبارية فعليه مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون المذكور والتى تنص على أنه:-

«كل جمعية ترغب فى الحصول على الأهلية القانونية المقررة بموجب المادة السادسة من هذا القانون، يجب الإعلان عنها بواسطة مؤسسيها، ويتم هذا الإعلان لدى مديرية أمن المقاطعة (أو موقع مديريات الأمن فى المدن والأحياء) التى يقع بها المركز الرئيسى للجمعية، ويتضمن هذا الإعلان أسم

---

(١) لمزيد من التفاصيل انظر د.نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص ١٣١، ٤٦، انظر أيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين – مرجع سابق ص ٢٨١

الجمعية والهدف منها ومقرها (والمقار التابعة لها)، وأسماء ووظائف وعناوين من يشغلون فيها منصباً قيادياً أو يتولون إدارتها»[١].

وبالتالى فإن هذا الإعلان عن الحزب السياسى ليس شرطا لتأسيس الحزب لكنه شرط للتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهو شرط إرادي متروك تقديره للحزب، وفى حالة إبداء الحزب لرغبته فى التمتع بالأهلية القانونية فليس عليه سوى أن يخطر بذلك الجهة المختصة ويحصل على شخصيته الاعتبارية بمجرد هذا الإخطار دون انتظار للحصول على إذن أو ترخيص وموافقة على ذلك من الجهة الإدارية بل أن جهة الإدارة ملزمة بتسليم الحزب بمجرد الأخطار وإيداع أوراقه المطلوبة إيصالاً دالاً على هذا الإيداع وليس للإدارة حق الاعتراض على ذلك، ويتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية بمجرد الحصول على هذا الإيصال وبنص القانون.

ومن الجدير بالذكر أنه فى أعقاب أحداث عام ١٩٦٨ فى فرنسا[٢]، ونظراً لما لاحظته الحكومة، أن أغلب الطعون التى قدمتها إلى القضاء مطالبة بحل جمعيات يسارية شاركت فى أحداث ١٩٦٨، قوبلت من جانب القضاء بالرفض، وعلى الأخص فى أعقاب الحكم الصادر فى قضية سياسية مشهورة عرفت باسم " قضية أصدقاء الدفاع عن مصالح الشعب [٣] Les amis de la cause du people والتى لم تكن سوى إعادة لتكوين جمعية أخرى ، كانت قد حُلت بموجب قانون ١٠ يناير ١٩٣٦ الذى يبيح حل الجمعيات التى تلجأ إلى استخدام العنف أو تكوين ميلشيات خاصة.

فقد قامت الجمعية بالإعلان عن نفسها، بأتباع الإجراءات المنصوص عليها فى المادة الخامسة من القانون ١٩٠١، ولكن مدير الأمن رفض تسليم

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص١٣٢ .

(٢) N.A.Kamel : Les retombees de mai 1968 sur le regime Jurudique des libertes publiques en France, These, Rennes , 1974 ,.p.265 et s.s.

(٣) J.Robert; propos sur le sauvetage d'une liberte, 1971. P 1172 et s.s.

الجمعية إيصال إيداع أوراق التأسيس المنصوص عليها فى المادة الخامسة بدعوى أن هذه الجمعية لا تعدو أن تكون تكويناً لجمعية سبق حلها، لذلك لجأ مؤسسو الجمعية للقضاء الإدارى ، مطالبين بإلغاء قرار مدير الأمن .

وقد قضى فى الموضوع بأن «مدير الأمن برفضه منح الجمعية إيصال إيداع أوراق التأسيس ، يكون قد خالف القانون»[١]

نتيجة لذلك اتجهت الحكومة إلى تعديل المادة السابعة من قانون الجمعيات ، والتى تحدد إجراءات الإعلان عن ميلاد الجمعيات أو الأحزاب، وجاء التعديل المقترح فى فقرات أربعة، على النحو التالى:-

١ - «فى حالة الإخطار عن جمعية يبدو من الغرض الذى تسعى إليه أنها مخالفة للقانون أو الآداب، أو أنها تسعى للمساس بوحدة التراب الوطني أو النظام الجمهوري فإن لمدير الأمن أو نائبه، قبل إعطاء إيصال الإيداع، أن يحيل الإخطار والأوراق المرفقة به إلى النيابة العامة المختصة.

٢ - يترتب على هذه الإحالة، أنه خلال مدة شهرين من تاريخ الإخطار بإيداع أوراق التأسيس، أن تفصل المحكمة التى أحيل إليها الأمر بواسطة النائب العام وفقاً لأحكام هذه المادة إما بإغلاق مقار الجمعية ومنع أى اجتماع لأعضائها وبالتالى عدم إعطاء الجمعية إيصالاً بالإيداع، وفى الحالة العكسية يجب منح الإيصال للجمعية.

ومن ناحية أخرى فإنه فى حالة الحكم برفض طلب الإدارة فإن استئناف هذا الحكم، لا يترتب عليه أى امتداد للمدة المذكورة المحددة بالقانون ولكن يتعين إعطاء الجمعية الإيصال والسير فى إجراءات التأسيس.

٣ - ولا تكون الجمعية "مشهرة" إلا بعد حصولها على الإيصال المذكور.

---

(١) C.E. : 21 Octobre 1970, Dme De Beauvoir et autres, Rec., p.600. et A.J.D.A : Novembre 1970, p.617.

٤- ولا يعطى هذا الإيصال لأى جمعية سبق إن تقرر بطلانها أو حلها.

وقد أثار هذا التعديل، حفيظة الفقه الفرنسي، الذى أبدى عدة اعتراضات عليه أهمها:-[١]

أولا : أن القضاء مستقر فى فرنسا وجرى على أن إثبات مخالفة أهداف الجمعية أو الحزب للقانون أو للآداب أو للمؤسسات الجمهورية، يجب أن يتقرر فى ضوء نشاط الحزب، وليس بالنظر إلى " نية " مؤسسيه.

ثانيا : أن مثل هذا التعديل، يجعل " اليد العليا " لمدير الأمن فهو الذى سيقرر مدى شرعية "الأهداف" التى يسعى الحزب إلى تحقيقها فإذا قدر هو أن هذه الأهداف "مشروعة" قام بتسليم إيصال الإيداع، إما إذا تبين له أنها بحسب تقديره هو أنها غير مشروعة، امتنع عن تسليم الإيصال للمؤسسين.

وقد رأى الفقه الفرنسي ، أن هذا الحكم يحمل خطراً كبيراً على حرية تكوين الأحزاب ، ذلك أن العمل جرى فى فرنسا ، على أن قيام الحزب لا يتوقف على إعطاء الإيصال ، وإنما على إرادة مؤسسي الحزب ، فهذه هى فلسفة وروح قانون ١٩٠١ .

بل إن القاضي الإدارى، رغبة منه فى بسط حمايته ، حتى على تلك الجمعيات (التى لا تتمتع بالأهلية القانونية المقررة بموجب المادتين الخامسة والسادسة) هذه الجمعيات يظل من حقها الطعن فى القرارات الإدارية غير المشروعة التى تمس المصالح التى تمثلها الجمعية[٢].

---

(١) J.Robert , op cit , note 121 , p. 1180 et s.s.
- J.Rivero , decisions du conseil constitutionnel A.J.D.A., 20Octobre 1971 , p.539.

(٢) - DUPEYROUX : La loi de 1901, le monde 16 Juillet 1971 .
C.E.; 31 Octobre 1969, syndicat de défense des canaux de la durance .A.J.D.A., 1970, P.252 .
وهو تأكيد لنفس المبدأ الذى كانت قد قررته محكمة النقض الفرنسية والذى أقر بحق هذه الجمعيات فى التقاضى حتى ولو لم تكن معلنة.انظر فى تفاصيل ذلك.
Kheitmi , op cit , note . 34, p.44

ثالثاً : أنه بموجب هذا التعديل سيصبح بمقدور مدير الأمن ، أن يحرم من يرى من الجمعيات من التمتع بالشخصية المعنوية التى كانت حقاً مكتسبا للجمعية متى اتخذت إجراءات الإعلان عن وجودها وفقاً لنص المادة الخامسة من القانون ١٩٠١ ولم يكن مدير الأمن يملك أى سلطة تجاهها ، وكان ملتزما ما دامت الجمعية قامت بإيداع أوراق تأسيسها – بتسليمها إيصال الإيداع.

رابعاً : أن نص الفقرة الرابعة بالذات، يتنافى ومبدأ حرية إقامة الجمعيات والأحزاب، لأن مدير الأمن بإمكانه أن يدعى أن الجمعية التى اتخذت إجراءات الشهر " كان قد سبق أن قضى ببطلانها أو حلها " وأنها عادت تحت "اسم آخر" وبذلك تصبح حرية إقامة الجمعيات من اطلاقات الإدارة التى تحل بهذا الشكل محل القاضي وهو الجهة المنوط بها حماية الحقوق والحريات العامة من اعتداء الإدارة.

خامساً : أن هذا القانون، يدخل على حرية إقامة الجمعيات فكرة جديدة لا تتفق والمفاهيم الديمقراطية فى فرنسا، ألا وهى " الحصول على ترخيص " قبل إنشاء الجمعية أو على " أذن مسبق " من جهة الإدارة.

سادساً : أن القانون الفرنسي به من الوسائل ما يمكن جهة الإدارة من مواجهة الجمعيات التى تمثل – بالنظر لأنشطتها أو وسائلها – خطرا على النظام العام فقد رصد القانون جزاء وعقوبة على الجمعيات التى تلجأ إلى استخدام العنف أو تكوين الميلشيات الخاصة.

وعلى الرغم من هذه الاعتراضات، الموجهة إلى تعديل المادة السابعة من القانون ١٩٠١ ، فقد تم إقراره من مجلس الشعب الفرنسى ، ولكنه رفض فى مجلس الشورى، وبعد عرضه مرة ثانية على مجلس الشعب، وإقراره ، رفض مرة ثانية من جانب مجلس الشورى، واقتضى الأمر وفقاً لحكم المادة ٦١ من الدستور الفرنسي ، عرض التعديل على «المجلس الدستوري».(١)

وقد تصدى المجلس الدستوري لمسألة البحث فى مدى دستورية

---

(١) N.A. Kamel , op cit , note 120 , p. 274 et s.s.

التعديل، وقرر عدم دستوريته استنادا إلى أنه: «نظراً لأن حرية تكوين الجمعيات تعد من الحريات الأساسية المعترف بها من قوانين الجمهورية والتى أكدتها ديباجة الدستور» وأن هذا المبدأ "حرية تكوين الجمعيات" هو الأساس الذى يقوم عليه قانون ١٩٠١، والذى ينبنى عليه أن الجمعيات تتكون بكل حرية، وأنها تشهر بمجرد الإعلان عن نفسها وفقاً لنص القانون، وأنه باستثناء الإجراءات التى تتخذ فى مواجهة بعض أنواع من الجمعيات (قانون ١٠ يناير ١٩٣٦)، فإن الجمعيات مهما بدا أن إحداها مشوبة بالبطلان أو أن أهدافها غير مشروعة، فإنها لا يمكن أن تخضع لرقابة مسبقة لا من جانب الإدارة ولا من جانب القضاء.

ونظراً لأن التعديل المقترح، يرمى إلى استحداث إجراء بموجبه يكون اكتساب الأهلية القانونية للجمعية المعلنة متوقف على رقابة مسبقة من جانب الجهة الإدارية، للتأكد من مطابقة أهداف الجمعية للقانون، فإن هذه التعديلات تكون غير "دستورية"[١].

وقد ترتب على ذلك أن امتنعت الحكومة عن نشر القانون أو تطبيقه، نزولاً على حكم المادة ٦٢ من الدستور الفرنسى، التى تقرر أن «أى قانون أعلن عدم دستوريته لا يمكن نشره ولا وضعه موضع التنفيذ»، ولكن نصاً آخر تمت الموافقة عليه وتم نشره جاء معدلاً لحكم المادتين ٥، ٧ من القانون ١٩٠١ وقرر فى مادته الأولى أنه :

«لا ينم شهر الجمعية إلا بالنشر عنها فى الجريدة الرسمية بناء على تقديمها لإيصال الإيداع الذى يجب أن يسلم فى مدة أقصاها خمسة أيام».[٢]

---

(١) La documentation Francaise : le controle de la constitutionnalite des lois en France et a l' etranger Documents d'etudes. N.1. 16. Septembre 1978 . p. 10 Decision du conseil constitutionnel du 16 Juillet 1971.

(٢) القانون رقم ٧١ – ٦٠٤ الصادر فى ١٩٧١/٧/٢٠ ، الجريدة الرسمية ، ٢١ يوليو ١٩٧١ مشار إليه لدى د. نبيلة عبدالحليم كامل - مرجع سابق ص١٢٩ .

ومؤدى هذا النص هو أن شهر الجمعية أو الحزب واكتساب الشخصية القانونية متوقف على الإخطار واستلام إيصال بذلك.

يتضح لنا مما سبق أن تكوين الأحزاب فى أغلب دول العالم يتم بكل حرية ودون حاجة إلى إجراءات مسبقة وأن إشهار الحزب فى القانون الفرنسى، ليس إلا من أجل أن يتمتع بالشخصية المعنوية، دون أن يكون للإدارة أى سلطة فى هذا الشأن، فهى لا تعدو أن تكون مكلفة إداريا بقيد الأحزاب التى ترغب فى الإعلان عن وجودها، وهو إجراء كاشف لتأسيس الحزب وليس منشئا له، ولكنه إجراء لازم لتمتع الحزب السياسى بالشخصية الاعتبارية .

والتطور الحاصل فى فرنسا، خاصة ما قضى به المجلس الدستورى من عدم دستورية التعديلات التى كانت ترمى إلى تقرير نوع من الرقابة القضائية المسبقة على تأسيس الجمعيات ومنها الأحزاب السياسية يجب أن تؤخذ فى الاعتبار من جانب المشرع المصرى، ويلزم تعديل قانون الأحزاب فى مصر لإلغاء الشروط والقيود المعرقلة لتأسيس الأحزاب السياسية.

المبحث الثالث

دور لجنة شئون الأحزاب السياسية فى تأسيس الأحزاب السياسية والرقابة القضائية عليها

لم يكتف المشرع باحتواء الأحزاب السياسية سواء من حيث الشروط الموضوعية المتشددة التى تطلبها لإنشائها بل ولاستمرارها، أو من حيث الإجراءات المستعصية الواجب اتباعها لقيامها على النحو الذى سلف بيانه.

إلا أنه قد استحدث إلى جانب ما تقدم وأنشأ لجنة أطلق عليها لجنة شئون الأحزاب السياسية استوجب موافقتها مسبقاً قبل الاعتراف بقيام أى حزب سياسي ومباشرة نشاطه وتمتعه بالشخصية الاعتبارية، فنصت المادة السابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية

على أنه «يجب تقديم إخطار كتابي إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية المنصوص عليها فى المادة التالية عن تأسيس الحزب....الخ».

كما بينت المادة الثامنة منه تشكيل اللجنة المذكورة وحددت اختصاصاتها وأحكام اجتماعاتها ونظام التصويت فيها، وإصدار قراراتها والطعن فيها والجهة المختصة بالطعن.

وسوف نتناول هذه الأحكام والإجراءات فى ثلاثة مطالب نخصص الأول منها لتشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية وأحكام الحضور والتصويت فيها، ونتناول فى المطلب الثانى اختصاصات اللجنة وصلاحيتها، ونستعرض فى المطلب الثالث الطبيعة القانونية لقرارات اللجنة والطعن فيها.

المطلب الأول

تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية ونظام التصويت فيها

عهد قانون الأحزاب السياسية إلى لجنة شئون الأحزاب السياسية بالنظر فى طلبات تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك بالرغم من الاعتراضات الكثيرة التى وجهت إلى هذا الاقتراح عند مناقشة مشروع قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ أمام مجلس الشعب[١].

ولم نرصد – سواء فى مصر أو أى دولة أخرى على حد علمنا – نصا قانونيا أجريت عليه تعديلات كثيرة خلال خمس سنوات فقط (١٩٧٧ – ١٩٨١) كما حدث بالنسبة للمادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية[٢]، هذا

---

(١) انظر فى تفاصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص ١٢٢ وما بعدها.

(٢) نصت المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قبل تعديلها على أنه « تشكل لجنة شئون الأحزاب السياسية على النحو التالى :-

١- رئيس مجلس الشورى.

٢- وزير العدل. (=)

فضلاً عن التعديل الذى أجرى على النص المذكور بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ وسوف نورد هذه التعديلات كل فى محله.

وقد بينت المادة المذكورة تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية وأحكام الحضور ونظام التصويت فيها.

وسوف نتناول تشكيل اللجنة فى فرع أول، على أن نعقبه ببيان أحكام الحضور والتصويت فيها فى الفرع الثانى و موقف القضاء من هذه الأحكام.

الفـرع الأول

تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية

كما سبق أن أوضحنا فإن لجنة شئون الأحزاب السياسية قد استحدثها قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بالنص عليها فى المادة (٨) منه، فلم يكن يعرفها المشرع المصرى قبل هذا التاريخ، كما لم نرصد لها مثيلاً فى القوانين المقارنة فى تاريخ سابق، وقد لاقى إنشاؤها اعتراضاً شديداً من قبل أعضاء مجلس الشعب حال مناقشة مشروع القانون[١]، كما ندد بها كثير من الفقهاء ونعتها البعض بأنها لجنة شبه حكومية[٢].

(=) ٣- وزير الداخلية.

٤- وزير الدولة لشئون مجلس الشعب.

٥- ثلاثة من غير المنتمين على أى حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية.

ويحل محل رئيس مجلس الشورى فى الرئاسة عند غيابه أحد وكيلى هذا المجلس، وفى حالة غيابهم جميعاً أو وجود مانع لديهم أو غيبة مجلس الشورى يصدر رئيس الجمهورية قراراً باختيار من يحل محل رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية. وتختص اللجنة بالنظر فى المسائل المنصوص عليها فى هذا القانون ، وبفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقاً لأحكامه.....إلخ».

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص ١٥٥ وما بعدها.

(٢) د. وحيد رأفت – دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق ص ٩٧ وما بعدها. وأيضاً د. ماجد راغب الحلو القانون الدستورى – مرجع سابق ص ١٤٩.

وقد كانت المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ وهو أول قانون منظم للأحزاب السياسية تقضى بتقديم الإخطار بتأسيس الحزب إلى وزير الداخلية، فلم تكن هناك لجنة للترخيص بتأسيس الحزب.

وعلى أى الأحوال فإن لجنة شئون الأحزاب السياسية منتقدة سواء بالنسبة لإنشائها أو بالنسبة لتشكيلها، فقد كانت اللجنة حال صدور قانون الأحزاب السياسية سنة ١٩٧٧ تشكل برئاسة أمين اللجنة المركزية بالاتحاد الاشتراكى، وعضوية كل من :-

١- وزير العدل.
٢- الوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية.
٣- وزير الداخلية.
٤- ثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم ويصدر باختيارهم قرار من رئيس اللجنة المركزية.

وعندما عدل قانون الأحزاب السياسية بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ حل وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء محل الوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية[١]

وقد كان من المفترض بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور عام ١٩٨٠ والعودة إلى التعددية الحزبية دستورياً[٢]، وإلغاء الاتحاد الاشتراكى،

---

(١) وأضيفت أيضاً فقرة جديدة للمادة (٧) من قانون الأحزاب نصت على أنه «ويحل محل أمين اللجنة المركزية فى الرئاسة عند غيابه أقدم أمين مساعد لهذه اللجنة. وفى حالة غيابهما معاً أو وجود مانع لديهما أو غيبة اللجنة المركزية يصدر رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى قراراً باختيار من يحل محل رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية».

(٢) نصت المادة ٥ من دستور ١٩٧١ على أنه «يقوم النظام السياسي فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب السياسية وذلك فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية».

أن تلغى لجنة شئون الأحزاب السياسية، أو حتى على الأقل أن تكون محايدة من حيث تشكيلها وصلاحيتها إلا أن الأمر للأسف جاء على خلاف ذلك . فقد عدلت المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية بموجب القرار بقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ وقد تضمن التعديل النص على إحلال رئيس مجلس الشورى بدلا من أمين اللجنة المركزية، وحل وزير الدولة لشئون مجلس الشعب محل وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، كما أصبح رئيس الجمهورية هو المختص باختيار باقى أعضاء اللجنة من بين أعضاء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم من غير الحزبيين، واختيار من يحل محل رئيس اللجنة فى حالة غياب رئيس مجلس الشورى و وكيله أو وجود مانع أو غيبة مجلس الشورى[1].

وأول ما يلاحظ على تشكيل اللجنة هو طابعها الحكومي وبالتالى هيمنة الحزب الحاكم على هذا التشكيل، فرئيس اللجنة وهو رئيس مجلس الشورى هو فى نفس الوقت ينتمي إلى الحزب الحاكم بل ومن كبار قياداته، أما وزيرا العدل و الداخلية فلا مراء فى تبعيتهما للحكومة الممثلة للحزب الحاكم، ونفس الشيء بالنسبة لوزير الدولة لشئون مجلس الشعب فهو أيضا أحد كبار قيادات الحزب الحاكم.

ويلاحظ أيضاً على تشكيل اللجنة أن الثلاثة أعضاء الآخرين يختارهم

---

(١) نصت المادة (٨) بعد تعديلها بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ على أنه "تشكل لجنة شئون الأحزاب السياسية على النحو التالى:

١- رئيس مجلس الشورى	رئيسا
٢- وزير العدل	عضوا
٣- وزير الداخلية	عضوا
٤- وزير الدولة لشئون مجلس الشعب	

٥- ثلاثة من غير المنتمين على أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية .
أعضاء.

..... الخ .

رئيس الجمهورية وهو فى نفس الوقت رئيس الحكومة «السلطة التنفيذية ـ مادة ١٣٧ من الدستور» والرئيس الأعلى للحزب الحاكم.

فجميع أعضاء اللجنة يدينون لرئيس الجمهورية والحزب الحاكم، ومنهم الثلاثة الذين افترض فيهم النص أنهم من غير المنتمين إلى أى حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم، فهؤلاء يعينون بقرار من رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأعلى للهيئات القضائية " مادة ١٧٣ من الدستور "، هذا فضلاً عن تعيينهم كأعضاء فى اللجنة يكون أيضا بقرار من رئيس الجمهورية الذى هو رئيس الحزب الحاكم.

فهل يمكن الادعاء بحياد مثل هذه اللجنة فى مثل هذه الظروف؟

ومؤدى ما تقدم كله هو أن اللجنة المنوط بها الترخيص بقيام الأحزاب السياسية الجديدة تخضع فى تشكيلها ويتحكم فيها الحزب الحاكم سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، مما يشكك فى حيدتها[1].

وهذا الطابع الحكومى للجنة دفع البعض إلى الطعن فى تشكيل اللجنة، فسنحت الفرصة للمحكمة الإدارية العليا- دائرة الأحزاب- بالتالى لتقرير بعض المبادئ فى هذا الشأن منها ما يلى :

أولا : أن لجنة شئون الأحزاب السياسية هى لجنة إدارية تصدر قرارات إدارية شكلا وموضوعا :

فقد قررت المحكمة رداً على الدفع ببطلان قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب الناصرى بسبب عدم حيدة رئيس اللجنة فى ذلك الحين (الدكتور/ محمد صبحى عبد الحكيم) وانتمائه إلى الحزب الوطنى الحاكم وما أدى إليه ذلك من بطلان الإجراءات التى أتبعتها اللجنة....إلخ.

---

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – مرجع سابق ص ٩٣. د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستورى – مرجع سابق ص ١٤٩.

فقد سردت المحكمة نص المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ معدلاً بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ثم قالت المحكمة «فى ضوء ما نصت عليه المادة الخامسة من دستور سنة ١٩٧١ معدلة فى ضوء الاستفتاء الشعبى الذى أجرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ من أن ينظم قانون الأحزاب السياسية، أن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ معدلاً لم يرد فيه نص صريح بشأن عدم انتماء رئيس لجنة الأحزاب إلى أى حزب سياسي قائم، أو أنه يتعين عليه التنحى عن صفته الحزبية عند رئاسة الجلسة، وذلك أمر قصده القانون ولم يكن غافلاً عنه بدليل وضعه هذا القيد بالنسبة لأعضاء اللجنة من رؤساء الهيئات القضائية السابقين، وإذا كانت اللجنة - سالفة الذكر - بحسب تكوينها واختصاصاتها وسلطاتها فى البحث والتقصى هى لجنة إدارية، وأن ما يصدر عنها من قرارات بالاعتراض على تأسيس الحزب لا يعدو فى حقيقة تكييفه الصحيح أن يكون قراراً إداريا شكلاً وموضوعا، وأنه خاضع للرقابة القضائية بالطعن عليه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة ومن ثم لا يسرى بشأن أعضاء هذه اللجنة ما هو مقرر بشأن القضاة من أحكام قانونية تتعلق بالحيدة والمنع من المشاركة فى الحكم»[1]

ثانيا : أن ورود أسماء أعضاء اللجنة دون اقترانها بذكر مناصبهم ليس من شأنه تعييب قرارها طالما أن صفاتهم ثابتة وقائمة وقت صدور القرار :

فقد قررت المحكمة فى سياق ردها على الدفع ببطلان قرار الاعتراض على تأسيس حزب الحضارة الجديد استنادا إلى عدم إثباته مناصب أعضاء

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ - المقام من طالبى تأسيس الحزب الناصرى - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا- الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص فى شأن الأحزاب السياسية - من أول يونية ١٩٨٣ إلى أخر يونية ٢٠٠١ ص ٢٢٧ . وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٥٨٨ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٤/١١ المقام من طالبى تأسيس حزب التحالف الشعبى القومى الديمراقطى - المرجع السابق ص ٨٨٩. وأيضاً حكمها فى الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ ق بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ والمقام من طالبى تأسيس حزب الشريعة - حكم غير منشور، وانظر أيضاً فى نفس المعنى حكمها فى الطعن رقم ٣٩٤ لسنة ٤٧ ق بجلسة ٢٠٠٢/٢/٩ - حكم غير منشور.

اللجنة – بجانب أسمائهم «فلا تثريب على القرار المطعون فيه بالاعتراض على تأسيسه- لمخالفة برنامجه لأحكام قانون الأحزاب السياسية – ويكون القرار المشار إليه على هذا النحو قد قام على سبب صحيح وصدر مطابقاً لحكم القانون، دون أن ينال منه القول ببطلانه بطلاناً جذرياً وشمولياً على سند من أنه لم يصرح فيه البته بأنه صدر عن أصحاب مناصب الدولة العالية، رئيس مجلس الشورى ووزير العدل والداخلية والدولة لشئون مجلس الشعب، وأنه اقتصر على تدوين الأسماء دون إثبات المناصب التى يشغلونها واشتركوا فى اللجنة واتخاذ القرار بموجبها، فالثابت أن هؤلاء ولئن وردت أسماؤهم فى القرار المطعون فيه دون أن تقترن بذكر مناصبهم، فليس من شأن ذلك تعييب القرار طالما أن صفات أعضاء اللجنة المذكورين الناشئة عن المناصب التى يشغلونها قائمة وثابتة على الوجه الذى تطلبته المادة (٨) من قانون نظام الأحزاب السياسية، وقت إصدار القرار المطعون فيه، إذ العبرة بأن يكون عضو اللجنة هو ذاته شاغل المنصب الذى خوله هذه العضوية، ولا حاجة لأن يقترن توقيعه بذكر اسمه أو المنصب الذى يشغله مادام توقيعه هو التوقيع المعروف لصاحبه الشاغل للمنصب الذى يخوله عضوية اللجنة، وبذلك يكون تشكيل اللجنة تم على وجه مطابق للقانون برئاسة رئيس مجلس الشورى، وباشتراك وزراء العدل والداخلية والدولة لشئون مجلس الشعب كما نص القانون»[1].

ثالثاً: أن غياب أحد أعضاء اللجنة وحضور من يقوم بعمله لا يبطل التشكيل :

فقد قررت المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب فى هذا الشأن ما يلى «ولا يغير من ذلك ما ينعاه الطاعنان من بطلان تشكيل اللجنة التى أصدرت القرار المطعون فيه استنادا على أن البادي من تشكيلها أن وزير الدولة لشئون مجلس الشعب والشورى الذى أوجب القانون حضوره لم يحضر، وإنما حضر بدلاً منه السيد اللواء / حسن أبو باشا – وزير الحكم المحلى، ذلك أن الثابت من

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا- دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٢٢٧٨ لسنة ٣١ ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ المقام من طالبي تأسيس حزب الحضارة الجديد -مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة – المرجع السابق ص ١٩٣.

الأوراق أن الأخير كان قد تولى الاختصاصات المقررة للسيد . توفيق عبده إسماعيل – وزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى فى ذلك الوقت أثناء فترة وجوده بالخارج خلال النصف الثانى من شهر فبراير سنة ١٩٨٥ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١ لسنة ١٩٨٥ المعمول به من تاريخ صدوره فى ١٩٨٥/٢/١٦ والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٩ فى ٢٨/ ١٩٨٥/٢، وعلى ذلك فإن عضوية السيد اللواء / حسن أبو باشا – فى لجنة شئون الأحزاب السياسية فى تاريخ صدور القرار لم تكن بصفته وزيراً للحكم المحلى وإنما بوصفه قائماً بعمل وزير الدولة لشئون مجلس الشعب والشورى، وتكون مشاركته فى إصدار القرار المطعون فيه بتاريخ ١٩٨٥/٢/١٧ خلال فترة قيامه بمباشرة مهام وزير الدولة لشئون مجلس الشعب والشورى متفقة وحكم المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه ويكون النعي بالبطلان على تشكيل اللجنة لهذا السبب غير قائم على أساس من الواقع أو القانون»[١].

رابعاً : لا يسرى بشأن أعضاء لجنة شئون الأحزاب السياسية ما هو مقرر بشأن القضاة من شروط تتعلق بالحيدة والتنحى و المنع من المشاركة فى إصدار القرار :

فقد قررت المحكمة فى أكثر من حكم أنه لا يسرى بشأن رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية وأعضائها ما هو مقرر بشأن القضاة من أحكام قانونية تتعلق بالحيدة و التنحى والمنع من المشاركة فى الحكم، وأنه لا وجه للنعى على تشكيل اللجنة بالبطلان تأسيساً على أن رئيسها وبعض أعضائها ينتمون لحزب سياسى معين، وأساس ذلك أنه لم يرد بقانون الأحزاب السياسية نص صريح يشترط عدم الانتماء إلى حزب سياسي أو أنه يتعين عليه التنحي عن صفته الحزبية[٢].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ١٣١٣ لسنة ٣١.ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ المقام من طالبى تأسيس حزب المستقبل – مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة – المرجع السابق ص ١٧٩-١٨٠

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٢ المقام من طالبى تأسيس الحزب الناصرى – (=)

رأينا الخاص:

فى الحقيقة فإننا لا نشاطر المحكمة الإدارية العليا فيما ذهبت إليه من عدم اشتراط الحيدة فى لجنة شئون الأحزاب السياسية ولا نؤيدها فيما ذهبت إليه من القول بأن خلو قانون الأحزاب السياسية من نص صريح يحظر على رئيس اللجنة الانتماء إلى أى حزب سياسي يعنى جواز انتمائه لأى حزب قائم، فهذا التخريج من جانب المحكمة – فى رأينا – جانبه الصواب، ذلك أن المشرع الدستورى منذ عام ١٩٨٠ قد أخذ بالتعددية الحزبية ونص صراحة على تعدد الأحزاب السياسية، وبالتالى فلا يقبل أن يأتى المشرع بعد ذلك ويقيد تأسيس الأحزاب السياسية بهذا الكم الهائل من الشروط والإجراءات، ويجعل لجنة شئون الأحزاب – وهى التى تمنح الأحزاب الجديدة (صك الحياة) – تابعة للحزب الحاكم، إن هذا القول من شأنه جعل إنشاء أى حزب جديد أو حتى استمرار أى حزب قائم رهن بإرادة الحزب الحاكم وبترخيص منه.

وقد كشف العمل بالفعل عن صحة تخوفنا هذا فلم توافق اللجنة خلال الفترة من عام ١٩٧٨ حتى عام ٢٠٠٦ سوى على عدد (٧) أحزاب منها ثلاثة هى (حزب الوفد الجديد - الحزب الوطنى الديمقراطى - حزب العمل الإشتراكى) تم الموافقة عليها عام ١٩٧٨ لتكملة الشكل الذى ارتأته السلطة حينذاك، وحزبان آخران هما "حزب الوفاق القومى ، تمت الموافقة عليه فى ٢٠٠٠/٣/٢ –(حزب الغد) حيث تمت الموافقة عليه عام ٢٠٠٥ وقبل صدور حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – فى الطعن المقام من طالبى تأسيس الحزب ولأسباب ترجع إلى الضغوط الداخلية والخارجية على

(=) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – المرجع السابق ص ١٩٩ وما بعدها ، وأيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٥٨٣ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ المقام من طالبى تأسيس حزب السادات – المرجع السابق ص ١٠٥٣، وأيضاً حكمها فى الطعن رقم ١٤٢٤ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ المقام من طالبى تأسيس حزب الوحدة الوطنية والسلام الإجتماعى المرجع السابق ص ١٠٢٧ وما بعدها، وأيضاً حكمها فى الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ ق بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ المقام من طالبى تأسيس حزب الشريعة – حكم غير منشور.

السلطة، وقد تعرض رئيسه وهو أحد أعضاء مجلس الشعب للاتهام بالتزوير بعد تأسيس الحزب مباشرة، وهى جناية وقد حكم عليه بالإدانة فيها وترتب على ذلك حرمانه من حقوقه السياسية ومنها حقه فى الترشيح والانتخاب طبقا لنص المادة (٢) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦، ومن الاشتراك فى عضوية أو قيادة الحزب ولا شك أن هذا الإجراء قد أرهب جميع قيادات الأحزاب المعارضة، وجعل كُلاً منهم خائفاً يترقب دوره ، ووافقت اللجنة على تأسيس حزب المحافظين فى ٢٠٠٦/٣/١٣ [١]، كما وافقت اللجنة فى ٢٠٠٦/٧/٤ على تأسيس الحزب الجمهورى الحر.

والحقيقة أن المشرع وإن كان لم ينص صراحة على حظر انتماء رئيس لجنة الأحزاب – لأى حزب سياسي كما فعل بالنسبة للأعضاء المختارين من رؤساء الهيئات القضائية السابقين ونوابهم ووكلائهم، فإن ذلك فى رأينا يرجع إلى ما قدره من عدم الحاجة إلى هذا النص فهو شرط مفترض فى رئيس مجلس الشورى فالفرض أنه يرأس مجلساً نيابياً يختار الشعب أعضائه منهم ٥٠% من العمال والفلاحين، ويأخذ رأيه فى الموضوعات الهامة، وبالتالى فمن المفترض أنه على الحياد ولا ينتمى لأى حزب سياسي.

وهذا الشك فى حياد وتشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية دفع البعض إلى الطعن بعدم دستورية نص المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية، ولكن للأسف لم تستجب المحكمة الإدارية العليا للدفع ورفضته بمقولة إنه غير جدى وبالتالى أوصدت باب الطعن بعدم دستوريته أمام طالبى تأسيس الأحزاب الجديدة وقد استندت المحكمة فى ذلك إلى القول بأنه «ومن حيث إنه تبين من نص الفقرة الأولى من المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية أن لجنة شئون الأحزاب بحسب تكوينها واختصاصاتها وسلطتها هى

---

(١) موافقة لجنة شئون الأحزاب السياسية على تأسيس حزب المحافظين بناء على طلب السيد. مصطفى عبدالعزيز حسن - منشور بجريدة الأخبار - العدد ١٦٨١٥ يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٠٦/٣/١٤ الصفحة الأولى الطبعة الثالثة وأيضا جريدة الأهرام فى نفس اليوم من العدد ٤٣٥٦٢ الصفحة ١٤ .

لجنة إدارية، وأن ما يصدر عنها من قرارات لا يعدو أن يكون من قبيل القرارات الإدارية شكلاً وموضوعاً، وأن هذه القرارات خاضعة للرقابة القضائية التى أرستها دائرة شئون الأحزاب السياسية بالمحكمة الإدارية العليا، ومن ثم لا يسرى بشأن أعضاء هذه اللجنة ما هو مقرر بشأن القضاء من أحكام قانونية تضمنتها نصوص الدستور فى المواد (٢، ٦٥، ٦٨) المشار إليها، إذ إن التشكيل الإدارى للجنة لا يتصادم أو يتعارض مع هذه المبادئ الدستورية، ما دام الأمر فى نهاية المطاف مآله ومرده إلى القضاء الذى يبسط رقابته القضائية على القرارات الصادرة منها، وذلك وفقا للإجراءات والأوضاع التى تضمنتها نصوص أحكام مواد القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته بشأن الأحزاب السياسية»[١].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ١٤٢٤ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ المقام من طالبى تأسيس حزب الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – مرجع سابق ص ١٠٣٦، ١٠٣٩ ، وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٩ لسنة ٤١ ق بجلسة ١٩٩٧/٣/٨ المقام من طالبى تأسيس الحزب الجماهيرى الديمقراطى المصرى – المرجع السابق ص ٧٥٩ وما بعدها، وقد قررت المحكمة فى أسباب هذا الحكم ما يلى:- « ومن حيث إنه يخلص من كل ذلك إلى أن المادة الثامنة الواردة بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ليس من شأنها أن تصطدم مع ما جاء فى المادة الخامسة من الدستور بشأن التعددية الحزبية التى يقوم عليها النظام السياسي لجمهورية مصر العربية، لأن الدستور فوض المشرع فى تنظيم الأحزاب السياسية، فإذا صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ متضمناً نص المادة الثامنة المدفوع بعدم دستوريتها فى إطار التفويض المخول للسلطة التشريعية وما قرره المشرع من تشكيل لجنة للدراسة والتحقيق فى طلبات تأسيس الحزب ، وأن ما تنتهى إليه اللجنة من قرار يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية العليا بالتشكيل المنصوص عليه فى المادة الثامنة المشار إليها فإن ذلك لا يتعارض ولا يتصادم مع مبدأ التعدد الحزبى المنصوص عليه فى المادة الخامسة من الدستور ، وبالتالى فإن دفع الطاعن بعدم دستورية المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية يكون دفعاً غير جدى مما يتعين الالتفات عنه»، انظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٣٩٤ لسنة ٤٧ ق بجلسة ٢٠٠٢/٢/٩ المقام من طالبى تأسيس الحزب الجمهورى- حكم غير منشور.

وانتهت المحكمة فى حكمها المذكور إلى أنه «وفى ضوء ما سلف يضحى الدفع بعدم دستورية الفقرتين الأولى والثانية عشر من المادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن نظام الأحزاب السياسية، وكذا الدفع بعدم دستورية المادتين ٥٩، ٨٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فاقدا أساسه القانونى جديراً بالرفض».

وما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من تقرير عدم جدية الدفع بعدم دستورية المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية يجعلنا نتساءل عن مدى سلطة قاضى الموضوع فى تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية ؟

فإذا كانت المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا قد نصت على طرق اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية ومنها طريقة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع، إلا أنها خولت محكمة الموضوع سلطة تقدير جدية الدفع، فإذا رأت ذلك فإنها تؤجل الدعوى وتضرب للطاعن أجلاً لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع دعواه أمام المحكمة الدستورية العليا، ومؤدى ذلك هو أن المشرع قد أعطى لمحكمة الموضوع سلطة تقديرية كبيرة فى تقدير جدية الدفع ، فإذا كانت محكمة أول درجة فإنه يجوز للطاعن أن يثير هذا الدفع ويتمسك به أمام محكمة ثانى درجة فى الطعن، ولكن ما هو الحل وأن المحكمة الإدارية العليا وهى فى هذا الخصوص محكمة موضوع وفى نفس الوقت محكمة أول وآخر درجة، فأمام من يثير الطاعن الدفع بعدم الدستورية بعد إغلاق باب الطعن بعدم الدستورية أمامه ؟

الإجابة لا وسيلة للطعن حتى الآن.

وهو الأمر الذى نناشد معه المشرع بضرورة التدخل وإيجاد وسيلة مناسبة تجيز للطاعن صاحب الشأن باللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا لطرح دعواه بالطعن بعدم الدستورية عن طريق الدعوى المباشرة على الأقل فيما يتعلق بالحقوق السياسية وفى ظل التشكيل الخاص لدائرة الأحزاب السياسية، وفى حالة رفض طلبه من المحاكم العليا.

ويعزز نداءنا ويؤكده أن المحكمة الدستورية العليا قد استقر قضاؤها على عدم قبول الدعوى الدستورية المقامة أمامها بطريق مباشر[١].

وبمناسبة التعديلات التى تمت عام ٢٠٠٥ على بعض النصوص السياسية فقد تم تعديل المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ وجرى نصها بعد التعديل على أنه « تشكل لجنة الأحزاب السياسية على النحو الآتى:-

١- رئيس مجلس الشورى رئيساً.
٢- وزير الداخلية عضواً.
٣- وزير شئون مجلس الشعب عضواً.
٤- ثلاثة من بين الرؤساء السابقين للهيئات القضائية أو نوابهم من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى أعضاء.
٥- ثلاثة من الشخصيات العامة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى. أعضاء.

ويصدر باختيار الأعضاء المنصوص عليهم فى البندين (٤، ٥) قرار من رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد».

ويتضح من هذا التعديل أنه قد حذف من تشكيل اللجنة وزير العدل وأضاف ثلاثة من الشخصيات العامة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى، ولكن تعيينهم منوط برئيس الجمهورية الذى هو رئيس الحزب الحاكم وهو

---

(١) انظر فى الرقابة على تقدير الجدية والإذن برفع الدعوى الدستورية د. محمد ماهر أبو العينين – الدفوع فى نطاق القانون العام – الكتاب الرابع – دار أبو المجد للطباعة ص ٩٣ وما بعدها ، انظر حكم المحكمة الدستورية العليا فى الطعن رقم ٨٩ لسنة ١٩ ق دستورية بجلسة ١٩٩٨/٨/١ – الأحكام التى أصدرتها المحكمة الدستورية العليا من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١- الجزء التاسع ص ٤٢ وما بعدها . وأيضاً حكمها فى الدعوى الدستورية رقم ٣٥ لسنة ١٩ ق دستورية بجلسة ٤/ ٢٠٠٠/١١ – المرجع السابق ص ٧٩٠ وما بعدها . انظر أيضا حكمها فى الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ ق بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ المقام من طالبى تأسيس حزب الشريعة – حكم غير منشور.

الأمر الذى لا يطهر اللجنة من أسباب نقد تشكيلها ولا تزال لجنة شبه حكومية تفتقد الحيدة وتبقى الانتقادات الموجهة إلى تشكيلها قائمة.

الفـــرع الثـــانى

قواعد الحضور والتصويت داخل لجنة شئون الأحزاب

بينت المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدلة بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ ثم بالقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أحكام الحضور والتصويت داخل لجنة شئون الأحزاب السياسية فنصت على أنه :-

«تشكل لجنة شئون الأحزاب السياسية على النحو التالى :-

١- رئيس مجلس الشورى رئيساً
٢- وزير العدل عضواً
٣- وزير الداخلية عضواً
٤- وزير الدولة لشئون مجلس الشعب عضواً
٥- ثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية. أعضاء

ويحل محل رئيس مجلس الشورى فى الرئاسة عند غيابه أحد وكيلى هذا المجلس وفى حالة غيابهم جميعا أو وجود مانع لديهم أو غيبة مجلس الشورى يصدر رئيس الجمهورية قراراً باختيار من يحل محل رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية».

وأردفت بأنه « ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم الأعضاء المنصوص عليهم فى البنود ٢، ٣، ٤ من الفقرة الأولى من هذه المادة ، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين ، وعند التساوي يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس».

وأول ما يلاحظ على النص المذكور أنه يشترط لصحة اجتماع اللجنة

حضور رئيس اللجنة (سواء أكان رئيس مجلس الشورى أو أحد وكيليه أو الرئيس الذى اختاره رئيس الجمهورية) ومعه أربعة آخرون من أعضاء اللجنة على أن يكون من بينهم وزراء العدل والداخلية والدولة لشئون مجلس الشعب، وبالتالى يكفى لصحة الحضور والاجتماع حضور الرئيس والثلاثة وزراء وأحد أعضاء الهيئة القضائية السابقين المختارين كأعضاء فى اللجنة.

وبمعنى آخر فإن حضور الثلاثة أعضاء المختارين من أعضاء الهيئات القضائية جميعاً مع رئيس اللجنة لا يكفى لانعقاد الاجتماع صحيحاً ما لم يحضر الثلاثة وزراء المذكورين، وهو الأمر الذى يوحى بعدم المساواة بين الأعضاء فى الحضور لصحة انعقاد الاجتماع بحيث يكفى لصحة الاجتماع حضور خمسة من أعضاء اللجنة على أن يكون من بينهم لزاماً الوزراء الثلاثة، بينما العكس لا يجوز، فلا يجوز انعقاد اللجنة إذا حضرها على سبيل المثال المستشارون المتقاعدون الثلاثة زائداً الرئيس وأحد الوزراء ، وذلك يعنى أن الأصوات داخل اللجنة توزن ولا تعد، وأن لصوت الوزير فيها أهمية خاصة تسمو على صوت عضو اللجنة من رجال القضاء السابقين ، مما يؤكد كما قلنا الطابع الحكومى لهذه اللجنة الغريبة ويؤكد أيضاً أنه أريد لها أن تظل دائماً تحت سيطرة الحكومة والحزب الحاكم ممثلين فى الوزراء الثلاثة وفى شخص رئيس مجلس الشورى والمعين بقرار من رئيس الجمهورية.[1]

ويلاحظ أيضاً أن الوزراء الثلاثة الوارد ذكرهم فى النص على سبيل التحديد هم وحدهم الذين يجوز لهم حضور اجتماع اللجنة ولا يجوز أن يحل محلهم أحد آخر، كما لا يجوز أن ينوب عنهم أحد فى الحضور.

---

(١) د. وحيد رأفت – دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق ص ٣٦ ، وانظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٢٥٥ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٩٨/٦/٦ حيث قضت بأن «اجتماع اللجنة لا يكون صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم الأعضاء المنصوص عليهم فى البنود ٢،٣، ٤ – وأن حضور اثنين فقط من أعضاء الهيئات القضائية بما يكمل النصاب (الرئيس وأربعة أعضاء) وعدم حضور الثالث لا يبطل اجتماع اللجنة بل يغدو اجتماع اللجنة صحيحاً».

وقد حدث حال نظر اللجنة لطلب تأسيس حزب المستقبل أن حضر وزير الحكم المحلى بدلاً من وزير الدولة لشئون مجلس الشعب، فضمن وكيل الحزب أسباب طعنه على قرار اللجنة سبباً مؤداه بطلان تشكيل اللجنة استناداً إلى أنه إذا كانت النصوص قد خولت رئيس الجمهورية الحق فى اختيار من يحل محل رئيس اللجنة فى حالة غياب رئيس ووكيلى مجلس الشورى الذين يجوز أن يرأس أى منهما اللجنة عند غياب الرئيس، فإن الفقرة الرابعة اشترطت حضور الأعضاء المنصوص عليهم فى البنود ٢،٣،٤ من الفقرة الأولى من المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية دون أن تخول أحداً الحق فى اختيار من يحل محل أى منهم، وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى رفض الدفع استناداً إلى أن «الثابت من الأوراق أن الأخير (اللواء/ حسن أبو باشا وزير الحكم المحلى – كان قد تولى الاختصاصات المقررة للسيد/ توفيق عبده إسماعيل وزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى فى ذلك الوقت أثناء فترة وجوده بالخارج خلال النصف الثانى من شهر فبراير ١٩٨٥ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١ لسنة ١٩٨٥ المعمول به من تاريخ صدوره فى ١٩٨٥/٢/١٦ والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٩ فى ١٩٨٥/٢/٢٨ ، وعلى ذلك فإن عضوية السيد اللواء/ حسن أبو باشا فى لجنة شئون الأحزاب فى تاريخ صدور القرار لم تكن بصفته وزيراً للحكم المحلى وإنما بوصفه قائماً بعمل وزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى وتكون مشاركته فى إصدار القرار المطعون فيه بتاريخ ١٩٨٥/٢/١٧ خلال فترة قيامه بمباشرة مهام وزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى متفقة وحكم المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه ويكون النعى بالبطلان على تشكيل اللجنة لهذا السبب غير قائم على أساس من الواقع أو القانون.[1]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ١٣١٣ لسنة ٣١ ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ المقام من طالبى تأسيس حزب المستقبل – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – مرجع سابق ص ١٦٥ وما بعدها، وانظر أيضاً حكم المحكمة فى الطعن رقم ٢٢٧٨ لسنة ٣١ ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ المقام من طالبى تأسيس حزب الحضارة الجديد – المرجع السابق ص ١٨١ وما بعدها، حيث (=)

ويلاحظ أيضاً على نصاب التصويت داخل لجنة شئون الأحزاب السياسية أنها تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجح رأى الجانب الذى منه رئيس اللجنة، وكما سبق فإنه يكون معبراً عن رأى السلطة، فاللجنة تشكل من ثلاثة وزراء وثلاثة مستشارين سابقين ويرأسها رئيس مجلس الشورى أو أحد وكيليه ، وبفرض حضور جميع الأعضاء وتساوى الأصوات الرافضة والمؤيدة لقرار ما، فإن المرجح هو رئيس اللجنة وهو فى نفس الوقت إما رئيس مجلس الشورى وهو يعبر عن رأى الحزب الحاكم وغالباً هو أحد قياداته ، أو أحد وكيلى مجلس الشورى وهو لا يختلف فى انتمائه للحزب الحاكم عن رئيس المجلس، أو قد يكون رئيس لجنة الأحزاب فى حالة غياب رئيس مجلس الشورى أو وكيليه – أحد قيادات الحزب الحاكم إذا تم اختياره بمعرفة رئيس الجمهورية ، وهو الأمر الذى يوحى بأن هذه اللجنة الحكومية لا يمكن بحسب تشكيلها أو طبقاً لقواعد الحضور والتصويت فيها أن تكون محايدة أو حتى أن توحى بهذا الحياد عند نظرها فى طلب تأسيس أى حزب جديد ، خاصة وأن هذه اللجنة لها سلطات تقديرية وصلاحيات كبيرة تكاد تكون بلا حدود، وهذا يفسر لنا ندرة الأحزاب السياسية التى نشأت بقرارات من لجنة شئون الأحزاب السياسية، ويوضح أيضا لجوء جميع الأحزاب السياسية تقريباً إلى القضاء طعناً فى قرارات اللجنة المذكورة الخاصة بتأسيسها أو ممارسة نشاطها أو استمرارها.

ولا يختلف الأمر كثيراً بعد التعديل الذى أدخله المشرع على المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ والتى نصت على أنه « **ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وستة من**

(=) قررت المحكمة أن « ورود أسماء أعضاء لجنة شئون الأحزاب السياسية دون اقترانها بذكر مناصبهم ليس من شأنه تعييب قرارها طالما أن صفاتهم باللجنة والناشئة عن المناصب التى يشغلونها قائمة وثابتة على الوجه الذى تطلبه القانون وقت إصدار القرار "؛ وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ المقام من طالبى تأسيس الحزب الناصرى – المرجع السابق ص ١٩٩ وما بعدها.

أعضائها على الأقل، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوى يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس».

فإلى جانب التشكيل شبه الحكومى المنتقد للجنة فإنه يكفى لصدور القرار حضور الرئيس والوزيرين وأربعة فقط من أعضائها الآخرين، كما أن اتفاق الرئيس والوزيرين وأحد الأعضاء الأربعة الحاضرين يكفى لإصدار القرار لصالح الحزب الحاكم وهو أمر يسير ولا يحتاج إلى عناء، وهو الأمر الذى تبقى معه الانتقادات السابقة قائمة.

المطلب الثانى

اختصاصات لجنة شئون الأحزاب

منح قانون الأحزاب السياسية لجنة شئون الأحزاب السياسية صلاحيات كثيرة بشأن فحص طلبات تأسيس الأحزاب السياسية الجديدة الراغبة فى التأسيس والترخيص لها بمباشرة نشاطها، وأيضاً بالنسبة لاستمرار الأحزاب القائمة خاصة وأن الشروط التى تطلبها القانون فى الأحزاب السياسية أصبحت شروطاً لاستمرار الأحزاب بعد أن كانت شروطاً للتأسيس فقط، وهو الأمر الذى اتسعت معه اختصاصات اللجنة المذكورة لدرجة كبيرة بلغت حد الخطر على حرية تكوين الأحزاب السياسية[1]، ولا نبالغ إذا قلنا أن المشرع قد أسلم مستقبل الأحزاب لهذه اللجنة.

وقد كان نص المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يجرى على أنه:- «وتختص هذه اللجنة بفحص الإخطارات المقدمة عن تأسيس الأحزاب للتحقق من توافر الشروط المقررة فى هذا القانون، وذلك بالإضافة إلى اختصاصات اللجنة الأخرى التى نصت عليها أحكامه، وللجنة

---

(١) د. عبد الحميد متولي - نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية وبوجه خاص فى مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية - منشأة المعارف - الإسكندرية - طبعة ١٩٨٥ ص ٤٧٣ هامش ٣، وانظر فى اختصاصات اللجنة د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر - مرجع سابق صـ ١٦٢ وما بعدها.

خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الإخطار بتأسيس الحزب عليها الاعتراض بقرار مسبب على تأسيسه، ويخطر رئيس اللجنة طالبى التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره».

وعندما عدل قانون الأحزاب عام ١٩٧٩ بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ شدد المشرع شروط تأسيس الأحزاب وجعلها شروطا لاستمرارها أيضا، وامتدت يد التعديل فوسعت من اختصاصات اللجنة وأصبح نص المادة (٨) منه بعد تعديلها كالآتى : « وتختص اللجنة بالنظر فى المسائل المنصوص عليها فى هذا القانون، وبفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقا لأحكامه، وللجنة فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك، ولها أن تطلب أية مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أية جهة رسمية أو عامة، وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء أى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة فيما هو معروض عليها، وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد فى إخطار التأسيس الابتدائى، وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق وذلك خلال الثلاثة أشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة، ويعتبر انقضاء مدة الثلاثة أشهر المشار إليها دون إصدار قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على التأسيس، ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسبباً بعد سماع الإيضاحات اللازمة من ذوى الشأن، ويخطر رئيس اللجنة ممثلي طالبى التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار، وتنشر القرارات التي تصدرها اللجنة بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض على تأسيسه فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال ذات الميعاد المحدد فى الفقرة السابقة».

ويلاحظ على هذا التعديل أنه كما قرر البعض وبحق[1] قد استحدث بعض الأحكام منها:-

١- أن المشرع ترك للجنة شئون الأحزاب السياسية حرية طلب أية مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات تراها من طالبى التأسيس ومن أية جهة أخرى، كما منحها سلطة تحديد المواعيد التى تقدم فيها هذه المستندات، وهذا الحكم غريب لأن الأصل هو أن المشرع هو المنوط به تحديد المستندات والأوراق المطلوبة من طالبى التأسيس، وأن من شأن إعطاء هذه السلطة الواسعة للجنة أن يجعلها تتحكم فى قيام أى حزب جديد من خلال اشتراط تقديم أوراق أو مستندات أو حتى طلبها من أى جهة أخرى.

٢- أن سلطة اللجنة فى الحكم على مدى شرعية الحزب لم تعد تقف عند حد برامجه وأساليبه وأهدافه ووسائله فقط ولكنها امتدت إلى كل ما اشترطته المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية، بل أصبح الحكم على مدى شرعية الحزب خاضعاً كذلك لما يسفر عنه الفحص أو التحقيق بمعرفة اللجنة.

٣- ضاعف المشرع المدة التى كانت اللجنة تلتزم بالرد فيها على طلب التأسيس، فبعد أن كانت المهلة الممنوحة للجنة شهر واحد للاعتراض على تأسيس الحزب، أصبحت ثلاثة أشهر، هذا بالإضافة إلى أن المشرع أعتبر انقضاء هذه المدة دون صدور قرار من اللجنة بالقبول أو الرفض بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس، وبالتالى إعتبر المشرع سكوت اللجنة قراراً بالرفض، وهذا يتعارض مع قاعدة أن الأصل فى السكوت هو الموافقة وليس الاعتراض، لأن حرية تأسيس الأحزاب السياسية هى الأصل وأن الاعتراض هو الاستثناء ولا يكون ذلك إلا باتخاذ موقف إيجابي من جانب اللجنة وهو التصريح بالاعتراض بموجب قرار صريح ومسبب.

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر- المرجع السابق ص ١٦٣ وما بعدها.

والقول بغير ذلك فيه تعطيل لحكم الفقرة التالية لهذا الحكم التى تستوجب أن يكون قرار اعتراض اللجنة على تأسيس الحزب مسببا، وبالتالى فإن اللجنة حسبها أن تسكت عن البت فى طلب تأسيس الحزب وتنتظر انقضاء مدة الثلاثة أشهر، ويكون سكوتها قراراً بالاعتراض على تأسيس الحزب، وتكفى نفسها عناء تسبيب قرار الاعتراض، وهو الأمر الذى يغرى اللجنة ويشجعها على استهلاك الوقت والاكتفاء بالسكوت مادام سكوتها يعد بمثابة اعتراض على التأسيس، ولا جزاء عليها فى هذا الشأن بل لا تحتاج فى هذه الحالة أن تسبب القرار.

٤- منح المشرع أيضاً لرئيس لجنة الأحزاب مهلة أكبر بالنسبة لإخطار طالبى تأسيس الحزب بقرار الاعتراض و أسبابه، فبعد أن كان رئيس اللجنة يلتزم بأن يخطر طالبى التأسيس بقرار الاعتراض خلال ثلاثة أيام زادها التعديل لتصبح عشرة أيام وبذلك زادت مدة تجميد تأسيس أى حزب سياسي، مما يتعارض مع التعددية الحزبية التى اعتنقها المشرع الدستورى.

ولم يكتف المشرع بذلك بل أضاف بموجب القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ [١] بعض الاختصاصات إلى لجنة شئون الأحزاب السياسية ورئيسها حيث تضمن التعديل ما يلى للمادة (٨) من قانون الأحزاب « ويقوم رئيس اللجنة بإبلاغ رئيس مجلس الشعب ومجلس الشورى بأسماء المؤسسين المصدق على توقيعاتهم الواردة فى الإخطار المذكور فى المادة السابعة من هذا القانون فور تقدم إخطار تأسيس الحزب إليه، ويتولى كل من رئيسى المجلسين إعلان تلك الأسماء فى أماكن ظاهرة فى كل من المجلسين لمدة شهر من تاريخ إبلاغها إليه، ويتولى المدعى العام الاشتراكى نشرها فى ثلاث جرائد قومية صباحية يومية ثلاث مرات مرة كل أسبوع يكون أولها فور إبلاغه بها ليتقدم كل من يرى الاعتراض على أى من تلك الأسماء إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية باعتراضه مؤيداً بما لديه من مستندات خلال شهر من تاريخ

---

(١) تم إحلال رئيس مجلس الشورى محل أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى فى رئاسة لجنة شئون الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠.

أول إعلان، وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد فى إخطار التأسيس الابتدائى، وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق، وذلك خلال الأربعة الأشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة، ويعتبر انقضاء مدة الأربعة الأشهر المشار إليها دون إصدار قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس».

ومؤدي ذلك أن المشرع قد أقر صراحة القرار السلبي بالاعتراض على تأسيس الحزب، وفى رأينا كان الأوفق أن يترك المشرع ذلك للقواعد العامة التى تقضى بأن سكوت الإدارة عن الرد خلال ستين يوما يعتبر قرارا سلبيا بالرفض يجوز معه لصاحب الشأن أن يطعن فى هذا القرار، ولم يكن المشرع فى حاجة إلى ذلك إلا أنه قد أطال المدة التى يتعين أن يصدر فيها الرد لتصبح أربعة أشهر بدلاً من ستين يوماً.

كما أن المشرع قد وسع من الجهات التى تخضع لها إجراءات تأسيس الحزب السياسي، فإلى جانب لجنة الأحزاب فهناك رئيس مجلس الشعب والشورى والمدعى العام الاشتراكى، فضلاً عن أية جهة رسمية أخرى ترى اللجنة استطلاع رأيها أو تقديم ما لديها من مستندات متعلقة سواء بالمؤسسين أو بالحزب نفسه، الأمر الذى يرهق طالبي تأسيس الحزب ويعطل قيامه[1].

وإلى جانب ما تقدم من إسناد المشرع للجنة الأحزاب السياسية وحدها الاختصاص بالموافقة على تأسيس أي حزب سياسي جديد، وأيضا سلطتها فى الرقابة على أي حزب قائم بشأن توافر الشروط فيه أو انتفائها كلها أو بعضها.

فقد أعطت المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية «لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية – بعد موافقتها- أن يطلب إلى المحكمة الإدارية العليا

---

(١) قضت المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب بأن الإعلان عن أسماء المؤسسين إجراء شرع لمصلحة الغير وليس لمصلحة الحزب أو طالبي التأسيس- انظر حكمها فى الطعن رقم ٣٣٧١ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٦/٦ – المرجع السابق.

بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله، وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال، وذلك إذا ثبت أن من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه، تخلف أو زوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون، وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلان عريضته إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسي، وتفصل المحكمة فى طلب الحل خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة».

وأول ما يلاحظ على هذا النص أنه أعطى لرئيس اللجنة بعد موافقة هذه اللجنة طلب الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وذلك استنادا إلى تقرير من المدعى العام الاشتراكى ينتهي إلى انتفاء أحد الشروط الواردة بالمادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية وهى شروط – كما سبق أن أوضحنا – عصية على الضبط وجاءت عباراتها مرسلة ومبهمة بحيث يمكن أن تنطبق على أي حزب سياسي.

وتعتبر المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية من أخطر النصوص تقييداً وتشديداً على الأحزاب السياسية ولا مثيل لها فى أى دولة تدعى الديمقراطية فقد نصت الفقرة الثالثة منها على أنه «ويجوز للجنة شئون الأحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة أو كان مترتباً على هذه المخالفة أو فى حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة فى تقرير المدعى العام الاشتراكى والمشار إليه فى الفقرة الأولى خروج أى حزب سياسي أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادتين (٣ ، ٤) من هذا القانون».

وأضافت «وعلى اللجنة أن تصدر قراراً الوقف إذا ثبت لها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليه أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣

لسنة ١٩٧٨ المشار إليه[١]، وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره، ويجب نشره فى الجريدة الرسمية، وفى إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، كما يعلن إلى رئيس الحزب فى المقر الرئيس للحزب خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، وتسرى بالنسبة للطعن فى قرار الإيقاف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها فى الفقرتين الحادية عشر والثانية عشر من هذا القانون..»[٢].

وإلى جانب هذه السلطات غير المحدودة فقد نصت المادة (١٦) من قانون الأحزاب السياسية على أنه «يخطر رئيس الحزب لجنة شئون الأحزاب السياسية بكتاب موصى عليه بعلم الوصول بأى قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو بحل الحزب أو اندماجه أو بأى تعديل فى نظامه الداخلى وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار».

وقد لاحظ البعض على هذا النص وبحق أنه غير كاف ان تتخطى الأحزاب العوائق والقيود الكثيرة التى فرضها القانون عليها لكى تنشأ، وإنما تستمر الوصاية على هذه الأحزاب من قبل لجنة شئون الأحزاب السياسية على ما يدور بداخله ليستمر مراقباً من جانبها وهى اللجنة التى تتكون غالبيتها من الحزب الحاكم.[٣]

وأضافت المادة (٢١) منه على أنه «تضع لجنة شئون الأحزاب القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأى حزب سياسي أو تنظيم سياسي أجنبى، وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة، ولا يجوز لأى حزب التعاون أو التحالف مع أى حزب أو تنظيم سياسي أجنبى إلا طبقاً للقواعد المشار إليها فى

---

(١) ألغى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى بالقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ .

(٢) وسوف نتناول أحكام حل الحزب ووقف نشاطه وقراراته وموقف القضاء منها فى الباب الرابع من هذه الرسالة إن شاء الله.

(٣) د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الأول طبعة ١٩٩٨ – مرجع سابق ص ٢٧٩.

الفقرة السابقة»[1].

وقد رصدت المادة (٢٦) من نفس القانون عقوبة الحبس والغرامة التى لا تجاوز خمسمائة جنيه أو إحداهما لكل من يخالف أحكام المادة (٢١) المذكورة وقد حاولت المحكمة الإدارية العليا ـ دائرة الأحزاب السياسية ـ تصحيح الشطط فى قرارات اللجنة وتحديد سلطاتها باعتبار أن سلطة اللجنة تجاه نشأة واستمرار الأحزاب السياسية ليست سلطة مطلقة ولكنها مقيدة، فقد تواترت أحكام المحكمة على أنه « الأحزاب السياسية حق عام للمصريين، ولهم حرية تكوينها والانتماء إليها ـ المشرع عبر عن الطلب المقدم بتأسيس الحزب بأنه إخطار أى إبلاغ شبه جماعة منظمة فى ممارسة حقوقها الدستورية وعبر عن سلطة اللجنة عند البت بعبارة اعتراض على تأسيس الحزب مستبعداً عبارة الموافقة أو الرفض ـ تنحصر مهمة اللجنة فى بحث أوراق الحزب تحت

---

(١) صدر قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بشأن القواعد المنظمة لاتصال الأحزاب السياسية بالأحزاب أو التنظيمات السياسية الأجنبية ونشر هذا القرار فى الوقائع المصرية ـ العدد ٢٨٦ تابع فى ١٩٩٢/١٢/١٥، ونصت المادة الأولى منه على أنه «يخطر رئيس الحزب رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية قبل إجراء أى اتصال بحزب أو تنظيم سياسي أجنبى فى حالة القيام بالزيارات، وترتيب عقد ندوات أو لقاءات مشتركة وحضور المؤتمرات الحزبية»، ونصت المادة الثانية منه على أنه «على رئيس الحزب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاتصال موافاة رئيس اللجنة بمذكرة تتضمن بيان ما أسفر عنه هذا الاتصال» بينما نصت مادته الثالثة على أنه «لا يجوز لأى حزب من الأحزاب السياسية الاتصال بأى حزب أو تنظيم سياسي أجنبى غير معترف به فى دولته أو بهدف الإخلال بالنظام العام فى مصر»، ولا شك أن هذا القرار كما ذكر البعض يحول الأحزاب السياسية إلى إدارات مشمولة بوصاية رئيس لجنة شئون الأحزاب، كما أنه يقيد حرية هذه الأحزاب فى التقائها مع الأحزاب الأخرى للحوار وتبال الرأى، مما قد يحرمها من التفاعل الدولى واكتساب الخبرات، الأمر الذى يتنافى مع طبيعة عمل الأحزاب السياسية. انظر د. فاروق عبد البر ـ المرجع السابق ص ٢٨٠، وانظر فى نقد الاختصاصات الواسعة للجنة شئون الأحزاب د. نبيلة عبد الحليم كامل ـ حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر ـ المرجع السابق ص ١٦٢ وما بعدها، و د. وحيد رأفت ـ دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات ـ مرجع سابق ص ٣٣ وما بعدها.

التأسيس للتأكد من مدى توافر الشروط التى حددها الدستور والتى وردت تفصيلاً بالقانون، ولا يجوز للجنة أن تقف حائلاً فى سبيل ولوج أى حزب إلى ميدان السياسية إلا إذا كان لديها من الأسباب الحقيقية والجوهرية التى تبرر ذلك – وإن اللجنة وهى بصدد ممارسة اختصاصها تتصرف فى إطار سلطة مقيدة بنص الدستور والقانون فى مجال حرية من الحريات وحق من الحقوق العامة للمصريين – ويخضع ما تقرره اللجنة للرقابة القضائية»[1] وقضت أيضا بأنه «لجنة شئون الأحزاب السياسية ليست ذات وصاية على العمل السياسي، وليست جهة تقييم وتعقيب على ما تتضمنه برامج الأحزاب التى تتقدم طالبة التأسيس – يتعين أن يقتصر عمل اللجنة على التأكد من عدم مخالفة برامج الأحزاب للشروط التى وضعها القانون فى إطار من مرجعية أحكام الدستور التى تؤكد قيام النظام السياسي على تعدد الأحزاب – اعتراضها على تأسيس حزب لا يرد إلا على أمر هو فى الأصل فى حكم الإباحة – الاعتراض يقوم على خلاف أصل مقرر وحق مؤكد – لا يكون قيامه صحيحاً فى الواقع والقانون إلا متى كان مستقيماً حتماً مع وقائع وأمور تفيده على وجه القطع، وتكشف عنه على وجه اليقين»[2]، ومؤدى ما تقدم كله أن المشرع قد خول لجنة شئون الأحزاب السياسية سلطات كبيرة وواسعة عصية على الضبط وقد كشف العمل عن صحة ذلك، فلم توافق اللجنة إلا على تأسيس أربعة أحزاب فقط، هى حزب

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب فى الطعن رقم ٣٢٣ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٩٣/٣/٣١ المقام من طالبى تأسيس حزب الصحوة – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – المرجع السابق ص ٥٢٩ وما بعدها، وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٤٢٤٢ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ المقام من طالبى تأسيس حزب الوسط – المرجع السابق ص ٩٠٥ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٥ ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٧ المقام من طالبى تأسيس حزب مصر ٢٠٠٠ – المرجع السابق ص ١٢٤٧ وما بعدها، ومن الجدير بالذكر أن المحكمة قد قضت بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر فى ٩ من فبراير سنة ١٩٩٩ بالاعتراض على تأسيس حزب مصر ٢٠٠٠ وما يترتب على ذلك من آثار.

الوفاق الوطنى عام ٢٠٠٠ وحزب الغد عام ٢٠٠٥[١] وحزب المحافظين والحزب الجمهورى الحر عام ٢٠٠٦، وباقى الأحزاب السياسية الآخرى القائمة حاليا جميعها تدين فى نشأتها لأحكام المحكمة الإدارية العليا، وهو الأمر الذى لا نتردد معه فى مناشدة المشرع بسرعة إلغاء هذه اللجنة شبه الحكومية، خاصة وأن الأصوات قد تعالت حاليا للحديث عن الإصلاح السياسي، وحتى لا يكون هذا التشريع ذريعة للنقد الخارجى للتشريعات الوطنية.

وعندما صدر القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية فقد امتدت يد التعديل إلى نص المادة (٨) منه فتعدل النص ليصبح على الوجه التالى بالنسبة لاختصاصات اللجنة «... وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقا لأحكام هذا القانون، وذلك فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها فيه».

وأضاف النص «وللجنة فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك، ولها أن تطلب أى مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أى جهة رسمية أو عامة، وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء أى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة فيما هو معروض عليها».

كما تضمنت المادة (١٢) فقرة أخيرة من قانون الأحزاب السياسية تنص على أنه «على الجهاز المذكور إعداد تقرير سنوى عن كافة الأوضاع والشئون المالية للحزب وإخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بهذا التقرير».

---

(١) تمت الموافقة على تأسيس حزب الغد بعد أن لجأ طالبو تأسيسه للمحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب لأن اللجنة لم تصدر قرارها فى البداية.

كما أعطت المادة (١٧) منه للجنة شئون الأحزاب السياسية ما يلى من سلطات :-

أ- سلطة طلب الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وذلك من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية.

ب- سلطة الأمر مؤقتاً بوقف نشاط الحزب أو أحد قياداته أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه فى الحالات الواردة بالمادة المذكورة.

هذا فضلاً عن أن المادة (٢١) من قانون الأحزاب السياسية قد منحت لجنة شئون الأحزاب سلطة وضع القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأى حزب أو تنظيم أجنبى، حيث نصت على أنه «تضع لجنة شئون الأحزاب السياسية القواعد المنظمة لإتصال الحزب بأى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى، وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة».

المطلب الثالث

الطعن فى قرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية

تضمنت المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية أحكام القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية بشأن تأسيس أى حزب سياسي، وأتاحت لطالبى تأسيس الحزب الطعن بالإلغاء على هذه القرارات أمام الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص الذى ورد فى هذا النص.

وسوف نقسم هذا المطلب إلى **فرعين**، نتناول فى **الفرع الأول** أحكام قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية، ونوضح فى **الفرع الثانى** تشكيل محكمة الأحزاب السياسية ودورها فى تفعيل التعددية الحزبية.

الفرع الأول

الرقابة القضائية لقرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية

نظم المشرع فى المادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام

الأحزاب السياسية إجراءات إصدار لجنة شئون الأحزاب السياسية لقرارها بالموافقة على تأسيس الحزب أو الاعتراض عليه، فكانت المادة (٨) فى صيغتها الأولى تنص على أنه «.... وللجنة خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الإخطار بتأسيس الحزب عليها الاعتراض بقرار مسبب على تأسيسه، ويخطر رئيس اللجنة طالبي التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره».

وعندما عدل قانون الأحزاب السياسية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ تضمن التعديل هذا النص فنصت المادة (٨) على أنه «.... وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد فى إخطار التأسيس الابتدائى وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق وذلك خلال الثلاثة أشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة، ويعتبر انقضاء مدة الثلاثة أشهر المشار إليها دون إصدار قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس، ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسبباً بعد سماع الإيضاحات اللازمة من ذوى الشأن، ويخطر رئيس اللجنة ممثلى طالبى التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار، وتنشر القرارات التى تصدرها اللجنة بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض على تأسيسه فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال ذات الميعاد المحدد فى الفقرة السابقة».

ولم يكتف المشرع بذلك بل امتدت يد التعديل إلى المادة (٨) المذكورة مرة أخرى بعد أقل من سنتين بموجب القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ فتضمن التعديل ما يلي " .... وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد فى إخطار التأسيس الابتدائي وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق وذلك خلال الأربعة الأشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة، ويعتبر انقضاء مدة الأربعة أشهر المشار إليها دون إصدار قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس».

وأول ما يلاحظ على هذا النص هو أن لجنة شئون الأحزاب السياسية عليها أن تبت فى طلب تأسيس الحزب بموجب قرار إيجابي سواء بالقبول أو بالرفض، وقد كان فى ظل نص المادة (٨) فى صيغتها الأولى عندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يثور التساؤل إذا آثرت اللجنة السكوت فلم ترد سواء بالقبول أو بالرفض على الطلب، فما هو الحل؟

كان المشرع فى هذه الحالة يعتبر أن سكوت الإدارة عن الرد على طلب تأسيس الحزب وفوات مدة الثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب دون إعتراض اللجنة بقرار مسبب بمثابة قرار منها ضمنىً بقبول تأسيس الحزب.

ولا شك فى أن هذا الوضع كان أفضل بكثير من الوضع الحالي حيث اعتبر المشرع أن سكوت الإدارة ومرور المدة (ثلاثة أشهر فى ظل القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، وأربعة أشهر فى ظل القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١) المذكورة بمثابة قرار بالاعتراض على التأسيس.

وعلى الرغم من أن النص على تسبيب قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب من شأنه تمكين طالبي التأسيس من تفنيد هذه الأسباب حال ولوجهم طريق الطعن القضائى، إلا أن المشرع قد جانبه التوفيق حين نص على أن فوات المدة المذكورة دون رد اللجنة يعتبر قراراً بالاعتراض على التأسيس، ذلك أن الحل الآخر الذى تبناه المشرع فى صيغة النص الأولى قبل تعديله باعتبار أن سكوت الإدارة دون اعتراض يعتبر قبولاً لتأسيس الحزب، كان أكثر توفيقاً، ويتفق مع قاعدة أن الأصل هو حرية تأسيس الأحزاب وأن الحظر هو الاستثناء[1].

ولقد أجابت المحكمة الإدارية العليا على تساؤل أثير حول المقصود بالبت فى الطلب خلال المدة المذكورة، فهل يقصد بذلك صدور قرار من اللجنة أم مجرد العرض على اللجنة ونظر الطلب ؟

فقد حدث بالفعل أن تقدم طالبو تأسيس حزب الأمة بطلب إلى لجنة

---

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – مرجع سابق ص ١٠٠.

شـنون الأحـزاب السياسـية لتأسـيس الحـزب، ولكـن اللجـنة لـم يكـتمل نصـاب تشكيلها فى عدة اجتماعات متتالية حتى مرت منذ تاريخ تقديم الطلب مدة تربو على ثلاثة أشهر (كانت المدة محددة فى ذلك الوقت بثلاثة أشهر طبقا للمادة (٨) من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩) فبادر طالبو التأسيس بالطعن على القرار السلبى بالاعتراض على تأسيس الحزب، ودفعت الحكومة بعدم الطعن لعدم وجود قرار بالاعتراض على تأسيس حزب الأمة فردت المحكمة على هذا الدفع بقولها «ولما كان القانون قد أوجب على اللجنة أن تصدر قرارها بالموافقة أو بالاعتراض على الإخطار بتأسيس الحزب خلال الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب عليها، وأقام قرينة قانونية تعتبر انقضاء هذه المدة دون قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس، فإن مؤدى ذلك ولازمه أن اللجنة ملزمة قانونا بالاجتماع والانعقاد بشكل صحيح وملزمة بأن تفحص وتدرس إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية، وملزمة أن تصدر قراراتها بالبت فى تأسيس الأحزاب خلال الأجل الذى حدده القانون، وسواء انعقد اجتماع لجنة شنون الأحزاب انعقاداً صحيحاً وفق تشكيل يتوافر فيه النصاب القانونى اللازم لصحة اجتماعها، ويضم الأعضاء الواجب حضورهم لصحة هذا الاجتماع، سواء تم ذلك أو لم يتم فإن انقضاء مدة الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة سواء كان اجتماع اللجنة صحيحاً أو كان غير صحيحاً، وسواء أكتمل أو لم يكتمل نصاب الاجتماع، فإن انقضاء الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار على اللجنة دون صدور قرار عنها بالبت فى تأسيس الحزب يعتبر فى حكم القانون بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس، وعلى ذلك يتوافر القرار الضمنى بالاعتراض على تأسيس الحزب بعرض الإخطار بتأسيس الحزب على لجنة شنون الأحزاب السياسية، وبانقضاء مدة الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار دون صدور قرار من اللجنة بالبت فى تأسيس الحزب، ولا يشترط فقط أن يكون اجتماع لجنة شنون الأحزاب اجتماعاً صحيحا مكتمل النصاب، والقول بغير هذا النظر الذى تنظر له المحكمة، والأخذ بوجهة نظر الدفع يؤدى إلى نتيجة خطيرة، ويعطل حكم الدستور وأحكام قانون

الأحزاب السياسية، إذ يترتب على عدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لصحة اجتماعات لجنة شئون الأحزاب السياسية عدم الاعتداد بنتائج عرض الإخطارات عن تأسيس الأحزاب السياسية على اللجنة لعدم شرعية تشكيلها، ويبقى أمر الإخطارات عن تأسيس الأحزاب معلقاً إلى نهاية غير معروفة، ويبطل عمل القرينة المنصوص عليها فى الفقرة (٨) من المادة الثامنة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية التى تعتبر أن انقضاء مدة الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس، ولو كانت اجتماعاتها غير مكتملة النصاب، ولا يتوافر لها شرعية التشكيل، كما تتعطل أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته وتتعطل حكم المادة الخامسة من الدستور التى تقيم النظام السياسي فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك من جراء عدم إتاحة الفرصة لتأسيس الأحزاب الجديدة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني فى اجتماعات لجنة شئون الأحزاب السياسية المكلفة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب وإصدار قراراتها بالبت فى تأسيس الأحزاب خلال الثلاثة أشهر التالية لعرض الإخطارات بتأسيس الأحزاب عليها»[1].

وبذلك تكون المحكمة قد سدت ذريعة يمكن من خلالها تجميد طلبات تأسيس الأحزاب الجديدة لأجل غير مسمى بمقولة عدم صحة اجتماعات اللجنة أو عدم اكتمال تشكيلها.

ويلاحظ أيضاً على ما تضمنه نص الفقرة المنظمة لقرار اللجنة أن المشرع من خلال التعديلات التى أوردها على النص قد زاد المدة التى يتعين على اللجنة البت فى الطلب خلالها فبعد أن كانت المهلة الممنوحة للجنة شهراً

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ١٢٠٢ لسنة ٢٦ ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – مرجع سابق ص ٩٧ وما بعدها، وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ١٣١٣ لسنة ٣١ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢١ المقام من حزب المستقبل حيث أكدت نفس المبدأ – مشار إليه بذات المرجع السابق ص ١٦٥ وما بعدها.

واحداً للاعتراض على تأسيس الحزب، مدها المشرع لتصبح ثلاثة أشهر ونص على أعتبار انقضاء هذه المدة دون البت فى الطلب بمثابة قرار بالاعتراض على التأسيس، وبذلك يكون المشرع قد أعترف بالقرار الضمنى بالاعتراض على التأسيس، وإن كان من الأفضل أن يعتبر السكوت قبولاً للتأسيس كما كان يقرر النص قبل تعديله سنة ١٩٧٩، ولم يقف المشرع عند ذلك بل زاد المهلة المذكورة لتصبح أربعة أشهر بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١، وهو الأمر الذى يكشف عن أن كل تدخل من جانب المشرع يعنى مزيداً من القيود التى ترهق طالبي تأسيس الأحزاب السياسية وتتعارض مع التعددية الحزبية التى تبناها المشرع الدستورى.

وبمناسبة تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ فقد طال التعديل نص المادة (٨) وجرى النص بخصوص قرار اللجنة على أنه «وعلى اللجنة أن تصدر قرارها فى شأن تأسيس الحزب خلال التسعين يوماً التالية لتاريخ تقديم إخطار التأسيس، ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسبباً بعد سماع الإيضاحات اللازمة من ذوى الشأن، ويعتبر انقضاء المدة المشار إليها دون صدور قرار من اللجنة فى شأن تأسيس الحزب بمثابة قرار بعدم الاعتراض على تأسيسه، ويخطر رئيس اللجنة ممثلى طالب التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار».

وحسنا فعل المشرع بالنص على تسبيب قرار لجنة الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب، كما أنه اعتبر أن سكوت اللجنة عن الرد على طلب التأسيس ومرور مدة التسعين يوماً من تاريخ تقديم الإخطار بالتأسيس بمثابة قرار بعدم الاعتراض على التأسيس، وهو أمر يتفق مع القواعد العامة وطبيعة الأمور، **وإن كان لنا تحفظ بالنسبة لمدة التسعين يوماً ونرى أنه كان يكفى مدة ستين يوما طبقا للقواعد العامة.**

الفـرع الثـــاني

محكمة الأحزاب السياسية

عندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ كانت الفقرة الأخيرة من المادة (٨) منه تنص على أنه «ويجوز لطالبى التأسيس الطعن على هذا القرار- " قرار الاعتراض على التأسيس" – أمام محكمة القضاء الإدارى خلال الثلاثين يوماً التالية لإخطارهم به، وتفصل المحكمة فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضته».

وعندما عدل قانون الأحزاب بموجب القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ أصبحت هذه الفقرة من المادة (٨) تنص على أنه «يجوز لطالبى تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض فى الجريدة الرسمية أن يطعنوا بالإلغاء فى هذا القرار أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة، على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من أعضاء مجلس الشعب يختارهم المجلس فى بداية كل دورة من بين أعضائه وفقاً للقواعد التى يضعها المجلس»[1].

---

(١) بررت اللجنة التشريعية هذا التعديل بقولها « إن خطورة هذا الطعن وطبيعته المتصلة بالحياة الديمقراطية والسياسية للبلاد تستلزم أن يعهد بالنظر فيها إلى قمة القضاء الإدارى لمجلس الدولة ممثلاً فى المحكمة الإدارية العليا بالتشكيل السابق الذى يشرك ممثلى الشعب في إقامة العدالة فى أمر يتصل بالحياة الديمقراطية للجماهير تطبيقاً للمادة (١٧٠) من الدستور كما تستلزم طبيعة هذا النزاع وخطورة آثاره، وان يحسم بالسرعة الواجبة بحيث لا يكون قيام الحزب وشرعيته محل زعزعة وعدم استقرار لفترة طويلة خلال مراحل التقاضي فى محكمة القضاء الإدارى ثم أمام المحكمة الإدارية العليا وفقاً للنص بحالته، فإنه لا يتفق مع الطبيعة السياسية الهامة لتأسيس حزب سياسي أن يبقى أمر شرعيته مزعزعاً، ونظراً لأن ذات الحكمة السابقة وهى عدم إبقاء الوضع القانونى للحزب مهتزاً وضرورة حسم النزاع بصدد قيامه بأسرع وقت تتحقق بصورة أبلغ وأشد فى حالة الحكم بوقف التنفيذ الذى قد يلغى فى الدعوى الموضوعية عند نظر طلب الإلغاء، ولذلك فإنه يتعين مراعاة لأهمية وخطورة النزاع ولاتصاله بالحياة السياسية والديمقراطية للبلاد أن تفصل مباشرة المحكمة الإدارية العليا(=)

ولم يقف المشرع عند هذا الحد، بل ردده مرة أخرى حال تعديل قانون الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ فتضمن نص المادة الثامنة ما يلي «ويجوز لطالبي تأسيس الحزب خلال ثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض فى الجريدة الرسمية أن يطعنوا فى هذا القرار أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة، على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة المنظمة وفقاً لحكم المادة ٢٨ من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب، وتفصل المحكمة المذكورة فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضته إما بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتأييده، وعند تساوى الأصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس».

وبمناسبة صدور القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية فقد حدث تعديل طفيف وجرى نصها على أنه: «ويجوز لطالبى تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوما التالية لنشر قرار الاعتراض فى الجريدة الرسمية أن يطعنوا فى هذا القرار بالإلغاء أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة، الذين يتمتعون بالكفاءة وحسن السمعة، ولا تقل أعمارهم عن أربعين عاما ومن غير أعضاء السلطة التشريعية».

(=) بتشكيلها السابق فى طلب إلغاء قرار الاعتراض، إما بتأييد القرار المطعون فيه أو بإلغائه دون وقف تنفيذه وبحكم نهائى لا محل للطعن عليه فى مدة قصيرة هى أربعة أشهر فقط من تاريخ إيداع عريضة الطعن حتى تستقر الأوضاع بالسرعة الواجبة دون بلبلة أو اضطراب»، د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص١٧٦ وما بعدها، وأيضا د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – مرجع سابق ص١٠٢ وما بعدها.

ويتضح من النص المذكور أن المشرع قد أبقى على ذات تشكيل المحكمة إلا أنه قد اشترط فى الأعضاء من الشخصيات العامة أن يكونوا متمتعين بالكفاءة وحسن السمعة، وألا يقل سن العضو منهم عن أربعين سنة، كما اشترط أن يكونوا من غير أعضاء السلطة التشريعية أى لا يكونوا من أعضاء مجلس الشعب.

وقد انتقد جانب كبير من الفقه تشكيل المحكمة واختصاصاتها[1].

وسوف نتناول هذه الملاحظات فى البندين التاليين:-

البنـــد الأول

تشكيل المحكمة

كما سبق أن أوضحنا فإن المشرع فى قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فى صيغته الأولى قد أناط بمحكمة القضاء الإدارى الاختصاص بالطعن على قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب، باعتبارها القاضى الطبيعى المختص بذلك، إلا أنه حال تعديل قانون الأحزاب السياسية بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ فقد خرج المشرع على هذا الاختصاص واختص المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى – بهذا الطعن وأضاف إلى تشكيلها عددٌ مماثلٌ لعدد أعضائها من أعضاء مجلس الشعب، ثم حل بدلاً منهم عدداً مماثلاً من الشخصيات العامة بموجب القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١، ولم يتم تغير الوضع بصدور القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب

---

(١) انظر على سبيل المثال فى هذا النقد د. عبد الحميد متولى – مرجع سابق ص ٤٧٣. د. ماجد راغب الحلو – مرجع سابقص ١٤٩، و د. مصطفى أبو زيد فهمى – مرجع سابق ص٢٨٨، د. نبيلة عبد الحليم كامل- مرجع سابق ص ١٧٦، د. لبيب على لبيب غنيم – مرجع سابق ص ١٧٦ وما بعدها، و د. فتحى فكرى – مرجع سابق ص ١٠٤ وما بعدها، د. حسن عبد المنعم خيرى بدراوى – مرجع سابق ص ١٨٥، د. وحيد رأفت – مرجع سابق ص ٣٩، د. جابر جاد نصار – مرجع سابق ص ٢٨٧، د. محمد ماهر أبو العينين – مرجع سابق ص ١٨٧.

السياسية، وقد لاقى هذا التشكيل نقداً كثيراً من جانب من الفقهاء وأهم هذه الانتقادات ما يلي:-

أولا : حرمان الطاعن من إحدى درجتى التقاضى : ذلك أنه فى ظل إختصاص محكمة القضاء الإدارى بنظر الطعن كان يمكن للمدعى إذا لم يقبل حكم المحكمة أن يطعن فى هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا باعتبارها محكمة ثانى درجة، أما فى ظل الوضع القائم فإن المشرع بإسناده الاختصاص بالطعن إلى محكمة الإدارية العليا فقد أوصد باب الطعن أمام المحكوم عليه لأن المحكمة الإدارية العليا فى هذه الحالة تعتبر أول و آخر درجة بالنسبة للطعن، ولا سبيل أمام المدعى للطعن أمام أي محكمة أخرى، وبالتالى فقد حرم المشرع المدعى من إحدى درجتى التقاضي، وهو الأمر الذى يعد إهداراً للضمانات المقررة للأفراد، وإضعافاً لضمانات استقلال القضاء فى نفس الوقت، ولا يغير من ذلك ما قيل من تبريرات ومغالطات تتعارض مع المنطق الديمقراطى الصحيح، فيجب ألا تكون الرغبة فى اختصار الوقت والإجراءات على حساب تحقيق العدالة وطمأنة المتقاضين، كما أنه كما ذكر البعض وبحق فإن اختصار الوقت والإجراءات وبالتالي سرعة الفصل فى النزاع أمر نحتاج إليه فى سائر المنازعات، فلماذا لا نتبع التشكيل المختلط ونلغى تعدد درجات التقاضى فى الدعاوى الأخرى؟[1].

ثانياً: مخالفة التشكيل المختلط للدستور من أكثر من وجه، فهو من ناحية أولى قد خالف أصولاً دستورية ثابتة حين أدخل فى تشكيل الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة – وهو هيئة قضائية مستقلة – عناصر سياسية من مجلس الشعب ثم استبدلهم بشخصيات عامة، الأمر الذى يشوبه

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص ١٧٧، وأيضاً، د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – مرجع سابق ص ١٠٥، و د. وحيد رأفت – مصر وحقوق الإنسان – مجلة المحاماة – السنة ٦٢ ص ٤٣.

مخالفة للمادة ١٧٢ من الدستور[١]، ومن ناحية أخرى فإن هذا التشكيل المختلط قد خالف الدستور حين أسند وظيفة قضائية لأعضاء البرلمان ثم لأفراد دون أن تمنحهم السلطة التأسيسية الاختصاص بمباشرتها، ولا يخفى ما فى ذلك من إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات[٢]، هذا فضلاً عن أن اشتراك أعضاء مجلس الشعب أو الشخصيات العامة حالياً- منتقد من ناحية ثالثة لأن هؤلاء لن يكونوا حتما من القضاة أو رجال القانون المؤهلين لنظر المنازعات الإدارية، كما أن إدخالهم فى تشكيل المحكمة يشكك فى حيدتها ونزاهتها، ويجعل للاعتبارات السياسية وزناً فى أحكامها.[٣]

ثالثا:- أن هذا التشكيل المختلط للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا فيه إتهام صريح لمستشاري المحكمة - كما قرر البعض - بالعجز وعدم الدراية فى وزن صحة قرار إدارى يصدر بالاعتراض على قيام حزب، ذلك أن مستشارى المحكمة الإدارية العليا يستطيعون وحدهم - ودون معاونة من السادة أعضاء مجلس الشعب أو غيرهم- أن يقوموا بإرساء مبادئ القانون الإداري كله، وأن يؤصلوا قواعد الرقابة القضائية على سائر القرارات الإدارية فى الدولة.[٤]

رابعا:- أن التشكيل المختلط يعد تسييساً للقضاء وهو أمر غير مقبول: فهذا التشكيل المختلط من شأنه التشكيك فى حيدة ونزاهة المحكمة ويجعل للاعتبارات السياسية وزنا مؤثراً فى أحكامها، ويبدو أن التشكيل المختلط لمحكمة الأحزاب بإضافة عدد من الشخصيات العامة لها قد تأثر بالتشكيل الخاص بمحكمة القيم، وأورد البعض[٥] أنه «لقد حاول رئيس مجلس الوزراء

---

(١) تنص المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١ على أن « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى».

(٢) د. محمد كامل محمد عبد النبى عبيد - إستقلال القضاء - رسالة دكتوراه حقوق القاهرة - ١٩٨٨ ص ١٣٦٤ وما بعدها.

(٣) د. ماجد راغب الحلو - القانون الدستورى - مرجع سابق ص ١٥١.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمى - الدستور المصرى - طبعة ١٩٩٦ - مرجع سابق ص ٣٣١.

(٥) د. وحيد رأفت - دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات - مرجع سابق ص ٣٩-٤٠. وراجع أيضا د. فتحى فكرى - محاكمة الوزراء - طبعة ١٩٩٥ ص ٩-١٨.

الأسبق المهندس مصطفى خليل فى المذكرة الإيضاحية للتعديلات المشار إليها، ثم فى حديثه التليفزيوني على الشعب فى يونيو عام ١٩٧٩ تبرير هذه التعديلات وخاصة فيما يتعلق منها بتسيس القضاء عندما ينظر الطعون فى قضايا الأحزاب بالرغبة المزعومة فى اختصار الوقت والإجراءات، وبالقياس على تشكيل محكمة الحراسات المنصوص عليها فى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١، أو بالهيئة التى تتولى محاكمة الوزراء، وهو تبرير ضعيف لا يصمد للمنطق الحر السليم، ذلك أن الرغبة فى اختصار الوقت والإجراءات يجب ألا تكون على حساب تحقيق العدالة وطمأنينة المتقاضين، كما أن الأفعال التى كانت تنظرها محكمة الحراسات أو الهيئة المنوط بها محاكمة الوزراء هى مزيج من المخالفات السياسية أو المالية ومن جرائم القانون العام، وهذا واضح بوجه خاص فيما يتعلق بمحاكمة الوزراء ومن إليهم، أما عملية التثبت من توفر أو عدم توفر الشروط التى يشترطها قانون الأحزاب لتشكيل حزب جديد، أو لحل أي حزب من الأحزاب القائمة أو لوقف نشاطه، أو لوقف صحفه أو بعض قراراته وتصرفاته، فهى فى وضعها الطبيعى عملية قانونية تقوم بعد تمحيص الوقائع على تفسير نصوص قانون الأحزاب تفسيراً مجرداً ونزيهاً، وإنزال أحكامه على تلك الوقائع، وهو ما لا تستطيع أن تقوم به على الوجه الأكمل والموجب للاطمئنان إلا جهة قضائية مستقلة قوامها قضاة ومستشارون غير قابلين للعزل وبمنأى عن الحزازات والتيارات السياسية، وليس هذا هو الشأن بالنسبة لهيئة يتجاذبها القانون والسياسية كالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المشار إليه، فأعضاء مجلس الشعب أو تلك الشخصيات العامة حتى ولو أحسن اختيارها لن تتوافر فيها ذات الضمانات المتوفرة فى رجال السلطة القضائية سواء من ناحية الاستقلال المعزز بعدم القابلية للعزل، أو من ناحية التخصص والخبرة والمران، أو أخيراً من ناحية البعد عن التيارات والنزوات الحزبية والسياسية.[1]

---

(١) د. وحيد رأفت – المرجع السابق ص ٤١-٤٢، وأيضاً د. محمد كامل محمد عبدالنبى عبيد – مرجع سابق – ص ٣٦٧، د. لبيب على لبيب غنيم – الدور السياسي للقاضى الإدارى - رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة – ١٩٩٣ ص ٧٨٧.

ومن الجدير بالذكر أن دولة فرنسا ينظر فيها القضاء – دون اشتراك أى عناصر سياسية فى تشكيله- الطعون على القرارات التى تصدر بخصوص الأحزاب السياسية.[1]

خامسا : المحكمة الإدارية العليا توصد باب الطعن بعدم دستورية النص على تشكيلها المختلط : فقد دفع وكيل مؤسسي حزب الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي بعدم دستورية نص الفقرة الثانية عشرة من المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية التى تكفلت بتشكيل دائرة شئون الأحزاب بالمحكمة الإدارية العليا لأنها تخالف المواد (٦٥، ٦٨، ١٦٧، ١٧٢) من الدستور، وقد رفضت المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب – هذا الدفع استناداً إلى القول «بعدم وجود تعارض بين نص الفقرة المشار إليها وبين مواد الدستور سالفة الذكر، وآية ذلك أن دائرة شئون الأحزاب السياسية بالتشكيل المنصوص عليه فى الفقرة الثانية عشر من المادة (٨) والمتضمنة انضمام عدد من الشخصيات العامة يساو لعدد أعضاء الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا برئاسة رئيس مجلس الدولة، تعد هيئة قضائية مستقلة تمارس اختصاصها القضائى المحدد لها وفق أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتتفق مع ما جاءت به المادة (١٦٧) من الدستور من أن القانون هو الذى يحدد الهيئات القضائية واختصاصاتها، وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم، كما أنها تتفق مع ما نصت عليه المادة (١٧٢) من الدستور من اختصاص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات الإدارية، إذ إنه مما لاشك فيه أن الطعن فى قرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية يعتبر من قبيل الطعن فى قرار إدارى مما يختص به مجلس الدولة، هذا فضلاً عما أوردته المادة(١٧٢) من الدستور من النص على أن القانون يحدد اختصاصات المجلس الأخرى، فإذا ما تضمن قانون الأحزاب السياسية اختصاص مجلس الدولة بالفصل فى الطعون الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية، وفقاً للتشكيل المنصوص عليه في الفقرة الثانية عشرة من المادة(٨) فإنه لا يكون مخالفاً لأحكام

---

(١) د. فتحى فكرى – المرجع السابق ص ١٠٦.

الدستور بل مطابقاً لـه، خاصة إذا ما روعى ما نصت عليه المادة (١٧٠) من الدستور ذاته من أنه «يسهم الشعب فى إقامة العدالة فى الحدود المبينة فى القانون»، هذا بالإضافة إلى أنه يسرى على الشخصيات العامة الممثلة فى الدائرة المشار إليها ما يسرى على القضاة من أحكام فى قانون المرافعات لضمان حيدة القاضى وحريته فى تكوين عقيدته بما يضمن نزاهة الحكم واستقلالية القضاء».(١)

ونحن لا نساير قضاء المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن لسببين:-

الأول : أن التخريج الذى تقول به المحكمة من تمتع الشخصيات العامة المضافة لتشكيل الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا - بالحيدة والنزاهة وحرية تكوين العقيدة فيه مغالطة مكشوفة وأمر غير محقق بالقطع، فهؤلاء ينقصهم الاستقلال المؤيد بعدم القابلية للعزل، كما أنهم ليسوا بمنأى عن التيارات السياسية والنزوات الحزبية، فضلاً عن افتقارهم للخبرة والتخصص القانونى القضائى، فهذا القول الذى كنا نتمنى أن تتنزه عنه المحكمة الإدارية العليا وهى محكمة الحريات وقد صدرت عنها أحكام كانت السياج لحريات الأفراد وحقوقهم من تجاوزات السلطة - لا يمكن مسايرته أو قبوله.

الثانى : أن المحكمة قد حالت بين الطاعن وبين أن يرفع دعواه بعدم دستورية الفقرة الثانية عشر من المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية أمام المحكمة الدستورية العليا، وأنه وإن كان تقدير جدية الدفع أمر يدخل فى

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ١٤٢٤ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ المقام من طالبى تأسيس حزب الوحدة الوطنية والسلام الإجتماعى - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص فى شأن الأحزاب السياسية من أول يونيو ١٩٨٣ إلى آخر يونية ٢٠٠١ ص ١٠٢٧ وما بعدها، وانظر فى نفس الاتجاه حكمها فى الطعن رقم ٢٥٨٨ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٤/١١ المقام من طالبى تأسيس حزب التحالف الشعبى الديمقراطى - نفس المجموعة - المرجع السابق ص ٨٦٥ وما بعدها، وانظر أيضا حكمها فى الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ ق بجلسة ٢٠٠٤/٢/٧ - وهو حكم حديث المقام من طالبي تأسيس حزب الشريعة - حكم غير منشور.

السلطة التقديرية لمحكمة الموضوع، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، خاصة إذا تعلق الأمر بحرية أساسية من الحريات العامة السياسية، وكانت المسألة تتعلق بالطعن على النص الذى شكلت استناداً لـه المحكمة ذاتها التى تنظر الطعن، فكان الأوفق للمحكمة أن تتيح للطاعن سبيل الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا بالتصريح لـه بإقامة دعواه الدستورية أو أن تحيلها بنفسها، ولكنها باستمرارها فى نظر الطعن والتصدى للدفع بعدم دستورية نشأتها ورفضه، فإننا نرى أنها قد جانبت الصواب وأخلت بحق الدفاع وجعلت من نفسها الخصم والحكم فى نفس الوقت وهو أمر يتعارض مع القواعد العامة ومبادئ العدالة.

البنـــد الثـــانى

حدود اختصاص المحكمة

عندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠لسنة ١٩٧٧ كانت المادة (٨) منه تجعل لمحكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة الاختصاص بالفصل فى الطعن على قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية- «كانت برئاسة أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى حينذاك» - بالاعتراض على تأسيس الحزب[1].

وكما سلف أن أوضحنا فإن هذا الحكم يمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، كما كان يجوز لمحكمة القضاء الإدارى أن تحكم بوقف تنفيذ القرار إذا طلب الطاعن ذلك وتوافرت شروطه، وكانت من أجل ذلك تنص المادة التاسعة - قبل تعديل القانون- على أن الحزب يتمتع بالشخصية الاعتبارية من تاريخ الحكم بوقف تنفيذ قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب. وعلى ذلك فقد كان اختصاص المحكمة يقتصر على وقف تنفيذ وإلغاء قرار اللجنة،

---

(١) نصت المادة (٨) على أنه «يجوز لطالبي التأسيس الطعن في هذا القرار أمام محكمة القرار الإدارى خلال الثلاثين يوما التالية لإخطارهم، وتفصل المحكمة فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع العريضة».

إلى جانب القضاء بالتعويض عنه إذا توافرت شروط ذلك طبقاً للقواعد العامة، فضلاً عن الفصل فى طلب حل الحزب.

أما بعد تعديل قانون الأحزاب السياسية عام ١٩٧٩ وانتزاع هذا الاختصاص من محكمة القضاء الإدارى – وهى القاضى الطبيعى – وإسناده للمحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى – بتشكيلها الخاص السابق ذكره الذى تم ضم عدد مماثل لعدد أعضائها من أعضاء مجلس الشعب ثم استبدالهم بعدد مماثل من الشخصيات العامة، فقد امتدت يد التعديل إلى توسيع اختصاصات المحكمة تبعاً ونتيجة للاتساع الذى حصل فى اختصاصات لجنة شئون الأحزاب السياسية فقد تبلورت اختصاصات الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص فيما يلى :

أولا : الاختصاص بالفصل فى الطعن على قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب، سواء أكان القرار صريحاً أم ضمنياً، وقد أشترط المشرع أن يكون قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسبباً، ويحسب للمحكمة الإدارية العليا أنها قد أقرت القرار الضمنى بالاعتراض على تأسيس الحزب فقضت بأن «انقضاء الثلاثة أشهر التالية لعرض إخطار تأسيس الحزب على لجنة شئون الأحزاب السياسية دون صدور قرار منها بالبت فى تأسيس الحزب يعتبر فى حكم القانون بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس- وأنه لا يشترط أن يكون اجتماع لجنة شئون الأحزاب اجتماعاً صحيحاً مكتمل النصاب – وأن القول بغير هذا النظر يؤدى إلى تعطيل حكم الدستور وأحكام قانون نظام الأحزاب السياسية وعدم الاعتداد بنتائج عرض الإخطارات عن تأسيس الأحزاب السياسية على اللجنة لعدم شرعية تشكيلها، ويبقى أمر الإخطارات عن تأسيس الأحزاب مطلقاً إلى غير نهاية معروفة، ويبطل عمل القرينة المنصوص عليها فى الفقرة الثامنة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية».[1]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ١٢٠٢ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ المقام من طالبى تأسيس حزب الأمة – المبادئ القانونية التى أصدرتها المحكمة الإدارية العليا – مرجع سابق ص ٩٧، وانظر تعليق (=)

ثانياً: الاختصاص بالحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال بناء على طلب لجنة شئون الأحزاب السياسية، فقد نصت على هذا الاختصاص المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية التى نصت بعد تعديلها عام ١٩٧٩ على أنه «لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال... إلخ».

وسوف نعود لتناول هذا الموضوع فى الباب الخاص بحل الحزب إنشاء الله.

ثالثا: الحد الفاصل بين اختصاص محكمة الأحزاب وغيرها من المحاكم، نظرا لوجود تداخل وتنازع فى الاختصاص بين دائرة الأحزاب السياسية بالمحكمة الإدارية العليا وبين محكمة القضاء الإدارى والمحاكم المدنية فقد قررت المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب السياسية) بعض المبادئ القانونية التى قد تساعد فى الحد من هذا التنازع فى الاختصاص وأهم هذه المبادئ ما يلي :

١ - **حدود الاختصاص بين المحكمة الإدارية العليا (دائرة الأحزاب) ومحكمة القضاء الإدارى** : فقد قررت المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية فى ذلك ما يلى فى «المادتين ٨، ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية- المشرع حدد الحالات التى ينعقد الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بها للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المتميز المنصوص عليه فى المادة (٨) وهى الطعن بالإلغاء فى القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس الحزب، وكذلك الطلبات المقدمة من رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية للحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال – ما يدخل فى

(=) د. نبيلة عبد الحليم كامل على هذا الحكم بمؤلف سيادتها – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق ص ١٦٦ وما بعدها.

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن ورد على سبيل الحصر ولا مجال للقياس عليه أو التوسع فى تفسيره – وما يصدر عن لجنة شئون الأحزاب السياسية فى أمور الحزب من قرارات إيجابية أو سلبية وما يثور بين اللجنة المذكورة والأحزاب من منازعات تنشأ عن تطبيق قانون الأحزاب السياسية وتتعلق بحقيقة دور اللجنة إزاءها إنما ينعقد الاختصاص بنظره لمحكمة القضاء الإدارى بحسبان أن مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة فى المنازعات الإدارية".[1]

وعلى العكس من ذلك قضت المحكمة بأن «الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المتميز المنصوص عليه بالمادة (٨) هى جهة قضائية متخصصة أنشأت كمحكمة أصلية ومتخصصة للفصل فى المنازعات التى حددها قانون الأحزاب السياسية – تختص هذه المحكمة بنظر الطعن فى قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بعدم الاعتداد برئيس الحزب – ولا يتصور أن تتولى هذه المحكمة بحكم تشكيلها المتميز الفصل فى الطعن بالإلغاء فى قرار لجنة الأحزاب السياسية بشأن الاعتراض على نشوء الحزب السياسي لعدم تميزه عن غيره ولا يكون لها اختصاص بشأن استحالة قيام الحزب السياسي ذاته بنشاطه لعدم وجود ممثل شرعى له أو لعدم اعتداد اللجنة المذكورة بالممثل الذى يكون قد تم اختياره من أعضاء الحزب كرئيس له – الاعتراض على قيام الحزب لا يختلف فى طبيعته ولا فى آثاره عن عدم الاعتداد بوجود

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٢٢٣ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٩٦/١١/٩ المقام من حزب مصر الفتاة – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – مرجع سابق ص ٧٥٣ وما بعدها، وانظر فى نفس الاتجاه حكمها فى الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ٤٣ ق بجلسة ١٩٩٨/٣/١٤ المقام من حزب مصر الفتاة – نفس المرجع السابق ص ٨٥٥ وما بعدها، وأيضاً الطعنين رقمى ٢٨٥٨، ٣٦٤٦ لسنة ٤١ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ المقام بشأن حزب الشعب الديمقراطى – المرجع السابق ص ٨٩١ وما بعدها، وأيضاً الطعن رقم ٨٤٥ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ المقام بشأن حزب الخضر المصرى – نفس المرجع السابق ص ٨٩٩ وما بعدها.

ممثل للحزب – محكمة الأحزاب السياسية هى صاحبة الولاية الأصلية والوحيدة فى شئون وجود وزوال الأحزاب ويشمل ذلك التصرفات والقرارات الإدارية التى تصدر من لجنة شئون الأحزاب السياسية- وأن وجود أي نزاع حول وجود رئيس الحزب قانوناً يمثل بالحتم والضرورة نزاعاً بحسب المآل أو فى الحال بحسب الآثار المترتبة على ذلك فى وجود الحزب ذاته وكيانه وهو ما يعد نزاعا فى قيام الحزب أو نزاعاً حول حله أو زواله أو إلغائه- نتيجة ذلك: الاختصاص بالنزاع حول رئاسة حزب قائم معقود للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المتميز دون غيرها من المحاكم».[1]، وهذا الاتجاه من جانب المحكمة فى حكمها المذكور بمد اختصاص المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – إلى النزاع حول رئاسة الحزب أمر مجانب للصواب ومنتقد ويتعارض مع اتجاه المحكمة نفسها فى أحكامها اللاحقة.

٢- حدود الاختصاص بين الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المتميز وبين المحاكم العادية : فقد قضت المحكمة بأن «القانون حدد أختصاص هذه الدائرة فى هذا المجال على سبيل الحصر – لا يجوز بحال التوسع فيه أو القياس عليه – يدور لختصاص هذه الدائرة وجوداً وعدماً فى ضوء ما قرره المشرع فى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية بشكل بات وقاطع حول القرارات أو الطلبات التى تختص هذه الدائرة بنظر الطعن فيها – وأن القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية فى شأن المنازعة حول رئاسة حزب قائم – الطعن عليها – يخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية – ويتعين الحكم بعدم الاختصاص ولائياً

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعنين رقمى ٢٤٠٨ ، ٣١٦٦ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٩٣/٦/١٣ المقام بشأن حزب الشعب الديمقراطى – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – المرجع السابق ص ٦١٣ وما بعدها.

بنظر الطعن وإحالته بحالته لمحكمة القاهرة الابتدائية للاختصاص».[١]

وقضت أيضا بأن «المشرع أناط بالمحكمة الإدارية العليا، بتشكيلها المنصوص عليه بقانون الأحزاب السياسية، الفصل فى أمور محددة على سبيل الحصر تخلص فى الفصل فى الطعون فى القرارات التى تصدرها لجنة شئون الأحزاب السياسية – وقد تكفل قانون الأحزاب السياسية بتحديد اختصاصات لجنة شئون الأحزاب – و يخرج عن اختصاص هذه اللجنة النظر بالموازنة والترجيح فيمن يحق له أن يتولى رئاسة الحزب فى حالة الاختلاف داخل تشكيلات الحزب بحسبان أن ذلك كله من اختصاص الحزب ذاته حسبما يتيحه نظامه – نتيجة ذلك: أن الفصل فى النزاع حول رئاسة الحزب يخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية العليا ويدخل فى اختصاص جهات القضاء العادي – ويتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا ولائياً بنظر الطعن والإحالة بحالته إلى محكمة القاهرة الابتدائية».[٢]

كما قضت بأن «المنازعة حول رئاسة الحزب هو أمر موكول تقديره وحسمه للحزب ذاته حسبما يتجه تنظيم الحزب أو نظامه الداخلي – وأن القرار السلبى بالامتناع الصادر عن لجنة شئون الأحزاب السياسية باعتماد الطاعن رئيسا للحزب – فإن المنازعة فيه تخرج عن اختصاص الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المتميز- وما يصدر عن الحزب السياسي بتنظيماته الداخلية لا يعتبر من قبيل المنازعات الإدارية التى يختص بها القضاء الإدارى – اختصاص القضاء العادى بنظر المنازعة حول رئاسة الحزب– ويتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا ولائياً بنظر

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعنين رقمى ٢٨٥٨، ٣٦٤٦ لسنة ٤١ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ المقام بشأن حزب الشعب الديمقراطى الاشتراكى – سبق ذكره بالمرجع السابق ص ٨٩١ وما بعدها

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ٤٣ ق بجلسة ١٩٩٨/٣/١٤ المقام من حزب مصر الفتاة – سبق ذكره بالمرجع السابق ص ٨٥٥ وما بعدها.

الطعن وإحالته بحالته إلى محكمة جنوب القاهرة الابتدائية».[1]

وقد أستقر قضاؤها أيضاً على أن «ما يصدر عن الحزب السياسي بتنظيماته الداخلية المختلفة لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية كما أن المنازعة فيما يصدر عنه من قرارات لا تعتبر من قبيل المنازعات الإدارية التى يختص القضاء الإدارى بالفصل فى الطعون المقدمة فى كلتيهما- نتيجة ذلك: يختص القضاء العادى بمحاكمة وحسب توزيع الاختصاص بنظر هذه الأنزعة - القضاء العادى هو المختص بنظر النزاع حول رئاسة الحزب".[2]

وبذلك تكون المحكمة قد تفادت تنازع الاختصاص الذى قد يؤدى إلى تعارض الأحكام.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٨٤٥ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ المقام بشأن حزب الخضر المصرى - سبق ذكره بالمرجع السابق ص ٨٩٩ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة الأحزاب السياسية فى الطعن رقم ٢٤٦٠٦ لسنة ٤٤ ق بجلسة ١٩٩/٣/٦ المقام بشأن تمثيل حزب مصر الفتاة - المرجع السابق ص ١٠٩٩ وما بعدها.

الباب الثاني

الحماية القضائية لحرية الانتماء الحزبى

تناولنا في الباب الأول موقف القضاء من الشروط التي قيد بها المشرع الأحزاب السياسية من حيث مبادئها وأهدافها وبرامجها وأساليبها ووسائل مباشرة نشاطها، وأيضاً الشروط المتعلقة بإجراءات التأسيس، وقد كشف القضاء عدم دستورية بعضها ، وألغى المشرع نفسه البعض الآخر ، وتحفظ الفقه على كثير من القيود التي لا تزال قائمة منها ، خاصة وأنها أصبحت بعد تعديل عام ١٩٧٩ شروط لازمة لاستمرار قيام الحزب ، وليست شروطاً لتأسيسه فقط .

ونقصد بالحماية القضائية فيما يتعلق بحق الانتماء للأحزاب السياسية، بيان موقف القضاء من القيود التي أخضع لها المشرع مؤسسي وأعضاء وقيادات الأحزاب السياسية ، ذلك أن الأحزاب السياسية ليست مبادئ وبرامج نظرية فحسب ، فهذه المبادئ تدين في نشأتها لرجال الحزب كما أنها لا تظهر ولا تستمر بدونهم ، فهي مرتبطة بهؤلاء الرجال وجوداً وعدماً .

وقد فطنت السلطة فى مصر لذلك فبالغت في احتواء هؤلاء الرجال بتكبيل تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية وقياداتها وعضويتها بقيود ثقيلة لا مثيل لها في أي دولة تؤمن بحرية تكوين الأحزاب السياسية وإباحة التعبير عن الرأي ، بل لا نبالغ إذا قلنا بأن هذه القيود لا وجود لها حتى في النظم الشمولية .

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول ، نتناول في **الفصل الأول** موقف القضاء من الشروط المتطلبة في مؤسسي وقيادات الحزب السياسي ، ونخصص **الفصل الثاني** لبيان موقفه من الشروط المتطلبة لعضوية الحزب السياسي ، ونوضح في **الفصل الثالث** أثر تعديل النصوص السياسية علي حرية الانتماء الحزبي.

الفصـــل الأول

موقف القضاء من الشروط المتطلبة في مؤسسي وقيادات الحزب السياسي

عندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ لم يتضمن النص على العزل السياسي ، فلم يحرم أشخاصاً بعينهم من تأسيس أي حزب سياسي ، ولكن عندما ضاقت السلطة بالمعارضة والسياسيين القدامى فقد أضيفت إلى المادة الرابعة عدة قيود منها البندان (سادساً وسابعاً) وذلك بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قانون الأحزاب السياسية ، وذلك بهدف احتواء المعارضة وحرمان بعض الأشخاص من تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في قيادتها أو الانتماء إليها .

وهذا التعديل بإضافة البندين السابقين قد جاء نتيجة طبيعية لسياسة السلطة حينذاك في احتواء المعارضة خاصة الأحزاب السياسية القائمة والتي ترغب في الظهور ، وكانت البداية فيما سمي بالاستفتاء الشعبي الذي طرحه رئيس الجمهورية حينذاك على الشعب المصري في ١٩٧٨/٥/٢١ وذلك بعد أحداث ١٨، ١٩ يناير ١٩٧٧ ومعارضة اتفاقية السلام المصرية الإسرائيلية.

وبمناسبة طرح هذه المعاهدة للموافقة عليها في استفتاء شعبي صوري، فقد انتهز رئيس الجمهورية هذه الفرصة وضمن الاستفتاء عدة مبادئ أصبحت بعد الاستفتاء عليها قوانين نافذة ، الهدف منها هو عزل أشخاص معينين بذواتهم سياسياً ، والقضاء بالتالي على أية معارضة أو أحزاب سياسية غير موالية .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى **ثلاثة مباحث** ، نتناول موقف القضاء من أحكام العزل السياسي الواردة في قانون الأحزاب السياسية في **مبحث أول** ، ونوضح في **المبحث الثاني** موقف القضاء من أحكام العزل السياسي الواردة في قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، ونستعرض في **المبحث الثالث** شرط توافر الجنسية المصرية الأصلية في مؤسسي وقيادات أي حزب سياسي.

المبحث الأول

موقف القضاء من أحكام العزل السياسي الواردة في قانون الأحزاب السياسية

كما سبق أن أوضحنا فإن البندين (سادساً وسابعاً) من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية قد أضيفتا بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قانون الأحزاب السياسية وقد جرى نصهما على أنه «يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي :

سادساً : عدم انتماء أي من مؤسسي أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة ، أو في المادة (٣) من هذا القانون أو في المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه أو للمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ .

سابعا : ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق».

وهذا الإسراف من جانب المشرع في الحرمان من حق تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها بموجب قيود أصبحت من الكثرة بحيث يخطئها الحصر ، كما أن تنوع هذه الشروط وميوعة بعضها وصعوبة تحديد معناها ، يغري السلطة على إساءة استخدامها لأغراض كيدية أو انتقامية ، ومن هذه القيود حظر انتماء أي من مؤسسي أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعارضه مع أحزاب أو تنظيمات معادية لمبادئ الشريعة الإسلامية ولمبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و١٥ مايو ١٩٧١ ، أو مبادئ الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية

والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين .... إلخ ، وعدم معارضة معاهدة السلام مع إسرائيل ، فضلاً عن حظر الدعوة أو المشاركة بأية وسيلة لهذه المبادئ .

وعلى الرغم من الارتباط غير القابل للتجزئة بين البندين السادس والسابع من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية وبين البند أولاً وثالثاً من ذات المادة إلا أن البند سادساً يحظر وجود صلة ارتباط أو انتماء أو تعارض بين أي من مؤسسي أو قيادات الحزب وبين أي من الأحزاب أو التنظيمات المعادية أو المناهضة للمبادئ المذكورة .

أما البند السابع فقد وسع من هذا الحظر ومده ليشمل مؤسسي وقيادات الأحزاب ، ولو اقتصر الأمر على مجرد الميل إلى الموضوعات التي يشملها الحظر المنصوص عليه في البند سادساً ، ويتحقق هذا الميل – كما أورد البعض[1] – بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ واتجاهات وأعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند المذكور ، وما ورد بالبندين سادساً وسابعاً المذكورين لا يخرج عن كونه تكراراً غير مرغوب فيه للقيود المنصوص عليها في البندين أولاً وثالثاً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية، والتي سبق أن تناولناهما في الباب الأول ، ولكننا سنتوقف قليلاً في هذا المطلب لبيان موقف القضاء الإداري والدستوري من شرط عدم معارضة معاهدة السلام مع إسرائيل قبل إلغائه وذلك في المطلبين التاليين .

المطلب الأول

موقف القضاء الإداري من شرط عدم معارضة معاهدة السلام مع إسرائيل

من ضمن المبادئ التي وردت في الاستفتاء الحاصل في ٢٠ أبريل ١٩٧٩ بموجب القرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ مبدأ عدم معارضة معاهدة

---

(١) د. فتحي فكري – لقانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٧٩ .

السلام مع إسرائيل وعقب هذا الاستفتاء مباشرة ، تم تعديل المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بإضافة عدة بنود منها البندان سادساً وسابعاً[١] إليها بمجازاة كل من ينتمي أو يرتبط أو يتعاون مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة لمعاهدة السلام مع إسرائيل أو تقوم دلائل جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ واتجاهات أو أعمال تتعارض مع تلك المعاهدة وذلك بالحرمان من تأسيس أي حزب سياسي أو أن يكون من قيادات الحزب .

وقد لاقى هذا القيد انتقادات كثيرة من الفقه فوصفه البعض بأنه «أكثر الشروط مدعاة للعجب !!! ففضلاً عن أنه أو ما يماثله – كما هو الشأن في غيره من الشروط – شرط غير معروف في تشريعات الدول الأخرى ، فإننا نتساءل : كيف يشترط المشرع المصري ذلك الشرط بينما نجد الطرف الآخر في العقد "المعاهدة" لا يشترطه في تشريعاته؟ ، بل ولا يطبقه أو يعمل على هداه وطبقاً لروحه من الناحية العملية ، بل نجده يعمل العكس ... وقد قامت إحدى العضوات المعارضات في المجلس النيابي الإسرائيلي "الكنيست" بتمزيق نسخة من النسخ المطبوعة للمعاهدة في جلسة المجلس بحضور رئيس الوزراء "بيجن" ، فكان تعليقه على ذلك التصرف – فيما ذكرت وكالات الأنباء العالمية – أن هذا دليل الديمقراطية في إسرائيل – فكيف بنا – ورجال الحكم لدينا لا يكفون عن الحديث عن " تعميق الديمقراطية «ويرون عدم السماح بقيام حزب يعارض المعاهدة»[٢].

---

(١) البندان سادساً وسابعاً من المادة ٤ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٠ المعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ – سبق ذكر نصهما .

(٢) د. عبد الحميد متولي – نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية – منشأة دار المعارف – الإسكندرية ١٩٨٥ ، ص٤٧١-٤٧٢ .

وأشار البعض إلى أن المواطن الذي يعرف عنه رفضه لمعاهدة السلام لا لكراهيته لمبدأ السلام مثلاً ، وإنما لاعتقاده أن مصر قد أعطت – بموجب هذه المعاهدة – أكثر بكثير مما أخذت ، أو مما كان يمكن أن تأخذ ، إن هذا المواطن طبقاً لهذا البند لا يستطيع أن يكون مؤسساً أو من قيادات أي حزب سياسي يريد أن ينشأ في مصر !!! ، أما المواطن الإسرائيلي الذي يعتقد نفس الشيء بالضبط فلا لوم عليه ولا تثريب ، إنه يستطيع أن يكون واحداً من قيادات أي حزب سياسي أو من مؤسسيه إن أراد !! ، فلم نعرف نصاً قد صدر في إسرائيل يتطابق مع هذا النص الذي جاء في البند السابق»[١].

بل إن أحد الكتاب ذكر أن "رئيس وزراء إسرائيل" "إسحق شامير" قد صوت ضد اتفاقية كامب ديفيد وقت أن كان رئيساً للبرلمان الإسرائيلي "الكنيست" ، ورفضه هذا لم يحرمه من أن يتولى مناصب كبيرة في الحكومة بعد ذلك ، كما أن الحكومة لم تقف في طريقه لأنه عارض الاتفاقية التي قدمتها هي حينذاك ، فعلى العكس تم تعيينه وزيراً لخارجيتها وهي تعلم موقفه من المعاهدة ، ثم أصبح رئيساً للوزراء وهو رافض للاتفاقية[٢] " .

وكما أشار البعض[٣] – وبحق – فإن هذه الاشتراطات محل هذه القيود تؤدي إلى رهن المستقبل لصالح الماضي والحاضر ، وهو يخالف تماماً فكرة التعددية الحزبية ، فالأحزاب تحترم النظام القائم مع حقها – في ذات الوقت –

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري – مرجع سابق ، ص٣١٢ .

(٢) من حديث أجرته جريدة الأحرار مع الكاتب أحمد بهاء الدين يوم ١٩٨٣/١١/٢١ الصفحة الخامسة – مشار إليها لدى د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق ، ص٢١٨ .

(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق، ص٧٩ ، وانظر أيضاً في نقد هذا الشرط د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٧٦-٧٨ ، وأيضاً د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق ، ص١٤٥ ، د. محمد عبد العال السناري – الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري – مرجع سابق ، ص٧٣ .

في نقده والمطالبة بتغييره ، ولا يقبل على الإطلاق أن تتجمد الحياة السياسية عند حد معين ، أو مبادئ معينة ، مهما تصور البعض أن فيها الصواب كل الصواب .

ومن جانبنا فإننا نرى أن الأسس والمبادئ التي تضمنها الاستفتاء ومنها القيد محل البحث لا تكفي بذاتها لتقييد الحقوق السياسية للمواطنين ومنها حق تأسيس الأحزاب السياسة وقيادتها ، بل هي أدعى إلى إطلاقها ما دامت المبادئ المذكورة تتضمن إطلاق حرية تكوين الأحزاب السياسية وإعلان حقوق الإنسان المصري ، كما أن التعددية الحزبية الحقيقية يجب أن تتيح أكبر مساحة من حرية الرأي والتعبير أمام الأحزاب طالما أنها في حدود السبل الديمقراطية بعيداً عن العنف واللجوء إلى استعمال القوة ، وبالتالي فإن هذا القيد يمثل مصادرة لحرية الرأي والتعبير ويتعين إلغاؤه .

وإذا كان هذا القيد قد فقد قيمته بعد الحكم بعدم دستورية البند "سابعا" من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية إلا أن المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – قد سبق أن أيدت قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب الجبهة الوطنية وقد أوردت المحكمة سنداً لقضائها «ومن حيث أنه يتضح من العرض المتقدم أن بعض الذين وقعوا على إخطار تأسيس حزب الجبهة الوطنية قد توافرت في حقهم أدلة جدية على قيامهم بأفعال لا تعتبر مجرد تعبير عن رأي في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية ، وإنما هي قد صدرت في صورة بيانات موقعة من مجموعة من الأشخاص أو على شكل تحقيقات ومقالات صحفية نشرت في الداخل والخارج ، وتضمنت دعوة إلى تحبيذ وترويج اتجاهات تتعارض مع معاهدة السلام المذكورة ، بل إنه قد وصل الأمر إلى حد خلق جبهة وصفت بأنها تولدت من تلك البيانات ، ومن ثم فإن تلك الأفعال – بهذه المثابة – تندرج تحت مدلول البند "سابعا" من المادة ٤ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ – السابق بيانه ، كما يشكل ثبوت هذه الأفعال في حق ذلك البعض من المؤسسين سبباً كافياً للاعتراض على تأسيس الحزب الذي

وقعوا على إخطار تأسيسه ، إذ يتضح من عبارات المادة ٤ من قانون نظام الأحزاب السياسية ـ السابق بيانها ـ أنه يلزم توافر الشروط الواردة بها جميعاً لإمكان الموافقة على تأسيس أي حزب سياسي ، بل حتى لاستمرار قيام هذا الحزب ، بما يعني أن فقد أي شرط من هذه الشروط يكفي وحده للاعتراض على التأسيس ، بالتالي فإنه لا حاجة بعد ذلك لمناقشة باقي الأسباب التي أثارتها الجهة الإدارية للقول بأن الاعتراض على تأسيس حزب الجبهة الوطنية كانت له عدة أمور تبرره»[1].

وقد عدلت المحكمة الإدارية العليا عن قضائها السابق حيث قضت بجلسة ١٩٨٥/٧/٤ بأنه «ومن حيث أن ما ساقته لجنة شئون الأحزاب السياسية في دفاعها من أن الطاعن هو أحد الموقعين على أحد البيانات التي تضمنت دعوة إلى تحبيذ وترويج اتجاهات تتعارض مع البند سابعاً من المادة الرابعة من قانون تنظيم الأحزاب السياسية ، ويفقد بالتالي الحزب الناصري (تحت التأسيس) شرطاً من الشروط اللازمة للموافقة على تأسيسه ، فإن هذه المحكمة ترى في الشرط الذي أورده البند سابعاً من المادة الرابعة سالفة الذكر من ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند سادساً من المادة المذكورة ، ومنها المبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة في ٢٠ من أبريل ١٩٧٩ ، ترى المحكمة في هذا الشرط مصادرة لحرية الرأي ، وهي إحدى الحريات التي

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – في الطعن رقم ١٢٥٤ لسنة ٢٥ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية – من أول يونيه ١٩٨٣ إلى آخر يونيه ٢٠٠٢ ، ص٨٥-٩٦ ، وانظر تعليق د. فاروق عبد البر على هذا الحكم في مؤلفه – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الثاني – طبعة ١٩٩٨، ١٢١٤.

كفلها الدستور بما نصت عليه المادة ٤٧ منه أن «حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون»، ذلك أنه وإن كان يتعين على الدولة احترام تعاقداتها الدولية ومنها معاهدة السلام مع إسرائيل طالما كانت المعاهدة قائمة ونافذة ، إلا أن ذلك لا يعني بحال مصادرة أي رأي مخالف لما تضمنته تلك المعاهدة، متى كان إبداء هذا الرأي أو التحبيذ أو الترويج لـه قد تم في حدود القانون ، وبالتالي فإنه يستقر في يقين هذه المحكمة ووجدانها أن إيراد الشرط الوارد في البند سابعاً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية هو أمر يتعارض مع حكم المادة ٤٧ من الدستور»[1].

وقد انتهت المحكمة في قضائها إلى وقف الطعن وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية البندين "ثانياً وسابعاً" من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ إلخاص بنظام الأحزاب السياسية .

المطلب الثاني

موقف القضاء الدستوري من شرط عدم معارضة معاهدة السلام مع إسرائيل

لقد سنحت الفرصة للمحكمة الدستورية العليا أن تعيد للحرية توازنها وأن ترد للمواطنين حقوقاً طال غيابها ، وبالأخص إبطالها لقوانين العزل السياسي ومنها البند "سابعاً" من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية.

فقد أقام وكيل مؤسسي الحزب الناصري «تنظيم تحالف قوى الشعب العامل» الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ق أمام المحكمة الإدارية العليا ـ دائرة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية في الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ق بجلسة ١٩٨٥/٧/٤ المقام من الحزب الناصري – مجموعة المبادئ القانونية التي أوردتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى بتشكيلها الخاص في شأن الأحزاب السياسية– مرجع سابق ، ص١٣٩-١٦٤ .

الأحزاب السياسية – بغية إلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب ، وقد تراءى للمحكمة حال نظرها الطعن عدم دستورية البندين ثانياً وسابعاً من المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فقضت المحكمة بجلسة ١٩٨٥/٥/٤ بوقف الطعن وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية هذين البندين[١] .

وعرضت الأوراق على المحكمة الدستورية العليا وبجلسة ١٩٨٨/٥/٧ قضت المحكمة «أولاً : ....

ثانياً : بعدم دستورية البند "سابعاً" من المادة الرابعة من القانون المشار إليه فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين جمهورية مصر العربية ودولة إسرائيل التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩»[٢].

وبعد أن قررت المحكمة أن حرية الرأي هي من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي وتعد ركيزة لكل حكم ديمقراطي سليم[٣]،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – في الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ق بجلسة ١٩٨٥/٥/٤ المقام من الحزب الناصري – سبق ذكره .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ – قاعدة رقم ١٦ – مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا – المجموعة الرسمية – الجزء الرابع ، ص٩٨ وما بعدها .

(٣) وقد أضافت المحكمة في الحكم المذكور " وفضلاً عن ذلك فإن " حرية الرأي تعتبر بمثابة الحرية الأصل التي يتفرع عنها الكثير من الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرها ، وتعد المدخل الحقيقي لممارستها ممارسة جدية ، كحق النقد وحرية الصحافة والطباعة والنشر ، وحرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي ، وحق الاجتماع للتشاور وتبادل الآراء ، وحق مخاطبة السلطات العامة ، كما تعد حرية الرأي ضرورة لازمة لمباشرة الحقوق السياسية ، وإمكان (-)

(=) المساهمة بهذه الحقوق العامة في الحياة السياسية مساهمة فعالة كحق تكوين الأحزاب السياسية وحق الانضمام إليها ، وحق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء . بل إن قانون الأحزاب السياسية – وقد صدر في سنة ١٩٧٧ قبل تعديل المادة الخامسة من الدستور سنة ١٩٨٠ بالنص فيها على نظام تعدد الأحزاب – حين أراد واضعو القانون المشار إليه أن يقيموا هذا القانون على أساس من الدستور ، قد ارتكنوا – على ما يبين من مذكرته الإيضاحية وتقرير اللجنة التشريعية عنه – إلى بعض الحريات والحقوق العامة المقررة في الدستور ، ومنها حرية الرأي والعقيدة السياسية باعتبار أن حق تكوين الأحزاب السياسية يعد حقاً دستورياً متفرعاً عنها ومترتباً عليها ، واستناداً إلى أن النظم الديمقراطية تقوم على أساس التسليم بقيام الأحزاب السياسية باعتبارها ضرورة واقعية للتعبير عن اختلاف الرأي الذي تحتمه طبيعتها الديمقراطية ولو لم ينص الدستور صراحة على حرية تكوين الأحزاب السياسية وتنظيمها ، وإذ كانت حرية الرأي تعد من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة على ما سلف بيانه ، فقد غدت من الأصول الدستورية الثابتة في كل بلد ديمقراطي متحضر ، وحرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة ، وقررها الدستور القائم بالنص في المادة ٤٧ منه على أن «حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون ، والنقد الذاتي والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني»، ولئن كان الدستور قد كفل بهذا النص «حرية التعبير عن الرأي» بمدلوله الذي جاء عاماً مطلقاً ليشمل الرأي في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فإنه مع ذلك قد خص حرية الآراء السياسية برعاية أوفى لما لها من ارتباط وثيق بالحياة السياسية ، وبسير النظام الديمقراطي في طريقه الصحيح ، ذلك أن الضمانات التي قررها الدستور بشأن حرية الصحافة واستقلالها في أداء رسالتها ، وحظر الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري – حسبما نصت على ذلك المواد ٤٨، ٢٠٦، ٢٠٧، ٢٠٨ من الدستور – إنما تستهدف أساساً كفالة حرية الآراء السياسية باعتبار أن حرية الصحافة هي السياج لحرية الرأي والفكر ، وحيث أنه لما كانت حرية التعبير عن الرأي لا يقتصر أثرها على صاحب الرأي وحده ، بل يتعداه إلى غيره وإلى المجتمع، ومن ثم لم يطلق الدستور هذه الحرية ، وإنما أباح للمشرع تنظيمها بوضع القواعد والضوابط التي تبين كيفية ممارسة الحرية بما يكفل صونها في إطارها المشروع دون أن تجاوزه إلى الإضرار بالغير أو بالمجتمع» ، وأردفت المحكمة «وحيث إنه وإن كان من المقرر طبقاً لقواعد القانون الدولي العام ، أن المعاهدات الدولية التي يتم إبرامها والتصديق عليها واستيفاء الإجراءات المقررة لنفاذها لها قوتها الملزمة لأطرافها ، وأن على الدول المتعاقدة احترام تعهداتها المقررة بمقتضاها طالما (=)

قضت المحكمة بأنه «لما كان ذلك وكان البند (سابعاً) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية فيما تضمنته من اشتراط «ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩»، مؤداه حرمان فئة من المواطنين من حقهم في تكوين الأحزاب السياسية حرماناً أبدياً ، وهو حق كفله الدستور حسبما يدل عليه لزوماً نص المادة الخامسة منه ، وقد رتب النص المطعون عليه – في شق منه – هذا الحرمان على أخذ هؤلاء الأشخاص بآرائهم التي تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل سالفة الذكر ، فإن هذا النص يكون قد انطوى على إخلال بحريتهم في التعبير عن الرأي ، وحرمانهم مطلقاً ومؤبداً من حق تكوين الأحزاب السياسية ، بما يؤدي إلى مصادرة هذا الحق وإهداره ويشكل بالتالي مخالفة للمادتين ٥، ٤٧ من الدستور».

(-) ظلت المعاهدة قائمة ونافذة ، إلا أن ذلك لا يضفي على المعاهدة حصانة تمنع المواطنين من مناقشتها ونقدها وإبداء رأيهم فيها ، ذلك أن حرية التعبير عن الرأي – بما تشمله من إباحة النقد – هي حرية عامة دستورية مقررة بنص المادة ٤٧ من الدستور لكل مواطن أن يمارسها في حدودها المشروعة ، يؤكد ذلك أن الدستور كفل في المادة ٦٢ منه للمواطن حقوقاً عامة سياسية واعتبر مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسة تلك الحقوق واجباً وطنياً ، ومن هذه الحقوق ، حق إبداء الرأي في الاستفتاء ، وإذ كان الرأي يحتمل القبول والرفض ، فإن هذا النص الدستوري يكون قد أقر للمواطنين بحريته التامة في الموافقة أو عدم الموافقة على ما يجري عليه الاستفتاء من أمور ، وجاء مؤكداً لحريته في التعبير عن رأيه فيما يعرض عليه من مسائل أو يدور حوله من أحداث على النحو الذي ترتاح إليه نفسه، ويطمئن إليه وجدانه ، ومن ثم لا يجوز أن يكون استعمال المواطن لحرية عامة كفلها الدستور – هي حريته في التعبير عن رأيه – سبباً في حرمانه من حق أو حرية عامة أخرى قررها الدستور» .

المبحث الثاني

موقف القضاء من أحكام العزل السياسي الواردة في قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي قبل إلغاؤه

العزل السياسي سلاح خطير في يد السلطة ، لذلك فهو إجراء منبوذ ومرفوض من قبل الأنظمة التي تؤمن بحرية الرأي والتعبير ، ولم نرصد وجود نصوص تقرر العزل السياسي في الدول الديمقراطية المعاصرة ، وأن نص المادة (٤٤ – الفصل الخامس) من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ الذي كان يقضي بعزل أعضاء العائلة المالكة في فرنسا، وحرماتهم من التقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية قد عدل عنه المشرع الدستوري الفرنسي فجاء دستور ٤ أكتوبر عام ١٩٥٨ خالياً من هذا الحكم – مما يدل على أنه لم يعد يعتنق فكرة العزل السياسي من أي نوع كان[١] .

فالحرمان من الحقوق السياسية ، أو العزل السياسي ، أو الموت المدني (كما أسماه الرومان قديماً) نظام لا يتفق والديمقراطية[٢] ، فهذا التجريد من الحقوق السياسية وليد النظم الشمولية التي تسلب المعارضين كل حرية في المناقشة والحوار والرأي ، وقد عرفته العديد من النظم على مر التاريخ تحت شعار «لا حرية لأعداء الشعب «كما كان الأمر في فترة حكم "روبسبيير" إبان الثورة الفرنسية ، وحكم "هتلر الناز ي" في ألمانيا، واعتنقته الدول الاشتراكية تحت شعار «الحرية كل الحرية للشعب ولا حرية لأعداء الشعب»[٣].

وقد عرفت مصر العزل السياسي إثر حركة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حيث قرر مجلس قيادة الثورة بتاريخ ١٩٥٤/٤/١٤ قراراً «يحرم من تولى الوظائف

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق – هامش ص ١٠٣ .

(٢) د. محمد ماهر أبو العينين – الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته " دراسة تطبيقية في مصر " – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٧ ، ص٨٠٦ .

(٣) د. سعاد الشرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر – الطبعة الثالثة ١٩٧٩ – دار النهضة العربية ، ص٣٠٠ .

العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولي مجالس إدارات الهيئات والنقابات كل من سبق أن تولى الوزارة في الفترة من ٦ فبراير ١٩٤٣ إلى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، وكان منتمياً إلى حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين والحزب السعدي ، وذلك لمدة عشر سنوات ، أما من لم يكن منتمياً لهذه الأحزاب فلا يحرم إلا بقرار من مجلس قيادة الثورة» .

ولا يخفى ما انطوى عليه هذا القرار من إهدار فادح لحرية الرأي والتعبير ، ويدل على أن السلطة قد أفلست فكرياً وتقطعت أمامها سبل الحوار واحتواء المعارضة سلمياً ، حتى وصلت إلى هذا الحد بتجريد المعارضين من حقوقهم السياسية ، واستبعادهم من المناصب ذات التأثير على الرأي العام .

ومن الجدير بالذكر أن العزل السياسي بموجب هذا القرار كان مؤقتاً لمدة عشر سنوات فقط ، وكان لغير المعارضين الحزبيين يتم بموجب قرار فردي من مجلس قيادة الثورة .

ثم عاد مرة أخرى وأخذ المشرع المصري بفكرة العزل السياسي بالنسبة للمعارضين السياسيين ، وقرر وقف مباشرة الحقوق السياسية وكافة الحقوق الانتخابية لفئات معينة من الشعب ، باستبعادهم من المشاركة في أي تنظيم سياسي سواء في القاعدة أو المراكز القيادية للتنظيم السياسي ، أو قيادة التنظيمات الاشتراكية المتصلة به ، كالنقابات أو الجمعيات التعاونية أو الاتحادات أو الجمعيات المهنية ، وذلك بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ الصادر في ١٦ يناير سنة ١٩٦٢ ، وقد حددت المادة الأولى من هذا القانون دائرة هؤلاء الأفراد بأنهم :-

١ - الذين أجيز وضعهم تحت التحفظ الإداري بمقتضى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة في ٢٢ يونيو ١٩٥٦ .

٢ - الذين اتخذت قبلهم أحد التدابير المشار إليها في البندين ٦، ٧ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية، أو البندين ١، ٤ من المادة ٣ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المشار إليها

خلال الفترة ما بين ٢٣ يوليو ١٩٥٦ وتاريخ العمل بهذا القانون .

٣- الذين حددت ملكيتهم الزراعية استناداً إلى القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ .

٤- الذين حددت ملكيتهم الزراعية استناداً إلى القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ .

ويستثنى من هؤلاء من يصدر بتحديد أسمائهم قرار من رئيس الجمهورية .

وعندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ كانت المادة (٦) فقرة (٢) منه تشترط فيمن ينضم إلى عضوية الحزب «أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية كاملة»[١] ، وقد حذر البعض منها مذكراً بقوانين العزل السياسي السابقة ، خاصة وأن بعض أعضاء المجلس أنفسهم قد «عاشوا يتجرعون غصة الحرمان من التمتع بالحقوق السياسية أكثر من عشرين عاماً».

وقد أفاد رئيس مجلس الشعب (حينذاك) حال مناقشة قانون الأحزاب السياسية رداً على هذا التخوف من العزل السياسي بأن «هناك ملاحظة يجدر الإشارة إليها الآن ، وهي أن العزل السياسي قد رفعه مجلس الشعب الذي شكل طبقاً للدستور الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١، فقد أقر خلال دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الأول اقتراحاً بمشروع قانون تقدم به بعض أعضاء ذلك المجلس عدل به القانون مباشرة الحقوق السياسية، وألغي العزل السياسي منذ ذلك الحين ، هذه ناحية ، والناحية الأخرى أن المادة على هذا النحو لن تؤثر على مباشرة الحقوق السياسية ، بل على العكس فهي تعني أن هناك أسبابا للحرمان نص عليها في قانون مباشرة الحقوق السياسية ، فقد

---

(١) تعدلت هذه الفقرة بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية بحزف كلمة "كاملة" منها فأصبحت "أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية".

يكون أحد الأشخاص محكوماً عليه في جناية فلا يجوز لـه أن يؤسس حزباً ، وكذلك إذا كان قد حكم عليه في جريمة خلقية فلا يجوز لـه ذلك أيضاً ، وأنني أود أن أشير إلى أن حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية قد تضمنتها المادة الثانية من القانون المذكور التي عدلها مجلس الشعب بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢»[١]. وبمناسبة طرح معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية على الاستفتاء الشعبي في ١٩٧٨/٥/٢١ فقد تضمن هذا الاستفتاء عدة مبادئ منها:

١ ـ استبعاد كل من يثبت أنه يدعو أو يشارك في الدعوة لمبادئ تتنافى مع أحكام الشرائع السماوية أو تعرض بها من تولى الوظائف القيادية والصحفية والإعلامية أو عضوية مجالس إدارة النقابات العامة والمهنية .

٢ ـ استبعاد من أفسدوا الحياة السياسية قبل الثورة ومراكز القوى التي أدانتها محكمة الثورة من ممارسة أي نشاط سياسي ، وكذلك من ثبت إدانتهم في جرائم المساس بالحريات الشخصية للمواطنين أو لإيذائهم بدنياً أو معنوياً ، ومن يثبت ضده أنه أتى أفعالاً من شأنها إفساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي للخطر .

٣ـ يضع مجلس الشعب التشريعات المنفذة للمبادئ التي يوافق عليها الشعب في الاستفتاء متضمنة العقوبات المناسبة لأية مخالفة ترتكب لهذه المبادئ .

وإثر موافقة الشعب على المبادئ المذكورة في الاستفتاء[٢] ، صدر

---

(١) انظر مضبطة مجلس الشعب – الجلسة الرابعة والخمسين بتاريخ ١٩٧٧/٥/٣٠ ، ص ٦١٠٢ وانظر أيضا د. نبيلة عبد الحليم كامل- حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ، ٩٨-٩٩ ، وأيضا د. محمد الشافعي أبو راس- التنظيمات السياسية الشعبية – عالم الكتب- القاهرة ١٩٧٤ ، ص ١٣٤ ، د. طعيمة الجرف – الاتحاد الاشتراكي العربي- فلسفته وأهدافه- بحث منشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية- مارس ١٩٦٣ ، ص ٩٠ .

القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي فنصت المادة الرابعة منه على أنه «لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ سواء أكان ذلك بالاشتراك في تقليد المناصب الوزارية منتميا إلى الأحزاب السياسية التي تولت الحكم قبل ثورة ٢٣ يوليو ، أم بالاشتراك في قيادة الأحزاب أو إدارتها ، وذلك كله فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي وحزب مصر الفتاة ، ويعتبر اشتراكاً في قيادة الحزب وإدارته تولي مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه أو السكرتير العام أو أمين الصندوق أو عضوية الهيئة العليا للحزب ، ويخطر المدعي العام الاشتراكي مجلس الشعب وذوي الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون ببيان بأسماء من ينطبق عليهم حكم الفقرة الأولى ، ولصاحب الشأن خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه بذلك أن يتظلم إلى مجلس الشعب من ادراج اسمه في هذا البيان ، إذا لم يكن قد تقلد أحد المناصب المشار إليها في الفقرة الأولى ، ويبت المجلس في التظلم بأغلبية أعضائه مع مراعاة حكم المادة ٩٦ من الدستور بالنسبة لأعضاء المجلس»[١].

وقد بالغ المشرع في الحرمان السياسي فنصت المادة الخامسة من القانون المذكور على أنه " يسري الحظر المنصوص عليه في المادة السابقة على الفئات الآتية :

---

(١) انظر في نقد ما جرى من استفتاء وما تضمنه من مبادئ مخالفة للدستور د. ماجد راغب الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية – الطبعة الأولى – مكتبة المنار الإسلامية الكويتية ١٩٨٠ ، ص١٦٧ ، وأيضاً د. جابر جاد نصار – نظام الاستفتاء الشعبي " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٩٢ ، ص٢٩٨ وما بعدها .

(٢) تنص المادة ٩٦ من الدستور على أنه " لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التي انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته ، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه " .

أ- من حكم بإدانته من محكمة الثورة في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

ب- من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدي على حياتهم الخاصة أو إيذائهم بدنياً أو معنوياً المنصوص عليها بالباب السادس من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وفي المادتين ٣٠٩ مكرراً ، ٣٠٩ مكرراً (أ) من القانون المذكور .

ج- من حكم بإدانته في إحدى جرائم الإخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي المبينة بالمادة ٨٠ (د) وفي المواد من ٩٨ (أ) إلى ٩٨ (د)، وفي المواد ١٧١ ـ ١٧٨ من قانون العقوبات ، وفي المواد ٣، ٦، ٧، ٨ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية أمن الوطن والمواطن، وفي المواد ٢٢، ٢٣، ٢٥، ٢٦ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية .

د- من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وذلك كله ما لم يكن المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره».

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل أجاز المشرع للجنة شئون الأحزاب السياسية حرمان أي شخص من الانتماء للأحزاب السياسية ، فنصت المادة السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ على أن «يجوز للجنة المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧»[1] أن تصدر قراراً بحرمان أي شخص من الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ممارسة أي حق أو نشاط سياسي ، إذا ثبت لها من التحقيق الذي يجريه المدعي العام الاشتراكي وفقاً لأحكام هذا القانون أنه أتى أفعالاً من شأنها إفساد الحياة السياسية في البلاد أو في تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي للخطر ، أو قام

---

(١) يقصد بها لجنة شئون الأحزاب السياسية.

بالدعوة أو الاشتراك في الدعوة إلى مذاهب تنطوي على إنكار التشريعات السماوية أو تتنافى مع أحكامها ، سواء كان ذلك بصورة فردية أو من خلال تنظيم حزبي أو تنظيم معاد لنظام المجتمع ، ويعد من قبيل إفساد الحياة السياسية ، وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي للخطر نشر أو كتابة أو إذاعة مقالات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة في داخل البلاد أو خارجها يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو إشاعة روح الهزيمة أو التحريض على ما يمس السلام الاجتماعي والوحدة الوطنية ، وإذا كان الأمر متعلقا بأحد أعضاء مجلس الشعب قام المدعي العام الاشتراكي بإبلاغ المجلس بما هو منسوب إلى العضو، ولا يجوز له اتخاذ أية إجراءات ضد العضو قبل أن يأذن له المجلس بذلك».

وأضافت المادة (١٠) من القانون المذكور أن للجنة شئون الأحزاب السياسية «إذا ما ثبت لها من تقرير المدعي العام الاشتراكي بناءً على التحقيق الذي يجريه خروج أحد الأحزاب أو بعض قياداته على مبادئ النظام الاشتراكي الديمقراطي أو قيم المجتمع الروحية والدينية ، وارتكابه أو بعض قياداته أفعالاً تهدد السلام الاجتماعي أو الوحدة الوطنية ، أو إذا قبل في عضويته أي شخص على خلاف أحكام المواد الرابعة والخامسة والسادسة من هذا القانون ، أن توقف لمقتضيات المصلحة القومية العليا أي قرار أو نشاط لأي حزب من الأحزاب السياسية ....».

وتأكيداً للسلطة المطلقة لرئيس الدولة ، وضماناً لاحتواء السلطة للأحزاب السياسية فقد نصت المادة السابعة من القانون المذكور على أنه «لا تسري أحكام المواد الثلاثة السابقة على من يصدر بشأنهم قرار بالعفو أو الاستثناء من رئيس الجمهورية وذلك بعد تاريخ العمل بهذا القانون».

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بشأن الحرمان من الحقوق السياسية ، بل أن المشرع بمناسبة إصداره للقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب ، وهو من القوانين سيئة السمعة المقيدة للحريات ، نصت المادة الرابعة منه على أنه «مع عدم الإخلال بأحكام المسئولية الجنائية والإدارية

يحكم على كل من تثبت مسئوليته وفقاً لهذا القانون بتدبير أو بأكثر من التدابير الآتية بمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تجاوز خمس سنوات .... إلخ».
«الحرمان من تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في إدارتها أو عضويتها ....».

وإزاء هذا الحشد الكبير من النصوص المقيدة لحرية مباشرة الحقوق السياسية والحرمان منها والذي وصل إلى حد الحرمان المطلق الذي هو بمثابة الموت المدني للفرد ، وبعد أن عرضنا أهم النصوص المهدرة للحقوق السياسية والتي كشفت عن انحراف المشرع في تنظيم هذه الحقوق فضيعها، وبالغ في إهدارها لدرجة الشطط ، الأمر الذي حدا بالقضاء إلى التصدي لبعض هذه النصوص ، فقضى بعدم دستوريتها ، وأوقف تنفيذ وألغى بعض القرارات الصادرة تنفيذاً لها ، وسوف نتناول موقف القضاء الإداري من قرارات العزل السياسي ، ثم نتبعه ببيان موقف القضاء الدستوري من نصوص الحرمان السياسي ، على أن نسبقهما بإلقاء الضوء على تحديد الجهة المختصة بالعزل السياسي .

المطلب الأول

الجهة المختصة بالعزل السياسي

كما سبق أن أوضحنا فإن المشرع قد بالغ في التجريد من الحقوق السياسية بالنسبة لبعض المعارضين خاصة السياسيين القدامى ، فلم يكتف المشرع بحرمان الأفراد من تأسيس الأحزاب السياسية في ظل القيود التي استلزمها لإنشاء أو حتى لاستمرار أي حزب سياسي ، ولكنه أوصد الباب أمام بعض الأفراد المعارضين للسلطة ، وقد وصل إلى حد الحرمان المطلق والمؤبد من الانتماء للأحزاب السياسية بالنسبة للبعض ، وأكثر من ذلك فقد أعطى المشرع لرئيس الجمهورية سلطة استثناء أو إعفاء من يشاء من هذا الحرمان.

وحسناً فعل المشرع بإلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي وذلك بموجب القانون رقم ٢٢١ لسنة

١٩٩٤ ، ونظراً لأن أحكام هذا القانون ظلت نافذة لمدة تسع سنوات تقريباً حتى قضي بعدم دستوريتها ، وأملاً في الاستفادة من أخطائنا السابقة فإننا سوف نتناول بعض أحكام هذا القانون الخاص بالجهة المختصة بالتجريد من الحقوق السياسية .

فقد ثار التساؤل بعد صدور قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ حول مدى استمرار اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية بالعزل السياسي ؟

فقد كان المشرع يجيز بموجب المادة السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ للجنة شئون الأحزاب السياسية أن تصدر قراراً بحرمان أي شخص من الانتماء إلى الأحزاب السياسية وممارسة أي حق أو نشاط سياسي إذا ثبت لها من تحقيق المدعي الاشتراكي أنه أتى أفعالاً من شأنها إفساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي للخطر ، أو قام بالدعوة إلى إنكار الشرائع السماوية أو ساهم في ذلك ، كما أجازت المادة العاشرة منه للجنة المذكورة أن توقف أي قرار أو نشاط لأي حزب من الأحزاب السياسية .

وإلى جانب ما تقدم فإن المادة الرابعة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب أناطت بمحكمة القيم الحكم على كل من تثبت مساهمته وفقاً لهذا القانون بتدبير أو أكثر من التدابير الواردة فيها مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تجاوز خمس سنوات، ومن هذه التدابير «الحرمان من تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في إدارتها أو عضويتها».

كما أن المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي بعد أن نصت على أنه «لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .... إلخ» فقد أضافت بأنه «ويخطر المدعي العام الاشتراكي مجلس الشعب وذوي الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون ببيان بأسماء من ينطبق عليهم حكم الفقرة

الأولى ، ولصاحب الشأن خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه بذلك أن يتظلم إلى مجلس الشعب من إدراج اسمه في هذا البيان .... إلخ» .

ومؤدى ما تقدم كله هو تعدد الجهات التي خولتها النصوص حرمان المواطنين من حقوقهم السياسية ومنها حق الانتماء للأحزاب السياسية ، فأعطى المشرع لكل من المدعي العام الاشتراكي ولجنة شئون الأحزاب السياسية ومحكمة القيم سلطة حرمان المواطنين من حقهم في الانتماء للأحزاب السياسية طبقاً للشروط المنظمة لذلك .

ولا شك في أنه إلى جانب خطورة التجريد من الحقوق السياسية في ذاته، وإهداره لحقوق المواطنين السياسية فإن منح هذا الاختصاص لجهات إدارية أو ذات اختصاص قضائي أمر مرفوض ، وحسناً فعل المشرع بإلغاء النصوص التي تقرر العزل السياسي .

المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري من قرارات العزل السياسي

نظراً لأن المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي قد افترضت بقرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس مؤداها أن السياسيين القدامى ممن تقلدوا المناصب القيادية في أحزاب ما قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو ممن تولوا المناصب الوزارية حينذاك - قد أفسدوا الحياة السياسية وبالتالي حرمتهم المادة المذكورة من حقهم في الانتماء للأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية ، وذلك فيما عدا من استثنوا من ذلك ، فقد سنحت الفرصة لمحكمة القضاء الإداري أكثر من مرة لتدلي بدلوها في تفسير هذه المادة ، فقد اتخذت المحكمة موقفاً جريئاً وتاريخيا في تفسير المادة الرابعة سالفة الذكر تفسيراً ضيقاً لصالح حرية الانتماء الحزبي ، وكان ذلك في الدعوى المقامة من السيد/ عبد الفتاح حسن ، والتي طلب فيها وقف تنفيذ وإلغاء قرار المدعي العام الاشتراكي القاضي بانطباق نص المادة الرابعة المنوه عنها على المدعي وبالتالي اعتباره من بين

المعزولين سياسياً ، وأثناء نظر الدعوى تنازل المدعي عن طلب الإلغاء مكتفياً بطلب التعويض الرمزي فقط ، وقد أجابته المحكمة إلى طلبه ، وما يهمنا في هذا الحكم الجريء هو ما أوردته المحكمة من تفسير ضيق لنص المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨حيث قالت المحكمة «وحيث أنه يستفاد مما سبق أن الإرادة الشعبية والمشرع قد قضيا بالعزل السياسي لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وذلك من خلال طريقين : أولهما الاشتراك في تقلد المناصب الوزارية منتمياً إلى أحد الأحزاب السياسية التي تولت الحكم قبل ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، وثانيهما قيادة الأحزاب أو إدارتها ، وبمعنى آخر يجب أن يكون أحد هذين الطريقين قد انتهى بصاحبه إلى التسبب في إفساد الحياة السياسية ، فإذا لم يقد ذلك إلى الإفساد فإن مناط الحظر يكون مختلفا، والقول بغير ذلك ، وبأن الحظر يسري على مجرد تقلد تلك المناصب ، من شأنه أن يجعل عبارة كل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ لغواً لا طائل من ورائه ، وهو أمر تنزه عنه الإرادة الشعبية والمشرع»[١].

وأضافت المحكمة في أسباب حكمها أنه «إذا كان للمادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ تفسيران أحدهما يتوسع في الحرمان من الحقوق السياسية ، ويكتفي لهذا الحرمان بأن يكون الشخص المراد حرمانه قد شغل منصبا من المناصب المشار إليها بالمادة ، والتفسير الآخر يضيق من دائرة هذا الحرمان فيشترط إضافة إلى ذلك أن يكون هذا الشخص قد تسبب في إفساد الحياة السياسية فعلاً في شغله لمنصبه المذكور قبل الثورة، فإنه يتعين الأخذ بهذا التفسير الثاني ذلك أن الحرمان من الحقوق السياسية هو استثناء من أصل ، فالأصل هو تمتع المواطنين جميعاً بهذه الحقوق ، والاستثناء لا

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٥٩٣ لسنة ٣٢ق بجلسة ١٢/٢٥/ ١٩٧٩ - حكم غير منشور - مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة - الجزء الثالث - المجلد الثاني - طبعة ١٩٩٨ . ص١٤٩٩ ، وانظر أيضاً في التعليق على هذا الحكم د. وحيد رأفت - دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات - مرجع سابق، ص٩٤-٩٥.

يجوز التوسع فيه عملاً بالقواعد العامة المرعية في التفسير».

وكما ذكر البعض[1] فإن قول المحكمة في حيثيات حكمها المذكور - إن اشتراط التسبب في إفساد الحياة السياسية إلى جانب شغل أحد المناصب الوزارية أو القيادية المشار إليها لاستحقاق الحرمان أو العزل السياسي ، إنما يحقق قدرا من التوازن بين هذه الفئة من المواطنين وبين الفئات الأخرى المشار إليها في المادتين الخامسة أو السادسة من القانون نفسه ، ثم قولها إن المدعي العام الاشتراكي سلطة إدارية وموظف إداري يعمل في نطاق الوظيفة الإدارية وليس سلطة قضائية ، ومن ثم يجوز الطعن في قراراته أمام القضاء الإداري بمجلس الدولة ، وذلك حتى عندما يجيز القانون الطعن في قراره أمام مجلس الشعب ، لأن اللجوء إلى هذا الطريق الأخير لا يحجب ذوي الشأن من الالتجاء إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء قرار المدعي العام الاشتراكي أو وقف تنفيذه أو طلب التعويض عنه متى كان القرار خاطئاً - وبذلك فقد صححت المحكمة بتفسيرها المذكور ما وقع فيه المشرع من تجاوز للمنطق والعدالة معاً تحت تأثير التطرف الحزبي .وما ذهبت إليه المحكمة من تفسيرها الضيق لنص المادة الرابعة وهي مادة أساسية في القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ يتفق مع القواعد العامة في التفسير ، كما يتفق مع علة النص وهي التسبب في إفساد الحياة السياسية ، وبالتالي فإن مناط تطبيق الحرمان السياسي هو أن يثبت أنهم قد تسببوا في إفساد الحياة السياسية بالفعل ، هذا إلى جانب أن الحرمان من الحقوق السياسية استثناء من الأصل وهو تمتع جميع المواطنين بكافة حقوقهم السياسية ، وبالتالي فلا يجوز التوسع في هذا الاستثناء ويتعين الالتزام بالتفسير الضيق للنصوص التي تقرره إذا توافرت شروط ذلك .

وفي مناسبة أخرى قضت محكمة القضاء الإداري في دعوى مقامة من كل من السيدين / محمد فؤاد سراج الدين وإبراهيم فرج مسيحه بطلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرارين الصادرين من المدعي العام الاشتراكي بتاريخ ١٩٧٨/٦/١٢ اللذين يخطرهما بموجبهما ، بأنه بمناسبة صدور القانون رقم

---

(١) د. وحيد رأفت - المرجع السابق ، ص٩٥ .

٣٣ لسنة ١٩٧٨ ، ونظراً لما ثبت من اشتراكهما في قيادة حزب الوفد المصري القديم وإدارته ، فإن حكم المادة الرابعة من القانون المذكور - والتي تقضي بعدم جواز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية لكل من اشترك في قيادة الأحزاب أو إدارتها قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي - يسري عليهما ، وبالتالي حرمانهما من مباشرة حقوقهما السياسية .

وبجلسة ١٩٨٤/٢/١٢ قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما فيما تضمناه من حرمان المدعيين من الانتماء إلى الأحزاب السياسية ، أو مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبدون إعلان ، وبوقف الدعوى وبإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨»[1].

وقد أوردت المحكمة بأسباب حكمها - بعد أن أكدت المبادئ التي سبق أن ذكرتها سنداً لحكمها في الطعن رقم ١٥٩٣ لسنة ٣٢ق من أن مجرد تقلد أحد المناصب المشار إليها في الشرط الأول غير كاف بذاته لإعمال حكم المادة الرابعة السالف ذكرها ، وإنما يجب أن يثبت بالدليل القاطع تسبب الفرد الذي تقلد أيا من تلك المناصب في إفساد الحياة السياسية المصرية ، وأن يكون ذلك في تاريخ سابق على الثورة - فقررت ما يلي " ويبدو مما تقدم ، أن الأفعال التي نسبت إلى المدعيين وكانت هي سبب إصدار القرارين المطعون فيهما قد انقضى على أحدثها ما يزيد على خمسة وعشرين عاماً ، وصدر قرار رئيس الجمهورية بالعفو عن العقوبات الصادرة في شأنها ومحو جميع الآثار المترتبة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٥٤٨ لسنة ٣٨ق بجلسة ١٩٨٤/٢/١٢ - مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر - المرجع السابق ، ص١٥٠٠ ، وانظر في التعليق على هذا الحكم وما ورد به من مبادئ د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر - مرجع سابق ، ص١٠٨ وما بعدها ، وأيضا تعليق د. محمد ماهر أبو العينين - الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته - رسالة دكتوراه - بحقوق القاهرة عام ١٩٨٦ ، ص٨٤٠ .

عليها ، كما رد اعتبارهما بقوة القانون اعتباراً من ١٩٧٢/٢/٦ ، تاريخ انقضاء اثنتى عشرة سنة على تاريخ صدور قرار العفو عن العقوبة ، وعن كافة الآثار والعقوبات التبعية المترتبة عليها ، كما سقط الحكم بالعقوبة وأسدل الزمان ستاره على تلك الأفعال التي نسبت إليهما ، وسمحت الدولة بتأسيس حزب الوفد الجديد عندما صدر قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية في ١٩٧٨/٢/٣ بالموافقة على تأسيس ذلك الحزب، وتولي المدعي الأول رئاسته، وبتاريخ ١٩٧٨/٢/٢٢ صدر قرار رئيس الاتحاد الاشتراكي العربي رقم ١ لسنة ١٩٧٨ بضم سيادته لعضوية اللجنة المركزية ، كما تولى المدعي الثاني منصب سكرتير عام الحزب .

ويظهر مما تقدم أن الدولة بمختلف أجهزتها قد تجاوزت عن الأحداث التي تمت في الماضي لتفتح صفحة جديدة ليشارك جميع المواطنين في الحياة السياسية حتى من حرموا هذا الحق في الماضي ، وإزاء ذلك أصبحت بعض نصوص المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ في شأن حل الأحزاب السياسية لا تتفق والظروف السياسية التي طرأت بعد ذلك بصدور دستور سبتمبر سنة ١٩٧١ ونص في مادته الخامسة على أن " يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية " ، فقد كانت المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه تنص على أن «يحظر على أعضاء الأحزاب السياسية المنحلة والمنتمين إليها القيام بأي نشاط حزبي على أية صورة كانت ، كما يحظر تقديم أية مساعدة لهؤلاء الأشخاص في سبيل قيامهم بالنشاط الحزبي»، كما كانت مادته السادسة تقضي بأن «يحظر تكوين أحزاب سياسية جديدة ويلغى المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه»، ولذلك فقد صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية واستهلت أحكامه بالنص في مادته الأولى على أن «للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً

لأحكام هذا القانون»، وكان طبيعياً من المشرع أن ينص في المادة ٣٢ من هذا القانون على أن «تلغى المادتان ٢ و٦ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ في شأن حل الأحزاب السياسية ...».

والظاهر من جماع ما تقدم أن سلطات الدولة المختلفة - خاصة التشريعية والتنفيذية - ضربت صفحاً عن الأحداث التي تمت في الماضي ، ولم يعد يعيها جمهور المواطنين ، فلا يجوز لها بعد ذلك إحياء تلك الأحداث وبعثها من جديد حتى ولو كان هذا البعث جزئياً ، لأن ذلك ينطوي على تجريم جديد للأفعال والتجاوزات التي سقطت جميع آثارها ، مهما كانت أداة ذلك ، حتى ولو كان تشريعاً اتخذ شكل القانون لأن ذلك في حقيقته يشكل - بحسب الظاهر - خروجاً على المبادئ والأسس العامة في التأثيم والعقاب ويعتبر سحباً جزئياً لقرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٨ لسنة ١٩٦٠ بالعفو عن العقوبات المحكوم بها على المدعيين والآثار المترتبة على ذلك ، بما من شأنه المساس بالمركز القانوني الذي اكتسبه المدعيان ، وسمح لهما بمقتضاه بمباشرة حقوقهما السياسية ، خاصة وأنه لم يطرأ بعد ذلك مقتض يبرر حرمانهما من مزاولة حقوقهما السياسية .

وفضلاً عما تقدم ، فإن المستفاد من ظاهر نص المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ السالف الإشارة إليه ، أن مناط أعمال حكمها يكون بإثبات التسبب في إفساد الحياة السياسية ، وهذا الأمر لا يدخل في نطاق الأعمال المادية ، وإنما هو وصف لها ، ولا يوجد معيار منضبط للحكم على الأفعال والتصرفات الصادرة من الشخص ، وما إذا كانت تشكل إفساداً للحياة السياسية أم أنها ليست كذلك.

فهذا الوصف نسبي تختلف فيه وجهات النظر حسب النظم والنظريات السياسية والاقتصادية القائمة وقت وقوعه ، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة تقسيم الأفعال وفقاً للقانون واجب التطبيق وقت وقوعها ، ولا يجوز في قانون لاحق بعد مضي ما يزيد على خمس وعشرين عاماً ترتيب آثار على تلك الأفعال، ولئن كانت الأفعال المنسوبة إلى المدعيين لها آثار في توقيع عقوبة

جنائية على كل منهما ، إلا أنه لم يترتب عليها أي تأثيم سياسي ، باعتبار أن آثار الأفعال تتحدد وقت وقوعها بمراعاة الظروف السياسية والاقتصادية والنظام السائد في البلاد وطبقاً للقوانين المعمول بها في ذلك الوقت ، ولذلك حرصت المادة ٦٦ من الدستور والواردة في الباب الرابع الخاص بسيادة القانون على النص على أنه «لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون»، حتى لا يعاقب شخص عن أفعال كانت مشروعة من قبل ولا يحاج بعقوبة لم تكن جائزة قانوناً وقت وقوع الفعل ، ولا اعتداد بالقول بأن المادة ١/٤ من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ تضمنت المبدأ الذي طرحه السيد رئيس الجمهورية على الشعب للاستفتاء بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢١ ، وأن الإرادة الشعبية تغيت هي والمشرع العزل السياسي لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢، لا يقوم هذا القول - بحسب الظاهر من الأوراق - على سند قانوني صحيح ، إذ تنص المادة ١٥٢ من الدستور على أنه «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا»، وأنه لئن كان رئيس الجمهورية قد لجأ لاستعمال حق مقرر له عندما طرح في استفتاء شعبي عام بعض المسائل في ١٩٧٨/٥/٢١ ومن بينها البند الخامس بعدم جواز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ممارسة أي نشاط حزبي لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك في تقلد المناصب الوزارية منتمياً إلى الأحزاب السياسية التي تولت الحكم حتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب وإدارتها وذلك كله فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي (حزب مصر الفتاة) ، فإنه ولئن وافقت الإرادة الشعبية على هذا البند ، إلا أن هذه الموافقة وردت على المبدأ الذي يقرر ذلك فحسب ، ولا تتطرق مثل هذه الموافقة إلى الأصول والأسس القانونية والتي لم تكن لتدخل في تقدير المواطنين من أفراد الشعب عن الاستفتاء ، لأنها من المسائل التي تدق على المواطن العادي ولم يكن يدخلها في حسابه عند إدلائه برأيه ، فإذا اقتضى الأمر إصدار تشريع يتضمن المبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء ، عهد بذلك لمجلس الشعب حسبما نصت على ذلك المادة ٨٦ من الدستور والتي

تقضي بأن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع» ومن ثم فإن طرح المبدأ المشار إليه في استفتاء شعبي ليس من شأنه إصلاح العوار الذي يلحق بالتشريع إذا ما خالف قاعدة أخرى تسمو عليه».

وانتهت المحكمة إلى توافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ ، كما أن ركن الاستعجال يتوافر في الطلب ، بحسبان أن القرارين المطعون فيهما ينطويان على مساس بالحقوق والحريات السياسية المقررة للمدعيين ، وهذا الأمر في ذاته يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها ، ولا شك أن إنهاء الاعتداء الواقع على تلك الحقوق والحريات هو من أبرز صور الاستعجال ، وقضت المحكمة بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان .

وإذ استظهرت المحكمة خروج حكم المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ على المواد ٥ و٤٠ و٤١ و٦٢ و٦٦ و١٨٧ من الدستور، فقد قضت بوقف الدعوى وأمرت بإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية نص المادة الرابعة من القانون المذكور، فماذا قالت المحكمة الدستورية العليا ؟ هذا ما سنعرفه في المطلب التالي .

ولم يقتصر دور قضاء مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق السياسية للمواطنين ومنها حق الانتماء للأحزاب السياسية على مجرد وقف تنفيذ وإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالعزل أو الحرمان من الحقوق السياسية ، وإنما قضت أيضاً بالتعويض عن الأضرار الأدبية المترتبة على قرار الحرمان من الحقوق السياسية كأثر لقرار الاعتقال ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا " ومن حيث إن قرار الاعتقال الذي كان قد صدر في شأن المطعون ضده إنما تطاول مساساً بحريتين وانتقاصاً من حقين دستوريين متساويين قدراً ، باعتبارهما من الحريات والحقوق الدستورية العامة ، وإن تمايزا واستقل كل منهما أحكاماً وتنظيماً ، بيان ذلك أن قرار الاعتقال يرتب واقعاً مادياً يتحصل في تقييد حرية المواطن فإذا ثبت عدم مشروعية القرار أصبح القرار متصادماً مع المبدأ المقرر بالمادتين (٤١) و(٥٠) من الدستور،

الذي يفيد بأن الحرية الشخصية حق طبيعي فلا يجوز تقييد حرية المواطن أو منعه من التنقل أو إلزامه بالإقامة في مكان معين إلا بالشروط والأوضاع والضوابط المقررة بهاتين المادتين ، كما أن قرار الاعتقال ، سواء باعتباره واقعة مادية أو بحسبانه يحدد مركزاً قانونياً للشخص المعني قد يرتب بالإضافة إلى ما سبق ، مساساً وافتئاتاً على حق دستوري آخر يتمثل في حق الاشتراك والإسهام في الحياة العامة سواء بممارسة حقوق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، أو بالاشتراك في تأسيس أو الانضمام للأحزاب السياسية ، وغير ذلك من الحقوق الدستورية المترتبة على هذا الجنس من الحقوق التي تتحصل في حرية الرأي والتعبير والإسهام في الحياة العامة على نحو ما تنظمه أساساً أحكام المواد (٥ و٤٧ و٦٢) من الدستور، وكل من الحقين الدستوريين اللذين تطاول عليهما القرار غير المشروع بالاعتقال يقتضي تعويضاً منفرداً لاختلاف حقيقة طبيعة الأضرار المترتبة على التعدي على كل منهما»[1] .

المطلب الثالث

موقف المحكمة الدستورية العليا من نصوص العزل السياسي

أتيحت الفرصة للمحكمة الدستورية العليا للنظر في بعض النصوص الخاصة بالعزل السياسي أكثر من مرة على النحو التالي :

أولاً: المحكمة تقضي بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨:

فقد قضت محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٨٤/٢/١٢ بوقف الدعوى وإحالة أوراق القضية رقم ١٥٤٨ لسنة ٣٨ق المقامة من السيدين/ فؤاد سراج الدين وإبراهيم فرج بطلب الحكم بوقف تنفيذ قراري المدعي العام الاشتراكي المتضمنين إخطارهما بسريان حكم المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي في حقهما

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم١٥٩٣ لسنة ٣٢ ق سبق ذكره.

لاشتراكهما في قيادة حزب الوفد المصري القديم وإدارته ، وذلك للفصل في مدى دستوريتهما استناداً إلى ما استظهرته المحكمة من مخالفتها لأحكام المواد ٥، ٤٠، ٤١، ٦٢، ١٧٨ من الدستور ، وقيدت الأوراق أمام المحكمة الدستورية العليا برقم ٥٦ لسنة ٦ق دستورية ، وقد أيدت المحكمة الدستورية العليا ما ارتأته محكمة القضاء الإداري من عدم دستورية المادة الرابعة سالفة الذكر ، فيما قررته من عزل سياسي مطلق وموبد للسياسيين القدامى ، دون تفرقة فيما بينهم ، ودون أن تنسب إليهم وقائع محددة ، ومعاقبتهم عن وقائع سابقة على صدور القانون بأثر رجعي .

وقد قررت المحكمة الدستورية عدة مبادئ في حكمها المذكور منها ما يلي:-

١- أن الاستفتاء لا يطهر النصوص التي تضمنها من عيوبها الدستورية :-

فقد جاء بأسباب الحكم المذكور - رداً على ما دفعت به الحكومة من أن نص المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ "المطعون عليه" قد صدر بعد استفتاء شعبي تم إعمالاً لنص المادة (١٥٢) من الدستور - «وحيث أن هذا الدفع مردود بأن ما نصت عليه المادة (١٥٢) من الدستور من أن (لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا) ، لا يخرج عن أن يكون ترخيصاً لرئيس الجمهورية بعرض المسائل التي يقدر أهميتها واتصالها بالمصالح القومية الحيوية ، على هيئة الناخبين لاستطلاع رأيها فيها من الناحية السياسية ، ومن ثم لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء - الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه - ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها ، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء ، لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقاً للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٨٩) من الدستور ، وبالتالي لا تصحح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور ، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور ، فتتقيد

بأحكامه ، وتخضع بالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية ، هذا فضلاً عن أن النص التشريعي المطعون عليه قد صدر في شأن يتعلق بحق فئة من المواطنين في مباشرة الحقوق السياسية التي كفلها الدستور ، والتي ينبغي على سلطة التشريع ألا تنال منها وإلا وقع عملها مخالفاً للدستور ، ومن ثم لا يكون ذلك النص قد تناول مسائل سياسية تنأى عن الرقابة الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدى منها بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى - برمته - على غير أسس متعيناً رفضه»[1].

٢- أن الدستور قد كفل حرية تكوين الأحزاب السياسية وحق الانضمام إليها :-

وقد أوردت المحكمة بحيثيات حكمها المذكور «أن الديمقراطية تقوم أصلاً على الحرية ، وأنها تتطلب - لضمان إنفاذ محتواها - تعدداً حزبياً ، بل هي تحتم هذا التعدد كضرورة لازمة لتكوين الإرادة الشعبية وتحديد السياسة القومية تحديداً حراً واعياً لما كان ذلك ، وكان الدستور إذ نص في مادته الخامسة على تعدد الأحزاب كأساس للنظام السياسي في جمهورية مصر العربية ، يجعل هذا التعدد غير مقيد إلا بالتزام الأحزاب جميعها - سواء عند تكوينها أو في مجال ممارستها لعملها - بالمقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور ، وهو ما لا يعني أكثر من تقيد الأحزاب - كتنظيمات سياسية تعمل في ظل الدستور - بمراعاة الأحكام المنصوص عليها فيه ، فإن الدستور وإذ تطلب تعدد الأحزاب ليقوم على أساسه النظام السياسي في الدولة ، يكون قد كفل بالضرورة حرية تكوينها في الإطار الذي رسمه لها ، بما يستتبع حتماً ضمان حق الانضمام إليها ، ذلك أنه من خلال ممارسة هذا الحق - وبه أساساً - يتشكل البيان الطبيعي للحزب ، وتتأكد شرعية وجوده في واقع الحياة السياسية ، وبالتالي فإن الحرمان منه يشكل اعتداء على حق كفله الدستور».

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١ قاعدة رقم ٥١ - بمجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثالث ، ص٣٥٣ وما بعدها .

٣- أن حق ممارسة الحقوق السياسية واجب وطني :-

وفي ذلك قالت المحكمة «وحيث أن المادة (٦٢) من الدستور ، التي وردت في الباب الثالث منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة تنص على أن (للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني) .

ومؤدى ذلك أن الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذه المادة ، اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرصت على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها ، لضمان إسهامهم في اختيار قياداتهم 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 ممثلة في المادة ٦٢ منه»[1] .

وأضافت المحكمة «وحيث إنه لما كان مقتضى نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، حسبما يتبين من عباراتها المطلقة ، حرمان فئة من المواطنين من حقهم في الانتماء إلى الأحزاب السياسية ومن مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية كافة ، حرماناً مطلقاً ومؤبداً ، بما ينطوي على إهدار لأصل تلك الحقوق ، ويشكل بالتالي اعتداء عليها بالمخالفة لحكم كل من المادتين ٥ ، ٦٢ من الدستور».

٤- أن سلطة المشرع في تنظيم الحقوق سلطة تقديرية ولكن ليست مطلقة .

وفي بيان ذلك قررت المحكمة «وحيث إنه لا يقدح في هذا النظر ما ذهبت إليه الحكومة من أن النص المطعون عليه يسانده ما قدره المشرع من

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ م - سبق ذكره ص ٣٦٤.

استبعاد من أفسدوا الحياة السياسية قبل الثورة من ممارسة أي نشاط سياسي، وذلك في إطار السلطة التقديرية المخولة له إعمالاً للتفويض الدستوري الذي تضمنته المادتان ٥، ٦٢ من الدستور، عندما أحالتا تنظيم الأحزاب السياسية ومباشرة الحقوق السياسية إلى القانون ، دون وضع قيود محددة لهذا التنظيم ، ذلك أنه وإن كان الأصل في سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ، وأن الرقابة على دستورية التشريعات لا تمتد إلى ملاءمة إصدارها، إلا أن هذا لا يعني إطلاق هذه السلطة في سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور ، ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين في الانتماء إلى الأحزاب السياسية ، ومباشرتهم لحقوقهم السياسية، ينبغي ألا يعصف بهذه الحقوق أو يؤثر على بقائها على نحو ما سلكه النص المطعون عليه ، إذ تعرض لحقوق عامة كفلها الدستور، وحرم فئة من المواطنين منها ، حرماناً مطلقاً ومؤبداً على ما سلف بيانه مجاوزاً بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق ، الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية».

وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، ولكن لم تستند المحكمة إلى عيب الانحراف التشريعي وإنما أسست قضاءها على مخالفة تلك المادة للدستور مخالفة موضوعية لما ينطوي عليه من حرمان فئة من المواطنين حرماناً مؤبداً من حق الانتماء إلى أحزاب سياسية وحق الانتخاب والترشيح ، مما يشكل اعتداء على حقوق كفلها الدستور في المادتين ٥ ، ٦٢ منه ، وذلك على الرغم من أنه يبين من استقصاء إرادة المشرع الحقيقية ومن كافة ظروف إصدار القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المذكور ومن كافة الملابسات ، ومن نصوص القانون المذكور نفسه خاصة نص المادة (٧) منه التي استثنت من حظر الانتماء للأحزاب السياسية ومباشرة الحقوق السياسية من يصدر بشأنهم قرار بالعفو أو الاستثناء من رئيس الجمهورية ، فضلاً عن نص المادة الرابعة نفسها قد

استثنت من الحظر المذكور الحزب الوطني والحزب الاشتراكي "مصر الفتاه"، بالإضافة إلى تطبيق النص بأثر رجعي ، الأمر الذي يعيب النص المذكور بالانحراف التشريعي ، ويعد خروجاً على قاعدة العمومية والتجريد التي يلزم أن يتصف بها النص التشريعي ، لأن نص المادتين الرابعة والسابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ كان المقصود بالحرمان الوارد فيهما قادة حزب الوفد الجديد(١).

وعلى أي الأحوال فإنه يحسب للمحكمة الدستورية العليا أنها قد تصدت لبعض النصوص التي قررت العزل السياسي وقضت بعدم دستوريتها، وبالتالي بعدم سريانها ، وقد استقرت أحكامها في هذا الشأن وتواترت على أن «القواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيماً للحقوق العامة - ومنها الحقوق السياسية - يتعين ألا تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها ، كما يتعين ألا تخل القيود التي يفرضها المشرع في مجال هذا التنظيم بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون اللذين تضمنهما الدستور ، بما نص عليه في المادة (٨) من أن «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين»، وفي المادة (٤٠) من أن "المواطنين لدى القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"

---

(١) انظر في تفصيل ذلك أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا - الرقابة القضائية للوائح الإدارية - طبعة ١٩٩٧ - مرجع سابق ، ص٤١-٤٤ ، وانظر د. عبد الرازق السنهوري - الرقابة على دستورية القوانين والانحراف في استعمال السلطة التشريعية - بحث منشور بمجلة مجلس الدولة السنة الثانية ، ص٧٠ وما بعدها ، وانظر أيضاً د. محمد ماهر أبو العينين - الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته - رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة - ١٩٨٦ ، ص٨٣٧ وما بعدها، وانظر تعليق د. فاروق عبد البر على الرأي المذكور - دور المحكمة الدستورية العليا في حماية الحقوق والحريات - طبعة ٢٠٠٤ - النسر الذهبي للطباعة ، ص٦٥٩ - ٦٦٠ حيث ذكر سيادته أن " وقضاء المحكمة سالف الذكر ، يعد امتداداً لقضائها المطرد على رفض التعرض لفكرة الانحراف التشريعي من ناحية ، وتطبيقاً للمبدأ الصريح الذي يقضي بأن المخالفة الموضوعية تغني عن اللجوء إلى الانحراف التشريعي الذي يعد عيباً احتياطياً " .

بما مؤداه امتناع فرض قيود على مباشرة الحقوق السياسية التي نص عليها الدستور في غير مقتضى من طبيعتها أو متطلبات ممارستها[1]» .

ثانياً : عدم دستورية البند(أ) من المادة الخامسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨:-

فقد نصت المادة الخامسة من القانون المذكور الصادر بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي على أن «يسري الحظر المنصوص عليه في المادة السابقة على الفئات الآتية :-

أ- من حكم بإدانته من محكمة الثورة في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

ب- من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدي على حياتهم الخاصة أو إيذائهم بدنياً أو معنوياً ، والمنصوص عليها بالباب السادس من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وفي المادتين ٣٠٩ مكرراً و٣٠٩ مكرراً (أ) من القانون المذكور .

ج- من حكم بإدانته في إحدى جرائم الإخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي المبينة في المادة (٨٠ د) وفي المواد من ٩٨(أ) إلى ٩٨ (د) وفي المواد من ١٧١ إلى ١٧٨ من قانون العقوبات ، وفي المواد ٣ ، ٦، ٧، ٨ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية أمن الوطن والمواطن وفي المواد ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٥ ، ٢٦ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية .

د- من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات ، وذلك كله ما لم يكن

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٣ لسنة ٨ق دستورية بجلسة ١٩٨٩/٤/١٥ - مجموعة أحكام المحكمة - الجزء الرابع ، ص٢٠٥ وما بعدها ، وانظر أيضاً حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ - بمجموعة أحكام المحكمة - الجزء الرابع ، ص٩٨ وما بعدها .

المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره».

وعندما طعن أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النص، فقد قضت المحكمة بجلسة ١٩٧٨/٤/٤ بعدم دستورية البند (أ) من المادة الخامسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، وقد أسست المحكمة حكمها على أن «وحيث أن ما ينعاه المدعي على المادة الخامسة أنها إذ قضت في البند (أ) منها بحظر الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية على من حكم عليه في سنة ١٩٧١ في الجناية المشار إليها تكون قد فرضت عقوبة عن فعل سابق على نفاذ القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ في ٣ يونيه سنة ١٩٧٨ وذلك بالمخالفة لنص المادتين ٦٦، ١٨٧من الدستور.

وحيث إن المادة ٦٦ من الدستور تنص في فقرتها الثانية على أنه «ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي ، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون»، كما تنص المادة ١٨٧ من الدستور على أنه «لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها ، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب» ، وقد رددت هاتان المادتان مبدأ أساسياً من مبادئ الدساتير الحديثة يقيد الشارع ، فلا يملك أن يصدر تشريعاً عقابياً بأثر رجعي عن أفعال وقعت قبل نفاذه ، وإلا كان هذا التشريع مخالفاً للدستور»[1].

وأضافت المحكمة «وحيث أن ما نصت عليه المادة الخامسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ في البند (أ) منها من حظر الانتماء إلى الأحزاب

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٩ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٨٧/٤/٤ - مجموعة أحكام المحكمة - الجزء الرابع ، ص١٩ وما بعدها ، وانظر في نقد نصوص القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه د. علي عبد العال العيسوي - حتى لا نقول وداعاً قاضي الحريات - دار الصفوة للطباعة والنشر والتوزيع - الطبعة الأولى ١٩٩٣ ، ص٧٨ وما بعدها .

السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من حكم بإدانته في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ينطوي على عقوبة جنائية قررها القانون المشار إليه لتلحق حتماً المحكوم بإدانتهم في تلك الجناية تحقيقاً لما تغياه المشرع من هذا القانون ، وأفصح عنه في مذكرته الإيضاحية ، وهو استبعاد مراكز القوى التي أدانتها محكمة الثورة من ممارسة أي نشاط سياسي.

لما كان ذلك ، وكان الثابت من صورة الحكم في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام المرفقة بالأوراق ، أن الأفعال التي حكم بإدانة المتهمين فيها وقعت خلال سنة ١٩٧١ قبل صدور القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي عمل به من تاريخ نشره في ٣ يونيه سنة ١٩٧٨ ، ومن ثم فإن العقوبة الجنائية التي تضمنتها المادة الخامسة من القانون المشار إليه في البند (أ) منها تكون قد فرضت عن فعل سابق على نفاذ القانون الذي قررها ، بالمخالفة للمادتين ٦٦، ١٨٧ من الدستور ، مما يتعين معه الحكم بعدم دستورية هذا البند».

المبحث الثالث

الجنسية المصرية الأصلية شرط لتأسيس أو قيادة الحزب السياسي

من الشروط المتطلبة فيمن يشترك في تأسيس أي حزب سياسي أو حتي فيمن يتولي قيادة الحزب أن يكون إلي جانب أنه مصري الجنسية ، أن يكون من أب مصري ، أي أن المشرع قد اشترط الجنسية المصرية الأصلية فيمن يؤسس أي حزب سياسي أو يشترك في قيادته.

وقد نصت علي هذا الشرط المادة السادسة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ حيث قضت بأنه «مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي ما يلي:-

١- أن يكون مصرياً ، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضت علي تجنسه عشر سنوات علي الأقل ، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو يتولي منصبا قيادياً فيه أن يكون من أب مصري».

ومؤدي ما تقدم أن المشرع قد تطلب توافر الجنسية المصرية هذا بالنسبة لعضوية الحزب السياسي أما بخصوص مشاركة المتجنس في تأسيس أي حزب أو تولي أي منصب فيه ، فلم يقف المشرع عند حد اشتراط الجنسية المصرية فقط للمتجنس بل اشترط أن يكون المتجنس من أب مصري أيضا ، أما مجرد عضوية الحزب فيكفي أن يكون المتجنس قد مضي علي حصوله علي الجنسية المصرية عشر سنوات.

وبذلك فقد ساوى المشرع بين المشاركة في تأسيس الحزب أو قيادته وبين عضوية أي من المجلسين النيابيين بالنسبة لاشتراط الجنسية المصرية للمتجنس وأبيه .

ومن المتناقضات التي وقع فيها المشرع المصري أنه في الوقت الذي يشترط فيه لانضمام المتجنس لأي حزب سياسي مرور عشر سنوات على اكتسابه الجنسية المصرية ، ولكي يشترك في تأسيس أي حزب أو يتولى قيادته يجب أن يكون من أب مصري ، فإن المادة ١٥٤ من الدستور قد اكتفت بالنسبة فيمن يعين وزيراً أو نائباً للوزير فقط أن يكون مصرياً[1]، ولو لم يكن من أب مصري ، وبالتالي فإن ثبوت الجنسية المصرية يكون كافياً في المرشح للوزارة سواء أكانت هذه الجنسية أصلية أم كانت مكتسبة بالتجنس ما دام المتجنس قد صار متمتعا بحقوقه السياسية .

---

(١) تنص المادة (١٥٤) من الدستور علي أنه "يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون مصرياً ، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية علي الأقل ، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية".

الفصل الثاني
موقف القضاء من الشروط المتطلبة لعضوية الحزب السياسي

كما سبق أن أوضحنا فإن المشرع المصري قد بالغ في تقييد الأحزاب السياسية سواء بالنسبة لشروط تأسيسها أو لاستمرارها ومباشرة نشاطها ، ولم يكتف عند هذا الحد بل تجاوز ذلك إلى حد حرمان بعض المواطنين حرماناً مطلقاً وأبدياً من مباشرة الحقوق السياسية وفي مقدمتها حق الانضمام للأحزاب السياسية وعضويتها .

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض هذه القيود[1].

كما أن المشرع نفسه قد بادر بإلغاء قوانين ونصوص العزل السياسي وذلك بموجب القرار بقانون رقمي ٢٢٠، ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ وسوف نتناول في هذا الفصل الضوابط التي لا تزال قائمة والتي يلزم توافرها في عضوية الأحزاب السياسية وموقف القضاء منها وذلك في المباحث التالية .

---

(١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١ – سبق ذكره – والقاضي بعدم دستورية المادة (٤) من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي التي نصت على العزل السياسي على بعض السياسيين القدامى ، وانظر أيضاً حكمها في الدعوى رقم ١٤ لسنة ٧ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ – سبق ذكره،والقاضي بعدم دستورية البند سابعاً من المادة (٤) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية التي تقرر حرمان من يعارض معاهدة السلام مع إسرائيل من تأسيس أو قيادة الأحزاب السياسية ، وانظر أيضاً حكمها في الدعوى رقم ٤٩ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٨٧/٤/٤ – سبق ذكره، والقاضي بعدم دستورية البند (أ) من المادة الخامسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي التي حرمت من حكم بإدانته في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من الانتماء للأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية .

المبحث الأول

الجنسية المصرية شرط لعضوية الحزب السياسي

من الشروط التي تضمنتها المادة السادسة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ في من ينتمي لعضوية أي حزب سياسي «١- أن يكون مصرياً ، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل ، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري»[١].

وقد كان البند (١) من المادة السادسة من قانون الأحزاب السياسية الصادر عام ١٩٧٧ قبل تعديله عام ١٩٧٩ يبيح للمتجنس الانضمام للأحزاب السياسية ويصبح عضواً فيها بعد مرور خمس سنوات فقط على اكتسابه الجنسية المصرية ، إلا أنه بعد التعديل الذي تم عام ١٩٧٩ فقد تشدد المشرع وضاعف المدة المذكورة والواجب انقضاؤها بعد اكتساب الجنسية المصرية ، فجعلها عشر سنوات بدلاً من خمس ، وبالتالي فإن المتجنس عليه الانتظار طوال هذه المدة حتى يتمكن من الانضمام لأي حزب سياسي ، كما أضاف المشرع بالنسبة للاشتراك في تأسيس أي حزب سياسي أو تولي أي منصب قيادي فيه أن يكون المتجنس من أب مصري .

ومن مظاهر هذه المغالاة من جانب المشرع تجاه المتجنس أنه ساوى بين المدة المتطلبة لانضمام المتجنس لأي حزب سياسي وبين المدة المتطلبة لترشيحه في الانتخابات طبقاً لأحكام قانون الجنسية «مادة ٩ من قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥» والتي حددتها بعشر سنوات، في المادة بينما نص قانون مجلس الشعب في المادة (٥ بند ١) منه وقانون مجلس الشورى

---

(١) لم يتغير الوضع بعد صدور القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون الأحزاب السياسية .

في المادة (٦ بند ١) منه على حرمان المتجنس من الترشيح لعضوية أي من مجلسي الشعب أو الشورى لاشتراطهما في المرشح أن يكون مصري الجنسية من أب مصري ، وبالتالي فلا مكان للمتجنس في أي من المجلسين النيابيين لانتفاء كون الأب مصرياً .

وعلى العكس من ذلك فإن المادة (٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية تتيح للمتجنس الذي مضت على اكتسابه الجنسية المصرية مدة خمس سنوات حق القيد في الجداول الانتخابية ، وبالتالي له حق الانتخاب .

ومؤدى ما تقدم فإن المتجنس يباشر حقه في الانتخاب بعد مرور خمس سنوات على تجنسه ، بينما عليه انتظار عشر سنوات بعد اكتسابه الجنسية المصرية حتى يتمكن من مباشرة حقه في الانتماء لأي حزب سياسي ، وقد حرمه المشرع من حق الترشيح لأي من المجلسين النيابيين «مجلس الشعب أو مجلس الشورى»، ومن عدم تأسيس أي حزب أو الاشتراك في قيادته.

وقد لاحظ البعض أن «مجرد العضوية في الحزب السياسي ليست من قبيل شغل منصب عام أو ممارسة سلطة عامة، وإنما هي مجرد وسيلة إلى المشاركة في نشاط الحزب ، الأمر الذي يجعل الخمس سنوات فترة كافية للاطمئنان إلى انتماء المتجنس للحزب»[1].

ونرى أن حق الانضمام للأحزاب السياسية ، حق دستوري وأساسي ويمثل الحد الأدنى للمشاركة في الحياة السياسية العامة ، شأنه في ذلك شأن حق الانتخاب ، وبالتالي فإنه كان من الأحرى بالمشرع – وقد سمح للمتجنس بالقيد في جداول الانتخاب بعد مرور خمس سنوات على تجنسه ، وبالتالي مباشرة حقه في الانتخاب – أن يلتزم منطقه بنفس الشروط بالنسبة لمباشرة حق الانتماء للأحزاب السياسية .

---

(١) د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – دستور سنة ١٩٧١ – منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة ١٩٨٠ ،ص٦٠.

المبحث الثانى

التمتع بالحقوق السياسية شرط لعضوية الحزب السياسي

نصت المادة (٦) من قانون الأحزاب السياسية في البند رقم (٢) على أنه يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي ما يلي : «٢- أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية كاملة ، ولا تنطبق عليه أحكام أي من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه»[٢] .

وقد سبق أن تناولنا أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، وما تضمنه من قيود شديدة وشاذة لعرقلة تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية فضلاً عن حرمان وتجريد المواطنين من الانتماء إليها ، وقد أوضحنا أن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الدستورية العليا قد أزالتا بعض هذه القيود التي تضمنت العزل السياسي للمواطنين ، كما أن المشرع نفسه قد ألغى القانون المذكور بموجب القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ ، وقد ورد في المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون المذكور «أن القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ يقوم على تجديد النطاق الذي يمكن أن تباشر فيه الحرية السياسية ، بضوابط ومعايير تكاد أن تكون هي تلك التي رددها من بعد قانون حماية القيم من العيب ، كما يرتب من التدابير والجزاءات ما يماثل تلك التي تضمنها ذلك القانون ، ويجعل من الاختصاص الرقابي للمدعي العام الاشتراكي أداة تحقيق ذلك كله ، وإذا كان قد تقرر إلغاء أحكام المسئولية السياسية التي تضمنها قانون حماية القيم من العيب ، فإن الأمر يستتبع بالضرورة إلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية

---

(١) من هذا الرأي د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص١١٩ ، وقد تساءل سيادته " هل الانضمام للأحزاب أكثر خطورة من إبداء الرأي في الانتخابات أو الاستفتاءات ، والمشاركة بالتالي في اختيار الهيئات الحاكمة؟".

(٢) تعدل هذا البند بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ وأصبح كالآتي (٢- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية).

الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ، وإلغاء الإحالة إليه أينما وردت في قانون الأحزاب السياسية أو في أي قانون آخر».

كما جاء في تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية عن القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ «أن إلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ يفرضه المنطق ، باعتبار أن هذا القانون قد تجاوزته الممارسة الديمقراطية، وباعتباره منطلقاً من ذات الفلسفة التي استندت إليها المسئولية السياسية التي كانت واردة في القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بحماية القيم من العيب والتي ألغيت كذلك بالقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤»[١].

وهذا الضابط ينصرف كما قرر البعض[٢] بطريقة غير مباشرة إلى سن المواطن التي يجوز عندها طلب العضوية الحزبية ، فالتمتع بالحقوق السياسية يستلزم بلوغ المواطن ثماني عشرة سنة ميلادية ، وقبل هذه السن لا حقوق سياسية، ولا سماح بالتالي للانخراط في عضوية الأحزاب السياسية، وقد يبلغ الشخص هذه السن ومع ذلك يوجد سبب لحرمانه منها ، وبالتالي يكون باب العضوية موصداً أمامه .

وسوف نتناول حالات الحرمان من الحقوق السياسية في فرع أول ، نعقبه ببيان حالات وقف مباشرة الحقوق السياسية في الفرع الثاني ، مع ذكر موقف الفقه والقضاء بالنسبة لكل منهما .

المطلب الأول

حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية

الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ومنها حق عضوية الأحزاب السياسية والانتماء إليها يفترض أن الشخص قد توافرت فيها شروط التمتع بها

---

(١) مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الأول – طبعة ١٩٨٠ – مرجع سابق ، ص٢٩٧ .

(٢) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص١٢٠ .

إبتداء ولكنه حرم منها لعارض معين ، وقد تضمنت المادة الثانية من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، المعدل بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية[1] ، وهي :-

١- **الحالة الأولى** : المحكوم عليه في جناية ، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وهذه الحالة مقبولة لأن الجناية من أشد الجرائم ، ولا يقبل أن يباشر من يرتكب جريمة بهذه القسوة أية حقوق سياسية ، ويلاحظ أن المشرع لم يشترط أن يكون الحكم نهائياً أو باتاً وبالتالي فإن مجرد صدور الحكم حتى ولو كان غيابياً في جناية يترتب عليه طبقاً لظاهر نص القانون هذا الأثر وهو الحرمان من الحقوق السياسية ومنها حق عضوية الأحزاب السياسية والانتماء إليها

---

(١) نصت المادة (٢) المذكورة على أنه «يحرم من مباشرة الحقوق السياسية :-
١- المحكوم عليه في جناية ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .
٢- من صدر حكم من محكمة القيم بمصادرة أمواله و يكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم.
٣- ملغاة بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ .
٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب او انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية ، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة ، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .
٥- المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية ، في إحدي الجرائم المنصوص عليها في المواد من ٤١ إلي ٥١ من هذا القانون وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .
٦- من سبق فصله من العاملين في الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائي بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه .
٧- ملغاة بالقانون ٢٢١ لسنة ١٩٩٤».

ولكننا نري أنه يلزم أن يكون هذا الحكم نهائياً حتي ينتج أثره القانوني بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ، وهذا الحرمان أثر للحكم بالإدانة في جناية ، وبالتالي مجرد الاتهام أو الإحالة للمحكمة لا يكفي للحرمان ولكن يتعين أن يصدر حكمٌ وأن يكون هذا الحكم صادراً بالإدانة وليس بالبراءة .

وإلى جانب ما تقدم فيشترط ألا يكون المحكوم عليه بالإدانة في جناية قد رد إليه اعتباره[١] ، سواء أكان رد الاعتبار قضائياً أم بنص القانون قانونيا، ذلك أنه بمجرد رد الاعتبار إلى المحكوم عليه في جناية يسترد كافة حقوقه السياسية التي حرم منها كأثر لهذا الحكم ، لأن من يرد إليه اعتباره يصبح وكأنه لم تسبق إدانته[٢] .

٢- **الحالة الثانية** : من فرضت الحراسة على أمواله بحكم من محكمة القيم وذلك طوال مدة فرضها ، وفي حالة صدور حكم محكمة القيم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات ، وقد كان هذا النص قبل تعديله بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ ينص علي حرمان من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائي طبقاً للقانون ، وتم استبدال عبارة من محكمة القيم بدلاً من عبارة بحكم قضائي ، وذلك تطبيقاً للقانون رقم٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب .

ويلاحظ أن المقصود بالحراسة هي تلك التي تفرض على الأموال طبقا لأحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب وتتولاها محكمة القيم التي انتقل إليها هذا الاختصاص بعد أن كان

---

(١) نظمت المواد من ٥٣٦ إلى ٥٤٩ من قانون الإجراءات الجنائية إجراءات رد الاعتبار القضائي ، أما رد الاعتبار القانوني فتحكمه المواد من ٥٥٠ حتى ٥٥٣ من قانون الإجراءات الجنائية ، لمزيد من التفصيل بشأن رد الاعتبار انظر د. مأمون محمد سلامة – شرح قانون الإجراءات الجنائية – طبعة نادي القضاة – عام ١٩٨٠ ، ص ١٣١٥ وما بعدها .

(٢) د. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف – نظم الانتخابات في العالم وفي مصر – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٨٤ ، ص٣٦٦ .

لمحكمة الحراسات،ويلاحظ أن الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية المقرر بموجب هذا النص حرمان مؤقت ، إذ إن الحراسة تنقضي بقوة القانون وفي جميع الأحوال بمضي خمس سنوات من تاريخ فرضها ، وقد يتم رفعها قبل مرور هذه المدة .

ولا نرى مبرراً للربط بين صدور حكم بالحراسة على أموال أحد المواطنين من محكمة القيم وبين حرمانه من حقوقه السياسية ، خاصة وأن تجربة الحراسة عندنا تجربة قاسية ومريرة ، وتتم استناداً إلى نصوص غامضة وعبارات مرسلة وعصية على الضبط ، وقد كشف الواقع وباقرار السلطة نفسها أن الاشتراكية التي ارتضاها النظام أعظم وأرقى من أن يكون سلب المال والحقوق السياسية أسلوباً من أساليب تطبيقها ، وحسبنا أن نذكر ما أثبتته اللجنة التشريعية لمجلس الشعب عند مناقشتها في صيف عام ١٩٧٤ لمشروع القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ بتسوية الأوضاع الناشئة عن فرض حراسة الطوارئ من (أن إجراءات الحراسة انحرفت عن الهدف الذي حددته الدولة ، وامتدت إلى أموال غير الخاضعين الأصليين ممن سموا بالخاضعين بالتبعية ، كما أن القواعد التي كانت مقررة لتصفية الذمم المالية للخاضعين للحراسة ، لم تؤد حتى إلى كفالة قيمة التعويض المحدد لهم قانوناً ، نظراً لضآلة هذا التعويض).

وأضافت اللجنة في تقريرها «أنه رغم الهدف من الحراسة المذكورة كان إحداث تغيير في هيكل المجتمع بغية الحد من الدخول الكبيرة، فإن منات جديدة مارست أنشطة طفيلية حققت لها مكاسب غير مشروعة نتيجة استغلال النفوذ والقطاع العام»[1].

وقد كشف الواقع أن جهاز المدعي العام الاشتراكي قد أصدر في ١٩٨١/٦/٧ قراراً بالتحفظ على أموال وممتلكات الفريق متقاعد. سعد الدين

---

(١) د. وحيد رأفت – دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق ، ص ١٢٩ .

الشاذلي ومنعه هو وزوجته وأولاده القصر والبالغين من التصرف فيها إعمالاً لنص المادتين الثانية والسابعة من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب تمهيداً لإحالته مع ثمانية آخرين بينهم وزير سابق ووزيرة سابقة في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر – إلى محكمة القيم لتوقيع تدبير أو أكثر من التدابير الواردة في المادة الرابعة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب في حقهم ، وكانت التهمة المسندة إليهم جميعاً أنهم أنشأوا في الخارج بالتعاون مع بعض الجهات والحكومات العربية الرافضة لاتفاقات كامب ديفيد ومعاهدة السلام مع إسرائيل تنظيماً سرياً أطلقوا عليه اسم «الجبهة الوطنية المصرية» للعمل على قلب نظام الحكم القائم في مصر والإضرار بالمصالح القومية للبلاد والإخلال بأمنها الداخلي والسلام الاجتماعي .... إلخ .

كما تضمن قرار المدعي العام الاشتراكي إحالة هؤلاء التسعة مع عشرة آخرين من بينهم ستة من رجال الصحافة إلى نيابة أمن الدولة العليا للتحقيق في أمرهم وتحديد مسئولية كل منهم جنائياً ، كما أورد البعض [1] أن الصحف المحلية قد أعلنت في نفس الوقت أن عدداً آخر من القضايا السياسية سيتم التحقيق فيها ، وأنه سوف تتخذ على ضوء نتائج هذا التحقيق قرارات بالتحفظ على أموال وممتلكات المعنيين فيها وإحالتهم إلى محكمة القيم بسبب المقالات التي يكتبونها في الخارج طعناً في نظام الحكم القائم في مصر .

وقد قضت محكمة القيم في ١٩٨١/١١/١٥ بحرمان المحالين من حقوقهم السياسية وبفرض الحراسة على ممتلكاتهم .

وعلي أي الأحوال فقد عدل المشرع البند (٢) من المادة الثانية بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وأصبح نص البند كما يلي «بند ٢- من صدر حكم محكمة القيم بمصادرة أمواله ، ويكون الحرمان لمدة خمس

---

(١) د. وحيد رأفت – المرجع السابق ص١٧٧ – ١٧٨ .

سنوات من تاريخ صدور الحكم» مع ملاحظة أن حكم فرض الحراسة ومصادرة أموال المحكوم عليه الصادر من محكمة القيم ينتهي مفعوله بمرور خمس سنوات بنص القانون.

٣- **الحالة الثالثة**[١]: المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية في جرائم معينة حصرها النص : وقد حرم المشرع «المحكوم عليه بعقوبة الحبس في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية ، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة ، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره» من حقوقه السياسية ومنها عضوية الحزب السياسي.

ويلاحظ أن هذه الحالة تفترض صدور حكم جنائي بالإدانة وأن تكون العقوبة الحبس في إحدى الجرائم سالفة الذكر ، وبالتالي فإن الحكم بعقوبة الغرامة لا يكفي بل يشترط أن تكون العقوبة هي الحبس ، كما يشترط ألا يكون الحكم بالحبس في إحدى الجرائم المذكورة أو الشروع فيها موقوفاً تنفيذه ، فإذا أمرت المحكمة بوقف تنفيذ عقوبة الحبس ، فلا يحرم المحكوم عليه من حقوقه السياسية .

---

(١) كان البند (٣) من المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية قبل إلغائه بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ ينص على حرمان «المحكوم عليه بعقوبة الحبس في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قوانين الإصلاح الزراعي أو في قوانين التموين والتسعيرة أو في جريمة اقتضاء مبلغ إضافي خارج نطاق عقد إيجار الأماكن أو في جريمة»، من جرائم تهريب النقد أو الأموال أو جريمة من جرائم التهريب الجمركي وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد اعتباره إليه" وهذه الحالة نرى أنه لا مبرر لاعتبارها من حالات الحرمان من الحقوق السياسية لأنه لا ارتباط بين الجرائم الواردة بها وبين العزل السياسي حتى ولو كان موقتاً ، وحسناً فعل المشرع بإلغاء هذا البند .

ويثار التساؤل هل يشترط أن يكون الحكم بالحبس نهائيا أم يكفي مجرد صدور حكم بالحبس في إحدى الجرائم المذكورة حتى ولو كان غيابيا؟.

أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بعد أن أوردت نص المادة ٢ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وذلك بقولها «ومن حيث أن البادي من ظاهر الأوراق أنه قد صدر قبل المطعون ضده الثالث حكم من محكمة الجنح المستأنفة بالسويس في القضية رقم ٨٨٦ لسنة ١٩٩٩ جنح مستأنف السويس قضي غيابياً بسقوط الاستئناف ، وأنه يبين من مدونات الحكم أن المطعون ضده حكم عليه من محكمة أول درجة بالحبس ثلاث سنوات مع الشغل وكفالة ٥٠٠٠ جنيه لإيقاف التنفيذ في جنحة إعطاء شيك بدون رصيد ولم يقم المطعون ضده بسداد الكفالة مما جعل العقوبة المقيدة للحرية المقضي بها واجبة التنفيذ ، كما صدر ضد المطعون ضده حكم آخر في ١٩٩٩/١٢/١٣ من ذات المحكمة في القضية رقم ٦٥٣٥ لسنة ١٩٩٩ قضي فيها غيابيا بسقوط الاستئناف ، يبين من مدونات الحكم أن العقوبة المقضي بها من محكمة أول درجة عن جريمة إعطاء شيك لا يقابله رصيد وهي الحبس ثلاث سنوات مع الشغل واجبة التنفيذ لعدم سداد الكفالة وقدرها عشرة آلاف جنيه ، وعلى ذلك فإن هذين الحكمين الصادرين في ١٩٩٩/١٢/١٣ يؤتيان أثرهما في منع المطعون ضده الثالث من الترشيح لعضوية مجلس الشعب باعتبار أنهما قد اشتملا على الحكم عليه بعقوبة الحبس في جريمة إعطاء شيك بدون رصيد ، وأن هذه العقوبة واجبة النفاذ وفقاً لما أفصحت عنه أسباب الحكمين ، ويغني ذلك عن بحث أثر الأحكام الغيابية الصادرة ضد المطعون ضده على سمعته وسيرته»[1].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٣٩ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٧ – غير منشور – وقد كانت محكمة القضاء الإداري «دائرة بني سويف» قد قضت بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٤ «بوقف تنفيذ قرار لجنة فحص الاعتراضات على كشوف المرشحين باستبعاد الطاعن من الترشيح لعضوية مجلس الشعب عن الدائرة السادسة "مركز شرطة الفشن" بمحافظة بني سويف، وقد شيدت المحكمة حكمها على أساس أن الأحكام الجنائية الصادرة ضد الطاعن إما أحكام(=)

ونحن نؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا ، ونضيف أن الحكم الجنائي الذي يترتب عليه الحرمان من الحقوق السياسية هو الحكم الصادر بعقوبة الحبس في إحدى الجرائم المنصوص عليها في البند المذكور والتي تكون العقوبة فيها واجبة التنفيذ ، ويخرج عن ذلك الأحكام الغيابية لأنها تسقط بالمعارضة فيها ، وأيضا الأحكام المعارض فيها ، والأحكام الصادرة من محكمة أول درجة المستأنف حكمها وقام المحكوم عليه بسداد الكفالة فيها ، لأن سداد الكفالة يترتب عليه وقف تنفيذ الحكم لحين الفصل في الاستئناف ، كما يخرج عن هذه الحالة الحكم الاستئنافي الغيابي المعارض فيه أمام محكمة الجنح المستأنفة والمسدد فيه الكفالة المحكوم بها لوقف التنفيذ ، وبالتالي لا يبقى سوى الحكم الصادر من محكمة أول درجة حضوريا «سواء أكان الحضور شخصيا أم اعتباريا»، والذي أصبح نهائيا واجبا تنفيذه لعدم استئنافه ، أو إذا لم تسدد الكفالة فأصبح واجب النفاذ ، أو الحكم الصادر حضوريا من محكمة الجنح المستأنفة بالحبس لأنه يكون واجب النفاذ .

ويلاحظ أيضا أن مدة الحرمان من الحقوق السياسية في هذه الحالة وقتية تنتهي بزد الاعتبار إلى المحكوم عليه .

٤- **الحالة الرابعة** : حالة المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية في إحدى الجرائم الواردة حصراً في النص : وقد كان المشرع يحرم المحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٤، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٨، ٤٩ من هذا القانون وذلك ما لم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

ويلاحظ أن هذه الجرائم هي المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون مباشرة الحقوق السياسية فيما عدا الجريمتين المنصوص والمعاقب عليهما بموجب المادتين ٣٩ ، ٤٣ فالأولى خاصة بجريمة التخلف عن

(=) غيابية عورض فيها أو تم استئنافها وبالتالي فهي موقوف تنفيذها فلا ترتب أثرها بحرمانه من الترشيح».

المشاركة في الانتخاب أو الاستفتاء، والثانية هى الدخول إلى قاعة الانتخابات مع حمل سلاح أو بلا حق في الدخول.

ويلاحظ أيضاً أن الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية في هذه الحالة كان حرماناً موقتاً أيضاً ينتهي برد الاعتبار للمحكوم عليه.

ولكن المشرع قد عدل البند (٥) من المادة الثانية بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ وأصبح نص البند كالآتي «بند (٥) المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية في إحدي الجرائم المنصوص عليها في المواد من ٤١ إلي ٥١ من هذا القانون، وذلك مالم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه، أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره»[1].

---

(١) وقد عدل المشرع مواد الباب الرابع من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بالمواد التالية بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ ونصها كالآتي (الباب الرابع – في جرائم الانتخاب).

مادة (٣٩) : «مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد في أي قانون آخر، يعاقب علي الأفعال الآتية بالعقوبات المقررة لها في المواد التالية».

مادة (٤٠) : «يعاقب بغرامة لا تجاوز مائة جنيه من كان اسمه مقيداً بجداول الانتخاب وتخلف بغير عذر عن الإدلاء بصوته في الانتخاب أو الاستفتاء».

مادة (٤١) : «يعاقب بالسجن مدة لا تزيد علي خمس سنوات كل من استخدم القوة أو العنف مع رئيس أو أي من أعضاء لجنة الانتخاب أو الاستفتاء بقصد منعه من أداء العمل المنوط به أو إكراهه علي أدائه علي وجه خاص ولم يبلغ مقصده.

فإذا بلغ الجاني مقصده تكون العقوبة السجن، وتكون العقوبة السجن المشدد إذا صدر من الجاني ضرب أو جرح نشأت عنه عاهة مستديمة، وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا أفضي الضرب أو الجرح إلي الموت».

مادة (٤٢) : «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد علي سنتين كل من هدد رئيس أو أحد أعضاء لجنة الانتخاب أو الاستفتاء بقصد منعه من أداء العمل علي وجه مخالف تكون العقوبة الحبس».

