باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٧ مايو سنة ١٩٨٨ الموافق ٢١ رمضان سنة ١٤٠٨ هـ .

برئاسة السيد المستشار / ممدوح مصطفى حسن رئيس المحكمة

وحضور السادة المستشارين / منير أمين عبد المجيد وفوزى أسعد مرقس ومحمد كمال محفوظ وشريف برهام نور والدكتور محمد ابراهيم أبو العينين وواصل علاء الدين . أعضاء

وحضور السيد المستشار السيد عبد الحميد عمارة المفوض

وحضور السيد / رأفت محمد عبد الواحد أمين السر

اصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية « دستورية » بعد أن أحالت المحكمة الادارية العليا « الدائرة الأولى » بمجلس الدولة ملف الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ قضائية عليا .

المرفوعة من

السيد / كمال أحمد محمد عن نفسه وبصفته وكيلا عن طالبى تأسيس الحزب الناصرى .

ضد

السيد رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية .

الاجراءات

بتاريخ ٢١ يوليه سنة ١٩٨٥ ورد الى قلم كتاب المحكمة ملف الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ قضائية عليا ، بعد أن قضت المحكمة الادارية العليا « الدائرة

الأولى » فى ٤ مايو سنة ١٩٨٥ بوقف الطعن واحالة الأوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية البندين (ثانيا) و (سابعا) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية .

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى .

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها .

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

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث ان الدعوى استوفت أوضاعها القانونية .

وحيث ان الوقائع ـ على ما يبين من قرار الاحالة وسائر الأوراق ـ تتحصل فى أن المدعى كان قد تقدم ـ عن نفسه وبصفته وكيلا عن ستين عضوا مؤسسا ـ الى لجنة شئون الأحزاب السياسية فى ١٨ أغسطس سنة ١٩٨٣ بإخطار كتابى عن تأسيس الحزب الناصرى « تنظيم تحالف قوى الشعب العامل » مرفقا به المستندات التى يتطلبها القانون وبتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٨٣ أصدرت اللجنة قرارا مسببا بالاعتراض على تأسيس الحزب ، فطعن المدعى على هذا القرار أمام المحكمة الادارية العليا « الدائرة الأولى » بالطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٠ قضائية طالبا الحكم بالغائه . وأثناء نظر الطعن أضافت الحكومة سببين جديدين للاعتراض على تأسيس الحزب ، مبناهما أن الحزب الناصرى ليس متميزا فى برنامجه وسياساته تميزا ظاهرا عن حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى ، وأن الطاعن قام بالتوقيع على احدى البيانات التى تضمنت دعوة الى تحبيذ وترويج اتجاهات تتعارض مع معاهدة السلام مع اسرائيل ، الأمر الذى ينتفى معه الشرطان الواردان فى البندين (ثانيا) و (سابعا) من المادة الرابعة من

القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ، واذ تراءى للمحكمة الادارية العليا عدم دستورية هذين البندين ، فقد قضت فى ٤ مايو سنة ١٩٨٥ بوقف الطعن واحالة الأوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستوريتهما .

وحيث ان المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية تنص على أنه « يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يلى :

(أولا) . . . . . .

(ثانيا) تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى .

(ثالثا) . . . . . .

(رابعا) . . . . . .

(خامسا) . . . . . .

(سادسا) عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادىء المنصوص عليها فى البند (أولا) من هذه المادة أو فى المادة ٣ من هذا القانون أو فى المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ (بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى) المشار اليه أو للمبادىء التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩

(سابعا) ألا يكون 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 لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادىء المنصوص عليها فى البند السابق » .

وحيث ان مبنى النعى على البند (ثانيا) من المادة الرابعه من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المشار اليه ، أن البند المذكور اذ اشترط لتأسيس الحزب السياسى أو استمراره التميز الظاهر فى برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه عن الأحزاب الأخرى مع أن الشروط التى حددتها المادة الرابعة من القانون المشار اليه لتأسيس الأحزاب السياسية هى من الافاضة والشمول على نحو يجعل « التشابه بين مبادئها وبرامجها وأساليبها أمرا واردا » ، فان هذا البند المطعون عليه يكون قد انطوى على اخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة وتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص فى تأسيس الأحزاب السياسية لما يؤدى اليه من اباحته للبعض وحظره على البعض الآخر بالمخالفة للمادتين ٨ ، ٤٠ من الدستور •

وحيث ان المادة الخامسة من الدستور ـ المعدلة بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ـ تنص على أن « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك فى اطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور وينظم القانون الأحزاب السياسية » وقد تحقق بهذا التعديل تغيير جذرى فى احدى ركائز النظام السياسى فى الدولة ، ذلك أن هذه المادة كانت تنص قبل تعديلها على أن «الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية • • • • • • • • • • » •

