باسم الشعب
المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٨ من يولية سنة ٢٠٠٠م الموافق ٦ من ربيع الآخر سنة ١٤٢١ هـ .

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال ..... رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين : حمدى محمد على وعبد الرحمن نصير والدكتور عبدالمجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور .

وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق ..... رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن .... أمين السر

اصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٤٠ لسنة ١٨ قضائية « دستورية » .

بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا ملف الطعنين المقيدين برقمى ٤٦٤ ، ٤٦٩ لسنة ٤٢ قضائية .

المقامة من :

السيد/ أحمد إبراهيم حرك .

ضـــــد :

١ - السيد/ فتحى السعيد أحمد البيلى .

٢ - السيد/ وزير الداخلية .

٣ - السيد/ رئيس لجنة الاعتراضات لمرشحى مجلس الشعب .

٤ - السيد/ مدير أمن الدقهلية .

الإجـــــراءات :

بتاريخ الثانى عشر من ديسمبر سنة ١٩٩٦ ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الطعنين رقمى ٤٦٤ ، ٤٦٩ لسنة ٤٢ قضائية بعد أن قضت المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٦/١١/١٧ بوقف نظرهما ، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - المعدل بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ - فى شأن مجلس الشعب .

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى واحتياطياً برفضها .

وبعد تحضير الدعوى ، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها .

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم .

المحـكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

حيث إن الوقائع - على ما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٤٢٩ لسنة ١٨ قضائية أمام محكمة القضاء الإدارى بالمنصورة طالباً الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار لجنة الاعتراضات الصادر برفض اعتراضه على ترشيح المدعى عليه الأول فى انتخابات عام ١٩٩٥ لعضوية مجلس الشعب عن دائرة بلقاس، بصفة فلاح ، تأسيساً على أنه يفتقد شرط حسن السمعة لسابقة الحكم عليه بالحبس فى جريمة تبديد، فضلاً عن أن صفته السياسية فى ١٩٧١/٥/١٥ لم تكن صفة الفلاح، بل كانت صفة الفئات، والتى يجب أن تظل ملازمة له لا تنفك عنه أياً ما صار إليه وضعه الاجتماعى أو المهنى. وإذ قضت تلك المحكمة برفض طلب وقف تنفيذ القرار

المطعون فيه، فقد طعن المدعى على هذا الحكم - أمام المحكمة الإدارية العليا - بالطعنين رقمى ٤٦٤ ، ٤٦٩ لسنة ٤٢ قضائية، بطلب إلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء له مجدداً بطلباته. وإذ تراءى لتلك المحكمة شبهة عدم دستورية الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - معدلاً بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ - فى شأن مجلس الشعب فقد قضت فى ١٩٩٦/١١/١٧ بوقف الطعنين ، وأمرت بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مخالفة هاتين الفقرتين لأحكام المواد (٨ و٤٠ و٨٧ و ٩٦) من الدستور .

وحيث إن البين من قرار الإحالة ، أن محكمة الموضوع استظهرت أن الفقرتين الطعينتين لازمتان للفصل فى النزاع الموضوعى المطروح أمامها ، وقدرت أن تثبيت الصفة السياسية للمرشح فى ١٩٧١/٥/١٥ نفاذاً لأحكامهما - دون اعتداد بما طرأ عليها من تغيير بعد هذا التاريخ - يثير شبهة مخالفة الدستور من الأوجه الآتية :

١ - أن الدستور إذ فوض - بنص المادة ٨٧ - المشرع فى بيان الشروط التى يتحدد بها من يعتبر وفقاً لأحكام هذه المادة عاملاً أو فلاحاً ، فقد وجب أن يكون التعريف الذى يضعه المشرع للعامل أو الفلاح فى هذا الشأن ومايتضمنه من شروط لانضواء من تتوافر فيه هذه الصفة أو تلك تحت لوائه جامعاً لكل أفراد المعرف به ومانعاً من دخول أغيار فيه. وإذ كان مؤدى تثبيت الصفة على النحو الوارد فى الفقرتين المطعون فيهما أن يندرج غير العمال والفلاحين - ممن زايلتهم هذه الصفة بعد ١٩٧١/٥/١٥ - ضمنهم ، وحرمان من تحولوا إليهم من التمتع بها ، ومن ثم يكون المشرع قد أدخل فى تعريف هؤلاء وأولئك من ليس منهم وأخرج من عدادهم من توافرت فيه تلك الصفة بعد التاريخ المشار إليه ، وهو مايتجاوز حدود التفويض المخول للمشرع، فضلاً عن أن مقتضى تثبيت الصفة أن يقل عدد العمال والفلاحين فى مجلس الشعب عن الخمسين فى المائة إذا استبعد منهم من فقد - حقيقة - هذه الصفة بعد ١٩٧١/٥/١٥ ، مما يعد مخالفاً كذلك للمادة (٨٧) من الدستور .