مادة (٤٣) : «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد علي سنتين وبغرامة لا تقل عن ألفي جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أهان بالإشارة أو القول رئيس أو أحد أعضاء لجنة الانتخاب أو الاستفتاء أثناء تأدية وظيفته أو بسبب تأديتها». (-)

(-) مادة (٤٤) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من أستخدم أيـاً مـن وسائل الترويع أو التخويف بقصد التأثير في سلامة سير إجـراءات الانتخـاب أو الاستفتاء ولم يبلغ مقصده ، فإذا بلغ مقصده تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عـن سنتين ولا تزيد على خمس سنين».

مادة (٤٥) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز ثلاثة آلاف جنيه أو بإحدي هاتين العقوبتين ، كل من هدم أو أتلف عمداً شيئاً من المباني أو المنشآت أو وسائل النقل أو الانتقال المستخدمة أو المعدة للاسـتخدام في الانتخاب أو الاستفتاء بقصد عرقلة سيره ، وذلك فضلاً عن الحكم عليـه بـدفع قيمة ما هدمه أو أتلفه».

مادة (٤٦) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين ، كل من اختـلس أو أخفـى أو أتلف أحد جداول الانتخاب أو بطاقة الانتخاب أو الاستفتاء أو أي ورقة أخري تتعلق بعملية الانتخاب أو الاستفتاء بقصد تغيير الحقيقة في تلك النتيجة ، أو بقصـد مـا يستوجب إعادة الانتخاب أو الاستفتاء أو تعطيله».

مادة (٤٧) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر وبغرامة لا تقل عـن خمسـمائة جنيه ولا تجاوز ثلاثة آلاف جنيه أو بإحدي هاتين العقوبتين ، كل من تعمد بنفسه أو بواسطة غيره قيد اسمه أو أسم غيره في جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام القانون».

مادة (٤٨) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عـن ألـف جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه :

أولاً: كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من إبداء الرأي في الانتخـاب أو الاستفتاء أو لإكراهه على إبداء الرأي على وجه معين.

ثانياً : كل من أعطي آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيـره لكي يحمله على الامتناع عن إبداء الرأي أو إبدائه على وجه معين أو الامتناع عنه.

ثالثاً : كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره.

رابعاً: كل من نشر أو أذاع أقوالاً أو أخباراً كاذبة عـن موضـوع الانتخـاب أو الاستفتاء أو عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه مع علمه بذلك ، بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء.

فإذا أذيعت تلك الأقوال أو الأخبار في وقت لا يستطيع فيـه النـاخبون أن يتبينـوا الحقيقة ضوعفت العقوبة».

مادة (٤٩) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر وبغرامة لا تقل عـن خمسـمائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه أو بإحدي هاتين العقوبتين:

أولاً : كل من أبدي رأيه في انتخاب أو استفتاء وهو يعلم أن اسـمه قيـد فـي الجدول بغير حق. (-)

يسري بالنسبة لهذه الحالة ما سبق أن قلناه بشأن التفرقة بين أثر الحكم الجنائي الغيابي والحضوري في الحالة السابقة ، وعلى أي الأحوال فإنه يشترط أن يكون الحكم بالحبس واجباً تنفيذه وغير موقوف تنفيذه ، وأخيراً ألا يكون المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره ، وذلك حتى ينتج أثره بالحرمان.

٥- **الحالة الخامسة** : حالة من سبق فصله من العاملين في الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ، ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائي بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه .

وطبقا لهذا النص يشترط أن يكون الفصل لأسباب مخلة بالشرف حتى يسرى الحرمان فى حق المفصول، والفصل هنا يتسع للفصل التأديبى والفصل بغير الطريق التأديبى، والنوع الأول هو الذى يصدر بحكم قضائى سواء من المحاكم التأديبية أو من مجالس التأديب المختصة ، أما النوع الثانى فيكون بقرار إداري صادر من السلطة المختصة ويجوز الطعن فى هذا القرار بالإلغاء أو التعويض أو بهما معاً .

وعلى ذلك تكون مدة الحرمان بالنسبة لمن فصل تأديبياً من الخدمة خمس سنوات من تاريخ صيرورة الحكم نهائياً ، أما من فصل بغير الطريق التأديبى فإننا نكون أمام فرضين يختلفان بحسب ما إذا كان المفصول قد طعن فى القرار الصادر بفصله أو لم يطعن ، بل وبحسب ما إذا كان القضاء قد استجاب لطلبه أو رفضه .

(=) **ثانيا** : كل من أبدي رأيه منتحلاً اسم غيره.

ثالثا: كل من اشترك في الانتخاب أو الاستفتاء الواحد أكثر من مرة".

مادة (٥٠) : «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من خطف الصندوق المحتوي علي بطاقات الانتخاب أو الاستفتاء أو أتلفه أو غيره أو عبث بأوراقه».

مادة (٥١) : «يعاقب علي الشروع في الجنح المنصوص عليها في هذا القانون بالعقوبات المقررة للجريمة التامة».

الفرض الأول :

إذا لم يطعن المفصول فى قرار فصله أو إذا طعن فى القرار ولم يقبل القضاء دعواه أو رفضها ، فإن مدة الحرمان عندئذ تكون خمس سنوات من تاريخ الفصل .

الفرض الثانى:

إذا طعن المفصول فى قرار فصله وحكم القضاء لصالحه بإلغاء القرار أو بالتعويض عنه، فإن الحرمان المذكور لا يسرى شريطة أن يكون هذا الحكم نهائيا أى يكون قد استنفذ درجات الطعن أمام القضاء بحيث يصبح غير قابل للطعن فيه .

وهذا الشرط يعتبر استثناء من النص الوارد فى المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي ينص علي أنه «لا يترتب على الطعن أمام المحاكم الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ، كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإدارى فى الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك».

ومؤدى ما تقدم- كما يرى البعض - فإن الأحكام الصادرة من محكمة أول درجة تكون قابلة للنفاذ بمجرد صدورها حتى يقضى بوقف نفاذها ، وإن الأخذ بنص الفقرة السادسة من المادة الثانية من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ يؤدى إلى تعطيل نص المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة ، ذلك أن نص المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة هو الواجب التطبيق باعتبار أن قانون مجلس الدولة هو القانون اللاحق على قانون مباشرة الحقوق السياسية إعمالاً لقاعدة أن القانون اللاحق ينسخ القانون السابق فيما يتعارض معه من أحكام ، سيما وإن القانونين المذكورين يتمتعان بقوة قانونية واحدة فى سلم تدرج القواعد القانونية ، ويرتب أنصار هذا الرأى نتيجة مؤداها أن من صدر حكم لصالحه من القضاء الإدارى بالإلغاء أو التعويض أو بهما معاً ، يستطيع تنفيذ

حكمه ويسترد حقه فى مباشرة حق الانتخاب وإبداء الرأى فى الاستفتاء من تاريخ صدور قرار الفصل ، ويظل متمتعاً بحقوقه ما لم تأمر المحكمة بوقف تنفيذ الحكم أو يلغى الحكم الصادر لصالحه .[١]

وإذا كان لنا تعليق على المادة الثانية فإننا نرى أنه وإن كانت المادة المذكورة اقتصرت على تقرير الحرمان المؤقت دون الحرمان المؤبد و قد حذفت الفقرة الخاصة بالمحرومين من الحقوق السياسية أو المدنية التى كانت قائمة بالنص قبل تعديله بموجب القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ لما ثبت - حسبما أكدت ذلك الأعمال التحضيرية للقانون المذكور من شذوذها ومخالفتها للقواعد العامة [٢] وما يكتنفها من غموض وعدم تحديد - كما تذهب المذكرة الإيضاحية لهذا القانون - لأنها لم تبين المحرومين[٣] تحديداً ، كما أنها قد توسعت فى حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، وذلك بإضافة طوائف أخري من المحرومين من مباشرة تلك الحقوق السياسية على النحو الذى ورد فى الفقرات الثانية والثالثة والخامسة والسادسة منها.

ولا يتصور فى مجتمع يسعى لإنجاح تجربة التعددية الحزبية وغرس روح المشاركة فى الحياة العامة، أن يحرم المواطن الذى تفرض الحراسة على أمواله بحكم صادر من محكمة مشكلة تشكيلاً خاصاً يجلس بين هيئتها أناس ليسوا بقضاة - مما يوصمها بأنها محكمة غير محايدة - من حقوقه السياسية ، فالحراسة كالاعتقال إجراء خطير نشأ فى ظل أوضاع استثنائية ضد رعايا الدول الأعداء ولم يكن متصوراً في يوم من الأيام أن يسري على المواطنين ، وكان أجدر بالمشرع أن يستغنى عنها اكتفاء بالنصوص الواردة بقانون

---

(١) د. سعاد الشرقاوى و د. عبد الله ناصف ــ نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر ــ مرجع سابق ص ١٧٠ وما بعدها .

(٢) د. سعد عصفور مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر، مرجع سابق ــ ص ١٥ وما بعدها.

(٣) د. سعاد الشرقاوى و د. عبد الله ناصف ــ المرجع السابق ص ١٧٣.

العقوبات والتي تسمح بفرض الحراسة على أموال المتهم وأسرته في بعض القضايا الاستثنائية بدلاً من محاولة إسباغ الشرعية وجعلها جزءاً من نظامنا القانوني[١].

كما كان أحرى به أن يتبع خطى المشرع في ظل دستور سنة ١٩٢٣ والذي كان ينص في الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من قانون الانتخاب الملغي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ على أن الأحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب[٢].

ولا يتصور أن يحرم المواطن الذي يحكم عليه بعقوبة الحبس في جرائم تقوم في حق مرتكبيها لمجرد مخالفة إجراءات وأوضاع شكلية كجرائم التموين والتسعيرة التي يدان فيها المتهم لمجرد السهو عن إرسال إخطار شهري أو وضع التسعيرة عن سلعة من ألف سلعة ، وجرائم تهريب النقد والتهريب الجمركي والتي يدان فيها المتهم لمجرد عدم الدقة في ذكر البيانات أو استيفاء الإجراءات العديدة المعقدة ، ولا تشكل جرائم الإصلاح الزراعي أو اقتضاء مبلغ إضافي خارج نطاق عقد الإيجار ، أو الجرائم الانتخابية إذا وقعت من غير الموظفين القائمين على شئون الانتخابات خطورة إجرامية خاصة ، بل قد تدفع إلى ارتكابها عوامل اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية تجعل من العسير تجريم مسلك مرتكبيها .

كما لا يتصور أن يحرم من حق الانتخاب الموظفون أو العاملون الذين يفصلون بغير الطريق التأديبي ولو برر هذا الفصل بأسباب مخلة بالشرف لأن أداة الفصل في هذه الحالة هي مجرد قرار إداري يستحيل أن يتساوى مع حكم قضائي لا يصدر إلا بعد تمكين الموظف أو العامل من سماع دفاعه في التحقيق والمحاكمة[٣] ، وكان أولى بالمشرع الاقتصار على ما كان قائماً في القانون قبل تعديله إذ كان الحرمان مقصوراً على المفصولين بالطريق التأديبي فقط .

---

(١) د. سعد عصفور – المرجع السابق ، ص١٧ وأيضاً د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق، ص٧٣٢ .

(٢) د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف – المرجع السابق ، ص١٧٣

(٣) د. سعد عصفور – المرجع السابق، ص١٧.

ولا شك أن توسع المشرع في تحديد الطوائف التي يحرم عليها حق ممارسة الحقوق السياسية ، ومنها حق عضوية الأحزاب السياسية والانضمام إليها – على نحو ما أسلفنا – أمر يتنافى مع الديمقراطية الصحيحة لأنه يقيم هذا التحريم على أسباب لا تقتضيه ولا تحمله كما أوضحنا .

فالأصل إنه ينبغي أن يكفل هذا الحق لكل مواطن وذلك حتى يشارك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب في إقامة النظام السياسي الذي يحكمهم[١] فكلما اتسع مدلول الشعب السياسي كلما تحقق المفهوم الديمقراطي في الحكم.

وكان أجدر بالمشرع المصري أن يحذو حذو المشرع الفرنسي فالأخير يحدد حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية في المواد من الخامسة حتى الثامنة من قانون الانتخاب ، ويبين من مراجعتها إنها كلها تتعلق بعقوبات مقيدة للحرية عن جرائم من القانون العام كالسرقة والنصب والاحتيال والإخلال بالثقة والشهادة الزور والاستهانة بالأخلاق عن طريق النشر وما إلى هذا القبيل من الجرائم[٢] .

المطلب الثانى

حالات وقف مباشرة الحقوق السياسية

حددت المادة الثالثة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية حالات وقف مباشرة الحقوق السياسية[٣] ، وتتسم هذه

---

(١) د. سعد عصفور – المرجع السابق ، ص١٦.

(٢) راجع في هذا الخصوص :

JEAN Claude Masclet : Droit electoral , op, cit, p. 45

(٣) نصت المادة الثالثة المذكورة على أنه «تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

١- المحجور عليهم مدة الحجر .

٢- المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم .

٣- الذين أشهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم ما لم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك " .

الحالات بالتأقيت هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فهي متوقفة لإعمال حكمها على توافر الحالة المنصوص عليها فى القانون ، فتسرى بتوافرها واستمرارها وتنتهي بانتهائها ، وبالتالي فإن الأصل هو تمتع جميع المواطنين بكافة حقوقهم السياسية ومنها حق تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والحصول على عضويتها ، وأن وقف هذه الحقوق استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه ، ويقتصر فقط على الحالات التي ورد بها نص صريح وهي :-

أولا : الموقوفون لفقدان الأهلية العقلية :-

فقد نص البندان (١، ٢) من المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على وقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص «المحجور عليهم مدة الحجر والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم».

والحجر يقع بحكم قضائي ويرفع بحكم قضائي ، أما حجز المصابين بأمراض عقلية في المستشفيات فيكون بقرار من مجلس مراقبة الأمراض العقلية وينتهي الحجز بقرار من ذات المجلس[١] .

ومن المفهوم أن الوقف الذي قررته المادة للفئتين المذكورتين مؤقت إذ يزول بانتهاء مدة الحجر أو الحجز[٢] .

ولا يختلف الحال كثيراً في فرنسا بالنسبة للفئتين المذكورتين ، فطبقاً للمادة ٥٠ فقرة ٦ من قانون الانتخاب سالف الذكر لا يمكن للبالغين الخاضعين لنظام الوصاية قيد أسمائهم في جداول الانتخاب ، وقد قضي بأنه لا يمكن للقاضي أن يستند إلى المادة ٥٠١ من القانون المدني التي تسمح له بتمكين البالغين الخاضعين لنظام الوصاية بممارسة بعض الأعمال في تمكين الآخرين

---

(١) د. سعاد الشرقاوي وآخر – المرجع السابق ، ص١٦٥ .

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله – أنظمة الانتخاب في مصر والعالم – منشأة المعارف بالإسكندرية – ١٩٩٠ ، ص٢٣ .

من استخدام حق الانتخاب ، ذلك أن المادة الخامسة من القانون الانتخابي مادة ذات قاعدة آمرة من النظام العام (نقض مدني ٩ نوفمبر ١٩٨٢ دالوز ١٩٨٣ صفحة ٣٨٨)[١].

ثانيا : حالة الحكم بإشهار الإفلاس :-

نص البند (٣) من المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على وقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للذين أشهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم ما لم يرد اعتبارهم قبل ذلك .

وقد درج جانب من الفقه المصري على دراسة حالة الإفلاس مع الحالتين السابقتين تحت عنوان واحد هو الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية لفقدان الأهلية العقلية[٢] .

ولكننا نرى أن ذلك العرض مجانب للصواب والدقة ، فما بال الذي اشهر إفلاسه بفاقدي الأهلية العقلية ؟

إن هذه الحالة من حالات وقف مباشرة الحقوق السياسية هي حالة خاصة ليست من حالات الوقف لفقدان الأهلية العقلية كما أنها ليست حالة من حالات الحرمان بسبب ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام على نحو ما سبق بحثه ، وهذا ما فطن إليه الفقه الفرنسي إذ أفرد لهذه الحالة دراسة مستقلة بعد عرضه للحالتين السابقتين «الأهلية العقلية وارتكاب الجرائم» .

ويترتب على الحكم بإشهار الإفلاس في فرنسا - كما هو الحال في مصر - وقف مباشرة التاجر المحكوم عليه لحقوقه السياسية ومن بينها حق الانتماء للأحزاب السياسية وعضويتها وحق الانتخاب وذلك طوال مدة الوقف، فطبقا للمادة ١٩٢ من قانون ٢٥ يناير ١٩٨٥ في فرنسا فإن المحكمة كما

---

(١) مشار إليه لدى Jean Claude Masclet : Droit electoral . op cit p. 44

(٢) د. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف - المرجع السابق ، ص١٦٤ وما بعدها، د. عبد الغني بسيوني عبد الله - المرجع السابق ، ص٢٢ .

تقضي بحرمان المشهر إفلاسه من إدارة أو الإشراف بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لمشروعاته فإنها تقضي كذلك بحرمانه من حق الانتخاب لذات المدة[١].

ويلاحظ أن الوقف الذي قررته المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصرى رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ يزول بانقضاء مدة الخمس سنوات من تاريخ شهر الإفلاس وذلك ما لم يرد لمن أشهر إفلاسه اعتباره قبل ذلك[٢].

المبحث الثالث

حرمان بعض الفئات مؤقتا من عضوية الأحزاب السياسية

نصت المادة السادسة من قانون الأحزاب السياسية في البند رقم (٣) على أن يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي «ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري»[٣].

---

(١) Jean Claude Masclet : Droit electoral . op cit p. 46

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق ـ ص٢٣ – ود. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف – المرجع السابق ، ص١٦٥ – ورد الاعتبار نوعان : قضائي وقانوني ، ورد الاعتبار القضائي له شروط أربعة : (١) تنفيذ العقوبة أو العفو عنها أو انقضاؤها بالتقادم (٢) مضي مدة التجربة وهي ست سنوات في عقوبة جنائية (٣) الوفاء بالالتزامات المالية الناشئة عن الجريمة (٤) حسن سير وسلوك المحكوم عليه ، أما رد الاعتبار القانوني بالنسبة للمحكوم عليه بعقوبة الجناية فيكون بمضي ست سنوات على تنفيذ العقوبة أو العفو عنها أو سقوطها بمضي المدة أما في الجنحة فثلاث سنوات ، وتضاعف المدة في حالة العود (مادة ٥٣٧ إجراءات جنائية) ولمزيد من التفصيل راجع د. مأمون محمد سلامة – قانون الإجراءات الجنائية – طبعة نادي القضاة – ١٩٨٠ ، ص١٣١٥ وما بعدها .

(٣) لم يتضمن قانون الأحزاب السياسية عند صدوره عام ١٩٧٧ النص على حرمان أعضاء السلك التجاري من عضوية الأحزاب السياسية ، ولكن عندما عدل القانون عام ١٩٧٩ تم مد نطاق الحرمان ليشمل هذه الفئة وذلك لاتحاد العلة وقد أكدت (=)

وأول ما يلاحظ على هذا النص أن حرمان هذه الفئات من الانضمام للأحزاب السياسية يعتبر مؤقتاً ، ومرتبطاً بتوافر العلاقة الوظيفية بين المواطن وبين الجهة الإدارية، وبالتالي فبمجرد انتهاء الرابطة الوظيفية يسترد الشخص حقه في المشاركة في الحياة السياسية وممارسة حقوقه السياسية ومنها حق الانضمام للأحزاب السياسية .

ويجد هذا الحرمان بالنسبة لفئة رجال الجيش والشرطة مبرر في أنه يخشى إذا سمح لهذه الفئة بالانضمام للأحزاب السياسية والانتماء إليها استغلال ما هو متاح لها من سلطات وأسباب قوة ووسائلها لإفساد الحياة الحزبية التي تقوم على أساس الحوار المتبادل ومجابهة الرأي بالرأي .

فبعض الوظائف تستلزم الحياد التام ، ويأبى هذا الحياد الانضمام إلى أي حزب سياسي معين ، ومن هذه الوظائف على سبيل المثال الهيئات القضائية ، فلا جدال في أن انتمائهم الحزبي سيؤثر حتماً على حيادهم، خاصة القضاة الذين يناط بهم الفصل في المنازعات التي تثور بشأن تباين انتماءات أطرافها[1] .

فهناك اعتبارات أجدر بالرعاية والحماية تقتضي منع بعض الفئات مؤقتاً من مباشرة حقوقهم السياسية بسبب انتماءاتهم الوظيفية .

كما أن فئة المنتمين إلى المخابرات العامة والرقابة الإدارية وأعضاء السلك السياسي والقنصلي والتجاري فهذه الوظائف تقتضي السهر على

(-) ذلك لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في تقريرها عن القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ حيث أوردت بأن " نص القرار بقانون كذلك على عدم جواز عضوية السلك التجاري أسوة بأعضاء السلك السياسي والقنصلي للأحزاب السياسية – وقد حسم بذلك الأمر في هذا الصدد حتى لا يكون مثاراً لأي خلاف في التفسير لوحدة الحكمة في هذه الحالة مع الحالات التي تضمنها الحظر المنصوص عليه في المادة (٦) في قانون الأحزاب السياسية قبل التعديل " – انظر تقرير اللجنة – النشرة التشريعية – عدد مايو ١٩٧٩ ، ص٢٠٨٧ .

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص١٢١ .

مصالح حيوية للدولة ، وبالتالي لا يمكن للمنتمين إليها أن يؤدوا واجباتهم الوظيفية المطلوبة والجمع بينها وبين الانتماء الحزبي .

ويلاحظ أيضا أن النص محل البحث يعتبر استثناء من حق الأفراد في الانتماء للأحزاب السياسية ، وبالتالي لا يجوز القياس عليه كما لا يجوز التوسع في تفسيره .

وفيما عدا الفئات الواردة حصراً بالنص المذكور فإنه يحق للعاملين بالجهاز الإداري للدولة الانضمام للأحزاب السياسية .

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن الصفة الوظيفية لا تحرم صاحبها في فرنسا - كقاعدة - من الانضمام للأحزاب السياسية[١] ، أما المشرع المصري فقد قدر أنه بالنسبة للوظائف الأخرى يكفي لتجنب آثار عضوية الأحزاب السياسية والانتماء الحزبي مجرد التزام الموظف بالحياد ، أي أن يباشر الموظف مهام وظيفته بحياد تام[٢] ، أي بعيداً عن التأثر بالانتماءات الحزبية .

---

(١) J. M. Farges, Droit de la fanction publique, 1986, p. 291.

(٢) انظر في تفصيل ذلك والالتزام بالحياد

Di stefno, la participation des fancitionnaires a la vie politique, 1979, p. 104 et s.

الفصل الثالث

أثر تعديل النصوص السياسية على حرية الانتماء الحزبي

بتاريخ ٢٦ فبراير عام ٢٠٠٥ وعلي خلاف المعلن والمتوقع وبدون مقدمات فاجأ رئيس جمهورية مصر العربية الجميع بإعلان أنه طلب من مجلس الشعب تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١[١]. ووجه

---

(١) كانت المادة ٧٦ من الدستور تنص علي أنه "يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح علي المواطنين لاستفتائهم فيه، ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء علي اقتراح ثلث أعضائه علي الأقل. ويعرض المرشح الحاصل علي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس علي المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا لم يحصل علي الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة آخري بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول. ويعرض المرشح الحاصل علي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس علي المواطنين لاستفتائهم فيه، ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله علي الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء فإذا لم يحصل المرشح علي هذه الأغلبية رشح المجلس غيره. وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها».

وهذه المادة تقابل المادة (١٢١) من دستور سنة ١٩٥٦ والتي كانت تنص علي أنه «يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح علي المواطنين لاستفتائهم فيه، ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله علي الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح علي هذه الأغلبية رشح غيره ويتبع في شأنه الطريقة ذاتها».

وتقابل المادة (١٠٢) من دستور سنة ١٩٦٤ والتي كانت تنص علي أنه «يرشح مجلس الأمة رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح علي المواطنين لاستفتائهم فيه. ويتم الترشيح في مجلس الأمة لمنصب رئيس الجمهورية، بناء علي اقتراح ثلث أعضائه علي الأقل ويعرض المرشح الحاصل علي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، على المواطنين لاستفتائهم فيه، فإذا لم يحصل أحد من المرشحين علي الأغلبية المشار إليها. أعيد الترشيح مرة آخري بعد يومين من تاريخ التصويت الأول. ويعرض المرشح الحاصل علي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس علي المواطنين لاستفتائهم فيه. ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية، بحصوله علي الأغلبية المطلقة لعدد من (=)

المفاجأة يكمن في أن المتابع للمتغيرات السياسية في مصر، والتصريحات الرسمية الصادرة عن المسئولين تقطع بل أفصحت صراحة بعدم إجراء أي تعديلات أو حتي المساس بالدستور، كما أن الحزب الحاكم قد قرر صراحة في المؤتمر السنوي للحزب المنعقد في سبتمبر ٢٠٠٤ قصر الإصلاح السياسي علي تعديل قوانين الأحزاب السياسية ومباشرة الحقوق السياسية ومجلسي الشعب والشورى والنقابات المهنية، كما أن الاجتماع المسمي بالجلسة الأولي للحوار بين الحزب الحاكم وباقي الأحزاب السياسية القائمة والمنعقد في ٢ فبراير ٢٠٠٥ قد انتهى إلي أن جميع الأحزاب وافقت علي إرجاء الإصلاح الدستوري إلي ما بعد الاستفتاء علي منصب رئيس الجمهورية المقرر له سبتمبر ٢٠٠٥ [1].

(=)أعطوا أصواتهم في الاستفتاء، فأن لم يحصل المرشح علي هذه الأغلبية رشح المجلس غيره، ويتبع في شأنه الطريقة ذاتها".

(١) السيد الأستاذ الدكتور / أحمد فتحى سرور رئيس مجلس الشعب

تحية طيبة وبعد،،،

حيث إن المادة ١٨٩ من الدستور تنص على أن «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية لهذا التعديل».

وتدعيما لمسيرة الديمقراطية التى نحرص عليها كل الحرص ورغبة منا فى أن يتم اختيار رئيس الجمهورية الذى اقترب موعده بما يحقق تطور وتدعيم النظام الديمقراطى وإعلاء دور الشعب صاحب السيادة، فلقد رأيت من واجبى أن أطلب تعديل المادة ٧٦ من الدستور وإضافة مادة جديدة إلى نصوصه برقم ١٩٢ مكرراً.

ويطيب لى أن أضع أمام نواب الشعب بعض المبادئ الأساسية التى أراها كفيلة بتحقيق الغرض من التعديل.

أولا : انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر من جميع أفراد الشعب الذين لهم حق الانتخاب.

ثانيا : تحقيق جميع الضمانات التى تكفل تقديم أكثر من مرشح إلى الشعب ليفاضل بينهم ويختار منهم بإرادته الحرة.

ثالثا : كفالة الوسائل اللازمة لضمان جدية الترشيح للرئاسة ومن ذلك أن يحصل من يرغب فى الترشيح على تأييد من ممثلى الشعب المنتخبين فى المؤسسات الدستورية وفى المجالس الشعبية المحلية. (=)

(=) **رابعا** : إتاحة الفرصة للأحزاب السياسية فى أن ترشح أحد قياداتها وفقاً للضوابط التى ترونها لخوض أول انتخابات رئاسية تجرى فى ضوء هذا التعديل.
خامسا : تشكيل لجنة عليا يكفل لها الاستقلال الكامل والحيدة، وتعطى كافة الصلاحيات تقوم بالإشراف على العملية الانتخابية من يوم التقدم بالترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب. على أن تضم فى تشكيلها عدداً من رؤساء الهيئات القضائية وعدداً من الشخصيات العامة.
سادسا : إجراء الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية فى يوم واحد.
سابعا : وضع الضمانات الكفيلة بتحقيق إشراف قضائى على عملية الاقتراع.
وتهدف المادة ١٩٢ مكرراً التى نقترح إضافتها إلى أن يستبدل بكلمة الاستفتاء الواردة فى الدستور كلمة الانتخاب فى جميع المواد التى تتعلق باختيار رئيس الجمهورية.
ولقد كانت الطريقة التى اخذ بها نص المادة ٧٦ المقترح تعديله تجعل اختيار رئيس الجمهورية أمراً مشتركاً بين ممثلى مجلس الشعب فى مجلسه التشريعى والشعب ذاته، إذ يتولى مجلس الشعب ترشيح رئيس الجمهورية ثم يعرض هذا الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه، وبذلك يساهم البرلمان مع الشعب فى هذا الاختيار. ولقد دارت مناقشات مستفيضة فى اللجنة التحضيرية التى شكلت لوضع الدستور ١٩٧١ عند وضع هذا النص، وجرت فى هذا الشأن مفاضلة بين طريقتين تتجه إحداهما إلى اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة الشعب، بينما تذهب الثانية إلى أن يتم الاختيار عن طريق البرلمان، وارتأت اللجنة آنذاك أن تتخذ طريقاً وسطاً بين الطريقتين وأن تمزج بينهما مشايعة فى ذلك ما سارت عليه الدساتير المصرية الصادرة بعد إلغاء النظام الملكى وإعلان الجمهورية حيث أخذ كل من دستور ١٩٥٦ودستور ١٩٦٤ بهذا الاتجاه.
ولم يكن هذا النظام الذى أقره دستور ١٩٧١ لاختيار رئيس الجمهورية غريباً على الفكر الدستورى ولكنه نظام أخذت به بعض الدول فى مرحلة تطورها الديمقراطى، وإذا كان هذا النظام قد وفر للبلاد أمنا واستقرارا حتى استطاعت أن تحرر كامل ترابها من العدوان الذى وقع عليها، وتمكنت من أن ترسى دعائم الاستقرار الاقتصادي والسياسي الاجتماعى، فأن الحفاظ على هذه المكاسب لا يتأتى إلا باتجاه نحو تحقيق مزيد من الديمقراطية وأولى مظاهره أن يكون للشعب الكلمة الأولى والأخيرة فى اختيار رئيس الجمهورية عن طريق انتخاب مباشر يفتح من خلاله السبيل للترشيح لكل من يجد فى نفسه القدرة على خدمة هذا الوطن، وتحقيق آماله وطموحاته، ويحصل على تأييد لترشيحه من أعضاء المؤسسات الدستورية والشعبية المنتخبة وفى هذا ما يؤدى إلى توسيع مشاركة الشعب ويفتح المجال أمام جميع الناخبين ليختاروا رئيس الجمهورية من بين أكثر من مرشح.

وبعد هذه التصريحات الرسمية بعدم إجراء أية تعديلات دستورية، فاجأ الرئيس الجميع، المسئولين والموالين للحزب الحاكم، والمعارضين علي السواء بطلب تعديل المادة ٧٦ من الدستور، بحيث يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر من جميع المواطنين الذين لهم حق الانتخاب بدلا من اختياره بطريق الاستفتاء بعد ترشيح مجلس الشعب لشخص وحيد لرئاسة الجمهورية، وقد تم عرض التعديل علي الشعب في الاستفتاء الذي أجري يوم ٢٥ مايو سنة ٢٠٠٥، وذلك بعد موافقة كل من مجلسى الشعب والشورى وقد جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة، وهكذا تم تعديل المادة ٧٦ من الدستور طبقا للضوابط الواردة في المادة ١٨٩ من الدستور[٢] وأصبح نصها يجري علي أنه:-

---

(١) نصت المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ علي أنه «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلي هذا التعديل. فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس علي الأقل. وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه. فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة علي هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الشعب علي مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ ه ذه الموافقة، المواد المطلوب تعديلها. فإذا وافق علي التعديل ثلثا عدد أعضاء المجا س عرض علي الشعب لاستفتائه في شأنه، فإذا وافق علي التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

ويقابلها في دستور ١٩٢٣ المواد ١٥٦ و١٥٧ و١٥٨ و١٦٨ وتنص المادة ١٥٦ علي أنه «للملك ولكل مجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام آخري ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش ومبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها».

وتنص المادة ١٥٧ علي أنه «لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة بأعضائه جميعا قرار بضرورته وبتحديد موضوعه، فإذا صدق الملك علي هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قراراهما بشأن المسائل التي هي محل للتنقيح ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء». (=)

(=) والمادة ١٥٨ تنص علي أنه «لا يجوز إحداث تنقيح في الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش».

وتنص المادة ١٦٨ علي أنه «تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوي السابق عباس حلمي باشا وتضيق ما له من الحقوق كان لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها».

ويقابلها في دستور ١٩٣٠ المواد ١٤٥ و١٤٦ و١٤٧ و١٥٥ و١٥٦ وتنص المادة ١٤٥ علي أنه «للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخري ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكلفها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها» كما تنص المادة ١٤٦ علي أنه «لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا قرارا بضرورته وبتحديد موضوعه فإذا صدق الملك علي هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قراراهما بشأن المسائل التي هي محل للتنقيح بأغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين».

وتنص المادة ١٤٧ علي أنه «لا يجوز إحداث أي تنقيح في الدستور خاص بحقوق سند الملكية مدة قيام وصاية العرش».

وتنص المادة ١٥٥ علي أنه «تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوي السابق عباس حلمي باشا وتضييق ماله من الحقوق كان لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها».

كما تنص المادة ١٥٦ علي أنه «لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور في العشر السنوات التي تلي العمل به».

ويقابلها في دستور ١٩٥٦ المادة ١٨٩ ونصها «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلي هذا التعديل، فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الأمة وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس علي الأقل وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة علي هذا الرفض، وإذا وافق مجلس الأمة علي مبدأ التعديل، يناقش بعد ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة، المواد المراد تعديلها، فإذا وافق علي التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض علي الشعب لاستفتائه في شأنه، فإذا وافق علي التعديل، أعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

ويقابلها في دستور سنة ١٩٦٤ المادة ١٦٥ ونصها «لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها، والأسباب الداعية إلي هذا التعديل، فإذا كان الطلب(=)

المادة الأولى : يستبدل بنص المادة (٧٦) من الدستور، النص الآتي «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر، ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضوا علي الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشوري والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، علي ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشوري، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة علي الأقل. ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشوري ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة علي عدد أعضاء أي من هذه المجالس. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

وللأحزاب السياسية التي مضي علي تأسيسها خمسة أعوام متصلة علي الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات علي نسبة (٥%) علي الأقل من مقاعد المنتخبين في كل من مجلس الشعب والشوري، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقا لنظامها الأساسي متي مضي علي عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة علي الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب سياسي أن يرشح في أول انتخابات رئاسية تجري بعد العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥، وفقا لنظامه الأساسي.

(=) صادرا من مجلس الأمة، وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس علي الأقل. وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل، ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة علي هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الأمة علي مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، المواد المراد تعديلها، فإذا وافق علي التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس. أعتبر نافذا من تاريخ الموافقة».

وتقدم طلبات الترشيح إلي لجنة تسمي "لجنة الانتخابات الرئاسية" تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسا، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشوري وذلك بناء علي اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أي من أعضائها في حالة وجود مانع لديه.

وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلي:

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف علي إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
٢- الإشراف العام علي إجراءات الاقتراع والفرز.
٣- إعلان نتيجة الانتخاب.
٤- الفصل في كافة التظلمات والطعون وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما في ذلك تنازع الاختصاص.
٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها علي الأقل، وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ، ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأي سبب غير التنازل عن الترشيح في الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجري الاقتراع في يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولي مراحل العملية الانتخابية والفرز، علي أن تقوم بالإشراف عليها

لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية، وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة.

ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح علي الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أي من المرشحين علي هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام علي الأقل بين المرشحين اللذين حصلا علي أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوي مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة، وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل علي أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتي ولو تقدم للترشيح مرشح واحد، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقي المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه، وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل علي الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة، وينظم القانون ما يتبع في حالة عدم حصول المرشح علي هذه الأغلبية.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية علي المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدي مطابقته للدستور.

وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها. فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلي مجلس الشعب لإعمال مقتضي هذا القرار.

وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزما للكافة ولجميع سلطات الدولة، وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره".

المادة الثانية : «تضاف مادة جديدة برقم ١٩٢ مكرراً إلي مواد الدستور نصها الآتى : مادة ١٩٢مكرراً : تستبدل كلمة "الانتخاب" بكلمة "الاستفتاء" أينما وردت في الدستور فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية.

المادة الثالثة : «يعتبر التعديل المنصوص عليه في المادتين السابقتين نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء»[1].

ولا جدال في أن تعديل المادة ٧٦ من الدستور قد قضي إلي حد ما علي التزاوج بين البرلمان ورئيس الدولة، ولكنه يستدعي ويستلزم تعديل كثير من النصوص الدستورية والتشريعية الأخرى وذلك حتي يتم تفعيل هذا التعديل، ولا مراء في أن هذا التعديل لا يمثل ما هو مأمول أو منشود في هذا الشأن ولكنه في نفس الوقت يعتبر نقطة انطلاق نحو الإصلاح السياسي لا يمكن لكل منصف أن ينكرها، وإن كانت لا تحقق كل الآمال أو حتي بعضها، إلا أنها تعتبر وبحق خطوة محمودة تحتاج إلي خطوات كثيرة في هذا الاتجاه السليم نحو تنقية النصوص الدستورية والتشريعية من آثار الرجعية والديمقراطية الصورية.

ونعترف بأن هذه الخطوة كانت مفاجئة فلم يتوقعها أحد، كما أن الظروف السياسية الراهنة لم تكن ترشح لحدوثها، فقد كانت أقصي أمنيات الأحزاب السياسية وغاية المهتمين بالإصلاح السياسي سواء في الداخل أو حتي في الخارج لا تزيد علي مجرد النظر في تعديل نصوص بعض التشريعات المنظمة للحريات العامة، وبعض النصوص الدستورية غير الماسة بتنظيم رئاسة الجمهورية، علي أن يتم ذلك كله بعد الاستفتاء الذي تم إجراؤه في شهر سبتمبر عام ٢٠٠٥.

ثم تلا ذلك إصدار القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، والقانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، والقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، والقانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى[1]، والقانون رقم ١٧٧ لسنة

---

(١) نشر التعديل فى الجريدة الرسمية ـ العدد ٢١ تابع (أ) بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٦.

(٢) صدرت هذه القوانين في ٢٠٠٥/٧/٢ ونشرت في الجريدة الرسمية العدد ٢٦ مكرر في ٢٠٠٥/٧/٢.

٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية[٢].

ولا مراء في أن فرصة الترشيح لرئاسة الجمهورية من خلال أي حزب سياسي أقوي من الترشيح كمستقل ، وإن كان كلاهما غير يسير في ظل القيود الحالية.

وسوف نتناول في هذا الفصل ضوابط التعديلات التي طالت النصوص السياسية وأثرها في تفعيل دور الأحزاب السياسية في جلب أعضاء جدد، وذلك في مبحثين نخصص الأول لضوابط الترشيح لرئاسة الجمهورية، ونستعرض في المبحث الثاني الأحكام الخاصة بلجنة الانتخابات الرئاسية، علي أن نناقش التعديلات التي طرأت علي القوانين السياسية الأخرى كل في المبحث الخاص به.

المبحث الأول

ضوابط الترشيح لرئاسة الجمهورية وأثرها على الانتماء للأحزاب السياسية

عدل المشرع المصري كما سبق أن أوضحنا ـ بالنسبة لاختيار رئيس الجمهورية عن الأخذ بنظام الاستفتاء إلي اعتناق نظام الاقتراع السري العام المباشر، وذلك بتعديل المادة ٧٦ من الدستور، وهذا التحول يمثل ـ في رأينا ـ اتجاهاً محموداً نحو الإصلاح السياسي المنشود، وإن كان تعديلاً مبتسراً ويحتاج إلي تعديل شامل لمواد أخري كثيرة في الدستور حتي يؤتي ثماره، فالاكتفاء بتعديل مادة وحيدة "المادة ٧٦ من الدستور" لا يكفي ـ في رأينا للإصلاح السياسي المراد بل يلزم تعديل وتنقية علي الأقل ـ المواد التي أفل نجمها وأصبحت لا تساير الواقع الفعلي، وأصبح هذا التعديل المطلوب ضرورياً

---

(١) صدر هذا القانون بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٦ ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٧ تابع (ط) في ٢٠٠٥/٧/٧.

بل وحتمياً بعد تعديل المادة ٧٦ من الدستور[١].

وقد تضمنت المادة ٧٦ من الدستور بعد تعديلها عدة أمور منها ما يتعلق بضمانات جدية الترشيح لرئاسة الجمهورية، ثم استحدث التعديل لجنة أطلق عليها لجنة الانتخابات الرئاسية، كما استوجبت المادة ٧٦ عرض المشروع قانون الانتخابات الرئاسية علي المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره من قبل رئيس الجمهورية، وهي يعني اعتناق المشرع الدستوري المصري للرقابة القضائية السابقة علي القانون لتقرير مدي مطابقته للدستور، وسوف نلقي الضوء علي أهم هذه الموضوعات التي استحدثها النص المذكور في ثلاثة مطالب، نتناول فى المطلب الأول الشروط العامة للترشيح لرئاسة الجمهورية، ونخصص المطلب الثانى للشروط الخاصة بمرشحى الأحزاب السياسية للرئاسة، ونوضح فى المطلب الثالث الشروط المتطلبة فى المرشحين المستقلين لرئاسة الجمهورية.

المطلب الأول

الشروط العامة للترشيح لرئاسة الجمهورية

تضمنت المادة ٧٦ من الدستور بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ الشروط التي يلزم توافرها فيمن يرشح نفسه لرئاسة الجمهورية وقد نصت المادة ٧٦ المذكورة – بعد تعديلها – علي بعض هذه الشروط، هذا فضلاً عن الشروط المنصوص عليها في المادة ٧٥ من الدستور.[١]

---

(١) انظر في تفصيل ذلك تعليق أستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا على هذه المادة المنشور بمجلة الدستورية – العدد السابع – السنة الثالثة – أبريل ٢٠٠٥ ص ٢٧ وما بعدها.

(٢) نصت المادة (٧٥) من دستور ١٩٧١ علي أنه "يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية".
ويقابل هذه المادة ١٢٠ من دستور سنة ١٩٥٦ والتي كانت تنص علي أنه «يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين وجدين مصريين وأن (=)

وبالنسبة للأحزاب السياسية فقد تضمنت المادة (٧٦) المعدلة الشروط التي يتعين توافرها في مرشح الحزب لرئاسة الجمهورية، وأوردت حكما انتقاليا بالنسبة لمرشحي الأحزاب القائمة بشأن أول انتخابات تالية للتعديل الحاصل عام ٢٠٠٥.

وقد رددت المادة الثانية من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية الشروط المتطلبة في المرشحين لرئاسة الجمهورية بصفة عامة، وحددت المادة الثالثة الشروط المستلزمة في مرشحي الحزب السياسي، بينما نصت المادة الرابعة علي الاستثناء الخاص بالمرحلة الانتقالية التالية مباشرة لتعديل المادة (٧٦) من الدستور عام ٢٠٠٥.

ونظرا لأن منصب رئيس الجمهورية ذو مكانة وخطورة كبيرة فقد عني المشرعان الدستوري والعادي بإحاطته بشروط كثيرة ورد بعضها في المادة (٧٥) من دستور ١٩٧١ حيث جري نصها علي أنه «يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية».

وذكرت المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها سنة ٢٠٠٥ علي البعض الآخر فنصت علي أنه «ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً علي الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشوري والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، علي ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشوري، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة علي الأقل، ويزاد عدد المؤيدين للترشيح

(=) يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية. وألا يكون منتمياً إلي الأسرة التي كانت تتولي الملك في مصر».
والمادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٦٤ والتي كانت تنص علي أن «يشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية. أن يكون مصرياً من أبوين مصريين. وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية. وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية».

من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشوري من أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة علي عدد أعضاء أي من هذه المجالس، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله».

وقد استخلص الفقه وبحق شرطي ديانة المرشح، وجنسه من النصوص الدستورية الأخرى.

وقد ردد القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية في مادته الثانية الشروط المنصوص عليها في المادة (٧٦) المعدلة[١] بينما اشترطت المادة (١٣) منه إرفاق شهادة تأدية الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها طبقا للقانون.

وهناك بعض الشروط التي يري جانب كبير من الفقهاء وبحق بضرورة توافرها كشرط جنسية زوجة المرشح لرئاسة الجمهورية وشرط علانية المركز المالي للمرشح للرئاسة.

وسوف نتناول أهم هذه الشروط بإيجاز فيما يلي:-

أولاً : أن يكون المرشح مصرياً من أبوين مصريين:

نصت على هذا الضابط صراحة المادة (٧٥) من الدستور حيث

---

(١) نصت المادة (٢) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية علي أنه «يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المرشح مائتان وخمسون عضوا علي الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشوري والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، علي ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشوري، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة علي الأقل، ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة علي عدد أعضاء أي من هذه المجالس، ولا يجوز لأي من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية».

اشترطت فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين فلم يكتف المشرع الدستوري بتمتع المرشح لرئاسة الجمهورية بالجنسية المصرية فقط بل استلزم توافر الجنسية المصرية فى أبيه وأمه ولكن النص لم يشترط أن تكون جنسية الأبويين أصلية وبالتالي يكفي أن يكون الأبوان مصريين سواء كانت جنسيتهما أصلية أو مكتسبة

وهذا الشرط يعتبر منطقيا نظراً لخطورة منصب رئيس الجمهورية وذلك لضمان الولاء الكامل لشاغل هذا المنصب، وقد ذهب رأى إلي أن روح النص وخطورة المنصب تقتضي أن يكون الوالدان يتمتعان بالجنسية المصرية الأصلية، ولا يكفي في أمرهما باكتساب الجنسية عن طريق التجنس، يستوي في ذلك الأب مع الأم[١].

بينما ذهب رأي آخر – نؤيده – إلي أنه لا يمكن علي هذه الحالة – من العمومية اشتراط الجنسية الأصلية للأبوين دون تقييد حق الترشيح لرئاسة الجمهورية، وهو أمر لا يمكن ترتيبه دون نص صريح يقضي به ويرتب أثره[٢].

ونضيف حجة أخري للرأي السابق تتمثل في أنه يستفاد من مغايرة المشرع الدستوري للنص حيث كان دستور ١٩٥٦ يستلزم في المادة (١٢٠) منه أن يكون رئيس الجمهورية مصرياً من أبوين وجدين مصريين، أما نص المادة (٧٥) من دستور ١٩٧١ الحالي فقد اشترط فقط أن يكون المرشح للرئاسة مصريا من أبوين مصريين، مما يرجح عدم اشتراط المشرع الدستوري للجنسية الأصلية في الأبوين.

ومع صراحة النص فإننا نضم صوتنا لصوت المنادين بضرورة تعديل

---

(١) د. يحيي الجمل – القانون الدستوري – الطبعة الرابعة – ٢٠٠٤ صـ ١٩٣.

(٢) من هذا الرأي د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – طبعة ١٩٨٦ ص ٢١٩ – د. بكر القباني – دراسة في القانون الدستوري ص ٤١٩ - د. محمد حسنين عبد العال – القانون الدستوري طبعة ١٩٩٢ ص ٢١٤ - د.فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني طبعة ٢٠٠٠ – دار النهضة العربية ص ١٣٤،ود. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى – طبعة ١٩٩٦ صـ ٤١١.

المادة (٧٥) باشتراط أن يكون المرشح للرئاسة مصرياً من أبوين وجدين مصريين كما كان الحال فى دستور ١٩٥٦، والنص على اشتراط تمتع زوجة رئيس الجمهورية بالجنسية المصرية الأصلية أيضا، ومن الدساتير التى اشترطت الجنسية الوطنية فى زوجة رئيس الجمهورية دستور الجمهورية اليمنية، فقد تطلبت المادة (١٠٧) منه أن تكون جنسية المرشح غير أجنبية. واشترطت أيضاً عدم زواجه من أجنبية أثناء توليه رئاسة الجمهورية[١].

ثانيا: أن يكون المرشح متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية:

نصت على هذا الضابط أيضاً المادة (٧٥) من الدستور، وهو شرط بدوره بديهي، فلا يعقل أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية لا يتمتع بحقوقه المدنية، فلا يتصور أن يكون سفيهاً أو ذا غفلة أو مصاباً بالجنون أو العته.[١]

ولا يختلف الوضع بالنسبة لاشتراط تمتع المرشح بكامل حقوقه السياسية، فلا يتصور أن يكون رئيس الجمهورية محروماً من حقوقه السياسية، وهذا الشرط تطلبه الدستور فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير (مادة ١٥٤ من دستور ١٩٧١)، وتطلبه أيضاً القانون كشرط لمباشرة الحقوق السياسية والقيد في جداول الانتخاب، وبالتالي فهو شرط لمباشرة حق الانتخاب وحق

---

(١) نصت المادة (١٠٧) من دستور الجمهورية اليمنية المعدل والنافذ اعتباراً من تاريخ الاستفتاء عليه الحاصل فى٢٠ فبراير ٢٠٠١ على أنه " كل يمنى تتوفر فيه الشروط المحددة فيما يأتى يمكن أن يرشح لمنصب رئيس الجمهورية:
أ- أن لا تقل سنه عن أربعين سنة، ب- أن يكون من والدين يمنيين، ج- أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية والمدنية، د- أن يكون مستقيم الأخلاق والسلوك محافظا على الشعائر الإسلامية، وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائى بات فى قضية مخلة بالشرف أو الأمانة، مالم يكن قد رد إليه إعتباره، هـ - أن لا يكون متزوجا من أجنبية وألا يتزوج أثناء مدة ولايته من أجنبية.

(٢) تنص المادة ١/٤٥ من القانون المدني على أنه «لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر سنه أو عته أو جنون».
كما تنص المادة ٤٦ من القانون المدنى على أنه « كل من بلغ سن التمييز ولم يبلغ سن الرشد وكل من بلغ سن الرشد وكان سفيهاً أو ذا غفلة يكون ناقص الأهلية وفقاً لما يقرره القانون».

الترشيح للمجالس النيابية والشعبية، ولتولي كثير من الوظائف العامة،[٢] وبالتالي فهو متطلب من باب أولى بالنسبة لمن يرشح لمنصب رئيس الدولة.

ثالثاً: ألا يقل سن المرشح عن أربعين سنة ميلادية :

تضمن نص المادة (٧٥) من دستور ١٩٧١ النص على هذا الشرط، وحددت الحد الأدنى لسن المرشح لرئاسة الجمهورية بألا يقل عن أربعين سنة ميلادية، ويلاحظ أن المشرع الدستورى قد حدد الحد الأدنى لسن من ينتخب رئيساً للدولة إلا أنه أغفل النص على الحد الأقصى لسنه، ومن الجدير بالذكر كما ذكر البعض أن ملكة هولندا السابقة "جوليانا" قد تنازلت عن العرش في عيد ميلادها الحادي والسبعين معلنة «سيدرك كل من يتقدم في السن آجلاً أم عاجلاً أن عليه مواجهة حقيقة أن قوته تتلاشي، وأن الاستمرار ينم عن شعور بالمسئولية»[١].

وتحديد سن المرشح للرئاسة بأربعين سنة على الأقل تحديد موفق، وحسبنا أن نشير إلي أن هذا السن هو سن النضج والعقل، ولنا فى رسول الله ﷺ قدوة حسنة فقد نزل عليه الوحى وهو فى الأربعين من عمره.

وقد حددت بعض الدول سن رئيس الدولة بأقل من ذلك فالحد الأدنى لسن رئيس الدولة في فرنسا مثلاً يهبط إلي ثلاثة وعشرين عاماً[٢].

---

(١) نصت المادة (٢) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية على حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية كما حددت المادة (٣) منه حالات وقف مباشرة الحقوق السياسية، بينما أوجبت المادتين (٤، ٥) منه قيد من له مباشرة الحقوق السياسية في جداول الانتخاب وتوافرت فيه شروط القيد.

(٢) جريدة الخليج التي تصدر بالشارقة في دولة الإمارات العربية المتحدة – العدد ٧٢٧٤ في ١٩ أبريل ١٩٩٩ ص ٣٥ مشار إليه لدى د. فتحى فكرى – الكتاب الثانى – مرجع سابق – القانون الدستورى - هامش ص ١٣٧-١٣٨.

(٣) انظر المادة ٤٤ من قانون الانتخاب الفرنسي، علماً بأن الحد الأدنى لسن عضو مجلس الشيوخ هو خمسة وثلاثون عاماً. لمزيد من التفصيل انظر:

J.C.Masclet, Droit electoral, 1989, p.84.

كما أن الدستور الأمريكي الصادر في ١٧٧٨ حدد في الفقرة الأولي من المادة الثانية منه الحد الأدنى لسن رئيس الدولة بخمسة وثلاثين عاما[١].

وفى مصر فإن دستور ١٩٥٦ قد نزل فى المادة (١٢٠) منه بالحد الأدنى لسن رئيس الجمهورية إلى خمسة وثلاثين عاما.

وهو الأمر الذى نرى معه البقاء على الحد الأدنى لسن المرشح لرئاسة الجمهورية على ألا يقل عن أربعين عاماً مع وضع حد أقصى لسن رئيس الجمهورية، لأنه من غير المنطقى إطلاق مدد الترشيح لرئاسة الجمهورية إلى ما لا نهاية وفى نفس الوقت عدم تحديد الحد الأقصى لسن رئيس الدولة.

وأخيرا فإن العبرة فى قياس السن هى بيوم الانتخاب وليس يوم تقديم طلب الترشيح.

رابعاً: ديانة رئيس الجمهورية:-

لقد خلت نصوص الدستور المصرى من النص صراحة على ديانة رئيس الجمهورية، ولا مناص من تفسير صمت المشرع الدستورى بشأن ديانة رئيس الدولة فى ضوء ما نصت عليه المادة الثانية من دستور ١٩٧١ التى تنص على أن «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع»، وتأبى أحكام الشريعة الإسلامية أن يتولى أمور المسلمين غير المسلم[٢].

وفى تأييد اشتراط هذا الضابط ذهب رأى وبحق إلى أن الدستور يحمل

---

(١) د. أحمد شوقي محمود – الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية – رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة ص ٦٨.

(٢) أثناء اجتماع لجنة نظام الحكم طالب البعض بالنص صراحة على أن يكون رئيس الجمهورية (مسلما)، وقد قيل رداً على ذلك أن الأمر لا يحتاج إلى نص، وذكر البعض بأن اللجنة لم تقف طويلاً أمام المسألة – راجع محضر الاجتماع السادس للجنة نظام الحكم المنعقدة فى ١٩٧١/٦/١٥ ص ٧، وانظر أيضا د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – مرجع سابق ص ١٣٨.

رئيس الجمهورية نصاً وعرفاً بأعباء لا يقوم بها إلا مسلم.[١]

وفى نفس هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا بمناسبة نظرها فى الطعن المقام من حزب مصر الفتاة، حيث ورد ببرنامج الحزب تحت بند "نظام الحكم" أنه يتميز بأنه اشترط لأول مرة أن يكون رئيس الجمهورية مسلما من أبوين مسلمين لأن دين الدولة الرسمى الإسلام وغالبية الشعب مسلمون، وقد اعترضت هيئة قضايا الدولة بمذكرة دفاعها على هذا الشرط بمقولة أنه يشكل مساسا بالوحدة الوطنية، ويؤدى إلى إشاعة الطائفية بما يهدد السلام الاجتماعى، وبالتالى يعد خروجاً عما اشترطه القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فى المادة ٤/ ثالثاً من عدم قيام الحزب على أساس يتعارض مع قانون حماية الجبهة الوطنية والسلام الاجتماعى أو على أساس طائفى أو على أساس التفرقة بسبب الدين أو العقيدة.

وقد ردت المحكمة على هذا الاعتراض فقالت «أنه اعتراض مدحوض بأن الاقتراح يتسق مع الدستور الذى نص فى المادة (٧٣) على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية مما يفترض فيه أن يكون من دينها، خاصة وقد ألقى عليه الدستور فى المادة (٧٣) واجب السهر على حماية الوحدة الوطنية مما لا خوف منه عليها، وهو دستور يعلو القوانين بما يمنع محاكاته بها فى شتى دروبها، ومصداقاً لهذا لم يشر الدستور إلى ذاته فى المادة (٤٠) التى نصت على أن المواطنين لدى القانون سواء، ومن ثم فإنه يتعين الالتفات عن ذلك الاعتراض المضاف من قبل هيئة قضايا الدولة فى معرض دفاعها».[٢]

---

(١) د. سليمان الطماوى – النظم السياسية والقانون الدستورى – طبعة ١٩٨٨ ص ٤٨٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – فى الطعن رقم ٣٢٨٢ لسنة ٣٤ ق بجلسة ١٩٩٠/٤/١٤ – مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا – السنة ٣٥ – الجزء الأول ص٧٢، علماً بأن الطعن مقام من طالبى تأسيس حزب مصر الفتاة الجديد وقد قضت المحكمة – بقبول الطعن شكلاً وبإلغاء القرار الصادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس حزب مصر الفتاة الجديد وما يترتب على ذلك من آثار.

خامسا : جنس المرشح :

لم يتضمن دستور سنة ١٩٧١ولا حتى الدساتير السابقة عليه نصا صريحا على أن منصب رئيس الدولة مقصور على الذكور فقط.

بل أن المادة (٤٠) من دستور ١٩٧١ نصت صراحة على أن المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات. ولا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة. ومع ذلك فإن هذه المساواة لا تمتد إلى تولى منصب رئيس الدولة، لأن المادة (٢) من الدستور نصت صراحة على أن الإسلام دين الدولة ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع، ومبادئ الشريعة الإسلامية ترفض رفضا قاطعا أن يتولى منصب رئيس الدولة (امرأة)، لأن هذا المنصب "إمامة عظمى"[١]، و بالتالى يجب أن يكون رئيس الدولة رجلاً.[٢]

سادسا: أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها:-

يستفاد هذا الشرط من نص المادة (١٣) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، حيث أوجبت أن يرفق بطلب الترشيح عدة مستندات منها «شهادة بأنه أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها طبقا للقانون».

---

(١) من هذا الرأى د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستورى – طبعة ١٩٨٦ ص٢٢٠. ود. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – المرجع السابق ص ١٣٩. د. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى – المرجع السابق صـ ٤١٢.د. فؤاد عبد النبى حسن فرج – رئيس الجمهورية فى النظام الدستورى المصرى – رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة – سنة ١٩٩٥ صـ ٣٩.

(٢) انظر التصريح الصادر من أمين عام الحزب الوطنى بجريدة الأخبار عدد ٢مارس ٢٠٠٥ بجواز تولى المرأة رئاسة الجمهورية، وتعليق الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمى – بعدم جواز ذلك – المنشور بمجلة الدستورية – العدد السابع – السنة الثالثة – أبريل ٢٠٠٥ صـ ١٧.

ويجب أن يفهم هذا الشرط فى ضوء نصوص قانون الخدمة العسكرية وعلى وجه التحديد المادة السابعة منه[1]، خاصة وأن المادتين (٤٩، ٥٠) من قانون الخدمة العسكرية قد رصدتا عقوبة لكل من يتخلف عن مرحلة الفحص أو التجنيد أو يتهرب منها سواء أكان ذلك بالغش أو التحايل أو بدون ذلك.

ويجب ملاحظة أن التخلف عن أداء الخدمة العسكرية ليس من بين حالات الإعفاء منها حتى ولو تجاوز الشخص السن المقررة لأدائها ومحاكمته عنها، هذا فضلاً عن أن مجرد التخلف عن أداء الخدمة العسكرية ولو بدون غش أو احتيال يكون جريمة التهرب المعاقب عليها، وهو الأمر الذى قد يفضى إلى فقد شرط التمتع بالحقوق السياسية إذا توافرت شروط ذلك، لأن المادة الثانية فقرة (٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية تحرم المحكوم عليه بالحبس فى جريمة التخلص من الخدمة العسكرية والوطنية، وبالتالى فمن شأن ذلك فقد شرط القيد بجدول الانتخاب ومن ثم الحرمان من الترشيح.

---

(١) تضمنت المادة (٧) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ بشأن الخدمة العسكرية حالات الإعفاء النهائى والإعفاء المؤقت من الخدمة العسكرية والوطنية - انظر فى تفصيل هذا الشرط ، د. زكريا زكريا محمد المرسى المصرى - مدى الرقابة القضائية على الانتخابات للسلطات الإدارية والسياسية - رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة - ١٩٩٨ ص ٢٢٦ وما بعدها.

المطلب الثانى

الشروط الخاصة بمرشحى الأحزاب السياسية للرئاسة

تضمنت المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها الحاصل عام ٢٠٠٥ – إلى جانب الشروط الواجب توافرها فى المرشح لرئاسة الجمهورية بصفة عامة – شروطاً خاصة بمرشحى الأحزاب السياسية فنصت على أنه «وللأحزاب التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة ٥ % على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل».

وأضافت المادة (٧٦) بعد تعديلها حكماً انتقالياً خاصاً بالأحزاب السياسية القائمة والراغبة فى خوض أو انتخابات رئاسية بعد العمل بهذا التعديل فنصت على أنه « واستثناءً من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥ وفقاً لنظامه الأساسى».

وقد رددت المادة (٣) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية هذا النص.

وأول ما يلاحظ على هذه الشروط أنه يلزم توافرها مجتمعة، فلا يغنى توافر بعضها عن استلزام ثبوت البعض الآخر، كما يجب توافرها مجتمعة إلى جانب باقى الشروط العامة للترشيح لرئاسة الجمهورية جميعاً وفى نفس الوقت، وبالتالى فإن تخلف أى منها يجعل طلب الترشيح غير مقبول.

ويلاحظ أيضاً أن المشرع الدستورى قد ميز مرشحى الأحزاب السياسية باستثنائهم من الشروط المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من المادة ٧٦، كما أعفاهم من الشروط الواردة فى الفقرة الثانية منها وذلك بالنسبة لأول

انتخابات رئاسية بعد العمل بالتعديل (انتخابات سبتمبر ٢٠٠٥) فقط.

وعلى ذلك فإن المشرع قد تطلب فى مرشحى الأحزاب شروطا دائمة، ونص على شروط أخرى خاصة بالمرحلة الانتقالية وسوف نتناول هذه الشروط فيما يلى :-

أولا: الشروط الدائمة المتطلبة فى مرشحى الأحزاب السياسية:-

كما سبق أن أوضحنا فإن الفقرة الثانية من المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١ بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ قد تطلبت فى مرشح الحزب السياسي شروطا مغايرة للشروط الواردة فى الفقرة الأولى منها الخاصة بالمرشحين من غير المنتمين إلى أحزاب سياسية، وهذه الشروط دائمة لأنها متطلبة فى مرشحى الأحزاب للانتخابات الرئاسية اللاحقة فيما عدا أول انتخابات رئاسية أجريت عقب التعديل عام ٢٠٠٥ وأهم هذه الشروط ما يلى:-

١- مرور مدة خمس سنوات على تأسيس الحزب السياسي:-

فيفترض هذا الشرط تأسيس الحزب الذى ينتمى إليه مرشح الرئاسة ومباشرة نشاطه لمدة خمس سنوات متصلة قبل فتح باب الترشيح، وبالتالى فإن المشرع قد حرم الأحزاب التى ستنشأ فى المستقبل وتفتقد هذا الشرط من خوض الانتخابات الرئاسية، وهى تفرقة تتعارض مع مبادئ دستورية مستقرة مثل مبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص وحق الترشيح والمساهمة فى الحياة السياسية.

كما أن هذا الشرط قد حرم أيضا الأحزاب السياسية التى تم تجميد أو وقف نشاطها وقد يكون ذلك بقرار إدارى من لجنة شئون الأحزاب السياسية (مادة ١٧ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل برقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥). وهى كما سبق وأن أوضحنا لجنة شبه حكومية، ويرأسها أمين عام الحزب الحاكم.

ولا مراء فى أن تحصين هذا القيد بالنص عليه فى صلب الدستور من شأنه أن يمنع الطعن عليه بعدم الدستورية، ولكن ذلك لا ينفى تعارضه مع مبدأ

المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص وحق الترشيح والمساهمة فى الحياة السياسية وغيرها من المبادئ الدستورية المستقرة التى تعد وبحق من أهم أسس الدستور وركائزه.(١)

والعبرة فى حساب المدة هى تاريخ فتح باب الترشيح وليس بيوم الانتخاب.

وهذا الشرط يعد وبحق قيدا شديدا على حرية الأحزاب السياسية فى ترشيح ممثليها لرئاسة الدولة، وإذا كان المشرع الدستورى يهدف من هذا الشرط ضمان جدية الترشيح فإنه قد جانب الصواب لسببين **أولهما** أن الجدية تتوافر بمجرد قيام الحزب ومباشرة نشاطه خاصة وأن تأسيس أى حزب فى ظل القيود القائمة أمر جد عسير، **والسبب الثانى** هو أن ضمان الجدية لا يبرر أبدا تقييد حق الحزب السياسى فى الترشيح، ولا ينبغى أن تكون الجدية سببا فى حرمان الحزب السياسي من مباشرة حق دستورى، وهو الأمر الذى يعوق دور الأحزاب فى الحياة السياسية.

٢- أن يحصل أعضاء الحزب على نسبة ٥ ٪ من مقاعد المنتخبين فى مجلس الشعب والشورى فى آخر انتخابات:-

نصت على هذا الشرط صراحة الفقرة الثانية من المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها عام ٢٠٠٥، كما رددته أيضاً المادة (٣) من قانون الانتخابات الرئاسية.

وهذا الشرط ظاهره يوحى بأنه يميز الأحزاب السياسية ويعفيها من شرط الحصول على تأييد أعضاء المجالس النيابية، وذلك بهدف التيسير على الأحزاب السياسية، والحقيقة أن هذا الشرط بدوره مجانب للصواب من أكثر

---

(١) انظر فى ذلك تعليق أستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا – على مشروع تعديل المادة ٧٦ من الدستور المنشور فى مجلة" الدستورية "– العدد السابع – السنة الثالثة – أبريل ٢٠٠٥ ص٣٠، وانظر أيضاً تعليق د. محمد سليم العوا بنفس المجلة ص٣١ وما بعدها. وأيضاً مقال د. يسرى محمد العصار – بنفس المجلة ص٦٦.

من وجه، **أولهما** أنه يهدر مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بتمييز بعض الفئات على أخرى، أو بتقييد حق بعض الفئات فى الترشيح، **والوجه الثانى** أن هذا الشرط يتجاهل الواقع العملى المتمثل فى هيمنة الحزب الحاكم على المجلسين النيابيين (مجلس الشعب، مجلس الشورى) فلا يخفى على أحد أن الحزب الحاكم يحوز الأغلبية فيهما، ولا نبالغ إن قلنا بأن هذه النسبة المحددة (٥٪) لا تتوافر إلا للحزب الحاكم وحده، بل أن كثيراً من الأحزاب السياسية ليس لها أو لم تحصل على أى مقعد فى أى من المجلسين، أضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية وهو رئيس الحزب الحاكم يعين ثلث أعضاء مجلس الشورى " مادة (١) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى"، كما يعين أيضا عشرة من أعضاء مجلس الشعب (مادة (١) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب)، ففى ظل عدم التوازن المذكور لا يمكن أن يحصل أى حزب سياسي على هذه النسبة المطلوبة فى أى من المجلسين، ويكون هذا الشرط لا يعدو أن يكون تعجيزاً للأحزاب السياسية وتقييدا لها، مما يؤثر حتما على دورها ويجعله شكليا بلا مضمون.

ومن ناحية أخرى فإن هذا النص يتجاهل الواقع السياسي للشارع المصرى المتمثل فى ضعف الرأى العام والإحجام عن مباشرة العمل السياسي أو الإندماج فى حلبة الحوار والصراع السياسي، خاصة وأن تهيئة الرأى العام تحتاج إلى وقت كبير، وجهد عسير من جانب الأحزاب السياسية حتى تحقق هدفها فى تعبئة المواطنين وجذبهم وخوض المعارك الانتخابية التى كانت ولا تزال تفتقد إلى التوازن، وبالتالى فإن هذا الشرط من شأنه حرمان معظم الأحزاب السياسية من مباشرة حقها الدستورى فى الترشيح، ويقضى على أى دور للأحزاب فى الحياة السياسية.

٣- أن يكون المرشح عضواً بالهيئة العليا للحزب ومرور سنة على عضويته :

حددت المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها صفة المرشح من جانب الحزب السياسي بأن يكون عضواً بالهيئة العليا للحزب، وأن تمر سنة على عضويته بها، ورددت المادة (٣) من قانون الانتخابات الرئاسية نفس العبارات.

ويلاحظ أن هذا الشرط يحتوى على قيدين: - **الأول** اشتراط أن يكون مرشح الحزب للرئاسة عضوا بالهيئة العليا للحزب، ولا نجد مبرراً لهذا القيد، فما هو الوضع إذا قرر الحزب ترشيح أحد أعضائه دون أن يكون عضوا بالهيئة العليا للحزب، ولماذا هذه التفرقة غير المبررة بين الأعضاء الحزبيين ؟ إن هذا الشرط نرى أنه مخالف لمبدأ المساواة ولمبدأ تكافؤ الفرص ولحق الترشيح وكلها مبادئ دستورية مستقرة، هذا فضلاً عن أن المشرع العادى قد جانبه الصواب فى ترديد نفس العبارات التى أوردها المشرع الدستورى، ومن ناحية أخرى لنا أن نتساءل ألا يكفى أن يرد الشرط فى صلب النص الدستورى؟ أم يلزم تكراره فى النص التشريعى حتى يكون ملزماً؟

والحقيقة أن هذا القيد وغيره من القيود يكشف بجلاء عن نية السلطة فى احتواء الأحزاب السياسية من كافة الجوانب مما يؤثر سلباً عليها ويقلص دورها فى الحياة السياسية، **والثانى** اشتراط مرور سنة على عضوية المرشح فى الهيئة العليا للحزب وهو بدوره شرط مجحف ومقيد لحق الأحزاب فى ترشيح أى عضو من أعضائها لرئاسة الجمهورية.

وإزاء إدراج هذا الشرط وغيره من الشروط المقيدة لحق الأحزاب السياسية فى الترشيح لانتخابات الرئاسية فى صلب النص الدستورى، فلا مناص من مطالبة المشرع الدستورى بإلغاء كافة الشروط المقيدة لحق الأحزاب السياسية فى مباشرة حقها الدستورى فى الترشيح للانتخابات الرئاسية ومنها الشرط محل البحث.

ثانياً: الشروط الخاصة بالمرحلة الانتقالية :-

استثنت الفقرة الأخيرة من المادة (٧٦) الأحزاب السياسية القائمة والراغبة فى خوض أول انتخابات رئاسية (انتخابات رئيس الجمهورية التى تمت فى سبتمبر ٢٠٠٥) من الشروط الواردة بالفقرة الخاصة بمرشحى الأحزاب السياسية والسابق الإشارة إليها وقد نصت على هذا الاستثناء أيضا المادة (٤) من قانون الانتخابات الرئاسية الصادر عام ٢٠٠٥.

ومن أهم أحكام هذا الإستثناء ما يلى:-

١- أن هذا الاستثناء موقت و قاصر فقط على أول انتخابات رئاسية لاحقة على تعديل المادة ٧٦ من الدستور، وقد تمت هذه الانتخابات بالفعل فى سبتمبر ٢٠٠٥، وبالتالى فأن هذا الاستثناء أضحى بعد الانتخابات الرئاسية التى أجريت فى سبتمبر ٢٠٠٥ بلا محل وغير سارى المفعول.

٢- يشترط فى مرشح الحزب أن يكون من أحد أعضاء الهيئة العليا للحزب، وبالتالى فلا يكفى أن يكون المرشح عضواً بالحزب ولكن يتعين لقبول ترشيحه لرئاسة الدولة أن يكون عضواً بالهيئة العليا للحزب، ويشترط النص مرور سنة على عضوية المرشح بالهيئة العليا للحزب.

٣- يشترط أيضاً - إلى جانب كون مرشح الحزب للرئاسة عضواً بالهيئة العليا للحزب – أن تكون الهيئة العليا للحزب التى تضم فى عضويتها المرشح للرئاسة قد تم تشكيلها قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥ ووفقاً للنظام الأساسى للحزب.

ولا جدال فى أن هذا الاستثناء الخاص بالأحزاب السياسية فيه تمييز بين مرشحى الأحزاب والمرشحين المستقلين[١].

وعلى أى الأحوال فإن المشرع الدستورى قد أوصد باب الطعن فى هذه النصوص بإدراجها فى صدر النص الدستورى.

المطلب الثالث

الشروط المتطلبة فى المرشحين المستقلين للرئاسة

إلى جانب الشروط العامة التى تطلبتها المادة (٧٥) من دستور ١٩٧١، فقد استلزمت المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ بعض الشروط

---

(١) انظر تعليق د. يسرى محمد العصار على تعديل المادة (٧٦) المنشور فى مجلة "الدستورية" العدد السابع – السنة الثالثة – أبريل ٢٠٠٥ ص٦.

الإضافية فيمن يرغب من المواطنين فى الترشيح لرئاسة الجمهورية حتى يُقبل ترشيحه، حيث نصت بعد تعديلها على أنه «ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل، ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس، وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله».

وقد رددت المادة (٢) من قانون الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ هذا النص[١].

وهذا النص يستلزم توافر عدة شروط لقبول ترشيح أى مواطن لرئاسة الجمهورية "كمرشح مستقل" أهمها :-

١ - حصول المرشح على تأييد مائتين وخمسين عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلس الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

---

(١) نصت المادة (٢) من قانون الانتخابات الرئاسية على أنه «ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المرشح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلس الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل، ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلس الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس، ولا يجوز لأى من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية».

٢- أن الحد الأدنى للمؤيدين المذكورين لا يقل عن:

* خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب المنتخبين والبالغ عددهم أربعمائة وأربعة وأربعين عضواً، بعد استبعاد العشرة أعضاء المعينين المبشرين بالعضوية، ولا مراء أنها نسبة كبيرة يستحيل على أى مواطن فى الظروف الحالية الحصول عليها، فهذا الشرط التعجيزى يعد قيداً لا يمكن تحقيقه.

* خمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى المنتخبين والبالغ عددهم مائة وستة وسبعين عضواً، وذلك بعد استبعاد ثلث أعضاء المجلس المعينين من قبل رئيس الجمهورية، وهذا الشرط بدوره يعجز أى مواطن على استيفائه مما يقطع بأنه قيد مانع من الترشيح.

* عشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل، وهذا الشرط لا يقل عن سابقيه فى التعجيز واستحالة التحقق.

٣- أن العدد المشار إليه بعاليه يمثل الحد الأدنى المطلوب على ألا يقل مجموع المؤيدين من المجالس النيابية المذكورة عن مائتين وخمسين عضوا من الأعضاء المنتخبين بهذه المجالس هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يجوز فى جميع الأحوال أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وهذا الشرط إلى جانب أنه شرط تعجيزى، فهو يكشف بوضوح أن الهدف من هذه الشروط هو تقييد واحتواء الترشيح لرئاسة الجمهورية لأن مؤدى ذلك حصر وتحديد المرشحين فى عدد ستة مرشحين فقط وذلك بقسمة عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على عدد الأعضاء المطلوب تأييدهم، مع استلزام عدم تأييدهم إلا لمرشح واحد فقط فيكون العدد الذى يمكن قبول ترشيحه هو(٤٤٤ عضو ÷ ٦٥ عضو = ٦) ستة مرشحين فقط، هذا بفرض توافر باقى الشروط وهو أمر يستحيل تحقيقه فى الواقع الفعلى.

ومؤدى ما تقدم هو أن هذه الشروط تعد وبحق قيوداً على حق الترشيح لأنها يستحيل تحقيقها.

وقد كشف الواقع عن صحة ما نقول به فلم يتم قبول أى مرشح مستقل

لرئاسة الجمهورية إثر التعديل المذكور، وإنما انحصر الترشيح على مرشحى عشرة أحزاب سياسية فقط[١].

ومن ناحية أخرى وإن كانت الرغبة فى ضمان جدية الترشيح ومنع الترشيحات العابثة تقتضى من الناحية العملية – ولهذه الاعتبارات العملية ومكانة المنصب – وضع بعض الضوابط، فإن المنطق القانونى يحتم عدم وضع أى قيود على حق الترشيح، وتحقيقا للتوازن بين الأمرين، فإنه يتعين أن تكون الضوابط المنظمة لاستعمال حق الترشيح للحد من الترشيحات غير الجادة مشروطة بعدم إعاقة حق الترشيح نفسه، فلا تكون قيوداً مانعة أو معوقة أو مغالية[٢].

ولكن المشرع الدستورى المصرى آثر وضع شروط تعجيزية وكان فى إمكانه اللجوء إلى وسيلة أخرى من الوسائل المتاحة كاشتراط تأمين نقدى مثلا أو الحصول على توقيع عدد من المواطنين بطريقة مباشرة[٣]، أو عدم المبالغة فى عدد المؤيدين النيابيين.

---

(١) اقتصر الترشيح على كل من:-
- السيد. محمد حسنى مبارك - مرشح الحزب الوطنى الديمقراطى.
- الدكتور/ نعمان جمعة – مرشح حزب الوفد.
- السيد. أسامة شلتوت – مرشح حزب التكافل.
- السيد. أحمد الصباحى – مرشح حزب الأمة.
- السيد. أيمن نور – مرشح حزب الغد.
- السيد. وحيد الأقصرى – مرشح حزب مصر العربى الاشتراكى.
- السيد. رفعت العجرودى – مرشح حزب الوفاق القومى.
- السيد. إبراهيم ترك – مرشح الحزب الاتحادى الديمقراطى.
- السيد. ممدوح قناوى – مرشح الحزب الدستورى.
- السيد. فوزى غزال – مرشح حزب مصر ٢٠٠٠.

منشور بملحق جريدة الأهرام – الرسالة – العدد (٤) بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٦.

(٢) انظر تعليق أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا على تعديل المادة (٧٦) من الدستور بمجلة "الدستورية" – العدد السابع – السنة الثالثة –أبريل ٢٠٠٥ ص ٢٩.

(٣) انظر فى ضمانات جدية الترشيح تعليق د. يحيي الجمل على المادة (٧٦) من الدستور وبذات المرجع السابق ص ٢٤.

ومن المؤسف أن المشرع الدستورى قد نص على هذه القيود فى صدر المادة (٧٦) بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ وحصنها بذلك ضد الرقابة القضائية، ولا مناص سوى مطالبة المشرع الدستورى بضرورة إلغاء هذه الشروط وغيرها من القيود المهدرة للحقوق والحريات العامة للأفراد ومنها حق الترشيح لرئاسة الجمهورية.

المبحث الثانى

ضوابط لجنة الانتخابات الرئاسية

استحدث تعديل المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١ الحاصل عام ٢٠٠٥ إنشاء لجنة تسمى لجنة الانتخابات الرئاسية فتضمن التعديل النص التالى «وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى (لجنة الانتخابات الرئاسية) تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى، وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين، وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه، وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلى:-

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
٢- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.
٣- إعلان نتيجة الانتخابات.
٤- الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.
٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق، وأمام أى جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ، ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجرى الاقتراع فى يوم واحد، وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية، وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة».

وقد أستلزم تعديل المادة (٧٦) من الدستور، واستحداث لجنة الانتخابات الرئاسية، استصدار قانون ينظم هذه الأمور وجزئياتها – مع ملاحظة أن المادة (٧٦) بعد تعديلها قد جاءت صياغاتها فضفاضة فى أكثر من صفحة فى حين أن عبارات أية مادة أخرى فى الدستور لم تتعدَ عدة سطور وهو أمر غير معهود ولم نرصد له مثيل فى الدساتير المقارنة على حد علمنا – فصدر القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية وردد العبارات الواردة فى النص الدستورى، وأضاف بعض النصوص المتعلقة بتشكيل اللجنة واختصاصاتها وقواعد التصويت فيها وإصدار قراراتها وغيرها من الإجراءات والأحكام المتعلقة بها.

ومن الجدير بالذكر أنه إعمالاً لحكم الفقرة الأخيرة من المادة (٧٦) من الدستور المعدلة والتى أوجبت على رئيس الجمهورية عرض مشروع قانون الانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره، فقد تم عرض مشروع القانون المذكور على المحكمة الدستورية العليا حيث مارست رقابتها السابقة على مدى إتفاق نصوص مشروع القانون مع الدستور من عدمه وقد انتهت المحكمة إلى ما يلى «قررت

المحكمة أن الفقرة الثالثة من المادة (٥) والمواد(٢٢، ٤٩، ٥٤، ٥٥) من مشروع القانون المعروض غير مطابقة لأحكام الدستور على النحو المبين بالأسباب»[١].

وسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب ، نتناول فى المطلب الأول تشكيل اللجنة، ونخصص المطلب الثانى لاختصاصات اللجنة، ونناقش فى المطلب الثالث الأحكام الخاصة بقرارات اللجنة.

المطلب الأول

تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية

كما سبق أن أوضحنا فإن إنشاء لجنة مستقلة للانتخابات الرئاسية نص مستحدث بموجب المادة (٧٦) من الدستور بعد تعديلها عام ٢٠٠٥، حيث استبدل المشرع الدستورى طريقة اختيار رئيس الجمهورية لتصبح الاقتراع السرى العام المباشر بدلا من الاستفتاء، وأستتبع ذلك بالضرورة إنشاء لجنة للانتخابات الرئاسية، وهى تختلف عن اللجنة العليا للانتخابات[٢] سواء من حيث التشكيل أو الاختصاصات.

وقد نصت المادة (٧٦) على تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية كالآتى: «وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى "لجنة الانتخابات الرئاسية"، تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية

---

(١) انظر قرار المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة ٢٦ يونيه سنة ٢٠٠٥، و سوف نورد نص هذا الحكم فى الفرع الثالث من هذا المبحث.

(٢) استحدث المشرع العادى إنشاء اللجنة العليا للانتخابات حيث نص عليها وحدد تشكيلها واختصاصاتها فى الباب الأول " مكرراً " (المواد ٣ مكرر، ٣ مكرر أ، ٣ مكرر ب، ٣ مكرر ج. ٣ مكرر د) من القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر والمنشور بتاريخ ٢ يوليو ٢٠٠٥ – الجريدة الرسمية – العدد ٢٦ مكرر - وسوف نشير إلى أوجه الاختلاف بين اللجنتين عند تناول كل أمر من أمورهما فى الصفحات التالية.

العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى، وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين، وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه».

وقد نصت المادة (٥) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية على أن «تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية المنصوص عليها فى المادة (٧٦) من الدستور برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كل من :

- رئيس محكمة استئناف القاهرة.
- أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
- أقدم نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نواب رئيس مجلس الدولة.
- خمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى بناء على إقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات ويختار كل من المجلسين عدداً مساوياً من الأعضاء الاحتياطيين.

ويبلغ رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى رئيس اللجنة بأسماء من تم اختيارهم خلال سبعة أيام من تاريخ العمل بهذا القانون أو انتهاء مدة عضويتهم باللجنة ويتولى رئيس اللجنة دعوتها إلى الاجتماع خلال سبعة أيام من تاريخ إبلاغه، وفى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها، وفى هذه الحالة يضم لعضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا التالى لعضو اللجنة من ذات المحكمة، وعند وجود المانع لدى أحد أعضاء اللجنة من الهيئات القضائية الأخرى يحل محله من يليه فى الأقدمية من أعضاء هيئته.

فإذا وجد المانع لدى أحد الأعضاء من الشخصيات العامة يحل محله

أحد الأعضاء الاحتياطيين بحسب ترتيب اختيارهم، وإذا كان المانع دائما يكون الحلول لباقى مدة العضو الذى وجد لديه هذا المانع.

ولا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أى إجراءات جنائية ضد عضو اللجنة من الشخصيات العامة أثناء مباشرة اللجنة لأعمالها إلا بأذن سابق من اللجنة وفقا للقواعد والإجراءات التى تحددها.

ويؤدى أعضاء اللجنة من الشخصيات العامة أمام رئيسها قبل مباشرة مهام أعمالهم اليمين التالية «أقسم بالله العظيم أن أؤدى أعمالى بالأمانة والنزاهة والحيدة وأن احترم الدستور والقانون»[1].

وأول ما يلاحظ على تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية أنه مزج بين العنصر القضائى وعناصر غير قضائية، حيث أنه ضمن تشكيل اللجنة خمسة من الشخصيات العامة يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار مجلس الشورى الاثنين الآخرين.

ولا مراء فى أن أعضاء لجنة الانتخابات الرئاسية المختارين حاليا يتمتعون بحسن السمعة والخبرة والكفاءة والحياد يقيناً، ولا يجادل أحد فى

---

(١) أما اللجنة العليا للانتخابات فقد نصت على تشكيلها المادة (٣) مكرر من القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية " تنشأ لجنة عليا للانتخابات تشكل برئاسة وزير العدل وعضوية :

- ثلاثة من رجال القضاء الحاليين بدرجة نائب رئيس محكمة النقض أو ما يعادلها ومثلهم كاحتياطيين يختارهم مجلس القضاء الأعلى.
- ستة من الشخصيات العامة غير المنتمين إلى أى حزب سياسي، يختار مجلس الشعب أربعة منهم على أن يكون اثنان منهم على الأقل من أعضاء الهيئات القضائية السابقين، ويختار مجلس الشورى أثنين أحدهما على الأقل من أعضاء الهيئات القضائية السابقين، وذلك لمدة ست سنوات، ويختار كل من المجلسين عددا مساويا من كل من الفئتين كأعضاء احتياطيين، فإذا وجد مانع لدى أحد من أعضاء اللجنة حل محله أحد الأعضاء الاحتياطيين بحسب ترتيب اختيارهم.
- ممثل لوزارة الداخلية.

ويصدر بتشكيل اللجنة قرار من رئيس الجمهورية».

ذلك، ولكن هذه الضمانة غير كافية فى رأينا لأنها وإن كانت الشخصيات المختارة حاليا فوق مستوى الشبهات، فإننا لا نضمن استمرارها أو اختيار شخصيات فى المستقبل تكون بنفس الكفاءة والحياد، ونقتبس فى هذه المناسبة ما ذكرته المحكمة العليا فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث قضت بمناسبة رفضها الأخذ بحالة الضرورة كمبرر لخرق أحكام الدستور وتعطيلها للاعتداء على حقوق الأفراد «هذه الأمة – تعنى شعب الولايات المتحدة الأمريكية – لا تستطيع أن تعيش فى سلام دائماً ، وليس لها أن تتوقع أن حكامها سيكونون دائماً من ذوى الحكمة والاتجاهات الإنسانية، وأن رجالاً أشراراً من الطامعين فى السلطة، وممن يكرهون الحرية قد يجلسون يوماً مكان واشنجتون ولنكولن، وإذا سلمنا بهذا الحق – الحق فى الخروج على الدستور تأسيساً على الضرورة – فإن عدواناً سحيقاً قد يرتكب ضد الحرية إذا قامت حرب أخرى»[1].

وأضافت المحكمة فى حكمها المذكور " إن بلداً يعيش على أساس التضحية بكل مبادئ الحرية، لا يستحق أن يعيش".

فما هو الضمان لاختيار شخصيات عامة تتمتع بالحياد أو الكفاءة فى المستقبل ؟ فقد يتسلل إلى اللجنة شخصيات تفتقد الكفاءة والحياد خاصة وأن تقرير توافر ذلك فى الشخصية العامة المختارة يرجع للمجلس النيابى الذى سيختارها وحده، وقد كشف الواقع عن صحة معظم الانتقادات الموجهة إلى الهيئات التى يدخل فى تشكيلها شخصيات عامة مثل محكمة القيم ومحكمة الأحزاب السياسية وغيرها.

. وبالتالى فإن ضمان حياد اللجنة واستقلالها يستلزم أن يقتصر تشكيلها على العنصر القضائى الصرف، وما نقول به يعبر عن رأى جمهور الفقه

---

(١) انظر حكم المحكمة العليا الأمريكية فى قضية " ميلجان – "Milligan" بجلسة ١٩٦٦/٤/١٠ – مشار إليه لدى د. يحيى الجمل- نظرية الضرورة فى القانون الدستورى – الطبعة الثالثة عام ٢٠٠٢ – دار النهضة العربية ص١٧٢.

الدستورى[١]، حيث يرون أن تكون اللجنة – قضائية بحتة لا يدخل فى تشكيلها أى عنصر سياسي.

ومن ناحية أخرى فإن الجمعية العمومية غير العادية للقضاة المعقودة يوم الجمعة الموافق ١٨/ ٣/ ٢٠٠٥ قد أصدرت عدة توصيات تعبر عن رأى القضاة منها (٤- تشكيل اللجنة العليا للانتخابات من رجال القضاء بالمحاكم ومجلس الدولة) وكان ذلك قبل الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ من الدستور وقبل إصدارها، كما أوصى أعضاء نادى هيئة التدريس بجامعة القاهرة بضرورة أن تقتصر اللجنة المشرفة على الانتخابات على ممثلى الهيئات القضائية بصفاتهم وتحت رئاسة رئيس المحكمة الدستورية، كما أوصوا بضرورة توافر الإشراف القضائى الكامل على الانتخابات بما فيها داخل مراكز الاقتراع، وأوصوا أيضاً بعدم اقتصار التعديل الدستورى على المادة ٧٦ فقط بل أن يكون شاملاً لكل النصوص التى ترتبط ارتباطا وثيقاً بإصلاح المسار السياسى فى مصر[٢]

والملاحظة الثانية المتعلقة بتشكيل لجنة الانتخابات هى أن المشرع الدستورى قد نص على إنشاء لجنة للانتخابات الرئاسية، كما أن المشرع العادى قد أنشأ لجنة عليا للانتخابات التشريعية والمحلية، ونرى أنه لا مبرر لإنشاء لجنتين للانتخابات وكان يكفى إنشاء لجنة مشكلة تشكيلاً قضائيا بحتا من القضاء الجالس للانتخابات عموماً سواء رئاسية أو تشريعية أو محلية أو غيرها من الانتخابات، وذلك حرصاً على الوقت والجهد وتوحيداً للمبادئ

---

(١) أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا – تعليق سيادته على مشروع تعديل المادة (٧٦) من الدستور – منشور بمجلة الدستورية- العدد السابع – السنة الثالثة – أبريل ٢٠٠٥ ص٣٠، وأيضا د. يحيى الجمل – بنفس المرجع ص٢٥ – ٢٦، د. مصطفى أبو زيد فهمى – بذات المرجع صـ ١٦- ١٧، د. ثروت بدوى ص٢٢، د. وأيضا : محمد سليم العوا، ص٤٢، د. يسرى محمد العطار ص٦٦.

(٢) انظر فى ذلك أيضا أستاذنا د. محمود عاطف البنا، بعنوان – مادة واحدة من الدستور ! – المنشور بمجلة الدستورية – العدد السابع – السنة الثالثة – أبريل ٢٠٠٥، ص٢٧ وما بعدها. وأيضا د. محمد سليم العوا – بنفس المرجع ص٣١ وما بعدها.

والأحكام، على أن تكون برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية ستة أعضاء، ثلاثة من نواب رئيس محكمة النقض وثلاثة من نواب رئيس مجلس الدولة على أن يتم اختيار كل منهم من المجلس القضائى التابع له.

وهذا الرأى يتجنب الانتقادات الموجهة إلى تشكيل لجنتى الانتخابات الرئاسية واللجنة العامة للانتخابات وهذه الأخيرة نعتها البعض وبحق بأنها لجنة شبه حكومية[1]، لأنها تحت رئاسة وزير العدل وبها عضو ممثل لوزارة الداخلية فضلا عن الشخصيات العامة والتى يصدق عليها نفس النقد الخاص بافتقارهم الكفاءة والحيدة خاصة فى ظل سيطرة الحزب الواحد على المجالس النيابية.

وهو الأمر الذى نرى معه ضرورة تعديل هذه النصوص لتتلاءم مع النص الدستورى الوارد فى المادة (٨٨) من الدستور وذلك فى ضوء ما أنتهت إليه محكمة النقض فى الطعنين الانتخابيين رقمى ٩٥٩، ٩٤٩ لسنة ٢٠٠٠ وحكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى الدستورية رقم ١١ لسنة ١٣ ق دستورية بجلسة ٢٠٠٢/٧/٢٢ الخاص بتغيير عبارة الإشراف القضائى على الانتخابات[2]

---

(١) د. ثروت بدوى، د. نبيل عبد الفتاح، أ/ أحمد عز العرب – جريدة الوفد – العدد ٥٧٢٦ يوم الجمعة الموافق ٢٠٠٥/٦/٢٤ ص٣، وانظر أيضا المستشار / أحمد مكى والمستشار / هشام البسطويسى والمستشار / محمود الخضيرى و د. محمد سليم العوا – تقرير الندوة التى عقدها مركز القاهرة – لحقوق الإنسان عن " مذبحة القضاء ومذبحة الانتخابات " بحضور المستشار / يحيى الرفاعى مشار إلي موجز ذلك فى جريدة الميدان – الصفحة العاشرة – عدد يوم الخميس ٢٠٠٥/٦/١٦.

(٢) انظر أيضا تعليق أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا، د. محمد ميرغنى، المستشار/ سعيد الجمل – بشأن نقد تشكيل اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات – بجريدة الأهرام – عدد يوم الإثنين الموافق ٢٠٠٥/٤/١٨ ص٣، وانظر أيضا المناقشات التي دارت حول مشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية خاصة تشكيل اللجنة حيث أمتنع بعض الأعضاء عن التصويت لعدم توافر الضمانات والحياد فى أعضاء اللجنة وعدم قصرها على القضاة ومنهم العضو / البدرى فرغلى – عن حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى، العضو / محمد فؤاد محسن بدراوى عن الهيئة البرلمانية لحزب الوفد،(=)

ومؤدى ما تقدم كله فإنه لا مناص من مطالبة المشرع بدمج اللجنتين لتصبحا لجنة واحدة للانتخابات سواء الرئاسية أو التشريعية وغيرها وأن يتم تشكيلها بالكامل من عناصر قضائية بحتة من قضاة الحكم فقط.

المطلب الثانى

اختصاصات لجنة الانتخابات الرئاسية

كما سبق أن ذكرنا فإن المادة (٧٦) من الدستور المعدلة سنة ٢٠٠٥ قد استحدثت إنشاء لجنة الانتخابات الرئاسية وحددت اختصاصاتها فنصت على أنه «وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلى:-

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
٢- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع و الفرز.
٣- إعلان نتيجة الانتخاب.
٤- الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.
٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصها.

... ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة».

واستناداً إلى هذا التفويض من المشرع الدستورى للمشرع العادى نصت المادة (٨) من القانون رقم ١٧٤لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية على أنه «تختص لجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها بما يأتى:-

١- إعلان فتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية.
٢- وضع الإجراءات اللازمة للتقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية

(=) العضو / أيمن نور عن حزب الغد – مضبطة الجلسة الخامسة بعد المائة – دور الانعقاد العادى الخامس – الفصل التشريعى الثامن – بمجلس الشعب – جلسة ٢٠٠٥/٦/١٤ صـ ١٠، ١١ وما بعدها.

والإشراف على تنفيذها.

٣- تلقى طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية وفحصها والتحقق من توافر الشروط فى المتقدمين للترشيح.

٤- إعداد القائمة النهائية للمرشحين وإعلانها.

٥- إعلان ميعاد وإجراءات التنازل عن الترشيح.

٦- تحديد تاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها.

٧- التحقق من تطبيق القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها فى هذا القانون، ومن تطبيق المساواة بين المرشحين فى استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة لأغراض الدعاية الانتخابية واتخاذ ما تراه من تدابير عند مخالفتها.

٨- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٩- البت فى جميع المسائل التى تعرض عليها من اللجان العامة لانتخاب رئيس الجمهورية.

١٠- تلقى النتائج المجمعة للانتخابات وتحديد نتيجة الانتخاب وإعلانها.

١١- الفصل فى جميع التظلمات والطعون المتعلقة بالانتخاب.

١٢- الفصل فى جميع المسائل المتعلقة باختصاص اللجنة بما فى ذلك تنازع الاختصاص وكذلك الاختصاصات الأخرى التى ينص عليها هذا القانون[1].

---

(١) حددت المادة (٣ مكرراً ج) من القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية اختصاصات اللجنة العليا للانتخابات التشريعية والمحلية وغيرها فيما عدا الانتخابات الرئاسية فنصت على أنه «تتولى اللجنة الاختصاصات الآتية :

١- وضع قواعد إعداد جداول الانتخاب ومحتوياتها وطريقة مراجعتها وتنفيذها وتحديثها.

٢- اقتراح قواعد تحديد الدوائر الانتخابية.

٣- وضع القواعد العامة لتنظيم الدعاية الانتخابية.

٤- الإسهام فى جهود التوعية والتثقيف المتعلقة بالانتخابات ووضع القواعد الإرشادية لسير العملية الانتخابية. (=)

ومؤدى ما تقدم هو تعدد اختصاصات لجنة الانتخابات الرئاسية، ويمكن تقسيم هذه الاختصاصات طبقاً للمعيار الموضوعى إلى اختصاصات يغلب عليها الطابع الإدارى واختصاصات أخرى ذات طابع قضائى وسوف نتناول هذه الاختصاصات فيما يلى:

أولا : الاختصاصات ذات الطابع الإدارى :-

أهم هذه الاختصاصات ما يأتى:

١- الإعلان عن فتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية والإشراف على إجراءاته ويكون الإعلان عن فتح باب الترشيح للرئاسة بالجريدة الرسمية ووضع الإجراءات اللازمة للتقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية وتتمثل أهم هذه الإجراءات فى إعداد وطبع النماذج الخاصة لطلبات الترشيح وتعداد الشروط والأوراق والمستندات المتطلبة سواء من المرشحين المستقلين أو من مرشحى الأحزاب السياسية وذلك طبقاً لنص الدستور والقانون ومتابعة تنفيذ هذه الإجراءات واستيفائها.

٢- تلقى طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية مؤيدة بالمستندات وذلك من المرشحين وفحصها والتحقق من استيفاء شروط الترشيح التى قررها الدستور والقانون وإعداد القائمة النهائية للمرشحين للرئاسة والإعلان عنها حتى يتمكن أصحاب المصلحة فى الإطلاع عليها والعلم بها.

٣- الإعلان عن بدء وانتهاء ميعاد التنازل عن الترشيح وإجراءاته وشروط التنازل وإعداد النماذج الخاصة بذلك.

٤- تحديد موعد بداية ونهاية الحملة الانتخابية والقواعد المنظمة لها والتحقق من تطبيق القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية وتحقيق المساواة بين المرشحين فى تسويق برامجهم الانتخابية وتحقيق المساواة بين المرشحين فى

(=) ٥- متابعة الالتزام بمواثيق الشرف المتصلة بالانتخابات.
٦- إعلان النتيجة العامة للانتخاب و الاستفتاء.
٧- إبداء الرأى فى مشروعات القوانين الخاصة بالانتخاب.

تسويق برامجهم الانتخابية وفى استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية من إذاعة وتليفزيون...إلخ المملوكة للدولة.

٥ ـ الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز وتلقى النتائج المجمعة للانتخابات وتجميعها وتحديد الفائز وإعلان نتيجة الانتخاب و هذا الاختصاص كان موكولا لرئيس اللجنة العامة للانتخابات طبقا للمادة (٣٦) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

ثانيا: الاختصاصات ذات الطابع القضائى:-

أهم هذه الاختصاصات ما يلى:

١ ـ الفصل فى جميع التظلمات والطعون المتعلقة بالانتخاب وبذلك فقد حلت لجنة الانتخابات الرئاسية محل لجنة الفرز التى كانت تختص بالفصل فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب أو الاستفتاء وفى صحة أو بطلان إبداء كل ناخب لرأيه[1]، وذلك بالنسبة للانتخابات الرئاسية و كما سنرى فيما بعد فإن الخطورة تكمن فى تحصين قرارات اللجنة المذكورة ضد الطعن القضائى.

٢ ـ الفصل فى جميع المسائل المتعلقة باختصاص اللجنة بما فى ذلك تنازع الاختصاص، وبالتالى فإن اختصاص اللجنة بالفصل فى كافة الطعون والمنازعات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية سواء أكانت لأسباب إجرائية أو موضوعية هو اختصاص جامع مانع فهو جامع لأنه يشمل كافة الطعون والتظلمات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية وأيا كان السبب وهو مانع لأنه موكول للجنة الانتخابات الرئاسية وحدها دون غيرها، وقد أضيف إلى ذلك أيضا اختصاصها بالفصل فى تنازع الاختصاص هذا فضلاً عن النص على أن قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن وبالتالى فهى محصنة ضد الطعن القضائى عليها.

---

(١) مادة (٣٥) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ حيث خول رئيس اللجنة العليا للانتخابات هذه الاختصاصات «مادة ٣٧ من القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥».

المطلب الثالث

طبيعة قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية

نصت المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١ بعد تعديلها فى سبتمبر ٢٠٠٥ على نهائية قرارات اللجنة فقررت «..... وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أى جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ».

كما ردت الفقرة الأخيرة من المادة (٨) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية ذلك فنصت على أنه «.... وتكون قرارات اللجنة نهائية ونافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أى جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ»، وكأن النص الدستورى غير كاف أو غير واجب التطبيق بذاته مما يشوب هذا التكرار للنص من جانب المشرع العادى بمجانبة الصواب.

كما نصت المادة (١٤) منه على أنه «.... لكل من تقدم بطلب للترشيح أن يعترض لدى اللجنة على أى طلب ترشيح آخر مع بيان أسباب اعتراضه وذلك خلال اليومين التاليين من تاريخ الإعلان وفقاً للإجراءات التى تحددها اللجنة».

وقررت المادة (١٥) منه أن «تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية فحص طلبات الترشيح والتحقق من توافر الشروط التى حددها الدستور والقانون والفصل فى الاعتراضات التى تقدم طبقاً لأحكام المادة (١٤) من هذا القانون وذلك خلال اليومين التاليين لانتهاء المدة المشار إليه فى المادة السابقة».

كما قررت المادة (١٦) منه أنه «تخطر لجنة الانتخابات الرئاسية من ارتأت عدم قبول طلب ترشيحه بذلك وبأسبابه وذلك وفقاً للإجراءات التى تحددها ولكل من أستبعد من الترشيح أن يتظلم من هذا القرار خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إخطاره وتبت اللجنة فى هذا التظلم خلال الأربع

والعشرين ساعة التالية لانتهاء المدة السابقة وذلك بعد سماع أقوال الطالب أو إخطاره للمثول أمامها وتخلفه عن الحضور.

كما خولت المادة (٣٦) منه للجنة الانتخابات الرئاسية سلطة الفصل فى الطعن على قرارات اللجان العامة بشأن صحة أو بطلان التصويت فنصت على أنه " تنظر اللجان العامة جميع المسائل التى تتعلق بعملية الاقتراع وتقرر صحة أو بطلان إدلاء أى ناخب بصوته، وللمرشحين الطعن فى القرارات الصادرة من اللجان العامة أمام لجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها، ويجب أن يقدم الطعن خلال اليوم التالى على الأكثر لصدور القرار المطعون فيه، وتفصل اللجنة فى الطعن فى اليوم الذى يليه بعد سماع أقوال الطاعن أو إخطاره للحضور أمامها وتخلفه عن الحضور».

ومؤدى هذه النصوص أن لجنة الانتخابات الرئاسية – وكما أوضحنا لجنة إدارية ذات اختصاص قضائى ولكن المشرع الدستورى أضفى على قراراتها صفة النهائية وحصنها ضد الطعن، وبالتالى فهى تصدر قرارات ذات طبيعة إدارية بحتة وأخرى ذات طبيعة قضائية بصفتها جهة طعن أو تظلم أو فصل وسوف نلقى الضوء على كل عمل من هذه الأعمال ونعقبها ببيان مدى حجية هذه القرارات والأعمال:

أولاً: القرارات ذات الطبيعة الإدارية البحتة :

تتمثل هذه القرارات فيما تصدره اللجنة حال مباشرتها لاختصاصاتها بصفتها لجنة إدارية ممثلة للسلطة العامة مثل:-

١- قرار إعلان فتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية وميعاد وإجراءات التنازل عنه.
٢- القرارات الصادرة بشأن إجراءات قبول الترشيح لرئاسة الجمهورية.
٣- القرارات الخاصة بلائحة تنظيم أسلوب العمل باللجنة والمتعلقة بمباشرة اختصاصاتها.
٤- القرارات الصادرة بشأن إجراءات الاقتراع والفرز.

٥- القرارات الخاصة بإعلان القائمة النهائية للمرشحين والقرارات المتعلقة ببدء ونهاية إجراءات الحملة الانتخابية.
٦- قرار إعلان النتيجة النهائية للانتخابات.
٧- هذا فضلا عن القرارات الإدارية الخاصة بموظفى الأمانة العامة للجنة الإدارية.

هذه هى أهم القرارات ذات الصبغة الإدارية البحتة التى تصدر عن لجنة الانتخابات الرئاسية.

ثانيا: القرارات ذات الطبيعة القضائية:

نقصد بالقرارات ذات الطبيعة القضائية التى تصدر عن لجنة الانتخابات الرئاسية تلك القرارات التى تتصدى لها اللجنة باعتبارها جهة فصل فى خصومة أو نزاع، وبوصف اللجنة هنا لجنة إدارية ذات اختصاص قضائى فهى لا تصدر أحكاما قضائية ولكنها تصدر قرارات فى موضوعات ذات طبيعة قضائية وذلك طبقا للمعيار المادى أو الموضوعى، ولكن المشرع قد أسند إلى اللجنة الاختصاص بالفصل فيها والبت فى موضوعها لحسمها لاعتبارات قدرها المشرع، كما خصها بالفصل كجهة طعن فى التظلم من بعض القرارات منها القرارات الصادرة بعدم قبول طلبات الترشيح وبالتالى فإن اللجنة تختص بالبت فيما يلى:

١- الفصل فى الاعتراضات على طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية، ويقدم الاعتراض للجنة الانتخابية الرئاسية من أى من المرشحين فقط، وبالتالى فلا يجوز الاعتراض من غير المرشحين فلا يكفى تقديم الاعتراض من الناخب بل يلزم أن يكون المعترض مرشحا حتى تتوافر له الصفة فى الاعتراض، ويشترط أن يشتمل الاعتراض على أسبابه وأن يقدم خلال اليومين التاليين من تاريخ الإعلان، وعلى اللجنة أن تفصل فى الاعتراض خلال اليومين التاليين لانتهاء المدة المقررة للاعتراض[1].

---

(١) انظر المادتين (١٤، ١٥) من القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية.

٢ـ الفصل فى التظلم من قرارات الاستبعاد من الترشيح[١]، فقد أعطى المشرع لكل من أستبعد من الترشيح مكنة التظلم من قرار الاستبعاد من الترشيح وذلك للجنة نفسها، وبالتالى فإن اللجنة تجمع بين الاختصاص بالفصل فى الاعتراض على الترشيح وبين الاختصاص بالفصل فى التظلم من قرار الاستبعاد من الترشيح، وتبت اللجنة فى التظلم خلال الأربع والعشرين ساعة التالية لانتهاء المدة المحددة للتظلم وهى أربع وعشرين ساعة، وذلك بعد سماع أقوال المتظلم أو إخطاره.

٣ـ الفصل فى الطعون المقدمة من المرشحين فى القرارات الصادرة من اللجان العامة بتقرير صحة أو بطلان إدلاء أى ناخب بصوته[٢]،وقد خول المشرع للجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها الاختصاص بالفصل فى الطعن الموجه لقرارات اللجان العامة للانتخابات، كما قصر المشرع حق الطعن على المرشح فقط دون الناخب فى حين أن الأخير هو صاحب الصفة والمصلحة فى تقرير صحة صوته أو بطلانه.

٤ـ الفصل فى تنازع الاختصاص، وقد نصت على هذا الاختصاص المادة (٨) من قانون الانتخابات الرئاسية تحت بند (١٢) وهذا النص يثير شبهة عدم الدستورية، لأن فيه اعتداء وسلباً لاختصاص المحكمة الدستورية العليا.

ثالثاً: تحصين قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية:

نصت المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ ـ وبعد أن

---

(١) نصت على هذا الاختصاص المادة (١٦) من القانون المشار إليه سابقاً.

(٢) مادة ٣٦ من قانون الانتخابات الرئاسية تنص على أنه «تنظر اللجان العامة جميع المسائل التى تتعلق بعملية الاقتراع، وتقرر صحة أو بطلان إدلاء أى ناخب بصوته، وللمرشحين الطعن فى القرارات الصادرة من اللجان العامة أمام لجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها. ويجب أن يقدم الطعن خلال اليوم التالى على الأكثر لصدور القرار المطعون فيه، وتفصل اللجنة فى الطعن فى اليوم التالى الذى يليه بعد سماع أقوال الطاعن أو إخطاره للحضور أمامها وتخلفه عن الحضور».

أوردت تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية واختصاصاتها – على أنه «.... وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام اى جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ، ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة ..... إلخ».

وقد رددت المادة (٨) من قانون الانتخابات الرئاسية ذلك فنصت على أنه «..... وتكون قرارات اللجنة نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أى جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ».

وبذلك فقد أضفى المشرع الدستورى حماية وحصانة على قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية ضد الطعن أمام أى جهة وبأى طريق، بل وحصنها ضد التفسير أو التأويل أو حتى وقف التنفيذ، وقد ردد المشرع العادى هذه الحماية، ولنا بعض الملاحظات على هذه الحماية :-

١ - مع تقديرنا لمكانة المنصب وللاعتبارات التى تحتم ضرورة حسم المنازعات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية، إلا أنه من ناحية أخرى فإن هذا كان يستوجب إسناد الإشراف على الانتخابات إلى إحدى دوائر المحاكم العليا (النقض، الإدارية العليا ، المحكمة الدستورية العليا) – بتشكيلها القضائى البحت لتصدر حكماً نهائياً وباتاً فى المنازعة فيكون محصناً ضد الطعن أو التفسير أو وقف التنفيذ، أما لجنة الانتخابات الرئاسية فإنها تفتقر إلى الضمانات المقررة للمتنازعين والتى لا تتوافر أمام القضاء.

ومن الجدير بالذكر أنه قبل صدور التعديل فقد ذهب رأى إلى أن ما يصدر عن هذه اللجنة من قرارات لا يجوز أن يكون محصناً من الطعن بل يجب أن تتاح للمتضررين منه مكنة الطعن أمام إحدى المحاكم العليا [الدستورية العليا أو الإدارية العليا] لأن القرار البشرى الذى لا يخضع لمراجعة قضائية يستحيل أن يبلغ من طمأنينة الناس ورضاهم ما يجب أن يتوافر لأمر يتعلق بشأن حكمهم وإدارة بلادهم وسياستها، وعندئذ فإن من كان عضواً فى هذه

اللجنة لا يجوز أن يكون عضواً فى التشكيل الذى ينظر الطعن فى قراراتها، وإلا كان هذا إخلالاً بمبدأ الحياد الذى يستوجب ألا يكون للقاضى كلمة سابقة فى دعوى تعرض عليه[١].

٢ - أن لجنة الانتخابات الرئاسية بتشكيلها المختلط الذى يجمع بين عناصر قضائية، وشخصيات عامة - مع تقديرنا لنزاهة وحيدة أعضائها المختارين عام ٢٠٠٥ - فإنها لا تعدو أن تكون لجنة إدارية ذات اختصاص قضائى، فمن ضمن اختصاصاتها - طبقاً للمعيار الموضوعى - أنها تفصل فى منازعات ذات طابع قضائى وتصدر قرارات، الأصل أنها قرارات إدارية قابلة للطعن، ولا يجوز تحصينها إعمالاً لنص المادة (٦٨) من دستور ١٩٧١[٢]، وأن النص على هذا التحصين فى صلب الدستور أسبغ عليها حماية وحصانة ضد الطعن بعدم دستوريتها، وهذا لا يمنع من نقد هذا الاتجاه، لأنه يتعارض مع أمور كثيرة خاصة وأن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد أستقر على أن حق التقاضى يتكون من ثلاث حلقات، الأولى تمكين كل متقاضى من النفاذ إلى القضاء نفاذاً ميسراً لا تثقله أعباء مالية، والثانية حيدة المحكمة واستقلالها وحصانتها، والثالثة يجب أن توفر الدولة للخصومة حلاً منصفاً يمثل التسوية التى يعمد من يطلبها إلى الحصول عليها بوصفها الترضية القضائية التى يسعى إليها، ولا يجوز إنكار الحق فى الترضية القضائية سواء بمنعها ابتداء أو بإقامة العراقيل فى وجه اقتضائها أو بتقديمها متباطئة متراخية دون مسوغ أو بإحاطتها بقواعد إجرائية تكون معيبة فى ذاتها فلا يجوز أن يكون طريق الطعن

---

(١) د. محمد سليم العوا - تعليق سيادته على مشروع تعديل المادة ٧٦ - منشور بمجلة الدستورية - العدد السابع - السنة الثالثة - أبريل ٢٠٠٥ ص٤٢، وانظر كذلك أيضاً تعليق د. ثروت بدوى على تعديل المادة ٧٦ بنفس المرجع ص٢٢، وتعليق أستاذنا د. محمود عاطف البنا بذات المرجع ص٣٠، وتعليق د. يحيى الجمل ص٢٦.

(٢) تنص المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١ على أنه «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة. ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا، ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء».

القضائى لرد الأمور إلى نصابها ممتنعاً أو غير منتج[١].

كما أن قضاء المحكمة العليا ثم من بعدها المحكمة الدستورية العليا قد تواتر على أن «المادة ٦٨ من الدستور تنص على أن التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، وظاهر من هذا النص أن الدستور لم يقف عند حد تقرير حق التقاضى للناس كافة كمبدأ دستورى أصيل، بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، وقد خص الدستور هذا المبدأ بالذكر رغم أنه يدخل فى عموم المبدأ الأول الذى يقرر حق التقاضى للناس كافة وذلك رغبة من المشرع الدستورى فى توكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وحسما لما ثار من خلاف فى شأن عدم دستورية التشريعات التى تحظر حق الطعن فى هذه القرارات، وقد ردد النص المشار إليه ما أقرته الدساتير السابقة ضمنا من كفالة حق التقاضى للأفراد وذلك حين خولتهم حقوقا لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التى تكفل حمايتها والتمتع بها ورد العدوان عليها»[٢].

---

(١) من حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢ لسنة ١٤ ق دستورية بجلسة ١٩٩٣/٤/٣ - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الخامس - المجلد الثانى ص٢٦٩.

(٢) - حكم المحكمة العليا بجلسة ٦ من نوفمبر سنة ١٩٧١ فى القضية رقم ٢ لسنة ١ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٣.

- حكم المحكمة العليا بجلسة ٦ من نوفمبر سنة ١٩٧١ فى القضية رقم ٦ لسنة ١ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٤٣.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٤ من ديسمبر سنة ١٩٧١ فى القضية رقم ٥ لسنة ١ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٥٠.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٢ من نوفمبر سنة ١٩٧٣ فى القضية رقم ٦ لسنة ٣ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ١١٦.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ١٣ من إبريل سنة ١٩٧٤ فى القضية رقم ٣ لسنة ٤ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ١٥١. (=)

٣- أن النص الدستورى لا يستمد حصانته واعتباره نصاً مرجعيا لمجرد إدراجه فى صلب الدستور، ولكن يرجع ذلك لكونه نصاً يضع قواعد عامة تنظم عمل المؤسسات الأساسية فى الدولة، وتتفق مع الأصول الدستورية والقيم الإنسانية والمبادئ القانونية العامة المستقرة، فإذا خالف نص الدستور هذه الأصول والقيم أو أنزلق لتنظيم مسائل تفصيلية وإجرائية

(=) - حكم المحكمة العليا بجلسة ٦ من مارس سنة ١٩٧٦ فى القضايا رقم ١ إلى رقم ١٨ ورقم ٢٠ لسنة ٦ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٣٨٣.

- حكم المحكمة العليا بجلسة ٣ من إبريل سنة ١٩٧٦ فى القضية رقم ١١ لسنة ٥ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٤٢٢.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٣ من يوليو سنة ١٩٧٦ فى القضية رقم ٥ لسنة ٥ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٤١٤.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ١٦ من إبريل سنة ١٩٧٧ فى القضية رقم ١٣ لسنة ٧ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة العليا - الجزء الأول - صفحة ٤٨.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٥ من فبراير سنة ١٩٨٣ فى القضية رقم ٧ لسنة ٢ قضائية عليا - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثانى - صفحة ١٠٢.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٣ من ديسمبر سنة ١٩٨٣ فى القضية رقم ٩٢ لسنة ٤ قضائية دستورية - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثانى - صفحة ١٨٠.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٥ من يناير سنة ١٩٨٥ فى القضية رقم ٤٠ لسنة ٥ قضائية دستورية - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثالث - صفحة ١٠٢.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ١٦ من فبراير سنة ١٩٨٥ فى القضية رقم ٦٧ لسنة ٦ قضائية دستورية - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثالث - صفحة ٥٤١.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٤ من إبريل سنة ١٩٨٧ فى القضية رقم ١ لسنة ٨ قضائية دستورية - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الرابع - صفحة ٢٥.
- حكم المحكمة العليا بجلسة ٢٨ من نوفمبر سنة ١٩٩٠ فى القضية رقم ٣٨ لسنة ١١ قضائية دستورية - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الرابع - صفحة ٢٩٧.

يتغير الرأى حولها ويختلف فإنه يفقد الجزء الأهم من قيمته كقانون أساسى ومرجعى، ويكون عرضة لسهام النقد، ولذلك فلا يصح أن يتضمن الدستور من الضوابط إلا ما هو محل اتفاق بين الأغلبية والأقلية ويترك المسائل الأخرى لينظمها القانون العادى، فيكفل للدستور احترامه واستقراره واستمراره كقانون أساسى ومرجعى[١].

ومن ناحية أخرى فإن نصوص الدستور جميعها يجب أن يجمعها تناسق وترابط وروح واحدة فلا يصح أن تكون نصوصه أيضا غير معبرة عن الواقع الفعلى، وأن وجود مثل هذا التعارض سواء بين النصوص بعضها البعض أو بينها وبين الواقع يرتب خللاً فى البنيان الأساسى للمجتمع، وتكون النصوص غريبة بالنسبة للخاضعين لها والمطالبين باحترامها.

ولا جدال فى أن ما ورد بنص المادة ٧٦ من الدستور من تحصين لقرارات اللجنة يتعارض مع صريح نص المادة (٦٨) من الدستور، التى تنص على أن تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات، والمادة (١٦٥) منه التى تنص على أن السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون، وأن المادة (١٧٥) من الدستور التى اختصت المحكمة الدستورية العليا وحدها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية، وقد أسند النص إلى لجنة الانتخابات الرئاسية الاختصاص بالفصل فى تنازع الاختصاص فى هذا الشأن منتزعاً إياه من المحكمة الدستورية العليا، هذا فضلاً عن غيرها من النصوص الأخرى التى يجمعها التنافر والتعارض وعدم مطابقة الواقع.

٤- وإلى جانب ما تقدم فإن هذا الاختصاص يعتبر استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه ، كما أنه يتحدد بالأمور التى وردت بالنص وفى حدود اختصاص اللجنة طبقا للنص ولا يتعداه الى غيره .

---

(١) د. محمد سليم العوا – المجلة الدستورية -مرجع سابق ص ٤٠.

المبحث الثالث

أحكام الرقابة القضائية الدستورية السابقة وأثرها علي الأحزاب

استحدثت المادة (٧٦) من دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلها إثر الاستفتاء عليه الحاصل فى ٢٠٠٥/٥/٢٥ النص على الرقابة القضائية السابقة على دستورية القانون المنظم للانتخابات الرئاسية فقررت «.... ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور، وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار، وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة، وينشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

ولا مراء فى أن اعتناق المشرع الدستورى المصرى لأسلوب الرقابة القضائية الدستورية السابقة لقانون الانتخابات الرئاسية أمر مستحدث ومثير للجدل ولتساؤلات كثيرة ووجه الغرابة يرجع إلى أمرين :-

الأول : أن أسلوب الرقابة القضائية الدستورية السابقة للقانون فى مصر أمر غير معهود فى النظام القانونى بها، فهى وسيلة جديدة على النظام القانونى المصرى، فالمستفاد من نص المادة (١٧٥) من دستور ١٩٧١ المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا أنها تتولى وحدها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وبالتالى فإن اختصاصها ينعقد بالنسبة للقوانين المعمول بها بعد إصدارها ولا اختصاص لها بشأن نصوص القوانين قبل إصدارها ونفاذها، فهى تفصل فى خصومة قائمة بشأن نص فى قانون أو لائحة صدر وطبق بالفعل وليس نصاً فى مشروع قانون لم يصدر بعد، وقد حدد قانون

إنشاء المحكمة الدستورية العليا وسائل اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية.

الثانى : هو أن الرقابة السابقة لدستورية القانون طبقا للنص رقابة وجوبية، والتساؤل هو ما أثر تقرير هذه الرقابة السابقة على الرقابة اللاحقة؟ وبمعنى آخر هل النص على هذه الرقابة السابقة يغنى عن الرقابة اللاحقة ؟ وهل لقرار المحكمة الدستورية العليا بتقرير دستورية نصوص القانون قبل إصداره حجية إذا تم الطعن على أى نص من نصوصه فيما بعد وذلك بعد إصداره ونفاذه ؟ وما مدى هذه الحجية؟ هل هى حجية مطلقة أم نسبية ؟.

ومن الجدير بالذكر أن كثيراً من هذه التساؤلات قد طرحت حال مناقشة مشروع القانون بجلسات الحوار وبجلسات مجلس الشعب[1]، وتباينت الآراء حولها.

وقد جاء بتقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن طلب تعديل المادة ٧٦ من الدستور وتقرير الرقابة القضائية الدستورية السابقة ما يلى «ترى اللجنة الأخذ بالنظام الرقابة الدستورية السابقة على مشروع هذا القانون قبل إصداره، ولا يتعارض هذا المنهج فى الرقابة الدستورية مع منهج الرقابة اللاحقة الذى أخذت به المادة (١٧٥) من الدستور، إذ إن نصوص الدستور تكمل بعضها بعضا ولا تتنافر فى مضامينها، ولا يوجد ما يحول من الناحية الدستورية من إضافة الرقابة الدستورية السابقة إلى الرقابة الدستورية اللاحقة، فالأولى هى رقابة وقائية، والثانية علاجية لتدارك ما أصاب النص التشريعى من عوار دستورى».

وقد أشارت اللجنة فى تقريرها إلى بعض الدول التى تأخذ بأسلوب الرقابة السابقة " بجانب الرقابة اللاحقة فى حدود معينة مثل البرتغال طبقا للمادة (٢٧٨/ ١، ٢) حيث أجازت لرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو

---

(١) انظر مضبطة الجلسة الخامسة بعد المائة من دور الانعقاد العادى الخامس من الفصل التشريعى الثامن. المعقودة يوم ٢٠٠٥/٦/١٤ ص٩ وما بعدها.

خمس أعضاء بالبرلمان أن يطلب من المحكمة الدستورية بحث مدى دستورية القوانين العضوية Organique قبل إصدارها، وأيضا فى بلغاريا منذ دستور ١٩٩١ فإن المحكمة الدستورية تختص بالرقابة السابقة على الاتفاقيات الدولية قبل التصديق عليها، وأجازت طلب الرقابة السابقة على مشروعات القوانين ولائحة الجمعية الوطنية، كما أقرت رومانيا سنة ١٩٩٢ الرقابة السابقة على بعض مشروعات القوانين بعد إقرارها من دائرتى البرلمان، وفى بولندا أجاز القانون الصادر فى أول أغسطس سنة ١٩٩٧ بشأن المحكمة الدستورية فى مادته الثانية لرئيس الجمهورية أن يطلب من هذه المحكمة مراقبة مدى دستورية مشروع القانون قبل إصداره، وفى النمسا فقد نص الدستور الاتحادى فى المادة (١٣٨/ ٢) على أنه «يجوز للحكومة الاتحادية أو حكومة أحد الأقاليم أن تطلب من المحكمة الدستورية ما إذا كان مشروع القانون الذى تزمع إصداره يدخل فى اختصاصها وفقاً للدستور فى إطار توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، وفى فرنسا رغم أن الدستور الفرنسى قد أجاز الطعن فى مشروعات القوانين أمام المجلس الدستورى من عدد (٦٠) عضواً من الجمعية العمومية أو من مجلس الشيوخ إلا أنه أوجب عرض القوانين العضوية (المكملة للدستور) على المجلس الدستورى فى جميع الأحوال قبل إصدارها (المادتين ٤٦، ٦١ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨) ، كما أن أحد الدساتير العربية وهو الدستور البحرينى الصادر فى ٢٠٠٢/٢/١٤ قد جمع بين الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين والرقابة السابقة إذ أجاز للملك أن يحيل أى قانون قبل إصداره على المحكمة الدستورية لتقرير مدى مطابقته للدستور (مادة ١٠٦ من الدستور البحرينى)[١].

---

(١) انظر تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن طلب السيد رئيس الجمهورية بتعديل المادة ٧٦ من الدستور – الأعمال التحضيرية والمناقشات التى دارت فى مجلس الشعب بشأن تعديل المادة (٧٦) من الدستور – الأمانة العامة لمجلس الشعب – يوليو ٢٠٠٥ ص٥٧٤ وما بعدها.

وقد انتهت اللجنة فى هذا الشأن إلى أنها ترى أنه إذا قررت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار، وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة الدستورية العليا الصريح أو الضمنى ملزما للكافة ولجميع سلطات الدولة.

وأضافت اللجنة بأنه «ووفقا لما تقدم فإن الرقابة السابقة على دستورية هذا القانون لا تحول بينه وبين أية رقابة لاحقة وتنوه اللجنة إلى أن النص الدستورى المقترح بتقرير الرقابة الدستورية السابقة يكون صالحا للتطبيق مباشرة، ولا يحتاج إلى نص تشريعى أو إجراء تعديل فى قانون المحكمة الدستورية العليا لإعمال هذا النص». (١)

وسوف نناقش هذه التساؤلات فى المطلبين التاليين، على أن نخصص المطلب الأول لبيان نطاق الرقابة القضائية السابقة، ونتناول فى المطلب الثانى أثر قرار المحكمة الدستورية العليا بدستورية نصوص مشروع القانون.

المطلب الأول

نطاق الرقابة الدستورية السابقة للقانون

كما سبق أن أوضحنا فإن المادة ٧٦ من الدستور ١٩٧١ المصرى بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ قد استحدثت تقرير الرقابة القضائية السابقة على دستورية قانون الانتخابات الرئاسية، وأناطت بالمحكمة الدستورية العليا وحدها بهذا الاختصاص المستحدث، وقد حدد النص الدستورى نطاق هذه الرقابة بأنه «ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على

---

(١) انظر تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن طلب السيد رئيس الجمهورية بتعديل المادة ٧٦ من الدستور – الأعمال التحضيرية والمناقشات التى دارت فى مجلس الشعب بشأن تعديل المادة (٧٦) من الدستور – الأمانة العامة لمجلس الشعب – يوليو ٢٠٠٥ صـ ٥٧٧.

المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور، وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار».

وبالتالى فقد حدد المشرع الدستورى نطاق رقابة المحكمة الدستورية العليا السابقة على دستورية قانون الانتخابات الرئاسية وذلك فى تقرير مدى مطابقته للدستور من عدمه، وهذا الموضوع يثير عدة تساؤلات أهمها:-

١ -هل تملك المحكمة الدستورية العليا ممارسة اختصاصها بتفسير بعض نصوص مشروع القانون المعروض عليها ؟.

أجابت المحكمة الدستورية العليا على هذا التساؤل بالإيجاب عندما عرض عليها مشروع قانون الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ لتقرير مدى مطابقته للدستور من عدمه إعمالاً لنص المادة ٧٦ من الدستور، فقررت فى هذا الشأن ما يلى:-

«وفى ضوء ما تقدم فقد أستبان للمحكمة ما يلى:

أولا: حوى المشروع المعروض نصوصاً تثور بشأنها شبهة عدم الدستورية إلا إذا تم تفسيرها على وجه يزيل عنها هذه الشبه وهى:

١ - تنص المادة (١٣) من المشروع على أن : «يقدم طلب الترشيح إلى رئيس لجنة الانتخاب الرئاسية وذلك على النموذج الذى تعده اللجنة خلال المدة التى تحددها على ألا تقل عن سبعة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح ويجب أن يرفق بالطلب المستندات التى تحددها اللجنة وعلى الأخص:

أ- النماذج الخاصة بتأييد طالب الترشيح أو ترشيح الحزب له.

ب- .....».

ويتعين تفسير عبارة (المستندات التى تحددها اللجنة) على نحو لا يعطيها الحق فى إضافة أية شروط جديدة للشروط الواردة بنص المادتين

(٧٥) من الدستور و(١٣) من المشروع المعروض.

٢- تنص المادة (١٨) من المشروع على أن «إذا خلا مكان أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح وقبل إعلان القائمة النهائية للمرشحين، تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية الإعلان عن خلو المكان فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار، وامتداد مدة الترشيح أو فتح بابه بحسب الأحوال لخمسة أيام على الأكثر من تاريخ هذا الإعلان ويكون لغير باقى المرشحين التقدم للترشيح خلال هذه المدة وذلك بذات الإجراءات المقررة.

وإذا كان الخلو خلال الفترة بين إعلان القائمة المذكورة وقبل انتهاء الاقتراع يتم الإعلان عن هذا الخلو وتأجيل الموعد المحدد للإقتراع مدة لا تزيد على خمسة وعشرين يوماً ويكون لغير باقى المرشحين التقدم للترشيح خلال سبعة أيام على الأكثر من التاريخ الذى أعلن فيه خلو المكان ويطبق ذات الحكم إذا كان الخلو خلال الفترة بين بدء إجراءات انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع.

وفى جميع الأحوال يجب على لجنة الانتخابات الرئاسية إصدارها قرارها بالنسبة للمرشحين الجدد خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تقديم طلب الترشيح.

وتحدد اللجنة الإجراءات الأخرى للترشيح فى الأحوال المشار إليها والقواعد المنظمة لها».

ويتناول النص المذكور بالتنظيم حالة خلو مكان أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى حالات ثلاث:

أولها: الفترة بين بدء الترشيح وقبل إعلان القائمة النهائية.
ثانيها: الفترة بين إعلان القائمة المذكورة وقبل انتهاء الاقتراع.
ثالثها: الفترة بين بدء إجراءات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع.

وفى الحالتين الأوليين يسمح لغير المرشحين بالتقدم للترشيح

بالإجراءات والمواعيد المحددة بالنص بالإضافة إلى من سبق تقدمهم للترشيح وقد نصت الفقرة الثانية من النص المذكور على تطبيق ذات الحكم على الحالة الثالثة وهى الفترة بين بدء انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع، ومن ثم فإنه يتعين تفسير عبارة(ويطبق ذات الحكم إذا كان الخلو خلال الفترة من بدء إجراءات انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع) على نحو يسمح للمرشحين السابقين الذين لم يوفقوا فى الانتخابات الأولى بالتقدم فى انتخابات الإعادة مع من يتقدم للترشيح خلال هذه الفترة لأول مرة لأن القول بغير ذلك يؤدى إلى حرمان الطائفة الأولى من المشاركة فى انتخابات الإعادة على نحو يخل بمبدأى المساواة وتكافؤ الفرص[1].

---

(١) ونظراً لأهمية هذا القرار وحداثته فإننا نورد نصه بالكامل فيما يلى:-

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة المنعقدة يوم الأحد ٢٦ يونيه سنة ٢٠٠٥ م الموافق ١٩ جمادى الأول سنة ١٤٢٦ هـ برئاسة السيد المستشار / ممدوح مرعى رئيس المحكمة

عضوية السادة المستشارين: ماهر البحيرى، محمد على سيف الدين، عدلى محمود منصور، محمد عبد القادر عبد الله، على عوض محمد صالح، إلهام نجيب نوار.

وحضور السيد المستشار / نجيب جمال الدين علما رئيس هيئة المفوضين.

وحضور السيد. ناصر أمام محمد حسن أمين السر.

الإجراءات

بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٨ ورد إلى المحكمة الدستورية العليا كتاب السيد رئيس الجمهورية المؤرخ ٢٠٠٥/٦/١٧ مرفقاً به مشروع قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية طالبا عرضه على المحكمة لتقرر مدى مطابقته للدستور قبل إصداره إعمالاً لحكم المادة (٧٦) منه، وبعد تحضير الطلب أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظر الطلب على النحو المبين بمحضر الجلسة وقررت المحكمة إصدار القرار فيه بجلسة اليوم.

المحكمة

بعد الإطلاع على الدستور بالتعديل الذى أدخل على المادة (٧٦) منه وإضافة مادة جديدة برقم (١٩٢) مكرر إليه والصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٦.

وعلى مشروع القانون المعروض والمداولة قانوناً. (=)

(=) وحيث إن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة السابقة على مشروع القانون المعروض يتحدد على النحو الوارد بنص المادة ٧٦ من الدستور بتقرير مدى مطابقته لأحكام الدستور ومن ثم فإنه يخرج عن هذا الاختصاص ما يلى:-

١- مراجعة الصياغة القانونية للمشروع.

٢- النظر فى أى تناقض بين نصوص المشروع بعضها البعض أو تعارضها مع أية نصوص قانونية أخرى.

٣- تقرير مدى ملاءمة بعض الأحكام التى حواها المشروع باعتبار أن ذلك الأمر يدخل فى نطاق السلطة التقديرية للمشرع.

وفى ضوء ما تقدم فقد أستبان للمحكمة ما يلى:

أولا : حوى المشروع المعروض نصوصاً تثور بشأنها شبهة عدم الدستورية إلا إذا تم تفسيرها على وجه يزيل عنها هذه الشبه وهى:-

١- تنص المادة (١٣) من المشروع على أن: " يقدم طلب الترشيح إلى رئيس لجنة الانتخابات الرئاسية وذلك على النموذج الذى تعده اللجنة خلال المدة التى تحددها على ألا تقل عن سبعة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح ويجب أن يرفق بالطلب المستندات التى تحددها اللجنة وعلى الأخص:-

أ- النماذج الخاصة بتأييد طالب الترشيح أو ترشيح الحزب له.

ب- ..... ».

ويتعين تفسير عبارة (المستندات التى تحددها اللجنة) على نحو لا يعطيها الحق فى إضافة أية شروط جديدة للشروط الواردة بنص المادتين (٧٥) من الدستور و (١٣) من المشروع المعروض.

٢- تنص المادة (١٨) من المشروع على أن: " إذا خلا مكان أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح خلال الفترة بين بدء الترشيح وقبل إعلان القائمة النهائية للمرشحين، تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية الإعلان عن خلو هذه المكان فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار وامتداد مدة الترشيح أو فتح بابه بحسب الأحوال لخمسة أيام على الأكثر من تاريخ هذا الإعلان ويكون لغير باقى المرشحين التقدم للترشيح خلال هذه المدة وذلك بذات الإجراءات المقررة.

وإذا كان الخلو خلال الفترة بين إعلان القائمة المذكورة وقبل انتهاء الاقتراع مدة لا تزيد على خمسة وعشرين يوماً ويكون لغير باقى المرشحين التقدم للترشيح خلال سبعة أيام على الأكثر من التاريخ الذى أعلن فيه لخلو المكان ويطبق ذات الحكم إذا كان الخلو خلال الفترة بين بدء إجراءات انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع. وفى جميع الأحوال يجب على لجنة الانتخابات الرئاسية إصدار قراراها بالنسبة للمرشحين الجدد خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تقديم طلب الترشيح..

وتحدد اللجنة الإجراءات الأخرى للترشيح فى الأحوال المشار إليها والقواعد المنظمة لها».(=)

(=) ويتناول النص المذكور بالتنظيم حالة خلو مكان أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى حالات ثلاث:-

أولها: الفترة بين بدء الترشيح وقبل إعلان القائمة النهائية.

ثانيها: الفترة بين إعلان القائمة المذكورة وقبل انتهاء الاقتراع.

ثالثها: الفترة بين بدء إجراءات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع.

وفى الحالتين الأوليين يسمح لغير المرشحين بالتقدم للترشيح بالإجراءات والمواعيد المحددة بالنص بالإضافة إلى من سبق تقدمهم للترشيح وقد نصت الفقرة الثاني من النص المذكور على تطبيق ذات الحكم على الحالة الثالثة وهى الفترة بين بدء انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع ومن ثم فإنه يتعين تفسير عبارة (ويطبق ذات الحكم إذا كان الخلو خلال الفترة من بدء إجراءات انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع)على نحو يسمح للمرشحين السابقين الذين لم يوفقوا فى الانتخابات الأولى بالتقدم فى انتخابات الإعادة مع من يتقدم للترشيح خلال هذه الفترة لأول مرة لأن القول بغير ذلك يؤدى إلى حرمان الطائفة الأولى من المشاركة فى انتخابات الإعادة على نحو يخل بمبدأى المساواة وتكافؤ الفرص.

ثانيا:- نصوص يشوبها عوار دستورى هى:-

١ـ تنص المادة (٥) من المشروع على أن: " تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية المنصوص عليها فى المادة (٧٦) من الدستور برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كل من:-

- رئيس محكمة استئناف القاهرة.
- أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
- أقدم نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نواب رئيس مجلس الدولة.
- خمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات ويختار كل من المجلسين عدداً مساوياً من الأعضاء الاحتياطين.

ويبلغ رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى رئيس اللجنة بأسماء من تم اختيارهم خلال سبعة أيام من تاريخ العمل بهذا القانون أو انتهاء مدة عضويتهم باللجنة ويتولى رئيس اللجنة دعوتها إلى الاجتماع خلال سبعة أيام من تاريخ إبلاغه.

وفى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها وفى هذه الحالة يحل محل الأخير من يليه فى الأقدمية من رؤساء محاكم الاستئناف الآخرى وعند وجود مانع لدى أحد أعضاء اللجنة من الهيئات القضائية الآخرى يحل محله من يليه فى الأقدمية من أعضاء هيئته. (=)

(=) فإذا وجد المانع لدى أحد الأعضاء من الشخصيات العامة يحل محله أحد الأعضاء الاحتياطيين بحسب ترتيبه اختيارهم وإذا كان المانع دائما يكون الحلول لباقى مدة العضو الذى وجد لديه هذا المانع....".

والنص المتقدم ردد ما ورد بنص المادة (٧٦) من الدستور فيما يتعلق بتشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية ثم حدد من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها حالة وجود مانع لديه عملا بالتفويض الممنوح له بنص المادة المذكورة فقضى بأنه فى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها وهو رئيس محكمة استئناف القاهرة وفى هذه الحالة يحل محل الأخير من يليه فى الأقدمية من رؤساء محاكم الاستئناف الأخرى والنص على هذا النحو يخالف حكم المادة (٧٦) من الدستور من وجهين:

الأول: أن رئيس محكمة استئناف القاهرة حين يحل محل رئيس اللجنة عند قيام مانع لدى الأخير لا تتغير صفته كعضو فى ذات اللجنة وكل ما فى الأمر أنه يقوم بأعباء رئاسة اللجنة طوال فترة وجود المانع لدى رئيسها. ومن ثم فإن الأمر لا يستلزم حلول عضو آخر من ذات هيئته (محكمة الاستئناف) مكانه.

الثانى: أن حال قيام المانع لدى رئيس اللجنة وتخلفه بالتالى عن المشاركة فى أعمالها طوال فترة قيام هذا المانع يؤدى إلى نقص العنصر القضائى عن العدد الذى أستلزمه النص الدستورى ومقداره خمسة أعضاء من الهيئات القضائية. و للمحافظة على تشكيل اللجنة على النحو الوارد بالنص الدستورى، والذى تطلب وجود عضوين من المحكمة الدستورية العليا أحدهما فى رئاسة اللجنة والآخر فى عضويتها لاعتبارات قدر المشرع الدستورى رعايتها فقد كان يتعين على مشروع القانون المعروض عند قيام مانع لدى رئيسها أن ينص على أن ينضم إلى عضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع عضو آخر من المحكمة الدستورية العليا.

٢- تنص المادة (٢٢) من المشروع على أن – " تحظر إذاعة أى إعلانات مدفوعة الأجر تتعلق بالانتخابات الرئاسية فى وسائل الإعلام المسموعة والمرئية ".

والنص على هذا النحو يتعارض مع حق كل إنسان فى التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير بالمخالفة لحكم المادة (٤٧)من الدستور، كما يفرض على حق الترشيح قيوداً يكون من شأنها المساس بمضمون هذا الحق مما يعوق ممارسته بصورة جدية وفعالة تمكن المرشح من عرض برنامجه الانتخابى وآرائه التى يؤمن بها على جمهور الناخبين مما يشكل مخالفة لحكم المادة (٦٢) من الدستور سيما و أن للإنفاق على الدعاية الانتخابية سقفا لا يجوز تجاوزه.

٣- تنص المادة (٤٩) من المشروع على أن:" يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين:

(١) كل من أنفق فى الدعاية الانتخابية مبالغ غير المودعة فى الحساب البنكى المشار إليه فى المادة (٢٧) من هذا القانون، أو أنفق المبالغ المودعة فى هذا الحساب في غير أغراض الدعاية الانتخابية مع إلزام المخالف بأداء مثلى المبالغ التى أنفقها لخزانة الدولة. (=)

(=) (٢) كل من جاوز الحد الأقصى المقرر للإنفاق على الحملة الانتخابية وذلك فضلاً عن الحكم عليه بأداء مثلى مبلغ التجاوز إلى خزانة الدولة.
والجزاء المالى المتمثل فى إلزام المخالف بأداء مثلى المبالغ التى أنفقها فى الدعاية الانتخابية أو جاوز بها الحد الأقصى للإنفاق على الحملة الانتخابية مشوباً بالمغالاة مجاوزا بمداد الحدود المنطقية التى يقتضيها فرضه، ذلك أن شرعية الجزاء مناطها أن يكون متناسباً مع الأفعال التى أثمها المشرع أو حظرها أو قيد مباشرتها فإذا لم يكن الجزاء متناسبا مع خطورة الأفعال المؤثمة فإنه يفقد مبررات وجوده متضمناً اعتداء على الحرية الشخصية التى كفلتها المادة (٤١) من الدستور.
٤ - تنص المادة (٥٤) من المشروع على أن: «يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ألف جنية ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أى قرار تصدره لجنة الانتخابات الرئاسية أو يرتكب فعلاً بقصد تعطيل أو وقف تنفيذ قرارات اللجنة».
كما تنص المادة (٥٥) منه على أن: «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية».
والنصان المتقدمان يعاقبان على أفعال غير محددة تحديداً دقيقاً، ذلك أن اللجنة تصدر قرارات عدة بالتطبيق لأحكام المشروع المعروض ومنها ما لا يستوجب تقرير عقوبة جنائية عند مخالفتها، كما أنها تتفاوت فيما بينها من حيث الأهمية مما يستلزم تفاوتاً عقابياً عند مخالفتها، كما أن عبارة (الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية) الواردة بنص المادة (٥٥) فيها من العموم والشمول ما يتناقض والقواعد التى تطلبها الدستور فى القوانين الجزائية. والتى تقضى بأن تكون درجة اليقين التى تنتظم أحكامها فى أعلى مستوياتها. وأظهر فى هذه القوانين منها فى أية تشريعات أخرى، وعلة ذلك أن القوانين الجزائية تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً ويتعين بالتالى – ضماناً لهذه الحرية – أن تكون الأفعال التى تؤثمها هذه القوانين محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها. وأن تكون تلك القوانين جلية واضحة فى بيان الحدود الضيقة لنواهيها ذلك أن التجهيل بها أو انبهامها فى بعض جوانبها لا يجعل المخاطبين بها على بينة من حقيقة الأفعال التى يتعين عليهم تجنبها. وإذا حددت المادة (٢١) من المشروع القواعد التى يجب على المرشح الإلتزام بها فى الدعاية الانتخابية وتجنباً لهذا العوار الدستورى فإنه يمكن الإشارة فى المادة (٥٥) من المشروع على نص المادة (٢١).

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة أن الفقرة الثالثة من المادة (٥) والمواد (٢٢، ٤٩، ٥٤، ٥٥) من مشروع القانون المعروض غير مطابقة لأحكام الدستور على النحو المبين بالأسباب.

أمين السر

رئيس المحكمة

ومؤدى ما تقدم كله أن المحكمة الدستورية العليا قد أعطت نفسها الحق فى تفسير نصوص مشروع القانون المذكور.

٢- التساؤل الثانى خاص بالحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتقرير مدى دستورية نصوص مشروع القانون وغيره من الأمور التى قد تلتبس به، وقد حددت المحكمة الدستورية العليا فى قراراها المذكور اختصاصها بقولها ما يأتى » ومن حيث أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة السابقة على مشروع القانون المعروض يتحدد على النحو الوارد بنص المادة ٧٦ من الدستور بتقرير مدى مطابقته لأحكام الدستور، ومن ثم يخرج عن هذا الاختصاص ما يلى :-

أ - مراجعة الصياغة القانونية للمشروع

ب- النظر فى أى تناقض بين نصوص المشروع بعضها البعض أو تعارضها مع أية نصوص قانونية أخرى.

ج - تقرير مدى ملائمة بعض الأحكام التى حواها المشروع بإعتبار إن ذلك الأمر يدخل فى نطاق السلطة التقديرية للمشرع ".

ولا غبار فى رأينا على اتجاه المحكمة المذكور بالنسبة للبندين (أ) ، (ج) ذلك أن مراجعة الصياغة القانونية لمشروع القانون تدخل فى اختصاص إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، كما أن تقدير ملائمة مشروع القانون من عدمه اختصاص أصيل ومحجوز للمشرع وحده، ويخرج عن اختصاص القضاء ولا يخضع للرقابة القضائية، أما الاختصاص بالنظر فى أى تناقض بين نصوص مشروع القانون بعضها البعض أو تعارضها مع أية نصوص قانونية أخرى، فإن ذلك يتوقف على تفسير هذه النصوص، وهو يدخل فى اختصاص المحكمة الدستورية العليا طبقاً للمذهب الذى اعتنقته فى قراراها المذكور، لأنها اعتنقت مذهباً موسعاً لاختصاصها ومدت اختصاصها إلى تفسير نصوص مشروع القانون المعروض على الرغم من أن نص المادة ٧٦ من الدستور – بحسب ظاهر النص – منحها فقط تقرير مدى مطابقته للدستور، ولم يتضمن النص إعطاءها حق تفسيره، وبالتالى فكان من الأصوب فى رأينا أن تتناول

نصوص المشروع وتكشف ما به من تناقض سواء فيما بين نصوصه هو أو أى قانون آخر، خاصة إذا اعتنقنا الرأى الذى يعطى الحجية المطلقة لقرار المحكمة الدستورية العليا فى هذا الشأن مما قد يحجبها فى المستقبل من مباشرة اختصاصها .

المطلب الثانى

أثر قرار المحكمة الدستورية العليا بدستورية مشروع القانون

ذكرنا فيما سبق أن المشرع الدستورى المصرى فى المادة (٧٦) قد اعتنق نظام الرقابة القضائية الدستورية السابقة بالنسبة لقانون الانتخابات الرئاسية، وجعل هذه الرقابة وجوبية، فألزم رئيس الجمهورية بضرورة عرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا لتقرر مدى مطابقته للدستور وذلك قبل إصداره.

وهذا النظام مقتبس من النظام الفرنسى الذى يأخذ بنظام الرقابة الدستورية السابقة على القوانين الأساسية فى فرنسا الذى قررته المادة ٦١ من الدستور الفرنسى التى تنص على أنه «يجب إن تعرض القوانين الأساسية على المجلس الدستورى ليفصل فى مطابقتها للدستور وذلك قبل إصدارها».

وإعمالاً لحكم المادة (٧٦) من الدستور فقد أحيل قانون الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ إلى المحكمة الدستورية العليا، وباشرت المحكمة اختصاصها بالفصل وقررت عدم مطابقة بعض نصوصه للدستور، وقالت فى حكمها :-

«ثانيا : نصوص يشوبها عوار دستورى هى:

(١)- تنص المادة (٥) من المشروع على أن " تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية المنصوص عليها فى المادة (٧٦) من الدستور برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كل من:

- رئيس محكمة استئناف القاهرة.

- أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
- أقدم نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نواب رئيس مجلس الدولة.
- خمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين عدداً مساوياً من الأعضاء الاحتياطين.

ويبلغ رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى رئيس اللجنة بأسماء من تم اختيارهم خلال سبعة أيام من تاريخ العمل بهذا القانون أو انتهاء مدة عضويتهم باللجنة ويتولى رئيس اللجنة دعوتها إلى الاجتماع خلال سبعة أيام من تاريخ إبلاغه.

وفى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها وفى هذه الحالة يحل محل الأخير من يليه فى الأقدمية من رؤساء محاكم الاستئناف الأخرى وعند وجود مانع لدى أحد أعضاء اللجنة من الهيئات القضائية الأخرى يحل محله من يليه فى الأقدمية من أعضاء هيئته.

فإذا وجد المانع لدى أحد الأعضاء من الشخصيات العامة يحل محله أحد الأعضاء الاحتياطيين بحسب ترتيب اختيارهم وإذا كان المانع دائماً يكون الحلول لباقى مدة العضو الذى وجد لديه هذا المانع....».

والنص المتقدم ردد ما ورد بنص المادة (٧٦) من الدستور فيما يتعلق بتشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية ثم حدد من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها حالة وجود مانع لديه عملاً بالتفويض الممنوح له بنص المادة المذكورة فقضى بأنه فى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها وهو رئيس محكمة استئناف القاهرة وفى هذه الحالة يحل محل الأخير من يليه فى الأقدمية من رؤساء محاكم الاستئناف الأخرى، والنص على هذا النحو يخالف حكم المادة (٧٦) من الدستور من وجهين:-

الأول : إن رئيس محكمة استئناف القاهرة حين يحل محل رئيس اللجنة

عند قيام مانع لدى الأخير لا تتغير صفته كعضو فى ذات اللجنة كل ما فى الأمر أنه يقوم بأعباء رئاسة اللجنة طوال فترة وجود المانع لدى رئيسها، ومن ثم فإن الأمر لا يستلزم حلول عضو آخر من ذات هيئته (محكمة الاستئناف) مكانه.

الثانى : أن حال قيام المانع لدى رئيس اللجنة وتخلفه بالتالى عن المشاركة فى أعمالها طوال فترة قيام هذا المانع، يؤدى إلى نقص العنصر القضائى عن العدد الذى استلزمه النص الدستورى ومقداره خمسة أعضاء من الهيئات القضائية، وللمحافظة على تشكيل اللجنة على النحو الوارد بالنص الدستورى والذى تطلب وجود عضوين من المحكمة الدستورية العليا أحدهما فى رئاسة اللجنة، والآخر فى عضويتها لاعتبارات قدر المشرع الدستورى رعايتها، فقد كان يتعين على مشروع القانون المعروض عند قيام مانع لدى رئيسها أن ينص على أن ينضم إلى عضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع عضو آخر من المحكمة الدستورية العليا.

(٢) – تنص المادة (٢٢) من المشروع على أن – «تحظر إذاعة أى إعلانات مدفوعة الأجر تتعلق بالانتخابات الرئاسية فى وسائل الأعلام المسموعة والمرئية».

والنص على هذا النحو يتعارض مع حق كل إنسان فى التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير بالمخالفة لحكم المادة ٤٧ من الدستور، كما يفرض على حق الترشيح قيوداً يكون من شأنها المساس بمضمون هذا الحق مما يعوق ممارسته بصورة جدية وفعالة تمكن المرشح من عرض برنامجه الانتخابى وآرائه التى يؤمن بها على جمهور الناخبين مما يشكل مخالفة لحكم المادة ٦٢ من الدستور، سيما وأن للإنفاق على الدعاية الانتخابية سقفاً لا يجوز تجاوزه.

(٣) – تنص المادة ٤٩ من المشروع على أن «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين:

أ ـ كل من أنفق فى الدعاية الانتخابية مبالغ غير المودعة فى الحساب البنكى المشار إليه فى المادة ٢٧ من هذا القانون، أو أنفق المبالغ المودعة فى هذا الحساب فى غير أغراض الدعاية الانتخابية مع إلزام المخالف بأداء مثلى المبالغ التى أنفقها لخزانة الدولة.

ب ـ كل من جاوز الحد الأقصى المقرر للإنفاق على الحملة الانتخابية وذلك فضلا عن الحكم عليه بأداء مثلى مبلغ التجاوز إلى خزانة الدولة».

والجزاء المالى المتمثل فى إلزام المخالف بأداء مثلى المبالغ التى أنفقها فى الدعاية الانتخابية، أو جاوز بها الحد الأقصى للإنفاق على الحملة الانتخابية مشوباً بالمغالاة، مجاوزاً بمداه الحدود المنطقية التى يقتضيها فرضه، ذلك أن شرعية الجزاء مناطها أن يكون متناسباً مع الأفعال التى أثمها المشرع أو حظرها أو قيد مباشرتها، فإذا لم يكن الجزاء متناسباً مع خطورة الأفعال المؤثمة فإنه يفقد مبررات وجوده، متضمناً اعتداء على الحرية الشخصية التى كفلتها المادة (٤١) من الدستور.

(٤) ـ تنص المادة (٥٤) من المشروع على أن «يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أى قرار تصدره لجنة الانتخابات الرئاسية أو يرتكب فعلا بقصد تعطيل أو وقف تنفيذ قرارات اللجنة».

كما تنص المادة (٥٥) منه على أن «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية».

والنصان المتقدمان يعاقبان على أفعال غير محددة تحديداً دقيقاً، ذلك أن اللجنة تصدر قرارات عدة بالتطبيق لأحكام المشروع المعروض، ومنها ما لا يستوجب تقرير عقوبة جنائية عند مخالفتها، كما أنها تتفاوت فيما بينها من حيث الأهمية مما يستلزم تفاوتاً عقابياً عند مخالفتها، كما أن عبارة (الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية) الواردة بنص المادة (٥٥) فيها من العموم

والشمول ما يتناقض والقواعد التى تطلبها الدستور فى القوانين الجزائية، والتى تقضى بأن تكون درجة اليقين التى تنتظم أحكامها فى أعلى مستوياتها، وأظهر فى هذه القوانين منها فى أية تشريعات أخرى، وعلة ذلك أن القوانين الجزائية تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً، ويتعين بالتالى - ضماناً لهذه الحرية - أن تكون الأفعال التى تؤثمها هذه القوانين محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها، وأن تكون تلك القوانين جلية واضحة فى بيان الحدود الضيقة لنواهيها ذلك أن التجهيل بها وانبهامها فى بعض جوانبها لا يجعل المخاطبين بها على بينة من حقيقة الأفعال التى يتعين عليهم تجنبها، وإذ حددت المادة (٢١) من المشروع القواعد التى يجب على المرشح الإلتزام بها فى الدعاية الانتخابية وتجنباً لهذا العوار الدستورى فإنه يمكن الإشارة فى المادة (٥٥) من المشروع إلى نص المادة (٢١)».

وانتهت المحكمة إلى ما يلى «قررت المحكمة أن الفقرة الثالثة من المادة ٥ والمواد (٢٢ و٤٩ و٥٤ و٥٥) من مشروع القانون المعروض غير مطابقة لأحكام الدستور على النحو المبين بالأسباب».

وتم إعادة مشروع القانون لمجلس الشعب لإعمال مقتضى قرار المحكمة الدستورية العليا، وبالفعل فقد وافق مجلس الشعب على قرار المحكمة الدستورية العليا[1]، ولكن يبقى التساؤل الخاص بالمقصود بإعمال مجلس

---

(١) - أصبح نص المواد المذكورة كالآتى :-

- **مادة ٢٢** «تلتزم وسائل الإعلام المرئية والمسموعة المملوكة للدولة بتحقيق المساواة بين المرشحين فى استخدامها لأغراض الدعاية الانتخابية، وتختص لجنة الانتخابات الرئاسية بتقرير ما تراه من تدابير عند مخالفة حكم هذه المادة».
- **مادة ٤٩** «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز ثلاثة آلاف جنية أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من هدم أو اتلف عمداً شيئاً من المبانى أو المنشآت أو وسائل النقل أو الانتقال المستخدمة أو المعدة للاستخدام فى انتخاب رئيس الجمهورية بقصد عرقلة سيرها، وذلك فضلاً عن الحكم عليه بدفع قيمة ما هدمه أو أتلفه». (=)

الشعب لمقتضى قرار المحكمة الدستورية العليا ؟ هل يعنى ذلك التزام المجلس بوضع نص أخر بديل وفى هذه الحالة يتعين عرض هذا النص البديل الجديد على المحكمة الدستورية العليا مرة أخرى ويستمر هذا الوضع إلى ما لا نهاية ؟ أم أن معناه هو استبعاد النص المخالف للدستور فقط وإصدار القانون بدونه؟[١]

لقد آثر المشرع الحل الأخير بأن إكتفى باستبعاد النص الذى قررت المحكمة الدستورية العليا عدم مطابقته للدستور وذلك عند الموافقة على القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية وهذا الاتجاه فى رأينا هو الأصوب لأنه يتفق مع الغاية التى أستهدفها المشرع الدستورى من تقرير الرقابة السابقة على مشروع القانون، وهى توفير الاستقرار القانونى لمنصب رئيس الجمهورية – وهو منصب له قدره وخطورته – حتى لا يكون عرضه أو مهدداً بحكم بعدم دستوريته وفقاً لنظام الرقابة اللاحقة، وقد يثير ذلك نتائج يصعب مواجهتها.

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن القول بضرورة وضع نص بديل ووجوب عرضه على المحكمة مرة أخرى قبل إصداره من شأنه أن يضعنا فى حلقة مفرغة، وقد يحول عملاً دون إصدار القانون إذا تكررت مسألة العرض والتعديل للنص.

(=) - **مادة ٥٤** «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها فى المادة ٢١ من هذا القانون».

- **مادة ٥٥** «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تجاوز خمس سنوات كل من خالف حكم المادة ٢٧ من هذا القانون وذلك فضلاً عن مصادرة ما تم تلقيه من أموال».

(١) انظر فى ذلك مقال د. محمد عبد اللطيف ود. فوزية عبد الستار – المنشور بجريدة الأهرام يوم السبت الموافق ٢٠٠٥/٦/١٨ صفحة ٢٢، وأيضا انظر كلمة أستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا -بمحاضر جلسات الاستماع التى عقدتها لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب بشأن تعديل المادة ٧٦ من الدستور بجلسة الاستماع الأولى فى ٢٠٠٥/٤/١٣ – الأعمال التحضيرية يوليو ٢٠٠٥ – مرجع سابق ص١٦٨ ما بعدها، وأيضا د. محمد عبد اللطيف بذات المرجع ص٢١٥.

ولكن ما هو أثر الرقابة السابقة لمشروع القانون على الرقابة اللاحقة على دستورية أى نص من نصوصه ؟

الأصل فى الرقابة القضائية الدستورية أنها تتميز بأن حكم المحكمة القاضى بدستورية النص أنه يتمتع بحجة مطلقة فى مواجهة الكافة، ووفقا لهذه الحجية فإن النصوص التى يتقرر مطابقتها للدستور تكون ملزمة للكافة، وبالتالى تلتزم بها كافة سلطات الدولة ومنها السلطة القضائية بل هى المعنية بوجه خاص بهذا الإلزام، كما أن هذه الحجية تطبق بالنسبة للمستقبل، بمعنى أنه لا يجوز إعادة المنازعة فى هذه النصوص حتى ولو تبين لاحقا أن القانون الذى تقرر مطابقته للدستور يرتب آثارا لا تتفق مع الدستور أو أن الحالات الخاضعة له غير منطقية أو غير عادلة ، فالقانون الفرض هنا أنه مطابق للدستور حتى ولو كشف العمل أن توقعات المحكمة الدستورية بالنسبة للنصوص التى قررت مطابقتها للدستور كانت غير صحيحة.

وتأكيداً لهذا الأصل فقد نصت المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١ بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ على أنه «.... وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة».

ومؤدى هذا النص الدستورى الصريح أن قرار المحكمة الدستورية العليا يتمتع بالحجية قبل الكافة – وفى مواجهة جميع سلطات الدولة ومنها السلطة القضائية، وبالتالى فلا مناص من مواجهة الآثار السلبية التى قد تترتب على تقرير هذه الرقابة السابقة وحجيتها المطلقة إلا عن طريق تعديل النص الدستورى، وهو أمر جد عسير.

الباب الثالث

الحماية القضائية للأداء الحزبي

لا جدال فى أن التعددية الحزبية هى لب الديمقراطية، ولا مكان للتعددية فى نظم تتركز السلطة فيها فى يد واحدة تطلقها فى كل شأن لتحكم قبضتها على الحياة فى كافة مظاهرها أو فى صورها الأكثر أهمية، ولا توجد التعددية أيضاً فى نظم تحدد بنفسها حقوق الأفراد وحرياتهم فى مضمونها ونطاقها وشرائط مباشرتها، ولا فى نظم لا تقبل من الآراء إلا ما يوافقها ولا يتخطى خطوطاً حمراء بعينها، ولا فى نظم تقبض بيدها على أرزاق مواطنيها بعد تصنيفهم بين مؤيد لها ومعارض لتوجهاتها، ولا فى نظم تطارد خصومها وتسخر القانون لخدمة مصالحها الضيقة، ولا فى نظم تقوم على احتكار مصادر الثروة وتقوض بنيان القطاع الخاص، ولا فى نظم تستثير اهتمام الناس وتحملهم على الانزواء بعيداً عنها، ذلك أن التعددية تمثل من الديمقراطية نواتها ونبض قلبها، ومن حقوق المواطنين وحرياتهم ركيزتها، فهي جوهر الديمقراطية أو أساسها وليس مجرد شرط لتطبيقها، وبالتالي لا يجوز النظر إلى التعددية باعتبارها مطلباً مرغوباً فيه فقط بل هى ضرورة مطلقة وحتمية لا مناص منها كطريق للإصلاح والتقدم، وهى وعاء لكل الآراء حتى تلك التى تضيق السلطة بها، ذلك أن تنوع الآراء والأفكار هو أساس الديمقراطية، ولا يجوز للمشرع أن يقيد تدفقها سواء بتقليص أدواتها أو طرائق نقلها أو وسائط تداولها.

كما لا يجوز بالتالى فى إطار التعددية أن تكون الصحافة وغيرها من وسائل الأعلام مجرد مرآة لمن يملكونها أو يوجهونها تعبر عن ذواتهم أو عن مصالحهم، فلا تكون أبوابها متاحة لمن يطرقونها، وإنما يصدون عنها بما يناهض حرية التعبير التى تفترض تعدد قنواتها واتساع دائرة السوق المفتوحة لعرض الآراء من خلالها وتنوع هذه الآراء واختلافها فيما بينها، وهى من صور التعددية التى تتأبى على التخصيص، ولا تقبل غير تنوع مجالاتها طولاً وعرضاً، وهى بذلك لا تقتصر على تعدد الآراء من منظور حرية التعبير فقط ولكن دائرتها الأعرض تواجه حرية العلوم والفنون جمعاء، وتكفل التعددية،

لكل أقلية خصائصها التى تنفرد بها والحق فى التعبير عن توجهاتها ومواجهة الأغلبية باحتياجاتها.

والتعددية الحزبية تناقض انصهار الحياة السياسية فى تنظيم حزبى وحيد يتسلط عليها ويوجهها، ذلك أن التعددية هى قاعدة النظم السياسية ومحورها، فلا ينغلق محيطها على تكوين خاص يرتبط بالسلطة، ويعمل بامرتها وإنما تحيط الأحزاب المختلفة لتعارضها وتقوم اعوجاجها، ولتحل محلها فى إطار النظم الديمقراطية التى تفترض تبادل السلطة وانتقالها فيما بين الأحزاب السياسية على ضوء ثقلها ومكانتها بين المواطنين، و بالتالى لا يجوز تعليق تأسيس الأحزاب السياسية على ترخيص، ولا منعها من اختيار طرائقها فى العمل، ولا تحديد برامجها الأقدر على تحقيق أهدافها، ولا عرقلة نشاطها أو مطاردة أنصارها أو منعهم من الانضمام إليها أو الخروج منها، أو حرمانهم من التنافس فيما بين بعضهم البعض وصولاً إلى الحكم، وبدون ذلك تتحول الحياة السياسية إلى قوة هامدة وعاجزة ليس لها من فعاليتها وحيويتها وتنوع مصادرها ما يكفل لها تحقيق إصلاح أو تغيير قد يكون مطلوبا، وحتى المعونة المالية التى قد تمنحها الدولة للأحزاب السياسية القائمة – وإن كان الدستور لا يمنعها - إلا أن تدخل الدولة بها يكون محظوراً، إذا كان الغرض من صرفها تحقيق نوع من التبعية تربط هذه الأحزاب بالدولة، أو إجهاض التعبير الديمقراطى عن مختلف الآراء والأفكار.

والتعددية الحزبية تعنى أيضاً حرية الاجتماع التى تكفل بذاتها حق من حضروه فى تحديد المسائل التى يناقشونها، وتقرير حلول يرونها فيما يؤرقهم على ضوء مفاضلتهم بين آراء مختلفة وتعمقهم أوجه خطئها أو صوابها، ولا يجوز للسلطة أن تترصدهم لآراء أبدوها ولا أن تسائلهم عنها، ولا أن تمنعهم من حضور اجتماع حتى لا يسهموا فيه بنشاطهم.

والتعددية الحزبية تعارض احتكار وسائل التعبير عن الرأي ومصادرة الآراء والأفكار أو التمييز بين المواطنين استناداً إلى آرائهم، ولا يجوز بالتالى تصنيف الآراء إلى آراء مؤثرة بالنظر إلى قيمتها وآراء عقيمة على ضوء

تخلفها وضيق أفقها، فالتعددية لا تستقيم خصائصها بغير رحابتها وتسامحها، وتنوع مجالاتها وبتراضيها على التوفيق بين عناصر التنافر، وبنزولها على الحقائق.

وتفرض التعددية الحزبية على المشرع عدم التقليص من دائرة المرشحين فى الحملة الانتخابية الذين يتزاحمون فيها، ولا من دائرة الناخبين الذين يفاضلون بينهم، ولا أن تخل بحق الأولين فى تكافؤ الفرص التى يعرضون من خلالها برامجهم ويتولون الدفاع عنها والترويج لها، بما يقربهم من الناخبين ويحيطهم بكافة الحقائق التى تتعلق بمنافسيهم، وبأوجه التوافق والتعارض معهم، وبأيهم أجدر بالدفاع عن مصالحهم وأدنى إلى ثقتهم، ذلك أن حق الاقتراع ليس إلا تعبير عن حق المواطن فى أن يتكلم، وهو صورة من صور حرية التعبير التى تقوم فى جوهرها على تبادل الآراء ومقابلتها ببعض، ثم تقييمها أياً كان مضمون هذه الآراء أو طريقة عرضها أو مصدرها أو صفة القائلين بها وبغض النظر عن أشخاص من يتلقونها، ويستحيل بذلك أن تتوافر حرية التعبير بغير التعامل فى الآراء والأفكار قولاً وفعلاً وتلقياً ونقلاً، فإذا انغلق سوق عرضها، أو كان مقصوراً على فريق دون آخر لم يعد للآراء مجال يكفل تنافسها أو تزاحمها، بما يناقض جوهر هذه الحرية التى تفترض تعدد الآراء ليس فقط فى مواجهة الأثرياء الذين يملكون وسائل الإعلام ويسخرونها لمصالحهم ولكن أيضاً قبل الدولة لردعها عن اضطهاد خصومها وإسكاتهم.

ولما كان هدف كل حزب سياسي هو الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، وأن سبيله إلى ذلك هو تجميع المواطنين والحصول على تأييدهم وثقتهم، ولن يتم ذلك إلا من خلال عرض برامج ومبادئ الحزب عليهم ووسائل تحقيقها، وإقناع المواطنين بها والحصول على موازرتهم عن طريق الاجتماع والحوار والمناقشة وتبادل الآراء وغيرها من وسائل الأداء الحزبى.

وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين نتناول فى **الفصل الأول** الحماية القضائية لحق الأحزاب فى تداول السلطة بإعتبارها هدف كل حزب سياسي، ونخصص **الفصل الثانى** لبيان الحماية القضائية لأهم وسائل ممارسة النشاط الحزبى.

الفصل الأول
الحماية القضائية لحق الأحزاب السياسية فى تداول السلطة

سبق أن أوضحنا أن غاية أى نشاط حزبى وهدف أى حزب سياسي هو الوصول إلى السلطة أو على الأقل المشاركة فيها وذلك لتحقيق أهدافه ومبادئه ووضع برامجه موضع التنفيذ، ووسيلة الأحزاب السياسية الرئيسية إلى تحقيق ذلك هى الترشيح والانتخاب.

وسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نخصص **المبحث الأول** منها لبيان موقف القضاء من حق الترشيح، على أن نعقبه بتوضيح مدى حماية القضاء لحق الانتخاب فى **المبحث الثاني** :

المبحث الأول
الحماية القضائية للحق فى الترشيح

يعتبر حق الترشيح للمجالس النيابية أهم الحقوق السياسية، وقد حرصت كثير من الدساتير على كفالته وإحاطته بسور مانع بحيث يستعصي حتى على القانون، ففي فرنسا مثلاً أحالت المادة ٢٥ من الدستور الفرنسي في شأن تحديد شروط الصلاحية للترشيح في الانتخابات البرلمانية على قانون أساسي Loi organique يحددها، أما الانتخابات الأخرى فقد أحالت إلى القوانين العادية للقيام بهذه المهمة Lois ordinaries[1].

وقد نصت المادة ٨٨ من دستور مصر الحالي الصادر سنة ١٩٧١ على أن «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية»[2]، وبناء على هذه الإحالة من المشرع الدستوري أصدر

---

(١) Jean-Claude Masclet: Droit électoral, op, cit, p73 suiv.
مشار إليه لدى د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والجريات العامة – مرجع سابق. ص٧٦٤.

(٢) نذكر فيما يلى ما يقابلها من النصوص فى الدساتير السابقة:- (=)

المشرع العادي القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب بتحديد هذه الشروط في المادة الخامسة منه حيث نصت على أن «مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب:

١- أن يكون مصري الجنسية من أب مصري[١].
٢- أن يكون اسمه مقيداً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك.
٣- أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.
٤- أن يجيد القراءة والكتابة[٢].

(-) **دستور ١٩٢٣:**

مادة (٨٥) : يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى.

مادة (٩٢) : لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب. و فيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى.

مادة (٩٣) : يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين.

دستور ١٩٣٠:

مادة (٨٢) : يشترط فى النائب عدا ما يقرر بقانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة ميلادية على الأقل.

دستور ١٩٥٦:

مادة (٦٨) : يجب ألا تقل سن عضو مجلس الأمة يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية.

دستور ١٩٥٨:

مادة (١٥) : يجب ألا تقل سن عضو مجلس الأمة عن ثلاثين سنة ميلادية.

دستور ١٩٦٤:

مادة (٥٠) : يجب ألا تقل سن عضو مجلس الأمة يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية.

(١) نصت على هذا الضابط بشأن عضوية مجلس الشورى المادة السادسة من قانون مجلس الشورى.

(٢) تعدل هذا البند وأصبح «٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل. ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠»- وذلك بموجب القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض (=)

٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقا للقانون.

٦- ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور... إلخ»[١].

ونظرا لأن الدعاية الانتخابية تلعب دورا أساسيا فى الترجيح بين المرشحين سواء الحزبيين أو المستقلين فقد رأينا أن نخصص المطلب الأول لبيان أثر الدعاية الانتخابية غير المتكافئة فى هذا الشأن وذلك من خلال أهم صورها، على أن نتناول فى المطلب الثانى شروط الترشيح للمجالس النيابية مع التركيز على مجلس الشعب وموقف القضاء منها، ونوضح فى المطلب الثالث موقف القضاء من تخصيص نسبة ٥٠% للعمال الفلاحين فى المجلس النيابى.

المطلب الأول

أثر الدعاية الانتخابية فى الترجيح بين المرشحين

لقد اتسمت الانتخابات البرلمانية فى العقود الأخيرة بالمنافسة غير المتكافأة بين الأحزاب السياسية، وذلك بصور وأشكال متنوعة ومتشعبة منها:-

أولاً: الدعم الحكومى لمرشحى الحزب الحاكم:

تم رصد أكثر من صورة للدعم الحكومى الصريح والمبالغ فيه من قبل

(=) أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب – المنشور بالجريدة الرسمية – العدد ٢٦ مكرر فى ٢٠٠٥/٧/٢».

وبالنسبة لمجلس الشورى فقد تعدل البند (٤) من المادة (٦) المقابل للنص المذكور بموجب القانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى والمنشور بالجريدة الرسمية بنفس العدد والتاريخ.

(١) أما شروط الترشيح لمجلس الشورى فقد بينها القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى، كما بين القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الحكم المحلي شروط الترشيح للمجالس الشعبية المحلية.

رئيس وأعضاء الحكومة لمرشحى الحزب الوطنى الديمقراطى «الحزب الحاكم» والمتمثل فى مشاركة أعضاء الحكومة وظهورهم فى الدعاية الانتخابية بصحبة مرشح الحزب الحاكم بصورة ملموسة فى جميع المحافظات[١].

ولا يخفى ما تقدمه الحكومة فى هذه المناسبات من عطايا، منها ما هو فى صورة قرارات توصيل المرافق للمساكن العشوائية مع ما يتضمنه ذلك من تعطيل لأحكام القانون المنظم لذلك، ومنها ما هو فى صورة تقرير معاشات لبعض فئات الشعب الحكومى الكادحة والتى لا عائل لها... إلخ، هذا فضلا عن الوعود بأمور أخرى لا تخفى على الفرد العادى ولا مجال لذكره فى هذا المقام.

وقد تصدى القضاء الإدارى لبعض صور المنافسة غير المتكافئة بين الحزب الحاكم وبين باقى أحزاب المعارضة، ففى قضية تخلص وقائعها فى أن أحد المرشحين لعضوية مجلس الشعب عن دائرة الجمالية فى الدورة البرلمانية ٢٠٠٠/٢٠٠٥ تقدم بطلب للجهة الإدارية للموافقة على عمل ندوات ولقاءات بالناخبين فى دائرته، إلا أنها لم توافق له على ذلك، على الرغم من موافقتها لمرشحين منافسين، خاصة المنتمين منهم للحزب الحاكم بما حرمته منه، بل وشهدت بعض الدوائر حضور بعض الوزراء فى حملات انتخابية مكثفة لمناصرة مرشح الحزب الحاكم، فلجأ المدعى إلى محكمة القضاء الإدارى طالبا وقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه بجلسة ٢٠٠٠/١١/٥ قضت المحكمة «بقبول الدعوى شكلاً وفى الطلب العاجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.. إلخ»[٢].

---

(١) أشار إلى بعض مظاهر هذا الدعم الحكومى د. فتحى فكرى - ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة- مرجع سابق، ص٢٠ وما بعدها وقد لاحظنا أنه قد استشهد على ذلك بما نشر بالجرائد القومية مما لا يدعو مجالاً للشك في هذه الوقائع بالذات .

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٥٦٦ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٥ بمجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى شأن الطعون الانتخابية من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر إبريل سنة ٢٠٠١ ص١٢٤ وما بعدها.

وقد أسست المحكمة حكمها على أنه «ومن حيث أنه يتبين من هذه النصوص أن المشرع رعاية منه للعملية الانتخابية وحتى تؤتى ثمارها المرجوة فى ترسيخ مبادىء الديمقراطية، كفل لكل حزب من الأحزاب السياسية وكذلك لكل مرشح من المرشحين لعضوية مجلس الشعب الحق فى عمل الدعاية الانتخابية اللازمة له، وذلك على أساس أن هذه الدعاية مرتبطة بالحق فى الترشيح، وأنه بدونها لا يتسنى للمرشح الاتصال بجماهير الناخبين فى الدائرة المرشح لها الغرض وعرض أفكاره وبرنامجه الانتخابى عليهم، كما لا يتسنى للناخبين بدورهم التعرف الكافى على شخصية المرشح بما يؤهل للاختيار الصحيح له، ولهذا فإن الدعاية الانتخابية بمختلف وسائلها تعد من الضمانات الأساسية لتحقيق فاعلية العملية الانتخابية، ولا يسوغ لجهة الإدارة أن تحجب عن أى مرشح الحق فى هذه الدعاية ما دام لم يثبت أنه خرج على الضوابط المقررة لها، وإلا كان ذلك اعتداء غير مشروع على هذا الحق يستدعى رقابة القضاء لرفعه».

ولا شك فى أنه على الرغم من أن القضاء قد أنصف المرشح المدعى وانتصر للحرية إلا أن فترة الدعاية الانتخابية لهذا الرشح بالغة القصر إذا ما قورنت بالمدة التى أتيحت لمرشح الحزب الحاكم، خاصة أن الحكم صدر فى ٢٠٠٠/١١/٥ والانتخابات كان محدد لها ٢٠٠٠/١١/٨، ناهيك كما ذكر البعض وبحق عن وأد تنفيذ الحكم من خلال " لعبة إشكالات التنفيذ[١] الأمر الذى تنتفى معه المساواة لتكافوء الفرص.

وتأكيداً لما تقدم قضت محكمة القضاء الإدارى بوقف تنفيذ قرار جهة الإدارة لرفضها تسليم المرشح المدعى كشوف الناخبين بدائرة الدقى مستوفاة بالعناوين وبرفضها التصريح له بعقد ثلاثة عشر مؤتمراً انتخابيا بالدائرة بالأماكن والمواعيد المحددة بعريضة دعواه، وقد أسست المحكمة حكمها على أن «المشرع أولى العملية الانتخابية رعاية خاصة، وفرض لها الضمانات التى تكفل حرية المنافسة وتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين، وتحافظ على حقوق الناخبين فى اختيار المرشح الذى يصعدون به قبة البرلمان تحقيقاً لآمالهم

---

(١) د. فتحى فكرى – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – المرجع السابق – ص٢١.

وصوناً لمصالحهم، بدءًا من فتح باب الترشيح ومروراً بتقديم الطلبات والإلتقاء بالجماهير لشرح برامج المرشحين وأهدافهم والاقتراع والفرز وإنتهاءً بإعلان النتيجة، ومن بين هذه الضمانات الجهورية ضمانتان غاية فى الأهمية، الضمانة الأولى: تتمثل فى حق المرشح فى الحصول على صورة رسمية من جداول الناخبين فى الدائرة المرشح فيها مستوفاة لجميع البيانات المشار إليها فى المادة (٥) من اللائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية، من اسم الناخب وأسم أبيه وجده واسم الشهرة إذا كان له اسم شهره، وصناعته وسنه وتاريخ القيد ومحل إقامته العادية وعنوانه وتاريخ قيده بالجدول، وذلك مقابل رسم لا يتجاوز خمسين جنيها، وتسلم الصورة إلى المرشح معافاة من رسم الدمغة خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب، وهذا كله لتمكين المرشح من الاتصال بالناخبين، ومخاطبتهم وشرح برنامجه الانتخابى ورؤيته للأحداث تحقيقاً لغاية أسمى، وهى الاختيار الصحيح وحمل الأفضل إلى موقع الصدارة، والضمانة الثانية: مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالضمانة الأولى فبعد أن يعرف المرشح أسماء وعنوانين ومحل إقامة الناخبين لابد من وسيلة للاتصال بهم ومخاطبتهم كتابة عن طريق الإعلانات والمطبوعات، وشفاهة عن طريق المؤتمرات الانتخابية، ولذا فقد منح المشرع للمرشح حق عقد الاجتماعات وإقامة السرادقات، وذلك بتصريح خاص يقدم طلبه إلى مديرية الأمن قبل موعد محدد لإقامة السرادق بأربعة وعشرين ساعة على الأقل، وتصدر مديرية الأمن هذا التصريح فى ضوء الضوابط والاعتبارات الأمنية، على أن يتم اجتماع أكثر من مرشح واحد فى ذات الوقت، فإذا توافرت الاشتراطات الخاصة بمنح هذا التصريح، ولم تُبْدِ الجهة الإدارية أى ملاحظات بشأن عدم توافرها، فإنه يكون لازماً عليها إجابة المرشح إلى طلبه والتصريح له بإقامة السرادقات الانتخابية، وإلا لأضحى قرارها برفض منح هذا التصريح مخالفاً لحكم القانون، وغير قائم على السبب المبرر له فيكون باطلاً مستوجباً القضاء بإلغائه.[1]

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٠ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٠ بمجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى شأن الطعون (=)

ولا مراء فى أن المرشح المنتمى إلى حزب معارض أو المرشح المستقل لا يملك مواجهة هذا الدعم الحكومى السافر، وتضحى بذلك المعركة الانتخابية غير متكافأة ومحسومة مسبقاً لمصلحة مرشحى الحزب الحاكم، ولم يقتصر الأمر على هذا الحد بل جاوزه إلى توجيه التدخل الإدارى لصالح مرشحى الحزب الحاكم أيضاً ومحاربة مرشحى باقى الأحزاب خاصة المعرضة منها بل والمستقلين أحياناً، الأمر الذى يؤثر حتماً وبحكم الضرورة بالسلب على الأحزاب السياسية، هذا فضلا عن أن الأحكام القضائية الصادرة فى هذا الشأن لم تنفذ إما للامتناع عن تنفيذها أو تعطيلها بالاستشكال فيها أمام محكمة غير مختصة لحين فوات ميعاد الانتخاب ويضحي تنفيذها غير مجد .

ثانياً: التداخلات الإدارية والأمنية الصارخة لصالح مرشحى حزب الأغلبية :

اتسمت الانتخابات العامة والتكميلية فى السنوات الأخيرة بتفشى ظاهرة التدخل الإدارى والأمنى لصالح مرشحى الحزب الحاكم، ففى سياق التعقيب على انتخابات ٢٠٠٠ أوضح البعض وبحق أنه فى المرحلتين " الأولى والثانية من الانتخابات كان التدخل الإدارى والأمنى خارج لجان الانتخابات محدداً يكاد يقتصر على عدد من الدوائر لا يتجاوز أصابع اليد الواحدة، وإذا كان هذا التدخل فى المرحلتين الأولى والثانية قد تم على نحو ما أسلفنا فإنه فى المرحلة الثالثة والأخيرة رفع الحياء، ولكنه شوه تلك الصورة الجميلة التى كان من الممكن أن تتسم بها هذه الانتخابات[1].

وقد أفادت بعض الدراسات أن التدخل الإدارى والأمنى بصفة عامة كان له بصماته حتى خلال فترة التنظيم السياسى الواحد ممثلاً فى الاتحاد الاشتراكى العربى وذلك لصالح مرشح الحزب وورد بإحدى الدراسات ما يلى «ذكر عدد ٢٣ نائباً أن تدخل مراكز القوى السياسية – فى الستينات – لصالح

(=) الانتخابية من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر إبريل سنة ٢٠٠١ ص١ وما بعدها.

(١) د. يحيى الجمل، مقال بجريدة أخبار اليوم – عدد ١٨ نوفمبر ٢٠٠٠ بعنوان «بعد التجربة الأخيرة: إنشاء هيئة قضائية مستقلة تتولى الإشراف على الانتخابات»ص٧.

المرشح المنافس عن طريق تزوير الانتخابات كان هو العامل الأساسى فى عدم الفوز بالانتخابات»، «بينما ذكر عدد ٨ من النواب أن مجرد دخوله الانتخابات مستقلا عن مرشحى الاتحاد الإشتراكى – فى الستينات – أدى إلى عدم فوزه، وذلك لخشية أبناء الدائرة التصويت لأى مرشح متقدم للانتخابات من خارج الاتحاد الاشتراكى فى ذلك الوقت»[١].

وقد كشف الواقع أنه فى الوقت الذى تيسرت فيه السبل أمام مرشح الحزب الحاكم فى الدعاية الانتخابية بما فى ذلك التدخل الإدارى والأمنى لصالح مرشحى الحزب الحاكم، فعلى العكس تماما بل وعلى النقيض تعددت العراقيل أمام الناخبين الذين توجد دلائل على ميولهم للتصويت لصالح مرشح لا ينتمى إلى حزب الأغلبية[٢].

وقد تعددت سبل ذلك سواء بمنع الناخبين من التصويت أو حصارهم خارج الدوائر الانتخابية أو القبض عليهم بتهم واهية أو من غير اتهام أحيانا للحيلولة بينهم وبين التصويت لصالح المرشح المعارض.

وقد سنحت الفرصة لمحكمة القضاء الإدارى للانتصار لحرية المرشح المعارض فى القيام بالدعاية الانتخابية فقضت فى إحدى الدعاوى بوقف تنفيذ قرار جهة الإدارة بمنع أحد المرشحين من إجراء دعايته الانتخابية تحت شعار «الإسلام هو الحل... معاً لنصلح الدنيا بالدين»، وشيدت المحكمة حكمها على أنه «متى سلك المرشح جادة الحق والصواب فى دعايته الانتخابية، ولم يخالف أيا من المبادىء الثابتة والتى يقوم عليها نظام الحكم، فإنه يمتنع على الجهة الإدارية أن تتعرض له بالمنع من القيام بدعايته على النحو الذى يراه محققا لأهدافه، طالما كانت هذه الدعاية لا تنطوى على المساس بهذه المبادىء، فإن

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. محمد كمال القاضي – الدعاية الانتخابية والنظام البرلماني المصري – طبعة ١٩٨٧، ص ١٩٠.

(٢) انظر فى بعض هذه التداخلات الإدارية د.فتحى فكرى – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق ص٢٢ وما بعدها وانظر صور ذلك فى المراجع التى أشار إليها فى هامش نفس الصفحات.

هى فعلت، كان مسلكاً مخالفاً لصحيح القانون، وينطوى على مصادرة لحق المرشح فى القيام بالدعاية الانتخابية، وهو أمر لصيق بحق المواطن فى الترشيح، والذى هو من الحقوق الأساسية التى نص عليها الدستور وفرض لها المنعة والحماية».[1]

وأضافت المحكمة بأنه «ومن حيث إن الشعار الانتخابى بموضوع النزاع لا يتضمن سوى الدعوة إلى تطبيق الشريعة الإسلامية، وهذا الهدف هو أحد مقاصد دستور جمهورية مصر العربية، والذى نص فى مادته الثانية على أن الإسلام دين الدولة ومبادىء الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع، وما هذا الشعار إلا دعوة صريحة بتطبيق الشريعة الإسلامية لإصلاح حال الأمة على هدى من هذه الشريعة، وغنى عن البيان أن الإسلام لا يدعو إلى الفتنة ولا يعتنق العنف سبيلاً أو أسلوباً لفرض مبادئه وأفكاره وإنما بالحجة البليغة والاقتناع السليم، فقال الله سبحانه وتعالى ﴿ادْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ﴾، كما أنه يدعو إلى السلام والمحبة، فقال سبحانه ﴿وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى وَلا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ﴾، ولا ينكر سماحة الإسلام إلا جاحد، فإذا كانت هذه المبادىء هى حقيقة وجوهر الشعار موضوع النزاع فضلاً عن ظاهره، فإنه لا يتعارض مع المبادىء الأساسية التى يقوم عليها نظام الدولة، ومن ثم فلا يخالف ما جاء بقرار وزير الداخلية المنظم للدعاية الانتخابية، ويكون قرار الجهة الإدارية بمنع المدعى من مباشرة دعايته الانتخابية تحت هذا الشعار مخالفاً لصحيح أحكام القانون، ويضحى مرجح الإلغاء الأمر الذى يتوافر به ركن الجدية فى طلب وقف تنفيذه».

وفى نموذج آخر للتدخل الإدارى الواقع على مرشحى الأحزاب السياسية المعارضة عدم دعوة وزير الإعلام لرئيس حزب العدالة الاجتماعية

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣٨ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٧ بمجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى شأن الطعون الانتخابية من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر إبريل سنة ٢٠٠١ ص١٧ وما بعدها.

للإعلان عن برنامج الحزب أسوة بالأحزاب الأخرى التى تمت دعوتها، فطعن رئيس الحزب فى هذا القرار السلبى، وقضت محكمة القضاء الإدارى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وشيدت حكمها على أنه «ثمة التزامٌ قانونيٌ واقعٌ على جهة الإدارة، مقتضاه تخصيص جانب من وقت الإرسال الإذاعى والتليفزيونى للأحزاب السياسية إبان الانتخابات لشرح برامجها للشعب، وقد نفذت جهة الإدارة – حسبما يتبين من ظاهر الأوراق - التزامها هذا وخصصت للأحزاب القائمة جانباً من وقت الإرسال الإذاعى والتليفزيونى لشرح برامجها فى انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠ بيد أنها لم تخصص لحزب العدالة الاجتماعية ذات مساحة الوقت التى خصصتها للأحزاب الأخرى متعللة فى ذلك بأن ثمة نزاعاً على رئاسة الحزب لم يُحْسَمْ بعد»[1].

وأضافت المحكمة «ومن حيث أن ما تعللت به جهة الإدارة لحمل قرارها الطعين لا يصلح سنداً فى صحيح القانون، إذ لا شأن لجهة الإدارة بالنزاع المقول بأنه مثار على زعامة الحزب، إذ لا شأن لجهة الإدارة بالنزاع المقول بأنه مثار على زعامة الحزب، لأن القانون أوجب تخصيص جانب من وقت الإرسال للحزب وليس لرئيسه، مما مفاده أن الحزب وشأنه فى تسمية من يتحدث باسمه ويشرح برنامجه، وليس بلازم أن يكون رئيسه وممثله القانونى - هذا من جهة - أو من جهة أخرى، فالظاهر من الأوراق خاصة الأحكام الصادرة من القضاء المدنى المودعة حافظة المستندات، أن حزب العدالة – برغم صدور حكم المحكمة – بهيئة مغايرة – فى الدعوى رقم ٥٥٤٩ لسنة ٥٢ ق – ظل مستمراً فى ممارسة نشاطه بتمثيل رئيسه (المدعى)، ومن ثم كان يتعين توجيه الدعوة له لشرح برنامج الحزب فى انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠، وعليه يضحى القرار الطعين فاقداً السند القانونى الصحيح مرجح

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ١١٥ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٤ بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري فى شأن الطعون الانتخابية من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر إبريل سنة ٢٠٠١ ص٤١ وما بعدها.

الإلغاء عند نظر موضوع الدعوى، الأمر الذى يتوافر معه ركن الجدية فى طلب وقف تنفيذه».

وفى مثال آخر للتدخل الإدارى بوضع عراقيل أمام مرشحى الأحزاب المعارضة وناخبيهم امتنعت إحدى مأموريات الشهر العقارى عن تحرير توكيلات عامة وخاصة لوكلاء ومندوبى المرشحين المنتمين للمعارضة، وعند ما طعن المرشح فى هذا القرار السلبى قضت محكمة القضاء الإدارى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وقد شيدت المحكمة حكمها على أنه «ومفاد ذلك أن المشرع أجاز لكل مرشح فى انتخابات مجلسى الشعب والشورى أن يوكل عنه أحد الناخبين فى ذات الدائرة لتمثيله أمام كل لجنة انتخابية عامة أو فرعية، وأوجب على جهات الإدارة ومصلحة الشهر العقارى والتوثيق باعتبارها من الجهات المختصة بالتصديق على التوكيلات أوجب عليها التصديق بغير رسم على التوكيلات المشار إليها، ومن ثم فإن اختصاص هذه الجهات ينحصر فى إجراء عملية التصديق دون أن يستطيل هذا الاختصاص للتحقق من صلاحية الوكيل لممارسة مأموريته التى حددها له المشرع أمام اللجان الانتخابية العامة أو الفرعية، إذ إن ذلك منوط برؤساء اللجان الانتخابية العامة والفرعية بما لهم من سلطة فى هذا الشأن»[1].

وانتهت المحكمة فى أسباب حكمها إلى أنه «ومن حيث إنه بإنزال ما تقدم على وقائع الدعوى الماثلة، وإذ يتبين من الأوراق أن مكتب الشهر العقارى بالأهرام قد امتنع عن التصديق على التوكيلات الصادرة من المدعى لوكلائه الذين اختارهم لتمثيله فى اللجان الانتخابية إلا بعد أن يقدم المدعى ما يفيد قيد هؤلاء الوكلاء فى جداول الانتخابات، وأنهم لا يشغلون وظيفة عمدة، أو شيخ، ومن ثم يكون القرار الطعين مخالفاً لصحيح القانون.....إلخ».

ويبين مما تقدم أن التدخل الإدارى والأمنى فى الانتخابات لصالح

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٤٢٣ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٣١ بمجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى شأن الطعون الانتخابية ص ٧٨ وما بعدها.

مرشحى الحزب الحاكم أصبح ظاهرة، ولم يحل دون ذلك الإشراف القضائى على عملية الاقتراع، بل ولن يتغير الوضع حتى لو امتد هذا الإشراف على العملية الانتخابية إلى جميع مراحلها، طالما القضاء لا يحظى باستقلاله التام مالياً وإدارياً، وحسبنا أن نورد ما قاله الزعيم سعد زغلول « إن نظام القضاء - فى مصر يساعد السلطة التنفيذية على أن تتدخل فيه بطرق شتى مشروعة وهذا أمر مؤسف عليه – ولكنها تتدخل أيضاً بصفة غير مشروعة، بل بصفة تكاد تكون رشوة للقضاة، وهذا ما لا يجوز أبداً، ويجب على حضرتكم بصفتكم نواب الأمة أن تضربوا على كل يد تمتد إلى هذا الاستقلال»[1].

ومؤدى ما تقدم كله وحاصله أنه يتعين أن يتدخل المشرع بنصوص صريحة وقاطعة لتنظيم عملية الدعاية الانتخابية وتحييد الجهاز الحكومى والإدارى وتقرير عقوبة رادعة لمخالفة ذلك، على أن يتم ذلك بإنشاء هيئة قضائية عليا للانتخابات تكون مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية تكون من أقدم نواب رئيس محكمة النقض ونواب رئيس مجلس الدولة وبرئاسة أقدمهما بالتناوب فيما بينهما وبالأقدمية المطلقة.

ثالثاً: عدم المساواة فى تمويل الدعاية الانتخابية بين المرشحين :

لقد تفشت فى انتخابات السنوات الأخيرة للمجالس النيابية ظاهرة الرشاوى الانتخابية وذلك نتيجة لعدم وجود ضوابط حازمة تحكم عملية تمويل الدعاية الانتخابية وعدم وجود الجزاء الرادع لمخالفتها أو حتى عدم تطبيقه لاعتبارات معينة فيجب الموازنة بين مصلحة المرشح فى القيام بدعايته الانتخابية لكسب تأييد الناخبين وأصواتهم وبين المصلحة العامة فى أن تكون الانتخابات مرآة صادقة لإرادة الناخبين والحرص على مبدأ المساواة بين المرشحين حتى لا يبغى الأثرياء وتتسع فرصة اتصالهم بالجماهير الناخبة، وتزداد فرصة سلبهم أصوات الناخبين على حساب المرشحين الآخرين الذين لم

---

(١) المستشار/ يحيى الرفاعى – استقلال القضاء ومحنة الانتخابات – المكتب المصرى الحديث ص ١٤٥ ، وانظر أيضاً ما أورده سيادته من تقارير بالرأى لمحكمة النقض تفيد تزوير انتخابات مجلس الشعب فى الشعب بعض الدوائر ص ٥٩ وما بعدها بذات المرجع.

تتوافر لهم نفس الإمكانيات المادية خاصة فى ظل الهبوط الواضح وأيضا حتى يوصد باب الإنفاق غير المحدود على الدعاية الانتخابية أمام الجهات الخارجية والداخلية فى الانتخابات لإفسادها وتزييف نتائجها من ذوى المصالح الخاصة فى فوز مرشحين معينين.

وعلى الرغم من أهمية هذه المساءلة فإن المشرع المصرى لم يتناولها إلا بالإشارة مبتسرة فى المادة الحادية عشر من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، حيث ألزمت الأحزاب السياسية وكل مرشح لعضوية المجلس فى الدعاية الانتخابية بالحد الأقصى للمبالغ التى يجوز إنفاقها عليها وذلك كله طبقا للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية.[1]

وقد اكتفى النص باعتبار أن مخالفة أحكام قرار وزير الداخلية بمثابة جريمة انتخابية وميزها بمدة تقادم مبتسرة جداً حددها بستة أشهر تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب بالنسبة للدعاوى المدنية أو الجنائية، ولقد رصد

---

(١) نصت المادة (١١) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب على أنه «تلتزم الأحزاب السياسية وكل مرشح لعضوية مجلس الشعب فى الدعاية الانتخابية بالمبادئ التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ من أبريل سنة ١٩٧٩ وكذلك المبادئ المنصوص عليها فى المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وكذلك بالوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية وبالحد الأقصى للمبالغ التى يجوز إنفاقها عليها، وذلك كله طبقا للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية، ويعلن قرار وزير الداخلية المشار إليه فى جريدتين يوميتين واسعتى الانتشار وللمحافظ المختص أن يأمر بإزالة الملصقات وكافة وسائل الدعاية الأخرى المستخدمة بالمخالفة لأحكام القواعد المشار إليها فى الفقرة الأولى على نفقة المرشح، ويعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة الأولى بالعقوبة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشر من قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون المذكور أو القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشان الأحزاب السياسية أو بأية عقوبة فى قانون آخر. وتعتبر مخالفة أحكام هذا القانون من الجرائم الانتخابية ويسرى عليها أحكام المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فيما يتعلق بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، ويفصل فى الدعاوى الناشئة بأحكام هذا القانون على وجه الإستعجال».

البعض[١] وبحق أن الدعوى الجنائية لم تحرك فى أى مرة رغم التجاوزات الواضحة والمستفزة أحياناً لحدود الإنفاق الانتخابى.

وهو الأمر الذى أغرى المرشحين التابعين للحزب الحاكم بعدم الالتزام بالحدود القصوى لإنفاق الدعاية الانتخابية فقد استفحلت الظاهرة فى انتخابات عامى ١٩٩٥، ٢٠٠٠ لدرجة وصفها البعض بالكارثة، ونعتها البعض الآخر بأننا أمام رشوة لا يحاسب عليها القانون حتى الآن على الأقل.[٢]

ومن الملاحظ أيضاً فى انتخابات عام ٢٠٠٠ أنه حدث تزاوج وتوحد بين السلطة والمال، فقد كشفت نتائج تلك الانتخابات ارتفاع نسبة تمثيل رجال الأعمال والمال فى المجالس النيابية وقد بلغت هذه النسبة فى المجلس النيابى كما أوضح البعض حوالى ١١٠% مقارنة بالانتخابات السابقة فالتوزيع المهنى لعضوية مجلس الشعب يشير إلى وجود (٧٧) عضواً تقريبياً يدرجون تحت فئة رجال الأعمال وأعمال حرة مقابل ٣٧ عضواً لنفس الفئة فى مجلس سنة ١٩٩٥ وهو ما يعنى ارتفاع نسبة رجال المال فى المجلس من ٨,١% إلى ١٧% أى بزيادة نحو ١١٠%.....»[٣].

وقد أشار البعض إلى أنه فى انتخابات عام ١٩٨٧ «الفجوة الحقيقية التى حدثت بين ما تقرره الدولة – ممثلة فى وزارة الداخلية – من حد أقصى لإنفاق الأحزاب والمرشحين على الحملة الانتخابية وبين ما حدث بالفعل» وكانت وزارة الداخلية قد حددت – فى انتخابات عام ١٩٨٤ – ذلك الحد بمبلغ ألف جنيه للمرشح، وخمسة آلاف جنيه للمرشح وعشرين ألف جنيه للحزب،

---

(١) د. فتحى فكرى – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق صـ ٣٣.

(٢) انظر فى مظاهر ذلك د. فتحى فكرى – ثلاث قضايا انتخابية لمناقشة – مرجع سابق ص٣٤ وما بعدها – وانظر أيضاً مقال د. يونان لبيب رزق – قراءة اجتماعية لمجلس الشعب الجديد " هزيمة المجتمع المدنى – بمجلة المصور – عدد ٢٤ نوفمبر ٢٠٠٠ ص٥٨.

(٣) انظر فى تفصيل ذلك : جهاد عودة ونجاد البرعى، حافظ أبو سعدة، الانتخابات البرلمانية المصرية ٢٠٠٠، إصدار المجموعة المتحدة – مؤسسة فرد ريش ناومان سنة ٢٠٠١ ص٩٦.

ووفقاً لكل التقديرات فإن ما أنفق فعلياً فى خلال الحملة الانتخابية الأخيرة يفوق بكثير كل هذه التقديرات، ويعنى كل ما سبق وجود إمكانية حقيقية لتسرب أموال مشبوهة "سواء من الداخل أو الخارج" للإسهام فى تمويل الحملة الانتخابية»[١].

ورصد البعض أيضاً أنه فى انتخابات عام ١٩٩٠ فعلى الرغم من أن قرار وزير الداخلية بتنظيم الدعاية الانتخابية إلا إن بعض التقديرات التى وضعت لمتوسط تكاليف الدعاية كانت حوالى ثلاثين ألف جنيه، ووصلت فى بعض الحالات إلى أكثر من مليونى جنيه أنفقت على اللافتات والملصقات وكذلك البوابات التى شهدت بعض الدوائر بالقاهرة مثل بولاق أبو العلا عدداً هائلاً منها حتى أنها سميت بدائرة " الألف بوابة " كما قدمت أنماط من الرشاوى الانتخابية فى أشكال وصور عينية وفى بعض الحالات تم توزيع نقود[٢].

وقد بلغت هذه الظاهرة الذروة فى انتخابات الأعوام ١٩٩٥، ٢٠٠٠، ٢٠٠٥ حيث قدر إنفاق بعض المرشحين بالملايين وذكر البعض بأنها (حرب الخزائن المفتوحة) بين المرشحين الأغنياء دون أدنى رقابة على الإنفاق ومصادره[٣]، بل إن الأمر وصل إلى حد أن هناك دوائر انتخابية بأكملها قد تم شراؤها، وهى ظاهرة كما ذكر البعض – وبحق – لا يمكن وصف تأثيرها على الحياة السياسية

---

(١) د. أسامة الغزالى حرب – الحملة الانتخابية – دراسة ضمن المؤلف المعنون – انتخابات مجلس الشعب ١٩٨٧ – دراسة وتحليل إصدار مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجريدة الأهرام، ومركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الإقتصاد والعلوم السياسية -١٩٨٨ ص٢١.

(٢) انظر فى تفاصيل ذلك/ دينا راشد وأمانى الطرابيشى – إدارة الحملة الانتخابية – دراسة ضمن المؤلف المعنون – انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٠- إصدار مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجريدة الأهرام ومركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة – ١٩٩٢ ص ١٢٣ وما بعدها.

(٣) راجع/ عمرو الشوبكى – المعركة الانتخابية (ظواهر جديدة) – ضمن مؤلف الانتخابات البرلمانية فى مصر عام ١٩٩٥ – مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجريدة الأهرام سنة ١٩٨٧ – ص٦٨.

فى مصر سوى بالكارثة[١] .

ومؤدى ما تقدم كله هو استفحال ظاهرة الخروج على نصاب إنفاق الدعاية الانتخابية فى مصر دون رادع لها مما ينعكس سلباً على الأحزاب السياسية ومرشحيها لعدم قدرتها على المنافسة من ناحية واحتوائها وتحجيمها من ناحية أخرى، وهو الأمر الذى يحتم التدخل الفورى للمشرع لوضع الضوابط اللازمة لإعادة الأمور إلى نصابها خاصة وأن الإنفاق الدعائى للانتخابات يمثل جزءاً لا يتجزأ من الحقوق السياسية، مما يستلزم تنظيمه بقانون وليس بقرار إدارى صادر من وزير الداخلية، وأن الإحالة الشاملة من جانب المشرع للسيد وزير الداخلية فى شأن إنفاق الدعاية الانتخابية، تعد تخلياً عن الاختصاص من جانب المشرع الأمر الذى يتعارض مع المبادئ الدستورية المستقرة، ويؤيد ذلك ما قررته المحكمة الدستورية العليا فى حكم حديث لها بأنه «أن الدستور لم يعقد للسلطة التنفيذية اختصاصاً ما بتنظيم شىء مما يمس الحقوق التى كفلها الدستور فيما تقدم، وأن هذا التنظيم يتعين أن تتولاه السلطة التشريعية بما تصدره من قوانين، متى كان ذلك، وكان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية، فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية، دون أن تقيدها فى ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل فى إطارها، فإذا خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية تنظيم الحق من أساسه، كان متخلياً عن اختصاصه الأصيل المقرر بالمادة (٨٦) من الدستور، ساقطاً – بالتالى – فى هوة المخالفة الدستورية»[٢].

وعلى العكس من ذلك فإن المشرع الفرنسى قد وضع بعض الضوابط

---

(١) انظر/ أحمد منيسى ومنال لطفى – انتخابات مجلس الشعب عناصر الثبات والتحول – دورية أحوال مصرية – العدد رقم (١١) ص١٥٥.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/١١/٤ بمجموعة الأحكام التى أصدرتها المحكمة من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١ – الجزء التاسع – قاعدة رقم (٩٣) ص٧٧٧ وما بعدها.

بشأن تمويل الدعاية الانتخابية أهمها ما يلى :

١ـ أنه لا يجوز للمرشح تلقى أية أموال لدعايته الانتخابية أو سداد أية مصروفات لحملته الانتخابية بنفسه، ولكن يلزم أن يتم ذلك من خلال وسيلتين، الأولى عن طريق وسيط مالى Mandataire Financier أو بواسطة جمعية تمويل انتخابية Association De Financement Electarale. وهاتان هما الطريقتان الوحيدتان لتلقى وصرف أموال الدعاية الانتخابية[١].

٢ـ تلتزم جمعية تمويل الانتخاب أو الوسيط المالى بفتح حساب بنكى أو بريدى وحيد يبين إجمالى التصرفات المالية لنشاطها.[٢]

٣ـ تنحل الجمعية بقوة القانون بمرور ثلاثة أشهر على إيداع حساب المعركة الانتخابية وقبل انقضاء تلك المدة على الجمعية أن تحدد الجهة التى سيؤول إليها ما تبقى من أموال والتى لا يمكن إلا أن تكون سوى جمعية تمويل

---

(١) نصت على ذلك المادة (٤/٥٢) من قانون الانتخاب فى فرنسا:

- Selon L'article L. 52/4 " Pendant l'année Précédant Le Premier Jour Du Mois D'une élection et Jusqu'à La date du tour de scrutin ou L'élection à été acquise, un Candidat a cette élection ne peut avoir recueilli des Fonds en vue du Financement de sa Campagne que Par L'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui, qui est soit une association de financement électorale, soit une Personne physique dénommée "Le mandataire Financier" un mémé mandataire ne peut être commun a plusieurs candidats. Lorsque le candidat a décidé de recourir à une association de financement électorale ou a un mandataire financier, il ne peut régler les dépenses occasionnées Par sa campagne électorale que par leur intermédiaire,

(٢) نصت على ذلك المادة (٥/٥٢) من قانون الانتخاب:-

«L'association de financement électorale est tenue d'ouvrir un compte Bancaire ou postal unique «retraçant la totalité de ses opérations financiers».

وقضت المادة ٦/٥٢ على نفس الالتزام حرفيا بالنسبة للوسيط المالى.

حزب سياسي أو مؤسسة أو أكثر ذات نفع عام، وتنتهى وظيفة الوسيط المالى بذات الأوضاع.[١]

٤- لا يجوز للأشخاص المعنوية باستثناء الأحزاب أو الجماعات السياسية، المشاركة فى تمويل المعركة الانتخابية لأى مرشح، ولا أن تمنحه - تحت أى شكل من الأشكال - هبات أو أموالاً أو خدمات أو تسهيلات مباشرة أو غيرة مباشرة - بأثمان تقل عن الأسعار المعتادة[٢]، أما الهبات والتبرعات الممنوحة بواسطة شخص طبيعى محدد لا يمكن أن تتجاوز مبلغ ٣٠ ألف فرنك فى ذات الانتخابات، سواء قدمت تلك المبالغ لمرشح واحد أو أكثر.

٥- المبالغ التى تتجاوز الألف فرانك لا يمكن تقديمها لدعم أى مرشح إلا بشيك[٣].

---

(١) نصت على ذلك المادة ٥/٥٢ من قانون الانتخاب حيث جرى نصها على أن:-

«Elle (L'association) est dissout de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient, A vent L'expiration de ce délai, elle est Tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net: Celui- ci doit être attribué, soit a une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique».

وذات الحكم يطبق على الوسيط المالى للمادة٦/٥٢.

(٢) تقرر هذا الحكم بالمادة ٨/٥٢ من قانون الانتخاب والتى جرت عباراتها كالتالى :

«Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mémés électrices ne peuvent excéder 30000 F.

- les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit; ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirectes à des poix inférieurs a ceux qui sont habituellement pratiques,.»:

(٣) المادة ٨/٥٢ فى فقرتها الثالثة من قانون الانتخاب ونصها:-

«tout don de plus de 1000 F; consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque».

٦- يحظر على المرشح أن يتلقى بطريق مباشر أو غير مباشر أى مساهمات أو مساعدات مادية من دولة أجنبية أو شخص معنوى يحكمه قانون أجنبى[١].

٧- تسلم الجمعية أو الوسيط المالى إيصالاً لكل من ساهم فى تمويل المعركة الانتخابية لأحد المرشحين ويحدد نظام الإيصال مرسوم يصدر بعد أخذ رأى مجلس الدولة[٢].

٨- سقف إنفاق المرشح لانتخابات النواب هو ٢٥٠ ألف فرانك، ويزاد هذا المبلغ بمقدار فرنك عن كل مقيم بالدائرة ويعاد النظر فى هذا السقف كل ثلاث سنوات بمرسوم، طبقاً لمعدل تكاليف الحياة الصادر عن المعهد القومى للإحصاء والدراسات الاقتصادية[٣].

٩- تؤدى الدولة للمرشح تعويضاً جزافياً يعادل ٥٠% من سقف المبالغ المحددة قانوناً للدعاية الانتخابية شريطة ألا تتجاوز المبالغ المستردة

---

(١) المادة ٨/٥٢ الفقرة الرابعة من قانون الانتخاب وتقضى بـ :
«Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou Indirectement pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger».

(٢) نصت على ذلك المادة ١٠/٥٢ من قانون الانتخاب وتنص على أنه:
«L' de financement électorale ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en conseil d'Etat les conditions d'établissement et d'utilisation».

(٣) طبقاً للمادة ١١/٥٢ من قانون الانتخاب فى لغتها الأصلية:-
«le plafond des dépenses pour l'élection des députes est 250.000 F; par candidat, il est majore de 1 F; par habitant de la circonscription.
- ces plafonds sont actualises tous les trois ans par décret, en fonction de l'indice du coût de la vie de l'Institut national de la statistique et des études économiques».

مصروفات الانتخابات كما وردت فى حساب المرشح عن المعركة الانتخابية[١]

١٠- تنشأ لجنة قومية لحسابات المعركة الانتخابية والتمويل السياسى، وتشكل تلك اللجنة من تسعة أعضاء لمدة خمس سنوات[٢]، وتتكون اللجنة المشار إليها من تسعة أعضاء لمدة خمس سنوات كالتالى:

* ثلاثة أعضاء حاليين أو أعضاء شرف (أى سابقين) بمجلس الدولة.
* ثلاثة أعضاء حاليين أو أعضاء شرف (أى سابقين) بمحكمة النقض.
* ثلاثة أعضاء حاليين أو أعضاء شرف (أى سابقين) من محكمة المحاسبات.
* وتختار اللجنة رئيساً لها[٣]، ولهذه اللجنة سلطة الموافقة أو رفض أو تعديل

---

(١) وهذا ما نقابله فى المادة ١١/٥٢ فقرة واحد من قانون الانتخاب والتى تقضى بـ :

«les dépenses électorales des candidates aux élections auxquelles l'article L. 52/4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal a 50 p, 100 de leur plafond de dépenses Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses des candidats retracées dans leur compte de campagne.

وتقضى هذه المادة بعدم الاسترداد حال حصول المرشح على أقل من ٥% من الأصوات إلى أدلى بها فى الدور الأول أو تجاوز النصاب المقرر للإنفاق الانتخابى، أو عدم تقديم المرشح لحساب إنفاق المعركة الانتخابية، أو رفض هذا الحساب، أو عدم تقديم إقرار المركز المالى لمن يخضع لهذا الالتزام.

(٢) هذا ما نطالعه فى المادة ١٤/٥٢ من قانون الانتخاب ونصها كالآتى:-

«- il est institué une Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques: Cette commission comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret - trois membres honoraires du conseil d'Etat, désigner sur proposition du vice – président du conseil d'Etat, après avis du bureau»

«trois membres honoraires du conseil de la Cour de cassation; (٣) désigner sur proposition du premier prési de Cour de cassation; après avis du bureau . (=)

حسابات المعركة الانتخابية، وفى حالة عدم تقديم الحسابات فى المدة المقررة أو رفضها أو اكتشاف تجاوز سقف الإنفاق ترفع اللجنة المشار إليها الأمر لقاضى الانتخابات.[١]، وفى بعض المخالفات على اللجنة إخطار النيابة العامة[٢] ١١- وفى خلال السنة التالية للانتخابات تودع اللجنة القومية لحسابات الانتخابات مكتب الجمعية الوطنية تقريراً يوضح نتائج عملها وكذا الملاحظات التى ترى أنه من المفيد إعلانها[٣].

(=) - trois membres honoraires du conseil de la Cour de comptes; désigner sur proposition du premier président de Cour de comptes; après avis des présidents de chambres, Elle élit son président».

(١) وهذه هى القواعد الواردة فى المادة ١٥/٥٢ والتي تقول:-

«la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comices de campagne.

- Hors le cas prévu à l'article L. 118 /2 elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes; passé ce délai, le comptes sont réputes approuvés.

- lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après reformation il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorats, la commission saisit le juge de l'élection».

(٢) هذه الحالات هي:

أ ـ جمع التبرعات للحملة الانتخابية خلافاً للمواعيد القانونية.

ب- مخالفة قواعد حساب الإنفاق الانتخابى حال وجود مرشح تصرف بصورة منفردة، ثم أنضم إلى إحدى القوائم الانتخابية.

راجع المادة ١٥/٥٢ من قانون الانتخاب.

(٣) المادة ١٨/٥٢ من قانون الانتخاب وجاءت فى لغتها الأم كالتالي :

«dans l'année qui suit des élection générales auxquelles sont applicables les dispositions de l'article 52/4, la commissionnationale (=)

وهذا الاهتمام الذى ترجمته القواعد السابقة وغيرها من قانون الانتخاب فى فرنسا، لا نجد له مثيلاً فى مصر الأمر الذى ترتب عليه إفراز الانتخابات لنتائج شاذة ومحسومة مسبقاً لصالح مرشحى الحزب الحاكم كما أوضحنا مما يؤثر سلباً بلا شك على الأحزاب السياسية فى مصر.

أما فى إنجلترا فإن تمويل الحملة الانتخابية يتم بالنسبة لحزب العمال من جانب النقابات العمالية إلى جانب المنح والتبرعات من معضدى الاتحاد الاجتماعى، أما حزب المحافظين فيتم تمويل حملته الانتخابية عن طريق التبرعات من قبل أعضاء الحزب، وتساهم الدولة فى الحملة الانتخابية للأحزاب السياسية عن طريق تمكين الأحزاب من الدعاية عبر برامج التليفزيون الخاصة و BBC دون دفع أى مبالغ مقابل هذه الدعاية، كما تتمثل مساهمة الدولة ـ الخاصة أيضاً فى جعل جميع خطابات الدعاية من المرشحين المرسلة إلى الناخبين عن طريق البريد تكون مجانية، فضلاً عن استعمال المرشحين للقاعات الحكومية للمجالس والمدارس التابعة للدولة فى اجتماعات الأحزاب، هذا بالإضافة إلى ما تتلقاه أحزاب المعارضة من مساعدات مالية تتناسب مع عدد الأعضاء الذين فازوا فى الانتخابات السابقة وعدد الأصوات التى حصل عليها.[1]

وهدف الدولة من منح هذه التسهيلات والمساعدات للأحزاب السياسية هو الرغبة فى ضمان استقلال الأحزاب السياسية أمام أصحاب النفوذ والمصالح، وتحقيق المساواة بين الأحزاب التى لا تستطيع أن تحصل على مبالغ كبيرة من قيمة اشتراكات العضوية فى الحزب، وتحدد القوانين حداً أقصى للإنفاق على الحملة الانتخابية لكل مرشح.

(=) des comptes de compagne et des financements politiques dépose sur le bureau des assemblées un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations qu'elle juge utile de formuler».

(١) فى تفصيل ذلك انظر د. سعاد الشرقاوى ـ دراسات فى النظم الانتخابية ـ نظم الانتخاب وعلاقتها بنظم الأحزاب ـ الناشر مركز البحوث البرلمانية ـ مجلس الشعب المصري ـ ديسمبر ٢٠٠٢، ص٩٣ وما بعدها.