وبموجب هذا التعديل يكون الدستور قد استعاض عن التنظيم الشعبى الوحيد ممثلا فى الاتحاد الاشتراكى العربى بنظام تعدد الأحزاب وذلك تعميقا للنظام الدايمقراطى الذى أقام عليه الدستور البنيان السياسى للدولة بما نص عليه فى مادته الأولى من أن « جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى ديمقراطى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة •••••• » وبما ردده فى كثير من مواده من أحكام ومبادىء تحدد مفهوم الديمقراطية التى أرساها وتشكل معالم

المجتمع الذى ينشده سواء ما اتصل منها بتوكيد السيادة الشعبية ـ وهى جوهر الديمقراطية ـ أو بكفالة الحقوق والحريات العامة ـ وهى هدفها ـ أو بالاشتراك فى ممارسة السلطة ـ وهى وسيلتها ـ كما جاء ذلك التعديل انطلاقا من حقيقة أن الديمقراطية تقوم أصلا على الحرية وأنها تتطلب ـ لضمان انفاذ محتواها ـ تعددا حزبيا ، بل هى تحتم هذا التعدد كضرورة لازمة لتكوين الارادة الشعبية وتحديد السياسة القومية تحديدا حرا واعيا .

وحيث ان الدستور اذ نص فى مادته الخامسة على تعدد الأحزاب ليقوم على أساسه النظام السياسى فى الدولة ، فانه يكون قد كفل بالضرورة حرية تكوينها وضمان حق الانضمام اليها ، الا أنه لم يشأ أن يطلق الحرية الحزبية اطلاقا لا سبيل معه الى تنظيمها ، وانما أراد ـ حسبما نصت على ذلك المادة الخامسة منه ـ أن يكون التعدد الحزبى دائرا فى اطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور ، كما جعل جانب التنظيم التشريعى فيه أمرا مباحا ، اذ عهد الى القانون تنظيم الأحزاب السياسية ، على أن يقف التدخل التشريعى ـ بناء على هذا التفويض ـ عند حد التنظيم الذى ينبغى ألا يتضمن نقضا للحرية الحزبية أو انتقاصا منها وأن يلتزم بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ، فان جاوزه الى حد اهدار الحرية ذاتها أو النيل منها أو خرج على القواعد والضوابط التى نص عليها الدستور ، وقع القانون ـ فيما تجاوز فيه دائرة التنظيم ـ مخالفا للدستور .

وحيث ان الأحزاب السياسية وهى جماعات منظمة تعنى أساسا بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة فى مسئوليات الحكم لتحقيق برامجها التى تستهدف الاسهام فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للبلاد ، وهى أهداف وغايات كبرى تتعلق بصالح الوطن والمواطنين ، تتلاقى عندها الأحزاب السياسية الوطنية جميعها أو تتحاذى فى بعض مناحيها الأمر الذى يجعل التشابه أو التقارب بين الأحزاب السياسية فى هذه الأهداف أمرا واردا ، ومن ثم لم يشترط البند ثانيا من المادة الرابعة من

قانون الأحزاب المشـــار اليه أن يقع التميز الظاهر فى مبادىء وأهداف الحزب كشرط لتأسيسه أو استمراره وذلك بقصـــد افســـاح المجال لحرية تكوينها ، بل جاء الشرط مقصورا على برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه التى يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه ضمانا للجدية حتى يكون للحزب قاعدة جماهيرية حقيقية تســانده وأن يكون فى وجود الحزب اضافة جديدة للعمـــل السياسى ببرامج وسياسات متميزة عن الأحزاب الأخرى اثراء للعمل الوطنى ودعما الممارســة الديمقراطية تبعا لاختـــلاف البرامج والاتجاهات المتعلقة بالشئون السياســية والاقتصادية والاجتماعية وتوسعة لنطاق المفاضلة بينها واختيار أصـــلح الحلول وأنسبها لمـــا كان ذلك وكان اشتراط تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق مبادئه وأهدافه تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى مما يدخل فى نطاق التنظيم التشريعى الذى عهد به الدستور الى القانون ، وقد ورد النص عليه فى البند (ثانيا) من المـــادة الرابعة من قانون الأحزاب عاما مجردا لينطبق حكمه على جميع الأحزاب السياسية التى صدر القانون منظما لها ، دون أن يميز فى مجال تطبيقه بين حزب وآخر ، سواء عنـــد نشوء الحزب أو كشرط لاستمراره الأمر الذى يتحقق به مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة لدى القانون اللذان قررهما الدســـتور فى المـــادتين ٨ ، ٤٠ منه ، ومن ثم يكون النعى على نص البند المذكور مخالفته هاتين المـــادتين على غير أساس سليم متعينا رفضه .