٢ - أن اصطحاب من فقد صفة العامل والفلاح بعد ١٩٧١/٥/١٥ لهذه الصفة، وإفادته بهذه المثابة من الوضع المتميز الذى تكفله المادة (٨٧) من الدستور للعمال والفلاحين من ضمان حد أدنى لتمثيلهم فى مجلس الشعب، وتهيئة فرصة أكبر له - بالتالى - من منافسيه فى الفوز بعضوية المجلس، دون أن يكون - من حيث الواقع - صاحب حق ، إنما يحدث تمييزا بين المواطنين - دون موجب يقتضيه - يخل بمبدأ المساواة بينهم فى الحقوق والواجبات .

٣ - أن تثبيت صفة الفئات لمن كانت متوافرة فيه فى ١٩٧١/٥/١٥ ، ثم فارقها متحولاً إلى عامل أو فلاح، مؤداه أن يحرم المرشح من ضمان الحد الأدنى الذى كفله الدستور لتمثيل العمال والفلاحين فى مجلس الشعب مما يخل بمبدأ تكافؤ الفرص الذى قرره الدستور بنص المادة (٨) منه .

٤ - أن تثبيت صفة العامل أو الفلاح لمن افتقدها بعد ١٩٧١/٥/١٥ ، إنما يتعارض مع ماتقضى به المادة (٩٦) من الدستور من وجوب إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب الذى افتقد صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، إذ يتأبى على المنطق تطبيق أحكام هذه المادة فى ذات الوقت الذى يسمح المشرع فيه - ابتداء - بالعضوية على أساس تلك الصفة لمن كان فاقدا - أصلاً - لها .

وحيث إن الفقرتين المطعون عليهما قد ألغاهما المشرع صراحة - بنص المادة الخامسة من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب والقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى، الذى قضى كذلك - فى المادة

السادسة منه - بأن يعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره . وكان من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن إلغاء المشرع لقاعدة قانونية بذاتها لايحول دون الطعن عليها من قبل من طبقت عليه خلال فترة نفاذها، وترتبت بمقتضاها آثار قانونية بالنسبة إليه تتحقق بإبطالها مصلحته الشخصية المباشرة، ذلك أن الأصل فى تطبيق القاعدة القانونية هو سريانها على الوقائع التى تتم خلال الفترة من تاريخ العمل بها وحتى إلغائها ، فإذا استعيض عنها بقاعدة قانونية جديدة، سرت القاعدة الجديدة من الوقت المحدد لنفاذها ، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها ، وبذلك يتحدد النطاق الزمنى لسريان كل من القاعدتين، فما نشأ فى ظل القاعدة القانونية القديمة من المراكز القانونية وجرت آثارها خلال فترة نفاذها ، يظل محكوماً بها وحدها .

وحيث إن مناط المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل فى المطاعن الدستورية لازماً للفصل فى النزاع الموضوعى، وكانت صفة الفلاح فى ١٩٧١/٥/١٥ - المتنازع فيها - قد ثبتت للمدعى عليه الأول وفقاً لأحكام النصين الطعينين وقت نفاذهما وخاض الانتخابات - محل التداعى - على أساسها ، ويلزم - من ثم - الاحتكام إليهما للبت فيما يثيره المدعى من معارضه فيها ، وتحديد الصفة التى كان يجب أن يُتقيد بها فى ترشيح المدعى عليه الأول ، وبالتالى قياس مشروعية القرار محل الخصومة الموضوعية فى ضوء أحكامهما ، فإن مصلحة المدعى فى الدعوى الراهنة - ويقدر اتصالها بطلباته فى الدعوى الموضوعية - تكون قائمة .

وحيث إنه لاينال مما تقدم ؛ دفع هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة ، استناداً إلى أن طلب وقف التنفيذ المطروح على محكمة الموضوع بات - بعد أن أجريت الانتخابات فعلاً - بلامحل ، ولم يعد فصلها فيه يلزمه البت فى دستورية الفقرتين

المطعون عليهما، فضلاً عن أن إعمال الحكم الصادر فى الدعوى القائمة بشأنهما وأيا كان منطوقه يغدو منوطاً - بعد أن أسفرت الانتخابات عن فوز المدعى عليه الأول - بمجلس الشعب الذى اختصه الدستور بنص المادة ٩٣ - دون جهات القضاء - بالفصل فى صحة عضوية أعضائه. ذلك أنه من المقرر أن لكل من الدعويين الدستورية والموضوعية ذاتيتها ومقوماتها، فلا تختلطان ببعضهما ولاتتحدان فى شرائط قبولهما، وكان قضاء هذه المحكمة مطرداً على أن محكمة الموضوع هى التى تفصل - دون غيرها - فى اختصاصها بنظر الدعوى المطروحة عليها، وفى توافر شروط قبول الخصومة المرددة أمامها وتستقل كذلك بتكييفها ، وهى التى تتولى دون غيرها إعمال آثار الأحكام الصادرة فى المسائل الدستورية عليها ، فلا تنازعها المحكمة الدستورية العليا فى شىء من ذلك ، وإلا كان موقفها منها افتئاتا على ولايتها أو تجريحاً لقضاء قطعى صادر منها ، ومن ثم فإن هذا الدفع يكون غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

وحيث إن المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب كانت تنص على مايأتى :

«فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من لايحوز هو وأسرته، أى زوجته وأولاده القصر، أكثر من عشرة أفدنة على أن تكون الزراعة مصدر رزقه وعمله الوحيد وأن يكون مقيماً فى الريف .