ومن الجدير بالذكر أن المعارضة فى إنجلترا تعتبر مؤسسة رسمية معترفا بها، بل إن زعيم المعارضة فى إنجلترا يعد لقبا رسميا هو (زعيم معارضة جلالة الملك) ويتقاضى مرتبا مثل مرتب رئيس الوزراء، ويشكل حكومة الظل The Shadow Cabinet [١]، ومجرد وجود هذه المعارضة يعتبر – وبحق – ضمانة قوية لحسن الأداء الحزبى وتقديم الخدمات، والرقابة الجادة على أعمال السلطة التنفيذية.

أما فى ألمانيا فقد نص قانون الأحزاب منذ سنة ١٩٥٩ على أن يتم تمويل الأحزاب السياسية من الميزانية الفيدرالية مباشرة، وذلك لتنمية التربية السياسية، وقد تبنى قانون الأحزاب السياسية فى ألمانيا المعدل سنة ١٩٩٤ منهج دعم كل حزب بقدر يناسب ما حصل عليه من مقاعد فى البوندستاج فى الانتخابات، وذلك لتغطية أو تعويض الحزب عن نفقات الحملة الانتخابية[٢].

ويلزم قانون الانتخاب الألمانى كل حزب بضرورة إعلان ميزانيته والإفصاح عن مصادر تمويله.

ولا مراء فى أن هذا الدعم من قبل الدولة يشجع على الانضمام للأحزاب السياسية، كما يحث الأحزاب نفسها على استقطاب أكبر عدد ممكن من المواطنين ليسهموا فى النشاط السياسى مما يثرى الحركة السياسية والوعى السياسي.

وإثر تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ المصري صدر القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية وقد نظمت المواد من ٢٠ حتى ٢٩ منه ضوابط الحملة الانتخابية»[٣].

---

(١) د. سعاد الشرقاوى – النظم السياسية فى العالم المعاصر – دار النهضة العربية – طبعة ٢٠٠٢ – النظام السياسى الإنجليزي – ص٥.

(٢) د. سعاد الشرقاوى – نظم الانتخاب وعلاقتها بنظم الأحزاب – مركز البحوث البرلمانية – مرجع سابق – ص١٠٨ وما بعدها.

(٣) فنصت **المادة ٢٠**: تكون الحملة الانتخابية اعتباراً من بدء الثلاثة الأسابيع السابقة على التاريخ المحدد للاقتراع وحتى قبل يومين من هذا التاريخ. وفى حالة انتخابات (=)

(=)الإعادة تبدأ من اليوم التالي لإعلان نتيجة الاقتراع وحتى الساعة الثانية عشر ظهر اليوم السابق على التاريخ المحدد للاقتراع فى انتخابات الاعادة. وتحظر الدعاية الانتخابية فى غير هذه المواعيد بأي وسيلة من الوسائل . وتتضمن الدعاية الانتخابية الأنشطة التي يقوم بها المرشح ومؤيدوه، وتستهدف إقناع الناخبين باختياره. وذلك عن طريق الاجتماعات المحدودة والعامة. والحوارات، ونشر وتوزيع مواد الدعاية الانتخابية. ووضع الملصقات واللافتات، واستخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمطبوعة والإلكترونية، وغيرها من الأنشطة التي يجيزها القانون أو القرارات التي تصدرها لجنة الانتخابات الرئاسية .

مادة ٢١: يجب الالتزام فى الدعاية الانتخابية بأحكام الدستور والقانون وبقرارات اللجنة والقواعد الآتية:

١- عدم التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأى من المرشحين.

٢- الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية، والامتناع عن استخدام الشعارات الدينية.

٣- الامتناع عن استخدام العنف أو التهديد باستخدامه.

٤- حظر تقديم هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

٥- حظر استخدام المباني والمنشآت ووسائل النقل والاتصال المملوكة للدولة أو لشركات القطاع الأعمال العام فى الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال.

٦- حظر استخدام المرافق العامة ودور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العامة والخاصة فى الدعاية الانتخابية .

٧- حظر إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام فى أغراض الدعاية الانتخابية .

مادة ٢٢: تلتزم وسائل الإعلام المرئية والمسموعة المملوكة للدولة بتحقيق المساواة بين المرشحين فى استخدامها لأغراض الدعاية الانتخابية .

وتختص لجنة الانتخابات الرئاسية بتقرير ما تراه من تدابير عند مخالفة حكم هذه المادة .

مادة ٢٣ : يجب أن يتضمن ما تذيعه أو تنشره وسائل الأعلام من استطلاعات للرأي حول الانتخابات الرئاسية، المعلومات الكاملة عن الجهة التي قامت بالاستطلاع، والجهة التي تولت تمويله. والأسئلة التي اشتمل عليها ، وحجم العينة ومكانها . وأسلوب إجرائه . وطريقة جمع بياناته، وتاريخ القيام به، ونسبة الخطأ المحتملة فى نتائجه .

ويحظر نشر أو إذاعة أي من هذه الاستطلاعات خلال السبعة أيام السابقة على اليوم المحدد للاقتراع وحتى انتهائه .

مادة ٢٤ : يكون الحد الأقصى لما ينفقه كل مرشح فى الحملة الانتخابية عشرة ملايين جنيه. ويكون الحد الأقصى للأنفاق فى حالة انتخابات الإعادة مليوني جنيه. (=)

كما تم تعديل المادة (١١) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن

(-) مادة ٢٥ : يحصل كل مرشح لرئاسة الجمهورية على مساعدة مالية من الدولة تعادل خمسة فى المائة من قيمة الحد الأقصى للأموال التي يجوز إنفاقها فى الحملة الانتخابية، ومساعدة تعادل اثنين فى المائة من هذه القيمة فى حالة انتخابات الإعادة ٠

مادة ٢٦ : لكل مرشح أن يتلقى تبرعات نقدية أو عينية من الأشخاص الطبيعيين من المصريين ومن الحزب الذي رشحه، بشرط ألا يتجاوز التبرع من أى شخص طبيعي اثنين فى المائة من الحد الأقصى للإنفاق فى الحملة الانتخابية.

ويلتزم المرشح بفتح حساب بالعملة المحلية فى أحد البنوك التي تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية يودع فيه ما يتلقاه من التبرعات النقدية، وما يحصل عليه من الدولة من مساعدة مالية، وما يخصصه من أمواله، وعلى المرشح إبلاغ اللجنة أولا بأول بما يتم إيداعه فى هذا الحساب ومصدره وأوجه إنفاقه منه وذلك خلال المواعيد وبالإجراءات التي تحددها، ولا يجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية من خارج هذا الحساب ٠

وتتولى اللجنة توزيع الرصيد المتبقي فى ذلك الحساب على من ساهموا فيه بنسب مساهمتهم، وذلك وفقا للإجراءات التي تحددها اللجنة ٠

وتلتزم الأحزاب بإخطار لجنة شئون الأحزاب السياسية بما تتلقاه من تبرعات يجاوز كل منها ألفى جنيه خلال الثلاثة الشهور السابقة على التاريخ المحدد للاقتراع، ويكون الإخطار خلال الخمسة أيام التالية لتلقى التبرع ٠

مادة ٢٧ : يحظر تلقى أى مساهمات أو دعم نقدي أو عيني للحملة الانتخابية من أى شخص اعتباري مصري أو اجنبى أو من أى دولة أو جهة أجنبية أو منظمة دولية أو أى جهة يساهم فى رأسمالها شخص أجنبى أو من شخص طبيعي أجنبى.

مادة ٢٨: على المرشح أن يقدم إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب بيانا يتضمن مجموع الإيرادات التي حصل عليها ومصدرها وطبيعتها، وما أنفقه منها على الحملة الانتخابية وأوجه هذا الانفاق٠ وفى حالة عدم اعتماد اللجنة لهذا البيان، بعد سماع أقوال المرشح وتحقيق دفاعه شفاهة أو كتابة، يلتزم بأن يرد إلى خزانة الدولة ما سبق أن حصل عليه من مساعدة مالية.

ولكل مرشح أن يوكل من يقوم نيابة عنه بالأعمال والإجراءات التي يتطلبها تنفيذ أحكام هذا القانون بما فيها جميع المسائل المالية، وذلك بموجب توكيل موثق بمعرفة أحد مكاتب التوثيق بمصلحة الشهر العقاري والتوثيق، مع تزويد لجنة الانتخابات الرئاسية بصورة رسمية من التوكيل.

مادة ٢٩: يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة حسابات الحملة الانتخابية للمرشحين، على أن يقدم تقريراً بنتيجة مراجعته إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إحالة هذه الحسابات إليه».

مجلس الشعب بموجب القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ [١]. وجرى نصها على أنه «يتعين الالتزام فى الدعاية الانتخابية بمبادىء الدستور والقانون وبالقواعد الآتية :

١- عدم التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأى من المرشحين .

٢- الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية، والامتناع عن استخدام الشعارات الدينية على نحو يهددها أو يسيء إليها .

٣- حظر استخدام المباني والمنشآت ووسائل النقل والانتقال المملوكة للدولة أو لشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام وللشركات التي تساهم الدولة فى رأسمالها فى الدعاية الانتخابية .

٤- حظر إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والشركات التي تساهم الدولة فى رأسمالها فى أغراض الدعاية الانتخابية.

٥- حظر استخدام دور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها فى مؤسسات التعليم فى الدعاية الانتخابية .

---

(١) كانت المادة (١١) قبل التعديل تنص على أنه « يلتزم الأحزاب السياسية وكل مرشح لعضوية مجلس الشعب في الدعاية الانتخابية بالمبادئ التى وافق عليها شعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ من أبريل سنة ١٩٧٩، وكذلك بالمبادئ المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، وكذلك بالوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية وبالحد الأقصى للمبالغ التى يجوز إنفاقها عليها ، وذلك كله طبقا للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية ويعلن قرار وزير الداخلية المشار إليه في جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار وللمحافظ المختص أن يأمر بإزالة الملصقات وكافة وسائل الدعاية الأخرى المستخدمة بالمخالفة لأحكام والقواعد المشار إليها في الفقر ة على نفقة المرشح وذلك ومع عدم الإخلال بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية أو أى قانون آخر وتعتبر مخالفة أحكام هذا القانون من الجرائم الانتخابية ويسرى عليها أحكام المادة الثانية من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فيما يتعلق بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ويفصل في الدعاوى الناشئة عن الإخلال بأحكام هذا القانون على وجه الاستعجال وكان قد سبق تعديل المادة من قانون ٢٣ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية العدد ١٨ تابع في ١٩٧٩/٥/٣٠».

٦- حظر تلقى أموال من الخارج من شخص أجنبى أو جهة أجنبية أو دولية أو من يمثلها فى الداخل للإنفاق فى الدعاية الانتخابية، أو لإعطائها للناخبين مقابل الامتناع عن إبداء الرأي أو إبدائه على وجه معين ،وذلك فضلاً عن القواعد الخاصة بالوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية بما فيها الحد الأقصى الذي لا يجوز تجاوزه فى الإنفاق على تلك الدعاية، والتي يصدر بها قرار من اللجنة العليا للانتخابات، ينشر فى جريدتين يوميتين واسعتي الإنتشار. وللمحافظ المختص أن يأمر بإزالة الملصقات وجميع وسائل الدعاية الأخرى المستخدمة بالمخالفة لأى من أحكام القواعد المشار إليها على نفقة المخالف.

ويعاقب كل من يخالف أحكام البند (٦) من القواعد المشار إليها فى هذه المادة بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه فضلا عن مصادرة ما تم تلقيه من أموال.

ويعاقب كل من يخالف أياً من القواعد الأخرى المشار إليها بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين».

كما تم إضافة المادتين رقمي ٩ مكرراً، و٩ مكرراً (أ) للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ نصتا على أنه: (مادة ٩ مكرراً) «حرية ممارسة النشاط السياسي للحزب مكفولة يمارسها فى حدود القانون، وله فى سبيل ذلك على وجه الخصوص ما يأتي :

١- الترويج بالوسائل المشروعة لأفكاره ونشر معلومات عن أنشطته .

٢- المشاركة فى الاستفتاءات والانتخابات العامة .

٣- استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة وعلى وجه الخصوص أثناء الدعاية الانتخابية، وفقاً للقواعد المنظمة لذلك».

(مادة ٩ مكرراً أ) «يتمتع الحزب السياسي فى سبيل ممارسته لأنشطته

على النحو الوارد فى المادة (٩ مكرراً) من هذا القانون بكافة الضمانات التي تكفل حرية هذه الممارسة، وعلى وجه الخصوص ما يأتي:

١- عدم جواز اشتراط الإفصاح عن العضوية الحزبية فى الوثائق الرسمية.

٢- المساواة فى المعاملة بين أعضاء الأحزاب المتنافسة، وعدم التمييز بينهم لسبب يرجع إلى عضوية حزب معين».

المطلب الثاني

موقف القضاء من شروط الترشيح للمجلس النيابى

كما سبق وأن أوضحنا فقد حدد المشرع شروط الترشيح لمجلس الشعب فى المادة (٥) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ [1] كما نصت على هذه

---

(١) نصت المادة (٥) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ على أنه «مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة فى قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب:

١- أن يكون مصري الجنسية، من أب مصرى.

٢- أن يكون اسمه مقيداً فى جداول الانتخاب، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقا للقانون الخاص بذلك.

٣- أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب .

٤- أن يكون حاصلا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفي بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠ .

٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون.

٦- ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ((٩٦)) من الدستور، ومع ذلك يجوز له الترشيح فى أي من الحالتين الآتيتين:-

أ – انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله إسقاط العضوية .

ب- صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بوجباتها، ويصدر قرار (=)

الشروط المادة (٦) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل بالقانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥[١].

وسوف نتناول كل شرط من هذه الشروط وموقف القضاء منها في الفروع التالية.

الفرع الأول

موقف القضاء من شرط الجنسية

تشترط النظم الانتخابية قصر ممارسة حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية على المواطنين المتمتعين بجنسية الدولة وحدهم فلا تعطي لمن لا ينتمون لجنسيتها هذا الحق، وهو أمر طبيعي إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي الشئون السياسية لدولة غير دولته[٢].

وتفرق كثير من الدول بين الوطني الأصيل والوطني بالتجنس باشتراط مرور مدة معينة بعد اكتساب الجنسية قبل أن يستطيع الوطني بالتجنس ممارسة حق الانتخاب والترشيح، وعلى اعتبار أنها فترة لازمة لاختبار وطنيته إزاء وطنه الجديد[٣].

ففي فرنسا قصر المشرع حق الانتخاب على المواطنين الفرنسيين

(=) المجلس في هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية».

(١) اشترطت المادة السادسة من قانون مجلس الشورى فيمن يرشح نفسه أو يعين في مجلس الشورى ذات الشروط المتطلبة في عضوية مجلس الشعب فيما عدا ما يلي:
أ- البند (٣) أن يكون بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل للانتخاب أو التعيين.
ب- البند (٦) «..... أ- انقضاء فترة التجديد النصفي أو الفصل الشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية حسب الأحوال).

(٢) د. محسن خليل ود. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور – القانون الدستوري والنظم السياسية – منشأة المعارف بالإسكندرية – القسم الثاني، ص٦٤.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله – المرجع السابق. ص١٩.

فقط، أما الأجانب مهما طالت مدة إقامتهم على الأراضي الفرنسية لا يتمتعون بهذا الحق قبل اكتسابهم للجنسية الفرنسية، ومرور خمس سنوات على اكتسابهم لها، ويستوي الأمر في ذلك بالنسبة للانتخابات على المستوى الوطني أو الانتخابات المحلية[١].

أما في مصر فقد أقرت المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية للمصريين حق مباشرة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب والترشيح، أما بالنسبة للأجنبي الذي يتجنس بالجنسية المصرية لا يتمتع بحق الانتخاب طبقاً للمادة ٩ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥بشأن الجنسية المصرية قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لها ما لم يُعْف من شرط المدة بقرار من رئيس الجمهورية أو وزير الداخلية وفقا للضوابط التي حددها القانون، كما لا يتمتع بحق الترشيح إلا إذا مضت عشر سنوات، وعلى عكس ذلك فإن بعض الدول لا تفرق بين الوطنيين الأصليين والوطنيين بالتجنس من حيث اشتراط مرور مدة معينة من اكتساب الجنسية لمباشرة حق الانتخاب والترشيح، ومن هذه الدول دولة لبنان، إذ لا يفرق قانون الانتخاب اللبناني بين اللبنانيين الأصليين واللبنانيين بالتجنس في مباشرة حق الانتخاب[٢].

وحسنا فعل المشرع المصري باشتراط مضي هذه المدة حتى يتمتع المتجنس بحق الانتخاب أو الترشيح، لأن إطلاق حق الانتخاب والترشيح للمتجنس دون اشتراط هذه المدة يتعارض ومبدأ ضرورة الاندماج في الوطن الجديد والإخلاص له حتى يمكن المساهمة في الحياة السياسية على نحو صحيح يتمشى والصالح العام، وهو أمر لا يأتي إلا بعد مرور فترة من الزمن بعد اكتسابه الجنسية، فالمتجنس يجب أن يقدم الدليل على حسن انتسابه للوطن

---

(١) Jean-Claude Masclet: Droit électoral, op., cit, p46 suiv.

(٢) كانت المادة الأولى من قانون الانتخاب المصري رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ تعطي لكل مصري من الذكور حق الانتخاب، ولم تفرق بين المصري الأصيل والمصري بالتجنس ولكنها قصرت هذا الحق على الذكور دون الإناث.

الذي منحه هويته[١].

وقد اشترط المشرع المصري في المتجنس المرشح لعضوية مجلس الشعب إلى جانب شرط المدة شرطاً آخر هو أن يكون المرشح المصري من أب مصري، وهذا التشدد في طلب الجنسية الأصلية في المرشح لمجلس الشعب لا يتنافى – كما يرى البعض – مع المبادئ المقررة في معظم الدول الديمقراطية، والتي تحرص عادة على ضمان ألا تباشر السلطة العامة المقررة لأعضاء البرلمان إلا من جانب المنتمين برابطة الولاء للدولة، وقد يلزم للاطمئنان إلى هذه الرابطة اشترط أن يكون المرشح يحمل جنسية الدولة، وأن يكون من أب يحمل ذات الجنسية[٢].

و يرى البعض الآخر[٣] أن هذا الشرط – يثير شبهة عدم الدستورية لأن المتجنس أصبح وطنياً وبهذا الوصف يتساوى مع غيره من المواطنين، وأن من شأن هذه التفرقة بين المواطنين الوقوع في حمأة مخالفة مبدأ المساواة الذي قررته المادة (٤٠) من الدستور، التي تقطع بتمتع المواطنين جميعاً وعلى سبيل المساواة بدون تمييز بين صاحب الجنسية الأصلية أو المكتسبة بحقي الانتخاب والترشيح.

وسوف نقسم هذا الفرع إلى بندين نتناول في البند الأول موقف المحكمة الإدارية العليا من مزدوج الجنسية ، ونخصص البند الثاني لبيان موقف مجلس الشعب منه.

---

(١) قرب في هذا المعنى:

Dr. Mohamed Abdel Latif : Droit électoral, op, cit, p14.

(٢) د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري- مرجع سابق ص١٧٥، وانظر أيضا د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقها وقضاء- الطبعة التاسعة طبعة التاسعة طبعة ١٩٩٦ – دار المطبوعات الجامعية ص٣٨٠ حيث يرى سيادته أن شرط الجنسية يأتي في المقدمة الشروط الواجب توافرها في المواطن حتى يتمتع بالحقوق السياسية ويمارسها، لان الأمر يتعلق بإدارة الشئون السياسية للبلاد، وهو أمر لا يمكن أن يوكل لأجنبي أو يسمح له بالمشاركة فيه».

(٣) د. فتحي فكري – القانون الدستوري- الكتاب الثاني- مرجع سابق، ص ٢٦٩ .

البند الأول

موقف المحكمة الإدارية العليا من مزدوج الجنسية

فقد كشف العمل عن ظهور مشكلة حرمان مزدوجي الجنسية من الترشيح للمجالس النيابية وقد كان لمحكمة القضاء الإداري اتجاهٌ مغايرٌ لرأي المحكمة الإدارية العليا قبل أن تصدع لرأي الأخيرة، وكان ذلك ـ لأول مرة ـ في انتخابات سنة ٢٠٠٠، فقد ضم تشكيل المجالس النيابية السابقة أعضاء يحملون جنسية دول أخرى إلى جانب الجنسية المصرية، ولم يلق وجود هؤلاء الأعضاء أي اعتراض، وعلى صعيد النصوص فقد اكتفى المشرع المصري في المادة (٥) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالنص على أن يكون المرشح «.... مصري الجنسية، من أب مصري...» مما يفيد أن المشرع قد تطلب الجنسية الأصلية لا المكتسبة للعضوية البرلمانية[١].

كما خلت المادة (٢) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بمباشرة الحقوق السياسية ـ الخاصة بالحرمان من الحقوق السياسية ـ من الإشارة إلى انصراف هذا الحرمان إلى مزدوج الجنسية، كما لم يلق هذا الموضوع الاهتمام اللازم من الفقه، إلا أن انتخابات الفصل التشريعي ٢٠٠٠ ـ ٢٠٠٥ كانت مرتعاً للجدل حول هذا الموضوع حتى وصل الخلاف حول هذا الموضوع مداه، لدرجة اللجوء إلى ساحات القضاء، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بحرمان مزدوج الجنسية من الترشيح للانتخابات البرلمانية على الرغم من عدم وجود نص صريح يحرم مزدوج الجنسية من الترشيح، وقد استندت المحكمة الإدارية العليا فى قضائها على عدة حجج منها :

١ - أن القسم الدستورى يفترض انفراد الجنسية:-

وكانت البداية أمام محكمة القضاء الإداري بالمنصورة في دعوى

---

(١) د. فتحي فكري ـ ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة ـ مرجع سابق. ص٤٧. وتنظر أيضا في ذات المرجع ما أورده من حجج لقضاء المحكمة الإدارية العليا وتعليقه على هذه الحجج. ص٥١ وما بعدها.

أقيمت ضد أحد المرشحين من ضمن أسبابها أن المرشح فاقد لشرط من شروط الترشيح، لأنه حاصل على الجنسية الهولندية، وسافر إلى هولندا منذ عام ١٩٨٨ للعمل هناك مديراً لشركة تصدير واستيراد، وطلب المدعي قبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار الصادر من لجنة الفصل في الاعتراضات بمديرية أمن الدقهلية، فيما تضمنه من قبول ترشيح المطعون ضده لعضوية مجلس الشعب.... إلخ وبجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٢ قضت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً ورفض طلب وقف التنفيذ، وشيدت حكمها على أسباب منها أن المدعى عليه قدم شهادة تفيد أنه مصري الجنسية وهو أمر يخول له مباشرة حقوقه السياسية[1].

وإذ لم يصادف هذا الحكم قبولاً لدى المحكوم ضده، فطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ١٢٩٥ لسنة ٤٧ق عليا التي قضت بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٧ بقبول الطعن شكلاً، وبإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من قبول ترشيح المطعون ضده الأول لعضوية مجلس الشعب..... إلخ.

وقد أسست المحكمة حكمها على حجة مؤداها أن «ومن حيث إن الاستخلاص الحتمي لنصوص الدستور وعلى الأخص نص المادة (٩٠) التي تحتم أن يقسم عضو مجلس الشعب أمام المجلس قبل أن يباشر عمله قسماً قوامه أن يحافظ العضو مخلصاً على سلامة الوطن، وأن يراعي مصالح الشعب، مما لا يتصور معه – في الاستنتاج المنطقي – أن يكون الولاء للوطن شركة مع وطن غيره أو لشعب خلاف شعب مصر، وإذا كانت التشريعات المنظمة لأحكام الجنسية تجيز – في الحدود وبالشروط التي تقررها – اكتساب المصري جنسية أجنبية مع احتفاظه بالجنسية المصرية، إلا أن هذا الجواز لا يمكن أن يصلح سنداً أو يقوم أساساً لخلخلة مفاد أحكام الدستور التي لا يمكن حملها – لا تفسيراً ولا تأويلاً – على أنها تجيز أن ينوب عن الشعب، ويعبر عن

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بالمنصورة في الدعوى رقم ٣٤ لسنة ق الصادر بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٢ – غير منشور.

إرادته وينطق بنبضه ويحس بآلامه ويلتحم مع آماله، إلا من كان مصريا خالص المصرية، فلا تشارك هذه الرابطة المقدسة رابطة معها، فكل ذلك يتعارض ويتصادم مع صريح عبارة القسم المنصوص عليه بالمادة (٩٠) من الدستور المشار إليها، فلا يستقيم للمواطن من وطنين في قلبه يستويان لديه، فالجنسية المصرية المتطلبة كشرط للترشيح لعضوية مجلس الشعب لا تحتمل شركة مع غيرها، ولا تقبل معها في القلب والنفس مزاحما ولا منافسا أو شريكا».

وانتهت المحكمة إلى أنه «ومن حيث إنه لما كان ذلك، وكان المطعون ضده الأول قد تخلف عنه شرط دستوري لازم لقبول ترشيحه لعضوية مجلس الشعب، فإن الحكم المطعون فيه إذ ذهب غير هذا المذهب يكون قد أخطأ في السبيل فحق عليه الإلغاء، وبالترتيب على ذلك يتعين الحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجددا بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من قبول ترشيح المطعون ضده الأول لعضوية مجلس الشعب، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان نظراً لظروف المنازعة خاصة، وأن الانتخابات ستجرى يوم ٢٠٠٠/١٠/٢٩[1]»، وقد كانت حجة القسم الدستوري هي أول حجة تستند إليها المحكمة الإدارية العليا في قضائها بحرمان مزدوج الجنسية من الترشيح لمجلس الشعب.

ولم تكن هذه المرة الوحيدة التي عرض فيها أمر مزدوج الجنسية على القضاء، فقد أقيمت دعوى أخرى أمام محكمة القضاء الإداري بالمنصورة أيضا قيدت برقم ٣٣ لسنة ٢٣ق طلب فيها المدعي الحكم بقبول الدعوى شكلا وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار لجنة فحص الطعون الانتخابية بمحافظة الدقهلية بالموافقة على ترشيح المدعى عليه الأول لعضوية مجلس الشعب عن دائرة مركز بلقاس، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار وبجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٢ قضت محكمة القضاء الإداري

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٩٥ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٧ مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين – دعوى الإلغاء – ملحق خاص بأحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري حول انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٠ – الكتاب الأول، ص١٠، ١١.

بالمنصورة برفض طلب وقف التنفيذ، واستندت المحكمة في حكمها على مقولة أن الأوراق جاءت خالية مما يستظهر منه صحة الأسباب التي نعاها المدعي على قرار ترشيح المدعى عليه[1].

ومن الجدير بالذكر أن المحكوم ضده "المدعي" قد طعن في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا وقيد الطعن برقم ١٦٤٨ لسنة ٤٧ق عليا، وعلى الرغم من أن الطاعن قد طلب ترك الخصومة في الطعن وأيده في ذلك المطعون ضدهم إلا أن المحكمة قد رفضت هذا الطلب واستمرت في نظر الطعن واستندت في ذلك وبحق إلى أن «ومن حيث إنه إذا كان ترك الخصومة جائزاً في كل الأحوال متى تنازل المدعي عن خصومته بغير تحفظ متخذاً الشكل الذي يقضي به القانون، ومتى قبل المدعى عليه هذا الترك أو لم يكن في ميسوره الاعتراض عليه، طالما لم تكن له مصلحة قانونية في المضي في الدعوى، إلا أنه يرد على هذا الأصل استثناء لم يتضمنه نص المادة (١٤٢) من قانون المرافعات، قوامه عدم إجازة الترك إذا تعلق موضوع الدعوى بالنظام العام، باعتبار أن الحقوق المتصلة به ينبغي ألا يجعل مصيرها متوقفاً على اتفاقات متروك مصيرها لإرادة الأفراد (حكم محكمة النقض في ١٩٧٦/١١/٢٤ – الطعن رقم ٣٢ لسنة ٤٥ق أحوال شخصية)».

واستطردت المحكمة «ومن حيث إنه إذا كان موضوع الطعن الماثل متعلقاً بالنظام العام باعتباره متصلاً بحق الترشيح للمجلس النيابي الذي يتطلب ضرورة توافر شروط معينة في المرشح حتى يمكن قبول ترشيحه، لذا فإن مصير ترشيح المطعون ضده الأول ينبغي ألا يكون متوقفاً على إرادة الطاعن، إن شاء أفسح المجال له للترشيح بتركه الطعن الذي أقامه ، وإن شاء حجبه عن الترشيح باستمراره في خصومته ، ذلك أن حق الترشيح باعتباره من الأمور المتعلقة بالنظام العام ينبغي – طبقاً لمذهب محكمة النقض الذي يتفق ومذهب المحكمة الإدارية العليا – ألا يترك مصيره لإرادة الخصم ، وبالتالي فإن

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بالمنصورة في الدعوى رقم ٣٣ لسنة ٢٣ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٢ – غير منشور.

الطاعن وقد أعلن عن رغبته في ترك الطعن بما من شأنه إفساح المجال للمطعون ضده الأول للاستمرار في الترشيح استناداً للحكم المطعون فيه ، وقد لا يكون متوافراً فيه شروطه ، فإن هذا الترك يكون غير جائز قانونا».

وأضافت المحكمة بأنه «ومن حيث إنه فضلا عما سبق، فليس في وسع المحكمة أن تقضي بترك الخصومة في الطعن الماثل، لأن إثبات الترك قد يؤدي إلى تضارب في الأحكام، ذلك أن ترك الخصومة في الطعن الماثل سوف يترتب عليه بحكم الضرورة عودة الخصوم إلى الحالة التي كانوا عليها قبل بدء الطعن، أي بقاء حكم محكمة القضاء الإداري المطعون فيه بما قضى به من رفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وهو ذات القرار المطعون عليه في الطعن رقم ١٩٦٠ لسنة ٤٧ق عليا والمنظور بذات الجلسة، وتلافياً لما قد يبدو من تعارض بين الأحكام، فإن الأمر يقتضي من المحكمة الالتفات عن ترك الطاعن للخصومة في هذا الطعن والتعرض له والقضاء فيه».

وفي موضوع الطعن قضت المحكمة بأنه «ومن حيث إنه لما سبق ، فإنه يشترط للترشيح لعضوية مجلس الشعب المصري أن يكون المرشح صاحب جنسية وحيدة هي الجنسية المصرية ، بحيث إنه إذا جمع بينها وبين جنسية أجنبية فقد الحق في الترشيح ، وهذا الشرط ليس فقط شرطاً للانتساب إلى مجلس الشعب ، وإنما هو شرط صلاحية للاستمرار في عضوية هذا المجلس ، مما يتعين معه أن يصاحبه طيلة فترة عضويته».

وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى الحكم «بعدم جواز ترك الخصومة في الطعن الماثل، وبقبول الطعن شكلاً وبإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بقبول ترشيح المطعون ضده الأول لعضوية مجلس الشعب وما يترتب على ذلك من آثار.... إلخ[1]».

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٤٨ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في شأن الطعون الانتخابية – أكتوبر – ديسمبر ٢٠٠٠. ص١١٨؛ وفي نفس المعنى انظر حكمها في الطعن رقم ١٩٦٠ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦ " بنفس الجلسة

٢- أن ازدواج الجنسية يعني ازدواج الولاء:-

والملاحظ على قضاء المحكمة الإدارية العليا أنها في حجتها الأولى قد استدعت نص المادة (٩٠) من الدستور الخاصة بالقسم الدستوري سندا لقضائها، أما حجتها محل البحث فقد استقتها المحكمة من مفهوم الجنسية[١]»، فالجنسية تبلور في رابطة ولاء بين الفرد والدولة، وأن ازدواج الجنسية يعني ازدواج الولاء، وقد أوردت المحكمة في أسباب حكمها ما يلي «ومن حيث إنه لا يخل بما سبق القول بأن المادة (٩) من قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ تخول للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية حق الترشيح للهيئات النيابية بعد عشر سنوات من اكتساب الجنسية ، وأن مكتسب الجنسية المصرية بذلك يكون أفضل حالا وأعمق ولاء من المصري صاحب الجنسية الأصلية الذي يؤذن له بحمل جنسية أجنبية ، ذلك أن نص المادة (٩) سالف الذكر يواجه مصريا ولو بالتجنس لكنه غير مزدوج الجنسية، هذا فضلاً عن أن المتجنس ليس من حقه الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، لأنه لم يولد لأب مصري وفقاً لما اشترطته المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب».

كما أضافت المحكمة في حكمها بأنه «ومن حيث إنه يتعين بادئ ذي بدء تعريف مفهوم الجنسية، فالجنسية تعني – فقهاً وقضاء – رابطة تقوم بين فرد ودولة بحيث يدين الفرد بولائه للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته، وفي المقابل يكون – بل يتعين – على تلك الدولة أن تحميه بإسباغ الحماية عليه إذا تعرض في دولة أخرى لأي مساس أو تعد، فإذا كان ذلك فإن مفاد ما تقدم ومؤداه الحتمي والمنطقي أن يكون الشخص الذي ينتمي إلى دولتين بحكم تمتعه بجنسيتين متعدد الولاء بتعدد الجنسية».

" – المرجع السابق، ص١٣٣ ومشار إليه أيضا لدى د. محمد ماهر أبو العينين – المرجع السابق، ص٢٢ وما بعدها.

(١) انظر في بيان مفهوم الجنسية د. فؤاد عبد المنعم رياض – أصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري والمقارن – طبعة ١٩٩٥، ص١٣ وما بعدها، وانظر في هذه الحجة ونقدها د. فتحي فكري – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعدها.

وأردفت المحكمة «ومن حيث إن القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب عندما يشترط في المادة الخامسة فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب، أن يكون مصري الجنسية من أب مصري، فإنه لم يكتف بحيازة الشخص للجنسية المصرية، وإنما تطلب فضلاً عن ذلك أن يكون من أب مصري، وفي ذلك دلالة ينبغي استيعابها، تتحصل في أن المشرع يتطلب فيمن يرشح نفسه للنيابة عن الشعب المصري أن يكون انتماؤه عميق الجذور في تربة الوطن، مهموما بمشاكله وقضاياه، حاملاً لها دائما في عقله وقلبه حتى ولو رحل إلى آخر الدنيا، عاملاً بيده وعقله وقلبه ولسانه على أن يكون وطنه أول أمم الأرض عزة ورفعة وتقدما، غير مشرك في ولائه قانونا لمصر أي وطن آخر، حتى لو كان – في الفرض الجدلي – أكثر منها تقدماً سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً، وحيازة الشخص لجنسية أخرى غير الجنسية المصرية، معناه أن الولاء المطلق والكامل والواجب من قبله لمصر قد انشطر قانونا إلى ولاءين، أحدهما لمصر وثانيها لوطن أجنبي آخر، وإذا تعدد الولاء لمصر ولغيرها فقد تراجعت كل المعاني السابقة التي أراد المشرع المصري بالنص المذكور بلوغها، لأن الولاء الكامل لمصر ولشعبها وآمالها وترابها يعتبر منقوصا إذا قسمناه على مصر وعلى غيرها من الأوطان، والنيابة عن الشعب تتطلب ولاء كاملاً لمصر، خاصة وأن مهمة مجلس الشعب طبقاً للمادة (٨٦) من الدستور هي تولي سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية».

وأوردت المحكمة بأنه «ومن حيث إنه إذا كان الأصل في القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية أنه يترتب على تجنس المصري بجنسية أجنبية - متى أذن له في ذلك – زوال الجنسية المصرية (م ١٠/٢)، إلا أنه استثناء من ذلك أجاز أن يتضمن الإذن بالتجنس احتفاظ المأذون له بالجنسية المصرية، وذلك لاعتبارات أملتها الضرورة العملية، تتمثل في طمأنة المصريين الذين استقروا في الخارج واكتسبوا جنسية المهجر، أنهم ما زالوا مرتبطين بوطنهم الأصلي، وأن لهم العودة إليه وقتما يشاءون، بما يمنحهم ذلك من قوة نفسية وروحية كبيرة في نضالهم بالمهجر، على نحو ما ورد بالمذكرة

الإيضاحية لمشروع القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ وتقرير اللجنة التشريعية في شأنه، وعلى ذلك فالسماح بازدواج الجنسية هدفه أساساً تعضيد المصريين المستقرين في الخارج واكتسبوا جنسية المهجر، وتشجيعهم على الاستمرار في النضال في البلاد التي استقروا فيها، لكن إذا عاد المصري مزدوج الجنسية من الخارج وأقام في مصر ومارس عملاً فيها، فإن العلة من احتفاظه بالجنسية الأجنبية تزول، إلا إذا كان حمل الجنسية الأجنبية بجانب الجنسية المصرية يمثل من وجهة نظره ميزة له لا يريد النزول عنها، أو يمثل حماية له من قبل دولة أجنبية لا يريد أن يفقدها، وكلا الأمرين يزعزع من يقين الانتماء لمصر وحدها، حيث إن المصري الحق هو من يعتز بمصريته، ويرفض تماماً أن ينازعه في ولائه لها أي وطن آخر مهما كان»[1] وما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في رأينا من صميم اختصاصها، باعتبار أن القضاء الإداري

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٦٠ لسنة ٤٧ ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦ سابق الإشارة إليه – انظر في تأييد اتجاه المحكمة د. محمد مرغني خيري – مقال نشر بجريدة المصري – عدد ٢٨ يناير سنة ٢٠٠١ ، ص٣ حيث أورد سيادته بأن «عضوية مجلس الشعب لها طبيعة خاصة لأنها ولاية يمارس بها عضو البرلمان حقوقاً على الغير ، فمن هنا نجد أنه من حق النظام القانوني في الدولة أن يشترط شروطاً خاصة منها انفراد الجنسية ... ثم لماذا الغضب بعد أن أعفى القانون المتجنسين من أداء الخدمة الوطنية التي وصفها الدستور بالقداسة فإعفاء المتجنس من هذا الواجب المقدس في خدمة الوطن لا يدفعه إلى البكاء حين يمنع من ولايته على مصالح الوطن والمواطنين، فهذا نأباه تماماً، ولا يقبله أي منطق قانوني...»- وانظر في نقد هذا الرأي د. فتحي فكري – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق هامش ص٦٦ حيث يرى سيادته رداً على الرأي السابق " ونتفق تماماً مع هذا التحليل في جواز تقييد حق الترشيح ولكن إلى أن يتجسد ذلك بنصوص واضحة وصريحة، لا يقبل حجب هذا الحق عن مزدوج الجنسية أو غيره من الفئات عبر القياس أو غيره من أدوات الاستنباط، وبغياب هذا النص – الذي يملك البرلمان وحده حق إصداره . لا يمكن استنتاج الحرمان من الترشيح . من قرار إداري كذلك الصادر بإعفاء المتجنس من الخدمة الوطنية وأخيراً فإن مزدوج الجنسية لم يطلب الإعفاء من الخدمة العسكرية . وإنما سنته الدولة لأسباب قدرتها، وليس من المقبول أن يضار المتجنس من هذا الإعفاء بالحرمان من الترشيح ، وإلا أصبح الإعفاء كالتخلف عن التجنيد سواء بسواء».

قضاء إنشائي، وباعتبار أن التفسير الصحيح لنصوص الدستور وروحه ترشح لهذا المذهب الذي يتفق مع الاعتبارات العملية والمصلحة العليا للبلاد، ذلك أن مصلحة الشعب في أن يكون ممثلوه متمتعين بالجنسية المصرية وحدها وعلى سبيل الانفراد، أولى وأجدر بالحماية من مصلحة مزدوج الجنسية الشخصية في الترشيح للمجلس النيابي، هذا فضلاً عن أن قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قانون خاص واجب الاتباع، لأن نص المادة (٥) منه يقيد النص اللاحق الوارد في قانون الجنسية رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ الذي يجيز لمكتسب الجنسية الترشيح للمجالس النيابية بعد مرور عشر سنوات على اكتسابه الجنسية المصرية باعتبار أن النص الأخير نص عام يتقيد بالنص الخاص.

٣- استثناء مزدوج الجنسية من أداء الخدمة العسكرية مؤداه حرمانه من الترشيح للمجالس النيابية.

ومن الحجج التي ساقتها المحكمة الإدارية العليا في حكمها المذكور حجة أخرى مؤداها أن إعفاء مزدوج الجنسية من الخدمة العسكرية من مقتضاه حظر ترشيحه للمجالس النيابية، وفي ذلك تقول المحكمة «ومن حيث أن قانون الخدمة العسكرية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ ينص في المادة (١) على أن «تفرض الخدمة العسكرية على كل مصري من الذكور أتم الثامنة عشرة من عمره....» ونصت المادة (٦) على أن «يتثنى من تطبيق حكم المادة (١) :

أولا ..... . رابعا : الفئات التي يصدر بقواعد وشروط استثنائها قرار من وزير الدفاع طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة أو أمن الدولة، ويصدر بالاستثناء قرار من وزير الدفاع....»، وإذ أدرك السيد وزير الدفاع حساسية موضوع ازدواج الجنسية بالنسبة للتجنيد في القوات المسلحة المصرية، فعالجه على نحو يحفظ مصالح مصر، ولا يعرض أمنها للخطر، فقد أصدر القرار رقم ٢٨٠ لسنة ١٩٨٦ بشأن قواعد وشروط الاستثناء من أداء الخدمة العسكرية والوطنية للفئات الواردة بالفقرة (رابعاً) من المادة (٦) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية، ونص في المادة الأولى على أن «تضاف للمادة (١) من قرار وزير الدفاع والإنتاج الحربي رقم ١١٥ لسنة

١٩٨١ المشار إليه فقرة جديدة (د) نصها كالآتي «المصريون المقيمون في دولة أجنبية الذين اكتسبوا جنسية هذه الدولة مع احتفاظهم بجنسيتهم المصرية، ويزول الاستثناء في حالة فقد الفرد لجنسيته الأجنبية». وإذا كان القرار المذكور قد استثنى المصري مزدوج الجنسية من أداء الخدمة العسكرية جندياً في القوات المسلحة، وإذا كان هذا هو الشأن بالنسبة للجندي، فإن ذلك يكشف عن وجوب انسحاب هذا الحكم – من باب أولى – على مرشحي مجلس الشعب مزدوجي الجنسية الذين يتولون سلطة التشريع، ويقرون السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فإذا كانت المهمة التي يقوم بها الجندي جليلة وحساسة ومقدسة، باعتبارها كذلك حسب وصفها الوارد بنص المادة (٥٨) من الدستور ، فإن مهمة مجلس الشعب على ذات القدر من القداسة ، ذلك أنه إذا كانت المادة (٥٨) من الدستور المشار إليها تنص على أن «الدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس ، والتجنيد إجباري وفقاً للقانون»، فإن عضوية مجلس الشعب مما يشملها الواجب المقدس المفروض أن يتصدى له عضو المجلس دفاعاً عن سلامة الوطن ، سواء في اضطلاعه بمهامه المتعلقة بإدارة العلاقات الدولية لمصر إعمالاً لحكم المادة (١٥١) من الدستور التي تنص على أن «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة ، أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات الواردة في الموازنة ، تجب موافقة مجلس الشعب عليها» أو في إسهامه بتقرير السياسية العامة للدولة وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية على النحو الذي تنظمه أحكام المادة (٨٦) من الدستور ، ومن حيث إنه مما يؤكد هذه البداهة الدستورية ، أن قوانين بعض الجهات تشترط فيمن يعين فيها أو يستمر في العمل بها ، ألا يكون متزوجا من أجنبية ،مثل قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ الذي ينص في المادة (٢/٥) على

أنـه «يشترط فيمن يعين في إحدى وظائف السلك : ١- ..... ٢- ألا يكون متزوجا من غير مصرية» . والقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة الذي ينص في المادة (١٠٨) على أنه «لا يجوز للضباط الزواج من أجنبية.....» وإذا كانت الجهات السابقة تحظر أن ينتمي إليها أو يستمر في الانتماء إليها من يكون نصفه مصريا ونصفه الآخر أجنبيا بالزواج من أجنبية، فإنه يتعين أن يمتد هذا الحكم إلى من كان نصفه مصريا والنصف الآخر أجنبيا بسبب التجنس، ويريد أن ينتسب إلى هيئة نيابية، ذلك أنه إذا كان العمل في السلك الدبلوماسي والقوات المسلحة أمرا شديد الحساسية، بحيث يحظر على من يتزوج أجنبية ممارسته، فإن مهام عضو الهيئة النيابية لا تقل حساسية، وبالتالي يتعين القول كذلك بحظر الترشيح لعضوية مجلس الشعب على من يجمع مع جنسيته المصرية جنسية أجنبية، كل ذلك بالإضافة إلى الإشارة الواجبة ، دون خوض في تفاصيل ، لمتطلبات العمل بأجهزة الأمن القومي التي تقوم حارسة على أمن مصر وعلى أمان المواطنين ، والتي تستلزم اشتراطات خاصة فيمن يشرف بالانتماء إليها ، منها وأولها الولاء الخالص لمصر بلا منازعة أو منافسة أو شراكة[1]».

فقد رأت المحكمة قياس الترشيح لعضوية البرلمان على أداء الخدمة العسكرية، فإذا كان المصري مزدوج الجنسية معفياً من أداء الخدمة العسكرية، فإن من شأن ازدواج الجنسية حرمانه من الترشيح للمجلس النيابي من باب أولى، ويؤكد ذلك كما ذهبت المحكمة أن قوانين بعض الجهات تجعل الزواج من أجنبية سببا للحرمان من التعيين بها أو الاستمرار بخدمتها مثل ضباط القوات المسلحة وكذا العاملين في الحقل الدبلوماسي والقنصلي، فإذا كان هذا المبدأ مطبقا على من كان نصفه مصرياً ونصفه أجنبياً بالزواج، ينبغي إعماله من باب أولى على من كان كذلك بالتجنس بجنسية أخرى إلى جانب الجنسية المصرية.

وهذه الحجة التي ساقتها المحكمة الإدارية العليا سنداً لحكمها محل

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٦٠ لسنة ٤٧ق عليا جلسة ١١/٦/ ٢٠٠٠ – سابق الإشارة إليه .

نظر كما قرر البعض وبحق[1] ، ذلك أن الإعفاء من أداء الخدمة العسكرية لا يسري على جميع مزدوجي الجنسية ، لأن الإعفاء مقصور فقط على المصري المقيم في دولة أجنبية واكتسب جنسيتها فقط ، وبالتالي فإن مزدوج الجنسية المتواجد في مصر عليه – ولو لم يفقد الجنسية المكتسبة – أن يؤدي الخدمة العسكرية ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الاستثناء أو الإعفاء المشار إليه تقرر بموجب قرار وزير الدفاع الصادر عام ١٩٨٦ أي بعد مرور حوالي ست سنوات من صدور قانون الخدمة الوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠، وخلال هذه السنوات الست كان مزدوج الجنسية يؤدي الخدمة العسكرية جنباً إلى جنب مع منفرد الجنسية وهو الأمر الذي يهدم هذه الحجة من أساسها .

أما بالنسبة لحظر الزواج من أجنبية على بعض العاملين فهو محظور بنصوص صريحة وجازمة هذا من ناحية، كما أن بعض النصوص التي قررت حظر الزواج من أجنبية على العاملين ببعض الهيئات قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا الحظر لمساسه بالحرية الشخصية[2].

٤- أن أحكام قانون الهجرة تحرم المصري المهاجر المتجنس من حق الترشيح للبرلمان.

فقد نصت المادة (٥٢) من الدستور على أن «للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد»، وبناء على هذه الإحالة نصت المادة الأولى من قانون الهجرة رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ على أن «للمصريين فرادى أو جماعات حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج، وسواء أكان الغرض من هذه الهجرة مما يقتضي الإقامة الدائمة أم الموقوتة في الخارج وفقاً لأحكام هذا القانون

---

(١) انظر هذه الحجة ونقدها لدى د. فتحي فكري – ثلاث قضايا للمناقشة – مرجع سابق، ص٦٣ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٣ لسنة ١٦ ق دستورية بجلسة ١٨/ ١٩٩٥/٣ قاعدة رقم ٣٨ بالجزء السادس- مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني، صـ ٥٦٧ وما بعدها، وقد قضت المحكمة في هذا الحكم بعدم دستورية نص المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وغيره من القوانين المعمول بها ، ويظلون محتفظين بجنسيتهم المصرية طبقا 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».

وظاهر هذين النصين أن الهجرة سواء الدائمة أو المؤقتة لا تؤثر على حقوق المصري المهاجر ومنها حق الترشيح للبرلمان ما دام ظل محتفظا بجنسيته المصرية، بغض النظر عما إذا كان قد اكتسب جنسية دولة أخرى من عدمه.

غير أن المحكمة الإدارية العليا قد اعتنقت تفسيراً آخر مؤداه أن الاحتفاظ بهذه الحقوق كاملة مقصور على المصري الصرف وحده، أما المصري مزدوج الجنسية فإنه يتمتع بحقوقه الدستورية والقانونية فيما عدا الحقوق التي يقتضي الصالح العام أو أمن الدولة حرمانه منها ومنها حق الترشيح للمجلس النيابي، وفي سبيل تبريرها لهذا المذهب أوردت المحكمة في أسباب حكمها بعد سردها نص المادة الأولى من قانون الهجرة ورعاية المصريين في الخارج ما يلي «أن من البداهة أن النص السابق يخول المصري المقيم في الخارج ويحتفظ بجنسيته المصرية التمتع بالحقوق الدستورية والقانونية التي لا تتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة أو أمن الدولة ، إذ إن هذه الحقوق تختلف باختلاف وضع المصري في الخارج ، أي بحسب ما إذا كان محتفظا بالجنسية المصرية وحدها أو أضاف إليها جنسية أجنبية ، ففي الحالة الأولى يتمتع المصري بكافة حقوقه الدستورية والقانونية التي يتمتع بها المواطن المصري صاحب الجنسية المصرية فقط ، وفي الحالة الثانية يتمتع بالحقوق الدستورية والقانونية المقررة للمواطن المصري فيما عدا تلك التي يقتضي الصالح العام أو أمن الدولة عدم تمتعه بها ، كالتجنيد في القوات المسلحة ، وشغل الوظائف الحساسة في أجهزة الدولة والترشيح لعضوية

المجالس النيابية»[١].

وهذه الحجة بدورها كما رأى البعض محل نظر[٢]، ذلك لأنه مع التسليم بتفويض المشرع الدستوري للمشرع العادي في تنظيم حق الهجرة ، فإن هذا الاختصاص ينحصر في حق الهجرة وحده دون باقي الحقوق الأخرى التي يتمتع بها المواطن المصري ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فمع التسليم أيضاً وجدلاً بأن التفويض الوارد في المادة (٥٢) من الدستور يشمل الحقوق الأخرى ، فلا يمكن أن تتجاوز سلطة المشرع في التنظيم إلى الحرمان من كل أو بعض هذه الحقوق ، كما أن الأعمال التحضيرية لقانون الهجرة ترجح هذا الرأي ، ذلك أن فلسفة قانون الهجرة تقديم المزايا والتيسيرات للمصري المهاجر وليس العكس ، وقد أوضح تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة عن هذا القانون بأن من أغراضه «تقنين المزايا والتيسيرات للإفادة بخبرات المصريين في الخارج ، وجذب مدخراتهم ومشاركتهم في خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية»[٣].

ومؤدى ما تقدم فإنه لا يستقيم القول بتحفيز المهاجر المصري مزدوج الجنسية على تقديم خبراته ومدخراته لمصر، في نفس الوقت الذي يحرم فيه من حقه الدستوري في الترشيح للمجلس النيابي، هذا فضلاً عن أن المادة ١٦ من قانون الهجرة رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ قد نصت على أحقية المصري المهاجر الموظف في إعادة تعيينه في وظيفة إذا عاد للوطن خلال سنتين وطلب ذلك، ولا مراء في أن حق الترشيح لا يقل في أهميته عن تولى الوظيفة العامة،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٦٠ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦ سبق الإشارة إليه.

(٢) د. فتحي فكري – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق ، ص٦٨ وما بعدها.

(٣) راجع تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية ، ومكاتب لجان القوى العاملة ، والخطط والموازنة ، والشئون الدستورية والتشريعية والعلاقات الخارجية عن مشروع قانون بإصدار قانون الهجرة ورعاية المصريين بالخارج – النشرة التشريعية – عام ١٩٨٣ ، ص٢٠٣٥ .

وعلى أي الأحوال فقد ذهب رأى[1] إلى أن الحرمان من الحقوق وخاصة الحقوق العامة ومنها حق الترشيح لا يكون إلا بنص صريح ولسبب يحمله، وأننا نرى أن ما استندت إليه المحكمة الإدارية العليا – من أسباب لحكمها يتفق مع حقها فى تفسير النصوص القانونية التي تطبقها كماأنها قد فسرت النصوص فى حدود اختصاصها بالتفسير حين اشترطت أن يكون المرشح متمتعا بالجنسية المصرية على سبيل الانفراد، ونرى أنه قطعاً للشك باليقين فإننا نناشد المشرع التدخل بتقرير ذلك بنص صريح منعاً للبس وحقنا للخلاف.

البند الثانى
موقف مجلس الشعب من مزدوج الجنسية

إذا كانت المحكمة الإدارية العليا كما سلف أن أوضحنا قد استقر قضاؤها وتواترت أحكامها على حرمان مزدوج الجنسية من الترشيح لعضوية البرلمان على الرغم من انتقاء النص الصريح الذي تلتزم بتطبيقه، فما هو رأي مجلس الشعب نفسه ؟ .

انتهت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب إلى تبني الأسباب التي انتهى إليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، وقد أيدها في ذلك مجلس الشعب نفسه في طعون صحة العضوية المقدمة لمجلس الشعب ضد مزدوجي الجنسية، فقد جاء بتقرير اللجنة المذكورة في أحد الطعون في صحة العضوية بأنه «وبغض النظر عما يناله حكم المحكمة الإدارية العليا من حجية تعلو على النظام العام في شأن بطلان الترشيح، فإن اللجنة تعتنق ذات الأسباب التي بنت عليها المحكمة هذا البطلان ، وتتخذها أسباباً لتقرير هذا البطلان ، بناء على كل من ، زعزعه الولاء بسبب ازدواج الجنسية ، وعدم أداء الخدمة

---

(١) من هذا الرأي د. فتحي فكري – المرجع السابق . ص٧٦ وانظر أيضا الآراء المؤيدة لذلك د. برهام محمد عطا الله ود. عفيفي كامل ود. جورجي شفيق ساري وأيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٧٧/٤/٩ – المبادئ في خمسة عشر عاما (١٩٦٥ – ١٩٨٠) ج٣ . ص٢١٨٣. مشار إليها بالمرجع السابق هامش، ص٧٦.

العسكرية ، وكلاهما سبب منفرد قائم بذاته لبطلان الترشيح»[١].

وقد أشار البعض[٢] إلى الكلمات المنشورة على لسان بعض أعضاء مجلس الشعب في الصحف، حال مناقشة مجلس الشعب لتقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالمجلس بشأن الطعن في صحة عضوية أحد الأعضاء، حيث قرروا ضرورة احترام الأحكام الصادرة من مجلس الدولة في هذا الشأن، إلا أن رئيس المجلس أوضح أن البرلمان ليس جهة تنفيذ أحكام، وأن للمجلس أن يسترشد فقط بما ورد بالأحكام القضائية وهو يفصل في صحة العضوية ولكنه لا يصوت عليها، وقد تأكد هذا الرأي من تصريح رئيس المجلس حول إبطال عضوية أحد الأعضاء كان مزدوج الجنسية قبل صدور حكم المحكمة الإدارية العليا ، واحتمال أن يأتي الحكم في صالح العضو فقال رئيس المجلس «إنه لن يتم قبول الحكم النهائي للمحكمة الإدارية العليا في حالة رفضها بطلان عضوية النائب لأن المجلس قام بتفسير القانون ورأى أن ازدواج الجنسية أمر مانع للترشيح»[٣].

ومؤدى ما تقدم كله فإن مجلس الشعب قد ساير قضاء المحكمة الإدارية العليا باشتراط أن يكون المرشح لعضوية البرلمان – إلى جانب أنه مصري الجنسية، من أب مصري – متمتعاً بالجنسية المصرية على سبيل الانفراد.

---

(١) انظر تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن تحقيق صحة عضوية السيد. رامي لكح البند رقم (٥) ، ص٤ .

(٢) د. فتحي فكري– ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق هامش، ص٥٠-٥١.

(٣) د. فتحي فكري – المرجع السابق هامش ص٥٠ وأضاف سيادته بأن «هذا الاتجاه لا يتفق مع تقرير محكمة النقض في التحقيق الذي أجرته بشأن حالة السيد. رامي لكح والذي أعلن أن الأحكام القضائية متى أصبحت واجبة النفاذ " صارت عنواناً للحقيقة بل هي أقوى من الحقيقة ذاتها ، وهي حجة في مواجهة الكافة ، ولا شك أن شعور الجماعة يتأذى من إهدار هذه الحجية بمعرفة سلطات الدولة سواء كانت السلطة التنفيذية أو التشريعية» تقرير محكمة النقض بنتيجة التحقيق في الطعن الانتخابي رقم ٤٢٢ لسنة ٢٠٠٠ عن انتخابات سنة ٢٠٠٠ بالدائرة الثانية بمحافظة القاهرة. ص٦ .

الفرع الثاني

موقف القضاء من شرط القيد في جداول الانتخاب

من الشروط التي تطلبها المشرع لعضوية البرلمان أن يكون اسم المرشح مقيداً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون قد طرأ على قيده سبب يستوجب إلغاء قيده، وقد حددت المادة (٢) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ومنها حقا الانتخاب والترشيح[١]، وقد

---

(١) نصت المادة (٢) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قبل التعديل على أن :-

«يحرم من مباشرة الحقوق السياسية:

١- المحكوم عليه في جناية ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢- من فرضت الحراسة على أمواله بحكم من محكمة القيم وذلك طوال مدة فرضها. وفي حالة صدور حكم محكمة القيم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات.

٣- ..... " ملغاة بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ "،

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة مزورة أو أغراء شهود أو هتك عرض أو فاسد أخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة ، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٥-المحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٤، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٨، ٤٩ من هذا القانون وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٦- من سبق فصله من العاملين في الدولة أو القطاع العام " قطاع الأعمال حاليا " لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائي بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه.

٧-..... ملغاة بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤».

(٢) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٢٧٢.

نصت المادة (٢) منه بعد تعديلها على أن، «يحرم من مباشرة الحقوق السياسية:-

١- المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد إليه اعتباره.

٢- من صدر حكم محكمة القيم بمصادرة أمواله، ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم.

٣- (ملغى بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤)

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية، كذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة، وذلك مالم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٥- المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المواد من ٤١ إلى ٥١ من هذا القانون وذلك مالم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٦-من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف مالم ينقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائي بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه.

٧- ملغاة بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤»

ومؤدى ما تقدم فإن الفرد قد تتوافر فيه كافة شروط الترشيح التي تطلبها المشرع، ومع ذلك لا يستطيع أن يباشر حقوقه السياسية ومنها حق الترشيح إلا إذا كان اسمه مقيداً في أحد جداول الانتخاب، ولم يطرأ على قيده سبب يستوجب إلغاء قيده، وهذه العبارة الأخيرة – كما ذهب البعض وبحق – لم تضف جديداً ذلك أن الشخص الذي طرأ عليه ما يقتضي إلغاء قيده في الجدول الانتخابي ، يفقد حتماً وبحكم الضرورة صفة الناخب مما يحول قطعاً بينه وبين الترشيح للمجالس النيابية ، وتظهر أهمية الجداول الانتخابية في أنها هي التي

تحدد من له حق التصويت كما أن القيد فيها شرط للترشيح للمجلس النيابي ، ولا يخفى أثر الجداول الانتخابية والقيد فيها على الأحزاب السياسية سواء على أعضائها أو مرشحيها باعتبارهم من الخاضعين لأحكامها وتتميز جداول الانتخاب بالآتي :-

١- أول ما يميز جدول الانتخاب صفة العمومية وبالتالي فهو لا يعد خصيصا لانتخاب بعينه ثم يلغى بعد ذلك، ولكنه جدول واحد معد لأداء مهمته في أي لحظة، ويستخدم في كل أنواع الاقتراع ذات الطابع السياسي[١].

٢- ويتميز جدول الانتخاب أيضاً بصفة الدوام والاستمرار، فهو يستخدم ويؤدي دوره في جميع الاستفتاءات والانتخابات البرلمانية والمحلية لأنه جدول واحد دائم، ومؤدى دوام جدول الانتخاب أنه يجب في كل لحظة أن تكون هناك قائمة أو جدول انتخابي يمكن استخدامه عند الحاجة[٢] . ويترتب على مبدأ دوام واستمرار الجدول الانتخابي أن الناخب يكفيه قيد نفسه مرة واحدة ويستمر هذا القيد تلقائياً ما لم يطرأ عليه سبب يلغيه ، فهو ليس في حاجة إلى قيد اسمه عند كل اقتراع ، كما لا يجوز لجهة الإدارة إلغاء قيده أو طلب تجديده ما لم يطرأ ما يبرر ذلك .

٣- كما يتميز جدول الانتخاب بأنه ثابت ، فلا تستطيع جهة الإدارة تعديله إلا خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٥) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية والتي حددتها بالفترة من أول نوفمبر من كل سنة وحتى الحادي والثلاثين من يناير من السنة التالية[٣] ، فإذا انقضى هذا الميعاد لا تملك جهة الإدارة من تلقاء نفسها تعديله إلا استثناء في

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري – مرجع سابق ، ص٣٨٥ وما بعدها. وانظر أيضاً د. حسن البدراوي – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق . ص٧٤٠ وما بعدها .

(٢) د. سعاد الشرقاوى وعبد الله ناصف – نظم الانتخابات في العالم ومصر – مرجع سابق. ص١٩٢ .

(٣) المادة (٥) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية معدلة بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ .

حالات محددة منها تغيير الموطن الانتخابي أو تنفيذا لحكم قضائي[1] .

ويترتب على القيد في الجدول الانتخابي - باعتباره دفتراً رسمياً[2] - أثر مهم جداً، وهو أن كل شخص مقيد بجدول الانتخاب له حق مباشرة حقوقه السياسية ومنها حقا الانتخاب والترشيح ، وبالتالي فإن الأحزاب السياسية تسعى جاهدة إلى قيد أعضائها بالجداول الانتخابية حتى يتسنى لهم أداء واجبهم الوطني والحزبي بالتصويت لصالح مرشح الحزب .

وبمفهوم المخالفة فإن استعمال الفرد لحقوقه السياسية ومنها حقا الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية مقصور فقط على الأشخاص المقيدة أسماؤهم في الجداول الانتخابية ، ولقد أتيحت الفرصة للقضاء ليقول كلمته في هذا الشأن ويقر بعض المبادئ والضوابط منها ما هو في صالح حرية الأداء الحزبي ومنها ما دون ذلك ومن أهم هذه المبادئ ما يلي :-

أولاً : يكفي القيد الصحيح للمرشح في أي جدول انتخابي .

لقد ثار التساؤل حول عما إذا كان يكفي القيد في أي من جداول الانتخاب أم يشترط القيد في جدول ذات الدائرة المرشح فيها؟ .

وقد أجابت ممثلة القضاء الإداري بأنه «ولئن كان المشرع قد اكتفى في المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب بأن يكون المرشح مقيداً في أحد جداول الانتخاب، إذ لم يشترط أن يكون مقيداً في ذات الدائرة التي يرشح نفسه فيها، بيد أن ذلك مشروط بأن يكون قيده قد تم مبرءاً من العيوب التي تبطله فلا تجعل له أثراً وتفقد المرشح أحد الشروط الجوهرية اللازمة لصحة ترشيحه

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري – مرجع سابق ، ص٣٨٦ .
(٢) د. محمد محمد بدران – النظم السياسية المعاصرة – طبعة ٢٠٠٣ – دار النهضة العربية . ص٣٨٢ .

وهو القيد في أحد الجداول الانتخابية»[1].

ومن الجدير بالذكر أن هيئة قضايا الدولة قد أوردت في مذكرة دفاعها في الدعوى المذكورة أمام المحكمة بأن للمدعى 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 .

وقد ردت المحكمة على ذلك قولها «إن هذا الدفاع يؤكد أن مصلحة المذكور في القيد بدائرة حلوان ليست مصلحة جدية فحسب، بل يستطيل الأمر إلى وصفها بأنها غير مشروعة أيضا وتنطوي على شبهة نية إساءة استعمال السلطة خاصة وأن المصانع الحربية مملوكة للدولة، وليس للمدعى عليه الأول عليها سوى الإشراف والرقابة والتبعية الإدارية والوظيفية للعاملين فيه».

وقد انتهت المحكمة في قضائها إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من قبول أوراق ترشيح المدعى عليه الأول لعضوية مجلس الشعب وما يترتب على ذلك من آثار وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان... إلخ.

ونظراً لامتناع جهة الإدارة عن تنفيذ هذا الحكم فقد بادر المدعي المحكوم له بإقامة الدعوى رقم ٧٨٥ لسنة ٥٥ق بطلب وقف تنفيذ ثم إلغاء القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ق باستبعاد السيد. سيد عبده مصطفى مشعل وزير الإنتاج الحربي من الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وبجلسة ٢٠٠٠/١١/٢ أجابت المحكمة المدعي إلى طلبه .

وقد قامت جهة الإدارة بالاستشكال في تنفيذ الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري – كعهدها المنتقد في هذا الشأن – أمام محكمة غير مختصة "محكمة القاهرة للأمور المستعجلة" كما أقامت هيئة قضايا الدولة إشكالا آخر

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٣١ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل ٢٠٠١ ، ص٧٥ .

في هذا الحكم القاضي بالاستمرار في تنفيذ الحكم الأول أمام القضاء العادي ، فبادر المدعي المحكوم له وللمرة الثانية بإقامة طعناً جديداً قيد برقم ٨٢٥ لسنة ٥٥ق أمام محكمة القضاء الإداري بطلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الثاني رقم ٧٨٥ لسنة ٥٥ق المتضمن الاستمرار في تنفيذ حكم المحكمة في الدعوى رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ق سالف الذكر ، وتحدد لنظر الشق العاجل جلسة ٢٠٠٠/١١/٥ وبهذه الجلسة قضت محكمة القضاء الإداري «بقبول الدعوى شكلاً ، وبوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٧٨٥ لسنة ٥٥ق وما يترتب على ذلك من آثار أخصها استبعاد السيد. سيد عبده مشعل من كشوف المرشحين لعضوية مجلس الشعب بدائرة حلوان ..... إلخ»[1].

وقد استندت المحكمة إلى أن «الجهة الإدارية – نزولاً على صريح حكم المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة ، ونزولاً على القواعد العامة بحسبانها طرفاً أصيلاً في دعوى الإلغاء – هي المنوط بها تنفيذ الحكم الصادر فيها – بشقيها العاجل والموضوعي – والملزمة بإجراء مؤدى حجيته نزولاً على مقتضاه ، خضوعاً وامتثالاً لهذه الحجية التي هي من النظام العام بل هي في أعلى مدارجه ، وعلى القمة من أولوياته»، ومن ثم فإن هي امتنعت عن إجراء مقتضى هذه الحجية بتنفيذ الحكم عزوفاً عنها علواً واستكباراً دونما صدور حكم بوقف تنفيذه من دائرة فحص الطعون ، فإن امتناعها يشكل قراراً سلبياً بالامتناع عن تنفيذ الحكم الحائز للحجية بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون ، دونما عناء فيما قد تتخذه كعلة لعدم التنفيذ أو تكئة للتحلل من ربقة هذه الحجية

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٨٢٥ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٥ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل ٢٠٠١ – المكتب الفني للمحكمة ، ص١٣٩ وما بعدها ، وانظر أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري في الدعويين رقمي ٩٧٧ ، ١٠٠٣ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٣ الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار ، أخصها إجراء انتخابات مجلس الشعب في الدائرة (٢٤) بحلوان – محافظة القاهرة محدداً على مقعد الفئات بين جميع المرشحين عدا الخصم المتدخل .... إلخ " – المرجع السابق ، ص٢٣٩ .

استناداً إلى أسباب هي في حقيقتها مطاعن – من وجهة نظر لديها – في الحكم او احتماء بإقامة إشكال في التنفيذ أمام محكمة غير مختصة ولائياً بنظره».

وقد استقر قضاء مجلس الدولة على أنه «لا يجوز لجهة الإدارة أو من ينوب عنها قانوناً المساس بحجية أحكام مجلس الدولة عن طريق التعمد بإقامة إشكالات في تنفيذها أمام محكمة غير مختصة ولائياً بنظرها ، وأن إقامة مثل هذه الإشكالات يعد من قبيل إساءة استعمال السلطة من جانب جهة الإدارة أو من ينوب عنها ، لأن الهدف منها النيل من حجية الأحكام فلا يترتب على الإشكال الأثر الواقف لتنفيذ الحكم سواء أكان إشكالاً أول أم غيره وسواء أقيم من الصادر لصالحه أم من الغير لانعدام السند القانوني»[1].

كما قضت المحكمة الدستورية العليا بأن «وحيث إن المنازعة في تنفيذ حكم صادر من جهة القضاء الإداري – والتي تستهدف إما المضي في التنفيذ وإما إيقافه – وإن وصفت من حيث نوعها بأنها منازعة تنفيذ ، إلا أن ذلك لا

---

(١) من تطبيقات ذلك انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٥٦٠ لسنة ٤١ق حيث قضت بأن الإشكال في تنفيذ الأحكام الإدارية أمام القاضي المدني لا يوقف تنفيذ أحكام مجلس الدولة ، وراجع ايضاً أحكام المحكمة الإدارية العليا المستقرة على أن قاضي التنفيذ المختص دون غيره بنظر منازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة عن القضاء الإداري هو محاكم مجلس الدولة كل في حدود اختصاصه تأسيساً على أن منازعة التنفيذ المتعلقة بهذه الأحكام متفرعة من أصل المنازعة الإدارية التي فصلت فيها على اعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع :-

- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨١/٥/٢٦ في الطعن رقم ١٢٨٣ لسنة ٢٥ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨١/٦/٢٧ في الطعن رقم ٤٣ لسنة ٢١ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨٧/٤/١٨ في الطعن رقم ٣٤١٨ لسنة ٢٧ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨٨/٣/٢٦ في الطعن رقم ٢٩٤٢ لسنة ٢٥ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨٩/٣/٢٥ في الطعن رقم ١١٧٢ لسنة ٣٣ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨٩/٦/٢٥ في الطعن رقم ١٢٧٣ لسنة ٣٣ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٨٩/٧/١ في الطعن رقم ١٢٧٧ لسنة ٣٣ق .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٠/١/٦ في الطعن رقم ٣٢٥٨ لسنة ٣٤ق .

مشار إليها بالمبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر ٢٠٠٠ إلى أخر أبريل ٢٠٠١ - مرجع سابق، ص ١٤٠ .

ينفي انتسابها – كأصل عام – إلى ذات جنس المنازعة التي صدر فيها ذلك الحكم ، وبالتالي تظل لها الطبيعة الإدارية وتندرج بهذا الوصف ضمن منازعات القانون العام التي يختص بنظرها القضاء الإداري ، ولا يغير من ذلك نص المادة (٢٧٥) من قانون المرافعات على اختصاص قاضي التنفيذ – باعتباره شعبة من شعب القضاء العادي – بمنازعات التنفيذ الموضوعية والوقتية ، إذ هو من قبيل الاختصاص النوعي ، وبالتالي ينصرف هذا الحكم إلى منازعات التنفيذ التي تختص بأصلها جهة القضاء العادي دون أن تجاوزها إلى اختصاص محجوز لجهة القضاء الإداري»[1].

ولا شك أن عدم تنفيذ أحكام القضاء خاصة الصادرة ضد مرشحي الحزب المسيطر من شأنه التأثير سلباً على مصداقية العملية الانتخابية برمتها، ويتعارض مع الإدعاء بسيادة القانون ، ويعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، وذريعة للتدخل الخارجي تحت الزعم بالإصلاح السياسي والقانوني ، وهو ما نأباه ونطالب السلطة بأن تفطن لذلك ، وأن تنأى بنفسها عن هذا الدرب خاصة وأن التاريخ يسجل ولا يجامل .

ثانيا : القضاء الإداري يبسط رقابته على الجداول الانتخابية ويضع ضوابط وضمانات القيد في الجداول الانتخابية :-

فقد اتيحت الفرصة لمحكمة القضاء الإداري أن تبسط رقابتها على الجداول الانتخابية للتحقق من أن تكون هذه الجداول ناطقة صدقاً بواقع لا شبهة فيه بهيئة الناخبين ، فقضت بأن المشرع «ألزم الجهة الإدارية بحسبانها القائمة على تحقيق ما انتظمته أحكام الدستور والقانون وما من مقتضاه تمكين المواطن من مشاركة فعالة في تسيير نظام الحكم وتحقيق الصالح العام للمجتمع بأسره ، بإعداد الجداول الانتخابية ، وجعل القيد في جداول الانتخاب واجبا إجراؤه كالتزام واقع على عاتقها – بمجرد توافر الشروط المتطلبة قانونا

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١١ لسنة ٢٠ق " تنازع " بجلسة ١٩٩٩/٨/١ قاعدة رقم ١٤ بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء التاسع . ص١١٨٢ وما بعدها .

بتحقق الشروط الموضوعية في المواطن بحيث يكون أهلاً لاتسامه بصفة "الناخب" ، بعد أن كان هذا الوصف غير مزايل له، ذلك بأن يكون مصرياً جنسية ، بالغاً من العمر ثماني عشرة سنة ميلادية ، غير قائم به مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية ، حرماناً منها أو وقفاً لها ، فإذا ما استجمع المواطن هذه الشروط صار لزاماً قيده بالجدول الانتخابي الذي ينتمي إليه موطنه الانتخابي مكاناً – بطريق أصلي – بحسبانه الجهة التي يقيم فيها عادة، إذ القيد بهذا الموطن هو القاعدة الأصلية بالنسبة للجدول الذي يتعين إجراء القيد فيه ، بيد أن المشرع أجاز القيد – استثناء – بطريق الاختيار إرادياً من ذي الشأن بجدول الجهة التي بها محل عمله الرئيسي أو التي له بها مصلحة جدية أو التي بها مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيها ، وهذا يعني أن ثمة موطناً انتخابياً أصلياً يكون القيد بجدوله واقعاً على عاتق الجهة الإدارية بمجرد توافر الشروط المنوه بها آنفاً في المواطن ، وأن ثمة موطناً آخر غير هذا الموطن الأصلي لا يتم القيد بالجدول المنتمي إليه إلا بناء على اختيار منشئه إرادة صحيحة صادرة عن المواطن دون جبر أو إكراه ، معبراً عنها بالطريقة التي حددتها اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه ، وعليه فإن القيد بجدول الموطن الاختياري يستلزم لإجرائه أمرين لا غناء في أحدهما عن الآخر ، وشرطاً لا محيص عن توافره، فأما الأمران : فأولهما : تقدم المواطن طالباً عدم قيده بجدول الجهة التي يقيم فيها عادة الممثلة لموطنه الانتخابي الأصلي، وثانيهما: طلبه قيد اسمه بجدول الموطن الاختياري لتوافر مناط من ثلاثة «جهة محل العمل الرئيسي – الجهة التي بها مصلحة جدية له – الجهة التي بها مقر عائلته»، أما الشرط فهو إعلان هذا الاختيار – تقدمه بطلبه – قبل انتهاء الموعد المحدد لمراجعة الجدول المبين في المادة (١٢) من اللائحة التنفيذية المشار إليها بخمسة عشر يوماً على الأقل ، وإلا تم القيد بجدول الموطن الانتخابي الأصلي»[1].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٦٢٧١ لسنة ٥٤ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٢ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن (=)

وفي سبيل بيان إجراءات تحرير الجداول الانتخابية والضوابط الموضوعية التي تحكمها قررت المحكمة بأنه أيا ما كان الجدول الانتخابي الذي يتم القيد به ، فإن ثمة إجراءات تمثل ضمانات بذاتها بالنسبة لتحرير الجداول ، كما أن ثمة ضوابط موضوعية يتعين امتثالها في هذا الشأن وذلك على الوجه التالي :-

١- الضوابط الإجرائية لتحرير الجداول الانتخابية :-

فقد أجملت محكمة القضاء الإداري هذه الإجراءات الجوهرية التي يلزم تحقيقها عند تحرير الجداول ، والتي تمثل – في رأي المحكمة – ضمانات بذاتها بالنسبة لتحرير الجداول فيما يلي :-

«**أولاً** : أن يتم تحرير الجداول الانتخابية في المدن المقسمة إلى شياخات بواسطة لجنة خماسية مكونة من عناصر تابعة للجهة الإدارية، وعناصر أخرى غير تابعة وظيفياً لها .

يتم اختيارهم من مدير أمن المحافظة ممن تتوافر فيهم الشروط الواجب توافرها في الناخب ، وتكون الرئاسة للمأمور أو نائبه .

ثانياً : الالتزام عند تحرير الجداول بكيفية معينة توحي بذاتها عن قانونيته وعن إجرائه على أسس سليمة .

وتتمثل هذه الكيفية في القيد على حسب ترتيب حروف الهجاء ، وبرقم متتابع لكل حرف ، وبحيث تشمل اسم الناخب واسم أبيه واسم جده واسم الشهرة إن وجد ، وصناعته في تاريخ القيد، ومحل إقامته العادية وعنوانه وتاريخ قيده في الجدول ، وما إذا كان ملماً بالقراءة والكتابة من عدمه .

ثالثاً: أن يتم الجدول من نسختين. "بمعنى ثنائية النسخ للجدول " بحيث يكون ثمة نسختان منه موقع على كل منهما من جميع أعضاء اللجنة،

(=) الطعون الانتخابية من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل سنة ٢٠٠١ – المكتب الفني لمحكمة القضاء الإداري ، ص٩٤-٩٥ .

تبقى إحداهما لدى مأمور المركز أو القسم، وتحفظ الأخرى عند مدير أمن المحافظة، وليس ثمة ريب في حتمية التطابق فيما بينهما لكون ما أفرغ فيهما مأخوذ من معين واحد، وبواسطة محرر واحد متمثل في اللجنة الخماسية المشار إليها آنفا ، وإلا فإن التباين فيما بينهما يؤدي حتما إلى بطلان يتعين رفعه حتى تتحقق الصحة لهما .

رابعا : أن تحوط عملية التدوين دقة متناهية . فيما يتعلق بأسماء من توافرت فيهم شروط الناخب وبياناتهم ، بحيث يتمخض التدوين عن إثبات يقيني لعناصر الاسم الذي يتم إثباته بالجدول والتي تكون ناطقة بذاتية هذا الاسم دون ما يوحي بتكراره بطريق اللزوم ، الأمر الذي أوجبت اللائحة معه بيان عدد الناخبين الذين دونت أسماؤهم تحت كل حرف بالحروف والأرقام في أول سطر خال من الكتابة بعد الانتهاء من تدوين من ينتمون هجائياً لحرف معين ، بحيث يلي ذلك مباشرة توقيعات رئيس اللجنة وأعضائها .

خامساً : وجوب تحرير محضر بأعمال اللجنة في نهاية الجدول يكون بذاته ناطقا بما قامت به من أعمال . ويكون صكاً يشهد لها بما قامت به في هذا الشأن .

سادسا : أن يقوم مدير أمن المحافظة – أو من ينيبه – بالتوقيع على النسخة المرسلة إليه . على أن يكون ذلك في أول سطر خال بعد توقيعات أعضاء اللجنة على عدد الأسماء المدونة تحت كل حرف هجائي ، وأن يقوم بتوقيع المحضر النهائي لأعمال اللجنة .

سابعا : وجوب الالتزام بسائر الإجراءات السالفة الذكر عند إدخال أي تعديل على الجدول . أثناء السنة تنفيذاً للقرارات والأحكام الصادرة في الطعون الخاصة بالقيد في الجدول ، أو بناء على الإبلاغات بصدور أحكام أو قرارات نهائية تؤدي إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أو وقفها ، على أن

يتم ذلك وفقاً للمبين في المادة (١١) من اللائحة التنفيذية المشار إليها»[1].

٢- الضوابط الموضوعية المتطلبة في شأن تحرير الجداول الانتخابية :-

فقد أوردت محكمة القضاء الإداري في حكمها سالف الذكر أهم الضوابط الموضوعية التي يتعين امتثالها في شأن تحرير جداول الانتخاب ، فسطرتها المحكمة في حكمها المذكور بأنها :

«**أولاً : مبدأ حتمية القيد ولزوميته**، وهو يعني وجوب قيام الجهة الإدارية به عن طريق لجنة القيد دون توقف على طلب ذي الشأن طالما توافرت فيه شروط الناخب ولم يقم به مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية ـ حرماناً منها أو وقفاً لها ـ في الميعاد الذي حددته المادة رقم (٥) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وبما لا يكون معه ثمة ترخص فيه لجهة الإدارة.

ثانياً : مبدأ تفريد القيد ووحدته، بما يعني عدم جواز قيد الناخب في أكثر من جدول.

ثالثاً : مبدأ فردية القيد، ويعني إجراءه بطريقة فردية غير جماعية ابتغاء تحقيق المصلحة التي توخاها المشرع دون تحقيق مآرب أخرى.

رابعاً : مبدأ وطنية الناخب المستمدة من مصريته أصالة أو اكتساباً وفق أحكام القانون.

خامساً : مبدأ موطنية القيد، ويعني وجوب قيد الناخب بجدول الموطن الانتخابي الأصلي، وهو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة، ودون استلزام طلبه ذلك.

سادساً : مبدأ استقلال الإرادة الفردية للناخب، ومؤداه إطلاق إرادته في اختيار موطن انتخابي آخر غير الموطن الانتخابي الأصلي، أو في تغيير موطنه

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٦٢٧١ لسنة ٥٤ ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٢ ـ سبق الإشارة إليه .

الانتخابي الذي سبق قيده بجدوله.

سابعاً : مبدأ الرقابة الذاتية، ومقتضاه ممارسة الجهة الإدارية رقابة ذاتية على الجداول وما أدرج فيها على سبيل الدوام، وذلك بقيام اللجنة المختصة بمراجعة نسختي الجدول، وإجراء ما تستلزمه هذه المراجعة – في الميعاد المحدد سنويا – من إضافة أسماء من أصبحوا متوافرا فيهم الشروط اللازمة لقيدهم، وأسماء من أهملوا بغير حق وحذف من أدرجت أسماؤهم بغير حق والمتوفين، ومن فقدوا الشروط اللازمة للقيد.

ثامناً : مبدأ الرقابة الشعبية، وهي إما معاصرة للقيد أو لاحقة عليه وتتحقق الأولى منهما عن طريق الأعضاء – من هيئة الناخبين – المختارين بواسطة مدير أمن المحافظة، ممن تتكون منهم لجنة القيد بالجداول، والذين يشاركون بطريقة فعلية في تدوين هذه الجداول وتحريرها، والذين يمثلون ضمانة شكلية وموضوعية بالنسبة لتحرير جداول الانتخاب.

وتنعقد الثانية منهما لمجموع هيئة الناخبين والذين يحق لهم طلب قيد اسم كل من أهمل بغير حق، أو حذف اسم من قيد من غير حق، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد فضلاً عن طلب القيد أو تصحيح البيانات الخاصة بالناخب ذاته، وإنه لكي تمارس هذه الرقابة أوجب المشرع عرض جداول الانتخاب خلال المواعيد القانونية في كل شياخة في المدينة – وكل حصة في القرية – في الأماكن التي يعينها مدير الأمن بقرار منه.

تاسعاً : مبدأ الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة عند لجوء ذوي الشأن إليها بحسبانها قاضيهم الطبيعي، إما طعنا على قرار القيد ذاته بالجدول أو عدمه، وإما طعناً في قرار اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٦) من القانون المشار إليه، وهي رقابة موضوعية تجريها في ضوء نصوص هذا القانون ولائحته التنفيذية، وفي ضوء أحكام الدستور الممثلة للقواعد الكلية في هذا الشأن إعلاء لمبادئه واستهداء بما حده من حدود.

عاشرا : مبدأ ثبات القيد، بعدم إجراء أي تعديل فيه أثناء السنة إلا إذا كان تنفيذا لحكم أو قرار نهائي وفقا للقانون، أو بناء على ابلاغات بصدور أحكام أو قرارات نهائية تؤدي إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أو وقفها».

وأضافت المحكمة «ومن حيث إن مؤدى ما سلف ذكره أن المشرع قد أحاط عملية تحرير جداول الانتخاب بسياج من الإجراءات ، وطائفة من الضمانات وجمع من الضوابط حتى يكون ما تضمنته من تحديد لهيئة الناخبين تعبيرا حقيقيا وصادقا عن واقعها ، بما يؤدي إلى سلامة التصويت عند إجرائه – اقتراعا واستفتاء – لتكوين المجالس النيابية "مجلس شعب أو مجلس شورى أو مجالس شعبية محلية" سالمة من المثالب ، مبرأة من المعايب ، ومن ثم فإذا أتى القيد في جداول الانتخاب منحرفاً عن طريق القصد بعدم اتباع الإجراءات الجوهرية السالف ذكرها التي تمثل بذاتها – وقف ما سلف – ضمانات في سبيل إعداد تلك الجداول ، أو بعدم مراعاة الضوابط الموضوعية التي تمثل فيما بينها تناغماً معبراً عن شرعة المشرع ومنهاجه تجاه تحرير وتدوين قيود الناخبين ، كانت النتيجة الحتمية مشوبة التمثيل النيابي ، وعدم صدقه لانتفاء قيامه على أساس إرادة حقة صادرة عن هيئة ناخبين حقيقية سواء فيما يتعلق بانتمائها لموطن انتخابي معين ، أو فيما يخص البيانات المتعين إثباتها على نحو يجسد شخصية الناخب دون لبس أو التباس مع شخصية ناخب آخر حقاً أو خرصاً»[1].

وبعد أن سردت المحكمة المثالب والعيوب التي شابت الجداول الانتخابية موضوع الدعوى قضت «بقبول الدعوى شكلاً ، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من رفض حذف قيود الناخبين بجدولي الناخبين شياختي الكبش والسيدة زينب أول ، دائرة قسم السيدة زينب والبالغ عددهم ٥٢٦٢ اسماً على النحو الموضح بالأسباب ، وما يترتب على ذلك من

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٦٢٧١ لسنة ٥٤ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٢ – سبق الإشارة إليه .

آثار ، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته بغير إعلان ، وبإخطار كل من مدير أمن القاهرة ورئيس لجنة القيد بدائرة قسم السيدة زينب بنسخة رسمية من مسودة الحكم في موعد أقصاه يوم السبت المواقف ٢٠٠٠/١١/٤»[١].

وإزاء خلو نصوص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب من تنظيم القيد في جداول الانتخاب ، فلا مناص من الرجوع إلى الأحكام التي تضمنها القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، الذي أفرد الباب الثاني لجداول الانتخاب ، وتكفلت المادة (١١) منه بتعريف ماهية الموطن الانتخابي للشخص بأنه الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة ، ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد اسمه الجهة التي بها محل عمله الرئيسي أو الجهة التي له فيها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيما .

ومؤدى ذلك أن المشرع قد جعل قيد الناخب في الجهة التي يقيم فيها عادة هو الأصل العام والقاعدة الأساسية ، وأجاز له استثناء أن يختار إحدى جهات ثلاثة لقيد اسمه .

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 بهدف التيسير على الناخب في مباشرة حقوقه السياسية التي كفلها الدستور .

ويقصد بالمصلحة الجدية التي تبرر قيام الشخص بقيد اسمه في الجهة التي فيها هذه المصلحة، هي – كما رأت محكمة القضاء الإداري[٢] – المصلحة المتعلقة بذات الناخب ، أي اللصيقة بشخصه وليس بصفته الوظيفية ، وعلى ذلك فالمصلحة المعنية بنص المادة (١١) المشار إليها هي مصلحة ذاتية

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٦٢٧١ لسنة ٥٤ ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٢ – سبق الإشارة إليه .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٣١ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الانتخابات من أول أكتوبر ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل ٢٠٠١ – المكتب الفني للمحكمة، ص٧٥.

للناخب مجردة عن وظيفته العامة التي يشغلها ، ويؤكد هذا النظر ويعززه أن المشرع قد ذكر ضمن الجهات التي يجوز للناخب أن يقيد اسمه فيها استثناء الجهة التي بها محل عمله الرئيسي ، إذ لو كان مدلول المصلحة الجدية ينصرف إلى محل العمل الرئيسي لما كان المشرع في حاجة إلى ذكرها واكتفى بذكر واحدة منها دون الأخرى ، ومن ثم فإن لكل من الجهة التي للشخص مصلحة جدية فيها وتلك التي بها محل عمله الرئيسي مجاله الخاص الذي لا يختلط بالآخر .

وإن كان لنا أن نعقب فإننا نرى أنه لابد من إعادة النظر في طريقة قيد المواطنين في جداول الانتخاب بربطها بنظام بطاقة الرقم القومي، بحيث لا يسمح للناخب بأن يقيد اسمه في غير الموطن المسجل في بطاقة الرقم القومي له "بطاقته الشخصية" حتى لا يتكرر قيده في أكثر من جدول[1].

كما نرى أنه لا يكفي أن تكون بطاقة إبداء الرأي مختومة بخاتم اللجنة الذي يكون في حوزة قوات الأمن قبل التصويت وبعد انتهائه، ولكن أن يوقع رئيس اللجنة الفرعية على تلك البطاقة قبل تسليمها للناخب، كما لا يكفي أن يضع رئيس اللجنة علامة أمام اسم الناخب الذي قام بالتصويت، بل يتعين أن يوقع الناخب بنفسه بإمضائه أو بصمة إصبعه على أن يثبت الناخب شخصيته بموجب بطاقته الشخصية أو جواز السفر أو رخصة القيادة وليس ببطاقة التموين، وذلك كله بهدف شفافية ونزاهة عملية التصويت، خاصة مع تقرير الإشراف القضائي على عملية الاقتراع، لأن هذه السلبيات لها بليغ الأثر على مصداقية العملية الانتخابية، خاصة وأن سجل الانتخابات في مصر أثبت حالات عبر فيها المبدأ الديمقراطي عن نفسه في أبهى صورة، وإبان فترات لم تكن فكرة الإشراف القضائي مطروحة أو معروفة، ففي أول انتخابات بعد صدور

---

(١) من هذا الرأي المستشار / أحمد مكي – مقال منشور بمجلة القضاة بعنوان " لنا أعمالنا ولكم أعمالكم " – عدد يناير – يونيو ١٩٩٠ ، ص١١ ، ١٢، وانظر أيضاً د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر – دار النهضة العربية- ص٥٨ حيث يرى أن يكون القيد بجداول الانتخاب مرتبطاً باستخراج المواطن بطاقته الشخصية ، وأن يتم القيد والتعديل بصفة تلقائية .

دستور ١٩٢٣ فى ظل وزارة يحيى باشا إبراهيم عام ١٩٢٣ أخفق رئيس الوزراء – حينذاك – فى الفوز بمقعد نيابى فى دائرة المنيا، وانتهت الانتخابات بفوز حزب الوفد وتوليه تشكيل الحكومة وليست هذه السابقة الوحيدة – كما ذكر البعض[١] – فالانتخابات التى جرت فى ظل وزارة على باشا ماهر المستقلة فى سنة ١٩٣٦ فاز فيها حزب الوفد أيضاً بالأغلبية البرلمانية[٢]، وكذلك انتخابات سنة ١٩٥٠ التى أجرتها وزارة حسين سرى باشا.

الفرع الثالث

حسن السمعة شرط للترشيح وللاستمرار
في عضوية المجلس النيابى

يقصد بحسن السمعة ما يشتهر عن الشخص من كريم الخصال أو منبوذ السلوك والعادات، ولم ينص المشرع صراحة على هذا الشرط من ضمن شروط الترشيح، ولكن يستفاد هذا الشرط ضمناً من نص المادة (٩٦) من الدستور التي نصت على أن «لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ولا يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه».

ذلك أن مفاد إسقاط عضوية من فقد الثقة والاعتبار هو أن توافر حسن السمعة ليس شرطاً للترشيح فقط ولكنه شرطٌ لاستمرار العضوية بالمجلس النيابي أيضاً، وأن مؤدى لفظ (فقد) هو سبق تمتع الشخص بالثقة والاعتبار[٣].

فهذه المادة تفترض أن عضو المجلس النيابي ومنذ اللحظة الأولى لانتخابه يجب أن تتوافر فيه - إلى جانب شروط العضوية المنصوص عليها –

---

(١) د. فتحى فكرى – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق، صـ ٤٤ – ٤٥.

(٢) د. سعاد الشرقاوى، د. عبد الله ناصف – القانون الدستورى – مرجع سابق صـ ٤٢٩.

(٣) من هذا الرأي د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص ٢٨٤ – وأيضا د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري – مرجع سابق ، ص ٥٤٨ – ٥٤٩ .

الثقة والاعتبار، لأن القول بخلاف ذلك يفضي إلى نتيجة غير معقولة وتتعارض مع المنطق الصحيح مؤداها أن فاقد الثقة والاعتبار يجوز له أن يتقدم للترشيح للمجلس النيابي، ويخوض الانتخابات وبمجرد أن يفوز ويصبح عضواً بالمجلس، يلزم إسقاط عضويته لأنه سيىء السمعة أي لأنه فاقد الثقة والاعتبار.

ومع تحفظنا بشأن عدم تحديد عبارة "الإخلال بواجبات العضوية" المبرر لإسقاط العضوية، فإن عبارة "فقد الثقة والاعتبار" تزيد من الغموض وعدم الدقة والوضوح، فهي عبارات مطاطة وألفاظ تغري السلطة للتحكم تحت تأثير الاعتبارات الحزبية، إذ جعل النص فقد الثقة والاعتبار يبدو سبباً مميزاً عن الإخلال بواجبات العضوية، وبالتالي يكون للمجلس النيابي إسقاط عضوية العضو فاقد الثقة والاعتبار حتى ولو لم يبلغ ذلك الفقد مستوى الإخلال بواجبات العضوية[1].

---

(١) توسع مجلس الشعب المصري في إسقاط العضوية كجزاء للإخلال بواجبات العضوية إعمالاً لهذا النص فأسقط عضوية السيد. كمال الدين حسين " وقد كان سيادته من الضباط الأحرار وعضواً بمجلس قيادة الثورة " بجلسة ١٩٧٧/٢/١٢ إثر قيام العضو بتوجيه برقية إلى رئيس الجمهورية السابق يبدي فيها اعتراضه على إصدار رئيس الجمهورية للقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ واستناده للمادة (٧٤) من الدستور التي تفوضه سلطات واسعة . كما أسقط المجلس بجلسة ١٩٧٨/٣/٢٧ عضوية النائب / الشيخ عاشور محمد نصر وذلك إثر ما بدر منه من ألفاظ وأقوال في المجلس بجلسته المعقودة في ١٩٧٨/٣/٢١ والتي وصف فيها المجلس بأوصاف اعتبرها المجلس ماسة به ، وبسبب هتافه بسقوط رئيس الجمهورية السابق ، وقد جاء بتقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالمجلس ما يلي " إن ما ارتكبه العضو تم بطريقة فيها إنكار للدستور والشرعية ، وخروج على كافة التقاليد والأعراف البرلمانية . فإنها تنبو عن التفكير السليم وتنم عن دعوة للفتنة ، وتحريض سافر على الفوضى فضلاً عن أن الهتاف الذي ألقاه العضو ينطوي على المخالفات السابق ذكرها لواجبات العضوية ومقتضياتها " – انظر في نقد هذا الاتجاه الواسع لمجلس الشعب د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – مرجع سابق ، ص٢١٧ وما بعدها ، حيث يرى سيادته أن مهما كان ما بدا عن العضوين اللذين أسقطت عضويتهما فإنها كانت كلها تدور حول إبداء رأيهما في الشئون العامة ، وأضاف سيادته بأن ما صدر عنهما ولو اتخذ شكل السخرية إلا أنه لا يزال في مجال إبداء لرأي العضو ، ومن المألوف في المجالس (=)

ولقد كشف العمل صحة ما ذكرناه، ففي انتخابات مجلس الشعب المصري عام ١٩٩٠ تم انتخاب بعض الأعضاء على الرغم من إثارة الشبهات حولهم، فقد وجهت اتهامات ضد عشرة أعضاء بمجلس الشعب لاتجارهم بالمخدرات، وبعرض أمر إسقاط عضويتهم - لانتفاء شرط حسن السمعة - على لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب رفضت اللجنة إسقاط عضويتهم بمقولة عدم جواز إهدار الثقة والاعتبار إلا استناداً إلى حكم قضائي بات، وعدم أخذ الناس بالشبهات التي تثيرها التحريات حماية للحقوق والحريات الفردية[١].

وهذه الحجة هزيلة وغير مقنعة ويدحضها أن توافر حسن السمعة لا يتعلق بأدلة جنائية أو إدانة قضائية، وإنما يتعلق الأمر بشرط من شروط الصلاحية لتولي المنصب السياسي ابتداء أو للاستمرار فيه[٢].

ويرى البعض وبحق أنه إذا كان الأصل هو تفسير النصوص الجنائية تفسيراً ضيقاً "ند الإدانة"، وألا يوقع الجزاء إلا بدليل يقيني، فإن ذلك لا ينطبق على الحالة المعروضة ولا يمكن أن نسقط من حساباتنا أمرين:

الأمر الأول: أن وسائل التحقق من "حسن السمعة" تتجاوز في الكثير من الحالات مجرد القيل والقال، وقد حسم القضاء الإداري هذه الإشكالية، ولم يشترط صدور أحكام قضائية لزوال صفة حسن السمعة[٣]. فقد قضت المحكمة

(=)النيابية جميعاً أن يشتد الحماس في النقاش إلى حد التماسك بين الأعضاء أو تبادل عبارات نابية وخارجة عن التقاليد ، ولكن الأمر ينتهي عادة إلى التجاوز عن هذه التصرفات والعبارات والاكتفاء بمحوها من المضبطة ، وفي ظل دستور ١٩٢٣ لم تسقط العضوية عن النائب / عباس محمود العقاد عندما طالب في مجلس النواب عام ١٩٣٠ بتحطيم أكبر راس في البلد إذا اعتدت على الدستور ، وكان واضحاً من عباراته أنه قصد الملك، هذا علاوة على عدم مسئولية العضو عما يبديه من أقوال أو آراء في المجلس.

(١) انحصر الاتهام الموجه إلى عشرة أعضاء ليصبح موجهاً إلى اثنين فقط هما العضو/عايد سليمان . عبد الرحمن عبد الجواد عبد الرحمن لاتهامهما بالاتجار في المخدرات .

(٢) من هذا المعنى أستاذنا د. محمود عاطف البنا – مقال لسيادته منشور بصحيفة الوفد بعنوان "نواب الكيف مدانون سياسياً حتى تثبت إدانتهم قضائياً " عدد ١٩٩١/٤/٢٦.

(٣) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق. ص٢٨٥.

الإدارية العليا بأن «ولئن كانت نصوص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب لم تشترط حسن السمعة ضمن الشروط اللازمة للترشيح إلا أن هذا الشرط من الأصول العامة في التوظف وتقلد المناصب النيابية أو التنفيذية، لا يحتاج إلى نص خاص يقرره، وهذا الشرط يتعلق بالسلوك الشخصي للمرشح ويقصد به ألا يكون المرشح قد اشتهرت عنه قالة السوء أو التردي فيما يشين طعنا بكرامة السلطة التشريعية وهيبتها»[١].

وأضافت المحكمة بأنه «ولئن كان صحيحاً أن شرط حسن السمعة شرط مستقل بذاته عن شرط عدم الحكم على المرشح في جناية أو بعقوبة الحبس في جنحة من الجنح التي حددتها المادة ٤/٢ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وأنه لا يشترط لسوء السيرة صدور أحكام باتة ضد المرشح، إلا أنه ليس من العدل في شيء الاستدلال على سوء السمعة باتهام يقوم على مظنة الإدانة أو ترجيح الاتهام».

ولقد أوضح البعض[٢] بأن أمر اشتراط توافر حسن السمعة في النائب هو أقرب للمجال التأديبي المسلكي منه للمجال الجنائي، وبالتالي فلا مجال للحديث عن ضرورة صدور أحكام جنائية نهائية أو غير نهائية.

والأمر الثاني: هو أن سمعة مجلس الشعب وأعضائه في الميزان وهو اعتبار ينبغي أن يوازن الحرص على توفير ضمانات معقولة للأفراد[٣]. لأن عضو مجلس الشعب وهو نائب الشعب منوط به مهام وطنية كبيرة وله اختصاصات جسيمة لا يقبل أن يعهد بها إلى فاقدي الثقة والاعتبار، ولقد أثار تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية المذكور حفيظة الرأي العام والمعنيين بهذا الأمر من القانونيين وغيرهم، فاضطر مجلس الشعب إلى إحالة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ١٦٧١، ١٦٧٥، ١٧٣٣ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٢ غير منشور.

(٢) د. كمال أبو المجد وفتحي رجب مقالان منشوران بمجلة روز اليوسف عدد ٦/٢٣/ ١٩٩١ الأول بعنوان " اطردوا نواب الكيف " والثاني بعنوان " ماضي نائب الشعب وأثره على العضوية ". ص١٥، ١٧.

(٣) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق. ص٢٨٥.

أمر النواب المنسوب إليهم ذلك إلى المدعي العام الاشتراكي، وقد أثبتت التحقيقات أن بعضاً منهم يفقد حسن السمعة، وهو الأمر الذي اضطر معه مجلس الشعب إلى الاستمرار في إجراءات إسقاط عضوية النائبين المذكورين[1].

وإلى جانب ما تقدم فإن توافر شرط حسن السمعة يتطلبه القانون في أبسط موظفي الدولة وأجهزتها وعمالها، فكيف لا نشترطه فيمن يمثل الأمة ويشارك في تسيير أمورها ووضع تشريعاتها[2].

ولقد سنحت الفرصة للقضاء الجنائي ليعلن عن رأيه في هذا الشأن ، ومن هذه النداءات ما قررته محكمة جنايات القاهرة عام ١٩٩١ بأنه «قد بات حرياً ومجدياً إضافة تعديل إلى قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بأن يضاف إلى الشروط الواجب توافرها في المرشح ، شرط أن يكون محمود السيرة حسن السمعة ، شأنه في ذلك شأن المرشحين لأي وظيفة عامة مع عدم قصر الحق في الاعتراض المنصوص عليه في المادة التاسعة من القانون المذكور على المرشح المنافس ، بل بسطه إلى كافة ناخبي الدائرة والجهات التي أناطت بها الدولة التحري وتقصي الحقائق في كل أمر يتعلق بأمن النظام وسلامة المجتمع ، باعتبار أن المرشح لهذا المنصب سيكون له موقعاً هاماً ويحمل على كتفيه أمانة ومسئولية التمثيل النيابي ، وفي ذلك الضمان الكافي لتصفية المطاعن التي تمس المرشحين ، وتلافياً لما قد يوجه إليهم بعد فوزهم في الانتخابات حفاظاً على كرامتهم ومكانتهم التي أولاها لهم الشعب كي يؤدوا رسالتهم الرفيعة ويضطلعوا بالأمانة الموكولة إليهم ، ومن ثم يصان للمجلس دوره الفعال في الرقابة والتشريع بحسبانه سلطة من سلطات الدولة التي يتعين أن تحاط بسياج منيع ضد من يحاول النيل منها ، وإن كان الدستور قد كفل للمواطنين حرية الترشيح ، فإن حق الاعتراض على النحو السالف بيانه لا يعتبر قيداً على حرية المواطنين في الترشيح بل فضلاً عن أنه ضمان لترشيح

---

(١) النائبان المذكوران هما عابد سليمان وعبد الرحمن عبد الجواد عبد الرحمن.

(٢) للمزيد من التفصيل انظر د. عادل عبد الله محمد – إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب – رسالة دكتوراه – كلية حقوق القاهرة – سنة ١٩٩٥، ص١٨٩ – ١٩١ .

أفضل العناصر لتلك المناصب ، فإن حرية الفرد لا تربو بأية حال على مصلحة المجتمع»[١].

ومن جانبنا فإننا ننضم للرأي القائل بأن عدم النص صراحة على شرط حسن السمعة مرجعه إلى استقرار هذا الشرط لدرجة عدم الحاجة إلى إدراجه ضمن شروط الترشيح[٢].

الفرع الرابع

موقف القضاء من شرط إجادة القراءة والكتابة

فقد كان المشرع المصري يشترط في المرشح لمجلس الشعب والشورى إجادة القراءة والكتابة[٣] بمناسبة التعديلات التى أجريت عام ٢٠٠٥ فى سبيل إصلاح النصوص المنظمة للحياة السياسية ومنها المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١، فقد امتدت يد التعديل لتطول نص الفقرة (٤) من المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب والفقرة (٤) من المادة السادسة من قانون مجلس الشورى المقابلة لها ليصبح نصها كالآتى «٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠»، وذلك بالنظر

---

(١) حكم محكمة جنايات القاهرة في الدعوى رقم ١٦١٠ لسنة ١٩٩١ جنايات القاهرة بجلسة ١٩٩١/٣/٢ – غير منشور .

(٢) من هذا الرأي د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٢٨٩ – ود. زكريا زكريا محمد المرسي المصري – مرجع سابق ، ص٢٢٥ .

(٣) نصت على هذا الضابط المادة (٥) فقرة (٤) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٦) فقرة (٤) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل بالقانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥، كما نصت المادة (٥١) فقرة (ج) من قانون الانتخابات العامة اليمني رقم ٤١ لسنة ١٩٩٢ على ألا يكون المرشح أمياً بمعنى أنه يكفي للترشيح أن يكون المرشح ملماً بالقراءة والكتابة فقط ، كما نصت المادة (٦) فقرة (٣) من قانون الانتخاب اللبناني على اشتراط أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب متعلماً – مشار إليها لدى د. زكريا زكريا محمد المرسي المصري – رسالة دكتوراه مقدمة لحقوق القاهرة – مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية – مرجع سابق ، ص٢٢٤ .

إلى المهام التشريعية والرقابية المناطة بعضو المجلس، والتي تستعصى على الأمي الذي لا يجيد القراءة والكتابة.

وكما ذهب البعض بحق، ينبغي الحرص على مراعاة توافر هذا الشرط بكل دقة، لأن وصول عضو أمي أو شبه أمي إلى مقاعد البرلمان تفقد الشعب – في الواقع – أحد ممثليه، لأن مثل هذا العضو سيجد نفسه حتماً في موضع عجز عن أداء دوره التشريعي والرقابي، ولا خيار أمامه سوى إما التزام الصمت عندما يكون الكلام لازماً، وإما التغيب عن الجلسات عندما يكون الحضور واجباً، وحتى في حالة حضوره مضطراً فإنه يكون من السهل السيطرة والتأثير عليه حال اشتراكه في التصويت، هذا فضلاً عن ضعف فرصة اشتراكه في اللجان البرلمانية التي تفترض في أعضائها قدراً كبيراً من المعرفة والخبرة العلمية المقارنة.

ولا مراء في أن هذا الشرط بالغ الأهمية لأن طبيعة المهام الموكولة لعضو المجلس النيابي سواء أكانت رقابية أم تشريعية تفترض فيمن يمارسها قدراً كبيراً من العلم والثقافة وحسن تقدير الأمور على أسس منطقية لا تكفي فيها مجرد الخبرة العامة، الأمر الذي حدا بالبعض أن يتشدد أكثر من مجرد اشتراط إجادة القراءة والكتابة إلى طلب ضرورة حصول المرشح على التعليم الإلزامي فهو أقل القليل في هذا المقام، وقد استرشد هذا الرأي بأن دستور ١٩٧١ في المادة (١٨) قد حرص على النص على أن الدولة تكفل التعليم وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى[1].

وفي هذا المقام فإن ظروف هذا الزمان الذي يتسم بالصراع والتنافس العلمي والإليكتروني فلا مناص في رأينا من ضرورة التشدد فى هذا الشأن، حتى نساير ركب هذا العصر دون الالتفات للوراء.

ولقد سنحت الفرصة للقضاء أن يدلي بدلوه في بيان معالم هذا الشرط، ففي انتخابات مجلس الشعب التي أجريت عام ١٩٨٤ تقدم السيد/.....

---

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق، ص٤٥١.

للترشيح، وقد اعترض أحد الأشخاص على ترشيحه مدعياً عدم إجادته القراءة والكتابة وذلك أمام اللجنة المختصة بالاعتراض، لكن اللجنة رفضت الاعتراض، فلجأ إلى محكمة القضاء الإداري لوقف تنفيذ وإلغاء القرار، فحددت المحكمة جلسة لاستكتاب المرشح ولكنه تخلف عن الحضور، فلم تجد المحكمة بداً من الاعتماد على استكتاب قدمته الحكومة، وكان بمناسبة ترشيح المطعون ضده في انتخابات عام ١٩٧٦، ورأت المحكمة بعد الاطلاع على هذا الاستكتاب - عدم توافر شرط القراءة والكتابة في المرشح المطعون ضده، وقضت المحكمة بجلسة ١٩٨٤/٥/٢٦ بوقف تنفيذ قرار قبول ترشيح المطعون ضده.

واستشكل المحكوم ضده "المرشح" في تنفيذ الحكم المذكور بالإشكال رقم ٥٤٢٣ لسنة ٣٨ق وقضت المحكمة بجلسة ١٩٨٤/١١/٦ برفض الإشكال[١].

ونظراً لكون المحكوم ضده مرشحاً عن الحزب الحاكم فقد حالت السلطة بين تنفيذ هذا الحكم خاصة وأن الانتخابات قد تمت وأعلن فوز المحكوم ضده وأعلن مجلس الشعب أن الطعن المذكور يتعلق بصحة العضوية التي يختص مجلس الشعب وحده بالفصل فيها تحقيق تجربة محكمة النقض، وقد استند المجلس في ذلك إلى ما ورد برد رئيس محكمة النقض على رسالة مرسلة إليه من رئيس مجلس الشعب الأسبق (د. رفعت المحجوب) - وهي محالة للزج بمحكمة النقض في هذا الشأن -، وقد جاء برسالة رئيس محكمة النقض ما يلي »إن مجلس الشعب هو المختص دون غيره بالفصل في صحة عضوية أعضائه سواء بالنسبة لمن قدمت طعون في صحة انتخابهم أو لم تقدم، وبإحالة ما يرى أنه يمثل طعناً في صحة العضوية أو صحة الانتخاب إلى محكمة النقض لتحقيقه، وأن ما يرد إلى مجلس الشعب أو يثار حول صحة العضوية، وما إذا كان يمكن اعتباره طعناً فيها من عدمه منوط ابتداء بالمجلس منفرداً، وأن الاختصاص القضائي لمحكمة النقض في هذا الشأن يقتصر على مجرد إجراء التحقيق ثم إبداء الرأي من خلال ما يثار في الطعون التي تحال

---

(١) مشار إليه لدى د. فتحي فكري - القانون الدستوري - الكتاب الثاني - مرجع سابق، هامش ص٢٧٢ ، ٢٧٣ .

إليها من السيد رئيس مجلس الشعب، والتي يرى سيادته إلى اعتبارها طعونا في صحة العضوية»[1].

وفي حكم حديث نسبياً لمحكمة القضاء الإداري انتهت فيه إلى وقف تنفيذ القرار الصادر بقبول ترشيح المدعى عليه الخامس / محمد عمر زايد لعضوية مجلس الشعب عن دائرة بولاق الدكرور وما يترتب على ذلك من آثار.... إلخ.

وقد شيدت المحكمة حكمها على إن «ومن حيث أن مفاد هذه النصوص أن الدستور رفع مجلس الشعب مكاناً علياً، وناط به مهام خطيرة ومسئوليات عظيمة، فهو يمثل السلطة التشريعية في البلاد، ويقوم على أمر التشريع، وكذلك فقد عهد إليه الدستور بإقرار السياسة العامة للدولة، وإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة، وكذلك فقد ناط الدستور بمجلس الشعب مباشرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ونظرا لعظم هذه المهام، وشدة تأثير مجلس الشعب في الحياة العامة لما يجريه من سن التشريعات ومباشرة الرقابة السياسية، فقد أوجب المشرع أن يتوافر فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب عدة شروط من بينها أن يجيد القراءة والكتابة، وذلك أنه يتعين أن يتمتع عضو مجلس الشعب بقدر لا بأس به من التعليم حتى يكون أهلاً للمشاركة في أعمال المجلس، ومباشرة أعمال الرقابة السياسية على أعمال الحكومة فضلاً عن المشاركة في مناقشة وإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يختص المجلس بالنظر فيها، والحد الأدنى

---

(١) انظر نص الرسالتين لدى المستشار / يحيي الرفاعي – شئون رجال القضاء – فقها وقضاء وتطبيقاً – طبعة نادي القضاة – عام ١٩٩٠/١٩٩١ ، ص٣٠٤ وما بعدها . وانظر في دور محكمة النقض في شأن طعون صحة عضوية مجلس الشعب بحث مقدم من الباحث في دبلوم القانون العام دور أكتوبر سنة ٢٠٠١ ، ص١١ وما بعدها . وانظر في التعليق على هاتين الرسالتين ونقدهما باعتبار أن محكمة النقض ليست جهة إفتاء – المستشار / محمد وليد الجارحي – النقض المدني – طبعة نادي القضاة سنة ٢٠٠٠ ، ص٥١ ، وانظر تعليقنا على إقحام رئيس مجلس الشعب لرئيس محكمة النقض في هذا الموضوع في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل.

لهذا التعليم هو إجادة القراءة والكتابة، وليس مجرد الإلمام البسيط بهما، وإنما يتعين أن يجيدهما الشخص إجادة تامة، فيكتب اللغة العربية بطريقة صحيحة دون أخطاء فاحشة، على نحو ما يكتب المجيدون، ويقرأ كما يقرأ المجيدون، ولا يكفي أن يجيد إحداهما دون الأخرى، فإذا افتقد الشخص إجادة القراءة أو إجادة الكتابة يكون فاقداً لأحد الشروط الواجبة في المرشح لعضوية مجلس الشعب.

فإذا قبل ترشيحه بالرغم من ذلك كان القرار الصادر في هذا الشأن مخالفا للقانون»[1].

وعلى الرغم من صدور الحكم المذكور فقد تجاهلته جهة الإدارة وأعلنت فوز المحكوم ضده، الأمر الذي حدا بالمدعي المحكوم لصالحه بإقامة دعوى أخرى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية المطعون فيه بإعلان نتيجة انتخابات مجلس الشعب في دائرة قسم بولاق الدكرور – محافظة الجيزة وما يترتب على ذلك من آثار وقد أجابته المحكمة إلى طلبه[2].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٩٢ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٣١ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الطعون الانتخابية – من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل سنة ٢٠٠١ . ص٦٥ وما بعدها وقد تأيد هذا الحكم من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦، وانظر أيضاً حكمها في الدعوى رقم ١٩٣ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١١/٧ – ذات المرجع ، ص١٤٨ وما بعدها حيث أرست المحكمة مبدأ مؤداه " أن القراءة والكتابة هما من المهارات التي يكتسبها الفرد عن طريق التعليم والمران وليستا من الصفات اللصيقة بالإنسان ، وهذه المهارة كما تنمو وتزدهر بالممارسة والتواصل قد تضعف أيضاً ويصيبها الوهن نتيجة عدم المران الدءوب والممارسة النشطة القائمة على الإلمام بأصول ومفردات اللغة ، وذلك كما هو مشاهد في كافة اللغات ومنها اللغة العربية " . وقد انتهت المحكمة بذلك إلى عدم إعمال حجية الحكم السابق صدوره من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٠٣ لسنة ٤٢ق بجلسة ١٩٩٥/١١/٢٣ والذي كان قد قضي برفض الإدعاء بعدم استيفاء المطعون ضده " المرشح " لشرط إجادة القراءة والكتابة في الترشيح لانتخابات مجلس الشعب التي أجريت عام ١٩٩٥ ، ولم تلتفت المحكمة إلى سابقة انتخاب وفوز المطعون ضده "المرشح" في انتخابات المجلس عام ١٩٩٢.

(٢) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٠٤٧ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠١/١/٩ – المرجع السابق ، ص٢١٣ وما بعدها .

ومن المبادئ التي قررتها المحكمة في أسباب هذا الحكم أنه «من المسلم به أن استكتاب المرشح لدى الطعن على توافر شرط إجادة القراءة والكتابة فيه ليس إلا إجراءاً كاشفاً لحقيقة مركزه وقت الترشيح ووسيلة للتثبت من هذا المركز، وبالتالي لا يسوغ للمرشح أن يتخذ من الاستكتاب مطية لبلوغ غايته بالحصول على مركز قانوني ليس من حقه».

كما قضت المحكمة الإدارية العليا "دائرة فحص الطعون" بتأييد قضاء محكمة القضاء الإداري بأن ثبوت حصول المرشح على مؤهل متوسط يقطع بتوافر شرط إجادته للقراءة والكتابة، كما قضت بأن ثبوت قيد المطعون ضده بالفرقة الأولى – قسم الفلسفة بالعام الجامعي ١٩٨٥ / ١٩٨٦ بكلية الآداب – جامعة طنطا إنما يدل على إجادته القراءة والكتابة[١].

ومؤدى ما تقدم كله هو أن المشرع قد جعل من إجادة القراءة والكتابة شرطاً أساسياً للترشيح للمجلس النيابي، وحداً أدنى لإمكان مباشرة هذا الحق الدستوري، ولم يشترط الحصول على مؤهل علمي، ولكن ما هو معيار ذلك؟ فقد كان في رأينا أجدر بالمشرع حسماً لأي خلاف حول معيار إجادة القراءة والكتابة أن يشترط ضرورة الحصول على الشهادة الابتدائية على الأقل، وإن كنا نرى أنها ليست كافية في هذا الزمان ، إلا أنه بالنظر إلى كافة الاعتبارات العملية والظروف الراهنة بالمجتمع المصري الذي لا يزال في مرحلة التخلص من تفشي الأمية في كثير من القرى والنجوع ، ومن ناحية أخرى فإنه وأن كان الحصول على المؤهل العلمي لا يصبح بذاته سبباً للحرمان من حق الانتخاب ، فإننا نرى أنه – في ظل التطور العلمي والإليكتروني العالمي الحالي – يجب أن يكون الحصول على المؤهل في حد ذاته شرطاً لعضوية المجلس النيابي[٢] .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٢٩ لسنة ٤٧ق جلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٦ ، وانظر أيضا حكمها في الطعن رقم ١٢٥٨ لسنة ٤٧ق بذات الجلسة – مشار إليهما لدى د. حسن محمد هند – الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا – طبعة ٢٠٠١ – مؤسسة بيتر للطباعة ، ص٤٨،٤٩ .

(٢) من هذا الرأي د. محمد ماهر أبو العينين – المرجع السابق ، ص٨٠٦ وما بعدها ، وعكس هذا الرأي انظر د. حسن البدراوي – المرجع السابق ، ص٧٦٥ .

وقد استبدل المشرع - بموجب القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ - بنص البند (٤) من المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب النص التالى «المادة الخامسة: ٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠»[١].

ومؤدى ذلك فقد فرق المشرع بين مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠ فاكتفى بالنسبة لهم بمجرد إجادة القراءة والكتابة، أما مواليد من أول يناير سنة ١٩٧٠ وما بعدها فيشترط فيمن يرشح نفسه للمجلس النيابى أن يكون قد حصل على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى، أى أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية على الأقل.

وهذا النص يثير شبهة عدم دستوريته لمخالفته لمبدأ المساواة بين المرشحين.

الفرع الخامس

موقف القضاء من شرط أداء الخدمة العسكرية

اشترط المشرع المصري فيمن يرشح نفسه لعضوية المجلس النيابي أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أن يكون قد أعفي منها بتوافر أحد أسباب الإعفاء المنصوص عليها في القانون المنظم لذلك[٢].

---

(١) استبدل المشرع بموجب القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى نص البند (٤) من المادة (٦) بالنص التالى: «مادة (٦): ٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل. ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠".

(٢) نصت على هذا الشرط المادة الخامسة بالبند (٥) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ٧٥ لسنة ٢٠٠٥، والمادة السادسة بالبند (٥) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى المعدل بالقانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥.

وبالمثل اشترط المشرع الفرنسي للترشيح لعضوية الجمعية الوطنية أداء المرشح للخدمة العسكرية بصفة نهائية[١]، كما نصت المادة (٤٥) من قانون الانتخاب الفرنسي على أنه يجب على المرشح أن يقوم بأداء الواجبات المفروضة عليه طبقا للقانون المنظم للخدمة العسكرية، الصادر في ٥ يوليو ١٩٧٤[٢].

وقد ذكر البعض بأن بعض الشراح في فرنسا يفسر تعبير «أداء الخدمة العسكرية» تفسيراً واسعاً بحيث يشمل من هم في حالة الرديف، ومن أدوا الخدمة بالفعل والذين أعفوا أو الذين أصلحوا وضعهم بالنسبة لأداء الخدمة العسكرية – وغيرهم[٣].

ومن تبريرات هذا الضابط، أن من يطالب بحقوقه السياسية ومنها حق الترشيح عليه بداية أن يفي بالتزاماته تجاه أمته ووطنه وعلى رأسها أداء ضريبة الدم[٤]، هذا فضلاً عن أن عضو البرلمان وهو في سبيل مباشرة مهامه ومنها الرقابة على السلطة التنفيذية من تقديم استجوابات وأسئلة وطلبات إحاطة يجب ألا يكون واقعاً تحت تأثير السلطة التنفيذية، ولا يتسنى له ذلك وهو متهرب من الخدمة العسكرية الإلزامية.

ولقد اختلفت الآراء في هذا الشأن خاصة بعد العمل بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالخدمة العسكرية، حيث نصت المادة (٣٦) منه على أنه

---

(١) المادة الثالثة من اللائحة الداخلية للمرسوم الصادر في ٢٤ أكتوبر ١٩٥٨.

(٢) د. زكريا زكريا محمد المرسى المصري – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – مرجع سابق . ص٢٢٦ .

(٣) د. حسن البدراوى – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق . ص٧٦٥. ٧٦٦ حيث يرى أنه يمكن أن يرشح لعضوية المجالس النيابية من أصلح وضعه بالنسبة لأداء الخدمة العسكرية ، وتشمل هذه الحالة من تخلفوا عن التجنيد حتى بلغوا سن الثلاثين، ثم تقدموا لجهة التجنيد وحوكموا وسددوا الغرامات المقضي بها.

(٤) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ، ص٢٧٣ وما بعدها . وانظر أيضاً د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق . ص٤٥١ .

«لا يجوز أن يطلب للخدمة العسكرية من أتم الثلاثين من عمره.....»[١].

ولما كانت المادة الخامسة فقرة (٣) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب تشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.

فإنه قد يُفْهَمُ من الجمع بين النصين أن اشتراط توافر هذا الضابط أصبح لغوا ، ولا مجال بالتالي للطعن على المرشح بأنه لا يتوافر فيه شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها ، لأن بلوغ سن الثلاثين شرط للترشيح لعضوية المجلس النيابي ، وبلوغ سن الثلاثين في نفس الوقت سببٌ مانعٌ من الطلب للخدمة العسكرية ، وهو الأمر الذي اعتقد معه البعض بأن هذا الشرط أقل نجمه وأضحى مسألة شكلية بحتة[٢] .

بينما ذهب رأي آخر – وبحق – إلى أن اشتراط أداء الخدمة العسكرية لا زال له أهميته في ذاته، وفي انعكاساته على الشروط الأخرى[٣].

ذلك أن بلوغ سن الثلاثين من العمر دون المطالبة بأداء الخدمة العسكرية لا يعادل الإعفاء منها المشار إليه بقانون مجلس الشعب ، ذلك أن عدم ملاحقة من بلغ الثلاثين لأداء الخدمة الإلزامية مجرد قرينة على عدم صلاحيته للقيام بأعباء هذه المهمة الوطنية الجليلة وقد رصد المشرع لمجرد التخلف عن أدائها في الموعد المحدد عقوبة جنائية عسكرية[٤] .

---

(١) كانت المادة (٥٤) من قانون الخدمة العسكرية رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥ تنص على أنه «لا يجوز أن يطلب للخدمة العسكرية الوطنية من أتم الخامسة والثلاثين من عمره».

(٢) انظر في هذا الرأي ونقده د. زكريا زكريا محمد المرسي المصري – المرجع السابق، ص٢٢٧ وما بعدها .

(٣) د. فتحي فكري – المرجع السابق ، ص٢٧٤ .

(٤) فقد نصت المادة (٤٩) من قانون الخدمة العسكرية على معاقبة كل متخلف عن مرحلة الفحص أو التجنيد جاوزت سنه الثلاثين أو الحادية والثلاثين حسب الأحوال بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، بينما قررت المادة (٥٠) منه على معاقبة كل من تخلص(=)

كما يجب أن يفهم هذا الإعفاء الوارد بقانون مجلس الشعب ـ في ضوء ما ورد بقانون الخدمة العسكرية، وعلى وجه التحديد ـ كما قرر البعض وبحق[1] ـ المادة السابعة منه التي حددت أسباب الإعفاء النهائي والإعفاء المؤقت من الخدمة العسكرية والوطنية، وليس من بينها التخلف عن أداء الخدمة العسكرية، وبالتالي فمن لم يؤد الخدمة العسكرية ولم يعف منها لا حرج في حرمانه من حق الترشيح للمجلس النيابي، خاصة وأن المادة (٤٥) من قانون الخدمة العسكرية الخاصة ببيان الشهادات التي تمنحها وزارة الدفاع قد أوضحت أن شهادة الإعفاء من الخدمة العسكرية هي الشهادة الصادرة طبقاً للمادة (٧) من هذا القانون في الحالات الواردة بها سواء أكان الإعفاء مؤقتاً أم نهائياً.

وإن كنا نرى أنه قد آن الأوان ليتدخل المشرع بالنص على تحديد مدة لهذا الحرمان حتى لا يصبح قيداً أبدياً بسريانه لحين رد اعتبار المتخلف وليكن مثلاً لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ تنفيذ العقوبة المقضي به.

ولكن ما هو موقف القضاء من هذا القيد ؟

هذا ما سنتناوله في البندين التاليين على أن نبدأ ببيان موقف القضاء الإداري في بند أول، نتبعه بعرض موقف القضاء الدستوري من هذا الضابط.

البند الأول

موقف القضاء الإداري من شرط أداء الخدمة العسكرية

لا جدال ـ كما سبق أن أوضحنا ـ في أن من لم يؤد الخدمة العسكرية أو يتوافر في حقه أحد شروط الإعفاء منها المنصوص عليها في المادة السابعة من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ يحرم من الترشيح للمجلس النيابي.

(=) أو حاول التخلص من واجب الخدمة الإلزامية - بالغش والتحايل بعقوبة السجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على سبع سنوات ، هذا فضلاً عن افتقاد مرتكب هذه الجريمة الأخيرة لأحد شروط الناخب وبالتالي انتفاء أحد شروط الترشيح .

(١) د. فتحي فكري ـ المرجع السابق ، ص٢٧٦ .

ولكن الخلاف ثار بشأن مواجهة حالة المرشح الذي تخلف عن أداء الخدمة العسكرية وقدم للمحاكمة وقضى عليه بعقوبة الغرامة وسددها، فهل هذه الحالة تعادل حالة أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها ؟ وبمعنى آخر هل يجوز للمواطن المصري الذي تخلف عن الخدمة العسكرية ولكنه قضى عقوبة هذه الجريمة بسداد الغرامة المحكوم بها أن يرشح نفسه لعضوية المجلس النيابي ؟

وفي البداية فإننا نوضح أن المادة الخامسة فقرة (٥) من قانون مجلس الشعب كما رأي البعض(١) بوضعها الحالي تقسم الخاضعين لأحكام قانون الخدمة العسكرية لفئتين:-

الفئة الأولى : هي المواطنون الذي بلغوا سن الثلاثين ولا زالوا دون سن الخامسة والثلاثين، وهذه الفئة وحدها هي المطالبة بتقديم ما يفيد أداءهم للخدمة العسكرية أو الإعفاء منها.

الفئة الثانية : وتضم المواطنين الذين جاوزوا سن الخامسة والثلاثين، وهؤلاء غير مطالبين بتقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها طبقا لنص المادة السادسة من قانون مجلس الشعب.

وهذه التفرقة كما ذهب البعض وبحق تخل بمبدأ المساواة بين المواطنين في الواجبات، وهذه التفرقة لا يقرها الدستور الذي وصف واجب أداء الخدمة العسكرية بأنه مقدس، فضلاً عن أن هذا الوضع يقرر ميزة لمن تخلف عن أداء الواجب الوطني بأداء الخدمة العسكرية الإلزامية(٢).

وقد تهيأت الفرصة للقضاء الإداري ليقول كلمته في هذا الشأن، وقد اتخذت محكمة القضاء الإداري موقفاً مخالفاً لموقف المحكمة الإدارية العليا على النحو التالي:-

---

(١) د. زكريا زكريا محمد المرسى المصري – المرجع السابق، ص٢٣٠.

(٢) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص٢٧٦.

أولاً: موقف محكمة القضاء الإداري.

لقد اتجهت محكمة القضاء الإداري اتجاهاً معارضاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا قبل أن يحال الأمر إلى دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا، وكان ذلك في أكثر من مناسبة منها دعوى مقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار عدم استبعاد أحد المرشحين من كشوف المرشحين لعضوية مجلس الشعب عن الدائرة رقم (١٤) ومقرها قسم شرطة الجمالية مع ما يترتب على ذلك من آثار[١]، وكان سند المدعي في دعواه أن المرشح المذكور فاقد لأحد شروط الترشيح وهو عدم أدائه الخدمة العسكرية الإلزامية ولم يعف منها طبقاً للقانون، إذ إنه قدم للمحاكمة أمام المحكمة العسكرية بتهمة التخلف عن أداء الخدمة العسكرية بالقضية رقم ١٢٨٤ لسنة ١٩٩٨ وحكم عليه بجلسة ١٩٩٨/٥/١٠ بتغريمه ثلاثة آلاف جنيه.

وبعد أن أحاطت محكمة القضاء الإدارى بالدعوى أصدرت حكمها القاضي بالآتي «حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً، وبقبول طلب التدخل، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه، وما يترتب على ذلك من آثار.... إلخ»[٢].

وقد بدأت المحكمة حيثيات قضائها بتحديد مقطع النزاع فقالت " ومن حيث إن مقطع النزاع في الدعوى الماثلة يتحدد فيما إذا كان ما اشترطه المشرع في المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب معدلة بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ التي تنص على أنه «.... ويشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب..... ٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون»، وما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة السادسة من ذات القانون من أنه «ويعفى المرشح الذي

---

(١) المرشح المذكور هو السيد. محمد عبد الرحمن سيد محمود المنصوري وشهرته محمد المنصوري وكان مرشحاً لعضوية مجلس الشعب عام ٢٠٠٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٩٠ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٣١ – مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الطعون الانتخابية – من أول أكتوبر ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل سنة ٢٠٠١ – المكتب الفني، ص٥٦ وما بعدها.

تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها»، ولا يعفى من شرط أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها للمرشح لعضوية مجلس الشعب».

وبعد أن استعرضت نصوص المواد (٥٨، ٨٨، ٩٦) من دستور ١٩٧١ المصري قررت بأن «ومن حيث أن مفاد ما تقدم أن المشرع الدستوري كشف عن الدرجة السامية والمقدسة لواجب الدفاع عن الوطن وأرضه، وجعل من التجنيد وسيلة تحقيق ذلك الواجب المقدس، ومن ثم يكون التجنيد واجباً لأن ما لا يتحقق الواجب إلا به فهو واجب، وعليه فإن من يتخلص من أداء هذا الواجب المقدس يعتبر فاقداً لشرط الثقة والاعتبار وهو شرط صلاحية العضوية في مجلس الشعب، رتب الدستور في المادة (٩٦) منه على فقده إسقاط عضوية عضو مجلس الشعب، مما يؤكد أنه شرط ابتداء واستمرار، فإن كانت عضوية المجلس تسقط عنه إن هو فقد هذا الشرط بعد أن كان متوافراً فيه، فمن ثم فلا يكون له ثمة شبهة حق في الانضواء تحت لواء هذه العضوية أو التمتع بشرفها إن هو فقد الثقة والاعتبار ابتداء».

كما أضافت بأنه «ولما كان واجب أداء الخدمة العسكرية واجباً مقدساً، وشرفاً لا يدانيه شرف، فإن التخلف عن أداء هذا الواجب وهذا الشرف أو التخلص منه أو التهرب منه بأي وسيلة يصم صاحبه بفقدان الثقة والاعتبار وينحسر – بالتالي – حسن السمعة عنه، ويكون ذلك حائلاً بينه وبين شرف تمثيل الأمة، ومن ثم فلا يجوز قبول ترشيحه لعضوية مجلس الشعب، سواء وقعت عليه العقوبة المقررة بالمادة (٤٩) أو تلك المقررة بالقانون (٥٠) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية الصادر بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ أو غيرها من العقوبات، أو لم توقع عليه أي عقوبات، وسواء رد إليه اعتباره أو لم يرد له».

ومع إقرارنا بوجاهة رأي المحكمة إلا أننا لا نشاطرها الرأي بشأن ما أوردته تزيداً منها بحرمان من رد إليه اعتباره من حق الترشيح .

وقد ردت المحكمة على الرأي القائل بأن نص الفقرة من المادة (٦) من

قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ التي أعفت المرشح الذي تجاوز الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية أو الإلزامية، نسخت نص المادة (٥) فقرة (٥) منه لأن شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها لم يعد من شروط الترشيح لعضوية البرلمان ، وبعد تعديل المادة (٥٤) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ ، حيث أصبح سن انتهاء الالتزام بأداء الخدمة العسكرية ثلاثين عاما بدلاً من خمسة وثلاثين عاما[١] .

فأوردت المحكمة بأنه «ومن حيث إنه لا ينال مما تقدم النص في الفقرة الرابعة من المادة السادسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب على أن «ويعفى المرشح الذي تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها»، ذلك أن حكم هذا النص ينصرف إلى مجال الإثبات تيسيراً على راغب الترشيح في تهيئة أوراق ترشيحه ومستنداته دون أن ينال من القاعدة القانونية ذاتها التي أفصح عنها المشرع في وضوح في البند الخامس من المادة الخامسة من ذات القانون من أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي منها، وهو ما سبق أن انتهت إليه هذه المحكمة – بهيئة مغايرة – في الدعوى رقم ٩١٥ لسنة ٤٥ق بجلسة ١٩٩٠/١١/٢٥ والذي تأيد بحكم دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٧ق.ع بتاريخ ١٩٩٠/١١/٢٧ الذي قضى بإجماع الآراء برفض الطعن المقام في الحكم الصادر في الدعوى سالفة البيان ، ومن ثم فإن الإعفاء من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها بالتطبيق لحكم الفقرة الرابعة من المادة السادسة من قانون مجلس الشعب آنف البيان لا ينسخ الحكم الوارد في البند الخامس من المادة الخامسة من ذات القانون ، إذ إن لكل من النصين مجال إعماله الذي يستقل به عن الآخر ولا يختلط به ، والقول بغير ذلك فضلا

---

(١) انظر في هذه الآراء ونقدها د. زكريا زكريا محمد المرسي المصري – رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة – مرجع سابق . ص٢٢٧ وما بعدها .

عن تعارضه مع الفهم الصحيح للقانون – وفق ما سبق – يؤدي إلى إفراغ ذلك الواجب المقدس من مضمونه على خلاف حكم الدستور سالف البيان الذي لا سبيل إلى عدم تطبيقه أو الالتزام به بحال»[1].

وفي سياق رد المحكمة على ما سبق أن قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن التخلف عن أداء الخدمة العسكرية لا يحرم المواطن بصفة دائمة من مباشرة حق الترشيح لعضوية المجلس النيابي ، فقد ردت محكمة القضاء الإداري على ذلك بقولها «ومن حيث إنه لا ينال مما تقدم أيضاً ما سبق أن ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا قبلاً في حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٠٠٥ لسنة ٣٩ق.ع بتاريخ ١٩٩٣/٣/٢٩ من أنه لا يجوز دستوريا تقرير حرمان مواطن حرماناً مؤبداً من ممارسة حقه الدستوري في الترشيح والانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء، وأن المشرع أورد في قانون مباشرة الحقوق السياسية من الجرائم ما هو أشد خطورة وأكبر أثراً من التخلف عن أداء الخدمة العسكرية ومع ذلك لم يجعل من أي منها سبباً لحرمان مرتكبها حرماناً مؤبداً تأكيداً لضرورة تمتع كل مواطن بحقوقه المكفولة في الدستور والقانون لممارسة حقه في الترشيح والانتخاب وأنه إذا كان مقترف جناية التخلص من تأدية الخدمة العسكرية لا يحرم من مباشرة حقوقه السياسية حرماناً دائماً، فإنه لا يجوز التسليم بأن من "يتخلف" عن أداء الخدمة العسكرية يحرم بصفة دائمة من مباشرة هذه الحقوق، ذلك أن هذا القضاء فضلاً عن أنه كان تأويلاً من المحكمة لأحكام التشريع المنظم لحق الترشيح، والتأويل اصطلاحاً يتجاوز حدود التفسير وصولاً لنتيجة لا يفيدها ظاهر النص، فإن ما ذهبت إليه الطعون بذات المحكمة في حكمها المذكور يتعارض مع ما سبق أن انتهت إليه دائرة فحص الطعون بذات المحكمة في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٧ق.ع سالف البيان وكان يتعين على المحكمة حينما عرض عليها الطعن رقم ٢٠٠٥ لسنة ٣٩ق بتاريخ ١٩٩٣/٢/٢٩ وقد رأت العدول عن

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٩٠ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٣١ – سبق ذكره .

المبدأ الذي قررته في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٧ق.ع بتاريخ ١٩٩٠/١١/٢٧، كان يتعين عليها إحالة الطعن إلى الهيئة المنصوص عليها في المادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التي تنص على أنه «إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا، تعين إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه، وتصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل».

وأضافت المحكمة بأنه «وإذ كان الثابت أن المحكمة لم تعمل أحكام المادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة، فإن المبدأ الذي اعتنقته وأجاز ترشيح من تخلف عن أداء الواجب المقدس ولم يؤد الخدمة العسكرية لعضوية مجلس الشعب يكون قد تم بغير اتباع للإجراءات التي استلزمها قانون مجلس الدولة وبينها في المادة ٥٤ مكرراً سالفة البيان ومن ثم فإن هذا القضاء لا يقيد هذه المحكمة ولا المحكمة الإدارية العليا إذا ما سايرت قضاءها الصادر في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٧ق.ع بجلسة ١٩٩٠/١١/٢٧، وهو أمر جلي وواضح من استقراء أسباب حكمها في الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٤٧ق.ع بتاريخ ١٦ من أكتوبر ٢٠٠٠ إذ زعم أنها ذهبت في حكمها المذكور إلى أحقية المتخلف عن أداء الخدمة العسكرية في الترشيح لعضوية مجلس الشعب إلا أنه باستقراء أسباب هذا الحكم يبين أنها أقامته – وفقاً لما سطرته في أسباب حكمها – على سند أنها» وهي تفصل في الشق العاجل من الطعن على وجه السرعة لا يسعها إلا أن تساير الاتجاه الذي سلكته المحكمة الإدارية العليا في حكمها في الطعن ٢٠٠٥ لسنة ٣٩ق.ع بتاريخ ١٩٩٣/٣/٢٩ «وهو ما يعني أنها اعتنقت قضاء سابقاً للمحكمة وأعملته على واقع الطعن الماثل أمامها، مقيدة بطبيعة الشق العاجل من المنازعة المطروحة عليها».

وقد انتهت دائرة توحيد المبادئ في حكم حديث لها إلى ضرورة أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها ليتسنى للمرشح لانتخابات مجلس الشعب استكمال أوراق ترشيحه أو استمرار عضويته في المجلس إذا كان عضواً ولا يكفي في هذا الصدد أن يكون المرشح قد تخلف عن أداء الخدمة العسكرية وأدى الغرامة المقررة طبقاً للقانون، حيث لا يعد التهرب من أداء الخدمة العسكرية الإلزامية حتى تجاوز سن التجنيد بمثابة الإعفاء القانوني من أدائها في مفهوم تطبيق حكم المادة الخامسة بند (٥) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب[١].

ومؤدى ما تقدم كله أن محكمة القضاء الإداري تستلزم توافر شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها للترشيح للمجلس النيابي، وأن من تهرب من الخدمة العسكرية الإلزامية وتجاوز السن المقررة لأدائها وقدم للمحاكمة وحكم عليه بالغرامة وسددها لا يجوز له الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ويتعين عدم قبول أوراق ترشيحه لانتفاء شرط أدائه الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها، ولفقدانه الثقة والاعتبار وانحسار حسن السمعة عنه.

ثانياً: موقف المحكمة الإدارية العليا:

كما سبق أن أوضحنا فإن المحكمة الإدارية العليا "دائرة الفحص" قد سبق لها أن قضت بجلسة ١٩٩٠/١١/٢٧ في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٧ق عليا بإجماع الآراء برفض الطعن وبتأييد الحكم المطعون فيه الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٩١٥ لسنة ٤٥ق بجلسة ١٩٩٠/١١/٢٥ فيما قضي به من أنه «يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أن يكون قد نال شرف أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها لتحقق حالة من حالات الإعفاء المنصوص عليها في قانون الخدمة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا " دائرة توحيد المبادئ " في الطعن رقم ١٩٧٣ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٢/٧ – مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين – ص٤ – ملحق دعوى الإلغاء – الكتاب الأول ملحق خاص بأحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري حول انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٠ .

العسكرية والوطنية الصادر بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠، بمعنى أن من يتخلف عن أداء هذا الواجب الوطني لا يغدو أهلاً لأمانة تمثيل الأمة في مجلسها النيابي، أخذاً بالاعتبار أن الدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس تطبيقاً لحكم المادة (٥٨) من الدستور مما لا سبيل معه للتقاعس عنه أو التفريط فيه على أي وجه»[١].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد عدلت عن هذا المبدأ في حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٠٠٥ لسنة ٣٩ق عليا بجلسة ١٩٩٣/٣/٢٩ حيث قضت بأن «المنطق وصحيح التفسير القانوني السليم لنصوص الدستور والقانون، يأبيان أن يكون التخلف عن أداء الخدمة العسكرية وهي جنحة - لا يرد بشأنها الاعتبار لمرتكبها، لكون العقوبة الموقعة عنها ليست عقوبة مقيدة للحرية، وإنما هي عقوبة مالية بالغرامة – يحرم مرتكبها حرماناً مؤبداً من مباشرة حقوقه السياسية، فيكون بالتالي في مركز أسوأ ممن ارتكب بطريق الغش جناية التخلص من أداء الخدمة العسكرية، التي هي واجب وطني، ما مفاده أن الحرمان من حق الترشيح الذي يلحق من ارتكب أشد الجرائم خطورة وفساداً هو حرمان مؤقت، إذ يرد إليه هذا الحق إما بعد انقضاء فترة زمنية محددة أو إذا رد إليه اعتباره، بينما من تخلف عن أداء الخدمة العسكرية، وهي جنحة أقل خطورة وعقوبة ولا تتم بطريق الغش أو المسلك العمدي للتهرب من شرف أداء الخدمة العسكرية دفاعاً عن وطنه، يحرم طوال حياته من ممارسة حقوقه السياسية في الترشيح والانتخاب بالمخالفة للأصل الدستوري العام»[٢].

وانتهت المحكمة في الطعن المذكور إلى أن «المشرع أورد في قانون

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا " دائرة الفحص " في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٧ق بجلسة ١٩٩٠/١١/٢٧ – مشار إليه لدى د. حسن محمد هند – الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا – طبعة ٢٠٠١ – مؤسسة بيتر للطباعة، ص٣٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٠٥ لسنة ٣٩ق بجلسة ١٩٩٣/٣/٢٩ – مشار إليه بالمرجع السابق، ص٣٩-٤٠، وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٦ – بذات المرجع، ص٣٢.

مباشرة الحقوق السياسية من الجرائم ما هو أشد خطورة وأكبر أثراً من التخلف عن أداء الخدمة العسكرية، ومع ذلك لم يجعل من أي منها سببا لحرمان مرتكبها حرماناً مؤبداً، تأكيداً لضرورة تمتع كل مواطن بحقوقه المكفولة في الدستور والقانون لممارسة حقه في الترشيح والانتخاب، وأنه إذا كان مقترف جناية التخلص من تأدية الخدمة العسكرية لا يحرم من مباشرة حقوقه السياسية حرماناً دائماً، فإنه لا يجوز التسليم بأن من "يتخلف" عن أداء الخدمة العسكرية يحرم بصفة دائمة من مباشرة هذه الحقوق».

ونظراً للتعارض الذي شاب أحكام المحكمة الإدارية العليا على الوجه السابق بيانه، والاختلاف في أحكام محكمة القضاء الإداري بالتبعية لذلك، فقد حسمت دائرة توحيد المبادئ المشكلة وفقاً لنص المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢[1] وذلك بحكم حديث صدر في الطعن رقم ١٩٧٣ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١٢/٧ حيث قضت بأنه «فيما يتعلق بالاختلاف بين الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بشأن تفسير المادة الخامسة بند (٥) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب، بأنه يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أو يستمر في عضويته أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون، ولا يعتبر التهرب من أداء الخدمة العسكرية الإلزامية حتى تجاوز سن التجنيد بمثابة الإعفاء قانوناً من أدائها في مفهوم تطبيق حكم المادة الخامسة بند (٥) المشار إليها، وذلك على الوجه المبين

---

(١) تنص المادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة المذكور على أنه «إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا ، تعين إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العمومية لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه . وتصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل " .

بالأسباب... إلخ»[1].

وبحكم دائرة توحيد المبادئ المذكور وهو حكم له حجيته فقد حسم أمر من لم يؤد الخدمة العسكرية أداء فعلياً ولم يتوافر في حقه أحد حالات الإعفاء من الخدمة، فمن يتخلف عن أداء الخدمة العسكرية يحرم حرماناً أبدياً من مباشرة حقه في الترشيح للمجلس النيابي.

البند الثاني

موقف المحكمة الدستورية العليا من شرط أداء الخدمة العسكرية

لقد سنحت الفرصة للمحكمة الدستورية العليا بمناسبة مباشرة اختصاصها بالتفسير المنصوص عليه في المادة (٢٦) من قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩[2] وذلك إعمالاً للفقرة الأخيرة من المادة (١٧٥) من الدستور، وبما لها بمقتضى اختصاصها المذكور من تفسير للنصوص القانونية تفسيراً ملزماً يكون كاشفاً عن إرادة المشرع التي صاغ على ضوئها هذه النصوص محدداً مضمونها، لتوضيح ما أبهم من ألفاظها، مزيلاً ما يشوبها من تناقض قد يبدو بينها، وذلك بتحري إرادة المشرع والغاية التي استهدفها من تقريرها فقد قضت المحكمة بجلسة ٢٠٠٣/٨/١٧ في طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢٤ق – تفسير – بالآتي:-

«قررت المحكمة: أن نص البند (٥) من المادة (٥) والفقرة الأخيرة من المادة (٦) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب يعني

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ – في الطعن رقم ١٩٧٣ لسنة ٤٧ ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١٢/٧ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة منذ إنشائها وحتى أول فبراير سنة ٢٠٠١ – المكتب الفني ، ص٤٨٥ .

(٢) نصت المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أنه «تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور . وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق ، وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها».

أنـه يشـترط فيمـن يرشـح لعضـوية مجلـس الشـعب أن يكـون قـد أدى الخدمـة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون، وأن الإعفاء المقرر بنص الفقرة الأخيرة من المادة (٦) لا يغني عن وجوب توافر الشرط المتقدم فيمن جاوز الخامسة والثلاثين من عمره»[1].

وقد أوردت المحكمة في حيثيات قرارها - بعد أن أشارت إلى الأعمال التحضيرية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب وتقرير لجنة الشئون التشريعية بمجلس الشعب، ومناقشة أعضاء المجلس للبند (٦) من المادة (٥) من القانون المذكور – «وحيث إنه يستفاد مما تقدم أن إرادة المشرع اتجهت في البند (٦) من المادة (٥) من قانون مجلس الشعب - الذى أصبح يحمل رقم (٥) من ذات المادة بعد التعديل الذي أدخل عليها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ – إلى تقرير حكم مؤداه أنه يجب أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشعب قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية ، أو أعفي منها طبقاً للقانون الذي ينظم هذه الخدمة ، وأن كل من تخلف عن أدائها لا يجوز له أن يرشح نفسه كي ينال شرف تمثيل الأمة في مجلسها النيابي ، وأن المشرع وهو بصدد تنظيم كيفية وإجراءات تقديم طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وما يلزم تقديمه من مستندات وأوراق لإثبات توافر الشروط التي يتطلبها القانون فيمن يرشح نفسه ، استثنى في المادة (٦) من ذات القانون طائفة من هؤلاء المرشحين وهم من تجاوزت أعمارهم الخامسة والثلاثين من تقديم الشهادة الدالة على أدائهم الخدمة العسكرية الإلزامية أو إعفائهم منها عند التقدم بأوراق ترشيحهم تيسيراً عليهم ، واستصحاباً للحكم الغالب في مثل هذه الحالات ، وهو أن من يكون قد بلغ هذه السن ، الأصل فيه أنه قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو توافرت في شأنه إحدى حالات الإعفاء منها طبقا

---

(١) انظر قرار المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢٤ق "تفسير" بجلسة ٢٠٠٣/٨/١٧ المقدم من المستشار / وزير العدل – مذكور بمجلة "الدستورية" التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا – العدد الرابع – السنة الأولى أكتوبر ٢٠٠٣. ص٤٨ وما بعدها.

للقانون، ذلك أن عبارة نص البند (٥) من المادة (٥) واضحة لا لبس فيها ولا غموض في الدلالة على اشتراط أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها وفقا لأحكام القانون فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب ، والمستقر عليه في أصول التفسير أنه إذا كانت عبارة النص واضحة فلا يجوز الانحراف عنها بدعوى تفسيرها ، كما أن الأصل أن النص العام يجري على إطلاقه ما لم يوجد ما يقيده ، كما أن نص الفقرة الأخيرة من المادة (٦) محل التفسير يجب تحديده وضبط معناه بحمله على المعنى الذي وضح جليا من إرادة المشرع من نص البند (٥) من المادة (٥) تحقيقا للتناسق والتوافق بين النصوص القانونية التي تتعلق بموضوع واحد تجنبا لأي تعارض يثور بينها في مجال التطبيق ، وأول الخطوات لهذا التحديد هو وضع نص الفقرة الأخيرة من المادة (٦) ضمن أحكام هذه المادة في تكاملها».

وأضافت المحكمة في سياق ردها على حجة الرأي الآخر بقولها «ومن حيث إنه عن القول بأن طبقا لحكم المادة (٢) من قانون مباشرة الحقوق السياسية، فإن من حكم عليه بعقوبة الحبس لارتكابه جريمة التخلص من الخدمة العسكرية والوطنية لا يحرم من ممارسة حقوقه السياسية بصورة دائمة ، بل يستطيع أن يمارس أيا منها إذا أوقف تنفيذ العقوبة ، أو إذا رد إليه اعتباره ، وهذه الجريمة تمس الشرف والنزاهة وعقوبتها أشد من عقوبة الغرامة التي قد توقع على من ارتكب جريمة التخلف عن أداء الخدمة العسكرية – وهي أخف وطأة من الجريمة الأولى – التي سيحرم من ارتكبها من ترشيح نفسه لعضوية مجلس الشعب بصورة دائمة ، فإنه قول مردود ، ذلك أن قانون مجلس الشعب – المطلوب تفسير بعض نصوصه – هو قانون خاص ، أما قانون مباشرة الحقوق السياسية فهو قانون عام ، والمستقر عليه في قواعد التفسير أن الخاص يقيد العام ، وإذ نظم قانون مجلس الشعب الحق في الترشيح لعضوية ذلك المجلس ، فإن أحكام هذا القانون هي الواجبة التطبيق فيما تناولته من تنظيم خاص للحق في الترشيح ، ولا يرجع إلى قانون مباشرة الحقوق السياسية إلا إذا لم يرد في قانون مجلس الشعب نص خاص ، ولما كان

القانون الأخير قد نظم حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب، فلا يجوز إعمال أحكام قانون مباشرة الحقوق السياسية في شأن هذا الحق ، أو تفسير نصوص القانون الأخير بما يسمح بمد نطاقه ليشمل حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب»[1].

وعلى الرغم من أن تفسير المحكمة الدستورية العليا المذكور لم يتعارض مع ما انتهت إليه دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا إلا أننا لا نشاطر المحكمة الدستورية العليا فيما ذهبت إليه من تقرير توافر شروط اختصاصها بطلب تفسير النص موضوع ومحل الطلب، وسندنا في ذلك هو انتفاء أحد الشروط اللازمة لانعقاد اختصاصها وهو أن يكون النص قد أثار عند تطبيقه خلافاً حول مضمونه تتباين معه الآثار القانونية التي يرتبها فيما بين المخاطبين بأحكامه، وتوافر هذا الضابط – في رأينا – شرط جوهري لاختصاص المحكمة بل هو المبرر الرئيسي لتقرير هذا الاختصاص، ويتبين من فحص طلب التفسير موضوع الدعوى المرسل من السيد الأستاذ الدكتور رئيس مجلس الشعب إلى السيد المستشار وزير العدل والمتضمن طلبه تفسير المادة الخامسة والفقرة الأخيرة من المادة السادسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب ، أن السيد الدكتور رئيس مجلس الشعب قد أسس طلبه بالتفسير على ما تراءى له من خلاف بين الأحكام الصادرة من قضاء مجلس الدولة ، فقد كان لمحكمة القضاء الإداري رأيٌ اعتنقته المحكمة الإدارية العليا "دائرة الفحص" ثم عدلت عنه المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك ، إلا أن دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا قد استقر قضاؤها على حرمان من يتخلف عن أداء الخدمة العسكرية من الترشيح لعضوية مجلس الشعب.

ولا مراء في أن هذا القضاء ملزم لقضاء مجلس الدولة، وبالتالي فلا مجال للادعاء بوجود خلاف في التطبيق، حيث استقر العمل بقضاء مجلس الدولة على ما انتهت إليه دائرة توحيد المبادئ ، وقضي الأمر وحسم الخلاف

---

(١) قرار المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢٤ق تفسير بجلسة ٢٠٠٣/٨/١٧ – سابق الإشارة إليه.

في هذا الشأن ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن وزارة الداخلية ليست جهة فصل في خلاف أو نزاع قانوني ، وإنما هي جهة تنفيذ ، عليها أن تصدع لأحكام القضاء وتتولى تنفيذها دون أي مواربة أو مماطلة ، ولا يتصور الادعاء بغير ذلك ، وعلى ذلك فإننا لا نرى أن هناك خلافا حادا في التطبيق يبرر اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصين موضوع طلب التفسير، وكان يتعين على المحكمة أن تقرر عدم قبول طلب التفسير[1].

---

(١) سبق أن قررت المحكمة الدستورية العليا عدم قبول طلب تفسير بعض مواد القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ بتعديل بعض أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين، وذلك في الطلب رقم ٢ لسنة ١٧ق "تفسير" بجلسة ١٩٩٥/١٠/٢١ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – قاعدة رقم (٢) بالجزء السابع. ص٨٢١ وما بعدها. وقد أوردت المحكمة في أسباب قرارها ما يلي «وحيث إن البين من نص المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا أن تطبيقها مشروط بشرطين:-

أولهما: أن يكون للنصوص القانونية المراد تفسيرها أهمية جوهرية لا ثانوية أو عرضية. تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي تنظمها، ووزن المصالح المرتبطة بها. فإذا كان دورها في تشكيل العلائق الاجتماعية موضوعها محدوداً. فلا يجوز تفسيرها، بما مؤداه أن النصوص القانونية التي لا تنحصر آفاقها. بل يكون مداها مترامياً. هي وحدها التي يجوز تفسيرها إذا صدر بها قانون أو قرار بقانون، لينحسر هذا الاختصاص عما دونها شكلاً وموضوعاً.

ثانيهما: أن تكون هذه النصوص – فوق أهميتها – قد أثار تطبيقها فيما بين القائمين على إنفاذ أحكامها. خلافاً حاداً يتعلق بمضمونها أو آثارها، ويقتضي ذلك أن يكون خلافهم حولها مستعصياً على التوفيق، متصلاً بتلك النصوص عند إعمالها، مؤدياً إلى تعدد تأويلاتها. لتختل وحدة المعايير اللازمة لضبطها، بما يؤول عملاً De Facto إلى التمييز فيما بين المخاطبين بها. فلا يعاملون وفقاً لقاعدة قانونية استقر مضمونها. بل كان تطبيقا متفاوتا. بما يخل بمساواتهم أمام القانون De Jure، وهي مساواة يجب ضمانها بين الذين تتماثل مراكزهم القانونية» .

وأضافت المحكمة بأنه «وحيث إنه على ضوء هذين الشرطين، لا تنسحب ولاية المحكمة الدستورية العليا- في مجال التفسير التشريعي- إلى نصوص قانونية تتدنى أهميتها، ولا إلى نصوص ظل تطبيقها- وحتى تقديم طلب التفسير- متراخياً. ولو كان الجدل حول معناها أو غاياتها ممتدا إلى قاعدة عريضة من المواطنين. عميقا في وجدانهم. مثيرا لاهتمامهم. أو كان لا يقوم على التنظير أو التأصيل. أو يطرح تصورا مجرداً في شأن الأبعاد المحتملة لتطبيقها. أو يعرض لجوانبها السلبية وانعكاسها على حرية التعبير التي كفلها الدستور.(=)

الفرع السادس

موقف القضاء من شرط عدم سبق إسقاط عضوية المرشح

يشترط فيمن يرشح لعضوية المجلس النيابي – إلى جانب الشروط السابقة – عدم سبق إسقاط عضويته بقرار من المجلس بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة (٩٦) من الدستور .

وبتتبع تاريخ هذا القيد تبين لنا أنه لم يرد بقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ عند صدوره، وإنما أدرج ضمن شروط الترشيح بإضافة بند جديد " فقرة ٦ " إلى المادة (٥) من قانون مجلس الشعب بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧، حيث نصت على أنه «..... ٦- ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة (٩٦) من الدستور، ومع ذلك يجوز له الترشيح في إحدى الحالات الآتية[1]:-

---

(=) إذا لا يتصل ذلك كله بدخولها حيز التنفيذ الفعلي ولا باختبارها من خلال تطبيق يكون مظهراً للخلاف حول معناها أو كاشفاً عن استقرار مفهومها، ومستثيراً بالتالي ولاية المحكمة الدستورية العليا أو نافياً لها.

وانظر أيضاً حكم المحكمة، في طلب التفسير رقم ٤ لسنة ٢ق بجلسة ١٩٨١/١٢/٥- مجموعة الأحكام والقرارات التي أصدرتها المحكمة- الجزء الثاني – من أكتوبر ١٩٨١ حتى ديسمبر ١٩٨٣، ص٢٠٥ حيث انتهت المحكمة إلى عدم قبول الطلب لأن النص المطلوب تفسيره لم يثر بشأنه خلاف في التطبيق، وقد كانت محكمة النقض قد قضت في الطعن رقم ٦١٣ لسنة ٣٦ق بإخضاع الودائع الأصلية في البنوك لرسم الدمغة مؤيدة بذلك قضاء محكمة استئناف الإسكندرية في القضية رقم ١١٥ لسنة ١٦ق الذي أيدت فيه بدورها حكم محكمة الإسكندرية الابتدائية في الدعوى رقم ١٩٨ لسنة ١٩٥٦ تجارى الإسكندرية، إلا أن الفتوى الصادرة من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بتاريخ ١٩٧٩/١١/١٤ قد تبنت رأياً مغايراً، وقد قالت المحكمة أن ما اعتنقته الفتوى المذكورة لم يتعدَّ حدود الرأي ولم يترتب عليها أي خلاف في التطبيق.

(١) نصت على هذا الشرط المادة (٥) فقرة (٦) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ ، وتضمنته المادة (٦) فقرة (٦) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ .

أ- انقضاء الفصل التشريعي التالي للفصل الذي صدر خلاله إسقاط العضوية.

ب- أن يكون الترشيح للفصل التشريعي التالي للفصل الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

ج- صدور قرار من مجلس الشعب بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية على الأقل». ومن الجدير بالذكر أن المادة الثانية من القانون المذكور رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ قد نصت على أن «ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتباراً من بداية الفصل التشريعي الحالي لمجلس الشعب».

وهذا النص بتطبيق أحكامه بأثر رجعي يوصمه بالانحراف التشريعي[1]، لأن هذا الأثر بات جلياً أنه قصد به التطبيق على حالة محددة بعينها وهي حالة العضو السيد. كمال الدين حسين ، وذلك إثر إرسال العضو المذكور برقية شديدة اللهجة إلى رئيس الجمهورية حينذاك "محمد أنور السادات" يعترض فيها على إعلانه العمل بالمادة (٧٤) من الدستور بمناسبة المظاهرات التي اندلعت في (١٨ ، ١٩ يناير عام ١٩٧٧) ، فاعتبر المجلس هذا التصرف من العضو شائباً مما يستوجب إسقاط عضويته جزاءاً وعقاباً ، فبادر إلى ترشيح نفسه في الانتخابات التكميلية في دائرة بنها في ١٩٧٧/٢/٢٦ ، ونظراً لعدم قبول جهة الإدارة لأوراق ترشيحه ، لجأ إلى محكمة القضاء الإداري وأقام دعواه بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار رفض طلب ترشيحه ، وقد أنصفته محكمة القضاء الإداري وقضت بجلسة ١٩٧٧/٣/٦ بوقف تنفيذ القرار المطعون

---

(١) انظر في تفصيل ذلك د. فتحي فكري – وجيز القانون البرلماني في مصر – دراسة نقدية تحليلية طبعة ٢٠٠٣/٢٠٠٤ – شركة بناس للطباعة ، ص١٤٧ وما بعدها ، وانظر أيضاً مؤلفه – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – طبعة ٢٠٠٠ – دار النهضة العربية ، ص٢٧٦ وما بعدها .

فيه[1]. فبادر المدعي المحكوم لصالحه بتقديم أوراق ترشيحه وقبلتها جهة الإدارة على مضض تنفيذاً للحكم المذكور، فاعترض المرشحون المنافسون على ترشيحه أمام لجنة الفصل في الاعتراضات، فقررت اللجنة بجلسة ١٩٧٧/٣/١٥ بقبول الاعتراض ورفع اسمه من كشف المرشحين، فطعن المذكور في قرار اللجنة أمام محكمة القضاء الإداري للمرة الثانية، وفي هذه المرة قضت المحكمة بجلسة ١٩٧٧/٣/٢٩برفض طلب وقف التنفيذ استنادا إلى قرار التفسير الصادر من المحكمة العليا[2] ـ حيث لجأت الحكومة إلى المحكمة العليا عن طريق طلب تقدم به وزير العدل ابتغاء تفسير نص المادة (٩٤) من الدستور لبيان عما إذا كان هذا النص يحول بين عضو مجلس الشعب الذي أسقطت عنه العضوية طبقاً للمادة (٩٦) من الدستور وبين ترشيح نفسه لعضوية المجلس في المكان الذي خلا بإسقاط العضوية عنه في ذات الفصل التشريعي الذي تم إسقاط عضويته فيه .

وبجلسة ١٩٧٧/٣/١٥ قررت المحكمة العليا في طلب التفسير رقم ٣ لسنة ٨ ق "تفسير" بأن إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والاعتبار، وللإخلال بواجبات العضوية تطبيقاً للمادة (٩٦) من الدستور، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي أسقطت عضويته فيه ، أما إسقاط العضوية المبني على فقد شروط العضوية أو فقد صفة العامل أو الفلاح الذي انتخب العضو على أساسها فلا يحول دون ترشيحه مرة أخرى ولو في الفصل التشريعي ذاته متى توافرت فيه هذه الصفة

---

(١) مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر ـ دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ـ الجزء الثالث ـ المجلد الأول طبعة ١٩٩٨ ص ٤٨ وما بعدها.

(٢) حرصت محكمة القضاء الادارى فى أسباب حكمها على إدانة لجوء جهة الإدارة إلى المحكمة العليا حال تداول النزاع ونظره أمام القضاء، إلا أنها صدعت للقرار التفسيرى الصادر من المحكمة العليا احتراما للقانون الذى يضفى طابع الإلزام على قرارات وأحكام المحكمة العليا ، أنظر فى تفصيل ذلك د. محمد ماهر ابو العنين ـ الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته ـ رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة ـ سنة ١٩٨٦، ص ٨٢٧ وما بعدها.

أو تلك الشروط [١]، فبادر المرشح المذكور إلى الطعن في حكم محكمة القضاء الإداري القاضي برفض طلب وقف تنفيذ قرار رفع اسمه من كشف المرشحين ، وبجلسة ١٩٧٧/٤/٩ قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء الحكم المطعون فيه وبوقف تنفيذ القرار استنادا إلى أن قرار التفسير الصادر من المحكمة العليا غير ملزم لها ، لأن المحكمة الأخيرة تملك تفسير النصوص القانونية ، أما النصوص الدستورية فلا تملك المحكمة العليا تفسيرها بحسب قانون إنشائها[٢].

ولم تكتف جهة الإدارة بذلك بل سارعت عقب صدور الحكم مباشرة إلى تقديم طلب إلى المحكمة العليا لإيقاف تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا ودون سند من القانون – أمرت المحكمة العليا بوقف تنفيذ هذا الحكم ، مما يعد إهداراً صارخاً لحجية الحكم ، ومثالاً عاكساً لحالة التردي التي وصل إليها قضاء المحكمة العليا حينذاك نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية .

ونظراً لما أثاره ما جاء بأسباب الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتقرير عدم اختصاص المحكمة العليا بتفسير نصوص الدستور – من شكوك حول سلامة تفسير المحكمة العليا لنص المادة (٩٤) من الدستور على الوجه السابق ذكره ، فقد هرعت الحكومة من ناحية أخرى – وبانجاه مواز لاتجاه وقف تنفيذ الحكم – إلى مجلس الشعب بمشروع قانون بإضافة بند جديد للمادة (٥) من قانون مجلس الشعب يقضي بحرمان من أسقطت عضويته بقرار من المجلس بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية من الترشيح خلال الفصل التشريعي الذي أسقطت فيه العضوية ، وقد ناقش المجلس مشروع القانون ووافق عليه في ست ساعات وصدر برقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ على أن يعمل به ابتداء من بداية الفصل التشريعي الحالي

---

(١) انظر فى التعليق على أسباب هذا الحكم د. فتحى فكرى – وجيز القانون البرلمانى فى مصر – المرجع السابق هامش ص ١٤٨ وما بعدها .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٧٧/٤/٩ – المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً من ١٩٦٥ – ١٩٨٠، ص٢١٨٣.

"حينذاك" ، وذلك على خلاف الأصل العام في القوانين بنفاذها من تاريخ نشرها أو من تاريخ لاحق ، وهو الأمر الذي قطع بأن القصد منه هو معالجة حالة فردية وحرمان شخص بذاته من الترشيح ، مما يفقد القانون صفة العمومية والتجريد[١] ، هذا فضلاً عن أنه مشكوك في دستوريته لأنه استحدث جزاء تبعيا لقرار إسقاط العضوية دون أن يكون هذا الجزاء منصوصاً عليه في نص المادة (٩٦) من الدستور ، فهذا الجزاء يمثل قيداً إضافياً وجزاء تبعياً لقرار إسقاط العضوية ، لا يملكه المشرع العادي ، ويلزم لفرضه تعديل النص الدستوري[٢] .

وإزاء الانتقادات الكثيرة والمقلقة التي وجهت للنص المذكور فقد اضطرت السلطة إلى تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، حيث ألغيت الفقرة الثانية من المادة الأولى ، إلا أنها قد مدت نطاق المنع من الترشيح ليشمل إسقاط العضوية في مجلس الشورى إلى جانب مجلس الشعب[٣] .

وهذا التخفيف الذي ورد بهذا التعديل ظاهره فيه التيسير وباطنه فيه الحرمان ، وآية ذلك أنه وسع من نطاق هذا القيد فلم يقصره على إسقاط العضوية في مجلس الشعب ، بل مد ذلك ليشمل إسقاط العضوية في مجلس الشورى ، وهذا الشمول محل نظر كبير في رأينا ذلك أن مجلس الشورى من تسميته مجلس استشاري وليس مجلساً تشريعياً ، فلا مبرر للجمع بين

---

(١) أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – مرجع سابق، ص٤٢-٤٣ حيث ذكر سيادته – وبحق – أنه كان واضحاً بجلاء من الظروف والملابسات أن هذا القانون كان مقصوداً به السيد. كمال الدين حسين بالذات . ويرى سيادته بأن هذا القانون يمثل خروجاً غير صريح (تشريع عام يخفي قراراً فردياً) على صفة العمومية والتجريد ، باعتبارها قاعدة الأساس في التفرقة بين القرارات الفردية والقوانين المشرعة ، وانظر أيضاً د. عبد الرازق السنهوري – الرقابة القضائية على دستورية القوانين والانحراف في استعمال السلطة التشريعية – بحث منشور بمجلة مجلس الدولة – السنة الثانية ، ص٧٠ وما بعدها.

(٢) من هذا الرأي د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الأول – مرجع سابق، ص٤٩.

(٣) طال هذا التعديل نص المادة (٥) فقرة (٦) من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢. والمادة (٦) فقرة (٦) من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠.

المجلسين رغم ما بينهما من فوارق في حكم واحد ، خاصة وأن مجلس الشورى إلى جانب سيطرة الحزب الحاكم على ثلثي مقاعده التي تشغل بالاقتراع المباشر ، فإن رئيس الجمهورية " رئيس الحزب الحاكم " يعين الثلث الباقي[١] ، والأثر المترتب على هذا التعيين لا يخفى على كل لبيب .

وإلى جانب ما تقدم فإن إجازة ترشيح العضو الذي أسقطت عضويته، إذا مُنِحَ عفواً بقرار من ذات المجلس الذي حرمه ابتداءاً من الترشيح بإسقاط عضويته ، فهو لغو ومدعاة للتحكم في نواب الشعب غير مبرر ، ذلك أن اشتراط أغلبية خاصة لهذا التخفيف من الأثر المانع من الترشيح مصادرة للمطلوب ، إذ من غير المتصور صدور قرار عادل ومحايد بعيداً عن الاعتبارات السياسية البحتة ، فضلاً عن الافتقار لضمان المساواة في هذه الميزة بين الأعضاء[٢] .

وقد كشف العمل عن إساءة المجلس لاستعمال هذا الضابط وإساءة استعمال هذه الميزة .

فقد بالغ المجلس النيابي في استعمال هذه السلطة ولأسباب سياسية بحتة، خاصة ضد الأعضاء المعارضين والذين ينتمون إلى أحزاب سياسية غير مرغوبة وذلك بقصد احتواء المجلس النيابي ، وهيمنة السلطة التنفيذية عليه بصورة غير مسبوقة وذلك بعد العمل بدستور ١٩٧١ .

فقد حدث توحد واندماج واقعي بين الحكومة والحزب الحاكم والسلطة التشريعية أصبح معه التخلص من أي عضو غير مطيع في المجلس أمراً أهون من استصدار قرار إداري، فقد كفل هذا الثالوث للسلطة تصفية حساباتها ضد أي عضو معارض أو حزبي واحتوائه، ولم يبق أمامه سوى إما الطاعة العمياء وإما الطرد، فقد أسقطت عضوية عدد ليس بقليل من أعضاء مجلس الشعب في

---

(١) الفقرة الأخيرة من المادة (١) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ .

(٢) انظر في نقد هذا الضابط د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري – الطبعة التاسعة ١٩٩٦ – مرجع سابق ، ص٥٤٤ وما بعدها .

ظل العمل بدستور ١٩٧١ لأسباب شتى ومن هؤلاء الأعضاء على سبيل المثال لا الحصر:-

١- إسقاط عضوية النائب / كمال الدين حسين الذي أسقطت عنه العضوية إثر احتجاج المعارضة البرلمانية على إصدار رئيس الجمهورية السابق " محمد أنور السادات " للقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ في شأن حماية الوطن والمواطن، وأرسل النائب المذكور برقية شديدة اللهجة إلى رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٧٧/٢/٤ احتجاجاً على العمل بالمادة (٧٤) من الدستور ، وبجلسة مجلس الشعب المعقودة في ١٩٧٧/٢/١٢ أحال المجلس اقتراح إسقاط العضوية إلى اللجنة التشريعية التي رأت إسقاطها عنه وبالفعل انتهى المجلس إلى إسقاط عضويته في ١٩٧٧/٢/١٤[١] .

٢- إسقاط عضوية النائب / عاشور محمد نصر الذي كان مرشحاً عن دائرة الجمرك بالإسكندرية، وذلك بسبب هتافه بسقوط رئيس الجمهورية ووصفه المجلس بعبارات اعتبرها الأخير ماسة به فقرر المجلس إسقاط عضويته بجلسة ١٩٧٨/٣/٢٧، على الرغم من أن ما صدر من العضو كان نتيجة انفعال طارئ إثر قرار طرده من الجلسة، ولا يتعدى التعبير عن الرأي داخل المجلس حيث أثار العضو مشكلة رغيف الخبز حينذاك، وأن ما صدر عن العضو لا يخرج عن المألوف في المجالس النيابية جميعاً حيث يشتد الحماس في النقاش إلى حد التماسك بين الأعضاء أو تبادل عبارات نابية وخارجة على التقاليد ، ولكن الأمر ينتهي عادة إلى التجاوز عن هذه التصرفات والعبارات والاكتفاء بمحوها من المضبطة ، وقد ضرب البعض وبحق مثالاً لهذا التسامح في ظل العمل بدستور ١٩٢٣ ، أن هذا الإسقاط لم يباشر ضد النائب عباس

---

(١) انظر في تفصيل ذلك د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات – الجزء الثالث – المجلد الأول طبعة ١٩٩٨ ، ص٦٧ وما بعدها، وانظر أيضاً د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – دستور ١٩٧١ – طبعة ١٩٨٠ ، ص٨٩ وما بعدها ، وأيضاً د. ماجد الحلو – الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، ص٢٣٠ وما بعدها .

محمود العقاد عندما طالب في مجلس النواب عام ١٩٣٠ بتحطيم أكبر رأس في البلد إذا اعتدت على الدستور ، وكان واضحاً من عباراته أنه قصد الملك[١] ، ولا مراء في أن انتماء العضو المذكور للمعارضة البرلمانية كان من أسباب إسقاط عضويته ، ولم تنصف محكمة القضاء الإداري النائب المذكور حين لجأ طالبا إلغاء قرار إسقاط عضويته ، فقضت المحكمة بجلسة ١٩٧٨/٦/٦ بعدم اختصاصها بنظر الدعوى وشيدت المحكمة قضاءها على القول بأن قرار إسقاط العضوية يعد من الأعمال البرلمانية التي لا تخضع لرقابة المحكمة[٢] .

٣- إسقاط العضوية عن النائب / أبو العز الحريري – وهو ينتمي لحزب التجمع الوطني التقدمي – عضو مجلس الشعب عن دائرة كرموز بالإسكندرية، وقد أسقطت عنه العضوية بجلسة ١٩٧٨/٦/٢٦ بسبب ما نسب إليه من تدبير تجمهر والتظاهر يومي ١٩٧٨/٤/٢٥، ١٩٧٨/٥/١٦ وتوزيع منشورات لمصلحة مرشح الحزب الذي ينتمي إليه.... ألخ[٣] .

٤- إسقاط عضوية النائب / عبد الفتاح حسن الوزير الوفدي السابق – وذلك بناء على ما ورد بكتاب المدعي العام الاشتراكي المرسل إلى مجلس الشعب والذي جاء به أن وزارة الداخلية قد أفادت الجهاز المذكور بأسماء الذين تقلدوا مناصب الوزارة على النحو الذي أشارت إليه المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، وذكر أيضاً البيانات الواردة من الأمانة العامة لمجلس الوزراء تتضمن تفصيل التشكيلات الوزارية الحزبية في الفترة المذكورة في المادة الرابعة[٤] .

---

(١) د. سعد عصفور – المرجع السابق ، ص٢١٩-٢٢٠ .

(٢) مشار إليه لدى د. ماجد الحلو – المرجع السابق ، بهامش (١) ، ص٢٣١ .

(٣) انظر تفصيل ونقد ذلك لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق ، ص٧١ وما بعدها.

(٤) نصت المادة (٤) من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ على أنه «لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك في تقلد (=)

وقد رأت اللجنة التشريعية بمجلس الشعب انطباق أحكام المادة الرابعة من القانون المذكور على حالة العضو عبد الفتاح حسن " مرشح حزب الوفد " واستنادا إلى ما ورد بتقرير اللجنة وافق مجلس الشعب بجلسة ١٩٧٨/٦/٢٦ على إسقاط عضوية العضو المذكور ، على الرغم ثبوت أن العضو قد أقام طعنا أمام محكمة القضاء الإداري بطلب إلغاء قرار المدعي العام الاشتراكي بانطباق القانون المذكور على حالته وتحدد لنظر الدعوى جلسة ١٩٧٨/٦/٢٧ ، ولم

(=) المناصب الوزارية منتمياً إلى الأحزاب السياسية التي تولت الحكم قبل ثورة ٢٣ يوليو أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب أو إدارتها وذلك كله فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي وحزب مصر الفتاة. ويعتبر اشتراكاً في قيادة الحزب وإدارته تولي مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه أو السكرتير العام أو أمين الصندوق أو عضوية الهيئة العليا للحزب، ويخطر المدعي العام الاشتراكي مجلس الشعب ونوي الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون ببيان بأسماء من ينطبق عليهم حكم الفقرة الأولى، ولصاحب الشأن خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه بذلك أن يتظلم إلى مجلس الشعب من إدراج اسمه في هذا البيان إذا لم يكن قد تقلد أحد المناصب المشار إليها في الفقرة الأولى ، ويبت المجلس في التظلم بأغلبية أعضائه مع مراعاة حكم المادة ٩٦ من الدستور بالنسبة لأعضاء المجلس».

وقد وجهت سهام النقد إلى هذا النص حيث شابه عيب الانحراف التشريعي حيث كان المقصود بالحرمان هم قادة حزب الوفد الجديد – انظر في التعليق على هذا النص ونقده أستاذنا د. محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – المرجع السابق ، ص٤٣-٤٤ ، وانظر أيضاً د. محمد ماهر أبو العينين – الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – مرجع سابق ، ص٨٣٧ وما بعدها .

وعلى أي الأحوال فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ وأسست المحكمة حكمها على مخالفة تلك المادة للمادتين ٥ ، ٦٢ من الدستور لأنها تنطوي على حرمان فئة من المواطنين حرماناً مؤبداً من حق الانتماء للأحزاب السياسية وحق الانتخاب والترشيح – انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ٦/٢١/ ١٩٨٦ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الثالث – بند ٥١ ، ص ٣٧٢ . ولمزيد من التفصيل حول مدى دستورية أحكام العزل السياسي انظر د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ، ص١٠٢ وما بعدها .

يكن مجلس الشعب من الحكمة والحيدة ويترتب في السير في إجراءات إسقاط العضوية حتى يقول القضاء كلمته ، ولكن المجلس استأثر وحده بتفسير المادة المذكورة وطوعها للقول بانطباقها على العضو المذكور[١]، وعلى أي الأحوال فإن محكمة القضاء الإداري قد خيبت أمل مجلس الشعب وقضت بأن قرينة الإفساد التي نصت عليها المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ على إلحاقها بجميع الشخصيات البارزة قبل ثورة ٢٣ يوليو ، ليست بالقرينة القاطعة بل تقبل الدليل العكسي ، وأنه لا ينبغي أن يحرم من حقوقه السياسية منهم إلا من يثبت فعلاً إفساده للحياة السياسية قبل الثورة ، وانتهت المحكمة إلى أن المادة المذكورة لا تسري في حق الوزير الوفدي السابق الأستاذ / عبد الفتاح حسن ، إذ لم ينسب إليه أثناء تقلده الوزارة في الفترة من يونيو ١٩٥١ وحتى ١٩٥٢/١/٢٧ وهو تاريخ إقامة الوزارة الوفدية التي كان عضواً فيها ، أي عمل أو فعل من شأنه إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢[٢].

٥- إسقاط العضوية عن النائب / أحمد فرغلي – مرشح حزب العمل عن دائرة قسم أول شرطة أسيوط ، حيث أسقطت عضويته نتيجة اتهامه من قبل الحكومة بوضع خطة لاغتيال السيد. خالد محيي الدين رئيس حزب التجمع الوطني التقدمي ، وبجلسة ١٩٨١/٨/١٢ قرر مجلس الشعب إسقاط عضويته [٣]

وخير دليل على ذلك أن أحد أعضاء مجلس الشعب [٤] عندما أثار مسألة عدم تنفيذ أحكام القضاء ببطلان انتخابات بعض الأعضاء – وذلك

---

(١) انظر في تفصيل ذلك د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – مرجع سابق ، ص٧٥ وما بعدها .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٥٩٣ لسنة ٣٢ق بجلسة ١٩٧٩/١٢/٢٥ – غير منشور – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر المرجع السابق هامش ص٧٧ .

(٣) د. فاروق عبد البر – المرجع السابق، ص٧٧ وما بعدها.

(٤) العضو المذكور هو السيد/ محمد محمد مرسى عيسى العياط- انظر فى تفصيل ذلك – مضبطة الجلسة الخامسة عشر يوم ٢٠٠٣/١٢/٢٧ – دور الانعقاد العادي الرابع – الفصل التشريعي الثامن- طبقة مؤقتة صادرة عن مجلس الشعب ،٧-٩، وأيضا ص٥٣ -٥٤ ،ص٥٧ .

بمناسبة أداء البعض منهم لليمين الدستورية ـ فقاطعه السيد رئيس المجلس بمقولة أن الأمر المعروض هو أداء اليمين الدستورية وعلى العضو المعترض تقديم طلب إحالة فيما بعد، ولم يمتثل العضو المذكور، فاستصدر رئيس المجلس قراراً من المجلس بإخراجه من الجلسة وإحالته إلى لجنة القيم ، وأن تجتمع اللجنة مساء اليوم التالى ، ومما يدعو للسخرية أن نفس المجلس وبالذات الجلسة قد قبل اعتذار العضو وقرر بأن قرار إحالته إلى لجنة القيم كأن لم يكن.

٦- إسقاط العضوية عن النائب / طلعت رسلان ـ مرشح حزب الوفد، والذي أسقط مجلس الشعب عضويته في ١٩٨٩/٣/٥ لأنه استخدم العنف ضد وزير الداخلية " حينذاك " لمنعه من الاسترسال في إذاعة تسجيلات تليفونية وتليفزيونية سجلها الأخير لبعض نواب المعارضة منهم رئيس حزب الوفد.(١)

وهذه الأمثلة تقطع بسيطرة الحكومة وحزبها على السلطة التشريعية وتكشف عن إساءة استعمالها لسلطة إسقاط العضوية في حالات لا تستحق هذا الجزاء القاسي ، خاصة وأن الاعتداء من قبل السلطة التنفيذية على أعضاء السلطة التشريعية لا يقابل بالمثل(٢).

وبالإضافة إلى ما سبق فإن السماح للعضو الذي طرد من المجلس بترشيح نفسه في غير دور الانعقاد الذي أسقطت عضويته خلاله يعني عملاً ترشيح نفسه في دائرة أخرى غير الدائرة التي سبق أن فاز فيها وأصبح عضواً، ذلك أن الفرض أنه عقب إسقاط عضويته تم شغل المقعد الشاغر بغيره، وهو الأمر الذي تقل معه فرصة نجاح هذا العضو المغضوب عليه مرة أخرى في دائرة أخرى، وقد أبقيت التعديلات التي تمت بموجب القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشورى على هذا القيد دون تغيير.

---

(١) انظر في تفصيل ذلك د. فاروق عبد البر ـ المرجع السابق ، ص٧٩ وما بعدها .
(٢) انظر على سبيل المثال ما أورده د. فاروق عبد البر ـ المرجع السابق، ص٨٣-٨٤.

المطلب الثالث

موقف القضاء من تخصيص نسبة للعمال والفلاحين في المجلس النيابي

اختصت المادة (٨٧) من دستور ١٩٧١ العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل من مقاعد الأعضاء المنتخبين للمجلس النيابي ، فجرى نصها على أن «يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام ، ويبين القانون تعريف العامل والفلاح .... إلخ»[1].

ويرجع تقرير هذا القيد إلى دستور ١٩٦٤ حيث استحدث النص على هذا القيد في المادة (٤٩) منه، وكانت البداية عام ١٩٦٢ عقب انفصال مصر عن سوريا عام ١٩٦١، حيث ورد بإعلان الميثاق الوطني الصادر عن المؤتمر الوطني للقوى الشعبية في ٣٠ يونيه ١٩٦٢ ما يلي «إن تحالف الرجعية وراس المال المستغل يجب أن يسقط، ولابد أن يتضح المجال بعد ذلك ديموقراطياً للتفاعل الديمقراطي بين قوى الشعب العاملة، وهم الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية».

وجاء بالميثاق أيضاً «ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها ، بما فيها المجلس النيابي ، باعتبارهم أغلبية الشعب ، كما أنها الأغلبية التي طال حرمانها من حقها الأساسي في صنع مستقبلها وتوجيهه».

وقد قنن المشرع الدستوري ما قرره الميثاق، وصدع لذلك المشرع

---

(١) تقابل هذه المادة (٤٩) من دستور ١٩٦٤ المصري وكانت تنص على أنه «يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام ، ويحدد القانون عدد الأعضاء المنتخبين وشروط العضوية ، ويقرر طريقة الانتخاب وأحكامه ، ولرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة أعضاء ، ويشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين».

العادي فقرر حماية تشريعية لهذه النسبة فنصت المادة الأولى من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أن «يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وأربعة وأربعين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب»[1].

كما نصت المادة الثالثة منه على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى دوائر انتخابية ، وتحدد هذه الدوائر طبقاً للقانون الخاص بذلك ، وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين».

وهكذا فقد حظيت فئة العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس النيابي على الأقل بنص صريح في الدستور معززاً بالحماية التشريعية، وسوف نتناول فى هذا المقام بحث مسألتين، الأولى تقييم مبررات انفراد فئة العمال والفلاحين بهذه الميزة دون باقي الفئات، والثانية نتناول فيها موقف القضاء من تحديد المشرع لمفهوم العامل والفلاح وذلك في الفرعين التاليين:-

الفرع الأول

تقييم مبررات قيد نسبة العمال والفلاحين

كما سبق أن أوضحنا فإن قيد تخصيص نسبة ٥٠% على الأقل من مقاعد المجلس النيابي للعمال والفلاحين نص مستحدث قرره دستور ١٩٦٤ لأول مرة على سبيل الانفراد دون أن يكون له نظير – على حد علمنا – في دستور أي دولة أخرى، فلم نرصد أي نص مماثل له في دساتير الدول فلا وجود لهذا القيد حتى في الدول الاشتراكية الأخرى، وقد سايره في ذلك دستور ١٩٧١ ونص على هذا القيد في المادة (٨٧) منه.

---

(١) نصت على هذا القيد أيضاً المادة الأولى من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى حيث نصت على أنه «يؤلف مجلس الشورى من مائتين وأربعة وستين عضواً ، وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي».

وهذا القيد محل نقد شديد من كثير من فقهاء القانون العام[١]، وقد قيل لتبرير هذا القيد أن تلك الفئة تمثل أغلبية الشعب، وبالتالي فإن منحهم هذه النسبة يعادل أغلبيتهم العددية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد قيل في تبرير ذلك أيضاً بأن فئة العمال والفلاحين قد حرمت في الماضي من حقها الأساسي في صنع مستقبلها وتوجيهه، وطال استغلالها وإبعادها عن مقاعد الحكم، وبالتالي يتعين أن يخصص لهم هذه السياسة تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، ويكون ذلك تعويضاً عادلاً عما نالوه من حرمان وغبن كبير[٢]، وباعتبار أن تمثل تلك الفئة فى التنظيمات الشعبية، وبخاصة فى مجلس الشعب أمر ضرورى حتى يظل هذا المجلس صورة صادقة للشعب بجميع فئاته، كما أن هذه الفئة هى صاحبة المصلحة العامة والعميقة فى التغيير الثوري [٣].

ويرجع هذا القيد فى رأينا إلى أن واضعي الميثاق الوطنى عام ١٩٦٢ قد تصوروا -حينذاك-بنظرة تاريخية بحتة- أن ثمة توحداً أو تحالفاً آثماً جمع بين الرجعية ورأس المال المستغل ، وتتمثل الرجعية فى الإقطاعيين ، أما رأس المال المستغل فيكمن فى الشركات والمشروعات الصناعية القائمة حينذاك والتى تم مصادرتها ، وبذلك ساد الاعتقاد بأن تخصيص هذه النسبة للعمال والفلاحين فى المجلس النيابى سوف يمنع هذا التحالف السابق ويضمن عدم ظهوره مرة أخرى .

وهذه الحجج محل نظر ومردودة سواء بالنسبة لنشأتها أو لاستمرارها -فى رأينا - من أكثر من وجه:-

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي - الدستور المصري فقها وقضاء - مرجع سابق ، ص٥٤٠ وما بعدها وأيضاً د. فتحي فكري - القانون الدستوري - الكتاب الثاني - مرجع سابق ، ص٢٥٤ وما بعدها وانظر أيضاً د. عبد الحميد متولي - نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية - ص ١٠١ ، ص٤٠٣ وما بعدها حيث وجه سيادته نقداً شديداً لهذا القيد .

(٢) انظر فى هذه الحجج ونقدها د.زكريا زكريا محمد المرسى المعدى -مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية - رسالة دكتوراه - مرجع سابق ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الدستور المعدى - طبعه ١٩٨٧ ص١٣٦ .

الوجه الأول : أفول نجم حجة الأغلبية العددية :

ذلك أن المناط فى تكوين المجلس النيابى ليس بالنسبة العددية لكل فئة من فئات الشعب ، فتخصيص نسبة معينة لإحدى الطوائف أو الفئات يفتح الباب أمام مطالبات مناظرة من الفئات والطوائف الأخرى ، وهو مالا يمكن عده فى ميزان وحدة الدولة واستقرارها[١] ، ويتعين طبقاً لهذا المنطق تخصيص نسبة مماثلة للنساء باعتبارهن نصف المجتمع ، كما يحق للأطباء والمحامين و المهندسين والمدرسين وغيرهم المطالبة بتخصيص نسبة معينة لهم فى مقاعد المجلس النيابى بالمثل ، هذا فضلاً عن أن هذا التخصيص يتعارض مع مبدأ تمثيل العضو للأمة كلها لا لدائرة بعينها أو فئة بذاتها[٢] . كما يتعارض مع مبدأى المساواة وتكافؤ الفرص.

الوجه الثانى : أن العمل قد كشف عدم جدوى هذا القيد بالنسبة لهذه الفئة :

فإذا كانت الحجة التى أوردها الميثاق الوطنى لتبرير هذا القيد هى تمكين هذه الفئة من استعادة حقوقها التى حرموا منها ، فإن العمل قد كشف عن إنهاء هذه الحجة ، بدليل إصدار المجلس النيابى لقوانين ترجع عن أمور كثيرة كانت تعتبر من مكاسب العمال والفلاحين مثل توسيع قاعدة القطاع العام وامتداد عقود الإيجار سواء للمبانى أو للأرض الزراعية ، فعلى الرغم من تمثيل هذه النسبة من العمال والفلاحين فى المجلس النيابى إلا أنها لم تعترض

---

(١) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – مرجع سابق ص ٢٥٨ حيث ذكر وبحق بأن المسألة ليست نظرية ، فقد أثبتت الأحداث – كما أوضح البعض – صحة ذلك ففى فرنسا كان البرلمان الموجود قبل قيام الثورة الفرنسية ١٧٨٩ والمعروف باسم des etat generaux ممثلاً لأربع فئات : الأشراف ورجال الدين وسكان المدن والفلاحين ، وقد كانت هذه التفرقة بين الطبقات أحد أسباب الثورة الفرنسية التى رفعت مبدأ المساواة إلى جانب الحرية والإخاء " د. سعاد الشرقاوى – تحرير الاقتصاد و دستور ١٩٧١ المصرى – ملحق بمؤلفها المشترك مع د. عبدالله ناصف والمعنون بالقانون الدستورى والنظام السياسي المصرى – ١٩٩٣ ص ٧٦٧) مشار إليها لدى د. فتحى فكرى – المرجع السابق هامش ص ٢٥٨ .

(٢) من هذا الرأى د. سعد عصفور – مرجع سابق ص ٥١١ .

أو تحول دون استصدار قوانين الخصخصة وقوانين تحديد مدة عقود إيجار الأماكن أو قوانين انتهاء عقود إيجار الأرض الزراعية.... إلخ[١] ، وإلى جانب ما تقدم فإن مرور أكثر من أربعين سنة على وجود هذا القيد من المفترض – بحكم هذا التخصيص والتمثيل الكبير – أن يكون كافياً لكفالة الحقوق المزعومة لمدة الفئة ، ويلزم العودة إلى التقاليد المتبعة فى تشكيل المجالس النيابية والتي تقتضى الاحتكام لرأى الناخبين .

الوجه الثالث : أن عضوية المجلس النيابى ليست تعويضاً :

فمن الخطأ النظر إلى عضوية البرلمان على إنهاء جزء من التعويضات أو جزاء على تضحيات مزعومة لفئة معينة، وإلا كما رأى البعض وبحق «إذا صح هذا المنطق ألا يحق لمن كانوا موضع تعذيب أو كانوا ضحايا لفصل تعسفي من وظائفهم أو لأحكام ظالمة من بعض المحاكم الاستثنائية أو لغير أولئك أو هؤلاء ممن أصابهم الحرمان أو بعض البلاد – ألا يحق لهم إذا أن يطالبوا بمقاعد تلك الهيئات النيابية....؟»[٢].

وبالإضافة إلى ذلك فإن التمسك بهذا القيد يعنى أن غالبية الأعضاء سيكونون من الأميين[٣]، هذا فضلاً عن أن ارتفاع نسبة التعليم وتراجع نسبة الأمية فيها التعويض الجابر للحرمان الذى لحق بهذه الفئة فى الماضي.

الوجه الرابع : تناقض هذا القيد مع التعددية الحزبية :

ولا مراء فى أن هذا القيد، وإن كان يمكن قبوله فى الماضي حيث كان يسود مبدأ التنظيم الواحد، فإنه بعد تعديل الدستور سنة ١٩٨٠ وعودة التعددية الحزبية و إلغاء الاتحاد الاشتراكي، فقد أصبح هذا القيد عبئاً ثقيلاً لا يمكن قبوله أو تبريره فى ظل قيام الأحزاب السياسية التى من قوامها القضاء

---

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط فى القانون الدستورى – مرجع سابق ص ٤٤٣.
(٢) د. فتحى فكرى – القانون الدستورى – الكتاب الثانى – المرجع السابق ص ٢٥٥.
(٣) د.عبد الحميد متولى – نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية – مرجع سابق ص ٤٠٤.

على وصاية فئة أو طبقة على فئة أو طبقة أخرى.

ومما يؤكد فقد هذا القيد لمبررات وجوده حالياً، ويحتم إلغاء هذه الحماية الدستورية والتشريعية لهذه الفئة بعينها دون غيرها ، أن قوى الرجعية قد ذابت بانتزاع الملكيات العقارية الكبيرة من أفرادها وتحديد ملكية الأسرة، كما أن القوى المالكة لرأس المال المستغل قد ذابت بدورها بتأميم المشروعات الكبرى ، فليس هناك خطر يخشى قط من هذه الفئة أو تلك الفئة، كما رأى البعض[1] ، فقد انهالت الثورة عليهما بالتأميم والحراسة والمصادرة والاعتقال مما أنهى ما يمكن أن يكون لهم من خطر ، وليس هناك ما يدعو لإقامة فئة اجتماعية مضادة لهما لتواجه خطراً لا وجود له فى الواقع .

الوجه الخامس: أن تقرير هذا القيد كان لغرض سياسى بحت:

لقد كشف العمل أيضاً وبحق كما أورد البعض[2] أن مبتدعى تخصيص الخمسين فى المائة لطوائف العمال والفلاحين كانوا يستهدفون فى الواقع استمالة هذه الطوائف لخدمة أغراضهم السياسية لا لخدمة المصلحة الوطنية.

والمتتبع لأداء المجلس النيابى يرصد هبوط مستوى أداء المجالس التى مثل فيها العمال والفلاحون بالنسبة المقررة، ويظهر ذلك جلياً فى سرعة إصدار القوانين ، وانتهاء وسائل رقابة المجلس النيابى على السلطة التنفيذية دائماً بتوجيه الشكر والمدح للحكومة ، فضلاً عن كثرة الأحكام القضائية القاضية بعدم دستورية الكثير من هذه القوانين ، فضلاً عن ملاحظة احتواء السلطة التنفيذية للمجلس النيابى الذى غالى فى توقيع الجزاءات على أعضائه المعارضين ، وتقنين مخالفات السلطة التنفيذية بمقولة أن المجلس سيد قراره، فى حين أن السيادة يجب أن تكون للقانون وحده ، وهو الذى ينبغى أن تخضع له جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية التى أصدرته ما دام قائماً.

ومن الجدير بالذكر أن القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى فقها وقضاء – مرجع سابق ص ٥٤١ .
(٢) د. بكر القبانى – دراسة فى القانون الدستورى – مرجع سابق ص ٥١١.

أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية قد خلا من النص على أن يكون نصف الأعضاء المؤسسين للحزب السياسى من العمال والفلاحين ، وبذلك فإن المشرع قد ألغى ضمنياً هذ الشرط الذى كانت تنص عليه المادة من قانون الأحزاب السياسية قبل التعديل .

الفرع الثانى

موقف القضاء من مفهوم العامل والفلاح

اشترط الدستور المصرى – كما سبق وأن أوضحنا – تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل فى المجلس النيابى، وإعمال هذا القيد الدستورى يتوقف على بيان وتحديد مفهوم العامل أو الفلاح، وقد أثر المشرع الدستورى ترك ذلك للمشرع العادى.

وقد سبق أن تصدى قانون مجلس الأمة رقم ١٨٥ لسنة ١٩٦٣ لذلك وتضمن النص على أنه يقصد بالفلاح أو العامل فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من تتوافر فيه الشروط التى حددها المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ١٩٦٢/٦/٣٠ بإقرار الميثاق الوطنى.

ومن ثم يكون المقصود بالفلاحين هم أولئك الذين يحتاجون إلى ضمان حتى يمكن أن يصلوا فعلاً إلى المجالس الشعبية والسياسية دون أن تسقط صفة الفلاح عن غيرهم ممن تقوم حياتهم أساساً على زراعة الأرض، أيما كانت علاقاتهم بها وممن يستطيعون – دون حاجة إلى حماية أو ضمان – أن يصلوا إلى المجالس الشعبية والسياسية على جميع مسئوليتها بما فيها المجلس النيابى، وترتيباً على ذلك حدد تقرير الميثاق الشروط التى يلزم توافرها فى الفلاح فى خصوص نسبة الخمسين فى المائة من المقاعد بالآتى:

١- أن تكون الزراعة هى حرفته .
٢- أن يكون مقيماً إقامة مستقرة فى منطقة عمله.
٣- ألا يزيد ما يحوزه هو أسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضى الزراعية ملكاً أو إيجاراً على خمسة وعشرين فداناً.

٤- ألا يكون ممن حددت ملكيتهم طبقاً لقوانين الإصلاح الزراعى.
٥- ألا يكون من الموظفين والمستخدمين العموميين.

أما عن العمال فقد جاء فى تقرير الميثاق بشأنهم أنه ولئن كان المعنى العام للعامل هو كل من يعمل لقاء أجر عند رب عمل طبيعى أو اعتبارى، فإن المقصود بالعمال فى خصوص نسبة الخمسين فى المائة هم أولئك الذين يحتاجون إلى ضمان حتى يمكن أن يصلوا فعلاً إلى المجالس الشعبية والسياسية، وهم كل من تتوافر فيه شروط العضوية للنقابات العمالية، وكذلك الحرفيين الذين يعملون بأنفسهم ولا يستخدمون الغير، ويخرج من هذا المجال مديرو الشركات والمؤسسات ومن فى حكمهم، وكذلك المفوضون وأعضاء مجالس إدارات الشركات والمؤسسات عدا المنتخبين منهم عن العمال والموظفين[1].

وقد استلزم فوق ذلك القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤[2] لاعتبار الشخص عاملاً ألا يزيد ما يحوزه هو أسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضى الزراعية ملكاً أو إيجاراً على خمسة وعشرين فداناً.

ولم يخرج قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ عن ذلك كثيراً فقد اشترط فى الفلاح ما يلى :

١- أن تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى.
٢- أن يكون مقيماً فى الريف.
٣- ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنه[3]

---

(١) انظر فى ذلك د. ثروت بدوى - موجز القانون الدستورى - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٧٣، ص١٨٠ وما بعدها.
(٢) القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ صادر فى ٢٧ فبراير ١٩٦٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شان مجلس الأمة.
(٣) نصت على ذلك المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدلة بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠

أما اكتساب صفة العامل فتستلزم توافر ما يلى:-

١- أن يعمل الشخص عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات.

٢- أن يعتمد الشخص بصفة رئيسية على دخله الناتج عن هذا العمل.

٣- ألا يكون مقيداً بالسجل التجارى.

٤- ألا يكون من حملة المؤهلات العليا إلا إذا بدأ حياته عاملاً وحصل فيما بعد على هذا المؤهل العالى بشرط بقائه مقيداً فى نقابته العمالية.

٥- ألا يكون منضماً إلى نقابة مهنية باستثناء أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا[1].

وقد كانت الفقرتان الأخيرتان من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب قبل إلغائهما بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ تنصان على عدم الاعتداد «بتغيير الصفة من فئات إلى عمال وفلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١»، «ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحين بالصفة التى تثبت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١، أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب».

ومؤدى هاتين الفقرتين تقرير حكمين، **أولهما** هو عدم الاعتداد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال وفلاحين إذا تم ذلك بعد ١٩٧١/٥/١٥، **وثانيهما** هو تثبيت صفة العامل والفلاح المكتسبة فى ١٩٧١/٥/١٥ أو التى تم انتخاب العضو على أساسها حتى ولو تغيرت هذه الصفة فيما بعد، وسوف نتناول موقف القضاءين الدستورى والإدارى من هذين الحكمين فى البندين التاليين.

---

(١) نصت على ذلك المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدلة بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠

البند الأول

موقف القضاء الدستورى من مفهوم العامل والفلاح

لقد أتيحت الفرصة للقضاء الدستورى المصرى أن يباشر اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح ووزنها بميزان الدستور، ونظرا لأن نص الفقرتين الأخيرتين من المادة الثانية من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قبل تعديلها بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ قد تضمن تجميد صفة العامل والفلاح وتثبيتها عند تاريخ ١٩٧/٥/١٥ دون الاعتداد بما يكون قد طرأ عليها بعد هذا التاريخ من تعديل، فإن من شأن هذا التجميد أن يندرج غير العمال والفلاحين – ممن زايلتهم هذه الصفة بعد ١٩٧١/٥/١٥ – ضمن هذه الفئة، فضلا عن حرمان من أصبحوا كذلك بعد هذا التاريخ من التمتع بها، وبالتالى فإن النص المذكور يكون غير مطابق للواقع لأنه أدخل فى تعريف هؤلاء وأولئك من ليس منهم، وأخرج من عدادهم من توافرت فيه تلك الصفة بعد التاريخ المذكور، هذا بالإضافة إلى ما تضمنه النص من تمييز بين المواطنين.

وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم بعدم دستورية نص الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠[1].

وقد أسست المحكمة حكمها على أسباب شكلية حيث أوردت فى حيثياته «أن الرقابة التى تباشرها هذه المحكمة – وعلى ما اطرد عليه قضاؤها – غايتها أن ترد إلى قواعد الدستور كافة النصوص التشريعية المطعون فيها، وسبيلها إلى ذلك أن تفصل بأحكامها النهائية فى الطعون الموجهة إليها شكلية كانت أم موضوعية وأن يكون استيثاقها من استيفاء هذه النصوص لأوضاعها الشكلية أمرا سابقا بالضرورة على خوضها فى عيوبها الموضوعية، ذلك أن

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٤٠ لسنة ١٨ ق دستورية عليا بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ – قاعدة رقم ٧٨ – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء التاسع – ص٦٥٦ وما بعدها.

الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية هى من مقوماتها كقواعد قانونية لا يكتمل كيانها أصلاً فى غيبتها وذلك أن خلافاً للعيوب الموضوعية التى تقوم فى مبناها على مخالفة النصوص الطعينة لقاعدة فى الدستور من حيث مضمونها الموضوعى، وهو ما يفترض لزوماً اكتمال أوضاعها الشكلية، وإن شابها عوار موضوعى لخروجها على الأحكام الموضوعية فى الدستور، ومن ثم فإن الفصل فى التعارض المدعى به بين نص تشريعى وقاعدة دستورية موضوعية سواء بتقرير قيام المخالفة المدعى بها أو بنفيها إنما يعد قضاء فى موضوعها منطوياً لزوماً على استيفاء النص المطعون عليه للأوضاع الشكلية التى تطلبها الدستور ومانعاً من العودة إلى بحثها، ذلك أن العيوب الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يتصور أن يكون بحثها تالياً للخوض فى المطاعن الموضوعية ولكنه يتقدمها، ويتعين على هذه المحكمة - بالتالى - أن تتحراها بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها ينحصر فى المطاعن الموضوعية دون سواها، بما مؤداه أن العيوب الشكلية تفرض نفسها على المحكمة دوماً، إذ لا يتصور أن تتجاهلها عند مواجهتها لأية مطاعن موضوعية».

وأضافت المحكمة «وحيث أن المادة ١٠٧ من الدستور تنص على أن انعقاد مجلس الشعب لا يكون صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية خاصة، وكانت المادة ١٨٧ من الدستور تنص على أن أحكام القوانين لا تسرى إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية النص عليها فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، إذا كان ذلك، وكان الإجراء الذى تطلبه الدستور لإقرار الأثر الرجعى للقانون هو إجراء خاص فرضه - استثناء من الأصل المقرر فى هذا الشأن - كضمانة أساسية للحد من الرجعية وتوكيداً لخطورتها فى الأعم الأغلب من الأحوال إزاء ما تهدره من حقوق وتخل به من استقرار، فإنه يتعين بالتالى - وعلى ما أطرد عليه قضاء هذه المحكمة - أن يكون الدليل على استيفاء هذا الإجراء جلياً لا

يحتمل التأويل، ثابتاً على وجه قطعى، لما كان ذلك وكان نصا الفقرتين المطعون عليهما قد تمت الموافقة عليهما بالأغلبية، حسبما يتبين من مضبطتى الجلستين التاسعة والستين والسبعين لمجلس الشعب المعقودتين على التوالى مساء الاثنين الموافق ١٩٧٦/٧/١٢ وصباح الثلاثاء الموافق ١٩٧٦/٧/١٣، وكانت هاتان المضبطتان قد خلتا مما يؤكد أن هذه الأغلبية هى الأغلبية الخاصة التى أشترطتها المادة ١٨٧ من الدستور ممثلة فى أغلبية أعضاء المجلس فى مجموعهم لا الأغلبية المطلقة للحاضرين منهم، فإن الإجراء الخاص الذى أستلزمته هذه المادة لإقرار الأثر الرجعى للفقرتين الطعينتين لا يكون قد تم على الوجه المقرر فى الدستور، الأمر الذى يتعين معه الحكم بعدم دستوريتهما، دون حاجة إلى الخوض فيما عسى أن يكون قد لحق بهما من عوار دستورى موضوعي».[1]

ويتبين من أسباب الحكم المذكور أن المحكمة الدستورية العليا قد انتهت إلى عدم دستورية نص الفقرتين المذكورتين وأرجعت ذلك لأسباب شكلية تتمثل فى تقرير سريان حكمها بأثر رجعى دون توافر الأغلبية الخاصة اللازمة لذلك، وقد رأت المحكمة فى هذا العيب الإجرائى أنه يكفيها لحمل قضائها بعدم دستورية هذين النصين، وهو قضاء سليم فى نظرنا، وأن المحكمة حسبها ما استندت إليه وبحق بشأن عدم استيثاقها من استيفاء النصين المطعون عليهما لأوضاعهما الشكلية اللازمة وهو أمر سابق حتماً وبالضرورة للخوض فى الأوضاع الموضوعية.

البند الثانى

موقف القضاء الإدارى من مفهوم العامل والفلاح

أولاً: موقف قضاء مجلس الدولة المصرى قبل إلغاء تثبيت الصفة:

لقد سنحت الفرصة لقضاء مجلس الدولة لأعمال هذا القيد المتمثل فى

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٤٠ لسنة ١٨ ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ سابق الإشارة إليها.

تثبيت وتجميد صفة العامل والفلاح فى ١٩٧١/٥/١٥ قبل إلغائه بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ وذلك فى أكثر من مناسبة وهذا النص كان قبل إلغائه والحكم بعدم دستوريته ينطوى على حكمين الأول هو عدم الاعتداد بتغيير صفة المرشح من فنات إلى عمال وفلاحين الذى يحدث بعد ١٩٧١/٥/١٥ والثانى هو ثبات صفة العامل والفلاح المكتسبة فى ١٩٧١/٥/١٥ أو تلك التى تم انتخابه على أساسها ولو تغيرت تلك الصفة لاحقاً[١].

فقد اتجهت محكمة القضاء الإدارى وسايرتها المحكمة الإدارية العليا إلى أن صفة "فنات أو عامل أو فلاح" الثابتة للمرشح فى ١٩٧١/٥/١٥ هى التى يجب الاعتداد بها حتى ولو زالت فيما بعد، وقضت محكمة القضاء الإدارى بأنه لما كانت حيازة المدعى عليه فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ تزيد على عشرة أفدنة، وكان مناط توافر صفة الفلاح فى المرشح لعضوية مجلس الشعب وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ معدلاً بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦، أن تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الأساسى، وأن يكون مقيماً بالريف ولا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة فإنه وقد افتقد المدعى عليه هذا الشرط الأخير فإن صفة الفلاح لا تكون متوافرة فى حالته ويكون قرار لجنة الاعتراضات بمحافظة الشرقية فيما تضمنه من رفضه الطعن المقدم من المدعى بشأن صفة المدعى عليه قد صدر مخالفاً للقانون[٢].

---

(١) كانت الفقرتان الأخيرتان من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ قبل إلغائهما بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ وقبل الحكم بعدم دستوريتهما – تنصان على إن «ولا يعتد بتغيير الصفة من فنات إلى عمال أو فلاحين، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١، ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى تثبت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٣٤٨ لسنة ٣٣ ق بجلسة ١٩٨١/٤/٧ مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الثانى طبعة ١٩٩٨ ص١٤١٩ وانظر أيضاً حكمها فى الدعوى رقم ١٣٧٩ لسنة ٣٣ ق بجلسة ١٩٨١/٣/١٧ – نفس المرجع ص١٤٢١ وما بعدها.

وقد سايرت المحكمة الإدارية العليا محكمة القضاء الإدارى وأيدت الحكم المذكور وجاء بأسباب حكمها بعد أن سردت نص المادة (٨٧) من الدستور ونص المادة الثانية من قانون مجلس الشعب «ولما كان دستور مصر الدائم قد أعتمد كدعامة أساسية للسلطة التشريعية أن يكون نصف عدد أعضائها على الأقل من العمال والفلاحين ليكون مجلس الشعب تعبيرا صادقا أميناً عن إرادة الشعب، ومن ثم جاءت أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه معبرة عما يهدف إليه الدستور، بأن تضمن من الأحكام ما يكفل تحديد من تتوافر فيهم صفة العامل والفلاح على نحو منضبط قاطع، فأوجبت بالنسبة لاكتساب صفة الفلاح أن تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى وأن يكون مقيماً فى الريف وألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر أكثر من عشرة أفدنة، على ألا يعتد بتغيير الصفة إذا كان ذلك بعد ١٥ من مايو سنة ١٩٧١ كما أوجب على المرشح لعضوية مجلس الشعب أن يتقدم بإقرار بصفته والمستندات الدالة عليها ونص على أن تعتبر المستندات المقدمة فى هذا الشأن مستندات رسمية فى تطبيق أحكام قانون العقوبات وأوجب عرض الكشوف المتضمنة أسماء المرشحين وصفاتهم وأجاز لأصحاب الشأن الاعتراض عليها وأناط بلجان مشكلة برئاسة أعضاء من الهيئة القضائية فحص طلبات الترشيح والبت فى الاعتراضات التى تقدم بشأنها ابتغاء الوصول إلى تنقية ما قد يشوب صفات المرشحين وحتى يكون مجلس الشعب على الصورة التى تتسق وأحكام الدستور نصاً وروحاً[1].

وأضافت المحكمة بأنه «لما كان مقطع النزاع فى مشروعية القرار الصادر من لجنة الاعتراضات ينحصر فى بيان مدى توافر الشروط التى أوجبها القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالنسبة للطاعن فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ بحسبان أن المادة الثانية قد نصت فى فقرتها الثالثة على أن (لا يعتد بتغيير

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمى ١٥٨٤ ، ١٥٣٥ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٨٢/١٢/٤ بمجموعة السنة (٢٨) بند ٣٨ ص٢٣٢ وانظر أيضا حكمها فى الطعن رقم ٩٦٩ لسنة ٢٧ ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ مجموعة السنة (٢٨) بند ١٢٧ ص٨٥٦.

الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ من مايو سنة ١٩٧١) ولما كان الثابت من المستندات التى تطمئن لها المحكمة وتعول عليها فى قضائها مما يقطع يقيناً فى إن الطاعن كان يملك ويحوز لمساحة من الأرض الزراعية فى ١٥ من مايو سنة ١٩٧١ تزيد على العشرة أفدنة فمن ثم لا تتوافر فى شأنه الشرائط التى أستلزمها القانون لاكتساب صفة الفلاح فى ذلك التاريخ، ولا يغير من ذلك أن تنقص المساحة التى يملكها أو يحوزها الطاعن وزوجته وأولاده القصر إلى ما دون النصاب المقرر فى تاريخ لاحق وأن يحصل على شهادات إدارية تفيد هذا المعنى، إذ لا يجوز تعديل الصفة من فئات إلى فلاح بعد هذا التاريخ.

وفى حكم حديث نسبياً قضت محكمة القضاء الإدارى بالمنصورة بوقف تنفيذ قرار لجنة الفصل فى الاعتراضات على الترشيح لمجلس الشعب الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٣/١٤ فيما تضمنه من اعتماد ترشيح المدعى عليه بقائمة الحزب الوطنى بالدائرة الأولى بمحافظة الدقهلية تحت صفة عمال وفلاحين وأسست المحكمة حكمها على أن «المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب معدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ أسبغت صفة الفلاح على الشخص الذى تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى، ويكون محل إقامته فى الريف وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر بطريق الملك أو الإيجار أكثر من عشرة أفدنة، ثم تناولت المادة فى فقرتها الثانية من يعتبر عاملاً وجاءت الفقرة الثالثة فحرمت تغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ من مايو سنة ١٩٧١ فأغلقت الباب أمام من تثبت له صفة الفئات بعد هذا التاريخ ليتحول إلى عامل أو فلاح وذلك سداً للذريعة ومنعاً للتحايل للوصول إلى تلك الصفة، وتمشياً مع ذلك تناولت المادة المذكورة فى فقرتها الرابعة والأخيرة إسباغ الحماية على من اكتسب صفة العامل أو الفلاح فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ بحيث لا يجوز تعديل تلك الصفة التى ثبتت فى هذا التاريخ وهذه الحماية مقصورة على من ثبتت صفتهم فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ دون غيرهم ممن لم تكن قد تحددت صفتهم

فى هذا التاريخ، ولما كان المدعى عليه من مواليد ١٩٤٥/٤/١٦ أى أنه فى ١٥ من مايو سنة ١٩٧١ لم يكن قد بلغ السن المؤهل للترشيح لعضوية مجلس الشعب وبالتالى لم تكن قد تحددت صفته فى ذلك التاريخ فمن ثم يخرج من عداد المخاطبين لحكم الفقرة الرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ سالف الذكر.[1]

وقد ألغت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم ورفضت طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وشيدت حكمها على أن «المشرع عنى بتثبيت الصفة التى كانت للمرشح فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١، فمن كان من الفنات فى هذا التاريخ يستمر ولا يعتد بتغيير صفته إلى عامل أو فلاح بعد ذلك التاريخ، ومن كانت له هذه الصفة فى ١٥ مايو ١٩٧١ صاحبته أياً ما صار إليه وضعه الاجتماعى أو المهنى، وبناءً عليه فقد أخطأ القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ بأنه أغلق الباب أمام من تثبت له صفة الفنات بعد ذلك التاريخ ليتحول إلى عامل أو فلاح ورتب على ذلك أن الطاعن وقد ثبتت له صفة الفنات فى تاريخ لاحق على ١٥ مايو سنة ١٩٧١ لحيازته فى ١٩٧٩/١/٣ أطياناً زراعية تبلغ فدان و٤ قراريط فلا يجوز له تغيير صفته من فنات إلى عامل أو فلاح مرة أخرى حتى ولو نقصت ملكيته وحيازته إلى أقل من عشرة أفدنة، وإنما الصحيح فى تفسير حكم هذه الفقرة أن العبرة بالصفة الثابتة فى ١٥ مايو ١٩٧١ وليس بعد هذا التاريخ، فمن كانت صفته فنات فى هذا التاريخ فلا يعتد بتغيير صفته بعد ذلك إلى عامل أو فلاح، كذلك أخطأ الحكم المطعون فيه عندما استبعد الطاعن من مجال تطبيق حكم الفقرة الرابعة من المادة الثانية من القانون المشار إليه ، التى نصت على أن يعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحين بالصفة التى تثبت له فى ١٥ مايو ١٩٧١، بمقولة إنه فى هذا التاريخ لم يكن قد بلغ السن المؤهل للترشيح لعضوية مجلس الشعب ثلاثين سنة»، وبالتالى لم تكن قد تحددت صفته كفلاح فى هذا التاريخ ذلك أن وسائل إثبات الصفة فى ١٥ مايو سنة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى بالمنصورة فى الدعوى رقم ١١٥٥ لسنة ٩ ق بجلسة ١٩٨٧/٣/٢٦ – مشار إليه لدى د.فاروق عبدالبر – المرجع السابق – ص١٤٢٥.