وحيث ان النعى على نص البند (ســـابعا) من المـــادة الرابعة من قانون الأحزاب المشار اليه ، يقوم على أن البند المذكور اذ اشـــترط ألا يكون بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأنه طريقة من طرق العلانية لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر واسرائيل التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩ ، يكون هذا البنـــد قد انطوى على مصادرة لحرية الرأى بالمخالفة للمادة ٤٧ من الدستور .

وحيث ،ان الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة ١٩٢٣ على تقرير الحريات والحقوق العامة فى صلبها قصدا من الشارع الدستورى أن يكون لهذه الحريات والحقوق قوة الدستور وسموه على القوانين العادية وحتى يكون النص عليها فى الدستور قيدا على المشرع العادى فيما يسنه من قواعد وأحكام ، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع العادى تنظيمها لبيان حدود الحرية وكيفية ممارستها من غير نقض أو انتقاص منها ، وطورا يطلق الحرية العامة اطلاقا يستعصى على التقييد والتنظيم فاذا خرج المشرع فيما يضعه من تشريعات على هذا الضمان الدستورى ، بأن قيد حرية وردت فى الدستور مطلقة ، أو أهدر أو انتقص من حرية تحت ستار التنظيم الجائز دستوريا ، وقع عمله التشريعى مشوبا بعيب مخالفة الدستور .

وحيث لن حرية الرأى هى من الحريات الأساسية التى تحتمها طبيعة النظام الديمقراطى وتعد ركيزة لكل حكم ديمقراطى سليم ، اذ يقوم هذا النظام فى جوهره على مبدأ أن « السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات » ، وهو ما أكده الدستور القائم بالنص عليه فى المادة الثالثة منه ، وقررت مضمونه الدساتير المصرية السابقة عليه بدءا بدستور سنة ١٩٢٣ ، ولا شك أن مبدأ السيادة الشعبية يقتضى أن يكون للشعب ـ ممثلا فى نوابه أعضاء السلطة التشريعية ـ الكلمة الحرة فيما يعرض عليه من شئون عامة ، وأن يكون للشعب أيضا بأحزابه ونقاباته وأفراده رقابة شعبية فعالة يمارسها بالرأى الحر والنقد البناء لما تجريه السلطة الحاكمة من أعمال وتصرفات وفضلا عن ذلك فان حرية الرأى تعتبر بمثابة الحرية الأصل الذى يتفرع عنه الكثير من الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرها وتعد المدخل الحقيقى لممارستها ممارسة سليمة ، كحق النقد ، وحرية الصحافة والطباعة والنشر ، وحرية البحث

العلمى والابداع الأدبى والفنى والثقافى ، وحق الاجتماع للتشاور وتبادل الآراء ، وحق مخاطبة السلطات العامة ، كما تعد حرية الرأى ضرورة لازمة لمباشرة الحقوق السياسيه وامكان المساهمة بهذه الحقوق العامة فى الحياة السياسية مساهمة فعالة كحق تكوين الأحزاب السياسية وحق الانضمام اليها وحق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء ، بل ان قانون الأحزاب السياسية ــ وقد صدر فى سنة ١٩٧٧ قبل تعديل المادة الخامسة من الدستور سنة ١٩٨٠ بالنص فيها على نظام تعدد الأحزاب ــ حين أراد واضعو القانون المشار اليه أن يقيموا هذا القانون على أساس من الدستور ، قد ارتكنوا ــ على ما يبين مذكرته الايضاحية وتقرير اللجنة التشريعية عنه ــ الى بعض الحريات والحقوق العامة المقررة فى الدستور ، ومنها حرية الرأى والعقيدة السياسية باعتبار أن حق تكوين الأحزاب يعد حقا دستوريا متفرعا عنها ومترتبا عليها ، واستنادا الى أن النظم الديمقراطية تقوم على أساس التسليم بقيام الأحزاب السياسية باعتبارها ضرورة واقعية للتعبير عن اختلاف الرأى الذى تحتمه طبيعتها الديمقراطية ولو لم ينص الدستور صراحة على حرية تكوين الأحزاب السياسية وتنظيمها واذ كانت حرية الرأى تعد من الدعامات الأساسية التى تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة على ما سلف بيانه ، فقد غدت من الأصول الدستورية الثابتة فى كل بلد ديمقراطى متحضر وحرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة ، وقررها الدستور القائم بالنص فى المادة ٤٧ منه على أن « حرية الرأى مكفولة ، ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون والنقد الذاتى والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى » ولئن كان الدستور قد كفل بهذا النص « حرية التعبير عن الرأى » بمدلوله الذى جاء عاما مطلقا ليشمل الرأى فى مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فانه مع ذلك قد خص حرية الآراء السياسية