١٩٧١ لا تتأتى عن طريق الترشيح لمجلس الشعب لأنه فى هذا التاريخ لم يكن دستور ١٩٧١ الذى أنشأ مجلس الشعب أو القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المنظم لأحكامه قد صدر بعد، إنما تثبت الصفة فى ذلك التاريخ بأدلة تكون قاطعة فى تحديدها مثل صفة العضوية بالاتحاد الاشتراكي العربى أو بمجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية(١)

وأضافت المحكمة لتعزيز حيثيات حكمها «وشاهد صحة هذا الرأى أن الفقرة الرابعة من المادة الثانية بعد أن نصت على أن يعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحين بالصفة التى تثبت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أردف بعبارة (أو بصفته التي رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب). ومن ثم فلا لزوم بين استيفاء الشخص لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب المنصوص عليها فى المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتطبيق حكم الفقرة الرابعة من المادة (٢) من هذا القانون».

وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن «وحيث إن الطاعن كان فى ١٥ من مايو سنة ١٩٧١ لا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر أطيانا زراعية تزيد على عشرة أفدنة، فضلاً عن إقامته بالريف بقرية الدمايرة مركز بلقاس، كما قدم بطاقة عضويته بالاتحاد الاشتراكي العربى – وحدة الدمايرة برقم ١٤٧ – ثابتاً بها صفته كفلاح، ومن ثم فإنه يحتفظ بهذه الصفة الثابتة له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١، ولا يغير منها حيازته خلال السنتين الزراعيتين ١٩٧٨/٧٧ و١٩٧٩/٧٨ لأكثر من عشرة أفدنة، إذ فضلاً عن استمرار صفة الفلاح له طبقاً لحكم الفقرة الرابعة من المادة الثانية المشار إليها، فإنه اعتباراً من السنة الزراعية ١٩٨٠/٧٩ – حسبما يبين من الأوراق أصبح – لا يحوز سوى ٥ أفدنة و ٦ قراريط، وقد سبق إن انتخب الطاعن عضواً بمجلس محلى مركز بلقاس بصفته فلاحا منذ عام ١٩٧٥ ولعدة دورات حتى تم انتخابه بهذه الصفة أيضا عضواً بمجلس الشعب عام ١٩٨٤».

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٥٥٤ لسنة ٣٢ ق بجلسة ١٩٨٧/٤/١ مجموعة السنة ٣٢ بند ١٦١ ص١٠٥٥.

ومن المفارقات أن المحكمة الإدارية العليا قد أقرت بصحة ترشيح أحد المرشحين بوصفه كان عاملاً فى التاريخ المحدد قانوناً على الرغم من تعيينه وزيراً فى وقت لاحق وقد أوردت لتأييد رأيها " أنه لا منازعة فى أن المطعون ضده الرابع كان يحتفظ فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ بصفة العامل، وهو ما لم يجادل فيه الطاعن أو يثير خلافه، ومن ثم فإنه فى تطبيق حكم المادة الثانية من قانون مجلس الشعب المشار إليها، تصاحب المطعون ضده الرابع صفة العامل عند ترشيحه لانتخابات مجلس الشعب التى أجريت فى ١٩٧٩/٦/٧ دون أن يغير من هذه الصفة تعيينه وزيراً فى ١٩٧٧/١٠/٢٦»[1]

وإذا كانت المحكمة الإدارية العليا قد سايرت محكمة القضاء الإدارى فى الأمثلة السابقة وغيرها فى الإذعان لصراحة نص الفقرتين الأخيرتين من المادة الثانية من قانون مجلس الشعب وتجميد صفة المرشح فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ وتثبيتها فى ذلك التاريخ وعدم الاعتداد بأى تعديل يطرأ عليها فى المستقبل، فإنه يحسب للمحكمة الإدارية العليا أنها قد تصدت بنفسها لنص الفقرتين المذكورتين عندما تراءى لها شبهة عدم دستوريتهما لمخالفتهما للمواد ٨، ٤٠، ٨٧، ٩٦ من الدستور وأوقفت الدعوى وأحالت الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا وقد جاء بحيثيات حكم الإحالة ما يلى «إن الفقرتين السابقتين قضتا بأن من تثبت له صفة العامل فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ يظل مستصحباً لصفته حتى ولو دخل بعد هذا التاريخ فى فئات أخرى، كما أنه لا تتغير صفة من كان من الفئات فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ثم تحول بعد هذا التاريخ إلى عامل أو فلاح، وهذا التثبيت للصفة يثير شبهة تجاوز المشرع لحدود التفويض الذى خولته إياه المادة ٨٧ من الدستور حينما نصت على أن "يبين القانون تعريف العامل والفلاح" وذلك للأسباب الآتية: أن تعريف العامل والفلاح فى ضوء ما جاء بالفقرتين الثالثة والرابعة لم يعد جامعاً مانعاً، حيث إن تثبيت الصفة على النحو المتقدم أدى إلى دخول غير العمال والفلاحين ممن

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٦٩ لسنة ٢٧ ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ مجموعة السنة ٢٨ بند ١٢٧ ص٨٥٦.

زايلتهم هذه الصفة بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ضمن العمال والفلاحين، كما أدى إلى حرمان من تحولوا إلى عمال وفلاحين بعد التاريخ المشار إليه من التمتع بهذه الصفة، وبذلك يكون المشرع قد أدخل فى تعريف العامل و الفلاح، ويترتب على تثبيت صفة العامل والفلاح على النحو المتقدم أن يقل عدد العمال والفلاحين فى مجلس الشعب عن خمسين فى المائة وذلك إذا استبعد منهم من فقد هذه الصفة حقيقة بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ مما يعد مخالفاً كذلك للمادة ٨٧ من الدستور، كما إن اصطحاب صفة العامل أو الفلاح لمن فقد هذه الصفة بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ وإفادته بهذه المثابة من الوضع المتميز الذى تكفله المادة ٨٧ من الدستور للعمال والفلاحين من ضمان حد أدنى لتمثيلهم فى مجلس الشعب، وبالتالى منحه فرصة أكبر من منافسيه فى الفوز بعضوية المجلس دون أن يكون صاحب حق فى ذلك من حيث الواقع، يثير شبهة الإخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه فى المادة (٤٠) من الدستور، حيث إن شرط الإفادة من الميزة التى كفلها الدستور أن يكون المرشح عاملاً أو فلاحاً طبقاً للتعريف الصحيح الذى فوض الدستور المشرع فى بيانه فإذا ما خرج التعريف عن هذا النطاق وأسبغ صفة العامل أو الفلاح على من فقد هذه الصفة، يكون قد أتاح له الحصول على ما ليس له فيه حق، وأحدث تمييزاً بين المواطنين دون موجب يقتضيه من نص المادة ٨٧ من الدستور.

كما أنه من ناحية أخرى، فإن تثبيت صفة الفئات لمن توافرت فيه فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ينطوى على شبهة الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليها فى المادة ٨ من الدستور، وذلك بالنسبة لمن أصبح حقيقة عاملاً أو فلاحاً بعد هذا التاريخ، لما يترتب على تثبيت صفة الفئات له من حرمانه من الميزة التى كفلها الدستور بضمان حد أدنى لتمثيل العمال والفلاحين فى مجلس الشعب، وما يتاح نتيجة لذلك من فرص الفوز للعمال والفلاحين على منافسيهم من الفئات الأخرى.

وأخيراً فإن تثبيت صفة العامل أو الفلاح لمن فقدها بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ يثير شبهة التعارض مع ما تقتضيه المادة ٩٦ من الدستور التى توجب

إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب الذى فقد صفة العامل أو الفلاح التى أنتخب على أساسها، ولأنه إذا كان فقدان هذه الصفة أثناء العضوية يستوجب إسقاط عضوية صاحبها، فكيف يتأتى السماح ابتداءً بالعضوية على أساس صفة العامل أو الفلاح لمن كان فاقداً لهذه الصفة أصلاً من حيث الواقع وذلك لمجرد أن أحكام الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية تقضى على خلاف ما توجبه المادة ٨٧ من الدستور تثبيت هذه الصفة[١]

وإزاء ما تقدم كله فإننا نرى إن مشكلة وضع حد فاصل فى تعريف العامل والفلاح ومن هو من الفئات بشأن الترشيح لعضوية المجلس النيابى من المشاكل المزمنة والتى يصعب وضع معيار محدد لها يكون جامعاً مانعاً، وأن تدخل المشرع لا يوفر سوى علاج مؤقت لأغراض سياسية بحتة لا يهدف إلى حسم الخلاف بشأنها، وهو الأمر الذى يتعين معه فى رأينا لحلها حلاً جذريا هو إلغاء هذه التفرقة المفتعلة والتى ليس لها نظير فى الدول الديمقراطية الحقة، ويجب معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة دون تفرقة بين عامل أو فلاح أو غيرهم من فئات المجتمع، ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق تعديل الدستور القائم، وتنقيته من هذه النصوص الغريبة.

ثانياً: موقف قضاء مجلس الدولة المصري بعد إلغاء تجميد الصفة :

كما سبق أن أوضحنا فقد بادر مجلس الشعب إلي إلغاء الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من قانون مجلس الشعب اللتين كانتا تقرران عدم الاعتداد بتغيير الصفة من فئات إلي عمال وفلاحين الذي يحدث بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١، وثبات صفة العامل والفلاح المكتسبة في هذا التاريخ أو تلك التي تم انتخاب العضو علي أساسها ولو تغيرت هذه الصفة فيما بعد – وقد تم هذا الإلغاء بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠، ولم يحل هذا الإلغاء التشريعي

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمى ٤٦٤، ٤٦٩ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٦/١١/١٧ – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق ص١٤٢٧ وما بعدها.

للفقرتين المذكورتين دون القضاء بعدم دستوريتها[1].

وقد تضمن القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ النص علي سريانه من اليوم التالي لتاريخ نشره، ومؤدي ذلك أن بعض أعضاء المجلس النيابي القائم حينذاك الذي تم انتخابهم كعمال أو فلاحين قد فقدوا تلك الصفة، وكان يتعين إعمالاً لصريح نص المادة ٩٦ من الدستور إسقاط عضويتهم لفقدهم هذه الصفة، إلا أنه نظراً لأن هؤلاء الأعضاء ينتمون إلي الحزب الحاكم المسيطر، فلم تتخذ إجراءات إسقاط العضوية عنهم، بل إن رئيس مجلس الشعب ـ كما ذكر البعض بحق ـ قد أشار إلي أن الإسقاط المترتب علي التعديل يحتاج إجراءات وأغلبية خاصة، والرسالة واضحة أن المسألة تتطلب بعض الوقت ، ولما كان الفصل التشريعي أوشك علي الانتهاء فلن يضار أعضاء المجلس من تطبيق التعديل ، وقد أكد السيد وزير العدل ذلك بقوله بأن إسقاط العضوية نتيجة فقدان العامل أو الفلاح يقتضي إصدار أحكام قضائية تحتاج لبعض الوقت[1].

وهذا الذي قيل وحدث يدعو للتعجب ذلك أن ذات هذا المجلس حينما أراد إسقاط العضوية عن بعض الأعضاء الذين ينتمون لأحزاب معارضة ، فلم تستغرق هذه الإجراءات إلا أياماً معدودات بل وأحياناً ساعات فقط ، ولعل ما حدث يفسر لنا مدي التوحد والاندماج الذي حدث بين المجلس النيابي والحزب الحاكم والسلطة التنفيذية ، فالثلاثة ثالوث واحد ، يقترح ويناقش ويقرر وينفذ قراره وذلك كله وفق مشيئته وحده.

وقد ترتب علي إلغاء وتجميد الصفات أن أجريت الانتخابات عام ٢٠٠٠ علي أساس ذلك ، وقد ساعد ذلك علي تدفق المنازعات المتعلقة

---

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم نص الفقرتين الثالثة والرابعة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ وذلك في الدعوى رقم ١٤٠ لسنة ١٨ ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ ـ مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا- الجزء التاسع ، ص ٦٥٦ وما بعدها.

(٢) د. فتحي فكري – وجيز القانون البرلماني – مرجع سابق – هامش ص ٦٥.

بصفتي العامل والفلاح إلي دور القضاء ، خاصة وأن المشرع قد وضع تعريفاً جامعاً للعامل والفلاح وليس مانعاً ، وسوف نورد منها ما تيسر لنا خاصة وأنها تستعصي علي الحصر ، فنتناول أهم المنازعات الخاصة بصفة الفلاح نعقبها بعرض أهم الأحكام المتعلقة بصفة العامل.

١- أهم أحكام القضاء الإداري المتعلقة بصفة الفلاح

لقد أتيحت الفرصة لقضاء مجلس الدولة أن يضع المبادئ بشأن توافر أو انتفاء صفة الفلاح منها علي سبيل المثال:-

أ- أهم الحالات التي تتوافر فيها صفة الفلاح :

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتوافر صفة الفلاح في الفرض الذي ثبت فيه أن الطاعن يقوم بزراعة مساحة ٢ف و١٧ط كان المرحوم والده حائزاً لها، كما يقوم بزراعة مساحة ٢ف و٥ط تحوزها والدته وأنه لا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر أكثر من عشرة أفدنة وأن محل إقامته بالريف، وأنه ليس للطاعن عملٌ آخر غير الزراعة وهي مصدر رزقه، ومن ثم توافر في الطاعن الشروط القانونية المقررة لاعتباره فلاحاً.

وقضت أيضاً بأنه «ومن حيث أن البادي من الأوراق أن الطاعن تقدم بطلب الترشيح وكان يعمل بالزراعة، ويملك مساحة ٢ق و١٥ط علي النحو الثابت بشهادات الحيازة الزراعية المودعة بملف الطاعن، وأن محل إقامته بالريف علي نحو ما ورد ببطاقته العائلية، وقد خلت الأوراق مما يفيد حيازته هو وزوجته وأولاده القصر أكثر من عشرة أفدنة ، أو أن للطاعن عملاً آخر غير الزراعة وهي مصدر رزقه ومن ثم يتوافر بحسب الظاهر للطاعن الشروط القانونية المقررة لاعتباره فلاحاً ، ولا سند للقول بجواز تعقب إرادة المتقدم للترشيح بالرجوع إلي تاريخ سابق علي تقدمه بطلب الترشيح إذ تتحدد الصفة اعتباراً من هذا التاريخ وحده ، ويؤكد ذلك أن المشرع رتب آثاراً قانونية علي تغيير الصفة التي يتم الانتخاب علي أساسها بالنص في المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ علي أنه يشترط لاستمرار عضوية أعضاء

المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم بالاستناد إليها[١].

ب- أهم الحالات التي تنتفي فيها صفة الفلاح :

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتأييد حكم محكمة القضاء الإداري بأن مزاولة الشخص لمهنة أخري إلي جانب الزراعة ، وثبوت أنه صاحب منشأة ومديرٌ مسئولٌ لورشة خراطة ينفي عنه صفة الفلاح ، ولا يشفع له حيازته لتسعة قراريط أرض زراعية[١].

وقضت أيضاً بأن «قيد الشخص بالسجل التجاري وممارسته نشاطا تجارياً ينفي عنه صفة الفلاح بالرغم من حيازته لقطعة أرض مساحتها سبعة عشر قيراطا بحسبان أن الزراعة في هذه الحالة ليست هي عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسي[٢].

وقضت أيضاً بأنه يشترط في الشخص حتي يكتسب صفة الفلاح عدة شروط منها أن تكون الزراعة عمله الوحيد ، وهو مالم يتحقق في المطعون ضده الرابع ، إذ إنه يعمل في وظيفة فني هندسي ثالث بإدارة دسوق الزراعية، لذا تنتفي عن المطعون ضده المذكور صفة الفلاح[٣].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٢٣ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٦ – مشار إليه لدي د. محمد ماهر أبو العينين – الملحق – مرجع سابق ، ص ٦٦ . وانظر أيضاً في نفس الاتجاه حكمها في الطعن رقم ١١٨٩ لسنة ٤٧ق بجلسة ١٠/٢٧ /٢٠٠٠ – مشار إليه بنفس المرجع ، ص ٧٢- ٧٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة الفحص" في الطعن رقم ٨٢٢ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٦ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – من أكتوبر حتي ديسمبر ٢٠٠٠ ، ص ١٨١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية "دائرة الفحص" في الطعن رقم ١١٧٨ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٦ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – من أكتوبر حتي ديسمبر ٢٠٠٠ ، ص ١٨٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٠٥ لسنة ٤٧ ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٦ مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين- ملحق دعوى الإلغاء – الكتاب الأول- مرجع سابق. ص ٧٠ .

٢- أهم أحكام القضاء الإداري المتعلقة بصفة العامل :-

لقد حظيت صفة العامل بالحجم الأكبر من الطعون، وقد أرست محاكم مجلس الدولة عدة مبادئ سواء فيما يتعلق بتوافر صفة العامل أو بنفيها وسوف نعرض أبرز الأحكام الصادرة في هذا الشأن وما تقرره من مبادئ:-

أ- أن مصدر الدخل الرئيسي هو معيار تعريف العامل :-

فقد استقر قضاء مجلس الدولة علي أن من سمات اكتساب صفة العامل الاعتماد – بصفة أساسية – علي الدخل الناتج من العمل اليدوي أو الذهني بالزراعة أو الصناعة أو الخدمات، وقالت المحكمة في أحد أحكامها "أن القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ اشترط في المادة الثانية منه عدة شروط لاعتبار المرشح لعضوية مجلس الشعب من طائفة العمال وهي:-

١- أن يباشر عملاً يدوياً أو ذهنياً في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية علي دخله الناتج من هذا العمل.
٢- ألا يكون منضماً إلي نقابة مهنية.
٣- ألا يكون مقيداً في السجل التجاري.
٤- ألا يكون من حملة المؤهلات العليا[1].

وأضافت المحكمة «ووضع المشرع استثناءين علي هذه الشروط :

الأول – يتعلق بحالة العضو النقابية المهنية الذي لا يكون حاصلاً علي مؤهل عال، **والثاني** – يختص بمن بدأ حياته عاملاً وحصل علي المؤهل العالي أثناء خدمته، ففي كلتا الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يبقي مقيداً في نقابته العمالية».

واستناداً إلي المعيار السابق قضت المحكمة بأنه "يتعين لتحقق وصف

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٠٦٦ لسنة ٣٨ق بجلسة ٥/٢٦/ ١٩٨٤ – غير منشور – مشار إليه بمؤلف د. فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات – الجزء الثالث – المجلد الثاني ١٩٩٨، ص ١٤٣١.

العامل أو الفلاح فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أن تتوافر فيه شروط الطائفة التي ينتمي إليها مجتمعة كما حددها القانون، فإذا فقد المرشح أحد الشروط انحسر عنه وصف العامل وأن ملكيته لبعض العقارات لا تؤدي بذاتها إلي فقده صفته كعامل ما دام لم يثبت ممارسته لنشاط تجاري علي سبيل الاحتراف متعلق بهذه العقارات، وما دام معتمداً ـ رقم ملكيته هذه ـ علي دخله الناتج عن عمله الرئيسي[1].

ومن ناحية أخرى فقد قضت المحكمة بانتفاء صفة العامل «إذا تخلف شرط من الشروط أو أكثر انحسر عنه وصف العامل، واندرج تبعاً لذلك ضمن وصف الفئات الجامع لباقي طوائف المرشحين عدا من يتمتعون بصفة الفلاح ـ إذا أثبتت الأوراق مما يفيد أن المرشح يمارس في الوقت الراهن عملاً يدوياً أو ذهنياً في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات يمثل مصدر دخله الأساسي بل يمارس أعمالاً في مجالات أخري بعيدة عن الزراعة والصناعة والخدمات، فإنه يكون قد فقد أحد الشروط الأساسية لقيام صفة العامل في حقه[2].

ب- العبرة بتاريخ تقديم طلب الترشيح في إثبات صفة المرشح:-

الأصل كما قرر المشرع أن الحصول علي مؤهل عال ينفي صفة العامل

---

(١) حكم المحكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٦١٨٧ لسنة ٥٤ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٧ بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الطعون الانتخابية من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ حتى آخر أبريل سنة ٢٠٠١، ص ١١، وانظر أيضاً في تعريف العامل حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٣٥ لسنة ٢٧ق بجلسة ١٩٨٢/١٢/٤ ـ بمجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ـ السنة ٢٨، ص ٢٣٢ وحكمها في الطعن رقم ٩٦٩ لسنة ٢٧ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢٥ ـ بذات المجموعة، ص ٨٥٦.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٣٥ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٤ ـ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ـ المرجع السابق، ص ٤٧، وفي ذات المعني انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٥٤ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٧ وحكمها في الطعن رقم ١٢٥٥ لسنة ٤٧ق بذات الجلسة مشار إليها بمؤلف د. محمد ماهر أبو العينين ـ ملحق دعوى الإلغاء الكتاب الأول ـ مرجع سابق، ص ٥٠-٥١.

واستثني المشرع من ذلك حالة العامل المقيد بنقابة عمالية ثم حصل على مؤهل عال بعد ذلك، ففى هذه الحالة تستمر صفة العامل ملاصقة له، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه " يتعين الاعتداد فى إثبات صفة المرشح بتاريخ التقدم بطلب الترشيح، وقضت تأسيساً على ذلك بأنه ما دام الثابت من ظاهر الأوراق أن الطاعن تقدم بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٤ للترشيح لعضوية مجلس الشعب عن دائرة البتانون بمحافظة المنوفية، وضمن طلبه أنه بصفة عامل، وأنه حاصل على شهادة الإعدادية سنة ١٩٧٢، وتطوع للخدمة العسكرية بالقوات المسلحة بتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٨ حيث ظل طرفها حتى أحيل للتقاعد فى ١٩٨٧/٧/١ مستحقاً عن خدمته معاشاً عسكرياً، وأنه كان مقيداً بنقابة عمال النقل البرى بالمنوفية " سائق " من ١٩٨٧/٧/١ حتى ٢٠٠٣/٩/٣٠، وأنه قام قاد بقيد اسمه بالسجل التجارى لمباشرة تجارة " معمل ألبان "، ثم قام بشطب قيده من هذا السجل بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٢٣، وفى اليوم التالى تقدم بأوراق ترشيحه لعضوية مجلس الشعب " ٢٠٠٠/٩/٢٤ " ومن ثم تكون الصفة الثابتة للطاعن هى صفة العامل باعتباره سائقاً[٢]».

ج- أن سبق القيد بنقابة عمالية واستمراره شرط لاحتفاظ الحاصل على مؤهل عال بصفته كعامل :

فقد استقر قضاء مجلس الدولة على أنه يشترط لاعتبار الحاصل على مؤهل عال عاملاً أن يكون قد سبق قيده بنقابة عمالية فى تاريخ سابق على حصوله على المؤهل العالى واستمرار قيده بها، وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه «ومن حيث إنه وقد ثبت للمحكمة من ظاهر الأوراق أن المطعون ضده الثالث وإن بدأ حياته عاملاً ثم حصل على بكالوريوس معهد

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩١ لسنة ٤٧ق – بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٦ – مشار إليه في مؤلف د. محمد ماهر أبو العينين – ملحق دعوي الإلغاء – الكتاب الأول – مرجع سابق، ص٤٩ – وانظر أيضاً في نفس الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة فحص الطعون – في الطعن رقم ١٢٠٨ لسنة ٤٧ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٦ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية في شأن الطعون الانتخابية من أكتوبر حتى ديسمبر سنة ٢٠٠٠. ص ١٨٦.

الكفاية الإنتاجية سنة ١٩٨٩ وقيد بنقابة التجاريين سنة ١٩٩٠ – محاسبة – شعبة التنظيم والإدارة إلا أنه لم يثبت من الأوراق أنه كان مقيداً قبل الحصول على مؤهله العالى المشار إليه بأية نقابة عمالية، إذ إن هذا القيد لا يتم إلا فى ٢٠٠٠/٧/١، حيث انضم إلى اللجنة النقابية للخدمات التعليمية والبحث العلمى، الأمر الذى ينتفى معه أحد الشرائط المتطلبة قانوناً لاعتباره عاملاً، وهو تعين سبق قيده بالنقابة العمالية قبل الحصول على المؤهل العالى واستمراره كذلك حتى بعد الحصول على هذا المؤهل»[1].

وقضت أيضاً بأنه «البين من أصل الشهادة المقدمة من المرشح والمؤرخة ٢٠٠٠/١١/٤ الصادرة من اللجنة النقابية المهنية بالقاهرة للصحافة والطباعة والإعلام – وهى إحدى لجان النقابة العامة للعاملين بالصحافة والطباعة والإعلام – أن المرشح مقيد باللجنة اعتباراً من ١٩٩٧/٨/١ وهو ما أكدته الشهادة الصادرة من الاتحاد العام لنقابات عمال مصر المؤرخة ٢٠٠٠/٩/٢٦، فالأمر إنما يكشف بجلاء عن أن المرشح قد تم قيده باللجنة النقابية فى تاريخ لاحق على حصوله على المؤهل العالى» بكالوريوس المعهد العالى للدراسات التعاونية والإدارية عام ١٩٨٢، وفى تاريخ معاصر لإحالته الى المعاش (ببلوغ السن القانونية المقررة لانتهاء الخدمة فى ١٩٩٨/٨/١) – متى تبين أن العامل تم قيده بالنقابة العمالية فى تاريخ لاحق على حصوله على المؤهل العالى، فمن ثم تنحسر عنه صفة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٩٠ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٧ – مشار إليه في د. محمد ماهر أبو العينين – ملحق دعوى الإلغاء – الكتاب الأول – مرجع سابق، ص ٥٢-٥٣ – وانظر أيضا حكمها الصادر في الطعن رقم ١٢٤٧ لسنة ٤٧ق بذات الجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٧ – مشار إليه بنفس المرجع السابق، ص ٥٤ حيث قضت المحكمة بتوافر صفة العامل للطاعن حيث ثبت أنه قد حصل علي مؤهل متوسط عين بموجبه بتاريخ ١٩٦٧/٧/٤ بمديرية الإسكان بالدقهلية، وقيد في عضوية اللجنة النقابية للعاملين بمديرية الإسكان بالدقهلية منذ ذلك التاريخ، ثم حصل أثناء الخدمة علي مؤهل عال (بكالوريوس تجارة – شعبة محاسبة دور نوفمبر ١٩٧٨) وقيد بنقابة التجاريين عام ١٩٧٩ وظل محتفظا بعضويته في النقابة العمالية، وذلك بحسبانه أنه بدأ حياته عاملاً وما زال مقيداً بالنقابة العمالية.

العامل...»[1].

د - أثر الإحالة للمعاش على صفة العامل:

استقرت أحكام القضاء الإداري فى مصر - قبل تعديل المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب - على أن الإحالة إلى المعاش تنفى صفة العامل عن المتقاعد المرشح، مالم يثبت التحاقه بعمل أخر عقب تقاعده وقبل تقدمه بطلب الترشيح.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بتوافر صفة العامل فى حالة مرشح حاصل على دبلوم المدارس الثانوية التجارية سنة ١٩٦٢، وعين بمصنع غزل قنا بتاريخ ١٩٦٢/١٠/١ ثم حصل على مؤهل عال بتاريخ ١٩٨٤/٦/١ وأحيل إلى المعاش بتاريخ ١٩٩٨/٥/١٨ وكان يشغل آنذاك وظيفة مدير إدارة الأمن الميدانى بالمصنع، وأنه منضم للنقابة لعمال الغزل والنسيج، ويعمل بعد إحالته للمعاش بوظيفة مشرف أمن لشركة باسكت تكستايل للملابس الجاهزة اعتباراً من ١٩٩٨/٥/١٩ ومن ثم يكون الطاعن قد توافرت له صفة العامل[1].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بانتفاء صفة العامل فى حالة مرشح كان يعمل ببنك التنمية والائتمان الزراعى محافظة الدقهلية وقيد بالنقابة العامة للعاملين بالبنوك والتأمينات التابعة للاتحاد العام لنقابات عمال مصر، وأحيل إلى المعاش لبلوغه السن القانونية فى ١٩٩٨/٨/٢٦ وتقاضى معاشاً شهرياً

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة فحص الطعون" الصادر بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦ - مبادئ المحكمة الإدارية العليا في شأن الطعون الانتخابية - من أكتوبر ٢٠٠٠ حتى ديسمبر ٢٠٠٠، ص ١٩٨ - مشار إليه في د. فتحي فكري - وجيز القانون البرلماني - مرجع سابق ، ص ٦٨-٦٩ - وفي نفس الاتجاه انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٤٠ لسنة ٤٧ق عليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٦ - مشار إليه لدي د. محمد ماهر أبو العينين - ملحق دعوى الإلغاء - الكتاب الأول - مرجع سابق . ص ٥٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٨١ لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٠٠٠/١٠/١٦ - مشار إليه فى د. محمد ماهر أبو العينين - ملحق دعوى الإلغاء - الكتاب الأول - مرجع سابق ص٥٨.

ولم يعد يقوم بعمل بعد ذلك الأمر الذى تنتفى معه عنه صفة العامل[١].

وقد توافرت أحكام القضاء الإدارى على أن الإحالة للمعاش تنفى استمرار صفة العامل ما لم يثبت التحاق الشخص المتقاعد بعمل آخر بعد الإحالة إلى المعاش، واشترط القضاء أن يثبت المرشح المدعى توافر صفة العامل فى حقه، وأن تثبت هذه الصفة بطريقة جازمة وجدية وأن يقدم للمحكمة ما يثبت ذلك.

فقد قضت محكمة القضاء الإدارى بعدم الاعتداد بشهادة مقدمة من مرشحة متقاعدة تفيد أنها تعمل بإحدى شركات الهيئة المصرية العامة للبترول حيث خلت الشهادة من البيانات الجوهرية، فلم يثبت بها نوع العمل الذى تقوم به – إذا كانت حقاً من العاملين بالشركة – ومقدار الأجر الذى تتقاضاه، إلى غير ذلك من البيانات من واقع ملف خدمتها، ولم يُصَدَّقْ على الشهادة من التأمينات الاجتماعية[٢].

كما اشترطت محكمة القضاء الإدارى أن يكون العمل من الأعمال المكسبة لصفة العامل كالزراعة والصناعة والخدمات ويخرج عنها بذلك عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة وشركات قطاع الأعمال العام.

وتأكيداً لذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بانتفاء صفة العامل عن مرشح استبان للمحكمة انتهاء خدمته من شركة مصر للتامين اعتبارا من ١٩٩٦/٨/٦ لبلوغه سن التقاعد، وخلت الأوراق مما يفيد أنه يمارس فى الوقت الراهن عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات يمثل

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٢٥٥ لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٧ – مشار إليه فى د. محمد ماهر أبو العينين - ملحق دعوى الإلغاء – الكتاب الأول – مرجع سابق ص٥١، أيضاً حكمها فى الطعن رقم ١٢٥٤ لسنة ٤٧ ق بجلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٧ بذات المرجع ص٥٠.

(٢) حكم المحكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ١٣٥ لسنة ٥٥ ق جلسة ٢٠٠٠/١٠/٢٤ – مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري فى شان الطعون الانتخابية من أكتوبر ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل ٢٠٠١ ص٤٧ وما بعدها.

دخله الأساسى على النحو الذى تطلبه المشرع فى المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، بل كان الثابت مما قرره المدعى ولم يدحضه المطعون ضده أنه يمارس اعملاً فى مجالات أخرى بعيداً عن الزراعة والصناعة والخدمات وهى عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة وقطاع الأعمال، ومن ثم فإنه يكون قد فقد أحد الشروط الأساسية لقيام صفة العامل فى حقه[١].

هـ - المشرع يقرر استمرار صفة العامل رغم انتهاء الخدمة:-

استمراراً لظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية ضد أعضاء الحزب الحاكم وفى محاولة تعطليها، فقد تدخل المشرع لمواجهة الأحكام القضائية بأن الإحالة إلى المعاش تنفى صفة العامل فأضاف فقرة جديدة للمادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب نصت على أنه «ولا تتغير صفة العامل بعد انتهاء خدمته طالما توافرت فيه الشروط السابقة، ويكون مقيداً فى نقابة عمالية»[٢].

ويلاحظ على هذا النص بأنه لم يتضمن النص على سريانه بأثر رجعى، وبالتالى فهو لا يطبق إلا على الانتخابات اللاحقة على صدوره سواء الانتخابات التكميلية أو الانتخابية العامة المتوقع إجراؤها عام ٢٠٠٥ وما بعدها»[٣].

وبالتالى لا يطبق هذا النص على الدعاوى المتداولة أمام المحاكم والتى تتعلق بتوافر صفة العامل من عدمه، ولا يطبق أيضاً من باب أولى على الحالات التى صدرت بشأنها أحكام قضائية والواجبة النفاذ، وقضت بانتفاء صفة العامل عن كثير من أعضاء المجلس وبالتالى بطلان ترشيحهم، ولكن للأسف لم تنفذ هذه الأحكام، ولا مراء فى أن ذلك يؤثر سلباً على أداء الأحزاب السياسية لأن استمرار عضوية هؤلاء الأعضاء وجميعهم تابعون للحزب الحاكم يعنى حرمان باقى الأحزاب من فرصة ترشيح وفوز الأعضاء التابعين

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٨١ لسنة ٤٧ ق جلسة ٢٠٠٠/١٠/١٦ - مشار إليه فى د. محمد ماهر أبو العنين - ملحق دعوى الإلغاء - الكتاب الأول - مرجع سابق ص٥٨.

(٢) أضيفت هذه الفقرة بموجب القانون رقم١٢ لسنة ٢٠٠٢

(٣) من هذا الرأى د. فتحي فكرى - وجيز القانون البرلماني - مرجع سابق ص٧٥.

لها، فضلاً عن أن من شأن عدم تنفيذ هذه الأحكام تفشى الشعور بالظلم وعدم المبالاة لدى جمهور الناخبين.

كما يلاحظ أيضاً أن النص المضاف قد عمم قاعدة عدم تغيير صفة العامل بعد انتهاء الخدمة، وعبارة انتهاء الخدمة تشمل «الاستقالة والفصل والإحالة إلى المعاش». وفى حين أن القضاء كان يتناول فقط فرض الإحالة إلى المعاش، هذا فضلاً عن أن النص المعدل قد تطلب بالرغم من انتهاء الخدمة شرط القيد بنقابة عمالية، ولم ينص على استمرار قيده بنفس النقابة التى كان يلتحق بها قبل انتهاء الخدمة مما يفتح المجال إلى استمرار القيد أمام نقابته السابقة أو القيد أمام نقابة عمالية أخرى بعد انتهاء الخدمة سواء أكانت نقابة تفتح باب عضويتها لمن بلغ سن الإحالة للمعاش، أم لأنها هى النقابة التى تتفق مع العمل الجديد الذى التحق به بعد انتهاء خدمته.

ولا مراء فى أن الغرض من هذا التوسع فى تعريف العامل مقرر لمصلحة أعضاء الحزب الحاكم الحاليين، وقد تم ذلك بموجب قانون صادر من مجلس الشعب، ويحتل الحزب الحاكم أغلبية أعضاء المجلس وهى الأغلبية اللازمة لاستصدار أى تشريع مما يؤثر سلباً - كما سبق أن أوردنا - على أداء الأحزاب السياسية وعلى الشعور العام ورأى الناخبين، وتمثل نوعاً من الانحراف التشريعى.

المبحث الثاني

الحماية القضائية لحق الانتخاب

لا مراء في أن غاية أي تنظيم أو حزب سياسي وهدفه الرئيسي هو الوصول إلى السلطة او على الأقل المشاركة فيها لتحقيق أهدافه ووضع برامجه موضع التطبيق، ووسيلة الأحزاب والتنظيمات السياسية إلى تحقيق ذلك في النظم الديمقراطية التي تؤمن بالتعددية الحزبية وتكرس السيادة الشعبية هي الانتخابات العامة.

والحقيقة أن الانتخابات العامة الصحيحة هي الآلية الديمقراطية الصادقة لتداول السلطة وإحداث التغيير والإصلاح السياسي المأمول في أي مجتمع ديمقراطي، فالانتخابات الصحيحة هي التي تفرز أعضاء برلمان يعبر عن الشعب ويمثل الأفراد تمثيلاً حقيقياً لا شكلياً، وكلما صلحت الانتخابات صلحت البرلمانات.

ولقد عرفت النظم الديمقراطية في سبيلها لبلوغ تلك الغاية عديداً من طرق الاقتراع ابتداء من نظام الانتخاب الفردي حتى نظام الانتخاب المختلط مروراً بالتمثيل النسبي على تفصيل كبير داخل طيات كل نظام من هذه النظم الانتخابية بحيث تتماشى الصورة التي يعتنقها النظام مع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلد الذي يعتمدها كأسلوب انتخابي يشكل مؤسساته طبقاً لها، والحقيقة أنه من العسير القول بوجود نظام انتخابي أفضل في ذاته من الآخر، ولعل معيار الاختيار بين هذه النظم الانتخابية يرجع لعدة عوامل في مقدمتها الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة الراغبة في الاختيار خاصة طبيعة النظام السياسي والحزبي المطبق ومدى تطوره.

وقد كان حق الاقتراع مقيداً من خلال قصره على أشخاص بذواتهم بناء على ألقابهم، أو ثرواتهم أو طبقتهم السياسية كطبقة البروليتاريا في الاتحاد السوفيتي قبل تصدعه، أو قدراتهم الذهنية التي تحددها ألوانهم – ومن ذلك استبعاد بعض الولايات الأمريكية الزنوج من حق الاقتراع حتى في القرن العشرين، ثم أصبح حق الاقتراع عاماً وسرياً ومتكافئاً وتفرض هذه الشروط نفسها على المشرع، فلا يجوز حرمان المعارضين من مباشرة هذا الحق، ولا التمييز بين الرجل والمرأة، كما لا يجب النظر إلى الاقتراع باعتباره حقا اختيارياً لا وظيفة يتعين أن تؤتى فلا يتخلى مواطن عنها[1] ، ويتعين أن يكون

---

(١) د. عوض المر – الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الأصلية – طبعة ٢٠٠٤ – مرجع سابق ، ص٦٠١ .

حق الاقتراع شخصياً لا جماعياً ولا أسرياً، ولا يكون علنياً[١]، كما يتعين أن تكون شروط تنظيم حق الاقتراع عامة ومجردة ، فلا يتمايز فيها الناخبون بناء على فوارق اجتماعية أو أسرية أو دينية أو جنسية ، فالعاطلون والأثرياء يتكافئون في شروط المواطنة وبالتالي في حق الاقتراع ، باعتبار أن صفة المواطن هي مصدر مساواتهم في حق الانتخاب ، على أن يكون راسخاً أن قصر حق الاقتراع على الناخبين لا يجوز أن يتعلق بغير انتخاباتهم التي يعبرون من خلالها عن السيادة الوطنية ، ويجوز بالتالي أن يكون غير المواطن ناخباً في النظم النقابية والجامعية مثلاً .

وفي مصر نصت المادة ٦٢ من دستور ١٩٧١ على أن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني[٢] " وقد حدد القانون عدة شروط لمباشرة حق الاقتراع منها أن يكون الناخب مصرياً، بالغاً من العمر ١٨ سنة وأن يكون ملماً بالقراءة والكتابة، وألا يكون من المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية، وأن يكون مقيداً في جداول الانتخاب[٣].

وقد مر النظام الانتخابي في مصر بتطور هام، حيث ساد نظام الانتخاب الفردي حتى رأى المشرع العدول عنه إلى نظام الانتخاب بالقائمة وذلك بغرض معلن هو تهيئة الفرصة للأحزاب السياسية والاتجاهات المختلفة للتمثيل في

---

(١) أبطل المجلس الدستوري الفرنسي انتخابات كاملة لأنها لم توفر فرص التصويت السري – انظر د. عوض المر – المرجع السابق، هامش ص٦٠٢ .

(٢) تقابلها المادة ٦١ في دستور سنة ١٩٥٦ ونصها " الانتخاب حق للمصريين على الوجه المبين في القانون ومساهمتهم في الحياة العامة واجب وطني عليهم " – كما تقابلها في دستور سنة ١٩٦٤ المادة ٤٥ ونصها " الانتخاب حق للمصريين على الوجه المبين في القانون ومساهمتهم في الحياة العامة واجب وطني عليهم " .

(٣) انظر في شروط التمتع بحق الانتخاب د. سعاد الشرقاوى ود. عبد الله ناصف – نظم الانتخابات في العالم وفي مصر – مرجع سابق، ص١٥٥ وما بعدها ؛ وانظر أيضاً د. عبد الغني بسيوني عبد الله – أنظمة الانتخاب في مصر والعالم – منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة ١٩٩٠ ، ص١٦ وما بعدها .

المجالس النيابية، وبالذات عقب الأخذ بنظام تعدد الأحزاب السياسية سنة ١٩٨٠[1]. وإثر الحكم بعدم دستورية نظام الانتخاب بالقائمة، اعتنق المشرع المصري نظام الانتخاب المختلط الذي لم يسلم بدوره من عوار عدم الدستورية، فلم يجد المشرع بداً من العدول عنه والعودة لنظام الانتخاب الفردي وسوف نتناول أهم الأحكام القضائية الخاصة بالنظام الانتخابي المصري في مطلب أول، على أن نخصص المطلب الثاني لمناقشة الإشراف القضائي كضمانة لحيدة الانتخابات.

المطلب الأول

أهم الأحكام الخاصة بالنظام الانتخابي المصري

ترتب على تخبط المشرع المصري في اختيار النظام الانتخابي الذي ينشئ مؤسساته النيابية، حيث كان النظام الانتخابي المصري يطبق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية بصورتيه المطلقة والنسبية، ثم تحول إلى نظام الانتخاب بالقائمة المطلقة والنسبية، ثم عاد مرة أخرى إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردي، ولقد كشف العمل عن أن هذا التحول لم يكن وليد دراسة موضوعية، وإنما يرجع لأسباب سياسية بحتة، الأمر الذي أدى إلى وصم هذه القوانين بعيب عدم الدستورية الذي كشفت عنه أحكام المحكمة الدستورية العليا، وسوف نتناول أهم الأحكام القضائية الخاصة بنظام الانتخاب في ثلاثة بنود، نصص الفرع الأول منها لنظام الانتخاب بالقائمة والثاني لنظلم الانتخاب المختلط ثم نعقبها بيان الأثر المترتب على هذه الأحكام.

---

(١) نصت المادة (١٧) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على أن «ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقاً لنظام القوائم الحزبية... إلخ» كما نصت المادة (٧) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى على أن «يكون انتخاب أعضاء مجلس الشورى عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية... إلخ».

الفرع الأول

موقف القضاء المصري من نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية

أخذ المشرع المصري – كما سبق أن أوضحنا – بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب حتى نهاية الفصل التشريعي الثالث في ١٩٨٤/٦/٢٢ – وهذا النظام كان مطبقاً في انتخابات البرلمان بمجلسيه قبل حركة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ – بينما اعتنق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية في انتخابات المجالس المحلية[١] وقد صاحب إنشاء مجلس الشورى سنة ١٩٨٠ عدول المشرع عن الأخذ بنظام الانتخاب الفردي، وتبنى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية لأول مرة بموجب القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى، حيث تم انتخاب ثلثي أعضاء المجلس بنظام القوائم الحزبية، ثم طبق هذا النظام في انتخابات المجالس الشعبية المحلية بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدل لقانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وبصدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بشأن مجلس الشعب تم العدول نهائياً عن الانتخاب الفردي وتطبيق نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية، ولقد كان الهدف من الأخذ بهذا النظام - كما ذكرت القوى السياسية المعارضة في اعتراضاتها على مشروع القانون – هو ضمان فوز الحزب الحاكم واستبعاد المعارضة، ونظراً لتجاهل اعتراضات أحزاب المعارضة على هذا العدول إلى القوائم الحزبية، فقد قاطعت أحزاب المعارضة انتخابات مجلس الشورى التي جرت في ١٩٨٠/٩/٢٥ باستثناء حزب الأحرار، حيث خاض الدور الأول من الانتخابات ولم يفز بأي مقعد، فقاطع الانتخابات التي أجريت في ١٩٨٠/١٠/٢ " الدور الثاني "، والتي انتهت إلى فوز الحزب الحاكم٠ بجميع مقاعد مجلس الشورى التي تشغل بالانتخاب[٢] ولذات السبب قاطعت أحزاب المعارضة

---

(١) لمزيد من التفصيل في هذا الشأن انظر د. سعاد الشرقاوى ود. عبد الله ناصف – نظم الانتخابات في العالم المعاصر ومصر – مرجع سابق ، ص٢٧١ وما بعدها .

(٢) د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث المجلد الثاني طبعة ١٩٩٨، ص١٣٤٠.

انتخابات التجديد النصفي لمجلس الشورى في ١٩٨٣/١٠/٤، وانتخابات المجالس الشعبية في ١٩٨٣/١١/٣ فيما عدا حزبي الأمة والوفد حيث خاضا انتخابات المجالس الشعبية المحلية في ثلاث دوائر في القاهرة لمجرد التواجد على المسرح السياسي في الشارع المصري وأيضاً قاطعت انتخابات التجديد النصفي لمجلس الشورى التي أجريت في أكتوبر ١٩٨٦.

وقد سنحت الفرصة للقضاء ليقول قوله الفصل بشأن هذا النظام الذى أفل نجمه، وكان ذلك بمناسبة إجراء انتخابات مجلس الشعب طبقاً للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ وذلك عام ١٩٨٤، فقد طعن البعض في قرار وزير الداخلية رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٩٤ بفتح باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وقرار مدير أمن القاهرة بعدم قبول أوراق ترشيحهم كمواطنين مستقلين، وطلبوا بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨٣ بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب يوم الأحد الموافق ٢٧ مايو ١٩٨٤، وقرار السيد وزير الداخلية رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٨٤ بفتح باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وقرار السيد اللواء مدير أمن القاهرة برفض تمكين الطاعنين من سداد تأمين الترشيح وعدم قبول أوراق ترشيحهم كمستقلين، وما يترتب على ذلك من آثار وفي الموضوع بإلغاء القرارات الثلاثة المطعون عليها وما يترتب على ذلك من آثار.

وقد استند المدعون في طلباتهم – وبحق – إلى أن الحكومة قد فاجأت الشعب وباستعجال ملحوظ بإصدار القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، وذلك بجعل الانتخابات لمجلس الشعب بالقوائم الحزبية النسبية بما يترتب على ذلك من حرمان المستقلين من حق الترشيح، الأمر الذي يعد تدميراً لأهم حقوق الإنسان، وإهداراً لمقومات المجتمع الأساسية التي حرص الدستور على صيانتها في المواد ٣، ٨، ١٢، ٤٠، ٤١، ٤٦، ٤٧، ٥٧، ٦٢، ٩٤ مما يشوب القانون المذكور بعيب عدم الدستورية ومن نتائج ذلك – كما أورد المدعون أموراً عديدة ذكرها المدعون منها :

١- حرمان آلاف المواطنين المستقلين من حق الترشيح، وهو حق من حقوقهم الطبيعية، وهذا يعني أنهم عزلوا عزلاً سياسياً.

٢- وضع المواطن بين خيارين كلاهما غير مقبول، إما الانضمام إلى أحد الأحزاب السياسية القائمة التي قد لا تتفق مع مبادئه وعقيدته، أو اعتزال الحياة السياسية.

٣-..... إلخ.

وقد رفضت محكمة القضاء الإداري طلبات المدعين بمقولة أن القانون المذكور لا يتعارض مع أحكام الدستور[١] .

فطعن المدعون في هذه الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا[٢] ، وقدمت هيئة المفوضين تقريرها في هذه الطعون انتهت فيها في رأيها إلى أن نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية مخالف للدستور من أكثر من وجه لأنه يتعارض مع نص المادة (٩٤) من الدستور[٣] لأن الطريق الذي رسمه الدستور لشغل مكان العضو الخالي لا يتصور إلا إذا كان عن طريق الانتخاب الفردي أو التعيين - إذا كان من العشرة المبشرين بالجنة - ، كما يتعارض مع المواد ٥ ، ٨ ، ٢٥ ، ٤٠ ، ٤٧ من الدستور لحرمان المستقلين من الترشيح ، فضلاً عن اشتراط الحصول على نسبة ٨% لتمثيل الحزب في مجلس الشعب وتحويل أصوات الناخبين التي أعطيت للأحزاب التي لم تحصل على نسبة ٨%

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعاوى أرقام ٣٤٩٨ لسنة ٣٨ق بجلسة ١٩٨٤/٤/١٧ والدعوى رقم ٣٦٠٨ لسنة ٣٨ق بجلسة ١٩٨٤/٥/٨ والدعوى رقم ٤٠٥٠ لسنة ٣٨ق بجلسة ١٩٨٤/٥/٢٦ والدعوى رقم ٣٧٥٤ لسنة ٣٨ق بجلسة ١٩٨٤/٥/٨ - مشار إليها لدى د. فاروق عبد البر - المرجع السابق، ص١٣٤٧.

(٢) الطعون أرقام ١٩٣٩ لسنة ٣٠ق عليا والطعن رقم ٢١٨٤ لسنة ٣٠ق عليا والطعن رقم ١٥٩٨ لسنة ٣٠ق والطعن رقم ١٩٨٢ لسنة ٣٠ق عليا مشار إليها لدى د. فاروق عبد البر - المرجع السابق، ص١٨٣٣.

(٣) تنص المادة ٩٤ من دستور ١٩٧١ على أن «إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان.... إلخ».

والأصوات المتخلفة عن القاسم الانتخابي إلى حزب الأغلبية مخالف للدستور ويتنافى مع روحه ، إلى جانب أن تقسيم الدوائر الانتخابية طبقاً للجداول المرفقة بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ يتعارض مع مبدأ المساواة ويعد مخالفا للدستور أيضاً ، ورأت هيئة المفوضين بالمحكمة الإدارية العليا تحديد ميعاد لا يجاوز ثلاثة أشهر للطاعنين لرفع دعوى عدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا .

وقد رأت المحكمة الإدارية العليا جدية الدفع بعدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ واستجابت لطلب الطاعن بتأجيل نظر الطعن وصرحت له برفع دعواه الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا.

وقد بادر الطاعن بالفعل وخلال الميعاد المضروب له برفع دعواه أمام المحكمة الدستورية العليا بطلب الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ في مواده الخامسة مكرر، والسادسة فقرة أولى، والسابعة عشر فقرة أولى[1]، واستند المدعي إلى أن هذه المواد إذ قصرت حق الترشيح لعضوية

---

(١) تنص المادة (٥ مكرر) من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد. ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية، ويجب أن تتضمن كل قائمة عدداً من المرشحين مساوياً للعدد المطلوب انتخابه في الدائرة وعدداً من الاحتياطيين مساوياً له طبقاً للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصلياً واحتياطياً على الأقل من العمال والفلاحين بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال والفلاحين أو العكس وهكذا بذات الترتيب، وعلى الناخب أن يبدي رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها دون إجراء أي تعديل فيها، وتبطل الأصوات التي تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علاقة أخرى تدل عليه . كما تبطل الأصوات التي تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السادسة عشر من هذا القانون " . ونصت المادة (٦ فقرة ١) على أن «يقدم المرشح طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب كتابة إلى مديرية الأمن بالمحافظة التي يرشح في دائرتها مرفقاً بها صورة(=)

مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية فقط، فإنها تكون قد حرمت طائفة من المواطنين " المستقلين " وهم غير المنتمين إلى الأحزاب السياسية القائمة من حق كفله الدستور في المادة (٦٢) منه، كما أنها قد أخلت بمبدأي تكافؤ الفرص، والمساواة المنصوص عليها في المادتين ٨، ٤٠ من الدستور، وقيدت الدعوى برقم ١٣١ لسنة ٦ق دستورية.

وبعد استعراض كافة جوانب القضية، قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المواد الخامسة مكرراً والسادسة فقرة (١) والسابعة عشر فقرة (١)، من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣[1].

وقد شيدت المحكمة حكمها على عدة أسس ومبادئ منها[2]:-

(=) معتمدة من قائمة الحزب الذي ينتمي إليه مثبتاً بها إدراجه فيها، وذلك خلال المدة التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح».

وجرى نص المادة (٧ فقرة ١) على أن «ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقاً لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها، وتعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلاً على أكثر الأصوات».

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٣١ لسنة ٦ق دستورية الصادر بجلسة ١٩٨٧/٥/١٦ قاعدة رقم ٥، ص٣١ - بمجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة - الجزء الرابع.

(٢) لنفس هذه الأسباب قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المواد (٧، ٨ فقرة أولى، ١٠، ١٢ فقرة أولى وثانية من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى وذلك قبل تعديلها بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ الذي جعل انتخابات أعضاء مجلس الشورى المنتخبين عن طريق الانتخاب الفردي (حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٣ لسنة ٨ق دستورية الصادر بجلسة ١٩٨٩/٤/١٥ قاعدة رقم ٢٧، ص٢٠٥ - بمجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة - الجزء الرابع)، ولنفس الأسباب قضت المحكمة الدستورية العليا أيضاً بعدم دستورية المادتين ٧٦ فقرة أولى، ٨٦ فقرة ثالثة من قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديلها بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذي اعتنق نظام الانتخاب المختلط الذي يجمع (=)

١ - أن النظام الانتخابي الذي تبناه المشرع في قانون ١٩٨٣ – وهو نظام الانتخاب عن طريق القوائم الحزبية – ينطوي على مخالفة للمادة ٦٢ من الدستور التي وردت في الباب الثالث منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة، والتي تنص على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون. ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني». ومؤدى ذلك أن الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذه المادة – ومن بينها حق الترشيح الذي عني الدستور بالنص عليه صراحة مع حقي الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء – اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها، لضمان إسهامهم في اختيار قادتهم 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 القيام به، في أكثر مجالات الحياة العامة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية، ومن ثم فإن القواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيماً لهذه الحقوق يتعين ألا تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها.

٢ - **قررت المحكمة** أن نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية الذي تبناه المشرع في قانون ١٩٨٣، إذ قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية، فإنه يكون بذلك قد حرم طائفة من المواطنين – وهم غير المنتمين إلى الأحزاب – من حق كفله لهم الدستور في المادة ٦٢ منه، وأخل بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما في المادتين ٨، ٤٠ من الدستور، فالمادة ٨ تنص على أن «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين»، والمادة ٤٠ تنص على أن: «المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس

(=)بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة (حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٤ لسنة ٨ق دستورية بجلسة ١٩٨٩/٤/١٥ قاعدة رقم ٢٦ ، ص١٩١ – مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة – الجزء الرابع) .

أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة»، وبذلك فإنه يتعين على المشرع – وهو بصدد وضع قواعد لتنظيم هذه الحقوق – ألا تخل القيود التي يفرضها في مجال هذا التنظيم بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون اللذين تضمنهما الدستور في المادتين ٨، ٤٠ منه.

وعلى ذلك فإن التنظيم الذي وضعه المشرع في المواد الخامسة مكررا، والسادسة فقرة ١، والسابعة عشر فقرة ١، من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، المطعون عليها، من مؤداه أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية، وما استتبع ذلك من النص على اعتبار صورة قائمة الحزب الذي ينتمي إليه المرشح المثبت بها إدراجه فيها شرطاً ضمنياً لقبول طلب ترشيحه، يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب، وحرم بالتالي غير هؤلاء من ذلك الحق، دون مقتض من طبيعته ومتطلبات مباشرته، فهذا الحرمان ينطوي على إهدار لأصل الحق وإخلال بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون، ويشكل بالتالي مخالفة للمواد ٨، ٤٠، ٦٢ من الدستور.

٣- **أضافت المحكمة** بأنه «وإن كان الأصل في سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدها الدستور بقيود محددة، وإن الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد إلى ملائمة إصدارها، إلا أن هذا لا يعني إطلاق هذه السلطة في سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين في الترشيح ينبغي ألا يعصف بهذا الحق أو ينال منه على نحو ما سلكته النصوص المطعون فيها ، إذ حرمت غير المنتمين إلى الأحزاب من حق الترشيح ، ومن ثم تكون هذه النصوص قد تعرضت لحقوق عامة كفلها الدستور ، وحرمت منها طائفة من المواطنين ، فجاوز بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق ، الأمر الذي يحتم إخضاعها لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية».

٤- **وأردفت المحكمة** بأن «الدستور إنما استهدف من النص على تعدد

الأحزاب العدول عن صيغة النظام السياسي الوحيد، المتمثلة في الاتحاد الاشتراكي العربي، الذي يضطلع بمسئوليات العمل الوطني في المجالات المختلفة، دون أن يجاوز ذلك إلى المساس بالحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، ومن بينها حق المواطن في الترشيح المنصوص عليها في المادة ٦٢ منه، باعتبار أن نصوص الدستور لا تنفصل عن أهدافها، ويتعين تطبيقها مترابطة متكاملة».

ومؤدى ما تقدم كله هو أن المحكمة الدستورية العليا، قد أسست حكمها بعدم دستورية نصوص القانون التي نظمت الانتخاب على أساس القوائم الحزبية وبحق على أسباب كثيرة منها، أن هذه النصوص تضمنت حرماناً لبعض المواطنين من التمتع بحق من الحقوق العامة التي نص عليها الدستور، وهو حق الترشيح، وأنها قد أخلت إخلالاً جسيماً بمبدأين أساسيين من المبادئ التي تضمنها الدستور وحرص على إعلاء شأنها وهما مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة، هذا فضلاً من فرض نظام القائمة الحزبية على الناخبين من غير المنتمين لأحزاب سياسية وإجبارهم على اختيار مرشحي أحد الأحزاب أو الحرمان من الانتخاب وكل هذا ينطوي على مخالفات صارخة لأحكام الدستور، مما دفع المحكمة إلى أن تقضي بعدم دستورية هذه النصوص التي جارت على حق الانتخاب وهو حق دستوري أصيل.

الفرع الثاني

موقف القضاء المصري من نظام الانتخاب المختلط

نظراً للانتقادات الشديدة التي وجهت من جانب كبير من الفقه ومن أحزاب المعارضة ومن القوى السياسية لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية[1]، فقد سارعت الحكومة – عندما استشعرت اتجاه المحكمة الدستورية العليا –

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة في النظام الدستوري المصري – مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – العدد الأول والثاني، ص٦٢٩ وما بعدها.

خاصة بعد ورود تقرير هيئة المفوضين بالمحكمة – إلى الحكم بعدم دستورية النصوص التي نظمت الانتخاب بالقوائم الحزبية – لتلافي صدور الحكم وتجنب آثاره وذلك باعتناق نظام يجمع بين نظام الانتخاب الفردي ونظام القوائم الحزبية فأصدرت القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بشأن مجلس الشعب[١] ، الذي قضى بإلغاء الخطر المفروض بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على دخول المستقلين مجلس الشعب ، فقد نصت المادة الثالثة فقرة أولى منه على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقاً للجدول المرافق لهذا القانون»، كما نصت المادة الخامسة مكرراً منه على أن «يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية».

وإن كان القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد تدارك بعض العيوب التي شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ وتلافي بعض ما اعتراه من مسالب مثل فتح باب الترشيح أمام المستقلين وإلغاء المقاعد المخصصة للمرآة إلا أنه أبقى على بعض هذه العيوب واستحدث بعض القواعد التي اقتضاها تقرير نظام الانتخاب المختلط فجاء تنظيمه لها مخالفاً لأحكام الدستور[٢].

---

(١) أما بالنسبة لانتخابات مجلس الشورى فقد استمرت تتم بنظام الانتخاب بالقائمة فقط وذلك حتى تم العدول عن ذلك بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ – المنشور في الجريدة الرسمية – العدد ١١ بتاريخ ١٩٨٩/٣/١٦ ، أما بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية المحلية فقد اعتنق المشرع نظام الانتخاب المختلط بشأنها بموجب القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المعدل للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن الإدارة المحلية .

(٢) انظر في ذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة في النظام الدستوري المصري – مرجع سابق ، ص٦٨٤ ، وانظر أيضا د. جورجي شفيق ساري – النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا – طبعة يناير ٢٠٠١ – دار النهضة العربية ، ص١٩٨ وما بعدها .

وأهم هذه العيوب أنه منح المرشحين الحزبيين طريقين للترشيح طريق القوائم الحزبية والطريق الفردي، بينما لم يتح للمرشح المستقل سوى طريق وحيد هو الترشيح على المقعد الفردي، مما يخل بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة، فضلا عن الإبقاء على قيد الثمانية في المائة كشرط لتمثيل الحزب السياسي في مجلس الشعب.

وعلى أي الأحوال فلم تسلم هذه النصوص التي قررت الأخذ بنظام الانتخاب المختلط من الطعن بعدم الدستورية.

فقد أقام أحد الأفراد الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ق أمام محكمة القضاء الإداري – دائرة منازعات الأفراد والهيئات – طالباً الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب المحدد له يوم ١٩٨٧/٤/٦ طبقاً لأحكام قانون مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وبوقف تنفيذ القرار السلبي للمدعى عليهم بالامتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يتفق مع نظام الانتخاب الفردي ، وفي الموضوع الحكم بإلغاء القرارين المذكورين وتداول الطعن بالجلسات وبجلسة ٣ مارس سنة ١٩٨٧ أضاف المدعي إلى طلباته أمام محكمة القضاء الإداري طلباً عارضاً مؤداه الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٧ بتحديد ميعاد قبول الترشيح لعضوية مجلس الشعب .

وقد استند المدعي في طلباته إلى أن القرارات المطعون عليها جميعها صدرت بناء على قانون مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم١٨٨ لسنة ١٩٨٦، وهو قانون مخالف للدستور للأسباب التي أوردها في صحيفة الطعن وأهمها المساس بأحد الحقوق الأساسية التي نص عليها الدستور وهو حق الترشيح والإخلال بمبدأين أساسيين من المبادئ التي قررها الدستور ، وهما المساواة وتكافؤ الفرص وبجلسة ٣١ مارس سنة ١٩٨٧ قضت محكمة القضاء الإداري: «أولا : بالنسبة لطلبي وقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية

بالدعوة إلى الانتخابات المحدد لها يوم ١٩٨٧/٤/٦، وكذا وقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تعديل عدد مساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الطعن على هذين القرارين .

ثانيا : بالنسبة لطلب وقف تنفيذ قراري وزير الداخلية المطعون عليهما قضت محكمة القضاء الإداري بالآتي :

١- برفض الدفعين المقدمين من جانب الحكومة بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الطعن عليهما، وبعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة ومصلحة المدعي، وقررت قبول الدعوى شكلا.

٢- بقبول تدخل طالب التدخل خصماً منضما للمدعي في طلباته.

٣- وفي الطلب المستعجل، برفض طلب وقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما.

٤- وأوقفت الفصل في طلب الإلغاء، وأمرت بإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى، والخامسة مكرراً من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦.

ولم يصادف هذا الحكم قبول جهة الإدارة فطعنت فيه بالطعن رقم ١٦٣٦ لسنة ٣٣ قضائية عليا أمام المحكمة الإدارية العليا وطلبت – للأسباب التي استندت إليها في صحيفة الطعن – الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم المطعون عليه في شقه الأخير موضوع الطعن وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون عليه فيما قضي به في هذا الخصوص.

وبجلسة ٧ ديسمبر سنة ١٩٨٧ قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بإجماع الآراء برفض الطعن، وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

وأحيلت الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا وبتاريخ ١٦ ديسمبر

سنة ١٩٨٧ ورد إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا ملف الدعوى بطريق الإحالة من محكمة القضاء الإداري، وقيد الطعن برقم ٣٧ لسنة ٩ق دستورية.

وتداول الطعن وبجلسة ١٩٩٠/٥/١٩ قضت المحكمة الدستورية العليا «بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية»[1].

وقد أسست المحكمة الدستورية العليا حكمها على عدة أسانيد منها :-

١ - «أن الدستور نص في المادة ٦٢ منه – التي وردت في الباب الخاص بالحريات والحقوق العامة – على أن "للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني". مما مفاده أن الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذه المادة – ومن بينها حق الترشيح الذي عني الدستور بالنص عليه صراحة مع حقي الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء – اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها لضمان إسهامهم في اختيار قياداتهم وممثليهم في إدارة دفة الحكم، ورعاية مصلحة الجماعة ، وعلى أساس أن حقي الانتخاب والترشيح خاصة هما حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما ، ولا تتحقق للسيادة الشعبية

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ق دستورية الصادر بجلسة ١٩٩٠/٥/١٩ قاعدة رقم ٣٣، ص٢٥٦ – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء الرابع ، ولنفس الأسباب قضت المحكمة في الدعوى رقم ٢ لسنة ١٦ق دستورية الصادر بجلسة ١٩٩٦/٢/٣ قاعدة رقم ٢٧ ، ص٤٧٠ وما بعدها ، نفس المجموعة بالجزء السابع . «بعدم دستورية المواد ٣ ، ١٠ ، ٣٩ ، ٤٧ ، ٥٩ ، ٦٦ ، ٧٥ مكرراً من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ وذلك فيما قررته من انتخاب عضو واحد في كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية بطريق الانتخاب الفردي وانتخاب باقي أعضائه عن طريق القوائم الحزبية».

أبعادها الكاملة إذا هما أفرغا من المضمون الذي يكفل ممارستها 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 الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في ممارسته تلك الحقوق السياسية وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجباً وطنياً يتعين القيام به في أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية التي تغير قواماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة هيئة الناخبين .

٢- لئن كانت المادة (٦٢) من الدستور قد أجازت للمشرع العادي تنظيم الحقوق السياسية الثلاثة – الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء – بما نصت عليه من أن ممارسة هذه الحقوق تكون " وفقاً لأحكام القانون " فإنه يتعين عليه أن يراعي في القواعد التي يتولى وضعها تنظيماً لتلك الحقوق ألا تؤدي إلى مصادرتها 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.

٣- إن المادة الخامسة من الدستور إذ تنص – بعد تعديلها بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ – على أن «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور ....» فإنما قصد بهذا التعديل الدستوري العدول عن التنظيم الشعبي الوحيد ممثلاً في الاتحاد الاشتراكي العربي الذي كان مهيمناً وحده على العمل الوطني ومسيطراً عليه في مجالاته المختلفة سيطرة لا تتحقق بها للديمقراطية مفهومها المتجانس مع طبيعتها ، إلى تعدد الأحزاب ليقوم عليه النظام السياسي في الدولة، باعتبار أن هذه التعددية الحزبية إنما تستهدف أساساً الاتجاه نحو تعميق الديمقراطية وإرساء دعائمها

في إطار حقي الانتخاب والترشيح اللذين يعتبران مدخلاً وقاعدة أساسية لها ، ومن ثم كفلها الدستور للمواطنين كافة الذين تنعقد لهم السيادة الشعبية ويتولون ممارستها على الوجه المبين في الدستور ، وليس أدل على ذلك من أن التعددية الحزبية هي التي تحمل في أعطافها تنظيماً تتناقض فيه الآراء أو تتوافق ، تتعارض أو تتلاقى ، ولكن المصلحة القومية تظل إطاراً لها ومعياراً لتقييمها وضابطاً لنشاطها وهي مصلحة يقوم عليها الشعب في مجموعه ويفرض من خلالها قياداته السياسية وانتماءاته الوطنية، ولم تكن التعددية الحزبية بالتالي وسيلة انتهجها الدستور لإبدال سيطرة بأخرى ،وإنما نظر إليها الدستور باعتبارها طريقاً قوياً للعمل الوطني من خلال ديمقراطية الحوار التي تتعدد معها الآراء وتتباين على أن يظل الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية مرتبطاً في النهاية بإرادة هيئة الناخبين في تجمعاتها المختلفة ، وهي إرادة تبلورها عن طريق اختيارها الحر لممثليها في المجالس النيابية وعن طريق الوزن الذي تعطيه بأصواتها للمتزاحمين على مقاعدها .

٤ ـ للمواطنين جميعاً الذين تتوافر فيهم الشروط المقررة لمباشرة الحق في الترشيح الفرص ذاتها التي يؤثرون من خلالها ـ وبقدر متساو فيما بينهم ـ في تشكيل السياسة القومية وتحديد ملامحها النهائية ، ومما يؤكد ذلك أن المادة الخامسة من الدستور عندما نصت على نظام تعدد الأحزاب . لم تتضمن النص على إلزام المواطنين بالانضمام إلى الأحزاب السياسية أو تقييد مباشرة الحقوق السياسية المنصوص عليها في المادة (٦٢) من الدستور بضرورة الانتماء الحزبي ، مما يدل بحكم اللزوم على تقرير حرية المواطن في الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو عدم الانضمام إليها وفي مباشرة حقوقه السياسية المشار إليها من خلال الأحزاب السياسية أو بعيداً عنها ما دام أن النص في المادة (٦٢) من الدستور على كفالة هذه الحقوق السياسية قد جاء رهيناً بصفة " المواطنة " فحسب طليقاً من قيد الحزبية ، يقطع في دلالة ذلك أن المادة الخامسة من الدستور عندما نصت على تعدد الأحزاب ليقوم على أساسه النظام السياسي في الدولة قيدته بأن يكون النظام الحزبي دائراً في إطار المقومات

والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري ، ولا شك في أن مبدأي تكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون وهما – من المقومات والمبادئ الأساسية المعنية في هذا الشأن – يوجبان معاملة المرشحين كافة معاملة قانونية واحدة وعلى أساس تكافؤ الفرص للجميع دون أي تمييز يستند إلى الصفة الحزبية ، إذ يعتبر التمييز في هذه الحالة قائماً على أساس اختلاف الآراء السياسية الأمر المحظور دستورياً . وبالإضافة إلى ذلك فإن قيام النظام الحزبي وقد تقرر بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قبل التعديل الدستوري بالنص على تعدد الأحزاب السياسية، فكان لزاماً أن يكون لهذا القانون أساس دستوري في ظل قيام الاتحاد الاشتراكي العربي وقد ارتكن واضعو القانون المشار إليه في ذلك – على ما يتبين من مذكرته الإيضاحية وتقرير اللجنة التشريعية عنه – إلى بعض الحريات والحقوق العامة المقررة في الدستور ، ومنها حرية الرأي والعقيدة السياسية وحق الانتخاب وحق الترشيح على اعتبار أن حق تكوين الأحزاب السياسية يعد حقاً دستورياً منبثقاً منها ومترتباً عليها ، فلا يصح أن ينقلب النظام الحزبي بعد تقريره قيداً على الحريات والحقوق العامة التي تفرع عنها ومنها حق الترشيح وهو من الحقوق العامة التي تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية النيابية ويفرضها ركنها الأساسي الذي يقوم على التسليم بالسيادة للشعب .

٥- إن الدستور إذ كفل – في المادة (٦٢) منه – للمواطن حق الترشيح غير مقيد بالانتماء الحزبي ، وقرر في المادة (٤٠) منه المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة ، ومنها حق الترشيح وهو من الحقوق السياسية التي تأتي في الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم فيها بسبب اختلاف الآراء السياسية ، وأوجب على الدولة في المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين ، فإن مؤدى هذه النصوص مترابطة ومتكاملة ، أن المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح في مراكز قانونية متماثلة ، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم

المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة في الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ، على أن يكون المرجع في الفوز بالعضوية للمرشح – مستقلاً كان أو حزبياً ، طبقاً لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الانتخاب الفردي – إلى إرادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التي هي مصدر السلطات جميعاً.

٦- إن القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ حين حدد عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة من الدوائر الانتخابية وغاير في عدد المقاعد من دائرة إلى أخرى، أقام هذا التحديد العددي للمقاعد المخصصة لكل دائرة كقاعدة عامة على أساس عدد المواطنين بها حسبما أفصحت عن ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب فيما عدا المحافظات التي استثناها المشرع من هذه القاعدة للاعتبارات التي أشارت إليها المذكرة الإيضاحية لهذا القانون ، فإنه أياً كان وجه الرأي في هذا الاستثناء وبافتراض صحة الالتزام بتلك القاعدة في المحافظات الأخرى فإن القانون إذ حدد للمرشح الفردي مقعداً واحداً في كل دائرة من الدوائر الانتخابية على ما بينها من تفاوت في عدد المواطنين بها وخص مرشحي القوائم الحزبية بباقي المقاعد النيابية المخصصة للدائرة ، فإنه يكون بذلك قد جعل التفاوت في عدد المواطنين هو الأساس في تحديد عدد المقاعد المخصصة لمرشحي القوائم الحزبية دون أن يكون لذلك أي أثر بالنسبة للمرشحين طبقاً لنظام الانتخاب الفردي الذي يتنافس عليه المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية على مقعد واحد حدده المشرع بطريقة تحكمية في كل دائرة انتخابية أياً كان عدد المواطنين بها مخالفاً بذلك – وعلى غير أسس موضوعية – القاعدة العامة التي اتبعها في تحديد عدد المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية بما يتناسب مع عدد السكان فيها ، الأمر الذي يتضمن بدوره إخلالاً بمبدأ المساواة في معاملة الفئتين من المرشحين .

٧- أن المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في

شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بما نصت عليه من أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ، تعتبر قاطعة في الدلالة على ما قصد إليه المشرع من تحديده مقعداً واحداً - لنظام الانتخاب الفردي في كل دائرة انتخابية - يجرى التنافس عليه بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، وتخصيصه عدة مقاعد في الدائرة خالصة لمرشحي القوائم الحزبية، ومن ثم فإن هذه المادة تكون بذاتها قد تضمنت في صريح نصها إخلالاً بحق المواطنين غير المنتمين لأحزاب سياسية في الترشيح على قدم المساواة وعلى أساس من تكافؤ الفرص مع باقي المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية إخلالاً أدى إلى التمييز بين الفئتين من المرشحين في المعاملة القانونية وفي الفرص المتاحة للفوز بالعضوية تمييزاً قائماً على أساس اختلاف الآراء السياسية مما يشكل مخالفة للمواد (٨) ، (٤٠)، (٦٢) من الدستور ويستوجب القضاء بعدم دستوريتها فيما تضمنته من النص على أن :

١-

٢-

٣-

«يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية».

وبناء على ما تقدم كله فإنه يحسب للقضاء الإداري وللمحكمة الدستورية العليا حماية حق الأفراد في الانتخاب والترشيح واختيار من يرون أنه يستحق أن يكون نائباً عنهم ويمثلهم ويعبر عن آرائهم ويتبنى مشاكلهم وهمومهم قصد إيجاد حلول مرضية تساعد في مسيرة تنمية المجتمع بأسره.

الفرع الثالث

القضاء يكشف بطلان الانتخابات النيابية

تعددت أسباب بطلان انتخابات المجالس النيابية في مصر، وتكررت هذه الوجوه المرة تلو الأخرى في كل مجلس وتقضي المحاكم بالبطلان، وذلك على مدى عشرين عاماً أو يزيد. فقد كشفت المحكمة الدستورية العليا في منتصف عام ٢٠٠٠[١] عن أن مجلس الشعب الذي تشكل عام ١٩٩٥ وانقضت مدته بعد أن أتم خمس دورات نيابية كاملة، كان تشكيله باطلاً لأنه نشأ بإجراءات انتخابية باطلة وغير دستورية لعدم تولي القضاة الإشراف على اللجان الفرعية في الاقتراع، وقد صدعت السلطة لهذا القضاء الذي حسم هذا الأمر بحكم هو عنوان الحقيقة، فعَدّلتْ قانون الانتخاب بموجب القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ إثر صدور هذا الحكم، والذي نص على أن يشمل الإشراف القضائي عملية الاقتراع سواء اللجان العامة أو الفرعية.

ولا جدال في أن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن المجلس النيابي السابق الذي انتخب في نهاية ١٩٩٠، وأتم دوراته الخمس كاملة هو بدوره أيضاً كان تشكيله باطلاً، لأن انتخاباته قد تمت بنفس الإجراءات غير الدستورية التي شُكل بها المجلس الذي خلفه، وحكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريتها، وكشفت بذلك بطلانه، كما أن المجلسين السابقين لم يسلما بدورهما من عدم الدستورية والبطلان، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا على كل منهما بالبطلان، لأن انتخابات كل منهما قد جرت بطريقة القوائم الحزبية، وقد أبطلت المحكمة الدستورية العليا الأخذ بهذا الطريق من طرق الانتخاب لما رأته فيه من مخالفة لحكم الدستور[٢]، ومن تعارض مع مبدأي

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١١ لسنة ١٣ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ - مجموعة أحكام المحكمة - الجزء التاسع ، ص٦٦٧ .

(٢) قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المواد التي اعتنقت نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية في انتخاب مجلس الشعب بحكمها في الدعوى رقم ١٣١ لسنة ٦ق دستورية بجلسة ١٩٨٧/٥/١٦ - مجموعة أحكام المحكمة - الجزء الرابع ، (=)

المساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص في حق الترشيح سواء كانوا ينتمون إلى أحزاب سياسية أو مستقلين.

وعلى أي الأحوال فإن سبب البطلان الذي قضت به المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ وهو عدم الإشراف القضائي الكامل والشامل على عملية الاقتراع، هذا السبب يلحق أيضاً بانتخابات جميع مجالس الشعب المشكلة قبل عام ٢٠٠٠ في ظل دستور ١٩٧١.

وإلى جانب الأسباب السابقة للبطلان فقد كشفت المحكمة الدستورية العليا عن سبب آخر للبطلان في حكمها الصادر في ٢٠٠٠/٧/٨ والذي قضى بعدم دستورية الفقرتين ٣، ٤ من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ في شأن مجلس الشعب(١)، اللتين قررتا تحديد وتثبيت صفة العامل والفلاح بالحالة الواقعية التي كانت قائمة في ١٩٧١/٧/١٥.

فثمة أسباب ثلاثة للبطلان تلحق بمجلسي الشعب اللذين تشكلا في الفصلين التشريعيين ١٩٩٠ ـ ١٩٩٥، هذا فضلاً عن الأسباب الآخرى التي كشفت عنها تحقيقات محكمة النقض في الطعون العديدة التي أحيلت إليها من رئيس مجلس الشعب إعمالاً لحكم المادة ٩٣ من الدستور، والتي انتهت فيها

(=)ص٣١ ، كما قضت بعدم دستورية المواد التي تبنت نظام الانتخاب المختلط في انتخابات مجلس الشعب بحكمها الصادر في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ق دستورية بجلسة ١٩٩٠/٥/١٩ – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء الرابع ، ص٢٥٦ .

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٤٠ لسنة١٨ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ قاعدة رقم ٧٨، ص٦٥٦ وما بعدها – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء التاسع ، ومن الجدير بالذكر أن المحكمة قد استندت في قضائها بعدم دستورية الفقرتين المذكورتين إلى أنهما انطوتا على أثر رجعي لأحكامهما كامن فيهما ويفرضه تطبيقهما بتثبيت صفة العامل والفلاح في ١٩٧١/٧/١٥ وذلك دون الحصول على موافقة الأغلبية المطلوبة التي اشترطتها المادة ١٨٧ من الدستور ممثلة في أعضاء مجلس الشعب في مجموعهم لا الأغلبية المطلقة للحاضرين منهم فقط .

إلى وجود خلل صاحب العملية الانتخابية بأسرها، وحددت تجاوزات بل وتزويراً وعبثاً في بعض اللجان على الوجه الثابت بمذكرات القضاة المشرفين على عملية الاقتراع، كما كشفت التحقيقات عن حدوث تداخل في عملية فرز الأصوات من جانب الشرطة وغيرهم، ولولا هذا العبث لتغير وجه الرأي في نتيجة الانتخابات حسبما جاء بالتحقيقات والتي انتهت إلى بطلان الانتخابات[1] والتي تنسحب على انتخابات سنة ٢٠٠٠.

وإلى جانب ما تقدم فقد كشفت أحكام مجلس الدولة " محكمة القضاء الإداري - المحكمة الإدارية العليا " عن بطلان إجراءات ترشيح أو انتخاب حالات كثيرة وقضت بوقف تنفيذ وبإلغاء العديد من القرارات الإدارية المتعلقة بالانتخاب والترشيح[2].

---

(١) انظر على سبيل المثال رأي محكمة النقض في الطعون أرقام ٢٠٦، ٢٠٧ المتعلقين بانتخابات الإعادة لمجلس الشعب بدائرة باب شرقي - الإسكندرية، وأيضاً الطعن رقم ٧٩ لسنة ٦١ق في انتخابات مجلس الشعب يوم ١٩٩٠/١١/٢٩ بالدائرة (٧) ومقرها مركز شرطة الباجور - منوفية - مشار إليها لدى المستشار / يحيي الرفاعي - استقلال القضاء ومحنة الانتخابات - طبعة ٢٠٠٠، ص٤٤ وص٥٩، وانظر أيضاً تقرير محكمة النقض في الطعن الانتخابي رقم ٨٠٢ لسنة ٢٠٠٠ المقدم في انتخابات مجلس الشعب سنة ٢٠٠٠ دائرة مدينة نصر أول - محافظة القاهرة والذي انتهى فيه إلى ما يلي حرفياً " لما كان ما تقدم وكانت إجراءات التنفيذ قد شابها عيب جوهري بعدم كيانها القانوني، فإن إجراء الانتخابات لا يرتب أثراً قانونياً فيما يتعلق بالعضوية التي أسفر عنها إجراء هذه الانتخابات، ويتعين عدم الاعتداد بما أسفرت عنه في الدائرة السادسة بمحافظة القاهرة بما يبطل عملية الانتخابات في هذه الدائرة " - مجلة القضاة - السنة الثانية والثلاثون - العدد الأول يناير ٢٠٠٠، ص١٠٥-١٠٦.

(٢) انظر على سبيل المثال لا الحصر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعاوى أرقام ٦١٧، ٨٨٥، ٩٧١، ١٠١٠، ١١٩٦ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠١/١/٨ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الطعون الانتخابية - المكتب الفني للمحكمة من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ حتى آخر أبريل سنة ٢٠٠١، ص١٧٨ وما بعدها - وأيضاً حكمها في الطعن رقم ١٠٤٧ لسنة ٥٥ق بجلسة ٢٠٠١/١/٩ - بذات المرجع ، ص٢١٣ والطعنين رقمي ٩٧٧ ، ٢٠٠٣ لسنة (=)

ومنذ صدور دستور ١٩٧١ صدرت مئات القوانين وقد تزيد من المجلس النيابي المُنْشأ بإجراءات انتخابية قضى ببطلانها، وفي جميع الدعاوى الدستورية السالف ذكرها، طلب المدعون فيها الحكم بعدم دستورية النصوص المطعون فيها، وطلبوا أيضا الحكم ببطلان تكوين المجلس النيابي الذي تم انتخابه طبقا لهذه النصوص المخالفة للدستور، ولقد قالت المحكمة الدستورية العليا كلمتها في هذا الشأن حيث قضت بأنه «وحيث إن الأصل في الأحكام القضائية أنها كاشفة وليست منشئة، إذ هي لا تستحدث جديداً ولا تنشئ مراكز أو أوضاعا لم تكن موجودة من قبل ، بل هي تكشف عن حكم الدستور أو القانون في المنازعة المطروحة على القضاء وترده إلى مفهومه الصحيح الذي يلازمه منذ صدوره ، الأمر الذي يستتبع أن يكون للحكم بعدم الدستورية أثر رجعي كنتيجة لطبيعته الكاشفة ، بياناً لوجه الصواب» في دستورية النص التشريعي المطعون عليه منذ صدوره ، وما إذا كان النص قد جاء موافقاً للدستور ، وفي حدوده المقررة شكلاً وموضوعاً ، فتتأكد للنص شرعيته الدستورية ويستمر نفاذه ، أم أنه صدر متعارضاً مع الدستور ، فينسلخ عنه وصفه وتنعدم قيمته بأثر ينسحب إلى يوم صدوره . وفضلاً عن ذلك فإن المشرع حين أجاز في قانون المحكمة الدستورية إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر إحدى الدعاوى أمام أي من جهات القضاء، إما من تلقاء نفسها أو بطريق الدفع من أحد الخصوم، وأوجب على الجهة القضائية – عند الشك في عدم الدستورية – وقف الدعوى أو تأجيلها انتظاراً لحكم المحكمة الدستورية العليا بالفصل في المسألة المثارة، إنما كان يبغي بذلك تحقيق فائدة للخصم في

(=) ٥٥ق بجلسة ٢٠٠١/٤/٣ – المرجع السابق ، ص٢٣٩ ، وانظر الأحكام المشار إليها بمؤلف المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين – دعوى الإلغاء – الكتاب الأول مرفق به ملحق خاص بالأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا _الدائرة الأولى – موضوع) في الطعون المقدمة من بعض المرشحين لعضوية مجلس الشعب عام ٢٠٠٠ ، ص٤ من الملحق وما بعدها ، وانظر أيضاً المذكرات التي حررها القضاة المنتدبون في الانتخابات بمؤلف المستشار / يحيي الرفاعي – استقلال القضاء ومحنة الانتخابات – مرجع سابق ، ص٢١٩ وما بعدها .

المنازعات الموضوعية التي أثير فيها الدفع الدستوري فيما لو قضى بعدم الدستورية، وهي منازعات تدور كلها حول علاقات وأوضاع سابقة بالضرورة على الحكم بعدم الدستورية، فإذا لم يكن لهذا الحكم أثر رجعي، لأصبح لزاماً على قاضي الموضوع – الذي أرجأ تطبيق القانون حين ساوره الشك في عدم دستوريته – مما يأباه المنطق القانوني السليم، ويتنافى مع الغرض المرتجى من الدفع بعدم الدستورية، ولا يحقق لمبدي الدفع أية فائدة عملية، مما يجعل الحق في التقاضي – وهو من الحقوق العامة التي كفلها الدستور في المادة ٦٨ منه للناس كافة – بالنسبة للمسألة الدستورية غير مجد ومجرداً من مضمونه، الأمر الذي ينبغي تنزيه المشرع عن قصد التردي فيه. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النص في المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا على عدم جواز تطبيق النص المقضي بعدم دستوريته من اليوم التالي لنشر الحكم بعدم الدستورية، وهو خطاب تشريعي موجه لجميع سلطات الدولة وللكافة، للعمل بمقتضاه، ولما كان قاضي الموضوع هو من بين المخاطبين بهذا النص التشريعي، فإنه يكون متعيناً عليه – عملاً بهذا النص – ألا ينزل حكم القانون المقضي بعدم دستوريته على المنازعات المطروحة عليه من قبل، وذلك يؤكد قصد المشرع في تقرير الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، ويؤيد انسحابه على ما سبقه من علاقات وأوضاع، نشأت في ظل القانون الذي قضى بعدم دستوريته. وقد أعملت المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا هذه الرجعية على إطلاقها بالنسبة للنصوص الجنائية إلى حد إسقاط حجية الأمر المقضي، لتعلقها بالإدانة في أمور تمس الحريات الشخصية، فنصت على أنه «فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي، تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن... «أما في المسائل الأخرى – غير الجنائية – فيسري عليها كذلك الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية[1]، على ما سلف بيانه، ما لم يكن للعلاقات والأوضاع السابقة عليه أساس قانوني آخر ترتكن إليه ويحد من إطلاقه الرجعية عليها، وهو ما أفصحت عنه المذكرة

---

(١) قبل تعديلها بالقرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨.

الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا، في تعليقها على نص المادة ٤٩ منه، حيث جاء بها أن القانون تناول أثر الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، فنص على عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم، وهو نص ورد في بعض القوانين المقارنة واستقر الفقه والقضاء على أن مؤداه هو عدم تطبيق النص ليس في المستقبل فحسب وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص، على أن يستثنى من هذا الأثر الرجعي الحقوق والمراكز التي تكون قد استقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضي أو بانقضاء مدة تقادم، أما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي فإن جميع الأحكام التي صدرت بالإدانة، استناداً إلى ذلك النص تعتبر كأن لم تكن ولو كانت أحكاماً باتة" وهو ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة بحكمها الصادر في الدعوى الدستورية رقم ١٦ لسنة ٣ق بتاريخ ٥ يونيو ١٩٨٢ ، وحكمها الصادر في الدعوى الدستورية رقم ٤٨ لسنة ٣ق بتاريخ ١١ يونيو ١٩٨٣»[١] .

وقد انتهت المحكم الدستورية – وبحق – إلى أنه «لما كان ذلك، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت إليه المحكمة في الدعوى الماثلة، فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلاً منذ انتخابه»، وأضافت بأنه «إلا أن هذا البطلان لا يؤدي البته إلى ما ذهب إليه المدعي من وقوع انهيار دستوري، ولا يستتبع إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من إجراءات خلال الفقرة السابقة، وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة، وذلك ما لم يُقْضَ بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم من المحكمة الدستورية العليا، إن كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بني عليه هذا الحكم».

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣٣ لسنة ٩ق دستورية بجلسة ١٩٩٠/٥/١٩ – سابق الإشارة إليه.

ومؤدى هذا القضاء أن عدم دستورية النصوص التي تم وفقاً لها انتخاب مجلس الشعب، وإن كان يترتب عليه بطلان تكوين هذا المجلس منذ انتخابه إلا أنه لا يترتب عليه بطلان وإسقاط ما أقره المجلس من قوانين وما قرره من قرارات وما اتخذه من إجراءات منذ تكوينه وحتى تاريخ نشر الحكم بعدم الدستورية في الجريدة الرسمية.

وهذا القضاء - في شقه الخاص بعدم دستورية النص المطعون فيه وكشفه عن بطلان تكوين المجلس النيابي منذ نشأته - كان عظيماً ليس في منطوقه فقط ولكن في أسبابه أيضاً. إلا أننا لا نشاطر المحكمة فيما استرسلت فيه من القول بأن هذا البطلان لا يستتبع إسقاط ما قرره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية[1]. ذلك لأن الأحكام القضائية وإن كانت هي عنوان الحقيقة ومن أجل ذلك فإنها تربو حتى على اعتبارات النظام العام، فإنها في نفس الوقت ليست عين الحقيقة، وقد كانت المحكمة الدستورية العليا من الحكمة بحيث أنها ضمنت حكمها ببطلان المجلس عبارة تفيد أن حكمها وما يترتب عليه من بطلان المجلس النيابي، لا يخل بصحة ما صدر عن هذا المجلس من قوانين وقرارات وإجراءات، ووجه هذه الحكمة يتمثل في أن القوانين بل النظام القانوني برمته، لا يبتغي فقط إقرار الشرعية وتحقيق العدالة ولكن يهمه أيضاً وبنفس الدرجة استقرار وحماية الأوضاع والحقوق التي استقرت، كما أن الدستور قد بين طبيعة وظيفة المحكمة الدستورية العليا في حماية الشرعية الدستورية، ولذا فإن صياغة أحكام المحكمة وفهمها ينبغي أن ينبع من هذه الوظيفة، ومن ثم فلا تثريب على المحكمة إن هي قدرت أن الحكم بعدم دستورية قانون الانتخاب قد يفتح باباً للتأويل هنا وهناك فعمدت إلى

---

(١) انظر تعليق أستاذنا د. محمود عاطف البنا على هذا الحكم في مقاله المعنون " مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه " - مجلة القضاة - عدد يناير - يونيه ١٩٩٠، ص٨٢ وما بعدها، وانظر أيضاً تعليق د. جورجي شفيق ساري - النظام الانتخابي في ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا - مرجع سابق، ص٢١٩ وما بعدها.

تحديد الأبعاد الموضوعية لقضائها بعدم الدستورية، إلا أن المحكمة لم تُبيِّن الأساس القانوني لهذا الحل أو الاجتهاد الجديد الذي قالت به[١].

وهذا الحل لا يتفق مع المنطق القانوني السليم، لأن الأصل أن عدم دستورية النص يستتبع بطلانه، كما أن ما يبنى على الباطل فهو باطل، ولا يجوز للمحكمة أن تتذرع بالاعتبارات العملية – وما كان ينبغي لها – لتصحيح أوضاع غير صحيحة، لأن المحكمة تباشر مهمة قضائية فنية ذات طابع قانوني ومقيدة بضوابطه. وما نقول به ليس قولاً مرسلاً أو اجتهاداً نظرياً بحتاً، بل له صدى واقعي كشفت عنه المحكمة الدستورية العليا نفسها في حكمها الذي مد الإشراف القضائي ليشمل اللجان الفرعية والعامة، حيث قررت المحكمة وبحق بأنه " لا محاجة في القول بتعذر رئاسة أعضاء الهيئات القضائية للجان الفرعية لعدم كفاية عددهم، ذلك أنه إذا ما تطلب الدستور أمراً فلا يجوز التذرع بالاعتبارات العملية لتعطيل حكمه بزعم استحالة تطبيقه، سيما وأنه لم يستلزم إجراء الانتخاب في يوم واحد، وإلا غدا الدستور بتقريره هذه الضمانة عابثاً، ولأنحلت القيود التي يضعها سراباً[٢].

كما أن الفقه والقضاء الدستوريين في مصر والخارج وإن كانا يسلمان بضرورة الحد من إطلاق القاعدة النظرية " قاعدة الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية " مراعاة لاستقرار الأوضاع القانونية، إلا أن مراعاة الاستقرار لا تؤخذ على إطلاقها، وإلا لأدت إلى انهيار مبدأ الشرعية وشل آثار الحكم

---

(١) أستاذنا د. محمود عاطف البنا – مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب – المرجع السابق ، ص٨٥ ، وعلى عكس ذلك يرى البعض أن المحكمة الدستورية العليا قد خرجت عن حدود اختصاصها حين قررت بطلان تشكيل مجلس الشعب – د. جورجي شفيق سريال – المرجع السابق ، ص٢٢٢ وما بعدها وانظر أيضاً أستاذنا د. محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – طبعة ١٩٩٧ – مرجع سابق ، ص٢١٨ وما بعدها .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ١١ لسنة ١٣ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٧/٨ – مجموعة أحكام المحكمة – الجزء التاسع، ص٦٦٧.

كلية[1]، ومن هنا وضعت ضوابط قانونية لإعمال الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، على أساس بعض القواعد والأفكار القانونية، كفكرة حسن النية وحماية الوضع الظاهر، وفكرة الموظف الفعلي، ووضعت المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا ضوابط قانونية تتمثل في حماية الحقوق والمراكز التي استقرت بأحد أمرين: بحكم حاز قوة الأمر المقضي، أو بانقضاء مدة التقادم، وكان يمكن للمحكمة أن تقتصر في الحكم محل البحث على تحصين ما ترتب على قوانين وقرارات وإجراءات المجلس السابق من حقوق ومراكز استقرت بمدة التقادم أو حكم فيها بأحكام حائزة لقوة الأمر المقضي، ولكن المحكمة لم تجد ذلك كافياً، ولذا قررت أن تلك القوانين والقرارات والإجراءات تبقى صحيحة ونافذة[2].

وإلى جانب ما تقدم فإن أمر صحة القوانين والقرارات الصادرة من المجالس الباطلة، المفروض أن يرد على سبيل الاستثناء، وأن يكون حالة طارئة ومؤقتة يجب أن تُقدَّر بقدرها، وأن صحة القوانين هنا لا ترد من أنها شرعية، ولكنها ترد من باب " الأمر الواقع "، أي من مبدأ الاستقرار الواجب لأوضاع نشأت حتى إن كانت غير شرعية، إن صحة القوانين والتصرفات هنا لا تستند إلا إلى اعتبارات تتعلق بحماية الأفراد والمحكومين الذين خضعوا لهذه القوانين والقرارات وتعاملوا وفقاً لها، وترتبت لهم بها أوضاع ومراكز قانونية وحقوق صارت واجبة الصون.

وكل هذا لا يحمي ولا ينبغي أن يحمي مَنْ أصدر التصرف الباطل، ولا منْ تسبب في هذا البطلان، فإذا كان يفترض في المالك الظاهر أنه ليس صاحب حق الملكية، ولكنه ظهر ظهور المالك فباع وأجر ووظف عمالاً، وترتبت لكل

---

(١) د. رمزي الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – طبعة ١٩٨٣، ص٦١٤ وما بعدها مشار إليه بمقال أستاذنا د. محمود عاطف البنا – المرجع السابق – هامش ص٨٥ ، حيث ذكر سيادته بأن الحكم يمكن أن يجد تفسيره في نظريات قانونية أخرى كنظرية الموظف الفعلي

(٢) أستاذنا د. محمود عاطف البنا – مقال سيادته " مفاهيم أساسية " – المرجع السابق، ص٨٥.

هؤلاء حقوق فوجب حمايتهم، والقانون هنا بإقراره هذه التصرفات لا يحمي المالك الظاهر، ولكنه يحمي من تعامل معه، فلا يحميه هو لأنه مغتصب أو لأنه يعلم أنه ليس مالكاً حقيقياً، فهو سيء النية لا حماية له، ويصدق ذلك على الموظف الفعلي، فتصح تصرفاته وقراراته فيما قررته للغير من حقوق ومراكز قانونية حماية لهؤلاء، إنما لا يجوز أن يستفيد الموظف الفعلي نفسه من ذلك إذا كان هو المتسبب في هذا التعيين الباطل، وكان يعلم بهذا العيب.

وعلى أي الأحوال فإن القانون - كما قرر البعض بحق[1] - عندما يرتب آثاراً على الأمر الواقع غير الشرعي لا يجول بخاطره قط أن تستشري هذه الحالات وتنتشر وتستمر وتدوم، ولا يجول بخاطره إلا أن تكون هذه الحالات استثنائية ومحددة وطارئة، لا أن تتحول إلى وضع عام فيتسم البطلان بالعموم والشمول والاستمرار، وإلا وجب الوقوف وقفة طويلة والتدبر في هذا الأمر.

إن الأمر جد خطير، خطير في واقعه العملي، وانتشار روح اللامبالاة، وخطير في أثره حيث وصمت الانتخابات بالبطلان، وأصبح تكوين المجلس النيابي الأصل فيه والسمة هي البطلان، صحيح أن تاريخ الانتخابات في مصر ولسوء الطالع تاريخ غير كريم، كما أن واقع الانتخابات في العقود الأخيرة واقع أليم، وقد يرجع ذلك إلى أن الأوضاع السياسية والدولية أضحت تستوجب أن تكون الدولة ذات سلطات متعددة، مع حرصها على أن تظل في جوهرها سلطة واحدة تعبر عن إرادتها وحدها، وتفرض عليها هذه الأوضاع السياسية والدولية ما يسمى بالإصلاح السياسي. بأن تكون ذات أحزاب متعددة، رغم حرصها على أن تبقى ذات تنظيم سياسي وحيد، تنظيم ليس مأذوناً أن تقل

---

(١) المستشار / طارق البشري - مقال بعنوان " بين رجل الدولة ورجل القانون " - ورد بمؤلف المستشار / يحيي الرفاعي - استقلال القضاء ومحنة الانتخابات - مرجع سابق ، ص١٩٦ ، ويثير الكاتب - وبحق - سؤالاً مؤداه " كيف ساغ أن تبقى مصر محكومة بقوانين لا تستمد شرعيتها إلا من الأمر الواقع ، ولا يسوغ نفاذها إلا حماية المحكومين الذين خضعوا لها وتعاملوا بها؟".

نسبة مقاعده في المجلس النيابي عن (٨٠%) وهي لم تقل عن هذه النسبة قط في ظل العمل بدستور ١٩٧١ الحالي إلا مرة واحدة في انتخابات ١٩٨٧، إذ كانت النسبة (٧٨%) ولم يحدث ذلك أبداً بعد ذلك، وحتى نسبة (٨٢%) لم تحدث إلا في انتخابات سنة ١٩٧٦، وكان ذلك - كما قرر البعض[١] – في شهر العسل بعد حرب ١٩٧٣ وبدء التعددية الحزبية، ومع ذلك حل المجلس المشكل سنة ١٩٧٦ بظهور المعارضة الحقيقة في عام ١٩٧٩ كما حل كذلك المجلس المشكل سنة ١٩٨٧ بعد ثلاث سنوات، أما باقي المجالس وهي ستة مجالس جرت انتخاباتها في ١٩٧١، ١٩٧٩، ١٩٨٤، ١٩٩٠، ١٩٩٥، ٢٠٠٠ فلم تقل نسبة مقاعد حزب الحكومة في أي منها عن (٩٠%)، في انتخابات عام ٢٠٠٥ حصل الحزب الحاكم على نسبة (٧٥%).

إن جوهر التوحد بين الحكومة "السلطة التنفيذية" والمجلس النيابي "السلطة التشريعية" والحزب، جوهر ذلك يتحقق بأن تضمن الحكومة لحزبها في المجالس النيابية نسبة لا تقل عن ثلثي المقاعد وهي الأغلبية اللازمة لأي إجراء أو قرار أو قانون استثنائي يصدر من المجلس إذا دعت حاجة الحكومة إليه ، وهي أيضا الأغلبية التى كانت اللازمة لترشيح رئيس الجمهورية، قبل تعديل المادة ٧٦ من الدستور سنة ٢٠٠٥ وحتى يتحقق ضمان هذه النسبة في الواقع وليس على الورق فقط ، يتعين ضمان نسبة تقع ما بين ٧٥% ، ٨٠% بمراعاة احتمال غياب بعض الأعضاء ، أو تفلت أصواتهم بصورة أو بآخرى . ويكون الباقي هو مجال المنافسة بين الأحزاب وبين الحكومة والمعارضة بصفة عامة ، ولكن يبقى بعد ذلك أنه ليس المطلوب فقط ضمان نسبة عظمى من الأغلبية ، إن ذلك مطلوب وهو ضمان كاف من الناحيتين القانونية التشريعية والتنظيمية ، ولكن يبقى أن نسبة الـ ٢٠% إذا خلصت للمعارضة ،

---

(١) مقال المستشار / طارق البشري – القضاء المصري ومحنة الانتخابات – ورد بمؤلف المستشار / يحيي الرفاعي – استقلال القضاء ومحنة الانتخابات – المرجع السابق ، ص٢٠٣ وما بعدها ، وانظر أيضاً د. إبراهيم عبد العزيز شيحة – نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة في النظام الدستوري المصري – مرجع سابق . ص٧٠٣ .

فهي تمثل أكثر من ٨٠ صوتاً جهيراً في المجلس ، من نوعيات من البشر يحرص أغلبيتها على الحضور وعلى الكلام والمناقشة بما يؤثر على السلاسة والمرونة في إنجاز الأعمال أو بما قد يعطي صورة غير مرغوب في إظهارها بالنسبة للوقائع والأحداث ، ويكتشف ما يراد أحياناً ستره، ويُقبِّح ما يراد تجميله ، ومن هنا يتعين إنقاص هذا العدد إلى أقل ما يمكن أن يكون .

ومؤدى ما تقدم كله ولازمه أننا أمام دولة ذات نظام سياسي متكامل، وأمام تصورات مستقرة، وأمام اعتياد سياسي قديم وأمام مصالح مدعومة، وأمام مؤسسات ذات بأس واقتدار، وأمام ما يشبه "العقيدة السياسية" وهي أن الحكومة والمجلس النيابي والحزب الحاكم، هم ثلاثة في واحد، ثلاثة أشكال ومظاهر لسلطة واحدة، ذات إرادة ومشيئة واحدة، هم ثلاثة في الشكل وواحد في الجوهر، وهذا الجوهر لا يضمن وجوده واستمراره مع هذه الأشكال والثالوث، لا يضمن ذلك إلا عملية سياسية واحدة، تجرى مرة واحدة كل خمس سنوات، وتستغرق شهرين اثنين فقط كل خمس سنوات، وهذه السنوات الخمس كفيلة بنسيان ما حدث والتئام ما انجرح.

وعلى ذلك فإن الإشراف القضائي على عملية الاقتراع وحدها لا يكفي، ولكن يلزم أن يمتد الإشراف القضائي ليشمل العملية الانتخابية بكافة مراحلها بداية من القيد في الجداول الانتخابية وحتى إعلان النتيجة، ويمكن أن يتم ذلك من خلال إنشاء هيئة قضائية مستقلة للانتخابات مشكلة من قضاة المنصة فقط على أن تكون تابعة لمجلس القضاء، ذلك لأن القاضي المشرف على الانتخابات يواجه مؤسسات ولا يواجه أفراداً، ويواجه الحكومة وحزبها الذي يهدف إلى التغلب برجاله، ويواجه الشرطة ومنها من يقوم بنشاط سياسي كثيف لخدمة عملية سياسية تجرى وقائعها خلال شهرين فقط كل خمس سنوات، كما أنه يواجه أحزاباً وعصبيات لمرشحين وتكتلات إقليمية وأسرية واقتصادية وإدارية وغير ذلك، ومؤدى ما تقدم ولازمه أن القاضي المشرف على الانتخابات في هذه المواجهة لا يصلح لها إلا إذا كان متحصناً في هيئة قضائية مستقلة، فلا يمكن لفرد أياً كان أن يواجه كل ذلك، إنما يمكنه أن يواجه باقتدار ما بقي

متحصناً يعمل من خلال الهيئة القضائية وبتقاليدها وأعرافها ، وأن أي تكوين مؤسسي لا يواجه إلا بتكوين مؤسسي آخر في قوته أو أعلى درجة ، وبغير ذلك فإن الانتخابات وما تفرزه من مجالس نيابية تفقد مصداقيتها ولا يكون الاقتراع سوى شكل هزلي غير مثمر وتفقد السلطة التشريعية استقلالها ولا داعي للزعم بالفصل بين السلطات .

المطلب الثاني

الإشراف القضائي ضمانة لحيدة الانتخابات

لا شك أن الإشراف القضائي على عملية الاقتراع أو التصويت أو إبداء الرأي يمثل ضمانة أكيدة لموضوعية هذه العملية، وذلك لما يتسم به القضاة من حيدة وتجرد من كل ميل لأي طرف أو محاباة لخصم على حساب الآخر. ولم نرصد – على حد علمنا – نظيراً لهذه الضمانة في أي من النظم السياسية والدستورية المختلفة، فهي ضمانة يختص بها النظام السياسي والدستور المصري الحالي على سبيل الانفراد، فلم تعرف قبل دستور ١٩٧١ حيث نص عليها صراحة في المادة (٨٨) منه ولأول مرة في التاريخ السياسي المصري ، وهو الأمر الذي يثور معه التساؤل حول فاعلية هذه الضمانة وهل حققت النتائج المقصودة منها أم لا ؟

وبداية ننوه إلى أنه قد شاع في العمل في الآونة الأخيرة بمناسبة انتخابات مجلسي الشعب والشورى في مصر إطلاق عبارة «الإشراف القضائي على الانتخابات» ، والحقيقة أن الإشراف على الاقتراع شيء والإشراف على الانتخابات شيء آخر ، ذلك لأن عملية الانتخاب تمر بعدة مراحل متتابعة تبدأ بإعداد جداول الانتخاب - وتظهر أهمية تلك الجداول عندما تتم دعوة المواطنين المقيدين بهذه الجداول للانتخابات - ثم تبدأ مرحلة الترشيح وفحص طلبات المرشحين للاستيثاق من استيفائها للشروط ، وإعلان قوائم المرشحين وفتح باب الاعتراض والبت في هذه الاعتراضات لتحديد القوائم النهائية للمرشحين . ثم تأتي المرحلة الأخيرة المتمثلة في الاقتراع نفسه وفرز الأصوات وإعلان النتيجة .

والواقع أن مسألة إشراف القضاء على العملية الانتخابية بكافة مراحلها بما فيها السهر على حسن انتظام اللجان الانتخابية، ومراقبة عملية الاقتراع وفرز الأصوات وعدها ليست دعوة جديدة أو أمراً غريباً – كما قرر البعض[1] – ذلك أنه واقع معمول به في النظم المعاصرة، بل إن هذه النظم تسعى – إزاء ما تكشف من خلال الممارسة العملية من تلاعب وانحراف في نتائج الانتخابات – إلى توسيع دائرة الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، وعلى سبيل المثال – وإلى جانب الرقابة التي يمارسها القضاء على الانتخابات في فرنسا – فقد أنشِئَتْ بموجب القانون الصادر في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٨٨ في الأقاليم التي تتكون من مقاطعة أو أكثر يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة لجنة أو أكثر منوط بها السهر على حسن انتظام تشكيل اللجان الانتخابية، وحسن انتظام عملية الاقتراع " التصويت " وسلامتها ، وسلامة عملية الفرز وإحصاء الأصوات ، من أجل ضمان حرية وسلامة ممارسة الناخبين والمرشحين لحقوقهم الانتخابية فإن كل لجنة من هذه اللجان يرأسها رجل قضاء من القضاء العادي[2] .

وقد نصت المادة ٨٨ من الدستور المصري الحالي الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ على أن «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية».

ولقد شغلت الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة فكر كثير من الفقهاء والكتاب والقراء وأثارت خلافات كبيرة في الرأي حول مسألتين: **الأولى** هي تحديد المقصود بعبارة "أعضاء من هيئة قضائية" الواردة بالمادة ٨٨ من الدستور، وهل يقتصر على ما يكون كذلك بحكم طبيعته، أم يشمل من الهيئات

---

(١) د. حسن البدراوى – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق ، ص٨٤٩.

(٢) المادة (١/٨٥)، ٩٣) من القانون الانتخابي الفرنسي

Marcel Prelot et Jean Boulouis : institutions politiques et droit Constitutionnel, op, cit. p, 679-680.

كل ما أطلق عليه هذا الوصف وإن كان اسماً على غير مسمي ؟

والثانية هي: تحديد معنى الإشراف القضائي على الاقتراع، فهل ينصرف ذلك إلى عملية الاقتراع جميعها بما فيها رئاسة اللجان الفرعية أم يقتصر فقط على رئاسة القضاة للجان العامة ؟

وسوف نقوم بمناقشة هاتين المسألتين وذكر أهم آراء الفقهاء وأحكام القضاء فيها بإذن الله تعالى في فرعين متتاليين.

الفرع الأول

المقصود بعبارة الهيئة القضائية المشرفة على الاقتراع

ثار جدل كبير بمناسبة الانتخابات التي أجريت في السنوات الأخيرة لاختيار أعضاء المجالس النيابية في مصر بشأن تفسير العبارة الأخيرة من المادة ٨٨ من الدستور المصري الحالي والتي تقتضي بأن «.... على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية» ولقد انقسم الرأي بشأن تفسير المقصود بعبارة أعضاء من هيئة قضائية إلى اتجاهين وذلك للإجابة على التساؤل المثار حول عما إذا كانت هذه العبارة تنصرف إلى كافة الهيئات القضائية بما فيها هيئتا النيابة الإدارية وقضايا الدولة، أم أنها تنحسر عنهما ولا تشملهما في خصوص الإشراف على عملية الاقتراع ؟ فأخذ أولهما بالتفسير الواسع للعبارة، بينما آثر أنصار الاتجاه الثاني الأخذ بالتفسير الضيق لها بقصرها على قضاة المنصة فقط دون غيرهم وسوف نعرض لهذين الاتجاهين في بندين متتاليين.

البند الأول

التفسير الواسع لعبارة هيئة قضائية

فقد ذهب رأي – يعززه ما جرى عليه العمل – إلى أن عبارة أعضاء من هيئة قضائية في مجال تطبيق الفقرة الأخيرة من المادة ٨٨ من الدستور يشمل من الهيئات كل ما أطلق عليه هذا الوصف بما في ذلك هيئتا النيابة

الإدارية وقضايا الدولة وقد استند هذا الرأي إلى عدة حجج منها :

١- أن ظاهر النص يؤكد هذا التفسير، ذلك لأن النص الدستوري لم يورد حصراً للهيئات القضائية، وإنما ترك في المادة ١٦٧ منه للقانون أمر تحديدها، وبالتالي وفقاً لهذا النص فإن كل جهة يسميها القانون هيئة قضائية تعتبر كذلك، وينصرف إليها نص المادة ٨٨ من الدستور، بحيث يعتبر إنكار هذه الصفة مخالفة لا للقانون فحسب بل للدستور أيضاً، ولما كانت هيئتا النيابة الإدارية وقضايا الدولة قد أنشئتا بموجب قانون فإنهما تكونتا من المخاطبين بنص المادة (٨٨) من الدستور[١].

٢- أن نص الفقرة الأخيرة من المادة ٨٨ من الدستور قد جاء عاما دون قيد أو تخصيص فنص على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية، فهو يشمل أعضاء الهيئات القضائية كافة ما هو قائم منها وما قد ينشئه القانون.

٣- يرى أنصار هذا الرأي أنه يتعين التفرقة بين السلطة القضائية وبين الهيئة القضائية، فكل هيئة قضائية لديها محاكمها تدخل في مفهوم ونطاق السلطة القضائية ما لم يخرجها الدستور بنص صريح، فإذا لم تكن للهيئة القضائية محاكمها التي تتولى إصدار الأحكام من خلالها فهي هيئة قضائية بتفويض من الدستور.

وهو ما ينطبق على هيئة النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة، وبالتالي فلا خوف ولا تخوف من اشتراكهما في الإشراف على الانتخابات[٢]، ويضيف أنصار هذا الرأي بأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية

---

(١) نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ بشأن النيابة الإدارية على أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، كما نص القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ بشأن هيئة قضايا الدولة على أن هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية.

(٢) مقال للمستشار / ممدوح طنطاوي – هل لأعضاء النيابة الإدارية وقضايا الدولة حق الإشراف على الانتخابات المقبلة – منشور بجريدة الأهرام – بالعدد الصادر يوم الجمعة الموافق ٢٠٠٠/٩/٢٩ باب مع القانون، ص٣٠ وانظر من هذا الرأي(=)

يجمع في عضويته كل هذه الهيئات ويقوم بتنظيم شئونهم، كما أن القوانين المنظمة لهذه الهيئات القضائية تحظر عليهم الاشتغال بالعمل السياسي بكافة صوره.

٤ - أن محكمة القضاء الإداري قد ذهبت في قضائها إلى أن المشرع الدستوري فرق بين السلطة القضائية والهيئة القضائية، وإذا كانت بعض الهيئات القضائية ورد ذكرها في الدستور (المحكمة الدستورية العليا – مجلس الدولة) فإن المشرع التأسيسي ترك للبرلمان تحديد الهيئات القضائية الأخرى، وإعمالاً لهذا التفويض خلع المشرع العادي وصف الهيئة القضائية على هيئة قضايا الدولة في القانون المنظم لها (القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦). «وإذ اندرجت (هيئة قضايا الدولة) ضمن الهيئات القضائية المنشأة بقانون، فمن ثم تكون من عداد ما يصدق عليه نص المادة (٨٨) من الدستور، وتكون مخاطبة بحكم الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (٢٤) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وجميع ذلك احتراماً لنصوص الدستور ثم القانون الذي ألبس هذه الهيئة تلك الخلعة، والتي لا تنفك عنها سمة، ولا ينفك عن أعضائها تبعيتهم إلى هيئة قضائية انتماء، ما دام ذلك الوصف عالقاً بها ومذايلاً لها بحكم القانون، إذ القول بغير ذلك - وإن كانت هذه الهيئة ليست من جنس الهيئات التي تضمنها الدستور نصاً بيد أنها من نوع ما عمد إليه المشرع العادي منحاً - يؤدي إلى تناقض أو إلى تهادم فيما بين تلك النصوص القائمة واقعاً، والأصل أن تعمل النصوص في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متآلفاً»[1].

(=) المستشار د. عادل قورة رئيس محكمة النقض السابق مشار إليه لدى د. جورجي شفيق ساري – تأملات واجتهادات في عملية الاقتراع وضماناتها – تحليل وتطبيق لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام ٢٠٠٠ – طبعة يناير ٢٠٠٢، ص١١٩ وما بعدها – دار النهضة العربية.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ٢٠٠٠/١٠/١٧ – مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الطعون الانتخابية – أكتوبر ٢٠٠٠ إلى آخر أبريل ٢٠٠١، ص٢٥ – مشار إليها لدى د. فتحي فكري – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – طبعة ٢٠٠٢ – النسر الذهبي للطباعة – هامش ص٧.

وهو ما يؤكد وفقاً لهذا الرأي أن العمل قد أيد هذا الاتجاه ويرى أنصار هذا الرأي أن هذا القضاء يدعم رأيهم ويعززه.

٥- أن المحكمة الدستورية العليا قد أيدت هذا الرأي مرتين : الأولى[١] حين قضت بأنه «وحيث إن الدستور قد عقد الفصل الرابع من بابه الخامس الخاص بنظام الحكم للسلطة القضائية، ونص في المادة (١٦٥) على أن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون "، وفي المادة (١٦٧) على أن " يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم»، وفي المادة (١٧٢) على أن «مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الآخرى»، وفي المادة (١٧٣) على أن «يقوم على شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية، ويحدد القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية»، فدل بذلك على مفارقته – في الاصطلاح – بين السلطة القضائية من جهة، وبين الهيئات القضائية من جهة آخرى، والهيئات ذات الاختصاص القضائي من جهة ثالثة. فالأولى : هي إحدى سلطات الدولة الثلاث، وتقوم على ولاية القضاء، وتستقل بشئون العدالة في مقابلة السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما الثانية : فجامعها أنها هيئات تسهم في سير العدالة، ويقوم على شئونها المشتركة وينسق بينها مجلس أعلى يرأسه رئيس الدولة، وقد فوض الدستور المشرع في بيان طريقة تشكيله واختصاصاته بما لا يخل باستقلال هذه الهيئات، ولا يتعارض واختصاصات مجالسها الخاصة، فضلاً عن لزوم أخذ رأيه في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها، وطبقاً لقرار رئيس الجمهورية

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٩٣ لسنة ١٩ق دستورية بجلسة ٦ /٥/٢٠٠٠ – قاعدة رقم ٦٦، ص٥٥٦ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء التاسع.

بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٩٦ يضم هذا المجلس في عضويته رئيس المحكمة الدستورية العليا ورئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة ورئيس هيئة قضايا الدولة ورئيس هيئة النيابة الإدارية. وأما الثالثة، فهي الهيئات التي خولها المشرع ولاية الفصل في خصومات محددة حصراً، وبأحكام تصدرها بعد إتباع الإجراءات القضائية، وفي إطار من ضمانات التقاضي، فهي جهات ذات اختصاص قضائي استثنائي»، وانتهت المحكمة إلى أن «هيئة قضايا الدولة تعد هيئة قضائية».

والمرة الثانية التي تعرضت فيها المحكمة الدستورية العليا لتفسير عبارة أعضاء من هيئة قضائية بخصوص الإشراف على الاقتراع وهل تشمل أعضاء هيئتي النيابة الإدارية وقضايا الدولة أم أنها تقتصر فقط على قضاة المنصة، كان ذلك بمناسبة نظرها لطلب التفسير رقم ٢ لسنة ٢٦ق "تفسير" المرسل للمحكمة من السيد المستشار / وزير العدل برقم ١٥٩ بتاريخ ٢٠٠٤/١/٢٩ بناء على طلب السيد الدكتور / رئيس مجلس الوزراء والذي يطلب فيه تفسير الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ فيما نصت عليه من أن «ويعين كل من رؤساء اللجان العامة واللجان الفرعية من أعضاء الهيئات القضائية....» وذلك تأسيساً على أن هذا النص قد أثار خلافاً في تطبيقه، فقد قررت محكمة النقض في طعون مجلس الشعب أرقام ٩٥٧، ٧٩٧، ٢٢٢، ٢٣٤، ٢٢٣ لسنة ٢٠٠٠ أن هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية هيئتان قضائيتان في مفهومه، وسايرت الاتجاه ذاته محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة ١٧/ ٢٠٠٠/١٠ في الدعوى رقم ٨٥ لسنة ٥٥ قضائية، بيد أن محكمة النقض عادت واتخذت منحى مغايراً بما قررته في الطعنين رقمي ٩٤٩، ٩٥٩ لسنة ٢٠٠٠ حاصلة أن الهيئتين عينهما ليستا من الهيئات التي عنتهما المادة (٨٨) من الدستور، وإنما فرعان من فروع جهة الإدارة التابعة للسلطة التنفيذية، ممثلة في وزارة العدل، وخلصت ترتيباً على هذا النظر إلى بطلان إجراءات

الانتخاب التي تمت تحت إشراف أعضاء من هاتين الهيئتين».

والمحكمة الدستورية العليا بعد تقرير توافر شروط اختصاصها بطلب التفسير واستعراض التطور التشريعي للنص محل الطلب استخلصت ما يلي «وحيث إن المستخلص مما تقدم ما يلي:- (١) أن مصطلح "الهيئة القضائية" في النظام القانوني المصري إن هو إلا اسم جنس تندرج تحته عدة أنواع، منها جهات تمسك بزمام العدالة وتنفرد على وجه الاستقلال بالفصل في القضايا على أسس موضوعية ووفقاً لقواعد إجرائية تكون منصفة في ذاتها، بما يكفل الحماية الكاملة لحقوق من يلوذون بها، وأخصها المحكمة الدستورية العليا ومحاكم جهتي القضاء العادي والإداري بمختلف درجاتها، ومنها جهات قائمة بذاتها وهي وإن لم يعهد إليها المشرع باختصاص الفصل في القضايا إلا أنه أسبغ عليها صفة الهيئة القضائية تقديراً منه بأنها هيئات - بحكم الاختصاصات المنوطة بها- تسهم في سير العدالة، وهي هيئتا قضايا الدولة والنيابة الإدارية».

وانتهت المحكمة في الطلب إلى القرار التالي «قررت المحكمة أنه يقصد بعبارة "الهيئة القضائية" الواردة بنص الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه كل هيئة يسبغ عليها الدستور أو القانون الصادر بإنشائها أو تنظيمها صفة "الهيئة القضائية" وتنضم بهذه الصفة إلى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ويصدق ذلك على هيئتي قضايا الدولة والنيابة الإدارية»[1].

---

(١) قرار المحكمة الدستورية العليا في الطلب رقم ٢ لسنة ٢٦ق " تفسير " الصادر بجلسة ٢٠٠٤/٣/٧ - غير منشور لدى الباحث نسخة منه -، ولا يفوتنا أنه قد استوقفنا ما ورد بأسباب القرار المذكور من أن " وحيث إنه غني عن البيان أن اختصاص هذه المحكمة بالنسبة لتفسير النصوص التشريعية لا يجوز أن ينزلق إلى الفصل في دستوريتها، ذلك أن المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا لا تخولها سوى استقصاء إرادة المشرع من خلال استخلاصها دون تقييم لها، وعلى أساس أن النصوص التشريعية إنما ترد دوماً إلى هذه الإرادة وتحمل عليها حملاً، سواء كان المشرع حين صاغها مجانباً الحق أو منصفاً، وسواء كان مضمونها(=)

وبذلك تكون المحكمة الدستورية العليا قد أسدلت الستار حول تفسير النص المذكور باعتبار أن قرارها بالتفسير ملزم لكافة الجهات إلا أن ذلك لا يمنع الطعن على النص بعدم الدستورية، ونرجو أن تتحمل المحكمة الدستورية العليا مسئولياتها وحسم هذا الخلاف نهائياً بعد ما أحيل إليها الأمر من خلال محكمة القضاء الإداري التي طعن أمامها في الدعوى رقم ١٦٦٧ لسنة ٤٥ق – في نزاع آخر – بعدم دستورية ندب بعض أعضاء هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية لرئاسة لجان انتخاب إحدى دوائر محافظة القاهرة، وقد انبنى الطعن على عدم دستورية قانوني النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة، بخلعها الوصف القضائي على هاتين الجهتين، فذلك الوصف ينبغي حصره في الهيئات التي تفصل في المنازعات ويتمتع أعضاؤها بضمانة عدم القابلية للعزل، وهو ما يتخلف بالنسبة لهيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، وقد قدرت محكمة القضاء الإداري جدية الدفع، وطرح النزاع أمام القاضي الدستوري بالدعوى رقم ١٩ لسنة ١٣ق دستورية، والجميع يترقب صدور حكم المحكمة الدستورية العليا[1].

البند الثاني

التفسير الضيق لعبارة هيئة قضائية

على عكس الرأي السابق ذهب رأي آخر إلى انصراف عبارة هيئة قضائية الواردة بالمادة ٨٨ من الدستور انصرافاً مانعاً إلى قضاة المنصة

(=) ملتئماً مع أحكام الدستور أم كان منافياً لها، ولا يتصور بالتالي أن يكون طلب تفسير النصوص المذكورة تفسيراً تشريعياً متضمناً أو مستنهضاً الفصل في دستوريتها لتقرير صحتها أو بطلانها على ضوء أحكام الدستور ".

ونرى أن المحكمة قد جارت على اختصاصها بنفسها ودون مقتض وحرمت نفسها من حقها في التصدي لفحص دستورية النص – حال مباشرة اختصاصاتها ومنها نظر طلب التفسير – ووزنه بميزان الدستور وتقرير اتفاقه مع الدستور أو الحكم بعدم دستوريته.

(١) مقال د. محمد سليم العوا – إشراف القضاء على الانتخابات – " ضمانة بحاجة إلى ضمانات " – مجلة وجهات نظر – عدد أغسطس ٢٠٠٠، ص٣٢ – مشار إليه لدى د. فتحي فكري – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق هامش ص٨.

وحدهم، فلا تشمل الهيئات الأخرى التي لا يشمل اختصاصها الحكم بين الناس، وإن سماها المشرع بأنها هيئات قضائية، ويستطرد هذا الرأي بأن «الهيئات القضائية المقصودة بنص الدستور هي الهيئات التي تتولى الفصل في المنازعات، والتي يكفل الدستور نفسه لأعضائها ضمانات الاستقلال والحيدة والتجرد والنقاء، فتكون مقصورة على أعضاء المحكمة الدستورية العليا وأعضاء مجلس الدولة وسائر قضاة المحاكم التي تفصل في سائر المنازعات بين الحكومة والناس، فلا ينسحب هذا بداهة على أعضاء هيئة قضايا الدولة ولا أعضاء النيابة الإدارية وذلك لأن الجهة الأولى تتكون من محامي الحكومة، والثانية تختص بالتحقيق مع موظفي الحكومة وبأوامر منها، وهما معاً من جهات السلطة التنفيذية، ولأعضائها صفات الخصوم ولا يفصلون في أية منازعة قضائية»[1].

ويستند هذا الرأي إلى عدة حجج أهمها ما يلي:-

١- أن الحكمة من النص الدستوري والفهم الصحيح يقطع بأن عبارة "أعضاء من هيئة قضائية" الواردة بالفقرة الأخيرة من المادة ٨٨ من الدستور تنصرف انصرافاً مانعاً إلى قضاة المنصة وحدهم وبالتالي تنحسر عن غيرهم ممن أطلق عليهم المشرع هيئات قضائية أو ممن يندبون للعمل بالسلطة التنفيذية، ولا يشمل هيئتي النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة، وذلك لأن أخذ

---

(١) المستشار / يحيي الرفاعي – استقلال القضاء ومحنة الانتخابات – المكتب المصري الحديث – الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٠، ص٢١ – وانظر أيضاً من هذا الرأي الأستاذ/ سعد أبو السعود ، ص١١١ وما بعدها من ذات المرجع ، ومن مؤيدي هذا الرأي أيضاً د. جورجي شفيق ساري – تأملات واجتهادات في عملية الاقتراع وضماناتها – المرجع السابق ، ص١٥١ وأيضاً المستشار / أحمد مكي وزكريا عبد العزيز وغيرهم – مشار إليها بالمرجع السابق ، ص١١٣ وما بعدها ، ومن هذا الرأي أيضاً د. فاروق عبد البر – دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات – طبعة ٢٠٠٤ ، ص٦٧٥ وما بعدها – النسر الذهبي للطباعة وأيضاً د. عوض المر – الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية – طبعة ٢٠٠٤ – شركة الجلال للطباعة ، ص٦٠٤ .

عبارة بظاهرها لا يكون إلا إن أفادت معنى غير مناقض لباقي النصوص، ناهيك بحكمة التشريع، فإن سمي أحد النصوص وكيل السلطة التنفيذية قاضياً فذلك تجوز في التعبير يجب إهماله، ولا يجوز إعماله – ذلك لأن أعضاء إدارة قضايا الحكومة – كلهم جميعاً – وكلاء عن السلطة التنفيذية وتابعون لها – أما القضاة فهم – إعمالاً لمبدأ فصل السلطات – أنداداً للسلطة التنفيذية، فلا هم وكلاء عنها، ولا هم تبع لها، بل تحتكم إليهم السلطة التنفيذية ممثلة بأقلام قضاياها، فيحكم القضاة لها أو عليها فتخضع أو ينبغي لها أن تخضع للحكم في كل حال، ومع هذا الخلاف الواضح الواسع بين الجهتين، القضاة ومحامي الحكومة، امتنع القياس، بل المساواة، فإن خرج مشرع هذا الزمان عن هذا المنطق وتمرد، فلا يجوز لنا أخذ نصه الشرود على ظاهره، بل علينا الاجتهاد في تفسيره، قصد رفع الإضطراب الذي تؤدي إليه عبارة النص لو حملت على ظاهرها.

٢ - وفي الرد على حجة الرأي الأول يقول أنصار هذا الرأي بأن نص المادة (١٦٧) من الدستور لا تفيد – على خلاف ما ذهب إليه أنصار الرأي الأول – إطلاق يد المشرع في إضفاء وصف الهيئة القضائية على أية جهة إدارية من جهات السلطة التنفيذية، إذ يتعين لصحة إطلاق هذا الوصف عليها أن تكون فرعاً أصلياً من فروع السلطة القضائية، وهذه السلطة لا تكون قضائية إلا إذا كانت تختص بالقضاء في الخصومات، وتتوافر لأعضائها ضمانات الحيدة بين المواطنين اللازمة لمباشرة هذا الاختصاص.

ويضيف أنصار هذا الرأي بأن نص المادة (١٦٧) من الدستور التي تقرر عبارته أن القانون يحدد الهيئات القضائية، فهي صريحة في أن القانون يحدد الهيئات القضائية ولا ينشئها، وعبارة التحديد تعني بيان حدود الشيء الموجود بحسب طبيعته، ولا تعني أبداً الإنشاء الجديد، ولا تغييراً في طبيعة ما هو قائم من الموجودات – وهو ما تؤكده المادة (١١٩) من الدستور[1] – فإن

---

(١) تنص المادة (١١٩) من الدستور على أن " إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاءها لا يكون إلا بقانون .... إلخ " ويسترشد أنصار هذا الرأي بهذا النص (=)

صح الاجتهاد، كان نص الدستور منصرفاً إلى " ومحصوراً في " الهيئات القضائية بحكم طبيعتها، فلا تدخل إليها هيئة قضايا الدولة وما ماثلها وإن سميت هيئات قضائية، ولا يعتبر هذا مخالفة للقانون الذي سمي أشياء بغير أسمائها، لأن التسمية والتعريف ليس حكماً في القانون بل رأيا للمشرع "لا حرج في ولا ضرر من" الخلاف حوله .

٣- كما يرون أن حكم المحكمة الدستورية العليا الذي قضي بوجوب أن يتم الاقتراع في العملية الانتخابية لمجلس الشعب تحت إشراف أعضاء الهيئات القضائية قد دلت عبارات أسبابه ضمناً على أن أعضاء الهيئات القضائية المقصودين بنص الدستور هم وحدهم قضاة المنصة من رجال السلطة القضائية بهيئاتها المنصوص عليها فيه (وهي المحكمة الدستورية العليا ومحاكم القضاء العادي ومجلس الدولة) فهؤلاء هم المحايدون حقاً وصدقاً، فالأصل فيهم ألا تشوب حيدتهم أية شائبة.

ويضيف أنصار هذا الرأي بأنه أخذاً بما قضت به مدونات حكم المحكمة الدستورية العليا من أن (الدستور هو الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، فيحدد السلطات الثلاث وصلاحياتها، ويضع الحدود التي تحول دون تدخل كل منها في أعمال الأخرى، وأنه لا يجوز أن تفسر نصوصه بما يعزلها عن بعضها البعض، أو يبتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها)، وإذ حدد الدستور في الفصلين الرابع والخامس من الباب الخاص بنظام الحكم، الهيئات القضائية بأنها المحاكم العادية، ومجلس الدولة، والمحكمة الدستورية العليا، فقد بات متعيناً الالتزام بهذا التحديد، ومن ثم فإن هيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية، لا تكونان من الهيئات القضائية المقصودة بنص المادة (٨٨) من الدستور، لكونهما فرعين من فروع جهات الإدارة التابعة للسلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل التي يتبعانها، ولأن أعضاء الهيئة

(=)للدلالة على أن الإنشاء شيء والتحديد شيء آخر ولو قصد الدستور تحويل القانون بإنشاء الهيئات القضائية لنص على ذلك صراحة كما فعل في النص المذكور.

الأولى هم (محامو الحكومة) الذين يدافعون عن وجهة نظرها ومصالحها ومصالح رجالها أمام المحاكم فلا يمكن أن يكونوا محايدين، ولأن أعضاء الهيئة الثانية هم الذين يتولون التحقيق الإداري لحساب السلطة التنفيذية مع سائر تابعيها، فلا يكون أعضاء هاتين الهيئتين محايدين، ومن ثم فإن ندب أعضاء هاتين الهيئتين لرياسة لجان الاقتراع أو الانتخاب تأسيساً على اعتبارهم أعضاء هيئة قضائية في تطبيق نص المادة (٨٨) من الدستور يكون مخالفاً لمبدأ فصل السلطات (وهو أصل من أصول الدستور) كما يكون تدخلاً غير جائز وغير صحيح في عمل مقصور بنص الدستور على أعضاء الهيئات التي تتكون منها السلطة القضائية دون غيرهم»[١].

فأعضاء هيئة قضايا الدولة هم محامون يمثلون الحكومة ويدافعون عنها، وأعضاء النيابة الإدارية هم هيئة تحقيق مع العاملين في الحكومة، أولئك وهؤلاء يخضعون لجهاتهم الرئاسية ويأتمرون بأوامر السلطة التنفيذية ويفتقدون بالتالي الحيدة والاستقلال، فهم ليسوا من السلطة القضائية في شيء فكيف يتساوون مع القضاء الذي يفصل في المنازعات ويحكم في الخصومات[٢].

«ولا يغير من ذلك أن الدستور نص في المادة ١٦٧ منه على أن (يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها...) فإن هذا النص لا يطلق يد المشرع في إضفاء وصف الهيئة القضائية على أية جهة إدارية من جهات السلطة

---

(١) المستشار / يحيي الرفاعي – المرجع السابق، ص٣٢-٣٣ وانظر أيضاً رأي المستشار / يحيي الرفاعي – المنشور ضمن مقال عبد العزيز محمود، بعنوان الانتخابات والإشراف القضائي في جريدة الأهرام، العدد الصادر في ٢ أغسطس ٢٠٠٠، ص٣١، وانظر كذلك د. محمد سليم العوا – مقال بعنوان – فتشبهوا إن لم تكونوا مثلهم، منشور في صحيفة الأسبوع في العدد الصادر بتاريخ ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٠.

(٢) انظر د. يحيي السيد الصباحي – حذار.... ؟؟؟؟ حتى لا تبطل الانتخابات، ليست قضايا الدولة أو النيابة الإدارية سلطة أو هيئة قضائية، جريدة أخبار اليوم العدد الصادر يوم السبت الموافق ٢٦ أغسطس ٢٠٠٠، ص٩.

التنفيذية، إذ يتعين لصحة إطلاق هذا الوصف عليها أن تكون فرعاً أصلياً من فروع السلطة القضائية، وهذه السلطة لا تكون قضائية إلا إذا كانت تختص بالقضاء في الخصومات، وتتوافر لأعضائها ضمانات الحيدة بين المتقاضين اللازمة لمباشرة هذا الاختصاص»[١].

٤- أن الدستور قصد من نص المادة ١٦٧ أن يدور البيان القانوني في إطار ما جزم الدستور بأنه هيئة قضائية – وهو في الأساس المحاكم ومجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا – وفقاً لنصوص المواد (١٦٥) التي تنص على أن «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها»، و١٧٢ تنص على أن «مجلس الدولة – هيئة قضائية مستقلة»، و١٧٤ تنص على أن «المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها» ، والأمر لا يحتمل بعد ذلك إضافة ترد في نصوص تشريع أدنى من الدستور . والمجلس الأعلى للهيئات القضائية يقوم على شئون هذه الهيئات وفقاً للمادة ١٧٣ من الدستور[٢].

ويرى أيضاً هذا الرأي أنه لا يجوز إسناد أي عمل متعلق بعمليات الانتخاب أو الاقتراع لأحد من أعضاء الهيئات القضائية المنتدبين للعمل فعلا بإدارات وزارة العدل، أو برئاسة المحاكم الابتدائية تحت إشراف الوزير أو بأي فرع من فروع السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك درءاً لأي شبهة تمس حيدتهم، وحفاظاً على الثقة العامة في القضاة وفي عملية الانتخاب، علاوة على أن الندب ينأى بالقاضي عن ولاية القضاء طوال مدة ندبه، ويخضعه لولاية الجهة الإدارية المنتدب إليها ومؤثراتها» [٣].

وكذلك أعضاء مجلس الدولة الذين يشغلون وظائف الإدارة القضائية، في مجلس الدولة ولا يجلسون على منصة القضاء يمارسون مهنة «الحكم

---

(١) المستشار / يحيي الرفاعي – المرجع السابق ، ص٣٤ – وانظر أ/ سعد أبو السعود، جريدة الوفد ، العدد الصادر بتاريخ ٧ سبتمبر من عام ٢٠٠٠ .
(٢) المستشار / يحيي الرفاعي – المرجع السابق ، ص٢٠٩ .
(٣) المستشار / يحيي الرفاعي – المرجع السابق ، ص٣٤ – ١٦٤ .

المهني للمنازعة بين أطراف الخصومة القضائية، فهذه هي المهمة الوحيدة التي يوصف من يمارسها بأنه (قاض)، ويوصف عمله بأنه (قضائي)، وكل ما سواها مما يتصل بها قد يكون عوناً لها أو منفذاً لقضائها أو ممهداً له أو شبيهاً من وجه من الوجوه، لكنه ليس قضاء بين الناس في الخصومات يسبغ على القائم به صفة القاضي» [1].

ويحذر أيضاً هذا الاتجاه بأن إسناد الإشراف على الاقتراع لغير الهيئات القضائية بالتحديد السابق، يفتح مجالاً للطعن في الانتخابات لعدم الدستورية[2].

البند الثالث

تقييم الخلاف حول تفسير عبارة هيئة قضائية

وقبل أن نخوض في هذه المسألة الشائكة فعلينا أن نحدد أولاً وقبل كل شيء مقطع الخلاف، خاصة وأن كلا الرأيين له حجته وتقديره، فالرأي الأول حجته ظاهرة يؤيدها ظاهر النص والاعتبارات العملية ويعززها ما جرى عليه العمل والتطبيق، كما أن الرأي الثاني له وجاهته بل هو أصح وأعمق في حجته لأنه يستند إلى حكمة النص واعتبارات العدالة والحيدة والنزاهة، وإننا نرى في كلا الرأيين قصد المصلحة العامة ـ أو ينبغي أن يكونا كذلك ـ لضمان أن تفرز الانتخابات ممثلين حقيقيين عن الشعب وتعبر عن إرادتهم الصحيحة، ذلك لأن تنحية السلطة التنفيذية عن الإشراف على العملية الانتخابية يضمن استقلال نشأة الهيئة التشريعية المنتخبة عن أثر الممارسات التنفيذية، لأن السلطة

---

(١) د. محمد سليم العوا – المقال المشار إليه سابقاً.

(٢) انظر المستشار/ يحيى الرفاعي – جريدة الأهرام – الصادرة في ٢ أغسطس ٢٠٠٠، ص٣١ سابق الإشارة إليها، د. يحيى السيد الصباحي – جريدة أخبار اليوم الصادرة في ٢٦ أغسطس ٢٠٠٠، ص٩ – مشار إليها لدى د. جورجي شفيق ساري – المرجع السابق – هامش ص١٦١٦-١١٧ – وانظر أيضاً تقرير محكمة النقض في طعن انتخابي يتعلق بالانتخابات التي جرت في ٨ نوفمبر سنة ٢٠٠٠ بدائرة قسم شرطة الزيتون – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات – المرجع السابق، ص٦٧٧.

التنفيذية إلى جانب اختصاصاتها المستقلة إلا أنها تعمل تحت رقابة السلطة التشريعية، فلا يجوز بالتالي أن يكون للسلطة التنفيذية تأثير أو أثر في عملية نشأة التشريع، كما أن السلطة التنفيذية يديرها حزب الأغلبية الحاكم الذي يدخل الانتخابات منافساً للأحزاب الآخرى، فلا يجوز أن يكون للأجهزة التنفيذية التي تعمل تحت سيطرته وإدارته تأثير على العملية الانتخابية.

إذن فمن شأن الإشراف القضائي على عملية الاقتراع ضمان حيدة ونزاهة العملية الانتخابية، ويكفل تنحية تأثير السلطة التنفيذية بما لها من تأثير وسلطان مالي وإداري عليها، وهذه التنحية هي غاية كلا الرأيين وقصده.

وهذه النتيجة تفرض علينا تساؤلين الأول هو ما المقصود بأعضاء الهيئة القضائية في خصوص الإشراف على الاقتراع ؟ والثاني هو مدى استقلال قضاة المنصة أنفسهم ؟ وبمعنى آخر هل القضاة مستقلون بالفعل مالياً وإدارياً عن السلطة التنفيذية ؟

بالنسبة للتساؤل الأول الخاص بالمقصود بأعضاء الهيئات القضائية المشرفة على عملية الاقتراع طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة (٨٨) من الدستور فإننا ننضم للرأي الذي يقصرها على قضاة المنصة فقط دون غيرهم وبالتالي يخرج منها أعضاء النيابة العامة والنيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة وذلك بخصوص إشرافهم على الاقتراع ونستند في ذلك إلى عدة أسباب منها:-

١- أن التطور التاريخي لنص المادة (١٦٧) من الدستور يقطع بأن هذا النص لا يعدو أن يكون امتداداً لما سبق أن أوردته الدساتير السابقة من نصوص فقد نص دستور ١٩٢٣ في المادة (١٢٥) على أن «ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون»، ورددت ذلك المادة (١٧٦) من دستور ١٩٥٦ بأن «يرتب القانون جهات القضاء ويعين اختصاصاتها»، ورددت نفس النص المادة (٦١) من دستور ١٩٥٨ وأيضاً المادة (١٥٣) من دستور ١٩٦٤ . ومؤدى المواد السابقة أن الدستور وإن كان منوطاً به إنشاء وبيان السلطات الثلاث في الدولة ومنها السلطة القضائية، فإن القانون منوط به تحديد المحاكم وترتيبها وبيان طريقة تشكيلها واختصاصاتها وشروط

وإجراءات تعيين أعضائها، ولم تخرج المادة (١٦٧) عن ذلك فإن إنشاء الهيئات القضائية منوط بالمشرع الدستوري وحده، وبالتالي لا يستطيع القانون إنشاء هيئات قضائية غير ما نص عليها الدستور وإنما للقانون فقط ترتيب جهات القضاء التي أنشأها الدستور وتحديد اختصاصاتها.

٢- أن عبارة "تحديد الهيئات القضائية" الواردة في المادة (١٦٧) من الدستور ينبغي تفسيرها وفقاً لسياقها من النصوص السابقة واللاحقة عليها، وجميعها تتحدث عن السلطة القضائية وعن القضاة واستقلالهم وعدم قابليتهم للعزل مما يقطع بأن المقصود بالهيئات القضائية هي المحاكم التي أوردتها المادة (١٦٥) من الدستور هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن طبيعة هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية والنيابة العامة أيضاً تتأبى على وصف هيئات قضائية، لأنهم تابعون لوزير العدل من جهة ولا يفصل أعضاؤها في خصومة من جهة ثانية، فضلاً عن عدم تمتع أعضائها بالاستقلال والحيدة المطلوبة للإشراف على الاقتراع من ناحية ثالثة.

٣- أنه طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يتعين في رأينا ألا يتولى الإشراف على عملية الاقتراع أعضاء تابعون للسلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال حتى ولو كانوا ينتمون لهيئات وصفها القانون بأنها هيئات قضائية، ولما كان أعضاء هيئة قضايا الدولة - كلهم جميعاً - وكلاء عن السلطة التنفيذية وتابعين لها كما أن أعضاء النيابة الإدارية والنيابة العامة تابعون لوزير العدل أي للسلطة التنفيذية أيضاً فإنهم يعتبرون جزءاً من السلطة التنفيذية، والأمر مختلف بالنسبة للقضاة فهم أنداد للسلطة التنفيذية فلا هم وكلاء عنها ولا هم تبع لها، بل تحتكم إليهم السلطة التنفيذية نفسها ممثلة في هيئة قضايا الدولة وبأقلام قضاياها، فيحكم القضاة لها أو عليها فتخضع أو ينبغي لها أن تخضع للحكم في كل حال، وبناء على ما تقدم فإنه لا يتفق مع ضمانة الإشراف القضائي على الاقتراع أن يتولى هذا الإشراف كل من أعضاء النيابة العامة والنيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة ولا يغير من ذلك وصفهم بأنهم هيئات قضائية أو كونهم يمارسون في جانب من عملهم عملاً يعتبر من

الأعمال القضائية بمعناها الواسع.

أما بالنسبة للتساؤل الثاني الخاص بمدى استقلال القضاة وضماناته فإننا نعتقد أنه الأولى والأجدر بالمناقشة والبحث من باب أولى، ذلك لأننا لو انتهينا إلى الإجابة عن هذا التساؤل بالإيجاب ففي هذه الحالة تكون المطالبة بقصر الإشراف القضائي على عملية الاقتراع على قضاة المنصة دون غيرهم منتجة ومرغوبة، أما إذا كانت الإجابة سلباً فإن القضية تكون أخطر وأعظم ولا حاجة إلى هذه الضمانة الشكلية والمفتعلة.

والحقيقة أن الفرق – في رأينا - ليس كبيراً إلى حد ما في هذه المسألة بين قضاة المنصة وغيرهم من أعضاء الهيئات القضائية من حيث الخضوع للسلطة التنفيذية في ظل النصوص المعمول بها حالياً، ذلك لأن سيطرة وزارة العدل مالياً وإدارياً على القضاة لا يخفى على أحد، وحسبنا أن نذكر على سبيل المثال ما جاء على لسان الأستاذ الدكتور رئيس مجلس الشعب في الحوار الذي نشر بمجلة روز اليوسف بعدد ٢٠٠٠/٧/١٥ جاء فيه أنه كان يتوقع صدور حكم المحكمة الدستورية العليا الذي قضى بوجوب أن يتم الاقتراع تحت إشراف قضائي ، وأن تقرير المفوضين كان معداً منذ ست سنوات ، وأنه في الاجتماعات المغلقة التي ترأسها رئيس الجمهورية ، نوقش توقيت الحكم ، فسأله المحرر «كلامك يعني أنه كان هناك اتفاق بينكم وبين المحكمة الدستورية العليا لإصدار الحكم في هذا التوقيت حرصاً على الصالح العام من وجهة نظركم ، وذلك بدلاً من صدوره أثناء انعقاد المجلس .... ما رأيك» ؟

فأجاب سيادته «لن أزيد على ذلك ولا تجرجرني..... المحكمة الدستورية راعت المصلحة العامة، ومتطلبات الاستقرار السياسي»[1]، فأين هذا الاستقلال المقول به ؟

فإذا أضفنا إلى ذلك أن رئيس الجمهورية وهو رئيس الحزب الحاكم

---

(١) مشار إليه لدى المستشار / يحيي الرفاعي – استقلال القضاء ومحنة الانتخابات – المرجع السابق ، ص١٠٨ .

ورئيس السلطة التنفيذية (مادة ١٣٧ من الدستور) هو في ذات الوقت رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية وأيضاً يعين ثلث أعضاء مجلس الشورى (مادة ١٧٣ من الدستور) كما يستقل بتعيين العشرة المبشرين بالجنة كأعضاء بمجلس الشعب (مادة ٨٧ من الدستور) وأيضا يعين ثلث أعضاء مجلس الشورى وغيرها من الاختصاصات الشاملة المانعة التي ينفرد بها رئيس السلطة التنفيذية ورئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، فضلا عن السلطات الأخرى المنوطة بوزير العدل والتي يكون معها القول باستقلال القضاء نوعاً من اللغو والشطط.

وإلى جانب ما تقدم فإن الأمر الأشد خطورة هو عدم تنفيذ أحكام القضاء وعرقلتها حتى من جانب الحكومة نفسها مما يعد إهداراً لمبدأ استقلال القضاء والفصل بين السلطات، بالإضافة إلى أن إعطاء الاختصاص بالفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس النيابي للمجلس نفسه دون مجلس الدولة "القاضي الطبيعي" المختص بهذه الطعون من شأنه إضعاف هذه الضمانة وإفراغها من مضمونها وهو الأمر الذي نناشد معه المشرع بضرورة إصلاح هذه النصوص جميعها وإعادة الأمور إلى نصابها الصحيح.

الفرع الثاني

نطاق الإشراف القضائي على الاقتراع

تمر عملية الانتخاب كما أوضحنا بعدة مراحل تبدأ بإعداد جداول الانتخاب وتنتهي بعملية الاقتراع وإعلان النتيجة مروراً بمرحلة الترشيح، والقضاء لا يشرف إلا على المرحلة الأخيرة فقط المتمثلة في إبداء الرأي وفرز الأصوات وإعلان النتائج على مستوى الدوائر الانتخابية، وهكذا ليس من الصواب – كما قرر البعض وبحق – القول بأن الانتخابات قد جرت تحت الإشراف القضائي، فمثل هذا القول ينطوي على تعميم خاطئ لما يتضمنه من خلط بين الجزء "الاقتراع"، والكل "العملية الانتخابية بكافة مراحلها"[1].

---

(١) د. فتحي فكري – ثلاث قضايا للمناقشة – طبعة ٢٠٠٢ – النسر الذهبي للطباعة: ص٦.

وباستعراض الدساتير المصرية فلم نرصد النص على هذه الضمانة قبل دستور ١٩٧١ الحالي الذي قرر لأول مرة بأن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية[١]. وكان ذلك على ما يبدو كرد فعل لما دل عليه العمل من تشويه للعملية الانتخابية والتدخل فيها والسيطرة عليها والتلاعب في نتائجها، وما ترتب على ذلك من إفراز نواب غير حقيقيين لا يعبرون عن هيئة الناخبين، وساعد على ذلك أن عملية الاقتراع ذاتها تتم في اللجان الفرعية التي يتولاها العاملون في الدولة أو القطاع العام، وأن اللجان العامة فقط كان يتولى رئاستها أعضاء الهيئات القضائية، وبالتالي لم يكن القضاة يحكمون قبضتهم على اللجان الفرعية ولا يعرفون شيئاً عما يحدث فيها، ولم يتغير الحال بعد تعديل الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠، ذلك لأن النص في المادة (٢٤) مكرراً على أن تشكل في مقر كل لجنة من اللجان العامة لجان إشرافية يكون رؤساؤها وأعضاؤها من الهيئات القضائية على أن تباشر كل واحدة منها إشرافها على عدد من اللجان الفرعية وبما يكفل تناسبها – في عددها – مع مواقع المقار الانتخابية وعدد ما بها من لجان فرعية، إلا أن هذه اللجان الإشرافية الجديدة لم يكن بوسعها أن تبسط إشرافها الحقيقي على اللجان التي تتبعها، إذ يفترض ذلك وجودها في اللجان الفرعية التي تخضع لرقابتها منذ بدء العملية الانتخابية وحتى انتهائها في الزمن المعين لها، وهذا أمر عسير بل ومستحيل عملاً لأن تردد أعضاء لجان الإشراف – رغم قلة عددهم - بين هذه اللجان الفرعية الكثيرة في آن واحد غير متصور، فضلاً عن استحالة الإشراف عليها في جميع مراحلها في ذات اللحظة[٢].

والحقيقة أن إعمال نص الدستور بالإشراف القضائي على الاقتراع لم

---

(١) نصت على ذلك المادة (٨٨) من الدستور الحالي «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب وبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية».

(٢) د. عوض المر – الرقابة القضائية على دستورية القوانين – المرجع السابق. ص ٦٠٧.

يتحقق إلا بفضل حكم المحكمة الدستورية العليا، فقد أوصد المشرع أذنيه عن كافة الدعوات التي طالبت وضع النص الدستوري القاضي بإشراف القضاء على الاقتراع موضع التطبيق، حتى أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها في يوليو سنة ٢٠٠٠ بضرورة أن تتم عملية الاقتراع تحت إشراف الهيئات القضائية سواء اللجان العامة أو اللجان الفرعية.

فقد طالب القضاة ابتداء من مؤتمر العدالة الأول الذي انعقد في نادي القضاة بالقاهرة في الفترة من ٢٠ إلى ٢٤ من شهر أبريل سنة ١٩٨٦[١] والذي أوصى «بتنظيم الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في كافة مراحلها بما يحقق رقابة جادة وفعلية، وأن يرأس القضاة اللجان الانتخابية كافة، وإن استلزم ذلك إجراء الانتخابات على مراحل»، وكرر القضاة هذه الدعوة بمناسبة الندوة الأولى لقضاة مصر التي عقدت في نادي القضاة بتاريخ ١٩٩٠/٦/٢٧ لمناقشة التعديلات الواجبة لقوانين الانتخابات العامة تأميناً لنزاهتها وتثبيتاً للثقة العامة فيها وفي القانون والقضاء.

ولم تكن هذه الدعوة حكراً على القضاة وحدهم فقد تقدمت أحزاب المعارضة بمشروع قانون لمجلس الشعب عام ١٩٩٠ يتضمن ضرورة الإشراف الكامل للقضاء على الاقتراع إعمالاً لنص المادة (٨٨) من الدستور إلا أن هذا المشروع لم يلق القبول وأجهض قبل مولده من قبل أعضاء الحكومة، وتكررت الدعوة مرة أخرى بمناسبة نظر المشروع المقدم من الحكومة لمجلس الشعب بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية فيما يختص بصفة العامل والفلاح في الجلسات الأخيرة من دور الانعقاد الأخير من الفصل التشريعي السابع (١٩٩٥ – ٢٠٠٠) للمجلس في يونيه ٢٠٠٠ إلا أن المجلس رفض مجدداً هذا الاقتراح.

كما سبق أن تقدم حزب العمل الاشتراكي وزعيم المعارضة البرلمانية في مجلس الشعب المنتخب في عام ١٩٧٩ باقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام

---

(١) التقرير الاستراتيجي – العربي ١٩٨٦، ص٣٦٨.

قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦، وكان من أهم هذه البنود أن تشرف هيئة قضائية مختارة من رجال القضاء بحكم مناصبهم من المتمتعين بعدم القابلية للعزل على إجراء الانتخابات بدلاً من وزارة الداخلية[١]، «وقد رددت القوى السياسية المعارضة ومنها النقابات المهنية مطالبتها بضرورة تولي القضاء إجراء الانتخابات كاملة بدلاً من وزارة الداخلية وذلك في مؤتمرها المشترك المنعقد في ١٩٨٧/٢/٥ بمناسبة انتخابات مجلس الشعب حينذاك، بل بلغ الأمر مقاطعة أحزاب الوفد والأحرار والعمل الاشتراكي وجماعة الإخوان المسلمين لانتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٠ لعدم توفير الضمانات اللازمة لحيدة ونزاهة الانتخابات وأهمها الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات»[٢].

ولقد سنحت الفرصة للمحكمة الدستورية العليا لتقول كلمتها – وبحق – في هذه المسألة حيث قضت بالآتي «حكمت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية – قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ – فيما تضمنه من جواز تعيين رؤساء اللجان الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية»[٣].

ويخلص موضوع الدعوى في أن المدعي تقدم في ١٩٩٠/١٠/٢٣ للترشيح لعضوية مجلس الشعب، ثم أقام الدعوى رقم ٦٦٧ لسنة ٤٥ق أمام محكمة القضاء الإداري بطلب الحكم بوقف تنفيذ قراري وزير الداخلية رقمي ٦٠٣١ و ٦٠٥٤ لسنة ١٩٩٠ وكذا قراراته الصادرة تنفيذاً لكل من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون

---

(١) د. سعاد الشرقاوى ود. عبد الله ناصف – نظم الانتخابات في العالم وفي مصر – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٨٤، ص١٩٦

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله – أنظمة الانتخابات في مصر والعالم – منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة ١٩٩٠، ص٩٥.

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١١ لسنة ١٣ق دستورية بجلسة ٨/٧/٢٠٠٠ – قاعدة رقم ٧٩ – مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا – الجزء التاسع، ص٦٦٧ وما بعدها.

رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ في شأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب، وفي الموضوع بإلغاء هذه القرارات، كما تضمنت الطلبات الدفع بعدم دستورية المواد ٢٤، ٢٩، ٣٤، ٣/٣٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ والجدول المرافق له، وبجلسة ١٩٩٠/١١/٢٧ صرحت محكمة القضاء الإداري للمدعي بإقامة دعواه أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المواد المذكورة[1].

---

(١) المواد المطعون فيها من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية – قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ – كانت تنص على أن:

مادة ٢٤: فقرة أولى: «يحدد وزير الداخلية عدد اللجان العامة والفرعية التي يجرى فيها الاستفتاء والانتخاب ويعين مقارها، وتشكل كل من هذه اللجان من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن اثنين ويعين أميناً لكل لجنة».

فقرة ثانية: «ويعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية في جميع الأحوال، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين في الدولة أو القطاع العام، ويختارون بقدر الإمكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام، ويختار أمناء اللجان من بين العاملين في الدولة أو القطاع العام».

فقرة ثالثة: «وتتولى كل هيئة قضائية تحديد أعضائها الذين توافق على اختيارهم للإشراف على عملية الاقتراع، وترسل بياناً بأسمائهم إلى وزير العدل لينسق بينهم في رئاسة اللجان، أما من عداهم فيكون اختيارهم بعد موافقة الجهات التي يتبعونها».

فقرة رابعة : «ويصدر بتشكيل اللجان العامة والفرعية وأمنائها قرار من وزير الداخلية، وفي جميع الأحوال يحدد القرار الصادر بتشكيل هذه اللجان من يحل محل الرئيس عند غيابه أو وجود عذر يمنعه من العمل، وفي حالة الاستفتاء يختار رئيس اللجنة أعضاء اللجان من بين الناخبين الذي يعرفون القراءة والكتابة والمقيدة أسماؤهم في جدول الانتخاب الخاص بالجهة التي يوجد بها مقر اللجنة».

فقرة خامسة : «وتشرف اللجان العامة على عملية الاقتراع لضمان سيرها وفقاً للقانون، أما عملية الاقتراع فتباشرها اللجان الفرعية».

مادة (٣٤) : «يعلن رئيس اللجنة الفرعية ختام عملية الاقتراع متى حان الوقت المعلن لذلك، وتختم صناديق أوراق الانتخاب أو الاستفتاء، ويقوم رئيس اللجنة بتسليمها إلى(=)

وقد نعى المدعي على النص الطعين – وبحق – أن المشرع وإن عقد رئاسة اللجان العامة لأعضاء الهيئات القضائية إلا أنه سمح برئاسة اللجان الفرعية – وهي التي يجري فيها الاقتراع وفقاً للفقرة الخامسة من ذات المادة – لغيرهم، ومن ثم ينحل الإشراف القضائي على الاقتراع والذي تطلبه الدستور إلى مجرد إشراف صوري غير حقيقي، الأمر الذي يفرغ حق الانتخاب من مضمونه ويؤثر بالتالي في حق الترشيح، بما مؤداه حرمان المواطنين من ضمانة أساسية في اختيار ممثليهم، والمساس بالسيادة التي قررها الدستور للشعب بجعله مصدراً للسلطات، ويخل كذلك بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الناخبين ، مما يوقع النص الطعين في حمأة المخالفة الدستورية لخروجه على أحكام المواد ٨ ، ٤٠ ، ٦٢ ، ٨٨ من الدستور .

ودفعت هيئة قضايا الدولة بأن الدستور قد عهد إلى المشرع بتحديد شروط عضوية المجلس النيابي وبيان أحكام الانتخاب والاستفتاء، ولم يقيده إلا بأن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية ، وأن تمام الاقتراع لا يكون إلا باكتماله ويتحقق ذلك بإبداء الناخبين آراءهم في عملية الانتخاب ، ثم إغلاق صناديق الانتخاب وإرسالها إلى اللجنة العامة لتباشر مهمتها في إجراء الفرز ثم إعلان النتيجة .

ورددت ما سبق أن تذرعت به الحكومة بالقول بأن الإشراف يؤخذ

(=) رئيس اللجنة العامة لفرزها بواسطة لجنة الفرز التي تكون برئاسة رئيس اللجنة العامة وعضوية رؤساء اللجان الفرعية، ويتولى أمانتها أمين اللجنة العامة ، ويجوز لكل مرشح أن يوكل عنه من يحضر لجنة الفرز وذلك في الدائرة التي رشح فيها ، ويجب على لجنة الفرز أن تتم عملها في اليوم التالي على الأكثر " .

مادة ٣٥ : فقرة أولى : «تفصل لجنة الفرز في جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب أو الاستفتاء وفي صحة أو بطلان إبداء كل ناخب لرأيه».

فقرة ثانية : «وتكون المداولات سرية ولا يحضرها سوى اللجنة وأعضائها».

فقرة ثالثة : «وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة ، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح رأي الجانب الذي منه الرئيس».

فقرة رابعة : «وتدون القرارات في محضر اللجنة وتكون مسببة ويوقع عليها من رئيس اللجنة وأعضائها ويتلوها الرئيس علناً».

بمعنى الاطلاع على الاقتراع من عل، وليس بمعنى توليه وتعهده[1] ، فالذي يملك أمر الاقتراع والقيام به هو الناخب ذاته وليس المشرف القضائي ، كما لا يصح حمل الإشراف على معنى الرقابة والسيطرة ، لصعوبة ذلك عملياً إذ إن عدد اللجان الفرعية يفوق بكثير عدد أعضاء الهيئات القضائية ، بالإضافة إلى أن الأعمال التحضيرية للدستور أوضحت أن الإشراف القضائي على اللجان الفرعية إنما يكون بقدر الإمكان ، بما يعني أن مد هذا الإشراف إلى تلك اللجان من الملامات التي تندرج في نطاق السلطة التقديرية للمشرع بلا معقب عليها، وخلص دفاع الحكومة إلى القول بأن قرينة الدستورية المقررة لمصلحة القانون ، تقتضي حملها على المعنى الذي يعصمها من الإبطال متى كانت نصوصها تحتمل ذلك .

وقد أوردت المحكمة في أسباب حكمها « وحيث إن الدستور نص في المادة (٦٢) منه – التي وردت في الباب الخاص بالحريات والحقوق الواجبات العامة – على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني " ، ومفاد ذلك أن حق الترشيح وحق الانتخاب حقان مترابطان يتبادلان التأثير فيما بينهما، فلا يجوز أن تفرض على مباشرة أيهما قيوداً يكون من شأنها المساس بمضمونها مما يعوق ممارستهما بصورة جدية وفعالة ، وذلك ضماناً لحق

---

(١) انظر ما جاء على لسان السيد. وزير الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى ، وما ورد على لسان السيد. وزير العدل في جلسة مجلس الشعب المعقودة في ٤/١٠/ ٢٠٠٠ أثناء مناقشة مشروع تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية وكذا قانون مجلس الشعب ، والذي صدر في ٢٠٠٠/٤/١٣ حاصراً تولي أعضاء الهيئات القضائية رئاسة اللجان العامة دون الفرعية ، مع استحداث ما سمي بلجان الإشراف القضائي – مشار إليها لدى د. فتحي فكري – ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة – مرجع سابق هامش ص٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١١ ، وانظر أيضاً صفحة ١٨ ، ١٩ من ذات المرجع – تغير لهجة السيد. وزير الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى والسيد. وزير العدل بجلسة مجلس الشعب (اجتماع غير عادي) في ٢٠٠٠/٧/١٦ عقب صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قصر الإشراف القضائي على اللجان العامة فقط دون الفرعية .

المواطنين في اختيار ممثليهم في المجالس النيابية باعتبار أن السلطة الشرعية لا يفرضها إلا الناخبون ، وكان هذان الحقان لازمين لزوماً حتمياً لأعمال الديمقراطية في محتواها المقرر دستورياً، ولضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الإرادة الشعبية معبرة تعبيراً صادقاً عنها ؛ لذلك لم يقف الدستور عند مجرد النص على حق كل مواطن في مباشرته تلك الحقوق السياسية ، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة العامة واجباً وطنياً يتعين القيام به في أكثر المجالات أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية التي تعتبر قواماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة الناخبين . ولئن كانت المادة (٦٢) من الدستور قد أجازت للمشرع العادي تنظيم تلك الحقوق السياسية إلا أنه يتعين دوماً ألا يتعارض التنظيم التشريعي لها مع نصوص الدستور الأخرى وإنما يلزم توافقه مع الدستور في عموم قواعده وأحكامه».

وأضافت بأن «وحيث إن الدستور القائم أورد في مادته الثامنة والثمانين نصاً غير مسبوق لم تعرفه الدساتير المصرية من قبل ، إذ نص على أن «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء ، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية ، مما يقطع بأن المشرع الدستوري – احتفاء منه بعملية الاقتراع – بحسبانها جوهر حق الانتخاب – أراد أن يُخضعها لإشراف أعضاء من هيئة قضائية ضماناً لمصداقيتها وبلوغاً لغاية الأمر منها ، باعتبار أن هؤلاء هم الأقدر على ممارسة هذا الإشراف بما جبلوا عليه من الحيدة وعدم الخضوع لغير ضمائرهم – وهو ما تمرسوا عليه خلال قيامهم بأعباء أمانتهم الرفيعة – حتى يتمكن الناخبون من اختيار ممثليهم في مناخ تسوده الطمأنينة ؛ على أنه لكي يؤتي هذا الإشراف أثره فإنه يتعين أن يكون إشرافاً فعلياً لا صورياً أو منتحلاً ، وإذ كانت عملية الاقتراع ، تجرى – وفقاً لأحكام القانون – في اللجان الفرعية – فقد غدا لزاماً أن تحاط هذه العملية بكل الضمانات التي تكفل سلامتها وتجنبها احتمالات التلاعب بنتائجها ، تدعيماً للديمقراطية التي يحتل منها حق الاقتراع مكاناً علياً بحسبانه كافلاً لحرية الناخبين في اختيار ممثليهم

في المجالس النيابية لتكون السيادة للشعب باعتباره وحده مصدر السلطات وفقا للمادة الثالثة من الدستور».

واستندت المحكمة في تفسيرها إلى ما جاء بمحاضر أعمال اللجنة التحضيرية لمشروع الدستور من «أن لجنة الإدارة المحلية والقوانين الأساسية ناقشت في اجتماعها المعقود في ١٩٧١/٦/٢٦ بعض المبادئ بشأن عملية الانتخاب ، وأوضح رئيس اللجنة أنها «تبدأ اجتماعها هذا بنظر المبدأ الرابع الخاص بالتصويت والضمانات القانونية والفعلية التي تكفل عدم تزوير الانتخابات ، وأشار رئيس اللجنة إلى أن المطلوب الوصول إلى أفضل الضمانات التي تكفل عدم تزوير الانتخابات ، بحيث تجيء معبرة تماماً عن رغبات الجماهير ، وبلورة المقترحات التي نوقشت في مبادئ عرضها على أعضاء اللجنة لإبداء الرأي فيها ، ومن بين المبادئ التي وافقت عليها اللجنة: عدم إجراء الانتخابات في القطر كله دفعة واحدة ، بل من المستحسن تقسيم القطر إلى مناطق تتم فيها الانتخابات في فترات متتالية لإحكام السيطرة عليها ومنع التدخل فيها ، والارتفاع بمستوى رؤساء اللجان الفرعية واختيارهم من بين أعضاء الهيئات القضائية ما أمكن ، وتخويل القضاء سلطة النظر في الطعون الانتخابية بسرعة وبلا رسوم وبدون محام». ثم جاء تقرير اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع الدستور الدائم – والذي عرض على مجلس الشعب – عن المبادئ الأساسية لمشروع الدستور، متضمناً صياغة المبدأ الذي تقرر في هذا الشأن بالنص التالي: «ينظم القانون الانتخاب والاستفتاء بما يضمن أن يتم تحت إشراف جهة قضائية». وقد أفرغ هذا المبدأ في نص المادة ٨٨ المشار إليها، ومفاد هذا النص الدستوري أمران: أولهما: أن المشرع الدستوري فوض المشرع العادي في تحديد الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الشعب، كما فوضه أيضاً في بيان أحكام الانتخاب والاستفتاء وكل منهما يتضمن مراحل متعددة؛ وثانيهما: أنه يشترط بنص قاطع الدلالة لا يتحمل لبساً في تفسيره أن يتم الاقتراع – وهو مرحلة من مراحل الانتخاب والاستفتاء – تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية، فليس ثمة تفويض من الدستور

للمشرع العادي في هذا الشأن، وإنما يتعين عليه أن يلتزم بهذا القيد الدستوري».

أما عن المعنى اللغوي للعبارة فقد أورد الحكم بأن «عبارة النص تؤخذ على معناها اللغوي، ما لم يكن لها مدلول اصطلاحي يصرفها إلى معنى آخر، وإذ كان لا خلاف على أن الاقتراع هو تلك العملية التي تبدأ بإدلاء الناخب بصوته لاختيار من يمثله بدءاً من تقديمه بطاقته الانتخابية وما يثبت شخصيته إلى رئيس لجنة الانتخابات؛ مروراً بتسليمه بطاقة الاختيار؛ وانتهاء بإدلائه بصوته في سرية لاختيار أحد المرشحين، أو العدد المطلوب منهم، وإيداع هذه البطاقة صندوق الانتخاب ثم فرز الأصوات لإعلان النتيجة بما يطابق إرادة الناخبين؛ فإنه لا يتم ولا يبلغ غايته إلا إذا أشرف عليه أعضاء من هيئة قضائية. لما كان ذلك، وكان معنى الإشراف على الشيء أو الأمر ـ لغة ـ على ما يبين من الجزء الأول من المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية ـ الطبعة الثالثة ـ صفحة ٤٩٨ كالآتي: «أشرف عليه: تولاه وتعهده وقاربه. وأشرف الشيء له: أمكنه». وإذ لم يكن للفظ الإشراف دلالة اصطلاحية تخالف دلالته اللغوية، فقد بات متعيناً أن المشرع الدستوري عند إقراره نص المادة ٨٨ من الدستور ـ منظوراً في ذلك لا إلى إرادته المتوهمة أو المفترضة بل إلى إرادته الحقيقية التي كشفت عنها الأعمال التحضيرية ـ قد قصد إلى إمساك أعضاء الهيئات القضائية ـ تقديراً لحيدتهم ونأيهم عن العمل السياسي بكافة صوره ـ بزمام عملية الاقتراع فلا تفلت من بين أيديهم بل يهيمنون عليها برمتها بحيث تتم خطواتها متقدمة الذكر كلها تحت سمعهم وبصرهم».

وانتهت المحكمة إلى أن «الأهداف التي رمى الدستور إلى بلوغها بما تطلبه في المادة ٨٨ من أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية تتحصل بجلاء ـ وفق صريح عباراتها وطبيعة الموضوع الذي تنظمه والأغراض التي يتوخى تحقيقها من هذا الإشراف، وما تكشف عنه الأعمال التحضيرية السالف الإشارة إليها ـ في إرساء ضمانة أساسية لنزاهة الانتخابات عن طريق ضمان سلامة الاقتراع وتجنب احتمالات الانحراف به عن

حقيقته، وهي أهداف تدعم الديمقراطية وتكفل مباشرة حق الانتخاب سليماً غير منقوص أو مشوه، موفياً بحكمة تقريره التي تتمثل – على ما تقدم- في أن تكون السيادة للشعب باعتباره وحده مصدر السلطات، وهي بالتالي ضمان لحق الترشيح الذي يتكامل مع حق الانتخاب وبهما معاً تتحقق ديمقراطية النظام، وإذ يقوم النص الدستوري سالف الذكر على ضوابط محددة لا تنفلت بها متطلبات إنفاذه ومتطلبات إعماله، فقد تعين على المشرع عند تنظيمه حق الانتخاب أن ينزل عليها وألا يخرج عنها، بما مؤداه ضرورة أن يكفل هذا التنظيم لأعضاء الهيئات القضائية الوسائل اللازمة والكافية لبسطهم إشرافاً حقيقياً وفعالاً على الاقتراع ؛ ولا محاجة في القول بتعذر رئاسة أعضاء الهيئات القضائية للجان الفرعية لعدم كفاية عددهم ، ذلك أنه إذا ما تطلب الدستور أمراً فلا يجوز التذرع بالاعتبارات العملية لتعطيل حكمه بزعم استحالة تطبيقه ، سيما وأنه لم يستلزم إجراء الانتخاب في يوم واحد ، وإلا غدا الدستور بتقريره هذه الضمانة عابثاً ، ولا نحلت القيود التي يضعها سراباً.

وأضافت بأنه «وحيث إنه وإن استوجب النص الطعين عقد رئاسة اللجان العامة في جميع الأحوال لأعضاء من هيئة قضائية، إلا أنه يسمح برئاسة اللجان الفرعية التي يجرى الاقتراع أمامها لغيرهم، فأصبح الاقتراع يتم بمنأى عن اللجنة العامة، دون أن يكفل المشرع لهذه اللجنة – التي يرأسها عضو الهيئة القضائية – الوسيلة اللازمة والكافية لتحقيق الإشراف الحقيقي على الاقتراع، ومن ثم، يضحى النص المطعون عليه، قاصراً عن الوفاء بما تطلبه الدستور من إشراف أعضاء من هيئات قضائية على الاقتراع، مهدراً بذلك ضمانة رئيسية تتعلق بحقي الترشيح والانتخاب وبالتالي يكون مخالفاً لأحكام المواد ٣ و٦٢ و٦٤ و٨٨ من الدستور».

وإعمالاً لحكم المحكمة الدستورية العليا المذكور فقد أصدر السيد رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠[1] والذى يقضي

---

(١) القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ نشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٧ مكررا في ٢٠٠٠/٧/١٢.

بتولي أعضاء الهيئات القضائية الإشراف على اللجان الفرعية إلى جانب اللجان العامة وإذا كان العمل داخل اللجان الفرعية أثبت أنها اتسمت بنزاهة وحيادية غير منكورة، إلا أن ذلك لم – ولن – يمنع تأثير السلطة التنفيذية على العملية الانتخابية ونتائجها ذلك أن العمل كشف أيضا عن أن هذا التلاعب ليس محصورا في أو مقصورا على أماكن الاقتراع وإنما قد ينتج بالتدخل في مراحل سابقة أو خارج مقار الانتخاب بمنع الناخبين من دخول اللجان للاقتراع، وهو أمرٌ وارد غير مذكور، وهو الأمر الذي نناشد معه المشرع بضرورة إسناد كافة مراحل العملية الانتخابية للقضاء. ولا يفوتنا أن نقرر بأن هذه الخطوة - وإن كانت تحتاج إلى تدعيم وتضافر جهود الجميع سواء الناخبين أو المرشحين أو حتى القائمين على عملية الانتخاب وذلك لتوفير ضمانة حيدة ونزاهة الانتخابات – خطوة جادة وتفتح باب الأمل في مستقبل أفضل إن شاء الله.

الفصل الثاني

الحماية القضائية لوسائل ممارسة النشاط الحزبى

عرضنا فى الفصل السابق لحق الأحزاب السياسية فى تداول السلطة باعتبارها الهدف الأساسي لكل حزب سياسي ومدى كفالة القضاء لحقي الترشيح والانتخاب باعتبارهما أهم آليات تداول السلطة ووسائلها وأثر ذلك على الأحزاب السياسية.

وسوف نتناول فى هذا الفصل أهم وسائل ممارسة النشاط الحزبى والتى ترغب الأحزاب السياسية من خلالها فى تدعيم الحريات العامة للمواطنين وتكوين رأى عام مستنير يساهم فى تفعيل الحوار وحسم الصراع السياسي لصالح الحزب الجدير بالتأييد الشعبي.

ومن أهم الوسائل التى تستخدمها الأحزاب السياسية لممارسة أنشطتها وتجميع المواطنين حولها لتحقيق أهدافها هى الاجتماعات واللقاءات الجماهيرية والاحتفالات والندوات والمسيرات وغيرها من أشكال التجمع سواء فى أوقات الانتخابات أو غيرها، وأيضاً الصحافة الحزبية والتى عن طريقها تعرض الأحزاب سياساتها وبرامجها ووسائل تحقيقها بالنسبة لمختلف القضايا العامة.

وسوف نقصر هذا البحث على تناول الحماية القضائية للصحافة الحزبية ولحرية الاجتماع وحرية الرأي بوصفها من أهم وسائل ممارسة النشاط الحزبى وذلك فى ثلاثة مباحث متتالية.

المبحث الأول

الحماية القضائية للصحافة الحزبية

لا مراء في أن حرية الصحافة تعتبر إحدى صور حرية الفكر والرأي وامتدادا لها، وبالتالي فهي شأنها شأن الحريات المعنوية العامة لا تقبل بحكم طبيعتها التقييد، وإن كان تنظيمها لازماً فإنها لا تسمح بأكثر من الإخطار، مع

ضرورة تحديد شروط الاعتراض على هذا الإخطار حصراً، على أن يكون ذلك بقانون، بهدف تحقيق التوازن اللازم والمقبول بين هذه الحرية والسلطة.

وحرية الصحافة وإن كانت من الحريات العامة المكفولة إلا أنها ليست امتيازاً للصحفيين ولكنها مقررة أصلاً لصالح المواطنين وتستمد جذورها من حرية الفرد ومن حقه في أن يراقب ممثليه ويحاسبهم وأن يلم ويتابع ما يجري في المجتمع الذي يعيش فيه، فللصحافة دور خطير وفعال في التعبير عن الرأي العام وتوجيهه، وفي وضع الحقائق أمام الشعب وتبصيره، كما أنها أداة فعالة لمراقبة تصرفات الحاكمين وترجمة رغبات المحكومين وآمالهم، ولا تستطيع النهوض بهذه المهمة الكبرى إلا إذا توافر لها الاستقلال الحقيقي عن أجهزة السلطة، وقد أصبح من الضروري مع العودة إلى تعدد الأحزاب السياسية وانتهاء مرحلة الحزب الواحد والرأي المنفرد أن تنطلق حرية ملكية وإصدار الصحف وتداولها، وترجع أهمية حرية الصحافة خاصة الحزبية منها لاتصالها بالفكر والوجدان وإلى لزومها لممارسة الحريات السياسية[1]، فضلاً أنه إذا كانت الصحافة الحرة ضرورة لكل مجتمع فإن حاجة المجتمع الديموقراطي إليها أشد.

ويعرف الفقه حرية الصحافة بأنها «حرية الأفراد والجماعات في الحصول على الأخبار والتعبير عنها وعن أفكارهم بالنشر للكافة وإقامة منشآت صحفية وذلك في إطار نظام ديموقراطي حر[2]».

ولقد اتسمت معالجة المشرع لحرية الصحافة والصحف الحزبية بصفة خاصة بالتباين من حيث التقييد أو الإباحة من وقت لآخر، وارتبط ذلك

---

(١) أستاذنا د. محمود عاطف البنا – مؤلفه الفز – حدود سلطة الضبط الإداري – مجلة القانون والاقتصاد – العددان الثالث والرابع، ص ٤٩٦.

(٢) لمزيد من التفصيل في هذا الشأن انظر د. حسين عبد الله قايد – حرية الصحافة – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩٣، ص ٦١، وانظر أيضاً د. محمد عمر حسين – حرية الصحافة فى مصر ودور القضاء فى حمايتها– رسالة دكتوراه– كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩٩ ص٥٢ وما بعدها.

بالتغييرات والتقلبات التي حدثت في الحياة السياسية وتطورها، وما صاحب ذلك من ثورات وتغييرات جذرية في نظام الحكم في الدول بل وفي الدولة الواحدة أحيانا.

ونظراً لأن سيادة القانون تعني من بين ما تعنيه خضوع إرادة الأغلبية للضمانات الدستورية للحريات العامة، حماية لحقوق الأقلية من أن ينسفها ويدمرها جموح وطغيان الأغلبية، وأن نقد السلطة ولو اتسم بالشطط والمبالغة مطلوب لمصلحة الجماعة، وحتى النظم الشمولية حرصت على أن تدعيه تحت مسمى النقد الذاتي، أما في النظم الديموقراطية، فحسبنا أن نشير إلى ما نشر بالصحف والإذاعات الأمريكية، حول اتهام الرئيس الأمريكي السابق "بيل كلينتون" بالتحرش جنسياً بالمدعوة "مونيكا" دون أن يعاقب أحد على النشر، على الرغم من أن المقذوف في حقه هو رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، كما سبق أن أطاحت الصحافة برئيس الولايات المتحدة الأسبق في فضيحة "ووترجيت" الشهيرة، كما أن من أهم أسباب الإطاحة " بنابليون " فرنسا هو عداؤه للصحافة.

وعلى أي الأحوال فإننا نؤمن بأن نصيب مصر من الديموقراطية فى الفترة الراهنة يكاد ينحصر إلى حد ما في نفر من الفقهاء والكتاب والصحفيين يؤمنون بحرية الكلمة وعدد من القضاة وحراس الشرعية يحرصون على كفالة الحريات، فليس صحيحاً أن حرية الكلمة في مصر هي المقدمة الأولى للديموقراطية بل هي قد تمثل كل الديموقراطية إن صح التعبير، وفي مصر ليس صحيحاً أن استقلال القضاء هو الضمان الأخير للديموقراطية، بل هو من أهم الضمانات، فإذا ظلم القاضي بالانتقاص من استقلاله ظلم كل الناس، وضاع أملهم في العدل والحق.

ولقد سنحت الفرصة للقضاء في أكثر من موقف أن يسجل في قضائه كفالة حرية الصحافة بصفة عامة والصحف الحزبية بصفة خاصة، ولكن لم يثبت على وتيرة واحدة فكان مرة يوسع على هذه الحرية ومرة أخرى يضيق عليها عند تفسيره وتطبيقه للنصوص المنظمة لها.

ونظراً لأننا لا نتصدى هنا للحماية القضائية لحرية الصحافة بصفة عامة وإنما يتعلق بحثنا بمسألة مدى حماية القضاء لحرية الصحافة الحزبية فإننا نقصره على تناول هذه المسألة مع التعرض بإيجاز لأهم أحكام القضاء بشأن حرية الصحافة لنرى مدى كفالة القضاء لهذه الحرية.

وللوقوف على موقف القضاء من الصحافة الحزبية ومدى كفالتها فيتعين أولاً معرفة موقف المشرع منها وسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نخصص **المطلب الأول** منها لبيان التنظيم القانوني للصحافة الحزبية لنرى موقف المشرع منها، ثم نناقش في **المطلب الثاني** مدى الحماية القضائية للصحافة الحزبية في مصر، نتبعه ببيان الحماية القضائية للصحافة الحزبية في فرنسا في **المطلب الثالث**.

المطلب الأول

التنظيم القانوني للصحافة الحزبية

لقد أثبت الواقع أن كل تدخل للسلطة تحت ستار تنظيم حرية الصحافة والصحف الحزبية بصفة خاصة يهدف إلى تقييدها وتكبيلها مما يحول دون ممارستها، وبالتالي فإنه لا يكفي مجرد النص على هذه الحرية في الدستور ولكن يلزم إلى جانب ذلك لكفالتها تحريرها من أية رقابة سابقة على الإصدار وعلى النشر وتهيئة وسيلة ممارستها، وتقرير حق الأشخاص في ملكيتها مع تهيئة سبيل الرقابة القضائية وكفالتها، ذلك أن حرية الصحافة لا يمكن تقييدها بغير تضييعها.

ولا نعني بكفالة حرية الصحافة نفي المسئولية إذا تضمن النشر واقعة أو وقائع تشكل جريمة معاقب عليها، ولكننا نرى أن الجزاء في جرائم النشر بالنسبة للصحف والصحفيين يجب أن يكون من جنس العمل، فلا يتعدى بأي حال من الأحوال التصحيح والنشر وقصر العقوبة الجنائية على المسئول جنائياً عن الجريمة دون الصحف ذاتها أو القائمين على إدارتها العليا ما لم يثبت مساهمتهم فيها .

وسوف نعالج في هذا المطلب موقف المشرع من الصحافة الحزبية، على أن نقسمه إلى فرعين، نبين في الفرع الأول موقف المشرع المصري من الصحافة الحزبية، نتبعه ببيان موقف المشرع الفرنسي منها في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الصحافة الحزبية فى مصر بين التنظيم والتقييد

اختلفت نظرة المشرع ومعالجته للصحافة الحزبية في مصر باختلاف التنظيم القانونى للأحزاب السياسية المطبق الذي اختلف بدوره تبعا للنظام السياسي الساند.

ففي الفترة السابقة على سنة ١٩٥٢ وعلى الرغم من أن البلاد كانت تحت وطأة الاحتلال والنظام الملكي إلا أن النصوص لم تحظر تعدد الأحزاب السياسية فنشأت بالفعل عدة أحزاب سياسية وبالتالي تعددت الصحف الحزبية المعبرة عنها.

وبعد قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة١٩٥٢، وإعلان النظام الجمهوري وظهور الأفكار الاشتراكية، ألغت السلطة الأحزاب السياسية نهائياً سنة ١٩٥٣ ، وأخذت بنظام الحزب الواحد، والرأي الواحد، الذى اختفت معه الصحف الحزبية حتى سنة ١٩٧٦، حيث العودة للتعددية الحزبية تشريعياً، ثم تقنينها دستورياً سنة ١٩٨٠، وظهرت من جديد الصحف الحزبية، بعد تحول البلاد من الشمولية إلى الديموقراطية الشكلية، بالدعوة إلى عودة الأحزاب السياسية، وادعاء كفالة المعارضة وحق النقد واحترام الرأي الآخر.

وللوقوف على موقف المشرع المصري من حرية الصحافة الحزبية، فإننا نرى أنه من الأصوب أن نبين موقف المشرع من الصحافة عموما والصحافة الحزبية بصفة خاصة في ظل نظام الحكم الملكي في بند أول، نتبعه ببيان موقفه منها في ظل النظام الجمهوري خاصة بعد عام ١٩٧٦، باعتبار أن الفترة من سنة ١٩٥٣ حتى سنة ١٩٧٦، كان يسيطر فيها نظام الحزب الواحد والرأي الواحد واختفت خلالها الصحف الحزبية.

البند الأول

التنظيم القانوني المصري للصحافة الحزبية في ظل نظام الحكم الملكي

إن رغبة المشرع المصري فى احتواء وتقييد الصحافة بصفة عامة عن طريق تقنينها يرجع إلى القرن الثامن عشر، وهذا التقييد كان لا يرد على حرية الصحافة مباشرة وإنما عن طريق غير مباشر بتقييده لحرية الطباعة والنشر وتداول الصحف، فقد كان قانون المطبوعات العثماني الصادر فى سنة ١٨٦٥، والذى كان يسرى فى مصر باعتبارها إحدى الولايات العثمانية يشترط الحصول على ترخيص قبل مزاولة مهنة الطباعة، وقد نقل قانون المطبوعات المصري بموجب الأمر العالي الصادر فى٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١هذا القيد فنص فى مادته الأولى على أن:-

«لا يسوغ لأحد أن يكون صاحب مطبعة، إلا بعد أن تعطى له رخصة من نظارة الداخلية بعد أن يورد عشرة آلاف قرش بصفة تأمين، وللحكومة فى كل حال أن تنزع منه هذه الرخصة عند الاقتضاء».

كما نصت المادة ١٣ منه على أنه «يسوغ محافظة على النظام العمومي أو الدين أو الآداب تعطيل وقفل أي جرنال أو رسالة دورية بأمر من ناظر داخلية حكومتنا بعد إنذارين، أو بقرار من مجلس النظار بدون إنذار، ويسوغ إضافة غرامة من خمسة جنيهات إلى عشرين جنيهاً لكل إنذار يصدر».

ونصت المادة ٢٠ منه أيضاً «على تحصين أمر التعطيل أو الغلق أو الغرامة بوصفه بأنه " بات لا رجعة فيه».

ويتبين من ظاهر هذه النصوص أن المشرع قد وضع ثلاثة قيود على حرية الطباعة هي: التأمين، والترخيص، فضلاً عن إعطاء الحكومة رخصة إلغاء الترخيص دون ضمانات أو ضوابط.

وهو لا شك تقييد صريح ومبالغ فيه ويصل إلى حد المنع، فضلاً عن أن

نص المادة ١٣ قد خول وزير الداخلية ومجلس الوزراء حق تعطيل وغلق أي جريدة بمقولة الإخلال بالنظام العام أو الآداب أو الدين وهو لا شك قيد خطير بدون ضوابط محددة، وقد أثبت العمل إساءة استعماله، كما سيجيء فيما بعد.

وعندما صدر دستور سنة ١٩٢٣ فقد نص فى المادة ١٥ منه على أن «الصحافة حرة في حدود القانون، والرقابة على الصحف محظورة، وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور كذلك، إلا إذا كان ذلك ضرورة لوقاية النظام الاجتماعي».

واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر قانون المطبوعات رقم ٩٨ لسنة ١٩٣١ حيث ألغى نظام الترخيص واكتفى فقط بالإخطار، وهو اتجاه حميد في صالح الحرية، ولكن ألغي هذا القانون بصدور المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ بشأن المطبوعات[1] الذي نصت المادة ١٣ منه على أنه " يجب على كل من أراد أن يصدر جريدة، أن يقدم إخطاراً كتابياً بذلك إلى المحافظة أو المديرية التي يتبعها محل الإصدار، و يشتمل الإخطار على البيانات الآتية :

أولاً: اسم ولقب وجنسية ومحل إقامة صاحب الجريدة والمحرر أو المحررين المسئولين والناشر إن وجد.

ثانياً: اسم الجريدة واللغة التي تنشر بها وطريقة إصدارها وعنوانها.

ثالثاً : إذا كان للجريدة مطبعة خاصة وإلا فيبين اسم وعنوان المطبعة التي تطبع فيها الجريدة.

يجب أن يوقع الإخطار من صاحب الجريدة، ومن رئيس التحرير أو المحررين ومن الناشر إن وجد، ويعطى إيصال عن هذا الإخطار».

كما نصت المادة ١٧ منه على أنه «يجوز إصدار الجريدة في اليوم الحادي والثلاثين من تاريخ الإخطار، إلا إذا أعلن المحافظ أو المدير في خلال

---

(١) المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ ونشر بالوقائع المصرية بالعدد ٢٣ فى مارس ١٩٣٦ وقد نصت المادة ٣٦ منه على إلغاء قانون المطبوعات رقم٩٨ لسنة ١٩٣١ .

هذه المدة مقدم الإخطار، وكتابة بالطرق الإدارية بمعارضته في إصدار الجريدة لعدم توافر أحد الشروط المبنية في المواد السابقة».

ونصت المادة ١٨ منه على أنه «إذا لم تظهر الجريدة في بحر الثلاثة أشهر التالية لتاريخ الإخطار أو إذا لم تصدر بانتظام في خلال ستة أشهر اعتبر الإخطار كأن لم يكن، ويكون إثبات عدم انتظام صدور الجريدة المشار إليه في الحالة الثانية بقرار من وزير الداخلية يعلن لصاحب الشأن».

ومؤدى هذه النصوص أن المشرع المصري قد قيد حرية الطباعة وبالتالي حرية الصحافة باشتراطه الحصول على ترخيص بموجب قانون المطبوعات العثماني سنة ١٨٦٥، وسلك نفس النهج في ظل الأمر العالي سنة ١٨٨١ - وإن كان هذا النظام لم يطبق في العمل خلال الفترة من ١٨٩٤ - ١٩٠٩ - حيث لم يتم رصد توقيع أي عقوبة على أية صحيفة خلال تلك الفترة[1].

ومما يحسب للمشرع حقيقة أنه قد ألغى نظام الترخيص السابق بموجب المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٣١، واكتفى فقط بمجرد إخطار الجهة الإدارية قبل إصدار الجريدة، وسلك قانون المطبوعات رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ هذا النهج الصحيح الذي استند إلى دستور سنة ١٩٢٣ الذي كفل وبحق حرية الصحافة، حيث نص صراحة على حظر الرقابة على الصحف فضلاً عن حظره إنذاراً أو إلغاء أو وقف الصحف بالطريق الإداري، ولا شك أن الأخذ بنظام الإخطار باعتباره قد ألغى الأخذ بنظام الترخيص السابق وجاء لاحقاً عليه في الترتيب الزمني فإنه يكون في صالح هذه الحرية، كما أن هذا النص الدستوري الذي كفل حرية الصحافة كان وبحق هو السند القانوني والأساس الذي ركن إليه القضاء في إلغاء قرارات جهة الإدارة حماية لحرية الصحافة عموماً ومنها الصحافة الحزبية.

---

(١) د. فتحي فكري - دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون سلطة الصحافة - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٨٧، ص ١٣٦.

وإذا كان هذا هو موقف المشرع من الصحافة في ظل نظام الحكم الملكي فهل تغير هذا الموقف في ظل النظام الجمهوري، هذا ما سنعرفه إن شاء الله في البند التالي.

البند الثاني

التنظيم القانوني للصحافة الحزبية في ظل النظام الجمهوري

لقد فطنت السلطة في مصر، بعد التحول إلى النظام الجمهوري بعد حركة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، إلى الدور الخطير الذي تلعبه الصحافة وخاصة الصحافة الحزبية في تكوين الرأي العام وتعبئته وتوجيهه، وهو الأمر الذي حدا بالسلطة إلى احتواء وتقييد الصحافة، وتكبيلها والسيطرة عليها وتوجيهها إلى تأليه السلطة ودعمها، فاتجهت السلطة في سبيل تحقيق ذلك إلى إحكام السيطرة على الصحف، وعلى الصحفيين، وذلك عن طريق أولاً : اشتراط ضرورة الحصول على ترخيص مسبق لإصدار أي صحيفة، ولم تكتف بذلك بل اشترطت ثانيا : ضرورة حصول الصحفي على ترخيص مسبق من الاتحاد القومي - والذي حل محله الاتحاد الاشتراكي العربي الذى ورثة مجلس الشورى حالياً، واشترطت ثالثا: ضرورة قيد الصحفي في نقابة الصحفيين - وذلك حتى يتسنى له مزاولة العمل بالصحافة، وبالتالي أحكمت السلطة السيطرة على الصحافة والصحفيين.

وسوف نوضح فيما يلى موقف المشرع من الصحافة بصفة عامة، ثم نبين موقفه من الصحافة الحزبية.

أولاً : التقييد القانوني للصحافة بصفة عامة فقد صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة[1] ونص في مادته الأولى على أنه:- «لا يجوز إصدار الصحف إلا بترخيص من الاتحاد القومي، ويقصد بالصحف في تطبيق

---

(١) القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة صدر في ٢٤ مايو ١٩٦٠ ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد ١١٨ في ١٩٦٠/٥/٢٤.

أحكام هذا القانون الجرائد والمجلات وسائر المطبوعات التي تصدر باسم واحد بصفة دورية، ويستثنى من ذلك المجلات والنشرات التي تصدرها الهيئات العامة والجمعيات والهيئات العلمية والنقابات، وعلى أصحاب الصحف التي تصدر وقت العمل بهذا القانون، أن يحصلوا على ترخيص من الاتحاد القومي، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون».

كما نصت المادة الثانية منه على أنه «لا يجوز العمل في الصحافة، إلا لمن يحصل على ترخيص بذلك من الاتحاد القومي، وعلى كل من يعمل بالصحافة وقت صدور هذا القانون، الحصول على هذا الترخيص خلال أربعين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون».

وقد نصت المادة الثالثة منه على مصادرة الصحف الأربعة[1] الموجودة حينذاك مع ملحقاتها لصالح الاتحاد القومي، وبيّنت المادتان السادسة والسابعة كيفية إدارة الاتحاد المذكور لهذه الصحف.

كما نصت المادة العاشرة منه على بطلان أي تصرف يخالف أحكام القانون، بينما تضمنت المادة الحادية عشر منه النص على معاقبة من يخالف أحكامه جنائياً[2].

وقد جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون المذكور تبريراً لمصادرة الصحف المذكورة ما يلي: «..... إذا كان منع سيطرة رأس المال على الحكم من الأهداف الرئيسية التي للثورة، باعتباره أحد الطرق القويمة إلى إقامة ديموقراطية حقة، فإن هذا يتبعه بالتالي ألا يكون لرأس المال سيطرة على وسائل التوجيه، لأن قوة هذه الوسائل وفعاليتها، مما لا ينكره أحد، ووجود أي سيطرة لا تستهدف مصالح الشعب على هذه القوة، تستطيع أن تجنح بها إلى انحرافات قد يكون

---

(١) هذه الصحف هي (دار الأهرام، دار أخبار اليوم، دار روزاليوسف، دار الهلال).

(٢) نصت المادة ١٠ من القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ على أن «يعتبر باطلاً كل تصرف أو إجراء يتم بالمخالفة لأحكام هذا القانون» ونصت المادة ١١ منه على أن «كل مخالفة لأحكام هذا القانون يعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين».

لها أثرها الخطير على سلامة بناء المجتمع، كما أن مجرد وجود مثل هذه السيطرة يشكل تناقضاً كبيراً مع أهداف المجتمع ووسائل بنائه، وليس هي العاصم الوحيد من هذه الانحرافات، كما أنها الضمان الثابت لحرية الصحافة الحقيقية بمضمونها الأصيل، وهي حق الشعب في أن يتابع مجريات الحوادث وحقه في إبداء رأيه فيها، وتوجيهها بما يتفق وإرادته».

ولا مراء في أن القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن الصحافة، على عكس ما ادعته السلطة من أنه يهدف إلى كفالة حرية الصحافة، فقد أثبت الواقع الحقيقة التي كشفت عنها نصوصه أنها تستهدف منه إحكام السيطرة على الصحافة والصحفيين لحساب السلطة وهيمنتها عليها.

ومن التعليقات المعبرة عن مدى تحكم وسيطرة السلطة على الصحافة عن طريق ملكية الاتحاد القومي ومن بعده الاتحاد الاشتراكي للصحافة والصحف ما أورده البعض من أنه «كان الفرق جد بعيد بين لغة السلطة ولغة الواقع، فصحافة الشعب لا تعني في لغة الواقع إلا صحافة الدولة، وصحافة الدولة لا تعني إلا صحافة الحاكم، وصحافة الحاكم هي صحافة الرأي الواحد، ثم إن الصحف لم تلبث بعد التأميم حتى تحولت إلى هيئات حكومية، ففشي فيها ما كان يفشو من أمراض في أجهزة الحكومة، من حيث كثرة الموظفين، ومن حيث إيثار أهل الثقة على أهل الخبرة والكفاءة في اختيار المحررين ورؤساء التحرير، فآل أمر الصحافة إلى نفر لا عهد لهم بها، وكان أهم ما يهم هذا النفر، هو إرضاء من ولوهم، ومن ثم صارت الصحافة أجهزة للدعاية، وكان عليها مع ذلك ورغم ذلك رقابة لا تعرف الرفق ولا الهوادة»[1].

لقد أصبح الصحفي موظفاً مطيعاً لا يختلف في مسلكه أو نهجه عن النهج الذي ينهجه أي موظف في الدولة والحقيقة أنه نهج مقرر ومرسوم كُتِبَ عليه وليس هو مَنْ رَسَمَهُ، وليس من تخطيطه.

ولقد ترتب على ذلك تصفية الصحفيين والسيطرة على أجهزة الإعلام

---

(١) د. مصطفى مرعي – الصحافة بين السلطة والسلطان ص ١٣ – عالم الكتب ١٩٨٠.

ومنها الصحافة، فضلاً عن انعدام التنوع في الصحف فأصبحت لا تنشر إلا فكراً واحداً.

ثم صدر القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بشأن نقابة الصحفيين ونص في المادة ٦٥ منه على أنه «لا يجوز لأي فرد أن يعمل في الصحافة، ما لم يكن اسمه مقيداً في جدول النقابة، بعد حصوله على موافقة من الاتحاد الاشتراكي العربي»، فأحكمت السلطة السيطرة على الصحافة والصحفيين معاً وجميعاً، وانتهى الأمر إلى أن أصبح الاتحاد الاشتراكي العربي هو مركز الرقابة على الصحف والصحفيين.

والخلاصة أن القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة بالغ في الشدة والتقييد على حرية الصحافة، فلم يكتف باشتراط الترخيص السابق لإصدار الجريدة، بل اشترط أيضاً ضرورة استصدار ترخيص لمزاولة العمل في الصحافة من الاتحاد القومي، الذي حل محله الاتحاد الاشتراكي العربي، ثم مجلس الشورى، فضلاً عن اشتراط قيد الصحفي في جدول نقابة الصحفيين واستلزم قانون النقابة هذا القيد، وأيا كانت التبريرات التي قيلت في هذا الشأن، فإنه لا يوجد خلاف بين طبيعتي الترخيص سواء من الاتحاد الاشتراكي – (مجلس الشورى حالياً) – أو الحكومة، فكلاهما أداة في يد السلطة[1].

ثم صدر الدستور المصري الحالي في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ المعدل في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ حيث أفرد الفصل الثاني من الباب السابع المعنون "أحكام جديدة" لما أسماه "سلطة الصحافة" ونص في المادة ٢٠٦ منه على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين في الدستور والقانون».

ونصت المادة ٢٠٨ منه على أن «حرية الصحافة مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور وذلك كله وفقاً للدستور والقانون».

---

(١) أستاذنا د. محمود عاطف البنا – المرجع السابق، ص ١٢٦.

كما نصت المادة ٢٠٩ منه على أن «حرية الصحف وملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والأحزاب السياسية مكفولة طبقا للقانون، وتخضع الصحف في ملكيتها وتمويلها والأموال المملوكة لها لرقابة الشعب على الوجه المبين بالدستور والقانون».

ونصت المادة ٢١١ منه على أن «يتولى المجلس الأعلى للصحافة القيام على شئون الصحافة ويحدد القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وعلاقته بسلطات الدولة».

والحقيقة أن هذا النص بإسناد القيام بشئون الصحافة إلى ما سمي بالمجلس الأعلى للصحافة وإن كان يهدف في ظاهره إلى تدعيم حرية الصحافة إلا أنه كما يتبين من طريقة تشكيل المجلس المذكور واختصاصاته يعد احتواء وتقويضا لحرية الصحافة، وحسبنا أن نشير أنه يدين في نشأته للسلطة، وهي التي تشكله وتحدد اختصاصاته ولا يعصمه من ذلك اشتراط صدورها بقانون، فمما لا يخفى أن استصدار قانون – في ظل سيطرة الحزب الحاكم على السلطة التشريعية – أمر جد هين بل وأيسر من استصدار قرار إداري[1].

بينما نصت المادة ٤٨ منه على أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناء في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، وذلك كله وفقا للقانون».

وعندما صدر القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ بشأن تنظيم الصحافة نصت المادة الأولى منه على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها بحرية في خدمة المجتمع»، كما حظرت المادة ١٨ منه على بعض

---

(١) انظر في ذلك د. جابر جاد نصار – حرية الصحافة – دراسة مقارنة في ظل القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ – دار النهضة العربية، ص ٢٣٥.

الفئات إصدار الصحف أو الاشتراك في إصدارها بأي شكل من الأشكال[١] وهم:-

١- الممنوعون من مزاولة الحقوق السياسية والانضمام للأحزاب السياسية.

٢- الذين ينادون بمبادئ تنطوي على إنكار الشرائع السماوية.

٣- المحكوم بإدانتهم من محكمة القيم.

وفي تعليقنا على الزعم بأن الصحافة سلطة رابعة[٢] فحسبنا أن نذكر ما استقر عليه الفقه من أنه ليس من المقبول في المجال الدستوري أن تكون الصحافة سلطة من سلطات الدولة، لأن المستقر أن الدولة شخص معنوي عام يتمتع بالسلطة العامة، وأن سلطات الدولة ثلاث، لا رابع لها- هي السلطة التشريعية وتختص بسن القوانين، والسلطة القضائية وتختص بالفصل في المنازعات، والسلطة التنفيذية المنوط بها تنفيذ القوانين ومباشرة السلطة الإدارية، وأن كلاً من هذه السلطات الثلاث تباشر قسطاً من السيادة والسلطة العامة بحكم وظيفتها واختصاصها، وأن شيوع مصطلح الصحافة سلطة رابعة يقصد به فقط المعنى المجازي لكلمة سلطة، وليس معناها الحقيقي أو الفعلي، وذلك تقديراً لدور الصحافة الكبير، وتأثيرها في المجتمع، فالمعنى الحقيقي لا يصدق على الصحافة لا في اللغة ولا في الاصطلاح القانوني، ذلك أنها تفتقر للشروط اللازمة في أية سلطة من سلطات الدولة وهي[٣]:

١- الاختصاص بوظيفة من وظائف الدولة.

---

(١) انظر في التعليق على هذا النص ونقده د. فتحي فكري – دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون سلطة الصحافة – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٨٧، ص ٦٨ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر د. حسين عبد الله فايد – حرية الصحافة – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – ١٩٩٣، ص ٦٦ وما بعدها.

(٣) د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات – الجزء الثالث – المجلد الأول ١٩٩٨، ص ٢٢٣ وما بعدها.

٢- أن يتوافر لها بحكم وظيفتها سلطة الأمر والنهي.
٣- أن تكون أوامرها ونواهيها في حدود اختصاصها نافذة و مكفولة جبراً.

ولما كانت الصحافة تؤثر في تكوين الرأي العام، وتلعب دورا رئيسيا في توجيهه، فلا تعتمد على سلطان الدولة، ولكن تستند إلى ما تقدمه للأفراد من أنباء وآراء، وبالتالي فإن نشاطها يقع خارج إطار الدولة، فهي في حقيقتها إحدى جماعات الضغط، شأنها شأن النقابات والجمعيات... إلخ.

كما أنها مهنة حرة بالنسبة للصحفيين، شانها شأن المحاماة والطب... إلخ، وأن الغرض من تقرير كفالتها كما هو منصوص عليه في الدستور والقانون، إنما أريد به حمايتها من السلطة، التي تملك وحدها تعطيلها أو وقفها أو إنذارها، فضلاً عن أن الصراع بين الصحافة والسلطة ظاهرة قائمة ومستمرة في كل زمان ومكان.

ومؤدى ما تقدم كله أن الصحافة لا تملك بعض أو كل مظاهر السيادة المجسدة في سلطة الأمر والنهي التي لسلطات الدولة، ومن غير المعقول ولا من المقبول أن تعتبر- ولو فرضاً - الهيئات التي تملك الصحف أو تشرف على تحريرها وتوزيعها وتداولها هيئات داخلة في تكوين الدولة، تملك مباشرة سلطة عامة تنتهي إلى قرارات لها قوة الإلزام[1]، وأن الهدف الحقيقي عبارة "سلطة الصحافة" هو تحويل الصحافة التي تكافح من أجل الاستقلال والحرية، إلى جهاز تابع للسلطة، يسري عليه من التأثير ما يسري على السلطة التنفيذية، ويخضع لذات المؤثرات التي تخضع لها السلطة التشريعية، ويتعرض لنفس الضغوط التي تتعرض لها السلطة القضائية.

ولا يعني ما تقدم إغفال دور المشرع الدستوري المصري في كفالة حرية الصحافة فقد أورد نصين دستوريين فوقاها من خلالهما وفقاً للمستقر في تفسيرهما سطوة المشرع العادي وبطش جهة الإدارة وهما المادتان ٤٨، ٢٠٨

---

(١) د. سعد عصفور - النظام الدستوري المصري - دستور سنة ١٩٧١ - طبعة ١٩٨٠ - منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٣٦٣.

من الدستور، فأباح فقط الرقابة المحدودة على الصحف في الظروف الاستثنائية وذلك بضابطين الأول: ضابط زمني: مؤداه انه لا يجوز فرض الرقابة على الصحف إعمالاً لنص المادة ٤٨ من الدستور إلا في حالة الطوارئ أو زمن الحرب وعليه فلا يجوز للمشرع أن يرخص للإدارة بفرض الرقابة على الصحف في غير هاتين الحالتين والثاني: ضابط موضوعي: ومؤداه أنه حتى في حالة الحرب أو الطوارئ فلا يجوز فرض الرقابة على الصحف إلا بالنسبة للأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، وهو الأمر الذي حدا بالمشرع بإضافة فقرة أخيرة للمادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بموجب القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ نصت على أنه " تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام مقصورة على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي».

ومفاد ما تقدم وبمفهوم المخالفة لنص المادة ٤٨ من الدستور لا يجوز فرض الرقابة على الصحف في الظروف العادية أو حتى في الظروف الاستثنائية في غير حالتي الحرب أو الطوارئ، كما لا يجوز استمرارها بعد زوال مبررات فرضها، أو في غير الأماكن التي أعلنت فيها حالة الطوارئ من أراضي الدولة(١).

فلقد حرص المشرع الدستوري في المادتين ٤٨، ٢٠٨ منه على النص على حظر اتخاذ أي إجراء مقيد لتداول الصحف، بصرف النظر عن طبيعة الظروف التي دفعت لاتخاذه، ومهما كانت الغاية منه، وهذا الحظر يرد على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وهذا الحظر يشمل أيضاً أي إجراء بدءاً من الإنذار وحتى الإلغاء، وبالتالي فلا يجوز للمشرع أن يرخص لجهة الإدارة بإنذار الصحف، أو حظر بيعها وتداولها أو توقيع الحجز الإداري عليها، أو وقفها أو إلغائها، ولا يجوز

---

(١) د. محمد باهي محمد أبو يونس – التقييد القانوني لحرية الصحافة – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – ١٩٩٤، ص ٤٩٧ وما بعدها.

للإدارة القيام بذلك من تلقاء نفسها من باب أولى.

ولكن يثور التساؤل عما إذا كان يجوز لجهة الإدارة في الظروف الاستثنائية كحالة الطوارئ أو الحرب اتخاذ أي من هذه الإجراءات ؟

يرى البعض وبحق أن الاستثناء الذي أورده النص الدستوري في "المادة ٤٨ من الدستور" في حالة إعلان الطوارئ هو استثناء خاص بجواز فرض الرقابة فقط، وفي الحدود التي يعينها النص، ولكن لا يجوز حتى في حالة إعلان الطوارئ أن تُنذَر الصحف، أو أن يُلغى تصريحها بالطريق الإداري، لأن الدستور حظر ذلك، ولم يجز الاستثناء فيه بدليل أن النص تكلم في صدره عن الرقابة والإنذار والوقف والإلغاء، وحظر أن يكون شيء من ذلك كله بالطريق الإداري، ثم عندما تحدث عن الاستثناء في ظل حالة الطوارئ، تحدث عن الرقابة وحدها، وأجازها في الحدود التي تقتضيها السلامة العامة أو أغراض الأمن القومي[1].

والخلاصة أن جهة الإدارة لا يجوز لها في ظل الظروف العادية أو في حالة الطوارئ في غير حالتي مقتضيات السلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على ترخيص من المشرع العادي، أن تراقب أو أن تنذر أو تحظر بيع الصحف أو توقفها أو تلغي تصريحها أو توقع الحجز الإداري عليها، أما في حالة الطوارئ ولأسباب تتعلق بالسلامة العامة أو بالأمن القومي فيجوز لها استثناءً أن تراقب فقط الصحف إدارياً في حدود الضوابط المنصوص عليها في الدستور والقانون.

ثم صدر القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ بتعديل أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين ولقد اتسم هذا القانون بأنه الأسوأ من نوعه ، لما تضمنه من المغالاة في التشديد وتقييد حرية الصحافة ، ولم يسلم من النقد من جميع الفئات، فاضطرت

---

(١) د. يحيى الجمل – القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة – القاهرة – دار النهضة العربية – ١٩٨٥، ص ١٨٩.

السلطة إلى إلغائه بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ [١] بشأن تنظيم الصحافة، والذي وإن كان أقل وطأة من سابقه، إلا أنه قد تضمن الكثير من القيود فقد جاءت نصوصه بألفاظ عامة ومجملة تقطع بأن غرضها احتواء حرية الصحافة وتقييدها فبعد أن رددت المواد ١، ٢، ٤، ٥ منه ما قرره الدستور والقانون من الادعاء بأن الصحافة سلطة شعبية وحظر فرض الرقابة على الصحف بصفة أصلية واستثناء ذلك في حالتي الطوارئ والحرب ولأسباب محددة وأيضا حظر مصادرة الصحف أو إلغائها بالطريق الإداري نصت المادة ٤٥ منه على أن: «حرية إصدار الصحف للأحزاب السياسية والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة مكفولة طبقا للقانون».

ونظمت المادة ٤٦ منه إجراءات استصدار الصحف فنصت على أن: «يجب على كل من يريد إصدار صحيفة جديدة أن يقدم إخطاراً كتابيا إلى المجلس الأعلى للصحافة موقعاً عليه من الممثل القانوني للصحيفة يشتمل على اسم ولقب وجنسية ومحل إقامة..... إلخ».

ونصت مادته رقم ٤٧ على أن: «يصدر المجلس الأعلى للصحافة قراره في شأن الإخطار المقدم إليه لإصدار الصحيفة خلال مدة لا تجاوز أربعين يوما من تاريخ تقديمه إليه مستوفياً جميع البيانات المنصوص عليها في المادة السابقة، ويجب أن يصدر قرار المجلس برفض الترخيص بإصدار الصحيفة مسببا ويعتبر انقضاء مدة الأربعين يوماً المشار إليها دون إصدار قرار من المجلس بمثابة عدم اعتراض على الإصدار، وفي حالة صدور قرار برفض إصدار الصحيفة يجوز لذوي الشأن أن يطعنوا فيه أمام محكمة القضاء الإداري وذلك بصحيفة تودع قلم كتاب هذه المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإخطار بالرفض».

بينما نصت المادة ٤٨ منه على أن: «إذا لم تصدر الصحيفة خلال

---

(١) القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة الصادر في ٣٠ يونيه ١٩٩٦ ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٥ مكرر أ في ١٩٩٦/٦/٣٠.

الشهور الثلاثة التالية للترخيص أو إذا لم تصدر بانتظام خلال ستة أشهر، اعتبر الترخيص كأن لم يكن، ويعد صدور الصحيفة غير منتظم إذا تحقق بغير عذر مقبول عند إصدار نصف العدد المفروض صدوره أصلاً خلال مدة الأشهر الستة أو أن يكون إثبات عدم انتظام صدور الجريدة قراراً من المجلس الأعلى للصحافة ويعلن القرار إلى صاحب الشأن».

وجاء نص المادة ٥٠ منه بأنه: «يحظر إصدار الصحف أو الاشتراك في إصدارها أو ملكيتها بأية صورة من الصور على الممنوعين قانوناً من مزاولة الحقوق السياسية».

وقررت المادة ٥٢ منه بأن: «ملكية الأحزاب السياسية والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة للصحف مكفولة طبقاً للقانون..... إلخ».

وفي شأن هيمنة السلطة على المجلس الأعلى للصحافة فقد نصت المادتان ٦٨، ٧٤ على أن: «يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتشكيل المجلس الأعلى للصحافة على النحو التالي :

١- رئيس مجلس الشورى وتكون له رئاسة المجلس الأعلى للصحافة.

٢- رؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية القومية..... إلخ».

ومادة ٧٤: " لرئيس الجمهورية دعوة المجلس الأعلى للصحافة لاجتماع غير عادي وفي هذه الحالة تكون رئاسة الاجتماع لرئيس الجمهورية».

ومؤدى ما تقدم كله من النص فى قانون الصحافة رقم ١٤٨ لسنه ١٩٨٠، ومن بعده قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، على ملكية الدولة للصحف القومية ملكية خاصة، وتخويل مجلس الشورى ممارسة حقوق الملكية عليها، فضلاً عن منح القانونين المذكورين لمجلس الشورى حق تعيين أغلبية أعضاء الجمعية العمومية للمؤسسات الصحفية القومية، وأكثر من نصف أعضاء مجلس إدارة المؤسسة الصحفية القومية، ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات الصحفية القومية، ورؤساء تحرير الصحف القومية.

فإذا أضفنا إلى ذلك أن ثلث أعضاء مجلس الشورى، يعينه رئيس الجمهورية، والثلثين الآخرين من نصيب الحزب الحاكم المسيطر؛ فإنه يبين ودون عناء لكل باحث مدى سيطرة السلطة على الصحافة والصحفيين، ولا يقلل من ذلك ما أسندته إليه السلطة من بعض الاختصاصات الصورية الأخرى، حيث تقديمه رأياً استشارياً فيما عهد إليه من اختصاصات شكلية ، وقد أكد ذلك إنشاء المجلس الأعلى للصحافة، الذي يشكل بدوره من أعضاء السلطة، ويجوز لرئيس الجمهورية دعوته لاجتماع غير عادي تحت رئاسته متى شاء أو طلب.

ثانياً: التقييد القانوني للصحف الحزبية

عندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، فقد تضمن نصاً خاصاً بشأن الصحف الحزبية، فنصت المادة ١٥ منه على أنه : «لكل حزب حق إصدار صحفية أو أكثر للتعبير عن آرائه وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المشار إليه فى المادتين ١، ٢ من القانون رقم ١٥٦ لسنه ١٩٦٠ بشأن تنظيم الصحافة ويكون رئيس الحزب مسئولا مع رئيس تحرير صحيفة الحزب عما ينشر فيها».

غير أن نص المادة ١٨ منه قد قيد هذا الحق بالنص على أنه «يشترط لتمتع الحزب واستمرار انتفاعه بالمزايا المنصوص عليها في المادتين ١٣، ١٥ من هذا القانون أن تكون له عشرة مقاعد على الأقل في مجلس الشعب»، ويثور التساؤل حول مدى استمرار هذا الإعفاء إذا توافر للحزب النصاب المذكور، فهل يستمر تمتعه بالإعفاء من قيد الترخيص في ظل العمل بالقانون ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ ؟

يرى البعض وبحق[1] بأن هذا الإعفاء يسري في ظل العمل بالقانون المذكور لأن نص المادة ١٥ من قانون الأحزاب قد ذكر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ لأنه كان سارياً حينذاك، ولنا أن نضيف أيضاً بأن الإعفاء الوارد في

---

(١) د. فتحي فكري – المرجع السابق، ص ٧٩.

قانون الأحزاب وهو قانون خاص بالصحف الحزبية يسري في ظل العمل بقانون الصحافة رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ باعتباره قانونا عاماً بشأن الصحافة. وأن مبدأ أن الخاص يقيد العام مستقر عليه وواجب التطبيق في هذه الحالة لتوافر مبرراته فضلاً عن أنه في صالح هذه الحرية.

وإلى جانب ما تقدم فقد نصت المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة على أنه: «في حالة عدم إعلان المجلس الأعلى للصحافة بالتغيير الذي يطرأ على البيانات التي تضمنها الإخطار بعد صدور الترخيص، أو التغيير في هذه البيانات دون موافقة المجلس يعتبر الترخيص بإصدار الصحيفة كأن لم يكن».

وهذا النص فيه اعتداء صريح وصارخ على حرية الصحافة وحرية التعبير ويعد مصادرة إدارية للصحف محظورة صراحة بنص الدستور والقانون ففي الوقت الذي حظر فيه الدستور (المادتين ٤٨، ٢٠٨ منه) صراحة الرقابة على الصحف أو إنذارها أو وقفها أو إلغاءها بالطريق الإداري ورددت هذا الحظر المادة (٥) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة فقد خالفت اللائحة التنفيذية هذا الحظر الدستوري والقانوني صراحة وخرجت عليه ظلماً وعدواناً في المادة (٢٨) منها حين قررت اعتبار الترخيص بإصدار الصحيفة كأن لم يكن أي ملغياً بالطريق الإداري بالمخالفة للحظر الدستوري والقانوني المذكور ويعد قيداً غير مقبول على ملكية الصحف وتداولها.

ولم يكن هذا النص هو آخر القيود فقد سارع المشرع بتعديل المادة رقم (١٧) من قانون الشركات المساهمة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وذلك بموجب القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٨ حيث أضاف إليها فقرة (ب) اشترط فيها الحصول على موافقة مجلس الوزراء على تأسيس أي شركة مساهمة إذا كان غرضها أو من بين أغراضها العمل في مجال إصدار الصحف.

ولا تخفى خطورة هذا القيد باعتبار أن اشتراط الحصول على موافقة مجلس الوزراء لتأسيس الشركة إذا كان غرضها إصدار صحيفة وذلك دون ضوابط أو قواعد تكفل عدم تحكم مجلس الوزراء مما يترتب عليه إعطاء

مجلس الوزراء سلطة واسعة في الموافقة أو عدم الموافقة على تأسيس الشركة في نفس الوقت الذي يشترط فيه قانون الصحافة أن يكون الشكل القانوني لمصدر "مالك" الصحيفة من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة ويعني بالأشخاص الاعتبارية الخاصة (الجمعيات التعاونية ـ الشركات المساهمة ـ شركات التوصية بالأسهم- والشركات ذات المسئولية المحدودة) وهو الأمر الذي يكون معه هذا القيد حائلاً دون إصدار أي صحيفة مارقة عن السلطة ومانعاً من مولد أي صحيفة معارضة مما يقطع بأن السلطة قد احتوت بالفعل الصحافة والصحفيين وبمناسبة تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ فى سبتمبر ٢٠٠٥ فقد تم تعديل قانون الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ونصت المادة (١٥) منه على أنه «مع عدم الإخلال بالحق فى إصدار الصحف وفقاً للأحكام المنصوص عليها فى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة، يكون لكل حزب حق إصدار صحيفتين على الأكثر للتعبير عن آرائه، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المنصوص عليه فى القانون المذكور»[1].

ثالثاً: تقييم موقف المشرع المصري من الصحافة الحزبية

ومفاد ما تقدم كله: أن المشرع المصري قد قيد من حرية إصدار الصحف وتداولها وحرية الصحفيين بقيود كثيرة منها:-

١- أنه سلب الأفراد حقهم في إصدار الصحف وملكيتها بموجب حكم المادة ٢٠٩ من الدستور والمادة ١٣ من قانون سلطة الصحافة رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ والمادة ٤٥ من قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، فحق الأفراد في تملك وإصدار الصحف كان مقرراً في دستور ١٩٢٣، وحتى في ظل العمل بالقانون ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ لم يُحْرَم الأفراد هذا الحق، وإن كان

---

(١) القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية – نشر بالجريدة الرسمية – العدد ٢٧ تابع ط فى ٢٠٠٥/٧/٧.

المشرع قيده بوجوب الحصول على ترخيص من الاتحاد الاشتراكي العربي.

٢- أن النصاب المالي والإجراءات المطلوبة لإصدار الصحف هو التعجيز الذي يبلغ مبلغ المنع، فضلاً عن منع طائفة من الأفراد من الاشتراك في الصحف بأية صورة مما يعد اعتداء سافراً على حرية الأفراد وتقييداً لحرية الصحافة.

٣- أن اشتراط الحصول على ترخيص سابق لإصدار الصحف بعد أن كان يكفي مجرد إخطار يعد تقييداً من قبل المشرع بل وتضييعاً لهذه الحرية التي بالغ المشرع في احتوائها عن طريق قمعها، سواء بمقتضى تشريعات خاصة أو بمقتضى أحكام القانون العام، مما يدل دلالة قاطعة على أن حرية الصحافة بقدرها الميسور، هبة من الحاكم، إن شاء منحها وإن شاء منعها[1].

٤- أن الصياغة القانونية الفضفاضة للنصوص بألفاظها العامة جعلتها شراكاً منصوبة للمعارضين من الأحزاب السياسية، لدرجة أن المشرع نفسه في صدر المادتين ٤٧، ٤٨ من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ قد تبنى نظام الترخيص وأطلق عليه لفظ الإخطار في المادتين ٤٦، ٤٧ منه وهو الأمر الذي يكشف نية المشرع نحو احتواء وتقويض الصحف.

٥- أن تقنين الصحافة بالإدعاء بأنها سلطة شعبية، إن هو إلا بدعة مكشوفة لا يستقيم أمرها والمنطق القانوني السليم، ولا يمكن بهذا أن نضمن لها حريتها ونزاهتها، فهذه وتلك إنما تكون بعدم التدخل في شئونها سواء من جانب سلطات الدولة أو من جانب مراكز القوى وجماعات الضغط في المجتمع

٦- ومما يظهر بجلاء بصمات الانحراف التشريعي بالشدة والإرهاق الباهظين للصحافة والصحفيين، ويعد تجاوزاً من المشرع لدائرة التنظيم لهذه الحرية الدستورية إلى حد تضييعها، وإهدارها، ما ورد بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ بتعديل بعض أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية، والقانون

---

(١) د. جابر جاد نصار - المرجع السابق، ص ١٦.

رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين[1]، الذي عدل المواد ١٨٨ والفقرة الثانية من المادة ٣٠٢ والمواد ٣٠٣ و ٣٠٦ مكرر (أ) و٣٠٧ و٣٠٨ من قانون العقوبات وهذه المواد تنظم جرائم السب والقذف بطريق النشر، وعدل أيضا قانون الإجراءات الجنائية بإلغاء المادة ١٣٥ منه والتي كانت تحظر الحبس الاحتياطي في بعض الجرائم الصحفية، كما ألغى المادة ٧٦ من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بشأن نقابة الصحفيين، حيث شدد العقوبة الجنائية في بعض الجرائم الصحفية وأضاف جرائم أخرى أو ما أسماها المشرع جرائم النشر، فضلاً عن حرمان المتهم فيها من بعض الضمانات، سواء حال التحقيق أو أثناء المحاكمة، ولا شك أن من شأن تقرير عقوبة جنائية على هذه الوقائع التي أسماها المشرع بجرائم النشر، من شأنه إحداث تعارض مع أهداف العقوبة المناسبة لتحقيق الردع والزجر، وتجاوزها إلى حد التهديد بحبس الصحفيين، ومصادرة أموالهم بتجريدهم منها عن طريق توقيع الغرامات شديدة المبالغة، مما يعد إهداراً من المشرع لحرية الصحافة وتقويضها، حيث فرض المشرع بهذه العقوبات البالغة القسوة، على كل من تسول له نفسه أن يمتهن الصحافة، أو أن يؤدي ما ألزمته المادة ٦٢ من الدستور من واجب المساهمة في الحياة العامة، باعتباره واجباً وطنياً ، إما أن يقف في خندق السلبية، ولا يجرؤ على الإسهام في الحياة العامة بالنقد والتوجيه والتقييم لأوضاع المجتمع، وإما أن يجبُن، ويبتعد عن هذه المهنة، وفي الحالين تتعطل هذه الحقوق والواجبات والحريات العامة، ويسود الفساد في البلاد ويرتع الظلم والاضطهاد.

٧- أن ملكية الدولة للصحف أدت إلى تحويلها من أجهزة إعلام، غايتها الإرشاد والتثقيف والإخبار، عن طريق العرض الحسن والفكر الناضج والنبأ

---

(١) القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ - صدر في ١٩٩٥/٥/٢٨ ونشر في ذات اليوم بالجريدة الرسمية بالعدد ٢١ مكرر. وقد ألغي هذا القانون بعد أن تعرض للنقد الشديد من جانب الفقه والرأي العام والصحفيين وغيرهم من أصحاب الأقلام الحرة فبادرت السلطة إلى إلغائه بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦.

الصحيح، إلى أجهزة دعاية، غايتها الإغراء والتسلط، ووسيلتها الاستهواء والكلمات البراقة، فأصبحت معظم الصحف أدوات دعاية وإعلان بعد أن كانت منابر حرة لتبادل الرأي وتفاعله، فتراجعت عن التركيز على القضايا القومية والوطنية والعامة، وآثرت مجرد إلقاء الضوء على القضايا الهامشية، والحقيقة أن من لا يملك قوته لا يملك حريته، فلا أمل في صحافة تملكها وتوجهها الدولة، ولا فكر لصحفي تعينه وتفصله السلطة بقرارات تخضع لمشيئتها وحدها.

٨- وإزاء ما تقدم كله فإننا نضم صوتنا إلى صوت ذوي الأقلام والآراء الحرة بمطالبة المشرع بضرورة إلغاء كافة القيود الواردة على حرية إصدار وتداول الصحف والصحفيين وتحريرها من كل العوائق التي تعتريها والعودة إلى تراثنا الأصيل في تقديس الحريات العامة خاصة حرية الصحافة وكفالتها وذلك من أجل الأمل في غد أفضل من الأمس واليوم.

وإذا كان هذا هو موقف المشرع المصري من حرية الصحافة فما هو موقف المشرع الفرنسي ؟ هذا ما سنعرفه في الفرع التالي إن شاء الله.

الفرع الثاني

موقف المشرع الفرنسي من الصحافة الحزبية

للوقوف على موقف المشرع الفرنسى من الصحافة الحزبية يتعين استعراض التنظيم القانونى للصحافة والطباعة والنشر فى فرنسا، ذلك أن عملية ظهور الصحيفة ووصولها إلى يد القارئ - كما سبق أن أوضحنا - تمر بعدة مراحل تبدأ بإعداد المادة الصحفية من أخبار وإعلانات ومقالات وخلافه، ثم طبعها ونقلها إلى منافذ البيع ثم تداولها وبيعها، ولا مراء فى أن التنظيم القانونى لأنشطة طباعة وتداول وتوزيع وبيع الصحف باعتبارها وثيقة الصلة بالصحافة وعمادها الرئيسى، أمر فى غاية الأهمية فلا قيمة لصحيفة حبيسة لا تصل إلى قارئها.

وسوف نقسم هذا الفرع إلى بندين، نتعرف فى **البند الأول** على التنظيم

القانونى لإصدار الصحف بصفة عامة نظراً لأن المشرع الفرنسى لم يفرد تنظيماً خاصاً للصحف الحزبية، ونخصص **البند الثانى** لموقف المشرع الفرنسى من تداول الصحف.

البند الأول

موقف المشرع الفرنسى من إصدار الصحف

لقد أرسى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر فى ٢٦ أغسطس عام ١٧٨٩ فى فرنسا دعامة حرية إصدار الصحف الفرنسية إذ نصت المادة (١١) منه على «حق الإنسان فى التعبير عن رأيه عن طريق الكتابة أو الكلام أو الطباعة بحرية وذلك فى الإطار الذى رسمه القانون» وقد صادف هذا الإعلان احتراماً لفترة محدودة إذ إنه فى ظل الإمبراطورية الأولى لم يعترف بحرية إصدار الصحف، ولم يمنح الحق فى ملكيتها إلا على سبيل الاستثناء فى شكل امتياز كان يمنح بواسطة الإمبراطور[١].

وتأكيداً لهذه الحرية صدر قانون حرية الصحافة بتاريخ ٢٩ يوليو عام ١٨٨١ حيث اعتنق نظام الإخطار السابق فقط لإصدار الصحف، إلا أنه إبان الحرب العالمية الثانية أخذ المشرع الفرنسى بنظام الترخيص بمقتضى القرار الصادر فى ١٩٤٠/٥/٢٤ ، حيث اشترط ضرورة استصدار ترخيص من وزراء الداخلية والإعلام والمالية، وفى أعقاب التحرير صدر مرسوم بتنظيم مؤقت للصحافة الصادرة فى العاصمة الفرنسية بتاريخ ٣٠ سبتمبر عام ١٩٤٤ حيث أبقى على الأخذ بنظام الترخيص كشرط لإصدار الصحف، ولم يكتف بذلك بل رصد عقوبة على مخالفة ذلك، وفى ٢٨ فبراير ١٩٤٧ ألغى نظام الترخيص السابق وعاد الحال إلى ما كان عليه والعودة إلى نظام الإخطار تطبيقاً للقانون السابق الصادر فى ٢٩ يوليو ١٨٨١.

وبنظرة فاحصة إلى معالجة كل من المشرع المصرى ونظيره الفرنسى لحرية الصحافة يتبين بجلاء الاختلاف فيما بينهما، ففى مصر عرفت الصحافة

---

(١) Pierre Mongin, Presse Periodique, J.C.Pénal 1986, P.4

المصرية قيد الترخيص منذ صدور أول قانون للمطبوعات عام ١٨٨١ والذى جمد ولم يطبق حتى ١٩٠٩[١]، حيث أعلن مجلس الوزراء بتاريخ ٣/٢٥/ ١٩٠٩ العودة إلى تطبيق قانون المطبوعات وعطلت الحكومة جريدة الأهالى فى ٨ نوفمبر ١٩٢١ لمدة ستة أشهر، كما ألغت جريدة اللواء المصرى فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٢٣[٢].

وعندما صدر دستور ١٩٢٣ فقد غل يد جهة الإدارة عن إنذار الصحف أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإدارى إلا وقية للنظام الاجتماعى (مادة ١٥ من دستور ١٩٢٣).

وكما سلف أن أوضحنا فإن المشرع المصرى لا يزال يعتنق نظام الترخيص السابق لإصدار الصحف بموجب القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ الخاص بسلطة الصحافة، إلا أن المادة ٢٠٩ من دستور ١٩٧١ والمادة ١٣ من قانون سلطة الصحافة قد حرم الأفراد من إصدار الصحف، وقصر هذا الحق على الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة وللأحزاب السياسية فقط، أما المشرع الفرنسى فيكتفى فقط بنظام الإخطار لإصدار الصحف ولم يحرم الأفراد من هذا الحق كما فعل نظيره المصرى.

ويعد نظام الإخطار كما ذكرنا أكثر النظم اتفاقاً مع الديمقراطية وبمقتضاه يمكن للأفراد التعبير عن آرائهم بواسطة الصحف دون أى قيد إدارى أو مالي ، كما يسمح للسلطة العامة بالوقوف على كافة أنواع الصحف التى تصدر على أراضيها ومصادر تمويلها، فنظام الإخطار يجد قوامه فى الإباحة أما نظام الترخيص فقوامه التقييد والحظر، وهو يتنافر مع الديمقراطية، وقد نظمت الاخطار المادة الخامسة من قانون حرية الصحافة الصادر فى ٢٩ يوليو

---

(١) د. حسين عبد الله فايد – حرية الصحافة – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة عام ١٩٩٣ صـ ١٣٤، وانظر أيضاً د. فتحى فكرى فى دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون سلطة الصحافة – مرجع سابق صـ ١٣٦.

(٢) د. رياض شمس – حرية الرأى وجرائم الصحافة والنشر – دار الكتب المصرية ١٩٤٧ صـ ٥٥١.

١٨٨١ فى فرنسا، وقد نصت على أن:-

«كل جريدة أو مطبوع دورى ينشر بدون ترخيص سابق على أن يكون وبعد اتخاذ إجراء الإخطار المنصوص عليه فى المادة السابعة من هذا القانون».

وتنص المادة السابعة المشار إليها على أنه «يجب إخطار النيابة العامة قبل نشر أى جريدة أو مطبوع دورى ويتعين أن يشتمل الإخطار على البيانات الآتية :

١- عنوان الجريدة وأسلوب النشر.
٢- اسم وعنوان مدير النشر أو المدير المشارك .
٣- تحديد المطبعة التى تقوم بطباعة الجريدة أو المطبوع الدورى.

ويتعين الإخطار عن أى تعديل فى هذه البيانات خلال الخمسة أيام التالية».

ومفاد هذين النصين أن أى جريدة أو مطبوع دورى يمكن إصداره فى فرنسا بدون أى إجراء إدارى أو التزام مالى ويكفى إخطار النيابة العامة التى يتم فى دائرتها النشر بواقعة إصدار الجريدة، وهذا الإجراء وجوبى على من يصدر الصحيفة أو المطبوع الدورى، ولم يتطلب المشرع شكلاً معيناً للإخطار سوى إرسال رسالة على ورقة دمغة بواسطة مدير النشر، كما لم يحدد وقتاً معيناً يجب إرسال الإخطار خلاله فيكفى أن يتم الإخطار فى اليوم السابق مباشرة على إصدار الجريدة.

ويجب أن يتضمن الإخطار البيانات الآتية:-

١- عنوان الجريدة وإذا كان للجريدة عناوين فرعية فيجب أن يشملها الإخطار.
٢- طريقة النشر سواء كان النشر يتم يومياً أو أسبوعياً، ويجب أن يحدد الإخطار اليوم الذى تظهر فيه الجريدة أو إذا كان النشر يتم فى خلال فترات متقطعة.

٣- إذا تعددت الطبعات فيجب الإشارة إليها.
٤- يجب أن يتضمن الإخطار اسم وعنوان مدير التحرير أو المدير المشارك.
٥- يجب أن يتضمن أسم الطابع وعنوان المطبعة.

هذا وقد ألزم المشرع مالك الجريدة ومدير نشرها بالإخطار عن أى تعديل يطرأ على هذه البيانات خلال خمسة أيام من تاريخ إجرائه وإلا تعرض لعقوبة الغرامة، عملاً بالمادة ٩ من ذات القانون، ويقتصر دور النيابة العامة على تلقى الإخطار، ولا تملك رفضه حتى لو انطوى على بيانات غير دقيقة فلا يقع على من قدمه عبء إثبات صحة هذه البيانات.

ويثور التساؤل عما إذا كان يلزم إجراء الإخطار عن كل طبعة من طبعات الجريدة أو عن الملحق الخاص بها؟ ويتجه الرأى فى هذا الصدد إلى أن الإخطار غير لازم عن طبعات الجريدة المتعددة ما دامت تحمل ذات الخصائص أو عن ملحق الجريدة الذى يباع ضمن السعر المحدد للجريدة، أما إذا أصدرت الجريدة مطبوعاً آخر سواء كان جريدة أو مطبوعاً دورياً ذات خصائص متميزة فإنه يجب إجراء الإخطار عنه[1] هذا ولم يعرف المشرع الفرنسى التمييز بين الأحزاب السياسية وغيرها من مصدرى الصحف على خلاف المشرع المصرى الذى قرر إعفاء الحزب السياسي من شرط الترخيص لإصدار جريدتين للتعبير عن الحزب، بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥، ولا شك فى أن مسلك المشرع الفرنسى فى اعتناق شرط الإخطار يعد أفضل من مسلك المشرع المصرى لما يتضمنه الترخيص من تقييد لحرية إصدار الصحف.

---

(١) - Pierre Mongin: op. Cit. P 6. Et. Ss.
- Burdeau (G): repertoire de droit public et administratif, Dalloz 1959- P. 619.
- Gabrielle Cote – colisson, liberté de La Presse, 1975- P.5 et6.

البند الثاني

موقف المشرع الفرنسى من تداول الصحف

كما سبق أن أوضحنا فإن المشرع الفرنسى - عكس المشرع المصرى- قد خلص الصحافة من العديد من القيود التى كبلت حريتها لوقت طويل، فبصدور قانون حرية الصحافة فى ٢٩ يوليو ١٨٨١ اختفت ما كانت تتمتع به جهة الإدارة من سلطة إنذار أو تعطيل أو إلغاء الصحف.(١)

لكن هذا لا يعنى أنه قد خلا وتخلص نهائياً من كل نص يعطى جهة الإدارة سلطة اتخاذ الإجراءات المقيدة لحرية الصحافة، فلا يزال يتضمن من النصوص ما تستمد منه جهة الإدارة سلطتها المقيدة لها، حقاً إنها قليلة العدد إذا ما قورنت بالقيود الواردة فى التشريعات المصرية، ولكنها نظراً لاتصالها بحرية أساسية كحرية الصحافة، فهى جسيمة الآثار، بيد أن ما يلطف من حدة آثارها ويخفف من جسامتها ما يقوم به القضاء الفرنسى من دور فعال فى الرقابة عليها وما يسبغه من حماية بالغة لهذه الحرية(٢).

وأهم القيود الواردة على تداول الصحف فى فرنسا يمكن ردها إلى ما يلي:

أولاً : قيود إدارية :

على الرغم من أن قانون ٢٩ يوليو ١٨٨١ بشأن حرية الصحافة قد

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك كل من:-

- Turlur (P) : Lessaisies des Journaux et Perioduques.Thése (dactylo), paris,1963.
- Bruley (L) : Le régime préventif des Journaux et Brochures, Thése. (dactylo) , Paris,1907.
- Rodence (J) : Les mesures Préventives en mâtiere de presse ávánt et depuis la loi du 29 Juillet 1881, Thése. (dactylo), rennes 1906.

(٢) د. محمد باهى محمد أبو يونس - التقييد القانونى لحرية الصحافة - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية.

ألغى كافة الإجراءات المقيدة لتداول الصحف التى كانت تتمع بها السلطة الإدارية، إلا أن ذلك لم يحول دون تدخل السلطة سواء بالنسبة للصحف الوطنية أو الصحف الأجنبية التى تنشر وتوزع على الأراضى الفرنسية.

فقد منح المشرع فى المادة ٩٧ من قانون ٥ أبريل ١٨٨٤ بشأن السلطات المحلية للعمد سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لكفالة حسن النظام والأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة باعتبارها سلطة ضبط إدارى[١] وهذه الإجراءات قد تمثل قيداً على حرية تداول الصحف الوطنية حماية للنظام العام.

كما أن المشرع قد أعطى لوزير الداخلية الفرنسى بموجب المادة ١٤ من قانون ٢٩ يوليو ١٨٨١ سلطة اتخاذ بعض الإجراءات المقيدة لتداول الصحف الأجنبية.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الفرنسى قبل قانون ١٨٨١ كان متشدداً بشأن مهنة الطباعة فلم يكن مسموحاً فى القرن التاسع عشر[٢] بممارسة هذه المهنة قبل الحصول على ترخيص من وزارة الداخلية، ومن شروط الترخيص أن يقسم صاحب المطبعة على احترام الدستور وطاعة الإمبراطور، وكانت جهة الإدارة تملك سلطة سحب الترخيص فى حالة طباعة مواد لا تتفق وهذا القسم، علاوة على ما تقدم يتعرض الطابع إلى المساءلة الجنائية كشريك إذا شكلت المواد المطبوعة جريمة[٣]، أما حالياً، وبعد إلغاء المشرع قيد الترخيص والاكتفاء بالإخطار بموجب القانون الصادر عام ١٨٨١ لممارسة مهنة

---

(١) Bonnard (p): la notion d'ordre Public en droit administratif, Thése, Paris, L.G.D.J.1962.P.13et ss.

(٢) قبل الثورة الفرنسية فرضت عقوبة الإعدام على كل من يطبع كتاباً أو ينشره دون ترخيص بذلك – انظر فى تفصيل ذلك د. محمد الطيب عبد اللطيف – نظام الترخيص والإخطار – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٥٦ صـ ٢٨٧ – ٢٨٨.

(٣) د. فتحي فكرى – دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون سلطة الصحافة – مرجع سابق صـ ٣٨ – ٣٩.

الطباعة - فقد أصبحت الطباعة حالياً لا تخضع إلا للشروط الواردة فى القانون التجارى، والتى تسرى على المشروعات كافة، أياً كان الغرض منها[١]، وتتمتع بهذه الحرية جميع فروع الصناعات التى تقدم للمطبعة المواد الضرورية لعملها[٢] وتستلزم المادة الثانية من قانون ٢٩ يوليو ١٨٨١ بيان اسم الطابع وعنوانه على المطبوعات المعدة للتداول والنشر.

ومن الجدير بالذكر أيضاً فإن الطابع يتمتع بما يسمى بامتياز الطابع فى خصوص المسئولية الجنائية عن جرائم النشر، ومؤداه أن الطابع لا يسأل عن جرائم الصحافة إلا بوصفه فاعلاً أصلياً لها، ولا تجوز مساءلته كشريك، وهذا يمثل ضمانة هامة لأن إمكانية مساءلة الطابع كشريك ستدفعه إلى عدم طباعة المواد التى يرى أنها تشكل جريمة، وبهذا سيجعل الطابع من نفسه رقيباً على المواد المطلوب طباعتها[٣].

ومن ناحية أخرى فإن هذا الامتياز يعنى أن مسئولية الطابع تأتى فى مرتبة تالية لمسئولية الناشر والمؤلف، وتبدو كمسئولية احتياطية.

ثانياً : قيود قضائية :

تتصف هذه الإجراءات بأنها قضائية بالنظر إلى طبيعة الجهة التى يعترف لها القانون بسلطة اتخاذها، والوقت الذى يكون لتلك الجهة اتخاذها فيه، فأما عن طبيعة تلك الجهة فهى القضاء وأعوانه من مأمورى الضبط القضائى، وأما عن وقت اتخاذها فانه يكون لاحقاً لوقوع جريمة صحفية لا سابقاً عليه، وهذا مناط تميزها عن الإجراءات الإدارية الوقائية على اعتبار أن هذه الأخيرة تتخذ قبل وقوع الجريمة أو حدوث إخلال بالنظام العام.

---

(١) J. Rivero, les Libertés Publiques, 1980,T.2.P.203.

(٢) د. محمد الطيب عبد اللطيف – المرجع السابق صـ ٢٩٧.

(٣) د. فتحى فكرى – دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون سلطة الصحافة – مرجع سابق ص٣٩ وأيضاً د. رياض شمس – حرية الرأى وجرائم الصحافة والنشر – مرجع سابق ص٥٤٧.

ومن ناحية آخرى فإن وصفها بأنها إجراءات ينفى عنها صفة العقوبة، وهذا يعنى أن الأمر بها يصدر دائماً قبل الحكم فى الدعوى، أما كإجراء من إجراءات التحقيق وأما باعتبارها إجراء من الإجراءات القضائية التحفظية.

وأخيراً فإن هذه الإجراءات ولطبيعتها تلك – تعتبر إجراءات وقتية لا نهائية بمعنى أن مصيرها من حيث التأييد أو الإلغاء يتوقف على ما تقرره الجهة الرقابية على تلك التى اتخذتها، أو على ما تقضى به المحكمة التى تنظر الدعوى.

وإذا كانت هذه الإجراءات تتشابه فى تنوعها، من حيث الجهة القضائية القائمة عليها فى كل من القانونين المصرى والفرنسى، فإن هناك اختلافات جوهرية بينهما من حيث نطاق تطبيقها وطبيعتها – أى من حيث كونها ضوابط تنظيمية أم قيود احتوائية – ومدى ما يكفله كُلٌ من القانونين من ضمانات لحرية الصحافة قبلها.

وعلى الرغم من أن المشرع الفرنسي فى قانون حرية الصحافة الصادر فى ٢٩ يوليو ١٨٨١ قد اعتنق مبدأ حرية تداول الصحف بغض النظر عما تنطوي عليه من آراء وأفكار، حتى وإن كانت ظاهرة الشذوذ فهو لم يشأ فقط ألا يجعل للإدارة سبيلاً عليها، وإنما أيضاً لم يعترف للقضاء بسلطة اتخاذ ما يقيد هذه الحرية من إجراءات كانت مقررة بالقوانين السابقة على هذا القانون، وهذا ما عبر عنه مقرر هذا القانون أمام مجلس النواب بقوله «لقد قصدنا حظر الحجز على الصحف وضبطها بصفة مطلقة»[1].

وقد طرأت على هذا القانون بعض التعديلات تم بموجبها الاعتراف لقاضى التحقيق أو للقاضى المدنى بسلطة توقيع الحجز على الصحف أو ضبطها فى حالات وبشروط معينة.

كما تعطى المادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية للمحافظين

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. محمد باهى محمد أبو يونس – التقييد القانونى لحرية الصحافة – مرجع سابق ص٤٢١.

Les Préfes، ومديري البوليس، بصفتهم من مأموري الضبط القضائي، حق اتخاذ الإجراءات المقيدة لتداول الصحف حال وقوع جريمة بواسطتها من جرائم أمن الدولة.

وتعترف المادة ٢/٥١ من قانون حرية الصحافة معدلة بقانون ١٢ ديسمبر ١٨٩٣ لقاضى التحقيق عند ارتكاب بعض الجرائم الصحفية، بسلطة الأمر بضبط أو الحجز على نسخ العدد الذى ينطوى على هذه الجريمة، والضبط أو الحجز فى هذه الحالة يعد إجراء من إجراءات التحقيق.

ومن ناحية آخرى تجيز المادة ٩ من التقنيين المدنى المضافة بالقانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٧٠ الصادر فى ١٧ يوليو ١٩٧٠ للقاضى المدنى سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع أى اعتداء من الصحف على حق الخصوصية، ويعد من أهم هذه الإجراءات الضبط أو الحجز الذى لا يعدو أن يكون فى هذه الحالة إجراء وقائيا أو تحفظيا غايته حماية الحق فى احترام الحياة الخاصة.

١- ضبط الصحف كإجراء تحقيق :-

لم يكن قانون حرية الصحافة - على نحو ما تقدم - يجيز بنصوص خاصة لسلطة التحقيق ضبط الصحف أو الحجز عليها إذا ما وقع منها ما يعد جريمة، وإنما ترك هذه المسألة للقواعد العامة، غير أن الأحداث الفوضوية التى شهدتها فرنسا خلال الفترة من ١٨٩٢، ١٨٩٤ وما خلفته من أثر الخشية من اتخاذ الصحف أداة لنشر الأفكار الفوضوية والدعوة إلى التحلل من القانون والخروج على نظام الحكم، أدت إلى إصدار عدة قوانين لمقاومة الدعاية الفوضوية عن طريق الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام[١]

وقد كان من بين تلك القوانين قانون ١٢ ديسمبر ١٨٩٣ الذى عدل المادة ٥١ من قانون حرية الصحافة بإضافة فقرة ثانية إليها، أجازت لقاضى التحقيق ضبط الصحف والأمر بالحجز عليها إذا ما وقعت بواسطتها إحدى

---

(١) GILLE (A): op. cit, p.132 et.ss.

الجرائم التى تتسم بالطابع الفوضوي[1].

ولكن على الرغم من أن المشرع قد عهد إلى قاضى التحقيق بتلك السلطة وهو جزء من السلطة القضائية الحارس الطبيعي لحقوق الأفراد وحرياتهم ، إلا أنه لم يجعلها سلطة مطلقة ، وإنما أرادها سلطة مقيدة بما أورده عليها من ضوابط مختلفة ، فمن ناحية لا يجوز الأمر بالحجز على الصحف إلا حال وقوع جرائم معينة، ومن ناحية أخرى يتقيد أمر الحجز بعدد محدد من النسخ لا عليها جمعياً ، وأخيراً يجوز لصاحب الجريدة استرداد ما تم ضبطه أو الحجز عليه من النسخ بأمر قاضى التحقيق وأهم هذه الضوابط:-

أ- تقييد إجراء الحجز على الصحف بجرائم معينة :

لا يجوز لقاضى التحقيق الأمر بضبط الصحف أو الحجز عليها إلا فى حالة ما إذا وقعت بواسطتها جريمة من الجرائم الواردة حصراً بالمادة ٢/٥١ من قانون حرية الصحافة المعدلة بقانون ١٢ ديسمبر ١٨٩٤ على سبيل الحصر، وهى جرائم على نحو ما تكشف عنه طبيعتها تقوم على غاية محاربة الدعاية الفوضوية وتهدف إلى إغلاق سبل الاتصال بين أنصار المذاهب الفوضوية وبين الرأي العام.

وهذه الجرائم هى تلك المنصوص عليها فى المواد ٢٤ (فقرة ١، ٣)، ٢٥، ٣٦، ٣٧ من قانون حرية الصحافة وبيانها كالآتى:-

١- الجريمة المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من المادة ٢٤ من قانون حرية الصحافة المضافة بقانون ١٢ ديسمبر ١٨٩٣، هى جريمة التحريض المباشر على ارتكاب جرائم الاغتيالات والسرقة والنهب والحريق أو إحدى الجنايات المعاقب عليها فى المادة ٤٣٥ عقوبات، وهى جرائم التدمير بواسطة المواد المتفجرة أو الجرائم المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج المنصوص عليها فى المواد من ٧٥ إلى ٨٥ من قانون العقوبات.

---

(١) BARBIER (G): Les modifications apportées â la loi sur la presse par la loi du 12 Décembre 1893.R.SC.1893. P. 88.

أما الجريمة المنصوص عليها فى الفقرة الثالثة من ذات المادة فهي جريمة تحبيز جنايات القتل أو النهب أو السرقة أو الحرق، أو إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المادة ٤٣٥ عقوبات وهى التدمير بواسطة المواد المتفجرة أو جرائم الحرب أو التعاون أو التخابر مع العدو.

٢- الجريمة المنصوص عليها فى المادة ٢٥ من قانون الصحافة – وهى أيضا مضافة بقانون ١٢ ديسمبر ١٨٩٣ – هى جريمة تحريض الجند على عدم إطاعة الأوامر العسكرية أو الامتناع عن واجباتهم العسكرية.

٣- الجريمة المنصوص عليها فى المادة ٣٦من قانون الصحافة هى جريمة إهانة رؤساء الدول أو الحكومات الأجنبية ووزراء خارجية الدول الأجنبية.

ومن الجدير بالذكر أن هذه المادة لم تكن تجرم إلا إهانة رؤساء الدول الأجنبية فحسب ولكن بمقتضى تعديل أدخل عليها بالقرار بقانون الصادر فى ٣ أكتوبر ١٩٣٥ أصبح التجريم يشمل إهانة رؤساء حكومات ووزراء خارجية الدول الأجنبية[١].

٤- الجريمة المنصوص عليها فى المادة ٣٧ من قانون الصحافة هى جريمة إهانة السفراء أو المبعوثين أو أحد أعضاء السلك الدبلوماسي الأجانب المعتمدين فى فرنسا.

وتجب مراعاة أنه لا يكفى أن ينطوى أحد أعداد الصحيفة على أى من تلك الجرائم، حتى يكون لقاضى التحقيق سلطة الأمر بضبطها أو الحجز عليها، وإنما ينبغى أن يكون هذا العدد قد خرج من المطابع وتم تداوله وتوزيعه على عدد غير مميز من الناس، وذلك على اعتبار أن العلانية، وهى ركن لا تقوم بدونه الجريمة الصحفية لا تتحقق إلا بتوزيع الصحيفة على عدد من الناس بدون تمييز.

---

(١) CANNAC (H): Les modifications apportées â la legislation sur la presse par les décret -lois loi du 10 Janvier 1936.R.SC.1936. P. 211.

وبناء عليه لا يجوز لقاضى التحقيق أن يأمر بضبط الصحيفة حال إعدادها أو طبعها، أو حتى بعد خروجها من المطابع، طالما أنه لم يتم تداولها حتى ولو تضمنت مقالات تمثل إحدى الجرائم السابقة، حيث إنه فى هذه المرحلة لا تكون ثمة جريمة نشر من الناحية القانونية لانتفاء العلانية.

ومن جهة أخرى أن سلطة قاضى التحقيق فى اتخاذ إجراء الضبط أو الحجز حال وقوع إحدى هذه الجرائم جوازية لا وجوبية حيث لا يلزمه القانون بضرورة القيام بهذا الإجراء لمجرد وقوعها، وإنما الأمر يعود إليه تبعاً لما يراه لازماً لمصلحة التحقيق باعتبارها الغاية التى تقرر لأجلها هذا الإجراء قانوناً.

ب- تقييد إجراء الحجز بعدد محدد من النسخ:-

ولكن ما هو نطاق سلطة قاضى التنفيذ فى مواجهة الصحف، وبمعنى آخر هل يجوز له أن يحجز على جميع نسخ العدد المنطوى على إحدى الجرائم السابقة فيكون الحجز كلياً، أم أن سلطته تتوقف عند حد الحجز على بعض نسخ هذا العدد؟.

وفى سياق الإجابة على هذا التساؤل فإن الحجز أو الضبط يعد واحدا من إجراءات التحقيق يتخذه قاضى التحقيق بمناسبة جريمة صحفية وقعت ويجرى تحقيقاً جنائياً بشأنها، و لاشك يتقيد بذات الغاية القانونية لإجراءات التحقيق على نحو ما تقضى به القواعد العامة، ونصوص قانون الإجراءات الجنائية – والتى وفقاً لها على نحو ما نصت عليه المادة ١٤ من القانون تتمثل فى إثبات الجريمة وإظهار الحقيقة وتقديم المتهمين إلى المحكمة المختصة لمحاكمتهم[١]

وقد حددت ٤/٩٧ من ذات القانون سلطة قاضى التحقيق فى ضبط الأشياء والوثائق المتحصلة من جريمة، فقصرت الأمر على ضبط الأشياء والوثائق المفيدة فى إظهار الحقيقة والتى يترتب على عدم ضبطها ضرر

---

(١) DERENNE (R): Pérquisitions et saisies: Mesures d'instructions. Thése. (dactylo): Caen.1937.p.8.

بالتحقيق، كما أن محكمة النقض قضت بأن الضبط لا يمكن أن يتخذ لغاية غير ضرورات التحقيق وفى حدودها[١].

ومؤدى ذلك فإن الحجز أو الضبط – باعتباره إجراء من إجراءات التحقيق – مجرد وسيلة الغاية منها إظهار الحقيقة، وإثبات نسبة الجريمة إلى شخص معين بالذات[٢]، فهو مقيد بتلك الغاية، وبالتالى فلا يجوز لقاضى التحقيق أن يأمر بضبط عدد غير محدد من الصحيفة.

وإذا كان هذا الرأي يتجه إليه غالبية الفقه الفرنسى بل وهو أيضا ما يجرى عليه العمل[٣]، إلا أن البعض – يذهب إلى المطالبة بإعطاء قاضى التحقيق سلطة الأمر بضبط جميع نسخ العدد الذى انطوى على إحدى الجرائم الصحفية السابقة بدعوى أن غاية الحجز أو الضبط هو قطع أو وقف استمرار الجريمة التى وقعت بواسطة الصحيفة، والتى تعد النسخ المضبوطة وسيلة ارتكابها[٤].

وهذا الرأى كان يؤيده ظاهرياً صريح نص المادة ٢/٥١ من قانون الصحافة التى اعترفت لقاضى التحقيق بضبط الصحف أو الحجز عليها بألفاظ مطلقة، إلا أن هذا التفسير يتعارض مع فحوى النص وروح قانون الصحافة

---

(١) – cass. Crim : 27 fevrier 1968. Chavane. Bull. Crim 1968. p. 146.

(٢) – BERNARD (R): Les pérquistions et des siases en matiére criminelle. Thése, (dactylo) .paris, 1902. p. 31.

(٣) انظر فى تفصيل ذلك:-

- RIVERO (J) : op, cit, p.244
- MERLE et VITU (A): Traité de droit criminal, paris, Cujas. 1975,T. 170 et.ss
- BLIN (H) eta autres op. cit. p. 572.
- ROBERT(J): propos sur la liberté de la presse, 1964, p. 189

(٤) JANQUERS (P): Les saisies administratives et Judiciaires et la liberté de la presse Gaz pal, 1967, p.40.

الذى لفظ فى نصوصه جميع مظاهر السلطة المطلقة فى نطاق حرية الصحافة، حتى ولو كان القائم عليها هو القضاء ذاته، هذا إلى جانب أن هذا الرأى يخالف الأصل العام المقرر فى هذا القانون فى المادة ١/٥١ منه والتى لا تجيز لقاضى التحقيق ضبط الصحف إلا فى حدود أربع نسخ من العدد المخالف فحسب.

وأخيراً فإن هذا الرأى يصطدم بشكل بالغ الوضوح مع القاعدة العامة التى تحكم إجراءات التحقيق - ومنها ضبط الصحف وحجزها - والتى تقيد اتخاذها وتحدد نطاقها فى غاية واحدة هى إثبات الجريمة ونسبتها إلى المتهم وإظهار الحقيقة، ولما كان إجراء الضبط أو الحجز على الصحف يعد واحداً من تلك الإجراءات، فإنه يتقيد بذات غايتها ونطاقها و لا يصح القول بأن هذا الإجراء يتخذ على جميع النسخ ولا يتقيد بعدد معين منها.

ج - حق صاحب الصحيفة فى استرداد النسخ المضبوطة:-

يترتب على أمر قاضى التحقيق بضبط عدد من نسخ الصحيفة أضراراً بالغة لا سيما إذا ما صدر قرار بألا وجه لإقامة الدعوى أو حكم بالبراءة بعد فترة غير قصيرة، ولتفادى بعض تلك الأضرار يعطى القانون لصاحب الصحيفة الحق فى استرداد النسخ التى تم الحجز عليها.

وطلب الاسترداد تختلف الجهة المختصة بنظره تبعاً للحالة التى تكون عليها الإجراءات، فإذا كان التحقيق لازال قائماً، يتم تقديم هذا الطلب إلى قاضى التحقيق الذى أمر بالضبط أو الحجز ويكون له رفض هذا الطلب أو قبوله، تبعاً لمصلحة التحقيق[1]، ذلك أن سلطته بصدد طلب الاسترداد تماثل تماماً سلطته فى الأمر بالحجز من عدمه إذا ما طلبت منه النيابة اتخاذه، فإذا كان القانون لا يلزمه بضرورة إجابة النيابة إلى طلبها، والإذن باتخاذ هذا الإجراء، فإنه يكون له أن يرفض طلب صاحب الجريدة بالاسترداد إذا رأى أن مصلحة التحقيق تقتضى ذلك.

---

(١) COSTE (F) :Les restitutions ordonées par Les Jurdictions répressives, 1937.p – 197.

غير أنه إذا رفض قاضى التحقيق طلب استرداد النسخ المحجوز عليها، ففي هذه الحالة يمكن الطعن فى قراره بالرفض أمام غرفة الاتهام التى يكون من سلطتها إلغاء هذا القرار أو تأييده، وغرفة الاتهام بمثابة جهة رقابية على ما يتخذه قاضى التحقيق من إجراءات بشأن تحقيق يقوم به، ومن ثم يحق لصاحب الجريدة الطعن أمامها فى قرار ضبط الصحيفة إذا كان مشوبا بالبطلان، كأن يكون قد صدر بصدد التحقيق فى جريمة صحفية ليست من بين الجرائم الصحفية السابقة أو يكون قد صدر متجاوزاً لغايته أو غير متناسب مع سببه، كما لو كان قاضى التحقيق قد أمر بالحجز الكلى على جميع النسخ(١).

ومن ناحية أخرى ينعقد الاختصاص بنظر طلب الاسترداد النسخ المحجوز عليها لغرفة الاتهام حال انتقال الأوراق إليها، حيث يكون لها رفض هذا الطلب أو قبوله ورد النسخ المحجوز عليها إلى صاحب الجريدة.

وأخيراً فى حالة الانتهاء من التحقيق فإنه يفرق بين أمرين، أولهما إذا ما انتهى التحقيق بصدور قرار بالأوجه لإقامة الدعوى – ففي هذه الحالة يكون المختص بالفصل فى طلب الاسترداد هو قاضى التحقيق، إذا كان هو الذى أصدر القرار بالأوجه لإقامة الدعوى، أو غرفة الاتهام إذا كانت هى التى أصدرت هذا القرار وهنا لا يكون لقاضى التحقيق أو غرفة الاتهام أى سلطة فى رفض الاسترداد، حتى ولو كان استمرار ضبط النسخ ضرورياً لتحقيق آخر(٢)، أما الأمر الآخر فأنه يتمثل فى إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة وفى هذه الحالة يكون لهذه الأخيرة الاختصاص بالفصل فى طلب الاسترداد ولها تبعاً لذلك أن تأمر به أو ترفضه.

٢- الحجز على الصحف كإجراء تحفظي:-

قبل عام ١٩٧٠ لم يكن يوجد فى القانون الفرنسى أى نص خاص يعترف للقاضى المدنى – قاضى الموضوع أو قاضى الأمور المستعجلة- بسلطة

---

(١) غرفة الاتهام فى فرنسا تماثل غرفة المشورة فى مصر

(٢) Cass, Crim: 22 Février 1968, Gaz – pal, 1968. p- 287.

اتخاذ أى إجراء يمنع الاعتداء الواقع من الصحف أو غيرها من المطبوعات على حق الخصوصية.

وأمام غياب هذا النص احتكم القضاء إلى القواعد العامة فى التقنين المدنى بقصد إضفاء حماية فعالة على حق الخصوصية حتى لا يكون عرضة للبغى عليها من الصحف، فتنتهز بعض الصحف هذا الفراغ التشريعي وتفرط فى نشر أسرار العائلات وإذاعة ما يدور فى حياتهم الخاصة وكشف أسرار الأشخاص العامة واقتحام أسوار الصمت التى أحاط بها أهل الفن وخاصة حياتهم الخاصة وذلك لأهداف تجارية أو مادية بحتة أو للتشهير بهم دون وازع من قيم أو ضمير.

لذلك لم يكن القضاء يتردد فى بادئ الأمر فى الحكم بالتعويض، وفقاً لقواعد المسئولية المدنية بالتطبيق للمادة ١٣٨٢ من التقنين المدنى على اعتبار أن نشر صورة أحد الأشخاص أو إذاعة أحد أسراره دون موافقته، يمثل خطأ يسبب له أضراراً معنوية تلزم الناشر بتعويضه عنها[١].

بيد أن الحكم بالتعويض وفقاً لقواعد المسئولية المدنية – الخطأ و الضرر وعلاقة السببية – لم يكن الوسيلة الفعالة لوقف بعض الصحف عن مواصلة اعتدائها على حق الأشخاص العامة فى الخصوصية – لأن التعويض من ناحية لم يكن كافياً لدرجة جبر الضرر الناجم عن ذلك – كما أنه لم يكن وسيلة سريعة لمواجهة الأضرار المترتبة على الاعتداء على حق هؤلاء فى احترام الحياة الخاصة[٢].

وبناء عليه لم يجد القاضى المدنى بدأ من اتخاذ بعض الإجراءات الوقائية ذات الأثر السريع والفعال فى حماية هذا الحق من العدوان الصحفى عليه وقد كان من أبرز هذه الإجراءات الحجز أو الضبط.

---

(١) C.APP.Paris:16 Mars 1955.J.C.P. 1955.

(٢) انظر فى تفصيل ذلك :-

MADIOT (Y) :Droits de l'homme et libertés publiques, paris, Masson, 1976.p,277.

ومن أوائل القضايا التى صدر فيها أمر بالحجز على الصحف بصفة مستعجلة قضية تتعلق بابن أحد الممثلين الفرنسيين المشهورين، فقد قامت مجلة France – Dimanche الأسبوعية بنشر صورته فى مرضه وهو على سريره أثناء علاجه بإحدى المستشفيات، ونشرت معها بعض التعليقات والأخبار عن حالته الصحية وعلاجه وظروفه العائلية، ولما كانت هذه الصور وما صاحبها من أخبار وتعليقات قد نشرت دون موافقة صاحب الشأن أو رضائه فقد قامت والدته بطلب الحجز بصفة مستعجلة على نسخ هذا العدد من رئيس محكمة باريس الابتدائية، الذى أمر فى الحال بالحجز على جميع هذه النسخ، ولما طعنت الشركة صاحبة المجلة فى أمر الحجز رفضت محكمة استئناف باريس الطعن وأيدت أمر الحجز على سند من القول بأن القضاء المستعجل يمكنه بل ويجب عليه فى حالة الاستعجال أن يكفل حماية الحقوق الشخصية وبصفة خاصة حين يتعلق الأمر بأحد القصر وأن يتخذ كل ما يمكن من الحد من الضرر الذى يتسبب له ولما كانت الصور التى التقطت لهذا الصبى والمعلومات التى نشرت عن حالته الصحية تمثل جميعاً تدخلاً لا يمكن التهاون فيه فى الحياة الخاصة العائلية، فإن الأمر بالحجز بصفة مستعجلة يجد أساسه فى القانون[١]، هذا وقد أيدت محكمة النقض هذا الحكم ورفضت الطعن المقدم من الشركة المالكة للصحيفة ضده[٢].

مثل هذا الحكم منعطفاً جديداً فى دور القاضى المدنى فى التوفيق بين حرية الصحافة وحق الخصوصية غلب الحق فى الخصوصية على حرية الصحافة[٣]، وقد تجلى ذلك فيما صدر بعد ذلك من أحكام، فلم يكن يتردد فى

---

(١) C.APP. Paris: 13 Mars 1965, Marléne Dietrich, C/Journal : France – Dimanche, J.C.P. 1955.

(٢) Cass- Civil: 12 Juillet 1966 –Gaz, Pal 1966 -2, P. 187, D. 1967, P. 181.

(٣) – T.G .Inst: Paris, (referé):27 Février 1970 – J,C,P. 1970- 2- 16293.
- Cas- Civil: 25 Novembre 1966 . Gaz-pal 1967 – 1,p.201.
- C.APP, Paris: 7 Avril 1965, Gaz- Pal, 19696, P.40.

الحجز على جميع النسخ إذا تراءى لـه أنها قد انطوت على اعتداء على الحياة الخاصة مما لا يمكن التسامح فيه حتى ولو كان ذلك على حساب حرية الصحافة[١]

وقد قوبل هذا الاتجاه القضائى بالنقد من جانب بعض الفقه و من الأوساط الصحفية، لأنه يعنى الاعتراف للقضاء المدنى بسلطات أوسع من تلك التى يتمتع بها القاضى الجنائي الذى أقصى ما يستطيع اتخاذه فى هذا الشأن هو الأمر بالحجز على عدد محدود من النسخ فحسب و لا يكون له مطلقاً الأمر بالحجز الكلى عليها[٢]، كما أنه من ناحية أخرى يمثل بغياً جسيماً على حرية الصحافة، بل ويكون مدعاة للتحايل على حق القارئ فى الإعلام لأنه يمكن من الحجز على الصحف بصفة مستعجلة لواقعة لا تمت بصلة إلى حق الخصوصية لمجرد ادعاء المدعى بذلك، فلو أن موظفاً مثلاً طالب بصفة مستعجلة باتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف ما تنشره صحيفة ماسة بحياته الخاصة – هنا لا يملك القاضى إلا الأخذ بدعواه وإجابته إلى طلبه بالحجز على الصحيفة[٣].

وأخيراً فإن تقييد أمر الحجز بكون ما تنشره الصحف أو المطبوعات ماساً بحق الخصوصية مساساً لا يمكن التهاون أو التسامح فيه – كشرط قضائى لصحة الحجز – لا يعد معياراً مناسباً للتوفيق بين حرية الصحافة وحق الخصوصية، وذلك لأنه إذا كان من الصعب تحديد مفهوم حق الخصوصية ومعرفة نطاقه القانونى فإنه مما لا يقل عنه صعوبة معرفة متى يكون الاعتداء على هذا الحق جسيماً مما لا يمكن التهاون أو التسامح فيه.

لكل هذه الأسباب طالبت محكمة النقض فى تقريرها السنوى لعامى

---

(١) د. ممدوح خليل – حماية الحياة الخاصة فى القانون الجنائي – القاهرة – دار النهضة العربية – ١٩٨٣ ص٤٣٩.

(٢) – BADINTER (R) : Le Droit au respect de La Vie Privée,J.C.P.1968-1-2136.

- LINDON (R) : La Presse et La vie Privée,J.C.P.1965, 1887.

(٣) د. حسام الدين الأهوانى – الحق فى احترام الحياة الخاصة – دراسة مقارنة القاهرة – دار النهضة العربية ١٩٧٨. ص ٢٩١.

١٩٦٨- ١٩٦٩ إلى وزير العدل بضرورة العمل على حث المشرع على التدخل لمواجهة هذا الوضع وتفادى تلك الآثار التى خلفها عدم وجود نص يمكن على هديه للمحاكم أن توفق بين حرية الصحافة وحق احترام الحياة الخاصة، وقد كان مما جاء فيه قولها: " ينبغي العمل على تدخل المشروع للتوفيق بين احترام الأصول التى تستقر عليها حرية الصحافة، وبين حماية حق لا يقل شأناً عن هذه الحرية، ألا وهو الحق فى احترام الحياة الخاصة للأفراد على نحو يسمح للمحاكم بإمكانية اتخاذ إجراءات أكثر مرونة وأقل إثارة للجدل والخلاف الفقهي من تلك التى تطبقها المحاكم حال غياب مثل هذا التشريع الملائم.(١) "

على أثر ذلك دعت الحكومة البرلمان إلى التدخل لوضع تنظيم يمكن عن طريقه كفالة احترام الحياة الخاصة دون عدوان على حرية الصحافة أو حق المواطن فى الإعلام، واستجابة لذلك صدر فى ١٧ يوليو ١٩٧٠ القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٧٠ الذى أضاف وفقاً للمادة ٢٢ منه – المادة التاسعة إلى التقنين المدنى وأسبغ حماية بالغة على حق الخصوصية بما اعترف فيه للقاضى المدنى من سلطة اتخاذ الإجراءات القضائية التى تحول دون تداول الصحف والمطبوعات، إذا كانت تنطوى على ما من شأنه الاعتداء على حق الخصوصية.

و من ناحية أخرى فإذا كان هدف المشرع من تقييده لحرية الصحافة لحماية حق الخصوصية إلا أن تنظيمه لتلك الحماية على هذا النحو يؤدى إلى فرض الصمت على الصحف لحد كبير، والتضييق من نطاق حق النشر، كما أنه بتدخله للتوفيق بين حرية الصحافة وبين احترام الحياة الخاصة قد خرج على النظام الحر الذى وضعه قانون حرية الصحافة الصادر فى ٢٩ يوليو ١٨٨١(٢).

---

(١) انظر فى ذلك:-

BREILLAT (D):op.cit.p.228.

وأيضاً د. محمد شوقي الجرف – الحرية الشخصية وحرمة الحياة الخاصة – رسالة دكتوراه – حقوق الإسكندرية ١٩٩٠ صـ ٣٣١.

(٢) LAMBART (P): LE Droit Personnel à L' expression de L'opinion. Thése, (dactylo) Paris, 1976. p.172.

٣- حدود سلطة المحافظين فى تقييد تداول الصحف:-

الأصل المستقر فى القانون الفرنسى أن رجال الضبط القضائى ليس لهم سلطة اتخاذ الإجراءات المقيدة لحرية تداول الصحف، إلا بناء على أمر قضائى فى الحالات وبالشروط المقررة فى هذا الشأن.

وخروجاً على هذا الأصل يعترف المشرع لجهة الإدارة - ممثلة فى المحافظين، ومديرى بوليس باريس - بسلطات قضائية فى هذا الشأن تماثل تماماً تلك التى يتمتع بها رجال النيابة العامة وقضاة التحقيق، ذلك أنه وفقاً للمادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية - «المادة ١٠ من قانون تحقيق النيابات السابق» - يجوز للمحافظين أو مديرى بوليس باريس اتخاذ كافة الإجراءات التى تكون لازمة إثر وقوع جريمة ضد أمن الدولة - الداخلى أو الخارجى - لإثبات هذه الجريمة وتقديم مرتكبيها إلى القضاء المختص بمحاكمتهم[١].

وهذا النص يمثل قيداً على حرية تداول الصحف، بل وكثيراً ما يلجأ إليه المحافظون لحظر تداول الصحف السياسية، بصفة خاصة وأنه وسيلتهم الوحيدة للنيل من هذه الصحف، وفرارهم فى ذات الوقت من رقابة القاضى الإدارى الصارمة على ما يتخذ من إجراءات بدعوى إنها إجراءات ضبط قضائى لا ينعقد له الاختصاص ببحث مشروعيتها.

والنص على هذا النحو يجد مصدره التاريخي فى المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات القديم،[٢] والتى أضيفت إليه فى ٢٨ أغسطس ١٨٠٨

---

(١) PARDEL (J): Les Dispositions da la loi du 17 Juillet 1970 sur La Protection de la vie Privée, P.11 ets s.

(٢) انظر فى التأصيل التاريخي لهذه المادة:-

- PETIT (L) : Les préfets et le code d'instruction criminelle (article 10), Thése. Paris, 1903.
- GOUR (C.G) : Le contentieux des services judiciaires et le juge administrtif. (Prolémes de competence), Thése. Paris. L.G.D.J 1959 . p. 126. (=)

بناء على رغبة الإمبراطور نابليون، الذى قصد بذلك أن يمنح طائفة من رجاله، ممن ليست لهم صفة الضبطية القضائية، سلطات مأمورى الضبط القضائي ليحقق بذلك غرضين: أن يتخذهم وسيلة للنيل من الخارجين عليه، والمعارضين لحكمه، وألا يخضعوا فى ذات الوقت فيما يتخذونه من إجراءات لإشراف النائب العام أو محكمة الاستئناف على اعتبار أنهم ليسوا من رجال الضبط القضائى.

ولقد أثار هذا النص سخط الرأى العام و جمهور الفقهاء الذين أنعقد إجماعهم على ضرورة إلغائه، وقد عقب البعض بقوله " أنه يجب إلغاء جميع القوانين الاستثنائية التى لا يكون هناك أى مبرر لوجودها فى دولة ديمقراطية ومن ذلك المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات لأنها تسمح لغير رجال القضاء أن يمارسوا ضد المواطنين – سلطات النيابة وقاضى التحقيق – فى كافة الجرائم، أنها ولا شك تمثل امتيازا مرعباً للسلطة ضد الحرية والعدالة، لذلك فإن بقائها فى قانوننا يعنى التنكر لإعلان حقوق الإنسان، وإلغاء المبادئ التى أرستها ثورتنا، وهذا أمر يجب العمل على استبعاده بكل طريقة، لأن معها تختفى الحرية الفردية بإرادة موظف دون رقابة و لا ضمانة، إننا يجب أن نعمل على ضرورة أن يكون الفصل بين السلطات وبين السلطة والعدالة كاملاً»[١].

وقد ترتب على هذا الموقف العدوانى من تلك المادة أن ألغيت بقانون يعرف بقانون ضمانات الحريات الفردية الذى صدر فى ٧ فبراير ١٩٣٣ والذى ألغى أيضاً جميع القوانين الاستثنائية التى كانت قائمة آنذاك[٢].

(=) - DONNEDIEU DE VABRES (H.) : traité élémentaire de droit Criminel et la legislation penal Comparé. Paris. Recuil Dalloz. 1943. P. 533.

(١) COULON (H) : la liberté Individuelle. Paris. Imp. et L.C. J. 1901. P.20. et. ss.

(٢) -BLIN (H): Les garantiés de la liberté individuelle. La Semaine juridique. 1935. P. 661.

- CHEVALLIER (J): Comméntaire sur la loi du 7 Février 1933. P. 465.

ولكن وقعت بعد ذلك اعتداءات على أمن الدولة وازدادت حركة اغتيال كبار رجال السياسية مما أدى إلى عودة العمل بهذه المادة مرة أخرى فى ٢٥ مارس ١٩٣٥، وحتى يوفق المشرع بين مواجهة هذه الأحداث ويضمن فى ذات الوقت عدم الانحراف فى تطبيقها ووضع بعض الضمانات والقيود على سلطة المحافظين فى استعمالها فقد نصت هذه المادة بعد عودة العمل بها على أنه يجوز للمحافظين، ولمديرى بوليس باريس، بصفتهم الشخصية أو بتكليف أحد مأمورى الضبط القضائى فى حدود اختصاصه، أثر وقوع إحدى جرائم أمن الدولة الداخلى أو الخارجى، اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإثبات هذه الجريمة، وتقديم فاعليها إلى المحكمة المختصة، بشرط وجود ضرورة لاتخاذ هذه الإجراءات، كما يجب أخطار النيابة العامة بما يتخذ من إجراءات فوراً مع ضرورة نقل الأوراق إلى سلطة التحقيق خلال ٢٤ ساعة من بدء الإجراءات[١].

وبتعديل قانون تحقيق الجنايات عام ١٩٥٧ ـ الذى تغير اسمه منذ ذلك التاريخ إلى قانون الإجراءات الجنائية ـ صارت المادة العاشرة تمثل فى هذا القانون الجديد المادة ٣٠ منه، وبصدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٣ فى ١٥ يناير ١٩٦٣ تم تعديل هذه المادة على نحو أختلف معه الالتجاء إليها فى وقت السلم عنه فى وقت الحرب أو الظروف غير العادية بصفة عامة، بحيث أنه فى وقت السلم يكون على المحافظ أو مدير البوليس إخطار نيابة أمن الدولة فى خلال ٤٨ ساعة بكل إجراء يتخذه، وأن يرسل إليها الأوراق، وجميع المتهمين للتصرف بشأنهم، ومخالفة ذلك يترتب عليه بطلان الإجراءات التى تم اتخاذها، أما فى حالة الحرب يكون على المحافظ أو مدير البوليس إخطار السلطات العسكرية المختصة بالإجراءات التى اتخذت، وفى حالة عدم وجودها تحال الأوراق إلى النائب العام.

وعلى أثر إلغاء محاكم أمن الدولة، وفقاً للمادة الثالثة من القانون رقم ٧٣٧ لسنة ١٩٨١ الصادر فى ٤ أغسطس ١٩٨١ تطلبت المادة الرابعة من هذا القانون استبدال عبارة (المحكمة المختصة) بعبارة(محاكم أمن الدولة)

---

(١) GONNAR D. (J.N): Police judiciaire. 1985.p. 30.

فى كافة القوانين، الأمر الذى ترتب عليه وجوب أن يخطر المحافظ أو مدير البوليس النيابة المختصة بدلاً من نيابة أمن الدولة حال الالتجاء إلى تطبيق هذه المادة.

وبالبناء على ذلك يكون للمحافظ ولمدير البوليس- وفقا لهذه المادة – الحجز على الجراند، والطرود، والرسائل لدى هيئة البريد، أو المطابع أو مكاتب ومنافذ البيع والتوزيع، وبصفة عامة اتخاذ جميع الإجراءات التى يكون من سلطة قاضى التحقيق اتخاذها، وهذا ما يجعل هذه المادة تمثل قيدا على حرية تداول الصحف، وشكلت عدواناً بالغاً على حرية الصحافة.

المطلب الثاني

موقف القضاء المصري من الصحافة الحزبية

لا جدال في أن الرقابة القضائية هي دون غيرها الرقابة الفعالة التي تكفل للناس عموما، والصحافة الحزبية والصحفيين بصفة خاصة حقوقهم الطبيعية وحرياتهم العامة.

وإذا كنا قد انتهينا في المطلب السابق إلى القول بأن المشرع المصري قد درج على احتواء الحريات العامة وحرية الصحافة بصفة خاصة، فهل نهج القضاء المصري نفس النهج أم أنه اتخذ موقفاً عكسياً كما فعل بالنسبة لباقي الحريات حيث سجل أحكاماً عديدة مضيئة في حماية الحريات العامة وحقوق الأفراد بصفة عامة ؟ وبمعنى آخر ما هو موقفه من حرية الصحافة بصفة عامة والصحافة الحزبية بصفة خاصة ؟ للإجابة على هذا التساؤل فإننا سوف نتناول بإذن الله أهم هذه الأحكام في ثلاثة فروع، نخصص الأول منها لموقف القضاء العادي، والفرع الثاني لموقف القضاء الإداري، ثم نتناول موقف القضاء الدستوري في فرع أخير.

الفرع الأول

موقف القضاء العادي من الصحافة الحزبية

قبل إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ باشر القضاء العادي رقابة واسعة على القيود التي قررتها السلطة بشأن إصدار وتداول الصحف، فكانت أحكامه وبحق تمثل ضمانة هامة وفريدة لهذه الحرية، وبالرجوع إلى أهم الأحكام الصادرة من القضاء العادي في القضايا المتعلقة بالصحافة خاصة الحزبية، يبين لنا بأن موقف المحاكم لم يكن واحداً، بل كان متردداً، فتارة تكون في صالح حرية الصحافة، وتارة أخرى سايرت المحكمة جهة الإدارة في تشددها تجاه حرية الصحافة الحزبية بصفة خاصة.

ففي قضية تخلص وقائعها في أن النيابة العمومية قد نسبت إلى المتهمين[1] الأول والثاني بصفتهما مديري جريدة السياسة اليومية، أنهما قد نشرا مقالات تتضمن إهانة في حق هيئتين نظاميتين في الدولة المصرية، وهما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، تحت عنوان «السياسة العملية، سياسة الهوى، حزب الستمائة جنيه، ضعاف، شخص الضعيف» والمتهم الثالث بصفته شريكاً لهما، وطلبت معاقبتهم بالمواد ١٤٨، ١٦٠، ١٥٨، ١٦٧، ٤٠، ٤١ من قانون العقوبات، وطلب المتهم رفع الأختام التي وضعت على محل إدارة جريدة السياسة من النيابة العامة.

وقد دفع المتهم الثاني بعدم مسئوليته عن المقالات المذكورة، باعتباره صاحب امتياز جريدة السياسة، ومكلف فقط بالإشراف على السياسة العامة للجريدة، ولا شأن له في تحريرها، وان إدارة الجريدة محصورة في شخص رئيس تحريرها ومديرها وحده وهو المتهم الأول.

---

(١) المتهمون في هذه القضية هم أ / محمد حسنين هيكل بك مدير جريدة السياسة وأ / حافظ عفيفي بك صاحب امتياز الجريدة و أ / محمد توفيق دياب أفندي - كاتب أحد المقالات .

وقد استجابت المحكمة[1] لهذا الدفع وقضت ببراءة المتهم الثاني صاحب امتياز جريدة السياسة استناداً إلى توافر قرينة قوية على أن صاحب الامتياز لا يتدخل في أعمال إدارة الجريدة متى كان لها مديراً قائما بتلك الأعمال، وما لم يثبت أنه يشارك المدير في مهمته، وما دامت النيابة العمومية لم تقدم ما يثبت مساهمته في الجريمة.

كما قضت ببراءة المتهم الثالث استناداً إلى أن ما أورده في المقالة محل الاتهام، وإن كانت تحتوي على شيء من الهذر في التعبير، إلا أن ذلك ليس من الأمور المؤثمة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

أما بالنسبة للمتهم الأول فقد قضت المحكمة بإدانته وقد جاء بأسباب الإدانة «حيث أنه عن القصد الجنائي فإن مدير الجريدة مسئول على كل حال بصفة كونه ناشراً للمقال المشتمل على الطعن **سواء أكان له توقيع عليه أو على الجريدة أم لم يكن له توقيع ، وسواء أكان حسن النية أم سيئها** كما ورد ذلك في شرح قانون العقوبات لجارو في صفحة ٦٩٧ من الجزء الثاني» ، وهذا الرأي قد أخذت به محكمة النقض المصرية ، إذ قررت أن مجرد نشر واقعة القذف مع العلم بمضمونها يفيد بذاته وجود سوء النية عند الناشر ، وأن سوء النية في الحقيقة ليس له معنى في الاصطلاح القانونى إلا أن الفاعل قصد نتائج العمل الذي ارتكبه ، وفي جميع الجرائم التي تكون مضرة للغير ضرراً ظاهراً متى توجهت إرادة الفاعل إلى العمل ، وارتكبه عمداً فإرادته تحيط في الوقت ذاته بنتائجه الطبيعية ، ومتى ثبت أن أصحاب الجرائد اطلعوا على المقالات التي رفعت بشأنها الدعوى ، وعلموا بما احتوته من عبارات القذف ، وفهموا أنها ضارة بشرف الموظف المقذوف فيه ، فسوء النية متوفر في شخصهم قانونا وفعلاً ، (حكم ٢٨ مارس سنة ١٩٠٨ في قضية النيابة العمومية ضد جريدتي المقطم والوطن) ... «وحيث إن المتهم الأول مع اعترافه بأنه مسئول عن كل

---

(١) حكم محكمة الاستئناف الأهلية في القضية رقم ٣٨ سايرة السيدة لسنة ١٩٢٤ الصادر بجلسة ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٤ – مجلة المحاماة – السنة الرابعة – ١٩٢٣ –١٩٢٤، ص ٩١٢ – ٩٢٠ قاعدة ٦٩٨.

كلمة خطت في جريدة السياسة بصفته صاحب رئاسة التحرير في الجريدة ومراقبة كافة ما ينشر فيها ومراجعته ولم يدّع أنه استحال عليه أن يُطلع على المقالات المذكورة ويمنع نشرها وفي هذه الحالة يجب أن يتحمل النتائج المترتبة على نشر تلك المقالات تحت إشرافه».

ولا شك أن المحكمة قد أرست مبدأ هاما لصالح حرية الصحافة بنفي مسئولية صاحب الجريدة عما ينشر فيها، وقررت وجود قرينة قابلة لإثبات العكس مؤداها عدم مساهمته في المقالات التي تنطوي على جرائم وهو اتجاه حميد للمحكمة، إلا أننا لا نؤيدها في قضائها بإدانة مدير الجريدة الناشر للمقال سواء أكان حسن النية أم سيئها، لأن حسن النية ينفي القصد الجنائي وبالتالي ينهار الركن المعنوي للجريمة، فضلاً عن أن ما قررته المحكمة يعد ذريعة لافتراض قرينة على سوء النية في جميع الأحوال وهو افتراض يتعارض مع مبدأ ضرورة قيام الأحكام الجنائية على الجزم واليقين وليس على الشك والتخمين.

وقد نهجت محكمة النقض الدائرة المدنية في قضية أخرى نفس النهج بالتشدد تجاه حرية الصحافة وكانت تخلص وقائعها في أن وزير الداخلية أصدر بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٢١ قراراً بتعطيل جريدة الأهالي التي كان يملكها المرحوم عبد القادر حمزة لمدة ستة شهور، تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء الصادر في التاريخ ذاته وقد استند هذا القرار إلى «أن هذه الجريدة قد دأبت في الأيام الأخيرة على نشر أخبار كاذبة، ومطاعن لا أساس لها من الصحة، من شأنها تضليل الرأي العام، وإثارة الأفكار وتهييج الخواطر، وأن هذا من شأنه الإخلال بالنظام العام». واستند القرار في هذا الإجراء إلى المادة الثالثة عشر من قانون المطبوعات الصادر في ٢٦ نوفمبر عام ١٨٨١، فأقام صاحب الجريدة دعوى أمام محكمة مصر الابتدائية الأهلية ضد وزارة الداخلية، طالباً فيها التعويض، فقضت محكمة أول درجة بجلسة ٢٧ أبريل سنة ١٩٢٧، برفض الدعوى، فاستأنف حكمها أمام محكمة استئناف مصر الأهلية، وأصدرت محكمة استئناف مصر حكمها، بإحالة الدعوى إلى التحقيق لإثبات ونفى ما

تدون بأسبابه، فطعنت وزارة الداخلية في هذا الحكم بطريق النقض[١].

وكانت محكمة الاستئناف قد خلصت إلى أن حكم محكمة أول درجة قد بني قضاءه برفض الدعوى على وجهين، الأول: أن الجهة الإدارية التي أصدرت قرار تعطيل الجريدة لها حقيقة هذه السلطة بموجب قانون المطبوعات الصادر في سنة ١٨٨١، والثاني: أنه ليس للمحكمة أن تتدخل في مراقبة الظروف التي سوغت للجهة الإدارية إصدار قرار التعطيل، فلا يجوز لها أن تنظر فيما إذا كان قد صدر حقيقة بقصد المحافظة على النظام العام، كما جاء بأسبابه، أو لأغراض أخرى انتقامية.

وقد ناقشت محكمة الاستئناف حكم محكمة أول درجة، وأيدتها في حقيقة سلطة مجلس الوزراء في تعطيل الصحيفة بمقتضى السلطة المقررة له في قانون المطبوعات، وأن هذه السلطة لم تسلب منه إلا بحكم الدستور.

أما عن الشطر الثاني، وهو محل الخلاف، فقد قرر الحكم بأنه، وإن كان للجهات الإدارية أن تتخذ ما تشاء من الإجراءات في حدود القوانين الموضوعة لها، دون تدخل المحاكم في هذا الصدد، من حيث التأويل أو وقف التنفيذ، فإنه يجب مع ذلك أن يكون قصد الموظف الذي يتخذ الإجراء هو المصلحة العامة، والخروج عن هذا الغرض الذي وضعت لأجله القوانين، هو انتهاك لحرمتها ومخالفة لروحها، وإساءة لاستعمال السلطة، يبيح الرجوع على الجهة الإدارية بالتعويض.

وأشار الحكم المطعون فيه إلى أن المدعى عليه قد دفع بأن القرار لم يصدر إلا للانتقام الشخصي، لشهوة حزبية لأنه نشر في جريدته قبل الأمر بتعطيلها عدة أسئلة خاصة بتصرفات بعض الوزراء، فكان جزاؤه صدور قرار التعطيل، ولهذا ألغت محكمة الاستئناف حكم محكمة أول درجة.

---

(١) المجموعة الرسمية للمحاكم الأهلية - العدد الثالث- السنة الرابعة والثلاثون ١٩٣٤، ص ٢٢٨ - حكم محكمة النقض والإبرام - الدائرة المدنية والتجارية - الصادر بجلسة ١٩٣٣/٢/٩، في الطعن رقم ٨ لسنة ٢ ق.

وطعنت وزارة الداخلية في هذا الحكم بالنقض وتمسكت في أسباب طعنها بالنقض، بنص المادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية، التي نصت على أنه، ليس لهذه المحاكم أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة ولا توقف تنفيذه.

وقررت محكمة النقض بأن الخلاف بين الطرفين ينحصر في: هل للقضاء حق فحص موضوع قرار التعطيل، والبحث فيما إذا كانت أسبابه صادقة أم غير صادقة ؟ .

والمحكمة بعد أن رددت نص المادة ١٣ من قانون المطبوعات، الذي صدر القرار تحت سلطانه، والذي ينص على أنه «يسوغ محافظة على النظام العمومي، أو الدين أو الآداب، تعطيل وقفل أي جرنال أو رسالة دورية، بأمر من ناظر داخلية حكومتنا بعد إنذارين، أو بقرار من مجلس النظار بدون إنذار، ويسوغ إضافة غرامة من خمسة جنيهات إلى عشرين جنيهاً لكل إنذار يصدر»، واستطردت بأن المادة ٢٠ منه قد نصت على أن، الأمر الصادر بالغرامة أو التعطيل أو غيرهما يكون " باتاً لا مراجعة فيه" Sans recour، وقضت محكمة النقض بنقض الحكم المستأنف، وتأييد حكم محكمة أول درجة برفض الدعوى، وبنت حكمها كما جاء به حرفياً على إنه «وحيث أنه يبين من هذه النصوص، أن قانون المطبوعات كان يخول جهة الإدارة سلطة الحكم في أمور معينة، فكان لمجلس الوزراء ووزير الداخلية حق تقرير الوقائع والحوادث الداعية إلى تطبيق القانون ، وتقديرها وتوقيع العقاب على مستحقيه بطريقة نهائية" ، واستطردت محكمة النقض «وحيث إن قرار التعطيل صدر في حدود أحكام قانون المطبوعات من مجلس الوزراء باعتباره سلطة حكم في هذا الشأن، فليس للمحاكم قطعاً أن تبحث في صدق أسبابه وعدم صدقها ، بغض النظر عما إذا كانت المادة ١٥ من لائحة الترتيب تجيز لها مثل هذا البحث في الأوامر الإدارية إطلاقاً أو لا تجيزه».

ومفاد هذا الحكم، أن محكمة النقض قد استخلصت خطأ بأن قانون

المطبوعات كان يمنح الإدارة سلطة الحكم "أي سلطة قضائية"[١] في أمور معينة، أي أن الطبيعة القانونية لقرار تعطيل الجريدة الصادر من مجلس الوزراء اعتبرته المحكمة عملاً قضائياً، ونفت عنه بذلك صفته الإدارية، وهو اتجاه مجانب للصواب ومنتقد لأن قرار التعطيل هو قرار إداري نهائي بمعنى الكلمة، صدر مستوفياً كافة مقومات القرار الإداري النهائي، وليس قرارا قضائيا كما ذهبت محكمة النقض، فضلاً عن أنه ليس من المعقول، كما قرر البعض[٢] وبحق أن يجعل القانون من مجلس الوزراء خصماً وحكماً في نفس الوقت بالنسبة لأمر بهذه الخطورة، وعلى أي الأحوال فهذا الحكم يكشف عن أن محكمة النقض قد ضيقت على حرية الصحافة، ولعل السبب يرجع كما يرى البعض[٣] إلى أنه لم يَمْض على إنشائها مدة طويلة، ورأت أن الحكومة متمسكة بهذا التفسير الضيق فسايرتها المحكمة في ذلك، وأرادت أن تؤخر إعلان رأيها النهائي إلى وقت لاحق أكثر ملاءمة.

ومؤدى ما تقدم أن محكمة النقض قد تشددت وسايرت جهة الإدارة في إيجاد تخريج منتقد للوصول إلى سند للقرار لا يحمله أدى إلى إهدار حرية المدعي في إصدار جريدته، وهو مذهب منتقد لتشدده تجاه حرية الصحافة، ويعد ذريعة لإهدارها وتبريراً منبوذاً لسيطرة السلطة عليها.

وعلى عكس اتجاه محكمة النقض السابق المتشدد تجاه حرية الصحافة فقد قضت محكمة جنايات مصر[٤] في القضية رقم ٩٢٩٩ لسنة ١٩٥٠ بجلسة ١٩٥٢/٣/١٨ ببراءة كل من أحمد حسين وعبد الخالق التكية مما أسند إليهما من اتهام بمحاولة قلب النظام الاجتماعي في البلاد والدعوة إلى التحريض على إثارة الفتن والقلاقل بين مختلف طوائف الشعب وذلك فيما نشر من مقالات

---

(١) د. سليمان الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة " – الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٨ – مطبعة جامعة عين شمس، ص ٢٤٤.

(٢) د. محمد كامل ليله – الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية – الكتاب الثاني ١٩٦٧ – ١٩٦٨ – دار النهضة العربية، ص٦٢٣ – ٦٢٤.

(٣) د. سليمان الطماوي – المرجع السابق ، ص ٢٤٤ – ٢٤٥ .

(٤) مشار إليه بمؤلف د. فاروق عبد البر – الجزء الثاني ، ص ٣٠٥ .

بجريدة مصر الفتاة والتي صدر قرار مجلس الوزراء في ١٩٥١/١/١٨ بتعطيلها.

ومن مظاهر تضييق محكمة النقض "الدائرة الجنائية" على حرية الصحافة أيضا أنها قد ساوت في حكم آخر[١] لها بين أن تكون عبارات القذف أو السب من إنشاء المتهم أو منقولة عن الغير.

بل أنها قد قضت في حكم سابق[٢] بأن نقل العبارات عن جريدة إفرنجية ليس من شأنه جعل النشر مباحاً.

وبالإضافة إلى ما تقدم فقد تشدد المشرع تجاه حرية الصحافة بأن نقل الاختصاص لمحكمة الجنايات بنظر بعض جرائم النشر بدلاً من محكمة الجنح الجزئية وبالتالي حرم المتهم من إحدى درجات التقاضي، إلا أن قضاء محاكم الجنايات قد خيب أمل السلطة فكان أكثر صوناً وكفالة لحرية الصحافة حتى من قضاء النقض.

ففي قضية تخلص وقائعها في أن جريدة المصري لسان حال حزب الوفد، قد نشرت بعددها الصادر في يوم ٢٩ مارس سنة ١٩٣٨ مقالا تحت عنوان «في جوّ الوزارة قرب استقالتها» ذكرت فيه أن مرض السيد رئيس الوزراء حينذاك هو مرض سياسي تلحقه دائماً الاستقالة، وأنه قد ذاع اليوم السابق نبأ استقالة الوزارة، وشاع النبأ في الأقاليم فتوالت الاستفسارات على الجريدة بالتليفون من كل ناحية، وأن الوزراء أذاعوا في المساء أن رفعة رئيس الوزراء مريض مرضاً شديداً، وأن أطباءه نصحوا له بالاعتكاف يومين أو ثلاثة ومنعوا عنه الراغبين في مقابلته، وأن الأمل ببقاء الوزارة على كل حال أصبح أوهى من خيط العنكبوت، بل أصبحت استقالة الوزارة مؤكدة وقريبة، وقد نسبت النيابة العمومية للمتهم إذاعة ونشر خبر كاذب من شأنه

---

(١) نقض جنائي الطعن رقم ١٠٢٧ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٦٠/١٢/٢٠ س ١١ ، ص ٩٢٩ .

(٢) نقض جنائي الطعن رقم ١١٦٨ لسنة ١٩ جلسة ١٩٥٠/١/١٦ مجموعة الربع قرن – الجزء الثاني ، ص ٧٢٨ قاعدة ١٢.

التأثير في نتيجة الانتخابات وطلب عقابه بمقتضى المادة ١٩٥ من قانون العقوبات والمادة ٦٨ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥، وقد قضت المحكمة ببراءة المتهم استناداً إلى أن الخبر رغم كذبه فإن إذاعة هذا الخبر بين الناخبين قبل الانتخابات لم يكن من شأنه أن يؤثر في نتيجة الانتخاب وأن المتهم لم يقصد إلى تلك النتيجة.

وعندما طعنت النيابة العامة في هذا الحكم أمام محكمة النقض قضت محكمة النقض[1] بنقض الحكم المطعون فيه ومعاقبة المتهم طبقاً لمواد الاتهام وذلك لثبوت الجريمة الموصوفة في صدر الحكم.

وفي ردها على ما جاء بأسباب البراءة الواردة بالحكم المطعون فيه قالت محكمة النقض بأن: «الحكم قد أثبت على المتهم من عناصر هذه الجريمة أنه أذاع بواسطة النشر خبراً هو موضوع المحاكمة، وأن هذا الخبر كاذباً ، وأثبت أيضا اتصال الخبر بموضوع الدعوى وتعلقه بالانتخابات ، وأنه أذيع قبل الموعد المحدد لها بيوم ، وأن المتهم وقت نشره كان يعبر عن آراء الحزب السياسي الذي ينتمي إليه ، والذي كان يبغي إبعاد الوزارة القائمة عن الحكم وقت الانتخابات واستطردت المحكمة بأنه مما لا شك فيه أن الخبر الذي نشره المتهم في جريدته ، على الصورة وفي الظروف التي أثبتها الحكم من شأنه أن يؤثر في نتيجة الانتخابات».

وقالت أيضا في أسباب حكمها: «أن كل ما رواه الحكم وأفاض في ذكره من إحاطة القانون للانتخابات بسياج من الضمانات الكفيلة بحريتها وحماية الناخبين من التضليل والاحتيال صحيح، ولكنه لا يجدي شيئاً في مقام التحدث عن تأثير الخبر في نتيجة الانتخاب، لأن لكل جريمة عقوبتها توقع على من يثبت عليه ارتكابها، والجريمة المنسوبة للطاعن قد وردت أيضاً في القانون مع الجرائم الانتخابية الأخرى، وقد قصد الشارع بالنص عليها حماية للانتخابات

---

(١) حكم محكمة النقض – الدائرة الجنائية الصادر بجلسة ٢٧ فبراير سنة ١٩٣٩ في الطعن رقم ٤٩ لسنة ٩ ق قاعدة رقم ٣٥١ بمجموعة عمر – الجزء الرابع، ص ٤٦٨.

من العبث بها، أما بالنسبة إلى ما خلص إليه الحكم من أن المادة ٦٨ من قانون الانتخابات لا تحتمل التوسع في التفسير وأنه لا يصح المعاقبة بمقتضاها على ما يذكر في الدعايات والحملات الانتخابية من الأكاذيب التي لا يؤبه بالكثير منها، فإن النصوص الجنائية كلها لا تحتمل بطبيعتها التوسع في التفسير، ولكنها مع ذلك واجبة التطبيق متى توافرت العناصر المقررة للعقاب».

وفي ردها على ما ورد بالحكم المطعون فيه من انتفاء القصد الجنائي لدى المتهم قالت محكمة النقض بأن : «ما أثبته الحكم المطعون فيه على المتهم من أنه قصد بما قارفه من إذاعة خبر استقالة الوزارة، أن يزيل الخوف من قلوب الناخبين ويطمئنهم خشية أن يتأثروا بسلطان الوزارة القائمة، ولكي يتمتعوا بكامل حريتهم في الانتخابات، وأنه ما كان يقصد الإخلال بحرية الانتخابات ولا تضليل الناخبين، بل قصد مجرد إزالة خوف توهم تسلطه على نفوس الناخبين، ورأى أنه لا يجعلهم أحراراً في اختيار المرشح الذي يرضونه بمحض اختيارهم».

وانتهت محكمة النقض إلى أن ما أثبته الحكم المطعون فيه هذا صريح في أن المتهم كان يقصد حتماً التأثير في نتيجة الانتخاب، إذ إن ما كان يرمي إليه لا يمكن بحال أن يتحقق إلا بتغيير تلك النتيجة.

وظاهر من هذا الحكم مسايرة محكمة النقض للتفسير الذي تبنته السلطة لاحتواء الصحافة والصحفيين فجاء حكمها متشدداً تجاه حرية الصحافة.

وقد غيرت محكمة النقض من نظرتها السابقة في أحكامها الحديثة حيث قضت[1] «بأن المشرع في الدستور والقانون قد كفل للصحافة حريتها بما يحول كأصل عام دون التدخل في شئونها أو التغول عليها بقيود تَرُد رسالتها على أعقابها بحسبانها صوت الأمة، ونافذة لاطلاع المواطنين على الحقائق

---

(١) حكمها في الطعن رقم ٢٠٤٧١ لسنة ٦٠ ق جنائي جلسة ١٩٩٩/١١/١٤ ـ الحريات في قضاء النقض ـ المكتب الفني لمحكمة النقض، ص ١٤٩

التي لا يجوز حجبها عنهم، سيّما فيما يمس حق الجماعة في الدفاع عن مصالحها وحقوق المواطنين التي لا يجوز العدوان عليها أو المساس بها ، إلا أن المشرع إذ يلتزم بالقيم الخالدة مناراً والأخلاق العامة نبراساً ، فقد نظم ممارسة هذه الحرية بوضع قيود تستلزمها الوقاية من سطوة أقلام قد تتخذ من الصحف أداة للمساس بالحريات ، أو النيل من كرامة الشرفاء إن سباً أو قذفاً أو إهانة أو غير ذلك من أفعال تأبى على المشرع إقرارها تحت ستار حرية الصحافة ومالها من قدسية وحماية وبتقدير أن الحرية في سننها لا تتصور انفلاتاً من كل قيد ، ولا اعتداء على حقوق الغير ولا تسلطاً على الناس ، وباعتبار أنه لا شيء في الوجود يكون مطلقاً من أي قيود ، والقضاء من بعد ، إذ يقيم الحق والعدل ، كما هو ملاذ كل مستغيث بالحق، وكل من يبغي الترضية القضائية العادلة ، وكما هو عاصم للصحافة من كل دخيل عليها مسيء إليها ، هو من يَرُد عنها كل عدوان عليها ، وكل نيل من حقوقها أو حريتها ، فلا يتأتي لأحد أياً كان هواه أو مبتغاه أو لأية جهة أياً كان شأنها أو مرماها ، أن تتدخل في أمورها بما يوهن عزائم رجالها إن اعتداءً أو إرغاماً أو ترغيباً أو ترهيباً».

وقضت[1] بأن : «حرية الصحفي جزء من حرية الفرد العادي فلا يمكن تجاوزها إلا بتشريع خاص».

وقضت أيضاً بالبراءة استناداً إلى أن «المسئولية الجنائية عن الجرائم التي ترتكب بواسطة الصحف تقع طبقاً للفقرة الأولى من المادة ١٩٥ من قانون العقوبات على عاتق محرر المقال بالإضافة إلى رئيس تحرير الجريدة أو المحرر المسئول عن القسم الذي حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس للتحرير، وكانت مسئولية رئيس التحرير أو المحرر المسئول عن القسم هي مسئولية افتراضية جاءت على خلاف المبادئ العامة التي تقضي بأن الإنسان لا يكون مسئولاً إلا عن العمل الذي يثبت بالدليل المباشر أنه قام به فعلاً، فهي

---

(١) نقض جنائي طعن رقم ١٣٦٣ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٥٩/٣/٢٤ س ١٠، ص٣٤٨ والطعن رقم ٦٢١ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٦٢/١/١٦ س ١٣، ص٤٧ ـ مجموعة أحكام النقض الجنائي.

مسئولية استثنائية رتبها القانون لتسهيل الإثبات في جرائم النشر لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها، بل يجب قصرها على من نص عليهم القانون لا تتعداهم إلى سواهم من العاملين في الجريدة، ومن ثم وجب على أن يعني الحكم الصادر بالإدانة في جرائم النشر ببيان صفة المتهم – إذا لم يكن هو محرر المقال – بما يتحقق به قيام تلك المسئولية الفرضية في حقه» [1].

وفي حكم حديث لمحكمة النقض – الدائرة الجنائية[2] – قررت المحكمة بغرفة المشورة: «بعدم قبول الطعن ومصادرة الكفالة وألزمت الطاعن بالمصاريف المدنية»، في طعن تخلص وقائعه في أن المدعي بالحق المدني أقام دعواه بطريق الادعاء المباشر ضد المتهمين مسنداً إلى المتهمين الأول والثاني أنهما ارتكبا جريمتي السب والقذف في حقه وطلب عقابهما بالمواد ١٧١، ١٢٠٢، ٣٠٣، ٣٠٦، ٣٠٧ من قانون العقوبات وإلزامهما متضامنين مع الثالث بصفته بدفع مبلغ مليوناً من الجنيهات كتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به، وقيدت برقم ٤٨٢٣ لسنة ١٩٨٧ جنح مصر الجديدة وبجلسة ١٩٨٩/٢/١ قضت محكمة أول درجة ببراءة المتهمين الصحفيين ورفض الدعوى المدنية، وقد أسست المحكمة قضاءها بالبراءة على أن «عبارات المقال قد جاءت عامة لم تتناول شخصاً معيناً بالذات... ولا يمكن القول إن تلك العبارة التي صَدَّر المتهم الأول مقاله بها، وهي مافيا التعويضات تتناول شخص المدعي واسمه، فإنه ليس هو المحامي الوحيد الذي يعمل في مجال دعاوى التعويضات».

واستطردت المحكمة «ومن المقرر أن كون المجني عليه معيناً تعييناً

---

(١) نقض جنائي جلسة ١٩٨٤/١١/٢٧ في الطعن رقم ٢٤١ لسنة ٥٤ ق – مجموعة المكتب الفني لأحكام النقض الجنائي ١٩٨٧ – ١٩٨٨ – السنة ٣٥ قاعدة ١٨٨، ص ٨٤٥.

(٢) الحكم الصادر في الطعن رقم ٢٠٤٧١ لسنة ٦٠ق – نقض جنائي من دائرة الأحد (أ) بجلسة ١٩٩٩/١١/١٤ – غير منشور – وهي مقامة من الأستاذ / خيرت أحمد غزي المحامي... (مدعي بالحق المدني) ضد السادة (محمد وجيه أبو ذكري وسعيد سنبل وطلعت الزهيري (متهمون).

كافياً لا محل للشك معه في معرفة شخصيته، مسألة واقع تفصل فيه محكمة الموضوع بغير معقب، كما أن الأصل أنه لا يعتبر المقال الصحفي – وإن قست عباراته – قذفا أو سباً أو إهانة إن هو انصب على فكرة في ذاتها، أو تناول موضوعا دون أن يتعرض لشخص بعينه ، ولو كان الذي أوحى إلى المحرر برأيه واقعة معينة صدرت عن شخص معين، ما دام المحرر قد تناول الفعل في ذاته ، وحمل رأياً قاصراً على الفعل مجرداً غير ممتد إلى شخص صاحبه ، ولم يجعل تحديد من صدر عنه ممكناً عن طريق العبارات المنشورة، وكان المرجع في تعرف حقيقة ألفاظ القذف أو السب أو الإهانة هو بما يطمئن إليه القاضي من تحصيله لفهم الواقع في الدعوى ولا رقابة عليه في ذلك لمحكمة النقض ما دام لم يخطئ في التطبيق القانوني على الواقعة».

ولا جدال في أن هذا الاتجاه الحميد للمحكمة في تفسيرها لجريمة السب والقذف عن طريق النشر، بنفي المسئولية الجنائية في حالة تناول الصحفي الفكرة أو الفعل في ذاته، دون شخص فاعله، الأمر الذي يتفق مع كفالة حرية ممارسة العمل الصحفي وحرية الصحافة، ويعد تعزيزاً للضمانات الدستورية والقانونية التي شرعت لكفالتها.

وفي حكم حديث نسبياً للقضاء الجنائي المصري فقد تشددت محكمة الدرجة الأولى وسايرتها محكمة ثاني درجة[1] في قضائها بإدانة المتهمين في قضايا تندرج تحت قضايا الرأي مما يعد إهداراً لحرية الرأي والصحافة عموماً والصحافة الحزبية بصفة خاصة.

كما قضت محكمة النقض "الدائرة الجنائية" بشأن حماية حرية

---

(١) انظر الحكم الصادر في الجنحة رقم ١١٢١٥ لسنة ١٩٩٦ جنح بولاق أبو العلا المقيدة برقم ٤٢٠١ لسنة ١٩٩٧ جنح مستأنف وسط القاهرة بجلسة ١٩٩٨/٢/٢٤ المتهم فيها الصحفيين / مجدي أحمد حسين ومحمد هلال بجريدة الشعب – غير منشور – وانظر أيضاً حكمها في جنحتين المرتبطتين رقمي ١٠٧٣ و ٤٢٠٠ لسنة ١٩٩٧ جنح مستأنف وسط القاهرة المقيدتين أصلاً برقم ٦٠٧٦ و ١٠٢٩٦ لسنة ١٩٩٦ جنح بولاق المحكوم فيها بجلسة ١٩٩٨/٢/٢٤ ضد نفس المتهمين – غير منشور أيضاً

الصحافة على أن «المشرع فى الدستور والقانون قد كفل للصحافة حريتها بما يحول كأصل عام دون التدخل فى شئونها أو التغول عليها بقيود ترد على رسالتها على أعقابها بحسبانها صوت الأمة ونافذة لاطلاع المواطنين على الحقائق التى لا يجوز حجبها عنهم سيما فيما يمس حق الجماعة فى الدفاع عن مصالحها وحقوق المواطنين التى لا يجوز العدوان عليها أو المساس بها، إلا أن المشرع إذ يلتزم بالقيم الخالدة منارا والأخلاق العامة نبراسا فقد نظم ممارسة هذه الحرية بوضع قيود تستلزمها الوقاية من سطوة الأقلام قد تتخذ من الصحف أداة للمساس بالحريات أو النيل من كرامة الشرفاء إما سبا أو قذفا أو إهانة أو غير ذلك من أفعال يتأبى على المشرع إقرارها تحت ستار حرية الصحافة ومالها من قدسية وحماية وبتقدير أن الحرية فى سنتها لا تتصور انفلاتا من كل قيد ولا اعتداء على حقوق الغير ولا تسلطا على الناس، وباعتبار أنه لا شىء فى الوجود ويكون طلقا من أى قيود، والقضاء من بعد، إذ يقيم الحق والعدل، كما هو ملاذ كل مستغيث بالحق وكل من يبتغ الترضية القضائية العادلة، كما هو عاصم للصحافة من كل دخيل عليها مسئ إليها، هو من يرد عنها أيا كان هواه أو مبتغاة أو لأية جهة أيا كان شأنها أو مرماها أن تتدخل فى أمورها بما يوهن عزائم رجالها من اعتداء أو إرغاما أو ترهيبا» (١).

فإذا كان هذا هو موقف القضاء العادي من حرية الصحافة، فما هو موقف القضاء الإداري منها ؟ هذا ما سنتناوله في الفرع التالي بإذن الله.

الفرع الثاني
موقف القضاء الإداري من الصحافة الحزبية

على الرغم من أن مجلس الدولة المصري قد نشأ حديثاً إلا أنه قد كفل وبحق الحريات العامة واستحق أن يوصف بأنه حارس الحريات وحامي الحقوق فكانت أحكامه فخراً لكل منصف خاصة بالنسبة لحرية الصحافة عموماً

---

(١) حكم محكمة النقض " الدائرة الجنائية " فى الطعن رقم ٢٠٤٧١ لسنة ٦٠ ق جلسة ١٩٩٩/١١/١٤ - مجلة المحاماة - العدد الأول ٢٠٠١ - ص ٢٠٨ - ٢٠٩.

الصحافة الحزبية بصفة خاصة، فقد أيدت أحكام القضاء الإداري ما انتهى إليه الفقه من أن حرية الصحافة تعني حرية الأفراد في إصدار الصحف وتداولها وحرية الصحفي في مباشرة نشاطه دون قيود سابقة. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بأن: «حرية الصحافة هي إحدى الحريات العامة التي كفلها الدستور، ولما كانت هذه الحرية لا يقتصر أثرها على الفرد الذي يتمتع بها ، بل ويرتد إلى غيره من الأفراد وإلى المجتمع ذاته ، لذلك لم يطلق الدستور هذه الحرية بل جعل جانب التنظيم فيها أمراً مباحاً على أن يكون التنظيم بقانون ، لأن الحريات العامة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها إلا عن طريق قانون»[1].

فقد كان قضاء مجلس الدولة ، ولا يزال وبحق الملاذ والملجأ الطبيعي للأشخاص من بطش السلطة ، وجبروتها وعدوانها على حقوقهم وحرياتهم ، وسجل وبحق أحكاماً مضيئة في صيانة الحقوق والحريات .

ففي قضية تخلص وقائعها في أن المدعى قد اتفق مع صاحب مجلة المستقبل على أن يرأس تحريرها وأخطر إدارة المطبوعات بذلك في الموعد القانوني ، وبمجرد صدور العدد الأول من المجلة استدعت وزارة الداخلية صاحب المجلة ، وأبلغته رفضها إسناد رئاسة تحرير المجلة إلى المدعى ، واستندت الوزارة في معارضتها على عدم توافر شرط حسن النية لدى المدعي ، بسبب اتهامه في جنايتي ترويج المبادئ الشيوعية والتحريض على ارتكاب جنايات القتل ، والحض على الثورة وبغض الطوائف ، فبادر المدعي بإقامة الدعوى بطلب الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر من وزارة الداخلية بعدم الموافقة على تعيينه رئيساً لتحرير مجلة المستقبل ، وفي الموضوع بإلغائه . وبجلسة ١٩٥١/١٢/١٨ قضت محكمة القضاء الإداري[2] بحق : «بإلغاء

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٨ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٨/٦/٢١ المجموعة السنة الثالثة ، ص ٥٩٠ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٤٤ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٥١/١٢/١٨ – مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري – السنة السادسة ، ص ١٨٠ وما بعدها .

القرار الإداري الصادر من وزير الداخلية بالمعارضة في اختيار المدعي رئيساً لتحرير مجلة المستقبل ألزمت الحكومة بالمصروفات وأتعاب المحاماة».

وكان الحاضر عن الحكومة قد دفع بأن شرط حسن السمعة بالنسبة إلى رئيس تحرير الصحيفة لا يعني مجرد البراءة من الأحكام الجنائية أو التأديبية الماسة بالنزاهة والشرف، وإنما يعني ألا يكون الشخص خطراً على النظام أو الأمن أو الآداب أو المصلحة العامة، وأنه أمر نسبي يختلف تقديره باختلاف المهنة التي يرغب في ممارستها وهو بالنسبة إلى رئيس تحرير الصحيفة يدور حول الصلاحية لهذا العمل ، وقد كان المدعي عندما اختاره صاحب مجلة المستقبل لرئاسة تحريرها متهماً في جنايتين وهو في هاتين الجنايتين كما هو في تاريخ حياته رجل شيوعي بعقيدته وتعليمه وعمله فليس معقولاً أن يؤذن له في رئاسة تحرير صحيفة يرمي بها الجمهور بكل محرم من القول مؤثم من الغايات .

وجاء بأسباب الحكم بعد أن استعرضت المحكمة نص المادة ١٢ من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ بشأن المطبوعات، فقد حددت المحكمة مقطع النزاع في الدعوى بأنه تفسير المقصود بشرط حسن السمعة، وقالت المحكمة بأن المعنى الذي قصده الشارع به هو أن يكون من تولي هذه الأعمال محمود السيرة ، لم يسمع عنه ما يشينه أو يحط من قدره بين الناس ، حائزاً لما يؤهله للاحترام الواجب للمهنة التي يرغب في مزاولتها ، وقد ردّت المحكمة وبحق دفاع الحكومة السابق بقولها «ومن حيث إن مجرد الاتهام لا يعني ثبوت التهمة أو سوء السمعة ، إذ الأصل في الإنسان البراءة حتى يقضي بإدانته نهائياً ، يضاف إلى ذلك أن المدعي سبق قيده بجدول الصحفيين ، بعد التحقق من توافر الشروط التي نصت عليها المادة الرابعة من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٤١ بإنشاء نقابة للصحفيين ، ومن هذه الشروط أن يكون الشخص متمتعاً بالأهلية المدنية حائزاً لما يؤهله للاحترام الواجب للمهنة ، ولا جدال في أن حسن السمعة يدخل في مدلول هذه العبارة، كما سبق للوزارة أن وافقت على اختيار المدعي رئيساً لتحرير مجلة البشير ، بما يدل على توافر شرط

حسن السمعة فيه».

واستطردت المحكمة بأنه فضلاً عما تقدم فإن : «مؤدى نص المادة ١٢ من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ إذ حذفت من الشروط الواجب توافرها في رؤساء التحرير أو المحررين المسئولين شرط عدم صدور حكم عليه مرتين لجرائم من المنصوص عليها في الباب الرابع عشر من الكتاب الثاني ، وفي الباب السابع من الكتاب الثالث من قانون العقوبات، وعدم صدور حكم عليه بالعزل من الوظيفة أو بشطب اسمه بقرار تأديبي لأفعال ماسة بشرفه أو سلوكه وعدم العضوية في البرلمان ، مما يدل على أن المشرع قد فرق بين جرائم الرأي وغيرها من الجرائم العادية في الآثار التي تترتب على كل منها ، فنظر إلى الجرائم الأولى على أنها زلات أقلام ،لا تمس حسن السمعة ، ولا تجانب سلامة القصد ، على نقيض الجرائم العادية الأخرى التي تصيب السمعة والخلق والنزاهة في الصميم».

إلا أن المحكمة رفضت القضاء بالتعويض بمقولة أن المدعي حسبه إلغاء القرار المطعون فيه رداً لاعتباره، حافظاً لكرامته وسمعته ، ونحن لا نؤيد المحكمة في هذا الشق من الحكم لأنه ليس صحيحاً أن مجرد إلغاء القرار كاف لجبر الأضرار المادية والأدبية ولكن يستلزم الأمر القضاء بتعويض مادي مناسب إلى جانب إلغاء القرار المعيب.

وفي حكم تاريخي ويعد بحق انتصاراً ليس لحرية الصحافة فحسب ولكن للحريات العامة للأفراد بصفة عامة في قضية تخلص وقائعها في أن «صاحب امتياز جريدة مصر الفتاة ، وهي لسان حال الحزب الاشتراكي ، أقام دعواه بطلب الحكم بإلغاء قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٩٥١/١/٢٨ بوقف هذه الجريدة بدعوى أنها دأبت وصاحب امتيازها على محاولة قلب النظام الاجتماعي في البلاد ، بأن عمدت إلى الدعوة السافرة للثورة والتحريض على إثارة الفتن والبغض بين مختلف الطوائف ..... إلخ» وقد دفعت الحكومة بعدة دفوع أهمها :-

١- عدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى، باعتبار أن القرار

المطعون فيه من أعمال السيادة ، لأنه صدر لكف دواعي الثورة ومنع الجريدة التي أوقفت من الدعوة لقلب النظام الاجتماعي في البلاد ، وهو لذلك يعتبر من التدابير الضرورية لوقاية أسس المجتمع المصري ودفاعاً عن كيان الأمة وأمنها الداخلي .

وقد رفضت المحكمة هذا الدفع وبحق، وردته باعتبار أن هذه الإجراءات هي أعمال إدارية تقوم بها الحكومة ، لا باعتبارها سلطة حكم ، وإنما بصفتها جهة إدارة، لذلك يجب أن تجري على مقتضى أحكام الدستور والقانون ، وأن تخضع تبعاً لذلك لرقابة القضاء ، وهذا على خلاف أعمال السيادة التي تصدر عن الحكومة كجهة حكم لا جهة إدارة ، واعتنقت المحكمة معياراً موضوعياً للتفرقة بين الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم والأعمال التي تصدر عنها بصفتها سلطة إدارة ، وهذا الاتجاه بالأخذ بالمعيار الموضوعي لا غبار عليه لأن الأخذ بالمعيار الشكلي في هذه الحالة غير ممكن لاتحاد الجهة القائمة بالعمل ، وبذلك قطعت محكمة القضاء الإداري على جهة الإدارة محاولة النيل من حرية تداول الصحف بالزعم بأن هذا يعد من قبيل أعمال السيادة التي تخرج عن نطاق رقابة مجلس الدولة .

٢ ـ كما ادعت الحكومة أيضاً بأن لها الحق في وقف الصحف وتعطيلها لحماية النظام الاجتماعي ، استناداً إلى المادة ١٥ من الدستور ، حتى ولو لم يصدر القانون الذي يحدد المقصود بالنظام الاجتماعي ، أو يبين الجهة التي تملك هذه السلطة حماية له ، أو يوضح نطاق هذه السلطة ، على أساس أن نصوص الدستور قابلة بذاتها للتطبيق المباشر .

وقد ردت المحكمة هذا الادعاء وبحق بأن هذا الزعم لو صدق ، لكان أثره جد خطير ، يتمثل في ابتلاع الهيئة التنفيذية لسلطة المشرع ، والقضاء على حريات الأفراد ، وهو ما لم يمكن قبوله ، وأن الحريات من حيث قابليتها للتنظيم تنقسم إلى نوعين : حريات مطلقة لا يكون لأي سلطة حتى المشرع نفسه التدخل في ممارستها تنظيماً أو تقييداً ، وحريات قابلة للتنظيم وهذه لا تنظم إلا بقانون ، أي لا يكون لغير المشرع تنظيمها ، وبيان حدودها وكيفية

ممارستها ، ومنها حرية الصحافة ، ومن ثم لا تستطيع الإدارة التدخل في ممارسة هذه الحرية ، قبل أن يصدر التشريع المنظم لها ، وأن ما جاء بالمادة ١٥ من الدستور ، هو خطاب من الدستور إلى المشرع ، لا إلى جهة الإدارة ، يقصد به ضرورة أن يقوم المشرع بوضع التشريع المناسب لمناهضة الدعايات التي تهدد أسس النظام الاجتماعي ، وطالما أن المشرع لم يقم بإصدار هذا التشريع ، فإنه لا يجوز للإدارة تعطيل ممارسة هذه الحرية ، باتخاذ الإجراءات المقيدة لها ، وإلا كان ذلك مخالفاً للدستور ، وقد ألغت المحكمة القرار المطعون فيه[1].

وفي حكم آخر أرست المحكمة مبدأ هاماً لصالح حرية الصحافة أيضاً وذلك في قضية تخلص وقائعها في أن المدعي طلب إلغاء القرار الصادر من محافظ القاهرة بتاريخ ١٥ أكتوبر سنة ١٩٥١ بالاعتراض مؤقتاً على إصداره لجريدة صوت الوادي ، «فقد قضت محكمة القضاء الإداري وبحق بإلغاء القرار المطعون فيه» وكانت الحكومة قد دفعت بأن وصف المعارضة بالتوقيت لا ينفي أنها وقعت ، وفي الميعاد القانوني ، ومن ثم تنتج آثارها ، وهي امتناع إصدار الجريدة على المدعي ، لأن الإدارة لم تقصد بهذا الوصف التنازل عن إعمال سلطتها في الاعتراض ، خاصة وأنها لديها معلومات تفيد عدم تمتع المدعي بالسمعة الصحفية المتطلبة في رئيس التحرير ، فضلاً عن سبق اتهامه في طائفة من الجنايات والجنح الصحفية ، وقد شيدت المحكمة حكمها وبحق على سببين :-

الأول : أن المادة (١٧) من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ في شأن المطبوعات ، إذ تنص على قيام المعارضة في إصدار الجريدة على فقد أحد الشروط المنصوص عليها في المواد السابقة عليها ، فإنها حصرت أسباب

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٥١/٦/٢٦ ـ مجموعة السنة الخامسة ، ص١٠٩٩ ، ونفس المعنى في حكمها الصادر في الطعن رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٥١/٧/٣١ ـ مجلة مجلس الدولة ـ السنة الثالثة يناير ١٩٥٢ ، ص ٣٠٩ ، ٣١٠ .

المعارضة ، وأفسحت للإدارة مجال التحقق منها في مهلة معقولة ، وهي ثلاثون يوما قبل استعمالها لحق المعارضة ، فإذا لجأت إلى استعماله ، فيقتضي الأمر أن تكون معارضتها نهائية غير موقتة ، لا يشوبها غموض أو فكرة العدول عنها ، فإن وصفتها بأنها موقتة ، فإنما يراد بها في الواقع كسب الوقت للحيلولة دون إصدار الجريدة ، في مجال لا يمنع القانون فيه من إصدارها ، وتعتبر مخالفة للقانون ، ولا يغير من هذا النظر ما تقول به الحكومة في دفاعها من كون هذه المعارضة قد أجريت في الميعاد القانوني ، وأحدثت آثارها ، لأن القرار المطعون فيه صريح في أن المعارضة موقتة ، ومن ثم يكون قائماً على غير أساس قانوني سليم ، ويعتبر عديم الأثر واجب الإلغاء .

والثاني: أن الأسباب التي أوردتها الحكومة أساساً للمعارضة في إصدار الجريدة كلها جرائم صحفية، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن المادة (١٢) من قانون المطبوعات بالنسبة لشرط حسن السمعة، قد أجازت لمن سبق الحكم عليه في أية جريمة من جرائم الرأي، مما هو وارد في الباب الرابع عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات القديم، أن يكون رئيساً لتحرير صحيفة أو محرراً مسئولاً بها، متى توافرت فيه الشروط الأخرى الواردة بها، ومنها شرط عدم صدور حكم ضده في الجرائم العادية المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة سالفة الذكر، وما دامت الجرائم الموضحة ضد المدعي ما زالت منظورة أمام القضاء، وكلها جرائم صحفية، فيكون القرار المطعون فيه غير قائم أيضاً على أساس من القانون ومتعين الإلغاء»[1]، ولا شك أن هذا القضاء قد جاء مصادفاً للتفسير الصحيح لأحكام القانون متمشياً مع الأصل وهو الحرية وفي صالحها .

وفي نفس المعنى حكمها الصادر بجلسة ٢ مارس سنة ١٩٥٣ ، حيث قضت المحكمة وبحق ، بأن مؤدى اعتراض المحافظ على إصدار الجريدة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٣٠٥ لسنة ٦ ق جلسة ٦ يناير سنة ١٩٥٣ ـ مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري السنة السابعة ـ المجلد الأول قاعدة ١٧٤ . ص ٢٧٨ .

بصفة مؤقتة لعدم انتهاء الإدارة من بحث الإخطار المقدم من المدعي لا يحمل معنى الاعتراض إذا أوجب القانون أن يشمل الاعتراض على بيان الأسباب التي استند إليها طبقاً لأحكام المادة (١٧) من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ وأن عدم الانتهاء من بحث الإخطار لا يعتبر سبباً مجيزاً للاعتراض ، واستطردت المحكمة بأن قرار المحافظ بالمعارضة النهائية في إصدار الجريدة بعد فوات ميعاد الثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار المقدم من المدعي في شأن إصدار الجريدة قد وقع باطلاً متعيناً إلغاؤه[١] .

- ومن الأحكام المهمة أيضاً الصادرة لصالح حرية الصحافة من محكمة القضاء الإداري حكمها الصادر بجلسة ١١ أبريل سنة ١٩٥١[٢].

ومن مظاهر تضييق قضاء مجلس الدولة على حرية الصحافة أنه بتاريخ ١٩٥٤/٤/١٥ إثر أزمة مارس ١٩٥٤ تم حل مجلس نقابة الصحفيين وتعيين لجنة يرأسها أحد أعضاء مجلس قيادة الثورة للإشراف على النقابة بسبب مؤازرة مجلس النقابة للدعوة لعودة الديمقراطية لنظام الحكم في البلاد، ولم يكن هذا القرار الوحيد الذي يعتبر إهداراً خطيراً للحقوق السياسية وحرمان بعض فئات الشعب منها ، وقد تعرضت محكمة القضاء الإداري لآثار هذا الحرمان عندما عرض عليها طعن في قرار مجلس قيادة الثورة الصادر في ١٩٥٤/٤/١٤ الذي كان ينص على أن يحرم من تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولي مجالس إدارة النقابات والهيئات ، كل من سبق أن تولى الوزارة في الفترة من ٦ فبراير ١٩٤٣ حتى ٢٣ يوليه ١٩٥٢ وكان منتمياً إلى حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين والحزب السعدي وذلك لمدة عشر سنوات ، أما من لم يكن منتمياً لهذه الأحزاب فلا يحرم إلا بقرار من

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٢٤ لسنة ٦ ق بجلسة ٢ مارس سنة ١٩٥٣ – مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري – السنة السابعة – المجلد الأول – قاعدة ٣٤٧ ، ص ٥٨١ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٨٠٣ لسنة ٥ ق بجليسة ١١ أبريل سنة ١٩٥١ مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري – السنة السادسة – قاعدة ٨٥١ ، ص ١٣٢٣ .

مجلس قيادة الثورة ، فقضت المحكمة بأن المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات نصت على أنه : «يشترط في إنشاء الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب موقع عليه من المؤسسين ويجب ألا يشترط في تأسيسها أو ينضم إلى عضويتها أي شخص من الأشخاص المحرومين من مباشرة حقوقهم السياسية» [١]، وانتهت المحكمة إلى أن الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية يوجب عدم قبول عضوية الجمعيات والأندية ، ولا شك في أن هذا الحكم كان صدى لما كان سائداً في تلك الفترة من ضغوط وتأثير على القضاء انتهى إلى مذبحة القضاء سنة ١٩٦٩ .

وفي حكم منتقد آخر لمحكمة القضاء الإداري صادر بمناسبة الطعن في القرارات الصادرة من الاتحاد الاشتراكي بوقف إصدار الصحف ، فقد قضت المحكمة[٢] بعدم اختصاصها بنظر هذه القرارات بمقولة أن الاتحاد الاشتراكي العربي قام على أساس تشريعي سليم ، وأنه سلطة، إذ إنه يعتبر منبعثاً عن الشعب ، وهو المصدر الحقيقي لكل السلطات ، وبالتالي فهو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات تقوم بوظيفة دستورية على الوجه المحدد في الدستور ، وقد خوله المشرع سلطة الترخيص في إصدار الصحف والعمل في الصحافة ، ولا مراء في أن من يملك المنح يملك المنع .

وهذا الحكم يعد صدى للحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا والذي انتهت فيه إلى أن الاتحاد الاشتراكي يعتبر سلطة مستقلة وهو اتجاه غير محمود ومحل نقد كبير من الفقه ، باعتبار أن الاتحاد الاشتراكي امتداد للسلطة التنفيذية ، يضع رئيس الجمهورية نظامه وقانونه ويبين تشكيلاته وهو ما

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٣٩ لسنة ١٧ق جلسة ١٩٦٦/٥/٣١ – مجموعة الخمس سنوات بند ٤٠٤ ، ص ٧٦٦ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٦٦/١٢/٦ في الدعوى ١٧٤٩ لسنة ٢٠ق مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات بند ١٨ ، ص ٢٥ وحكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٥٧/٦/٢٢ في الطعن رقن ٨٢٢ لسنة ٣ ق عليا – مجموعة السنة ٣ بند ١٢٦ ، ص ١٢١٨ مشار إليها بمؤلف د. فاروق عبد البر – الجزء الثاني ، ص ٣٠١ – ٣٠٢ .

يدحض الزعم بأنه سلطة مستقلة[١] .

وفي قضية أخرى تخلص وقائعها في أن المدعي قد أقامها أمام محكمة القضاء الإداري طالباً الحكم بإلزام رئيس مجلس الوزراء بأن يؤدي له مبلغ عشرة آلاف جنيه على سبيل التعويض ، واستند المدعي في طلبه إلى أن مجلس الوزراء أصدر بتاريخ ١٩٥١/١/٢٨ قراراً معيباً بإلغاء جريدة "مصر الفتاة" استناداً إلى مذكرة مقدمة من الداخلية ، وأن الطاعن قد طعن في هذا القرار بالطعن رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق أمام محكمة القضاء الإداري وقضت المحكمة وبحق وبحكم تاريخي بإلغاء هذا القرار[٢] استناداً إلى أن المادة ١٥ من دستور ١٩٢٣ لا تجيز للإدارة مصادرة الصحف قبل صدور قانون ينظم هذه المصادرة الإدارية .

إلا أن محكمة القضاء الإداري قد قضت[٣] بجلسة ١٩٥٧/١/٢٧ بحكم مجانب للصواب برفض طلب التعويض ، وقد بررت حكمها المذكور بأن الثابت من أسباب ومنطوق حكم محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ، أنه قام على مجرد التفسير الفقهي للمادة ١٥ من دستور ١٩٢٣ ، واكتفى فيما قضى به من إلغاء قرار مجلس الوزراء بتعطيل جريدة "مصر الفتاة" بهذا التفسير (أن المادة ١٥ من الدستور لا تجيز للإدارة مصادرة الصحف قبل صدور تشريع ينظم هذه المصادرة الإدارية) ، ويبين من

---

(١) انظر في نقد اتجاه محكمة القضاء الإداري د. فاروق عبد البر – المرجع السابق ، ص ٣٠٢ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٠١٦ لسنة ٧ ق – مشار إليه د. فاروق عبد البر – الجزء الثاني ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

(٣) انظر حكم محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٥١/٦/٢٦ في الدعوى ٥٨٧ لسنة ٥ ق – مجموعة السنة ٥ بند ٣٥٧ ، ص ١٠٩٩ . وتعليق د. فاروق عبد البر عليه – الجزء الأول ، ص ٢٨٧ . وانظر أيضاً التعليق القيم للدكتور / السيد صبري على هذا الحكم – منشور بمجلة مجلس الدولة – السنة الرابعة يناير ١٩٥٣ ، ص ٣٣٠ وما بعدها ، وأيضاً تعليق الدكتور / فرنسوا فيريه F. Fairè المستشار بمحكمة الاستئناف المختلط سابقاً ، منشور بمجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – يناير ١٩٥٢ ، ص ٣٠٣ وما بعدها .

ذلك أن ما وقعت فيه جهة الإدارة من خطأ عندما أصدرت قرار مجلس الوزراء لا يعدوا أن يكون خطأ قانونياً فنياً في تفسير مادة من مواد الدستور ، وهو هل المادة ١٥ المذكورة تخول السلطة التنفيذية الحق في إلغاء الصحف ومصادرتها دون حاجة إلى إصدار التشريع الذي ينظم طريقة هذا الإلغاء ؟ أم أن صدور هذا التشريع أمر واجب مقدماً وبدونه لا تملك الإدارة سلطة الإلغاء ، بحيث إذا هي قررت تعطيل صحيفة بالاستناد على هذا الحق ، كان قرارها مشوبا بالبطلان خليقاً بالإلغاء ، وهو ما قضت به المحكمة في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق .

واستطرد الحكم قائلاً : «أن القضاء الإداري متجه في نطاق قضاء التعويض إلى عدم مساءلة جهة الإدارة لأنها لا تنكر القاعدة القانونية ولا تتجاهلها ، وإنما قد تعطي القاعدة القانونية معنى آخر خلاف المقصود منها قانوناً ، فيكون خطأ الإدارة في التفسير مغتفراً إذا كانت القاعدة القانونية غير واضحة محتملة التأويل».

وأردف الحكم قائلاً : «أنه يتعين في دعوى التعويض بحث ما لم تتناوله دعوى الإلغاء في القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق من تمحيص الأسباب التي بني عليها قرار مجلس الوزراء المطعون فيه، والظروف التي صدر في ظلها ذلك القرار في ضوء الوقائع السائدة في ذلك الوقت والقوانين التي كانت سارية في حينه ، وتعرضت المحكمة في حيثيات حكمها إلى أسباب قرار مجلس الوزراء ، وانتهت بعد مطالعة الأوراق خاصة ما أوردته الحكومة في مذكرة دفاعها في دعوى الإلغاء من مقتطفات نشرتها الجريدة المعطلة ، ومما نشر في عدد من النسخ المودعة منها ملف الدعوى ، إلى أن الأسباب الواردة في مذكرة وزارة الداخلية المقدمة إلى مجلس الوزراء في ٢٨ من يناير ١٩٥١ بطلب إلغاء الجريدة لها ما يبررها ، فيما كان ينشر في تلك الجريدة ، ومن ثم يكون القرار الإداري الصادر بتعطيلها قد صدر مستنداً إلى أسباب قوية ، تقوم على استخلاص سائغ من وقائع صحيحة لها أصل ثابت في الأوراق ، فضلاً عن أن المدعي لم يقدم ما يثبت ما جاء في معرض دفاعه من أن القرار المطعون

فيه قد صدر لمهاجمته وزير الداخلية الذي كان قائماً في الحكم يوم ذاك ، ويكون قرار مجلس الوزراء قد صدر مستهدفاً المصلحة العامة مبرئاً من عيب إساءة استعمال السلطة بعيداً عن الانحراف ، ومن ثم فلا محل للمطالبة بالتعويض عن خطأ فقهي يسير وقعت فيه الإدارة عند تفسيرها لنص من أحكام الدستور».

ولا مراء في خطأ هذا الحكم ومجانبته للصواب ، لأنه لا يجوز لأي محكمة أن تعرض لما فصلت فيه محكمة أخرى بحكم نهائي وبات وحائز لقوة الشيء المقضي فيه ، ولا ينبغي أن يسلط قضاء محكمة على قضاء محكمة أخرى إلا من خلال وسائل وطرق الطعن المقررة قانوناً ، بل أن المحكمة ذاتها لا يجوز لها أن تتعرض لحكم سبق صدوره منها ، لاستنفاد ولايتها بشأنه ، وما كان ينبغي لمحكمة القضاء الإداري بعد أن فصلت في قضاء سابق بحكم نهائي حائز لقوة الشيء المحكوم فيه في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق بإلغاء قرار تعطيل الجريدة لعدم مشروعيته ، وإثباتها خطأ جهة الإدارة ، أن تعود مرة أخرى في قضائها بمناسبة نظر دعوى أخرى تثير مدى مشروعية ذات القرار الملغي .

وعلى أي الأحوال فإن المحكمة الإدارية العليا[1] عندما طعن على هذا الحكم المنتقد أمامها فقد أعادت الأمور إلى نصابها الصحيح وقضت بإلغاء الحكم المطعون فيه وبإلزام جهة الإدارة بأن تدفع للمدعي مبلغ ألف جنيه على سبيل التعويض ، وقد أوردت المحكمة في أسباب حكمها وبحق بأن حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق وهو حائز لقوة الشيء المقضي فيه ، قد أدان قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٩٥١/١/٢٨ بعدم المشروعية ، لأنه خالف حكم الدستور الذي صدر القرار في ظله ، وعلى هذا الأساس أقام قضاءه بإلغاء ذلك القرار ، وهذا الأساس مرتبط بمنطوق الحكم

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٩٧ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٨/٧/١٢ ـ مجموعة السنة الثالثة ـ بند ١٦٥ ، ص ١٥٧٤ ـ مشار إليه د. فاروق عبد البر ـ الجزء الثاني ، ص ٣٠٤ .

ارتباط العلة بالمعلول ، وبهذه المثابة يحوز السبب الذي قامت عليه نتيجة الحكم قوة الشيء المحكوم فيه كالمنطوق ذاته ، فلا وجه والحالة هذه لما أثاره الحكم المطعون فيه بين أسبابه ، من أن حكم إلغاء قرار مجلس الوزراء قد قام على تفسير فقهي للمادة ١٥ من دستور ١٩٢٣ .

وأردفت المحكمة في أسباب حكمها : «أنه لا يشفع في إعفاء جهة الإدارة من مسئوليتها ، وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول المادة ١٥ من دستور ١٩٢٣ ، ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها، متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها ، بصرف النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ، إذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه فحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعاً للمسئولية ، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب فإنه يكون قد أخطأ في تأويل القانون وتطبيقه، ويكون الطعن فيه قد قام على أساس سليم يتعين قبوله ، والقضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه ، وتكون مساءلة الحكومة عن تعويض ما لحق المدعي من ضرر بسبب ذلك على أساس سليم من القانون».

وإلى جانب ما تقدم فإن محكمة القضاء الإداري[1]، في ظل الرقابة الصارمة من جانب السلطة على الصحف قد تصدت لبطش جهة الإدارة وقضت بأن " سلطة الرقيب العام في منع النشر منوطة بأن تكون في حدود القانون ولمبرر يقتضيها بأن يكون النشر من شأنه تهييج الخواطر أو إثارة الفتنة أو الإخلال بالأمن والنظام وهو في هذه الحدود القانونية خاضع لرقابة المحكمة القضائية

وقضت أيضاً بأن : «الاتحاد الاشتراكي العربي وإن كان في طبيعته تنظيما سياسيا فإن ذلك لا يعني أن كل قرار يصدره بالضرورة قرار سياسيٌ

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٢/٧/١٠ (بمجموعة محكمة القضاء الإداري – السنة السادسة رقم ٥٧١ ، ص ١٢٦٦) - مشار إليه هامش ، ص ٩٩ د. جمال الدين العطيفي – حرية الصحافة – القاهرة ١٩٧١ – مطابع الأهرام التجارية .

يتأتى بطبيعته عن رقابة القضاء – أساس ذلك أن هذا الوصف لا يصدق إلا على ما يصدره الاتحاد من قرارات في نطاق مباشرته لوظيفته الدستورية – ما يصدره الاتحاد من قرارات وما يجريه من تصرفات قانونية في غير النطاق المتقدم يخضع لسلطات القضاء ورقابته أساس ذلك ما قرته المادة ٦٨ من الدستور من أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة – المنازعة في القرار بفصل عامل في إحدى المؤسسات الصحفية التي يملكها الاتحاد الاشتراكي يختص بنظرها القضاء العادي – أساس ذلك أن القضاء العادي هو الجهة القضائية صاحبة الولاية العامة في غير المنازعات الإدارية»[1].

وصدر هذا الحكم بمناسبة صدور قرار من رئيس الاتحاد الاشتراكي العربي بفصل المدعي من وظيفته كرئيس لمجلس إدارة مؤسسة دار التحرير للطبع ونشر بوصفها إحدى المؤسسات الصحفية التي يمتلكها الاتحاد الاشتراكي العربي وذلك بغير الطريق التأديبي . وانتهت المحكمة إلى أن الحكم الطعين (حكم أول درجة) لا صحة لما ذهب إليه الحكم الطعين منه أن القرار المطعون عليه هو في ذات الوقت قرار جمهوري بمقولة أن رئيس الاتحاد الاشتراكي العربي هو نفسه رئيس الجمهورية وأن هناك اتحاداً وتلازماً بين الصفتين ذلك أنه ليس في الدساتير التي تعاقبت على الدولة منذ قيام الاتحاد الاشتراكي العربي ولا في القانون الأساسي لهذا الاتحاد سواء القائم أو السابق ثمة نص بأن يكون رئيس الجمهورية رئيساً للاتحاد الاشتراكي العربي بحكم وظيفته ، ومن ثم فإن القول بقيام الوحدة والتلازم بين هاتين الصفتين أمر لا سند له في القانون، فضلاً عن ذلك فإن إضفاء هاتين الصفتين على شخص واحد بفرض قيامه سواء بحكم القانون أو في الواقع ليس من شأنه أن تذوب كل منهما في الأخرى أو تندمج فيها اندماجاً يفقدها وجودها واستقلالها ، وإنما الصحيح في القانون أن تمارس كل منهما في الإطار الذي رسم لها ومن ثم

---

(١) صدر هذا الحكم من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٧٣ لسنة ٢٠ق بجلسة ١٩٧٦/٢/٢٨ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً من ١٩٦٥ – ١٩٨٠ ، ص ٢١ بالجزء الأول .

يكون المناط في الحكم على ما يصدره ذلك الشخص من قرارات استظهاراً لطبيعتها ووقوفاً على كنهها هو العنصر الذي استند إليها في إصدار القرار دون غيرها طالما أن كلاً من هاتين الصفتين تتميز عن الأخرى وتستقل عنها سواء من حيث مجال ممارستها أو من حيث النظام القانوني الذي يحكم التصرفات التي تباشر استناداً إليها الأمر الذي لا يسوغ معه الخلط بينهما لمجرد أنهما قد خلعتا على شخص واحد والقول بغير ذلك يجافي مقتضيات التنظيم السليم وينبو عن الأصول الواجبة في الإدارة فضلاً عن مخالفته للقانون».

واستطردت المحكمة في نفس الحكم بأنه: «المبين من سياق نص المادة الثالثة من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ والمادة الخامسة من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١١ من سبتمبر سنة ١٩٧١ "القانم" أن الاتحاد الاشتراكي العربي هو في طبيعته تنظيم سياسي يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ويعبر عن إرادتها ومن ثم فإنه ليس سلطة من سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية يباشر نشاطه على الوجه المبين في الدستور وفي نظامه الأساسي وإذ كان الاتحاد الاشتراكي العربي لا يعتبر في طبيعته حسبما سلف البيان من الجهات الإدارية فإن قراراته ليست في طبيعتها قرارات إدارية بمعناها المفهوم في القانون من حيث كونها إفصاحاً للإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة».

كما قضت أيضاً محكمة القضاء الإداري[1] بمناسبة الطعن في قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ بإلغاء صحيفة الشعب – لسان حال حزب العمل الاشتراكي – ومجلة الدعوة – لسان حال جمعية الإخوان المسلمين – استناداً إلى المادة ٧٤ من الدستور بأن «القرار بإلغاء مجلة الدعوة وجريدة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ ق ، ص ١١ فبراير سنة ١٩٨٢ – غير منشور .

الشعب يترتب عليه الحجر على حرية الرأي وحق التعبير بوسائل التعبير المشروعة ومنها الصحافة»، وهما من الحقوق المقرر لكل مواطن في المادة ٤٧ من الدستور ، وضماناً لهذين الحقين «الرأي والتعبير عنه» نصت المادة ٤٨ من الدستور على كفالة حرية الصحافة وحمايتها من الإلغاء الإداري حتى في حالات الضرورة المتمثلة في إعلان حالة الطوارئ وزمن الحرب ، لأن حرية الصحافة تستهدف تهيئة المناخ الحر لنمو المجتمع بالمعرفة المستنيرة والإلهام في الترشيد للحلول الأفضل في كل ما يتعلق بمصالح الوطن والمواطنين» (١).

وأكدت ذلك في حكمها الصادر في الطعن بإلغاء ذات القرار رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ بشأن إلغاء جريدة وطني ، الذي صدر استناداً إلى المادة ٧٤ من الدستور وورد به أنه «طبقاً للمادتين ٤٨ ، ٢٠٨ من الدستور – لا يجوز بأي حال من الأحوال إلغاء الصحف حتى ولو تم ذلك في الظروف غير العادية بل الاستثنائية جداً – إعلان حالة الطوارئ أو زمن الحرب – على نحو ما نصت عليه المادة ٤٨ من الدستور والتي لا يتصور لها انطباقه إلا في هذه الظروف ، إذ نصت هذه المادة بعد أن حظرت إنذار ووقف أو إلغاء الصحف بالطريق الإداري ، على أنه يجوز استثناء في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن تفرض رقابة محدودة وهذا ما يقطع في الدلالة على أن الدستور قد حظر إلغاء ترخيص الصحيفة بأي حال من الأحوال مهما كانت الظروف – حيث لا يتصور أعمال هذا الاستثناء بفرض الرقابة المحدودة إلا في الظروف الاستثنائية والتي حددها الدستور وهى حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب» (٢).

ومن مظاهر كفالة محكمة القضاء الإداري وبحق ليس لحرية الصحافة فحسب ولكن للحريات العامة للأفراد بصفة عامة ويعد انتصاراً مدوياً لحرية

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الطعن رقم ١٦٥٧ لسنة ٣٦ ق ، ص ٢٩ يونيو ١٩٨٢ – غير منشور .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ٢٩ يونيو ١٩٨٢ الطعن رقم ١٦٥٧ لسنة ٣٦ ق غير منشور .

إصدار الصحف وتداولها وإعلاء للشرعية ما قررته في أسباب حكمها بأن : «ومن حيث إن حرية الصحافة بوصفها أحد مظاهر حرية التعبير عن الرأي ، فلا يجوز تقييد ممارستها اكتفاء بتقرير المسئولية عن إساءة استعمالها ، كما يتعين لدى تنظيم ممارستها ألا يترتب على هذا التنظيم حظرها ولو بصفة جزئية أو تقييدها إلا بالقدر الضروري لحمايتها وفي الحدود المقررة بالدستور والقانون»، ومن حيث إن المستفاد من الاطلاع على نصوص الدستور والقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ فإن أياً منهما لم يجز المصادرة الإدارية للصحف المصرية وهو ما أكدد المشرع في القانون المشار إليه من أن الصحافة سلطة شعبية تمارس رسالتها بحرية مسئولة في خدمة المجتمع تعبيراً عن مختلف اتجاهات الرأي العام وإسهاماً في تكوينه من خلال حرية التعبير وممارسة النقد ونشر الأنباء وذلك كله في إطار المقومات الأساسية للمجتمع وأحكام الدستور والقانون ، ثم جاءت المادة الخامسة متضمنة حظر مصادرة الصحف أو تعطيلها أو إلغاء ترخيصها بالطريق الإداري ، وهو ما يقطع بأن المشرع المصري قد كفل حرية الصحافة وبالتالي يتعين الالتزام بمنهج الأخذ بالتفسير الضيق في تفسير أي نص أو لائحة يقيد أو يحد من حرية الصحافة لممارسة دورها وحقها في التعبير على أن يكون ذلك دائماً أبداً بالقدر الذي لا يتعارض مع ما تضمنته أحكام الدستور والقانون في شأن الإعلاء من هذه الحرية[1] .

وانتهت المحكمة للحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ القرار الصادر من المجلس الأعلى للصحافة باعتبار الترخيص الصادر لصحيفة صوت الأمة كأن لم يكن مع ما يترتب على ذلك من آثار .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري – الدائرة الأولى في الدعوى رقم ٤٨٢٨ لسنة ٥٣ ق بجلسة ١٩٩٩/١٢/١٤ المقامة من السيد. محمد إبراهيم عثمان بصفته رئيس مجلس إدارة دار صوت الأمة للصحافة والنشر ضد كل من رئيس مجلس الشورى بصفته رئيس المجلس الأعلى للصحافة وأمين عام المجلس الأعلى للصحافة بصفته – غير منشور.

ومن الجدير بالذكر أن القرار المطعون فيه صدر استناداً لما ورد بنص المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة الصادرة بقرار المجلس الأعلى للصحافة رقم ١٠ لسنة ١٩٩٨ من أنه : «في حالة عدم إعلان المجلس بالتغيير الذي يطرأ على البيانات التي تضمنها الإخطار بعد صدور الترخيص ، أو التعبير في هذه البيانات دون موافقة المجلس يعتبر الترخيص بإصدار الصحيفة كأن لم يكن».

ولا مراء في أن ما ورد بصدر هذه المادة من - اعتبار ترخيص إصدار الصحيفة كأن لم يكن أي إلغاء الصحيفة بالطريق الإداري جزاء عدم إخطار المجلس الأعلى للصحافة بأي تغيير في البيانات - يعد مخالفة صريحة وصارخة لنص المادتين (٤٨ ، ٢٠٨ من الدستور) والمادة (٥) من قانون الصحافة التي تحظر نهائياً مصادرة أو إلغاء أو تعطيل الصحف بالطريق الإداري ويكون هذا القيد الذي قررته اللائحة التنفيذية وهي أدنى مرتبة من القانون والدستور - متعارضاً ومخالفاً للقانون والدستور ، وإن كانت المحكمة في حكمها المذكور قضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه لصدوره من أمين عام المجلس الأعلى للصحافة وهو غير مختص بإصداره وبالتالي انتهت المحكمة إلى عدم مشروعة القرار لعيب عدم الاختصاص إلا أنها لم يفوتها أن تذكر في أسباب حكمها مخالفة هذه اللائحة للقانون والدستور وإن كانت لم تقض بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه استناداً لهذا السبب وإنما شيدت حكمها على عيب عدم الاختصاص باعتباره كافياً لحمل قضائها من ناحية ولأنه سبب شكلي يتعين بحثه أولاً وثبوت توافره حتى يتسنى للمحكمة أن تفحص الأسباب الموضوعية من ناحية أخرى .

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري لا يقل شأناً عن الأحكام السابقة ويعد أيضا معززاً لحرية الصحافة ومؤكداً للاتجاه الحميد لمحكمة القضاء الإداري بكفالتها، وهو صادر بشأن جريدة النبأ الوطني اليومية ، وتخلص وقائع الدعوى في أن دار النبأ الوطني للنشر التي تصدر عنها جريدة النبأ الوطني أسبوعيا قد رغبت في تحويلها إلى جريدة يومية وكان عقد تأسيس

الشركة المالكة يسمح بهذا التحويل ، فبادر الممثل القانوني للشركة بإخطار المجلس الأعلى للصحافة بتاريخ ١٩٩٩/٦/١٠ برغبته في تحويل الجريدة من أسبوعية إلى يومية وذلك اعتباراً من ١٩٩٩/٩/١ إلا أن المجلس الأعلى للصحافة أخطر بتاريخ ١٩٩٩/٨/٢٤ مؤسسة الأهرام بالامتناع عن توزيع جريدة النبأ الوطني اليومية ، فطعن المدعي في هذا القرار بطلب وقف تنفيذه وإلغائه وانتهت المحكمة في الطعن إلى الحكم في الشق العاجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ..... إلخ[1].

وقد استند الحكم وبحق في بيان توافر ركن الجدية اللازم لوقف التنفيذ إلى أنه : «فالبادي أن المدعي كان قد حصل على ترخيص بإصدار جريدة أسبوعية باسم "النبأ" ثم ارتأى أن يكون إصدارها يومياً فبادر إلى مكاتبة المجلس الأعلى للصحافة قبل الموعد الذي قدره لإعمال التنفيذ بما يقارب ثلاثة أشهر ، وعلى ذلك يكون قد التزم بموجبات المادة (٥١) من قانون تنظيم الصحافة المشار إليه ، ومن ثم وبافتراض أن ما طلب المدعي إجراءه من تعديل يأخذ حكم الترخيص المبتدأ ، فإنه يكون من المتعين أن يفصل المجلس الأعلى للصحافة فيما طلبه المدعي خلال المواعيد الزمنية المحددة للفصل في طلب الترخيص المبتدأ ، فإذا انتهى إلى الرفض تعين أن يكون مسبباً ، كما وأن فوات أربعين يوماً دون إصدار قرار من المجلس يكون شأنه شأن طلب الترخيص المبتدأ بمثابة عدم اعتراض على الطلب حسب صريح عجز عبارة الفقرة الثانية من المادة (٤٧) من قانون تنظيم الصحافة المشار إليه ، ولا جرم أن هذا الفهم أدنى على تحقيق ما تضمنه الدستور والقانون من أحكام واضحة الدلالة في تأكيد الحرص على حرية الصحافة واستغلالها ، وأن ما قد يرد عليها من قيود تجد حدها الطبيعي في عدم إساءة استعمال ما تقرر من حرية».

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري – الدائرة الأولى – في الدعويين رقمي ١٠٩٧٢ و ١١٠٤٠ لسنة ٥٣ ق بجلسة ١٩٩٩/١٢/١٤ المقامة من السيد. ممدوح مهران عبد اللطيف بصفته رئيس مجلس إدارة ورئيس تحرير جريدة النبأ ضد الأمين العام للمجلس الأعلى للصحافة ورئيس المجلس الأعلى للصحافة – غير منشور .

وأورد الحكم أيضاً بشأن توافر ركن الاستعجال «وحيث إنه لما كان ذلك وكان الأمر متعلقاً بالصحافة أي بحق من الحقوق الدستورية ، فإن المساس به أو الانتقاص منه يتوفر له قانوناً وحقاً ركن الاستعجال اللازم توافره مع ركن الجدية للقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، كما وأنه يبرر إجابة المدعي إلى طلبه تنفيذ الحكم بمسودته وبدون إعلان» .

وتأكيداً لقضائها السابق الكافل للصحافة حريتها فقد تصدت محكمة القضاء الإداري لمحاولة المشرع في تقييد حرية الصحافة وإصدار الصحف حيث قضت في الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار الصادر من الجهة الإدارية برفض الموافقة على تأسيس شركة الكرامة للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع (شركة مساهمة مصرية – وغرضها إصدار صحيفة أسبوعية باللغة العربية تحمل اسم " كرامة ") مع ما يترتب عل ذلك من آثار ....إلخ . كما استعملت المحكمة الرخصة المخولة لها بموجب المادة (٢٩/أ) من قانون المحكمة الدستورية العليا وقضت بوقف الدعوى وإحالة أوراقها بدون رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية الفقرة (ب) من المادة (١٧) من قانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بعد تعديله بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٨ فيما تضمنه من ضرورة موافقة مجلس الوزراء مسبقا على تأسيس الشركة التي يكون غرضها إصدار صحيفة»[١].

وانتهجت المحكمة نفس النهج في حكم حديث لها في قضية تخلص وقائعها في أنه بتاريخ ٢٠٠٠/١/٣٠ ، صدر قرار المجلس الأعلى للصحافة، باعتبار أن ترخيص جريدة الأمة كأن لم يكن ، استناداً إلى المادة ٥١ من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة ، والمادة ٢٥ من لائحته

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري – الدائرة الأولى – في الطعن رقم ٧٦٢٦ لسنة ٥٢ق بجلسة ٢٠٠٠/١/١٨ المقامة من السيد. عصام عبد العزيز الإسلامبولي بصفته وكيلاً عن مؤسسي شركة الكرامة للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع ضد رئيس مجلس الوزراء ووزير الاقتصاد بصفتهما – غير منشور .

التنفيذية ، فطعن المدعي على هذا القرار بطلب الحكم بقبول الطعن شكلاً ، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار فيه ، وقد قضت المحكمة وبحق، بأن المشرع لم يرتب على عدم إعلان المجلس الأعلى للصحافة بالتغييرات التي تطرأ على إخطار إصدار الصحيفة المنصوص عليه بالمادة ٤٦ من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة ، سوى معاقبة الممثل القانوني للصحيفة جنائيا . وبالتالي لا يجوز المساس بالصحيفة مصادرة أو إيقافا أو تعطيلا أو إلغاء للترخيص الصادر لها بقرار من المجلس المذكور ، وأن مثل هذا القرار لا يجد له سنداً في القانون ، ويمثل خروجاً على مقتضى ما تضمنه الدستور والقانون من أحكام تؤيد حرية الصحافة وإصدار الصحف وعدم النيل منها ، ومؤدى ذلك هو وجوب الالتفات عن نص المادة ٢٨ من قرار المجلس الأعلى للصحافة رقم ١٠ لسنة ١٩٩٨ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ ، والذي خول المجلس سلطة إصدار قرار باعتبار ترخيص الصحيفة كأن لم يكن في حالة عدم الإخطار عن التعديلات ، نزولاً على حكم الدستور والقانون ، الذي يحظر وقف أو تعطيل أو إلغاء التراخيص الصادرة للصحف بالطريق الإداري»[1].

وفي حكم حديث أيضاً لمحكمة القضاء الإداري في قضية تخلص وقائعها في أنه بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٠ ، أصدرت لجنة شئون الأحزاب السياسية، إثر الخلاف على رئاسة حزب العمل، فيما بين المهندس/ إبراهيم شكري والسيد / حمدي أحمد والسيد / أحمد إدريس ، قراراً بعدم الاعتداء بأي من المتنازعين على رئاسة الحزب ، حتى يتم حسم النزاع فيما بينهم رضاءً وقضاءً ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، ووقف إصدار جريدة الشعب ، وغيرها من صحف الحزب خلال فترة التنازع ، وإحالة الأوراق إلى المدعي العام الاشتراكي ، لإجراء التحقيق اللازم فيما نسب إلى الحزب ، وقياداته في

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٤٨٩٠ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٠٠٠/٨/٨. ص ٢٣٣ ـ مختارات من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر ١٩٩٩ حتى أكتوبر ٢٠٠٠ ـ المكتب الفني للمحكمة نوفمبر ٢٠٠٠.

ضوء أحكام المادة ١٧ من قانون الأحزاب السياسية .... إلخ .

فطعن المدعي على هذا القرار ، وطلب قبول الطعن شكلا . ووقف تنفيذه ثم إلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار .

وتداول الطعن بالجلسات ، وبجلسة ٢٠٠٠/٧/٢٥[1] . أصدرت المحكمة حكمها حيث رفضت الدفع المبدي من محامي الحكومة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى ، وقضت باختصاصها بها ، لأنها تتعلق بقرار إداري نهائي ، مستجمعا كافة مقوماته ، بحسبانه تضمن تعديلاً لمركز قانوني كان قائما - كما رفضت الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة ومصلحة المدعي ، واستندت المحكمة في ردها على هذا الدفع بأن مسألة صفة الخصوم في الدعوى من المسائل المتعلقة بالنظام العام ، يكون لزاما التعرض لها والبت فيها دون توقف على دفع من الخصوم .

وانتهت المحكمة إلى الحكم: «بقبول الدعويين شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، فيما تضمنه من عدم الاعتداد بأي من المتنازعين حول رئاسة حزب العمل الاشتراكي ووقف إصدار صحيفة الشعب وغيرها من صحف الحزب ، وما يترتب على ذلك من آثار ، وألزمت جهة الإدارة بمصروفات هذا الشطب ، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان ، وبإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعها».

وقد شيدت المحكمة حكمها على «أن ما تصدره لجنة شئون الأحزاب السياسية من قرارات، إنما هو من قبيل القرارات الإدارية التي تبسط عليها رقابة المشروعية، التي يعملها القضاء الإداري بشأن هذه القرارات، وأن القرارات التي تصدرها لجنة شئون الأحزاب السياسية في الحالات المحددة في القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية وتعديلاته ، عمد المشرع على إخضاعها لرقابة الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا ،

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعويين رقمي ٨٣٦٨ ، ٨٦٨٧ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٥ يوليه ٢٠٠٠ ، ص ٤١ – ٦٧ – بالمرجع السابق .

بتشكيلها المنصوص عليه في المادة رقم ٨ من هذا القانون ، ومؤدى ذلك أن ما عدا ذلك مما تصدره اللجنة من قرارات تكون رقابة مشروعيتها منعقدة لمحكمة القضاء الإداري ذات الولاية العامة بالفصل فيما ينشب من أنزعة طعنا في القرارات الإدارية ، أو ما يدخل في مدلول المنازعات الإدارية ، نتيجة ذلك انعقاد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري بنظر الطعن في القرار الصادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية بعدم الاعتداد بأي من المتنازعين على رئاسة حزب من الأحزاب وما يترتب على ذلك من آثار».

وفي شأن بيان حدود اختصاصات لجنة شئون الأحزاب قالت المحكمة. بأن اختصاصات لجنة شئون الأحزاب السياسية قد جرى تحديدها حصرا في قانون نظام الأحزاب السياسية، فلم يخول هذا القانون تلك اللجنة ثمة اختصاصا فيما يتعلق بإخطار رئيسها بما يصدر عن الحزب من قرارات متعلقة برئاسته ، فضلاً عن عدم تخويل رئيسها أي حق في إصدار قرار في هذا الشأن يرجع إلى أن دور رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية يقف عند تلقي مثل هذا الإخطار للعمل بمقتضاه ، بحسبانه إبلاغاً عما انعقدت عليه إرادة تلك الجماعة المنظمة تنظيما شعبيا وديموقراطيا ، ونتيجة ذلك أنه إذا جاوزت اللجنة اختصاصاتها بإصدارها قراراً بعدم الاعتداد بأي ممن كانت ثابتة له صفة الرئاسة من قبل ، مغيرة بذلك واقعاً خاصاً برئاسة الحزب، بما يتضمن مساساً وانتقاصاً من الحق الثابت في إدارة الحزب عن طريق تشكيلاته ، وبواسطة قياداته ، بعيداً عن الوصاية الإدارية ، فإن هذا القرار يمسي مخالفاً للقانون، إذ كان حتماً مقضيا ترك الخلاف على رئاسة الحزب، وحسمه للحزب ذاته ، حسبما يتيحه نظامه الداخلي».

وعندما طعن على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا[1] قضت

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٧٠ لسنة ٤٦ ق عليا الصادر بجلسة ٤/ ٢٠٠٣/١ المقام من رئيس مجلس الشورى بصفته ضد رئيس حزب العمل الاشتراكي ورئيس مجلس إدارة جريدة الشعب عن الحكم الصادر في الدعويين رقمي ٨٣٦٨ و ٨٦٨٧ لسنة ٥٤ ق من محكمة القضاء الإداري بجلسة ٢٠٠٠/٧/٢٥ .. غير منشور.

بالآتي: «حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بتعديل الحكم المطعون فيه ليكون :

أولا: بقبول الدعويين شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من عدم الاعتداء بأي من المتنازعين حول رئاسة حزب العمل الاشتراكي وما يترتب على ذلك من آثار.

ثانيا : بانتهاء الخصومة بالنسبة لما تضمنه القرار المطعون فيه من وقف إصدار جريدة الشعب وغيرها من صحف الحزب على النحو المبين بالأسباب وألزمت طرفي الخصومة المصاريف مناصفة».

وقد أسست المحكمة وبحق قضائها في شقه الأول القاضي بوقف تنفيذ قرار اللجنة بعدم الاعتداد بأي من المتنازعين حول رئاسة الحزب على «أن اللجنة المذكورة تكون قد تجاوزت نطاق اختصاصها المحدد لها وفقا لقانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتصدت لحسم النزاع سلباً حول رئاسة الحزب المذكور بإصدارها القرار الطعين بعدم الاعتداد برئاسة أي من المذكورين للحزب، وهو ما يعني استبعادها لرئيسه السابق (المطعون ضده) التي ثبتت له هذه الصفة قبل منافسيه، وبعدم الاعتداد برئاسة منافسيه المذكورين متجاوزة بذلك اختصاصها، حيث فصلت في أمر رئاسة الحزب – في حين أن الفصل في أمر هذه الرئاسة هو من اختصاص الحزب ذاته – وشأن من شئونه طبقاً للائحة نظامه الداخلي، ويترك أمر الفصل في النزاع حول هذا الشأن لجهة القضاء المختصة، فقد حدد المشرع في القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية – اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية بمسائل محددة على سبيل الحصر – وليس منها اختصاص الفصل في النزاع حول رئاسة الحزب السياسي الذي يجب أن يترك أمر الفصل فيه لجهة القضاء المختصة».

أما بالنسبة للشق الثاني من الحكم القاضي بانتهاء الخصومة بالنسبة لما تضمنه قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية من وقف إصدار جريدة الشعب وغيرها من صحف الحزب فقد شيدت المحكمة قضاءها على القول : «أنه

بالنسبة لما تضمنه القرار الطعين من وقف إصدار صحيفة الشعب وغيرها من صحف الحزب خلال فترة النزاع ، فإن الثابت من الأوراق أنه بتاريخ ٢٤/٧/ ٢٠٠٠ وبعد أقل من شهرين من صدور القرار الطعين ، أصدرت لجنة شئون الأحزاب السياسية قراراً تضمن في المادة الثانية منه وقف إصدار صحف الحزب ووقف نشاطه ، وبذلك فإن هذا القرار الأخير قد ألغى ضمنا قرار اللجنة السابق الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢٠ محل هذا الطعن ، والذي هو محل طعن في الطعنين رقمي ١١٠٦٠ و ١٢٠٨١ لسنة ٤٦ق عليا وبذلك تكون الخصومة منتهية بالنسبة للنزاع حول القرار الصادر في ٢٠٠٢/٥/٢٠ محل هذا الطعن لزواله وإلغائه ضمناً بما تضمنه قرار اللجنة الصادر في ٢٠٠٠/٧/٢٤».

وهذا القضاء محل نظر في رأينا لأنه ليس صحيحاً أن القرار محل الطعن الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢٠ قد ألغِي ضمناً بالقرار الصادر في ٢٤/٧/ ٢٠٠٠ بوقف إصدار صحف الحزب ووقف نشاطه وإن صح التعبير فهذا القرار الأخير قد صدر منعدماً لوروده على غير محل ويعد تأكيداً وترديداً للقرار الأول ولم يلغه لأن الإلغاء الضمني يستفاد من المغايرة وليس المطابقة بين القرارين اللاغي والملغي، فضلاً عن أن الفترة الزمنية بين صدور القرار الأول محل هذا الطعن الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢٠ وبين القرار الثاني الصادر في ٢٠٠٠/٧/٢٤ أكثر من شهرين وليس أقل كما ذهبت المحكمة، وعلى أي الأحوال فإنه وإن كان يجوز للجنة سحب قرارها المذكور فى أى وقت طالما أنه محل طعن قضائي، واستبداله بقرار آخر طالما كان ذلك فى مصلحة الطاعن،.لكن لا يمكن التسليم للجنة بسلطة مستمرة واسعة ولا نهائية تخضع لمشيئتها وحدها في هذا الشأن، قد تتخذها ذريعة لتقييد الصحف الحزبية بل إلغائها فعلياً مع مرور الوقت وهذا لم يقل به أحد، ولنا أن نضيف أن القرارين وإن اتحدا في الأطراف وتطابقا في المضمون أو الموضوع والأثر إلا أن السبب فيهما مختلف، الأمر الذي يكون معه قضاء المحكمة قد جانب الصواب في هذا الشق، ويمثل اتجاها غير محمود منها نحو التضييق على حرية الصحافة الحزبية وارتداداً من المحكمة عن موقفها المشرف في كفالة هذه الحرية الجديرة بهذه الحماية.

وعندما عرض على محكمة القضاء الإداري[1] الطعن المقام من المدعي بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعاوى أرقام ٨٣٦٨، ٨٦٨٧ لسنة ٥٤ ق بجلسة ٢٠٠٠/٧/٢٥ و ١١٥٢٥ لسنة ٥٤ ق بجلسة ٢٠٠٠/٩/٩ قضت المحكمة في حكم حديث لها بوقف تنفيذ قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكمين المذكورين وما يترتب على ذلك من آثار وقررت بأن ولوج جهة الإدارة لطريق إقامة إشكال في تنفيذ هذا الحكم أمام محكمة غير مختصة ولائيا بنظره يعد مساسا بحجيته وغير ذي أثر في وجوب تنفيذه، وبذلك قد أسدلت المحكمة الستار في وجه أساليب التحايل والمماطلة في تنفيذ الأحكام التي اقتبستها جهة الإدارة من سلوك بعض الأفراد أمام القضاء العادي، وحاولت تطبيقها ضد أحكام القضاء الإداري على الرغم من التباين في طبيعة المنازعة وفي باعث وغاية كل منهما فيها.

وفي حكم حديث آخر قضت محكمة القضاء الإداري في الطعن على القرار الصادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٤ والذي تضمن :

١- الموافقة على التقدم إلى المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية بطلب الحكم بصفة مستعجلة بحل حزب العمل الاشتراكي وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال.

٢- وقف إصدار صحف الحزب ووقف نشاطه.

٣- إبلاغ النيابة العامة بصورة من تقرير المدعي العام الاشتراكي لإجراء شئونها فيما أسفر عنه من وقائع معاقب عليها جنائياً.

وتخلص طلبات المدعي في دعواه في طلب الحكم بقبول الطعن شكلا،

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الطعن رقم ١٣٨٥٧ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٠٠٠/١٠/٣ غير منشور .

والحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار وما يترتب على ذلك من آثار.

وبجلسة ٢٠٠٠/١٢/٩ حكمت محكمة القضاء الإداري[1] بالآتي:-

«**أولا:** برفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر طلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من وقف إصدار صحف حزب العمل الاشتراكي، وبقبول هذا الطلب شكلاً، وبوقف تنفيذ هذا الشق من القرار، وما يترتب على ذلك من آثار ، وألزمت جهة الإدارة مصروفات هذا الطلب ، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان ، وبإحالة هذا الشق من الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيره وإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعه .

ثانياً : بعدم اختصاصها بنظر طلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من وقف نشاط الحزب ، وأمرت بإحالة هذا الشق من الدعوى إلى الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة رقم (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية».

وقد استندت المحكمة في قضائها بانعقاد اختصاصها بنظر الطلب الخاص بإلغاء قرار وقف إصدار صحف حزب العمل الاشتراكي - بعد أن استعرضت نص المواد (١٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ والمادتين (٤٨، ٢٠٨) من الدستور والمادتين (٥، ٨١) من قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ – على أن: «المشرع العادي ضمن قانون تنظيم الصحافة الصادر عام ١٩٩٦، نصا جاء في مضمونه ترديداً للنص الدستوري الآنف ذكره ، حيث حظر– بحق وتنفيذا للمادتين (٢٠٨، ٤٨) من الدستور – في المادة (٥) منه مصادرة الصحف أو تعطيلها أو إلغاء ترخيصها بالطريق الإداري ، ثم نص في مادته

---

(١) الطعن رقم ١١٥٢٥ لسنة ٥٤ ق جلسة ٩ ديسمبر ٢٠٠٠ – مختارات من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر ١٩٩٩ حتى أكتوبر ٢٠٠٠ - المكتب– الفني، ص ١٠٦ حتى ١٣٦ وما بعدها .

رقم (٨١) على إلغاء كل حكم يخالف أحكام قانون تنظيم الصحافة المشار إليه.

واستطرد الحكم بأنه «مما لا يأتيه الريبة، أن ثمة نسخاً قد تم بالنسبة لما تضمنته المادة (١٧) المنوه عنها، من إجازة وقف صحف الأحزاب بالطريق الإداري ، بل وإلغاء قد أتى على ذلك بصريح النص القانوني ، إن كان هناك شبهة وجود ذلك الحكم المنسوخ دستورياً ، بتعديل الدستور عام ١٩٨٠».

كما تطرقت المحكمة إلى وضع حَدٌ فاصلٍ للارتباط في الاختصاص بين محاكم القضاء الإداري وبين الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا المشكلة بالمادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية ، وانتهت وبحق إلى أن اختصاص الأخيرة ، اختصاص استثنائي ، جاء خروجاً على التنظيم الذي جاء به قانون مجلس الدولة ، الذي أسند لمحكمة القضاء الإداري ، كقاعدة عامة ، الاختصاص بالفصل في أي نزاع متعلق بقرار إداري نهائي ، وأنه ثمة ارتباط بين اختصاص هذه الدائرة ، وبين ما يصدر عن لجنة شئون الأحزاب السياسية من قرارات ، وفق أحكام ذلك القانون ، وبالتالي فإن النتيجة المترتبة لزوما على ذلك ، تتمثل في أنه حيثما يكون هناك اختصاص ـ مسند حقاً وصدقاً ـ للجنة شئون الأحزاب السياسية ، فإن رقابة مشروعية ما يصدر عنها انبثاقاً من هذا الاختصاص منعقدة للدائرة المشار إليها ، وإلا فلا ، بمعنى أنه إذا انتفى اختصاص اللجنة المذكورة أصلاً ، أو أن يكون ما أسند إليها قد انفك عنها بقوة الدستور أو القانون ، إما صراحة وإما بطريق الاقتضاء ، بانعدام سلطة الإدارة في شأن اتخاذ تصرف معين ، عزوفاً عن رقابتها الإدارية ، فإن اختصاص رقابة مشروعيته، ينعقد لمحكمة القضاء الإداري باعتبارها قاضى المشروعية الطبيعي بالنسبة لما يصدر عن الإدارة ـ بتنظيماتها ـ من قرارات إدارية».

وعندما طعن على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا " الدائرة الأولى " فقد قضت[1] بالآتى «حكمت المحكمة :

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦٠٤ و ١٢٠٨١ لسنة ٤٦ ق عليا بجلسة ٢٠٠٣/١/٤ عن الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بجلسة (=)

أولاً: بقبول الطعن رقم ١١٦٠٤ لسنة ٤٦ ق عليا شكلاً ، وفي موضوعه بإلغاء الحكم المطعون فيه فيما قضى به من - رفض الدفع بعدم الاختصاص بنظر طلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه ، فيما تضمنه من وقف إصدار صحف حزب العمل الاشتراكي ، وبقبول هذا الطلب شكلاً ، وبوقف تنفيذ هذا القرار وما يترتب على ذلك من آثار – والقضاء مجدداً بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر طلب وقف تنفيذ وإلغاء هذا الشق من القرار المطعون فيه ، وإحالته إلى الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية وألزمت المطعون ضده المصروفات.

ثانيًا : بقبول الطعن رقم ١٢٠٨١ لسنة ٤٦ ق عليا شكلاً ورفضه موضوعاً وألزمت الطاعن المصروفات».

وقد أوردت المحكمة الإدارية العليا في أسباب حكمها أن مقطع النزاع ينحصر في بيان ما إذا كان القرار مثار النزاع الماثل الذي أصدرته لجنة شئون الأحزاب السياسية طبقاً للاختصاص المسند إليها وفقاً لأحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن نظام الأحزاب السياسية تختص بنظرة محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة وفقاً للاختصاص المنوط بها وفق أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة ، أم يدخل في اختصاص المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية المشار إليها ؟

وبعد أن استعرضت المحكمة نص المادتين (٨، ١٧) من قانون الأحزاب السياسية المذكور أجابت على التساؤل الذي سبق أن طرحته في أسباب حكمها بأن «محكمة الأحزاب السياسية بتشكيلها المتميز - على ما

(=) ٢٠٠٠/٩/٩ في الدعوى رقم ١١٥٢٥ لسنة ٥٤ ق – غير منشور ومن الجدير بالذكر أن الطعن الأول مقام من رئيس مجلس الشورى بصفته ضد رئيس حزب العمل الاشتراكي ورئيس مجلس إدارة جريدة الشعب والطعن الثاني مقام من الأخير ضد الطاعن في الطعن الأول .

يجري به قضاء هذه المحكمة – تعتبر جهة قضاء متخصصة قد أنشأها المشرع كمحكمة أصلية وأساسية ومختصة وحدها بمنازعات تلك الأحزاب، مبينا اختصاصاتها ومحدداً ما يدخل في ولايتها حصراً ، فخولها اختصاصا منفردا دون غيرها في الفصل في الطعون المتعلقة بالإجراءات والقرارات التي تتخذها لجنة شئون الأحزاب السياسية وفقا للضوابط والإجراءات المنصوص عليها في المادتين (٨،١٧) المشار إليها سلفاً ، ومنظماً إجراءات ومواعيد خاصة للطعن على قرارات تلك اللجنة ، ومانعاً أي جهة من مزاحمتها في هذا الاختصاص ومستبعداً من مهامها ما لا يندرج تحته ، ومن قبيل المنازعات التي تدخل في ولاية المحكمة المذكورة الطعن بالإلغاء في قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بشأن الاعتراض على تأسيس الحزب ، وحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها ، ووقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه ، ومن ثم تخرج المنازعات التي لم يرد بشأنها نص في المادتين السابقتين ولا تدخل في نطاق أحكامها باعتبارها من المنازعات الخاصة بالأحزاب السياسية من اختصاص محكمة الأحزاب السياسية ، وتكون ولاية الفصل فيها لمحاكم مجلس الدولة المنشآة وفقاً لأحكام المادة (١٧٢) من الدستور بمقتضى أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة».

واستطردت المحكمة بأن المنازعة بين أطراف الخصومة أمام محكمة القضاء الإداري المطعون في حكمها كانت تنصب على قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٤ بكافة مشتملاته، والمتضمن في البند أولاً منه (موافقة تلك اللجنة على التقدم إلى المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية بطلب الحكم بصفة مستعجلة بحل حزب العمل الاشتراكي) وفي البند الثاني منه (وقف إصدار صحف الحزب ووقف نشاطه) ، وأنه متى كان ذلك وكانت لجنة شئون الأحزاب السياسية وهي لجنة دائمة ومستمرة – تعتبر في حقيقتها بحكم تكوينها وبحسب اختصاصها وسلطاتها في البحث والتقصي – هي لجنة إدارية، وأن ما يصدر عنها من قرارات هي قرارات إدارية ومحلٌ لدعوى الإلغاء ،

بالمعنى الوارد بقانون مجلس الدولة وكذلك بقانون الأحزاب السياسية ، وإذ ثبت مما تقدم ان النزاع بين الطاعن ممثل حزب العمل الاشتراكي ولجنة شئون الأحزاب السياسية يندرج ضمن الحالات التي حددتها على سبيل الحصر المادتان (٨،١٧) من القانون الخاص بالأحزاب السياسية وفق ما سبق بيانه ومن ثم يضحى الاختصاص بالنزاع الماثل طبقا لأحكام الدستور وقانون الأحزاب السياسية وقانون مجلس الدولة معقوداً للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة ٨ من قانون الأحزاب المشار إليه».

وإن كان لنا أن نعقب على هذا الحكم، فإننا لا نساير مطلقاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا على خلاف حكم محكمة القضاء الإداري بعدم اختصاص الأخيرة بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب بوقف صحف الحزب وإسناده للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية ونستند في رأينا إلى عدة أسباب منها :

١ ـ أن وقف الصحف ومنها الصحف الحزبية بالطريق الإداري قد نسخ دستوريا بموجب تعديل الدستور سنة ١٩٨٠، وإيراد الأحكام الخاصة بسلطة الصحافة في صدر الدستور في الباب السابع المستحدث خاصة المادة (٢٠٨) منه ، والتي كفلت حرية الصحافة وحظرت صراحة الرقابة على الصحف وإنذارها أو وقفها أو إلغاءها بالطريق الإداري ، ثم ألغي قانوناً بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة وبالتالي فإن ما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري وبحق من أن ـ اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية بوقف صحف الحزب قد أبطل واندثر ـ فقد صادف صحيح القانون .

٢ ـ أن تخلي المحكمة الإدارية العليا عن اختصاصها طواعية بنظر الطعن في قرار لجنة شئون الأحزاب بوقف صحف الحزب ، على الرغم من نسخ هذا الاختصاص دستورياً وقانوناً كما أسلفنا ، فهو قضاء لا يمكن قبوله أو تبريره خاصة وأن المشرع في المادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية قد استعمل عبارة «يجوز لطالب تأسيس

الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض في الجريدة الرسمية أن يطعنوا بالإلغاء في هذا القرار أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا ... إلخ»، ونصت الفقرة الأخيرة من المادة (١٧) منه على أنه «وتسري بالنسبة للطعن في الإيقاف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها في الفقرتين الحادية عشرة والثانية عشرة من المادة (٨) من هذا القانون» ومؤدى ما تقدم هو أن هذا النص الجوازي قد أعطى للطاعن حرية الاختيار بين سلوك طريق الطعن أمام محكمة القضاء الإداري أو أن يلجأ إلى دائرة الأحزاب أمام المحكمة الإدارية العليا .

٣- أن المشرع لو اتجهت نيته إلى سلب هذا الاختصاص كلية من محكمة القضاء الإداري لنص على ذلك صراحة بإضافة عبارة «دون غيرها أو لفظ وحدها» كما ذكر في الحالات التي خص بها محاكم وحدها مثل انفراد دائرة رجال القضاء بمحكمة النقض دون غيرها بالنظر في طلبات رجال القضاء بالطعن في القرارات المتعلقة بشئونهم ، وكما ذكر أيضاً بالنسبة لاختصاص المحكمة الدستورية العليا وحدها بنظر الطعن بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة ..... إلخ .

٤- أن من المسلم به أنه لا يترتب على مجرد النص على اختصاص جهة معينة بنظر منازعة إدارية منع محكمة القضاء الإداري من نظرها، إلا إذا ثبت توافر نفس الضمانات التي يتمتع بها الأفراد أمام محكمة القضاء الإداري، ولا مراء في افتقاد دائرة الأحزاب بالمحكمة الإدارية العليا لكثير من هذه الضمانات، ومنها حرمان الطاعن من إحدى درجتي التقاضي، فضلاً عن اشتمال تشكيلها على عناصر غير قضائية.

٥- أن إعطاء لجنة شئون الأحزاب الاختصاص بإصدار قرار وقف صحف الحزب إدارياً لمقتضيات المصلحة القومية فيه مخالفة صريحة وصارخة لنص المادتين ٤٨، ٢٠٨ من الدستور التي حظرت صراحة إلغاء أو وقف الصحف إدارياً، وحتى في ظل حالتي إعلان الطوارئ أو زمن الحرب فلا يجوز طبقا للمستقر أن يتجاوز ذلك مجرد الرقابة المحدودة التي لا تصل إلى

الوقف على أن يكون ذلك في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي فقط، وهو الأمر الذي كان يتعين معه على المحكمة الإدارية العليا أن تفسر المادتين (٨، ١٧) من قانون الأحزاب السياسية في ضوء المادتين (٤٨، ٢٠٨) من الدستور وليس في غيابهما وهو الأمر الذي يقطع بمجانبة حكمها للصواب ومسايرتها لجنة شئون الأحزاب في تضييقها على حرية الصحافة الحزبية على الرغم من عدم إنكار المحكمة الإدارية العليا لوصف القرار بأنه قرار إداري وأن اللجنة هي لجنة إدارية.

ونحن نؤيد ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه الصادر من محكمة القضاء الإداري من أن نص المادة ١٧ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، فيما تضمنته من وقف الصحف بالطريق الإداري، قد نُسِخَتْ بموجب التعديل الدستوري سنة ١٩٨٠، وأنها ألغيت صراحة بمقتضى قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، وأن اختصاص لجنة شئون الأحزاب في هذا الشأن قد أُبْطِلْ واندثر، وأن قانون تنظيم الصحافة المذكور هو وحده التشريع الخاص بتنظيم شئونها، أياً ما كان مالك الصحيفة أو مصدرها، وأن مفاد المواد (٥ و ٤٧ و ٤٨ و ٢٠٧ و ٢٠٨ و ٢٠٩) من الدستور المعدل سنة ١٩٨٠، والمادة (٢) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية، والمواد (٣ و١٠ و١٥ و١٧) منه، والمادة رقم (١) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة، والمواد (٣ و٤ و٥ و٤٥ و٥٢ و٨١) منه مفادها جميعاً، أن الدستور قد كفل حرية الرأي، وجعل النقد الذاتي والنقد البناء ضماناً لسلامة البناء الوطني، كما كفل حرية الصحافة، وحظر الرقابة على الصحف، كما حظر إنذارها أو وقفها أو إلغاءها بالطريق الإداري، وأجاز رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الأمن القومي، وذلك بطريق استثنائي في حالة إعلان حالة الطوارئ، أو زمن الحرب، ورسم طريق ممارسة الصحافة لرسالتها بحرية، وفي استقلال، بأن يكون ذلك في خدمة المجتمع، تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام، وإسهاماً في تكوينه وتوجيهه في إطار المقومات

الأساسية للمجتمع ، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة ، واحترام حرمة الحياة الخاصة ، وكفل كذلك حرية إصدار الصحف وملكيتها للأحزاب السياسية ، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ولم يُخضع الصحف سواء فيما يتعلق بملكيتها أو تداولها أو تمويلها سوى لرقابة محدودة ، ونرى أنه يجب تفسير هذه النصوص في ضوء ما تقدم على أن يكون هذا التفسير والتطبيق حتماً ودائماً في صالح هذه الحرية باعتبار أنها الأصل وأن التقييد استثناء لا يجوز التوسع فيه .

وفي حكم مدو وحديث للمحكمة الإدارية العليا[1] ألغى حكم محكمة القضاء الإداري القاضي في الشق العاجل بوقف ترخيص جريدة النبأ وكانت المحكمة قد استندت فى حكمها الملغي إلى القول بأن الجريدة المذكورة قد نشر بها فى يومي ١٧، ١٨ يونيه سنه ٢٠٠١ صور وقائع انحراف راهب مفصول بدير المحرق ، مما يعد خروجا سافرا على كل ما نادت به الشرائع السماوية من الأخلاق الحميدة والقيم النبيلة ، وأن الجريدة تمادت في غيها فأتبعت الصور بالكلمات والعبارات والادعاءات التي تمس أحد الأماكن المقدسة .... إلخ. وانتهت المحكمة إلى ان القرار الصادر بالترخيص لصحيفة النبأ الوطني بالصدور قد فقد ركناً جوهرياً من أركان مشروعية استمراره ، وهو استمرار التزام الصحيفة بالضوابط التي حددها الدستور والقانون لممارسة العمل الصحفي .

ونعى الطاعن في أسباب طعنه الحكم المطعون فيه بعدم توافر شرطي اختصاص المحكمة في الطلب العاجل، وهما الاستعجال والجدية، وأن من شأن القضاء بوقف الترخيص لوجود خطر مستقبلي قد يترتب على إصدار الجريدة،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ ق عليا الصادر بجلسة ٢٠٠٢/٥/٢٥ طعناً في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٨٢٢٩ لسنة ٥٥ ق بجلسة ٢٠٠١/٧/٤ مشار إليها ببحث وتعليق للدكتور/ جابر جاد نصار منشور بمجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – العدد الثالث والسبعون ، ص ٦٨٣ وما بعدها .

يعتبر أمراً مستقبلياً لا يزال غير محقق وغير معلوم للجهة الإدارية، فضلاً عن انطوائه في حقيقته على حكم بإلغاء الترخيص وتعطيل الصحيفة ومصادرة أموالها ويعد فصلاً في موضوع النزاع وهو ممنوع على القضاء المستعجل.

وقد ألغت المحكمة الإدارية العليا حكم محكمة القضاء الإداري وجاء بأسباب حكمها بعد أن أكدت أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يطرح الطعن برمته على المحكمة لتنظره وتزنه بميزان القانون والواقع، سواء من حيث الشكل أو الإجراءات طبقاً وفي حدود أحكام الدستور والقانون، وإعمالاً لمبدأ استقلال مجلس الدولة واستقلال السلطة القضائية، وأردفت المحكمة أنه قد «استبان للمحكمة وبالقدر اللازم للفصل في طلب وقف التنفيذ – من استعراض التشريعات المنظمة لحرية الصحافة وحرية التعبير والنشر سواء تلك التي صدرت قبل دستور ١٩٧١ وما بقي منها سارياً من نصوص مثل قانون المطبوعات رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ وقانون العقوبات الصادر سنة ١٩٣٧ أو ما أدخله المشرع من تعديلات على تلك القوانين بعد صدور الدستور وحتى القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٦ بتعديل قانون العقوبات، وما أصدره المشرع من تشريعات في شأن تنظيم الصحافة وأخرها القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، وهذه التشريعات كلها كفلت في نصوصها حرية الصحافة، وفي ذات الوقت تضمنت في نصوصها ما يكفل وقاية النظام الاجتماعي والسلامة العامة والأمن القومي والوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، بما تضمنته تلك القوانين من تحديد للجرائم الصحفية والعقوبات المقررة لها ، ولم تتضمن أي من هذه التشريعات أي نص يجيز لأي سلطة بما فيها السلطة القضائية إلغاء ترخيص الصحيفة أيا كانت الجريمة المنسوبة إلى الصحفي اكتفاءً بتقرير المسئولية الجنائية والتأديبية عن إساءة استعمال حرية الصحافة وحرية التعبير والنشر ، فقد صدر قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ ونص في الفصل الرابع والخامس من الباب الأول على المسئولية الجنائية والتأديبية للصحفي عن الجرائم التي تقع بواسطة الصحف ، وذلك في المواد من ٣٤ إلى ٤٤ من ذلك القانون ، وأحال في شأن المسئولية الجنائية إلى قانون العقوبات بالضوابط

التي وردت في المواد المشار إليها ، ولم يتضمن قانون تنظيم الصحافة الإشارة إلى إلغاء ترخيص الصحيفة كجزاء ، ولم يتعرض لإلغاء ترخيص الصحيفة إلا في ثلاث حالات فقط وهي في مرحلة الميلاد».

وقد لاقى هذا الحكم نقداً شديداً من بعض الفقه[1] بشأن ما قررته المحكمة من أنه لا يجوز إلغاء ترخيص الجريدة قضائياً، وإلى جانب أسباب النقد المذكورة فإننا نضيف أن من شأن ذلك هو تخلي المحكمة من تلقاء نفسها عن حق القضاء في مراقبة توافر واستمرار شروط الترخيص، ويضحى الترخيص مؤبداً ومحصناً ضد الإلغاء الإداري بنص الدستور والقانون، وضد الإلغاء القضائي وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا وهو أمر غير مقبول ، وكان من الأصوب للمحكمة الإدارية العليا أن تقصر حكمها على الواقعة المعروضة عليها فقط ولا تضع مبدأ عاماً قد لا ينطبق على حالات أخرى ، فلا تثريب على الحكم فيما انتهى إليه من التفرقة بين مسئولية الصحفي ، وبين مسئولية الصحيفة ، وأن ثبوت مسئولية الأول الجنائية والتأديبية يجب ألا تتعداه إلى إلغاء ووقف حياة الجريدة ، فلا مانع من تقرير المسئولية المدنية للجريدة ويكون الجزاء من جنس العمل بحيث لا يتعدى التصحيح أو النشر أو حتى التعويض إذا توافرت شروطه ، وبالتالي فإن ما جاء بالحكم من حظر الإلغاء القضائي لترخيص الجريدة يتعارض مع المبدأ المستقر عليه فقهاً والمتواتر قضاءً وهو الأصل في إلغاء الترخيص أن يكون بحكم قضائي وأن الحظر يقتصر فقط على الإلغاء الإداري ولا ينسحب إلى الإلغاء القضائي.

وعلى أى الأحوال فقد ألغى القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية ما كانت تنص عليه المادة (١٧) منه من منح لجنة شئون الأحزاب السياسية سلطة وقف إصدار صحف الحزب هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد نصت المادة (١٥)منه بعد تعديلها عام ٢٠٠٥ على أنه «مع عدم الإخلال بالحق فى إصدار

---

(١) انظر نقد هذا الحكم بتعليق د. جابر جاد نصار – منشور بمجلة القانون والاقتصاد – العدد ٧٣ ، ص ٦٨٣ وما بعدها .

الصحف وفقاً للأحكام المنصوص عليها فى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة يكون لكل حزب حق إصدار صحيفتين على الأكثر للتعبير عن آرائه، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المنصوص عليه فى القانون المذكور».

فإذا كان هذا هو موجز لموقف القضاء الإداري من حرية الصحافة الحزبية فما هو موقف القضاء الدستوري المصري منها ؟ هذا ما سنعرفه إن شاء الله في الفرع الثالث.

الفرع الثالث

موقف القضاء الدستوري من الصحافة الحزبية

على الرغم من حداثة العهد بالاعتراف بالرقابة القضائية الدستورية على التشريعات في مصر فقد سنحت الفرصة للقضاء الدستوري المصري أن يقول كلمته في الدعاوى الدستورية المتعلقة بحرية الصحافة عموماً والصحافة الحزبية بصفة خاصة سواء بالنسبة لملكية أو إصدار أو تداول الصحف.

فقد أرست المحكمة الدستورية العليا مبدأ كفالة وصون الدستور لحرية الصحافة فقررت: «بأن الضمانات التي قررها الدستور بشأن حرية الصحافة واستقلالها في أداء رسالتها وحظر الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري – حسبما نصت على ذلك المواد (٤٨ و٢٠٦ و٢٠٧ و٢٠٨ و٢٠٩ من الدستور) إنما تستهدف أساساً كفالة حرية الآراء السياسية باعتبار أن حرية الصحافة هي السياج لحرية الرأي والفكر»[١].

وتأكيداً لهذا المبدأ فقد سبق أن قضت المحكمة الدستورية العليا[٢] بعدم

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٤٤ لسنة ٧ ق دستورية بجلسة ٧/٥/١٩٨٨ قاعدة (١٦) – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء الرابع، ص١٠٤ بند ١٠.

(٢) حكم المحكمة لدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ٧ لسنة ٢ق بجلسة ١٩٨٣/٢/٥ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية – المكتب الفني – الجزء الثاني، ص٨٦ وما بعدها.

دستورية نص المادة الثامنة من أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ الخاص بالرقابة، الذي صدر استنادا إلى نص البند الثاني من المادة الثالثة من القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ والذي يجيز لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر بمراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والمحررات وكافة وسائل التعبير قبل نشرها وضبطها ومصادرتها .

وتخلص وقائع الدعوى في أن المدعي أقام الدعوى رقم ١٩٣٢ لسنة ٢٩ق أمام محكمة القضاء الإداري بطلب الحكم بإلزام المدعى عليهم بأن يؤدوا له مبلغ عشرة آلاف جنيه على سبيل التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة حظر الرقيب نشر الكتاب الذي ألفه داخل البلاد ومصادرة نسخه المطبوعة، وقد دفعت الحكومة بعدم قبول الدعوى عملاً بحكم المادة الثامنة من أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ التي تقضي بإعفاء الحكومة وموظفيها من المسئولية عن أي إجراء اتخذ تنفيذاً لأعمال الرقابة وبحظر قبول أية دعوى قبلهم في هذا الصدد، وإذ تراءى لمحكمة القضاء الإداري عدم دستورية هذا النص فقضت بجلسة ١٩٧٩/١١/١١ بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستوريته.

ونظرت المحكمة الطعن وأصدرت حكمها بعدم دستوريته وشيدت حكمها على أنه: «وحيث إن المادة (٦٨) من الدستور تنص إلى أن "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء على قاضيه الطبيعي ... وبحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقاب القضاء . وظاهر من هذا النص أن الدستور لم يقف عند حد تقرير حق التقاضي للناس كافة كمبدأ دستوري أصيل ، بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ، وقد خص الدستور هذا المبدأ بالذكر رغم أنه يدخل في عموم المبدأ الأول الذي يقرر حق التقاضي للناس كافة وذلك رغبة من المشرع في توكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ، وحسماً لما ثار من خلاف في شأن عدم دستورية التشريعات التي تحظر حق الطعن في هذه القرارات ، وقد ردد النص

المشار إليه ما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضي للأفراد وذلك حين خولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التي تكفل حمايتها والتمتع بها ورد العدوان عليها».

ولا مراء في أن هذا الحكم يعد وبحق مقرراً وكافلاً لحق التقاضي ومؤكدا لمبدأ خضوع الجميع حكاما ومحكومين للقانون ومرجعا لإلغاء كافة النصوص التي تحصن أي قرار أو عمل إداري ضد رقابة القضاء .

وقضت أيضاً حماية لحق ملكية وإصدار الصحف «بعدم دستورية نص المادة الخامسة من القرار بقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة المعدل بالقرار بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من تقرير حق أقصى للتعويض المستحق لأصحاب الصحف» [1] ، وكانت وقائع الدعوى تخلص في أن المدعين أقاموا الدعوى رقم ١٤١١ لسنة ٣١ق أمام محكمة القضاء الإداري بطلب الحكم بإلزام المدعى عليهم بأن يؤدوا لهم مبلغ..... قيمة التعويض المستحق لهم عن دار أخبار اليوم وشركاتها وفقاً لما انتهت إليه اللجنة المشكلة طبقاً للمادة الرابعة من القرار بقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة ولكن حال دون الحصول على هذا التعويض صدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٦٣ الذي قصر حق المدعين في التعويض على مبلغ (١٥٠٠٠ جنيه فقط) مما يعتبر إهداراً لحقوقهم المكتسبة لانطوائه على مصادرة ما جاوز هذا المبلغ ، وقضت محكمة القضاء الإداري بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية القرار بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٦٣ والتي انتهت إلى حكمها السابق استناداً إلى انطوائه على اعتداء على حق الملكية الخاصة بالمخالفة لحكم المادة (٣٤) من الدستور التي تكفل صون هذه الملكية .

وفي حكم حديث للمحكمة الدستورية العليا قضت: «بعدم دستورية

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ١٢ لسنة ٥ قضائية دستورية بجلسة ١٩٨٨/١/٢ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء الرابع . ص٦٣ وما بعدها .

المادة (٤) من القرار بقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة فيما تضمنته من النص على أن تكون قرارات لجان تقدير التعويض لأصحاب الصحف نهائيا غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن»[١]، وبذلك آل لمحكمة الموضوع حقها الذي سلبه النص بشأن تقدير قيمة التعويض لأصحاب الصحف.

وفي حكم جريء للمحكمة الدستورية العليا أقرت فيه حق الدفاع وحق النقد البناء وبالتالي كفالة حق تداول الصحف ونشرها حيث قضت «بعدم دستورية ما تضمنته المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية من إلزام المتهم – المكلف بالحضور إلى المحكمة مباشرة وبدون تحقيق سابق – بأن يقدم خلال الخمسة الأيام التالية لإعلان تكليفه بالحضور بيان الأدلة على صحة كل فعل أسندت إلى موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة وإلا سقط حقه في إقامة الدليل المشار إليه في الفقرة الثانية من المادة ٣٠٢ من قانون العقوبات» [٢].

وقد جرى نص الفقرة الثانية من المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية على أنه: «يجب على المتهم بارتكاب جريمة القذف بطريق النشر في إحدى الصحف أو غيرها من المطبوعات أن يقدم لمحقق عند أول استجواب له، وعلى الأكثر في الخمسة الأيام التالية بيان الأدلة على كل فعل أسند إلى

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٥٤ لسنة ٢٣ق دستورية بجلسة ٢٠٠٢/٩/٢٢ – منشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٤٣ تابع بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٤ .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ١١ ق دستورية بجلسة ٢/٦/ ١٩٩٣ المقامة من الأستاذ / أحمد كمال خالد - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء الخامس – المجلد الثاني – قاعدة رقم ١٥ ، ص١٨٣ وما بعدها ، ومنشور أيضاً بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٧ في ١٩٩٣/٢/١٨ ، وانظر أيضاً حكمها في الدعوى رقم ٤٢ لسنة ١٦ ق دستورية بجلسة ١٩٩٥/٥/٢٠ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء السادس ، ص٧٤٠ وما بعدها – قاعدة رقم ٤٥ .

موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة، وإلا سقط حقه في إقامة الدليل ، فإذا كلف المتهم بالحضور أمام المحكمة مباشرة وبدون تحقيق سابق وجب عليه أن يعلن النيابة والمدعى بالحق المدني ببيان الأدلة في الخمسة الأيام التالية لإعلان التكليف بالحضور وإلا سقط حقه كذلك في إقامة الدليل ، ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى في هذه الأحوال أكثر من مرة واحدة لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً وينطق بالحكم مشفوعاً بأسبابه».

ونصت المادة (٣٠٢) من قانون العقوبات على أن: «يعد قاذفاً كل من أسند لغيره بواسطة إحدى الطرق المبينة بالمادة (١٧١) من هذا القانون أموراً لو كانت صادقة لأوجبت عقاب من أسندت إليه بالعقوبات المقررة لذلك قانونا أو أوجبت احتقاره عند أهل وطنه، ومع ذلك فالطعن في أعمال موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة لا يدخل تحت حكم الفقرة السابقة إذا حصل بسلامة نية وكان لا يتعدى أعمال الوظيفة أو النيابة أو الخدمة العامة وبشرط أن يثبت مرتكب الجريمة حقيقة كل فعل أسند إليه ولا يغني عن ذلك اعتقاده صحة هذا الفعل ، ولا يقبل من القاذف إقامة الدليل لإثبات ما قذف به إلا في الحالة المبينة في الفقرة السابقة».

ومؤدى ما ورد بنص المادة ٢/١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية أن المشرع قد فرق في مجال الإثبات بين ما يسند إلى الموظف العام ومن في حكمه وبين ما يسند لآحاد الناس، ففي الحالة الأولى أوجب المشرع على القاذف تقديم بيان بالأدلة على صحة كل فعل أورده عند أول استجواب له وعلى الأكثر خلال الخمسة أيام التالية على أول استجواب له إذا كان التحقيق أمام النيابة العامة، أما إذا أقام المقذوف دعواد أمام المحكمة مباشرة بطريق الادعاء المباشر فيجب على القاذف أن يعلن النيابة العامة والمدعى بالحق المدني بالأدلة المثبتة لصحة ادعائه وأسماء الشهود خلال الخمسة أيام التالية لإعلانه بالتكليف بالحضور وقررت المادة المذكورة سقوط حقه في الإثبات إذا مضت الخمسة الأيام المذكورة وعجز عن ذلك.

وقد لاقى هذا الاتجاه من جانب المشرع نقداً لاذعاً من الفقه المصري[1] وذلك لما ينطوي عليه من انتهاك خطير وكريه للأصول العامة في الإثبات في المسائل الجنائية فضلاً عن تشدده غير المبرر تجاه الناقد الذي يبغي نفي الاتهام وإثبات صحة الوقائع التي تكشف انحراف الموظفين العموميين ومن في حكمهم وهي جريمة غير خطرة بذاتها ولا تشكل أي خطورة إجرامية وأن من شأن هذا القيد وبحق المساس بحرية التعبير وحق النقد وهي حرية مكفولة بصريح نص الدستور، إلى جانب أنه يمثل اعتداء ومصادرة مسبقة لحق المحكمة في تقدير الدليل.

وحسناً فعلت المحكمة الدستورية العليا حين قضت في حكمها المذكورة بعدم دستورية ما تضمنه نص المادة المذكورة من قيود على حرية الإثبات في المسائل الجنائية، وأصابت المحكمة حين ردت الأمور إلى نصابها الصحيح بما يكفل للصحفيين حريتهم في التعبير دون رهبة أو خوف.

وأضافت المحكمة في أسباب حكمها المشار إليه: «وليس أدعى إلى إعاقة الحوار الحر المفتوح من أن يفرض النص المطعون عليه قيوداً باهظة على الأدلة النافية لتهمة التعريض بالسمعة – في أقوال تضمنها مطبوع – إلى حد يصل إلى إهدار الحق في تقديمها، ذلك أن زوال الحق في تقديم الدليل على هذا النحو، لابد أن يعقد ألسنة المعنيين بالعمل العام خوفاً إذا هم أخفقوا في بيانه خلال ذلك الميعاد الذي ضربه المشرع وهو ميعاد بالغ القصر، وعبءً على هذا النحو من الثقل لابد أن يكون مثبطاً لعزائم هؤلاء الحريصين على إظهار نواحي القصور في الأداء العام، لأنهم سيتحرجون من إعلان انتقاداتهم هذه ولو كانوا يعتقدون بصحتها بل ولو كانت صحيحة في واقعها، وذلك خوفا من سقوط الحق في تقديم الدليل عليها، يؤيد ذلك أن السقوط المقرر بالنص التشريعي المطعون فيه، هو ما تترخص محكمة الموضوع في تقديره، بل يعتبر مترتباً بحكم القانون تبعاً لقيام موجبه ، بما مؤداه أنه إذا ما حكم بهذا السقوط

---

(١) انظر في ذلك الآراء المشار إليها برسالة د. حسين عبد الله قايد – المرجع السابق ، ص ٤٨٩ وما بعدها .

عومل الناقد باعتباره قاذفاً في حق القائم بأعباء الوظيفة أو النيابة أو الخدمة العامة ولو كان نقده واقعاً في إطارها متوخياً المصلحة العامة ، كاشفاً عن الحقيقة دائماً ، مؤكداً لها في كل جوانبها وجزئياتها ، مقروناً بحسن النية مجرداً من غرض التجريح أو التهوين من مركز القائم بالعمل العام ، وهو ما ينحدر بالحق في النقد العام إلى منزلة الحقوق المحدودة الأهمية ، ويخل بتعدد الآراء التي يتعين أن يشتمل عليها امتياز الحوار العام ، كما ينال من ضمانة الدفاع التي لا تقتصر قيمتها العملية على مرحلة المحاكمة ، بل تمتد مظلتها كذلك وما يتصل بها من أوجه الحماية إلى المرحلة السابقة عليها ، وهي بعد ضمانة كفلها الدستور من خلال إلزامه الدولة بأن تعمل على تقرير الوسائل الملائمة التي تعين بها المعوزين على صون حقوقهم وحرياتهم ، وهي أكثر ما تكون لزوماً في مواجهة القيود التي تفوض الحرية الشخصية أو تحد منها ، وكذلك كلما ترتب على فواتها سقوط الحق في تقديم الدليل عند الفصل في اتهام جنائي بما يصادم المفهوم الصحيح لإدارة العدالة الجنائية إدارة فعالة ، ويناقض بالتالي القواعد المبدئية التي لا تقوم المحاكمة المنصفة بدونها ، والتي تعكس في جوهرها نظاماً متكامل الملامح يتوخى صون الحق في الحياة والحرية والشخصية المتكاملة ، ومن ثم يكون النص المطعون فيه مخالفاً لأحكام المواد (٤١ و٤٧ و٦٧ و٦٩) من الدستور».

إلى جانب ما تقدم فإن المحكمة الدستورية العليا قد أصدرت حكماً يعد وبحق انتصاراً لحرية الصحافة الحزبية وإعلاء للشرعية وسيادة الدستور حيث قضت: «بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة (١٥) من قانون الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ..... إلخ».

وكانت الفقرة الثانية من المادة (١٥) من قانون الأحزاب السياسية المشار إليه تنص على أن: «يكون رئيس الحزب مسئولاً مع رئيس تحرير صحيفة الحزب عما ينشر فيها».

ولا مراء في أن ما قررته الفقرة المذكورة يتنافى مع مبدأ شخصية

المسئولية الجنائية ومؤداه ألا يسأل الشخص إلا عن فعله أو امتناعه الشخصي أو لا تجوز المساءلة الجنائية عن فعل الغير، فلا تزر وازرة وزر أخرى، وأن وطأة الجريمة وجريرتها لا يؤخذ بها إلا جناتها، ولا تفرض عقوبتها إلا على المسئول عنها سواء كان فاعلاً أو شريكاً فيها، كما أن ما أوردته مبدأ أن الأصل في الإنسان البراءة وبالتالي لا يجوز القياس في الفقرة المذكورة يتجافى أيضاً مع التجريم ، ويتعارض بدوره مع مبدأ أن مناط التأثيم والعقاب هو الأفعال المادية الصادرة عن المسئول عنها والتي يمكن إثباتها أو نفيها، وبالتالي لا يصح افتراضها أو افتراض توافر القصد الجنائي .

وقد أوردت المحكمة الدستورية العليا في أسباب حكمها ما يلي : «وحيث إن المسئولية الجنائية التي قررها النص المطعون فيه في شأن رئيس الحزب هي في حقيقتها نوع من المسئولية بطريق القياس ، فقد ألحق المشرع مسئولية رئيس الحزب بمسئولية رئيس التحرير ، وربطها بها وجعلها من جنسها وأقامها من نسيجها وأضافها إليها لتتبعها ثبوتاً ونفياً ، وليحيلها إلى مسئولية مفترضة في كل مكوناتها فيها وعناصرها ، فلا تقوم الجريمة بها بناء على أفعال محددة فصلها المشرع ناهياً رئيس الحزب عن إثباتها بما لا غموض فيه ، ولا على إرادة واعية تعطيها دلالتها الإجرامية وتوجهها وجهة بذاتها لبلوغ أغراض بعينها ، وإنما حسر المشرع عن الجرائم التي تقوم بها مسئوليته تلك الخصائص التي ينبغي أن تكون من مقوماتها لتمنحها ذاتيتها ، ذلك أن مسئولية رئيس التحرير دون غيرها هي التي تعد موطناً لمسئولية رئيس الحزب ، ودليلاً عليها بل وبديلاً عن ثبوتها، تنهض معها وتزول بزوالها بما يؤكد تضامم هاتين المسئوليتين وأنهما في حقيقتهما مسئولية واحدة هي تلك التي تقوم في شأن رئيس التحرير وحملها عليها»[1].

وأضافت المحكمة: «وحيث إن المسئولية الجنائية لرئيس الحزب

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٥ لسنة ١٦ق دستورية بجلسة ١٩٩٥/٧/٣ – مجموعة أحكام المحكم الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء السابع – قاعدة رقم ٢ ، ص٤٥ وما بعدها .

لا يتصور تقريرها إلا بناء على افتراض مؤداه أن الصحيفة الحزبية زمامها بيده، يستقل بأمورها ويهيمن عليها وأن إهمالاً وقع منه في مجال تقييم ما نشر بها، وهو افتراض لا يستقيم وطبائع الأشياء وتأباه العدالة الجنائية ويناهض مقوماتها وقواعد إدارتها، وذلك من وجهين **أولهما** : أن هذا الافتراض يعني ألا تنشر مادة في الصحيفة الحزبية إلا بعد عرضها عليه ليقوم بتقييمها وفقاً لمعايير ذاتية يستقل بتقديرها ومراجعتها ، ويعبر من خلالها عن توجهه الخاص لينفرد بالصحيفة الحزبية محدداً إملاء ما ينشر فيها ، ومن ثم يغدو اختصاص رئيس التحرير منعدماً في نطاقها فلا يباشر سلطاناً عليها وتصير مسئوليته عنها لغواً وهو ما يناقض التنظيم العقابي القائم ، ذلك أن مسئولية رئيس التحرير وفقاً للنص المطعون فيه هي الأصل الذي تقوم عليه أو تتفرع منه مسئولية رئيس الحزب ، وهو ما يقتضي إثباتها ابتداء لتنهض بها ومعها – وبقوة القانون – مسئولية رئيس الحزب. **وثانيهما**: أن هذا الافتراض لو صدق في شأن رئيس الحزب لكان مؤداه أن تقوم مسئوليته الجنائية استقلالاً عن غيره، ولخصائص ذاتية تكمن فيها محددة ملامحها، ولصار لازماً أن يراقب مادة النشر في كل جزئياتها متخلياً بذلك عن واجباته الحزبية بتمامها وقوامها أن يكون حزبه أعرض قاعدة و أكثر نفوذاً، وأبعد تطوراً وأعمق فهماً لآمال أنصاره وطموحاتهم".

وفي مجال تفسير النصوص التشريعية فقد تصدت المحكمة الدستورية العليا لمحاولة السلطة في تهدئة الرأي العام إثر صدور القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ بتعديل بعض أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين ، والذي شدد العقوبة في الجرائم الصحفية وأضاف جرائم جديدة وقد كان وبحق من أسوء القوانين المقيدة للحرية وخاصة حرية الصحافة ، فقدم السيد المستشار / وزير العدل بناء على طلب السيد الدكتور / رئيس مجلس الوزراء طلباً إلى المحكمة الدستورية العليا بتفسير بعض مواد القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ المذكور ، وقد أرفق السيد المستشار وزير العدل بالطلب المذكرة المقدمة من نقابة الصحفيين والتي

تضمنت هجوماً شديداً لما ورد بمواد بالقانون المشار إليه ونعت عليه مخالفة الدستور وكشفت عن كثير من المطاعن الشكلية والموضوعية التي شابته ومنها على سبيل المثال لا الحصر عدم اكتمال النصاب القانوني لمجلس الشعب عند نظر القانون بالمخالفة لنص المادة (١٠٧) من الدستور ، فضلا عن خلو جدول أعمال جلسة مجلس الشعب التي نوقش فيها القانون أي إشارة إلى مشروع القانون المذكور ، إلى جانب عدم عرض المشروع على المجلس الأعلى للصحافة ومجلس الشورى ومجلس الدولة ، هذا من ناحية الشكل أما في الموضوع فقد نعى على القانون تضمنه لقيود من شأنها الحد بل مصادرة حرية التعبير، واتسامه بالمبالغة في العقوبات التي فرضها على الأفعال التي أثمها إلى حد القسوة والغلو وعدم التناسب بما يخرجها من أغراضها الاجتماعية ، فضلاً عن مخالفته للدستور بإلغائه ضمانة عدم جواز الحبس الاحتياطي للصحفيين مما يعد انتهاكاً لحرية التعبير والرأي وحق النقد .

وبعد أن استعرضت المحكمة طلب التفسير وأحاطت بأسبابه ومضمونه انتهت إلى ما يلي: "قررت عدالة المحكمة عدم قبول الطلب»[1].

وقد أسست المحكمة قرارها المذكور على أن: «وحيث إن البين من نص المادة ٢٦ من المحكمة الدستورية العليا أن تطبيقها مشروط بشرطين:- **أولهما** : أن يكون للنصوص القانونية المراد تفسيرها أهمية جوهرية لا ثانوية أو عرضية تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي تنظمها ووزن المصالح المرتبطة بها ، فإذا كان دورها في تشكيل العلائق الاجتماعية وموضوعها محدوداً فلا يجوز تفسيرها ، بما مؤداه أن النصوص القانونية التي لا تنحصر آفاقها بل يكون مداها مترامياً هي وحدها التي يجوز تفسيرها إذا صدر بها

---

(١) قرار المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم ٢ لسنة ١٧ق "تفسير" المقدم من المستشار / وزير العدل والصادر بجلسة ١٩٩٥/١٠/٢١ – غير منشور ولدى الطالب نسخة منه . ومن الجدير بالذكر أن الأستاذ / عبد الحليم رمضان المحامي قد تقدم بطلب تدخل أثناء نظر طلب التفسير ولكن المحكمة التفتت عنه واستندت في ذلك إلى عدم اتصاله بنزاع مطروح على المحكمة .

قانون أو قرار بقانون لينحسر هذا الاختصاص عما دونها شكلاً وموضوعا .

وثانيهما: أن تكون هذه النصوص فوق أهميتها قد أثار تطبيقها فيما بين القائمين على إنفاذ حكمها خلافا حادا يتعلق بمضمونها أو آثارها، ويقتضي ذلك أن يكون خلافهم حولها مستعصيا على التوفيق، متصلاً بتلك النصوص عند إعمالها ، مؤديا إلى تعدد تأويلاتها لتختل وحدة المعايير اللازمة لضبطها بما يؤول عملا إلى التمييز فيما بين المخاطبين بها، فلا يعاملون وفقا لقاعدة قانونية استقر مضمونها ، بل كان تطبيقها متفاوتا بما يخل بمساواتهم أمام القانون ، وهي مساواة يجب ضمانها بين الذين تتماثل مراكزهم القانونية ، وحيث إنه في ضوء هذين الشرطين لا تنسحب ولاية المحكمة الدستورية العليا – في مجال التفسير التشريعي – إلى نصوص قانونية تتدنى أهميتها ، ولا إلى نصوص ظل تطبيقها وحتى تقديم طلب التفسير إليها متراخيا ، ولو كان الجدل حول معناها أو غاياتها ممتدا إلى قاعدة من المواطنين».

واستطردت المحكمة أنه: «وحيث إنه متى كان ذلك، وكانت النصوص القانونية المطلوب تفسيرها ومع التسليم بأهميتها بالنظر إلى ارتباطها المباشر بحرية التعبير عن الآراء التي لا يتصور قيام النظام الديمقراطي بدونها لم يجر تطبيقها منذ صدورها وحتى تقديم طلب تفسيرها إلى المحكمة الدستورية العليا بل ظل خامداً ولم يثر بالتالي خلاف بشأنها تأتي من إعمالها بالمعنى المقصود في قانون المحكمة الدستورية العليا، فإن طلب التفسير الماثل يكون غير مقبول».

وعندما طعن بعدم دستورية القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ المشار إليه بطريق الدعوى الأصلية مباشرة أمام المحكمة الدستورية العليا قضت المحكمة أيضا: "بعدم قبول الدعوى[1]".

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٠ لسنة ١٧ ق "دستورية" جلسة ١٩٩٦/٥/٤ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء السابع – قاعدة رقم (٣٨) ، ص ٦١٥ وما بعدها.

وكان المدعي قد أسس دعواه وحقه في اختصام القانون المذكور المطعون فيه عن طريق الدعوى الدستورية الأصلية أمام المحكمة الدستورية العليا على دعامتين:-

الأولى : أن الرقابة القضائية على الشرعية الدستورية تستمد أصلها من المادة (١٧٥) من الدستور التي تقيم المحكمة الدستورية العليا بوصفها قاضيا طبيعيا عهد إليه الدستور دون غيره بالفصل في المسائل الدستورية دون قيد ، ولا يجوز بالتالي أن يقيد قانون المحكمة الدستورية العليا هذا الإطلاق بالنصوص التي حدد بها طرائق اتصال الدعوى الدستورية بها ، فضلاً عن أن المادتين (٢٧ و٢٩) من هذا القانون لا تمنعانها من قبول منازعة دستورية تطرح مباشرة من أحد المواطنين .

والثانية : أن صفة المدعي ومصلحته في الدعوى الماثلة أساسها دعوى الحسبة التي كفلتها الشريعة الإسلامية لكل مسلم يدعو من خلالها إلى ما يعد معروفا ، ناهياً عما يكون منكراً، وهو واحد منهم باعتباره معنياً بالدفاع عن الحرية ، مشاركاً بقلمه وجهده في الفكر الوطني والعمل السياسي .

وانتهى المدعي إلى طلب الحكم بوقف تنفيذ القانون المطعون عليه بصفة مستعجلة ثم الحكم بعدم دستوريته.

وقد شيدت المحكمة حكمها بعدم القبول على عدة أسانيد منها: «أن الدستور حرص بنص المادة (١٧٥) ذاتها على أن يفوض السلطة التشريعية في أن تنظم كيفية مباشرة المحكمة الدستورية العليا لرقابتها هذه ، دون أن تنال من محتواها ، وفي حدود هذا التفويض صدر قانون المحكمة الدستورية العليا مفصلاً القواعد الإجرائية التي تباشر من خلالها وعلى ضونها رقابتها على الشرعية الدستورية ، فرسم لاتصال المحكمة الدستورية بها طرائق بذاتها حددتها المادتان ٢٧ و ٢٩ من هذا القانون باعتبار أن ولوجها من الأشكال الجوهرية التي ينبغي اتباعها حتى ينتظم التداعي في المسائل الدستورية في إطارها وبمراعاة أحكامها ، فلا يتحلل أحد منها . واستقراء هاتين المادتين يدل على أنهما نبذتا الطعن في النصوص القانونية بالطريق المباشر ذلك أن أولاهما

تخول المحكمة الدستورية العليا أن تعمل بنفسها نظرها في شأن دستورية النصوص القانونية التي تعرض لها بعد اتخاذ الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية ، وبذلك يكون تصديها لدستورية هذه النصوص من تلقاء نفسها ، طريقاً يوازن بين سلطتها هذه وسلطة محكمة الموضوع في أن تحيل إليها تلك النصوص التي تقدر مخالفتها للدستور ، وعملاً بثانيتهما لا تثار دستورية النصوص القانونية إلا من أحد مدخلين ، ذلك أن محكمة الموضوع إما أن تمنح خصماً أثار أمامها دفعاً بعدم دستورية نص قانوني لازم للفصل في النزاع المعروض فيها - وبعد تقديرها لجدية مناحيه - أجلاً لا يجاوز ثلاثة أشهر يقوم خلالها الخصومة الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا ، وإما أن تحيل بنفسها إلى المحكمة الدستورية العليا دستورية نصوص قانونية يثور لديها شبه مخالفة الدستور».

واستطردت المحكمة بأنه: «وتفصح هذه الطرائق جميعها عن استبعادها الدعوى الأصلية طريقاً للطعن المباشر في دستورية النصوص القانونية ، ذلك أن تطبيق المادتين (٢٧ و٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا يفترض دوماً قيام نزاع آثار مسائل دستورية تتصل بالقاعدة القانونية التي ينبغي إعمالها في شأنه ، ليكون الفصل في هذه المسائل سابقاً بالضرورة على الفصل في هذا النزاع ، وذلك على خلاف الدعوى الأصلية بعدم الدستورية التي تنفصل المسائل الدستورية التي تطرحها عن أنه منازعة موضوعية على تقدير أن الغرض المقصود منها يعدو إبطال النصوص القانونية المدعى مخالفتها للدستور إبطالاً مجرداً».

وتأكيداً لاتجاه المحكمة في كفالة حرية الصحافة وتعزيزاً له فقد قضت المحكمة الدستورية العليا «أولاً : بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١٩٥) من قانون العقوبات من معاقبة رئيس تحرير الجريدة - أو المحرر المسئول عن قسمها الذي حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس تحرير - بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التي ترتكب بواسطة صحيفته.

ثانياً: بسقوط فقرتها الثانية»[1].

وكانت محكمة عابدين الجزئية قررت وقف السير في الجنحة رقم ٣٣٨٥ لسنة ١٩٩٥ جنح عابدين المقامة بطريق الادعاء المباشر من السيد/ محمد ثروت أباظة المدعي بالحق المدني ضد كل من السيدين /عمرو ناصف ومصطفى بكري وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية نص المادة (١٩٥) من قانون العقوبات لأنه قد تراءى لمحكمة جنح عابدين أنه يثير شبه مخالفتها للمادتين (٦٦ و٦٧) من الدستور اللتين تؤكدان شخصية العقوبة وتفترضان براءة المتهم.

وكانت هيئة قضايا الدولة قد دفعت بأن النص المطعون فيه لا يقرر مسئولية عن عمل الغير، بل يثير المسئولية الشخصية لرئيس التحرير باعتباره مشرفاً على النشر، مراقبا مجراه عملاً بنص المادة ٤٥ من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة ، وأن الوقائع التي تضمنها المقال والمعتبرة سبا وقذفاً في حق الآخرين ما كان لها أن تتصل بالغير إلا بإذن رئيس التحرير بنشرها لتكتمل بالنشر الجريمة التي نسبها النص المطعون فيه إلى رئيس التحرير باعتبار أن ركنها المادي هو الامتناع عن مراقبة المقال ، وأن ركنها المعنوي قد يكون فعلاً عمدياً أو غير عمدي .

وقد ردّتْ المحكمة الدستورية العليا على هذا الدفاع وقررت: «بأن الجريمة العمدية تقتضي لتوافر القصد الجنائي بشأنها – وهو أحد أركانها – علما من الجاني بعناصر الجريمة التي ارتكبها، فلا يقدم عليها إلا بعد تقديره لمخاطرها، وعلى ضوء الشروط التي أحاطها المشرع بها، فلا تكون نتيجتها غير التي قصد إحداثها ، شأن الجريمة العمدية في ذلك شأن الجريمة التي نسبها النص المطعون فيه لرئيس تحرير الجريدة باعتباره فاعلاً أصليا لها ، ولا يتصور بالتالي أن تتمخض هذه الجريمة عن إهمال يقوم مقام العمد ، فلا

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٥٩ لسنة ١٨ق دستورية بجلسة ٢/١/ ١٩٩٧ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – المكتب الفني – الجزء الثامن. ص٢٨٦ وما بعدها.

يكون ركن الخطأ فيها إلا انحرافاً عما يعد وفقاً للقانون الجنائي سلوكاً معقولاً للشخص المعتاد ، بل هي جريمة عمدية ابتداء وانتهاء لا تتوافر أركانها ما لم يكن رئيس التحرير حين أذن بنشر المقال المتضمن قذفاً وسبا كان مدركا إبعاده واعيا بآثاره ، قاصداً إلى نتيجته».

واستطردت المحكمة : «بأن اعتبار رئيس تحرير الجريدة فاعلاً أصليا لجريمة عمدية، ومسئولاً عن ارتكابها لا يستقيم مع افتراض القصد الجنائي بشأنها وإلا كان ذلك تشويها لخصائصها».

ولا شك في أن هذا الحكم قد صادف صحيح القانون ذلك أن قاعدة شخصية المسئولية الجنائية وشخصية العقوبة لا يمار فيها منصف كما أن المسئولية عن فعل الغير قد أقل نجمها ولا وجود لها في الأنظمة الديمقراطية الحديثة.

ومؤدى ما تقدم كله أن القضاء الدستوري المصري قد كفل إلى حد كبير حرية الصحافة وخاصة الصحافة الحزبية، وأقر العلاقة الوثيقة بين حرية الصحافة التي لا حياة لها إلا في النظام الديمقراطي باعتبارها السياج لحرية الرأي والفكر، ولم تقتصر هذه الحماية القضائية لحرية الصحافة في مواجهة السلطة فقط وإنما تعدت ذلك لإقرارها في مواجهة الأشخاص سواء أكانوا طبيعيين أم اعتباريين.

المطلب الثالث

الحماية القضائية للصحافة الحزبية فى فرنسا

تعنى حرية الصحافة فى كلمات بسيطة وموجزة – كما سبق أن أوضحنا – القدرة على إعلان الرأى أو الكلمة المكتوبة من خلال صحيفة أو مجلة أو أية وسيلة أخرى لنشر هذا الرأى أو تلك الكلمة[1].

---

(١) انظر فى هذا الموضوع:-

Jean Rivero: Les Libertés Publiques,1- Les Droit De L'homme - Coll Thémis - Droit, Paris 1981 .P.138 et'ss.

وقد كشف الواقع عن أن تقرير هذه الحرية وغيرها من الحريات بنصوص فى الدستور أو القانون لا يكفى وحده لضمان ممارستها، ولكن يلزم وجود رقابة قضائية صارمة ترد شطط السلطة إلى مسارها الطبيعى، وتحمى حرية الصحافة عموماً والصحافة الحزبية بصفة خاصة حتى تثمر الهدف المراد منها.