برعاية أوفى لما لها من ارتباط وثيق بالحياة السياسية وبسير النظام الديمقراطى فى طريقه الصحيح ، ذلك أن الضمانات التى قررها الدستور بشأن حرية الصحافة واستقلالها فى أداء رسالتها وحظر الرقابة عليها أو انذارها أو وقفها أو الغائها بالطريق الادارى ـ حسبما نصت على ذلك المواد ٤٨ ، ٢٠٦ ، ٢٠٧ ، ٢٠٨ من الدستور ، انما تستهدف أساسا كفالة حرية الآراء السياسية باعتبار أن حرية الصحافة هى السياج لحرية الرأى والفكر .

وحيث انه وان كان من المقرر طبقا لقواعد القانون الدولى العام ، أن الرأى وحده ، بل يتعداه الى غيره والى المجتمع . ومن ثم لم يطلق الدستور هذه الحرية ، وانما أباح للمشرع تنظيمها بوضع القواعد والضوابط التى تبين كيفية ممارسة الحرية بما يكفل صونها فى اطارها المشروع دون أن تجاوزه الى الاضرار بالغير أو بالمجتمع .

وحيث انه وان كان من المقرر طبقا لقواعد القانون الدولى العام ، أن المعاهدات الدولية التى يتم ابرامها والتصديق عليها واستيفاء الاجراءات المقررة لنفاذها لها قوتها الملزمة لأطرافها ، وأن على الدول المتعاقدة احترام تعهداتها المقررة بمقتضاها طالما ظلت المعاهدة قائمة ونافذة ، الا أن ذلك لا يضفى على المعاهدة حصانة تمنع المواطنين من مناقشتها ونقدها وابداء رأيهم فيها ، ذلك أن حرية التعبير عن الرأى ـ بما تشمله من اباحة النقد ـ هى حرية عامة دستورية مقررة بنص المادة ٤٧ من الدستور ، لكل مواطن أن يمارسها فى حدودها المشروعة ، يؤكد ذلك أن الدستور كفل فى المادة ٦٣ منه للمواطن حقوقا عامة سياسية واعتبر مساهمته فى الحياة العامة عن طريق ممارسة تلك الحقوق واجبا وطنيا ، ومن هذه الحقوق ، حق ابداء الرأى فى الاستفتاء ، واذ كان الرأى يحتمل القبول والرفض ، فان هذا النص الدستورى يكون قد أقر للمواطن

بحريته التامة فى الموافقة أو عدم الموافقة على ما يجرى عليه الاستفتاء من أمور، وجاء مؤكدا لحريته فى التعبير عن رأيه فيما يعرض عليه من مسائل أو يدور حوله من أحداث على النحو الذى ترتاح اليه نفسه ويطمئن اليه وجدانه ، ومن ثم لا يجوز أن يكون استعمال المواطن لحرية عامة كفلها الدستور ، هى حريته فى التعبير عن رأيه سببا فى حرمان من حق أو حرية عامة أخرى قررها الدستور .

لما كان ذلك وكان البند (سابعا) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية فيما تضمنه من اشتراط « ألا يكون 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 لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر واسرائيل التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩ » ، لما كان مؤدى هذا النص هو حرمان فئة من المواطنين من حقهم فى تكوين الأحزاب السياسية حرمانا أبديا وهو حق كفله الدستور حسبما يدل عليه لزوما نص المادة الخامسة منه ، وقد رتب النص المطعون عليه ـ فى شق منه ـ هذا الحرمان على أن هؤلاء الأشخاص بآرائهم التى تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر واسرائيل سالفة الذكر ، فان هذا النص يكون قد انطوى على اخلال بحريتهم فى التعبير عن الرأى وحرمانهم مطلقا ومؤبدا من حق تكوين الأحزاب السياسية بما يؤدى الى مصادرة هذا الحق واهداره ويشكل بالتالى مخالفة للمادتين ٥ و ٤٧ من الدستور .

وحيث انه لما تقدم ، يتعين الحكم برفض الطعن بعدم دستورية نص البند (ثانيا) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ، وبعدم دستورية البند (سابعا) من المادة الرابعة من القانون المشار اليه فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون 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 لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩.

لهـذه الأسباب

حكمت المحكمـة :

(أولا) برفض الطعن بعدم دستورية البند (ثانيا) من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية .

(ثانيا) بعدم دستورية البند (سابعا) من المادة الرابعة من القانون المشار اليه فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون 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 لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩

أمين السر رئيس المحكمة