وقد باشر القضاء الفرنسى رقابته الصارمة فى هذا الشأن وأثبت بالفعل أنها ضمانة فاعلة لحرية الصحافة وذلك فى أكثر من مناسبة، ونظراً لأننا لا نبحث الرقابة القضائية للقيود الواردة على حرية الصحافة بصفة عامة، فإننا سوف نقصر بحثنا على بيان رقابة القضاء الفرنسى للحظر الإدارى للصحف ورقابته للحجز على الصحف نظراً لأهميتهما وذلك فى الفرعيين التاليين.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على الحظر الإدارى للصحف

نظراً لخطورة إجراء الحظر الإدارى على حرية الصحافة، فقد مارس القضاء الفرنسى رقابة واسعة النطاق على سلطة الإدارة فى هذا الشأن عليه بهدف تحقيق نوع من التوازن بين ضرورة وقاية النظام العام، وبين حماية هذه الحرية - ولم يقتصر هذا الدور القضائي الفعال على القضاء الإدارى وحده وإنما شاركه ذلك القضاء العادى - حيث بسط رقابة قوية إلى حد ما على هذا الإجراء لا تقل فى مداها عن تلك التى مارسها عليه القاضى الإدارى ذاته، وهذا ما نعرض له بشىء من التفصيل فى البندين التاليين:-

البند الأول

رقابة القاضى الإدارى للحظر الإدارى للصحف

أدى مبدأ إيثار الحرية دوراً هاماً فى تحديد نطاق تحديد الرقابة القضائية على مشروعية إجراءات الضبط الإدارى المقيدة للحريات العامة بصفة عامة، وحرية الصحافة الحزبية بوجه خاص، ذلك أن القاضى الإدارى

نزولاً على مقتضيات هذا المبدأ يمارس رقابة أكثر عمقاً وأوسع نطاقاً على هذه الإجراءات من تلك التى يمارسها على مشروعية القرارات والإجراءات الإدارية الأخرى[١].

وقد كان من أثر هذا المبدأ على نطاق سلطة الإدارة فى نظام الحريات انتقال هذه السلطة من دائرة التقدير إلى نطاق التقييد حيث لم يعد لها فى هذا المجال سلطة تقديرية، وإنما سلطتها مقيدة، فما تتمتع به الحرية من سمو تستمده من الدستور ومبادئه الأساسية يجعل إيثارها مقدماً على اعتبارات السلطة التقديرية للإدارة ذاتها[٢].

و من أهم مظاهر هذه الرقابة ما يلى:-

أولاً: الرقابة على هدف إجراء الحظر الإدارى للصحف :

أبى القاضى الإدارى أن يكون للإدارة سلطان على حرية تداول الصحف إلا بالقدر الذى يتناسب مع حماية النظام العام باعتبار أن حمايته تعد الحد الطبيعى لكل حرية، وأن عدم استقراره يعنى انهيار البناء القانونى لجميع الحريات، وبذلك وحده تتقيد سلطتها فى التدخل فى هذا النطاق، بحيث لو كان تدخلها لهدف مغاير، حتى ولو كانت تستهدف بذلك مصلحة عامة، فإن هذا يعنى سوء توجيه منها لسلطاتها، ويعتبر انحرافا عن رسالتها يعيب قرارها بعيب الانحراف بالسلطة[٣].

وهنا يبرز دور قاعدة تخصيص الأهداف كحصن لحرية تداول الصحف، وغيرها من الحريات ضد شطط الإدارة وسوء استعمالها لسلطتها.

---

(١) DRANT (M): Le Contrôle juridictionnel Et La garantie Des Libertés Publiques, Thése, Paris, 1968. P. 307.

(٢) BAUD (PH) :La notion De La Liberté Publique Et ses Implications en Droit francais, Thése, Paris, 1968, P.430.

(٣) د. عبد الغنى بسيونى: القانون الإدارى - الإسكندرية - دار الهدى للمطبوعات، ١٩٩٤، ص ٢١٣.

وبناء عليه لا يجوز لجهة الإدارة أن تحظر تداول عدد معين من الصحيفة إلا إذا كان يترتب على ذلك تهديد النظام العام، وفى ذلك يقول المفوض Josse أن العمدة لا يستطيع أن يتدخل بتقييد حرية الصحافة إلا بهدف محدد هو كفالة حسن وصيانة النظام العام[١]، وتعلن المفوضة Questiaux بأن ليس للإدارة من سلطان على حرية الصحافة التى تكفلها المادة ١١ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩، وقانون الصحافة الصادر فى ٢٩ يوليو ١٨٨١، وكل ما هنالك أن لها الحق فى اتخاذ بعض الإجراءات المقيدة لتداول الصحف لهدف دون غيره يتمثل فى وقاية النظام العام[٢].

ومن هنا فإنه لا يكون للإدارة أن تحظر تداول عدد معين من جريدة لأهداف سياسية، أو لمنع نشر ما تنطوى عليه من أخبار ومقالات طالما أنه ليس لهذه المقالات والأخبار أى تأثير على النظام العام، لذلك حين طعنت الشركة الحديثة للطباعة والنشر بعدم مشروعية ٢٨ قراراً بحظر بيع وتوزيع أحد أعداد الصحيفة التى كانت تصدرها بعنوان Aspects De La France Et Du Monde على أراضى ٢٨ مدينة فرنسية، بدعوى أنها تتضمن مقالات تثير الاضطرابات، وتهدد النظام العام، طالب المفوض Letournieur فى تقريره بإلغاء هذه القرارات جميعاً مستنداً إلى أنه إذا كان هناك هدف محدد يبرر حظر الإدارة لبيع الصحف هو كفالة حسن النظام، فإن هذه القرارات قد صدرت لأسباب سياسية بحته تمثلت فى رغبة الإدارة فى وقف الحملات الانتقادية التى شنتها هذه الصحيفة ضدها، بدليل استقرار النظام فى تلك المدن حال الحظر، وهذا ولا ريب يقطع بضرورة إلغائها لعدم مشروعيتها[٣].

---

(١) Josse: Conclusion Sur T.C. 8 Avril 1935, Action Francaise, 1935, P. 309.

(٢) Questiaux (M): Conclusion Sur C.E.U. Novembre 1966, 1967, P.90.

(٣) LETOURNIEUR (C): Conclusion sur C.E. 23 Novembre 1951, 1951, et P. 1098.

وتطبيقاً لذلك كان مجلس الدولة لا يتردد فى الحكم بعدم مشروعية قرارات حظر بيع الصحف إذا ثبت أن هدفها ليس حماية النظام العام، حتى ولو تبين له أن الإدارة كانت تستهدف بذلك تحقيق المصلحة العامة[١].

ولقد بدا حرص المجلس واضحاً على ذلك فيما كان يتصدر به أحكامه المتعلقة بقرارات الحظر بقوله لما كانت المادة ٩٧ من قانون ٥ أبريل ١٨٨٤ تخول العمدة سلطات الضبط الإدارى، وتعطيه صراحة حق اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية النظام العام، ونظراً لأن حرية توزيع ونشر الصحف على الطريق العام مكفوله وفقاً لقانون ٢٩ يوليو ١٨٨١، فإنه يجب التوفيق بين ممارسة هذه الحرية وبين صيانة النظام العام، وهذا يعنى أن الإجراءات التى تتخذها سلطات الضبط الإدارى ينبغى أن تتقيد بهدف حماية النظام العام فحسب، وفى حدود ذلك لا يكون ثمة انتهاك لقانون ٢٩ يوليو ١٨٨١[٢].

ثانياً: الرقابة على سبب قرار الحظر الإدارى للصحف :-

السبب فى القرار الإدارى بصفة عامة هو المبرر أو الدافع الذى أجبر الإدارة على إصداره وهو قد يكون واقعة مادية أو قانونية.

ومن هنا فإن سبب قرار الحظر قد يتمثل فى بعض المقالات التى يتضمنها العدد المحظور تمثل تهديداً للنظام العام، أو فى وجود مظاهر خارجية تصاحب تداول الصحيفة تشكل تكديراً لهذا النظام فى إحدى عناصره الثلاثة - الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة - مثل الإعلان عن بيع الصحيفة فى ضاحية معينة بالصياح على نحو يهدد السكينة العامة.

والقاضي الإدارى فى رقابته على سبب قرار الحظر يتحقق بداية من

---

(١) - DERIEUX (E): Liberté Et ConTrôle prealable De La Presse Ecrité, J. C. A. 1989 , Fasc. 270
- MONGIEN (P) : Presse (La diffusion), J.C.Pén. 1986. Fasci: 6

(٢) - C.E. 15 Décembre 1982 D 1983, P. 279, Note: Suby.
- C.E. 17 Juin 1938 Isaa Rec, P. 54.
- C.E. 28 Janvier 1938, Le Flambeau, S. 1935 - 3- P. 47 .

وجود أو صحة الوقائع التى تذرعت بها الإدارة لإصداره، فإذا ما تثبت من وجودها أو صحتها يقوم بفحصها حتى يتأكد من مدى مطابقتها للقانون توصلا لمعرفة ما إذا كانت حقاً تبرر قرار الحظر أم لا تبرره، وهذا ما يعرف بالرقابة على التكييف القانونى للوقائع.

أ - التحقق من الوجود المادي للوقائع:

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فى اتخاذ قرارها إذا تحقق سببه الذى تقدر أنه يحمله ما لم يستلزم المشرع سبباً معيناً أو واقعة محددة تصدر حال وقوعها قرارها، وهذا ما يتحقق بصورة واضحة بالنسبة لتدخلها لحماية النظام العام[١]، ذلك أن المشرع أناط بها اتخاذ كل ما يلزم لحماية النظام حين يحدث ما من شأنه الإخلال به، وترك لها تقدير معالم الواقعة التى تمثل هذا الإخلال.

بيد أن هذا لا يعنى أن الإدارة تستطيع أن تصدر قرارها دون سبب تستند إليه، وذلك لأن السبب فى القرار الإدارى ركن لا يقوم إلا به[٢]، وإنما كل ما هنالك أنها تتحلل من الالتزام بسبب محدد المعالم، معلوم التفاصيل، فسلطتها التقديرية تقتصر هنا على حريتها فى اختيار السبب لا فى وجوده أو انعدامه[٣]، أى أنها سلطة تقديرية من حيث تحديد الواقعة، مقيدة من حيث ضرورة وجودها كمبرر لتدخلها.

وعلى هذا النحو تتميز الرقابة على الوجود المادى للوقائع بعدة خصائص منها أنها رقابة عامة بمعنى أن القاضى يمارسها على جميع إجراءات الضبط الإدارى أياً كانت الظروف التى اتخذت فيها، أى حتى ولو كانت

---

(١) د. عبد الغنى بسيونى - ولاية القضاء الإدارى على أعمال الإدارة - قضاء الإلغاء- الإسكندرية - منشأة المعارف ١٩٨٣. ص٢٥٧.

(٢) المحكمة الإدارية العليا - بجلسة ١٢ يوليو ١٩٥٨فى الدعوى رقم ٥٨ لسنة ٤ قضائية - مجموعة السنة الثالثة - ص ١٧٢٩.

(٣) المحكمة الإدارية العليا - بجلسة ٢٥ مايو ١٩٦٨فى الدعوى رقم ٣٧٤ لسنة ١٣ قضائية - مجموعة السنة العاشرة - ص ٩٨٢.

ظروفا استثنائية[١]، وهى من ناحية أخرى تقتضى أن تبنى هذه الإجراءات على وقائع واضحة تمام الوضوح لا غموض فيها، محددة منتهى التحديد لا مرسلة[٢]، لذا لا يكفى مثلاً أن تذكر الإدارة فى تبريرها لقرار حظر بيع عدد معين من جريدة أنه يمثل تهديداً للنظام العام دون ذكر الواقعة التى استندت إليها لإصدار هذا القرار، كذلك تستلزم رقابة الوجود المادى للوقائع أن تكون هذه الوقائع حقيقية لا وهمية، وهذا يعنى أن تكون قائمة وقت صدور القرار أو اتخاذ الإجراء الضبطى، ومن ثم لا يقبل من الإدارة ان تستند فى قرارها على وقائع أنقطع وجودها عند صدوره، أو وقائع لم تقع بعد، حتى وإن كان من المحتمل وقوعها مستقبلاً[٣]، وعلى هذا الأساس لا يجوز حظر تداول عدد معين من جريدة بدعوى انه يترتب عليه فيما بعد تهديد للنظام العام، وبناء عليه ألغى مجلس الدولة قرار عمدة مدينة Player بحظر بيع بعض الصحف بجوار أحد الكنائس بدعوى أن البيع كان يتم بالصياح مما يخل بالسكينة الواجب مراعاتها فى مثل هذه الأماكن احتراما لدور العبادة، وقد تبين للمجلس أن هذه الوقائع غير صحيحة وأن بيع الصحف كان يتم فى هذه الأماكن بالإعلان والعرض لا بالصياح مما يعنى انتفاء وجود الوقائع التى تذرعت بها الإدارة لإصدار قرار الحظر، الأمر الذى يجعله حقيقاً بالإلغاء[٤]، وفى دعوى أخرى ألغى مجلس الدولة قرار عمدة مدينة Basse - Pyrenes بحظر نشر وتوزيع الأعداد أرقام ٥، ٥١، ٥٢، ٥٣ من صحيفة Embata بدعوى احتوائها على مقالات مثيرة

---

(١) -VEDEl (G): Et DELVOLVÉ (p): Droit Administratif, Paris, Thémis, 1988, P. 795.

- DUPUIS (G):LesMotifs Des Actes Administratif, 1974 -1975. P. 13 etss.

وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق - ص ٦٤١.

(٢) د. محمد حسنين عبد العال - فكرة السبب فى القرار الإدارى - رسالة دكتوراه - حقوق، القاهرة- دار النهضة العربية - ١٩٧١، ص ٥٠.

(٣) C.E. 30 Janvier 1959. Rec: P. 85.

(٤) C.E 25 Juiller 1930 Res, P. 806 D 1930 P. 497.

للشعب، وتحرض على ما من شأنه الإخلال بالنظام العام فى المدينة[١].

٢- التحقق من وجود الوقائع القانونية:

أحياناً يقوم المشرع ذاته بتحديد أسباب معينة أو وقائع محددة لابد من توافرها حتى يمكن للإدارة إصدار قرارها، بمعنى أن وجود هذه الوقائع يعد شرطاً لابد من توافره لتتدخل الإدارة، وفى هذه الحالة - وعلى خلاف الحالة السابقة - لا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فى اختيار سبب قرارها، وإنما تكون سلطتها مقيدة، فهى تلتزم التزاماً قانونياً بعدم إصدار قرارها إلا حال توافر الواقعة القانونية التى تطلبها المشرع[٢].

ويبسط القاضى الإدارى رقابته على سبب القرار فى هذه الحالة بالتحقق من وجود الواقعة القانونية، بحيث إنه إذا تحقق من عدم وجودها فإنه يقضى بعدم مشروعية القرار، حتى ولو كانت الوقائع التى تذرعت بها جهة الإدارة قائمة من الناحية المادية، طالما أنها غير تلك المتطلبة قانوناً.

على هذا النحو أدت الرقابة القضائية على وجود الوقائع القانونية دوراً ملموساً فى حماية حرية تداول الصحف ضد محاولات الإدارة بحظر بيع وتوزيع الصحف لغير الأسباب التى تبرر ذلك قانوناً.

ومن ذلك قضاء محكمة ليون الإدارية بإلغاء قرار أصدرته إدارة الدومين العام بحظر عرض أو بيع بعض الصحف والمطبوعات المخلة بالآداب والنظام العام فى الأكشاك التابعة لها، والمنتشرة فى الأماكن العامة، ومنها محطات السكك الحديدية، وقد استندت المحكمة فى إلغاء هذا القرار إلى انعدام وجود السبب القانونى المبرر لتدخل إدارة الدومين العام على اعتبار أن الإخلال بالنظام والآداب لا يعد واحداً من الأسباب القانونية التى تبرر لتلك الجهة هذا

---

(١) C.E 10 Janvier 1968 Embata Res, P. 28 R.D.P, 1968 ,P . 925 note- Auby Conclustion Questieaux.

(٢) MESTRE (A): Motifs Des actes J.C.A Contenueux administratifs, 1989, P.9.

التدخل[١].

وفى حكم آخر قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء قرار وزير الداخلية بحظر بيع أو عرض على الطريق العام وفى الأكشاك لإحدى المطبوعات بدعوى تأثيرها الخطير على النشء لابتذال وركاكة أسلوبها، ذلك أن المادة ١٤ من القانون رقم ٩٥٦ لسنة ١٩٤٩ الصادر فى ١٦ يوليو ١٩٤٩ تعطى وزير الداخلية حماية للطفولة والنشء سلطة حظر بيع الصحف والمطبوعات المخلة بالآداب للأحداث الذين تقل أعمارهم عن ثمانية عشر عاماً، ولما كان السبب الذى تذرع به الوزير فى إصداره لقرار الحظر ليس من بين الأسباب التى حددها القانون، كمبرر لإصدار مثل هذا القرار، فإن هذا يعنى انتفاء السبب القانونى لهذا القرار مما يجعله حقيقاً بالإلغاء[٢]

وهذا على خلاف ما قضى به مجلس الدولة بمناسبة الطعن بعدم مشروعية قرار وزير الداخلية بحظر بيع مجلة باسم **Future** بدعوى أنها درجت على نشر الموضوعات الإباحية المتعلقة بالشذوذ الجنسى، ولما كان هذا يعد من الأسباب القانونية التى تستوجب اتخاذ قرار الحظر، فإنه يترتب على ذلك استناد هذا القرار إلى سبب قانونى صحيح، مما يقتضى رفض الطعن بعدم مشروعيته[٣].

٣- الرقابة على التكييف القانونى للوقائع:

إذا تثبت للقاضى صحة وجود الوقائع المادية والقانونية التى استندت إليها جهة الإدارة لإصدار قرار الحظر، فإنه يخضع هذه الوقائع لفحص دقيق،

---

(١) T,Adm Lvon: 13 Avril 1956 Sté: National D'Editions Cinemato Grephique. P. 531.

(٢) - C.E 3 Janvier 1958 - sté: Les Editions Du fleure Noir, Rec: P.5. J. C. P. 1959. 2. 10913 -Note: Mimin. D, 1958. P. 571.

- SECHE (J.C,):La Protection De La Moralité Dans Le regime de la presse, 1964. 1 .1849.

(٣) C.E 9 Mai 1980- Veyrier. D. 1980 – p. 416. Concl: Genevois

لكى يتمكن من إدراجها تحت فكرة قانونية معينة، ففى هذه المرحلة يقوم بالمقارنة بين الواقعة المذكورة، وبين تلك التى يتطلبها القانون فى ضوء التفسير القضائى لها.

وتبدو أهمية هذه الرقابة فى أنها تبين إلى أى مدى تفهمت السلطة الإدارية القانون نصا وروحا، وإلى أى حد نزلت عن رغبة المشرع فيما أصدرته من قرارات، وكان تصرفها فى حدود القانون - ذلك أنه إذا كانت الإدارة نادرا ما تخطأ فى الوقائع التى تستند إليها من حيث وجودها، فإنها غالبا ما تخطئ فى مجال تكييف تلك الوقائع[١]، وهذا ولا ريب يستلزم فحصاً قضائيا لتلك الوقائع حتى يتحقق مما إذا كانت تبرر فعلاً إجراء الحظر أم لا[٢].

ونظرا لخطورة هذه الرقابة على نشاط الإدارة وتعارضها مع مقتضيات السلطة التقديرية، فإن القاضى لا يمارسها فى جميع الحالات، وإنما ترتبط ممارستها إلى حد كبير بطبيعة السلطة التى تتمتع بها، فهى تجد مجال تطبيقها فى إطار السلطة المقيدة للإدارة، سواء كان مصدرها هذا التقييد القانون حال تحديده لحالات معينة لإصدار القرار الإدارى، أو القضاء كما هو الشأن فيما يتعلق بسلطات الضبط الإدارى[٣].

وتطبيقاً لذلك فإن رقابة القضاء للتكييف القانونى للوقائع قامت بدور هام فى حماية الصحف من استبداد سلطات الضبط الإدارى وتقديرها الخاطئ للوقائع المتذرع بها لحظر تداول الصحف، ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة بإلغاء قرار حظر بيع إحدى الصحف تأسيساً على أن الوقائع التى تذرع بها العمدة

---

(١) BRAIBANT (G): Conclusion Sur C.E 17 Décemdre 1958 , Sté Olympia -Presse, 1959. p. 69.

(٢) AUBY (J.M) et Drago (R): Contentieux administratifs. Paris. 1984. No. 1286. p. 403 et 404 .

(٣) – RIALS (S): Pouvoir Discretionaire, Repertoire – Dolloz – Contentieux adminisitratifs, 1989. P. 5et ss.

- WEIL (P): Les Pouvoir Discretionaire le juge adminisitratif., 1978, No 16.P. 47 et' ss.

لم تكن من طبيعة تبرره، حيث إنها لا تمثل أى تهديد للنظام العام[١].

وقضى أيضاً بعدم مشروعية قرار لعمدة باريس بحظر بيع بعض الصحف على جانبى شارع الشانزليزيه بدعوى أن ذلك يسىء إلى جمال ومظهر هذا الشارع السياحى الكبير وقد أسس المجلس حكمه على أن ما يدعيه العمدة لا يمكن أن يمثل مبرراً مقبولاً لإجراء الحظر[٢].

وأخيراً حكم مجلس الدولة بعدم مشروعية قرار حظر بيع بعض الصحف بجوار إستاد رياضى أثناء إقامة إحدى المباريات به، بدعوى أن ذلك يؤدى إلى إثارة الشغب والبغض بين المتفرجين، ويوقع العداوة والبغضاء بين المشجعين، مما تكون له آثار خطيرة على النظام العام على اعتبار أن هذه الأسباب ليست من طبيعة تبرر إجراء الحظر لأنها لا تنطوى على أى تهديد للنظام العام[٣].

ثالثاً: الرقابة على محل قرار الحظر الإدارى للصحف :-

محل القرار الإدارى بصفة عامة يعنى مضمونه، أى ما يحدثه من أثر قانونى فيما صدر بشأنه، ومن ثم فإن محل قرار الحظر هو منع بيع أو تداول لعدد من صحيفة معينة، ومن منطلق إحساسه بما يترتب على قرار الحظر من أثر يتجلى فى المساس بحرية أساسية ثابتة ومنظمة قانوناً، فقد أخضع القاضى الإدارى إجراء الحظر لأقصى ما يمارسه من رقابة على أعمال الإدارة ونعنى بها رقابة الملاءمة.

ذلك أنه إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير ملاءمة قراراتها للوقائع التى تتذرع بها، واختيار الوسيلة التى تواجه بها تلك الوقائع، فإنها فى مجال الحريات لا تتمتع بهذه الحرية فى التصرف فالقاضى يبحث فى هذا النطاق مدى

---

(١) T, Adm. Lvon : 27 Avril 1960 – Pelletier Rec. : P.779-C.E.23Octobre1936–Rec., P.906.

(٢) C.E 3 Février 1978, P. 592. Note : Waline.

(٣) C.E 22 Juin 1984 Gaz Pal 1985, P. 134.

ملاءمة الإجراء الضبطى للوقائع التى بررت أخذه وهو هنا لا يراقب الملاءمة باعتبارها عنصراً مستقلاً عن المشروعية وإنما على أساس أنها عنصر من عناصرها[١].

وانطلاقاً من هذا كله تقوم رقابة القاضى الإدارى لملاءمة إجراء حظر تداول الصحف على شرطين: **الأول** لزوم هذا الإجراء لمواجهة الاعتداء الواقع على النظام العام، **الثانى** هو التناسب بين هذا الإجراء وبين الوقائع التى تبرر إتخاذه، وسوف نوضح هذين الشرطين فيما يلى:-

أ- التحقق من لزوم الحظر لوقاية النظام العام:

ينصرف معنى ضرورة أو لزوم الإجراء الضبطى فى قضاء مجلس الدولة على وجوب أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة التى تحت تصرف الإدارة لمواجهة الاعتداء الواقع على النظام العام نتيجة ممارسة نشاط أو حرية ما، أو أنه الوسيلة الأكثر فاعلية لمواجهة هذا الاعتداء، بحيث لا تملك الإدارة وسيلة أكثر منه فاعلية فى تحقيق هذا الغرض، ومن هنا فأن اللزوم يرتبط أساساً بنوع الوسيلة المستخدمة.

وبناء عليه يقاس لزوم الإجراء الضبطى بأحد معيارين: معيار الوسيلة الوحيدة الذى وفقاً له يكون الإجراء لازماً إذا كانت الإدارة لا تملك لمواجهة تهديد النظام العام سواه[٢]، ومعيار الوسيلة الأكثر فاعلية وتبعاً له يعتبر

---

(١) DUBSSON (M): La distinction entre la légalité et L' opportunité Dans la Théorie du recours pour excés de Pouvoir, Paris Thése. 1959. P. 24 et 25.

(٢) طبق مجلس الدولة الفرنسى هذا المعيار بصورة واضحة فى حكم شهير له فى قضية Benjamin الذى ألغى فيه قرار عمدة مدينة نيفير بحظر عقد اجتماع للسيد بنجامين بدعوى أنه يترتب عليه تهديد للنظام العام، وذلك على أساس أن الحظر لم يكن الإجراء اللازم، لأنه لم يكن الوسيلة الوحيدة التى تحت تصرف العمدة لمواجهة ما قد يترتب على عقد الإجتماع من تهديد للنظام العام، ذلك أن هذا التهديد - على فرض حدوثه - لا يمكن أن يبلغ فى جسامته الحد الذى يعجز معه العمدة بما لديه من قوات البوليس من مواجهته والتغلب عليه. (=)

الإجراء لازماً إذا كان الوسيلة الأكثر فاعلية من بين ما تحت يديها من وسائل لمواجهة الاعتداء الواقع على النظام العام(١).

ووفقا لهذا المفهوم تعتبر ضرورة الإجراء ولزومه شرطا أساسيا لمشروعية إجراءات الضبط الإدارى(٢)، لذلك ألغى مجلس الدولة قرار عمدة باريس بحظر بيع بعض الصحف أثناء إقامة أحد المعارض الدولية وذلك فى الضاحية التى كان يقام بها، بدعوى أنه يترتب على ذلك حدوث اضطرابات وإخلال بالنظام العام فى تلك الضاحية ولقد أسس المجلس إلغاءه لذاك القرار على أن الحظر لم يكن الإجراء الضروري لمواجهة تلك الآثار على فرض حدوثها(٣).

ومن ناحية أخرى فقد قضى مجلس الدولة بمشروعية قرار حظر تداول صحيفة Libre D'Algrie فى مدينة الجزائر العاصمة على أساس أن الاضطرابات التى كانت تجتاح المدينة آنذاك كانت جميعها تقطع بأن هذا الإجراء كان الوسيلة الوحيدة الفعالة التى تواجه بها الإدارة الخطر الناجم عن تداول هذه الصحيفة فى مثل هذه الظروف(٤).

ب- التحقق من التناسب بين الحظر وسببه:

إذا كان اللزوم يتعلق بنوع الوسيلة المختارة لمواجهة الخطر الواقع

(=) - C.E 19 Mai 1933 , Benjamin, Rec: P, 541 – s 1934 -3 .P.1. Concl: Michel . Note, Mestre. C.E 23 Janvier 1953 . Noud. Rec. P. 32.

(١) تطبيقا لذلك المعيار قضى مجلس الدولة بمشروعية قرار حظر إقامة مهرجان فى إحدى المدن. على أساس أن الإدارة لم يكن لديها قوات كافية وقت إقامته لمواجهة الاضطرابات التى قد تحدث على اثر إقامته، ومن ثم فان الحظر كان الوسيلة الأكثر فاعلية لتحقيق هذه الغاية مما سواها.

C.E. 11 Juillet 1975 – sieur Clement. Rec. P. 426. A J. 1975. P. 581.

(٢) Robert (J): La Protection des libertes publiques par le conseil constitutionnel et le conseil d'etat Colloque des 21 et 22 janvier 1988 Paris L.G.D.J. et Menchrestien. 1988 P.420.

(٣) C.E. 11Janvier 1939. Boyer. Rec. P.8.

(٤) C.E. 10 Décembre 1958. Majerna. Rec. P. 702.

على النظام العام من ممارسة حرية أو نشاط فإن التناسب يرتبط أساساً بدرجة استخدام هذه الوسيلة، والقاضى الإدارى لا يتوقف فى رقابته على إجراء الحظر عند حد التثبت من لزوم هذا الإجراء، فقد يكون لازماً ولكن الإدارة تكون قد ركبت متن الشطط فى استعماله وغالت فى تطبيقه، فتخرج بذلك عن حد المعقولية لذلك مد رقابته على ذلك الإجراء إلى التحقق من تناسبه مع الوقائع التى دفعت الإدارة إلى اتخاذه[١].

ورقابة التناسب على هذا النحو تفرض على الإدارة التزاما بالمعقولية والبعد عن الشطط فى اتخاذ الإجراء اللازم لمواجهة الإخلال بالنظام العام وهذا معناه ضرورة أن يكون الإجراء المتخذ متناسباً من حيث المكان والزمان مع السبب الدافع إليه.

فمن حيث **التناسب المكانى** يجب أن يكون الحظر محدداً بمكان معين وإلا كان غير مشروع[٢]، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار بحظر بيع إحدى الصحف على جميع أراضى أحد الأقاليم الفرنسية، على أساس أن تهديد النظام العام الذى يترتب على تداول هذه الصحيفة لا يمكن أن يبرر هذا الحظر العام[٣].

كذلك قضى المجلس بإلغاء قرار حظر بيع إحدى الصحف على أحد الطرق العمومية تأسيساً على أن قرار الحظر لم يحدد أى طريق عام هو المقصود بحظر بيع هذه الصحيفة عليه، وهذا يعنى أن الحظر يكون عاماً يشمل جميع الطرق العامة والحظر العام تماماً كالحظر المطلق لا يجوز[٤]، ذلك لأنه

---

(١) د. محمد فريد سيد: الرقابة القضائية على التناسب فى القرار الإدارى، رسالة دكتوراه، حقوق المنصورة ١٩٨٩ ص ٣٤.

(٢) C.E. 23 Octobre 1936 .Rec: P. 906.

(٣) - C.E 23 Novembre 1951. Sté Nouvlle d'imprimerie. Rec: p.523. R.D.P. 1959. P. 1089. Concl. Letourneur. Note: Waline.
- C.E. 17 Juin 1938. Isac. Rec. P. 547.

(٤) C.E. 17 Juin 1938- Nouges. Gay. Pal. 1939 .2.P.606.

يعنى إهدار الحرية[١].

أما عن **التناسب الزماني** فوفقاً لـه يجب أن يتحدد الحظر بوقت معين لا يتجاوزه فلا يكون مطلقاً من حيث الزمان وإلا كان غير مشروع، لذلك قضى مجلس الدولة بأن الإدارة لا تملك حظر بيع الصحف والإعلان عنها بالصياح أو مكبرات الصوت بصفة مطلقة ليلاً ونهاراً بدعوى أن ذلك يخل بالسكينة العامة، وذلك لأنه إن كان يجوز حظر ذلك ليلاً وفى ساعات قليلة من النهار فإنه لا يجوز لها أن تمنعه فى جميع الأوقات[٢].

ومن ناحية أخرى قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار عمدة مدينة Avign بحظر توزيع وبيع صحيفة Le Flambeau تأسيساً على أن هذا القرار لم تتحدد فيه مدة الحظر - فقد كان ينص على سريان الحظر حتى إشعار آخر، وهذا يعنى أن الحظر كان مطلق المدة، والحظر المطلق لا يمكن أن يكون متناسباً مع ما قد يترتب على تداول هذه الصحيفة من تهديد للنظام العام[٣].

البند الثانى

رقابة القضاء العادى للحظر الإدارى للصحف

حين تصدر الإدارة قراراها بحظر تداول عدد معين من جريدة ما، فإن إدارة هذه الجريدة قد تتخذ أحد موقفين: أحدهما إيجابى والآخر سلبى، فإما الأول فهو يتمثل فى قيامها بتنفيذ هذا القرار ثم تلجأ إلى القضاء الإدارى للطعن عليه بعدم المشروعية، أما الآخر فإنه يعنى عدم امتثالها لذلك القرار، وامتناعها عن تنفيذه بالقيام بتوزيع هذا العدد وبيعه.

وفى مواجهة عدم امتثال إدارة الصحيفة لقرار الحظر يكون أمام الإدارة أحد أمرين: إما أن تقوم بتنفيذ هذا القرار بالقوة الجبرية بأن تحجز على

---

(١) – HAUROU (M): Note sous C.E. 30 Novembre 1928 – Pencard. 1929.3 .P.1.

(٢) C.E. 11Janvier 1939. Rec. P.8.

(٣) C.E. 28 Janvier 1938. Douverger. Rec. P. 39. S. 1938. P.47.

جميع نسخ العدد المحظور تداوله لدى الباعة، ومكاتب التوزيع على نحو ما سيأتي فيما بعد، وإما أن تقوم بتقديم المسئول عن الجريدة إلى القضاء الجنائى لخرقه لأوامر الإدارة المشروعة، وهنا يكون أمام هذا الشخص لتبرئة ساحته أن يدفع أمام القاضى بعدم مشروعية قرار الحظر عن طريق ما يعرف بالدفع بعدم المشروعية L'exception D'illégalité.

وهنا يثور التساؤل عما إذا كان يجوز للقاضى الجنائى الفصل فى مشروعية هذا القرار باعتباره سنداً لبراءة المتهم الممثل القانونى للصحيفة، أم أنه لا يجوز له ذلك، ويكون عليه أن يوقف الفصل فى الدعوى، ويحيل مسألة مشروعية هذا القرار إلى القاضى الإدارى باعتبارها من المسائل الأولية؟، وهذا ما نعرض له بشىء من التفصيل فى النقاط التالية:

١- مدى اختصاص القاضى الجنائى ببحث مشروعية قرار الحظر:

وجه الصعوبة فى هذه المسألة أن القاضى الإدارى يتمتع باختصاص مانع واستئثاري بالفصل فى مشروعية القرارات واللوائح الإدارية، فهو اختصاص مانع لأنه يحول دون غيره من جهات القضاء الأخرى بالفصل فى منازعة معينة يحظر على غيرها الفصل فيها، وأما أنه اختصاص إستئثارى فذاك لأن القاضى الإدارى هو القاضى الطبيعى صاحب الولاية العامة فى الفصل فى المنازعات الإدارية وهو يستأثر بذلك دون غيره، كما أن القاضى الجنائى هو صاحب الولاية العامة فى الفصل فى الدعوى الجنائية، والقاضي المدنى هو صاحب الولاية العامة فى الاختصاص بالمنازعات المدنية.

ومن جهة أخرى فإن مبدأ فصل السلطات الإدارية والقضائية يزيد الأمر تعقيدا ذلك أنه يقف حائلاً دون أن يكون للقاضى العادى نصيب فى منازعات الإدارة[١]، فوفقاً له يكون للإدارة قاضيها الطبيعى الذى يفصل فى أقضيتها وهو القاضى الإدارى ، وأن للأفراد قاضيهم الطبيعى الذى يفصل فى منازعتهم وهو

---

(١) LAMARQUE (J): L'appréciation de la légalité d'un acte administratif Par le Juge – Juidiciaire. 1968, - 2- 15505.

القاضى المدنى ، ومن ثم فإنه يتعارض مع هذا الأصل أن يبسط القاضى العادى رقابته على أعمال الإدارة[١].

تتكاتف إذن هذه المبادئ لتحول دون أن يبسط القاضى العادى رقابته على مشروعية ما تصدره الإدارة من قرارات لائحية كانت أم فردية، ويكون عليه إذا ما دفع أمامه بعدم مشروعية قرار إدارى يتصل بنزاع مطروح عليه مما يدخل فى اختصاصه، أن يؤجل الفصل فيه ويحيل موضوع الدفع إلى القاضى الإدارى للفصل فيه باعتباره مسألة أولية[٢].

بيد أن هذا الوضع يتعارض مع المنطق القانونى ويخالف مبادئ العدالة، ذلك أنه إذا كان من الممكن قبوله فى المواد المدنية حيث تعطيل الفصل فيها لا تكون له آثار بالغة الجسامة، وحتى لو فرض جدلاً كونها كذلك ، فإنه يمكن تفاديها أو على الأقل الحد منها، فإنه لا يمكن قبوله فى المواد الجنائية لاتصالها المباشر بحريات الأفراد، وما يترتب عليها من مساس بالغ بحقوقهم ، وما تمثله من النيل من شرفهم، وخدش اعتبارهم، فمن الظلم البين أن تظل مصائر المتهمين معلقة وحريتهم الشخصية مهددة بالانتقاص حتى يفصل القاضى الإدارى فى المسألة الإدارية التى أحيلت إليه، خاصة إذا علمنا أنه لن يتمكن من الفصل فيها فور إحالتها إليه، وإنما لابد أن تخوض مرحلة إجرائية طويلة، ومعقدة ثم تنتظر دورها بين آلاف القضايا التى تنتظر الفصل فيها[٣]، كل ذلك والمتهم ينتظر بين اليأس والرجاء.

لا ريب أن هذا وضع تتأذى منه العدالة ، التي لاتصالها بحقوق وحرية الأفراد الشخصية حرصت الدساتير والقوانين على أن تكون سريعة على اعتبار أن البطء فيها هو الظلم عينه ، وتأخيرها لا يمكن تفادى آثاره، هذا إلى جانب أنه يتعارض مع المبدأ الذى يقضى بأن قاضى الدعوى هو قاضى الدفع ، بما

---

(١) T.ADM: 12 Juin 1961- Rolland Rec: P.866, 1962 . P.725. Note: Waline.

(٢) GARANJON (D) : Les questions Préjudiciells. 1968. P. 75.

(٣) MADIOT (Y): OP. cit.p 48.

يقتضيه من أن القاضى الذى يفصل فى الدعوى، هو الذى ينعقد له الاختصاص بالفصل فى الدفوع التى تثار بشأنها.

فقد فرضت تلك الاعتبارات نفسها على محكمة التنازع الفرنسية وحملتها على أن تقضى من ناحية بعدم اختصاص القاضى المدنى بتقدير مشروعية القرارات الإدارية اللائحية والفردية[١]، وهذا يعنى أنه لا يكون أمام القاضى المدنى حينما يدفع أمامه بعدم مشروعية قرار إدارى بمناسبة نزاع يفصل فيه مما يدخل فى اختصاصه إلا أن يوقف الفصل فى الدعوى، ويحيل تلك المسألة إلى القضاء الإدارى[٢]، ومن ناحية أخرى اعترفت المحكمة للقاضى الجنائى بالاختصاص بالفصل فى مشروعية اللوائح الإدارية دون القرارات الفردية[٣].

وإذا كان الفقه قد رحب بهذا الحكم لاتفاقه مع اعتبارات العدالة التى تستوجب الاعتراف للقاضى الجنائى بكافة ما يمكنه من تحقيق عدالة سريعة وفعالة[٤]، إلا أنه كان محلاً للنقد على أساس التفرقة التى أجراها بين القرار الفردى واللائحى لا مبرر لها من حيث انعقاد اختصاص القاضى الجنائى بالفصل فى الدفع بعدم المشروعية[٥].

---

(١) -T.C. 10 Juin 1923 . Septfond. S. 1923. 3 .P. 49 Note. Houriou. D. 1924.P. 4. Concl.Matte
- T.C. 30 Octobre 1947Barinstein. D. 1947. P. 476 Note P.l.

(٢) VEDEL (G): De L'arrét septfond à l'arrét Barinstien. 1948. 682.

(٣) T.C: 5 Juillet 1951- Avranches et Desmarets. S. 1952. 3P. 1 Note: Auby.

(٤) HOMEN (A): L'appréciation de la légalité des actes administraives individuelles par les tribunaux répressifs de l'ordre judicire. J.C.P. 1951.

(٥) – BLAEUOCT (ch): Note sous T.c. 5 juillet 1951 – A vranches et Desmarets. D. 1952. P. 271.
-VEAUX (L): Note sous T.c. 5 Juillet 1951. Avranches et Demarets. R. ADM, 1951. P. 492.

ولكن يبدو أن ما دفع محكمة التنازع إلى إجراء هذه التفرقة هو رفع الحرج عن القضاء الجنائى الذى يتعرض لـه من مواجهة الإدارة حال بحثه لمشروعية القرارات الإدارية الفردية التى تعد أشد عدواناً على حرية الأفراد من اللوائح، هذا إلى جانب أن القرارات الفردية تبدو فيها بوضوح مظاهر إساءة استعمال السلطة باعتبارها تواجه حالات فردية محددة بخلاف اللائحة التى تتعرض لحالات عامة ومجردة[١]، وأخيراً فإن الفصل فى مدى مشروعية القرارات الفردية تحتاج إلى معرفة عميقة بالقانون الإدارى ومبادئه العامة فوق ما تتطلبه اللوائح، لذلك يكون القاضى الإدارى أقدر على بحثها من القاضى الجنائى[٢].

غير أنه تفاديا للانتقادات التى وجهت لمذهب محكمة التنازع فى هذا الشأن إعترفت محكمة النقض – الدائرة الجنائية – فى واحد من اشهر أحكامها للقاضى الجنائى بالفصل فى مشروعية القرارات الإدارية – اللائحية والفردية بشرط أن تكون هذه القرارات مقترنة بجزاء يوقع عند عدم الامتثال لها[٣]، أى إذا كانت هذه القرارات أساساً للدعوى الجنائية[٤].

ومن هنا يبدو جلياً أن محكمة النقض قد وسعت ما ضيقته محكمه التنازع وضيقت ما وسعته هذه الأخيرة فى هذا الشأن ، فأما أنها قد وسعت ما ضيقته محكمة التنازع، فذلك لأنها اعترفت للقاضى الجنائى بالفصل فى مشروعية القرارات الإدارية اللائحية والفردية، أما محكمة التنازع فإنها على نحو ما تقدم قد قصرت هذا الاختصاص فقط على اللوائح دون القرارات الفردية وأما محكمة النقض قد ضيقت ما وسعته محكمة التنازع، فهذا لأن هذه الأخيرة

---

(١) CATHALA (ch): Le Contrôle De La Légalité administrative par les tribunaux Judiciaires. Thése, Paris. 1966. P. 26.

(٢) AUBY (J.M.): Note sous T.c. 5 Juillet 1951. Avranches et Desmarets. S. 1952. 3P.2.

(٣) Cass. Crim: 21 Décembre 1961 – Dame le Roux – J . C . P . 1962 -2. p.680. Note Lamarque. D. 1962. P. 102. Rapp: Costa.

(٤) أستاذنا د. عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الإدارى – مرجع سابق ص٥٦.

قضت باختصاص القاضى الجنائى بالفصل فى مشروعية اللوائح سواء أقترنت بجزاء على مخالفتها أم لم تقترن، فى حين أن محكمة النقض قيدت هذا الاختصاص باللوائح والقرارات الفردية المقترنة فحسب بعقوبة تترتب على مخالفتها.

وتأسيسا على ذلك يختص القاضى الجنائى بالفصل فى مشروعية قرار حظر تداول أى جريدة إذا ما دفع أمامه بعدم المشروعية ولكن بتوافر شروط معينة نعرض لها فى النقطة التالية.

٢- شرط اختصاص القاضى الجنائى بالفصل فى مشروعية قرار الحظر:

على نحو ما قضت به محكمة النقض لا يختص القاضى الجنائى بالفصل فى مشروعية القرار الإدارى الذى دفع بعدم مشروعيته إلا إذا كان هذا القرار يقترن بجزاء جنائى يترتب على مخالفته، بمعنى أن يترتب على مخالفة هذا القرار ملاحقة المخالف جنائياً[١].

وهذا الشرط ولا شك يوضح بجلاء مناط اختصاص القاضى الجنائى برقابة المشروعية وعلته، فهو لا يختص بها كقاضيها الأصيل وإنما يتحدد اختصاصه بها بالحالات التى يكون فيها المتهم قد قدم إلى القاضى الجنائى لمحاكمته على مخالفة قرار إدارى، و أن ضرورة عدم تأخير الفصل فى الدعوى العمومية اقتضى أن يفصل القاضى المنظورة أمامه هذه الدعوى فى الدفع أمامه بعدم مشروعية هذا القرار الذى أقيمت هذه الدعوى بسبب عدم الامتثال له، لأنه تتوقف على ذلك براءته أو إدانته[٢].

وهذا ما يؤكده البعض بقوله أن القاضى الجنائى يختص ببحث عدم

---

(١) -Cass. Crim: 17 Avril 1975. Gay Pol. 1975. P. 508.

- Cass. Crim: 1 Juin 1967 – Canivet et Gillest – J.C.P 1968 – 2-15505. Note: Lamarque.

(٢) DONNDIEU de Vabres (J): les éléments administratifs de L' Infraction. D. 1952. P. 137.

مشروعية القرار الإدارى التى يدفع أمامه بها من المتهم بمخالفته فى جميع الحالات التى يرصد فيها هذا القرار الذى يحاكم على مخالفته عقوبة توقع على هذه المخالفة[١].

ويعلن المقرر Costa فى تقريره أمام محكمة النقض قوله إننا نرفض تقدير مشروعية القرار الإدارى الفردى الذى لا تكن هناك عقوبة جنائية توقع عند مخالفته، وذلك حتى ولو كانت مشروعيته تعد أمراً جوهرياً فى قضية منظورة أمام القاضى الجنائى[٢].

هذا وتجدر الإشارة إلى أن العقوبة التى تتقرر على مخالفة القرار الإدارى تكون من وضع المشرع واختصاصه، مثل ذلك ما نصت عليه المادة ٢٧ من مرسوم ٢ نوفمبر ١٩٤٥ بأن يعاقب بعقوبة الجنحة كل أجنبى لا يمتثل للقرار الإدارى الصادر ضده بالطرد من الأراضى الفرنسية والقول بغير ذلك يتعارض مع مبدأ الشرعية العقابية الذى يقرر بأنه لا عقوبة إلا بنص قانونى.

ولكن هل هذا معناه أن القاضى الجنائى لن يختص ببحث مشروعية قرار حظر تداول الصحف الذى لا تمتثل له إدارة الصحيفة لعدم وجود عقوبة جنائية حددها المشرع على مخالفة هذا القرار؟

يرى بعض الفقه أن الإجابة هنا تكون بالنفى، وذلك لأن القاضى الجنائى يجد سنداً لبسط رقابته على مشروعية قرارات حظر تداول الصحف فى المادة ١٥/٢٦ من قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٨٦ الصادر فى ١٤ مارس ١٩٨٦ التى تنص على أن يعاقب بعقوبة المخالفة كل من لا يمتثل للوائح والقرارات المشروعة التى تصدرها السلطات الإدارية والمحلية، فهذه المادة تكفى لثبوت هذا الاختصاص للقاضى الجنائى بالفصل فى

---

(١) AUBY (J.M): Note sous T.C.5 Juillet 1951. S. 1952 – 3- P.3.

(٢) COSTA (J): Rapport Surcass –Crim: 21 Décembre 1961- D. 1962.

مدى مشروعية جميع ما تصدره الإدارة من قرارات لائحية أو فردية[١].

وبناء عليه إذا رتب المشرع على مخالفة قرارات حظر تداول الصحف عقوبة خاصة، فإنه بذلك يتحقق مناط اختصاص القاضى الجنائى ببحث مشروعيتها بصفة فرعية، وإذا لم يحدد المشرع مثل هذا الجزاء فإن المادة ١٥/٢٦ المبرر الكافى لذلك الاختصاص[٢]، وتأكيد لذلك قضت محكمة النقض بأن نص المادة ٢٦/ ١٥ من قانون العقوبات يكفى فى حد ذاته سندا لاختصاص القاضى الجنائى ببحث مشروعية القرارات الإدارية التى لم تقترن بجزاء على مخالفتها[٣].

وعلى ذلك إذا كان القاضى الجنائى قد ثبت اختصاصه ببحث مشروعية قرار حظر تداول الصحف، فما هو نطاق ومدى هذا الاختصاص ؟.

٣- نطاق اختصاص القاضى الجنائى بمشروعية قرار الحظر:

لقد مارس القاضى الجنائى رقابة واسعة النطاق على مشروعية قرارات حظر تداول الصحف وصلت إلى الحد الذى بلغته رقابة القاضى الإدارى على مشروعية تلك القرارات، ويؤكد ذلك الفقيه جورج فيدل بقوله «إن القاضى الجنائى يمارس – سواء فيما يتعلق بالقرارات اللائحية أو الفردية – رقابة مشروعية كاملة لا تقل فى مداها – فيما عدا آثارها – عن رقابة القاضى الإدارى»[٤].

---

(١) CHAPUS (R): droit administratif général . Paris. Motchrestien. 1988. T.1. P. 445.

(٢) –RIVERO (J):droit administratif. Paris. Thémis. 1988.P. 530.
- VEDEL (G) et Devlvolvé (J): Op. cit. P. 208.
- Le MAIRE (P): Acte administratif. J . C. A. 1989. Contentieux administratif. Fasc: 106. P.5.

(٣) CASS- CRIM: 21 Décembre 1961 – D. 1962. P. 102.

(٤) VEDEL (G): Note sous T. Corr. Toulon: 18 Mars 1948 – Aremelin. J.C.P. 1948 – 2. 4299.

ومن أهم مظاهر هذه الرقابة على مشروعية قرار حظر تداول الصحف تتمثل ما يلى:-

أ- الرقابة على هدف قرار الحظر:

لم يكن القاضى الجنائى يتردد فى الحكم ببطلان إجراء الحظر إذا ما تبين له أن هدفه لم يكن حماية النظام العام، ومن ذلك قضت محكمة استئناف باريس ببطلان قرار حظر تداول إحدى المطبوعات تأسيساً على أن الهدف من الحظر لم تكن صيانة النظام العام وإنما كان هدفاً سياسياً، مما يجعل هذا القرار معيبا بعيب الانحراف بالسلطة على نحو تتأكد معه عدم صحته، وهذا لا يجعل مخالفته تمثل جريمة تستوجب إنزال العقاب على المخالف له[١].

ب- الرقابة على الوجود المادى للوقائع:

أكدت محكمة النقض الفرنسية فى أكثر من حكم لها على سلطة القاضى الجنائى فى التحقق من وجود وصحة الوقائع التى تتذرع بها الإدارة لإصدار قرار الحظر أو اتخاذ إجراءات الضبط الإدارى.

ومن ذلك ما قضت به من أن سلطات الضبط الإدارى لا يمكن أن تتخذ أيا من إجراءات الضبط على نحو يقيد حرية الصحافة والنشر إلا بناء على وقائع جدية وصحيحة تبرر ذلك وفى حدود القانون[٢].

وفى حكم آخر قضت بأن للقاضى الجنائى سلطة التحقق من وجود الوقائع التى تدعى بها الإدارة، ومن هنا يمثل إساءة لاستعمال السلطة أن يستند قرار حظر تداول مجلة Trico التى تنشرها شركة ماسبيرو الفرنسية على وقائع غير صحيحة أو لا وجود لها[٣].

---

(١) C.App. Paris. 5 Février 1958 – Baudel. J. C. P. 1959. 2. 11/63. Note: MIMIN.

(٢) Cass- Crim: 13 Décembre 1851 – Kastner. S. 1852 – 1. P. 371.

(٣) Cass , Crim:11 Février 1971 – Maspero. Bull. Crim. 1971 – 1. P. 127 .

ج- الرقابة على التكييف القانونى للوقائع:

لم يدع القاضى الجنائى للإدارة أى سلطة تقديرية فى اتخاذ إجراءات الضبط الإدارى التى منها حظر تداول الصحف حماية للنظام العام، وذلك حتى فى تكييف الوقائع التى تبرر تدخلها، فقد كان حريصاً على التأكد من أن الوصف الذى أسبغته على الوقائع المبررة لتدخلها يوافق ذلك الذى حدده القانون والتحقق مما إذا كانت هذه الوقائع تبرر فعلاً بذلك الوصف قرار الحظر من عدمه.

ومن العجيب حقاً أن القاضى الجنائى قد بسط رقابته على تكييف الوقائع حتى فى حالات كان مجلس الدولة يمتنع فيها عن ممارسة هذا النوع من الرقابة مثل ذلك إجراءات الضبط الإدارى العليا.

وآية ذلك ما قضت به محكمة النقض من أن القاضى الجنائى عليه التحقيق مما إذا كانت الإدارة قد أرتكب خطأ جسيماً فى تقديرها لخطورة وجود الطاعن - وهو أحد الأجانب قامت السلطات الفرنسية بطرده من فرنسا - على الأراضى الفرنسية على النظام العام، وأن وجوده يمثل فعلاً تهديداً خطيراً للنظام أم لا، وعدم تحقق محكمة الموضوع من ذلك يجعل حكمها معيبا يتعين نقضه[١].

وبصدد حرية تداول الصحف أكد القاضى الجنائى ممارسته لهذه الرقابة على إجراء الحظر فقد قضت محكمة النقض بصحة الحكم ببطلان حظر بيع وتوزيع إحدى الصحف على أساس أن الوقائع التى استند إليها هذا الإجراء لا تبرره مطلقاً[٢]، كما قضت أيضاً بأن على القاضى الجنائى أن يتحقق مما إذا كان السبب الذى تذرعت به الإدارة فى حظر تداول الجريدة يبرر بالفعل هذا الإجراء أم لا يبرره[٣].

---

(١) Cass. Crim: 21 Octobre 1987 – Montarice et Percira. 2 arréts. -Bull. Crim. 1987.P. 362

(٢) Cass. Crim: 28 Octobre 1935. D. 1936. P.71.

(٣) Cass. Crim: 11 Mai 1959. Bull Crim. 1959.P. 210.

د - الرقابة على ملاءمة قرار الحظر:

كانت رقابة الملاءمة من الأمور التى يتخوف القاضى الجنائى من ممارستها لا سيما فى وقت كان القاضى الإدارى صاحب الاختصاص الأصيل برقابة المشروعية لا يقتحم الملاءمة الذى ظل ردحاً طويلاً من الزمان حكرا على الإدارة وحدها[١].

بيد أن مبدأ إيثار الحرية كما كان له أثره فى حث القاضى الإدارى على بسط رقابته على ملاءمة إجراءات الضبط الإدارى الماسة بالحريات، كان له ذات الأثر فى أن امتداد القاضى الجنائى برقابته إلى ملاءمة هذه الإجراءات الضبطية[٢].

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض بأنه إذا كانت المادة ١٨ من قانون ٢٩ يوليو ١٨٨١ بشأن حرية الصحافة تكفل حرية تداول الصحف والمطبوعات، وإذا كانت هذه المادة لا يمكن أن تمثل عقبة أمام العمدة فى ممارسة سلطات الضبط الإدارى، فإنه لا يجوز للعمدة أن يحظر بصفة عامة ومطلقة على جميع أراضى الإقليم توزيع وبيع الصحف والمطبوعات[٣].

وقضت ذات المحكمة أيضاً ببطلان حظر بيع صحيفة Journal D'un Guerissen فى الأكشاك والمحلات التجارية على جميع أراضى إقليم Vaueluse، وذلك على أساس أن هذا الحظر كان يتسم بالعمومية لأنه كان ينطبق على جميع أراضى هذا الإقليم، فضلاً عن أنه لم يتقيد بأى قيد زمنى أيضا، وطالما لم تكن توجد أى ظروف إستثنائية تبرر هذه العمومية والإطلاق،

---

(١) Cass. Crim: 11 Mai 1935. D. 1936.P. 71.
Cass. Crim: 15 Novembre 1934. D. 1935.P.11

(٢) DELMAS (S): Infraction Contre Les Choses Publiques. R. Sc. 1988. P. 519.

(٣) - Cass. Crim: 9 Mai 1961. J.C.P 1961.2. 12283. Note: Chambon.
- Cass. Crim: 12 Juillet 1934. Chantecaille. D.H. 1934. P. 462

فإن هذا الحظر يمثل بغيا على حرية كفلها قانون الصحافة الصادر فى ٢٩ يوليو ١٨٨١، مما يؤكد عدم جوازه[١].

وهذا لا ريب يؤكد عدم صحة ما ذهب إليه البعض من أن القاضى الجنائى لا يراقب أو يرفض الرقابة على ملاءمة إجراءات الضبط الإدارى[٢].

ويتضح مما تقدم أن رقابة القاضي الجنائي على مشروعية قرار الحظر الذى تخضع له إدارة الصحيفة هي رقابة احتياطية لا أصلية، فهذه الرقابة من ناحية ليست رقابة إلغاء، وإنما هى رقابة امتناع، بمعنى أن القاضى الجنائى لا يستطيع إلغاء قرار الحظر الذى قضى ببطلانه، ولكنه يمتنع فقط عن تطبيقه، وهذا مؤداه عدم الحكم بالعقوبة المقررة على مخالفات القرارات الإدارية غير المشروعة على المسئول عن الصحيفة الذى لم يمتثل لقرار الحظر[٣]، وهذا ما دفع البعض إلى القول بأن حكم القاضى الجنائى بعدم مشروعية هذا القرار يمثل سببا من أسباب الإباحة وسنداً للبراءة[٤].

ومن ناحية أخرى أن القاضى الجنائى إذا ما رأى عدم مشروعية القرار الإدارى ، فإنه لا يستطيع أن يوجه أمراً للإدارة برفع الحظر عن الصحيفة أو سحب هذا القرار، أو الحكم بالتعويض للصحيفة على الإدارة نتيجة للحظر غير المشروع، لأنه لا يجوز للقاضى الجنائى الحلول محل الإدارة ، أويصرح لإدارة الصحيفة بتداول العدد أو الأعداد التى تم حظرها وثبت عدم مشروعية حظرها[٥]، ولكن كل ما يملكه هو الامتناع عن تطبيق هذا القرار.

---

(١) Cass. Crim: 6 Décembre 1956 - Maride Louise et autres. Bull - Crim. 1956. P. 1459.

(٢) CASTAGNE (J): Le Contrôle Jurriddictionnel de La Legalité Thése. Paris. L.G.D.J. 1964 Dans actes de police administrative. P. P. 174 - 175.

(٣) Cass. Crim: 10 Octobre 1974- Bull - Crim. 1974. P. 291.

(٤) AUBY (J.M) et Drago (R.) : op cit. p. 699.

(٥) T.C. 21 Novembre 1958. Rec:P. 1208.

الفرع الثانى

الرقابة القضائية على سلطة المحافظ فى الحجز على الصحف

الأصل أن القضاء المختص بالرقابة على إجراء الحجز على الصحف والمطبوعات الذي يتخذه المحافظ – أو مدير بوليس باريس – وفقا للمادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية فى فرنسا هو القضاء العادى لا الإدارى، وهذا لأنه يعد من الإجراءات القضائية التى تتخذ إثر وقوع جريمة، وبقصد إثباتها، ووفقا للمستقر فى توزيع الاختصاص بين القضاء العادى والإدارى أن الإجراءات أو الأعمال القضائية ينعقد الاختصاص بها للقاضى العادى سواء صدرت من القضاء ذاته، أو من أعوانه من رجال الضبطية القضائية أو من فى حكمهم[١]، وهذا ما أكدته محكمة التنازع فى ثلاثة أحكام أصدرتها بشأن تحديد الجهة المختصة بالرقابة على صلاحية قرار مدير بوليس باريس بالحجز على عدة مطبوعات أتخذه بناء على المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات (المادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية حالياً)[٢].

و المحافظ – أو مدير بوليس باريس – موظف إدارى - وقد يميل إلى إساءة استعمال السلطة الممنوحة له بموجب المادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية لتقييد تداول الصحف لأهداف سياسية، فيتخذها أداة لتحقيق أغراض سياسية لا قضائية، بأن يقوم بالحجز على إحدى الصحف مثلاً لأهداف سياسية لا بقصد إثبات جريمة ضد أمن الدولة، أو بغية أن يضفى الصفة القضائية على هذا الإجراء الإدارى؛ وذلك للفرار من رقابة القضاء الإدارى الصارمة على الإجراءات المقيدة للحريات العامة[٣].

---

(١) C.E 2 Décembre 1955. Dehoue. A. J 1956 - P. 110.
C.E 11 Mai 1951 - Baud. D. 1952 - 3 - P. 13. Concl. Delvolvé. Note: Drago.

(٢) T. C. 25 Mars 1889 - Dufeville et autres. Rec: P. 411.

(٣) SOUBEYROL (J) : op. Cit., P. 409.

فقد فرضت تلك الاعتبارات نفسها على القاضى الإدارى، وألقى واقع انحراف المحافظين فى استخدام هذه المادة بظلاله على موقفه من الرقابة على إجراء الحجز المتخذ وفقاً لهذا النص، فرأى أن دوره كحصن لحريات الأفراد يستوجب منه أن يتحرر من الأخذ بالمعيار العضوى أو الشكلى فى التفرقة ما بين إجراء الضبط الإدارى والقضائى – الذي ثبت فشله أمام محاولات التحايل عليه فى تحديد طبيعة الإجراء ذاته، واتخذ وسيلة لفرار بعض الإجراءات الإدارية البحتة من رقابته، لا سيما حين تتحد فى ذات القائم بها الصفتان معا، الصفة الإدارية والصفة القضائية – وأن يأخذ بمعيار آخر يعتد فى تحديد نوع العمل بغايته وموضوعه، ومن هنا عدل القاضى الإدارى عن المعيار العضوى، وأخذ هنا بدلا منه بمعيار مزدوج يعتد من خلاله فى التمييز بين ما إذا كان الإجراء إداريا أم قضائياً لا بموضوعه فحسب، وإنما أيضا بالغاية من اتخاذه، ووفقا لـه يعد الإجراء إداريا أم قضائياً إذا كان قد اتخذ على أثر وقوع جريمة بقصد إثباتها، وتجميع أدلتها، والبحث عن مرتكبيها، ويكون إدارياً إذا كان قد أتخذ قبل وقوع جريمة بقصد الحيلولة دون وقوعها أو للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام[1].

وبناء عليه يتحدد الاختصاص بالرقابة على الحجز على الصحف، المتخذ بناء على المادة ٣٠ المشار إليها تبعاً لهذا الإجراء وطبيعته الحقيقية، بحيث إنه إذا كان قرار المحافظ بالحجز هدفه إثبات جريمة أمن دولة وقعت بواسطة الصحيفة وعلى إثر وقوعها فإن هذا الإجراء يعد قضائياً، وينعقد الاختصاص به للقضاء العادى، أما إذا كان الإجراء قد اتخذ لمنع اضطرابات تترتب على تداول الصحيفة للنظام العام ففى هذه الحالة يكون الحجز إدارياً، وهنا يجد القاضى الإدارى سنداً لاختصاصه، حتى ولو كان المحافظ قد أسس قراره استنادا للمادة ٣٠ المذكورة ، لأنه فى هذه الحالة يكون قد ارتكب انحرافاً

---

(١) انظر فى ذلك:

MOREAU (J): La Police administrative et Police Judiciaire. Recherche D'un Critiére D'un Distinction. A.J. 1963. P. 68 et ss.

إجرائياً يصم هذا القرار بعدم المشروعية.

ومن هذا المنطلق اتخذ مجلس الفرنسى من المعيار المزدوج سبيلاً نفذ به برقابته إلى أعمال الضبط القضائى، ووجد فى فكرة الانحراف الإجرائى مبرراً لبسط هذه الرقابة وهذا ما يمكن الوقوف عليه بعد أن نعرض لرقابة القاضى العادى على الحجز الذى يوقعه المحافظ على الصحف وفقاً للمادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية.

وسوف نتناول رقابة كل من القاضى العادى ورقابة القاضى الإدارى فى البندين التاليين:-

البند الأول

رقابة القاضى العادي

إن احتمالات إساءة المحافظ لسلطته فى ضبط الصحف والحجز عليها تأسيساً على المادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية أمر وارد ، لا سيما وأنه من موظفى الحكومة، والحرية هى حرية الصحافة، ولا يخفى طبيعة العلاقة بينهما، فهى أشبه تماماً وعلى حد تعبير الفقهاء الفرنسيين بعلاقة القط والفأر[1]، فقد يقوم بالحجز على الصحيفة لأهداف سياسية لا قضائية فيتجاوز بذلك النطاق الغائي لسلطته، وقد يقوم من ناحية أخرى بالحجز على جميع النسخ لمنع وصول العدد المحجوز عليه للقراء فيتعدى بذلك نطاق سلطته القانونية، وقد تستبد به شهوة الانتقام من صحيفة معارضة فيجرى حجزاً على أعدادها دون إخطار النيابة بذلك، أو لا ينقل إليها الأوراق والنسخ المحجوز عليها خلال المدة القانونية المقررة لذلك، رغبة فى وضع يد البوليس عليها لأطول مدة أو حتى لا يتم توزيعها فى ميعادها المناسب، أو قد يستمر فى اتخاذ إجراء الحجز رغم اتصال قضاء التحقيق بالقضية، فيتجاوز بذلك النطاق الإجرائى لسلطته كما يصوره النص.

---

(١) ROBERT (J): op. cit. P. 198.

فى تلك الحالات يكون البطلان هو الجزاء (المادة ٢/٣٠ إجراءات جنائية) غير أن هذا الجزاء، وما يترتب عليه من استرداد ما تم الحجز عليه من النسخ، لا يكفى لجبر الأضرار المادية التى لحقت بالصحيفة، لذا فإن التعويض يكون هو الجزاء المناسب فى هذه الحالة.

فى إطار ذلك مارس القاضى العادى رقابته على سلطة المحافظ على الحجز على الصحف، فإلى أى مدى استطاع أن يضفى برقابته حماية فعالة على حرية الصحافة ضد محاولات إساءة المحافظين استعمال المادة ٣٠ المشار إليها ؟ هذا ما يمكن الإحاطة به من خلال ما يلى :

أ - الرقابة على مشروعية إجراء الحجز:

أدت قاعدة تخصيص الأهداف المعروفة فى القانون الإدارى دورا بالغا فى رسم معالم رقابة القضاء العادى على إجراء الحجز على الصحف، فقد استعان بها القاضى العادى بصورة ضمنية، لكى يكتشف على هديها طبيعة هذا الإجراء، ويتوصل إلى هدفه، ومعرفة ما إذا كان المحافظ قد استخدمه لتحقيق هدفه القانونى أم لتحقيق مآرب أخرى.

وليس أدل على ذلك مما قضى به من أنه لا يجوز للمحافظ أن يمارس السلطات المخولة له فى المادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية لهدف غير إثبات جريمة ضد أمن الدولة، حتى ولو كان هذا الهدف هو حماية النظام العام أو قمع محاولة اغتيال رئيس دولة أجنبية أثناء زيارته الرسمية لمحافظته[١]، كذلك قضت محكمة استئناف باريس بأنه " إذا كان هدف المحافظ من الحجز على الصحيفة الذى اتخذه استناداً إلى المادة ٣٠ المشار إليها ليس إثبات جريمة ضد أمن دولة، وإنما لحظر نشر ما انطوت عليه أعداد هذه الصحيفة من مقالات، فإن فى هذه الحالة لا يكون قضائياً وإنما يعد حجزاً إدارياً[٢]، ما قضت به محكمة باريس الابتدائية من أنه لكى يكون الحجز على الصحيفة، وفقاً

---

(١) T.G. Inst. Paris: 22 Juillet 1965 - Gaz - Pal. 1965 - 2. P. 57.

(٢) C.App. Paris: 22 Avril 1962. D. 1964. P. 233. Note: Mestre.

لنص المادة ٣٠ المذكورة قضائياً فإنه يجب أن يكون هدفه إثبات جريمة جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة، وليس بقصد حظر التعبير عن الرأى[١].

لم يكن عبثاً أن يجرى القاضى العادى على ذلك النحو هذا التحليل بحثا عن غاية إجراء الحجز، وإنما كان يترتب عليه أثراً هاماً يعكس فلسفته فى حماية حرية تداول الصحف من عبث موظفى الإدارة استغلالاً لسلطتهم فى اتخاذ الإجراءات القضائية، ذلك انه لو أثبت أن للحجز غاية غير إثبات جريمة ضد أمن الدولة - فإنه فى هذه الحالة يكون أمامه أحد أمرين : إما إنه يعتبره إجراء ضبط إدارى إذا ما وجد ظرفاً استثنائياً يبرره، وحينئذ يقضى بعدم اختصاصه ببحث مشروعيته، وينعقد الاختصاص به للقاضى الإدارى[٢]، وأما أنه يعتبر عملاً من أعمال الغصب إذا لم تكن هناك ضرورة تبرره، وفى هذه الحالة يقضى بطلانه باعتباره عملاً منعدماً أو عقبة مادية تجب إزالتها[٣]، وعلى الرغم من أن موقف القاضى العادى على ذلك النحو كان محموداً، لأنه كانت محاولة جادة لقطع سبل التحايل أمام موظفي الإدارة من المحافظين، ومديري البوليس على قواعد الاختصاص، والفرار بهذا الإجراء من هذا القاضى أو ذاك تبعاً لسياسته القضائية فى حماية الحريات العامة كما أنه من ناحية أخرى وتحت التأثر بقضاء مجلس الدولة الفرنسى، أخذ بفكرة الانحراف الإجرائي كوسيلة فعالة لحماية حريات الأفراد ضد محاولات عمال الإدارة للنيل منها حقا أنه لم يصرح بذلك ولكن أحكامه كانت تدل بصورة قاطعة عليه.

نقول إنه على الرغم من ذلك أجاز فى بعض أحكامه للمحافظ الحجزعلى الصحيفة التي تنطوي على جريمة ضد أمن الدولة ، مؤسساً ذلك على نص المادة ١٥٤ من قانون الإجراءات الجنائية ، التي تعطى لمأموري

---

(١) T.G. Inst. Paris. 3 Juin 1964. J.C. P. 1964 - 2 - 13832. Note: Debbasch.

(٢) Cass . Crim: 22 Juin 1965 - J. C.P. 1966 - 2. 14545. Note : Debbasch.

(٣) T.G. Inst : Saint - Denis de Reunin: 29 Déecembre 1959. J.C.P 1960 -2- 11586. Note: Mimin .

الضبط القضائي حال وقوع جريمة جنائية أو جنحة ضبط الأسلحة والأدوات التى استخدمت فى الجريمة ، أو ساعدت فى ارتكابها، معتبراً أن الصحيفة تعد فى هذه الحالة وسيلة لارتكاب جريمة ضد أمن الدولة، مما يلزم معه قيام المحافظ بالحجز على جميع نسخها التى تنطوى على هذه الجريمة(١).

وهذا الموقف القضائى أثار انتقادات عديدة من ذلك ما قاله البعض بأنه لا يمكن فى نطاق الصحافة جواز الحجز الكلى على نسخ العدد الذى انطوى على جريمة ضد أمن الدولة، لأن الحجز فى هذا المجال هو حجز إثباتى وحجز تلك طبيعته لا يمكن أن يكون كليا، وإنما يجب أن يتوقف عن غايته الإثباتية فحسب على نحو ما قررته المادة ٥١ من قانون الصحافة الصادر فى ٢٩ يوليو ١٨٨١ هذا إلى أن الحجز الكلى لا يعدو من حيث طبيعته أن يكون حجزاً وقائيا وهو ما لا يجوز مطلقاً للمحافظ(٢).

ومن ناحية أخرى إن المادة ٥٤ أ.ج إذا كانت تبرر ضبط الأدوات المستخدمة فى ارتكاب الجريمة، فإنما أجاز المشرع لإثبات لا لمنع ارتكاب الجريمة أخرى بواسطتها، وتلك الغاية يكفى لتحقيقها فى جرائم الصحافة الحجز على عدد من النسخ لا على النسخ جميعها(٣)، وأخيراً أن هذا الوضع يخالف ما استقرت عليه محكمة النقض من أن عدد النسخ التى يجوز للمحافظ الحجز عليها يجب ألا يتجاوز العدد المسموح به للنيابة أو قاضى التحقيق(٤)، ولما كان لا يجوز قانوناً لأى من هؤلاء على نحو ما تقدم الحجز الكلى فكيف أذن والحال كذلك يسمح به للمحافظين ؟.

ب – مسئولية المحافظ عن الحجز التعسفي:

يعتبر المحافظ مسئولاً مسئولية مدنية عن خطئه الشخصي عن الحجز

---

(١) T.Corr. Seine: 23 Décembre 1959. J.C.P. 1960 -2- 11586. Note: Mimin.

(٢) MESTRE (J.C): Note Sous c. App. Paris: 22 Février 1962 - 2 arréts D. 1964. P. 231

(٣) DRANT (M): Op. cit. P. 243.

(٤) Cass - Crim: 9 Juin 1943 - J. C. P. 1943 - 2 - 2422.

الباطل على الصحف، وهى مسئولية تؤسس على مبادىء القانون العام التى يطبقها القاضى العادى بذات روحها، ونفس شروطها التى يطبقها القاضى الإدارى على نحو ما قضت به محكمة النقض فى قضية شهيرة تعرف بقضية الدكتور جيري[١].

ولما كانت مسئولية الموظف عن الخطأ الشخصي وفقاً لقواعد القانون العام تتوافر فى حالتين: سوء نية الموظف، بمعنى ضرورة أن يقصد بتصرفه الانتقام والتشفي أو تحقيق مصلحة شخصية، والأخرى تتعلق بطبيعة التصرف، ووفقا له يجب أن ينطوي التصرف على خطأ جسيم[٢]، فإنه يترتب على ذلك أن مسئولية المحافظ الشخصية عن الحجز الباطل للصحف لا تقوم إلا إذا كان الحجز الباطل للصحف لا تقوم إلا إذا كان يقصد من ورائه لا إثبات جريمة ضد أمن الدولة، وإنما تحقيق أهداف أخرى، أو ينطوي هذا الحجز على خطأ جسيم كأن ينعدم سنده القانونى لعدم وجود جريمة ضد أمن الدولة أو أن يقع بصفة كلية على جميع النسخ بغير ضرورة تستوجبه.

طبقت ذات المبادئ محكمة السين الابتدائية فى حكم صادر لها بمناسبة دعوى تعويض أقامتها الشركة المالكة لصحيفة Libération ضد مدير شرطة باريس Papon الذى قام بالحجز على جميع نسخ العددين الصادرين فى يومي ١٢، ١٣ ديسمبر ١٩٦٠ استناداً إلى المادة ٣٠ سالفة الذكر، وبعد أن تمت إحالة الأوراق إلى النيابة التى أصدرت قراراً بالحفظ لعدم ثبوت ارتكاب جريمة ضد أمن الدولة، وأمرت برد النسخ التى تم الحجز عليها، لجأت الشركة المالكة للصحيفة إلى القضاء المدنى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التى لحقت بها

---

(١) - Cass. Civ: 23 Novembre 1956. Trésor Public C/ D. Giry . 1957. P . 34. Concl Lemoine.
- R. D. P. 1958. P. 298. Note: Waline. J. C. P. 1956 -2 - 9681 - Note: Esmein.

(٢) WEIL (P): Apopos de L' application Par Les Tribunaux Judiciaires des régles du droit Public ou Les Surprises de La Jurispridence Giry. Mél: Eisenmann. P. 379 et 55.

من جراء الحجز الباطل، وقد أسست الشركة دعواها على عدم انطواء العددين المحجوز عليهما على أى جريمة ضد أمن الدولة، بدليل صدور قرار الحفظ وهذا ما يؤكد أن الحجز كان غرضاً سياسياً تمثل فى منع نشر ما انطوى عليه هذان العددان من معارضة لسياسية الحكومة فى الجزائر والحجز على هذا النحو يكون منعدم الأساس القانونى، مما يجعله عملاً من أعمال الغصب، ومن هذا يكون المحافظ قد ارتكب خطأ شخصياً يجعله مسئولاً مدنياً عن التعويض عنه.

وإذا كانت المحكمة قد قضت بعدم مشروعية الحجز على عدد يوم ١٢ ديسمبر ١٩٦٠ على مقالات تحرض الجند على عدم إطاعة الأوامر العسكرية، وهى جريمة أمن دولة، ووفقاً للمادة ٢/٧١ من قانون العقوبات، فإنها قضت ببطلان الحجز الذى وقع على عدد يوم ١٣ ديسمبر ١٩٦٠، وذلك لعدم انطوائه على جريمة من جرائم أمن الدولة، مما يؤكد أن الحجز كان لغرض شخصى فى نفس المحافظ، فضلاً عن وقوع الحجز على جميع نسخ هذا العدد، مما كبد الشركة خسائر فادحة الأمر الذى يمكن القول معه بارتكاب المحافظ لخطأ شخصى يستوجب قيام مسئوليته المدنية عنه[1].

وعلى ذلك فإن القضاء العادى لم يستقر على اتباع قواعد القانون الإدارى التى يؤسس عليها الخطأ الشخصى، تبعاً لما قضت به محكمة النقض فى قضية الدكتور "جيري"، ولم يأخذ بها إلا بصفة جزئية فقد أضاف إليها شرطاً يصعب القول معها بإمكانية قيام مسئولية المحافظ عن الحجز على الصحف لخطئه الشخصى، ومن ذلك مثلاً ما قضت به محكمة استئناف باريس بأن الموظف لا يكون مسئولاً مسئولية شخصية عن تعويض الأضرار التى سببها بأحد تصرفاته إلا إذا كان هذا التصرف منفصلاً تماماً عن الوظيفة، وأن يكون قصده سيئاً وأن ينطوى على خطأ جسيم لا يغتفر - يعادل تماماً الغش فى

---

(١) T.G. Inst. Seine: 8 Mai 1963 - Libération C / Papon. J. C.P. 1963 - 2. 13394. Note: Debbasch.

جسامته[١].

وفى تعليقه على هذا الحكم الذى أصدرته محكمة استئناف باريس بإلغاء حكم أول درجة، ورفضت بمقتضاه تقرير المسئولية الشخصية لمدير البوليس عن الحجز غير المشروع لصحيفة Libération قال البعض: إن صدمة المضرور من موقف القاضى العادى هذا لبالغة، لأن هذا يعنى حرمانه من التعويض عن التطبيق السيئ للمادة ٣٠ سالفة الذكر[٢]، ويضيف البعض الآخر معلقا على ذات الحكم قائلاً لماذا هذا التشدد فى إثبات الخطأ الشخصى للمحافظ فى مجال خطير يقتضى فرض أقصى حماية للمواطن ضد الانحراف فى استخدام مثل هذه النصوص، ويستوجب ضرورة الجزاء عن أى خطأ شخصى مهما كان مداد[٣].

ولم يتوقف القضاء عند هذا الحد وإنما تجاوزه إلى حد ابتداع أسباب إباحة للخطأ الشخصى عند توافرها تماماً فى جانب المحافظ هذا الخطأ مهما كانت جسامته، والغاية منه، ومن ذلك الظروف الاستثنائية التى أتخذها القاضى العادى مبرراً لخطأ المحافظ فى الحجز على الصحف[٤]، فقد استندت محكمة باريس على وجود الحكومة فى حالة تقتضى تدخلها بصورة سريعة لمواجهة الظروف غير العادية التى تتعرض لها نتيجة للأحداث الجزائرية ولكى تنفى عن مدير بوليس باريس مسئوليته الشخصية عن الحجز على صحيفةFrance- Observateur[٥].

---

(١) - C. App. Paris : 3 Juin 1964. Papon C/ Libération. D. 1965. P. 98. Note: Maestre.

- C.App. Oreleàns: 15 Juin 1966 - Le Novelle - Observateur - J. C. P. 1967 - 2 - 15104. Note- Debbasch.

(٢) MAESTRE (J.C): Note Sous C.App. 3 Juin 1964 – Papon

(٣) DEBBASCH (ch.) : Note Sous C.App. 3 Juin 1964 - Papon C/ Libération. J.C. P. 1964 -2- n. 13833.

(٤) HEYMAN (A): Les libertés Publiques et la guerre Algrienne. Thése. Paris. L.G.D. J. 1972. P. 132.

(٥) C.App. Paris: 22 Février 1962 - D. 1964. P. 231. Note; restre.

وهذا الاتجاه القضائى ولا شك يعكس تصوراً خاطئاً لنظرية الظروف الاستثنائية، ويربطها ربطاً غير مقبول بفكرة الخطأ الشخصى، وذلك لأن الظروف الاستثنائية لا شأن لها بالخطأ الشخصى فى تطبيق المادة ٣٠ أ.ج، بل وليس من أثرها أن ترفع الوصف الخاطئ عن التصرف المتخذ وفقاً لها بصورة كلية، وإذا فرض أن هذه النظرية يمكن أن تبرر فى الخطأ الشخصى جسامته فإنها لا يمكن أن تبرر القصد السيىء الذى يعد شرطاً أساسياً لقيامه، ثم ما هى علاقة هذه النظرية فى المجال الجنائى، بل وفى إطار تطبيق نصوص قانون الإجراءات الجنائية ؟، بل وهل يمكن ان تعد هذه النظرية مناطاً للاستناد إلى نص إجرائى لم تتوافر مقتضيات الالتجاء إليه قانوناً ؟، لا شك أن هذا يخل بالأساس الذى تقوم عليه هذه النظرية، ويخالف إرادة المشرع الصحيحة لأى إعمال نص المادة ٣٠ إجراءات جنائية.

أن هذه السياسية القضائية أدت بالفقه إلى القول بأن تكول القاضى العادى عن حمايته لحرية الصحافة بعدم تقريره لمسئولية المحافظ - أو مدير البوليس - عن خطئه الشخصى على غرار ما يفعل القاضى الإدارى لا سبب له غير خجوله من الإدارة وعمالها[١]، وهذا ما يعبر عنه البعض: بقوله إن رقابة القاضى العادى لا وجود له إلا على المستوى النظرى، وليس لها أثر على المستوى الواقعى، وهذا ما يرسخ فى النفس اعتقاداً بأنه من المستحيل الحصول على تعويض الأضرار التى تنجم عن التصرفات التى تتخذ استناداً على المادة ٣٠ إجراءات جنائية [٢].

وهذا الموقف القضائى لاشك يفسر كيف أن هذه المادة تعتبر الملجأ الذى يكفل للمحافظ حصانة فعلية، وشبه كاملة على إجراء الحجز على الصحف

---

(١) - DEBBASCH (CH): Note Sous T.G. Inst. 8 Mai 1963 - J.C.P. 1963 -2- 13394.
- Gour (C.) :Note Sous C.e 24 Juin 1960 - 2 arréts - J.C.P. 1960 - 1- 11743.

(٢) GALMOT (Y): op. cit. P. 65.

الذى يتخذ وفقاً لها[١].

ينبئ اتجاه القاضى العادى المتشدد بشأن مسئولية المحافظ عن خطئه الشخصى، بأن يكون من الصعب أن لم يكن من المستحيل، أن يقبل الحكم بقيام مسئولية الدولة عن الحجز غير المشروع على أساس فكرة الخطأ المرفقى.

وهذا ما حدث بالفعل فلم يثبت فى مجال الحجز على الصحف المتخذ وفقا للمادة ٣٠ المذكورة، أنه قد قضى بمسئولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن الحجز غير القانونى، بل إن المرة الوحيدة التى تقررت فيها مسئولية الدولة وكانت فى دعوى تتعلق بقيام مدير بوليس باريس بالحجز على أحد أعداد إحدى الصحف الأسبوعية استناداً على المادة ٣٠ المشار إليها، ولأن هذا الإجراء كان باطلاً لعدم ثبوت وقوع جريمة ضد أمن دولة بواسطة هذا العدد، ورفعت الشركة المالكة للصحيفة دعوى تعويض أمام محكمة السين الابتدائية مطالبة الحكم على مدير بوليس باريس بالتعويض عما نجم عن إجراء الحجز غير المشروع من أضرار وفقاً للمادة ١٣٨٢ من التقنين المدنى، ولقد أدانت المحكمة بالفعل مدير البوليس بدفع تعويض للشركة على أساس خطئه الشخصى يقدر بنحو ١٥,٠٠٠ فرنك، كما قررت مسئولية الدولة عن تعويض هذه الأضرار أيضاً[٢].

ونرى أنه إذا كانت هذه هى المرة الوحيدة التى تقرر فيها مسئولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن الحجز الباطل، فإن هذا الحكم قد ألغى فى الاستئناف على أساس أنه وقد قدر المسئولية عن الخطأ المرفقى، فقد جاء مخالفا لطلبات الشركة المدعية التى لم تطلب فى دعواها ذلك، والأصل أن القاضى يلتزم فقط بما يطلبه المدعى، ولا يكون له أن يقضى بما لم يطلبه فى دعواه، وفضلاً عن ذلك أن الحجز هنا لا ينطوى على خطأ شخصى ولا مرفقى[٣]، وهذا الحكم محل نظر من عدة أوجه، فمن ناحية أن بحث محكمة

---

(١) LONG (J) et autres: op. cit. P. 491.

(٢) T.G. Inst. Seine: 8 Mai 1963 - J. C. P. 1963 -2- 13394.

(٣) C.App. Paris: 3 Juin 1964 - D. 1965. P. 98. Note: Maestre.

الموضوع لمدى وجود خطأ مرفقى من عدمه دون أن يطلب المدعون ذلك لا يعد تجاوزاً منها فى أداء مهمتها فى الحكم أو إخلالاً بقاعدة الالتزام بطلبات الخصوم. وذلك لأن الشركة المدعية قد طالبت بإقامة المسئولية على أساس قواعد القانون الخاص (المادة ١٣٨٢ من القانون المدنى) وأنه وفقا لقضاء النقض فى قضية الدكتور جيري، يكون على القاضى العادى أن يطبق قواعد القانون العام، وإذا كان قد ثبت أن محكمة الاستئناف فى هذه الدعوى قد طبقت قواعد القانون العام، وفقاً لذلك القضاء، فقامت بالبحث عم إذا كان يوجد خطأ شخصى لمدير البوليس أم لا، فإنه كان عليه أن تساير منطق هذه القاعدة حتى النهاية، فتقوم بالبحث عما إذا كان يوجد خطأ مرفقى أم لا، لأن هذا مما تقضى به قواعد القانون العام فى المسئولية، ولا يكون من المنطق تجزئتها فتأخذ ببعضها، وتطرح البعض الآخر على نحو ما فعلت[1].

ومن ناحية أخرى فإن ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف ينطوى على مغالطة منطقية، تؤكد التناقض الذى وقعت فيه مع نفسها، وذلك لأنها فى الوقت الذى تنعى فيه على محكمة أول درجة مخالفتها لمبدأ تقييد المحكمة بطلبات الخصوم التى نراها قد أتت ذات الفعل، ذلك أنها طبقت قواعد القانون العام التى لم تطالب الشركة المدعية بتقرير مدى استحقاق التعويض وفقا لها، ولم تطبق القواعد التى أسست عليها الشركة طلباتها (أى المادة ١٣٨٢ من القانون المدنى) وعلى نحو ما يبدو هنا لا تكون هذه المحكمة قد خالفت مبدأ تقييد المحكمة بطلبات الخصوم بحسب، وإنما تكون أيضاً قد تجاهلت طلباتهم تماما وقد يقال إن السبب فى رفض القضاء تقرير مسئولية الدولة عن إجراء الحجز الباطل على الصحف، يرجع أساساً على مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية - التى يعد منها أعمال الضبط القضائى التى يأخذ طبيعتها الحجز المتخذ بناء على المادة ٣٠ إجراءات جنائية - والذى وفقاً له لا تسأل الدولة عن أعمال هذه السلطة إلا على وجه الاستثناء وبنص صريح فى

---

(١) MAESTRE (J.C): Note Sous C.App. Paris: 3 Juin 1964. D. 1965. P. 102.

القانون[١]، ولما كان لا يوجد نص خاص يجيز مسئولية الدولة عن الحجز الباطل الذى يتخذ وفقاً له.

وهذا القول قد يكون له محل قبل أن ترسى محكمة النقض الفرنسية مبدأ مسئولية الدولة عن أخطاء مرفق العدالة فى حكم الدكتور جيري سالف الذكر، والذى قضت فيه بأنه يجوز للقاضى العادى أن يقضى بمسئولية الدولة عن أخطاء مرفق العدالة على أساس قواعد القانون العام، وقد طبقت مختلف المحاكم المدنية هذا المبدأ بصدد ما يتخذه رجال الضبط القضائى من إجراءات باطلة[٢]، وهذا يعنى أن كل قضاء بعدم إقرار مسئولية الدولة عن الحجز المخالف للقانون على الصحف يمثل اتجاهاً شاذاً يتعارض مع المستقر فى قضاء النقض.

من جهة أخرى إنه بعد القاعدة التى أقرها المشرع حديثاً وبوجه عام لم يعد لمثل هذا القول محل، فقد أقر المشرع حديثاً بمقتضى القانون رقم ٦٢٦ لسنة ١٩٧٢ الصادر فى ٥ يوليو ١٩٧٢ مسئولية الدولة عن الأعمال المعيبة لمرفق العدالة[٣]، ذلك أنه وفقاً للمادة ١١ من هذا القانون تلتزم الدولة بتعويض الأضرار الناجمة عن الأخطاء التى تقع من مرفق القضاء، وهذه القاعدة لا يقتصر نطاقها على العمال التى يقوم بها القضاء فحسب وإنما تمتد إلى الأعمال القضائية التى يقوم بها رجال الضبط القضائى أيضاً[٤]، ولما كان

---

(١) انظر فى ذلك:د. رمزى الشاعر - قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) - القاهرة - دار النهضة العربية - ١٩٩٠، ص ١٣١ وما بعدها.
وانظر أيضاً د. محمود مصطفى - مسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - بحقوق القاهرة - مطبعة العلوم - ١٩٣٨، ص ٢٤ وما بعدها.

(٢) AUBY (J.M): Note Sous C.E 11 et 18 Mai 1951. et T. C. 7 Juin 1951. s. 1952 - P.3.

(٣) - T. civil:Lyon: 20 Novembre 1961 - Baud. J.C.P. 1962.2. 12560. Note. Vedel.
- C.App. Baurdeaux: 9 Mars 1967. Insatier. D. 1958. P. 365. Note: Demichel.

(٤) LOMBARD (N): La responsabilité du fait de la fanction Jurdicitionnelle et la loi du 5. Juillet 1972. R.D.P. 1975. P. 585.

الحجز الذى يتخذ بناء على المادة ٣٠ إجراءات جنائية تكون له طبيعة إجراءات الضبط القضائى فإنه يخضع من حيث مسئولية الدولة عنه حال بطلانه لذاك الأصل القانونى الذى لا يمكن أن يتجاهله القاضى العادى ويقرر عدم مسئولية الدولة عن الأضرار المادية الناجمة عنه.

البند الثانى

رقابة القاضى الإدارى

إذا كان القاضى العادى يتمتع منذ القرن التاسع عشر بمركز الصدارة فى حماية الحريات، والحقوق الفردية دون القاضى الإدارى الذى نشأته فى حجر السلطة أفقدته ثقة المواطنين فى حياده، ونزاهته، فإن رقابته - أى القاضى العادى - على الحجز على الصحف وخجوله من الإدارة على نحو ما سلف البيان، فقد أفقده فى نظر الفقه هذه المكانة التى استطاع القاضى الإدارى أن يثبت إدارته بها، فأصبح من حيث الأصل هو حامى الحريات وحارسها الطبيعى[١].

ولقد ضربت منازعات الصحافة، ومحاولات الإدارة النيل من حريتها، مثلا بارزا على عمق الرقابة التى مارسها القاضى الإدارى على إجراء الحجز على الصحف المتخذ بناء على المادة ٣٠ من قانون الإجراءات الجنائية، ذلك أنه على الرغم من أن هذا الإجراء يعتبر من الأعمال القضائية التى لا سلطان عليها[٢]، إلا أنه استطاع أن ينفذ إليه مستعينا فى ذلك بفكرة من خلقه، هى فكرة الانحراف بالإجراءات أو إساءة استعمال السلطة ، أستخدم للوصول من

---

(١) يعبر عن ذلك الفقيه الفرنسى Deppasch بقوله: إنه من المؤسف أن معايير تحديد الاختصاص القضائى التى وضعت فى فترة كان فيها القاضى الإدارى لم يكتمل دوره فى حماية الحريات لا زالت باقية حتى الآن على الرغم من أنه قد تحرر تماماً من تأثير الإدارة، وأثبت فى غير مرة استقلاله عنها، كما أثبت كفاءته فى الرقابة على أعمال السلطة العامة أيا كان النطاق الذى تعمل فيه.

DEBBASCH (CH): Note sous C.E 24 Juin 1960. Frampar. S. 1960 .3 P. 348.

(٢) T.c. 27 Mai. 1952. Eec: P. 626. S. 1953 -3. P. 64.
C.E. 11 Mai. 1951. S. 1952 -3- P.13. Concl. Devolvé. Note: Drago.

خلالها إلى إلغاء هذا الإجراء المعيار المزدوج فى التمييز بين الإجراء القضائى والإجراء الإدارى، فكان ذلك منه جرأة واضحة فى أن اقتحم على الإدارة أحد المجالات التى ظلت بعيداً عن رقابته ردحاً من الزمان، وقطع عليها بذلك سبل التحايل على قواعد الاختصاص، والانحراف بإجراء الضبط القضائى لتحقيق أهداف الضبط الإدارى.

ولكن كيف لعبت فكرة الانحراف بالإجراءات هذا الدور فى حماية الصحافة من عبث الإدارة وسوء استخدامها لسلطتها ؟، هذا ما نعرض له بعد أن نحدد فى شئ من التفصيل مضمون هذه الفكرة.

أ - مضمون فكرة الانحراف بالإجراءات:

فى بعض الأحيان يعترف القانون للإدارة بسلطة اتخاذ إجراءات معينة، ولكنه يفرض عليها ألا تتخذها إلا فى مجال معين ولتحقيق هدف محدد وهذا يعنى أنه يجعل لإجراء بعينه هدفاً محدداً، ومجالاً معيناً يقدر أنه الأصلح لإعماله فى هذا المجال، والأكثر ملائمة لتحقيق هذا الهدف لاعتبارات خاصة يقدرها، ومن ثم فإن الخروج على ذلك هو خروج على اصل ارتباط الإجراء بمجاله مما يمثل مخالفة لقصد المشرع ويشكل اعتداء على الشرعية الإجرائية.

وتأسيساً على ذلك ترتكب الإدارة انحرافاً إجرائياً حين تستخدم إجراء فى غير موضعه أو تسعى من خلاله لتحقيق هدف غير هدفه القانونى أى لا يمكن أن يتحقق قانوناً إلا بإجراء غيره[1]، ومن هنا لكى نكون إزاء انحراف بالإجراءات لابد أن نكون بصدد إجراء انحراف عن استعماله وإجراء انحراف باستعماله، وغاية أعرض عنها، وأخرى سعت الإدارة إلى تحقيقها.

وعلى هذا النحو تحلل فكرة الانحراف بالإجراءات إلى عنصرين: حلول

---

(١) - GOY (R): La notion de détournement de procedure. Paris. 1977. P321 et ss.

-CAMUS (G): Réflexions sur le détournement de procedure. 1966. P. 65. et ss.

إجرائى، بمعنى أن الإدارة تعدل عن استخدام الإجراء الذى يلزمها القانون باتخاذه فى هذا المجال الذى تتصرف فيه إلى استخدام إجراء آخر، وهذا العنصر يمثل الجانب الموضوعى لفكرة الانحراف بالإجراءات على اعتبار أنه يتعلق بمضمون الإجراء المستخدم وفحواه، أما العنصر الآخر فهو الاستبدال الغائي، وهذا العنصر يمثل الجانب الشخصى لفكرة الانحراف بالإجراءات، فهو من هذه الناحية يكشف عن السبب الحقيقى لقيام الإدارة بالحلول الإجرائى، فهو يتعلق بنية متخذ الإجراء وقصده، بمعنى أنه يتأكد من خلاله أنه يسعى باستخدامه إلى تحقيق هدف غير هدفه القانونى تحايلاً على أحكام القانون، إما لتوفير حماية فعالة له فى التصرف، نظراً لعدم احتواء الإجراء المنحرف به على ذات الضمانات التى تحيط بالإجراء المنحرف عنه، وإما بقصد الفرار من الرقابة القضائية الفعالة التى تمارس حال استخدام الإجراء المنحرف عنه.(١)

ومن خلال هذا التحليل يتجلى واضحاً أن الانحراف بالإجراءات لا يعد عيباً مستقلاً من عيوب الإلغاء كما ذهب البعض إلى ذلك،(٢) وإنما لا يعدو أن يكون مظهراً من مظاهر الانحراف بالسلطة،(٣)وفى إطارها يمثل صورة من صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التى وفقاً لها يكون لكل إجراء هدف محدد لا يمكن تحقيقه استخداما لإجراء آخر.(٤)

ومن هذا المنطلق تتمثل مظاهر خروج الانحراف بالإجراءات على قاعدة تخصيص الأهداف فى مظهرين: أحداهما إيجابى، ويتمثل فى استخدام إجراء لتحقيق هدف آخر غير هدفه القانونى، والأخر سلبى ويتمثل فى عدم

---

(١) ا.د. سعاد الشرقاوى - دروس فى دعوى الإلغاء - القاهرة - دار النهضة العربية - ١٩٨٠- ص ١٢٢.

(٢) RAYNAUD (M): Le détournement De Procédure. Thése (dactylo) Paris. 1950. P. 158.

(٣) - CHAPUS (R) : op. cit. P. 658.
- RIVERO (J): op. cit. P. 307.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمى- الوجيز فى القضاء الإدارى - الإسكندرية - الجزء الثانى - ١٩٨٨. ص ٦٣٩.

استخدام الإدارة للإجراء الصحيح لتحقيق الهدف الذى تسعى إليه.[١]

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الانحراف بالإجراءات قد ظهرت فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى منذ ما يقرب من قرن من الزمان وذلك فى حكمه الصادر فى قضية Fauatier الصادر فى ١٧ فبراير ١٩٠٢،[٢] ثم أخذت هذه الفكرة تزداد ظهوراً وتطوراً فى قضاء المجلس لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية،[٣] غير أنه مع مطلع الستينات بلغت هذه الفكرة قمة ظهورها لاسيما فى مجال الصحافة بحكم شهير أصدره مجلس الدولة فى قضية Frampar والذى نعرض له فيما بعد.

ب – أثر فكرة الانحراف بالإجراءات فى حماية حرية تداول الصحف:

كانت البداية فى التاسع والعشرين من ديسمبر ١٩٥٦ حين أصدر أمر محافظ الجزائر بالحجز على جميع نسخ العددين الصادرين من صحيفة France- Soir فى ٣٠، ٣١ ديسمبر ١٩٥٦، ومرة أخرى أصدر فى السادس من يناير ١٩٥٧ قراراً بالحجز على العدد الصادر من صحيفة Paris

---

(١) أستاذنا أ.د. محمود عاطف البنا - الوسيط فى القضاء الإدارى - القاهرة - دار الفكر العربى - ١٩٩٠ - ص ٢٧٦.

(٢) C.E. 17 Février 1902 - Fauatier - S. 1903 3- P. 98. Note - Haurio.

وفى تعليقه على هذا الحكم، وأيضاً على حكم صدر لمجلس الدولة فى ١٤ فبراير ١٩٠٢ فى قضية Laloque عرف هوريو الانحراف بالإجراءات بأنه الاستعمال المنحرف لإجراء إدارى، أو أنه الإجراء الإدارى المنحرف عن غايته ، وهذا التعريف - فى رأى الباحث غير دقيق. لأنه يقصر نظرية الانحراف بالإجراءات على استعمال الإدارة المنحرف للإجراءات الإدارية فحسب فى حين أنها تجد مجالاً فى التطبيق فى كل حالة تنحرف فيها الإدارة فى استخدام إجراء يعترف لها القانون باتخاذها كجهة ضبط قضائى، وهذا ما نرى تطبيقات عديدة له فى إطار الحجز على الصحف الذى يتخذه المحافظون ومديرو بوليس باريس بناء على المادة ٣٠ أ.ج على نحو ما هو مبين في المتن.

(٣) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر - الانحراف فى استعمال الإجراءات فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى - مجلة العلوم الإدارية - السنة الثانية والعشرون - العدد الثانى - ديسمبر ١٩٨٠ ص ٢٠٧ وما بعدها.

Presse - وصحيفة Le Monde وصحيفة France- Soir فى ٦، ٧ يناير ١٩٥٧ وذلك استنادا إلى المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات - المادة ٣٠ إجراءات جنائية حالياً - بدعوى أنها جميعها تنطوى على جرائم ضد أمن الدولة.

ولكن بعد إحالة الأوراق والنسخ التى تم الحجز عليها إلى النيابة، صدر بعد تحقيق جنائى قرار بألا وجه لإقامة الدعوى، لعدم توافر أدلة على وقوع جريمة ضد أمن الدولة أو غيرها، لذلك أقامت الشركة المالكة لتلك الصحف دعوى تعويض على المحافظ أمام محكمة الجزائر المدنية، ولكن هذه الأخيرة قضت بعدم اختصاصها على أساس أن الحجز هنا يعد إجراء إدارياً لا قضائياً، على سند من القول بأنه قد اتخذ استنادا إلى المادة ١٢/١ من المرسوم رقم ٢٧٤ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ١٧ مارس ١٩٥٦ الذى صدر استنادا إلى المادة الخامسة من القانون رقم ٢٥٨ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ١٦ مارس ١٩٥٦ بشأن حالة الأحكام العرفية، التى تعترف للحاكم العسكرى العام بالجزائر بسلطات واسعة فى اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام، وحماية الأشخاص والأموال، وضمان سلامة الأراضى وفقاً للمادة ١٢/١ من المرسوم المشار إليه يجوز للحاكم العام اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للرقابة على جميع وسائل التعبير خاصة الصحف والمطبوعات أياً كانت طبيعتها.

على إثر ذلك لجأت الشركة إلى القضاء الإدارى حيث أقامت طعناً بعدم مشروعية إجراء الحجز أمام محكمة الجزائر الإدارية، ولكن هذه الأخيرة قضت بدورها بعدم اختصاصها تأسيساً على أن الحجز اتخذ بناء على المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات، ومن ثم فإنه يعد إجراء ضبط قضائى لا إدارى ويخرج بالتالى عن نطاق اختصاص القضاء الإدارى.

طعنت الشركة بالاستئناف على هذا الحكم أمام مجلس الدولة الذى قدم مفوضه Heuman مذكرته القيمة التى دعا فيها المجلس لعدم الوقوف عن سطحية إجراء الحجز، وحثه على ضرورة أن يجرى بشأنه بحثا عميقاً يغوص من خلاله فى أعماقه، حتى يهتدى إلى حقيقته الجوهرية مستعيناً فى ذلك بمعيار لا يتوقف فى التمييز بين إجراءات الضبط القضائى، وإجراءات الضبط

الإدارى عند سطحية الإجراء وظاهره[1].

ولقد أثبت المفوض أن الحجز هنا يعد إجراء ضبط إدارى، ودلل ببعض الحج على وجود انحراف اجرائى أرتكبه المحافظ باستخدامه للمادة العاشرة لتحقيق أغراض الضبط الإدارى لا القضائى، على نحو ينعقد الاختصاص بالفصل فى مشروعية للقاضى الإدارى لا العادى، وقد كان من بين الأسانيد التى تؤكد وجود شبهة هذا الانحراف: عدم وجود جريمة ضد أمن الدولة فى الأعداد التى تم الحجز عليها، وهذا مبرر قانونى لاستخدام المحافظ للمادة العاشرة غير متوافر على نحو ما أثبتته جهة التحقيق التى قررت بأنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية لعدم ثبوت وقوع أى جريمة ضد أمن الدولة بواسطة هذين العددين، ومن ناحية أخرى أن الحجز قد تم على جميع نسخ العددين، وهذا معناه انه لو كانت غايته إثبات وقوع جريمة ضد أمن الدولة فعلاً، لكان أقتصر على عدد محدد فحسب من النسخ، أما وقد تم الحجز على جميع النسخ، فإن هذا يكشف عن أن غايته الحقيقية إدارية وسياسية لا جنائية، تتمثل فى حظر نشر الآراء المعارضة لسياسة الحكومة الفرنسية فى الجزائر، من ناحية ثالثة أن الحجز قد تم على إثر اتصال تليفونى بين المحافظ وبين وزير الداخلية، وهذا يكشف عن أنه اتخذ لدوافع سياسية إذا لو كان دافعه قضائياً لما كان هناك حاجة لتدخل وزير الداخلية فى هذا الشأن، ولكانت ظروف الحال فرضت نفسها على المحافظ واضطرته إلى التدخل من تلقاء نفسه، ومن ناحية رابعة أنه على فرض وقوع جريمة ضد أمن الدولة بواسطة هذين العددين فإن مقتضى الحال ألا يقتصر الحجز على النسخ التى توزع فى الجزائر فحسب، وإنما كان المفروض أن يمتد إلى باقي الأقاليم الفرنسية، لا ريب أن تحديد الحجز بإقليم معين، والفرض التدخل لوقوع جريمة ضد أمن الدولة والفرض أيضاً أن الصحف التى وقع الحجز عليها تنشر فى جميع الأقاليم الفرنسية ومنها الجزائر، تؤكد أن غايته الحقيقية ضبط إدارى لا قضائى، وأخيراً إن الحجز على

---

(١) HEUMAN (J) conclusions Sur C.E. 24 Juin 1960. Sté Frampar, R.D.P. 1960. P. 815.

هذين العددين قد وقع فى فرع وكالة Hachette للتوزيع أى قبل أن يتم توزيعها أو عرضها للبيع، وهذا يعنى عدم وقوع أى جريمة بواسطتها لأن العلانية تعد ركناً من أركان جرائم الصحافة لا تقوم بدونه، وطالما أنه لم يتم توزيع الصحيفة، فإنه لا يمكن أن ينسب إليها وقوع جريمة حتى ولو انطوت أعدادها على فعل يعد بمقتضى القانون جريمة، ومن ثم فأن الحجز وقد وقع سابقا على النشر لا لاحقاً عليه، فإنه يكون حجزاً وقائياً لا ردعيا، إدارياً لا قضائياً.

لكل ذلك ألغى مجلس الدولة من ناحية حكم محكمة الجزائر الإدارية بعدم الاختصاص لطبيعة الحجز الإدارية، ومن ناحية أخرى قضى بعدم مشروعية الحجز للانحراف الإجرائى على سند من القول بأنه وإن كان قد اتخذ بناء على المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات بدعوى إثبات وقوع جريمة ضد أمن الدولة إلا أن الثابت من الأوراق أن القصد منه لم يكن سوى منع نشر الأخبار والآراء التى انطوى عليها العددان اللذان تم الحجز عليهما فى إقليم الجزائر، وليس إثبات جريمة ضد أمن الدولة[1].

وإذا كان مجلس الدولة قد ألغى الحجز على هذين العددين مستعينا للوصول إلى ذلك بفكرة الانحراف الإجرائى فقد أكد بذلك الحكم عدم مجاراة الإدارة فيما تسبغه من أوصاف على الإجراءات التى تتخذها، وعدم توقفه فى البحث عن حقيقة هذه الإجراءات عند سطحيتها، وأنه لا يراقب فحسب تكييف الإدارة للوقائع التى تبرر تدخلها، وإنما أيضاً تكييفها للإجراءات التى تتخذها، ومن ناحية أخرى فى سبيل إسباغ أقصى حماية للأفراد تجاه الإدارة لم يتبع رأى المفوض فيما اقترحه من حلول الأساس القانونى لتدخل الإدارة بالحجز على هذين العددين، بدلاً من أن يكون المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات، يكون المادة الأولى من مرسوم ١٦ مارس ١٩٥٦ التى تعطى محافظ

---

(١) - C.E. 24 Juin 1960 . Sté Frampar - Rec: P. 412. s. 1960 -3- P. 348. Note: D,Debbasch. 1960 - P. 744.
- Robert. J.C.P. 1960. 2- 11473. Note: Gour. R.D.P. 1960. P. 813. Heuman.

الجزائر سلطة اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للرقابة على الصحف والمطبوعات الأخرى فى حالة الطوارئ لا سيما وأن الظروف التى كانت تمر بها الجزائر كانت غير عادية تبرر تطبيق هذه المادة بالنسبة للصحف، أبى المجلس أن يساير مفوضه فيما دعاه إليه، وقد كان محقاً فى ذلك تماماً لأن قبوله لاستبدال الأساس القانونى للتدخل يعنى أنه يقر الإدارة على ما ارتكبت من غش نحو القانون، وتحايل على أحكامه، وعلى قواعد توزيع الاختصاص بين القضاء العادى والإدارى، تحايلاً غايته توفير أقصى حماية لها فى التصرف، بالفرار من رقابته التى كان مشهوداً لها آنذاك بالحزم والقوة، هذا إلى أن قبوله لاقتراح المفوض سوف يغرى الإدارة على التمادى فى اتخاذ الانحراف الإجرائى وسيلة للنيل من حقوق الأفراد اعتماداً على أن القضاء حتى ولو كشف هذا الانحراف سوف يلتمس لها عذراً متخذاً من استبدال الأساس القانونى لتدخلها حجة لذلك، فتكون النتيجة بدلاً من مجازتها عن قصدها السيىء، بالحكم بعدم مشروعية ما اتخذته من إجراءات، أن استبدال الأساس القانونى وسيلة احتياطية تركن إليها مما يغريها على التوسع فى نطاق خروجها على أحكام القانون، وعدم احترامها لقواعده المتعلقة بتخصيص الأهداف وتحديد الإجراءات.

على أى حال كان لهذا الحكم الذى تجاوز به مجلس الدولة حدود رقابته التقليدية على أعمال الإدارة، دوى بالغ على مستوى الفقه، وكان له أثره العظيم فى وضع حد للحجز التعسفى على الصحف الذى تفشى فى تلك الآونة استناداً إلى قانون الإجراءات الجنائية[1].

---

(١) انظر فى ذلك:

- ROBERT (J): Note Sous C.E 24 Juin 1960 - Sté Frampar. S.1960 - P. 745.
- DEBBASCH (ch): Note Sous C.E 24 Juin 1960 Sté Frampar. S. 1960 -P. 348.
-GOUR (C): Note Sous C.E 24 Juin 1960 - Sté Frampar - J.C.P. 1960 - 2 - 11743.

وقد جاءت أحكام القضاء الإدارى فيما بعد ترى تطبيق تلك المبادئ التى أرساها مجلس الدولة فى هذا الحكم، ومن ذلك ما قضت به محكمة روان الإدارية بإلغاء قرار محافظ مقاطعة سان ماريتم بالحجز على جميع نسخ العدد رقم ٨٧١ من جريدة Temoignage الصادر فى ١٥ مارس ١٩٦١ استنادا إلى المادة ٣٠ إجراءات جنائية، ذلك أنه إذا كان المحافظ قد أتبع جميع الإجراءات المنصوص عليها فى هذه المادة من إخطار النيابة بإجراء الحجز، ثم إحالة الأوراق والنسخ المحجوزة إليها خلال ٤٨ ساعة من اتخاذ هذا الإجراء إلا انه ثبت أن هذا الإجراء لم يكن له ما يبرره، فلم يثبت حسبما انتهت سلطة التحقيق انطواء العدد المحجوز عليه على جريمة ضد أمن الدولة ولقد انتهت المحكمة بعد ما تبين لها ذلك أن الحجز لم تكن له طبيعة الإجراء القضائى، فلم يكن هدفه إثبات جريمة ضد أمن الدولة، وإنما الحيلولة دون نشر ما جاء فى هذا العدد من مقالات تنطوى على طعن فى أعمال الحكومة، وهدف كهذا يعد هدفاً سياسياً لا يكتسب مع توافر إجراء الحجز الطبيعة القضائية(١).

واتباعاً لتلك السياسية القضائية أيضاً ألغى مجلس الدولة للانحراف الإجرائى قرار محافظ مقاطعة Guadeloup بالحجز على العدد رقم ٤٣١ من المجلة الأسبوعية Le Progres Sacial الصادر فى ١٩ يوليو ١٩٦٣ على الرغم من أن المحافظ قد أخطر النيابة باتخاذ هذا الإجراء، ونقل إليها ملف القضية خلال الميعاد القانونى، ولكن المجلس تبين له من خلال فحص ملف الدعوى عدم انطواء هذا العدد على أى جريمة ضد أمن الدولة الأمر الذى يتأكد معه أن الهدف من الحجز كان إدارياً لا قضائياً وأن المحافظ قد استخدم المادة ٣٠ أ.ج لتحقيق أغراض الضبط الإدارى فيكون بذلك قد ارتكب انحرافاً إجرائياً يجعل قراره جديراً بالإلغاء(٢).

---

(١) T.AD. ROUEN: 30 Octobre 1963 - Sté editions: Temoignage chréstien. Rec: P. 766 et. 767.

(٢) C.E 14 Décembre 1965 - Rodes. Rec: P. 841. A. J. 1966 - P. 377. Note: Maestre.

المبحث الثاني

حماية القضاء لحرية الاجتماع

حرية الاجتماع تنتمي إلى الحريات السياسية وتتفرع عن حريات الرأي والتعبير الجماعية التي تستلزم لممارستها تضافر إرادة مجموعة من الأفراد، فلا يستطيع الفرد ممارستها منفردا دون الآخرين، وبالتالي فهي الإطار المنظم للتعبير عن الحقوق والحريات الفكرية والمتنفس الطبيعي لعرض الأفراد لآرائهم وأفكارهم وتبادل خبراتهم وطرح آمالهم وطموحاتهم الجماعية وتعتبر بمثابة العمود الفقري للأحزاب السياسية ولعل ذلك هو الذي يفسر حرص السلطة على تقييد هذه الحرية من خلال تنظيمها، لأنه لا شك أن هذه الجماعات يكون في إمكانها أن تواجه الدولة بقوة من نفس طبيعة قوتها، وقد تفوقها في قوة التأثير والأثر على الأفراد إذا تمكنت هذه الجماعات من الاستحواذ على وجدان وتأييد جموع الشعب.

وتعني حرية الاجتماع «حق المواطنين في أن يتجمعوا في مكان ما فترة من الزمن، بقصد التعبير عن آرائهم وتبادلها أياً كان أسلوب هذا التعبير أو وسيلته، سواء في صورة خطب أو محاضرات أو ندوات أو مناقشات جدلية.... إلخ»[1].

ونظراً لكون حرية الاجتماع من الحريات الفردية العزيزة على كل فرد، فقد حظيت بتقريرها في النصوص الدستورية وحرصت معظم الدساتير والمواثيق الدولية على النص عليها صراحة، ومنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٤٨/١٢/١٠.

حيث تنص المادة (٢٠) منه على أن «لكل فرد حق الاجتماع في هدوء

---

(١) انظر في تعريف حرية الاجتماع آراء الفقهاء المذكورة برسالة د. أفكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – رسالة دكتوراه بكلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ٢٠٠٢، ص٣٤ وأيضاً د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات – الجزء الأول طبعة ١٩٨٨، ص٣٢٥.

وسكينة وحق تكوين الجمعيات»[١].

كما نصت المادة (٢١) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة فى ١٩٦٦/١٢/١٦ على أنه «الحق فى التجمع السلمى معترف به ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق غير ما يفرض منها تمشيا مع القانون، ومع ما يتطلبه ذلك المجتمع الديمقراطى من مصلحة الأمن الوطنى أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم».

كما نصت المادة (٢٤) من مشروع الميثاق العربى لحقوق الإنسان على أنه «للمواطنين حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية، ولا يجوز وضع قيود على ممارسة أى من هاتين الحريتين إلا ما تستوجبه دواعى الأمن القومى أو السلامة العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم»[٢].

ومؤدى هذه النصوص هو كفالة حرية الاجتماع وأن هذه الحرية أصبحت ثابتة للأفراد فى نظر القانون الدولى العام على الأقل، بمعنى منحها إياهم وإن شاء أنكرها عليهم.

وإن كان البعض يقلل من هذه الضمانة بقوله إن كلاً من المادة (١١) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية والمادة (٢١) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية قد أجازت فرض قيود على ممارسة حرية الاجتماع، ويأخذ على هاتين المادتين أن عباراتهما قد جاءت واسعة ومطاطة مما قد يمكن الدول من التستر وراءهما للاعتداء على هذه الحرية، إلا أنه يخفف من ذلك خضوع مشروعية القيود المفروضة لرقابة

---

(١) مشار إليه لدى د. سعد عصفور - حرية الاجتماع فى إنجلترا وفرنسا ومصر - بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصرى - السنة الثالثة - يناير ١٩٥٢ ص ٢٣٠، وانظر أيضاً نص الإعلان بالكامل المنشور بمجلة المحاماة - العددان التاسع والعاشر - السنة الرابعة والستون - ديسمبر ١٩٨٤ ص ١٤٨ وما بعدها.

(٢) انظر نص الاتفاقية بمجلة المحاماة - العددين التاسع والعاشر - مرجع سابق ص ١٥٢ وما بعدها.

دقيقة من أجهزة الرقابة على تطبيق هاتين الاتفاقيتين مثل اللجنة الأوربية لحماية حقوق الإنسان، والمحكمة الأوربية لهما الحرية الكاملة فى تقدير مشروعية القيود التى تفرضها الدولة على ممارسة حرية الاجتماعات العامة(١).

وفى إنجلترا وإن كانت توجد وثائق لها أهميتها الدستورية فى مجال تقرير الحقوق الفردية ومنها حق الاجتماع كالعهد الأعظم للحريات فى إنجلترا الصادر فى عام ١٢١٥ وملتمس الحقوق عام ١٦٢٨، وقائمة أو مشروع الحقوق عام ١٦٨٩، فإن السند القانونى الذى يكفل للأفراد حقوقهم وحرياتهم فيها هو العرف الذى استقر منذ زمن بعيد على أن يتمتع الأفراد بكل ما لم يقيده المشرع من حريات، ولا يؤثر فى ذلك حرية البرلمان الإنجليزي من الناحية النظرية فى حق تعديلها أو إلغائها(٢).

كما أن التعديل الأول للدستور الاتحادي الأمريكي ينص صراحة فى المادة الأولى منه على أنه «لن يصدر الكونجرس أى قانون بإقرار ديانة ما أو بحظر حرية القيام بالشعائر الدينية أو بتقييد القول أو الصحافة، أو حق الشعب فى الاجتماع فى هدوء وسكينة، أو حقه فى مقاضاة الحكومة ومطالبتها بتعويض عن ضرر لحقه(٣).

أما فى فرنسا فإن الدستور الفرنسى قد خلا من نص صريح مستقل على حرية الاجتماع ولكن يستفاد كفالة حرية الاجتماع دستورياً بالجمع بين

---

(١) د. عبد العزيز محمد سرحان – الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية – القاهرة – دار النهضة العربية سنة ١٩٦٦ ص ٢٩٣، وانظر أيضاً د. أفكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق ص ١٣٠.

(٢) د. سعد عصفور – المرجع السابق ص ٢٣١.

(٣) - " Congress shall make no Law respecting on establishment of religion or Prohibiting The free exercise there of or abridging the freedom of speech, or of the Press, or of the People Peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

نصوص المواد (١١) من إعلان حقوق المواطن الصادر عام ١٧٨٩ والذى جرى على أنه «حرية تبادل الأفكار والآراء هى أثمن حق من حقوق الإنسان لذلك يحق لكل مواطن أن يتكلم ويكتب آراءه فى صحف مطبوعة بكامل الحرية،والمادة الثانية منه التى كفلت حرية الفكر وحرية الرأى، وأيضا ديباجة دستور ١٩٥٨/١٠/٤ المعمول به فى فرنسا حيث نصت على أن «الشعب الفرنسى يعلن رسميا ارتباطه بحقوق الإنسان وبمبادئ السيادة الشعبية كما حددها إعلان الحقوق الفرنسى عام ١٧٨٩ وأكدتها وأكملتها ديباجة دستور ١٩٤٦، وأيضا من المادة (٦٥) من دستور ١٩٥٨ التى قررت أن المعاهدات والاتفاقيات التى يتم التصديق عليها لها قوة أعلى من قوة القوانين، وبذلك تتمتع نصوص الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية الصادرة بمدينة روما عام ١٩٥٠، وأيضا نصوص الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة عام ١٩٦٦ التى كفلت حرية الاجتماع بقوة أعلى من القوانين، وذلك بعد أن صدقت عليها فرنسا.

كما نصت المادة (٥٤) من الدستور المصري الحالى الصادر سنة ١٩٧١ على أنه «للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون»[1].

---

(١) هذه المادة تقابل المادة (٢٠) من دستوري ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ التي كانت تنص على أنه «للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحاً ، وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ، ولا حاجة بهم إلى إشعاره ، ولكن هذا الحكم لا يجري على الاجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون ، كما أنه لا يقيد أو يمنع أي تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي» – وتقابل أيضاً المادة (٤٦) من دستور ١٩٥٦ والتي كانت تنص على أنه «للمصريين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً ، ودون حاجة إلى إخطار سابق ، ولا يجوز للبوليس أن يحضر اجتماعاتهم ، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود (=)

ولا مراء في أن النص على حرية الاجتماع وإقرارها في صلب الدستور صراحة يحقق ميزة الاعتراف الدستوري بها وعدم المنازعة فيها باعتبار أن الدستور هو القانون الأعلى، وهو الأمر الذي يسمح للقضاء بالرقابة على التشريعات التي تهدر أو تنتقص من هذه الحرية الدستورية .

وحرية الاجتماع باعتبارها إحدى الحريات السياسية فالأصل أنها قائمة وللمواطنين حق مباشرتها ما لم يصدر قانون يفرض قيوداً عليها ، ولا يتعارض ذلك مع كونها قد تحتاج صدور قانون يحدد كيفية مباشرتها ، باعتبار أن هذه القوانين لها طابع التنظيم ، ولا يكون لها ذات القوة المنشئة التي للقوانين الصادرة بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تستلزم تدخلاً إيجابياً من جانب المشرع لقيامها ومباشرتها حيث لا يتصور مباشرتها إلا بصدور القوانين المنظمة لها[1] .

وتعتبر حرية الاجتماع – كما ذكرنا من الحريات الأساسية في الأنظمة الديمقراطية لارتباطها الوثيق بالحريات الفكرية خاصة حرية الرأي ، باعتبارها وسيلة ممارسة الأحزاب السياسية لحرية التعبير الجماعية ، وهو الأمر الذي حدا بالمشرع الدستوري إلى تأكيدها والنص عليها صراحة ، كما حرص القضاء في معظم الأحيان على كفالتها فلا يجيز لجهة الإدارة منع الاجتماعات العامة إلا إذا استحال عليها المحافظة على النظام العام ، إلا أن هذا الاعتراف الدستوري لم يمنع السلطة – من الناحية الواقعية على الأقل – من تقويضها

(=) القانون على أن تكون أغرض الاجتماع ووسائله سلمية ولاتنافي الآداب " – وتقابل أيضاً المادة (٣٧) من دستور ١٩٦٤ حيث جرى نصها على أن " للمصريين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق ، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون " ، وتقابل أيضاً المادة (١٠) من دستور ١٩٥٨ التي اكتفت بالنص على أنه " الحريات العامة مكفولة في حدود القانون " .

(١) د. سعد عصفور – مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر – بحث منشور بمجلة المحاماة – العددان الثالث والرابع – السنة السادسة والخمسون – مارس وأبريل ١٩٧٦ ، ص١٣٤ .

واحتوائها ، وقد ساعد على ذلك في مصر أن حرية الاجتماع قد ابتليت بالتقييد التشريعي بموجب عدة نصوص منها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات ، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر .

ومؤدى ما تقدم كله فإنه يمكن تحديد مدلول الاجتماع باعتباره وسيلة لممارسة حرية الرأي والتعبير من خلال اشتراط توافر عدة عناصر حتى يصدق على تواجد الأفراد وصف الاجتماع بالمعنى السابق منها :-

١- يجب أن يكون الاجتماع منظما، وهو الأمر الذي يفترض أن يكون الإعداد للاجتماع وبرنامجه وتنظيمه قد تم في وقت سابق وهذا التنظيم المسبق هو الذي يفرق بين الاجتماع كوسيلة للتعبير عن الرأي وبين مجرد التواجد أو التجمع الفجائي للأفراد لقضاء حوائجهم اليومية مثل التجمع لانتظار قطار أو سيارة الرحلات أو الطائرة .... إلخ .

٢- يجب تحديد زمان ومكان الاجتماع، ذلك لأن الاجتماع المقصود يتصف بالتأقيت وبالتالي يختلف الاجتماع عن الجمعية والنقابة التي تستلزم وجود علاقة مستمرة دائمة بين أعضائها.

٣- يجب أن يكون للاجتماع هدف معين يتمثل في تبادل الآراء والأفكار والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشتركة وعرض مشاكلهم ووسائل التغلب عليها وهذا الهدف هو الذي يميز الاجتماع عن التجمع المجرد أو التجمع لغرض آخر غير إبداء وطرح الآراء والأفكار وتبادلها.

ونظراً لقداسة حرية الاجتماع وتعلقها بحرية الرأي والتعبير فإن وقعها على آذان السلطة وقع نشاز وكريه وعلى النقيض فهي حرية جوهرية بالنسبة للأفراد الأمر الذي أثار كثيراً من الإشكاليات والتصادم بين السلطة والأفراد، وقد سنحت بذلك الفرصة للقضاء ليدلي بدلوه ويقول كلمته بشأنها.

ونظراً لأننا لا نتصدى في هذا البحث للحماية القضائية لحرية الاجتماع بصفة عامة، وإنما يتعلق بحثنا بتناول مدى حماية القضاء لحق الأحزاب

السياسية في الاجتماع، فإننا نقصره على تناول هذه المسألة مع عرض أهم أحكام القضاء المتعلقة بها لنبين مدى كفالة القضاء لهذا الحق وذلك بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نعرض في أولهما موقف القضاء من الاجتماعات الخاصة، ونبين في المطلب الثاني موقفه من الاجتماعات العامة.

المطلب الأول

موقف القضاء من الاجتماعات الخاصة

يقصد بالاجتماعات الخاصة تلك التى لا يتسنى لغير المدعوين بالذات حضورها، ونظراً لأن المشرع لم يفرض تنظيما معيناً للاجتماعات الخاصة فإن حرية الأفراد فى عقدها باقية على أصلها من الإباحة، ولا تخضع فى ممارستها إلا لأحكام القانون العام[1].

فالاجتماع الخاص هو الاجتماع الذى تحيطه الخصوصية من حيث الأفراد الحاضرون أو مكان الانعقاد أو الغرض من الاجتماع أو هدفه[2].

وقد درجت الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣ على النص على حق المصريين في الاجتماع، فقررته المادة (٢٠) من دستور ١٩٢٣ ورددته المادة (٥٤) من الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٧١.

فقد كفلت المادة (٢٠) المذكورة للمصريين - ويصدق ذلك على

---

(١) د. سعد عصفور - حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر - بحث مقارن منشور بمجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة - يناير سنة ١٩٥٢، ص٢٣٤.

(٢) انظر فى تعريف الاجتماع الخاص د. يحيى الجمل - النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة - دار النهضة العربية عام ١٩٧٤ ص ١٤٤، وانظر أيضاً د. محمد الطيب عبد اللطيف - نظام الإخطار والترخيص فى القانون المصرى دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق - جامعة فؤاد الأول عام ١٩٥٦ ص ٢٤٥، وأيضاً د. على الباز - الحقوق والحريات والواجبات العامة فى الدستور الكويتي ودساتير دول مجلس التعاون الخليجى مع المقارنة بالدستور المصرى - الطبعة الأولى - الإسكندرية - دار الجامعات المصرية عام ١٩٨٨، ص ٨١.

الأحزاب السياسية – حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى حضور البوليس أو حتى إشعاره ولكنها أوردت على هذا الإطلاق تحفظين :-

الأول : أن هذا الإطلاق يقتصر على الاجتماع الخاص دون الاجتماعات العامة لأن النص أخضعها لأحكام القانون .

الثاني : أن هذا الحق في الاجتماع مُحمَّلٌ بحق الإدارة في اتخاذ أي تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي .

ومؤدى ما تقدم وبمفهوم المخالفة فإن الاجتماعات الخاصة حق خالص للمصريين وجائزة قانونا بحكم الدستور، وهذا الحق المكفول دستوريا لا يحتاج لممارسته لإذن سابق أو إلى إخطار البوليس، بل لا يجوز بصريح لفظ النص الدستوري لأحد من رجال الشرطة حضور الاجتماع الخاص، ولا يسوغ للمشرع العادي أن يعلق انعقاده على إذن أو إخطار سابق، وأن أقصى ما يملكه المشرع حياله هو فرض ما يراه لازما من تدابير في سبيل وقاية النظام العام[1].

ولقد ثار التساؤل في ظل العمل بدستور ١٩٢٣ بشأن تفسير المادة (٢٠) المذكورة حول مسألتين:

المسألة الأولى : تتعلق بتحديد ماهية ومدلول الأخطار المهددة للنظام الاجتماعي، وبيان المقصود بعبارة النظام الاجتماعي التي تبيح أي تدبير تتخذه جهة الإدارة لوقايته ؟

المسألة الثانية : مؤداها عما إذا كانت عبارة وقاية النظام الاجتماعي المذكورة تخول بذاتها الإدارة اتخاذ كافة التدابير اللازمة لوقاية النظام الاجتماعي بما في ذلك منع أو فض أو حضور البوليس للاجتماعات[2].

---

(١) د. سعد عصفور – المرجع السابق، ص٢٦٣

(٢) خلت المادة (٥٤) من دستور ١٩٧١ من النص على هذا التحفظ وبالتالي فلا يثار هذا التساؤل حالياً وإن كانت الإدارة تباشر ذلك استناداً إلى نصوص قانونية أخرى.

وبالنسبة للتساؤل الأول الخاص بالمقصود بعبارة النظام الاجتماعي فقد خلت مواد دستور ١٩٢٣ في صيغتها الأولى التي أعدتها لجنة الثلاثين من هذه العبارة، ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية رأت أن " هناك بعض حريات دستورية لا يمكن السماح بها في حالة الاعتداء على الأسس الجوهرية للهيئة الاجتماعية، فحظر الدعاية الشيوعية القائمة في الوقت الحاضر يجعل من واجب الحكومات أن تعمل على حماية الدولة ولو استلزم ذلك الرجوع إلى تدابير قد تكون مخالفة للمبادئ المقررة في الدستور لصيانة حرية السكان الهادئين والمخلصين للبلاد، فيكون من الحكمة التمكين من وضع التشريع المناسب لمناهضة مثل هذه الدعاية الهدامة وذلك بتضمين ثلاثة من أحكام الدستور تحفظات وهي الحكم الخاص بحرية الصحافة (مادة ١٥) والحكم الخاص بحق الاجتماع (مادة ٢٠)، والحكم الخاص بعدم تسليم اللاجئين السياسيين (مادة ٤٠ قديمة ومادة ١٥١ جديدة)[1] ".

وقد جاء في المذكرة التفسيرية التي وضعها وزير العدل لدستور ١٩٢٣ بشأن حرية الصحافة ما يلي «هذه الحرية لا تقيد فيما بعد مبدئياً إلا بنصوص قانون العقوبات فلا يمكن إقامة الرقابة المنعية عليها، ويمتنع إنذار الصحف أو تعطيلها أو إلغاؤها بواسطة الإدارة».

وجاء بالمذكرة التفسيرية أيضاً أنه «ولكن يبقى هنالك استثناء واحد لإنذار الصحف أو تعطيلها أو إلغائها بالطرق الإدارية، فإن بعضاً من الحرية الدستورية لا يمكن تطبيقه على حالات تحمل على أساس الهيئة الاجتماعية كحظر الدعوة البلشفية الموجودة الآن، فإنه تضطر جميع الحكومات إلى اتخاذ تدابير قد تكون مناقضة للمبادئ المقررة بالدستور لأجل ضمان حرية أهل البلاد المسالمين والموالين للقانون، فلكي يمكن إنشاء تشريع لمكافحة أمثال هذه الدعوة الضارة نص في المادة (١٥) على أن إنذار الصحف وتعطيلها وإلغاءها بالطرق الإدارية قد يجوز في حالة ما تقضي الضرورة بالالتجاء إليه لحماية

---

(١) مشار إليها لدى د. سعد عصفور – بحث مقارن في حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر – مرجع سابق. ص ٢٦٣ وما بعدها.

النظام الاجتماعي، وأضيف تحفظ مماثل لهذا إلى نص المادة (٢٠) التي تكفل للمصريين حق الاجتماع بسكينة ومن دون سلاح، والمادة (١٥١) التي تحظر النفي لجرائم سياسية»[١].

ولا مراء في أن المشرع الدستوري قصد مدلولاً واحداً للنظام الاجتماعي في المواد الثلاثة المذكورة الخاصة بحرية الصحافة وحرية الاجتماع وحظر النفي لجرائم سياسية، كما أن الأعمال التحضيرية لدستور ١٩٢٣ والمذكرة التفسيرية له تؤكد وجهة النظر القائلة بضرورة قصر الأخطار التي قصد المشرع الدستوري وقاية النظام العام منها على وسائل العنف التي يلجأ إليها معتنقو أي مذهب اقتصادي سعياً وراء تطبيقه والعمل به[٢].

أما بالنسبة للتساؤل الثاني الخاص بمدى تخويل عبارة وقاية النظام الاجتماعي بذاتها للإدارة سلطة اتخاذ أي تدبير يقيد الاجتماعات دون صدور قانون ينظم هذه الإجراءات والتدابير، فقد سنحت الفرصة للقضاء الإداري ليقول كلمته بحكم تاريخي ومدو يعد وبحق عماداً للحريات العامة في مصر وسياجاً لحرية الصحافة وذلك بمناسبة الطعن في قرار إلغاء جريدة مصر الفتاة لسان حال الاشتراكية بمقولة أنها دأبت على محاولة قلب النظام الاجتماعي، وبعد أن محصت المحكمة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع الطعن واستعرضت الأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية والمناقشات البرلمانية قضت بإلغاء قرار مجلس الوزراء المطعون فيه.

وقد شيدت المحكمة حكمها وبحق على أساس أن «إلغاء الصحف بالطريق الإداري لا يجوز دستورياً قبل أن يصدر التشريع الذي ينظم هذا الإجراء، وأن الاستثناء الذي أضافته اللجنة التشريعية هو خطاب من الدستور

---

(١) انظر تعليق د. سعد عصفور على ذلك ببحثه المنشور بمجلة مجلس الدولة – حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر – المرجع السابق ، ص ٢٦٤ وما بعدها .

(٢) د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات – الجزء الأول – طبعة ١٩٨٨، ص ٣٢٧ .

إلى المشرع لا إلى الإدارة، وقد قصد به إلى تمكين المشرع من أن يصدر في الوقت المناسب التشريع لمناهضة الدعايات التي تهاجم أسس النظام الاجتماعي كالدعايات البلشفية»[١].

ومنذ صدور حكم محكمة القضاء الإداري أصبح من المستقر أن عبارة النظام الاجتماعي الواردة بذيل المادة (١٥) والتي تماثل ما ورد بالمادة (٢٠) من دستور ١٩٢٣ لا تخول بذاتها لجهة الإدارة اتخاذ أي إجراء أو تدبير ولكن يلزم لذلك صدور قانون منظم لها بحيث يضع الضوابط اللازمة لضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق.

ولكن لا يعني ما تقدم أن تقف جهة الإدارة مكتوفة الأيدي إزاء أي خطر حقيقي يهدد النظام العام ناتج عن الاجتماع الخاص، فإذا كان محظورا منع الاجتماع الخاص قبل انعقاده أو فضه حال قيامه أو حضوره من قبل الشرطة، فإنه يجوز لجهة الإدارة أن تتدخل في الحالات التي يجيزها القانون، مثل حالة انقلاب الاجتماع الخاص إلى اجتماع عام أو أن تقع جريمة بداخل الاجتماع الخاص أو أن يستغيث أحد داخل الاجتماع ويطلب نجدة البوليس[٢]، وعلى أي الأحوال فإن النصوص القانونية الأخرى مثل قانون الطوارئ قد أعطت الإدارة سلطات واسعة تجعلها في غير حاجة إلى اللجوء إلى التفسير الواسع للنص الدستوري، وتغنيها عن الاستناد إلى النص محل الخلاف.

ونظراً لأن الاجتماعات الخاصة لا تشكل خطورة محسوسة على النظام العام فلم يفرد لها المشرع تنظيماً خاصاً وإنما أخضعها لأحكام القانون العام،

---

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٥٨٧ لسنة ٥ق جلسة ٦/٢٦/ ١٩٥١ والتعليق عليه في المبحث الأول من هذا الفصل، وانظر أيضاً د. سعد عصفور – المرجع السابق، ص ٢٦٦ وما بعدها وأيضاً د. فاروق عبد البر – المرجع السابق، ص ٣٢٧.

(٢) فتوى إدارة الفتوى لوزارة الداخلية رقم ٤٥٢١ بتاريخ ١٩٥١/٧/٢١ – مجموعة مجلس الدولة لفتاوى قسم الرأي – السنتان الرابعة والخامسة بند ٩٣، ص ٢٢٦ مشار إليها لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق، ص ٣٢٨.

ولما كانت الاجتماعات الخاصة ليس لها ارتباط ملحوظ بأداء الأحزاب السياسية وأن الاجتماعات العامة هى التى تفعل دور الأحزاب السياسية وأداءها، فإننا سوف نركز على موقف القضاء من الاجتماعات العامة، ونكتفى بما ذكرناه بشأن الاجتماعات الخاصة.

المطلب الثاني

موقف القضاء من الاجتماعات العامة

كما سبق أن أوضحنا فإنه يقصد بالاجتماع العام هو الذى ينعقد بين عدد غير معين من الأفراد فى مكان وزمان معينين سلفاً لتبادل الرأى والمناقشة وعرض الأفكار حول موضوع عام[١].

ففى مصر كانت المادة (٢٠) من دستور ١٩٢٣ تنص على أن الاجتماعات العامة تخضع لحكم القانون، وتنفيذاً لهذا النص صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية، والذي تضمن الكثير من القيود المكبلة لحرية الاجتماع أهمها[٢] " إخطار الإدارة مسبقا، وتشكيل لجنة مسئولة عن تنظيم الاجتماع، وقيود متعلقة بمكان وزمان الاجتماع».

ولم يكتف القانون المذكور بذلك بل أعطى لجهة الإدارة سلطات واسعة إزاء الاجتماعات العامة تبدأ من تخويل البوليس حق الحضور، بل واختيار مكان التواجد داخل الاجتماع نفسه حال انعقاده ومروراً بحق فض الاجتماع

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك – التعريفات الفقهية للإجتماع العام لدى د. أفكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة – ٢٠٠٢ – مرجع سابق ص ٣٤.

(٢) انظر في نقد هذا القانون د. سعد عصفور حيث اعتبره من أبرز الأمثلة على دور القانون المحقق في تقييد الحريات – بحث بعنوان " مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر " منشور في مجلة المحاماة – بالعددين الثالث والرابع – السنة السادسة والخمسون، ص ١٠١ وما بعدها. وانظر أيضاً في الانتقادات الموجهة للقانون المذكور د. فاروق عبد البر – المرجع السابق، ص ٣٣٣ وما بعدها.

وانتهاء بإعطاء جهة الإدارة سلطة منع الاجتماع إذا رأت أن من شانه أن يهدد النظام العام، هذا فضلاً عن العقوبات المبالغ فيها التي حشدها القانون لمن يخالف أي حكم من أحكامه، وإلى جانب الأحكام المضافة بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ الذي لا يزال قائماً ونافذاً وفقاً لقضاء محكمة النقض[١].

وسوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في **الفرع الاول** موقف القضاء العادى من الاجتماعات العامة ، ثم نعقبه بيان موقف القضاء الادارى منها فى **الفرع الثانى** ، ونوضح فى الفرع الثالث موقف القضاء الدستورى منها.

الفرع الأول

موقف القضاء العادى من الاجتماعات العامة

نظراً لانتفاء ولاية القضاء – قبل إنشاء مجلس الدولة – بشأن الحكم بإلغاء القرارات الإدارية، فقد اقتصر حق الأشخاص ومنها الأحزاب السياسية فى طلب الحكم بالتعويض فقط، هذا فضلاً عما يقرره القضاء الجنائى من كفالة لحرية الاجتماعات العامة من خلال قضائه بالبراءة وإسقاط التهمة فى حالة نسبتها إلى شخص معين.

---

(١) «فقد حدث أن باشرت الحكومة سلطة التشريع المخولة لها بمقتضى الأمر الملكي وأصدرت المرسوم بقانون رقم ٢٨ في ٢٠ مارس سنة ١٩٢٩ الذي أضاف أحكاماً تكميلية إلى المادتين ٨، ١١ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، وبعد أن عادت الحياة النيابية مرة أخرى في ظل الأمر الملكي رقم ٧٢ لسنة ١٩٢٩ فقد قرر مجلس النواب إلغاء هذا المرسوم بقانون بجلسة ٢٤ مارس لسنة ١٩٣٠، كما قرر مجلس الشيوخ إلغاءه بجلسة ٤ يونيه من نفس العام، ولكن عندما عرض الأمر على محكمة النقض قضت في ٤ ديسمبر لسنة ١٩٣٠ بأنه لا يكفي لإلغاء هذا المرسوم بقانون وغيره من المراسيم بقوانين التي صدرت في الفترة الواقعة بين الأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ والأمر الملكي رقم ٧٢ لسنة ١٩٢٩ مجرد قرار يتخذه مجلسا النواب والشيوخ، بل يلزم لذلك صدور قانون". انظر د. فاروق عبد البر – المرجع السابق. ص ٣٣٠. وانظر أيضاً في تفصيل ذلك د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – الطبعة الثالثة – ١٩٤٦. ص٤٧١ وما بعدها.

وسوف نتناول أهم الأحكام الصادرة من القضاء العادى فى مصر فى البند الأول ونعقبه بذكر أهم الأحكام الصادرة من القضاء العادى فى فرنسا وغيرها من الدول فى البند الثانى.

البند الأول

موقف القضاء العادى المصرى من الاجتماعات العامة

أكد القضاء العادى- خاصة الجنائي- وعلى رأسه محكمة النقض حرية الأفراد فى الرأي والاجتماع والخطابة ولكنها قيدتها باحترام حريات الآخرين، فقضت محكمة النقض- الدائرة الجنائية بأن " الدستور وإن كفل فى المادتين ١٤، ٢٠ منه (دستور ١٩٢٣) حرية الرأي والاجتماع والخطابة، إلا أنه جعل مناط هذه الحرية أن يكون فى حدود القانون، لأن حرية الإعراب عن الفكر شأنها كشأن ممارسة سائر الحريات لا يمكن قيامها بالنسبة لجميع الأفراد إلا فى حدود احترام كل منهم لحريات غيره، فمن حق المشرع بل من واجبه بمقتضى الدستور أن يعين تلك الحدود حتى لا يكون وراء استعمالها اعتداء على حريات الغير»[1].

وقفت أيضاً بأن «يشترط لقيام جريمة التجمهر المؤثم بالمادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ اتجاه غرض المتجمهرين الذين يزيد عددهم على خمسة أشخاص إلى مقارفة الجرائم التي وقعت تنفيذاً لهذا الغرض، أن تكون نية الاعتداء قد جمعتهم، وظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم المذكور، و أن تكون الجرائم التي ارتكبت قد وقعت نتيجة نشاط إجرامي من طبيعة واحدة، ولم تكن جرائم استقل بها أحد المتجمهرين لحسابه دون أن يؤدى إليها السير الطبيعي للأمور، وقد وقعت جميعها حال التجمهر، ولما كان الحكم المطعون فيه لم يدلل على توافر هذه العناصر الجمهورية فى

---

(١) نقض جنائي جلسة ١٩٥٤/١/٥- طعن رقم ٩١٤ لسنة ٢٢ق – مجموعة الربع قرن – الجزء الأول ص٣١٤ مشار إليه فى (الحريات فى قضاء النقض الصادر من الدوائر الجنائية والمدنية- المكتب الفني لمحكمة النقض) .

حق الطاعنين، وكان ما أورده فى مجموعه لا يكشف عن توافرها، فإنه يكون مشوبا بالقصور، مما يعيبه ويوجب نقضه بالنسبة لهم»[١]

كما قضت بأنه «يشترط لقيام جريمة التجمهر المؤثم بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ اتجاه غرض المتجمهرين الذين يزيد عددهم على خمسة أشخاص إلى مقارفة الجرائم التي وقعت تنفيذا لهذا الغرض، وأن تكون نية الاعتداء قد جمعتهم وظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم، وأن تكون الجرائم التي ارتكبت قد وقعت نتيجة نشاط إجرامي من طبيعة واحدة، ولم تكن جرائم استقل بها أحد المتجمهرين باسمه لحسابه دون أن يؤدى إليها السير الطبيعي للأمور، وأن تكون قد وقعت جميعا حال التجمهر»[٢].

هذا قليل من أحكام كثيرة أكد فيها القضاء العادي المصري حق المواطنين فى التجمع وإبداء الرأي والتعبير.

البند الثاني

أهم أحكام القضاء العادى بشأن الاجتماعات العامة فى القضاء المقارن

أولا: موقف القضاء فى إنجلترا

كما سبق أن أوضحنا فإن كانت توجد فى إنجلترا وثائق لها أهميتها الدستورية فى مجال تقرير الحقوق الفردية ومنها حق الاجتماع، كالعهد الأعظم سنة ١٢١٥ وملتمس الحقوق سنة ١٦٥٨ ومشروع الحقوق سنة ١٦٨٩، فإن السند القانونى الذى يكفل للأفراد حقوقهم وحرياتهم فيها هو العرف المقترن بالضمان القضائى.

---

(١) نقض جنائي جلسة ١٩٦٣/٦/١٠ فى الطعن رقم ٢٨٣٥ لسنة ٣٢ق - مجموعة أحكام المحكمة - السنة ١٤ ص ٤٩٦، وفى نفس المعنى حكمها فى الطعن رقم ٨٣٢ لسنة ٣٦ بجلسة ١٩٦٦/٥/٩ - السنة ١٧ ص ٥٩٥.

(٢) نقض جنائي جلسة ١٩٧٢/٥/١٥، فى الطعن رقم ٣٣٨ لسنة ٤٢ ق السنة ٢٣ ص ٧٢٤. وأيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٣٠٢ لسنة ٤٩ ق بجلسة ١٩٨٠/٤/٩ سنة ٣١ ص ٤٨٧٠.

فالمحاكم تقوم بدور كبير فى تفسير نصوص القانون وتحديد مقاصدها ومراميها، لا سيما وأن النظام الإنجليزي يأخذ بنظام السوابق القضائية، ويحتل القضاء فى نظامها القانونى مكاناً سامياً.

ويذكر الفقيه الإنجليزي " ديسى" " DICEY " – وبحق – أن انسبادئ العامة للدستور فى إنجلترا " كالحق فى الحرية الشخصية أو فى حرية الاجتماع مثلاً " تنتج عن الأحكام القضائية التى تحدد حقوق الأفراد فى قضايا فردية تنظرها المحاكم، بينما تنتج حماية حقوق الأفراد فى ظل كثير من الدساتير الأجنبيه من انسبادئ العامة للدستور»[١].

ويؤكد ذلك أن الدور الذى يلعب القضاء الإنجليزي فى رقابته لأعمال الإدارة يُظهر مدى ما تتمتع به الحريات من ضمانات فى إنجلترا، فإن كانت الحريات الأساسية ضرورية لحياة الإنسان وكرامته، فإنه لا يكفى تقرير هذه الحريات بمقتضى القوانين وإنما لابد من ضمان !لحرية هو الضمان القضائى، وهو أبرز ما يظهر فى النظام الإنجليزي فالملاذ النهائي للحريات يكمن فى الطريقة التى تنفذ بها القوانين عن طريق المحاكم، وقد أظهر القضاء الإنجليزي حرصه على نفاذ هذا الضمان للحرية إلى أقصى حدوده، فهو يطبق القانون بغض النظر عن العقيدة أو الجنس أو قوة السلطة[٢].

وقد كان القضاء الإنجليزي إلى وقت قريب مستقراً على أن جريمة الاجتماع غير القانونى لا تتحقق لمجرد عقد اجتماع ما سيثير بعض الأفراد ويحملهم على الإخلال بالأمن، طالما أن المجتمعين أنفسهم لا يخرجون على

---

(١) Dicey. (A) : Law of The Constitution, 1948.
مشار إليه لدى د. سعد عصفور – حرية الاجتماع فى إنجلترا وفرنسا ومصر – مرجع سابق ص ٢٣٣.

(٢) د. سعد عصفور – رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد فى الدولة الحديثة – مجلة المحاماة – العددان الثامن والتاسع لسنة ٥١- أكتوبر ونوفمبر ١٩٧١ ص ١٣٢، وانظر أيضاً د. أفكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق ص ١٦٢ وما بعدها.

حكم القانون فى سلوكهم أو أهدافهم، وقد تقرر هذا المبدأ منذ سنة ١٨٨٢ فى قضية Beatty. V. Gill banks التى تتلخص وقائعها فى أن فرقة من جيش الكنيسة Salvation Army اعتادت السير فى الشوارع وعقد اجتماعات دينية، ولكن جماعة منافسة أطلقت على نفسها اسم جيش الهيكل "Skeleton Army" راحت تعيق هذا النشاط بالقوة مما أفضى إلى وقوع اضطرابات شديدة، وأخطرت جهة الإدارة القائمين على تنظيم الهيئتين بضرورة الكف من الإخطار، سار جيش الكنيسة بموكبه كالمعتاد تحيط به مظاهر الاضطراب، فتصدى البوليس للموكب، ولما لم يذعن قواده لأوامر البوليس بالتفرق ألقى القبض عليهم وقدمهم للمحاكمة بتهمة الاجتماع غير القانونى، فأدانتهم محكمة أول درجة، ولكن المحكمة الاستئنافية قضت ببراءتهم(١).

ومن ناحية أخرى فإن القضاء الإنجليزى قد أقر حق البوليس فى حضور الاجتماعات، كما توسع القضاء فى الحالات التى يسوغ فيها لجهة الإدارة حق فض الاجتماعات، فبعد أن كان يشترط إخلالاً بالأمن أو تهديداً له من جانب المجتمعين أنفسهم، صار يكتفى بأن يوجد هذا الإخلال أو التهديد من جانب الغير ولو لم يخالف المجتمعون القانون فى الغرض الذى يقصدون إليه أو السلوك الذى ينتهجونه، ويؤكد ذلك الحكم الصادر فى قضية O'kelly V. Harvey 1983 حيث قررت «ومع التسليم بأن المدعى وآخرين لم يجتمعوا لأى غرض يخالف القانون إلا أنه كان لدى المدعى عليه "البوليس" من الأسباب ما يبرر اقتناعه بأن استمرارهم فى الاجتماع سيفضى إلى الإخلال بالأمن، وأنه لم يكن من سبيل للمحافظة عليه إلا بفض الاجتماع،

---

(١) د. سعد عصفور - حرية الاجتماع فى إنجلترا وفرنسا ومصر - المرجع السابق ص ٢٣٦. وانظر فى إتجاه القضاء المخالف لهذا المبدأ فى قضية Duncan. V. Jones 1936 مشار إليها بنفس المرجع ص ٢٣٦ - ١٣٧. وانظر أيضا قضية Thomas. V. Sawkins مشار إليها لدى :

Phillips, oh, Leading Cases In Constitutional Law 8TH edit 1947.P.278.

فإن المدعى عليه كان محقاً فيما أتخذه من خطوات لفض الاجتماع»[١].

كما جاء على لسان القاضى Lord Hewart " أنني لا أوافق مطلقا على النظرية التى لا تجيز للبوليس أن يدخل ويبقى فى الأماكن الخاصة إلا إذا كانت جريمة قد ارتكبت أو لا تزال ترتكب، فلرجل البوليس بحكم وظيفته – فى نظرى – الحق فى أن يباشر مهمته كلما قامت لديه قرائن معقولة على أن جريمة توشك أن تقع[٢] ".

ولا يقلل ما سبق من حرص القضاء الإنجليزى على الاستيثاق من أن البوليس لم يعمد إلى فض الاجتماع إلا بعد أن أعيته السبل الأخرى عن تمكين المجتمعين من ممارسة حقهم القانونى وإيقاف تعرض الغير لهم، وحقيقة بالقضاء أن يبذل هذا الحرص وإلا استهان بالأمر ولجأ إلى فض الاجتماعات عند أول بادرة تحرش من الغير، وفى هذا ما فيه من تقويض لحرية الاجتماع.

وفى قضية Lowdens V.Keaveney قررت المحكمة بأن سير فرقة موسيقية فى شوارع مدينة بلفاست وعزفها الألحان يعرف بها حزب معين بما أفضى إليه من تجمع عدة مئات من الأشخاص لا يعد إعاقة للطريق موجبة للمسئولية[٣].

ومن الجدير بالذكر أن المشرع قد أصدر عام ١٩٣٦ قانوناً للمحافظة على النظام العام Public Order ACT, خول بموجبه جهة الإدارة سلطة واسعة على المواكب التى تهدد الأمن العام، بما فى ذلك تحديد خط سيرها وكيفيتها، وأصبح للسلطات المحلية الحق فى أن تصدر قرار – بناء على طلب رئيس البوليس وبموافقة وزير الداخلية – بمنع المواكب أياً كان الغرض منها لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر على أن يكون القرار تنظيمياً وليس خاصاً بموكب

---

(١) مشار إليه لدى د. سعد عصفور – المرجع السابق ص ٢٣٩ – ٢٤٠.

(٢) مشار إليه بالمرجع السابق ص ٢٣٩ وقد ذكر الأستاذ الدكتور / سعد عصفور فى هامش ص ٢٣٩ أن القاضى لورد هيورت من القضاة المشهورين بحرصهم على حريات الأفراد وحمايتهم من عسف الإدارة.

(٣) انظر تفصيل ذلك د. سعد عصفور – المرجع السابق ص ٢٤٠.

معين بالذات حتى لا تجنح الإدارة إلى تنكب الحياد الواجب فى مباشرة سلطتها فتمالئ مواكب دون أخرى، ويعاقب القانون بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً كل من يرتدى فى مكان عام أو إجتماع عام رداء رسميا يرمز لعضويته فى أى هيئة سياسية أو لاشتراكه فى الترويج لأى مذهب سياسي[١].

ثانيا: موقف القضاء الأمريكى

كما سبق أن أوضحنا فإن الدستور الأمريكى قد حظر على الكونجرس إصدار أى تشريع يقيد حق الاجتماع، ولكن هذا لا يعنى إطلاقها دون ضوابط وإلا أضحت فوضى، وبالتالى كما يرى كثير من الفقه أنها تخضع لبعض الضوابط الضرورية التى تفرضها الحياة المنظمة[٢]، وعلى الرغم من الصيغة شبه المطلقة التى أفرغت فيها النصوص المتعلقة ببعض الحريات فى الدستور الإتحادى الأمريكى، فقد فسر الفقه والقضاء الأمريكيان هذه النصوص على نحو يتيح فرض قيود عليها للاعتبارات المتعلقة بالأمن، وأن مجموعة القيود التى تفرضها القوانين على هذه الحرية، والتى تعد الإطار الذى لا يجوز للأفراد أن يتخطوه فى ممارستهم لحرياتهم، فإذا هم تجاوزه مسوا اعتبارات السلطة والنظام وجاز للإدارة أن تردهم على أعقابهم بالطريق الإدارى أو أن تقدمهم للقضاء الجنائى ليستوفوا عقابهم[٣].

وقد حرص واضعو الدستور الأمريكى على تحقيق توازن بين السلطات المختلفة، وعلى إقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين، فالنظام

---

(١) د. سعد عصفور – المرجع السابق ص ٢٤١.

(٢) من هذا الرأى د. أحمد كمال أبو المجد – الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصرى – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة سنة ١٩٥٨ ص ٣٦٧. وأيضاً د. كريم يوسف أحمد كشاكش – الحريات العامة فى الأنظمة المعاصرة – مرجع سابق ص ٧٥، و انظر أيضاً د. أفكار عبد الرزاق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق ص ١٨٦.

(٣) د. محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى بإعتبارها قيد على الحريات العمة – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – سنة ١٩٦١ ص ٦٦ وما بعدها.

الأمريكى يقوم على الاعتراف الدستورى بالحريات مع توفير الضمان القضائى لها حتى حيال المشرع[١].

فالمستقر فى قضاء المحكمة العليا الأمريكية أن حرية الاجتماع إذا كانت بقصد تقديم الأفكار ودفع الأضرار يحميها الدستور من تعدى الحكومة[٢].

الفرع الثانى

موقف القضاء الإدارى من الاجتماعات العامة

لقد سجل قضاء مجلس الدولة أحكاما مضيفة فى كفالة الحريات العامة للأفراد ومنها حرية الاجتماع، وباشر وعلى الرغم من النزعة الرجعية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة المذكور، لم تفلح كافة محاولات البرلمان في ظل دستور ١٩٢٣ لإلغائه أو حتى التخفيف من آثاره نظرا لحرص الإنجليز المحتلين حينذاك على بقائه بحجة حماية المصالح الأجنبية.

ومما يدعو للأسف هو سريان هذا القانون في ظل الدساتير المصرية المتعاقبة ومنها الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٧١ لأن هذه الدساتير قد تضمنت ذات النص الذي يقضي بأن الاجتماعات العامة تخضع لأحكام القانون، على الرغم من انتهاء الاحتلال الأجنبي، إلا أن السلطة أبقت على هذا القانون بغرض احتواء القوى والأحزاب السياسية عن طريق تقييد حقهم الدستوري في الاجتماع.

فقد أجازت المادة الرابعة من القانون المشار إليه للمحافظ أو المدير أو سلطة البوليس في المركز منع أي اجتماع إذا رأوا أن من شأنه أن يترتب عليه

---

(١) أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإدارى – مرجع سابق ص ٤٨ وأيضاً الدكتورة/ سعاد الشرقاوى – النظم السياسية فى العالم المعاصر – دار النهضة العربية – القاهرة عام ١٩٧٦ ص ١٨١.

(٢) Kenneth Davis, - Cases and Problems, 1960, P. 513.
وانظر أيضاً د. أحمد مدحت على – نظرية الظروف الإستثنائية – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه بحقوق القاهرة عام ١٩٧٨ ص ٤٠٥

اضطراب في النظام أو الأمن العام بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له أو بأي سبب خطير غير ذلك، ويجب على الإدارة حينئذ أن تعلن المنع إلى منظمي الاجتماع أو إلى أحدهم بأسرع ما يستطاع وقبل الموعد المضروب للاجتماع بست ساعات على الأقل وأن تعلق هذا الإعلان على باب المحافظة أو المديرية أو المركز وتنشره في الصحف المحلية إذا تيسر ذلك . ولمنظمي الاجتماع أن يتظلموا من أمر المنع إلى وزير الداخلية أو حيث يكون الأمر صادراً من سلطة البوليس في المركز إلى المدير ، ونصت المادة المذكورة على استثناء الاجتماعات الانتخابية من سلطة الإدارة في منعها وفقا للشروط الواردة بالمادة الثامنة من القانون .

ونظراً لانتفاء ولاية القضاء – قبل إنشاء مجلس الدولة – بشأن الحكم بإلغاء القرارات الإدارية ، فقد اقتصر حق الأشخاص ومنها الأحزاب السياسية في طلب الحكم بالتعويض فقط .

وبعد إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ فقد باشر اختصاصه بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية ، وأصدر حكما سديدا في ٣١ يوليو سنة ١٩٥١ له أهمية خاصة لكونه أول حكم يصدر من المجلس في شأن حرية الاجتماع ، وتخلص وقائعه في أن ممثلي هيئات ثلاث هي «الإخوان المسلمون ، والحزب الوطني ، والحزب الاشتراكي» تقدموا إلى محافظ الإسكندرية بإخطار عن اجتماع أزمعوا عقده يوم ١١ يوليو سنة ١٩٥١ بمناسبة ذكرى ضرب الإنجليز للإسكندرية بمدافعهم في اليوم نفسه من سنة ١٨٨٢ ، إلا أن البوليس أبلغهم في يوم ١٠ يوليو أن وزير الداخلية قرر منع الاجتماع ، فأقاموا دعواهم أمام مجلس الدولة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار استنادا إلى أنه قد انطوى على إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في منع الاجتماع وبالتالي مخالفة القانون ، وقد أجابت محكمة القضاء الإداري المدعين إلى طلبهم بحكم معزز بحيثيات جوهرية منها " ومن حيث إنه وإن كانت المادة المشار إليها قد خولت الحكومة حق منع الاجتماع إلا أنها جعلت ذلك مقيدا بأن يكون من شأن الاجتماع أن يترتب عليه «اضطراب في النظام أو

الأمن العام بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له أو بأي سبب خطير غير ذلك" ويتبين من ذلك ومن تقصي لأعمال التحضيرية للدستور أن سلطة الحكومة في هذا المنع هي قيد استثنائي وارد على أصل حق هو إحدى الحريات العامة ، فيجب والحالة هذه أن يفهم القيد المذكور في أضيق حدوده، فلا تستعمله الحكومة إلا للضرورة القصوى ، وذلك عندما يقوم لديها أسباب حقيقية لها سندها من الواقع تدل على أن مثل هذا الاجتماع من شأنه حقا الإخلال بالأمن العام ، وهي في هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يبدد الحق ذاته تحت ستار تلك الرخصة الاستثنائية».

وأضافت المحكمة «ومن حيث إنه مما يجب التنبيه إليه أن حق الاجتماع ليس منحة من الإدارة تمنعها أو تمنحها كما تشاء ، بل هو حق أصيل للناس اعترف به القانون وأكده الدستور ، ولذا فهو لا يقتضي طلباً من قبل صاحب الشأن ولا يلزم لنشوئه صدور قرار الإدارة بالترخيص به ، كما أن الفصل في هذه الدعوى إنما يتحدد على أساس الواقعة التي كانت مثار القرار المطعون فيه وعلى مقتضى ما حصلته المحكمة من تحديد هذا الواقع واستظهار النقط القانونية التي أثارها النزاع ، وما دام قد استبان مما تقدم أنه لم يكن - عند تقديم هذه الدعوى - من الأسباب الحقيقية ما يبرر تعطيل هذا الحق ، فإنه يتعين إزالة المانع من استعماله ووقف تنفيذ القرار الإداري بالاستمرار في منع الاجتماع ، على أن يخطر المدعون الإدارة بالزمان الذي يزمعون عقده فيه ومكانه وسائر البيانات الأخرى التي يتطلبها القانون دون أن يكون للحكومة منع هذا الاجتماع للأسباب التي تذرعت بها من قبل واستظهرتها المحكمة ، ولكن دون إخلال بحقها في منع الاجتماع إذا ظهرت أسباب جديدة حقيقية وخطيرة تبرر هذا المنع وفقاً للقانون وتكون في ذلك خاضعة لرقابة المحكمة على الوجه المبين آنفاً»[1].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥١/٧/٣١ - مجموعة السنة الخامسة ، ص١١٥٠ - مشار إليه لدى د. سعد عصفور - حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر - بحث مقارن منشور (=)

ومؤدى هذا الحكم أن محكمة القضاء الإداري قد اعترفت لنفسها بالرقابة على ملائمة إجراء الضبط الإداري الممثل في منع الاجتماع باعتباره عنصرا من عناصر المشروعية ، ذلك أن شرط ضرورة إجراء الضبط الإداري وتناسبه مع جسامة الاضطراب الذي تهدف الإدارة إلى تفاديه ، هو جماع لعدة عناصر منها أن يكون الإجراء ضروريا وفعالاً "أو مجديا" ومتناسبا ، فالضرورة تعني وجود حالة تستلزم مواجهتها تدخل سلطة الضبط لدفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام ، كما تقضي أن يكون الإجراء فعالاً ، أي كفيلاً بتوقي الإخلال بالنظام العام ، كما أن الضرورة تعني كذلك أن هذا الإجراء بالذات الذي اتخذته جهة الإدارة لازماً لتوقي الخطر دون أي تدبير آخر أقل منه إعاقة للحرية[1] .

ولم يكن موقف مجلس الدولة ثابتاً في هذا الشأن فقد عرض على محكمة القضاء الإداري قضية طالبت فيها جماعة أنصار السلام بوقف تنفيذ القرار الصادر من محافظة القاهرة بمنعها من إقامة مظاهرة سلمية بمناسبة ذكرى توقيع المعاهدة الإنجليزية المصرية لسنة ١٩٣٦ إلا أن المحكمة قضت في ٢٩ أغسطس سنة ١٩٥١ برفض الدعوى واستند الحكم إلى القول بأن

(=)بمجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – يناير ١٩٥٢ص ٢٧٩ وما بعدها ، وقد ذكر سيادته بهامش ص٢٨٠ بأنه "رغم صدور هذا الحكم رفض وزير الداخلية السماح للمدعين بعقد اجتماعهم بحجة أن أسباب الحكم لم تكن قد كتبت بعد ، وليس خافياً ما في هذه الحجة من تعنت ، إذ الأحكام تنفذ بمنطوقها لا بأسبابها وأضاف سيادته بحق أنه «والحق إن تعطيل الحكومة لحكم مجلس الدولة على هذا النحو سابقة خطيرة ومشكلة إن لم تجد حلاً مرضياً قد تفوت الأهداف التي قصد تحقيقها من وراء إنشاء مجلس الدولة" ، وانظر أيضاً تعليق د. فاروق عبد البر على هذا الحكم – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الأول سنة ١٩٨٨ ، ص٣٣٦ وما بعدها .

(١) لمزيد من التفصيل انظر أستاذنا د. محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – طبعة ١٩٩٧ ، ص٩٩ وما بعدها – وأيضاً مؤلف سيادته – حدود سلطة الضبط الإداري – منشور بمجلة القانون والاقتصاد – العددان الثالث والرابع ، ص ٥٢٤ وما بعدها .

«الأسباب التي أبدتها الحكومة ، تقوم على سند حقيقي من واقع الأمور تبرر هذا المنع وأنها استهدفت الصالح العام حفظاً للأمن وإقراراً للنظام»[١].

وفي قضية أخرى تخلص وقائعها في أن المدعي وهو ينتمي إلى الحزب الاشتراكي قد أخطر مدير أمن الدقهلية في ١٨ من سبتمبر سنة ١٩٥١ بتحديد يوم الاثنين الموافق ٢٤ من سبتمبر سنة ١٩٥١ من ذات الشهر والسنة لعقد اجتماع سياسي بمدينة المنصورة يحضره رئيس الحزب الاشتراكي ليدعو فيه إلى مبادئ حزبه وقد استوفى هذا الإخطار جميع الشروط التي يستلزمها قانون الاجتماعات فاعترض مدير أمن الدقهلية في ١٩ من سبتمبر على عقد الاجتماع المذكور واستند في اعتراضه إلى سببين أولهما – أن حالة – الفلاحين مضطربة ومن شأن هذا الاجتماع أن تلقى فيه خطب مثيرة قد تنتهي بحدوث شغب والثاني : أن شخصا تقدم بشكوى يتهم فيها أعضاء الحزب الاشتراكي بأنهم هددوه بالأذى إذا هو لم يدفع لهم مبلغاً من المال ، ويقول المدعي أن قرار مدير الدقهلية بالاعتراض على عقد الاجتماعي هو قرار مخالف للدستور ومخالف لقانون الاجتماعات وطلب وقف تنفيذه ثم إلغاءه.

وناقشت المحكمة مدى توافر شرط الاستعجال وقالت وبحق : «استقر قضاء هذه المحكمة على أن تقييد الحريات العامة التي يكفلها الدستور هو بطبيعته من المسائل المستعجلة التي يصبح فيها وقف التنفيذ نظراً لما ينطوي عليه من خطورة ، ولأن تقييد الحريات إذا كان من المحتمل قيامه على غير أساس من الدستور أو من القانون فإنه لا يجوز أن يدوم إلى أن يفصل في موضوع الدعوى مع ما يستغرقه هذا الفصل عادة من مدة طويلة بل تجب المبادرة إلى وقفه».

واستطردت قائلة بأن «عامل الاستعجال يزداد بروزاً في هذه القضية لتعلقها بنشاط حزب سياسي وتقضي المبادئ الديمقراطية أن يكفل القضاء

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٥٠٧ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥١/٨/٢٩ – مشار إليه لدى د. سعد عصفور – حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر – مجلة مجلس الدولة – المرجع السابق ، ص٢٨٤ – ٢٨٥ .

للأحزاب السياسية ما دامت مشروعة وجودها محصنة من أي اعتداء».

وفي إقرارها لتوافر ركن الجدية في الطلب استطردت المحكمة «إن حق الإدارة في منع الاجتماعات هو قيد على حرية من الحريات العامة التي كفلها الدستور فيجب تفسير هذا القيد في أضيق حدوده ، ومن ثم لا يجوز استعماله إلا للضرورة القصوى . يؤيد هذا النظر أن قانون الاجتماعات كان من التشريعات التي أقرها البرلمان المصري على مضض بعد أن صرحت الحكومة أمام المجلس «أن في نيتها ألا تطبق هذا القانون إلا عند الضرورة القصوى عندما ترى الأمن مهدداً»، وأنها لا بد أن تتدخل أو يتدخل غيرها على كره منها «..... لذا يتعين على المحكمة أن تفسره تفسيراً ضيقاً فلا يجوز تطبيقه إلا عند الضرورة القصوى ، ولا يصح أن تتذرع به الإدارة لمنع الاجتماعات إلا إذا اجتمعت عندها أسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع»[1].

وبعد أن ردت المحكمة على الأسباب التي قام عليها القرار المطعون فيه قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري بالاستمرار في منع الاجتماع الذي طلب المدعي عقده بمدينة المنصورة .

ولا مراء في أن هذا الحكم قد جاء تأكيداً لدور القضاء خاصة قضاء مجلس الدولة في كفالة حق الأحزاب السياسية في عقد الاجتماعات العامة للدعاية المشروعة لمبادئها وأهدافها والكشف أيضاً عن حقها في التعبير عن آرائها بأية وسيلة أخرى مشروعة ويحسب للحكم أيضاً أنه قد أكد عدم أحقية الإدارة في منع الاجتماع إلا إذا توافرت لديها حقاً وصدقاً أسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع بحيث يتعذر عليها حفظ النظام العام .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥١/١١/٧ في القضية رقم ١٥٩٣ لسنة ٥ق – غير منشور مشار إليه في مؤلف المستشار دكتور / فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الأول – طبعة ١٩٨٨ ، ص٣٣٩ – ٣٤٢ – وقد أشار سيادته إلى أن هذا الحكم ورد في كتاب أحمد حسين المحامي قضية التحريض على حرق مدينة القاهرة ومقومات ثورة ٢٣ يوليو ، ص١٧٥ .

وفي قضية أخرى قضت محكمة القضاء الإداري بأن «الحريات العامة فضلا عن أنها حقوق طبيعية للأفراد في كل دولة فإن الدستور المصري الذي كان مطبقا على واقعة الدعوى "دستور ١٩٢٣" قد اعترف للأفراد بحريتي الاجتماع والتظاهر السلمي في الباب الثاني الخاص بحقوق المصريين وواجباتهم ، وقد بان من الرجوع إلى هذه النصوص ومن الأعمال التحضيرية أن القصد منها مخاطبة السلطة التشريعية ، وقد وردت نصوص الدستور في شأن هذين الحقين مطلقة اللهم إلا من قيد الإخطار عنهما لجهة الإدارة عن مكان الاجتماع أو التظاهر وزمانه ، وأنه وإن كان الدستور قد أباح تنظيم استعمال هذين الحقين بقانون لم يقصد إلى الانتقاص منها ومن ثم يكون كل قانون يصدر ولو من السلطة التشريعية المختصة مقيداً لهذين الحقين غير دستوري ، ولا حجة في القول بأن قانون الاجتماع قد صدر قبل صدور الدستور، ونصت مواده على إعطاء السلطة التنفيذية سلطة تقدير الظروف والملابسات مما يسمح لها بتقرير منع الاجتماع أو التظاهر ، لا حجة في ذلك لأنه بصدور الدستور وإعلان الحريات يسقط كل ما يناقضها من قوانين»[١].

كما قضت محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٨٢/٩/٥ بوقف تنفيذ قرار منع إقامة حفل ذكرى اعتلاء المرحوم مصطفى النحاس رياسة حزب الوفد وقضت بجلسة ١٩٨٤/٢/٧ في موضوع الطعن بإلغاء القرار المطعون فيه[٢] ورددت المبادئ التي سبق لها أن اعتنقتها واستقر قضاؤها عليها بشأن كفالة حرية الاجتماع للأحزاب السياسية وأوردت في أسباب حكمها «أن دستور سنة ١٩٧١ ينص في المادة ٥٤ على أن (للمواطنين حق الاجتماع الخاص في

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥٣/٣/٩ في الدعوى رقم ١٥٠٧ لسنة ٥ق – مجموعة السنة السابعة – قاعدة ٣٦٩ ، ص٦٢٧ مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق ، ص٣٤٦ – ٣٤٧ .

(٢) حكم محكمة لقضاء الإداري في القضية رقم ٥٠٩٤ لسنة ٣٦ق في الشق العاجل بجلسة ١٩٨٢/٩/٥ وحكمها في موضوع الطعن بجلسة ١٩٨٤/٢/٧ – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الأول ، ص٦٨٥ وما بعدها .

هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة ، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون) ، ويتبين من هذا النص أن حق الاجتماعات العامة ليس منحة من الإدارة تمنعها أو تمنحها كما تشاء، بل هو حق أصيل للمواطنين أكده الدستور ، كما أنه وفقا لأحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية لا يقتضي هذا الحق طلبا من صاحب الشأن ولا يلزم صدور قرار بالترخيص به من جهة الإدارة ، بل يكفي فيه إخطار هذه الجهة بزمان ومكان الاجتماع وغير ذلك من البيانات المنصوص عليها في القانون المذكور (المادتان ٢، ٣) ومن المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء الإداريين أن سلطة الإدارة في منع الاجتماعات العامة هي سلطة استثنائية تخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مشروعيتها ، ومن ثم فإنه إعمالاً لصريح نص المادة (٤) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المشار إليه آنفاً لا يجوز لجهة الإدارة منع الاجتماع العام إلا إذا رأت أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب في النظام أو الأمن العام ، بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له ، أو لأي سبب خطير غير ذلك ، ومفاد هذا النص أن المشرع في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ قيد سلطة الإدارة بمنع الاجتماع بتحديده للوقائع التي يجب أن ينبني عليها قرار المنع ، ومن ثم فلابد من تحقق السبب بشروطه التي فرضها المشرع لكي يكون قرار المنع مشروعاً».

واستطردت المحكمة في حكمها المذكور قائلة «ويخلص من وقائع الدعوى أن جهة الإدارة وإن كانت قد وافقت على إجابة المدعي إلى طلب الاحتفال بذكرى اعتلاء المرحوم مصطفى النحاس رئاسة حزب الوفد يوم ١٩٨٢/٩/١٦ ، إلا أنها اشترطت لذلك أن يتم هذا الاحتفال في مكان مغلق ، بل إنها حددت مكاناً بالذات هو قاعة المناسبات بمسجد عمر مكرم ، وليس في سرادق يقام بجوار ذلك المسجد حسبما طلب المدعي ، ولما كان هذا الشرط من جانب جهة الإدارة ينطوي على تقييد لحق المدعي في اختيار المكان المناسب

للاحتفال ، وإذا كان المدعي يريد إقامة سرادق لهذا الغرض فإن هذا السرادق لا يعدو في حقيقة الأمر أن يكون مكاناً مغلقاً ، هذا فضلاً عن أن المدعي يستطيع تحديد سعة هذا السرادق بما يقدره بعدد من سوف يلبون دعوته ومشاركته في هذا الاحتفال ، أما تحديد وزارة الداخلية لمكان الاحتفال ، فإنه ينطوي على تحديد لعدد المدعوين مما يشكل قيداً على حرية الاجتماع ، ومن البديهي أن إقامة المدعي السرادق لا يمنع جهة الإدارة بأي حال من الأحوال من اتخاذ كافة الإجراءات الأمنية اللازمة وفقاً لما تتطلبه ظروف الاحتفال ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه بحسب ظاهر الأوراق مخالفاً للقانون ، وبالتالي يكون قد توافر في طلب المدعي وقف تنفيذ القرار ركن الجدية ، بالإضافة إلى توافر ركن الاستعجال لما يمثله القرار المذكور من قيد على الحريات العامة المواطنين ، الأمر الذي يتعين معه على المحكمة إجابة المدعي إلى طلبه والحكم من ثم بوقف تنفيذ هذا القرار».

ومن الجدير بالذكر أن المحكمة قد قضت بجلسة ١٩٨٤/٢/٧ في موضوع الطعن بإلغاء القرار المطعون فيه[١] .

ولم تتخذ محكمة القضاء الإداري موقفاً واحداً بشأن كفالة حرية الاجتماع فقد سايرت المحكمة جهة الإدارة برفض الطعن في قرار الإدارة الصادرة برفض طلب إقامة أربعة سرادقات للاحتفال بذكرى زعيم الأمة المرحوم مصطفى النحاس في ميدان التحرير في ١٩٨٧/٨/٢٧ وفي ميدان أبو السعود بمصر القديمة في ١٩٨٧/٩/٣ وفي ميدان الأوبرا في ١٩٨٧/٩/١٧ وفي ميدان رمسيس في ١٩٨٧/١٠/١ وقد انتهت المحكمة في حكمها المذكور إلى القول بأن المدعى أساء استعمال حقه في الاجتماع عندما طلب عقد أربعة اجتماعات في أربعة أيام متفرقة وفي أربعة ميادين مختلفة بمدينة القاهرة

---

(١) مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – الرجع السابق ، ص٦٨٦ وانظر أيضاً الحكم الصادر في الطعن رقم ٢٠٥٦ لسنة ٣٤ق بجلسة ١٩٨٠/٨/١٩ من محكمة القضاء الإداري القاضي بوقف تنفيذ القرار المؤرخ ١٩٨٠/٥/١٢ بمنع إقامة حفل ذكرى وفاة المرحوم مصطفى النحاس – مشار إليه بالمرجع السابق ، ص٦٨٧ .

للاحتفال بمناسبة واحدة هي ذكرى المرحوم مصطفى النحاس، ورأت المحكمة أن المدعي ركب متن الشطط في استعمال حق الاجتماع لأن ذلك سوف يترتب عليه تشتيت جهد الأجهزة القوامة على مرفق الأمن العام ويهدر وقتها المخصص للمحافظة على النظام العام في الاحتفال المذكور بما يتعارض مع المصلحة العامة[١] .

وهذا القضاء محل نقد لأنه يغاير اتجاه محكمة القضاء الإداري المستقر منذ إنشائها في كفالة حرية الاجتماع باعتبارها حقاً دستورياً الأصل فيه الإباحة، ولا يجوز تقييده بلا ضرورة ملحة يتعذر معها على جهة الإدارة المحافظة على النظام العام مع انعقاد الاجتماع ، وبالتالي فإنه إذا كان من شأن الاجتماع أن تتحمل جهة الإدارة بذل مجهود استثنائي فلا حرج في ذلك ولا يعد سبباً كافياً لمنع الاجتماع وهو الأمر الذي نرى معه أن هذا الحكم يعد ارتداداً من المحكمة عن اتجاهها الحميد بكفالة حرية الاجتماع وأنه قد جاء مجانباً للصواب[٢] .

وفي حكم حديث نسبياً عدلت محكمة القضاء الإداري عن موقفها السابق وقضت وبحق بوقف تنفيذ قرار مدير أمن بور سعيد برفض إقامة سرادق بشارع أسوان أمام مسجد الرضوان[٣] ، وكانت وقائع الدعوى تخلص في أن رئيس حزب الوفد الجديد قد أقامها بطلب الحكم بصفة مستعجلة بالتصريح بإقامة السرادقات في الأماكن المحددة في عريضة دعواه قبل ٩/٣/ ١٩٨٩ لشرح برنامج الحزب في الانتخابات ، ولاتصال مرشح الحزب بالناخبين، ومنع التعرض له في المرور على الناخبين في المحلات والشوارع ، وفي الموضوع بإلغاء قرار منع إقامة السرادقات في الأماكن المحددة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٦٠٠١ لسنة ٤١ق بجلسة ١٢/١٥/ ١٩٨٧ المقام من السيد. عبد المحسن حمودة – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق ، ص٧٠٠ وما بعدها .

(٢) من هذا الرأي د. فاروق عبد البر – المرجع السابق ، ص٧٠٤ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٧١٣١ لسنة ٤٣ق بجلسة ٨/٣١/ ١٩٨٩ – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق، ص٦٨٩– ٦٩٠.

بالعريضة، ومنع مرشح الحزب من المرور على الناخبين بمحلاتهم وفي الشوارع ، وأورد المدعي شرحاً لطلباته أنه بمناسبة انتخابات مجلس الشعب المزمع إجراؤها بتاريخ ١٩٨٩/٩/٣ بمحافظة بور سعيد لشغل المقعد الذي خلا بوفاة المرحوم مصطفى شردي عضو مجلس الشعب ، تقدم الحزب بمرشح له وطلب من مدير أمن بور سعيد التصريح له بإقامة سرادقات للدعاية الانتخابية في أماكن معينة لكن فوجئ الحزب برفض إقامة هذه السرادقات ، وعدم السماح بإجراء أي اتصال مباشر بين الحزب ومرشحه وبين الناخبين إلا في مكان مبنى مسور بسور خارج المبنى ، وفي هذا استغلال لقانون الطوارئ ، وتعسف في استعمال الحق ، وحرمان للحزب ومرشحه من الاتصال بالناخبين في الوقت الذي تتولى فيه أجهزة الحكم الدعاية السافرة لمرشح الحكومة .

وأوردت المحكمة في حكمها ما يلي «أنه وإن كان القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب قد فوض السيد وزير الداخلية في وضع قواعد تنظيم الوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية ، فإنه لا يجوز أن تتضمن هذه القواعد ما يمنع انعقاد الاجتماعات الانتخابية ، باعتبار أن قرار وزير الداخلية يجب أن يتقيد بالأحكام الواردة في قانون الاجتماعات رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الذي يحظر في مادته الرابعة منع الاجتماعات الانتخابية ، وإن أجاز للبوليس حضورها وفضها في الحالات الواردة في المادة السابعة من هذا القانون».

واستطردت المحكمة «وحيث إنه قدم طلبا لإقامة سرادق انتخابي لمرشح الوفد في شارع أسوان وقد فحص الطلب بمعرفة الجهات الأمنية فتبين لها ما يلي :

أولا: أن الموقع المختار لإقامة السرادق يقع بمنطقة سكنية وشعبية ذات كثافة عالية ، الأمر الذي يعوق حركة المرور ، بالإضافة إلى تواجده بوسط أعداد كبيرة من المحال التجارية التي تعمل خلال فترة أوكازيون حاليا، الأمر الذي قد يؤدي إلى تداعيات أمنية .

ثانيا: أن هذا الموقع سبق أن تعرض لأحداث شغب ومظاهرات إثر

حريق العشش الموجودة بهذه المنطقة مما أثار حفيظة المقيمين به ، الأمر الذي يخشى معه أي تجمع جماهيري قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن غير محدد عواقبه .

ونتيجة لذلك فقد نبهت الإدارة على مقدم الطلب باختيار مكان بديل .

واستندت في قضائها بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه «وحيث أن ما اتخذته الإدارة حيال الطالب سالف الذكر يعني صدور قرار بمنع إقامة السرادق في المكان الذي اقترحه مقدم الطلب ، لذا فإن القرار يكون – بحسب الظاهر – غير مشروع لمخالفته للمادة (٤) من قانون الاجتماعات ، ولا يغير من ذلك القول بأن الإدارة اعترضت على مكان إقامة السرادق لأسباب أمنية لكنها لم تعترض على إقامة السرادق ذاته ، ذلك أنه يحظر على الإدارة ما دام الاجتماع انتخابيا منع هذا الاجتماع أيا كان مكانه ، هذا فضلاً عن أنه إذا كانت الإدارة تتوقع مشاكل أمنية بسبب إقامة هذا السرادق ، فإن لها أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحفاظ على مقتضيات النظام والأمن وحركة المرور بمنطقة الاجتماع لا أن تحظر هذا الاجتماع، لأن ذلك يعني تسلب الشرطة من اختصاصها الذي منحه إياها الدستور والقانون بكفالة الأمن والنظام العام والآداب وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ومن هذه الواجبات بلا شك عمل كل ما من شأنه أن يمكن المرشحين للانتخابات من عقد اجتماعاتهم في الأماكن التي يختارونها في أمن وطمأنينة».

ولا مراء في أن هذا الحكم قد صادف صحيح القانون ويمثل اتجاها محمودا لقضاء مجلس الدولة بالتوفيق بين الحرية والنظام العام ، فحرية الاجتماع تقتضي حرية إقامة الاجتماع في المكان الذي يراه طالبه مناسباً وأن تحديد الإدارة مكان انعقاد الاجتماع في مكان آخر غير الذي حدده المدعي يمثل قيدا على حرية الاجتماع العام ، وفي نفس الوقت على جهة الإدارة أن تتخذ كل ما من شأنه إقامة الاجتماع في أمن وطمأنينة ودون إخلال بالنظام العام والأمن العام إعمالاً للواجب الذي يفرضه عليها الدستور والقانون في هذا الشأن ، والذي حرص المشرع على تأكيده بالمادة (٣) من القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١

في شأن هيئة الشرطة بالنص على أن تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات .

الفرع الثالث

موقف القضاء الدستورى من الاجتماعات العامة

أما فيما يتعلق بموقف القضاء الدستوري المصري من حرية الاجتماع ، فنظرا لحداثة إفراد قضاء مستقل للرقابة على دستورية التشريعات في مصر فقد سبق لمحكمة النقض – قبل إنشاء المحكمة العليا – أن أكدت حرية الأفراد في إبداء الرأي والاجتماع والخطابة وقضت بأنه «إن القول بعدم دستورية قانون التجمهر لأن هذا القانون صدر في ظل الحماية البريطانية من سلطة غير شرعية ، وأن هذا القانون يتعارض مع الدستور الذي يكفل حرية الرأي والاجتماع والخطابة مردود بأن هذا القانون – كما تدل عليه ديباجته – قد صدر في ١٨ من أكتوبر سنة ١٩١٤ من ولي الأمر الشرعي في ذلك العهد وهو الخديوي الذي كان له حق التشريع وبأن هذا القانون وإن صدر قبل دستور سنة ١٩٢٣ إلا أن هذا الدستور قد نص في المادة ١٦٧ منه على أن «كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سُنّ أو اتُخذ من قبل من الأعمال والإجراءات طبقاً للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور»، لما كان ذلك وكان الدستور الآنف الذكر وإن كفل في المادتين ١٤ ، ٢٠ منه حرية الرأي والاجتماع والخطابة ، إلا أنه جعل مناط هذه الحرية أن يكون في حدود القانون ، لأن حرية الإعراب عن الفكر شأنها كشأن ممارسة سائر الحريات لا يمكن قيامها بالنسبة لجميع الأفراد إلا في حدود احترام كل منهم لحريات غيره فمن حق المشرع بل من واجبه بمقتضى الدستور أن يعين

تلك الحدود حتى لا يكون من وراء استعمالها اعتداء على حريات الغير»[١] .

وباستعراض أحكام القضاء الدستوري سواء الصادرة من المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية العليا التي حلت محل الأولى فإننا لم نعثر على أي حكم يتناول حرية الاجتماع مباشرة ، إلا أننا قد رصدنا في بعض أحكامها أنها قد تعرضت لتأكيد حق الأفراد في الاجتماع وذلك بمناسبة مباشرة اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح وكفالتها لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة فقضت بأنه «إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة ١٩٢٣ على تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها قصداً من الشارع الدستوري أن يكون لهذه الحريات والحقوق قوة الدستور وسموه على القوانين العادية ، وحتى يكون النص عليها في الدستور قيداً على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام ، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع العادي تنظيمها لبيان حدود الحرية وكيفية ممارستها من غير نقص أو انتقاص منها ، وطوراً يطلق الحرية العامة إطلاقاً يستعصي على التقييد والتنظيم ، فإذا خرج المشرع فيما يضعه من تشريعات على هذا الضمان الدستوري بأن قيد حرية وردت في الدستور مطلقة ، أو أهدر أو انتقص من حرية تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً وقع عمله التشريعي مشوباً بعيب مخالفة الدستور»[٢].

كما قضت بأن «الحق في التجمع بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم من

---

(١) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٩١٤ لسنة ٢٣ق بجلسة ١٩٥٤/١/٥ مجموعة الربع قرن ج١ ، ص ٣١٤ – مشار إليه " الحريات في قضاء النقض الصادر من الدوائر الجنائية والمدنية " – المكتب الفني لمحكمة النقض .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ في الدعوى الدستورية رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستورية – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع – قاعدة رقم ١٦ ، ص ١٠٢ ؛ وأيضاً حكمها في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ ق دستورية بجلسة ١٩٩٠/٥/١٩ – الجزء الرابع – قاعدة رقم ٣٣ ، ص ٢٦١ – ٢٦٢ .

الحقوق التي كفلتها المادتان ٥٤ ، ٥٥ من الدستور ، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقا مستقلا عن غيره من الحقوق أم على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلا لأهم قنواتها محققا من خلالها أهدافها . وهذا الحق – وسواء أكان حقا أصليا أم تابعا – أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفا أو اتجاها معينا تجمعا منظما Ordered Assemblage يحتويهم ، يوظفون فيه خبراتهم ويطرحون آمالهم، ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم ، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم ، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل في نفوسهم ، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي Collective Thinking ، وكأن تكوين تبيان أي تجمع – وسواء أكان الغرض منه سياسيا أم نقابيا أم مهنيا – لا يعدو أن يكون عملا اختياريا لا يساق الداخلون فيه سوقا ، ولا يمنعون من الخروج منه قهرا ، وهو في محتواه لا يتمخض عن مجرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين ينعزلون عن بعضهم البعض ، بل يرمي بالوسائل السلمية إلى أن يكون إطارا يضمهم ، ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم ، ومن ثم كان هذا الحق متداخلا مع حرية التعبير ، ومكونا لأحد عناصر الحرية الشخصية التي لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها الدستور أو يكفلها القانون ، واقعا عند البعض في نطاق الحدود التي يفرضها صون خواص حياتهم وأعماق حرمتها بما يحول دون اقتحام أغوارها أو تعقبها لغير مصلحة جوهرية لها معينها ، لازما اقتضاء ولم يرد بشأنه نص في الدستور ، كافلا للحقوق التي أحصاها ضماناتها محققا فعالياتها ، سابقا على وجود الدساتير ذاتها مرتبطا بالمدنية في مختلف مراحل تطورها ، كامنا في النفس البشرية تدعو إليه فطرتها ، وهو فوق هذا من الحقوق التي لا يجوز النزول عنها»[1].

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٩٤/١/١٤ في القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستورية – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء السادس – قاعدة رقم ٣٢ . ص ٤٥٣ ، ٤٥٤ .

وأضافت المحكمة في حكمها المذكور «كذلك فإن هدم حرية الاجتماع إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستنداً إلى الإدارة الشعبية ، ولا تكون الديمقراطية فيه بديلاً مؤقتاً أو إجماعاً زائفاً أو تصالحا مرحليا لتهدئة الخواطر ، بل شكلاً مثالياً لتنظيم العمل الحكومي وإرساء قواعده ، ولازم ذلك تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية ، وترتضيها القيم التي تدعو إليها».

كما قضت بأنه «حرية التعبير - في مضمونها الحق - تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها في الاجتماع المنظم ، وحجب بذلك تبادل الآراء في دائرة أعرض بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها البعض ، ويعطل تدفق الحقائق التي تتصل باتخاذ القرار ، ويعوق انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تنميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع ، ذلك أن الانعزال عن الآخرين يؤول إلى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلطها ولو كان أفقها ضيقاً أو كان عمقها أو تحزبها باديا»[1].

وقضت أيضاً في حكم حديث لها بأن «الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتآه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة - وفي الصدارة منها حرية الاجتماع - كي لا تقتحم إحداها المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية ، أو تتداخل معها بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة ، وكان تطوير هذه الحقوق والحريات وإنماؤها من خلال الجهود المتواصلة الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين الأمم المتحدة مطلباً أساسياً توكيداً لقيمتها الاجتماعية ، وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بها ، وقد واكب هذا السعي وعززه بروز دور المجتمع المدني ومنظماته - من أحزاب وجمعيات أهلية ونقابات مهنية

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٦ لسنة ١٥ق دستورية بجلسة ١٥/٤/١٩٩٥ - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء السادس - قاعدة رقم ٤١ ، ص ٦٤٩ وما بعدها ، وانظر أيضاً حكمها في الدعوى الدستورية رقم ٧٧ لسنة ١٩ق بجلسة ١٩٩٨/٢/٧ بالجزء الثامن قاعدة رقم ٨٤ ، ص ١١٧١ .

وعمالية – في مجال العمل الجماعي»[١].

كما قضت بأن «من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع ، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفا إراديا حرا لا تتداخل فيه الجهة الإدارية ، بل يستقل عنها ، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية في ذاتها ، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفي انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات – حال تعددها – ليكون عضواً فيها ، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية التي أعلى الدستور قدرها ، فاعتبرها – بنص المادة ٤١ – من الحقوق الطبيعية ، وكفل – أسوة بالدساتير المتقدمة – صونها وعدم المساس بها ولم يجز الإخلال بها من خلال تنظيمها»[٢].

وهكذا يحسب لقضاء المحكمة الدستورية تأكيدها وبحق على أن حرية الاجتماع هي حق خالص للأفراد ، وأنها الأصل وبالتالي لا يجوز تقييدها وأن حق المشرع حيالها قاصر على مجرد تنظيمها فقط وأن حق التنظيم هنا محجوز للمشرع وحده دون سواه وبقصد المحافظة على النظام العام في ضوء الحدود التي يسمح بها النظام الديمقراطي .

وقد لاحظ البعض[٣] وبحق على موقف المحكمة الدستورية العليا من

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣٥ لسنة ٢١ قضائية دستورية بجلسة ٢٠٠٠/١/١ – قاعدة رقم ٥٦ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء التاسع ، ص٤٥٧ وما بعدها .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ق بجلسة ٢٠٠٠/٦/٣ – قاعدة رقم ٧٠ – المجموعة السابقة – الجزء التاسع ، ص٥٨٢ وما بعدها .

(٣) د. عماد البشري – فكرة النظام العام في التشريع الإسلامي – النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقوانين الوضعية " – طبعة ٢٠٠٢ – مشار(=)

حرية التجمع عدة ملاحظات منها :

أولا : أن حق التجمع يستوي إراديا صرفا ، يتقرر لكل فرد وكل جماعة دونما هيمنة عليه من قبل سلطة الدولة ، ومن ثم فليس ثمة سبيل لتقييد هذه الحرية بأي صورة تكون أو تحت أي دعوى من الدعاوى إلا بمقتضى قانون، والقانون بدوره لا يملك من هذه السلطات إلا في الحدود التي يتسامح فيها في النظم الديمقراطية وترتضيها القيم التي يتأصل عليها وضع هذه النظم ، ومن ثم فليس من سبيل أمام السلطة التشريعية للتذرع بالتنظيم وصولا لتقييد حق الاجتماع ، إلا إذا كان هناك خطورة يرجى مواجهتها ، وهي خطورة يتعين أن يكون لها ثقلها وضرورتها ، وحينئذ يتعين في القيود التي ترد في هذا الشأن أن تستوي منضبطة بحدود درء تلك الخطورة دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال .

ثانيا: لم تقم المحكمة بفصل حق التجمع عن غيره من الحقوق الأخرى، وإنما قامت بتأصيل هذا الحق على هدى من حقوق التعبير وإبداء الرأي والاعتقاد والنشر والصحافة وحق الأفراد في التقدم بتظلماتهم إلى السلطة العامة ، وهو تطور مهم في إدراك طبيعة الجماعة من كونها جسدا واحدا تتكامل أعضاؤه ، ومن ثم فمن غير المتصور أن يكون في المساس بأي من هذه الأعضاء عدم مساس بباقي الجسد ، فالكل واحد وما يمس أيا من أجزائه إنما يمثل إهدارا للكل .

المبحث الثالث

الحماية القضائية لحرية الرأي الحزبي

تعتبر حرية الرأي من أهم حريات التفكير، فهي الحرية الأم بالنسبة لبقية الحريات المعنوية أو الذهنية، وتعد بحق العمود الفقري لهذه الحريات جميعا، وهي في الوقت نفسه روح الفكر الديمقراطي لأنها المتنفس أو صوت

(=) إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات – طبعة ٢٠٠٤ ، ص٦٢٦ – النسر الذهبي للطباعة .

ما يجول بخواطر الشعب بطوابقه المختلفة ويعبر من خلالها عن احتياجاته، كما يمكن أن ترتد إليها كافة حريات الفكر والتعبير، فالرأي يفصح عما يكمن في النفس والتعبير عما يكمن فيها هو الذي يكشف حقيقة المجتمع، ويعطي للسلطة صورة صادقة عن رغبات الشعب وما يحتاج إليه من خدمات، وعلى ذلك فإن الرأي العام لا يرقى في أي أمة إلا بقدر ما لها من الحرية في البحث. وبقدر ما لأفرادها من القدرة على تمحيص المسائل العامة وسعة الصدر للرأي المخالف[١].

ويقصد بحرية الرأي حق الفرد في التعبير عن رأيه بالوسيلة التي يراها معبرة ومناسبة، وهي بهذه المثابة تستعصي على التقييد . كما أنها كشأن باقي الحريات المعنوية لا يمكن تقييدها بدون تضييعها ، إذ لا يجوز لأحد أن يفرض على غيره الصمت ولو كان ذلك معززا بالقانون ، ذلك أن حوار القوة إهدار لسلطان العقل ولحرية الإبداع والخيال والأمل ، ويؤكد الرهبة لدى الأفراد مما يحول دون التعبير عن آرائهم الصادقة ، وتظهر أهمية حرية الرأي بالنسبة للأحزاب السياسية في أن الحزب السياسي ما هو إلا تجميع لآراء وفكر الأفراد ، فإذا لم يتمكن الفرد من إبداء رأيه والدعوة إليه بحرية من خلال تجمع الأفراد لإقناعهم به وحملهم على اقتناعه حتى يصل هذا الرأي إلى القوة المؤثرة التي تسمح بظهوره على المسرح السياسي، فبدون ذلك لن تكون هناك أحزاب قوية قادرة على تحمل مسئوليتها كاملة[٢] .

وإذا كانت حرية الرأي لها هذا التأثير الواضح في الحقوق والحريات الفكرية ، فإن لها علاقة أوثق بالديمقراطية ، فالديمقراطية هي حكم الشعب نفسه بنفسه ، وحرية الرأي تعنى أن يسمح المجتمع بتكوين رأي عام قوي ومستنير يستطيع أن يختار بين البدائل لكي يحقق فكرة تداول السلطة عبر

---

(١) د. أبو اليزيد علي المتيت – النظم السياسية والحريات العامة – الطبعة الرابعة سنة ١٩٨٤ – مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية ، ص١٧٢ .

(٢) د. محمد الشافعي عبد الرؤوف مصلحي أبو الروس – التنظيمات السياسية الشعبية – طبعة سنة ١٩٧٤ – عالم الكتب ، ص٩٤ .

وسائل ديمقراطية سليمة ، فالديمقراطية تقتضي مشاركة الشعب في الحكم ، والحكم على الشيء فرع من تصوره ، ومن لا يعرف فروع الرأي لا يعرف الحكم على الرأي[١] .

ونظرا لأن حرية الرأي تمثل عصب الحريات الفكرية جميعا . وتعد المحور الذي تدور حوله كافة تصنيفات ومكونات الحريات المعنوية . فقد حظيت باهتمام كبير ليس على مستوى التشريعات الوطنية فحسب وإنما على المستوى الدولي أيضا ، فقد تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ النص عليها في المادة ١٩ منه والتي كفلت حق الفرد في التعبير عن رأيه ، وحقه في اعتناق رأي معين وحرية تلقي الأفكار والمعلومات وإذاعتها بوسائل مختلفة حتى خارج حدود الدولة فنصت على أنه :

«لكل شخص الحق فى حرية الرأى والتعبير، ويشمل هذا الحق اعتناق الآراء دون تدخل، واستيفاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية».

وقد رددت ذلك المادة ١٩ من الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان المدنية والسياسية الصادرة سنة ١٩٦٦ حيث نصت على أنه :

«١- لكل فرد الحق فى أبداء رأيه دون تدخل.

٢- لكل فرد الحق فى حرية التعبير، وهذا الحق يشمل حرية البحث عن المعلومات والأفكار من أى نوع، وتلقيها ونقلها بغض النظر عن الحدود، وذلك إما شفاهة أو كتابة أو طباعة، وسواء أكان ذلك فى قالب فنى أم بأية وسيلة أخرى يختارها.

٣- ممارسة الحقوق المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من هذه المادة ترتبط بواجبات ومسئوليات خاصة، وعلى ذلك فإنها تخضع لقيود معينة،

---

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – دار النهضة العربية ، ص٥٦٠ .

ولكن فقط بالاستناد إلى نصوص القانون، وبشرط أن تكون ضرورية من أجل :

أ - احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

ب- حماية الأمن الوطنى أو النظام العام أو الصحة العامة والأخلاق».

وبذلك تكون حرية الرأى متمثلة فى حق كل إنسان فى التعبير عن رأيه صراحة، وبدون معوقات سواء كان هذا التعبير بالقول أو بالكتابة أو بغيرها من الوسائل المختلفة.

وقد أكد الإعلان الفرنسى لحقوق الإنسان والمواطن على حرية الرأى فنصت المادة العاشرة منه على أنه «لا يجوز إزعاج أى شخص بسبب آرائه، وهى تشتمل معتقداته الدينية بشرط ألا تكون المجاهرة بها سببا للإخلال بالنظام العام المحدد فى القانون».

ونصت المادة الحادية عشر منه على أن «حرية تبادل الفكر والآراء هى أثمن حق من حقوق الإنسان لذلك يحق لكل مواطن أن يتكلم ويكتب آرائه فى صحف مطبوعة بكامل الحرية»[1].

وقد كفلت الدساتير الفرنسية المتعاقبة حرية الرأى فنصت المادة ٢٦ من دستور أبريل ١٩٤٦ على أنه «لا يجوز أن يؤذى أحد فى عمله أو وظيفته بسبب أصله أو رأيه أو معتقداته».

كما حرص الدستور المصري الحالي الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ على النص على الحقوق والحريات العامة جميعاً ، حيث خصص لها الباب الثالث منه تحت عنوان «الحريات والحقوق والواجبات العامة»- ومنها حرية الرأي - حيث أكدها صراحة في المادة (٤٧) منه والتي جرى نصها على أن «حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. القطب محمد القطب طبلة - الإسلام وحقوق الإنسان - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى - دار الفكر العربى - القاهرة - ١٩٧٦ ص ٦٧٦. وانظر أيضاً د. كريم يوسف أحمد كشاكش - الحريات العامة فى الأنظمة السياسية المعاصرة - رسالة دكتوراه - بحقوق القاهرة - ١٩٨٧ ص ٧٤.وما بعدها.

الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد الذاتي والنقد البناء ضمانا لسلامة البناء الوطني»[١].

ولا شك في أن المشرع الدستوري عندما نص على كفالة حرية الرأي وجعل ذلك في حدود القانون كان يعتقد أن البرلمانات إفراز حقيقي لإرادة الشعب ، وبالتالي يتوقع أن تكون مهمتها دائما هي التوفيق بين حريات الأفراد - ومنها حرية الرأي - وبين الصالح العام المشترك ، ولكن الحقيقة الواقعية هي أن البرلمانات في معظم الدول النامية ومنها مصر أصبح إفرازا فعليا للسلطة التنفيذية ، ولا نبالغ إذا قلنا أن السلطة التشريعية يمكن أن تكون عند الحاجة يد السلطة التنفيذية في البطش بحريات الأفراد ومنها حرية الرأي والتعبير ، وعلى ذلك فإنه وسواء تعلق الأمر بحرية الرأي بصفة خاصة أو بحريات الفكر بصفة عامة فإن سياج هذه الحريات لا يكون في النصوص التي قررتها المواثيق أو الدساتير سواء على المستوى العالمي أو المستوى الداخلي في كل دولة على حده ، وإنما يكون هذا السياج في كفالة القدرة على ممارسة الأفراد لهذه الحريات دون عائق ، فكم من الحريات مدونة في نصوص براقة وخادعة لكنها حبيسة هذه النصوص ، وقد عبر عن ذلك الأستاذ / موريس دوفرجيه Morris Doverge أستاذ العلوم السياسية بجامعة باريس بقوله

---

(١) تقابل هذه المادة نص المادة (١٤) من دستوري ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ والتي كانت تنص على أن «حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون»، كما تقابل المادة (٤٤) من دستور ١٩٥٦ والتي كانت تنص على أن «حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة ، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك في حدود القانون»، أما دستور ١٩٥٨ فقد اكتفت المادة (١٠) منه على النص الآتي «الحريات العامة مكفولة في حدود القانون»، ومن هذه الحقوق حرية الرأي ، وتقابل أيضا نص المادة (٣٥) من دستور ١٩٦٤ وكان نصها يجري على أن «حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة ، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك في حدود القانون».

«مسافات شاسعة بين النصوص وتطبيقها»[١].

وإذا كان الدستور قد نص على كفالة حرية الرأي والتعبير عنها للأشخاص ومنها الأحزاب السياسية فإنه – حسب تعبير النص الدستوري – يتم وفقا لحكم القانون أو في حدود القانون ، وهذا يعني أن الدستور يرخص في وضع قيود على هذه الحريات بمقتضى القوانين[٢]، ولكن يتعين ألا تكون هذه الرخصة مبررا لإصدار قوانين من شأنها أن تحد من حقوق الأفراد وحرياتهم، وتقوض من استقلال وحيدة القضاء وضماناته.

وقد انتهزت السلطة هذا الترخيص الدستوري ووضعت بموجب القوانين – قيودا كثيرة ومتعددة على حرية الرأي والتعبير ، لعل أهمها ما ورد بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ بشأن المطبوعات[٣] ، والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية[٤] ، والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بتعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حرية المواطن في القوانين القائمة[٥] ، والقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها[٦] ، وقانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته ، والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي ألغى بالقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ ، إثر الحكم بعدم دستورية بعض مواده ، والقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب والقوانين المنظمة للصحافة، هذا فضلاً عن قوانين

---

(١) MOurice " Quels écarts entre les textes et leur application " Duverger: Les Partis Politiques, Libraire Armand Colin, Paris, 1961, P.79.

(٢) راجع أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – مرجع سابق ، ص٩٠ .

(٣) الوقائع المصرية العدد رقم ٢٣ بتاريخ ١٩٣٦/٣/٣ .

(٤) الوقائع المصرية العدد رقم ١٨ مكرر أ في ١٩٥٦/٣/٤ .

(٥) الجريدة الرسمية العدد رقم ٣٩ في ١٩٧٢/٩/٢٨ .

(٦) الجريدة الرسمية العدد رقم ٣٩ في ١٩٧٥/٩/٢٥ .

الطوارئ وما أدخل من تعديلات غلظت العقوبة في قانون العقوبات، وغيرها من القوانين سيئة السمعة التي تمثل اعتداء صارخا على حقوق الأفراد وحرياتهم.

وعلى أي الأحوال فإنه إذا كانت نصوص القوانين المذكورة ومنها قانون الطوارئ تمثل عقبة في سبيل كفالة حرية إبداء الرأي أو التعبير عنه إلا أنه يمكن القول بأن الضمانة الأساسية لاحترام الحريات والحقوق العامة تكمن في تشبث الشعب بهذه الحريات وتلك الحقوق وتمسكه بها[١].

ويرى البعض بأن العبرة في انتصار الحريات والحقوق العامة ليست بما يقنن أو يعلن أو يتقرر في الدستور أو القانون ، بل بما يتم ويطبق وينفذ بالفعل ، وذلك لتجنب اضطرار الإنسان إلى التمرد على الظلم والاستبداد والاندفاع لأعمال انتقامية مما يعرقل مسيرة البشر للتمتع بما يلزمه من حريات وحقوق عامة ، ارتفاعا بمستوى هذه الحريات وتلك الحقوق[٢] .

وهذا الرأي محل نظر ذلك أن الاعتماد على مجرد عدم تطبيق النص من قبل السلطة لا يمثل أي ضمانة في الواقع ، فضلاً عن أن عدم تطبيق النص يرجع إلى محض إرادة السلطة إن شاءت طبقته وإن شاءت أحجمت عنه ، ومن المتصور تطبيقه على البعض دون البعض الآخر ، وهو الأمر الذي أثبته العمل ، وعلى أي الأحوال فإن عدم تطبيق النص مع وجوده وإمكانية تطبيقه لا يحول دون التمرد والعصيان ولا يمثل أي حماية لحرية الرأي ، وهو أمر نهيب معه بالمشرع أن يسارع إلى إلغاء كافة النصوص المقيدة لهذه الحرية حتى ينفتح الحوار البناء والهادف من خلال إبداء الرأي واحترام الرأي المعارض .

ولا مراء في أن الرقابة القضائية هي الرقابة الفعالة ومن أهم ضمانات ممارسة الأحزاب والأفراد لحريتهم في الرأي والتعبير عنه .

---

(١) د. بكر القباني – الحريات والحقوق العامة في ظل حالة الطوارئ – مجموعة الدراسات المختارة مقدمة إلى ندوة اتحاد المحامين العرب في ١٩٨٥ – ١٩٨٩ تحت عنوان " أزمة حقوق الإنسان في الوطن العربي " ، ص١١٠ .

(٢) د. محمد حافظ عبد الحفيظ سليمان – حرية الرأي والرقابة على المصنفات – رسالة ماجستير مقدمة لحقوق القاهرة – فرع بني سويف ١٩٩٢ ، ص٨٩ .

ونظراً لأننا لا نتناول هنا موقف القضاء من حرية الرأي بصفة عامة وإنما يقتصر بحثنا على بيان أهم الأحكام الخاصة بحرية الرأي الحزبي فسوف نقصرها على إلقاء الضوء حول موقف القضاء من حرية الرأي الحزبي وذلك في ثلاثة مطالب ، نخصص المطلب الأول منها لبيان أهم أحكام القضاء العادي بشأن حرية الرأي الحزبي ونتناول في المطلب الثاني دور القضاء الإداري في حماية هذه الحرية ونعالج في المطلب الثالث موقف القضاء الدستوري منها .

المطلب الأول

موقف القضاء العادي من حرية الرأي الحزبي

باشر القضاء العادي دوراً ملحوظاً في حماية حرية الرأي عموما وحرية الأحزاب السياسية والمنتمين إليها فى إبداء رأيهم قبل إنشاء مجلس الدولة ، ولم يتوقف هذا السياج الذي أحاط به القضاء هذه الحرية حتى بعد ميلاد القضاء الإداري بل تقاسما هذه الحماية القضائية بأحكام تعد وبحق مفخرة ومدعاة للمحاكاة والاقتداء بها، قبل أن نخوض فى بيان أهم أحكام القضاء العادي بشأن حرية الرأي الحزبي ، فقد رأينا أنه يتعين علينا بداية أن نعرض لحق القاضي نفسه في إبداء رأيه والتعبير عنه ، لأن فاقد الشيء لا يعطيه، وأن من شأن حرمان القاضي من التعبير عن رأيه حول نص قانم، أو مطالبته بتعديل نص واستبداله بآخر ، لا يعد تدخلاً منه في سلطة التشريع ، وإنما يندمج ذلك في حقه في رقابته ومراقبته اليومية لصلاحية النص ، ومن قبيل التعاون المستمر مع السلطة المختصة بالتشريع تبصيراً وإرشاداً لها ، ما دامت سلطة التشريع في النهاية بيد السلطة القائمة عليها ، فالرأي المجرد والمنزه عن شبهة الانتماء الحزبي حول مشروعات القوانين كما يرى البعض[1] هو مسلك إيجابي للقضاء لا تدخلاً منه ، وما دام يكفل الاحترام للنص الذي يقتنع بضرورة تعديله ويعمل على تطبيقه إلى أن يعدل أو يلغي .

---

(١) انظر في ذلك " شئون رجال القضاء – فقهاً وقضاءً وتطبيقاً " للمستشار يحيي الرفاعي و د. حسن بسيوني وعبد المنعم دسوقي – طبعة ١٩٩٠ – ١٩٩١ طبعة نادي القضاة . ص٣٠٣ .

ويرى جانب كبير من الفقه[١] وبحق أن السياسة المحظورة على القاضي في مصر هي السياسة الحزبية ، ذلك أن نص قانون السلطة القضائية المصرى الذي يحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية منقول عن المادة ١٧ من قانون استقلال القضاء رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ التي نصت على أنه «يحظر على المحاكم إبداء الآراء والميول السياسية ، ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالسياسة ...» وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية لهذا النص الأخير عن أن «المقصود هو أن يكون محرماً على القضاة إبداء الآراء والميول السياسية التي تنم عن التحيز لحزب من الأحزاب ، وأن يكون محرماً على القضاة الاشتغال بالسياسة اشتغالاً فعلياً من شأنه أن يجعل لهم رأياً ظاهراً في الخلافات الحزبية ، حتى يكون القضاء بعيداً عن كل الشبهات ، وأن يطمئن إليه كل الأفراد».

ولا مراء في أن صفة القضاة لا تحجب عنهم صفتهم كمواطنين ، وأن من حقهم تبعاً لذلك بل من واجبهم الإسهام في الشئون الوطنية العامة – وخاصة مناقشة مشروعات القوانين – بشرط عدم الانتماء إلى الأحزاب وعدم الاحتراف بالسياسة .

وقد أثير هذا التساؤل حول حق القاضي في إبداء رأيه في الحياة السياسية العامة ، وبالفعل أصدر مجلس القضاء الأعلى بجلسته المعقودة في ١٩٨٧/٣/٥ بياناً في خصوص ما نشر في بعض الصحف منسوباً لبعض رجال القضاء جاء فيه «لما كان مجلس القضاء الأعلى مع تسليمه بأن القضاة كمواطنين من حقهم إبداء آرائهم في الشئون العامة ، إلا أن عليهم في الوقت نفسه كقضاة واجبات ينبغي عليهم مراعاتها ، في مقدمتها الالتزام بالقوانين القائمة التي أقسموا اليمين على احترامها كائناً ما كان وجه رأيهم فيها ، وذلك إلى أن تلغى تلك القوانين أو تعدل من المؤسسات الدستورية المختصة»[٢].

---

(١) د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – مجلة القضاة – العدد الثالث ، ص٦٠ .

(٢) بيان مجلس القضاء الأعلى بجلسة ١٩٨٧/٣/٥ ، ص٣٥٨ – ٣٧٤ مشار إليه لدى المستشار / يحيي الرفاعي – شئون رجال القضاء – المرجع السابق ، ص٣٠٣ .

وبمناسبة تبادل خطابين في واقعة غير مسبوقة بين رئيس مجلس الشعب ورئيس محكمة النقض حول تنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الدعاوى المقامة من حزبي الوفد الجديد والعمل الاشتراكي وبعض المرشحين بوقف تنفيذ قرار إعلان نتيجة انتخاب أعضاء مجلس الشعب التي أجريت بتاريخ ١٩٨٧/٤/٦[1] ، فقد أصدر المجلس الأعلى للقضاء بياناً

---

(١) نظراً لأهمية هذين الخطابين نورد نصيهما : -

الخطاب الأول المرسل من رئيس مجلس الشعب إلى رئيس محكمة النقض في ١٩٨٩/٦/١٣ :

السيد المستشار / رئيس محكمة النقض

تحية طيبة وبعد

لما كانت المادة ٩٣ من الدستور تنص على أن " يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه ، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه ... إلخ " ولما كان السيد وزير الداخلية قد أصدر القرار رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ بتنفيذ الأحكام الوقتية الصادرة من محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٨٧/٤/٢١ في الدعاوى المقامة من حزبي الوفد الجديد والعمل الاشتراكي وبعض المرشحين بطلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار الوزاري رقم ٣٤٢ لسنة ١٩٨٧ بشأن إعلان نتيجة انتخاب أعضاء مجلس الشعب التي أجريت بتاريخ ١٩٨٧/٤/٦ .

ولما كان مجلس الدولة قد قضى باختصاصه بنظر الطعون المقدمة في القرارات الإدارية المتعلقة بالإجراءات الخاصة بانتخابات مجلس الشعب ، وكانت المحكمة الإدارية العليا في الوقت ذاته قضت بعدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المتعلقة بصحة العضوية ، وبعدم تأثير ما يصدر من أحكام في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية سالفة الذكر على صحة هذه العضوية ، حيث قضت في حكمها الصادر بجلسة ١٩٧٧/٤/٩ في الطعن رقم ٥٤١٥ لسنة ٢٣ق ما يلي : " وليس فيما يسفر عن وجه الحكم في هذه الدعوى ما يبطل عضوية أحد من أعضاء مجلس الشعب أو يزيلها بقوة القانون ، إذ أن مناط إبطال العضوية صدور قرار به بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب حال الطعن أمامه في الميعاد ووفق الإجراءات الدستورية والقانونية المقررة لهذا الغرض " .

كما قضت أيضاً في حكمها الصادر بجلسة ١٩٨١/١١/٧ في الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٢٦ ق بأنه " ومن حيث إن المنازعة الماثلة ليست طعناً في صحة عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب مما يختص مجلس الشعب بالفصل فيه طبقاً للمادة ٩٣ من الدستور ووفقاً للإجراءات الواردة بها وبالمادة ٢٠ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه،(=)

(=) ولـــيس فيما يسفر عنه وجه الحكم في هذه المنازعة ما يبطل عضوية أحد أعضاء المجلـــس إذ أن إبطال العضوية لا يكون إلا بقرار من مجلس الشعب يصدر بأغلبية ثلثي أعضائه " .

ولمـــا كـــان مجلس الشعب قد سبق أن قرر بجلسة ١٩٨٦/٦/١٥ أنه يعد إعلان نتيجة الانتخابات يختص مجلس الشعب دون غيره بالفصل في صحة الطعون . ويمتنع على أي جهة أخرى قضائية أو إدارية الفصل في صحة العضوية .

ولما كان الدستور قد أناط بمحكمة النقض دون غيرها من الهيئات القضائية التحقيق في صـــحة هـــذه الطعون ، وكانت الانتخابات قد أجريت في ١٩٨٧/٤/٦ وقدمت طعون في جمـــيع الدوائـــر أحيلت إلى محكمة النقض إعمالاً لنص المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٣٤٩ من اللائحة الداخلية للمجلس .

وأرسل لسيادتكم رفق هذا :

١- مضـــبطة جلسة مجلس الشعب الثانية والستين المعقودة في ١٩٨٦/٦/١٥ متضمنة مناقشات المجلس بشأن اختصاصه في الفصل في صحة عضوية أعضائه وتقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في هذا الشأن .

٢- كـــتاب الســـيد وزير الداخلية رقم ٧٢٤١ المؤرخ ١٩٨٩/٥/٢١ بإخطارنا بصدور قرارد رقم ٢٣٢٨ لسنة ١٩٨٩ بتنفيذ الأحكام .

٣- أحكـــام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة الصادرة في ١٩٨٩/٤/٢١ فـــي الـــثلاث والعشرين دعوى المقامة من حزبي الوفد الجديد والعمل الاشتراكي وبعض المرشحين بشأن انتخابات مجلس الشعب الأخيرة .

٤- أحكام المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة الصادرة بجلسة ١٩٨٩/٤/٢٩ في طعون وزارة الداخلية على أحكام محكمة القضاء الإداري في الدعاوى المشار إليها .

٥- مذكـــرة هيـــئة قضـــايا الدولة بدفاع وزارة الداخلية في طعنها على أحكام القضاء الإداري في الشق المستعجل من هذه الدعوى .

رجاء التكرم بالنظر

وتفضلوا سيادتكم بقبول فائق الاحترام

رئيس مجلس الشعب

الخطاب الثاني المتضمن رد رئيس محكمة النقض إلى رئيس مجلس الشعب

السيد الأستاذ الدكتور / رئيس مجلس الشعب

تحية طيبة وبعد

بالإشـــارة إلى كتاب سيادتكم رقم ٧٧٠ بتاريخ ١٩٨٩/٦/١٣ وما ورد به من أن محكمة الـــنقض قد ترى أن الأحكام الوقتية الصادرة من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٤/٢٩/ ١٩٨٩ تمـــثل طعوناً في صحة عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب فيكون لها أن تقوم بالتحقيق فيها . (=)

بتاريخ ١٩٨٩/٧/٢٠ تعقيباً على القرار الصادر من إحدى الدوائر المدنية بمحكمة النقض استنكرت فيه التهجم على رئيس محكمة النقض ومحاولة الزج به في نزاع سياسي محض ، وتعطيل بعض الأحكام القضائية بما يمس هيبة القضاء واستقلاله ، فأعلن المجلس في بيانه :

«إن مجلس القضاء الأعلى بعد أن أحاطه رئيسه بما صدر من دائرة من دوائر محكمة النقض المدنية من إجراء حوار مع أحد المحامين يتصل بالصراع السياسي القائم حول تنفيذ بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا ، أعقبه بيان من الدائرة معد سلفاً وإلحاق كل ذلك بمحضر جلسة القضية المدنية المعروضة ، والتي لا صلة لها بهذه الأحداث ، ليصبح هذا الحوار مادة تلوكها الصحف ، الأمر الذي يتعارض مع ما سبق لمجلس القضاء الأعلى أن نبه إليه من وجوب ابتعاد القضاة عن السياسة ، وحظر إبداء المحاكم للآراء السياسية أو التدخل في أمور من اختصاص سلطات أخرى ينص عليها الدستور ، وبعد أن اطلع المجلس على محضر الجلسة سالف الذكر فإنه يقرر أن ما حدث يعتبر

(=) نرجو الإحاطة بأنه سبق للسيد المستشار رئيس محكمة النقض الأسبق – بناء على الدراسة التي أعدها المكتب الفني لمحكمة النقض – أن أفاد مجلس الشعب بكتابه رقم ٢٨٠ بتاريخ ١٩٨٥/٣/١٠ بما يلي :-

أولاً : أن المواد ٩٣ ، ٩٦ من الدستور ، ٢٠ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، ٣٤٧ إلى ٣٥٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد اختصت المجلس دون غيره بالفصل في صحة عضوية أعضائه سواء بالنسبة لمن قدمت طعون في صحة انتخابهم أو لم تقدم وبإحالة ما يرى أنه يمثل طعناً في صحة عضوية أعضائهم أو في صحة انتخابهم إلى محكمة النقض لتحقيقه .

ثانياً : أن ما قد يرد إلى مجلس الشعب أو ما يثار حول صحة العضوية وما إذا كان يمكن اعتباره طعناً في صحة العضوية من عدمه منوط ابتداء بالمجلس منفرداً .

ثالثاً : أن الاختصاص القضائي لمحكمة النقض في هذا الشأن يقتصر على مجرد التحقيق ثم إبداء الرأي من خلال ما يثار في الطعون التي تحال إليها من السيد رئيس مجلس الشعب والتي ينتهي سيادته إلى اعتبارها طعوناً في صحة العضوية .

١٩٨٩/٦/١٤.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام

رئيس محكمة النقض

خروجا على مقتضيات الواجب الوظيفي طبقاً للمادة ٧٣ من قانون السلطة القضائية ، ومخالفا لما سبق أن قرره مجلس القضاء الأعلى في هذا الشأن ، ويعود المجلس وينبه من جديد وفقا لصلاحياته المقررة في المادة المذكورة إلى وجوب ابتعاد القضاة عن السياسة ودروبها وعدم الإدلاء بأحاديث سياسية أو حزبية أو التدخل في مسائل من اختصاص سلطات أخرى وحظر استخدام محاضر الجلسات في غير ما أعدت له»[1].

وقد صدر هذا البيان إثر قيام الدائرة المدنية بمحكمة النقض حال نظرها للطعن رقم ١٨٣٦ لسنة ٥٧ق مدني بجلستها المعقودة بتاريخ ١٨/٧/ ١٩٨٩ بإثبات ما تمسك به الحاضر عن الطاعن بمحضر الجلسة من «استنكاره للهجوم الذي تتعرض له محكمة النقض بمقولة استغلالها في تعطيل تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا ، بأن أبدت الدائرة المدنية أسفها لما نشر مؤخراً من التعريض ببعض الأحكام والإجراءات القضائية والتهجم على شيوخ القضاة بما يمس كرامة محكمة النقض ، وينتقص من اعتبار قضاتها ، ومحاولة الإيهام بأنها على خلاف مع مجلس الدولة حول تنفيذ بعض أحكامه ، ومن ثم فلا يسع المحكمة إلا أن تسترعى النظر للأمرين التاليين :-

أولا : أن إسهام أجهزة الإعلام في تكوين وتوجيه الرأي العام ينبغي أن يتقيد دائما بالمصلحة العليا للوطن ، والحرص على المقومات الأساسية للمجتمع ، والحفاظ على الحقوق والحريات العامة فيه ، وكل ذلك يقتضي أول ما يقتضي أن يتكاتف جميع المواطنين بكل الموضوعية للحفاظ على استقلال القضاء وحصاناته وتقديس أحكامه وقراراته واحترام القائمين عليه. وتثبيت الثقة العامة فيه ، والبعد به عن أتون السياسة الحزبية حتى لا تضيع أو تنهار الضمانة الأولى والأخيرة لحماية تلك الحقوق .

---

(١) بيان مجلس القضاء الأعلى بجلسته المعقودة في ١٩٨٩/٧/٢٠ . ص٣٤٠ وما بعدها مشار إليه لدى المستشار / يحيي الرفاعي – شئون رجال القضاء – المرجع السابق . ص٣٠٥ – ٣٠٦ .

ثانيا : أن محكمة النقض ذات التاريخ الشامخ في إرساء دعائم القانون إذ تحرص على ما لمحاكم مجلس الدولة من اختصاص دستوري أصيل في حماية مبدأ الشرعية ورقابة مشروعية كافة القرارات الإدارية التي حظر الدستور تحصين أي منها ، فإنها لا تقبل تحت أي اعتبار أن يزج بها في جريمة تعطيل تنفيذ الأحكام التي تعلو حجيتها حتى على اعتبارات النظام العام ، وأوجب الدستور والقانون احترامها ، وألزم كافة السلطات والجهات والأشخاص بالسهر على تنفيذها ، حتى لا يكون هذا التعطيل مقدمة حتمية للفوضى ، وضياع هيبة القانون وجدوى القضاء ، وتقويض دعائم الحكم في البلاد . ومن هنا فإن محكمة النقض ليحدوها الأمل في أن تحرص الدولة بكافة أفرادها ومؤسساتها وأجهزتها على التمسك بأحكام الدستور والقانون وضعا للأمور في نصابها الصحيح»[1].

وعقب صدور بيان مجلس القضاء الأعلى سالف الذكر بتاريخ ٢٠/٧/ ١٩٨٩ ردت الدائرة المدنية ببيان أصدرته بتاريخ ١٩٨٩/٧/٢٥ جاء به ما يلي «بمناسبة قرار مجلس القضاء الأعلى المنشور بالصحف بتاريخ ٢١/٧/ ١٩٨٩ تعقيبا على القرار الصادر من هذه الدائرة بجلسة ١٩٨٩/٧/١٨ ترى الدائرة أن تقتصر على التنويه في هذا الشأن بأمرين :

أولهما : أن ما يثبت في محاضر جلساتها أو ترى إلحاقه بها مما استقرت عليه التقاليد القضائية – وبخاصة أمام محكمة النقض – هو أمر من صميم اختصاصها ، ويخضع لتقديرها وحدها ، وليس لأي جهة التعقيب عليها فيه ، في حين أن مجلس القضاء يخضع في جميع قراراته لرقابتها إلغاء وتعويضا.

ثانيهما : أن ما ورد بقرار مجلس القضاء الأعلى يتناقض مع ما ورد بمحضر الجلسة المشار إليه دفاعا عن استقلال القضاء، من وجوب توقير

---

(١) كانت هذه الدائرة مشكلة برئاسة المستشار / يحيي الرفاعي وعضوية السادة المستشارين / محمود شوقي ، وأحمد مكي ، ومحمد وليد الجارحي ، ومحمود رضا الخضيري ، وأحمد عبد العال الحديدي .

رجاله واحترام أحكامهم وتثبيت الثقة العامة فيهم ، وعدم الزج بهم في آتون السياسة الحزبية ، وهو أمر من أقدس واجبات القضاة ، وفاء منهم بالأمانة التي في أعناقهم ، وليس فيه خروج على مقتضيات وظائفهم . ولا يمكن اعتباره بأي حال إبداء لرأي سياسي أو تدخلا في أمور من اختصاص سلطات أخرى ..... والله يحفظ لمصر قضاءها وقضاتها»[١].

وعلى أي الأحوال فإن الأمر المؤكد هو حظر اشتغال القضاة بالسياسة الحزبية والابتعاد عن إبداء الآراء السياسية ، فلا شك أن مخاطر اشتغال القضاة بهذه السياسة الحزبية هي مخاطر جمة ، في مقدمتها أنهم يفقدون حيدتهم في التعامل مع ممثلي هذه الأحزاب والتيارات ، وأنهم يفقدون استقلالهم تجاه السلطة التنفيذية ، سواء تولت أمور الحكم أحزابهم أم أحزاب المعارضة ، وخير مثال لذلك اشتغال المنظمات المهنية للقضاة في إيطاليا بالعمل السياسي الأمر الذي أدى إلى تدخل الاعتبارات السياسية في تعيين شاغلي المناصب القضائية ، وأصبح القضاء مواليا للأحزاب السياسية وبالتالي خاضعا لنفوذ السلطة التنفيذية مما أفقده حيدته واستقلاله[٢] .

ولقد كان الباعث والدافع لذكر هذا الخلاف بين إحدى دوائر محكمة النقض وبين مجلس القضاء الأعلى الذي يرأسه رئيس محكمة النقض هو تكرار ظاهرة تعطيل أحكام القضاء ، وتفشي هذا الميكروب الخبيث الذي سيؤدي حتما – إذا لم يتنبه إليه الجميع حكاما ومحكومين ومحاولة وأده قبل أن يتزايد ويتفشى – إلى إهدار قيمة هذه الأحكام وتقويض هذه الضمانة الهامة لحرية الرأي التي هي أم جميع الحريات العامة الأخرى .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك المستشار / يحيي الرفاعي – شئون رجال القضاء – المرجع السابق . ص٣٠٧ ، وانظر أيضاً تعليق المستشار / محمد وليد الجارحي – النقض المدني – طبعة نادي القضاة سنة ٢٠٠٠ ، ص٥١ .

(٢) انظر تعليق د. محمد نور فرحات على المحاضرة التي ألقاها د. محمود شريف بسيوني بعنوان " دور القضاء في المجتمعات المعاصرة " بنادي القضاة بتاريخ ١٩٩٠/١/٢ والمنشور بمجلة نادي القضاة عدد يناير / يونيو سنة ١٩٩٠ ، ص١٥ وما بعدها.

ونظراً لأن حرية الرأي هي السياج والأساس المفترض لممارسة سائر الحريات الفكرية والذهنية الأخرى ، فهي مرتبطة ارتباطاً وثيقا بكافة هذه الحريات المعنوية كحرية التعليم والبحث العلمي وحرية الاجتماع وحرية الصحافة ..... إلخ .

وسوف نعرض في السطور التالية أهم الأحكام الصادرة من القضاء العادي بشأن حرية الرأي خاصة الرأي الحزبي وإن كانت ليست كلها في صالح هذه الحرية :

١- ففي قضية تخلص وقائعها في أن «محكمة جنايات إسكندرية حال نظرها الدعوى المرفوعة من النيابة العامة ضد محمود حسني العرابي وأنطون مارون وآخرين لأنهم في المدة ما بين ١٣ سبتمبر سنة ١٩٢٣ ـ و٢ مارس سنة ١٩٢٤ في الإسكندرية وطنطا وغيرهما من بلاد القطر المصري قد نشروا أفكارا ثورية حبذوا فيها تغيير النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية في البلاد عن طريق توزيع نشرات ، وكتابة مقالات تتضمن أفكارا شيوعية ..... إلخ .

فقد قضت المحكمة على المتهمين بجلسة ١٦ أكتوبر سنة ١٩٢٤ حضوريا بالسجن ثلاث سنوات بمقتضى المادة ١٥١ فقرة ٢ ، ٣ عقوبات الصادر بها القانون المنشور في ١٣ سبتمبر ١٩٢٣ ، فطعن في هذا الحكم استنادا إلى أن المادة المذكورة مقيدة لحرية الرأي المكفولة دستوريا بنص المادة ١٤ من ناحية ، ومن ناحية أخرى فهي مخالفة لنص المادة ١٦٤ من الدستور التي تقضي بإتباع القواعد والإجراءات المتبعة في إدارة شئون الدولة في التشريع الخاص من تاريخ نشر الدستور إلى حين انعقاد البرلمان مع مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الأحكام للمبادئ الأساسية المقررة بالدستور، فلما عرض الطعن على محكمة النقض جاء دورها مؤيداً لمحكمة الجنايات إذ ورد فيه «قالت المحكمة ـ محكمة الجنايات ـ بحق في حكمها المطعون فيه إن القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ المعدل للمادة ١٥١ عقوبات صدر من الجهة التي لها ولاية التشريع وقت صدوره ، ولم يأت نص في الدستور مانع لتنفيذه أو معلق له إلى الوقت الذي ينظره فيه البرلمان ، فأحكامه لا يمكن تعطيلها إلا

بقانون آخر ينسخها ، كما أن المادة (١٥١) السالفة الذكر لم تكن مخالفة لأحكام الدستور ، لأن حرية الرأي المكفولة بالدستور يجب أن تكون في حدود القانون كما نصت المادة ١٤ من الدستور»[1].

ولا شك في أن ما ذهبت إليه المحكمة فيه تقييد لحرية الرأي وهي حرية كفلها الدستور وأكدها صراحة باعتبارها من المبادئ الأساسية المستقرة التي لا تحتاج إلى نص لإنشائها وبالتالي يحظر تقييدها وفقا لصريح نصوص الدستور ، لأنها تستعصي بطبيعتها على هذا التقييد، وكان من الأصوب أن تفسر المحكمة النص في صالح هذه الحرية الأساسية بدلاً من التخريج المنتقد التي ذهبت إليه .

المطلب الثاني

موقف القضاء الإدارى من حرية الرأى الحزبي

لا مراء فى أن حرية الرأى هى الحرية الأم بالنسبة لبقية الحريات المعنوية أو الذهنية الأخرى، وهى فى الوقت نفسه روح الفكر الديمقراطي لأنها المتنفس أو صوت ما يجول بخواطر الشعب بطبقاته المختلفة ويعبر عن احتياجاته، ونعنى بحرية الرأى هنا حق الفرد فى التعبير عن رأيه بالوسيلة التى يراها مناسبة ومعبرة، ولا جدال فى أن حرية الرأى وضمان ممارستها هى لب التعددية الحزبية وأساسها، ولها أثر كبير بالنسبة للأحزاب السياسية، ذلك أن الحزب السياسي ما هو إلا تجميع لأصحاب الرأى الواحد.

وقد رأينا فى المطلب السابق إلى أى حد كفل القضاء العادى هذه الحرية التى هى عصب الأحزاب السياسية، وسوف نتناول فى هذا المطلب موقف القضاء الإدارى منها، وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول لبيان موقف القضاء الإدارى فى مصر منها، ونستعرض فى الفرع الثانى موقف القضاء الإدارى الفرنسى والمقارن منها.

---

(١) مشار إليه لدى د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – الطبعة الرابعة ١٣٦٨ – ١٩٤٩ – المطبعة العالمية – الناشر مكتبة عبد الله وهبة بالقاهرة ، ص٦٥٨ – ٦٥٩ .

الفرع الأول

موقف القضاء الإدارى المصرى من حرية الرأى الحزبى

لا مراء فى أن القضاء الإدارى كانت – ولا تزال – رقابته فعالة فى كفالة حريات الأفراد وحماية حقوقهم، وكان دوره بارزاً – حتى عندما كان وليداً يحبو – فى كبح جماح السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كذلك، وخير تطبيق لذلك أنه رغم مرور عامين فقط على إنشاء محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ فقد أصدرت حكماً تاريخياً رخصت فيه لنفسها بولاية الاختصاص فى الرقابة على دستورية القوانين[١]، وذلك قبل أن يأخذ المشرع المصرى بمركزية الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

ومن مظاهر تشدد محكمة القضاء الإدارى فى مواجهة جهة الإدارة أنها كانت تتطلب دائماً فى كل إجراء تتخذه الإدارة أن تراعى فيه الأصول الدستورية وفى حالة انتفاء ذلك فلا تتردد المحكمة فى القضاء بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، ومن ذلك أن محكمة القضاء الإدارى قد قضت بإلغاء قرار رئيس الجمهورية الصادر إعمالاً لقانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ٥٨ ق، إذ اعتبرته المحكمة ليس فقط هو والعدم سواء، وإنما منحدراً إلى مرتبة العمل المادى، ومن ثم لا تلحقه حصانة لأن رئيس الدولة خرج فيه عن دائرة الاختصاصات المخولة له[٢].

كما قضت بأن «سلطة الطوارئ فى إصدار أوامر الاعتقال ليست طليقة من كل قيد، بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تدخل الحكومة لازماً لهذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون رائد الحكومة فى هذا التصرف ابتغاء

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى بجلسة ١٩٤٨/٢/١٠ مشار إليه لدى د. رمزى الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستورى – مرجع سابق ص ٥٢٧ وما بعدها.

(٢) انظر فى تفصيل هذا الحكم د. حقى إسماعيل – الرقابة على السلطة القائمة على حالة الطوارئ – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – سنة ١٩٨١ ص ٥٩٩ وما بعدها.

مصلحة عامة[١]، وأوضحت المحكمة بأن تدابير قانون الطوارئ – عند استخدامها – يجب أن يكون لها ما يبررها، ويجب أن تبتغى تحقيق الهدف من القانون، فالاختصاصات الاستثنائية وجدت لتحقيق أغراض وغايات محددة، فإن صدرت قرارات لا تستهدف تحقيق هذه الأغراض أو تلك الغايات فإنها تكون مشوبة بعيب انحراف السلطة، وتطبيقاً لذلك اتجهت محكمة القضاء الإدارى إلى إلغاء كل القرارات التى تستهدف غرضاً يخرج عن دائرة نطاق قانون الطوارئ، كحل جمعية ووقف نشاطها وتجميد أموالها وتخصيص أموالها لغاية أخرى خلاف الغاية التى كونت من أجلها هذه الجمعية معتبرة أن هذا الأمر يخالف ما يستهدفه قانون الطوارئ[٢].

ومن الأحكام الشهيرة والتاريخية لمحكمة القضاء الإدارى المصرى بمناسبة بحث مدى مشروعية القرارات التى اتخذت إبان أحداث سبتمبر ١٩٨١ وإعمالاً للمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ حيث قضت بإلغاء هذه القرارات وذلك استنادا إلى ما يلى " أن الإجراءات التى تتخذ بناء على حكم المادة ٧٤ من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ تعد إجراءات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء، وذلك على أساس أن موافقة الشعب فى الاستفتاء لا تغير من طبيعة الأعمال التى تقوم بها السلطة التنفيذية[٣].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٩٥٦ لسنة ٨٥ ق بجلسة ١٩٦٢/٤/١٤ – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى عشر سنوات من ١٩٥٥ حتى ١٩٦٥ ص ٢٣.

(٢) انظر تفصيلات هذا الحكم لدى د. حقى إسماعيل – المرجع السابق ص ٦٠٥، وانظر أيضاً حكم محكمة القضاء الإدارى – السنة الرابعة عام ١٩٥٠ ص ٧٦١ – مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإدارى – السنة الرابعة عام ١٩٥١ حيث قضت بأن " القيود بطبيعتها تخضع لرقابة القضاء وإشرافه، ليحكم تقديرها ويقسط ميزانها على مقتضى القانون الذى سنها وقررها بلا جوار أو خسران ".

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى ٣١٢٣ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٨١/١٢/٢٢ – غير منشور، وانظر أيضاً رأى د. ماجد راغب الحلو – الاستفتاء الشعبى والشريعة الإسلامية دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – طبعة ١٩٨٣ ص ٢٧٩، حيث يرى سيادته بأن طلب موافقة الشعب على قرارات سبتمبر ١٩٨١ لا يغير من (=)

هذه البيانات بصورة عامة ومجملة دون أن يكون فى الأوراق المقدمة من الجهة الإدارية ما يفيد وجود أدلة أو عناصر ثابتة تؤكد هذه البيانات أو تفيد ممارسته للنشاط الضار بسلامة البلاد و أمنها أو مصالحها الأساسية، خصوصا وأن قضاء هذه المحكمة جرى على أن تقرير المباحث لا يزيد فى قيمته على محضر تحريات، ويخضع تقدير ما جاء به لرقابة المحكمة ومن ثم يمكن طرحه من أدلة الثبوت وعناصرها إذا استبان عدم ارتكازه على وقائع محددة أو غير مجملة أو أدلة مقبولة فى المجال الإدارى[1].

(-)طبيعتها الإدارية، ولا يطهرها من عيوب البطلان رغم الهالة السياسية المحيطة بالموافقة الشعبية، وذلك لأن سلطة التشريع فى مصر يتولاها مجلس الشعب طبقاً لنص المادة ٨٦ من الدستور، ولا يمارسها الشعب بطريق مباشر، وذلك بصرف النظر عن جدية التصويت فى الاستفتاء ونزاهة إجراءاته والقيمة الحقيقية التى يمكن أن تكون له تبعاً لذلك، ودون التحدث عن موضوعاته وتعددها وما يترتب عليه من إنقاص من إرادة الناخبين.

وانظر أيضاً أحكام محكمة القضاء الإداري الصادرة فى ١١ فبراير ١٩٨٢بإلغاء قرارات رئيس الجمهورية، التى صدرت إبان أزمة سبتمبر ١٩٨١ مشار إليها لدى د. مجدي مدحت النهري – رسالة دكتوراه بالفرنسية – نوقشت أمام جامعة كلير مون فيران عام ١٩٨٣ ص ٤٧١.

ELNAHRY.M: Contribution a l'etude de la théorie de la nécessité en droit constitutionnel Thése Clermont – Ferrand, 1983.P.471 et.ss.

وانظر أيضاً الأحكام التي أوردناها بشأن الحماية القضائية لحرية الصحافة الحزبية باعتبار أن حرية الصحافة إحدى صور حرية الرأى، وانظر أيضاً تحليل أحكام محكمة القضاء الإداري فى شأن تطبيق المادة ٧٤ من الدستور، د. محمد حسنين عبد العال – الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري – الطبعة الثانية ١٩٩١ – دار النهضة العربية ص ١٤٩ وما بعدها.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ١٩٧٤ لسنة ٣٧ ق بجلسة ١٩٨٣/٥/١٧ – مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصري فى حماية الحقوق والحريات العامة -- الجزء الثالث – المجلد الأول – ١٩٩٨ ص ٤٩٧ وما بعدها، وانظر تعليقه على هذا الحكم، ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت بإلغاء هذا الحكم بحكمها الصادر فى الطعن رقم ٢٧٤٠ لسنة ٢٩ق بجلسة ١٩٨٥/١٢/١٤ – مشار إليه بنفس المرجع ص ٤٩٩.

وفى حكم آخر قضت محكمة القضاء الإدارى بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية بمنع المدعية من السفر وأسست المحكمة حكمها على أن " طبيعة النظام الديمقراطى تستوجب حق المناقشة العامة وحق المعارضة، ورقابة الرأى العام على الساسة والقادة وضرورة الاحتكام إلى الناخبين وإشراك الشعب فى مسئوليات الحكم، فطبيعة النظام الديمقراطى تأبى حماية الاعتبار السياسي للقادة بجزاء جنائى أو بإجراء إدارى، لأن هذه الحماية لو فرضت لتعطلت نظم الحكم الديمقراطى التى يقتضى سيرها مداولة البحث والمراجعة والمناقشة فى الأمور التى تهم مجموع الشعب، وأن كل من يدخل ميدان السياسية يجب أن يكون محلاً للمراقبة والمراجعة والنقد، إذ إن المصالح العامة التى تزدحم فى هذا الميدان من الأهمية والخطورة بحيث لا يمكن تحقيقها والسهر عليها وحمايتها مع تقييد حرية الألسن والأقلام[1].

وأضافت المحكمة «ويقابل ذلك أنه يشترط لقيام حق النقد أن يكون الناقد حسن النية، فهذا الحق شرع لتمكين المواطنين من إعلان ما يعتقدون أنه الخير أو الحق أو الصواب، وذلك توخياً للنفع العام بالإرشاد إلى الصواب أو التنبيه إلى الباطل والفساد، ويشترط لمباشرة حق النقد أن يعتقد الناقد صحة الرأى الذى يبديه، فإذا تخلف هذا الشرط فإن ما يصدر عن الناقد يندرج تحت طائلة قانون العقوبات، ويكون للدولة أن تتخذ ضده الإجراءات المقررة قانوناً».

وفى حكم يعتبر بحق سياجاً للحرية قضت محكمة القضاء الإدارى بأن «نظام الأحكام العرفية فى مصر - وإن كان نظاماً استثنائياً - إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه، ويبين القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراؤه على

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ١٦٠٦ لسنة ٣٧ ق بجلسة ١٩٨٣/٦/٢١ المقامة من الداعية الإسلامية السيدة / زينب الغزالي - حكم غير منشور، ومن الجدير بالذكر أن دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا قد قضت برفض الطعن على هذا الحكم رقم ٣١٣٦ لسنة ٢٩ ق بجلسة ١٩٨٦/١١/٧.

مقتضى هذه الأصول والأحكام، وفى نطاق هذه الحدود والضوابط و إلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات تجاوزاً لهذه الحدود ومنحرفاً عنها، عملاً مخالفاً للقانون تنبسط عليه رقابة هذه المحكمة، فتقضى إذا رفع الأمر إليها بإلغائه، وكل نظام للحكم أرسى الدستور أساسه و وضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته مهما يكن نظاماً استثنائيا مبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء»[١].

وفى حكم تاريخى قررت محكمة القضاء الإدارى فى أسبابه ما يلى:-

«ومفاد هذه النصوص أن الدستور كفل حرية الرأى وجعل النقد الذاتى والنقد البناء ضماناً لسلامة البناء الوطنى، كما كفل حرية الصحافة، وحظر الرقابة على الصحف، كما حظر إنذارها أو وقفها أو إلغاءها بالطريق الإدارى، وأجاز فرض رقابة محدودة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة وأغراض الأمن القومى، وذلك بطريق استثنائي فى حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب، ورسم طريق ممارسة الصحافة لرسالتها بحرية وفى استقلال، بأن يكون ذلك فى خدمة المجتمع، تعبيراً عن اتجاهات الرأى العام وإسهاماً فى تكوينه وتوجيهه فى إطار المقومات الأساسية للمجتمع والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرمة الحياة الخاصة».[٢]

ومؤدى ما تقدم كله أنه يتضح من هذه الأمثلة مدى كفالة القضاء الإدارى فى مصر لحريات الفكر والتعبير، وأن أحكامه كانت سياجاً لحرية الرأى والتعبير الحزبى.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٦٩٤ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٢/٧/١٠ لمجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محاكم مجلس الدولة بمناسبة العيد الذهبي مارس ١٩٤٧ – ١٩٩٧ – الحقوق والحريات العامة ص ٤٠١.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١١٥٢٥ لسنة ٥٤ ق بجلسة ٢٠٠٠/١٢/٩ المقام من حزب العمل الإشتراكى – مختارات من المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى الفترة من أكتوبر ١٩٩٩ حتى أكتوبر ٢٠٠٠- صادرة عن المكتب الفنى للمحكمة فى نوفمبر ٢٠٠٠ ص ١٠٦ وما بعدها.

الفرع الثانى

موقف القضاء الإدارى الفرنسى من حرية الرأى الحزبى

سجل مجلس الدولة الفرنسى أحكاماً شهيرة ومضيئة بشأن التوازن بين حق الدولة فى المحافظة على النظام العام وبين حريات الأفراد خاصة حرية الرأى والتعبير.

ومن أهم هذه الأحكام التى أصدرها مجلس الدولة الفرنسى – وحاول أن يوائم بين حريات الأفراد ويقيم التوازن فيما بينهم أنفسهم من ناحية، وأن يوائم بين ممارسة الحريات – خاصة حرية الرأى – وبين مقتضيات حفظ النظام العام – من ناحية أخرى، حكمه الشهير الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٣٣ فى قضية " رونيه بنجامين " RENE BENJAMIN.(١)

وتدور أحداث هذه القضية فى مدينة نيفير الفرنسية " Nevers " حيث أصدر عمدة المدينة قراراً يقضى بمنع بنجامين من عقد مؤتمر سياسي يمارس فيه حرية الرأى، وذلك بمناقشة الفلسفتين الرأسمالية والشيوعية من الحريات، وقد قضى مجلس الدولة بإلغاء هذا القرار لأنه – فيما تضمنه من منع عقد المؤتمر – يمثل اعتداء صارخاً على حرية الرأى، وبالتبعية حرية الفكر بمكوناتها من حرية الاجتماع والتعبير(٢).

وقد عقب بعض الفقهاء على هذا الحكم بقوله «إن مجلس الدولة الفرنسى بإلغائه قرار مدينة نيفير والذى صدر تحت إلحاح وضغط مجموعة

---

(١)- انظر فى تفصيل هذا الحكم وإتجاه مجلس الدولة الفرنسى فيما بعد لدى :-
M.Long, P. Weil et G. Praibant; Les Grands Arréts de la jurisprudence Administrative, Paris 1974, P.214 et.ss.
C.E. 19 Mai 1933, Rec, P.541 – Conclusions Du c, g. Michel. S. 1939. 3. 1 – " Grands Arrgts " p. 209 et.ss.
مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال – المرجع السابق ص ٧٤.

(٢) – G.Burdeau: Les Libertés Publiques, 4e. Paris , 1972. P. 235. et. Ss.

المعارضين وأصدقاء العمدة السياسيين، قد أكد أنه كان فى قدرة جهة الإدارة " العمدة " – والذى كان تحت إمرته رجال الضبط الإدارى بالمدينة الذين كان فى مقدورهم منع أى اصطدام متوقع نتيجة إتمام عقد المؤتمر بين المؤيدين والمعارضين له – أن يستخدم هذه القوات لكى تتيح للمؤيدين من الاستماع إلى ندوة المؤتمر لو عقد المؤتمر، هذا من ناحية- ومن ناحية أخرى – إتاحة الفرصة للمعارضين أن يعرضوا وجهات نظرهم فى عدم عقد المؤتمر، وذلك كله دون أن يضحى بأحد هذين الاتجاهين المتضادين، أى أنه كان يتعين على العمدة أن يوازن بين الطرفين دون محاباة طرف على حساب الطرف الآخر واضعاً فى الاعتبار المحافظة على النظام العام[1].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسى فى حكم آخر بإلغاء القرار الصادر باستبعاد المدعو " باريل وآخرين " من قائمة المرشحين لدخول مسابقة، وكان القرار قد أستند إلى أنهم ينتمون للحزب الشيوعى، وقد استند الحكم إلى أن مجرد الانتماء إلى حزب معين لا يجيز لجهة الإدارة حرمان المدعين من التعبير عن رأيهم والدخول فى المسابقة[2].

المطلب الثالث

موقف القضاء الدستوري من حرية الرأي الحزبي

تعتبر حرية الرأي كما ذكرنا بمثابة الحرية الأم بالنسبة لسائر الحريات الذهنية التي تتفرع كلها عنها والتي تبيح للإنسان أن يُكَوِّن رأياً خاصاً في كل ما يجري تحت نظره من أحداث، ويستوي أن يكون رأيه هذا مؤيداً للسلطة أو

---

(١) انظر:

Jean Rivera : Les Libertés Publiques : 2- Le régime des Principales Libertés, éd. P. U. F., Coll. Thémis droit, Paris 1980, P. 154.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٨ مايو ١٩٤٥ – منشور بمجلة القانون العام – سنة ١٩٤٥ ص ٥٥٩ وما بعدها، وراجع أيضاً د. عبد الحميد متولى – الحريات العامة – نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها – طبعة ١٩٧٤ ص ٣١ وما بعدها.

معارضا لها منتقدا لتصرفاتها ، غير أن النقد يجب أن يكون بناء أي أن يكون نقدا موضوعيا يهدف إلى الإصلاح والتقدم ، فمن المنطق قبل أن يفكر المرء في هدم القديم أن يتدبر في كيفية بناء الجديد ، غير أن ذلك كما يرى البعض وبحق لا يمنع من إمكان الجهر بعيوب ما هو كائن بقصد البحث عن وسائل العلاج والسعي وراء تدارك الأخطاء[١] .

وتعني حرية التعبير عن الرأي – والتي تحتاج إلى الحماية والضمانة – أن يستطيع كل فرد التعبير عن آرائه وأفكاره للناس سواء كان ذلك بشخصه، أو بوسائل النشر المختلفة ، أو بواسطة المسرح أو السينما أو الإذاعة أو التليفزيون .... إلخ[٢] .

فحرية الرأي تجيز للشخص أن يعبر عن فكره الديني أو السياسي أو الفلسفي بالقول أو الكتابة أو بأية وسيلة أخرى بحرية كاملة بشرط عدم الإضرار بحرية الآخرين[٣]، وأن من شأن تقابل الآراء المتعارضة وتصادمها تساقط الرث منها وينكشف ما فيها من نقصان وعيوب، ولقد أضحى من غير المعقول تقييد حرية الرأي بأفكار بشرية معرضة للخطأ والصواب، ومن غير المنطق النظر إلى أي من هذه الأفكار نظرة تقديس أو خوف وادعاء العصمة من الخطأ أو التظاهر بقبولها من باب النفاق والتملق ، في حين أن الكثير من آيات الخالق جل شأنه تقبل اختلاف الرأي والتأويل ، بل ومن كرم الله علينا وتكريمه لنا أن جعل في هذا الاختلاف في الرأي رحمة للبشرية ، ومن نعمه علينا أيضا أن دعانا إلى استخدام عقولنا والتفكير حتى في آياته البينات .

وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول فى الفرع الأول موقف القضاء الدستورى المصرى من حرية الرأى الحزبى، ونخصص الفرع الثانى لبيان موقف القضاء الدستورى فى فرنسا منها.

---

(١) د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – طبعة ١٩٩٣، ص٤١١.

(٢) د. فاروق عبد البر – دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات – طبعة ٢٠٠٤، ص٥٨٥ .

(٣) انظر د. عماد عبد الحميد النجار – النقد المباح – طبعة ١٩٩٦ ، ص٨ وما بعدها .

الفرع الأول

موقف القضاء الدستورى المصرى من حرية الرأى الحزبى

تصدى القضاء الدستورى فى مصر لتجاوزات المشرع بالتعدى على الحريات العامة للأفراد خاصة حرية الرأى، فكانت أحكامه سياجا منيعا لهذه الحرية ومن أهمها ما يلى :

١- ففي قضية تخلص وقائعها في أن النيابة العامة أقامت الدعوى العمومية في الجنحة رقم ٢٩٧٢ لسنة ١٩٧٩ جنح مركز امبابة ضد المتهم عن تهمتين أولاهما أنه «بصفته مرشحا لعضوية مجلس الشعب لم يلتزم في الدعاية الانتخابية بالمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء الذي جرى بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩ " والثانية " أهان ضابط شرطة أثناء وبسبب تأدية وظيفته» وطلبت عقابه عن التهمة الأولى بالعقوبة المنصوص عليها في المادتين ١١ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن مجلس الشعب، و١٣ من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، وأثناء نظر الدعوى دفع المتهم بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل للمادة ١١ من قانون مجلس الشعب المشار إليه فيما تضمنه من تجريم لبعض صور حرية الرأي التي كفلها الدستور، وقد رخصت محكمة جنح امبابة للمتهم برفع دعواه الدستورية وأوقفت الدعوى الجنائية لحين الفصل في الدعوى الدستورية، إلا أن النيابة العامة قد أثبتت بمحضر جلسة ١٧ ديسمبر سنة ١٩٨٠ عدولها عن الاتهام بالنسبة للتهمة الأولى تأسيسا على أن الواقعة المنسوبة إلى المتهم – في هذه التهمة – غير موثمة بمقتضى المادة ١١ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ التي طلبت تطبيقها، وبذات الجلسة قضت المحكمة ببراءة المتهم من التهمتين المنسوبتين إليه ، وأرسلت النيابة العامة إلى المحكمة الدستورية العليا بما يفيد نهائية الحكم لعدم الطعن عليه .

واستنادا إلى انقضاء مصلحة الطاعن في الطعن بعدم الدستورية قضت

المحكمة بجلسة ١٩٨٣/٦/١١ بانتهاء الخصومة[١].

٢- وفى قضية أخرى قضت المحكمة بعدم دستورية القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ ببعض الأحكام الخاصة بنقابة المحامين[٢]، حيث قررت المحكمة بأن ما ردده الدستور في كثير من مواده من أحكام ومبادئ تحدد مفهوم الديمقراطية التي أرساها وتشكل معالم المجتمع الذي ينشده، سواء ما اتصل منها بتوكيد السيادة الشعبية – وهي جوهر الديمقراطية- أو بكفالة الحريات والحقوق العامة – وهي هدفها - أو بالمشاركة في ممارسة السلطة – وهي وسيلتها - وإذ كانت حرية الرأي والاختيار هما من الحريات والحقوق والواجبات العامة التي تعد ركيزة لكل صرح ديمقراطي سليم ، فقد حرص الدستور على النص في بابه الثالث الذي خصصه لبيان الحريات والحقوق والواجبات العامة ، على أن «حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون (مادة ٤٧ من الدستور)».

٣- كما قضت فى حكم حديث بأن «وحيث إن حرية الرأي هي من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي وتعد ركيزة لكل حكم ديمقراطي سليم إذ يقوم هذا النظام في جوهره على مبدأ أن « السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات»، وهو ما أكده الدستور القائم بالنص عليه في المادة الثالثة منه ، وقررت مضمونه الدساتير المصرية السابقة عليه بدءاً بدستور سنة ١٩٢٣ ، ولا شك أن مبدأ السيادة الشعبية يقتضي أن تكون للشعب – ممثلاً في نوابه أعضاء السلطة التشريعية – الكلمة الحرة فيما يعرض عليه من شئون عامة ، وأن تكون للشعب أيضاً بأحزابه ونقاباته

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣١ لسنة ١ق دستورية بجلسة ١٩٨٣/٦/١١ – قاعدة رقم ١٩ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الثاني ، ص١٢٥-١٢٦ .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٧ لسنة ٣ق دستورية بجلسة ١٩٨٣/٦/١١ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الثاني – قاعدة رقم ٢٠ ، ص١٤٤ .

وأفراده رقابة شعبية فعالة يمارسها بالرأي الحر والنقد البناء لما تجريه السلطة الحاكمة من أعمال وتصرفات ، وفضلا عن ذلك فإن حرية الرأي تعتبر بمثابة الحرية الأصل التي يتفرع عنها الكثير من الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرها وتعد المدخل الحقيقي لممارستها ممارسة جدية . كحق النقد وحرية الصحافة والطباعة والنشر وحرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي ، وحق الاجتماع للتشاور وتبادل الآراء ، وحق مخاطبة السلطات العامة ، كما تعد حرية الرأي ضرورة لازمة لمباشرة الحقوق السياسية ، وإمكان المساهمة بهذه الحقوق العامة في الحياة السياسية مساهمة فعالة كحق تكوين الأحزاب السياسية وحق الانضمام إليها، وحق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، بل إن قانون الأحزاب السياسية – قد صدر في سنة ١٩٧٧ قبل تعديل المادة الخامسة من الدستور سنة ١٩٨٠ بالنص فيها على نظام تعدد الأحزاب – حين أراد واضعوه للقانون المشار إليه أن يقيموا هذا القانون على أساس من الدستور، قد ارتكنوا – على ما يبين من مذكرته الإيضاحية وتقرير اللجنة التشريعية عنه – إلى بعض الحريات والحقوق العامة المقررة في الدستور ومنها حرية الرأي والعقيدة السياسية . باعتبار أن حق تكوين الأحزاب يعد حقا دستوريا متفرعا عنها ومترتبا عليها ، واستنادا إلى أن النظم الديمقراطية تقوم على أساس التسليم بقيام الأحزاب السياسية باعتبارها ضرورة واقعية للتعبير عن اختلاف الرأي الذي تحتمه طبيعتها الديمقراطية ولو لم ينص الدستور صراحة على حرية تكوين الأحزاب السياسية وتنظيمها، وإذ كانت حرية الرأي تعد من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة على ما سلف بيانه ، فقد غدت من الأصول الدستورية الثابتة في كل بلد ديمقراطي متحضر ، وحرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة ، وقررها الدستور القائم بالنص في المادة (٤٧) منه على أن «حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون. والنقد الذاتي والنقد البناء ضمانة لسلامة البناء الوطني»، ولئن كان الدستور قد كفل بهذا النص "حرية التعبير عن الرأي" بمدلوله الذي جاء عاما مطلقا

ليشمل الرأي في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فإنه مع ذلك قد خص حرية الآراء السياسية برعاية أوفى لما لها من ارتباط وثيق بالحياة السياسية وبسير النظام الديمقراطي في طريقه الصحيح ، ذلك أن الضمانات التي قررها الدستور بشأن حرية الصحافة واستقلالها في أداء رسالتها وحظر الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري حسبما نصت على ذلك المواد ٤٨، ٢٠٦، ٢٠٧، ٢٠٨ من الدستور – إنما تستهدف أساساً كفالة حرية الآراء السياسية باعتبار أن حرية الصحافة هي السياج لحرية الرأي والفكر».

وأضافت المحكمة «وحيث إنه لما كانت حرية التعبير عن الرأي لا يقتصر أثرها على صاحب الرأي وحده ، بل تتعداه إلى غيره وإلى المجتمع ، ومن ثم لم يطلق الدستور هذه الحرية ، وإنما أباح للمشرع تنظيمها بوضع القواعد والضوابط التي تبين كيفية ممارسة الحرية بما يكفل صونها في إطارها المشروع دون أن تجاوزه إلى الإضرار بالغير أو بالمجتمع».

وانتهت المحكمة إلى أنه «لما كان ذلك وكان البند (سابعاً) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية فيما تضمنه من اشتراط "ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام مع إسرائيل التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩". مؤداه حرمان فئة من المواطنين حقهم في تكوين الأحزاب السياسية حرماناً أبدياً وهو حق كفله الدستور حسبما يدل عليه لزوماً نص المادة الخامسة منه ، وقد رتب النص المطعون عليه – في شق منه – هذا الحرمان على أخذ هؤلاء الأشخاص بآرائهم التي تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل سالفة الذكر ، فإن هذا النص يكون قد انطوى على إخلال بحريتهم في التعبير عن الرأي وحرمانهم حرماناً مطلقاً ومؤبداً من حق تكوين الأحزاب السياسية ، بما يؤدي إلى مصادرة هذا الحق وإهداره ، ويشكل بالتالي مخالفة

للمادتين ٥ ، ٤٧ من الدستور»[١].

وقد قضت المحكمة بعدم دستورية البند (سابعاً) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.

٤- كما قضت المحكمة الدستورية العليا «بعدم دستورية ما تضمنته المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية من إلزام المتهم – المكلف بالحضور إلى المحكمة مباشرة وبدون تحقيق سابق – بأن يقوم خلال الخمسة أيام التالية لإعلان تكليفه بالحضور بيان الأدلة على صحة كل ما أسنده إلى موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلفاً بخدمة عامة ، وإلا سقط حقه في إقامة الدليل المشار إليه في الفقرة الثانية من المادة ٣٠٢ من قانون العقوبات»[٢].

وأوردت في أسباب حكمها «لئن صح القول بأن النتائج الصانبة هي حصيلة الموازنة بين آراء متعددة جرى التعبير عنها في حرية كاملة ، وأنها في كل حال لا تمثل انتقاء من السلطة العامة لحلول بذاتها تستقل بتقديرها وتفرضها عنوة ، فإن من الصحيح كذلك أن الطبيعة الزاجرة للعقوبة التي توقعها الدولة على من يخلون بنظامها ، لا تقدم ضماناً كافياً لصونه ، وإن من الخطر فرض قيود ترهق حرية التعبير بما يصد المواطنين عن ممارستها، وأن الطريق إلى السلامة القومية إنما يكمن في ضمان الفرص المتكافئة للحوار المفتوح لمواجهة أشكال من المعاناة – متباينة في أبعادها – وتقرير ما يناسبها من الحلول النابعة من الإرادة العامة ، ومن ثم كان منطقياً، بل وأمراً محتوماً ، أن ينحاز الدستور إلى حرية النقاش والحوار في كل أمر يتصل بالشئون

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ق دستورية بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ قاعدة رقم ١٦ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع، ص٩٨ وما بعدها .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ١١ق دستورية بجلسة ١٩٩٣/٢/٦ – قاعدة رقم ١٥ ، ص١٩١ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الخامس – المجلد الثاني .

العامة، ولو تضمن انتقاداً حاداً للقائمين بالعمل العام ، إذ لا يجوز لأحد أن يفرض على غيره صمتاً ولو كان معززاً بالقانون ، ولأن حوار القوة إهدار لسلطان العقل ولحرية الإبداع والأمل والخيال ، وهو في كل حال يولد رهبة تحول بين المواطن والتعبير عن آرائه ، بما يعزز الرغبة في قمعها ، ويكرس عدوان السلطة العامة المناوئة لها ، مما يهدد في النهاية أمن الوطن واستقراره».

٥- كما قضت بأن «وحيث أن ضمان الدستور - بنص المادة ٤٧ - لحرية التعبير عن الآراء والتمكين من عرضها ونشرها سواء بالقول أو بالتصوير أو بطباعتها أو بتدوينها ، وغير ذلك من وسائل التعبير ، فقد تقرر بوضعها الحرية الأصل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها ، وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها ، ولا تكون لها من فائدة وبها يكون الأفراد أحراراً لا يتهيبون موقفاً ، ولا يترددون وجلاً ، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً»[1].

واستطردت المحكمة «وحيث إن حرية التعبير التي تؤمنها المادة ٤٧ من الدستور ، أبلغ ما تكون أثراً في مجال اتصالها بالشئون العامة وعرض أوضاعها ، وكان حق الفرد في التعبير عن الآراء التي يريد إعلانها ، ليس معلقاً على صحتها ، ولا مرتبطاً بتمشيها مع الاتجاه العام في بيئة بذاتها ، ولا بالفائدة العملية التي يمكن أن تنتجها ، وإنما أراد الدستور بضمان حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابته ، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام Public Mind فلا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه ، ولا عائقاً دون تدفقها».

وأضافت المحكمة «كذلك فإن الذين يعتصمون بنص بالمادة ٤٧ من

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢ لسنة ١٦ق دستورية بجلسة ٢/٣/ ١٩٩٦ - قاعدة رقم ٢٧ ، ص٤٩١-٤٩٢ - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء السابع ، وانظر أيضاً حكمها في الدعوى رقم ١٧ لسنة ١٤ق دستورية بجلسة ١٩٩٤/١/١٤ قاعدة رقم ٣٢ ، ص٤٥٠ - المجموعة - الجزء السادس .

الدستور ، لا يملكون مجرد الدفاع عن القضايا التي يؤمنون بها ، بل كذلك اختيار الوسائل التي يقدرون مناسبتها وفعاليتها سواء في مجال عرضها أو نشرها ، ولو كان بوسعهم إحلال غيرها من البدائل لترويجها . ولعل أكثر ما يهدد حرية التعبير أن يكون الإيمان بها شكلياً أو سلبياً ، بل يتعين أن يكون الإصرار عليها قبولاً بتبعاتها وألا يفرض على غيره صمتاً ولو بقوة القانون Enforced Silence».

وأردفت «وحيث إن حرية التعبير التي كفلها الدستور على ما تقدم ، هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي لا يقوم إلا بها ، ولا يعدو الإخلال بها أن يكون إنكاراً لحقيقة أن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها ، وأن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها ، فلا يعطل مضمونها أحد ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائها ، وحيث إن حرية التعبير – في مضمونها الحق – تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها في الاجتماع المنظم ، وحجب بذلك تبادل الآراء في دائرة أعرض ، بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها لبعض ، ويعطل تدفق الحقائق التي تتصل باتخاذ القرار ويعوض انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تنميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع ، ذلك أن الانعزال عن الآخرين يؤول إلى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلطها ولو كان أفقها ضيقاً Narrowness أو كان عقمها أو تحزبها One Sidedness بادياً».

وقررت أيضاً أن «بل إن القيم العليا لحرية التعبير – بما تقوم عليه من تنوع الآراء وتدفقها وتزاحمها – ينافيها ألا يكون الحوار المتصل بها فاعلاً ومفتوحاً ، بل مقصوراً على فئة بذاتها من المواطنين ، أو متعاظماً بمركزهم بناء على صفتهم الحزبية أو منحصراً في مسائل بذواتها لا يتعداها».

وقد أكدت المحكمة ما استقر عليه قضاؤها من أن «ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير ، هو أن يكون التماس الآراء والأفكار وتلقيها من الغير ونقلها إليه غير مقيد بالحدود الإقليمية على اختلافها ، ولا منحصر في مصادرة بذاتها تعد من قنواتها ، بل قصد أن تترامى آفاقها ، وأن تتعدد

مواردها وأدواتها وأن تتفتح مسالكها وتفيض منابعه (Market place of ideas) (Free trade in ideas) ، لا يحول دون ذلك قيد يكون عاصفا بها ، مقتحما دروبها ، ذلك أن لحرية التعبير أهدافاً لا تريم عنها ، ولا يتصور أن تسخر لسواها ، هي أن يظهر من خلالها ضوء الحقيقة جلياً ، فلا يداخل الباطل بعض عناصرها ، ولا يعتريها بهتان ينال من محتواها ، ولا يتصور أن يتم ذلك إلا من خلال اتصال الآراء وتفاعلها ومقابلتها ببعض ، وقوفاً على ما يكون منها زائفا أو صائبا ، منطوياً على مخاطر واضحة ، أو محققا لمصلحة مبتغاة، ذلك أن الدستور لا يرمي من وراء ضمان حرية التعبير أن تكون مدخلا إلى توافق عام ، بل تغيّا بصونها أن يكون كافلا لتعدد الآراء Plurality of opinions وإرسائها على قاعدة من حيدة المعلومات Neutrality of information ليكون ضوء الحقيقة منارا لكل عمل ومحدداً لكل اتجاه» [1].

وأضافت المحكمة في نفس الحكم " من المقرر أن حرية التعبير ، وتفاعل الآراء التي تتولد عنها لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها ، سواء من ناحية فرض قيود مسبقة على نشرها ، أو من ناحية العقوبة اللاحقة التي تتوخى قمعها ، بل يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها – وعلانية – تلك الأفكار التي تجول في عقولهم ، فلا يتهامسون بها نجياً ، بل يطرحونها عزما – ولو عارضتها السلطة العامة – إحداثاً من جانبهم – وبالوسائل السليمة – لتغيير قد يكون مطلوباً ، فالحقائق لا يجوز إخفاؤها ، ومن غير المتصور أن يكون النفاذ إليها ممكناً في غيبة حرية التعبير ، كذلك فإن الذين يعتصمون بنص المادة (٤٧) من الدستور لا يملكون مجرد الدفاع عن القضايا التي يؤمنون بها ، بل كذلك اختيار الوسائل التي يقدرون مناسبتها وفاعليتها سواء في مجال عرضها أو نشرها ، ولو كان بوسعهم إحلال غيرها من البدائل لترويجها ، ولعل أكثر ما يهدد حرية التعبير أن يكون الإيمان بها شكليا أو

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٦ لسنة ١٥ق دستورية بجلسة ١٩٩٥/٤/١٥ – قاعدة رقم ٤١ ، ص٦٣٧ وما بعدها – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء السادس .

سلبياً ، بل يتعين أن يكون الإصرار عليها قبولاً بتبعاتها ، وألا يفرض أحد على غيره صمتاً ولو بقوة القانون».

وأردفت بأن «حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي لا يقوم إلا بها ، ولا يعدو الإخلال بها أن يكون إنكاراً لحقيقة أن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها ، وأن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها ، فلا يعطل مضمونها أحد ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائها».

٦- وقد اطردت أحكام المحكمة الدستورية العليا تأكيداً لحرية الرأي والتعبير ومن أحكامها في هذا الشأن ما يلي «حرص الدستور القائم على النص في المادة (٤٧) على ضمان حرية الرأي ، وكفل لكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون ، وكان الدستور قد أقام بهذا النص حرية التعبير عن الرأي بمدلول جاء عاماً ليشمل التعبير عن الآراء في مجالاتها المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، إلا أن الدستور – مع ذلك – عني بإبراز الحق في النقد الذاتي والنقد البناء باعتبارهما ضمانتين لسلامة البناء الوطني ، مستهدفاً بذلك توكيد أن يرتد إليها ويندرج تحتها – إلا أن أكثر ما يميز حرية النقد – إذا كان بناء – أنه في تقدير واضعي الدستور ضرورة لازمة لا يقوم بدونها العمل الوطني سوياً على قدميه ، وما ذلك إلا لأن الحق في النقد – وخاصة في جوانبه السياسية – يعتبر إسهاماً مباشراً في صون نظام الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وضرورة لازمة للسلوك المنضبط في الدول الديمقراطية ، وحائلاً دون الإخلال بحرية المواطن في أن (يعلم) ، وأن يكون – في ظل التنظيم بالغ التعقيد للعمل الحكومي – قادراً على النفاذ إلى الحقائق الكاملة المتعلقة بكيفية تصريفه[1]».

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤٢ لسنة ١٦ق دستورية بجلسة ١٩٩٥/٥/٢٠ – قاعدة رقم ٤٥ ، ص٧٤٠ وما بعدها – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء السادس . وقد انتهت المحكمة إلى الحكم بعدم (=)

٧- وقضت أيضا بأن «حرية التعبير تمثل في ذاتها قيمة لا تنفصل الديمقراطية عنها ، وإنما تؤسس الدولة على ضونها مجتمعاتها صوناً لتفاعل مواطنيها معها ، بما يكفل تطوير بنياتها وتعميق حرياتها ، وإن جاز القول بأن لحرية التعبير أهدافها التي يتصدرها بناء دائرة للحوار العام لا تنحصر آفاقها ولا أدواتها تدني الحقائق إليها فلا يكون التعبير عن الآراء حائلاً دون مقابلتها ببعض وتقييمها ، ولا مناهضتها لآراء قبلها آخرون ، مؤيداً تهميشها ولا تلقيها عن غيرها مانعاً من ترويجها أو مقصوراً على بعض جوانبها ، ولا تدفقها من مصادر نزدريها مستوجباً إعاقتها أو تقييدها» [1].

وعن تأثير حرية التعبير أورد الحكم بأن «حرية التعبير – وكلما كان نبضها فاعلاً وتأثيرها عريضاً – هي الطريق لبناء نظم ديمقراطية تتعدد معها مراكز اتخاذ القرار، تتسم بتسامحها مع خصومها ومسئوليتها قبل مواطنيها وبرفضها لكل قيد يخل بمصداقيتها، واستجابتها بالإقناع لإرادة التغيير، وطرحها من خلال الحوار لبدائل يفضلون بينها لاختيار أصلحها أياً كان مضمونها، وما تقدم مؤداه أن الآراء على اختلافها لا يجوز إجهاضها، ولا مصادرة أدواتها أو فصلها عن غاياتها، ولو كان الآخرون لا يرضون بها أو يناهضونها ، أو يرونها منافية لقيم محدودة أهميتها يروجونها ، أو يحيطون ذيوعها بمخاطر يدعونها ، ولا يكون لها من وضوحها وواقعها ما يبرر القول بوجودها ، وأن المشرع كلما تدخل بلا ضرورة لتقييد عرض آراء بذواتها

(-)دستورية ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية من إلزام المتهم بارتكاب جريمة القذف بطريق النشر في إحدى الصحف أو غيرها من المطبوعات أن يقدم للمحقق عند أول استجواب له وعلى الأكثر في الخمسة أيام التالية بيان الأدلة على كل فعل أسند إلى موظف أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة وإلا سقط حقه في إقامة الدليل المشار إليه في الفقرة الثانية من المادة ٣٠٢ من قانون العقوبات .

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٤ لسنة ١٨ق دستورية بجلسة ١٩٩٧/٧/٥ قاعدة رقم ٤٧ ، ص٧٠٩ وما بعدها – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الثامن .

بقصد طمسها أو التجهيل بها بالنظر إلى مضمونها ، كان ذلك اصماتا مفروضا بقوة القانون في شأن موضوع محدد انتقاه المشرع انحيازا مائلا بالقيم التي تحتضنها حرية التعبير عن متطلباتها التي تكفل تدفق الآراء وانسيابها بغض النظر عن مصدرها أو محتواها ، ودونما اعتداد بمن يتلقونها أو يطرحونها ، وبمراعاة أن الحق في الحوار العام يفترض تساويها في مجال عرضها وتسويتها».

واستطرد الحكم بأن «إكراه البعض على القبول بآراء يعارضونها أو تبنيها ، لا يقل سوءا عن منعهم من التعبير عن آراء يؤمنون بها أو يدعون إليها . وهو ما يعني أن الحمل على اعتناق بعض الآراء أو إقماع غيرها ، سوءتان تناقضان مفهوم حوار يقوم على عرض الأفكار وتبادلها والإقناع بها، كذلك فإن موضوع الحوار – وعلى الأخص كلما كان بناء – شرطها شفافية العناصر التي يدور الجدل حولها ، بما يحول دون حجبها أو تشويهها أو تزييفها».

ولعدم إساءة استعمال حرية التعبير أو رد الحكم «وتعلق مفهوم الحوار بالقبول بآراء أو برفضها بعد موازنتها ببعض ، وعلى ضوء حقائقها وحكم العقل بشأنها ، مؤداه أن كل أقوال يكون بها الحوار منتفيا ، كتلك التي تحرض على استعمال القوة استثارة لنوازع العدوان عند من يتلقونها ، وإضرارا بالآخرين ، لا يجوز أن تتخذ من حرية التعبير سندا ، تقديراً بأن مفهوم عرض الآراء والأفكار من أجل تقييمها – على ضوء صحتها أو بهتانها – منحسر عنها ، فضلا عن اقترانها بمضار لا يجوز القبول بها».

٨- وأكدت المحكمة ما تقدم واطردت أحكامها على أن «ضمان الدستور – بنص المادة (٤٧) التي رددت ما اجتمعت عليه الدساتير المقارنة – لحرية التعبير عن الآراء ، والتمكين من عرضها ونشرها سواء بالقول أو التصوير أو بطباعتها أو بتدوينها وغير ذلك من وسائل التعبير ، قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها ، ولا تكون لها من فائدة ، وبها يكون الأفراد أحراراً لا يتهيبون موقفا ،

ولا يترددون وجلاً ، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً ، ذلك أن ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير – وعلى ما اطرد عليه قضاء هذه المحكمة – هو أن يكون التماس الآراء والأفكار وتلقيها عن الغير ونقلها إليه غير مقيد بالحدود الإقليمية على اختلافها ، ولا منحصر في مصادر بذواتها تعد من قنواتها ، بل قصد أن تترامى آفاقها ، وأن تتعدد مواردها وأدواتها ، سعياً لتعدد الآراء ، وابتغاء إرسائها على قاعدة من حيدة المعلومات ليكون ضوء الحقيقة منارا لكل عمل ، ومحوراً لكل اتجاه ، بل إن حرية التعبير أبلغ ما تكون أثراً في مجال اتصالها بالشئون العامة ، وعرض أوضاعها تبياناً لنواحي التقصير فيها، فقد أراد الدستور بضمانها أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام ، ألا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه ولا عائقاً دون تدفقها ، ومن المقرر كذلك أن حرية التعبير وتفاعل الآراء التي تتولد عنها لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها ، سواء من ناحية فرض قيود مسبقة على نشرها أو من ناحية العقوبة اللاحقة التي تتوخى قمعها ، إذ يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها – وعلانية – تلك الأفكار التي تجول في عقولهم ويطرحونها عزماً – ولو عارضتها السلطة العامة – إحداثاً من جانبهم – وبالوسائل السليمة – لتغيير قد يكون مطلوباً ، ومن ثم وجب القول بأن حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي ، فلا يقوم إلا بها ، ولا ينهض مستوياً إلا عليها» [1].

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ق دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٦/٣ قاعدة رقم ٧٠ ، ص٥٨٧-٥٨٨ – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء السابع . ومن الجدير بالذكر أن المحكمة قد قضت في هذه الدعوى بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية وذلك لعدم عرضه على مجلس الشورى بالمخالفة لنص المادة ١٩٥ من الدستور باعتباره من القوانين المكملة للدستور.

٩- وفي حكم حديث[1] ردت المحكمة ما تقدم وأضافت بأن «وما الحق في الرقابة الشعبية النابعة من يقظة المواطنين المعنيين بالشئون العامة، الحريصين على متابعة جوانبها، وتقرير موقفهم من سلبياتها إلا فرع من حرية التعبير ونتاج لها ، وهي التي ترتد في حقيقتها إلى الحرية الأم وهي الحرية الشخصية التي فطر الله الناس عليها لا تبديل لخلق الله ، ومن أجل هذا جعلها الدستور مصونة لا تمس».

وقد انتهت المحكمة إلى الحكم بعدم دستورية نص البند (ب) من المادة (١٧) من قانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ – بعد تعديله بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٨ – وذلك فيما تضمنه من اشتراط موافقة مجلس الوزراء على تأسيس الشركة التي يكون غرضها أو من بين أغراضها إصدار الصحف.

الفرع الثانى

موقف القضاء الدستورى الفرنسى من حرية الرأى الحزبى

كما سبق أن أوضحنا فإن حرية الرأى فى فرنسا قد حظيت بكثير من الضمانات، فإلى جانب الاعتراف الدستورى بها والنص عليها صراحة فى الدساتير الفرنسية المتعاقبة منها المادة ٢٦ من دستور ١٩٤٦ والمادتين العاشرة والحادية عشر من الإعلان الفرنسى لحقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٩.

كما أن القضاء الدستورى فى فرنسا قد ساهم بدوره فى حماية هذه الحرية العزيزة على كل مواطن، وقد قام المجلس الدستورى فى فرنسا بدور بارز فى حماية حرية الرأى، ومن أهم تطبيقات ذلك قراره الصادر سنة ١٩٧١

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٥ لسنة ٢٢ق دستورية بجلسة ٥/٥/٢٠٠١ قاعدة رقم ١٠٨ ، ص٩٠٧ وما بعدها – مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء التاسع .

حيث قرر بأن مقدمة الدستور الفرنسى المتعلقة بحقوق وحريات المواطن الفرنسى لها قيمة دستورية، كما أن المجلس الدستورى يراقب ليس فقط احترام اختصاص المشرع بل أيضا احترام الإجراءات المنصوص عليها فى الدستور[١].

كما قضى المجلس الدستورى بقراره الصادر فى ١٩٩٠/١/١١ بأن تنوع الأفكار والآراء أساس الديمقراطية، وكان قد قضى بقراره الصادر فى ١٩٨٦/٩/١٨ بأن التعددية أحد شروط الديمقراطية[٢].

ومن النماذج الجديرة بالذكر فى حماية الحقوق والحريات مذهب المحكمة الدستورية الاتحادية فى ألمانيا الاتحادية، والتى أنشأت بموجب القانون الأساسى الصادر فى ٢٣ مايو ١٩٤٩ (الدستور الاتحادي لجمهورية ألمانيا) وتحددت اختصاصاتها بالقانون الصادر فى ١٢ مارس ١٩٥١ حيث يسمح قانون المحكمة للمواطنين باللجوء مباشرة بأنفسهم إلى المحكمة الدستورية فى الحالات التى يلحق بهم ضرر بحقوقهم الدستورية بوسيلة الطعن المباشر أى الدعوى الأصلية[٣].

حيث تحددت اختصاصاتها فى الفصل فى المنازعات بين الولايات والسلطة الاتحادية، وأيضاً الفصل فى المنازعات بين أجهزة الحكومة الاتحادية، وتلك التى قد تثور بين الحكومة والبرلمان الاتحادي، هذا فضلاً عن أنها تفحص مدى مطابقة القوانين الاتحادية للدستور، كما أنها تفصل فى

---

(١) راجع فى ذلك قرارات ١٩٦٠/٨/١١ ، ١٩٦٨/١٢/١٨، ١٩٧٠/١٢/٣٠، مشار إليها لدى:

Louis Fâvoreu et loic Philip: Les Grande Decisions du conseil Constitutionnel, op. cit, P. 350.

(٢) مشار إليه لدى د. عوض المر- الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى ملامحها الرئيسية - مركز رينيه - جان دبوى للقانون والتنمية - شركة الجلال للطباعة - هامش ص ٥٧٥.

(٣) د. سعاد الشرقاوى وعبد الله ناصف - أسس القانون الدستورى وشرح النظام السياسي المصرى - مرجع سابق ص ١٦٦ وما بعدها.

الشكاوى الدستورية، إذ يتاح لكل مواطن التقدم بشكاوى دستورية إذا استشعر المواطن أن حقوقه الدستورية قد مست من قبل السلطة العامة، والفصل فى هذه الشكاوى الدستورية هو من قبيل الحقوق الأساسية للمواطنين(١).

كما تختص المحكمة بمراقبة مدى توافق الأحزاب السياسية مع النظام الأساسى للدولة وتقضى بعدم دستورية الحزب الذى يتعارض مع المبادئ الديمقراطية أو الدستور.

ونظرا للدور الذى تقوم به المحكمة فى حماية الحقوق والحريات، إذ إنها تقوم بدور القاضى لا دور المشرع، فهى بذلك ظلت جهازاً قضائيا لا سياسيا كما يقول الفقيه بيردو " BURDEAU " حيث يرى أنه يجب الاعتراف بأن المحكمة الألمانية هى فعلا الحارسة للدستور، و أن نظام الرقابة فى ألمانيا الاتحادية قد حقق المستحيل(٢).

ولقد كان للمحكمة العليا الإتحادية فى الولايات المتحدة الأمريكية موقفٌ ملحوظ فى حماية الحقوق والحريات وتأكيد الرقابة القضائية للسلطة، ومن أبرز تطبيقاتها الحكم التاريخي الصادر فى ١٧ فبراير ١٩٦٤ بشأن ما أطلق عليه فضيحة "ووتر حيت" حيث أكدت المحكمة أن مسئوليتها المحافظة على الطابع الديمقراطى للحياة السياسية الأمريكية، فكشفت المحكمة تأكيد التزام أمريكا الشجاع الذى صدر فى عام ١٧٧٦ بأن الحكومات العادلة لا تعتمد على القهر والقوة، وإنما على العقل والرضاء، ولقد سجل كبير القضاة بلاك "BLACK" رأى أغلبية القضاة بقوله :

«ممكن من الناحية العلمية بأن صوت شخص واحد فى انتخابات الكونجرس

---

(١) Kurt Sontheimer ; the Government and politics of west Germany first Published, Hutchison, Co, LTD. 1972. P. 163.

(٢) انظر د. على السيد الباز – الرقابة على دستورية القوانين فى مصر – مرجع سابق ص ٣٩٠. وأيضاً د. كريم يوسف احمد كشاكش – الحريات العامة فى الأنظمة السياسية المعاصرة – رسالة دكتوراه – بحقوق القاهرة ١٩٨٧ ص ٤٤٨.

يجب أن يكون له نفس القيمة التى تعطى لصوت شخص آخر»[١].

ويضيف القاضى بلاك " BLACK " بأن وثيقة الحقوق تنطوى على حريات مطلقة لا يجوز الإنتقاص منها بقرارات إدارية أو حتى قضائية.

وفى قضية الولايات المتحدة ضد ريتشارد نيكسون "Richard Nixon" ـ رئيس الدولة حينذاك ـ أصدرت المحكمة بالإجماع ـ باستثناء عضو واحد أمتنع لأسباب شخصية ـ حكما يرفض تمتع السلطة التنفيذية بامتيازات تجعل رئيس الدولة بمنأى عن رقابة القضاء فى غير المسائل المتعلقة بالأسرار العسكرية أو الدبلوماسية، وهو القانون الذى تقدم به الرئيس نيكسون ليمتنع عن تقديم أوراق ومستندات للقضاء، وقد صدر حكم المحكمة العليا الذى يقرر هذا المبدأ فى ٢٤ يوليو ١٩٧٤ وقررت فيه المحكمة بأن " المحكمة باعتبارها حارسة على الدستور تقرر أن الدستورية تعنى خضوع الجميع للدستور بلا استثناء، ولا شك أن هذا الحكم ساهم فى سرعة تطور الأحداث التى أفضت إلى إستقالة الرئيس نيكسون فى ٨ أغسطس سنة ١٩٧٤[٢].

---

(١) – Alpheus T, Mason: American Politics and Government. op. cit. P 35.

وانظر أيضاً د. كريم يوسف أحمد كشاكش– المرجع السابق ص ٤٣٩.

(٢) انظر فى تفصيل ذلك:– د. سعاد الشرقاوى وعبد الله ناصف – أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري – مرجع سابق ص ١٦٥، وأيضاً:

Kenneth Prewitt and Sidney Verba: Study Guid to Accompany an Introduction to American Government, op. cit, P. 164.

– وانظر أيضاً د. أحمد كمال أبو المجد – محكمة وارن والحريات العامة – مجلة القانون والاقتصاد – العددان الأول والثاني – السنة الحادية والأربعون – يونيه ١٩٧١ ص ٦ وما بعدها.

الباب الرابع

الحماية القضائية إزاء حل الأحزاب السياسية

الحزب السياسي باعتباره إحدى صور الجمعيات، فالأصل أن انقضاءه يكون بقرار من الجمعية العمومية للحزب، وقد أوجب البند سابعا من المادة (٥) من قانون الأحزاب السياسية أن يتضمن النظام الداخلى للحزب قواعد وإجراءات الحل الاختيارى للحزب وتنظيم تصفية أمواله[1].

وإلى جانب هذا الحل الاختيارى فقد يتم حل الحزب بموجب حكم قضائى، كما قد يوقف نشاطه أو قراراته بموجب قرار إدارى من جهة الإدارة.

وسوف نتناول أحكام وضوابط حل الحزب السياسي وموقف القضاء منها فى الفصل الأول، على أن نستعرض ضوابط وقف نشاط وقرارات الحزب والرقابة القضائية عليها فى الفصل الثانى، مع الإشارة لموقف التشريعات المقارنة فى هذا الشأن.

---

(١) نصت المادة (٥) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ على أنه «يجب أن يشمل النظام الداخلى للحزب القواعد التى تنظم كل شئونه السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية بما يتفق وأحكام هذا القانون، ويجب أن يتضمن هذا النظام بصفة خاصة ما يأتى:-

أولاً : .....

سابعا: قواعد وإجراءات الحل والاندماج الاختيارى للحزب وتنظيم تصفية أمواله والجهة التى تؤول إليها هذه الأموال».

الفصل الأول

الرقابة القضائية لضوابط حل الحزب السياسي

كما سبق أن أوضحنا فإن أعضاء الحزب قد يقررون حل الحزب رضاء من خلال الجمعية العمومية للحزب وذلك طبقا لشروط الاتفاقية الواردة فى النظام الأساسى للحزب أو لائحته الداخلية التى ارتضاها الأعضاء ووافقوا عليها.

وإلى جانب هذا الحل الاتفاقى للحزب فإن المشرع قد يتدخل لاعتبارات معينة يقدرها ويعطى لجهة الإدارة سلطة حل الحزب إدارياً بضوابط وشروط معينة وذلك تحت رقابة القضاء، وقد يخول المشرع هذا الحق فى حل الحزب للقضاء سواء بناء على طلب جهة الإدارة أو صاحب الشأن.

وسوف نقسم هذا الفصل بإذن الله تعالى إلى ثلاثة مباحث نتناول فى المبحث الأول أحكام الحل الاختيارى للحزب، ونستعرض فى المبحث الثانى قواعد الوقف والحل الإدارى للحزب والرقابة القضائية لسلطة الإدارة فى هذا الشأن، ونخصص المبحث الثالث لضوابط الحل القضائي للحزب.

المبحث الأول
أحكام الحل الاختيارى للحزب السياسي
وموقف القضاء منها

كما ذكرنا سلفاً فإن الأصل أن الأداة التى أنشأت الحزب السياسي - باعتباره صورة من صور الجمعيات - هى التى تملك حله وتقرر انقضاءه، وهذه الأداة هى الجمعية العمومية للحزب.

وقد أقر المشرع المصرى ذلك فنص فى المادة الخامسة من قانون الأحزاب السياسية على أنه «يجب أن يشمل النظام الداخلى للحزب القواعد التى تنظم كل شئونه السياسية و التنظيمية و المالية والإدارية بما يتفق وأحكام هذا القانون، ويجب أن يتضمن هذا النظام بصفة خاصة ما يأتى :

(أولا): . . . . . .

(سابعا) : قواعد وإجراءات الحل والاندماج الاختيارى للحزب وتنظيم

تصفية أمواله، والجهة التى تؤول إليها هذه الأموال».

ومفاد هذا النص هو أن حل الحزب طبقا لصريح النص يخضع للقواعد والإجراءات التى تضمنها النظام الداخلى للحزب، فهذا النظام الأساسى الداخلى الذى وضعه مؤسسو الحزب ووافقت عليه الجمعية العامة للحزب هو دستور الحزب، وهو المرجع الأول فى هذا الشأن، ولا يجوز بالتالى إهداره أو إغفاله والبحث عن حلول فى غيره.

وهذه القاعدة هى المعمول بها كمبدأ عام فى القانون المقارن، ففى فرنسا مثلا فإن الأصل أن الأحزاب السياسية تخضع فى حلها للقواعد والأحكام المنظمة للجمعيات، والتى نص عليها القانون الصادر عام ١٩٠١، والذى يقضى بأن الحل الاختيارى تحدد قواعده اللائحة الداخلية للحزب.(١)

ولم يخرج القانون الألمانى عن ذلك، فالأصل هو حرية تكوين وحل الأحزاب السياسية رضاء طبقا للنظام الأساسي الداخلى للحزب، وأن فى حالة تقرير عدم دستورية الحزب فإن ذلك يكون بحكم من المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية.(٢)

كما أن القانون الأمريكى يعترف أيضا بالحل الاختيارى للحزب السياسي طبقا للائحة الداخلية للحزب.(٣)

ومفاد ما تقدم كله أن مصير الحزب وتقرير حله أو استمراره الفرض أنه أمر خاص بالحزب تملكه الجمعية العمومية للحزب وفقا للقواعد المقررة

---

(١) لمزيد من التفصيل بشأن حل الجمعيات ومنها الأحزاب السياسية انظر:
Calliard : libertés publiques, 1989,p. 767 et s.s.
Burdeâu : libertes publiques, L.G.D.j, Paris 1972, p.621 et.s.s.
انظر أيضا : د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق صـ ١٨٢ وما بعدها.

(٢) Kioussp anayoiś : La Place du communsime dâns les. Constitu-tions liberales memoire – fâculte de dróit de Paris 1973, p 40, suiv.

(٣) د. حسن البدراوى – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق صـ ٧١ وما بعدها.

فى النظام الداخلى للحزب، ولا يجوز لجهة الإدارة التدخل فى هذا الشأن لأن الاختصاصات المقررة للجنة شئون الأحزاب السياسية فى مصر محددة على سبيل الحصر لا يجوز التوسع فى تفسيرها كما لا يجوز القياس عليها.

وقد أثيرت هذه المسألة فى العمل فعلا، فقد حدث أن وافقت لجنة شئون الأحزاب السياسية على تأسيس حزب الوفد الجديد بتاريخ ١٩٧٨/٢/٤، وبعد أن باشر الحزب نشاطه، وعقب صدور القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، وتزايد الخلاف بين قادة الحزب وبين الحكومة حينذاك، خاصة على إثر عبارات جانبها التوفيق تفوه بها أحد نواب الحزب فى مجلس الشعب، تضمنت مساسا بشخص رئيس الجمهورية، مما حدا بمجلس الشعب إلى إسقاط عضويته[١].

وفى هذا الجو المحموم بين الحكومة والمعارضة خاصة حزب الوفد، رأت الجمعية العمومية لحزب الوفد الجديد "حل الحزب" وذلك فى اجتماعها المنعقد فى ١٩٧٨/٦/٢ اعتراضاً على الأحداث المذكورة ومنها إصدار القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ فى شأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، وفوضت الجمعية العمومية الهيئة العليا للحزب فى اتخاذ الإجراءات اللازمة فى هذا الشأن، وقام رئيس الحزب بإخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية «أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى» بقرار الجمعية العمومية بحل الحزب، ولكن الهيئة العليا للحزب اجتمعت بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢ قبل البت فى الطلب المقدم للجنة شئون الأحزاب السياسية - واعترضت على قرار الحل (نزولا على حقها فى الاعتراض طبقاً لحكم المادة ١٩ من النظام الداخلى للحزب) وقررت الهيئة العليا لحزب الوفد الجديد الاكتفاء «بتجميد النشاط السياسي للحزب»[٢].

---

(١) العضو الوفدى هو المرحوم الشيخ/ عاشور محمد نصر - نائب دائرة الجمرك بالإسكندرية.

(٢) انظر فى ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر - مرجع سابق صـ ١٧٠ وما بعدها، وانظر أيضاً د. حسن البدراوى - الأحزاب السياسية والحريات العامة - مرجع سابق صـ ٢٤٣ وما بعدها.

وبتاريخ ١٩٨٣/٥/٦ قررت الهيئة العليا للحزب إنهاء تجميد نشاط الحزب ودعوة الجمعية العمومية لإقرار ما اتخذته الهيئة العليا من قرارات، وتحدد لنظر اجتماع الجمعية العمومية للحزب بتاريخ ١٩٨٣/٨/٢٣ وبهذه الجلسة قررت الجمعية العمومية للحزب ما يلي:-

أولا : الموافقة على قرار الهيئة العليا بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢ بالاعتراض على قرار الجمعية العمومية بحل الحزب والاكتفاء بتجميد نشاطه.

ثانيا : الموافقة على قرار الهيئة العليا بتاريخ ١٩٨٣/٥/٦ بإنهاء تجميد نشاط الحزب واستئنافه من جديد.

ثالثا : الموافقة على القرارات التى أصدرتها الهيئة العليا بتعديل بعض أحكام النظام الداخلى للحزب.

رابعا : تفويض الهيئة العليا فى تكوين لجان الوفد على اختلاف مستوياتها وذلك بصفة مؤقتة لمدة تنتهى فى ١٩٨٤/١٢/٣١.

خامسا : تجديد انتخاب أعضاء الهيئة العليا بوضعها الحالى.

سادسا : تفويض الهيئة العليا للحزب فى اتخاذ اللازم لتنفيذ هذه القرارات.

وإزاء رفض جهة الإدارة نُبوب ترشيحات حزب الوفد الجديد لانتخابات المجلس الشعبى المحلى لحى شمال القاهرة التى كان محدداً لها ١٩٨٣/١١/٣، فتظلم الحزب إلى لجنة فحص الترشيحات فى ١٩٨٣/١٠/٢ ولكنه لم يتلق رداً على تظلمه، فبادر الحزب بتقديم تظلم آخر إلى لجنة فحص الاعتراضات بمحافظة القاهرة إلا أن جهة الإدارة التزمت الصمت، فلجأ الحزب إلى محكمة القضاء الإدارى فأقام دعواه بطلب الحكم:- **أولا** : وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بإنكار الوجود القانونى لحزب الوفد الجديد، وقرار محافظة القاهرة بالاعتراض على قائمة مرشحى الحزب لمجلس محلى شمال القاهرة فيما تضمنه من إنكار الوجود القانونى لحزب الوفد الجديد، وما يترتب على ذلك من آثار، مع التصريح بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان.

ثانيا : وفى الموضوع بإلغاء القرارين المطعون فيهما وما يترتب على ذلك من آثار، وقد تداولت الدعوى بالجلسات، وبجلسة ١٩٨٣/١٠/٢٩ حكمت المحكمة فى الشق العاجل بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما مع ما يترتب على ذلك من آثار وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبدون إعلان، وبإحالة الدعوى بحالتها إلى هيئة مفوضى الدولة لإعداد تقرير بالرأى القانونى.(١)

وقد قررت المحكمة فى أسباب حكمها المذكور عدة مبادئ تحكم سلطة لجنة شئون الأحزاب السياسية بشأن قيام الحزب واستمراره وحله والقرارات الصادرة عنه أهمهما ما يلى:-

أولا : أن محكمة القضاء الإدارى هى صاحبة ولاية الفصل فى المنازعات المثارة بشأن عملية الترشيح لانتخابات عضوية المجالس الشعبية المحلية :

فقد دفعت جهة الإدارة بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى بمقولة أن المادة ٨٦ من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلاً بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تنص على أن تفصل المحكمة الإدارية المختصة فى الطعون الخاصة بصحة العضوية، وقد ردت المحكمة على هذا الدفع قائلة «أن اختصاص المحكمة الإدارية فى تطبيق حكم هذا النص منوط بالطعون المتعلقة بصحة العضوية فقط دون سواها من منازعات أخرى كالطعن فى القرارات الصادرة فى شأن عملية الترشيح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية، وآية ذلك أن العملية الانتخابية عملية قانونية مركبة تصدر بشأنها العديد من القرارات الإدارية فى كل مراحل عملية الانتخابات التى يمكن فصلها والطعن عليها استقلالاً، وقد يذهب المشرع فى تنظيمه طريق الطعن فى تلك القرارات إما إلى إسناد ولاية الفصل فيها جمعياً

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١١٥ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٨٣/١٠/٢٩. فى التعليق على هذا الحكم انظر د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق صـ ١٧١وما بعدها، وانظر أيضا د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – طبعة ١٩٩٨ صـ ١٢٩٩ وما بعدها.

إلى جهة قضاء واحدة أو إلى عدة جهات كل منها يختص بنظر تلك الطعون تاركاً ذلك للقواعد العامة، وهى تقضى بإسناد الولاية فى هذا الشأن إلى محكمة القضاء الإدارى طبقاً لصريح نص المادة (١٠ بند خامساً) والمادة (١٣) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وإذا كان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد اختص عملية الترشيح لانتخابات عضوية المجالس الشعبية المحلية بتنظيم معين بدءًا من بيان شروط الترشيح وإجراءاته وانتهاءً بالتظلم مما يصدر فى شأنها من قرارات، وقد أمسك عن تحديد محكمة بذاتها تتولى الفصل فى الطعون المقدمة فى تلك القرارات، ومن ثم تكون ولاية الفصل فى هذه الطعون ما زالت معقودة لهذه المحكمة عملاً بنص المادتين (١٠ بند خامساً، ١٣) من قانون مجلس الدولة، وإذا كانت الدعوى الماثلة تتضمن طعناً فى القرار الصادر من محافظة القاهرة – برفض قبول قائمة الترشيح المقدمة باسم حزب الوفد الجديد لدخول إنتخابات المجلس الشعبى المحلى، فمن ثم تكون الدعوى من اختصاص هذه المحكمة.[1]

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١١٥ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٨٣/١٠/٢٩ – سبق ذكره، ومن الجدير بالذكر أن المحكمة رفضت أيضاً الدفع الذى أثاره دفاع الحكومة من عدم قبول الدعوى لرفعها من نائب رئيس الحزب وهو غير ذى صفة، مستندة إلى أنه بعد عزل رئيس الحزب عزلاً سياسياً، وبعد أن قررت الجمعية العمومية للحزب فى اجتماعها بتاريخ ١٩٨٣/٨/٢٣ إعادة انتخاب الهيئة العليا بذات تشكيلها السابق، فإن نائب رئيس الحزب يحل محل رئيس الحزب بكل صلاحياته، ومنها تمثيل الحزب أمام القضاء. وردت المحكمة أيضاً على الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإدارى فقالت «إن السيد رئيس مجلس الشورى ورئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية حدد فى تعليمات أصدرها، الأحزاب التى يحق لها التقدم بقوائم الترشيح فى انتخابات المجالس الشعبية المحلية، وقد جاء هذا التحديد غفلاً من حزب الوفد الجديد، لما وقر فى ذهن السيد رئيس لجنة شئون الأحزاب أن هذا الحزب غير قائم قانوناً، ومن ثم فإن البيان الذى صدر عن السيد رئيس لجنة شئون الأحزاب فى هذا الشأن هو فى واقع الأمر إفصاح من جانبه بماله من صلاحيات بمقتضى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فى شأن الأحزاب السياسية بعدم الاعتراف بأى أحزاب أخرى غير ما سبق تحديده فى هذا الشأن، وقد أحدث هذا أثراً قانونياً تمثل فى رفض قبول(=)

ثانياً : أن تعدد الأحزاب هو الركيزة الأساسية لنظام الحكم المصرى :

فقد رددت المحكمة فى أسباب حكمها هذا المبدأ فقالت «إن الظاهر من المادة (٥) من الدستور – التى تنص على أن (يقوم النظام السياسي فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية» أن نظام تعدد الأحزاب قد أضحى هو الركيزة الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم، ويتحدد على مقتضاه المشاركة فى إصدار القرار التشريعى والسياسي عن طريق الأحزاب السياسية التى هى كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام القانون، وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة، وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم (المادة الثانية من قانون الأحزاب السياسية)».

وأضافت المحكمة بأن «الأحزاب السياسية فى ظل نظام بوليها تلك الأهمية ويجعل منها الركيزة التى يقوم عليها النظام السياسي فى الدولة، تعتبر بحق القنوات الشرعية التى تصدر من خلالها إرادة الجماهير على اختلاف اتجاهاتهم وتطلعاتهم بما تتيحه لهم من فرص للاختيار بين برامج وسياسات مختلفة، وبما يحول دون طغيان الحكومة واستبدادها وذلك بإخضاعها لمراجعة واعية ويقظة من أحزاب المعارضة، ومن ثم بات واجباً أن تحظى بقسط من التنظيم بالقدر الذى يتفق مع كونها تنظيمات شعبية وطنية فى جوهرها وديمقراطية فى وسائلها، وبما يمكنها من العمل على تجميع المواطنين حول أهداف معينة وتمثيلهم سياسياً، فصدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ متواكباً فى الكثير من أحكامه مع تلك الأهداف والغايات سواء فى مضمونه السياسي أو فى محتواه القانوني».

وهذا الذى قررته محكمة القضاء الإدارى يتفق مع كون التعددية

(=)أية قوائم ترشيح منسوبة إلى حزب الوفد الجديد، وبالتالى فإن تصرف رئيس لجنة الأحزاب السياسية يحمل فى طياته عناصر القرار الإدارى».

الحزبية قيمة دستورية وضرورة عملية، فلا ديمقراطية بغير تعددية حزبية، كما أن نظم الحكم المدنية فى كل أشكالها- كما قرر البعض[١] - جوهرها التعددية التى تناقض الاحتكار والانفراد والتسلط والتحجر والانزواء. ولا مكان للتعددية بالتالى فى نظم تتركز السلطة فيها فى يد واحدة تطلقها فى كل شأن، لتحكم قبضتها على الحياة فى كافة مظاهرها أو فى صورها الأكثر أهمية. وليس للتعددية كذلك من وجود فى نظم تحدد بنفسها حقوق الأفراد وحرياتهم فى مضمونها ونطاقها وشرائط مباشرتها، ولا فى نظم لا تقبل من الآراء إلا ما يوافقها، ولا يتخطى خطوطا حمراء تعينها، ولا فى نظم تقبض بيدها على أرزاق مواطنيها بعد تصنيفهم بين مؤيد لها ومعارض لتوجهاتها، ولا فى نظم تطارد خصومها وتسخر القانون لخدمة مصالحها الضيقة، ولا فى نظم تقوم على احتكار مصادر الثورة وتقوض بنيان القطاع الخاص، ولا فى نظم لا تستثير اهتمام المواطنين بها وتحملهم على الانزواء بعيداً عنها، فأين نظامنا المصرى من ذلك كله ؟.

أن التعددية تمثل من الديمقراطية نواتها ونبض قلبها، ومن حقوق المواطنين وحرياتهم ركيزتها، وهى بذلك قيمة دستورية مطلقة لا يجوز تقييدها، ولا يتصور أن يكون لها وجود فى أجواء خانقة تحيط بها، وهى جوهر الديمقراطية وأساسها Le fondement de la democratie وليس مجرد شرط لتطبيقها une des conditions de la democratie ، وقد قضى المجلس الدستورى الفرنسى بقراره الصادر فى ١٩٩٠/١/١١ بأن تنوع الأفكار والآراء أساس الديمقراطية، وكان قد سبق أن قضى أيضاً بقراره الصادر فى ١٩٨٦/٩/١٨ بأن التعددية أحد شروط الديمقراطية.[٢]

---

(١) د. عوض المر - الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى ملامحها الرئيسية - مركز رينيه - جان دبوى للقانون والتنمية - طبعة ٢٠٠٤ شركة الجلال للطباعة صـ ٥٧٥ وما بعدها.

(٢) c.c.8,-271 D;c.,11 janv,1990.R.p.21.
مشار إليه لدى د. عوض المر - المرجع السابق هامش صـ ٥٧٥.

ثالثاً : أن حل الحزب اختيارياً من صلاحيات الحزب وحده، لا تشارك لجنة الأحزاب فى صنعه وتأكيداً لذلك تقول المحكمة :

إن الحزب وحده سيد قراره فيما يتعلق بتصريف شئونه الداخلية و منها تقرير حل الحزب، فهو أمر داخلى لا يدخل فى اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية، وقالت المحكمة إرساء لهذا المبدأ «ونظراً لأن الحزب السياسي منظمة جماهيرية تقوم على أساس ديمقراطى، ومن ثم فقد كان طبيعياً أن تترك له شئونه ونظمه الداخلية يتصرف فيها ويصرفها كيفما شاء ووفق ما يراه أكفل بتأمين مسيرته على طريق النضال السياسي، وأدنى إلى بلوغ مبادئه وأهدافه، ولهذا فقد اكتفى المشرع فيما نصت عليه المادة الخامسة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بمجرد إيراد بيان برؤوس الموضوعات التى يجب أن يحتويها النظام الداخلى للحزب، تاركاً له الحرية الكاملة فى تضمين ذلك النظام ما يعن له من أحكام موضوعية وإجرائية ضمن إطار الأهداف والمبادئ التى يقوم على تحقيقها، وبما يؤكد مبدأ ديمقراطية التنظيم ما دام ملتزماً الحدود والضوابط الواردة فى القانون، وفى ضوء الأحكام التى اشتمل عليها قانون الأحزاب السياسية قام حزب الوفد الجديد بشهادة صادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية فى اجتماعها المنعقد بتاريخ ١٩٧٨/٢/٤ تفيد استيفاءه كافة الشروط والإجراءات المقررة لقيامه قانوناً، وكان من باكورة قرارات هذا الحزب ذلك القرار الذى أصدرته الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة فى ١٩٧٨/٦/٢ فى أعقاب بيان أعلنت فيه احتجاجها على بعض الإجراءات التى نسبت صدورها إلى الحكومة، ويجرى نصه بالآتى :

١ـ استنكار الإجراءات الاستثنائية الأخيرة وإعلان الثقة الكاملة برئيس الحزب وقياداته وهيئته العليا وتشيد بتاريخهم الوطنى وبنزاهتهم التى شهد بها الجميع حتى محكمة الثورة.

٢ـ حل حزب الوفد الجديد للأسباب السابقة اعتباراً من اليوم، وتفويض الهيئة العليا للحزب فى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا القرار.

وفى ذات الوقت بعث السيد. محمد فؤاد سراج الدين بوصفه رئيساً للجمعية العمومية للحزب كتاباً إلى السيد الأمين العام للجنة المركزية يخطره

فيه بقرار الجمعية العمومية سالفة الذكر.

وفى اليوم التالى (١٩٧٨/٦/٣) أرسل السيد الأمين العام للجنة المركزية «الذى كان يرأس لجنة شئون الأحزاب حينذاك» كتابا إلى السيد. محمد فؤاد سراج الدين – بوصفه رئيسا للجمعية العمومية لحزب الوفد الجديد يطلب إليه فيه موافاته بمحضر اجتماع الجمعية العمومية للحزب فى ١٩٧٨/٦/٢ المحرر طبقا للمادة (٢٤) من النظام الداخلى للحزب، وكذا أسماء من لهم حق حضور هذه الجمعية، ومن حضر منهم فعلا وصوت على القرار. مع بيان الآثار المترتبة على حل الحزب طبقاً لنص المادة (٤٠) من النظام الداخلى، لكن السيد رئيس الجمعية العمومية للحزب لاذ بالصمت ولم يقم بالرد على السيد أمين عام اللجنة المركزية أو موافاته بما طلب بكتابه سالف الذكر وأضافت المحكمة بالنسبة لموضوع الدعوى «وتشهد أوراق الدعوى فى ظاهرها بأن الحكومة قد استمسكت بقرار الجمعية العمومية لحزب الوفد الجديد الصادر بحل هذا الحزب فى ١٩٧٨/٦/٢ واعتبرته قرارا نهائيا وناجزا ورتبت عليه آثاره، وهى زوال الشخصية القانونية للحزب، واستشهدت على ذلك بعدة قرائن منها: أن الهيئة العليا للحزب كانت قد قامت بتشكيل لجنة تصفية من بين أعضائها، وأن السيد رئيس الجمعية العمومية كان قد وجه رسالة إلى السيد رئيس الجمهورية فى شهر مايو سنة ١٩٨١ يقر فيها بحل الحزب فى ١٩٧٨/٦/٢، فضلا عما جاء فى معرض دفاع الحكومة من أنه لم يصدر عن الجمعية العمومية للحزب قرار آخر فى الشكل وبالشروط وبالأوضاع المنصوص عليها فى النظام الداخلى للحزب يقضى بالرجوع عن قرار الحل. وقد أنصب دفاع المدعين فى القول بأن قرار الجمعية العمومية سالفة الذكر أوقف باعتراض الهيئة العليا عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، وتم استبدال غيره به يقضى بتجميد نشاط الحزب، ثم قررت الهيئة العليا ثانية العدول عن قرار التجميد وإعلان استئناف الحزب لنشاطه، وقد اعتمدت الجمعية العمومية للحزب تلك القرارات فى اجتماعها المنعقد بتاريخ ١٩٨٣/٨/٢٣، وبذلك يعتبر الحزب فى عداد الأحزاب القائمة شرعاً وبما يترتب على ذلك من آثار».

رابعا : أن عملية إنشاء الحزب أو حله تخضع للضمانات الدستورية والقانونية :

وفى ذلك تقول المحكمة تأكيداً للمبدأ المذكور «وحيث إنه متى قام الحزب طبقا للشروط وبالأوضاع المنصوص عليها فى القانون أضحى سيد نفسه، لا سلطان عليه إلا بالقانون وللجماهير التى أولته ثقتها والتفت من حوله وأقامت كيانه، ذلك أن الحق فى تشكيل الأحزاب السياسية واستمرارها أو العدول عنها يعد حقا من الحقوق الدستورية العامة المتفرعة عن حق تكوين الجمعيات أو الجماعات وحق المشاركة بالترشيح والانتخاب والاستفتاء وفى وضع القرار السياسي، كما أن هذا الحق ينبثق من الحريات العامة التى تقررها الدساتير بصفة أساسية، وهى حرية الاجتماع وحرية إبداء الرأى والعقيدة السياسية بوسائل الأعلام المختلفة، وهى كلها حريات عامة تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية النيابية على اختلاف دساتيرها ويفرضها ركنها الجوهرى والأساسى، وهو التسليم بالسيادة للشعب، وينبى على هذا بالنتيجة وبحكم اللزوم القانونى أن قيام الحزب السياسي لا يستند فى أساسه على ترخيص تمنحه السلطة متى وكيفما تشاء، أو أن تسحبه كلما ضاقت بالحزب ذرعاً، لكنه حق أصيل مستمد من الدستور مباشرة، ومن توافر الشروط المحددة فى القانون، ولا يعدو دور القانون فى هذا الصدد إلا أن يكون مجرد كونه أداة تنظيم لاستعمال هذا الحق، وإقراراً بتوافر عناصره وشروطه، وهو ما عبرت عنه المادة الخامسة من الدستور بقولها (و ينظم القانون الأحزاب السياسية)، وفى هذا الإطار العام يجب أن تصاغ العلاقة بين الحكومة والأحزاب السياسية بما يحقق الخير العام لأفراد الشعب، وهذا يفرض عليها أن تنأى بنفسها عن التدخل فى الشئون الداخلية للأحزاب، وألا تنازلها إلا فى ساحة المصالح الوطنية والأهداف القومية للجماهير دون أن تتشبث بأهداب قرارات داخلية بحتة لا تمس مصلحة عامة، أو تؤدى هدفا قومياً وتأخذ الحزب بها أو تحاسبه عليها، إذا أن ذلك لا يتفق مع طبيعة وجوهر العلاقة بين الحكومة والأحزاب ويخرجها بالتالى عن واجب الحيدة الذى ينبغي عليها أن تتحلى به، ذلك الواجب الذى يشكل قاعدة المشروعية وإطارها العام فى هذا الشأن ويعبر تعبيرا صادقا عن روح التنظيم السياسي الذى يقوم على أساس تعدد الأحزاب

كما حدده الدستور».

خامسا : أن لجنة شئون الأحزاب غير مختصة بحل الحزب :

وقد قررت المحكمة لتوضيح ذلك أنه «وحيث إن قرار حل الحزب حلا اختياريا من أخطر القرارات التى تعترض مسيرته وتلغى وجوده القانونى والسياسي، ومن ثم وجب أن يكون صادرا عن الجهة التى تملك هذه الصلاحية وأن يكون صحيحا ونهائيا وقاطع الدلالة على معنى الحل، كما يقتضى أيضا التحوط فى إصداره والتثبت من قيامه مستكملا عناصره وأركانه، والمرد فى ذلك كله إلى قواعد المشروعية الموضوعية والشكلية كما ينص عليها النظام الداخلى للحزب، وغنى عن البيان أنه ليس مطلوبا من لجنة شئون الأحزاب السياسية فى هذا الشأن أن تشارك فى صنع ذلك القرار أو أن تضيف إليه كما لا يحق لها أن تتمسك به على نحو يتعارض مع مقتضى الواقع أو بمعزل عن الظروف والملابسات التى يكون قد صدر فى ظلها، أو بأسلوب لا يتفق مع ما يستوجبه مبدأ حسن النية فى العلاقة بين السلطة والجماهير، فهى إن فعلت خرجت بذلك عن حدود صلاحيتها ووقع تصرفها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة إلى غير هدفها الأصيل».

سادسا : ضرورة احترام النظام الداخلى للحزب والنزول على أحكامه المتعلقة بإجراءات حل الحزب :

وتأكيداً لهذا المبدأ فقد أوردت المحكمة فى حيثيات حكمها «وحيث إن المادة (١٩) من النظام الداخلى لحزب الوفد الجديد تنص على أن (قرارات الجمعية العمومية للحزب تعتبر نهائية ما لم تطلب الهيئة العليا إعادة النظر فيها خلال خمسة عشر يوما من صدورها، وفى هذه الحالة يعاد العرض على الجمعية ويكون قرارها نهائيا) والحكمة من هذا النص جد واضحة وهى تمكين مؤسسات الحزب، وغالبا ما تكون قياداته من توقيف نفاذ قرارات الجمعية العمومية إذا ما استشعرت فيها شططا أو تضمنت خروجاً على أهدافه ومبادئه أو كان من شأنها المساس بكيان الحزب ذاته، ويدق الأمر كثيراً بالنسبة لما يصدر من قرارات بشأن حل الحزب أو إدماجه فى حزب آخر، وطبقا لنص

المادة المشار إليها، فإن قرارات الجمعية العمومية لا تكون نافذة طوال فترة الخمسة عشرا يوما المقررة للهيئة العليا للحزب للاعتراض خلالها، فإن استعملت الهيئة العليا حقها فى هذا الشأن ظل قرار الجمعية العمومية موقوفا إلى أن يعاد العرض على الجمعية العمومية لتعيد النظر فيه فى ضوء ملاحظات الهيئة العليا وما تقترحه من بدائل فى هذا الشأن.

وطبقا لهذا النص فإنه فى اليوم الرابع من صدور قرار الجمعية العمومية بحل حزب الوفد الجديد بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢، عقدت الهيئة العليا اجتماعها فى ١٩٧٨/٦/٦ وقررت استبدال غيره به يقضى بالاكتفاء بتجميد نشاط الحزب، وإذ لم يعقب ذلك عقد الجمعية العمومية للنظر فيما ارتأته الهيئة العليا إلا أن هذا لا يغير من الأمر الواقع شيئا، وهو أن قرار الجمعية العمومية بحل الحزب قد دخل بفعل إحدى مؤسساته الشرعية وبما لها من صلاحيات فى هذا الشأن طورا من الزعزعة وعدم الاستقرار، وأضحى من ثم غير قادر بذاته على ترتيب آثاره، وبات الأمر فى شأن حل الحزب معلقاً لا يحسمه إلا قرار آخر من الجمعية العمومية إما بالنزول على ما ذهبت إليه الهيئة العليا، وإما بالإصرار على قرار الحل، وقد ظل الحزب معلقاً على هذا النحو إلى أن عادت الهيئة العليا للاجتماع فى ١٩٨٣/٥/٦ وقررت إنهاء حالة تجميد الحزب لنشاطه واستئنافه لمسيرته، وعندما دعيت الجمعية العمومية للانعقاد فى ١٩٨٣/٨/٢٣ قررت فى اجتماعها الموافقة على :

١- قرار الهيئة العليا للحزب بتاريخ ١٩٧٨/٦/٦ بشأن العدول عن حل الحزب والاكتفاء بتجميد نشاطه.

٢- قرار الهيئة العليا بتاريخ ١٩٨٣/٥/٦ بشأن إنهاء تجميد نشاط الحزب واستئنافه لنشاطه.

٣- قرار الهيئة العليا المنتخبة فى ١٩٧٨/٢/١٧.

٤- فصل أعضاء الحزب الذين انضموا لأحزاب أخرى.

وبالبناء على ما تقدم وعلى مقتضى التنظيم الحزبى وهو قائم أساسا على عنصر الإرادة الشعبية الحرة سواء فى إنشاء الحزب أو فى أثناء

ممارسته لنشاطه أو بتقرير زواله، فإنه لا مناص من النزول على ما اتخذته المؤسسات الداخلية لحزب الوفد الجديد من قرارات كان آخرها قرار الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة فى ١٩٨٣/٨/٢٣ باعتماد قرارات الهيئة العليا للحزب على النحو المشار إليه آنفا، وإذ أفصح السيد رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية عن إرادة أنكر فيها هذا الواقع، فإن قراره هذا يكون قائما على غير أساس من الواقع والقانون».[١]

---

(١) وأضافت المحكمة فى أسباب حكمها ما يلى «ولا اعتداد بما يستند إليه الدفاع عن الحكومة من أنه قد تم إخطار السيد الأمين العام للجنة المركزية فى ذاك الوقت بقرار الجمعية العمومية بحل الحزب، وأنه لم يتم إخطاره بما اتخذته الهيئة العليا من قرارات تالية انتهت إلى العدول عن قرار الحل، كما لم يتم دعوة الجمعية العمومية لمعاودة النظر فى قرار الهيئة العليا بالاعتراض على قرار الحل واستبدال غيره به يقضى بتجميد نشاط الحزب وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وكذلك ما جاء برسالة السيد. محمد فؤاد سراج الدين- رئيس الجمعية فى ذاك الوقت إلى السيد رئيس الجمهورية بأن الحزب قد قرر حل نفسه فى شهر يونيه ١٩٧٨، وأنه كان قد تم تشكيل لجنة تصفية من بين أعضاء الهيئة العليا. إذ لا ينال هذا كله من واقع الأمر شيئاً. ذلك أن مبادرة السيد رئيس الجمعية العمومية للحزب بإخطار السيد الأمين العام للجنة المركزية بحل الحزب لا تشكل إضافة تغير من وجهة النظر القانونية بادية الذكر. إذ الأمر لا يعود إلى ما ترتبه جهة الإدارة من آثار. ولكن إلى ما تنتهى إليه مؤسسات الحزب من قرارات، وما الإخطار المشار إليه إلا مجرد إحاطه بأمر ثبت أنه لم يكن نهائياً. ولم يدخل حيز التنفيذ، ثم تقرر العدول عنه نهائياً. أما عن مدى الإلتزام بالمواعيد والإجراءات المنصوص عليها فى النظام الداخلى للحزب أياً ما كان هذا النظام، فإن تلك الإجراءات مجرد ضوابط تنظيمية لا يترتب على تجاوزها أى أثر. وإن كان ثمة نتائج أو آثار تترتب على مخالفتها فهى ليست مقررة لصالح غير أعضاء الحزب. وبالتالى فلا يقبل من الحكومة أن تدعى لنفسها حقاً فى التمسك بأمر هو من صميم التنظيم الداخلى لشئون الحزب.وإلا أنقلب الأمر من مجرد تنظيم شعبى قائم على أساس الإرادة الحرة إلى نظام خاضع لوصاية جهة الإدارة. وتلك نتيجة يرفضها فحوى نظام سياسي يقوم على أساس تعدد الأحزاب وحرية تكوينها وقيامها، ما دامت قد تكاملت فى شأنها الشروط المتطلبة قانوناً، ويكون المرجع الوحيد فى ذلك هو نصوص القانون والنظام الداخلى للحزب. أما عن رسالةالسيد/ محمد فؤاد سراج الدين إلى السيد رئيس الجمهورية بأن الحزب قد حل نفسه، فهذه الرسالة لا تعد شاهداً على صيرورة قرار الحل نهائياً ونافذاً. ولا تضيف جديداً على الإخطار السابق إلى السيد الأمين العام للجنة المركزية. كما أنها لا تعبر إلا عن رأى كاتبها، والعبرة بما يصدر عن المؤسسات الداخلية للحزب من (=)

(=) قرارات. وهى الجمعية العمومية وهيئته العليا. وقد قررنا العدول عن قرار حل الحزب حسبما هو ثابت من ظاهر الأوراق. أما عن لجنة التصفية التى تم تشكيلها فى أعقاب صدور قرار الحل. فإن تلك اللجنة لم تنجز المهمة المنوطة بها. والثابت أنها قد توقفت عن أعمال التصفية على ما هو واضح من ظاهر الأوراق من وجود حسابات مفتوحة لدى البنوك باسم حزب الوفد الجديد. وهو يرجح حسبما تشهد به ظروف الواقع وتفرزه قرائن الأحوال إلى أن قرار حل الحزب قد توقفت آثاره واستبدل به غيره يقضى بتجميد نشاط الحزب إلى أن تقرر عودة الحزب لاستئناف نشاطه من جديد».

- وأضافت المحكمة «وحيث إن قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قد احتوى الكثير من الشروط الواجب توافرها لتأسيس الأحزاب بحيث لا يقوم أى حزب إلا إذا قررت لجنة شئون الأحزاب السياسية توافر الشروط التى حددها القانون لتأسيس الأحزاب واستمرارها. ما دام الثابت أن لجنة شئون الأحزاب السياسية قد أقرت بتوافر المقومات التى تطلبها القانون عند موافقتها على تأسيس حزب الوفد الجديد فى ١٩٧٨/٢/٤. ولم يطرأ على هذا الحزب ما يستوجب قانوناً إسقاطه من عداد الأحزاب السياسية التى لها حق الترشيح لانتخابات المجالس النيابية ومنها المجلس الشعبى المحلى لحى شمال القاهرة. ومن ثم يكون القراران المطعون فيهما قائمين بحسب الظاهر ودون مساس بالموضوع على غير أساس من الواقع أو سند من القانون. بما يرجح معه الحكم بإلغائهما عند نظر طلب الإلغاء. وبذلك يكون قد قام ركن الجدية فى طلب وقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما».

- وفى إثبات توافر ركن الإستعجال قالت المحكمة «إن ظروف الحال ترشح توافر هذا الركن. ذلك أن انتخابات المجالس الشعبية المحلية التى تقدم لها مرشحو الحزب واستبعدت قوائمهم للأسباب المشار إليها قادمة على الأبواب. ومحدد لها يوم الثالث من شهر نوفمبر ١٩٨٣. بما يتطلب من الحزب ومرشحيه القيام بالحملات الدعائية اللازمة لترويج مبادئه وأهدافه. ومن ثم فإن تفويت هذه المناسبة على المدعين انتظاراً للحكم فى طلب الإلغاء من شأنه ترتيب نتائج وآثار يتعذر تداركها، فيما لو قضى بإلغاء القرارين المطعون فيهما، وهما قرار السيد رئيس لجنة شئون الأحزاب بإنكار الوجود القانونى لحزب الوفد الجديد. وقرار محافظة القاهرة بالاعتراض على قائمة مرشحى الحزب لذات السبب الذى قام عليه القرار الأول».

وقد انتهت المحكمة كما ذكرنا إلى رفض الدفعين المبديين من الحكومة بعدم الاختصاص وبعدم قبول الدعوى. وقضت فى الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما مع ما يترتب على ذلك من آثار وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته وبغير إعلان.

انظر فى التعليق على هذا الحكم الصادر فى الشق العاجل من الدعوى رقم ١١٥ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٨٣/١٠/٢٩ من محكمة القضاء الإدارى د. محمد عصفور - لا يجوز للحكومة أن تنازع فى وجود حزب الوفد - مقال منشور بصحيفة الأحرار بتاريخ ١٩٨٣/١١/٧. وأيضاً أستاذنا الدكتور/ محمود عاطف البنا - الطلب لم يتم التصرف فيه - مقال منشور (=)

ولا مراء فى أن هذا الحكم يعتبر وبحق من الأحكام التاريخية التى أصدرها قضاء مجلس الدولة لأنه إلى جانب اتفاقه مع الأصول العامة فى تفسير النصوص المتعلقة بالحريات بصفة عامة وحرية تكوين الأحزاب السياسية واستمرارها، فإنه قد أزال عقبة من العقبات التى تحول دون استئناف أحد أحزاب المعارضة ذات التاريخ العريق والمشرف على الساحة السياسية لنشاطه. خاصة وأن تأسيس حزب جديد وفعال فى ضوء القيود الموضوعية والإجرائية القائمة أمر جد عسير.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على سلطة الإدارة

فى حل الحزب السياسي إدارياً

نقصد بسلطة الإدارة في حل الحزب السياسي بالطريق الإداري صدور قرار من جهة الإدارة بحل الحزب، ولا تشمل هذه الحالة حالة ترخيص المشرع لجهة الإدارة في طلب الحكم بحل الحزب من المحكمة المختصة فهذه الحالة الأخيرة سنتناولها إن شاء الله في المبحث التالي.

وإذا كان الأصل فى فرنسا أن يكون حل الحزب اختيارياً، وقد يكون هذا الحل قضائياً بحكم من المحكمة المدنية المختصة، وسوف نوضح ذلك في المبحث التالي، إلا أن فرنسا تعرف حل الحزب السياسي إدارياً، ففي إعقاب ما شهدته من اضطرابات ومظاهرات عام ١٩٣٤، صدر بتاريخ ١٩٣٦/١/١٠ قانون نصت مادته الأولي علي أنه «يجوز بقرار من رئيس الجمهورية يتخذه

(=) بصحيفة الأحرار بتاريخ ١٩٨٣/١٢/١٢. وأيضا د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الثانى – مرجع سابق صـ ١٢٩٩ وما بعدها.

ومن الجدير بالذكر أن هذا الحكم قد طعنت فيه الحكومة أمام المحكمة الإدارية العليا وقيد الطعن برقم ٢٧١ لسنة ٣٠ ق وبجلسة ١٩٨٤/١/٢ قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا برفض الطعن وتأييد الحكم.

في مجلس الوزراء حل الجمعيات المعلنة وغير المعلنة – ومنها الأحزاب السياسية – التي تقوم أو تحبذ القيام بمظاهرات مسلحة في الشوارع، أو التي تمثل بوسائلها أو بتجهيزاتها شكل الجماعات المسلحة أو المليشيات الخاصة، أو التي تهدف إلي المساس بالتراب الوطني أو بنظام الحكم الجمهوري».

وبموجب المرسوم بقانون الصادر في ١٩٤٤/١٢/٣٠ أضيفت إلي هذه الجمعيات تلك التي تعمل علي إعاقة عودة الحريات التي يكفلها النظام الجمهوري.[١]

وإذا كانت الجمعيات بما فيها الأحزاب السياسية في فرنسا تقاسي من الحل الإداري، فإن هذا الطريق استثنائي لأنه ينحصر بصفة رئيسية في الجمعيات ذات الطابع العسكري، كما يطبق أيضاً الحل بالطريق الإداري في فرنسا علي الجمعيات الأجنبية، خاصة وأن المشرع يتشدد أصلاً في تأسيس هذه الجمعيات، ويتطلب لتأسيسها أن يصدر ترخيص بتكوينها، ولا يكفي لذلك مجرد الإخطار كالجمعيات الوطنية.

ولا جدال في أن اشتراط أن يصدر قرار الحل من رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء،[١] أي أن القرار يصدر من مجلس الوزراء كهيئة جماعية في

---

(١) انظر في تفصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر – مرجع سابق ص ١٨٢ وما بعدها وانظر أيضاً:

- M , R , K Heitmi : les partis politiques et le droit positif francais, 1964 , note 34 , p.158 et.s.s.

- Burdeau : les libertes publiques L.G.D. J, paris 1972 , p.p.145 et.s.s.

(٢) نصت المادة ١٩ من دستور ١٩٥٨ الحالي في فرنسا علي ضرورة التوقيع علي بعض أعمال رئيس الجمهورية من جانب الوزير الأول والوزراء المسئولين عند الاقتضاء، وينظر مجلس الدولة الفرنسي إلي توقيع الوزراء أو الوزير المختص إلي جانب توقيع رئيس الدولة " غير المسئول" باعتباره إجراء جوهرياً لصحة القرار الذي يحتاج إلي هذا التوقيع، وأن عدم استيفاء القرار لهذا الشرط يستوجب البطلان، وذلك لأن عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً يقتضي أن يقترن توقيعه بتوقيع من يتحمل المسئولية، بل أن العلامة " فالين" ذهب إلي القول بأن المرسوم الذي لا يحمل أي توقيع (=) (=) مجاور يكون منعدماً، انظر في تفصيل ذلك أستاذنا الدكتور / محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية للوائح الإدارية – مرجع سابق ص ١٣٦ وما بعدها.

أعلي طبقات السلطة التنفيذية، فضلا عن تسبيب القرار، يشكل ضمانة لها وزنها في الحيلولة - إلي حد كبير كما ذكر البعض – دون إساءة استعمال السلطة[1]، كما أن استلزام تسبيب القرار الإدارى الصادر بحل الحزب السياسي يعتبر ضمانة إضافية تساند الضمانة السابقة، وتسهل فى نفس الوقت مهمة اختصام القرار والطعن فيه أمام القضاء المختص.

ولم يترك المشرع الفرنسى لجهة الإدارة سلطة حل الأحزاب السياسية بدون ضوابط أو مراجعة، ولكنه أجاز لصاحب الشأن أن يطعن فى هذا القرار بغية إلغائه أمام قاضيه الطبيعي، وهو القضاء الإدارى بتشكيله المعتاد فلم يدر بخلد المشرع الفرنسى ولم يفكر فى إشراك نواب من المجلس النيابى أو عدد من الشخصيات العامة فى المحكمة التى تنظر الطعن، كما ذهب المشرع المصرى.

فهذه الصورة من صور حل الجمعيات – ومنها الأحزاب السياسية فى فرنسا بالطريق الإدارى المقررة بمقتضى القانون الصادر فى ١٠ يناير ١٩٣٦، يقابلها حق هذه الجمعيات – ومنها الأحزاب السياسية – فى اللجوء إلى القضاء الإدارى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار الحل، بل أن المشرع قد ألزم مجلس الدولة بموجب نص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون المذكور «أن تفصل فى الطعن بصفة مستعجلة»، ويراقب القاضي حال نظره الطعن مدى صحة الوقائع التى نسبتها جهة الإدارة إلى الحزب السياسي لتبرير حله، ومدى توافق برامج وأهداف الحزب المذكور مع أحكام القانون والدستور.

ويحسب للقضاء الإدارى الفرنسى أنه يمارس مهمة، فى الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بجدية وفاعلية، ولا يخفى دوره فى حماية الحقوق والحريات، وعلى سبيل المثال فإنه فى أعقاب اضطرابات عام ١٩٦٨ فى فرنسا، فقد لجأت الحكومة إلى حل عدد ١٧ (سبعة عشر) جمعية وتنظيم سياسي، وقد لجأت هذه الجمعيات والتنظيمات إلى مجلس الدولة طعناً فى هذه

---

(١) د. فتحي فكري – القانون الدستوري – الكتاب الثاني – مرجع سابق ص ١٢٥ وما بعدها.

القرارات الإدارية الصادرة من جهة الإدارة بحلها، وقضى مجلس الدولة الفرنسى ببطلان هذه القرارات الإدارية فى خمسة عشر حالة منها،[١] مما دفع الحكومة إلى تعديل المادة السابعة من قانون الجمعيات - خاصة بعد الحكم الصادر فى القضية الشهيرة المعروفة باسم «قضية أصدقاء الدفاع عن مصالح الشعب Les amis de la cause du peuple.، والتى لم تكن سوى إعادة لتأسيس جمعية سبق حلها بموجب القانون الصادر فى ١٠ يناير ١٩٣٦ الذى يبيح فى مادته الأولى حل الجمعيات - ومنها الأحزاب السياسية - التى تلجأ إلى استعمال العنف أو التى تنطوى على ميلشيات عسكرية، فقد قامت الجمعية المذكورة بالإعلان عن نفسها طبقاً للإجراءات المقررة بالمادة الخامسة من قانون سنة ١٩٠١، إلا أن مدير الأمن قد رفض تسليم الجمعية إيصال إيداع أوراقها الدالة على التأسيس المنصوص عليها فى المادة الخامسة فقرة ثانية، وقد استند مدير الأمن فى قراره بالرفض إلى القول بأن هذه الجمعية ليست سوى تكوين لجمعية سبق حلها، وإزاء هذا الرفض فقد لجأ مؤسسو الجمعية لمجلس الدولة طعناً فى القرار المذكور بطلب إلغائه، وبالفعل قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء هذا القرار تأسيساً على أن مدير الأمن برفضه منح الجمعية إيصال إيداع أوراق التأسيس يكون قد خالف القانون.[٢]

وهذا الحكم كما سبق أن ذكرنا كان الباعث وراء اتجاه الحكومة إلى تعديل المادة السابعة من قانون الجمعيات، والتى تضمنت إجراءات الإعلان عن تكوين الجمعيات - ومنها الأحزاب السياسية - وقد جاء هذا التعديل فى أربعة بنود كما يلى :

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر - مرجع سابق ص ١٨٣ - ١٨٤، وانظر أيضاً فى حل الجمعيات بما فيها الأحزاب السياسية:

Calliard : librters publiques, 1989.p.767 et .s.s.

(٢) - C.E:21 October 1970 , Dme de Beauvoir et autres Rec , p , 600, et .A.J.D.A. November1970.p.617

- J, Robert: propos sur le sauvetage d'une liberte, R.D.P. 1971, .P.1172 et.s.s

وانظر أيضاً مشار إليها لدى د. نبيلة عبد الحليم كامل - المرجع السابق ص١٣٣ وما بعدها.

«١- فى حالة الإعلان عن جمعية يبدو من الغرض الذى تسعى إليه أنها مخالفة للقانون أو حسن الآداب، أو أنها تسعى للمساس بوحدة التراب الوطنى أو النظام الجمهورى، فإن لمدير الأمن أو نائبه قبل إعطاء إيصال الإيداع أن يحيل الإعلان والأوراق المرفقة به إلى مكتب النيابة العامة المختص.

٢- فإذا ترتب على هذه الإحالة خلال مدة شهرين من تاريخ الإعلان بإيداع أوراق التأسيس، أن قررت المحكمة التى أحيل إليها الأمر بواسطة النائب العام وفقا لأحكام هذه المادة، إغلاق مقار الجمعية أو منع أى اجتماع لأعضائها، لا تعطى الجمعية إيصالا بالإيداع، وفى الحالة العكسية يجب منح الإيصال، فإذا قضت المحكمة برفض طلب الإدارة، فإن استئناف هذا الحكم لا يترتب عليه أى امتداد للمدة المحددة بالقانون.

٣- ولا تكون الجمعية مشهرة (معلنة) إلا بعد حصولها على الإيصال المذكور.

٤- ولا يعطى هذا الإيصال لأى جمعية سبق أن تقرر بطلانها أو حلها».

وقد لاقى هذا التعديل نقداً شديداً من جانب كبير من الفقه الفرنسى[1]، حيث أبدوا عليه عدة انتقادات أهمها ما يلى :

أولا : أن هذا التعديل يجعل اليد العليا بالنسبة للإعلان عن الحزب السياسي لسلطة الإدارة ممثلة فى مدير الأمن أو نائبه، فهو الذى سيقرر مدى شرعية الأهداف التى يسعى الحزب إلى تحقيقها، فإذا رأى أن أهداف الحزب طالب التأسيس مشروعة قام بتسليمه إيصال إيداع أوراقه، أما إذا قدر أنها غير مشروعة امتنع عن تسليمه الإيصال، وهذا الوضع يحمل خطراً كبيرا على

---

(١) على سبيل المثال:- انظر

- J, Robert, op,cit, note 121.p.p. 1180 et.s.s.
- J, Rivero : decisions du conseil constitutionnel, A.J, D, A. 20 October 1971.p.539.

انظر فى تفصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق صـ ١٣٥ وما بعدها.

حرية تكوين الأحزاب السياسية، ويناقض ما جرى عليه العمل فى فرنسا، من أن قيام الحزب لا يتوقف على واقعة إعطاء الإيصال المذكور، وإنما يرجع لمحض إرادة مؤسسى الحزب، وهذا يعبر عن فلسفة وروح قانون سنة ١٩٠١.

هذا فضلاً عن أن قضاء مجلس الدولة – رغبة منه فى بسط رقابته ومدها – بالنسبة للجمعيات غير المعلنة " التى لا تتمتع بالأهلية القانونية المقررة بمقتضى المادتين الخامسة والسادسة من القانون المذكور" فقد اعترف لهذه الجمعيات بحقها فى الطعن فى القرارات الإدارية غير المشروعة التى قد تمس المصالح التى تمثلها الجمعية.(١)

وقد أكدت محكمة النقض الفرنسية هذا المبدأ حين أقرت بحق الجمعيات فى التقاضى حتى ولو لم تكن معلنة(٢).

ثانيا : يؤخذ على هذا التعديل أيضا أنه قد أتى بقيد يتعارض مع مبدأ حرية تكوين الجمعيات فى فرنسا و لا يتفق مع المفاهيم الديمقراطية المتعارف عليها والمستقرة فى فرنسا حيث يشترط هذا التعديل لتأسيس أى حزب سياسي أو جمعية الحصول على ترخيص قبل تكوينها أو إذن مسبق من جهة الإدارة، وهو أمر منتقد وغير مقبول.

ثالثا:- أن المستقر فقهاً والمتواتر قضاء فى فرنسا هو أن إثبات أن

---

(١) انظر

C.E: 31 October 1969, Syndicat de Défénse des Cânâux de la durance .A.J.D.A., 1970.p.252.

(٢) انظر

- M, R, Kheitmi, op,cit, note. 34. p.44.
- Jean Claud colliard : Les Partis Politiques oublies des libertes publiques. Op,cit.p.409.
- Debbasch. Et Jean pontier: Introduction a la politique op, cit, p.319.

وانظر أيضا د. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين – منشأة المعارف الإسكندرية طبعة ١٩٨٥ صـ ٢٧٧.

أهداف الجمعية أو الحزب السياسي مخالفة لأحكام القانون أو الآداب أو النظام الجمهورى أو تمس مؤسسات الدولة يجب أن يتقرر فى ضوء نشاط الحزب ومن خلال ممارسته لهذا النشاط وليس بالنظر إلى نية مؤسسى الحزب أو الجمعية أو النظام الداخلى للحزب.

رابعا : أن مؤدى هذا التعديل منح مدير الأمن أو نائبه سلطة تقديرية مستحدثة وكبيرة، يستطيع بموجبها أن يحرم من يشاء من الجمعيات والأحزاب من التمتع بالأهلية القانونية بعد أن كانت حقا مكتسباً للجمعية وبنص القانون قبل هذا التعديل، متى اتخذت إجراءات الإعلان عن نفسها وفقا لنص المادة الخامسة من قانون سنة ١٩٠١، ولم يكن مدير الأمن أو نائبه يملك أى سلطة حيالها قبل هذا التعديل، بل كان ملزماً بمجرد أن تقوم الجمعية أو الحزب السياسي بإيداع أوراق تأسيسه، بتسليمه إيصال الإيداع.

خامساً : كما لاحظ البعض أيضاً أن نص الفقرة الرابعة على وجه الخصوص من هذا التعديل يتنافى مع مبدأ حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية، لأن مدير الأمن أو نائبه باستطاعته أن يزعم أن الجمعية أو الحزب الذى شرع فى اتخاذ إجراءات تأسيسه ويرغب فى الإعلان عن نفسه «كان قد سبق أن قضى ببطلانه أو حله»، وأنه عاد تحت أسم آخر جديد، وبذلك تضحى حرية تأسيس الأحزاب السياسية والجمعيات خاضعة لإطلاقات جهة الإدارة، والتى تحل بهذا الشكل محل القاضى وهو المنوط به حماية الحقوق والحريات من بطش واعتداء جهة الإدارة، فأصبحت جهة الإدارة هى الخصم والحكم فى آن واحد، وهو أمر مرفوض ويتعارض مع المنطق القانونى السليم.

سادساً : ويؤخذ على هذا التعديل أيضاً أن القانون الفرنسى به من الوسائل والآليات التى عن طريقها يمكن للإدارة أن تواجه الجمعيات والأحزاب السياسية التى قد تمثل – بالنسبة لأنشطتها أو وسائلها – خطراً على النظام العام أو الآداب أو النظام الجمهورى، فقد نصت المادة الثالثة من قانون سنة ١٩٠١ على أن «كل جمعية تأسست من أجل تحقيق هدف غير مشروع مخالف للقوانين أو الآداب أو كان الهدف من إنشائها المساس بوحدة التراب الوطنى أو بالنظام الجمهورى، تعتبر باطلة وتبطل كل الآثار المترتبة على نشاطها»،

كما أن هناك النصوص الرادعة للجمعيات والأحزاب ذات الطابع العسكرى الواردة بقانون ١٠ يناير ١٩٣٦، ومفاد ذلك كله أن التشريعات التى كانت قائمة كانت كافية وبها نصوص رادعة لأى حزب أو جمعية ولا حاجة لهذا التعديل.

سابعا : وإلى جانب ما تقدم فإننا نضيف ملاحظة أخرى إلى جانب الاعتراضات السابقة وهى أن تكوين الأحزاب السياسية فى فرنسا يتم بقوة القانون بمجرد اتفاق المؤسسين، وإن الإخطار عنها ليس منشئا لها ولكنه كاشف لوجودها، وأن هذا الإخطار كان شرطاً لاكتساب الحزب السياسي للشخصية المعنوية، «ولكن بعد تعديل ١٩٨٨ أصبح الحزب يكتسب الأهلية القانونية بقوة القانون دون حاجة إلى هذا الإخطار»، وخطورة هذا التعديل تظهر فى أنه سيترتب عليه منح الإدارة سلطة تجميد الأحزاب السياسية لأن القرار الإدارى بالحل يسرى وينفذ ويطبق من تاريخ صدوره، وبالتالى تبقى الأحزاب الراغبة فى التأسيس رهينة لمشيئة جهة الإدارة.

وعلى الرغم من كل هذه الاعتراضات وغيرها الموجهة للتعديل المذكور المقترح للمادة السابعة من قانون ١٩٠١، فقد أقرته الجمعية الوطنية ولكن مجلس الشيوخ رفض هذا التعديل، فتم عرضه مرة أخرى على الجمعية الوطنية، حيث أصرت على إقرارها متمسكة بموقفها السابق، وتمسك مجلس الشيوخ أيضا برفضه للتعديل، وهو الأمر الذى استوجب عرض التعديل على المجلس الدستورى.[١]

وقد قرر المجلس الدستورى الفرنسى عدم دستورية التعديل المذكور، وقد استند فى ذلك إلى عدة مبادئ منها «أن حرية تكوين الجمعيات تعد من الحريات الأساسية المعترف بها من قوانين الجمهورية والتى أكدتها ديباجة الدستور، وأن هذا المبدأ "حرية تأسيس الجمعيات" هو الأساس الذى يقوم عليه قانون ١٩٠١، والذي ينبني عليه أن الجمعيات تتكون بكل حرية، وأنها تشهر بمجرد الإعلان عن نفسها وفقاً لنص القانون، وأنه باستثناء الإجراءات التى تتخذ فى مواجهة بعض أنواع من الجمعيات(قانون ١٠ يناير ١٩٣٦) فإن

---

(١) N.A.Kamel, op. cit. note 120.p.p.277, et ,s.s .

الجمعيات مهما بدا أن إحداها مشوبة بالبطلان أو أن أهدافها غير مشروعة، فإنها لا يمكن أن تخضع لرقابة مسبقة لا من جانب الإدارة ولا من جانب القضاء. ونظرا لأن التعديل المقترح يرمى إلى استحداث إجراء بموجبه يكون اكتساب الأهلية القانونية للجمعية المعلنة متوقفا على رقابة مسبقة من جانب الجهة القضائية للتأكد من مطابقة أهداف الجمعية للقانون فإن هذه التعديلات تكون غير دستورية.(١)

وقد ترتب على ذلك تجميد هذا التعديل وعدم نفاذه إعمالا للمادة (٦٢) من الدستور الفرنسى.(٢)

وعلى الرغم من ذلك فقد نجحت الإدارة فى تمرير القانون رقم ٧١-٦٠٤ الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٧١ جاء معدلا لنص المادتين ٥، ٧ من قانون ١٩٠١ نصت مادته الأولى على أنه « لا يتم شهر الجمعية إلا بالنشر عنها فى الجريدة الرسمية بناء على تقديمها لإيصال الإيداع الذى يجب أن يسلم فى مدة أقصاها خمسة أيام».(٣)

ومؤدى ما تقدم أن المجلس الدستورى قد رفض إقرار أى رقابة مسبقة سواء كانت من جانب جهة الإدارة أو من جانب القضاء على تكوين الأحزاب السياسية، وأن الرقابة القضائية هى رقابة لاحقة فى هذا الشأن، لأن الأصل هو حرية تكوين الأحزاب السياسية.

---

(١) la documentation Frâncâise: le contrôle de la constututionnalité des lois en france et â l'étranger, Documents d'etudes, N.1.15, N.1.16 Septembre 1978, p.10: Decision du conseil constitutionnl du 16 juillet 1971.

وانظر فى تفصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق صـ ١٣٧ وما بعدها.

(٢) نصت المادة (٦٢) من دستور ١٩٥٨ الفرنسى على أن «أى قانون أعلن عدم دستوريته لا يمكن نشره ولا وضعه موضع التنفيذ».

(٣) القانون رقم ٧١ – ٦٠٤ الصادر بتاريخ ١٩٧١/٧/٢٠ – والمنشور بالجريدة الرسمية عدد ٢١ يوليه ١٩٧١. مشار إليه لدى د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق ص١٣٨.

المبحث الثالث

الحل القضائي للأحزاب السياسية

كما سبق أن أوضحنا فإن الحزب السياسي قد ينقضى بطريقة رضائية بموجب قرار من جمعيته العمومية، كما قد يصدر قرار إدارى بحله إذا توافرت شروط ذلك كما هو مقرر فى بعض التشريعات ومنها فرنسا كما سلف أن ذكرنا فى المبحث السابق، وإلى جانب هاتين الصورتين فإن القضاء يختص بحل الحزب السياسي إذا طلب منه ذلك طبقاً للقواعد والنصوص المنظمة لذلك.

وسوف نتناول فى هذا المبحث ضوابط حل الحزب السياسي بموجب حكم قضائى، على أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نستعرض فى **المطلب الأول** أحكام الحل القضائى للحزب السياسي فى القانون المصرى، ونتبعه ببيان ذلك فى بعض القوانين المقارنة.

المطلب الأول

أحكام الحل القضائى للحزب السياسي فى القانون المصرى

سبق أن ذكرنا أن الحزب السياسي باعتباره إحدى صور الجمعيات فالأصل أن ينقضى بطريقة اتفاقية بموجب قرار يصدر من الجمعية العمومية للحزب طبقا للأحكام والإجراءات والضوابط المنصوص عليها فى النظام الأساسي واللائحة الداخلية للحزب السياسي.

وقد سبق أن أوضحنا أيضا أن المحكمة الإدارية العليا قد أقرت حق الجمعية العمومية للحزب وحدها باتخاذ قرار إنشائه أو استمراره أو حله، وأن قرار حل الحزب السياسي اختياريا مسألة من صلاحيات الحزب وحده.[1]

وموضوع بحثنا هنا يتحدد فى حل الحزب السياسي بموجب حكم

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى الشق العاجل فى الطعن رقم ١١٥ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٨٣/١٠/٢٩ بشأن حزب الوفد الجديد المؤيد بالحكم الصادر من دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٧١ لسنة ٣٠ ق بجلسة ١٩٨٥/١/٢ - سبق ذكره

قضائى، وسوف نستبعد حالة طلب حل الحزب عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحاكم العادية من أحد أو بعض المؤسسين ضد الحزب وباقى الأعضاء طبقاً للقواعد العامة، وبالتالى فإننا نقصر بحثنا هنا على سلطة جهة الإدارة ممثلة فى لجنة شئون الأحزاب السياسية فى طلب حل الحزب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص، باعتبار أن ذلك خروجٌ على القواعد العامة فى التقاضى.

وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول فى **الفرع الأول** أحكام حل الأحزاب السياسية طبقاً للمرسوم بقانون ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ ونتبعه ببيان هذه الأحكام فى ظل قانون الأحزاب السياسية الحالى فى **الفرع الثانى**.

الفرع الأول

أحكام حل الأحزاب فى القانون ١٧٩ لسنة ١٩٥٢

كانت المادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب السياسية ـ وهو أول قانون منظم للأحزاب السياسية فى مصر ـ تخول وزير الداخلية أن يطلب حسب الأحوال حل الحزب أو وقف نشاطه أو إسقاط عضوية أحد أعضائه، ويرفع الاعتراض إلى محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة فى إحدى دوائرها الخماسية للفصل فيه على وجه الاستعجال، ونصت المادة ١٤ منه على سريان أحكام هذا المرسوم بقانون على الأحزاب القائمة عند العمل به، وإذا كانت هناك ملاحظة على هذا القانون ـ كما قرر البعض[1] - فهى السلطات الواسعة التى خولها المرسوم بقانون المذكور لوزير الداخلية الذى صار - تحت رقابة القضاء الإدارى - صاحب الأمر والنهى فى تحديد مصير الأحزاب السياسية سواء القائمة منها أو تلك التى تنشأ فى المستقبل.

والحقيقة أن المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ لم يكن معادياً

---

(١) د. فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة ـ الجزء الأول ـ طبعة ١٩٨٨ صـ ٤٢٠.

للأحزاب السياسية، وأن ما تضمنه من أحكام كانت فى جملتها مقبولة إلى حد ما، وملتزمة جانب الاعتدال، وحتى بالنسبة لسلطة وزير الداخلية بالنسبة لطلب حل الحزب، فقد ترك المشرع الكلمة الأخيرة والنهائية فيها لمحكمة القضاء الإدارى "الدائرة الخماسية" – وهى محكمة تشكيلها قضائى بحت – ولم يتضمن تشكيلها أية عناصر غير قضائية كما هو الحال حاليا فى تشكيل المحكمة الإدارية العليا "دائرة الأحزاب السياسية"، هذا فضلاً عن أنه يمكن الطعن فى أحكام محكمة القضاء الإدارى أمام المحكمة الإدارية العليا.

وقد حدث أن اعترض وزير الداخلية إعمالاً للمرسوم بقانون المذكور عند مراجعته للإخطارات التى تقدمت بها الأحزاب القائمة من أجل إعادة تكوينها، على بقاء عدد من زعمائها أو أعضائها القدامى فيها، وقد شمل الاعتراض نفراً من أعضاء حزب الوفد، كما شمل بعض أعضاء حزب الأحرار الدستوريين، وقد طعن الحزبان فى اعتراض وزير الداخلية أمام محكمة القضاء الإدارى، كما طعن الحزب الوطنى أمام المحكمة فى إقدام فريق منشق عليه على تقديم إخطار بدلاً منه مدع لنفسه حق التحدث نيابة عن الحزب[1]، وقد نظرت محكمة القضاء الإدارى الطعون سالفة الذكر فى وقت تصاعد فيه الخلاف بين مجلس قيادة الثورة وبين الأحزاب السياسية، بسبب المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢، وفى ١٧ من يناير سنة ١٩٥٣ صدر إعلان تاريخى بحل الأحزاب السياسية القائمة جميعها ومصادرة أموالها "لصالح الشعب" ، ثم صدر بعد ذلك المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ تأكيداً لهذا الحل ومنعا من تأسيس أية أحزاب جديدة، وفى محاولة لتحذير أعضاء الأحزاب المنحلة والمنتمين إليها من القيام بأى نشاط حزبى على أية صورة من الصور، وحظر تقديم أى عون لهم لتسهيل قيامهم بمثل هذا النشاط الذى أصبح محظورا، ولمعاقبة كل من يخالف هذه الأحكام فقد قرر المرسوم بالقانون المذكور عقوبة الحبس وغرامة لا تجاوز ألفى جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين لمن يخالف ذلك.

---

(١) د. وحيد رأفت- دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق صـ ١٨، وأيضا د. فاروق عبد البر- المرجع السابق صـ ٤٢٣.

وبذلك توقف النشاط الحزبى فى البلاد واعتباراً من ١٨ يناير سنة ١٩٥٣، وفى ظل هذه الظروف السابقة لم يقدر لمحكمة القضاء الإدارى أن تفصل فى مدى سلامة طعون الأحزاب المذكورة، وقضت بانتهاء الخصومة فيها لوفاة بعض المدعين من ناحية، ولصدور قرار حل الأحزاب السياسية من ناحية أخرى.

وبذلك أسدل الستار على الأحزاب السياسية فى مصر منذ بداية ١٩٥٣، ولكنها عادت لتبعث إلى الحياة من جديد- فى حدود ضيقة- فى نهاية ١٩٧٦، فكيف عالج قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ القانم حل الأحزاب السياسية ؟ سنتناول ذلك إن شاء الله فى **الفرع الثانى**.

الفرع الثانى

الأحزاب السياسية فى القانون الحالى بين الرقابة والوصاية

عالج القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية طلب حل الحزب السياسي قضائيا فى المادة (١٧) منه، فقد جرى نص المادة المذكورة فى صيغتها الأولى حال صدور القانون عام ١٩٧٧على أنه «يجوز لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها فى المادة (٨) أن يطلب من محكمة القضاء الإدارى حل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها الأموال وذلك لأحد الأسباب الآتية :

١- فقد شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها فى المادة (٤).

٢- صدور حكم نهائي بإدانة قيادات الحزب كلها أو بعضها فى جريمة من الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية أو تحالف قوى الشعب العاملة أو السلام الاجتماعى أو بالنظام الاشتراكى الديمقراطي، وذلك إذا كانت الجريمة قد وقعت بسبب أو بمناسبة مباشرة هذه القيادات لنشاط الحزب أو تصرفاته.

كما يجوز لأمين اللجنة بعد موافقة اللجنة أن يطلب من تلك المحكمة بصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أى قرار من قراراته لأحد الأسباب المشار إليها وذلك لحين الفصل فى طلب حل الحزب، وتعلن عريضة الطلب فى

أى من الحالات السابقة شاملا الأسباب التى تستند عليها إلى رئيس الحزب خلال أربعة وعشرين ساعة من تاريخ إيداعها سكرتارية المحكمة، ويجب على المحكمة أن تفصل خلال خمسة عشر يوما فى طلب وقف نشاط الحزب أو أحد قراراته، وعلى المحكمة أن تفصل فى طلب حل الحزب على وجه السرعة».

ويؤخذ على هذا النص أنه أعطى رئيس اللجنة المركزية «وهو رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية حينذاك» سلطات واسعة حيال الأحزاب السياسية قد تصل إلى طلب الحل بسبب يرجع إلى الزعم بفقدان أحد شروط التأسيس الواردة فى المادة (٤) وهى شروط كما سلف أن أوضحنا جاءت عباراتها مرسلة وفضفاضة وعصية على الضبط، ويمكن أن تنطبق على أى حزب تريد لجنة الأحزاب حل أو وقف نشاطه أو بعض قراراته، هذا فضلا عن أن هذه الشروط بعضها غير دستوري والآخر غير منطقي وقد كشف العمل ذلك فيما بعد كما ذكرنا، بالإضافة إلى أنه يقرر حل الحزب بإحدى الجرائم المشار إليها، وهذا يتعارض مع المبادئ القانونية الحديثة خاصة مبدأي شخصية المسئولية الجنائية وشخصية العقوبة.

وعلى الرغم من ذلك فإن هذا النص بالنظر إلى ما آل إليه نص المادة (١٧) بعد ما طرأ عليه من تعديلات فقد كان مقبولاً إلى حد ما لأنه وإن منح لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بعد موافقة اللجنة سلطات كبيرة بشأن طلب حل الحزب، إلا أنه قد جعل ذلك كله تحت رقابة محكمة القضاء الإدارى، والتى يمكن الطعن فى أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا، وبالتالى فإن الكلمة النهائية والعليا فى طلب الحل هى لمحكمة القضاء الإدارى ثم للمحكمة الإدارية العليا[1]، وهذه ضمانة كبيرة قد حرمت منها الأحزاب السياسية بعد التعديلات التى أجريت على النص.

وبعد تعديل قانون الأحزاب السياسية بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ أصبح نص المادة (١٧) كالآتى :

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل - مرجع سابق صـ ١٨٦ وما بعدها. وأيضا د. وحيد رأفت - المرجع السابق صـ ٣٣ وما بعدها.

«ويجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بعد موافقتها أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه، تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون، وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلان عريضته إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسى، وتفصل المحكمة فى طلب الحل خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة، ويجوز للجنة شئون الأحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية العليا وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة أو كان مترتباً على هذه المخالفة أو فى حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة من تقرير المدعى العام الاشتراكى المشار إليه فى الفقرة الأولى خروج أى حزب سياسي أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادتين (٣، ٤) من هذا القانون، وعلى اللجنة أن تصدر قرار الوقف إذا ثبت لها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه، وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفى إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، كما يعلن إلى رئيس الحزب فى مقر الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه، وتسرى بالنسبة للطعن فى قرار الإيقاف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها فى الفقرتين الحادية عشر والثانية عشر من المادة (٨) من هذا القانون».

وقد وجهت لهذا النص عدة انتقادات أهمها ما يلى :

١- يؤخذ على هذا النص أنه قد أطاح بما كان مقرراً من ضمانات للأحزاب السياسية، خاصة ما يتعلق منها بجهة الاختصاص بنظر الطعن على قرارات لجنة الأحزاب السياسية، وعلى الأخص منها الاختصاص بنظر طلب حل الحزب

السياسي، حيث انتزع هذا الاختصاص من قاضيه الطبيعى المتمثل فى محكمة القضاء الإدارى ومنحه للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المختلط على النحو الذى سبق أن انتقدناه.

٢ - كما يؤخذ على نص المادة (١٧) بعد التعديل إلى جانب الاعتراضات التى سبق أن أبديناها على ما تضمنته المادة (٤) من القانون، أن عبارات المادة (١٧) التى يشوبها الغموض وعدم الدقة خاصة فيما يتعلق بتحديد الجرائم التى تجيز حل الحزب بأكمله أو وقف نشاطه لمجرد نسبتها إلى بعض أعضائه أو قياداته، لدرجة أن أحد النواب قد وصف هذه المادة بأنها «مادة تهديدية لا تبشر أبدا بأى ضمانات لممارسة الأحزاب السياسية لنشاطها».[١]

وقد ثار التساؤل حول المقصود بكثير من العبارات الواردة بصدر المادة ١٧ من قانون الأحزاب السياسية بعد تعديلها – خاصة و أن المشرع لم يكتف بالألفاظ المطاطة والكلمات غير المنضبطة الواردة فى المواد (٤، ٧، ٨) من قانون الأحزاب السياسية ليضمن بها أن تباشر اللجنة المنوط بها – "مراقبة واحتواء" – الأحزاب السياسية سلطات كافية تمكنها بسهولة ويسر أن تمنع قيام أى حزب سياسي جديد، بل منحها من الموانع ما يكفى لحل أى حزب قائم – فقد شاب الغموض عبارة " لمقتضيات المصلحة القومية العليا، وأيضا فيما يتعلق بالمقصود " بقيادات الحزب وأعضائه وغيرها من الكلمات والألفاظ والعبارات العصية على الضبط والتى سبق أن تناولناها بالنقد فى الباب الأول[٢].

وبمناسبة تعديل المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١، وتعديل القوانين السياسية بغرض الإصلاح السياسي – كما هو معلن – فقد امتدت يد التعديل إلى قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وذلك بموجب القانون رقم

---

(١) النائب / علوى حافظ – مضبطة الجلسة السابعة والخمسين لمجلس الشعب بتاريخ ١٩٧٧/٦/١٢ – الفصل التشريعى الثانى- دور الانعقاد العادي الأول صـ٦٣٥٤.

(٢) انظر فى تفصيل هذه الانتقادات د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق صـ ١٩٠ وما بعدها.

١٧٧ لسنة ٢٠٠٥[١]، وقد طال التعديل نص المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية وأصبح نصها كالآتى : «يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية، بعد موافقتها أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من هذا القانون، الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه بناء على طلب لجنة شئون الأحزاب، تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلانه إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسى، وتفصل المحكمة فى الطلب خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

ويجوز للجنة طبقا لمقتضيات المصلحة القومية **وفى حالة الاستعجال** أن تأمر مؤقتا بوقف نشاط الحزب أو أحد قياداته أو أى قرار أو تصرف مخالف أتخذه، وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة، أو كان مترتباً على هذه المخالفة، أو فى حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة بناء على تقرير من المدعى العام الاشتراكى بعد تحقيق يجريه خروج الحزب أو أحد قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون.

وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفى إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، كما يعلن إلى رئيس الحزب فى مقر الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول، **وعلى اللجنة أن تعرض أمر الوقف على المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المشار إليه فى الفقرة الأولى من هذه المادة خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره بطلب الحكم بالوقف، وإلا أعتبر الأمر كأن لم يكن.**

وتصدر المحكمة حكمها فى الطلب خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها، وتفصل فى مدى استمرار العمل بالأمر الوقتى بالوقف كلما رأت وجهاً لتأجيل نظر الطلب.

---

(١) القانون رقم ١٧٧ نشر فى الجريدة السمية ـ العدد ٢٧ تابع (ط) فى ٢٠٠٥/٧/٧

وللحزب أن يتظلم من الحكم الصادر بالوقف أمام المحكمة بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم، فإذا رفض تظلمه كان له أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، ويحصل التظلم بتقرير فى قلم كتاب المحكمة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم ويعلن بها الحزب المتظلم وكل ذى شأن، وعلى المحكمة أن تفصل فى التظلم خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به».

وأول ما يلاحظ على هذا النص المعدل أنه قد أبقى على تخويل لجنة شئون الأحزاب سلطة طلب حل الحزب، كما أبقى على اختصاص المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية بالفصل فى الطلب، وإن كان قد حذف عبارة الحكم " بصفة مستعجلة ".

كما أن النص بعد التعديل قد أبقى على تخويل لجنة شئون الأحزاب سلطة الأمر بوقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه.

ولكنه وصف هذا الأمر بالوقف بأنه مؤقت هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى استلزم لإصداره توافر حالة الاستعجال إلى جانب كونه طبقاً لمقتضيات المصلحة القومية.

ومن ناحية ثالثة فإن التعديل قد ألزم لجنة شئون الأحزاب بعرض أمر الوقف على المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره بطلب الحكم بالوقف، ووضع المشرع جزاء عدم مراعاة ذلك وهو اعتبار أن الأمر كأن لم يكن، وكان النص قبل التعديل يضع على عاتق صاحب الشأن أعباء الطعن على قرار الوقف، هذا فضلا عن أن النص بعد التعديل قد نص على أن تصدر المحكمة حكمها فى طلب الوقف خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، على أن تفصل فى مدى استمرار الأمر بالوقف إما بوقف تنفيذه أو تأييده إذا قدرَتْ تأجيل نظر الطلب.

كما استحدث النص بعد التعديل نظام التظلم أكثر من مرة من الحكم الصادر بتأييد أمر الوقف وذلك كل ثلاثة شهور، وعلى المحكمة أن تفصل فى

التظلم خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير بالتظلم.

وعلى الرغم من أن التعديل يعد خطوة نحو الإصلاح السياسي المنشود، إلا أننا نفضل بدلاً من كل هذه الإجراءات المعقدة والمهدرة للوقت والجهد أن نترك الأمر للقواعد العامة والتى تعهد بالاختصاص بالطعن فى قرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية إلى محكمة القضاء الإدارى.

المطلب الثانى

أحكام الحل القضائى للحزب السياسي

فى بعض التشريعات المقارنة

لم تتناول التشريعات المقارنة مسألة حل الحزب السياسي بموجب حكم قضائى بطريقة واحدة، ولكن منها من نظم ذلك بنص وارد فى الدستور ومنها ما اكتفى بذلك فى التشريع العادى، وسوف نتناول فى هذا المطلب أحكام الحل القضائى للحزب السياسي فى كل من فرنسا وألمانيا وأمريكا وموقف القضاء من ذلك فى ثلاثة فروع متتالية.

الفرع الأول

أحكام الحل القضائى للحزب فى فرنسا

كما سبق أن أوضحنا لم يرد فى الدستور الفرنسي الحالي الصادر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ سوى مادة وحيدة بشأن الأحزاب السياسية هى المادة الرابعة التى تنص على أن «تسهم الأحزاب والجماعات السياسية فى التعبير عن الرأي بالاقتراع، وهى تتكون وتباشر نشاطها بحرية، ويجب عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية[1]».

---

(١) أوضحت هذه المادة على الرغم من إيجازها العلاقة بين الأحزاب السياسية وعملية الاقتراع وقصرتها على هذا الواجب فقط من أوجه العمل الحزبى، انظر فى تفصيل ذلك د. سعاد الشرقاوى- الأحزاب السياسية - وجماعات الضغط - سلسلة اقرأ - العدد ٤٩١ سبتمبر ١٩٨٣ صـ ١١ وما بعدها وانظر أيضاً د. نعمان الخطيب - الأحزاب السياسية ودورها فى أنظمة الحكم المعاصرة مرجع سابق صـ ١١٩ وما بعدها.

وبالتالي فلا مناص من الرجوع لقانون الجمعيات الصادر سنة ١٩٠١ باعتباره المرجع الأساسي لتنظيم الجمعيات و الأحزاب السياسية إحدى صور هذه الجمعيات.

وكما ذهب البعض فإن غياب النص الخاص المنظم للأحزاب السياسية يترك المجال أمام الحل المستمد من العمل القضائى " التطبيق القضائى" وطبقا له، وبالتالى فإن الأحزاب السياسية التى ترغب فى إكتساب الشخصية القانونية ليس أمامها من خيار سوى الإعلان عن نفسها، وإلا فإنها ستبقى جمعية واقع "غير معلنة"[١]

وقد عالج المشرع الفرنسى حل الأحزاب السياسية وجعله بحكم قضائى يصدر من المحكمة المدنية المختصة، فقد نصت المادة الثالثة من قانون عام ١٩٠١ الخاص بالجمعيات والذى يسرى على الأحزاب السياسية على أنه « كل جمعية تقوم على سبب أو من أجل تحقيق غرض غير مشروع لمخالفة القوانين أو الآداب العامة أو يكون غرضها المساس بسلامة إقليم الدولة أو الشكل الجمهوري للحكومة تكون باطلة، وتبطل كافة الآثار المترتبة عليها»[٢].

---

(١) قرب فى ذلك د. حسن البدراوى – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق صـ ١٠١-١٠٢. وقد ذكر فى سياق ذلك أنه «فعملاً بتقاليد الحركات العمالية رفض الحزبان الشيوعى والاشتراكى أى إعلان طبقاً لنظام الجمعيات المعلن عنها فى قانون ١٩٠١ بما يمكنها عندما تدعو الضرورة إلى التستر ((النزول تحت الأرض))، أما الأحزاب الأخرى كالراديكاليين والديجوليين وغيرهم فقد انصاعوا للإعلان واكتسبوا بالتالى مراكزهم، واشار فى ذلك إلى :

- Jean Claude Colliard :les parties politique oublies des libertes publiques, op.cit .p 409.

(٢) من تعليقات الفقه الفرنسى على هذا النص كما ذكر البعض «إذا كان التحريم الأول وهو الخاص بالتنازل عن جزء من إقليم الدولة أمر مفهوم، فإن التحريم الثانى أمر يثير الدهشة. ذلك أنه يصبح من الصعب أن ندفع بعدم مشروعية مسلك حزب سياسي يعمل أو أراد أن يعمل على تغيير شكل البلاد الجمهورى بواسطة دعاية مشروعة ووسائل مشروعة. فتكون هيئة الناخبين هى التى تقرر إدانة مسلك هذا الحزب، إننا بذلك ننكر المبدأ الأساسي فى كل ديمقراطية حقيقية، هذا المبدأ الذى يقضى بان يختار (=)

وقد قررت المادة السابعة منه على أنه «فى حالة البطلان المقررة بالمادة الثالثة، تصدر المحكمة المدنية المختصة قرار الحل بناء على طلب كل من له مصلحة فى صدور هذا القرار، أو بناء على طلب الجهة الإدارية المختصة. ويجوز أيضا لكل ذى مصلحة وللجهة الإدارية المختصة أن تطلب من المحكمة المدنية المختصة حل الجمعية إذا كانت مخالفة لأحكام المادة الخامسة من هذا القانون»[1].

وكما سبق أن أوضحنا فإن المشرع الفرنسى قد أناط بالقضاء المدنى الاختصاص بحل الحزب قضائياً فى حالة ثبوت أن الغرض من تأسيس الحزب السياسي تحقيق غرض غير مشروع أو المساس بسلامة التراب الوطنى أو الشكل الجمهورى للحكم، وقد نص المشرع على أعتبار الحزب فى هذه الحالة باطلا، و جعل المشرع طلب الحل للأسباب المذكورة لكل ذى مصلحة ولجهة الإدارة أيضا، وذلك من المحكمة المدنية المختصة.

ولا جدال فى أن إسناد حل الحزب السياسي للقضاء خاصة القضاء المدنى يمثل ضمانة حقيقية باعتبار أن الأحزاب السياسية تنتمى إلى جنس الجمعيات أى إلى القانون الخاص، ولكن هذه الضمانة لا تظهر أهميتها إلا بالتطبيق العملى، لأن المبادئ والنصوص لا طائل من ورائها ما لم تتوج بالتطبيق القضائى.

فعقب الحوادث التى اقترفتها بعض الحركات السياسية المنظمة مثل حركة الصلبان النارية " Croix de feu " صدر قانون ١٠ يناير ١٩٣٦ لمواجهة هذه الحالات حيث أجاز لجهة الإدارة حل الجمعيات التى تلجأ إلى استعمال العنف أو تكوين ميليشيات خاصة، وكان أول تطبيق لهذا القانون القرار الصادر فى ١٣ فبراير ١٩٣٦ بحل " رابطة الحركة الفرنسية " عقب اعتداء من يطلقون على أنفسهم بفرسان الملك " Camelots du Roi "

(=) الشعب حكمه فى حرية تامة» د. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى والرقابة على دستوريته – مرجع سابق صـ ٢٧٩.

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق صـ ١٨٢ وما بعدها.

ضد ليون بلوم.[١]

وكما سبق أن ذكرنا فإن محكمة النقض الفرنسية قد أقرت بحق الأحزاب السياسية فى اللجوء للقضاء سواء أكان الحزب معلنا أم غير معلن عنه، ففى الحالتين يكتسب الحزب الأهلية القانونية للتقاضى، وأقرت المحكمة هذا الحق للحزب الشيوعى الفرنسى[٢].

وعقب أحداث عام ١٩٦٨ فى فرنسا أيضاً فقد رفضت المحكمة المدنية جميع الطلبات التى تقدمت بها جهة الإدارة لحل الجمعيات اليسارية التى شاركت فى هذه الأحداث، وأيضا الحكم الصادر فى القضية الشهيرة المعروفة بأسم «قضية أصدقاء الدفاع عن مصالح الشعب» Les amis de la cause du people، حيث قضى مجلس الدولة بأن « مدير الأمن برفضه منح الجمعية إيصال إيداع أوراق تأسيسها يكون قد خالف القانون»[٣].

كما قضى مجلس الدولة أيضا بإلغاء وبطلان عدد خمسة عشر قرارا من القرارات الصادرة بحل سبع عشرة جمعية وتنظيماً سياسياً.[٤]

وإلى جانب ما تقدم فإن المجلس الدستورى عندما عرض عليه التعديل المقترح لنص المادة السابعة من قانون الجمعيات عام ١٩٠١ والذى رغبت فيه جهة الإدارة تقرير رقابة سابقة على الجمعيات بمعرفة جهة الإدارة ممثلة فى مدير الأمن أو نائبه تحت رقابة النيابة العامة و المحكمة المختصة فقد

---

(١) د. حسن البدراوى – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق صـ ١٠٣ وما بعدها.

(٢) انظر حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر فى ٥ يوليو ١٩٥٤ –

- Jean Claude Colliard : Les partis politique oublies des libertes publiques, op, cit.p.409.

(٣) مشار إليه لدى د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق صـ ١٣٤ وانظر أيضا تعليق سيادتها على محاولة المشرع الفرنسى تقييد حرية تكوين الأحزاب السياسية بموجب قانون ١١ يونيو ١٩٧١ – المرجع السابق صـ ١٣٣ وما بعدها.

(٤) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق صـ ١٨٤.

قضى المجلس الدستورى فى ١٩٧١/٧/١٦ بعدم دستورية التعديل المذكور إستنادا إلى أن " حرية تكوين الجمعيات تعد من الحريات الأساسية المعترف بها من قوانين الجمهورية والتى أكدتها ديباجة الدستور"، وأضاف بأن مبدأ " حرية تكوين الجمعيات هو الأساس الذى يقوم عليه قانون ١٩٠١، والذى ينبنى عليه أن الجمعيات تتكون بكل حرية، وأنها تشهر بمجرد الإعلان عن نفسها وفقا لنص القانون، وأنه باستثناء الإجراءات التى تتخذ فى مواجهة بعض أنواع من الجمعيات (قانون ١٠ يناير ١٩٣٦) فإن الجمعيات مهما بدا أن إحداها مشوبة بالبطلان أو أن أهدافها غير مشروعة، فإنها لا يمكن أن تخضع لرقابة " مسبقة لا من جانب جهة الإدارة ولا من جانب القضاء".[1]

ويتضح مما تقدم أن حل الأحزاب السياسية فى فرنسا الأصل أنه لا يقع إلا بموجب حكم قضائى صادر من المحاكم المدنية المختصة بتشكيلها المعتاد، ولأسباب محددة على سبيل الحصر، وتدور كلها حول الأحزاب السياسية ذات الطابع العسكرى التى تستخدم العنف أو تلجأ إلى تكوين ميليشيات وبالتالى تهدد الأمن و السكينة العامة.

الفرع الثانى

أحكام الحل القضائى للحزب فى ألمانيا

أفرد المشرع الدستورى الألمانى للأحزاب السياسية – تنظيما خاصا، فلم يعهد بذلك للمشرع العادى، ولكنه ضمن ذلك نص مستقل فى الدستور، فنص فى المادة ٢١ من القانون الأساسى " الدستور" الألمانى على ما يلى «أن الأحزاب تشارك فى تكوين الإرادة السياسية للشعب، وإنشاؤها حر، وتنظيمها الداخلى يجب أن يتمشى مع المبادئ الديمقراطية، ويجب أن تقدم حساباً عاما عن مصادرها، والأحزاب التى يتضح من أغراضها أو سلوك أعضائها أنها تسعى للإساءة للنظام الحر والديمقراطى والإطاحة أو قلب نظام الجمهورية

---

(١) مشار إليها لدى د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق صـ ١٣٨، ولمزيد من التفصيل انظر أيضا:-

- Jean Claude Colliard; Les partis politique ;1989 .p.767 et.s.s

الاتحادية الألمانية، تعتبر أحزاباً غير دستورية، وتفصل المحكمة الدستورية الاتحادية فى مسألة عدم الدستورية "[١]

ويرى الفقيهان شارل دباش و جان مارى بونتييه بأن القانون الأساسى " الدستور " بهذا النص قد سلح السلطة ضد الأحزاب السياسية بما أورده خاصة عبارة " النظام الأساسى الحر الديمقراطى "، ويتساءلان عما يعنيه المشرع بهذه العبارة ؟[٢].

بينما يرى البعض الآخر بأن الدستور الألمانى يهدف من نص المادة (٢١) المذكورة خدمة فكرة أساسية عليا هى النظام الديمقراطى الحر، وهو الأمر الذى مكن السلطة عن طريقه من أن تتوصل من خلال المحكمة الدستورية الاتحادية إلى حظر إنشاء الحزب النازى الجديد عام ١٩٥٢، والحزب الشيوعى فى عام ١٩٥٦.[٣]

وعلى الرغم من تقديرنا للاعتبارات التى دفعت المشرع الدستورى الألمانى إلى إيراد هذا النص، والذكرى السيئة لجمهورية فيمار التى سيطرت على شعب وحكام ألمانيا، فإننا لا نرى فى هذه الاعتبارات ما يبرر احتواء الأحزاب السياسية وتقرير رقابة سابقة عليها - حتى ولو كانت قضائية تتولاها المحكمة الدستورية الاتحادية- بمقولة أن أغراضها أو سلوك أعضائها ينبئ عن إساءة للنظام الأساسى الحر والديمقراطى و الإطاحة بنظام الجمهورية، فهذه العبارات المطاطة والعصية على الضبط بذاتها تتعارض مع حرية تكوين الأحزاب السياسية، كما تتنافى مع الديمقراطية ذاتها، فالديمقراطية -- تقبل بمن لا يقبلونها، كما أنها تعبر عن النسبية، فهى لا تعرف الآراء الراشدة، والديمقراطية الحقيقة تفرق بين الفكرة فى ذاتها وبين وسائل تنفيذ هذه الفكرة،

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. حسن البدراوى – الأحزاب السياسية والحريات العامة – مرجع سابق صـ ٨٢ وما بعدها.

(٢) -Debbasch et pontier : Introduction a la politique; op. cit, p . 3210.

(٣) panayotis kioussis : la place communsime, op.cit.p 32 suiv.

وتقبل أيضا الجماعات المناهضة إذا اتخذت الحوار والدعاية لأفكارها بالطرق السلمية- شرعة ومنهاجا لها، وكما ذكر البعض – بحق – فإن فى كل المجتمعات الديمقراطية هناك جماعات تناهضها، وهناك جماعات تنتهز ما تتيحه من فرص للآثارة والتحريض ولم تنتكس الديمقراطية لمجرد أن هذه الجماعات قد استثمرت ما تتيحه من حريات، وما تقوم عليه من اعتراف بالتعددية، وما تسفر عنه بين الحين والآخر من تغيير سلمى للحكومات، بل أن الديمقراطية قد تطورت عبر التغلب المنهجى على الجماعات التى تناهضها.

لقد قبلت كل النظم الديمقراطية تلك المخاطرة الأمنية غير أن ذلك لم يكن يعنى أبدا التسليم بالمخاطرة، وتحويل التجربة الديمقراطية إلى مغامرة، وتلك النظم التى تطورت فيها الديمقراطية هى التى طبقت قانونا عاما ديمقراطيا بكل حزم واستقامة، وسقطت الديمقراطية عندما فشل النظام والقادة بترددهم فى التطبيق المنهجى الحازم للقانون الديمقراطى ولم يستعملوه إلا عندما كان يثور انفجار.

إن نموذج جمهورية فيمار التى أفضت لحكم النازى بفشلها فى تطبيق القانون الديمقراطي وتمكينها للجماعات النازية من السيطرة على الرأى العام بوسائل غير ديمقراطية هى أبرز الأمثلة التراجيدية على هذا الموقف الأخير.[1]

وعلى الصعيد العملى فقد سنحت الفرصة للمحكمة الدستورية الاتحادية لتحديد مضمون القيود الواردة على أغراض وأهداف الأحزاب السياسية طبقا لنص المادة (٢١) المذكورة من الدستور.

فقضت بجلسة ٢٣ أكتوبر ١٩٥٢ بعدم دستورية الحزب القومى الاشتراكى، وقد تعرضت المحكمة وفسرت المقصود بعبارة «النظام الأساسى الديمقراطى الحر» بأنه «نظام يرفض الوصول إلى السلطة بواسطة القوة أو الاستبداد بها، فهو نظام يقر الدولة القانونية ومبدأ حق الشعب فى تقرير مصيره وفقا لآراء الأغلبية التى تحترم الحرية والمساواة، ويعد من المكونات

---

(١) د. محمد السيد سعيد – التطور الديمقراطى والضرورات الأمنية – مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية – الأهرام عدد ١٩٩٠/٤/٦ .

الأساسية لهذا النظام، احترام حقوق الإنسان، وخاصة حريته الشخصية وحقه فى الحياة وفى النمو الطبيعى، واحترام السيادة الشعبية، والفصل بين السلطات وتقرير مسئولية الحكومة، وشرعية الإدارة واستقلال القضاء، وتعدد الأحزاب والمساواة فيما بينها وحرية المعارضة»[١]

وفى مناسبة شهيرة قضت المحكمة الدستورية الاتحادية بجلسة ١٧ أغسطس عام ١٩٥٦ بعدم دستورية الحزب الشيوعى الألمانى وبالتالى حل الحزب، وهذا الحكم ذو أهمية خاصة سواء على الصعيد القانونى أو السياسي، وقد أسس هذا الحكم على الدعامات الآتية:-

١ - أن مقدمة القانون الأساسى " الدستور" ذات معنيين الأول سياسي والثانى قانونى وأن نص المادة ٢/٢١ لا يتعارض مع القانون الدستورى وبالتالى فهو يقيد المحكمة ولا يجوز لها الخروج عليه.

٢ - أن المادة ٢/٢١ من الدستور تتفق مع المبادئ الأساسية فى الدستور وأنه يهدف إلى إقامة توازن بين مبدأ التسامح مع كل الآراء والاتجاهات السياسية والالتزام فى نفس الوقت بالأسس الجوهرية للنظام العام.

٣ - أنه لا يصح إعلان عدم دستورية النظرية الماركسية اللينينية ولكن ما يهم المحكمة هو ما كان يهدف الحزب من تطبيقه لتلك النظرية فى نشاطه الإيجابى داخل الدولة.

٤ - تأكيد عدم اتساق الأحوال السياسية والاجتماعية المتولدة عن ديكتاتورية البروليتاريا مع النظام الديمقراطى الحر.

٥ - تقرير بأن أى حزب لا يعتبر غير دستورى لمجرد عدم اعترافه أو رفضه للمبادئ الأساسية الديمقراطية الليبرالية بل يجب لذلك أن يتبنى الحزب مسلكا للصراع الإيجابى والعدوانى ضد النظام القائم.[٢]

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل - حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر - مرجع سابق صـ ٤٨ وما بعدها.

(٢) انظر فى تفصيل ذلك د. حسن البدراوى - المرجع السابق صـ ٨٦.

وقد انتهى الحكم فى منطوقه إلى ما يلى:-

أ - أن الحزب الشيوعى الألمانى غير دستورى.

ب- حل الحزب الشيوعى الألمانى.

ج- أن إنشاء منظمات بديلة أو الإبقاء على هذه المنظمة محظور.

د- مصادرة أموال الحزب الشيوعى الألمانى لصالح جمهورية ألمانيا الاتحادية وتصبح أموالاً عامة[1].

والمحكمة انتهت إلى عدم دستورية الحزب الشيوعى الألمانى ومن ثم قضت بحله وحظرت إنشاء منظمة بديلة له حسبما ورد بمنطوق حكمها على النحو سالف الذكر، واستندت فى ذلك إلى أن هذا الحزب كان حزباً مناهضاً للنظام الديمقراطى الحر، وهى العبارة التى أوردها المشرع الدستورى الألمانى فى المادة ٢١ من القانون الأساسى " الدستور " والتى اتخذت معياراً لتقييم الأحزاب الألمانية تحديداً لنصيبها من الدستورية.

وقد استندت المحكمة فى اعتبار الحزب مناهضاً «للنظام الديمقراطى الحر إلى سببين :

السبب الأول : إن غايات الحزب المذكور تتعارض مع النظام الديمقراطى الحر، وقد آثارت هذه النقطة " تعارض غايات الحزب مع النظام الديمقراطى الحر" مسألة على جانب كبير من الأهمية تتمثل فى مدى اعتبار أن النظرية الماركسية اللينينية غاية الحزب، ومن ثم بحث مدى تعارضها مع النظام الديمقراطى الحر على نحو ما تتطلبه المادة ٢/٢١ من القانون الأساسى الألمانى.

فقد تمسك الحزب الشيوعى الألمانى بأن تلك النظرية لا يمكن أن تكون غاية الحزب على نحو ما تستوجبه المادة المذكورة، ذلك أن هذه النظرية مجرد نظرية علمية مضى عليها مائة عام تقريباً ولها صدى فى عديد من دول العالم وتشكل النظام الاجتماعى لهذه الدول، ونظرية بهذا الوصف لا يمكن أن تكون

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du communisme op. cit. p 40 suiv.

محلاً للمحاكمة إذ لا يوجد ثمة نص قانونى يمكن اتخاذه أداة لمحاكمة مفهوم علمى سياسي، وإلا فإن ذلك مؤداه انتهاك المادة ٣/٥ من القانون الأساسى التى تحمى حرية الفكر والبحث العلمى.

وفى معرض ردها على هذا الدفاع بدأت المحكمة بتحديد المقصود بغاية الحزب فقررت بأن الغاية هى وحدها محل الاعتبار فى التأثيم لأنها فى التحليل الأخير هى ما يمكن أن تمثل مشروعاً لتصرف الحزب من شأنه أن يقود إلى نضال مبرمج ضد النظام العام القائم، وإذا كان لا يتصور أن تصبح النظرية الماركسية اللينينية محلاً للتأثيم بحسبانها نظرية علمية – بدلالة أن تعليمها يظل حراً فى ألمانيا الاتحادية- ومن ثم لا يتصور أن تعتبر بهذه المثابة أى كنظرية علمية غاية الحزب، إلا أنه لا يمكن أن تعتبر هذه النظرية ذات معنى فى هذا الخصوص ليس كنظرية علمية فى ذاتها، ولكن لما تشكله وتمثله من مؤشرات أكيدة فى مجال بحث وتفسير غاية الحزب محل التداعي[1]إذ يمكن إستخلاص الصفة غير الدستورية لأغراض الحزب من النظرية إلى المدى الذى يرجع فيه الحزب صراحة مستوحياً إياها فى تصرفاته، ذلك أن الفاصل بين النظرية العلمية والغاية السياسية ينهار طالما تعتبر هذه النظرية الغاية الأيديولوجية لتصرفه.[2]

والسبب الثانى : الذى استندت إليه المحكمة للتقرير بأن الحزب الشيوعى مناهض " للنظام الديمقراطى الحر" فهو أن النظام السياسي والاجتماعى الذى يدعو إليه الحزب والمتمثل فى إقامة ديكتاتورية البروليتاريا بوسيلة الثورة البروليتارية كشرط أولى وضرورى لغايات الحزب يتصادم والنظام الديمقراطى الحر، فهذان النظامان السياسيان متنافران يستبعد إحداهما الآخر بالضرورة، فلا يتصور كفالة وتحقيق المبادئ الرئيسية للقانون الأساسى

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du Communisme dans les constitutions liberales op.Cit.p.43-45 suiv.

(٢) د. محمد عصفور – أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢٠١، ٢٠٣، ويشير المؤلف إلى مقال بمجلة القانون العام، يوليو وأغسطس ١٩٥٩ كمرجع أخذ عنه فى هذا الخصوص.

" الدستور " إذا كان ثمة نظام سياسي يعتنق الأسس المميزة لديكتاتورية البروليتاريا.

وقد أجرت المحكمة فى هذا الخصوص مقارنة بين النظامين مستندة فى ذلك إلى أسس النظرية الماركسية اللينينية وفكرة النظام الديمقراطى الحر على نحو ما ورد فى القانون الأساسى الألمانى، بمعنى المبادئ التى استلهمها المشرع الدستورى الألمانى وهو بصدد تضمين القانون الأساسى هذا النظام.

وقد بدأت المحكمة بتأكيد أن النظام الديمقراطى الحر يأخذ فى اعتباره الأوضاع الاجتماعية والسياسية القائمة بغية تطويرها إلى الأفضل، فلكونه لا يقوم على فكرة الحتمية التاريخية بل يقوم على فكرة الاختيار فإنه يقبل المصالحات ويكرس حقوق المعارضة، أما الماركسية فلإيمانها بتلك الفكرة " الحتمية التاريخية " فهى تعارض فكرة المصالحات و لا تقر حقوق المعارضة، بل تستهدف استئصال طبقة البرجوازية بحسبانها الطبقة المستغلة.

وفرعت المحكمة على المبدأ المذكور أن حرية الرأى والمناقشة وحرية الجمعيات محل احترام فى النظام الديمقراطى الحر، بحسبان أن هذه الحريات تكفل احترام الآراء المختلفة وتقوم على نظام تعدد الأحزاب، وتكرس الوجود الشرعي لمعارضة سياسية منظمة، كما أضافت أن الانتخابات الحرة التى يعرفها النظام الديمقراطى الحر تؤدى إلى رقابة الشعب بواسطة الأغلبية السياسية على أعمال الحكومة التى تصبح مسئولة أمام الهيئة النيابية الشعبية، كما أن الأفراد يتمتعون بحقوق أساسية تحميها محاكم مستقلة، أما الدول التى تخضع لديكتاتورية البروليتاريا فلا يتحقق فيها شيء من ذلك، فحق الانتخاب فى تلك الدول ليس له أية صلة بمفهوم كلمة انتخاب التى تعنى إختياراً متكافئاً بين عدة تيارات سياسية، فالأشخاص المنتخبون هم إما من الطبقة الحاكمة وإما ممن يحظون بموافقتها، ذلك أن أسلوب إدارة الحزب الشيوعى للدولة لا يجب أن يكون موضوع مساءلة.(١)

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du Communisme dans les constitutions liberales op.Cit.p.45-50 suiv.

وقد رفضت المحكمة ادعاء الحزب الشيوعى بأن ديكتاتورية البروليتاريا سوف تكون أسمى أشكال الديمقراطية مقررة «إنه حتى فى الديكتاتورية الحديثة يجب أن يمثل الشعب بطريقة ما حتى تظهر الإرادة المشتركة فى سلوك إدارة شئون الدولة دون أن يكفى ذلك لإسباغ الصفة الديمقراطية على النظام، وإذا جردت الديمقراطية من صفتها الحرة ومن دولة القانون، أمكن أن تشوه الديمقراطية فتطلق من الناحية الشكلية على نوع من التمثيل حتى بالنسبة لأشباه الفوهر الذين يستندون على تصفيق الجماهير[1]، وإعمالا لفكرة التأثيم الغائى للأحزاب على نحو ما فرضته المادة ٢/٢١ من القانون الأساسى " الدستور" ورغبة من المحكمة - استجابة منها لدواعى المرحلة وإعتبارتها السياسية – فى تأثيم الحزب الشيوعى الألمانى بغية حله وحظر نشاطه، توسعت المحكمة توسعاً كبيراً في تفسيرها لغاية الحزب «وإستندت فى إثبات أن غاية الحزب الشيوعي هى مناهضة النظام الديمقراطى إلى برنامج الحزب وتصريحات زعمائه والكتابات الصادرة عنه ومادة الدعاية والوسائل السياسية له وأسلوب وتصرفات أعضائه كذلك تنظيمه الداخلى وما إذا كان ذا صفة ديمقراطية أو غير ديمقراطية، كما توسعت المحكمة أيضاً فى التفسير، حين ذهبت إلى أن تصريحات الزعماء أو مواد برنامج الحزب تبدو ذات طابع معتدل فإنها لا تقنع المحكمة بذلك، وإنما ترى أنه من الضرورى البحث فيما إذا كانت هذه وسيلة لإخفاء الغايات الحقيقية للحزب،أما إذا قرر الحزب أن البرنامج الذى يعلنه " ويكون ثورياً " ليس هو البرنامج الحقيقى المباشر فإن المحكمة تأخذ بهذا البرنامج كمعيار لشرعية الحزب وتفحص اتجاه الحزب لترى ما إذا كان يتطابق مع برنامجه المعلن، وقد استندت المحكمة بصفة خاصة إلى الدعاية والتلقين الشيوعيين داخل الحزب ووسائل الدعاية وتصرف الحزب فى المشكلات الخارجية وكذلك هجمات الحزب ضد القوانين والحكومة الاتحادية والمحكمة الدستورية وهى هجمات كانت مستمرة

---

(١) د. محمد عصفور – أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢٠٢.

فى كتابات المؤلفين وبرنامج الحزب».[١]

وقد آثار حكم المحكمة الدستورية الألمانية بحل الحزب الشيوعى وحظر نشاطه استنكار جانب كبير من الفقه على مستوى العالم وتصدوا له بالدراسة لتبيان مثالبه من الوجهة القانونية، فعلى سبيل المثال اتخذت الجمعية الدولية للقانونيين الديمقراطيين موقفا مناهضا لهذا الحكم وذلك فى اجتماعاتها التى عقدتها فى بروكسل عام ١٩٦٠ فذهب أعضاؤها إلى أن «كل محاولة تستهدف إلقاء حزب سياسي ما خارج النظام القانونى وإخراجه من حظيرة القانون mettr hors la loi un parti politique تشكل مخاطر بالنسبة لأداء النظام الديمقراطى على النحو التالى :

١- كل إعتداء على الحقوق الديمقراطية من شأنه أن يوجد خطر إنشاء وتكوين حركة عامة للحظر التحكمى un movement general de repression arbitraiare وفى العديد من الملاحقات poursuite التى تتعرض لها جماعات اليسار الأخرى غير الحزب الشيوعى- فى الجمهورية الاتحادية ما يثبت صحة ذلك.[٢]

٢- بمجرد أن يولد رأى من خلال الممارسة العادية للحقوق التى تحمى حرية الرأى، وبهدف جذب غالبية المواطنين فإنه يعد تحكماً محضاً أن يحرم من الحرية، وكل ما يمكن طرحه فى هذا الخصوص هو تساؤل بغية معرفة ما إذا كان الحزب الذى يعكس هذا الرأى ينتهك القوانين القائمة وخاصة القوانين الجنائية من عدمه.

وقد استخلص القانونيون " أعضاء الجمعية " من ذلك ملاحظة على جانب كبير من الأهمية تتعلق بتعريف الحزب غير الشرعى " parti illegitime " ففى رأيهم إنه لا توجد أحزاب غير شرعية تستوجب الحظر ذلك أنه يكون أمراً مخالفاً أن تعلن أيديولوجية سياسية تدعى الرشد ما

---

(١) د. محمد عصفور – أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢٠٣.

(٢) راجع فى ذلك تفصيلاً د. حسن البدراوى – مرجع سابق صـ ٩١.

هو مسموح بـه فقط، أو أن يحدد أو يفرض نظام اقتصادي أو اجتماعي قائم ما هو أفضل.

وعلى ذلك فإنه لا توجد مثل هذه الأحزاب غير الشرعية، ولكن توجد فقط أحزاب غير مشروعة أى مخالفة للقانون " Il ya parties illegeausc " وهى تلك التى تلجأ إلى العنف أو لأساليب مجرمة قانونا لتحقيق هدفها بإسقاط الحكومة والاستحواذ على السلطة.

فحظر حزب ما دون ثمة دليل على استخدامه لوسيلة غير مشروعة بل لمجرد اعتناقه لفكر لا يتسق مع اتجاهات السياسية الداخلية والخارجية الرسمية، سوف يؤدي إلى تفريغ المفاهيم الحقيقية للنظام الجمهورى الديمقراطى من أساسها وجوهرها، إلى حد عدم سماحه بألا يعيش خلف قناع الحرية إلا نظام فاشى جديد، وبذلك فإننا لا نحمى الديمقراطية عندما ننكرها.

وقد انتهى أعضاء الجمعية إلى أنه لم يكن هدف المحكمة إدانة الحزب والمنظمات الشيوعية بقدر ما كان هدفها إدانة المفهوم العام للماركسية والشيوعية.(١)

ومؤدى ما تقدم كله هو أنه الأحزاب السياسية فى ألمانيا يتم حلها إما بإرادة مؤسيسها وأعضائها اتفاقاً، وإما عن طريق استصدار حكم قضائى من

---

(١) راجع فى ذلك

-Associtation internationalle des juristes democrates, brauxelles 1960, page 70

- Panayotis Kioussis: La place du Communisme dans les constitutions liberales op.Cit;p.70 suiv

ويتضح من خلال العرض المتقدم أن الروح المسيطرة على فكرة الحقوقيين الديمقراطيين إنه كان من الواجب على المحكمة أن تتحرى ما إذا كان يوجد فى الواقع تصرف عنيف ضد الدولة أو إعداد مجرد لانقلاب من جانب الحزب الشيوعى حتى تقضى بعدم دستوريته وما يستتبع ذلك من إجراءات – وفى رأينا إن هذا المفهوم هو ما يتسق والفكرة الديمقراطية فى النظام العام. والتى تستوجب الإخلال المادى به حتى يمكن التدخل وحظر الاتجاه السياسي مصدر الإخلال.

المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية ولسبب عدم دستوريتها.

ومن ناحية أخرى فإن الوضع فى تركيا يقترب من التنظيم الألمانى لحل الحزب، فقد نصت المادة (٦٩) من الدستور التركى الصادر فى ٢٠ أكتوبر ١٩٨٢ على أنه «حل الأحزاب السياسية لا يتم إلا بدعوى من قبل النيابة العامة وبحكم من المحكمة الدستورية، ولا يسمح لقادة الأحزاب التى تم حلها وإلغاؤها بإنشاء أحزاب أو الانتساب إلى أخرى قائمة».

كما نصت المادة (٥٧) منه على أنه «ينبغى أن تكون أنظمة و برامج ونشاط الأحزاب السياسية مطابقة ـ لمبادئ الجمهورية الديمقراطية العلمانية المستندة على حقوق الإنسان وحرياته ومطابقة للقاعدة الأساسية التى تعتبر الدولة إقليما وشعباً وحدة لا تتجزأ، وتحل الأحزاب التى لا تراعى ذلك، وتقدم الأحزاب إلى المحكمة الدستورية حساباً عن مصروفاتها ومصادر دخلها، وينظم القانون النشاط الداخلى للأحزاب السياسية والطريقة التى تقدم بها حساباتها إلى المحكمة الدستورية والطريقة التى تباشر بها هذه المحكمة رقابتها المالية، وكل ذلك وفقا للمبادئ الديمقراطية، والقضايا المتعلقة بحل الأحزاب السياسية من اختصاص المحكمة الدستورية التى لها وحدها حق إصدار قراراها فى هذا الشأن».

ولا مراء فى أن الاختصاص القضائى وحده بحل الحزب السياسي يعد ضمانة للأحزاب السياسية، خاصة إذا كان تشكيل المحكمة قضائيا صرفا ولا تدخل فيه شخصيات عامة.

الفرع الثالث

أحكام الحل القضائى للحزب فى الولايات المتحدة الأمريكية

فقد اتخذت المحكمة العليا للولايات المتحدة اتجاهاً مؤيداً للتشريع المقاوم للدعوة الهدامة أو تشريعات الفتنة ابتغى من وراءها المشرع الأمريكى ضرب الحزب الشيوعى وأعضائه.

وقد أصدرت هذه المحكمة أحكامها فى هذا المعنى ولكن ينبغى التنويه

إلى أن المحكمة لم تصدر هذه الأحكام بالإجماع بل كانت المحكمة منقسمة على نفسها وأهم الأحكام التى أصدرتها المحكمة الحكم الخاص بقضية " دينيس " ضد الولايات المتحدة كنموذج للأحكام المتشددة والحكم الخاص بقضية " شنيدر مان " وفيها أدانت المحكمة مسلك المشرع الأمريكى تجاه الحزب الشيوعى.

ففى قضية " دينيس " بحثت المحكمة مدى دستورية قانون سميث " قانون تسجيل الجانب" وقد أيدت المحكمة إدانة المديرين الشيوعيين ورفضت مناقشة ما إذا كانت الأدلة كافية لبلوغ حد الإدانة وأنهت عملها ببحث مدى دستورية قانون سميث الذى كان قد فسر بواسطة قاضى الدعوى فأقرت بدستوريته إلا أن القاضيين بلاك ودوجلاس لم يوافقا باقى أعضاء المحكمة على هذا الرأى.(١)

وكان واضحاً من اتجاه الأغلبية فى هذه القضية التحول الكبير فى موقف القضاء الأمريكى من الحزب الشيوعى، فقد أفسحت المحكمة العليا صدرها فى مناسبة الفصل في قضايا فردية عن الجنسية، لبحث ما إذا كان الحزب الشيوعى يشكل خطراً على النظام الدستورى، وما إذا كانت الدعوة بطبيعتها إنقلابية، إلا أنها لم تستطع أن تلتزم نفس الموقف بعد أن اشتد الصراع المذهبى بين الشرق والغرب، وصارت النظرة الرسمية إلى الشيوعيين على أنهم عملاء أو طابور خامس يعمل لحساب دولة أجنبية، وهذا ما يفسر صدور مثل هذا الحكم الصادر فى هذه القضية فهو حكم لا يجد له سنداً من الناحية الدستورية ولكنه يجد تبريره فقط فى الاعتبارات السياسية التى لم تستطع المحكمة أن تتجرد من تأثيرها، فها هو ذا المستشار جاكسون عضو المحكمة يقرر " أن الحزب الشيوعى لا يسعى إلى السلطة عن طريق العدد وإنما غرضه تكوين حزب صغير نسبياً تتركز قوته فى أعضاء منتقين متعصبين ومنظمين تنظيما جامداً، وهو لا يتسامح مع أى انحراف أو مناقشة لسياسته المرسومة، ويسعى فى السر إلى تجنيد أعضاء يشتغلون أو يغدون فى

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du Communisme op.cit.p. 45-50 suiv.

مراكز استراتيجية فى النقل والمواصلات والصناعة والحكومة وخصوصاً فى النقابات العمالية حيث يستطيعون أن يكرهوا أرباب الأعمال على أن يقبلوا وإن يحتفظوا بأعضائهم.

وهو يسعى أيضاً إلى أن يتسلل عن طريق أعضائه وأن يسيطر على المنظمات المهنية والطوائف وهو إذ تعوزه قوة الإقناع يسعى عن طريق امتلاكه لمراكز القوة إلى السيطرة على المجتمع عن طريق القوة والإكراه وانتهى جاكسون تأسيسا على ما تقدم إلى أن الحزب الشيوعى لا يعد فى نظر القانون حزبا سياسيا بالمعنى الصحيح بل هو مؤامرة جنائية تستأهل العقاب لا على ما تقوم به من أفعال بل على ما تدعو إليه من آراء.(١)

ولا يخفى ما فى رأى جاكسون من تطرف إذ يسوى بين الأفعال والاقوال فى التجريم لهذا فقد تصدى المستشار بلاك عضو المحكمة فى هذه القضية والذى أثبت فى معارضته للحكم – لهذا الرأى مفنداً نظريته فى التآمر فقال: " لقد أظهر جاكسون العيب فى التسوية فى المعاملة بين القول وبين الأفعال الصريحة ذات صفة الخيانة أو التمرد، وهو باستيحائه قانون المؤامرة يصور أن الكلام يلحق بالجماعة من الأذى ما تلحق بها الأعمال الخطيرة ولقد حقق مذهب المؤامرة أغراضاً استبدادية متنوعة وهو من الشمول بحيث يمكن أن يحدث شراً عظيما، ولكن لم يحدث حتى اليوم إن فكر أحد تفكيراً جدياً فى أن القانون القديم الخاص بالمؤامرة يمكن أن يطبق دستورياً بحيث يحول القول إلى سلوك ثورى، ولكن هذا هو بالضبط ما يقترح الآن، وأكرر إننا نعالج هذا القول فقط لا الأقوال المقترنة بأفعال تخريب أو سلوك مخالف للقانون إذ ليس فى الاتهام نسبة أى فعل من أفعال التمرد، ولذلك فإن القول بأن هناك مؤامرة لمجرد أن اثنين يتفقان على قول مشروع يوسع من قانون المؤامرة توسعا هائلا.

وهذا الطريق يعد ردة إلى الماضى وهو ينتهك المبادئ الرئيسية التى تقوم عليها نظريتنا الدستورية «وإذا كانت المحكمة العليا لم تأخذ بفكرة

---

(١) د. حسن البدراوى – مرجع سابق صـ ٧٨.

جاكسون فى اعتبار الدعاية للحركة الشيوعية مؤامرة إلا إنها أنتهت فى حكمها إلى تأثيم الشيوعية استنادا إلى وجهة نظر لا تبعد كثيراً عن نظرية المؤامرة.

أما المستشار دوجلاس العضو الآخر المعارض للحكم فقد رأى أن المحكمة قد أهدرت بحكمها الضمانات الدستورية التى لا يجوز على الإطلاق المساس بها إلا لظروف قاهرة لم تتوافر فى الدعوى التى كانت مطروحة وإن الحل الدستورى السليم كان يوجب لا مكان تأثيم المتهمين أن يثبت أنهم يشكلون خطرا على أمن الدولة وهو ما عجزت أوراق القضية عن أن توضحه وكما يقول: «إنه لقول غريب الزعم بأن هناك خطراً واضحاً وحالا فى أن هذه الدعوة ستنجح ، وربما اتخذت بعض دول أخرى أقل تقدماً من الولايات المتحدة حيث الأمية مرتفعة وحيث التقاليد الديمقراطية فى مرحلتها الأولى خطوات شديدة، فتحبس هؤلاء الأشخاص لمجرد التعبير عن عقيدتهم، ولكن هؤلاء فى أمريكا تجار أفكار بائسون لأن سلعهم ستبقى من غير شراء، كما إنه ليس من شأن أفكارهم غير المتسامحة أن تجعلهم أقوياء»، ومعارضة دوجلاس توضح أن المحكمة قد انتهت إلى أن هذا الرأى يستند إلى أن مجرد اعتناق الدولة للمذهب الشيوعى فإنها تهدد الولايات المتحدة، وبدلاً من أن تعول المحكمة فى التعبير عن حرية الرأى على خطورة الداعين إلى الإخلال بالأمن ادعت أنها عولت على خطورة العقيدة نفسها بسبب التهديد الذى تشكله الدولة المعادية التى تؤمن بهذه العقيدة ، والتى تجعل من الأحزاب الشيوعية طابوراً خامساً فى الدولة التى تأخذ ما بها.[1]

وإذا كانت المحكمة العليا فى قضية " دينيس" السابق عرضها قد واكبت المشرع فيما اتخذه من إجراءات قمعية ضد الحزب الشيوعي بصفة عامة إلا أن ذلك لم يكن اتجاه تلك المحكمة على الدوام فقد أصدرت عدة أحكام ضد مسلك المشرع فى التفرقة أو التمييز فى المعاملة بين الحزب الشيوعى

---

(١) د. محمد عصفور أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢١٥ وما بعدها، صـ ٢٣١ وما بعدها، وأيضاً

- The Canadian bar Bernard Schwartz. Civil liberties and the cold warter Review op. Cit.p.403 suiv.

وغيره من الأحزاب الأخرى وكان ذلك حتى أبان الفترة السابقة والتى تبنت فيها المحكمة المسلك المعضد للمشرع فى موقفه المعادى للشيوعية، وكمثال لتلك الأحكام التى واكبت اعتبارات العدالة وتوخت المنطق الديمقراطى - الحكم الصادر فى قضية شيندرمان Schneider man.

ففى هذه الدعوى قررت المحكمة أن العضوية فى الحزب الشيوعى لا تتناقض مع الولاء للولايات المتحدة والتعلق بمبادئ دستورها والحكم جاء ثمرة لبحث فى أدبيات الماركسية اللينينية التى يعتنقها الحزب الشيوعى فى الولايات المتحدة وانتهت المحكمة إلى أن الحزب الشيوعى الأمريكى يعتنق الأسلوب السلمى نحو تحقيق الإشتراكية ولا يوافق على استخدام العنف إلا كإجراء أخير لفرض إرادة المجموع ضد حكومة رجعية أغلقت كل السبل أمام التغيير السلمى(١).

فأغلبية المحكمة فى قضية "شيندرمان" لم تر أنها حركة انقلابية بطبيعتها، وهذا يستشف مما ساقته الأغلبية من أنها لا تريد النظر إلى الأدب الماركسى منتزعاً من الظروف التاريخية التى أحاطت به والتى صبغته صبغة عنيفة.

كما أنها تفرق بين العنف الذى تعتنقه الماركسية كأمر نظرى، وبين الدعوة إلى العنف الذى ينسب إلى الدعوة الشيوعية من قبل خصومها، استناداً إلى التنبوء الذى نقلته النظرية الماركسية، ذلك أن البيان الشيوعى سنة ١٨٤٨ قد أعلن فى أوروبا الأتوقراطية التى كانت مشغولة بقمع الثورات الحرة الفاشلة فى هذه السنة، وعلى ذلك لم تكن نغمتها مثيرة للعجب، وقد سلم الطاعن بأنه يؤمن بمبادئ هذا البيان خصوصاً إذا طبقت فى الفترة والمكان

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du Communisme dans les constitutions liberales op.Cit.p.70 suiv.

ولمزيد من الإستزادة من أحكام المحكمة العليا الأمريكية راجع

- Paul G.kauper : Civil liberties and the constitution, University of Michigan press: Ann Arbor, p.30 suiv.

اللذين كتبت فيهما. ومع ذلك فإن مؤلف البيان قد قرر فيما بعد أن هناك دولا معينة مثل الولايات المتحدة وإنجلترا حيث يأمل العمال أن يحققوا غايتهم بوسائل سلمية " ماركس فى خطبة أمستردام ١٨٧٢ مقدمة إنجلز للترجمة الانجليزية الأولى لمؤلف رأس المال سنة ١٨٨٦ " حقيقة أن مؤلف لينين العنيف عن الدولة والثورة قد تشكك فى هذا النظر، غير أنه لا يغيب عن البال أن هذا المؤلف كتب أمسية الثورة البلشفية فى روسيا، وربما أمكن تفسيره بانه قصد ان يكون فى جزء منه تبريرا للمسلك البلشفى ولمعارضة الفوضويين والديمقراطيين الاشتراكيين. ومع ذلك فسرت ملاحظات لينين عن إنجلترا بأنها مجرد تنبؤ ولا تدعو إلى استعمال العنف هناك.

ولقد صرح ستالين بأن استثناء ماركس الولايات المتحدة وإنجلترا لم يعد صحيحا ولكنه كتب رغم ذلك يقول عن الاقتراح بأن كرامة الحزب التى يمكن أن تُبنى على أساس العنف أمر سخيف، ويتعارض بصفة مطلقة مع اللينينية.(١)

وهذا الحكم فى رأينا ينبع من الفكرة الديمقراطية فى الحريات ويؤكدها وهى الفكرة القائمة على أساس التميز بين المبادئ والأيديولوجيات من جهة ووسائل وأدوات تنفيذها وتطبيقها من جهة أخرى.

فاذا كانت الديمقراطية تتسامح مع المبادئ والأفكار حتى وإن كانت مناهضة لأسسها ومبادئها، فإنها لا تقر اتخاذ القوة أو استخدام العنف كوسيلة لتحقيق هذه المبادئ، فهى تميز بين أفكار الأحزاب ومبادئها وبين أفعالها وسلوكها، ذلك أن الأفعال وحدها تقبل المسئولية الجنائية، بينما لا يجوز إطلاقا معاقبة ومحاكمة الأفكار والمبادئ لأن ذلك يعرض الحريات - كل الحريات - للخطر فالخطر هو بين السلوك والأفعال فقط وليس من الأفكار والمبادئ المجردة.(٢)

---

(١) د. محمد عصفور: أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى صـ ٢١٨ وما بعدها.

(٢) د. احمد عامر – هل الحسنات يذهبن السيئات ؟ الأهرام الاقتصادى العدد ٩٣٠ – ١٠ نوفمبر ١٩٨٦ صـ ٥٩

وعلى الرغم من أن المشرع الأمريكى حتى عام ١٩٥٤ لم يكن يجرم الحزب الشيوعى بطريقة مباشرة بمعنى أنه لم يصدر حتى ذلك التاريخ قانونا بحظر الحزب الشيوعى إلا أنه قد صدرت عدة قوانين تؤدى إلى هذه النتيجة بطريقة غير مباشرة، إذ جعلت الانضمام إلى مثل هذا الحزب من قبيل المغامرة التى لا تؤمن عقباها، وهى قد توسعت فى العقاب فلم تقتصر على عقاب الداعية الشيوعى باعتبار الدعوة الشيوعية دعوة مناهضة لأسس الدستور، ومنادية بالعنف بل هى قد تجاوزت ذلك إلى ابتداع أساس جديد فى المسئولية الجنائية، يؤدى إلى عقاب كل شخص ينضم إلى دعوة تتهم بالعنف، ولو لم يكن هذا الشخص يعلم باتجاهاتها، هذا وقد وصف الفقه الدستورى الأمريكى هذا المذهب الجديد فى التجريم بأنه مذهب الإجرام بالانضمام أو بالانتماء[١]، وقد تمثل ذلك فيما عرف باسم قانون سميث ١٩٤٠[٢] أو قانون تسجيل الأجانب وبذلك دخلت التشريعات المجرمة للنشاط الشيوعى دائرة ما يسمى Anti Sedition Laws أو تشريعات مجابهة" الفتنة "[٣] ونصوص القانون التى إستخدمت ضد ما سمى " بالفتنة " احتواها الفصلان الثانى والثالث.

وباستقراء هذه النصوص يتضح مدى التقييد الذى اتسم به قانون سميث وعلى وجه الخصوص الجريمة التى نصت عليها المادة الثالثة من الفصل الثانى والتى تقضى بأن كل " تنظيم أو مساعدة فى تنظيم أية جمعية أو جماعة أو اجتماع أشخاص يعمل أو يدعو أو يشجع على قلب أو تحطيم أية

---

(١) د. محمد عصفور - أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى - المرجع السابق صـ ٢٢٩.

(٢) لمن يرغب فى معرفة المزيد عن ظروف إصدار هذا القانون راجع:-
Davis Colburn: Governer.Alfred E. Smith and the red scare 1919, 1920, political science Quartely, vol.88 no38 September 1973 page 423.

(٣) لمزيد من المعلومات عن نشأة هذه التشريعات فى الولايات المتحدة الأمريكية راجع:
- Bernard Schwartz: Civil liberties and the cold war in the United States , the Candian Bar Review, new York vol XXXI 1953, page 394 suiv.

حكومة من حكومات الولايات المتحدة بالقوة أو بالعنف، أو يكون الشخص عضوا أو سيصبح عضواً أو منتميا إلى أى جمعية أو جماعة أو اجتماع أشخاص من هذا القبيل مع علمه بأغراضها" ومن الناحية العلمية فإن نصوص قانون سميث " قانون تسجيل الأجانب" استخدمت فقط فى مواجهة زعماء الحزب الشيوعى الأمريكى كجزء من البرنامج الحكومى الذى كان يهدف إلى مواجهة المشاكل الناجمة عن الحرب الباردة، وقد شكل هذا القانون قيدا على حقوق حرية التعبير والنشر المكفولة بواسطة التعديل الأول للدستور الأمريكى.(١)

فى معرض تعليقه على المادة المتقدمة قرر البعض أن المادة المتقدمة قصد بها أساسا اعتبار أن كل شخص مفترض علمه بأن الحزب الشيوعى يدعو إلى العنف والثورة وتبعا لذلك إذا لم يستقل العضو فى الحال تعرض للعقاب ، ومعنى ذلك إن القصد من النص هو تأثيم مجرد العضوية فى الجماعات التى لا تعد مؤامرات بالمعنى الصحيح(٢)

وإضافة إلى أسلوب التجريم أو التأثيم الذى ابتدعه قانون سميث سالف الذكر اتخذ المشرع الأمريكى مسلكا جديداً متخذاً من أسلوب التوقى وسيلة لمكافحة سيطرة الحزب الشيوعى على النقابات العمالية، وهو فى رأينا أسلوب لا يختلف كثيراً عن سابقه فى اعتباره أسلوب تأثيم أو تجريم وإنما ربما يزيد عنه دهاء إذ أن التوقى ما هو إلا تجريم تحوطى سابق(٣)، وقد ابتدع المشرع فى هذا الخصوص تشريعاً يسمى قانون تافت هارتلىTaft Hartly وهذا القانون يوجب على مديرى النقابات الإعلان عن عدم انتمائهم إلى أى منظمة شيوعية فهو يتطلب منهم ما يؤكد أنهم ليسوا بشيوعيين.

---

(١) Civil Liberties and the cold war, op. cit, Page 394.

(٢) د. محمد عصفور- أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢٣٠.

(٣) د. رمسيس بهنام – نظرية التجريم فى القانون الجنائى – منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة ثانية ١٩٧٧ صـ ٣٣.

وعلى وجه الخصوص فهو يستبعد باقتدار أعضاء الحزب الشيوعى من العضوية الدائمة للنقابات حتى ولم تم انتخابهم من قبل العمال.

فالنقابة لا يمكن الاعتراف بها رسميا كممثل لأعضائها فى مفاوضات مشارطات العمل الجماعية إلا إذا أعلن القانمون عليها أنهم ليسوا أعضاء فى الحزب الشيوعى.

وبالإضافة إلى ذلك فإن المشرع الأمريكى قد اتخذ أسلوب الرقابة الإدارية على الحزب الشيوعى والمنظمات الشيوعية بإصداره لقانون الأمن الداخلى ١٩٥٠ أو ما سمى بقانون ماكاران " Mac carran " والقاعدة الأساسية التى فرضها هذا القانون هى إن الواجب على كل المنظمات ذات النشاط الشيوعى والمنظمات الضالعة معها أن تسجل نفسها، والنص الأساسى فى هذا القانون اشترط القيام بإجراءات أمام لجنة سميث بلجنة مكافحة الأنشطة الدولية الانقلابية (Subversive activity control board)

وهذه اللجنة الإدارية هى التى تقرر ما إذا كانت منظمة ما متهمة بأنها ذات أغراض شيوعية من عدمه فإذا قررت بالإيجاب فإنها تدعو المنظمة إلى تسجيل نفسها بهذه الصفة لدى النائب العام، والمستند الذى توقعه المنظمة بهذه الصفة لدى النائب العام يجب أن يكون مصحوبا بإعلان يحدد أسماء المسنولين وأعضاء "منظمة وموقفها المالى ويفرض هذا القانون غرامة تصل إلى عشرة آلاف دولار وعقوبة السجن التى تصل إلى خمس سنوات عن أى بيان خاطئ ومثاله سقوط اسم أحد الأعضاء من الكشف مثلاً وهذه المستندات تخضع لرقابة دقيقة وتطبق الغرامة السابقة أيضا عن كل يوم فى تأخير تقديم التقرير.

وهذا القانون يتضمن أيضا رفض إعطاء تصريح الهجرة لكل الأجانب الذين مارسوا على حد تعبير القانون أنشطة ذات طبيعة من شأنها الإساءة للمصلحة القومية بأن كانوا أعضاء فى الحزب الشيوعى أو منظمات انقلابية.

هذه بعض أحكام قانون ماركان[١] وواضح ما تتسم به من تعسف وعدم مساواة فى المعاملة بين الأحزاب فبينما فرض القانون المذكور إجراءات التسجيل المتعسفة على الحزب الشيوعى، فإنه لم يطالب بها ثمة حزب آخر، وهذا ما دفع بعض الفقهاء الدستوريين إلى وصفه بأنه غير دستورى، إذ إنه يخالف التعديل الدستورى الأول الذى يحمى حرية القول، والتى تعنى أكثر من حرية فرد منعزل فى أن يتحدث عن آرائه أو يكتبها، إنما تعنى حرية عدد من الأفراد فى أن يجتمعوا فيما بينهم للدعوة إلى غرض مشترك، ولذلك تتداخل حرية القول وحرية الاجتماع إحداهما فى الأخرى، والحريتان تعنيان القدرة على مخاطبة الكونجرس ومشرعى الدول المختلفة لإصلاح العيوب، وهذا الحق لا يعنى إخضاع آراء الفرد أو مجموعة من الأفراد للشعب للحكم عليها فى النهاية، وواضح إن قانون ماركان يقضى تماماً على حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية بالنسبة لبعض الآراء والمذاهب والطوائف قضاء مبرماً، وهو فى هذا يهدر المساواة الواجبة بين الجمعيات ما دامت لا تنتهك بأفعالها القانون[٢]

وإلى جانب ما تقدم فإن المشرع الأمريكى قد بالغ فى محاربة الحزب الشيوعى، وتمثل ذلك فى التأثيم الكامل لهذا الحزب ونشاطه بوضع الحزب خارج نطاق القانون، واعتبار مجرد الانتماء إليه فى حد ذاته جريمة، وذلك بإصدار قانون مكافحة الشيوعية عام ١٩٥٤ the Communist Control Act. وهذا القانون يواجه مباشرة الحزب الشيوعى، وهو إن كان لم يصف الحزب بأنه غير مشروع، إلا أنه أبرزه كأداة لمؤامرة دولية تهدف إلى قلب حكومة الولايات المتحدة، والنتيجة أن يصبح عملياً خارج إطار القانون أى غير شرعى، بما يحرمه من الاستفادة من أية حقوق أو مزايا معقودة للجمعيات

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du Communisme dans les constitutions liberales, faculte de droit de paris, bibliotheque 1973, page 13, 14, 15.

(٢) د. محمد عصفور – أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢٥٢.

الشرعية المنشأة فى حظيرة قوانين الولايات المتحدة أو من أية مزايا سياسية.[١]

وقد نصت المادة الثالثة على أنه «تعد ملغاة جميع الحقوق والامتيازات والحصانات التى كانت ممنوحة طبقا لقوانين الولايات المتحدة أو إحدى فروعها السياسية لهذا الحزب أو إلى منظماته الفرعية " وطبقا لوجهة النظر الديمقراطية الأصلية فإن هذا القانون يمثل نقطة متطرفة ما كان يتصور أن يبلغها نظام ديمقراطى يدعى أنه يحمى الحريات الأساسية[٢]

---

(١) Panayotis Kioussis: La place du Communisme op. Cit. page 16.

(٢) د. محمد عصفور – أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى – مرجع سابق صـ ٢٧٢.

الفصل الثانى

الرقابة القضائية لقرارات وقف نشاط وتصرفات الحزب السياسي

أوضحنا فى الفصل السابق الرقابة القضائية لأحكام حل الأحزاب السياسية، سواء أكان هذا الحل بقرار إدارى صادر من الجهة الإدارة، أم بموجب حكم قضائى بناء على طلب أو دعوى مقامة من الجهة الإدارية للحكم بحل الحزب السياسي، وقد رأينا أن حل الحزب أو وقف نشاطه أو قراراته أو تصرفاته أو تجميد هذا النشاط أمر يخص الحزب السياسي وقياداته وحدهم، وذلك على الوجه المقرر بالنظام الأساسى للحزب ولائحته التنفيذية، مادام هذا لا ينطوى على طابع عسكرى.

وإلى جانب ذلك فإن الحزب السياسي قد يواجه وقف نشاطه أو وقف بعض قراراته أو تصرفاته كجزاء إدارى، وذلك بموجب قرار صادر من جهة الإدارة بالادعاء بمخالفته لأحكام القانون، وتظهر خطورة هذا الإجراء الإدارى فى أن قرار إيقاف نشاط أو تصرف الحزب يكون نافذاً بمجرد صدوره لحين وقف تنفيذه من المحكمة المختصة إذا توافرت شروط ذلك.

وسوف نتناول فى هذا الفصل ضوابط وقف نشاط وقرارات وتصرفات الحزب السياسي فى **مبحث أول**، على أن نبين موقف القضاء من هذه الضوابط فى **المبحث الثانى**.

المبحث الأول

ضوابط وقف نشاط وتصرفات الحزب السياسي

الأصل كما سبق أن ذكرنا هو أن الأحزاب السياسية باعتبارها إحدى صور الجمعيات فإن وقف نشاطها أو أى قرار من قراراتها أو تصرفاتها رهن بالجمعية العمومية للحزب وقياداته وحدها فى ضوء النظام الأساسى للحزب ولائحته الداخلية.

والأصل كما ذكرنا أيضا أن التشريعات المقارنة قد جعلت حل الحزب السياسي وبالتالى وقف نشاطه لا يكون إلا بحكم قضائى ولأسباب تتعلق بمخالفة الدستور أو القانون أو المساس بالنظام والأمن العام.

الا أن المشرع المصرى قد خرج على هذه القواعد والمبادئ العامة المقررة دوليا، ولم يكتف بالقيود التعجيزية التى قررها لتأسيس واستمرار أى حزب سياسي، ولا بالشروط الإجرائية المعرقلة لتأسيس واستمرار الأحزاب السياسية ولكنه بالإضافة إلى ذلك أعطى للجنة شئون الأحزاب السياسية وهى لجنة غير محايدة - سلطة احتواء الأحزاب السياسية - حتى بعد قيامها، ومنحها سلطة وقف صحف ونشاط الحزب وقراراته وتصرفاته، وجعل هذا القرار نافذا بمجرد صدوره، وسلم مآل الطعن على هذا القرار للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المختلط - وهو تشكيل محل نقد شديد كما سبق أن أوضحنا- وبالتالى أصبحت الأحزاب السياسية تدين للسلطة فى نشأتها ولاستمرارها ولبقائها، **فهل يمكن أن تكون هناك تعددية حزبية حقيقية فى ظل هذه القيود والظروف؟**

سوف نستعرض فى هذا المبحث مبررات وقف نشاط وقرارات وتصرفات الحزب السياسي فى مصر وتطورها فى **مطلب أول**، ونخصص **المطلب الثانى** لبيان الجهة المختصة بإصدار الأمر بوقف هذه القرارات والتصرفات.

المطلب الأول

مبررات وقف نشاط وتصرفات الحزب

أولا : الوضع قبل صدور القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥

كانت المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ عند صدوره تنص على أنه «يجوز لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها فى المادة (١٨) أن يطلب من محكمة القضاء الإدارى حل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال وذلك لأحد الأسباب الاتية:

أولاً : فقد شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها فى المادة (٤).

ثانياً : صدور حكم نهائي بإدانة قيادات الحزب كلها أو بعضها فى جريمة من الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية أو تحالف قوى الشعب العاملة أو السلام الاجتماعى أو بالنظام الاجتماعى أو بالنظام الاشتراكى الديمقراطى، وذلك إذا كانت الجريمة قد وقعت بسبب أو بمناسبة مباشرة هذه القيادات لنشاط الحزب أو تصرفاته.

كما يجوز لأمين اللجنة المركزية - بعد موافقة اللجنة المركزية - أن يطلب من تلك المحكمة بصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أى قرار من قراراته لأحد الأسباب المشار إليها، وذلك لحين الفصل فى طلب حل الحزب، وتعلن عريضة الطلب فى الحالات السابقة شاملاً الأسباب التى تستند عليها إلى رئيس الحزب خلال أربعة وعشرين ساعة من تاريخ إيداعها سكرتارية المحكمة، ويجب على المحكمة أن تفصل خلال خمسة عشر يوماً فى طلب وقف نشاط الحزب أو أحد قراراته، وعلى المحكمة أن تفصل فى طلب حل الحزب على وجه السرعة».

وبعد أن امتدت يد التعديل لنص المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية بموجب القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩[1]، فصار نصها كما يلى «لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية - بعد موافقتها - أن يطلب من المحكمة الإدارية بتشكيلها المنصوص عليها فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون .... إلخ.

ويجوز للجنة شئون الأحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية

---

(١) جرت تعديلات طفيفة على قانون الأحزاب السياسية بموجب القرارات بقانون أرقام ٣٠ لسنة ١٩٨٠، ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، ١٥٦ لسنة ١٩٨١، ١٠٨ لسنة ١٩٩٢، - سبق الإشارة إليها.

وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب، وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة. أو إذا كان مترتبا على هذه المخالفة، أو فى حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة فى تقرير المدعى العام الاشتراكى والمشار إليه فى الفقرة الأولى خروج أى حزب سياسي أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادتين (٣، ٤) من هذا القانون، وعلى اللجنة أن تصدر قرار الوقف إذا ثبت لها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه، وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره، ويجب نشره فى الجريدة الرسمية، وفى إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، كما يعلن إلى رئيس الحزب فى مقر الحزب الرئيسي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، وتسرى بالنسبة للطعن فى قرار الإيقاف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها فى الفقرتين الحادية عشر و الثانية عشرة من المادة (٨) من هذا القانون».

ويتبين من النص المذكور أن المشرع قد أعطى لجنة شئون الأحزاب السياسية – على الرغم – من الاعتراضات الموجهة إلى تشكيلها ونعتها بأنها لجنة شبه حكومية – سلطة وقف نشاط أو قرارات أو تصرفات الحزب إذا توافر إحدى المبررات الآتية :

المبرر الأول : مخالفة أو زوال أحد شروط التأسيس :

فإذا ثبت للجنة شئون الأحزاب السياسية مخالفة الحزب أحد شروط التأسيس الواردة فى المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية، وهى كما سبق أن ذكرنا محل نقد شديد لأسباب كثيرة منها غموض عباراتها، وعموم معناها بحيث تشمل الكثير، وعدم دقة ألفاظها فهى عصية على الضبط، فضلاً عن عدم منطقية العديد من هذه الشروط، والقضاء بعدم دستورية البعض منها – واستلزم المشرع ثبوت هذه المخالفة بموجب تقرير من المدعى العام الاشتراكى إثر تحقيق يجريه – ولا يشكل اشتراط ثبوت المخالفة بتقرير

وتحقيق المدعى العام الاشتراكى ضمانة حقيقية للأحزاب، لأن هذا الإجراء منتقد سواء بالنسبة للجهة المنوط بها التحقيق وإعداد التقرير أو بالنسبة للإجراءات والتحقيق وإعداد التقرير المشار إليه وهى المدعى العام الاشتراكى و ذلك لأنه جهاز تابع للسلطة من ناحية فهو جهاز يخضع للمؤثرات السياسية إلى حد كبير، وقد كشف الواقع أنه كان أداة فى يد السلطة لاحتواء الأحزاب السياسية قبل إلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، فضلا عن أنه يمارس اختصاصات مركبة إحداها قضائية والأخرى إدارية والثالثة سياسية[١]، ولاشك أن هذا التبرير مجانب للصواب لأنه منح لجنة شئون الأحزاب السياسية سلطة خطيرة تستطيع بقرار منها - يمكن أن تهيئ هى مقتضيات إصداره – أن توقف نشاط أو أى قرار أو تصرف صادر من الحزب وسواء أكان هذا القرار صادرا من الجمعية العمومية للحزب أم أحد تشكيلاته أو لجانه، وهو اختصاص خطير للغاية وغير مقبول نهائياً فى رأينا ولا مبرر له البتة خاصة وأن المشرع قد منحها هذه السلطة سواء أكان ذلك يرجع إلى تخلف أحد شروط التأسيس أم زوال هذا الشرط، بل وجعل قرار الوقف نافذا من تاريخ صدوره.

المبرر الثانى : خروج الحزب أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المقررة فى المادتين (٣، ٤) من القانون :

هذا التبرير بدوره لم يصمد أمام سهام النقد كالسبب السابق، ذلك أن المبادئ الواردة فى المادتين (٣، ٤) من قانون الأحزاب السياسية لم تسلم من النقد[٢] كما سبق أن أوضحنا، هذا من ناحية، ومن جهة أخرى فإن منح لجنة

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الثالث – المجلد الأول طبعة ١٩٩٨ صـ ٣١٦. انظر أيضاً د. على عبد العال العيساوى – حتى لا نقول وداعاً قاضى الحريات – مرجع سابق صـ ٧٨. وأيضا د. جابر جاد نصار – المدعى العام الاشتراكى – مرجع سابق صـ٣٢ وما بعدها : والحقيقة من وجهة نظرنا الشخصية أننا قد لمسنا تغييراً جذرياً بالنسبة لجهاز المدعى العام الاشتراكى وللأفضل بعد أن تولى رئاسته المستشار الفاضل / جابر ريحان - وهذا رأينا من أجل الحق والإنصاف وبموضوعية .

(٢) انظر فى نقد هذه المبادئ على سبيل المثال – د. نبيلة عبد الحليم كامل – مرجع سابق صـ ٥٦ وما بعدها، د. فتحى فكرى – مرجع سابق صـ ٣٧ وما بعدها. د. (=)

شئون الأحزاب السياسية هذه السلطة الخطيرة التى تخضع لمحض تقديرها وحدها - لأنها جوازية لها – إن شاءت اتخذت القرار وإن شاءت أحجمت عنه- فيها افتئات على حقوق الأحزاب السياسية، ويجعل من لجنة شئون الأحزاب السياسية جهة وصاية مستمرة على الأحزاب، يمكنها تجريد الحزب من مقومات حياته، مما يجعل الادعاء بالتعددية الحزبية عبثاً، وحديثاً لهواً.

وإلى جانب ما تقدم فإن وقف نشاط أو قرار أو تصرف الحزب السياسي بموجب قرار إدارى يرجع لمشيئة جهة الإدارة – حتى ولو قيل بأن المخالفة ثابتة بتقرير المدعى العام الاشتراكى المستند إلى تحقيق منسوب إليه، وذلك كله لمجرد الإدعاء أو حتى ثبوت أن بعض قيادات الحزب أو أعضائه قد خرج على المبادئ المذكورة، التى هى بذاتها محل نقد شديد – فيه مخالفة للقواعد والمبادئ المستقرة ومنها مبدأ شخصية العقوبة وعدم المسئولية عن فعل الغير، فوفقا لهذا السبب تستطيع جهة الإدارة ممثلة فى لجنة شئون الأحزاب السياسية أن توقف أى قرار أو تصرف للحزب أو توقف نشاطه بقرار منها متعللة بأن أحد قياداته أو أعضائه قد ثبت خروجه عن المبادئ المذكورة، وقد يكون هذا العضو مدسوساً على الحزب لاتخاذه ذريعة لاتخاذ مثل هذا القرار فى الوقت الذى تقدره جهة الإدارة، فطبقا لهذه الحالة يجوز للجنة شئون الأحزاب السياسية أن توقف نشاط الحزب وصحفه وقراراته بمجرد " أن يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته أو أعضائه من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو أعمال تتعارض مع مبادئ ثورة ٢٣ يوليو أو ثورة ١٥ مايو، أو أن تتعارض مع الحفاظ على الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى أو النظام الاشتراكى الديمقراطى أو مع المكاسب الإشتراكية، أو أن يكون أى منهم معارضاً لمعاهدة السلام مع

(=)عبد الحميد متولى – نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية طبعة ١٩٨٥ صـ ٤٦٧ وما بعدها، د. ماجد راغب الحلو -مرجع سابق صـ ١٤٠ وما بعدها، د. مصطفى أبو زيد فهمى – مرجع سابق صـ ٣١٠ وما بعدها، د. حسن البدراوى – مرجع سابق صـ ١٦٣، د. جابر جاد نصار – مرجع سابق صـ ٣٠٤.

إسرائيل.[١]

وإلى جانب ما تقدم فقد تساءل البعض وبحق – ما مفهوم عبارة " **بعض قياداته وأعضائه** "[٢]

فهذه العبارة من العبارات غير محددة والتى أثارت العديد من التساؤلات، إبان مناقشة مشروع القانون، فقد ثار التساؤل **أولا : حول المقصود بقيادات الحزب: فهل هى القيادات على مستوى الجمهورية أو الدائرة الانتخابية أو القرية ؟**

وهل يقصد بالقيادات رئيس الحزب أو السكرتيرين العامين مثلاً، أو يشمل ذلك القيادات على مستوى القرية أو التجمعات السكنية والجماهيرية ؟

فلو فرض أن حزباً، يضم مائة ألف عضو على رأسه قيادات حزبية كثيرة، وأدين منهم واحد أو اثنان أو خمسة فى قضية معينة تتعلق بنشاطهم فإن ذلك ينسحب على جميع قيادات الحزب ويمكن حل الحزب ذاته استناداً إلى ذلك، وهذا أمر خطير جداً، وينبغى ألا ينسحب الجزاء إلا على المخالف وحده ﴿ولا تزر وازرة وزر أخرى﴾.

فلا يجب أن يحمل الحزب خطأ قيادة من قيادته ويطلب حله ووقف نشاطه أو المطالبة بإحالته إلى المحاكمة، نتيجة لهذا الخطأ المنسوب إلى أحد هذه القيادات، بل وقد يتجاوز الموضوع حجمه إلى التشهير بالحزب ذاته.[٣]

وقد طالب العديد من أعضاء مجلس الشعب، بحذف هذه العبارة، وجاء بأقوال البعض «إننى أضم صوتى لزملائى الذين طالبوا بإلغاء البند (ثانياً) من هذه المادة على أساس ألا يكون الحزب عرضة للحل بسبب انحراف إحدى قياداته، لأن هذا يعد خطراً يهدد الأحزاب السياسية، ولأنه من غير المتصور أن

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق – صـ ١٩٠.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية – مرجع سابق صـ ١٩٤.

(٣) مضبطة مجلس الشعب – الجلسة ٥٧ – مرجع سابق صـ ٨٣٤٨ وما بعدها.

يتوقف نشاط حزب سياسي كبير لانحراف بعض القيادات فى هذا الحزب، على أساس أن مفهوم الفقرة ثالثاً، اعم وأشمل، ذلك أن اللجنة المركزية الممثلة فيها كافة الاتجاهات والأحزاب السياسية هى التى تستطيع أن تقدر قيام دلائل جدية على قيام تهديد خطير للوحدة الوطنية أو تحالف قوى الشعب العاملة وما إذا كان الحزب قد أخل بها أو لم يخل، أما أن يكون هناك بعض المنحرفين بالحزب فإن هؤلاء يقومهم الحزب نفسه من داخله، ذلك أنه فى إطار النظام الداخلي للحزب يستطيع الحزب أن يقوم أعضاؤه إما بفصلهم وإما بتوقيع جزاءات عليهم وفقاً للائحة والنظام الداخلى له ومن ثم فلا يصح أن نخضع قيام وحل الحزب، لانحرافات أو أخطاء بعض قياداته.[1]

ولذلك عرض البعض اقتراحاً بترك الأمر للجمعية العمومية، لتعيد النظر فى قياداتها إذا ما وقعت مخالفة من هذه القيادات، فإذا ما قامت الجمعية بتغيير قياداتها فلا يحل الحزب.[2]

وفى محاولة للرد على هذه الانتقادات فقد ذكر البعض – بعض الحجج منها:

١ - أنه فيما يتعلق بتحديد القيادات فلا بد من الرجوع إلى المادة الخامسة بند(خامساً) حيث يوجب هذا النص أن يشتمل النظام الداخلى للحزب على طريقة وإجراءات تكوين تشكيلات الحزب، واختيار قياداته وأجهزته القيادية، وتحديد الاختصاصات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لأى من هذه القيادات والتشكيلات والأجهزة الحزبية.

وواقع الأمر أن الحزب ذاته هو الذى يحدد فى نظامه الداخلى القيادات الخاصة به التى تتولى تصريف شئونه، يبين من هذا أن القيادات المنصوص عليها فى النظام الداخلى هى التى يقصد إليها نص البند (ثانياً) من المادة ١٧،

---

(١) أقوال النائب / حسينى وشاحى – الجلسة ٥٧ مضبطة المجلس – مرجع سابق – صـ ٦٣٥٧ وما بعدها.

(٢) أقوال النائب / مصطفى الجندى – الجلسة ٥٧ مضبطة المجلس – مرجع سابق – صـ ٦٣٦١ وما بعدها.

وعلى أى الأحوال فهذه مسألة يرجع الفصل فيها إلى حكم القضاء، فإذا ثار النزاع حول شخص ما من قيادات الحزب فإن القضاء سيسمع دفاع الطرفين ويقرر ما يراه فى هذا الشأن.[١]

٢ - ومن التبريرات الغريبة فيما يتعلق بعقاب الحزب كله، نتيجة للأخطاء التى وقعت من بعض قياداته أو أعضائه فحسب، كان التبرير الذى ساقه أحد الأعضاء[٢] بقوله :-

«وإننى أقول بأن حل الحزب فى هذه الحالة - بناء على طلب أمين اللجنة المركزية - ليس عن جرائم عادية، أو وقتية، وإنما الجرائم التى تحددها المادة (١٧) فهى ليست عادية وإنما هى تلك التى تخل بالوحدة الوطنية، أو تحالف قوى الشعب العاملة، أو السلام الاجتماعى أو النظام الاشتراكى الديمقراطى، وكل جريمة من هذه الجرائم تحتاج إلى سنوات طوال للإعداد والتنفيذ، فهل يتصور أن قيادة الحزب التى تقوم بهذا الإعداد - طوال هذه المدة - لا تشترك معها قواعد الحزب ؟ إن هذا غير متصور إطلاقاً لأن هذه الجرائم - كما سبق أن قلت تحتاج إلى مؤامرات وترتيب وتدبير فعند ضبطهم متلبسين، فمما لا شك فيه فإن هذه الجريمة تدين الحزب كله من القاعدة إلى القمة.

وإذا كان النص قد اقتصر على إدانة قيادات الحزب فقط فهذا كشعار

---

(١) انظر رد النائب / جمال العطيفى - الجلسة - ٥٧ مضبطة المجلس - مرجع سابق - صـ ٦٣٥١ - سبق الإشارة إليها - حيث استطرد قائلاً : « وإننى أعتقد أن المقصود بعبارة "قيادات الحزب" هو قياداته على أى مستوى سواء أكان المكتب السياسي للحزب أم سكرتير الحزب فى محافظة أو مركز أو قرية ما، لأننا لا نستطيع الفصل بين هذه القيادات فكلها متصلة ببعضها البعض، وبعبارة أخرى أعتقد أن المقصود بعبارة قيادات الحزب هو كل قيادات الحزب من أعلى إلى أدنى مستوى، فكل هذه القيادات متساوية، فقيادات الحزب الأدنى تستوى مع رئيس الحزب نفسه - هذا هو مفهومى لعبارة " قيادات الحزب " الواردة فى هذه الفقرة. وذلك حتى لا يحل الحزب إذا ما انحرفت إحدى قياداته أما إذا ثبتت إدانة كل قيادات الحزب سواء على المستوى الأدنى أو على المستوى الأعلى ففى هذه الحالة لابد من حل الحزب فوراً إذا ما صدر حكم بالإدانة».

(٢) انظر ما أورده النائب / عبد الأخر محمد عبد الأخر - بالجلسة رقم ٥٧ - سبق الإشارة إليها - صـ ٦٣٥٦.

ولكن الواقع يحتم محاكمة كل فرد فيه، أما القول بأن نعطى الفرصة للجمعية العمومية لتطهير صفوفها واختيار قيادات أخرى فهذا لا يمكن الأخذ به إطلاقاً».

ولا شك أن هذا التبرير، كما ذكر البعض وبحق تنقصه الحجة القانونية، إذ ينادى بمبدأ جماعية العقوبة وهو مبدأ حرمته إعلانات حقوق الإنسان ونبذته الدساتير وتجنبته قوانين العقوبات.(١)

ذلك أن نص المادة ١٧ من قانون الأحزاب، والسلطات التى خولها للجنة الأحزاب من طلب حل الحزب، إلى إصدار قرار بإيقاف نشاطه أو صحفه أو قرار من قراراته، يجعل من مبدأ " تعدد الأحزاب " مسألة شكلية لا مضمون لها.

فهو يجعل الحزب الحاكم اليد العليا، على الأحزاب الأخرى، فإذا لم تلتزم هذه الأحزاب بالحدود التى يضعها الحزب الحاكم ، كان للجنة ـ وأغلبية أعضائها من الحزب الحاكم ـ أن تطلب حل الحزب غير الملتزم بتعليمات حزب الأغلبية ومصادرة أمواله ووقف صحفه ونشاطه».

وبمعنى آخر فإن النص على النحو الذى هو عليه، سيجعل اللجنة تتحكم فى مصير الأحزاب، سواء عند تكوينها أو أثناء ممارسة نشاطها، وهو سينعكس بلا أدنى شك، على تجربة التعددية الحزبية فى مصر.

فلقد سبق ان بينا أن اللجنة، يحيط بها شبهة عدم الحيدة، بسبب تشكيلها وخاصة لو لاحظنا أن بإمكانها أن تصدر قراراتها بالأعضاء « الحكوميين » أى برئيس اللجنة والوزراء الثلاثة فقط، وبغض النظر عن حضور المستشارين السابقين، كما أن غياب أحد هؤلاء الأربعة يؤدى إلى بطلان القرارات الصادرة عنها ولو حضر باقى الأعضاء، وهو ما يؤكد الطابع الحكومى أو الرسمى لهذه اللجنة، ويجعلها أداة فى يد الحزب الحاكم والحكومة، ويمكن من استخدامها على نحو قد يخل بما يجب أن تتمتع به

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل ـ مرجع سابق ـ صـ ١٩٧.

أحزاب المعارضة من حرية ومقدرة على إبداء الرأى المعارض بأسلوب ديمقراطى.

إن هذا المبدأ لا يصلح الاستناد إليه لوقف نشاط الحزب أو أى قرار صادر منه، وكان حسب المشرع الاكتفاء بالشروط الواردة فى المادتين (٤، ٨) من قانون الأحزاب السياسية، ففيهما من القيود ما يحول دون قيام أو إستمرار أى حزب سياسي، فلا حاجة لهذا التكرار غير المرغوب فيه، فإن فى باقى النصوص ما يكفى لاحتواء الأحزاب ويزيد.

المبرر الثالث : ثبوت قبول الحزب فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ :

وأول ما يلاحظ على الفقرة الرابعة من المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية أنها أوجبت على لجنة شئون الأحزاب السياسية إصدار قرارها بالوقف فى هذه الحالة فنصت على أنه «وعلى اللجنة أن تصدر قرار الوقف إذا ثبت لها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨»[(١)].

فالوقف هنا كجزاء وجوبياً على اللجنة، ولقد آثار هذا النص حفيظة كثير من الفقه نظراً للغموض الذى شاب المادة (١٧) المذكورة، خاصة عبارة " لمقتضيات المصلحة القومية " الواردة فى النص المذكور، والتى تبيح للجنة شئون الأحزاب السياسية وقف نشاط الحزب[(٢)]، كما أن هذه العبارة قد لاقت اعتراضاً كبيراً من بعض أعضاء مجلس الشعب حال مناقشة القانون، فقد تساءل

---

(١) تم إلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى بموجب القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤.

(٢) انظر فى تفصيل ذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل – حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر – مرجع سابق صـ ١٩٠، وانظر أيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمى – الدستور المصرى فقهاً وقضاءً – مرجع سابق صـ ٣٣٦ وما بعدها.

البعض عن مفهوم الجرائم المشار إليها – فى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ – فى هذا النص، وهل هى جرائم جديدة أدخلت على قانون العقوبات، ثم حددت واشترطت فيها شروط معينة من حيث اشتراط توافر قصد خاص مثلاً، أم أن هذه الجرائم استحدثت فى هذا القانون ؟ إننا ما دمنا فى مجال التقنين فإني أرى أن يكون القانون واضحاً فى النص لكي يكون واضحا عند التطبيق، فمثلا عندما نقول إن شخصا ما قد ارتكب جريمة مخلة بالوحدة الوطنية، فما هى حدود هذه الجريمة ؟ و أى فعل يندرج تحت حكمها ؟ وهل يترك ذلك مجالا للبحث والإيضاح ؟ إن الجرائم يجب ألا يكون فيها مجال للاستفسار أو الاستيضاح، بل يجب أن تكون الجريمة محددة والعقوبة عليها محددة كذلك، وأن ما يثار بشأن الجريمة المخلة بالوحدة الوطنية يثار أيضا بشأن الجريمة المخلة بتحالف قوى الشعب العاملة، ويثار كذلك بالنسبة لجريمة الإخلال بالسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى.(١)

وقد عقب على ذلك وكيل مجلس الشعب حينذاك، حيث ردد مضمون هذه الجرائم قائلاً بأنها قننت بالفعل فى نصوص قائمة ونافذة فى القانون المصرى، وتم رصد عقوبة لها واردة بقانون العقوبات وأنه بالنسبة «لتساؤل بعض الزملاء – أعضاء المجلس – عن الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة، والسلام الاجتماعى، والنظام الاشتراكى الديمقراطى، هل هى جرائم محددة أم إنها مجرد عبارات إنشائية ؟ وأوصاف وردت فى النص ؟ وعما إذا كان يوجد فى قانون العقوبات جرائم منها ما يسمى بجريمة الإخلال بالوحدة الوطنية أو جريمة الإخلال بالنظام الاشتراكى الديمقراطى ؟ إن هذا التساؤل فى محله، ولكن الإجابة عليه قائمة وممكنة، وذلك لأننا لا نبتدع جرائم خاصة تسمى جرائم الإخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى، ولكن قانون العقوبات به جرائم فعلاً محددة ينطبق عليها وصف

---

(١) انظر تساؤل النائبين / محمد عبد الغفار السوداني وفتحي الوكيل – مضبطة مجلس الشعب – الجلسة السابعة والخمسين – الفصل التشريعي الثانى – دور الانعقاد العادى الأول – فى ١٩٧٧/٦/١٢ صـ ٦٣٥٠ وما بعدها.

الجرائم السابق الإشارة إليها».[١]

وأضاف وكيل المجلس موضحاً هذه الجرائم بقوله " فلنأخذ مثلاً جريمة الإخلال بالوحدة الوطنية، فنجد نص المادة ١٧٦ عقوبات – وأذكر كإيضاح يثبت فى مضبطة المجلس، لمن يطبق بعد ذلك أحكام هذا القانون – ينص على أن (يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من حرض بإحدى وسائل العلانية على بغض طائفة أو طوائف من الناس أو على الازدراء بها، إذا كان من شأن هذا التحريض تكدير السلم العام)[٢]

وقد عدل حكم هذه المادة وشددت فيها العقوبة بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية، ويبين من هذا أن ارتكاب أى فعل من الأفعال المنصوص عليها فى المادة ١٧٦ عقوبات يعد إخلالاً بالوحدة الوطنية.

وأردف قائلاً : «مثال ثان لما يعتبر فعله إخلالاً بالوحدة الوطنية فنجد أن المادتين ١٦٠، ١٦١ عقوبات تعاقب على التشويش على إقامة الشعائر الدينية أو احتفال ديني لأي طائفة من الطوائف أو طبع كتاب من الكتب المقدسة محرفاً أو تقليد احتفال ديني بقصد السخرية به، فهذه أيضاً تعد من الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية.

ثم ننتقل بعد ذلك إلى الجرائم المخلة بتحالف قوى الشعب العاملة، فنجد أنه قد أضيف إلى قانون العقوبات فى مايو سنة ١٩٧٠ مادة جديدة برقم ٩٨

---

(١) انظر تعقيب النائب / جمال العطيفى – بالجلسة السابعة والخمسين – مضبطة مجلس الشعب – المرجع السابق صـ ٦٣٥٢ وما بعدها

(٢) ألغيت عقوبة الغرامة من المادة ١٧٦ بموجب القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢، ثم عدلت بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ – الجريدة الرسمية العدد ٢١ مكرر فى ١٩٩٥/٥/٢٨، ثم عدلت بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٦ – الجريدة الرسمية العدد ٢٥ مكرر أ فى ٣٠/ ١٩٩٦/٦ وأصبح النص كما يلى «يعاقب بالحبس كل من حرض بإحدى الطرق المتقدم ذكرها على بغض طائفة أو طوائف من الناس أو على الازدراء بها إذا كان من شأن هذا التحريض تكدير السلم العام».

(أ) مكررا تنص على الآتى: «يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه كل من أنشأ أو نظم أو أدار جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة يكون الغرض منها الدعوة بأية وسيلة إلى مناهضة المبادئ الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم الاشتراكى فى الدولة، أو الحض على كراهيتها أو الازدراء بها أو الدعوة ضد تحالف قوى الشعب العاملة أو التحريض على مقاومة السلطات العامة أو ترويج أو تحبيذ شئ من ذلك»، ثم غلظت هذه العقوبة لتصبح الأشغال الشاقة المؤقتة إذا كان استعمال القوة أو العنف أو الإرهاب ملحوظا فى ذلك، ويبين من هذا أن المادة ٩٨ (أ) مكررا من قانون العقوبات تحتوى على جرائم محددة من شأن ارتكابها الإخلال بتحالف قوى الشعب العاملة وبالنظام الاشتراكى للدولة. ثم بعد ذلك ننتقل إلى الجرائم المخلة بالسلام الاجتماعى، فإن كل ما يتعلق بجرائم الأحزاب أو جرائم التحريض على عدم الانقياد للقوانين، مثلما تنص المادة ١٧٧ عقوبات كل هذا يدخل تحت الإخلال بالسلام الاجتماعى».[١]

واستطرد وكيل المجلس فى رده بضرب مثل آخر للجرائم المخلة بتحالف قوى الشعب العاملة أو النظام الاشتراكى فذكر نص المواد (٩٨ أ، ٩٨ أ مكررا، ١٧٤ بند أولاً) .....إلخ.

وما جاء على لسان وكيل المجلس – فى رأينا – محل نظر بل يعزز وجهة النظر الأخرى التى ترى فى إيراد الفقرة محل البحث من المادة ١٧ من قانون الأحزاب السياسية مجرد تزيد وتكرار غير مرغوب فيه، وتشدد من جانب المشرع كان فى غنى عنه، و أية ذلك أنه بنظرة خاطفة إلى قانون العقوبات والقوانين الخاصة المكملة له تقطع بأن أى قول أو فعل يمس نظام الحكم أو أمن الدولة والحكومة أو الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى يشكل جريمة بل وجناية كبرى فى حالات عديدة رصد لها المشرع عقوبة مشددة.[٢]

---

(١) مضبطة مجلس الشعب – بالجلسة السابعة والخمسين – المرجع السابق صـ ٦٣٥٣.

(٢) د. سعد عصفور – النظام الدستورى المصرى – دستور سنة ١٩٧١ – طبعة ١٩٨٠ – منشأة المعارف بالإسكندرية – صـ ٤٨.

وحسبنا أن نذكر أن الباب الثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات قد خصصه المشرع لتحديد الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل وعلى سبيل المثال، جريمة محاولة قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهورى أو شكل الحكومة بالقوة (مادة ٨٧)، واستخدام العنف أو القوة بهدف تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر أو إنشاء جمعية أو منظمة أو هيئة مناهضة للنظام العام أو مقاومة رجال السلطة العامة فى تنفيذ القوانين (مادة ٨٦)، التخريب العمدى لإحدى وسائل الإنتاج أو المبانى أو الأملاك العامة المخصصة لمصالح الحكومة أو المرافق العامة أو المؤسسات العامة أو الجمعيات المعتبرة قانوناً ذات نفع عام (مادة ٨٩، ٩٠).... إلخ.

كما أن المادة (٤) من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية تعاقب بالحبس كل من يعرض الوحدة الوطنية للخطر بأن يلجأ إلى العنف أو التهديد أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة للدولة أو التأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية فى اتخاذ قرار بشأنها، كما تعاقب المادة (٥) منه بالحبس وبالغرامة كل من يذيع عمداً أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة بقصد الإضرار بالوحدة الوطنية بين قوى تحالف الشعب أو بين طوائفه، بينما رصدت المادة (٦) منه عقوبة الحبس لكل من يحرض بإحدى وسائل العلانية على بغض فئة من فئات قوى التحالف أو طائفة من الناس أو على الإزدراء بها أو آثارة الفتنة بينها إذا كان من شأن هذا التحريض الإضرار بالوحدة الوطنية.

كما تعاقب المادة (٣) من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية حرية الوطن والمواطن ـ الذى صدر بمناسبة أحداث ١٨، ١٩ يناير عام ١٩٧٧ ـ بالأشغال الشاقة ـ المؤبدة أو المؤقتة كل من يتجمهر بقصد تخريب أو إتلاف الأموال العامة أو التعاونية أو الخاصة، ومن يحرض على هذا التجمهر أو يشجعه، وتعاقب المادة (٦) منه بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من يدبر أو يشارك فى تجمهر يؤدى إلى آثارة الجماهير بدعوتهم إلى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لأعمالها أو منع الهيئات الحكومية أو مؤسسات القطاع العام أو الخاص أو معاهد العلم من

ممارسة عملها باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها، وكذلك يعاقب بنفس العقوبة من يدبرون هذا التجمهر أو يحرضون عليه أو يشجعونه ولو لم يشتركوا فيه.[١]

ومؤدى ما تقدم كله فإن الجرائم آنفة البيان التى حددها قانون العقوبات والقوانين الخاصة المكملة له تسرى فى حق أى مواطن يحاول بأى صورة من الصور المساس بالدستور أو النظام الجمهورى أو شكل الحكومة أو أعمال رجال السلطة العامة أو وسائل الإنتاج أو المبانى والأملاك العامة أو المبادئ الأساسية التى يقوم عليها النظام الاشتراكى أو الوحدة الوطنية أو تحالف قوى الشعب العاملة أو السلام بين الطبقات الاجتماعية أو السلم العام والأمن العام، والتجريم الجنائى للأفعال السابقة يقطع بأن المشرع كان شديد الحساسية إلى الحد الذى جعله يجرم كل ما يمكن تجريمه من أفعال بل وأقوال يكون من شأنها المساس بأية صورة من الصور بما سعى إلى حمايته من موضوعات، وعلى الأخص مقومات نظام الحكم والنظامين الإقتصادى والاجتماعى والوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى.

وقد تجلت شدة حساسية المشرع الجنائى فى هذا الصدد إلى الدرجة التى حدت به إلى توسيع دائرة التجريم على نحو مبالغ به وغير مسبوق، وإقحام أمور لا يجوز بحسب الأصل وطبقاً للمبادئ العامة المقررة تجريمها، فالأصل أن الجريمة لا تتوافر إلا بأعمال تصل على الأقل إلى مستوى الشروع فى ارتكابها، أى البدء فى تنفيذها بحيث لا يجوز تجريم الأعمال التى لا تصل إلى هذا المستوى، وهى الأعمال التحضيرية أو النوايا، والأصل أيضاً أن الشخص لا يكون مسئولاً عن الجريمة إلا إذا كان مساهماً فيها سواء فاعلا أصليا أو شريكا فيها، فلا يجوز اعتباره مشتركاً فيها لمجرد علمه بها – ولكن المشرع حشد من الجرائم – كما سلف – وبالغ فى التأثيم إلى درجة الخروج

---

(١) نصت المادة (٣٢) فقرة أولى من قانون الأحزاب السياسية على إلغاء المواد الثانية والثالثة والتاسعة من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية. والمادة (٢) من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية حرية الوطن والمواطن.

على المبادئ العامة وتقييد حريات المواطنين.

ومادام أن قانون العقوبات والقوانين الخاصة المكملة له قد حصنت الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى تحصيناً جنائياً شديداً على الوجه سالف الذكر، فإنه لم يكن هناك ثمة ما يبرر الانتقاص من حقوق المواطنين السياسية أو تقييدها من الناحية السياسية بالقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، خاصة وأن قانون الأحزاب السياسية قد تضمن الكثير من القيود المانعة لتأسيس واستمرار الأحزاب السياسية والتى يلزم إلغاؤها.

ومؤدى ما تقدم فإن هذا التبرير فى غير محله، ويشكل اعتداء كبيراً ليس فحسب على حرية تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية، وإنما أيضاً على الحقوق السياسية كافة، خاصة وأن هذا التبرير والتخريج غير كاف بذاته لحمل أو دعم قرار وقف نشاط أو قرارات الحزب أو تصرفاته، بالزعم بأن هذا الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم هذه الحالة.

ثانياً : الوضع فى القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥

نصت المادة (١٧) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية بعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ على مبررات إصدار الأمر بوقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف منه فقررت «.... **ويجوز للجنة طبقاً لمقتضيات المصلحة القومية وفى حالة الاستعجال أن تأمر مؤقتاً بوقف نشاط الحزب أو أحد قياداته أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه، وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة**[1]، أو كان مترتباً على هذه المخالفة أو فى حالة ما

---

(١) نصت الفقرة الأولى من المادة (١٧) على أنه " يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بعد موافقتها أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من هذا القانون، الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه بناء على طلب لجنة شئون الأحزاب، تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون".

إذا ثبت لدى اللجنة بناء على تقرير من المدعى العام الاشتراكى بعد تحقيق يجريه، خروج الحزب أو أحد قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون».

ويلاحظ أن المشرع فى هذا التعديل قد أبقى على إعطاء لجنة شئون الأحزاب السياسية سلطة الأمر بوقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف، وإن كان المشرع وصف هذا الأمر بأنه مؤقت، وأضاف إلى جانب توافر مقتضيات المصلحة القومية – وهى عبارة مرسلة ومبهمة وغير محددة وعصية على الضبط – كمبرر لإصدار الأمر المؤقت بالوقف توافر حالة الإستعجال، وهى عبارة جاءت بدورها عامة وغير منضبطة لأن المناط فى تحديد المقصود بمقتضيات المصلحة العامة والمقصود بتوافر حالة الاستعجال هو لجنة الأحزاب نفسها فهى التى تقدر توافر المبررات وهى التى تصدر الأمر بالوقف.

أما عن حالات الوقف المذكورة فينطبق عليها ما سبق أن ذكرناه من أوجه نقد بشأن الوضع قبل صدور القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥.

وإن كان المشرع قد ألزم لجنة شئون الأحزاب بعرض أمر الوقف على دائرة الأحزاب السياسية بالمحكمة الإدارية العليا خلال أسبوع من تاريخ صدور الأمر، ورتب جزاء على مخالفة ذلك بأن يعتبر الأمر كأن لم يكن، كما ألزم المحكمة بالفصل فى الطلب خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، وفى حالة التأجيل فعليها أن تفصل فى نفاذ الأمر إما باستمراره أو بوقفه، كما أباح المشرع للحزب أن يتظلم من الحكم بالوقف أمام المحكمة كلما انقضت ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم.

المطلب الثاني

الجهة المختصة بوقف نشاط وتصرفات الحزب

الأصل كما سبق وأوضحنا أن وقف نشاط الحزب أو تجميده أو وقف أى قرار أو تصرف صادر عنه أمر يرجع إلى الجمعية العمومية للحزب نفسه أو الهيئة العليا لإدارته وذلك طبقاً للقواعد المقررة بالنظام الأساسى للحزب

ولائحته التنفيذية، باعتبار أن ذلك أمر داخلى يخضع لسلطة الحزب وحده بوصفه صورة من صور الجمعيات، وإلى جانب ذلك فقد يكون وقف نشاط و قرارات الحزب إداريا جزاء يوقع على الحزب بسبب مخالفات معينة منسوبة إليه أو إلى قياداته، فما هى الجهة المنوط بها توقيع هذا الجزاء ؟

سوف نتناول الإجابة على هذا التساؤل فى هذا المطلب مع بيان موقف المشرع المصرى فى هذه الحالة.

وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نستعرض فى **الفرع الأول** الجهة المختصة بوقف نشاط الحزب فى المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ باعتباره أول تشريع مصرى منظم للأحزاب السياسية، ونخصص **الفرع الثانى** لبيان الجهة المختصة بذلك فى ظل قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الأول

الاختصاص القضائى بوقف نشاط الحزب السياسي فى ظل القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢

كانت المادة (١٣) من المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بشأن تنظيم الأحزاب السياسية – وهو أول تشريع منظم للأحزاب السياسية فى مصر – تخول وزير الداخلية و كل ذى شأن حق الاعتراض على إخلال الحزب بحكم من الأحكام المتقدمة، ولو كان الإخلال قائما وقت تكوين الحزب ولم يلتفت أحد إليه، ولوزير الداخلية أن يطلب حسب الأحوال حل الحزب أو وقف نشاطه أو إسقاط عضوية أحد أعضائه أو تصحيح الوضع المخالف فى جميع الأحوال، ويرفع الطلب أو الاعتراض إلى محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة للفصل فيه على وجه الاستعجال.[1]

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك د. وحيد رأفت – دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات – مرجع سابق صـ ١٦، وأيضاً د. فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – الجزء الأول – ١٩٨٨ صـ ٤٢٠.

ومفاد ذلك أن المرسوم بقانون المذكور قد أناط بالقضاء وحده سلطة وقف نشاط الحزب السياسي وذلك بناء على طلب وزير الداخلية وبسبب مخالفة القانون، وبالتالى فإن المشرع حدد الجهة المختصة بوقف نشاط الحزب وهى محكمة القضاء الإدارى بتشكيلها المعتاد، ويجوز للمحكوم عليه الطعن فى حكمها أمام المحكمة الإدارية العليا، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد حدد المشرع صاحب الصفة فى طلب وقف نشاط الحزب وجعله لوزير الداخلية أو لأى صاحب شأن، ومن ناحية ثالثة فقد حدد المشرع أسباب وقف نشاط الحزب وقصرها على مخالفة أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بشأن الأحزاب السياسية وليس لأية أسباب أخرى.

وبالتالى يتعين على وزير الداخلية أن يذكر فى طلبه المقدم لمحكمة القضاء الإدارى للحصول على حكم بوقف نشاط الحزب أن يشفع هذا الطلب بأحد الأسباب التى نص القانون عليها والتى يرى المدعى أنها تبرر ذلك ويستند إليها فيلزم تضمين الطلب المخالفة القانونية المنسوبة للحزب.

ولقد أتيحت الفرصة لمحكمة القضاء الإدارى لتحديد وتفسير نص المادة (١٣) من المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بشأن تنظيم الأحزاب السياسية. فقد أقام أحد الأشخاص دعوى أمام محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٢/١١/٤ طالباً حل حزب الوفد أو إيقاف نشاطه بمقولة إنه يطعن فى إعادة تأليف حزب الوفد لأن مبادئه تتفق مع مبادئ أحزاب أخرى قائمة مما يفضى لعدم التعدد، إذ يخشى أن الأحزاب إذا تكونت رسمياً فإنها تصبح أحزاباً شخصية متقاربة لا تجرى وراء مصلحة عامة، وإنما تجرى وراء الحكم فتعم الفوضى، وهى سلاح الإنجليز فى بقائهم فى مصر.[1]

وقد ردت المحكمة على ذلك وفسرت نص المادة (١٣) فقالت أن «قانون الأحزاب نظم فى شأن الاعتراض مسألتين، **الأولى** : الاعتراض على

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٥٥ لسنة ٧ ق بجلسة ١٩٥٢/١٢/٢٣ . مجموعة السنة ٧ – بند ١٢٨ صـ ٢٠٠ مشار إليه لدى د. فاروق عبد البر – المرجع السابق صـ ٤٢١.

تكوين الحزب، **الثانية** : الاعتراض على إخلال الحزب بأحكام القانون، فجعل الاعتراض على تكوين الحزب من سلطة وزير الداخلية دون سواه بالتطبيق للمادة الخامسة، وجعل الاعتراض على إخلال الحزب بأحكام القانون لوزير الداخلية ولكل ذى شأن».

ولا شك فى أن المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ لم يكن معاديا للأحزاب السياسية [١]، وأن أحكامه فى جملتها وتفصيلاتها كانت ملتزمة جانب الاعتدال، خاصة وأنه جعل الكلمة النهائية والأخيرة لمحكمة القضاء الإدارى بكل ما تكفله من ضمانات للأحزاب السياسية.

الفرع الثانى

وقف نشاط الحزب إدارياً

طبقاً لقانون الأحزاب الحالى

تضمن قانون الأحزاب السياسية الحالى رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فى المادة (١٧) منه النص على وقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف صادر منه بموجب قرار صادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية وذلك كجزاء لمخالفة أى حكم من أحكام القانون.

وقد طرأت على المادة (١٧) المذكورة عدة تعديلات – شأنها شأن معظم نصوص قانون الأحزاب السياسية – وللأسف كان كل تعديل – كما رأينا – يمثل قيدا جديداً أو تشديداً لقيد قائم على حرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية.

وفيما يتعلق بالسلطة المختصة بوقف نشاط أو أى قرار أو تصرف صادر عن الحزب، فقد جرى نص المادة (١٧) فى صيغته الأولية عندما صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ على أنه « يجوز لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها فى المادة (٨) **أن يطلب من**

---

(٢) د. وحيد رأفت – المرجع السابق صـ ١٧.

محكمة القضاء الإدارى حل الحزب أو تصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال، وذلك لأحد الأسباب الآتية :

أولا : فقد شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها فى المادة (٤).

ثانيا : صدور حكم نهائي بإدانة قيادات الحزب كلها أو بعضها فى جريمة من الجرائم المخلة بالوحدة الوطنية أو تحالف قوى الشعب العاملة أو السلام الاجتماعى أو بالنظام الاشتراكى الديمقراطى، وذلك إذا كانت الجريمة قد وقعت بسبب أو بمناسبة مباشرة هذه القيادات لنشاط الحزب أو تصرفاته.

كما يجوز لأمين اللجنة المركزية بعد موافقة اللجنة المركزية **أن يطلب من تلك المحكمة بصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أى قرار من قراراته لأحد الأسباب المشار إليها، وذلك لحين الفصل فى طلب حل الحزب**....إلخ».

ومؤدى ذلك أن قانون الأحزاب السياسية عندما صدر عام ١٩٧٧ قد خول رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية ـ بعد موافقة اللجنة ـ أن يطلب بصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب أو أى من قراراته وذلك من محكمة القضاء الإدارى وقيد المشرع سلطة رئيس اللجنة فى وقف نشاط الحزب بالشروط الآتية:-

١ - أن يطلب ذلك من محكمة القضاء الإدارى، فلا يجوز لرئيس اللجنة أو لجنة شئون الأحزاب إصدار قرار وقف نشاط أو قرارات الحزب، ولكن إذا رغب رئيس اللجنة فى ذلك فعليه أن يلجأ إلى محكمة القضاء الإدارى لاستصدار حكم منها بهذا الوقف بصفة مستعجلة.

٢ - يتعين على رئيس اللجنة أن يحصل أولاً وقبل تقديم طلب الوقف على موافقة لجنة شئون الأحزاب السياسية على ذلك.

٣ - أن يكون طلب وقف نشاط الحزب أو أحد قراراته مستنداً على أحد الأسباب المشار إليها فى الفقرة السابقة، بأن يكون الحزب قد فقد أحد شروط تأسيسه، أو أن يصدر حكم قضائى نهائى بإدانة قيادات الحزب كلها أو بعضها فى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى البند المذكور، بشرط أن تكون هذه

الجريمة قد وقعت بسبب أو بمناسبة مباشرة هذه القيادات لنشاط الحزب أو تصرفاته.

٤ - أن يكون قد سبق تقديم طلب من رئيس لجنة شئون الأحزاب بعد موافقتها إلى محكمة القضاء الإدارى لاستصدار حكم بحل الحزب، يلحقه بطلب الحكم بصفة مستعجلة بوقف نشاط الحزب أو قراره، ويستفاد هذا الشرط من العبارة الأخيرة من هذه الفقرة التى تقضى بالآتى «وذلك إلى حين الفصل فى طلب حل الحزب، وهذا يتفق مع القاعدة الأصولية المعمول بها وهى أن طلب وقف التنفيذ طلب تابع يلزم أن يقترن بطلب إلغاء القرار الإدارى أو بالدعوى الأصلية أو الطلب الأصلى الموضوعي، و لا يقبل طلب وقف التنفيذ إذا قدم للمحكمة كطلب مستقل دون أن يكون تابعا لطلب أصلى موضوعي.

ولا جدال فى أن ما قرره المشرع – كما كان الحال فى المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ – من ترك الكلمة الأخيرة فى طلب وقف نشاط أو أحد قرارات الحزب لمحكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة بتشكيلها الطبيعى و القضائى البحت مقبول إلى حد ما بالنظر إلى ما آل إليه النص فى صيغته الحالية، فقد كانت محكمة القضاء الإدارى تعتبر وبحق ضمانة مهمة وفعالة للأحزاب السياسية، خاصة التقاضى على درجتين، وقد سحبها المشرع عنها بموجب التعديلات اللاحقة على النص.

ونظراً لأن المشرع لم يشأ استمرار تمتع الأحزاب السياسية بهذه الضمانة من ناحية، ورغبة منه فى احتواء الأحزاب السياسية وخاصة المعارضة فقد لجأ إلى تعديل المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وذلك بموجب القوانين أرقام ٣٦ لسنة ١٩٧٩، ٣٠ لسنة ١٩٨٠، ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، ١٥٦ لسنة ١٩٨١، القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٩٢ حتى صار نصها يجرى حاليا كالآتي :

«لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية – بعد موافقتها – أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا – بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه

الأموال، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون .... .

ويجوز للجنة شئون الأحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب، وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة، أو كان مترتبا على هذه المخالفة، أو فى حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة فى تقرير المدعى العام الاشتراكى والمشار إليه فى الفقرة الأولى خروج أى حزب سياسي أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادتين (٣، ٤) من هذا القانون. وعلى اللجنة ان تصدر قرار الوقف إذا ثبت لديها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية او الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ والمشار إليه[1]، وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره.... إلخ».

كما نصت الفقرة الأخيرة من المادة (١٧) على أن تسرى بالنسبة للطعن على قرار الوقف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها فى الفقرتين الحادية عشر والثانية عشر من المادة (٨)؛ أى أن يتم الطعن أمام الدائرة الأولى – بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المختلط السابق بيانه – وأول ما يلاحظ على هذا النص :

١ - أنه قد أطاح بكافة الضمانات المقررة للأحزاب السياسية حين منح لجنة شئون الأحزاب السياسية – وهى لجنة شبه حكومية كما سبق أن ذكرنا – سلطة وقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف صادر عنه بقرار إداري، وأصبحت لجنة شئون الأحزاب السياسية هى صاحبة الاختصاص وتملك وقف نشاط وقرارات أى حزب سياسي، بعد أن كان الأمر منوطا بالقضاء الإدارى.

٢ - أنه جعل الطعن فى قرار اللجنة بوقف نشاط الحزب أو أى قرار صادر منه

---

(١) الغى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بموجب القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ – سبق الإشارة إلى ذلك.

من اختصاص الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المختلط والمنتقد من جانب كبير من الفقه.[1]

٣- أنه بعد أن كانت لجنة شئون الأحزاب السياسية هى التى تتحمل عبء اللجوء إلى محكمة القضاء الإدارى إذا رأت وقف نشاط أو قرار الحزب، وذلك بطلب مسبب لاستصدار حكم قضائى بذلك، أصبحت بعد التعديل لها سلطة إصدار قرار إدارى نافذ فوراً بالوقف، وعلى الحزب الطعن فى هذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المختلط.

و لاشك فى أن هذا التعديل قد انتقص كثيراً من الضمانات التى كانت تكفلها محكمة القضاء الإدارى للأحزاب السياسية.

ومفاد ما تقدم كله أن المشرع فى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قد منح لجنة شئون الأحزاب السياسية سلطات كبيرة ومتسعة أخطرها سلطتها فى وقف نشاط الحزب أو قراراته أو تصرفاته بموجب قرار إدارى صادر منها، ولم يكتف المشرع بذلك بل نص على أن يكون هذا القرار نافذاً بمجرد صدوره حتى ولو تم الطعن فيه، وهو إهدار فادح لحرية الأحزاب السياسية واحتواء غير مبرر لها، مما يفسر انحدار منحنى الحرية للأسوأ، وينم عن العبث التشريعى الذى يفرغ نصوص الدستور والقانون المقررة للحريات والتعددية الحزبية من مضمونها، ويجعلها تعددية شكلية فقط.

المبحث الثانى

موقف القضاء من ضوابط وقف نشاط وقرارا ت الحزب

رأينا فى المبحث السابق إلى أى حد تشدد المشرع المصرى تجاه الأحزاب السياسية بالنسبة للأحكام المتعلقة بوقف نشاطها أو قراراتها أو

---

(١) فى نقد ذلك انظر على سبيل المثال د. وحيد رأفت – المرجع السابق صـ ٣٩ وما بعدها. د. نبيلة عبد الحليم كامل – المرجع السابق صـ ١٧٦ وما بعدها، د. مصطفى أبو زيد فهمى – مرجع سابق صـ ٢٨٨، د. ماجد راغب الحلو – المرجع السابق صـ ١٤٩، د. حسن عبد المنعم البدراوى – المرجع السابق صـ ١٨٥، د. فتحى فكرى – المرجع السابق صـ ١٠٤ وما بعدها.

تصرفاتها، سواء من حيث مبررات ذلك أو من ناحية الجهة المختصة بإصدار قرار الوقف، وقد بالغ المشرع فى احتواء الأحزاب السياسية لدرجة أنه جعل مصيرها بين يدى لجنة شئون الأحزاب السياسية سواء فيما يتعلق بالتأسيس أو حتى الاستمرار، فقد منح المشرع لجنة شئون الأحزاب السياسية ورئيسها سلطة وقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف صادر منه بموجب قرار إدارى وذلك جزاء عقابا، ونص على صيرورة هذا القرار نافذاً منذ صدوره، فجعل بذلك الأحزاب السياسية خاضعة لوصاية لجنة شئون الأحزاب السياسية ومدينة لها سواء بالنشأة أو بالاستمرار.

وإذا كان هذا هو موقف المشرع وقد اتسم بالتشدد فما هو موقف القضاء من مبررات وقف نشاط وقرارات الحزب؟ هل ساير المشرع فى تشدده؟ أم أنه واجه شطط المشرع وأعاد الأمور إلى نصابها الصحيح؟

سنجيب على هذه التساؤلات فى هذا المبحث من خلال بيان موقف القضاء من أسباب ومبررات الوقف وسنخصص له **المطلب الأول**، على أن نتبعه ببيان موقف القضاء من نطاق اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية بوقف نشاط وقرارات الحزب فى **المطلب الثانى**.

المطلب الأول

موقف القضاء من أسباب الوقف

كما سبق وأن أوضحنا فإن المشرع المصرى قد منح بموجب المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بعد تعديله عامي ١٩٧٩ ، ٢٠٠٥ ـ لجنة شئون الأحزاب السياسية ـ سلطة وقف نشاط الحزب أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك فى حالة تخلف أو زوال أى شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها فى المادة (٤) من القانون المذكور على أن يثبت ذلك من تقرير المدعى العام الاشتراكى، أو إذا كان مترتبا على هذه المخالفة، وللجنة هذه السلطة أيضاً إذا ثبت لديها فى التقرير المذكور خروج أى حزب سياسي أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادتين (٣، ٤) من القانون المشار إليه.

بل أوجب عليها المشرع إصدار قرار الوقف إذا ثبت لها على النحو السابق أن الحزب قد قبل فى عضويته أى شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ قبل إلغائه[١]، ونص المشرع على نفاذ هذا القرار بمجرد صدوره، وأجاز الطعن فيه أمام الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية[٢].

وتكمن خطورة ما تضمنته المادة (١٧) فى أن المشرع جعل حل الحزب بحكم قضائي، فى حين أنه منح لجنة شئون الأحزاب السياسية سلطة وقف نشاط أو أى قرار أو صحف الحزب بموجب قرار إدارى صادر منها تستقل اللجنة وحدها بتقدير موجباته وإصداره، بل وينفذ فور صدوره، وقد أناط المشرع بالدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المختلط سلطة الفصل فى الطعن على هذا القرار.

وقد أتيحت الفرصة لمحكمة القضاء الإدارى لتدلى بدلوها فى تفسير النص المذكور -قبل تعديله عام ٢٠٠٥ - بمناسبة الطعن على قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر فى ٢٠٠٠/٧/٢٤ والمتضمن:-

أولا : الموافقة على التقدم إلى المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية بطلب الحكم بصفة مستعجلة بحل حزب العمل الاشتراكى وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها هذه الأموال.

ثانيا : وقف إصدار صحف الحزب ووقف نشاطه.

---

(١) القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى – تم إلغاؤه بالقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤.

(٢) ألزم المشرع لجنة شئون الأحزاب السياسية بعرض أمر الوقف على المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص خلال سبعة أيام وإلا اعتبر كأن لم يكن – انظر نص المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية بعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥.

ثالثاً : إبلاغ النيابة العامة بصورة من تقرير المدعى العام الاشتراكى لإجراء شئونها فيما أسفر عنه من وقائع يعاقب عليها جنائياً.

فقضت المحكمة بجلسة ٢٠٠٠/١٢/٩ بالآتي «حكمت المحكمة:-

أولاً : .....

ثانياً : بعدم اختصاصها بنظر طلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من وقف نشاط الحزب، وأمرت بإحالة هذا الشق من الدعوى إلى الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية..[١]

وقد أوردت المحكمة فى أسباب حكمها «وحيث أن المستفاد مما تقدم أن المشرع خرج على النظام المتسق الذى جاء به قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ـ تصديقاً لما تضمنته المادة (١٧٢) من الدستور ـ حيث نسج نظاماً متدرجاً للتقاضي على درجتين يفصل في كل درجة منها قضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون دون أن ينازعهم فى ذلك غيرهم، وحيث خول محكمة القضاء الإدارى اختصاص الفصل فى أى نزاع متعلق بالطعن فى أى قرار إدارى نهائي -- عدا ما وسد اختصاص الفصل فيه للمحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية ـ وخروجاً على ذلك، أسند المشرع بقانون الأحزاب المشار إليه الاختصاص بالفصل فيما يقام من أنزعة طعناً فيما يصدر من لجنة شئون الاحزاب السياسيه من قرارات بوقف نشاط أى حزب بحسبان ذلك جائزاً قانوناً ـ إعراضاً عما يحوط بالنص المبيح لذلك من الوهن والشبهة القوية بعدم الدستورية- لما صار مؤكداً من أن نظام تعدد الأحزاب قد أضحى الركيزة الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة، وتتحدد على مقتضاه

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الطعن رقم ١١٥٢٥ لسنة ٥٤ ق بجلسة ١٢/٩/ ٢٠٠٠ المقام من حزب العمل الاشتراكى ـ مختارات من المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى الفترة من أكتوبر ١٩٩٩ حتى أكتوبر ٢٠٠٠ ـ المكتب الفنى لمجلس الدولة (نوفمبر ٢٠٠٠) صـ ١٠٧ وما بعدها.

المشاركة فى إصدار القرار التشريعي والسياسي عن طريق الأحزاب السياسية، وعلى اعتبار أن حق تكوين الأحزاب قد بات حقاً لا جدال حول كونه حقاً سياسياً من الحقوق الدستورية العامة التى لا يجوز المساس بها نيلاً منها، لتعارض ذلك مع ما تضمنته المادة الأولى من الدستور من أن نظام الحكم فى جمهورية مصر العربية نظام ديمقراطى، وأن من ضمانات الديمقراطية التى يقوم عليها هذا النظام النأي بالأشخاص الاعتبارية السياسية عن السيطرة الإدارية عليها، والمساس بنشاطها القائم على أساس من الإرادة الشعبية الحرة التى أولت الحزب ثقتها والتفت من حوله، وأقامت كيانه تعبيراً عن توجهاتها، وتنفيذاً لما سبق الموافقة عليه من برامج، وإلا لكانت الوصاية الإدارية عليها متنافرة مع تلك الأحكام الدستورية التى مؤداها عدم التعرض لذلك الكيان السياسي إدارياً بوقف لنشاطه أو تجميد له - أسند المشرع ذلك الاختصاص إلى الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا برئاسة رئيس مجلس الدولة مضموماً إلى تشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة، ومن ثم يتعين القضاء بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى فيما يخص هذا الشق من القرار المطعون فيه المتمثل فى وقف نشاط حزب العمل الاشتراكى الذى يمثله المدعى، وأنه لما كانت الدائرة المشار إليها - المختصة بالفصل فى هذا الشق من الدعوى - إنما تقوم بالفصل فيه ليس بصفتها محكمة طعن فى حكم أو فيما هو من طبيعة الأحكام وإنما بوصفها محكمة موضوع - بغض الطرف عن أن الطعن فيما يتعلق بذلك يتم على درجة واحدة - فلا مناص - لذلك - من إحالة هذا الشق من الدعوى إليها تنفيذاً لحكم المادة (١١٠) من قانون المرافعات المدنية والتجارية».

المطلب الثانى

نطاق اختصاص لجنة الأحزاب

رأينا فى المطلب السابق أن محكمة القضاء الإدارى قد أرست بعض المبادئ القانونية التى تحد من شطط المشرع وجهة الإدارة بشأن الأسباب التى قد ترتكن إليها لجنة شئون الأحزاب السياسية - وهى كما سلف أن أوضحنا

لجنة شبه حكومية تفتقد إلى الحيدة لوقف نشاط الحزب السياسي أو تصرف صادر عنه، وكلها أسباب واهية وعصية على الضبط القانونى ولا ضمان لعدم إساءة استعمالها سوى الرقابة القضائية.

وقد سنحت الفرصة لمحكمة القضاء الإدارى أيضا لإعمال رقابتها بشأن تحديد نطاق اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية بوقف صحف أو نشاط أو قرارات الحزب السياسي.

فقد قضت المحكمة فى نزاع عرض عليها بشأن الطعن فى قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية حول رئاسة حزب مصر الفتاة حيث انتهت المحكمة الى الحكم بعدم اختصاصها نوعيا بنظر الطعن وإحالته إلى المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية مشيدة إياد على أنه «بعد استعراض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية والقوانين المعدلة له – نص على أن دائرة المحكمة الإدارية العليا المشكلة وفقاً للمادة (٨) من القانون المشار إليه هى جهة قضاء متخصصة أنشئت كمحكمة أصيلة للفصل فى المنازعات التى حددتها أحكام القانون وفقا للضوابط والإجراءات التى نصت عليها المادتان ٨، ١٧ منه، وقد نظم المشرع إجراءات مواعيد خاصة للطعن على قرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية تنظيما خاصا لمحكمة الأحزاب السياسية. وجعلها المحكمة المختصة وحدها بمنازعات الأحزاب ما لم تكن المنازعة خارجة عن ولايتها، وإذا كانت هذه المحكمة هى التى تفصل فى الطعن بالإلغاء فى قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية لاعتراضها على نشوء الحزب السياسي لعدم تميزه عن غيره أو لأى سبب آخر، فإنها تختص أيضا عند امتناع لجنة شئون الأحزاب السياسية عن تسجيل اسم الممثل القانونى للحزب ، أو عدم الاعتداد برئيس الحزب الذى تم اختياره ، لأن قيام الحزب السياسى لا يختلف فى طبيعته أو أثاره عن عدم الاعتداد برئيس الحزب، فلا يسوغ التفرقة بين هذين الاختصاصين إذ إن محكمة الأحزاب السياسية هى صاحبة الولاية الأصلية والوحيدة بشأن وجود وزوال الأحزاب السياسية، **يدخل فى هذا النطاق كل ما يعد كذلك ضمنا أو ما يؤدى إليه بحسب المآل من تصرفات أو قرارات إدارية من لجنة شئون الأحزاب السياسية تطبيقا لمبدأ أن قاضى الموضوع هو**

قاضى الدفع، وأن قاضى الأصل هو قاضى الفرع، ومن ثم فإن وجود أى نزاع عن وجود رئيس للحزب قانونا يمثل بالضرورة نزاعا – فى الحال والمآل – فى وجود الحزب ذاته وكيانه، فالمنازعة على رئاسة الحزب تعتبر منازعة فى أمر جوهرى وأساسى يتعلق بإمكانية ممارسة الحزب لنشاطه أو مباشرته العمل بين الجماهير، وأن من شأن عدم وجود رئيس للحزب أن يصبح الحزب موقوف النشاط مهدر الوجود الفعلى لعجزه عن التعبير عن ذاته، ويؤدى إلى اعتباره شخصا معنويا بلا ممثل طبيعى، ولذلك فإن المنازعة بشأن رئاسة الحزب السياسي ينعقد الاختصاص بحسمها للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة (محكمة الأحزاب السياسية) دون غيرها من المحاكم.(١)

وعندما أحيل الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – كان للمحكمة رأى آخر فقضت بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الطعن وشيدت حكمها على أنه:-

«ومن حيث إنه لما كانت الأحزاب السياسية هيئات خاصة تخضع فى مزاولتها لنشاطها لأحكام القانون الخاص دون أن يغير من ذلك ما تضمنه القانون المنظم لهذه الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ من إخضاعها لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو اعتبار أموالها فى حكم الأموال العامة فى تطبيق أحكام القانون المذكور وذلك نظراً لأن هذه النصوص قصد بها إحكام الرقابة على موارد الحزب ومصروفاته وحماية أمواله دون أن يقصد بها تغيير الطبيعة القانونية للحزب بتحويله إلى شخص من أشخاص القانون العام ومن ثم فإن ما يصدر عن الحزب السياسي بتنظيماته الداخلية المختلفة لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية كما أن المنازعة فى أى تصرف يصدر عنه لا تعتبر من قبيل المنازعات الإدارية والتى يختص القضاء الإدارى بالفصل فى الطعون

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الطعن رقم ٦٧٢٨ لسنة ٤٧ ق بجلسة ١٩٩٦/٧/٩ بشأن النزاع حول رئاسة حزب مصر الفتاة – مشار إليه بحكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية – فى الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ٤٣ ق لجلسة ١٩٩٨/٣/١٤ – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – مرجع سابق صـ ٨٥٨ – ٨٥٩.

المقدمة فى كليهما، وإنما يكون القضاء العادى هو المختص بنظر أي من هذه الأنزعة، ويكون بالتالي هو المختص ولائيا بنظر النزاع الماثل حول رئاسة حزب مصر الفتاة الأمر الذى يحق معه قانونا لهذه المحكمة الحكم بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى وإحالتها للمحكمة المختصة بالقضاء العادى للفصل فيها دون أن يقيدها فى ذلك سبق إحالة الدعوى إليها وفقا لحكم المادة ١١٠ من قانون المرافعات.

وأضافت المحكمة «ومن حيث إنه لا يغير مما سبق ما ورد بحيثيات حكم الإحالة لتأكيد اختصاص هذه المحكمة بنظر الدعوى لمخالفة ذلك للأحكام المنظمة لاختصاص المحكمة والواردة بالمادتين ٨، ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية معدلا بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ والتى يستفاد منها أن المشرع ناط بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية الفصل فى أمور محددة على سبيل الحصر تخلص فى الفصل فى الطعون فى القرارات التى تصدرها لجنة شئون الأحزاب السياسية وكذلك القرارات التى تصدرها تلك اللجنة بوقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب أو أن تطلب من المحكمة حل الحزب، كما تكفل القانون المذكور بتحديد اختصاص لجنة شئون الأحزاب وليس من بينها النظر بالموازنة والترجيح فيمن يحق له أن يتولى رئاسة الحزب عند احتدام الخلاف داخل تشكيلات الحزب، بحسبان أن ذلك كله من اختصاص الحزب ذاته ووفقا للأحكام والقواعد الواردة بالنظام الداخلى للحزب وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا التفسير بحكمها الصادر فى الطعن رقم ٢٥٣٦ لسنة ٣٩ ق عليا بجلسة ١٩٩٥/١/٣١ والذى خلصت فيه إلى أن المستفاد من المادتين ١٠، ١٦ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ أن رئيس الحزب هو الممثل القانونى للحزب الذى يتحدث باسمه أمام لجنة شئون الأحزاب السياسية ومع الأحزاب الأخرى وفى مواجهة الدولة وأمام القضاء، ومن ثم أوجب القانون على الحزب إخطار اللجنة بالبيان الذى يتعلق برئيس الحزب أو تغييره لاستيفاء الشكل القانونى الذى يتطلبه النص ويقتصر دور اللجنة على مجرد تلقى الإخطار والعمل

بمقتضى ما تضمنه الإخطار ولم يخول القانون اللجنة ثمة دور فى هذا الشأن بخلاف ذلك وإلا عد تدخلاً فى شئون الأحزاب على خلاف نصوص القانون إلا فى الأحوال المحددة على سبيل الحصر فى المادة ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ سالف البيان وليس من بينها تحديد رئيس الحزب، وإذا كان ثمة خلاف على رئاسة الحزب فهو أمر موكول تقديره وحسمه للحزب ذاته حسبما يتيحه تنظيم الحزب أو نظامه الداخلى أو أية قاعدة أخرى يرتضيها أعضاؤه.

ومن حيث إنه فى ضوء ما تقدم فإن الفصل فى النزاع الماثل يخرج عن اختصاص هذه المحكمة ويدخل فى اختصاص جهات القضاء العادي».[1]

وقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية – دائرة الأحزاب السياسية – على ذلك فقضت في نزاع آخر بأنه " ومن حيث إن الثابت من الأوراق وخاصة حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى الخاصة بمنازعات الأفراد والهيئات الصادر بجلسة ٢٩ يناير سنة ١٩٩٥ فى الطعن رقم ٢٥٣٦ لسنة ٣٩ ق المقام من رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بصفته ضد أنور محمد عفيفى فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٦١٤٨ لسنة ٤٦ ق جلسة ١٩٩٣/٣/٢ والذى قضى فى مقام استظهار ركن الجدية فى طلب وقف تنفيذ قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بتاريخ ١٩٩٢/٥/٢٣ فيما تضمنه من عدم الاعتداد بأى من السيدين/محمود الصاوى و أنور عفيفى كرئيس لحزب الشعب الديمقراطى بأن المستفاد من نص المادة (١٦) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدلة بالقانون رقم ١٤٤

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب فى الطعن رقم ٧٨٦ لسنة ٤٣ ق بجلسة ١٩٩٨/٣/١٤ بشأن حزب مصر الفتاة – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – مرجع سابق صـ ٨٥٥ وما بعدها، وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٨٤٥ لسنة ٤٢ ق بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ بشأن حزب الخضر – صـ ٨٩٩، وفى نفس المعنى أيضا راجع حكمها بنفس الجلسة فى الطعنين رقمى ٢٨٥٨، ٣٦٤٦ لسنة ٤١ ق بشأن حزب الشعب الديمقراطى صـ ٨٩١ وما بعدها – المرجع السابق، وأيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٤٠٦ لسنة ٤٤ ق بجلسة ١٩٩٩/٣/٦ بشأن حزب مصر الفتاة – المرجع السابق صـ ١٠٩٩ وما بعدها.

لسنة ١٩٨٠ أن المشرع أوجب على الأحزاب السياسية أن تقوم بإخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بالقرارات الهامة التى يصدرها الحزب بشأن تغيير رئيسه أو حل الحزب أو اندماجه فى حزب آخر أو أى تعديل فى نظامه الداخلى- وبالنسبة إلى التزام الحزب بالإخطار عن تغيير رئيسه فالهدف منه تحديد صاحب الصفة التى يمكن التخاطب معه أو الذى يمثل الحزب اتساقا مع ما تقضى به الفقرة الأولى من المادة (١٠) من القانون المذكور، ومن ثم يقتصر دور لجنة شئون الأحزاب السياسية على تلقى مثل تلك الإخطارات والتعامل بموجبها، وليس لها أن تتخذ أى قرار ينطوى على المساس بالأحزاب السياسية، لأن ذلك يعد تدخلاً فى شئون الحزب وهو أمر لا تملكه اللجنة، وإذا ما نشأ أى نزاع داخل الحزب وتصارع حول رئاسته فليس للجنة شئون الأحزاب السياسية التدخل فى هذا الصراع بالاعتداد بأحدهما أو عدم الإعتداد بكليهما، وإنما ينبغى ترك الأمر للحزب ذاته حتى يحسم الصراع الداخلى اتفاقا أو قضاء، وأن البادى من ظاهر الأوراق أن لجنة شئون الأحزاب إذ أصدرت قراراها المطعون فيه بشأن نزاع على رئاسة الحزب، فمن ثم يكون هذا القرار قد صدر على نحو مخالف للقانون، وبالتالى يتحقق ركن الاستعجال فيما يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه من عدم تمكن حزب الشعب الديمقراطى من مزاولة نشاطه السياسي، وإزاء تحقق الركنين يتعين الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار، وتأسيساً على ما تضمنه الحكم الطعين من أسباب، وكذا لأن المشرع قد حدد اختصاصات اللجنة المشار إليها بالنسبة للقرارات و التصرفات التى تصدر عن الأحزاب السياسية، فحصر اختصاص اللجنة فى بعض من تلك القرارات والتصرفات ولم يخولها التدخل فى كل القرارات والتصرفات التى تصدر عن الأحزاب، وإذا أوجب القانون على الحزب إخطار اللجنة بالبيان الذى يتعلق برئيس الحزب أو بتغييره لاستيفاء الشكل القانونى ويقتصر دور اللجنة على مجرد تلقى الإخطار والعمل بمقتضى ما تضمنه الإخطار ولم يخول القانون اللجنة ثمة دور فى هذا الشأن بخلاف ذلك وألا عد تدخلا فى شئون الأحزاب على خلاف نصوص القانون، وإذا كان ثمة خلاف على رئاسة الحزب فهو أمر موكول تقديره وحسمه للحزب ذاته حسبما

يتجه تنظيمه أو نظامه الداخلى أو أية قاعدة أخرى يرتضيها أعضاؤه انتهى قضاء المحكمة الإدارية العليا فى الطعن سالف البيان إلى اتفاق الحكم المطعون فيه مع صحيح حكم القانون ورفض الطعن.

ومن حيث إنه وإن كانت القاعدة فى مجال القانون الخاص أن ما يثبت فى الحكم الصادر من المحكمة عن حقيقة الوقائع المتنازع فيها يعتبر حجة بمطابقة الواقع، أى أنه يعتبر قرينة قانونية يجوز الاحتجاج بها لا على طرفى الخصومة فحسب بل بالنسبة إلى الغير أيضاً، ولكنها قرينة قاطعة فيما بين طرفى الخصومة ولا يجوز دحضها وفقاً للقواعد العامة فى الإثبات، بل يتعين فى سبيل ذلك سلوك إحدى طرق الطعن خلال المواعيد ووفقاً للشروط التى يتطلبها القانون أما بالنسبة إلى الغير فإن حجية الحكم تعتبر قرينة بسيطة يجوز إثبات عكسها وفقاً للقواعد العامة، إنه وإن كانت هذه هى القاعدة فى مجال القانون الخاص التى تستهدف قواعده أساساً تنظيم مصالح فردية خاصة على أساس التعادل بين أطرافها وتعتبر هذه القواعد ـ فيما عدا ما يتعلق منها بالنظام العام ـ قواعد غير آمرة يجوز الاتفاق على ما يخالفها، إلا أن الأمر على خلاف ذلك فى مجال القانون الإدارى التى تهدف قواعده إلى تنظيم مراكز تنظيمية عامة لا تتوازى فيها المصلحة العامة مع المصلحة الفردية الخاصة بل وتعلو الأولى على الثانية، ومن ثم يتميز القانون الإدارى بأن قواعده آمرة بحسب الأصل، ومن ثم لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، ومن مقتضى ذلك أنه متى انحسم النزاع فى شأن المركز القانونى التنظيمى بحكم حاز قوة الشىء المحكوم فيه فقد استقر به الوضع الإدارى نهائياً، وتكون العودة لإثارة النزاع فيه بدعوى جديدة هى زعزعة لهذا الوضع الذى استقر، مما لا يتفق ومقتضيات النزاع الإدارى، وكذلك للحيلولة دون التناقض فى الأحكام، ولأن الخصومة فى دعوى الإلغاء هى خصومة عينية مناطها رقابة شرعية القرار الإدارى فى ذاته ووزنه بميزان القانون، فأما أن يسفر الفحص عن شرعيته فترفض الدعوى أو تتقرر عدم مشروعيته فيحكم بإلغائه، والحكم الصادر بالإلغاء يعدمه فى ذاته فينقضى ذات وجوده ويزول بالنسبة لكل الناس من كان قد صدر لصالحه أو ضده، من أفاده منه ومن أضر به، من طعن عليه ومن لم

يطعن عليه – من كان طرفاً فى دعوى مهاجمة القرار ومن لم يكن - وأيا كانت الأسباب التى استندت إليها مهاجمته ولهذا كان الحكم بالإلغاء حجة على الكافة لأنه يقوم على تقرير عدم مشروعية القرار من حيث هو فى ذاته بغض النظر عن المصالح التى يمسها، وخاصة أن هذه الحجية المطلقة تمنع تسلل الطعون على غير نهاية تبعا لأصحاب المصالح التى مسها القرار المطعون فيه إيجابا أو سلبا، فيذهب إلى فقد الحجية المطلقة عدم الاستقرار المطلق للقرار الإدارى، والاستقرار اعتبار قانونى يقيم على أساسه تنظيم الطعن وتحديد أمده، ومن ثم إذا حكم بإلغاء القرار الإدارى أو بوقف تنفيذه وهو مشتق من الإلغاء بحكم حاز قوة الشىء المحكوم فيه فلا تجوز المنازعة فى هذا القرار مرة أخرى، ويتعين القضاء بعدم جواز نظر الدعوى المقامة بذلك مرة أخرى.

ومن حيث إن الثابت مما تقدم إنه قد صدر حكم محكمة القضاء الإدارى سالف البيان بوقف تنفيذ قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٥/٢٣ فيما تضمنه من عدم الاعتداد بأى من السيدين / محمود الصاوى أو أنور عفيفى كرئيس لحزب الشعب الديمقراطى، وأقام رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بصفته الطعن رقم ٢٥٣٦ لسنة ٣٩ ق والذى قضى فيه بجلسة ١٩٩٥/١/٢٩ بالرفض، ومن ثم يتعين الحكم بعدم جواز نظر الطعنين الماثلين لسابقة الفصل فى الموضوع».[1]

وعلى عكس هذا الرأى تماما فقد سبق للمحكمة الإدارية العليا – دائرة الأحزاب السياسية أن قضت بجلسة ١٩٩٣/٦/١٣ باختصاصها بنظر الطعن واستندت فى أسباب حكمها إلى أنه «ومن حيث إن دائرة المحكمة الإدارية العليا المشكلة وفقا للمادة (٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - جهة قضاء

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة الأحزاب السياسية فى الطعنين رقمى ٢٤٠٨، ٣١٦٦ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٩٥/٤/١٦ – قاعدة ٢٠ – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة – المرجع السابق صـ ٧٢٣ وما بعدها. وانظر أيضاً حكمها فى الطعن رقم ٢٢٣ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٩٦/١١/٩ قاعدة (٢٢) – المرجع السابق صـ ٧٥٣ وما بعدها.

متخصصة أنشئت كمحكمة أصلية ومخصصة للفصل فى المنازعات التى حددتها مواد القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية المشار إليه، وذلك وفقا للضوابط والإجراءات التى نصت عليها المواد ٨، ١٧ منه، وتختص هذه الدائرة دون غيرها بالفصل فى الطعون المتعلقة بالإجراءات والقرارات التى تتخذ وفقا للمادة ٨، ١٧ المشار إليهما.

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن محكمة الأحزاب السياسية قد أنشأها المشرع من دائرة المحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة مضافا إلى تشكيلها فى قانون مجلس الدولة عدد من الشخصيات العامة وقد نظم المشرع إجراءات ومواعيد خاصة للطعن على قرارات لجنة شئون الأحزاب فيما يتعلق بالمواعيد فضلاً عن التشكيل الخاص لمحكمة الأحزاب، ومن ثم تخرج المنازعات التى لم يرد بشأنها نص فى المادتين السابقتين ولا تدخل فى نطاق أحكامها باعتبارها من المنازعات الخاصة بالأحزاب السياسية من اختصاص محكمة الأحزاب السياسية ويكون ولاية الفصل فيها لمحاكم مجلس الدولة المنشأة وفقا لأحكام المادة ١٧٢ من الدستور بمقتضى أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة باعتبار أن المادة ٨ من قانون الأحزاب السياسية أوردت تنظيما خاصا لمحكمة الأحزاب السياسية بجعلها المحكمة الأساسية المختصة وحدها بمنازعات تلك الأحزاب ما لم تكن خارجة عن ولايتها، وتدخل بالتالى فى نطاق اختصاص المحكمة الأصلية ذات الاختصاص المتميز بشئون الأحزاب السياسية، يؤكد ذلك أنه لا يتصور أن تتولى هذه المحكمة بحكم تشكيلها المتميز الفصل فى الطعن بالإلغاء فى قرار لجنة الأحزاب السياسية بشأن الاعتراض على نشوء الحزب السياسي لعدم تميزه عن غيره أو لأى سبب آخر ولا يكون لها اختصاص بشأن استحالة قيام الحزب السياسي ذاته بنشاطه لعدم وجود ممثل شرعى له، أو لعدم اعتداد اللجنة المذكورة بالممثل الذى يكون قد تم اختياره من أعضاء الحزب كرئيس له، فالاعتراض على قيام الحزب السياسي لا يختلف فى طبيعته ولا فى آثاره جوهريا عن عدم الاعتداد بوجود ممثل لحزب سياسي، وبصفة خاصة لو كان نشوئه مبناد حكم صادر من محكمة الأحزاب السياسية بإلغاء قرار لجنة شئون

الأحزاب السياسية بالاعتراض عليه، كما أنه لا يسوغ فى المنطق السليم أن يكون النزاع الخاص بالطعن على اعتراض اللجنة المذكورة، على الوجود القانونى لحزب معين من اختصاص هذه المحكمة لتشكيلها المتميز الذى يراعى فيه المشرع الطبيعة القانونية والسياسية والدستورية للنزاع على نشوء حزب سياسي، ويكون الاختصاص فيما يتعلق بالامتناع السلبى للجنة شئون الأحزاب السياسية عن تسجيل اسم الممثل القانونى للحزب لمحكمة أخرى بزعم أنها صاحبة الاختصاص العام إذ إن هذه المحكمة ـ محكمة الأحزاب السياسية ـ هى المحكمة صاحبة الولاية الأصيلة والوحيدة التى لها الاختصاص العام فى شئون وجود وزوال الأحزاب السياسية ويدخل فى وجود وزوال أى حزب حسب صريح نصوص قانون الأحزاب السياسية كل ما يعد كذلك ضمنا أو ما يؤدى بحسب المآل إليه من تصرفات إدارية أو قرارات من لجنة شئون الأحزاب السياسية».[1]

وأضافت المحكمة فى أسباب حكمها «ومن حيث إنه يضاف إلى ما سلف بيانه أنه لا يتصور عقلاً ومنطقاً أن تكون المنازعة فى تسجيل أو إشهار اسم رئيس الحزب الذى تم اختياره وفقاً لقانون الأحزاب السياسية وبإرادة أعضاء الحزب حسب لوائحه منازعة إدارية بحتة لا شأن لها بالحزب ذاته الذى هو بنص القانون منظمة أو جمعية سياسية تسعى إلى الحكم لتنفيذ برامج اجتماعية واقتصادية وسياسية لتحقيق التقدم بالبلاد وفى الوقت ذاته الذى لا سبيل إلى أى شخص معنوى، والحزب السياسي شخص قانونى ومعنوى يسعى إلى مباشرة أى نشاط بغير إنسان طبيعى يمثله قانوناً ـ والممثل القانونى للحزب السياسي هو رئيسه الذى يتحدث باسمه ويمثله أمام لجنة الأحزاب وبالنسبة للأحزاب الأخرى وفى مواجهة الدولة وأمام القضاء ومن ثم فإنه لا يكون صحيحا أن التصرف أو القرار من لجنة شئون الأحزاب بشأن رئاسة حزب سياسي ما مجرد قرار إدارى عادى لا ينطوى ضمن القرارات الإدارية

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ـ دائرة الأحزاب السياسية فى الطعنين رقمى ٢٤٠٨، ٣١٦٩ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٩٣/٦/١٣ بشأن حزب مصر الفتاة ـ قاعدة ١٦ ـ مرجع سابق صـ ٦١٣ وما بعدها.

المتعلقة بالأحزاب السياسية، والتى لها طبيعة سياسية ودستورية وقانونية متميزة بررت أصلاً نشوء محكمة الأحزاب السياسية بتشكيلها المتميز الوارد فى قانون الأحزاب السياسية والتى روعى فى تشكيلها أيضاً أن تحسم أنزعة وجود وزوال الأحزاب السياسية على درجة واحدة لسرعة حسم النزاع وبيان الحق والحقيقة بشأن ما يتفق مع السرعة الواجبة فى حسم المنازعات المتعلقة بالحريات والحقوق العامة».

وأردفت المحكمة «ومن حيث إنه من المسلمات أن قاضى الموضوع هو قاضى الدفع، وأن قاضى الأصل هو قاضى الفرع، كما أن للمحكمة التى تنظر النزاع الهيمنة فى تكييف طلبات الخصوم فى الدعوى دون أن تخرج على صحيح إرادتهم الحقيقية أو تضيف أو تحذف منها، وذلك بصرف النظر عن تصويرهم لطلباتهم أو توجيههم لهذه الطلبات وادعاءاتهم بشأنها، فالعبرة بالمقاصد والمعانى وليس بالألفاظ والمبانى، كما جرى قضاء هذه المحكمة فى هذا الشأن فى التكييف بصفة خاصة إذا كان التصديق أو الاعتماد أو اتخاذ إجراءات قيد وإشهار الإجراء يعد إجراءً مكملاً للشكل الذى تطلبه القانون لتعيين رئيس الحزب - كما فى الطعن الماثل - ينطوى على إهدار لضوابط نص عليها القانون أو إهدار إجراء ضمنياً أوجبه المشرع لصالح المواطنين، تحقيقاً لحقهم إذا ما ترتب على هذا الإجراء مركزاً قانونياً يؤثر سلباً أو إيجاباً على الحقوق والمراكز القانونية المقررة لصاحب المصلحة، دون أن يتضمن القرار أو الإجراء الحل المباشر الذى ينصرف الأثر حتماً إليه.

ومن حيث إن مقتضى التفسير السليم لنص المادة ٧٢ من الدستور والمواد الخاصة بقانون الأحزاب السياسية وأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة أصبحت له شخصيته الاعتبارية بقوة القانون ومع ذلك فإنه بالضرورة أن الحزب السياسي متى ووفق عليه يمثله فى كل ما يتصل بشئونه رئيسه، ويتعين لذلك لمباشرة الحزب لوجوده ونشاطه الوجود الشرعى والقانونى لهذا الرئيس، ولما كان كل حزب يلتزم بما يدرجه فى نظامه من إجراءات وقواعد فى إطار أحكام الدستور وقانون الأحزاب السياسية وتكوين تشكيلاته واختيار قياداته وأجهزته القيادية، كما أن المشرع

قد ضمن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه نصاً يحتم ضرورة إخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية برئيس الحزب وبأى قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو بحل الحزب، والحكمة المتوخاه من النص هى تمكين لجنة شئون الأحزاب من مباشرة الاختصاصات المنوط بها فى شأن الأحزاب السياسية. رغم أنه ليس لإرادتها قانوناً أى دور فيمن ينتخب رئيسا للحزب، وإنما يتعين أن يتم إخطار اللجنة من قبل الحزب بالبيان والتجديد الذى يتعلق برئيس الحزب أو تغييره لاستيفاء الشكل القانونى الذى يتطلبه النص فى تسجيل تعيين رئيس الحزب أو تغييره وتحديد من له الصفة القانونية لتمثيله أمام اللجنة أو القضاء أو الجمهور، وفقاً لإرادة الحزب ذاته وهو إجراء الهدف منه إعلام رئيس اللجنة المختصة بشئون الأحزاب بالممثل القانونى للحزب، واستكمال الإجراءات بالإعلان عن هذا التعيين أو التغيير وهى جميعها أعمال وإجراءات يتوافر فيها الشكل القانونى للتصرف أو للقرار الإدارى المتعلق بشئون الأحزاب السياسية مما يدخل فى الفصل فيما يثور بشأنه من خلاف إلى قضاء المحكمة الإدارية العليا " الدائرة الأولى " بتشكيلها المشار إليه سلفا كمحكمة أحزاب، وذلك باعتبار أن هذا القرار إنما يتصل اتصالاً وثيقاً بوجود الحزب قانونا من الناحية الواقعية، وبإمكانية ممارسة الحزب لنشاطه السياسي، حيث إنه يعتبر رئيس الحزب - الذى هو وفقاً للمادة التاسعة من قانون الأحزاب - هو الممثل القانونى للحزب، لا يمكن له أن يباشر نشاطه السياسي قانوناً بل إن زعزعة الشرعية لرئيس الحزب تعنى فى حقيقة الأمر زعزعة وجوده القانونى والشرعى على الساحة السياسية، حيث لا يتصور لأى وجود قانونى للحزب كشخص معنوى دون الوجود القانونى الشرعى المعبر عن إرادته وممثله أمام الغير وهو الرئيس الشرعى للحزب، ومن ثم فإن وجود أى نزاع على وجود رئيس الحزب قانوناً يمثل بالحتم والضرورة نزاعاً بحسب المآل أو فى الحال بحسب الآثار المترتبة على ذلك فى وجود الحزب ذاته وكيانه، وهو ما يعد نزاعاً فى قيام الحزب أو نزاعاً حول حله أو زواله أو إلغائه».

وانتهت المحكمة إلى أنه «ومن حيث إن البين من الأوراق أن المنازعة

على رئاسة الحزب تعتبر والحال هذه منازعة فى أمر جوهرى وأساسى يتعلق بإمكانية ممارسة الحزب لنشاطه أو مباشرته للعمل بين الجماهير وينبنى على عدم اعتداد لجنة شئون الأحزاب السياسية بوجود رئيس الحزب أو يعهد لها بالفصل فى رئاسة الحزب على هدى أو بالنسبة لمدى الاعتداد بممثله القانونى قرارا أو تصرفاً أو إجراءً يرتبط ارتباطاً وثيقاً فى الحال أو المستقبل بنشوء الحزب ومباشرته لنشاطه أو زواله يدخل حتماً فى اختصاص المحكمة المختصة أصلاً وأساساً بمنازعات الأحزاب السياسية، خاصة وأن إخطار لجنة شئون الأحزاب بتعيين رئيس الحزب والتزامها بإجراء التسجيل والشهر أو الإعلان عن هذا الاختيار أو التعيين لرئيس الحزب، يعتبر إجراءً أساسيا وواجبا لاستكمال إجراءات نشوء الحزب السياسي وممارسة نشاطه السياسي، ولا شك أن إمكان ممارسة النشاط السياسي للحزب قانوناً هو جزء من الوجود القانونى الحقيقى والفعلى للحزب على الساحة السياسية للبلاد، وعدم توفره يجعل الحزب فى حقيقة الأمر موقوف النشاط مهدر الوجود بالفعل لعجزه عن التعبير عن ذاته فى مواجهة الغير، وتحويله إلى شخص معنوى بلا ممثل طبيعى أى فرض قانونى دون نشاط حقيقى، وكائناً هامداً مسجلاً فى السجلات دون حياة حقيقة بين الأحزاب السياسية الأخرى، أو أثر سياسي حقيقى وفعلى بين المواطنين.

وبناء على ما تقدم يضحى الاختصاص بالنزاع الماثل طبقاً لأحكام الدستور وقانون الأحزاب وقانون مجلس الدولة معقوداً للدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة (محكمة الأحزاب السياسية) دون غيرها من المحاكم».

وعلى أى الأحوال فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا مستقر على أن النزاع حول رئاسة الحزب يخرج عن اختصاص مجلس الدولة ويدخل فى اختصاص محاكم القضاء العادى[1].

---

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٢١٩٠٨ لسنة ٥٦ ق بجلسة ٢٠٠٣/٩/١٣ بشأن النزاع حول رئاسة حزب مصر العربى الاشتراكى، مشار (=)

ونحن نرى إن كان لنا أن نعقب على هذه الأحكام وأحسب أن هذا جائز أو مقبول فإن النزاع حول رئاسة الحزب بالنظر إلى طبيعته وآثاره هو نزاع متعلق بعلاقات خاصة يختص القضاء العادى بالفصل فيها، ولكن هذا الاختصاص للقضاء العادى غير مانع ولا يحجب اختصاص محكمة القضاء الإدارى إذا تعلق الأمر بالطعن على قرار إدارى نهائى إيجابى أو سلبى من لجنة شئون الأحزاب السياسية وتوافرت شروط وقف تنفيذه وإلغائه.

(=) إليه بحكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى " موضوع " الصادر فى الطعن رقم ٢٥٦٠٧ لسنة ٥١ ق عليا بجلسة ٢٠٠٥/٩/٦ المقام من رئيس مجلس الشورى ورئيس لجنة الانتخابات الرئاسية ووزير المالية ضد – محمد محمد صديق فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة فى الدعوى رقم ٣٨٨٧٨ لسنة ٥٩ ق بجلسة ٢٠٠٥/٩/٣ بشأن النزاع حول رئاسة حزب مصر العربى الاشتراكى ومن له حق الترشيح عن الحزب لخوض الانتخابات الرئاسية – حكم غير منشور.

الخـاتمة

تناولـنا علـى صـفحات هـذه الرسـالة القـيود التـي تحـتوى الأحـزاب السياسية فـى مصـر سـواء بالنسـبة لإجـراءات أو شـروط تأسيسـها أو لحـرية الانـتماء إليها أو قيادتها أو إدارتها أو حريتها فى ممارسة نشاطها وحتى وقف قراراتها وحلها.

ورأينا أن بعض النصوص التى وردت فى قانون الأحزاب السياسية لا يكفى تعديلها فحسب بل ينبغي إلغاؤها تخفيفاً ليس على الأفراد فحسب ولكن على القائمين على تفسيرها وتطبيقها وإعمال حكمها.

ولاحظنا أيضا أن الأحزاب السياسية فى مصر قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ كانت تنشأ وتباشر نشاطها بكل حرية دون تنظيم قانوني خاص، بل أن وضع الأحزاب السياسية بعد صدور المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ فى شأن تنظيم الأحزاب السياسية – وهو أول تشريع ينظم الأحزاب السياسية فى مصر – يعد مثالياً إذا قورن بقانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وهذا الأخير كان عند صدوره يعد بدوره أفضل إلى حد ما من قانون الأحزاب السياسية المذكور بعد التعديلات الكثيرة التي طرأت عليه، وما تضمنه من قيود احتوت الأحزاب السياسية سواء عند نشأتها أو صارت شرطاً لاستمرارها وآخرها القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥، حيث تواتر نص المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية منذ تعديل عام ١٩٧٩ على أن الشروط والضوابط الواردة بها ليست شروطاً لتأسيس أي حزب سياسي فحسب بل أيضاً شرطاً لاستمرار الحزب.

ولاحظنا أيضا أن كل تدخل من جانب المشرع بتعديل قانون الأحزاب السياسية فى مصر يعنى مزيداً من القيود، وقد رأينا أيضا أن القضاء قد خفف من حدة بعض هذه القيود إلى حد ما، فقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض هذه النصوص ، كما أن قضاء مجلس الدولة المصري من خلال استعمال سلطته فى تفسير النصوص الواجب تطبيقها على النزاع قد انحاز إلى حد ما لصالح حرية تأسيس الأحزاب السياسية، ولا تخفى الآثار السيئة

المترتبة على احتواء الأحزاب السياسية، لأن من شأن هذه القيود المبالغ فيها إفساد الحياة السياسية، وتفشى التنظيمات السياسية السرية أوغير العلنية التي تعمل فى الخفاء كأثر لتقييد وإحتواء الأحزاب السياسية .

ومن ناحية أخرى فإن استمرار اللجوء إلى التشريع لمواجهة مواقف لا تدخل فى وظيفته يعتبر آفة كبيرة، لأن وظيفة التشريع أن يضع قواعد عامة مجردة لتحكم العلاقات والظواهر الاجتماعية الدائمة، لا المواقف الطارئة والموقتة، فهذه الأمور اللحظية تتطلب من جميع الأجهزة والمؤسسات بالمجتمع أن تتصدى لها، فسيطرة تيار سياسي معين مثلاً على النقابات لا يستدعى تشريعا لمواجهته، وإنما يتطلب استنهاض جميع الفصائل والتيارات السياسية، فإن عجزت فلن ينجح القانون فى إقالتها والتصدي لها .

كما إن الأمم المتحضرة لا تلجأ إلى التشريع لحل مشاكلها، فبريطانيا مثلاً عندما تعرضت لأبشع صور الإرهاب على يد الجيش الأيرلندي لم يوافق مجلس العموم بها على السماح للشرطة حتى بحمل السلاح، لأن اللجوء إلى التشريع لحل المشكلة معناه القفز على المشكلة والوسائل الحقيقية الواقعية لعلاجها، والاكتفاء بإصدار قوانين مقيدة للحرية قد يترتب على تطبيقها إرجاء كشف المشكلة أو تأجيلها، وقد كشف الواقع عن صحة ما نقوله، فقراءة التاريخ تقطع بأن عنف السلطة فى مصر منذ الخمسينات كان أهم الأسباب التي ولدت الإرهاب، كما أن معظم التنظيمات الموصوفة بأنها متطرفة فى مصر، ولدت وترعرعت داخل السجون والمعتقلات، فظاهرة العنف فى المجتمع ترجع الى ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية ..... إلخ، ومالم تعالج هذه الظروف والأسباب فلن تختفي هذه الظاهرة، وإن اختفت فترة معينة فإنها لا تلبث أن تعود وقد تكون أكثر ضراوة .

والحقيقة أن المواطن يعيش نوعاً من الاغتراب السياسي بسبب سيطرة الحكم الفردي، وانعدام المشاركة السياسية الحقيقية فى الحكم وازدياد الشعور بالإحباط فى الحياة اليومية، وهذا كله قد يكون السبب فى العنف الذي لا يعالج عن طريق التمشيط والمطاردة والاعتقال، لقد آن الأوان أن نهجر الفكر

القديم، وأن نساير الفكر العالمي الجديد ومن قبله الفكر الإسلامي الذي يقوم على الشورى واحترام الرأي الآخر ٠

كما أن الفكر الديمقراطي يقوم على أن الديمقراطية تقبل بمن لا يقبلونها، وأنها تعبر عن النسبية، فهي لا تعرف الآراء الراشدة، كما أن الديمقراطية تفرق بين الفكرة ووسيلة تنفيذها، وهى تقبل الجماعات المناهضة ـ ولا تلفظها ـ إذا اتخذت فى الدعاية لأفكارها الوسائل السلمية، ففي كل المجتمعات الديمقراطية توجد جماعات تناهضها، كما توجد جماعات تنتهز ماتتيحه الديمقراطية من فرص للإثارة والتحريض، ولم تنتكس الديمقراطية لمجرد أن هذه الجماعات قد استثمرت ما تتيحه لها من حريات، وما تقوم عليه من اعتراف بالتعددية، وما تسفر عنه بين الحين والآخر من تغيير سلمى للحكومات ٠

إن إلغاء النصوص المقيدة للحريات بات أمراً حتمياً، لأن الاحترام الكامل لحريات الأفراد هو جسر الأمن الذي نعبر عليه للتقدم السياسي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إن هذه القوانين باتت غريبة على بلد يعلن مسئولوه صباح مساء تمسكهم بالخيار الديمقراطي والإصلاح السياسي، لذا صار فرضا على السلطة وهؤلاء المسئولين إلغاء هذه القيود التي فرضت بتشريعات أطلق على بعضها أنها قوانين سيئة السمعة ٠

وإلى جانب ما تقدم فقد تلاحظ لنا أيضاً أن الأحزاب السياسية القائمة تعلن النضال من أجل الديمقراطية وتتحدث عن كفالة ممارستها، والأمر اللافت للنظر أن هذه الأحزاب لا تمارس هذه الديمقراطية فى حياتها الداخلية، مع أن هذه الأحزاب هي المدرسة الأولى التي سيكون فيها الوعي الديمقراطي كما أنها من ناحية أخرى لا تمارس هذه الديمقراطية، فى تعاملها مع الأحزاب والاتجاهات الأخرى الموجودة معها فى الساحة نفسها، مع أن التعامل الديمقراطي بين الأحزاب وهى فى المعارضة هو أفضل المدارس لتربية التكوين الديمقراطي، ويلزم أن نخلع من نفوسنا مفهوم الصواب المطلق والخطأ المطلق، ويتعين أن نقبل عقلاً وعملاً إمكان اختلاف الوسائل مع تقارب

الأهداف واختلاف الأسلوب مع اتحاد النيات، إن السلطة تعمى، ومن الصعب إقناع من هم فى السلطة بالتنازل عن جزء من سلطتهم، والديمقراطية تحتاج إلى تدريب، وهذا التدريب يتم داخل الأحزاب السياسية وداخل المؤسسات المدنية والمهنية .

ومن ناحية أخرى فلا مراء فى أن الرقابة القضائية _ سواء مارسها قاضى الشريعة العامة- أو القاضي الإدارى فى الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء- ومنها مصر - لكي تكون ضمانة فعالة لحماية الحقوق والحريات وتأتى ثمارها، يتعين أن يتوافر لها من الناحية الواقعية ضوابط محددة حتى يسهم القضاء _ بحسبانه مونلاً للحريات وحامياً لها- مساهمة جادة وحقيقية فى حماية حقوق الأفراد والذود عن صوالحهم من مغبة عسف الإدارة، أو خروج المشرع أو السلطات العامة على أحكام الدستور، وأول هذه الضمانات وأهمها تحقيق جوهر مبدأ المشروعية وهو خضوع الجميع - حُكاماً ومحكومين - للقانون، وثانيها وجود سلطة تشريعية قوية تمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً، وثالثها وجود فصل مرن بين سلطات الدولة ، راندها التعاون بحيث لا تجور إحداها على الأخرى، ووجود وإباحة المشاركة الفعلية للمواطنين فى الشئون العامة ، تقوم على الرغبة الصادقة فى المساهمة الحقيقية فى شئون الحكم، ومؤدى ما تقدم كله فإننا نطرح بعض التوصيات والاقتراحات التي نرى أنها قد تساعد فى تصحيح الشطط فى بعض التشريعات المنظمة للأحزاب السياسية فى مصر، وتساهم فى تحقيق الإصلاح القانوني والسياسي المأمول .

التوصيات

أولا : بالنسبة لتأسيس الأحزاب السياسية :

أوضحناه فيما سبق أن المراقب لمنحنى الحريات عموماً، وحرية تأسيس الأحزاب السياسية بصفة خاصة فى مصر ، يكشف بسهولة ويسر أن القيود الواردة على الأحزاب السياسية سواء بالنسبة لشروط تأسيسها أو إجراءات تكوينها أو حتى مباشرتها لنشاطها فى تزايد مستمر، ولا يزال المنحنى يتصاعد تجاه تقييد هذه الحرية وتجميدها، وهو الأمر الذي نطالب معه بالعودة إلى

تراثنا القانوني قبل عام ١٩٥٢ ، حيث كانت الأحزاب السياسية تنشأ وتباشر نشاطها بكل حرية دون تشريع خاص ينظمها، وبالتالي فإننا نقترح إلغاء قانون الأحزاب السياسية ، أو على الأقل إلغاء القيود الواردة فيه وأهمها ما يلي:-

١- إلغاء كافة الشروط الواردة بالمادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية لتأسيس واستمرار أي حزب سياسي، والاكتفاء فقط بشرط العلانية

٢- إلغاء لجنة شئون الأحزاب السياسية بتشكيلها شبه الحكومي واختصاصاتها الواسعة ، وإلغاء قيد الترخيص السابق ، والاكتفاء فقط بمجرد الإخطار عن تأسيس الحزب مع تقرير حق جهة الإدارة في الاعتراض على التأسيس خلال شهر من الإخطار ، على أن يكون الاعتراض أمام محكمة القضاء الإدارى باعتبارها القاضي الطبيعي المختص ، وأن تتحدد أسباب الاعتراض بنص القانون ، هذا فضلاً عن النص على أن يعتبر سكوت جهة الإدارة أو عدم اعتراضها بمثابة موافقة ضمنية على تأسيس الحزب ، وهذه الاقتراحات ليست غريبة على نظامنا القانونى ، بل كانت مقررة بموجب القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ وهو أول قانون خاص ينظم الأحزاب السياسية.

٣- أن إلغاء لجنة شئون الأحزاب السياسية يستتبع بحكم اللزوم إلغاء اختصاص الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها الخاص بالأحزاب السياسية بنظر الطعون في قرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية ، وإعادة الاختصاص المسلوب إلى محكمة القضاء الإدارى ذات العناصر القضائية البحتة ، وحيث التقاضي على درجتين ، وبعيداً عن تدخل العناصر غير القضائية في الفصل في المسائل القضائية ، ومنع التسيس البغيض لقضاء مجلس الدولة.

٤- إطلاق حرية المواطنين في تأسيس الأحزاب السياسية وإدارتها والانتماء اليها ، وذلك باعتبارها من الحقوق الدستورية المقررة للأفراد ، وعدم حرمان المواطنين من الانضمام للأحزاب السياسية الا في أضيق الحدود لأسباب ترجع إلى إدانتهم بحكم نهائى في إحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الاعتبار.

٥- عدم منح جهة الإدارة أية سلطة أو رقابة سابقة أو لاحقة على تأسيس الأحزاب السياسية أو انقضائها ، وجعل سلطة حل الأحزاب أو تجميد نشاطها أو وقف قرارتها أو صحفها موكولة إلى إرادة أعضاء الحزب ، ولهم منح هذه السلطة للجمعية العمومية للحزب أو هيئته العليا أو مجلس إدارته وذلك كله وفقا للنظام الداخلى للحزب ، ذلك لأن ضوابط وشروط تأسيس أى حزب يجب أن تتحدد في ضوء نشاط الحزب ، وليس بالنظر إلى نية مؤسسيه ، وأن قيام الحزب يجب ألا يتوقف على موافقة أى جهة ، وإنما يتوقف على إرادة مؤسسيه فقط .

ثانيا : بالنسبة للصحافة الحزبية :

تابعنا في المبحث الأول من الفصل الثانى من الباب الثالث من هذه الرسالة إلى أى حد قد احتوى المشرع الصحف والصحفيين بصفة عامة والصحف الحزبية بصفة خاصة ، ولذلك فإننا نرى إلغاء كافة القيود الواردة على إصدار وتداول الصحف خاصة الصحف الحزبية ، وإلغاء اشتراط الحصول على ترخيص لإصدار الحزب لأى عدد من الصحف ، وعدم الاكتفاء بإعفاء صحيفتين فقط من شرط الترخيص كما نصت على ذلك المادة (١٥) من قانون الأحزاب السياسية المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ لأن من شأن تقييد الصحافة والسيطرة على أجهزة الإعلام والصحف، انعدام التنوع والتباين في الأفكار والآراء ، وتصبح الصحف لا تنشر إلا فكراً واحداً ، وصحافة الرأى الواحد هى صحافة السلطة ، حيث إيثار أهل الثقة على أهل الخبرة والكفاءة ، ويؤول أمر الصحافة إلى نفر لا عهد لهم بها ، وأن أهم ما يهم هذا النفر هو إرضاء من ولوهم ، وهو الأمر الذى أصبحت معه الصحافة أجهزة للدعاية ، وعليها مع ذلك ورغم ذلك رقابة لا تعرف الرفق ولا الهوادة .

فبعد أن كان أمر الصحافة موكولاً للاتحاد الاشتراكى فقد آل إلى وريثه الشرعى الحالى ، وهو مجلس الشورى ، ولم يتغير الوضع بإسناد القيام بشئون الصحافة للمجلس الأعلى للصحافة ، لأنه يبين من طريقة تشكيله واختصاصاته خضوعه للسلطة ، ولا يعصمه من ذلك أن أداة إنشائه وتحديد

اختصاصاته بقانون ، لأنه لا يخفى - كما سبق أن أوضحنا - وجود توحد بين السلطة التشريعية والحزب الحاكم والسلطة التنفيذية .

كما أن الهدف من وصف الصحافة بأنها سلطة هو تحويل الصحافة التى تكافح من أجل الاستقلال والحرية ، إلى جهاز تابع للسلطة ، يسرى عليه من التأثير ما يسرى على السلطة التنفيذية ، ويخضع لذات المؤثرات التى تخضع لها السلطة التشريعية ، ويتعرض لنفس الضغوط التى تتعرض لها السلطة التشريعية .

وإلى جانب ما تقدم فإننا نطالب بإلغاء كافة القيود الواردة على حرية إصدار وتداول الصحف الحزبية ، وتحريرها من كل العوائق التى تعتريها ، وبصفة خاصة إلغاء كافة العقوبات المقيدة للحرية بالنسبة للجرائم الصحيفة والاكتفاء فقط بنشر التصحيح أو التعقيب أو على الأكثر تقرير عقوبة مالية مناسبة ، باعتبار أن الغرض من العقوبة هو الردع والإصلاح ، وأن العقوبة يتعين أن تكون من جنس العمل .

فإننا نطالب بإطلاق حرية الأفراد والأحزاب السياسية فى امتلاك وإصدار وتداول الصحف دون رقابة سابقة من جانب جهة الإدارة عليها.

ثالثا : إلغاء جميع التشريعات والمحاكم الاستثنائية :

لقد عرفنا التشريعات الاستثنائية منذ القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بنظام الأحكام العرفية ، فشأن كل استثناء يولد مستخذيا ثم يستغلظ ، فحتى أواخر العشرينات لم يستطع الاستثناء أن يقترب من ساحة العدالة ، بل كانت جميع القضايا على تفاوت أهميتها تتساوى عند سلطات التحقيق والاتهام والمحاكمة ، وتعرض في دورها أمام محكمتها العادية .

وعندما عرفنا الاستثناءات حدث اختلال التوازن القانونى للقضايا ، ذلك أن الاستثناء لا يعرف حداً ، لأنه لا يعرف قاعدة ، بل هو ضد كل قاعدة ، ولا يعبأ بعدل أو مساواة ، لأنه لا مساواة مع استثناء ، ولا يخضع لضمان ، لأنه لا يرى ضمانا إلا في هدم الضمانات ، ثم إن الاستثناء هو الفكاك من كل

قيد ، وهكذا فالاستثناء مهما تلطفنا في تسميته هو الظلم بعينه، لأنه يفتح الباب لكل شهوة ويتنافى مع كل مساواة.

والآن وقد توغل الاستثناء فاختل التوازن القانونى في القضايا ، وتعدى مرحلة التحقيق والاتهام ، ولم يكتف بالوصول إلى حرم القضاء ، وتشويه إجراءات المحاكمة ، بل تجاوز ذلك إلى العبث بتشكيل المحاكم نفسها ، ثم وصل إلى حد تعطيل تنفيذ الأحكام ، وباتت العدالة تختنق تحت ركام الاستثناء ، فبعد أن كان الاستثناء هاجساً أصبح واقعاً ، ثم فقدنا القدرة على دفعه ، وقد نفقد غداً الرغبة في دفعه ، بل قد نفقد القدرة على تمييزه ، وحتى لا يصبح عقيدة لنا نلعن من يخالفها ، فإننا نطالب بإلغائه بكافة صوره وأشكاله وأن نتطهر منه ، عسى أن تقبل توبتنا .

وحتى لا يصبح الاستثناء هو القاعدة فإننا نقترح إلغاء كافة التشريعات والقوانين الاستثنائية المقيدة للحريات وأخصها قانون الطوارئ وقانون حماية القيم من العيب وأيضا إلغاء كافة المحاكم الاستثنائية وأخصها محكمة الأحزاب ومحكمة القيم .

رابعا : بالنسبة للترشيح والانتخاب :

فإننا نقترح ما يلى :

١ - ضم لجنتى الانتخابات الرئاسية واللجنة العليا للانتخابات لتصبح لجنة واحدة للانتخابات أيا كانت ، ويرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا وتضم تسعة أعضاء ، ثلاثة أقدم نواب لرئيس محكمة النقض ، وثلاثة أقدم نواب رئيس مجلس الدولة ، وثلاثة أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا.

٢ - أن يتولى قضاة المنصة الإشراف الكامل على الانتخابات ، سواء مراقبة جداول الانتخاب نفسها ، بما في ذلك شروط القيد وضوابطه أو الانتخابات نفسها ، على أن يكون للقضاء وحده الإشراف الكامل والمباشر على اللجان الفرعية والعامة .

٣- بالنسبة للترشيح لرئاسة الجمهورية فإننا نقترح الموازنة بين الشروط المتطلبة في المرشح لضمان الجدية ، وبين حق كل مواطن في الترشيح باعتباره حقاً طبيعياً ودستورياً ، ونرى تخفيض النسب المتطلبة لتأييد المرشح والاكتفاء فقط بخمسة أعضاء من أى مجلس نيابى أو عشرة أعضاء من المجالس المحلية ، ونترك للشعب الاختيار ، كما نرى فتح باب الترشيح أمام جميع أعضاء الأحزاب أو المستقلين دون اشتراط أن يكون من قيادات الحزب ، وذلك نظراً لافتقارنا للتعددية الحقيقية وانحسارها ، وقد كشفت الانتخابات الرئاسية التى تمت عام ٢٠٠٥ في مصر عن صحة ذلك ، فلم تكن هناك منافسة حقيقية لتولى منصب رئيس الدولة .

خامساً : استقلال القضاء وحيدته :

لا يمكن تحقيق أى حماية قضائية للأفراد عموماً وللأحزاب السياسية بصفة خاصة دون ضمان استقلال القضاء وحيدته، وهذا يستلزم إلغاء التبعية المالية والفنية والإدارية للسلطة، فيتعين ألا يخضع القاضى إلا لحكم القانون ولضميره فقط، ولا يتسنى له ذلك وهو تابع للسلطة إدارياً ومالياً وفنياً.

فيجب أن يكون التفتيش القضائى تابعاً لمجلس القضاء وحده، ويتعين ألا يكون هذا المجلس بدوره تابعاً للسلطة سواء فى تشكيله أو اختيار أعضائه أو اختصاصاته أو أى شأن من شئونه، وأن يقتصر دور وزارة العدل على مجرد الإشراف على شئون العدالة فقط.

في النهاية فإننا نأمل في قانون للأحزاب السياسية ينظم ولا يقيد ، يتسع لكل الآراء والاتجاهات دون رقابة مسبقة أو وصاية ، ويعترف بالرأى والرأى الآخر ، ويقوم على روح الحوار وليس العقاب والاحتواء.

وختاما فإننى لا أدعى بأننى وفيت موضوع الرسالة حقه من البحث ، ولعلى أكون قد ساهمت بلبنة في بناء المكتبة القانونية، قد يجد فيها الباحث بغيته وأختم بعبارة مونتسكيه في مؤلفه روح القوانين :

«لا ينبغي أن يتم المرء موضوعاً إتماماً كاملاً بما لا يدع للقارئ شيئاً يفعله ، فليست الغاية أن تجعل الآخرين يقرأون ، بل تجعلهم يفكرون» .

﴿رَبَّنَا لا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا﴾[1]

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

---

(١) الآية (٢٨٦) من سورة البقرة .

الملاحـــق

محتويات الملحق

١ - إصدار تعديل دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠٠٥.

٢ - قانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

٣ - قانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية.

٤ - قانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب.

٥ - قانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى.

٦ - قانون ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية.

إصدار تعديل دستور جمهورية مصر العربية [1].

رئيس الدولة

بعد الإطلاع على نتائج الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ من الدستور وإضافة مادة برقم ١٩٢ مكرراً إلى الدستور والذى أجرى يوم ٢٥ من مايو سنة ٢٠٠٥.

وعلى المادة ١٨٩ من الدستور.

يصدر تعديل نص المادة ٧٦ من الدستور وإضافة مادة برقم ١٩٢ مكرراً إلى الدستور على النحو الذى تمت الموافقة عليه فى الاستفتاء، ويعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

صدر برئاسة الجمهورية فى ١٨ ربيع الآخر سنة ١٤٢٦هـ. (الموافق ٢٦ مايو سنة ٢٠٠٥م)

حسنى مبارك

إصدار تعديل دستور جمهورية مصر العربية

رئيس الدولة

بعد الإطلاع على نتائج الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ من الدستور وإضافة مادة برقم ١٩٢ مكرراً إلى الدستور والذى أجرى يوم ٢٥ من مايو سنة ٢٠٠٥.

وعلى المادة ١٨٩ من الدستور.

يصدر تعديل نص المادة ٧٦ من الدستور وإضافة مادة برقم ١٩٢ مكرراً إلى الدستور على النحو التالى:

(المادة الأولى)

يستبدل بنص المادة (٧٦) من الدستور، النص الآتى:

(المادة ٧٦) " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر. ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية – العدد ٢١ تابع أ فى ٢٠٠٥/٥/٢٦.

على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات. على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

وللأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى أخر انتخابات على نسبة (٥ %) على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥ وفقاً لنظامه الأساسى.

وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى " لجنة الانتخابات الرئاسية " تتمع بالإستقلال وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا – رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة إستئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد. يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى وذلك بناء على أقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه.

وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلى:

١ - إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.

٢ - الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٣ - إعلان نتيجة الانتخاب.

٤- الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.

٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجرى الاقتراع فى يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية، وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة.

ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة أشترك فى انتخاب الإعادة وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقى المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة، وينظم القانون ما يتبع فى حالة عدم حصول أى مرشح على هذه الأغلبية.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور.

وتصدر المحكمة قراراها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده

رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة وينشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

(المادة الثانية)

تضاف مادة جديدة برقم ١٩٢ مكرراً إلى مواد الدستور نصها الآتى:

" **مـــادة (١٩٢ مكـرراً)** " تستبدل كلمة " الانتخاب " بكلمة " الاستفتاء " أينما وردت فى الدستور فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية.

(المادة الثالثة)

يعتبر التعديل المنصوص عليه فى المادتين السابقتين نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء

قانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥
بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦
بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية [١]

بـأسـم الشـعب

رئيـس الجمـهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه وقد أصدرناه:

(المادة الأولى)

يضاف إلى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية باب جديد عنوانه الباب الأول مكرراً (اللجنة العليا للانتخابات): نصه كالآتى:

الباب الأول (مكرراً)

اللجنة العليا للانتخابات

مادة (٣) مكرراً: تنشأ لجنة عليا للانتخابات تشكل برئاسة وزير العدل وعضوية:

---

(١) – نشر بالجريدة الرسمية – العدد ٢٦ مكرر فى ٢/٧/٢٠٠٥.

١- ثلاثة من رجال القضاء الحاليين بدرجة نائب رئيس محكمة النقض أو ما يعادلها ومثلهم كإحتياطيين يختارهم مجلس القضاء الأعلى.

٢- ستة من الشخصيات العامة غير المنتمين إلى أى حزب سياسى. يختار مجلس الشعب أربعة منهم على أن يكون أثنان منهم على الأقل من أعضاء الهيئات القضائية السابقين. ويختار مجلس الشورى أثنين أحدهما على الأقل من أعضاء الهيئات القضائية السابقين. وذلك لمدة ست سنوات، ويختار كل من المجلسين عدداً مساوياً من كل من الفئتين كأعضاء احتياطيين.

فاذا وجد مانع لدى احد من أعضاء اللجنة حل محله أحد الأعضاء الإحتياطيين بحسب ترتيب إختيارهم.

٣- ممثل لوزارة الداخلية.

ويصدر بتشكيل اللجنة قرار من رئيس الجمهورية.

مادة (٣) مكررا " أ ": تكون للجنة شخصية إعتباريه عامة مقرها مدينة القاهرة. وتتمتع بالإستقلال فى ممارسة اختصاصاتها، وتكون للجنة ميزانية خاصة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة، وتصدر اللجنة اللوائح والقرارات اللازمة لتنظيم العمل بها.

مادة (٣) مكررا " ب ": تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها ولا يكون إجتماعها صحيحا الا بحضور رئيسها وسبعة من أعضائها على الأقل، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية ثمانية اصوات.

مادة (٣) مكرراً " ج ": تتولى اللجنة الاختصاصات الآتية:

١- وضع قواعد إعداد جداول الانتخابات ومحتوياتها وطريقة مراجعتها وتنقيتها وتحديثها.

٢- إقتراح قواعد تحديد الدوائر الانتخابية.

٣- وضع القواعد العامة لتنظيم الدعاية الانتخابية.

٤- الإسهام فى جهود التوعية والتثقيف المتعلقة بالانتخابات ووضع القواعد الإرشادية لسير العملية الانتخابية.

٥- متابعة الإلتزام بمواثيق الشرف المتصلة بالانتخابات.
٦- إعلان النتيجة العامة للانتخاب والاستفتاء.
٧- إبداء الرأى فى مشروعات القوانين الخاصة بالانتخابات.

مادة (٣) مكررا " د ": تلتزم أجهزة الدولة بمعاونة اللجنة فى مباشرة اختصاصاتها وتنفيذ قراراتها وتزويدها بما تطلبه من بيانات أو معلومات تتصل بهذه الاختصاصات وللجنة أن تستعين بأى جهة فى أداء مهامها ".

(المادة الثانية)

يستبدل بنصوص المادة ١، والبندين (٢)، (٥) من المادة ٢، والمادة ١٠، والفقرة الثانية من المادة ١٩، والفقرة الرابعة من المادة ٢٤، والفقرة الثانية من المادة ٢٩، والمواد ٣٦، ٣٧، ٣٨ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه. النصوص الآتية:

مادة (١) : " على كل مصرى ومصرية بلغ ثمانى عشر سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولا: إبداء الرأى فى كل إستفتاء ينص عليه الدستور.
ثانيا: انتخاب كل من:

١- رئيس الجمهورية.
٢- أعضاء مجلس الشعب.
٣- أعضاء مجلس الشورى.
٤- أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

ويكون انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً للقانون المنظم للانتخابات الرئاسية وتكون مباشرة الحقوق الأخرى على النحو وبالشروط المبينة فى هذا القانون.

ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة.

مادة (٢) : " بند ٢ من صدر حكم محكمة القيم بمصادرة أمواله ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم ".

" بند (٥) المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المواد من ٤١ إلى ٥١ من هذا القانون، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه، أو كان المحكوم عليه قد رد إليه إعتباره..."

مادة (١٠) : " لا يجوز إدخال أى تعديل على جداول الانتخاب بعد دعوة الناخبين إلى الانتخاب أو الاستفتاء، على أن تبدأ المواعيد المنصوص عليها فى المادة (٥) وما بعدها كاملة من جديد من اليوم التالى لإعلان نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء ".

مادة (١٩): (الفقرة الثانية) " وللمحكمة أن تقضى على من يرفض طعنه بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه ".

مادة (٢٤): (الفقرة الرابعة) " ويصدر بتشكيل اللجان العامة والفرعية وأمنائها قرار من رئيس اللجنة العليا للانتخابات بالتنسيق مع وزير الداخلية، وفى جميع الأحوال يحدد القرار الصادر بتشكيل هذه اللجان من يحل محل الرئيس عند غيابه أو وجود عذر يمنعه من العمل، على أن يكون من أعضاء الهيئات القضائية فى الأحوال التى يوجب القانون فيها ذلك ".

مادة (٢٩): (الفقرة الثانية) " وعلى رئيس اللجنة أن يسلم لكل ناخب بطاقة مفتوحة على ظهرها ختم اللجنة وتاريخ الانتخاب أو الاستفتاء، وينتحى الناخب جانباً من جوانب المخصصة لإبداء الرأى فى قاعة الانتخاب ذاتها، وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى الرئيس ليضعها فى الصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب، ثم يقوم الناخب بغمس إصبعه فى مداد غير قابل للإزالة إلا بعد أربعة وعشرين ساعة على الأقل بعد الإدلاء بصوته فى الانتخاب ويوقع قرين أسمه فى كشف الناخبين بخطه أو ببصمة إبهامه ".

مادة (٣٦): " يعلن رئيس اللجنة العامة نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء وعدد ما حصل عليه كل مرشح من أصوات فى دائرته، ويوقع هو وأمين اللجنة العامة فى الجلسة على ثلاث نسخ من محضرها ترسل إحداها مع كل أوراق الانتخاب أو الاستفتاء إلى وزير الداخلية والثانية إلى اللجنة العليا للانتخابات مباشرة، وتحفظ النسخة الثالثة بمقر مديرية الأمن ".

مادة (٣٧): " يعلن رئيس اللجنة العليا للانتخابات النتيجة العامة للانتخاب أو

الاستفتاء بقرار منه خلال الأيام الثلاثة التالية لإعلان رؤساء اللجان العامة نتائج الانتخاب أو الاستفتاء فى الدوائر الانتخابية.

وينشر هذا القرار فى الوقائع المصرية خلال يومين من تاريخ صدوره ".

مادة (٣٨): " يرسل رئيس اللجنة العليا للانتخابات عقب إعلان نتيجة الانتخاب إلى كل من المرشحين المنتخبين شهادة بانتخابه خلال شهر من تاريخ الإعلان ".

(المادة الثالثة)

يستبدل بنصوص مواد الباب الرابع من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه النصوص الآتية:

" الباب الـــــرابـــــع "فى جرائم الانتخاب

مادة (٣٩): " مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد فى أى قانون أخر، يعاقب على الأفعال الاتية بالعقوبات المقررة لها فى المواد التالية ".

مادة (٤٠): " يعاقب بغرامة لا تجاوز مائة جنيه من كان أسمه مقيداً بجداول الانتخاب وتخلف بغير عذر عن الإدلاء بصوته فى الانتخاب أو الاستفتاء ".

مادة (٤١): " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من أستخدم القوة أو العنف مع رئيس أو أى من أعضاء لجنة الانتخاب أو الاستفتاء بقصد منعه من أداء العمل المنوط به أو إكراهه على أدائه على وجه خاص ولم يبلغ بذلك مقصده

فإذا بلغ الجانى مقصده تكون العقوبة السجن، وتكون العقوبة السجن المشدد إذا صدر من الجانى ضرب أو جرح نشأت عنه عاهة مستديمة، وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا أفضى الضرب أو الجرح إلى الموت ".

مادة (٤٢): " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين كل من هدد رئيس أو أحد أعضاء لجنة الانتخاب أو الاستفتاء بقصد منعه من أداء عمله المكلف به، فإذا ترتب على التهديد أداء العمل على وجه مخالف تكون العقوبة هى الحبس ".

مادة (٤٣): " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن ألفى

جنيه ولا تجاوز خمسة ألاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أهان بالإشارة أو القول رئيس أو أحد أعضاء لجنة الانتخاب أو الاستفتاء أثناء تأدية وظيفته أو بسبب تأديتها ".

مادة (٤٤): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من أستخدم أيا من وسائل الترويع أو التخويف بقصد التأثير فى سلامة سير إجراءات الانتخاب أو الاستفتاء ولم يبلغ مقصده. فإذا بلغ مقصده تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين و لا تزيد على خمس سنين ".

مادة (٤٥): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تتجاوز ثلاثة ألاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من هدم أو أتلف عمداً شيئاً من المبانى او المنشأت أو وسائل النقل أو الإنتقال المستخدمة أو المعدة للإستخدام فى الانتخاب أو الاستفتاء بقصد عرقلة سيره، وذلك فضلاً عن الحكم عليه بدفع قيمة ما هدمه أو أتلفه ".

مادة (٤٦): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من اختلس أو أخفى أو أتلف احد الجداول الانتخابية أو بطاقة الانتخاب أو الاستفتاء أو أى ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو الاستفتاء بقصد تغيير الحقيقة فى تلك النتيجة أو بقصد ما يستوجب إعادة الانتخاب أو الاستفتاء أو تعطيله".

مادة (٤٧): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ثلاثة ألاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من تعمد بنفسه أو بواسطة غيره قيد أسمه أو أسم غيره فى جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام القانون ".

مادة (٤٨): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة اشهر وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسة ألاف جنيه:

أولاً: كل من أستعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من إبداء الرأى فى الانتخاب أو الاستفتاء أو لإكراهه على إبداء الرأى على وجه معين.

ثانياً: كل من أعطى آخر أو عرض أو ألتزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره لكى يحمله على الإمتناع عن إبداء الرأى أو إبدائه على وجه معين أو الإمتناع عنه.

ثالثاً: كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره.

رابعاً: كل من نشر أو أذاع أقوالاً أو أخباراً كاذبة عن موضوع الانتخاب أو الاستفتاء أو عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه مع علمه بذلك، بقصد التأثير فى نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء

فاذا أذيعت تلك الأقوال أو الأخبار فى وقت لا يستطيع فيه الناخبون أن يتبينوا الحقيقة ضوعفت العقوبة ".

مادة (٤٩): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين:

أولاً: كل من أبدى رأيه فى انتخاب أو إستفتاء وهو يعلم أن أسمه قيد فى الجدول بغير حق.
ثانياً: كل من أبدى رأيه منتحلاً أسم غيره.
ثالثاً: كل من أشترك فى الانتخابات أو الاستفتاء الواحد أكثر من مرة ".

مادة (٥٠): " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من خطف الصندوق المحتوى على بطاقات الانتخاب أو الاستفتاء أو أتلفه أو غيره أو عبث بأوراقه".

مادة (٥١): " يعاقب على الشروع فى الجنح المنصوص عليها فى هذا القانون بالعقوبات المقررة للجريمة التامة".

مادة (٥٢): " يكون لرئيس لجنة الانتخاب أو الاستفتاء السلطة المخولة لمأمورى الضبط القضائى فيما يتعلق بالجرائم التى تقع فى قاعة اللجنة".

(المادة الرابعة)

تضاف إلى المادة (٢٤) من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه: فقرة جديدة بعد الفقرة الخامسة لتكون هى السادسة، نصها الآتى:

" وفى جميع الأحوال تبدأ عملية الانتخاب أو الاستفتاء إذا مضت ساعة على الميعاد المحددة لها، دون أن يتقدم المرشحون بمندوبين عنهم أو إذا لم يتمكن رئيس اللجنة من إستكمال من يحل محلهم ".

(المادة الخامسة)

يعاد ترتيب مواد الباب الخامس " أحكام عامة وأخرى وقتية " من هذا القانون

لتبدأ مواده برقم (٥٣).

(المادة السـادسـة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى – لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة. وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ جمادى الأولى سنة ١٤٢٦ هـ. (الموافق ٢ يوليو سنة ٢٠٠٥م)

حسنى مبارك

قانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥

بتنظيم الانتخابات الرئاسية[1]

بـأسم الشعب

رئيس الجمهـورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه وقد أصدرناه:

مادة (١) : " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر من الناخبين المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب وعلى كل ناخب أن يباشر بنفسه هذا الحق".

مادة (٢) : " يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المرشح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلسى شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل.

ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى ومن

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية – العدد ٢٦ مكرر فى ٢/٧/٢٠٠٥.

أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس.

ولا يجوز لأى من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية ".

مادة (٣) : " للأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى أخر انتخابات على نسبة ٥% على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل ".

مادة (٤) : " أستثناء من حكم المادة ٣ من هذا القانون يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام تعديل المادة ٧٦ من الدستور احد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥م وفقاً لنظامه الأساسى".

مادة (٥) : " تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية المنصوص عليها فى المادة ٧٦ من الدستور برئاسة رئيس المحكمة العليا، وعضوية كل من:-

- رئيس محكمة إستئناف القاهرة.
- أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
- أقدم نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نواب رئيس مجلس الدولة.
- خمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الأثنين الآخرين مجلس الشورى بناء على إقتراح مكتب كل من المجلسين، وذلك لمدة خمس سنوات. ويختار كل من المجلسين عدداً مساوياً من الأعضاء الإحتياطيين.

ويبلغ رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى رئيس اللجنة بأسماء من تم إختيارهم خلال سبعة أيام من تاريخ العمل بهذا القانون أو إنهاء مدة عضويتهم باللجنة، ويتولى رئيس اللجنة دعوتها إلى الإجتماع خلال سبعة أيام من تاريخ إبلاغه.

وفى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها، وفى هذه الحالة يضم لعضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا التالى لعضو اللجنة من ذات المحكمة، وعند وجود المانع لدى أحد أعضاء اللجنة من الهيئات القضائية يحل محله من يليه فى الأقدمية من أعضاء هيئته.

فإذا وجد مانع لدى أحد الأعضاء من الشخصيات العامة يحل محله أحد الأعضاء الإحتياطيين بحسب ترتيب أختيارهم، وإذا كان المانع دائماً يكون الحلول لباقى مدة العضو الذى وجد لديه هذا المانع.

ولا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة أتخاذ أى إجراءات جنائية ضد عضو اللجنة من الشخصيات العامة أثناء مباشرة اللجنة لأعمالها إلا بإذن سابق من اللجنة وفقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها.

ويؤدى أعضاء اللجنة من الشخصيات العامة أمام رئيسها قبل مباشرة أعمالهم اليمين التالية:

"أقسم بالله العظيم أن أؤدى أعمالى بالأمانة والنزاهة والحيدة وأن أحترم الدستور والقانون".

مادة (٦) : " تكون للجنة الانتخابات الرئاسية شخصية أعتبارية عامة ومقرها الرئيسى مدينة القاهرة، وتتمتع بالإستقلال فى ممارسة اختصاصاتها ".

وتكون لها ميزانية خاصة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة.

مادة (٧) : " تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها ولا يكون إجتماعها صحيحا إلا بحضور رئيسها وستة من أعضائها على الأقل وتصدر قراراتها بأغلبية لا تقل عن سبعة من أعضائها وتنشر هذه القرارات فى الجريدة الرسمية .

ويكون للجنة أمانة عامة يصدر بتشكيليها قرار من رئيس اللجنة وتصدر اللجنة اللوائح والقرارات اللازمة لتنظيم عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها ".

مادة (٨) : " تختص لجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها بما يأتى:-

١- إعلان فتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية.

٢- وضع الإجراءات اللازمة للتقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية والإشراف على تنفيذها.
٣- تلقى طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية وفحصها والتحقق من توافر الشروط فى المتقدمين للترشيح.
٤- إعداد القائمة النهائية للمرشحين وإعلانها.
٥- إعلان ميعاد وإجراءات التنازل عن الترشيح.
٦- تحديد تاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها.
٧- التحقق من تطبيق القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها فى هذا القانون، ومن تطبيق المساواة بين المرشحين فى إستخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة لأغراض الدعاية الانتخابية وأتخاذ ما تراه من تدابير عند مخالفتها.
٨- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.
٩- البت فى جميع المسائل التى تعرض عليها من اللجان العامة لانتخاب رئيس الجمهورية.
١٠- تلقى النتائج المجمعة للانتخابات وتحديد نتيجة الانتخاب وإعلانها.
١١- الفصل فى جميع التظلمات و الطعون المتعلقة بالانتخاب.
١٢ الفصل فى جميع المسائل المتعلقة باختصاص اللجنة بما فى ذلك تنازع الاختصاص وكذلك الاختصاصات الأخرى التى ينص عليها هذا القانون.

وتكون قرارات اللجنة نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريقة وأمام أى جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ.

وللجنة أن تسهم فى توعية المواطنين بأهمية الانتخاب الرئاسية والدعوة إلى المشاركة فيها.

وتلتزم أجهزة الدولة فى حدود اختصاصها بمعاونة اللجنة فى القيام بأعمال التحضير والإعداد للانتخابات وسائر الأعمال اللازمة لذلك.

مادة (٩) : " للجنة الانتخابات الرئاسية فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والمعلومات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك، ولها أن تطلب أى مستندات أو أوراق أو معلومات من أى جهة رسمية أو عامة وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية أو من تستعين به من الخبراء بإجراء اى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة لتتولى البت فيما هو معروض عليها ".

مادة (١٠) : " يحدد ميعاد بدء إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية ويوم الانتخاب ويوم الإعادة بقرار من لجنة الانتخابات الرئاسية وذلك بمراعاة المواعيد المنصوص عليها فى الدستور وينشر القرار فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار ".

مادة (١١) : " يكون تأييد أعضاء مجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات لمن يرغب فى التقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية على النموذج الذى تعده لجنة الانتخابات الرئاسية ويجب أن يتضمن هذا النموذج على وجه الخصوص البيانات المثبتة لشخصية المرشح ولشخصية العضو الذى يؤيده ولعضويته المنتخبة فى أى من المجالس المشار إليها ويلتزم العضو المؤيد بالتوقيع على ما تضمنه النموذج من بيانات ويتم إثبات صحة هذا التوقيع – بغير رسوم – بمعرفة أحد مكاتب التوثيق بمصلحة الشهر العقارى والتوثيق ".

مادة (١٢) : " تحدد لجنة الانتخابات الرئاسية البيانات اللازمة لتقدم الأحزاب بمرشحيها للانتخابات الرئاسية من أعضاء هيئاتها العليا، على أن تتضمن هذه البيانات على وجه الخصوص البيانات المتعلقة بالحزب وبالمرشح وعضويته فى الهيئة العليا للحزب وتاريخها وكيفية إختيار الحزب له وموافقته على الترشيح ".

وللجنة التحقق من صحة البيانات المشار إليها.

مادة (١٣) : " يقدم طلب الترشيح إلى رئيس لجنة الانتخابات الرئاسية وذلك على النموذج الذى تعده اللجنة خلال المدة التى تحددها على ألا تقل عن سبعة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح.

ويجب أن يرفق بالطلب المستندات التى تحددها اللجنة وعلى الأخص:-

١ - النماذج الخاصة بتأييد طالب الترشيح أو ترشيح الحزب له.
٢ - شهادة ميلاد طالب الترشيح أو مستخرج رسمى منها.
٣ - إقرار من طالب الترشيح بأنه مصرى من أبوين مصريين وبأنه لا يحمل جنسية أخرى.
٤ - شهادة بأنه أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها طبقاً للقانون.
٥ - إقرار الذمة المالية طبقاً لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع.

٦- بيان المحل المختار الذى يخطر فيه طالب الترشيح بكل ما يتصل به من عمل اللجنة.

وتعتبر الأوراق التى يقدمها طالب الترشيح أو تتقدم بها الأحزاب بشأن مرشحيها أوراقاً رسمية فى تطبيق أحكام قانون العقوبات.

مادة (١٤) : " تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها إيصالات ويتبع فى شأن تقديمها وحفظها القواعد والإجراءات التى تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية.

وتعلن اللجنة فى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار فى اليوم التالى لانتهاء مدة تلقى طلبات الترشيح أسماء من تقدموا بهذه الطلبات وأسماء المؤيدين لهم أو الأحزاب التى قامت بترشيحهم طبقاً لأحكام المواد (٢، ٣، ٤) من هذا القانون، ولكل من تقدم بطلب للترشيح أن يعترض لدى اللجنة على أى طالب ترشيح آخر مع بيان أسباب إعتراضه وذلك خلال اليومين التاليين من تاريخ الإعلان وفقاً للإجراءات التى تحددها اللجنة».

مادة (١٥) : " تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية فحص طلبات الترشيح والتحقق من توافر الشروط التى حددها الدستور والقانون والفصل فى الإعتراضات التى تقدم طبقاً لأحكام المادة ١٤ من هذا القانون وذلك خلال اليومين التاليين لانتهاء المدة المشار إليها فى المادة السابقة ".

مادة (١٦) : " تخطر لجنة الانتخابات الرئاسية من ارتأت عدم قبول طلب ترشيحه بذلك وبأسبابه وذلك وفقاً للإجراءات التى تحددها.

ولكل من أستبعد من الترشيح أن يتظلم من هذا القرار خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إخطاره وتبت اللجنة فى هذا التظلم خلال الأربع والعشرين ساعة التالية لانتهاء المدة السابقة وذلك بعد سماع أقوال الطالب أو إخطاره للمثول أمامها وتخلفه عن الحضور».

مادة (١٧) : " تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية إعداد قائمة نهائية بالمرشحين وتقوم بإعلان هذه القائمة بطريق النشر فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار وذلك قبل خمسة وعشرين يوماً على الأقل من اليوم المحدد للانتخابات ".

مادة (١٨) : " إذا خلا مكان أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح

خلال الفترة بين بدء الترشيح وقبل إعلان القائمة النهائية للمرشحين تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية الإعلان عن الخلو هذا المكان فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار وإمتداد مدة الترشيح أو فتح بابه بحسب الأحوال الخمسة أيام على الأكثر من تاريخ هذا الإعلان ويكون لغير باقى المرشحين التقدم لترشيح خلال هذه المدة، وذلك بذات الإجراءات المقررة.

وإذا كان الخلو خلال الفترة بين إعلان القائمة المذكورة وقبل انتهاء الاقتراع يتم الإعلان عن هذا لخلو وتأجيل الموعد المحدد للإقتراع مدة لا تزيد على خمسة وعشرين يوما ويكون لغير باقى المرشحين التقدم للترشيح خلال سبعة أيام على الأكثر من التاريخ الذى أعلن فيه خلو المكان ويطبق ذات الحكم إذا كان الخلو خلال الفترة بين بدء إجراءات انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع.

وفى جميع الأحوال يجب على لجنة الانتخابات الرئاسية إصدار قراراها بالنسبة للمرشحين الجدد خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تقديم طلب الترشيح.

وتحدد اللجنة الإجراءات الأخرى للترشيح فى الأحوال المشار إليها والقواعد المنظمة إليها».

مادة (١٩) : " لطالب الترشيح سحب ترشيحه بطلب كتابى يقدم على لجنة الانتخابات الرئاسية قبل إعلانها لأسماء المرشحين، وللمرشح أن يتنازل عن الترشيح بإخطار اللجنة كتابة وذلك قبل اليوم المحدد للإقتراع بخمسة عشر يوماً على الأقل وينشر هذا التنازل فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار خلال يومين من تاريخ تقديمه ".

مادة (٢٠) : " تكون الحملة الانتخابية أعتباراً من بدء الثلاثة الأسابيع السابقة على التاريخ المحدد للإقتراع وحتى قبل يومين من هذا التاريخ وفى حالة انتخابات الإعادة تبدأ من اليوم التالى لإعلان نتيجة الاقتراع وحتى الساعة الثانية عشرة ظهر اليوم السابق على التاريخ المحدد للإقتراع فى انتخابات الإعادة وتحظر الدعاية الانتخابية فى غير هذه المواعيد بأى وسيلة من الوسائل.

وتتضمن الدعاية الانتخابية الأنشطة التى يقوم بها المرشح ومؤيده وتستهدف

إقناع الناخبين بإختياره وذلك عن طريق الإجتماعات المحدودة والعامة والحوارات ونشر وتوزيع مواد الدعاية الانتخابية ووضع الملصقات واللافتات واستخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمطبوعة والإلكترونية وغيرها من الأنشطة التى يجيزها القانون أو القرارات التى تصدرها لجنة الانتخابات الرئاسية».

مادة (٢١) : " يجب الإلتزام فى الدعاية الانتخابية بأحكام الدستور والقانون وبقرارات اللجنة والقواعد الآتية:

١- عدم التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأى من المرشحين.

٢- الإلتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية والإمتناع عن إستخدام الشعارات الدينية.

٣- الإمتناع عن إستخدام العنف أو التهديد باستخدامه.

٤- حظر تقديم هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٥- حظر إستخدام المبانى والمنشآت ووسائل النقل والإنتقال المملوكة للدولة أو لشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام فى الدعاية الانتخابية بأى شكل من الأشكال.

٦- حظر إستخدام المرافق العامة ودور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العامة والخاصة فى الدعاية الانتخابية.

٧- حظر إنفاق الموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام فى أغراض الدعاية الانتخابية».

مادة (٢٢) : " تلتزم وسائل الإعلام المرئية والمسموعة المملوكة للدولة بتحقيق المساواة بين المرشحين فى أستخدامها لأغراض الدعاية الانتخابية، وتختص لجنة الانتخابات الرئاسية بتقرير ما تراه من تدابير عند مخالفة حكم هذه المادة ".

مادة (٢٣) : " يجب أن يتضمن ما تذيعه أو تنشره وسائل الإعلام من إستطلاعات للرأى حول الانتخابات الرئاسية، المعلومات الكاملة عن الجهة التى قامت بالإستطلاع، والجهة التى تولت تمويله، والأسئلة التى أشتمل عليها، وحجم العينة ومكانها، وأسلوب إجرائه، وطريقة جمع بياناته، وتاريخ القيام به، ونسبة الخطأ المحتملة فى نتائجه .

ويحظر نشر أو إذاعة أى من هذه الإستطلاعات خلال السبعة الأيام السابقة على اليوم المحدد للإقتراع وحتى إنتهائه».

مادة (٢٤) : " يكون الحد الأقصى لما ينفقه كل مرشح فى الحملة الانتخابية عشرة ملايين جنيه، ويكون الحد الأقصى للإنفاق فى حالة انتخابات الإعادة مليونى جنيه".

مادة (٢٥) : " يحصل كل مرشح لرئاسة الجمهورية على مساعدة مالية من الدولة تعادل خمسة فى المائة من قيمة الحد الأقصى للأموال التى يجوز إنفاقها فى الحملة الانتخابية، ومساعدة تعادل أثنين فى المائة من هذه القيمة فى حالة انتخابات الإعادة ".

مادة (٢٦) : " لكل مرشح أن يتلقى تبرعات نقدية أو عينية من الأشخاص الطبيعيين من المصريين ومن الحزب الذى رشحه بشرط ألا يجاوز التبرع من أى شخص طبيعى أثنين فى المائة من الحد الأقصى للإنفاق فى الحملة الانتخابية .

- ويلتزم المرشح بفتح حساب بالعملة المحلية فى أحد البنوك التى تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية يودع فيه ما يتلقاه من التبرعات النقدية، وما يحصل عليه من الدولة من مساعدة مالية وما يخصصه من أمواله، وعلى المرشح إبلاغ اللجنة أولاً بأول بما يتم إيداعه فى هذا الحساب ومصدره وأوجه إنفاقه منه وذلك خلال المواعيد وبالإجراءات التى تحددها، ولا يجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية من خارج هذا الحساب.

- وتتولى اللجنة توزيع الرصيد المتبقى فى ذلك الحساب على من ساهموا فيه بنسب مساهمتهم، وذلك وفقاً للإجراءات التى تحددها اللجنة.

- وتلتزم الأحزاب بإخطار لجنة شئون الأحزاب السياسية بما تتلقاه من تبرعات يجاوز كل منها ألفى جنيه خلال الثلاثة الشهور السابقة على التاريخ المحدد للإقتراع ويكون الإخطار خلال الخمسة الأيام التالية لتلقى التبرع».

مادة (٢٧) : " يحظر تلقى أى مساهمات أو دعم نقدى أو عينى للحملة الانتخابية من أى شخص إعتبارى مصرى أو أجنبى، أو من أى دولة أو جهة أجنبية أو منظمة دولية أو أى جهة يساهم فى رأسمالها شخص أجنبى أو من شخص طبيعى أجنبى ".

مادة (٢٨) : " على المرشح أن يقدم إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال خمسة

عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات بياناً يتضمن مجموع الإيرادات التى حصل عليها ومصدرها وطبيعتها وما أنفقه منها على الحملة الانتخابية وأوجه هذا الإنفاق وفى حالة عدم إعتماد اللجنة لهذا البيان، بعد سماع أقوال المرشح وتحقيق دفاعه شفاهة أو كتابة، يلتزم بأن يرد إلى خزانة الدولة ما سبق أن حصل عليه من مساعدة مالية.

- ولكل مرشح أن يوكل من يقوم نيابة عنه بالأعمال والإجراءات التى يتطلبها تنفيذ أحكام هذا القانون بما فيها جميع المسائل المالية، وذلك بموجب توكيل موثق بمعرفة أحد مكاتب التوثيق بمصلحة الشهر العقارى والتوثيق، مع تزويد لجنة الانتخابات الرئاسية بصورة رسمية من التوكيل».

مادة (٢٩) : " يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الحملة الانتخابية للمرشحين على أن يقدم تقريراً بنتيجة مراجعته إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إحالة هذه الحسابات إليه ".

مادة (٣٠) : " يجرى الاقتراع فى يوم واحد تحت الإشراف العام للجنة الانتخابية الرئاسية وتشكل اللجنة اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة.

- وتتولى اللجنة تحديد عدد هذه اللجان ومقارها ونظام العمل فيها وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

- وللجنة أن تعين إحتياطيين من أعضاء الهيئات القضائية لرئاسة اللجان العامة عند اللزوم، ولها أن تعين أعضاء أصليين وأحتياطيين من هذه الهيئات فى المحافظات للإشراف على الانتخابات وتولى رئاسة لجان الاقتراع».

مادة (٣١) : " لكل مرشح أن يعين فى كل لجنة من لجان الانتخاب التى تشكلها لجنة الانتخابات الرئاسية عضواً يمثله من بين الناخبين ويبلغ بذلك كتابة رئيس اللجنة المعينة فى اليوم السابق على يوم الاقتراع.

- وتبدأ اللجنة فى مباشرة عملها فى الموعد المحدد لبدء الاقتراع إذا لم يحضر من يمثل المرشحين كلهم أو بعضهم».

مادة (٣٢) : " يكون الإدلاء بالصوت فى الانتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك.

- وعلى رئيس اللجنة أن يسلم لكل ناخب بطاقة مفتوحة على ظهرها ختم لجنة الانتخابات الرئاسية وتاريخ الاقتراع وينتحى الناخب جانباً من الجوانب المخصصة لإثبات الرأى فى قاعة الانتخاب ذاتها، وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يتم إيداعها مطوية فى الصندوق الخاص بالبطاقات الانتخابية وفى الوقت ذاته يقوم الناخب بالتوقيع قرين أسمه فى كشف الناخبين بخطه أو ببصمة إبهامه وغرس إصبعه فى مداد غير قابل للإزالة قبل أربعة وعشرين ساعة على الأقل ".

مادة (٣٣) : " للناخب الذى يوجد فى مدينة أو قرية غير المدينة أو القرية المقيد أسمه فيها أن يدلى بصوته أمام أى لجنة من لجان الاقتراع بالجهة التى يوجد فيها بشرط أن يقدم إلى رئيس اللجنة بطاقته الانتخابية وما يثبت شخصيته وتضع لجنة الانتخابات الرئاسية القواعد والإجراءات التى تتبع فى هذا الشأن ".

مادة (٣٤) : " تفرز الأصوات طبقاً للقواعد التى تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية ".

مادة (٣٥) : " مع مراعاة أحكام المواد السابقة تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية وضع سائر قواعد وإجراءات سير مراحل العملية الانتخابية والفرز بما فى ذلك كيفية إدلاء الناخب بصوته ونظام عمل اللجان التى يشكلها ".

مادة (٣٦) : " تنظر اللجان العامة جميع المسائل التى تتعلق بعملية الاقتراع وتقرر صحة أو بطلان إدلاء أى ناخب بصوته.

- وللمرشحين الطعن فى القرارات الصادرة من اللجان العامة أمام لجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها ويجب أن يقدم الطعن خلال اليوم التالى على الأكثر لصدور القرار المطعون فيه. وتفصل اللجنة فى الطعن فى اليوم الذى يليه بعد سماع أقوال الطاعن أو إخطاره للحضور أمامها وتخلفه عن الحضور.

- وتضع اللجنة القواعد والإجراءات التى تتبع فى نظر هذه الطعون والفصل فيها".

مادة (٣٧) : " يتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقى المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه من المرشحين وفقاً للمادة ١٨ من هذا القانون وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة

. فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية. تعلن لجنة الانتخابات الرئاسية فتح باب الترشيح لانتخابات أخرى خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إعلان النتيجة ويجرى الانتخاب فى هذه الحالة وفقاً لأحكام هذا القانون ".

مادة (٣٨) : " يقوم رئيس اللجنة العامة بتجميع أصوات الناخبين فى جميع لجان الاقتراع واثبات ما حصل عليه كل مرشح من كل لجنة فى محضر من ثلاث نسخ يوقعها الرئيس ترسل إلى لجنة الانتخابات الرئاسية وتحدد اللجنة قواعد حفظ هذه النسخ وأوراق الانتخابات ".

مادة (٣٩) : " تعلن لجنة الانتخابات الرئاسية النتيجة العامة للانتخاب خلال الأيام الثلاثة التالية لوصول محاضر اللجان العامة إلى اللجنة وتنشر النتيجة بالجريدة الرسمية".

مادة (٤٠) : " يعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة أشترك فى انتخابات الإعادة وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على اكبر عدد من الأصوات الصحيحة ".

مادة (٤١) : " تخطر لجنة الانتخابات الرئاسية الفائز برئاسة الجمهورية ".

مادة (٤٢) : " مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد ينص عليها قانون أخر يعاقب على الأفعال التالية بالعقوبات المقررة لها فى المواد التالية :

مادة (٤٢) : " مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد ينص عليها قانون أخر يعاقب على الأفعال التالية بالعقوبات المقررة لها فى المواد التالية :

مادة (٤٣) : " يعاقب بغرامة لا تجاوز مائة جنيه من كان أسمه مقيداً بجداول

الانتخاب وتخلف بغير عذر عن الإدلاء بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية ".

مادة (٤٤) : " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من أستخدم القوة او العنف مع رئيس أو اى من أعضاء لجان انتخاب رئيس الجمهورية بقصد منعه من أداء العمل المنوط به أو إكراهه على أدائه على وجه خاص ولم يبلغ بذلك مقصده .

ـ فإذا بلغ الجانى مقصده تكون العقوبة السجن وتكون العقوبة السجن المشدد إذا صدر من الجانى ضرب أو جرح نشأت عنه عاهة مستديمة وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا أفضى الجرح أو الضرب إلى الموت».

مادة (٤٥) : " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين كل من هدد رئيس أو أحد أعضاء لجان انتخاب رئيس الجمهورية بقصد منعه من أداء عمله المكلف به فإذا ترتب على التهديد أداء العمل على وجه مخالف تكون العقوبة الحبس ".

مادة (٤٦) : " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن ألفى جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أهان بالإشارة أو القول رئيس أو أحد أعضاء لجان انتخاب رئيس الجمهورية أثناء تأدية وظيفته أو بسبب تأديتها".

مادة (٤٧) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من أستخدم أياً من وسائل الترويع أو التخويف بقصد التأثير فى سلامة سير انتخابات رئيس الجمهورية ولم يبلغ مقصده فإذا بلغ مقصده تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنين ".

مادة (٤٨) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين:

١ـ كل من أنفق فى الدعاية الانتخابية مبالغ غير المودعة فى الحساب البنكى المشار إليه فى المادة ٢٦ من هذا القانون أو أنفق المبالغ المودعة فى هذا الحساب فى غير أغراض الدعاية الانتخابية.

٢ـ كل من جاوز الحد الأقصى المقرر للإنفاق على الحملة الانتخابية ".

مادة (٤٩) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه

و لا تجاوز ثلاثة الاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من هدم أو أتلف عمداً شيئاً من المبانى أو المنشآت أو وسائل النقل أو الإنتقال المستخدمة أو المعدة للإستخدام فى انتخاب رئيس الجمهورية بقصد عرقلة سيرها وذلك فضلاً عن الحكم عليه بدفع قيمة ما هدمه أو أتلفه ".

مادة (٥٠) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من اختلس أو أخفى أو أتلف أى ورقة تتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بقصد تغيير الحقيقة فى الانتخاب أو بقصد ما يستوجب إعادة الانتخاب أو تعطيله ".

مادة (٥١) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين :

أولاً: كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من الإدلاء بصوته فى إنتخاب رئيس الجمهورية أو الإكراهه على الإدلاء به على وجه معين.

ثانياً: كل من أعطى آخر أو عرض أو إلتزم بان يعطيه أو يعطى غيره فائدة لكى يحمله على الإدلاء بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية على وجه معين أو الإمتناع عنه وكل من قبل أو طلب فائدة من ذلك القبيل لنفسه أو لغيره ".

مادة (٥٢) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أدلى بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية وهو يعلم بأنه لا يحق له ذلك ".

مادة (٥٣) : " يعاقب بالحبس و بغرامة لا تقل عن ألفى جنيه و لا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يرتكب فعلاً بقصد تعطيل أو وقف تنفيذ قرارات اللجنة الصادرة تطبيقاً لأحكام هذا القانون ".

مادة (٥٤) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه و لا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها فى المادة ٢١ من هذا القانون".

مادة (٥٥) : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تجاوز خمس سنوات كل من خالف حكم المادة ٢٧ من هذا القانون وذلك فضلاً عن مصادرة ما تم تلقيه من أموال ".

مادة (٥٦) : " يعاقب على الشروع فى الجنح المنصوص عليها فى المواد السابقة بالعقوبة المقررة للجريمة التامة ".

مادة (٥٧) : " يكون لكل رئيس من رؤساء لجان انتخاب رئيس الجمهورية السلطة المخولة لمأمورى الضبط القضائى فيما يتعلق بإثبات الجرائم التى تقع فى قاعة اللجنة ".

مادة (٥٨) : " ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به اعتبارا من اليوم التالى لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وينفذ كباقى قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٦ هـ(الموافق ٢ يوليه سنة ٢٠٠٥ م)

حسنى مبارك

قانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥

بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب[١]

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه. وقد أصدرناه:

(المادة الأولى)

تستبدل بنصوص البند ٤ من المادة الخامسة. والمادتين العاشرة والحادية عشر. والفقرة الأولى من المادة الثامنة عشرة والمادتين التاسعة والعشرين و الحادية والثلاثين من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب، والنصوص الآتية:

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية – العدد ٢٦ مكرر فى ٢/٧/٢٠٠٥.

المادة (٥): بند ٤- " أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠ م ".

المادة (١٠): " يكون لكل ذى مصلحة الحصول على صورة رسمية من جدول الناخبين فى الدائرة الانتخابية مقابل أداء رسم مقداره مائة جنيه وتسلم الصورة إلى الطالب معفاة من رسم الدمغة خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ سداد الرسم ".

المادة (١١): " يتعين الإلتزام فى الدعاية الانتخابية بمبادئ الدستور والقانون وبالقواعد الآتية:

١- عدم التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأى من المرشحين.

٢- الإلتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية والإمتناع عن إستخدام الشعارات الدينية على نحو يهددها أو يسئ إليها.

٣- حظر إستخدام المبانى والمنشآت ووسائل النقل والإنتقال المملوكة للدولة أو لشركات القطاع العام وقطاع الأعمال وللشركات التى تساهم الدولة فى رأسمالها فى الدعاية الانتخابية.

٤- حظر أنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال والشركات التى تساهم الدولة فى رأسمالها فى أغراض الدعاية الانتخابية.

٥- حظر إستخدام دور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم فى الدعاية الانتخابية.

٦- حظر تلقى أموال من الخارج من شخص أجنبى أو من جهة أجنبية أو دولية أو من يمثلها فى الداخل للإنفاق فى الدعاية الانتخابية أو لإعطائها للناخبين مقابل الإمتناع عن إبداء الرأى أو إبدائه على وجه معين.

- وذلك فضلاً عن القواعد الخاصة بالوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية بما فيها الحد الأقصى الذى لا يجوز تجاوزه فى الإنفاق على تلك الدعاية والتى يصدر بها قرار من اللجنة العليا للانتخابات ينشر فى جريدتين يوميتين واسعتى الإنتشار.

- وللمحافظ المختص أن يأمر بإزالة الملصقات وجميع وسائل الدعاية الأخرى

المستخدمة بالمخالفة لأى من أحكام القواعد المشار إليها على نفقة المخالف.

- ويعاقب كل من يخالف أحكام البند (٦) من القواعد المشار إليها فى هذه المادة بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه فضلاً عن مصادرة ما تم تلقيه من أموال.

- ويعاقب كل من يخالف أياً من القواعد الأخرى المشار إليها بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ".

المادة (١٨): " الفقرة "١" – إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى لانتخاب من يحل محله، ويكون لكل من تتوافر فيه شروط الترشيح – ترشيح نفسه فى هذا الانتخاب وذلك دون إخلال بحكم الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون ".

المادة (٢٩): " يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة شهرية قدرها ألف جنيه، تستحق من تاريخ حلف العضو اليمين ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليه وتعفى من كافة أنواع الضرائب ".

المادة (٣١): " يتقاضى رئيس مجلس الشعب مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية وذلك دون إخلال بأحكام المادة التاسعة والعشرين من هذا القانون".

(المادة الثانية)

تلغى الفقرة الأخيرة من المادة السادسة والمواد الرابعة والثلاثون مكرراً والرابعة والثلاثون مكرراً "١" والرابعة والثلاثون مكرراً "٢" والرابعة والثلاثون مكرراً "٣" والرابعة والثلاثون مكرراً "٤" من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه.

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٦ هـ.(الموافق ٢ يوليه سنة ٢٠٠٥ م)

حسنى مبارك

قانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥

بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى[١]

بأسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى، وقد أصدرناه:

(المادة الأولى)

تستبدل بنصوص المواد ٤ (فقرة أولى) و ٦ (بند ٤) و ١٩ و ٢٠ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى، النصوص الآتية:

مادة (٤): الفقرة الأولى " إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى لانتخاب من يحل محله، ويكون لكل من تتوافر فيه شروط الترشيح أن يرشح نفسه لهذا الانتخاب ".

مادة (٦): بند ٤ - " أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة ١٩٧٠ م ".

المادة (١٩): " يتقاضى عضو مجلس الشورى مكافأة شهرية قدرها ألف جنيه، تستحق من تاريخ حلف العضو اليمين ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليه وتعفى من كافة أنواع الضرائب ".

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية - العدد ٢٦ مكرر فى ٢/٧/٢٠٠٥.

المادة (٢٠): " يتقاضى رئيس مجلس الشعب مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية وذلك دون إخلال بحكم المادة التاسعة عشر من هذا القانون ".

(**المادة الثانية**)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٦ هـ.(الموافق ٢ يوليه سنة ٢٠٠٥ م)

حسنى مبارك

قانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥

بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية[1]

بأسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه، وقد أصدرناه:

(**المادة الأولى**)

تستبدل بنصوص المادة ٤ والبند أولاً من المادة ٥، وصدر المادة ٦ والبند (٢) منها والمواد ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، ١٥، ١٦، ١٧، ١٨، من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية النصوص الآتية:

مادة (٤): " يشترط لتأسيس أو أستمرار اى حزب سياسى ما يأتى:

أولاً: أن يكون للحزب أسم لا يماثل أو يشابه أسم حزب قائم.

ثانياً: عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الإجتماعى

---

(١) نشر بالجريدة الرسمية - العدد ٢٧ تابع ط فى ٢٠٠٥/٧/٧.

والنظام الديمقراطى.

ثالثاً: أن تكون للحزب برامج تمثل فى إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة.

رابعاً: عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى إختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على أستغلال المشاعر الدينية أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة.

خامساً: عدم إنطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية.

سادساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى.

سابعاً: علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله.

مادة (٥): .....

" أولاً: أسم الحزب "

مادة (٦): " مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين يشترط فيمن ينتمى لعضوية أى حزب سياسى ما يلى:

١- .....

٢- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية.

٣- ..... ".

مادة (٧): " يجب أن يقدم إخطار كتابى إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية المنصوص عليها فى المادة (٨) من هذا القانون عن تأسيس الحزب موقعاً عليه من ألف عضو على الأقل من أعضائه المؤسسين مصدقاً رسمياً على توقيعاتهم على أن يكون من عشر محافظات على الأقل وبما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب وبصفة خاصة نظامه الأساسى ولائحته الداخلية وأسماء أعضائه المؤسسين وبيان الأموال التى تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها و أسم من ينوب عن الأعضاء فى إجراءات تأسيس الحزب.

- ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار

إليها فى الفقرة السابقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار ".

مادة (٨): " تشكل لجنة شئون الأحزاب السياسية على النحو الآتى:

١ - رئيس مجلس الشورى. رئيساً

٢ - وزير الداخلية. عضواً

٣ - وزير شئون مجلس الشعب. عضواً

٤ - ثلاثة من بين الرؤساء السابقين للهيئات القضائية أو نوابهم من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى. أعضاء

٥ - ثلاثة من الشخصيات العامة غير المنتمين إلى أى حزب سياسى. أعضاء

- ويصدر بإختيار الأعضاء المنصوص عليهم فى البندين (٤، ٥) قرار من رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

- وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقاً لأحكام هذا القانون وذلك فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها فيه.

- ولا يكون إجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وستة من أعضائها على الأقل.

- وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس.

- وللجنة فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك ولها أن تطلب أى مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أى جهة رسمية أو عامة وان تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء أى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة فيما هو معروض عليها.

- ويتولى مؤسسو الحزب أو من ينوب عنهم فى إجراءات تأسيسه نشر أسماء مؤسسيه الذين تضمنهم إخطار التأسيس على نفقتهم فى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ هذا الإخطار وذلك على النموذج الذى تعده لهذا الغرض لجنة شئون

الأحزاب السياسية مع إبلاغ اللجنة خلال ثلاثة أيام من تاريخ النشر بما يفيد تمامه.

- وعلى اللجنة أن تصدر قرارها فى شأن تأسيس الحزب خلال التسعين يوماً التالية لتاريخ تقديم إخطار التأسيس ويجب أن يصدر قرار اللجنة فى شأن تأسيس الحزب بمثابة قرار بعد الإعتراض على تأسيسه.

- ويخطر رئيس اللجنة ممثلى طالبى التأسيس بقرار الإعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار.

- وتنشر القرارات التى تصدرها اللجنة بعدم الإعتراض على تأسيس الحزب أو بالإعتراض على تأسيسه فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الإنتشار خلال ذات الميعاد المحدد فى الفقرة السابقة.

- ويجوز لطالبى تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الإعتراض فى الجريدة الرسمية أن يطعنوا فى هذا القرار بالإلغاء أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة، الذين يتمتعون بالكفاءة وحسن السمعة ولا تقل أعمارهم عن أربعين عاماً ومن غير أعضاء السلطة التشريعية.

- وتفصل المحكمة فى الطعن خلال أربعة اشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضته ".

مادة (٩): " يتمتع الحزب بالشخصية الإعتبارية الخاصة ويمارس نشاطه السياسى أعتباراً من اليوم التالى لنشر قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بعدم الإعتراض على تأسيسه أو من اليوم التالى لمضى مدة التسعين يوماً المنصوص عليها فى المادة (٨) من هذا القانون أو من تاريخ صدور حكم المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرار الصادر بالإعتراض على تأسيس الحزب.

- وفيما عدا الإجراءات الإدارية التى تنتهى بتقديم الإخطار المنصوص عليه فى المادة (٧) من هذا القانون لا يجوز ممارسة أى نشاط حزبى أو إجراء أى تصرف بأسم الحزب قبل إكتسابه الشخصية الإعتبارية ".

مادة (١١): " تتكون موارد الحزب من إشتراكات أعضائه، وما يتلقاه من دعم مالى من الدولة ومن تبرعات من الأشخاص الطبيعيين المصريين وكذلك من حصيلة أستثمار أمواله فى الأوجه غير التجارية التى يحددها نظامه الداخلى، ولا يعتبر من الأوجه التجارية فى حكم هذه المادة أستثمار أموال الحزب فى إصدار صحف أو إستغلال دور للنشر أو للطباعة إذا كان هدفها الأساسى خدمة أغراض الحزب.

- ولا يجوز للحزب قبول اى تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبى أو من جهة أجنبية أو دولية أو من شخص إعتبارى ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية.

- ويلتزم الحزب بأن يخطر الجهاز المركزى للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالمتبرعين وذلك فى نهاية كل عام.

- ولا تخصم قيمة التبرعات التى تقدم للأحزاب من وعاء أى ضريبة ".

مادة (١٥): " مع عدم الإخلال بالحق فى إصدار الصحف وفقاً للأحكام المنصوص عليها فى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة يكون لكل حزب حق إصدار صحيفتين على الأكثر للتعبير عن أرائه، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المنصوص عليه فى القانون المذكور ".

مادة (١٦): " على الحزب إخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بتشكيل هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسى أو لائحته الداخلية وبكل قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو أعضاء هيئته العليا أو بحل الحزب أو بإندماجه أو بأى تعديل فى نظامه الأساسى أو لائحته الداخلية وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور التشكيل أو القرار ويكتاب موصى عليه بعلم الوصول.

- ولا يعتد فى إثبات صفة مرشح الحزب من أعضاء هيئته العليا للانتخابات الرئاسية إلا بالبيانات التى وردت فى الإخطار المشار إليه مالم يثبت عكس ذلك ".

مادة (١٧): " يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية، بعد موافقتها أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه فى المادة (٨) من هذا القانون الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الإشتراكى بعد التحقيق الذى يجريه بناء على طلب لجنة شئون الأحزاب تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون.

- وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلانه إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسى، وتفصل المحكمة فى الطلب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

- ويجوز للجنة طبقاً لمقتضيات المصلحة القومية وفى حالة الإستعجال أن تأمر مؤقتاً بوقف نشاط الحزب أو أحد قياداته أو أى قرار أو تصرف مخالف أتخذه وذلك فى الحالة المبينة فى الفقرة الأولى من هذه المادة أو كان مترتباً على هذه المخالفة أو فى حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة بناء على تقرير من المدعى العام الإشتراكى بعد تحقيق يجريه خروج الحزب أو أحد قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون.

- وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفى إحدى الصحف اليومية واسعة الإنتشار كما يعلن إلى رئيس الحزب فى مقر الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول، وعلى اللجنة أن تعرض أمر الوقف على المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المشار إليه فى الفقرة الأولى من هذه المادة خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره بطلب الحكم بالوقف وإلا أعتبر كان لم يكن.

- وتصدر المحكمة حكمها فى الطلب خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها وتفصل فى مدى أستمرار العمل بالأمر الوقتى بالوقف كلما رأت وجهاً لتأجيل نظر الطلب.

- وللحزب أن يتظلم من الحكم الصادر بالوقف أمام المحكمة بعد إنقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم فإذا رفض تظلمه كان له أن يتقدم بتظلم جديد كلما أنقضت مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم.

- ويحصل التظلم بتقرير فى قلم كتاب المحكمة وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها الحزب المتظلم وكل ذى شأن وعلى المحكمة أن تفصل فى التظلم خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به ".

مادة (١٨): " تقدم الدولة دعماً مالياً سنوياً للأحزاب السياسية تدرج أعتماداته بموازنة مجلس الشورى وتتولى لجنة شئون الأحزاب السياسية توزيعه على النحو التالى:

١ - مائة ألف جنيه سنوياً لكل حزب لمدة عشر سنوات ويشترط لإستحقاقها بعد

هذه المدة أن يكون للحزب مقعد واحد على الأقل فاز به أحد مرشحيه فى انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى.

٢- خمسة ألاف جنيه عن كل مقعد يفوز به مرشح الحزب فى انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى وذلك بحد أقصى خمسمائة ألف جنيه للحزب الواحد ".

(**المادة الثانية**)

تضاف إلى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ مادتان جديدتان برقمى ٩ مكرراً. ومكرراً (أ) نصاهما الآتيان:

" **مادة (٩) مكرراً:** حرية ممارسة النشاط السياسى للحزب مكفولة يمارسها فى حدود القانون وله فى سبيل ذلك على وجه الخصوص ما يأتى:

١- الترويج بالوسائل المشروعة لأفكاره ونشر معلومات عن أنشطته.
٢- المشاركة فى الاستفتاءات والانتخابات العامة.
٣- إستخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة وعلى وجه الخصوص أثناء الدعاية الانتخابية وفقاً للقواعد المنظمة لذلك ".

" **مادة (٩) مكرراً (أ):** يتمتع الحزب السياسى فى سبيل ممارسته لأنشطته على النحو الوارد فى المادة (٩ مكرراً) من هذا القانون بكافة الضمانات التى تكفل حرية هذه الممارسة وعلى وجه الخصوص ما يأتى:

١- عدم جواز إشتراط الإفصاح عن العضوية الحزبية فى الوثائق الرسمية.
٢- المساواة فى المعاملة بين أعضاء الأحزاب المتنافسة وعدم التمييز بينهم لسبب يرجع إلى عضوية حزب معين ".

(**المادة الثالثة**)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره.
يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٩ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٦ هـ.(الموافق ٦ يوليه سنة ٢٠٠٥ م)

حسنى مبارك

قائمـــة المراجـــــع

أولاً : المراجـــع باللغة العربية :

١- المؤلفات العامة :

د. **ابراهيم دوريش** : القانون الدستورى والرقابة الدستورية - طبعة ٢٠٠٤ - دار النهضة العربية.

د. **أحمد أبو الوفا** : الحماية الدولية لحقوق الإنسان - الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٥ - دار النهضة العربية .

د. **أحمـد السـيد الصـاوي** : الوسيط فـي شرح قـانون المـرافعات المدنـية والتجارية - طبعة ١٩٨٨ - دار النهضة العربية .

د. **أحمـد زكـريا الشلق** : حزب الأحرار الدستوريين - ١٩٢٢ - ١٩٥٣ دار المعارف.

د. **أحمـد فـتحى سـرور** : الحمايـة الدستورية للحقوق والحـريات - الطـبعة الثانية سنة ٢٠٠٠ - دار الشروق.

د. **أشرف رمضان عبد الحميد** : حرية الصحافة - الطبعة الأولى - ٢٠٠٤ دار النهضة العربية.

د. **السيد خليل هيكل** : الأحزاب السياسية - فكرة ومضمون طبعة ١٩٧٩ - مكتبة الطليعة بأسيوط.

د. **السـيد صـبرى** : مـبادئ القـانون الدسـتورى - الطـبعة الـرابعة ١٩٤٩ - مكتبة عبدالله وهبة .

د. **انـور أحمـد رسـلان** : الحقوق والحريات العامـة فـي عـالم متغير - طـبعة ١٩٩٧ - دار النهضة العربية.

د. **بكـر القـبانى** : دراسـة فـي القـانون الدسـتورى - طـبعة ١٩٩٣ - دار النهضة العربية .

د. بوكر ادريس : الوجيز في القانون الدستورى والمؤسسات السياسية، طبعة ٢٠٠٣ ، دار الكتاب الحديث بالجزائر - توزيع دار النهضة العربية .

د. ثروت بدوي : موجز القانون الدستورى - طبعة ١٩٧٣ - دار النهضة العربية .

د. جابر جاد نصار : * الأداء التشريعى لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر - الطبعة الأولى ١٩٩٩ - دار النهضة العربية .

* حرية الصحافة في ظل القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ - دار النهضة العربية.
* الوسيط في القانون الدستورى - دار النهضة العربية .

د. جمال الدين العطيفى : * حرية الصحافة - القاهرة ١٩٧١ - مطابع الأهرام التجارية .

د. جورجى شفيق سارى : النظام الانتخابى على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا - طبعة ٢٠٠١ - دار النهضة العربية .

* تأملات وإجتهادات في عملية الاقتراع وضماناتها - تحليل وتطبيق لإنتخابات مجلس الشعب المصرى لعام ٢٠٠٠ - طبعة يناير ٢٠٠٢ - دار النهضة العربية.

د. حسام الدين الأهوانى : الحق في احترام الحياة الخاصة ، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٨ .

د. حسن البدراوى : الأحزاب السياسية والحريات العامة ، طبعة ٢٠٠٠ دار المطبوعات الجامعية.

د. حسن محمد هند : الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا سنة ٢٠٠٠ طبعة ٢٠٠١ .

د. رمزى الشاعر : * الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - طبعة ١٩٨٩ - دار النهضة العربية .

* النظرية العامة للقانون الدستورى - الطبعة الثالثة ١٩٨٣ - دار النهضة العربية .

* قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٠ .

د. **رياض شمس** : حرية الرأى وجرائم الصحافة والنشر ، دار الكتب المصرية سنة ١٩٤٧.

د. **سامى جمال الدين** : الرقابة على أعمال الإدارة ـ القضاء الإدارى ـ الطبعة الأولى ١٩٨٢ ـ منشأة المعارف بالإسكندرية .

د. **سعاد الشرقاوى** : * نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر، طبعة ١٩٨٤ ، دار النهضة العربية.

* النظم السياسية في العالم المعاصر ـ تحديات وتحولات ـ طبعة ٢٠٠٢ ـ دار النهضة العربية .

د. **سعد عصفور** : النظام الدستورى المصرى ، دستور ١٩٧١ طبعة ١٩٨٠، منشأة المعارف بالإسكندرية.

د. **سعيد فهيم خليل** : الحماية الدولية لحقوق الإنسان في الظروف الاستثنائية ـ طبعة ١٩٩٨ ـ الشركة المصرية للنشر والإعلام ـ إيباك.

د. **سليمان محمد الطماوى** : * النظم السياسية والقانون الدستورى ـ طبعة ١٩٨٨ مطبعة جامعة عين شمس .

* نظرية التعسف في استعمال السلطة ـ الانحراف بالسلطة ـ الطبعة الثالثة ١٩٧٨ ـ مطبعة جامعة عين شمس .

* السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفى الفكر السياسى الإسلامى ـ طبعة ١٩٧٩ ـ دار الفكر العربى .

د. **شعبان أحمد رمضان** : ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين ـ طبعة ٢٠٠٠ ـ دار النهضة العربية .

د. **صالح حسن سميع** : أزمة الحرية السياسية في العالم العربى ـ طبعة أولى ١٩٨٩ ـ الزهراء للإعلام العربى.

المستشار/ طارق البشرى : * الحركة السياسية في مصر ١٩٤٥/١٩٥٣ ـ طبعة ثانية ٢٠٠٢ دار الشروق.

* الديمقراطية والناصرية – طبعة ١٩٧٥ – دار الثقافة الجديدة.

د. طعيمه الجرف : القضاء الدستورى ـ دارسة مقارنة في الرقابة الدستورية ـ طبعة أولى ١٩٩٣ ـ دار النهضة العربية .

د. عاصم أبو عجيلة ود. رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية ـ الطبعة الرابعة ١٩٨٨ ـ دار الطباعة الحديثة.

د. عبدالحميد الشواربى : حجية الأحكام المدنية والجنائية في ضوء الفقه والقضاء ـ طبعة ١٩٨٦ ـ منشأة المعارف.

د. عبد الحميد متولى : * نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية طبعة ١٩٨٥ ـ منشأة المعارف بالاسكندرية .

* أزمة الأنظمة الديمقراطية ـ الطبعة الثانية ١٩٦٣ ـ دار المعارف

د. عبدالحفيظ الشيمى : القضاء الدستورى وحماية الحريات السياسية في القانون المصرى والفرنسى ، طبعة ٢٠٠١ـ دار النهضة العربية.

د. عبدالعزيز رفاعى : الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة ١٨٧٥ ـ ١٩٥٢ ـ دار الشروق .

د. عبدالعزيز محمد سلمان : الآثار القانونية لأحكام المحكمة الدستورية العليا والمشكلات العملية التى تثيرها ، الطبعة الثانية ٢٠٠٠ ـ طبعة نادى القضاة .

د.عبدالعزيز محمد سرحان : الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ـ دار النهضة العربية ـ طبعة ١٩٩٦.

د. عبدالغنى بسيونى عبدالله : * أنظمة الانتخاب في مصر والعالم ـ طبعة ١٩٩٠ منشأة المعارف بالإسكندرية.

* القانون الإدارى ـ دار الهدى للمطبوعات بالإسكندرية ـ طبعة ١٩٩٤.

د. **عبدالله ناصف** : الحجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل التعديل وبعد التعديل ـ أكتوبر ١٩٩٨ ـ دار النهضة العربية.

د. **عثمان خليل عثمان** : مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ـ الطبعة الخامسة ١٩٦٢ ـ عالم الكتب .

د. **عصمت عبدالله الشيخ** : مدى استقلال القضاء الدستورى في شأن الرقابة على دستورية التشريعات ، طبعة ٢٠٠٣ ـ دار النهضة العربية.

د. **على الباز** : الحقوق والحريات والواجبات العامة في الدستور الكويتى ودساتير دول مجلس التعاون الخليجى مع المقارنة بالدستور المصرى ـ دار الجامعات المصرية ـ طبعة أولى سنة ١٩٨٨.

د. **على عبدالعال العيسوى** : حتى لا نقول وداعاً قاضى الحريات ـ دار الصفوة للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ١٩٩٣.

د. **عماد البشرى** : فكرة النظام العام في التشريع الإسلامي ـ النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامى والقوانين الوضعية ، طبعة ٢٠٠٢.

د. **عمر حلمى فهمى** : الانتخاب وأثره في الحياة السياسية والحزبية ـ طبعة ١٩٨٨ ـ دار الثقافة الجامعية.

د.**عوض المر** : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية ـ طبعة ٢٠٠٣ ـ دار الجلال للطباعة مركز رينيه ـ جان دبوى للقانون والتنمية.

د. **فاروق عبد البر** : * موقف عبدالرزاق السنهورى من قضايا الحرية والديموقراطية ـ طبعة ٢٠٠٥.

* دور مجلس الدولة المصرى في حماية الحقوق والحريات العامة.

ـ الجزء الأول ـ طبعة ١٩٨٨.

ـ الجزء الثانى ـ طبعة ١٩٩٩.

ـ الجزء الثالث : المجلد الأول ـ طبعة ١٩٩٨

- الجزء الثالث : المجلد الثانى - طبعة ١٩٩٨

* دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات - طبعة ٢٠٠٤.

* دور مجلس الدولة المصرى في حماية حريات الموظف العام - طبعة ١٩٩٨.

د. **فاروق عبدالسلام** : الأحزاب السياسية والفصل بين الدين والسياسية - مكتب قليوب للطبع والتوزيع.

د. **فتحى فكرى** : * دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون سلطة الصحافة ، طبعة ١٩٨٧ دار النهضة العربية.

* القانونى الدستورى ، المبادئ الدستورية العامة ، دستور ١٩٧١ ، الكتاب الأول طبعة ٢٠٠١ ، دار النهضة العربية.

* القانون الدستورى ، الكتاب الثانى ، النظام الحزبى ، طبعة ٢٠٠٠ دار النهضة العربية.

* وجيز القانون البرلمانى فى مصر، طبعة ٢٠٠٤، دار النهضة العربية.

* الاعتقال ، طبعة ١٩٨٩ ، دار النهضة العربية.

د. **فتحى والى** : قانون القضاء المدنى ، طبعة ١٩٨٠ ، دار النهضة العربية.

د. **فؤاد عبدالمنعم رياض** : أصول الجنسية في القانون الدولى والقانون المصرى والمقارن ، طبعة سنة ١٩٩٥ - دار النهضة العربية.

د. **فؤاد محمد النادى** : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامى - الطبعة الثانية ١٩٨٠ - دار الكتاب الجامعى بالقاهرة.

د. **ماجد راغب الحلو** : * القانون الدستورى ، طبعة ١٩٩٣ ، دار المطبوعات الجامعية.

* الإستفتاء الشعبى بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية ، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الكويتية سنة ١٩٨٠ .

* النظم السياسية والقانون الدستورى طبعة ٢٠٠٠ ، دار المطبوعات

الجامعية.

د. **مأمون سلامة** : شرح قانون الإجراءات الجنائية ، طبعة ٢٠٠٣ ، دار النهضة العربية.

د. **محسن خليل** : القانون الدستورى والدساتير المصرية ، طبعة ١٩٩٦ ، دار الجامعة الجديدة للنشر.

د. **محمد الشافعى أبو الروس** : التنظيمات السياسية الشعبية ، عالم الكتب ، القاهرة ١٩٧٤.

د. **محمد حسنين عبدالعال** : * الحريات السياسية للموظف العام ـ دار النهضة العربية طبعة ١٩٨٩.

* الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإدارى ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٧.

* القانون الدستورى ـ طبعة ١٩٩٢ ، دار النهضة العربية.

أ. **محمد حسنين هيكل** : عام من الأزمات ، ٢٠٠١/٢٠٠٠ ، المصرية للنشر.

د. **محمد حلمى مراد** : تجربة التعددية الحزبية في مصر ، منتدى الفكر العربى ، عمان ١٩٨٩.

د. **محمد رفعت عبدالوهاب ود.حسين عثمان** : النظم السياسية والقانون الدستورى ، طبعة ١٩٩٩ ، دار المطبوعات الجامعية.

د. **محمد سيد أحمد** : مستقبل النظام الحزبى في مصر ـ طبعة ١٩٨٤ ـ دار المستقبل العربى.

د. **محمد ظهرى محمود** : إشكالات التنفيذ الوقتية المتعلقة بتنفيذ أحكام محاكم مجلس الدولة ـ طبعة ٢٠٠٢م.

د. **محمد عبدالعال السنارى** : الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقانون الدستورى مطبعة الإسراء.

د. **محمد عبدالواحد الجميلى** : آثار الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا - طبعة ٢٠٠١ - دار النهضة العربية.

د. **محمد عبدالوهاب سيد احمد** : التجربة الحزبية - حزب الإصلاح على المبادئ الدستورية - الطبعة الأولى ١٩٩١ - دار الفكر العربى.

د. **محمد عصفور** : * مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع - طبعة ١٩٥٧ الجزء الأول - المطبعة العالمية.
* أزمة الحريات في المعسكرين الشرقى والغربى.

د. **محمد كامل ليلة** : الرقابة على أعمال الإدارة ، الرقابة القضائية ، الكتاب الثانى ١٩٦٧ ، ١٩٦٨ ، دار النهضة العربية.

د. **محمد كمال القاضى** : الدعاية الانتخابية والنظام البرلمانى المصرى - طبعة ١٩٨٧.

د. **محمد ماهر ابو العينين** : * المفصل في شرح اختصاصات مجلس الدولة وفقا للأحكام والفتاوى حتى عام ٢٠٠٥ ، الجزء الثانى ، التعويض عن أعمال السلطات العامة.
* دعوى الإلغاء ، الكتاب الأول ، ملحق خاص بأحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإدارى حول انتخابات مجلس الشعب المصرى عام ٢٠٠٠.
* الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة - الجزء الأول - طبعة ٢٠٠٠.
* الدفوع في نطاق القانون العام ، الكتاب الرابع ، الإشكاليات والدفوع أمام القاضى الدستورى ، طبعة ٢٠٠٤.

د. **محمد محمد بدران** : * النظم السياسية المعاصرة ، طبعة ٢٠٠٣ ، دار النهضة العربية.
* الوجيز في القانون الدستورى ، طبعة ٢٠٠٤ ، دار النهضة العربية.

* مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى – دراسة مقارنة فى القانونين المصرى والفرنسى – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٢.

د. **محمد محمد عبداللطيف** : * قانون القضاء الإدارى ، الكتاب الأول،

نظام القضاء الإدارى ، طبعة ٢٠٠١ ، دار النهضة العربية.
* التصحيح التشريعى ـ طبعة ١٩٩١ ـ دار النهضة العربية.

مستشار/محمد وليد الجارحى : النقض المدنى ـ طبعة نادى القضاة ـ سنة ٢٠٠٠.

د. **محمود عاطف البنا** : * الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، طبعة ١٩٩٧.

* الوسيط في النظم السياسية ، طبعة ٢٠٠١ ، دار النشر للجامعات.
* حدود سلطة الضبط الإدارى ، دار الفكر العربى ١٩٩٠.
* الوجيز في القانون الدستورى ، دار النشر للجامعات ٢٠٠٣.
* القضاء الإدارى (قضاء الإلغاء والمسئولية الإدارية) طبعة ١٩٨٥ ـ دار الفكر العربى.
* الوسيط في القضاء الإدارى ـ دار الفكر العربى ١٩٩٠.

د. **محمود محمد حافظ** : دروس في القانون الدستورى ، طبعة ١٩٨٤، دار النهضة العربية.

د. **محمود نجيب حسنى** : الدستور والقانون الجنائى ـ طبعة ١٩٩٢ ـ دار النهضة العربية.

د. **مدحت رمضان** : الحماية الجنائية لشرف واعتبار الشخصيات العامة ـ دار النهضة العربية.

د. **مصطفى أبو زيد فهمى** : * الدستور المصرى فقها وقضاء ، الطبعة التاسعة ١٩٩٦ ، دار المطبوعات الجامعة.
* الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين ١٩٩٨ ـ دار المطبوعات الجامعية.
* الوجيز في القضاء الإدارى ـ الجزء الثانى ـ طبعة ١٩٨٨ الإسكندرية.

د. **مصطفى الصادق ود.وايت ابراهيم** : مبادئ القانون الدستورى

والمقارن ـ الطبعة الثانية القاهرة ١٩٢٥.

د. **مصطفى مرعى** : الصحافة بين السلطة والسلطان ، عالم الكتب ، طبعة ١٩٨٠.

د. **ممدوح خليل** : حماية الحق في الحياة الخاصة في القانون الجنائى ـ دار النهضة العربية سنة ١٩٨٣.

د. **نبيلة عبد الحليم كامل** : * حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانونى والواقع السياسى ، طبعة ١٩٩٢ ، دار النهضة العربية.
* الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربى.
* الدعاوى الإدارية والدستورية (دعوى الإلغاء ، دعوى التعويض ، الدعوى الدستورية) طبعة ١٩٩٧ ، دار النهضة العربية.

د. **نعيم عطية** : الفلسفة الدستورية للحريات الفردية ـ طبعة ١٩٨٩ ـ دار النهضة العربية.

د. **وحيد رأفت** : دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات ، منشأة المعارف بالإسكندرية.

د. **يحيى الجمل** : * حصاد القرن في علم القانون ، طبعة ٢٠٠٥ ، دار النهضة العربية.
* نظرية الضرورة في القانون الدستورى وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، الطبعة الثالثة ٢٠٠٢ ، دار النهضة العربية.
* القانون الدستورى ـ الطبعة الرابعة عام ٢٠٠٤ ـ دار النهضة العربية.
* القانون الدستورى مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٨٥.

المستشار/ يحيى الرفاعى : إستقلال القضاء ومحنة الإنتخابات ، المكتب المصرى الحديث ، الطبعة الأولى ٢٠٠٠.

* شئون رجال القضاء فقها وقضاء وتطبيقا ، طبعة نادى القضاة ، سنة ١٩٩٠ـ ١٩٩١.

* الديمقراطية الحقيقية ـ طبعة ثانية عام ٢٠٠٣ ـ المكتب الحديث .
* معالم الإصلاح السياسى أو الطوفان ـ طبعة ٢٠٠٤ ، المكتب المصرى الحديث.

د. **يسرى العصار** : التصدى في القضاء الدستورى دراسة تحليلية مقارنة لسلطة المحكمة الدستورية في تجاوز نطاق الدعوى ـ طبعة ١٩٩٩ ـ دار النهضة العربية.

د. **يوسف محمود صبح** : الرأى العام وأثره في طريقة وضع الدساتير ـ رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٨١.

د. **يونان لبيب رزق** : الأحزاب السياسية في مصر ١٩٠٧ ـ ١٩٨٤ ـ دار الهلال.

٢- الأبحاث والرسائل العلمية :

أ- الأبحاث والمقالات :

د. **إبراهيم عبدالعزيز شيحا** : نظام الإنتخابات الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة في النظام الدستورى المصرى ـ بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية ، تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية ، العدد الأول والثانى .

د. **حامد عبدالله ربيع** : إطار الحركة السياسية في المجتمع الاسرائيلى ـ ١٩٧٨ ـ دار الفكر العربى.

د. **سامى جمال الدين** : دور القضاء فى تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته ، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ـ بكلية الحقوق ـ جامعة الإسكندرية ، العددان الثالث والرابع سنة ١٩٩٠.

د. **سعاد الشرقاوى** : نظم الانتخاب وعلاقتها بنظم الأحزاب ، مركز البحوث

البرلمانية بمجلس الشعب المصرى ، ديسمبر ٢٠٠٠ .

د. **سعد عصفور** : * مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر ـ بحث بمنشور بمجلة المحاماة بالعددين الثالث والرابع السنة السادسة والخمسون مارس وأبريل ١٩٧٦ .

* حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر ـ بحث منشور في مجلة مجلس الدولة السنة الثالثة يناير ١٩٥٢ .

* حرية تكوين الجمعيات فى انجلترا وفرنسا ومصر – بحث مقارن منشور بمجلة الحقوق بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية، مطابع رمسيس بالإسكندرية.

د. **سليمان محمد الطماوى** : النظام النيابى فى مصر – طبعة ١٩٩٠، الناشر المجلس الأعلى للثقافة.

د. **طعيمه الجرف** : الإتحاد الإشتراكى العربى ـ فلسفته وأهدافه ـ بحث منشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية ـ مارس ١٩٦٣ .

د. **عبدالرزاق السنهورى** : * مخالفة التشريع للدستور أو الانحراف في استعمال السلطة بحث منشور بمجلة مجلس الدولة العدد الثالث سنة ١٩٥٢.

* الرقابة على دستورية القوانين والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ـ بحث منشور في مجلة مجلس الدولة السنة الثانية.

د. د. **عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر** : الانحراف فى استعمال الإجراءات فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى – مجلة العلوم الإدارية – السنة الثانية والعشرين، ديسمبر ١٩٨٠.

د. **فتحى فكرى** : * إسقاط العضوية النيابية بسبب التعبير عن الرأى فى البرلمان ، دراسة حالة تطبيقية في الدستور المصرى ، منشور بمجلة الشريعة والقانون بجامعة الإمارات المتحدة ، العدد الخامس عام ١٩٩٩.

* ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، طبعة ٢٠٠٢ ، النسر الذهبى للطباعة.

د. **محمود عاطف البنا** : * الرقابة القضائية للوائح الإدارية – مجلة القانون والاقتصاد – بكلية الحقوق – جامعة القاهرة – العددان الأول والثانى

(مارس – يونيو ١٩٧٨) مطبعة جامعة القاهرة سنة ١٩٩٧.
* حدود سلطة الضبط الإدارى – مجلة القانون والاقتصاد – كلية الحقوق جامعة القاهرة – العددان الثالث والرابع (سبتمبر – ديسمبر ١٩٧٨) مطبعة جامعة القاهرة سنة ١٩٨٠.

* مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه – مجلة القضاة عدد يناير – يونيه سنة ١٩٩٠.

د. **نعيم عطيه** : * إعلانات حقوق الإنسان والمواطن فى التجربة الدستورية الفرنسية – مجلة قضايا الدولة – العددان الثالث والرابع – السنة السادسة عشر ١٩٧٢.
* إعلانات حقوق الإنسان والمواطن فى التجربة الدستورية الأنجلوسكسونية – مجلة قضايا الدولة – العددان الأول والثانى – السنة السابعة عشر – ١٩٧٣.

د. **وجدى غبريال** : حماية الحرية فى مواجهة التشريع – دراسة فى دستورية التشريعات المقيدة للحريات – مجلة المحاماة – العددان الثالث والرابع – السنة السبعون (مارس – أبريل ١٩٩٠).

د. **وحيد رأفت** : مصر وحقوق الإنسان - بحث منشور بمجلة المحاماة السنة الثانية والستون.

ب- الرسائل العلمية :

د. **أحمد شوقى محمود** : الرئيس في النظام الدستورى للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، بكلية الحقوق جامعة القاهرة .

د. **أحمد كمال أبو المجد** : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصرى ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة عام ١٩٥٨ .

د.**أحمد مدحت على** : نظرية الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة عام ١٩٧٨.

د.**السيد محمد ابراهيم سليمان** : الرقابة عل الوقائع في قضاء الإلغاء - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية.

د. **أفكار عبدالرازق عبدالسميع** : حرية الاجتماع - دراسة مقارنة - رسالة دكتو اه بكلية الحقوق - جامعة القاهرة عام ٢٠٠٢.

د. **جابر جاد نصار** : نظام الإستفتاء الشعبى - دارسة مقارنة - رسالة دكتورا بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٢ .

د. **حاتم حسن محمد ابو الفتوح** : العلاقة بين القانون واللائحة التنفيذية في الظروف العادية دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - بكلية الحقوق جامعة عين شمس .

د. **حسنى شاكر ابو زيد قمر** : الحماية الجنائية للحقوق السياسية ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق - جامعة القاهرة .

د. **حسين عبدالله قايد** : حرية الصحافة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة سنة ١٩٩٣ .

د. **زكريا محمد المرسى المصرى** : مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٩٨ .

د. **صبرى محمد السنوسى** : الاعتقال الإدارى بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٥.

د. **طارق فتح الله خضر** : دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابى - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة سنة ١٩٨٦.

د. **عادل عبدالله محمد** : إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب - رسالة دكتوراه - بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة سنة ١٩٩٥.

د. **عبدالله ناصف** : مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٨١ .

د. **عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة** : آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة في القانون المصرى والفرنسى - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٧٠.

د. **عبدالمنعم عبدالحميد ابراهيم** : المعالجة القضائية والسياسية للإنحراف التشريعى رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ٢٠٠١.

د. **عصام عبد الوهاب البرزنجى** : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية - رسالة دكتوراه - بكلية الحقوق جامعة القاهرة ، ديسمبر ١٩٧٠.

د. **فؤاد عبدالنبى حسن فرج** : رئيس الجمهورية في النظام الدستورى المصرى ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٥.

د. **كريم يوسف أحمد كشاكش** : الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية.

د. **لبيب على لبيب غنيم** : الدور السياسى للقاضى الإدارى - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٣.

د. **محمد الطيب عبداللطيف** : نظام الترخيص والإخطار في القانون المصرى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١.

د. **محمد باهى أبو يونس** : التقييد القانونى لحرية الصحافة - رسالة دكتوارة بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، سنة ١٩٩٤.

د. **محمد حسنين عبدالعال** : فكرة السبب في القرار الإدارى ، رسالة دكتوراه - بكلية الحقوق - جامعة القاهرة ١٩٧١.

د. **محمد زهير جرانه** : الأمر الإدارى ورقابة المحاكم القضائية له في مصر ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق ، بالجامعة المصرية ، سنة ١٩٣٥.

د. **محمد شوقى الجرف** : الحرية الشخصية وحرية الحياة الخاصة ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية سنة ١٩٩٠.

د. **محمد عصفور** : وقاية النظام الاجتماعى باعتبارها قيداً على الحريات العامة ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٦١.

د. **محمد عمر حسين** : حرية الصحافة في مصر ودور القضاء في حمايتها ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٩.

د. **محمد كامل عبيد** : استقلال القضاء - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٨٨.

د. **محمد ماهر ابو العينين** : الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته - رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٨٦.

د. **محمود سلامة جبر** : رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء - رسالة دكتوراه ، ١٩٩٢ ، بكلية الحقوق جامعة عين شمس.

د. **محمود مصطفى** : مسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة عام ١٩٣٨.

د. **نعمان احمد الخطيب** : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٨٣.

د. **هشام محمد فوزى** : رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر ، رسالة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة عين شمس عام ١٩٩٨.

٣- كتب مترجمة

مارسولون ابروسيير – ماجى بيان : أحكام المبادىء فى القضاء الإدارى الفرنسى ترجمة د. أحمد يسرى – منشأة المعارف بالإسكندرية.

ألبير مابليو بيرل : الأحزاب السياسية فى بريطانيا العظمى – ترجمة/ محمد برجاوى – مكتبة الفكر الجامعى منشور عويدات – بيروت ١٩٧٠.

حوزيف تاسمان : المحكمة العليا والتفرقة العنصرية فى الولايات المتحدة

الأمريكية – ترجمة د. فتحى والى – مكتبة القاهرة الحديثة.

جاسبر دى برنستون : تعليق مترجم على بعض أحكام محكمة القضاء الإدارى بشأن حرية الصحافة – مجلة مجلس الدولة المصرى – السنة الثامنة سنة ١٩٥١.

فرانسو فيريه : تعليق مترجم على بعض أحكام محكمة القضاء الإدارى بشأن حرية الاجتماع والصحافة – مجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – سنة ١٩٥٢.

٤- مجموعات الأحكام القضائية :

١- مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة العليا.

٢- مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا – الأعداد من الأول حتى التاسع.

٣- مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة – المكتب الفنى للمحكمة.

٤- مجموعة الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى المكتب الفنى للمحكمة.

٥- مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى – بتشكيلها الخاص فى شأن الأحزاب السياسية – من أول يونيه ١٩٨٣ حتى آخر يونيه ٢٠٠١.

٦- المختار من فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى خمسين عاماً – العيد الذهبى مارس ١٩٤٧ – ١٩٩٧ – المكتب الفنى.

٧- مجموعة المبادىء التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً من ١٩٦٥ – ١٩٨٠.

٨- مجموعة الأحكام الصادرة من محكمة النقض – الكتب الفنى.

٩- مجموعة عمر لأحكام النقض (الدوائر الجنائية).

١٠- مجموعة الربع قرن لأحكام النقض (الدوائر الجنائية).

١١- مجموعة أحكام المكتب الفنى لمحكمة النقض – الحريات فى قضاء النقض.

٥- الدوريات والمجلات والجرائد :

١- مجلة المحاماة – تصدر عن نقابة المحامين.
٢- مجلة القضاة – تصدر عن نادى القضاة.
٣- مجلة مجلس الدولة – تصدر عن المكتب الفنى بمجلس الدولة.
٤- مجلة هيئة قضايا الدولة – تصدر عن المكتب الفنى للهيئة.
٥- مجلة الدستورية – تصدر عن المحكمة الدستورية.
٦- مجلة النيابة الإدارية – تصدر عن هيئة النيابة الإدارية.
٧- مجلة مجلس الشعب – تصدر عن مجلس الشعب المصرى.
٨- مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – تصدر عن كلية الحقوق – جامعة القاهرة.
٩- مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية – تصدر عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية.
١٠- الوقائع المصرية.
١١- الجريدة الرسمية.
١٢- مجلة عالم الفكر.
١٣- مجموعة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.
١٤- مجلة العلوم الإدارية.
١٥- جريدة الأسبوع.
١٦- جريدة الأحرار.
١٧- جريدة الأهرام.
١٨- جريدة الأخبار.
١٩- جريدة الدستور.
٢٠- جريدة المصرى اليوم.
٢١- جريدة الوفد.
٢٢- جريدة الجمهورية.

٦- الوثائـــق :

١- مضابط مجلس الشعب المصرى.

٢- مضابط مجلس النواب المصرى.

٣- مضابط مجلس الشيوخ المصرى.

٤- مضابط مجلس الشورى المصرى.

٥- الموسوعة العربية للدساتير العالمية.

٦- مجموعة الدساتير المصرية (١٨٠٥ - ١٩٧١) نصوص وتحليل - مجموعة الوثائق الدستورية الصادرة عن مركز التنظيم والميكروفيلم بمؤسسة الأهرام - القاهرة ١٩٧٧.

٧- مجموعة الأعمال التحضيرية وجلسات الحضور والاستماع بمجلسى الشعب والشورى.

٨- القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية وتعديلاته واخرها القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥.

٩- القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب وتعديلاته وآخرها القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥.

١٠- القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته وآخرها القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥.

١١- القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى وتعديلاته وآخرها القانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥.

١٢- القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية.

١٣- القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة وتعديلاته.

١٤- القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة وتعديلاته.

ثانيا : باللغة الإنجليزية

- **BROWNLIE (Jan)** : Basic Documents on Human Rights Third Edition; Clarendon Press; Oxford; 1994 .

- **BUERGENTHAL (thomas)** : International Human Rights; West Publishing Co, London, 1988.

- **COOK (HELENA)** : Preventive Detention- International Standards and protection of the Individual, Stanislaw Frankowski and Dinah Shelton, 1992.

- **DAES (Erica-Irene)** : Freedom of the Individual Under Law, Center of Human Rights; Geneva United Nations New york; 1990.

- **DEL-RUSSO (Alessandra luini)** : international Protection of Human Rights Learner Law Book Co; washington, U. S .A.

- **DUERGENTHAL (thomas)** : Protecting Human RigHts in the American-Cases and Materials, Fourth Revised Edition A publication of the International Institute of Human Rights. Stasbourg Engel publisher, Strasbourg 1995.

- **FRANKOWSKI (STANISLAW) and LUEPKE (HENRY)** : Preventive Detention pre-trial Detention in the U.S.A Edited by : Stanislaw Frankowski and Dinah Shelton 1992.

- **HARDING (Andrew) and HATCHARD (JOHN)** : Preventive Detention and Security Law – A Comparative Study, Martinus Nijholl, Netherlnd 1993.

- **LILLICH (RICHARD)** : invoking International Human Rights, Law in Domestic Courts American Bar Association 1985.

ثالثاً : باللغة الفرنسية « ouvrages, Thèses - Articles » :

- **A. DE LAUBADERE** : * Contentieux administratifs. Paris. 1984.
* Traite de Droit Administratif, Paris 1988.

- **BADiNTER;(R)** : Le droit respect de la vie privee, 1985 .

- **BEAUTHIER (G.H)** : Les Droits du Citoyen Europeen , Comm, Bruxelles, Luxembourg, 1990.

- **Bonnard (p)** : la notion d'ordre Public en droit administratif, Thése, Paris,1962.

- **Borelle (F)** : Les parties politiques dans L,europe des neafs, paris 1979.

- **Bruley (L)** : Le régime préventif des Journaux et Brochures, Thése. (dactylo) , Paris,1907.

- **CASTAGNE (J)** : Le Contrôle Juridictionnel de La Legalité administrative, Dans actes de police, Thése. Paris.. 1964.

- **CATHALA (ch)** : Le Contrôle De La Légalité administrative par les tribunaux Judiciaires. Thése, Paris 1966.

- **CHAPUS (RENE)** : * Droit administistratif general, tome 2, 8e edition, paris 1995.
* Droit Administratif General, Paris, Montcherestien, 1994.
* Droit Administratif General, Paris, Montcherestien, 1998 -
* Droit du Contentieux Administratif, Paris, montchrestien 1990 .

- **CHARLOT (jean)** : Les partis politiques Armand colin, paris, 1971 .

- **COULON (H)** : la liberté Individuelle. Paris. 1901.

- **DEBENE (Marc)** : Liberte d;aller et venir fascicule, 1991.

- **DELVOLVÉ (p)** : Droit Administratif, Paris, Thémis, 1988,

- **DERIEUX (E)** : Liberté Et Contrôle prealable De La Presse Ecrité,paris 1989 .

- **Distefno** : La participation des fancitionnaires a La vie politique 1979.

- **DRANT (M)** : Le Contrôle juridictionnel Et La garantie des Libertés Publiques, Thése, Paris 1968.

- **DRUENCE (G)** : Puissance publique et libertes, les limites a la liberte de circulation des personnes dans la C.E.E. in service public et libertes melanges, Charlier, paul, paris, 1981 .

- **Duguit (lean)** : Traité droit constitutionnel, paris 1923.

- **DUPUIS (Georges)** : Droit Administratif, paris, ed. Armand Colin, 1991 .

- **ELNAHRY.M** : Contribution a l'etude de la théorie de la nécessité en droit constitutionnel,Thése Clermont – Ferrand, 1983.

- **(F) GANIDEC ET TRANVAN** : Politique compareè du tiers – monde, montchrestien paris 1981.

- **G.Burdeau** : *Les Libertés Publiques, Paris , 1972.
* Traite de science politique , paris , 1968 .
* Drait Constitutionnel et institutions politiques.paris 1980 .

- **GAY (R)** : La Ratification par la France de la Convention Europeenne de Droits de L' Homme Netherlands International Low Review, Vol. XXII.

- **GABRIELLE (COTE – Colisson)** : Liberte de la presse, 1975 .

- **HEYMAN (A)** : Les libertés Publiques et la guerre Algrienne. Thése. Paris. 1972.

- **J.M.DE FARGES** : Droit de La fanc tion politique paris, 1986.

- **JEAN Gicquel** : droit Constitutionnel et institutions Politiques, paris ,1995.

- **JEAN.Claude.masclet** : Drait electotral paris,.1989..

- **LAMBART (P)**: LE Droit Personnel à L' expression de L'opinion. Thése, (dactylo) Paris, 1976.

- **LOMBARD (N)** : La responsabilité du fait de la fanction Jurdicitionnelle et la loi du 5. Juillet 1972.

- **LONG (M) et BRAILANT (G)** : Les Grands Arrets de jurisprudence adminstrative, 8eme ed, sirey, 1984 C . E . 8, Decembre, 1978.

- **Long, (m) et Weil (p)** :* jurisprudence Administrative, Paris 1974.
* les Grands arrets de la jurisprudence administrative,11 edition 1996, Dalloz.

-**MADIOT (Y)** : Droits de l'homme et libertés publiques, paris, 1976.

-**Morcel Prelot et Jean Boulouis** : institutions politiques et droit Constitutions, PARIS 1986.

- **Mourice Duverger** : Les Partis Politiques, Libraire Armand Colin, Paris,1973.
Insteitutians politiques et droit constitutionnel, les grands systems politiques press universitaires de france 1973 .

- **Mohamed.Rachid.khitm** : Les partis politiques et droit positif francais, paris, 1964 .

- **MAHAMED ABD ELLATIF** : Drait electoral , paris,1984.

- **N.A.kamel** : Les retambees de mai 1968 sur le regime Juridique des libertes publiques en france these de droit rennes 1974.

- **PETIT (L)** : Les préfets et le code d'instruction criminelle (article 10), Thése. Paris, 1903.

- **R.G.schwartzenberg** : sociologie politique 1977 .

- **Rotschild** : Le statut des partis politiques en R.F.A.pauvairs 1980 .

- **RIVERO (J)** : * droit administratif. Paris. Thémis. 1988.
* Les Libertes Publiques-les Droits de L' Homme, prsses universitaires de france. Paris.1993.
* Les Libertés Publiques,2- Les Droit De L'homme - Coll Thémis - Droit, Paris 1981 .
* Les Libertés Publiques : 1- Le régime des Principales Libertés, Paris 1980,

- **Robert (J)** : * La Protection des libertes publiques par le conseil constitutionnel et le conseil d'etat Colloque des 21 et 22 janvier 1988 Paris, Menchrestien. 1988
* libertes publiques et drait de l' homme,1988.
* propos sur la liberté de la presse, 1964 .

- **WEIL (P)** : Les Pouvoir Discretionaire le juge adminisitratif.1978,

- **Pierre mangin,** : Presse periodique , J.C. penal, 1986.

- **PREVOST** (Jean) : La notion de collaborateur occasionnel et benevole du service public, 1980.

- **Linda (R)** : La presse et la vie privee, 1965 .

الفهـــرس

الموضـــوع **الصفحة**

المقدمة ١
خطة البحث ١٠

فصل تمهيدى

تعريف الحزب السياسى وتنظيمه القانونى

المبحث الأول : تعريف الحزب السياسى ١٣
المطلب الأول : مفهوم الحزب السياسى لدى الفقه والقضاء ١٥
الفرع الأول : أهم التعريفات الفقهية للحزب السياسى ١٦
الفرع الثانى : تعريف القضاء للحزب السياسى ٢١
المطلب الثانى : التعريف التشريعى للحزب السياسى ٢٢
المطلب الثالث : تمييز الحزب السياسى ٢٦
الفرع الأول : التفرقة بين الحزب السياسى والجمعية ٢٧
الفرع الثانى : التفرقة بين الحزب السياسى والنقابة ٣٠
المبحث الثانى : المعالجة التشريعية للأحزاب السياسية ٣٤
المطلب الأول : التنظيم التشريعى للاحزاب السياسية في مصر ٣٦
المطلب الثانى : التنظيم التشريعى للأحزاب السياسية في فرنسا ٥١

الباب الأول

الحماية القضائية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية

الفصل الأول

الحماية القضائية إزاء شروط تأسيس الحزب السياسى

المبحث الأول : شروط تأسيس الحزب التى تم إلغاؤها ٦٦
المطلب الأول : موقف القضاء من شرط مراعاة الحزب لمبادئ معينه ... ٦٨
الفرع الأول : موقف القضاء من شرط مراعاة الحزب لمبادئ الشريعة الإسلامية ٧٠

الفرع الثانى : موقف القضاء من شرط الالتزام بمبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٣ و١٥ مايو ١٩٧١ ..... ٧٧
الفرع الثالث : موقف القضاء من قيد الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الإجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية ٨١
البند الأول : المقصود بالوحدة الوطنية ٨٣
البند الثانى : المقصود بعبارة السلام الإجتماعى ٨٦
البند الثالث : المقصود بالنظام الاشتراكى الديمقراطى ٨٧
البند الرابع : المقصود بالمكاسب الاشتراكية ٨٩
المطلب الثانى : موقف القضاء من شرط التميز ٩١
الفرع الأول : موقف الفقه من شرط التميز ٩٤
الفرع الثانى : موقف القضاء الدستورى من شرط التميز ٩٧
البند الأول : اتجاه المحكمة العليا ١٠٢
البند الثانى : اتجاه المحكمة الدستورية العليا ١٠٤
البند الثالث : تقييم اتجاه القضاء الدستورى بشأن الحجية ١٠٦
الفرع الثالث : موقف القضاء الإدارى من شرط التميز ١١٣
البند الأول : أهم الأحكام المؤيدة لتأسيس الأحزاب السياسية ١١٦
البند الثانى : أهم الأحكام المؤيدة للاعتراض على تأسيس الأحزاب السياسية ١٣١
المبحث الثانى : شروط تأسيس الحزب السياسى التى لا تزال قائمة ١٤٣
المطلب الأول : قيد عدم تعارض مبادئ الحزب مع الدستور ١٤٤
المطلب الثانى : موقف القضاء من شرط عدم التمييز ١٤٦
الفرع الأول : موقف القضاء من قيد مراعاة الحزب لقانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى قبل إلغاؤه ١٤٨
الفرع الثانى : موقف القضاء من قيد مراعاة الحزب عدم التمييز على أساس طبقى أو جغرافى أو دينى ١٥٠
البند الأول : شرط عدم قيام الحزب على أساس جغرافى أو طبقى ١٥١
البند الثانى : موقف القضاء من قيد عدم قيام الحزب على أساس دينى ... ١٥٥

المطلب الثالث : موقف القضاء من قيد حظر إنطواء وسائل الحزب على تشكيلات عسكرية ١٥٨
المطلب الرابع : موقف القضاء من قيد حظر قيام الحزب كفرع أجنبى ... ١٦١
المطلب الخامس : موقف القضاء من شرط العلانية ١٦٧
المبحث الثالث : الشروط المستحدثة لتأسيس واستمرار الحزب السياسي .. ١٧١
المطلب الأول : شرط تميز اسم الحزب ١٧١
المطلب الثانى : شرط أن تمثل برامج الحزب إضافة للحياة السياسية ١٧٢

الفصل الثانى
الحماية القضائية إزاء إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية

المبحث الأول : التكييف القانونى لطلب تأسيس الحزب السياسي في مصر . ١٧٥
المطلب الأول : الاتجاه السابق للمشرع المصرى في ظل القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ ..... ١٧٧
المطلب الثانى : موقف المشرع المصرى في ظل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته ١٨١
المبحث الثانى : إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القانون المقارن وموقف القضاء منها ١٨٨
المبحث الثالث : دور لجنة شئون الأحزاب السياسية في تأسيس الاحزاب السياسية والرقابة القضائية عليها ١٩٥
المطلب الأول : تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية ونظام التصويت فيها . ١٩٦
الفرع الأول : تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية ١٩٧
الفرع الثانى : قواعد الحضور والتصويت داخل لجنة شئون الأحزاب ٢٠٩
المطلب الثانى : إختصاصات لجنة شئون الأحزاب ٢١٣
المطلب الثالث : الطعن فى قرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية ٢٢٣
الفرع الأول : الرقابة القضائية لقرارات لجنة شئون الأحزاب السياسية .. ٢٢٣
الفرع الثانى : محكمة الأحزاب السياسية ٢٢٩
البند الأول : تشكيل المحكمة ٢٣١

البند الثانى : حدود اختصاص المحكمة ٢٣٧

الباب الثانى

الحماية القضائية لحرية الانتماء الحزبى

الفصل الأول

موقف القضاء من الشروط المتطلبة في مؤسسي وقيادات الحزب السياسي

المبحث الأول : موقف القضاء من أحكام العزل السياسي الواردة في قانون الأحزاب السياسية ٢٤٨
المطلب الأول : موقف القضاء الإداري من شرط عدم معارضة معاهدة السلام مع إسرائيل ٢٤٩
المطلب الثاني : موقف القضاء الدستوري من شرط عدم معارضة معاهدة السلام مع إسرائيل ٢٥٤
المبحث الثاني : موقف القضاء من أحكام العزل السياسي الواردتفي قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ٢٥٨
المطلب الأول : الجهة المختصة بالعزل السياسي ٢٦٥
المطلب الثاني : موقف القضاء الإداري من قرارات العزل السياسي ٢٦٧
المطلب الثالث : موقف المحكمة الدستورية العليا من نصوص العزل السياسي ٢٧٥
المبحث الثالث : الجنسية المصرية الأصلية شرط لتأسيس أو إدارة الحزب السياسي ٢٨٣

الفصل الثاني

موقف القضاء من الشروط المتطلبة لعضوية الحزب السياسي

المبحث الأول : الجنسية المصرية شرط لعضوية الحزب السياسي ٢٨٦
المبحث الثانى : التمتع بالحقوق السياسية شرط لعضوية الحزب السياسي . ٢٨٨
المطلب الأول : حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ٢٨٩

المطلب الثانى : حالات وقف مباشرة الحقوق السياسية ٣٠٣
المبحث الثالث : حرمان بعض الفئات مؤقتاً من عضوية الأحزاب السياسية ٣٠٦

الفصل الثالث

أثر تعديل النصوص السياسية على حرية الإنتماء الحزبى

المبحث الأول : ضوابط الترشيح لرئاسة الجمهورية وأثرها علي الإنتماء للأحزاب السياسية ٣١٨
المطلب الأول : الشروط العامة للترشيح لرئاسة الجمهورية ٣١٩
المطلب الثانى : الشروط الخاصة بمرشحى الأحزاب السياسية للرئاسة ... ٣٢٩
المطلب الثالث : الشروط المتطلبة فى المرشحين المستقلين للرئاسة ٣٣٤
المبحث الثانى : ضوابط لجنة الإنتخابات الرئاسية ٣٣٨
المطلب الأول : تشكيل لجنة الإنتخابات الرئاسية ٣٤٠
المطلب الثانى : إختصاصات لجنة الإنتخابات الرئاسية ٣٤٦
المطلب الثالث : طبيعة قرارات لجنة الإنتخابات الرئاسية ٣٥٠
المبحث الثالث : أحكام الرقابة القضائية الدستورية السابقة وأثرها علي الأحزاب ٣٥٩
المطلب الأول : نطاق الرقابة الدستورية السابقة للقانون ٣٦٢
المطلب الثانى : أثر قرار المحكمة الدستورية العليا بدستورية مشروع القانون ٣٧١

الباب الثالث

الحماية القضائية للأداء الحزبي

الفصل الأول

الحماية القضائية لحق الأحزاب السياسية فى تداول السلطة

المبحث الأول : الحماية القضائية للحق فى الترشيح ٣٨٣
المطلب الأول : اثر الدعاية الانتخابية فى الترجيح بين المرشحين ٣٨٥
المطلب الثاني : موقف القضاء من شروط الترشيح للمجلس النيابي ٤١٠

الفرع الأول : موقف القضاء من شرط الجنسية ٤١١

البند الأول : موقف المحكمة الإدارية العليا من مزدوج الجنسية ٤١٤

البند الثاني : موقف مجلس الشعب من مزدوج الجنسية ٤٢٨

الفرع الثاني : موقف القضاء من شرط القيد فى جداول الانتخاب ٤٣٠

الفرع الثالث : حسن السمعة شرط للترشيح وللاستمرار فى عضوية المجلس النيابي ٤٤٦

الفرع الرابع : موقف القضاء من شرط إجادة القراءة والكتابة ٤٥١

الفرع الخامس : موقف القضاء من شرط أداء الخدمة العسكرية ٤٥٧

البند الأول : موقف القضاء الادارى من شرط أداء الخدمة العسكرية ٤٦٠

البند الثاني : موقف المحكمة الدستورية العليا من شرط أداء الخدمة العسكرية ٤٧٠

الفرع السادس : موقف القضاء من شرط عدم سبق إسقاط عضوية المرشح ٤٧٥

المطلب الثالث : موقف القضاء من تخصيص نسبة للعمال والفلاحين فى المجلس النيابي ٤٨٦

الفرع الأول : تقييم مبررات قيد نسبة العمال والفلاحين ٤٨٧

الفرع الثاني : موقف القضاء من مفهوم العامل والفلاح ٤٩٢

البند الأول : موقف القضاء الدستوري من مفهوم العامل والفلاح ٤٩٥

البند الثاني : موقف القضاء الادارى من مفهوم العامل والفلاح ٤٩٧

المبحث الثاني : الحماية القضائية لحق الإنتخاب ٥١٦

المطلب الأول : أهم الأحكام الخاصة بالنظام الانتخابي المصري ٥١٩

الفرع الأول : موقف القضاء المصري من نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية . ٥٢٠

الفرع الثاني : موقف القضاء المصري من نظام الانتخاب المختلط ٥٢٧

الفرع الثالث : القضاء يكشف بطلان الانتخابات النيابية ٥٣٧

المطلب الثاني : الأشراف القضائي ضمانة لحيدة الانتخابات ٥٤٩

الفرع الأول : المقصود بعبارة هيئة قضائية المشرفة على الاقتراع ٥٥١

البند الأول : التفسير الواسع لعبارة هيئة قضائية ٥٥١

البند الثاني : التفسير الضيق لعبارة هيئة قضائية ٥٥٧

المطلب الثانى : أحكام الحل القضائى للحزب السياسى في بعض التشريعات المقارنة ٨٥٠
الفرع الأول : أحكام الحل القضائى للحزب في فرنسا ٨٥٠
الفرع الثانى : أحكام الحل القضائى للحزب في المانيا ٨٥٤
الفرع الثالث : أحكام الحل القضائى للحزب في الولايات المتحدة الامريكية . ٨٦٤

الفصل الثانى

الرقابة القضائية لقرارات وقف نشاط وتصرفات الحزب السياسى

المبحث الأول : ضوابط وقف نشاط وتصرفات الحزب السياسى ٨٧٥
المطلب الأول : مبررات وقف نشاط وتصرفات الحزب ٨٧٦
المطلب الثانى : الجهة المختصة بوقف نشاط وتصرفات الحزب ٨٩٢
الفرع الأول : الاختصاص القضائى بوقف نشاط الحزب السياسى في ظل القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ ..... ٨٩٣
الفرع الثانى : وقف نشاط الحزب إداريا طبقاً لقانون الأحزاب الحالى ٨٩٥
المبحث الثانى : موقف القضاء من ضوابط وقف نشاط وقرارات الحزب .. ٨٩٩
المطلب الأول : موقف القضاء من أسباب الوقف ٩٠٠
المطلب الثانى : نطاق اختصاص لجنة شئون الأحزاب ٩٠٣
الخاتمة ٩١٧
التوصيات ٩٢٠
الملاحق ٩٢٧
قائمة المراجع ٩٦٣
أولا : المراجع العربية ٩٦٣
ثانيا : المراجع الإنجليزية ٩٨١
ثالثا : المراجع الفرنسية ٩٨٢
الفهـــرس ٩٨٩

مستخلص الرسالة

الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية

"دراسة مقارنة"

تابعنا على صفحات هذه الرسالة الشروط المفروضة على الأحزاب السياسية في مصر إبتداء من إجراءات أو شروط تأسيسها أو لحرية الانتماء اليها أو في قياداتها أو لإدارتها أو حريتها في ممارسة نشاطها وحتى وقف قرارتها وصحفها وتصرفاتها بل وتجميدها أو حلها ، ورأينا أن هذه القيود أصبحت لازمة ليس للتأسيس فحسب بل أيضا لاستمرار الحزب السياسي.

كما لاحظنا أن كل تدخل للمشرع يعنى مزيداً من القيود ، كما وقد رأينا إلى أي مدى حاول القضاء تقرير الحماية القضائية لها سواء في مرحلة التأسيس أو بالنسبة لوسائل ممارستها لنشاطها كالصحافة الحزبية وحرية الاجتماع والرأي الحزبي أو حماية وجودها .

وفى ضوء ما تقدم تناولت الرسالة الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية في مصر وبعض الدول المقارنة .