ويقصد بالعامل من يعمل يدوياً أو ذهنياً فى الصناعة أو الزراعة أو الخدمات ويعيش من دخله الناتج عن هذا العمل ، ولايحق له الانضمام إلى نقابة مهنية ولايكون من خريجى الجامعات أو المعاهد العليا أو الكليات العسكرية. ويستثنى من ذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل جامعى وبقى فى نقابته العمالية» .

ثم صدر القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ - والمعمول به من تاريخ نشره فى ١٩٧٦/٩/٩ - فاستبدل بالنص المتقدم النص التالى :

فقرة اولى :

«فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى ، ويكون مقيماً فى الريف، وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو إيجاراً ، أكثر من عشرة أفدنة» .

فقرة ثانية :

«ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ، ولايكون منضماً لنقابة مهنية أو مقيداً فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا. ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا ، وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال، وفى الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يبقى مقيداً فى نقابته العمالية» .

فقرة ثالثة :

«ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١» .

فقرة رابعة :

«ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب» .

وحيث إن مؤدى الفقرتين الأخيرتين - المطعون فيهما - أن المشرع عمد إلى تثبيت الصفة السياسية للمرشح لعضوية مجلس الشعب، بما كانت عليه فى ١٩٧١/٥/١٥ ، ولم يعتد بما يطرأ عليها من تغيير بعدئذ ، فلا تتغير صفة من كان بالفئات - فى هذا التاريخ -

ثم تحول إلى عامل أو دخل فى زمرة الفلاحين ، وكذلك يستصحب المرشح من العمال أو الفلاحين صفته هذه التى كانت قد ثبتت له فى هذا التاريخ، أو تلك التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب، ولو زايلته فيما بعد باندراجه حقيقة وواقعاً فى عداد فئات أخرى. إذ كان ذلك، وكان الأصل فى القانون هو أن يسرى بأثر مباشر على مايقع بعد نفاذه، فإذا سرى القانون على وقائع تم تكوينها أو على مراكز قانونية اكتملت عناصرها قبل العمل بأحكامه ، فإن هذا القانون يكون متضمناً أثراً رجعياً ، أى أن الأمر المعتبر فى تحديد رجعية القانون من عدمها إنما يتعلق بتاريخ تحقق الواقعة القانونية التى رتب المشرع عليها أثراً ، ولما كان النصان المطعون فيهما قد انعطفا بأحكامهما على مراكز قانونية اكتملت عناصرها - قبل العمل بهما فى ١٩٧٦/٩/٩ - لمن اعتبروا فى ١٩٧١/٥/١٥ - بتوافر الشروط القانونية المقررة - عمالاً أو فلاحين ، أو غدوا - بتخلفها - من فئات أخرى ، فقرراً تثبيت تلك الصفات بعينها والاحتفاظ بها لأصحابها ، وقوفاً عند حدها ، والتفاتاً عما طرأ من تغيير واقعى على صفاتهم . فإن مقتضى ذلك ولازمه ، أن نص الفقرتين الطعينتين قد انطويا على أثر رجعى لأحكامهما ، كامن فيهما ، ويفرضه تطبيقهما .

وحيث إن الرقابة التى تباشرها هذه المحكمة - وعلى ما أطرد 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 أمراً سابقاً بالضرورة على خوضها فى عيوبها الموضوعية ، ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية هى من مقوماتها كقواعد قانونية لايكتمل كيانها أصلاً فى غيبتها ، وذلك خلافاً للعيوب الموضوعية التى تقوم فى مبناها على مخالفة النصوص الطعينة لقاعدة فى الدستور

من حيث مضمونها الموضوعى، ولو ما يفترض لزوما 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 منطويا لزوماً على استيفاء النص المطعون عليه للأوضاع الشكلية التى تطلبها الدستور ومانعاً من العودة إلى بحثها، ذلك أن العيوب الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لايتصور أن يكون بحثها تالياً للخوض فى المطاعن الموضوعية ولكنها تتقدمها ، ويتعين على هذه المحكمة - بالتالى - أن تتحراها بلوغا 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 .

وحيث إن المادة (١٠٧) من الدستور تنص على أن انعقاد مجلس الشعب لايكون صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك فى غير الحالات التى تُشترط فيها أغلبية خاصة، وكانت المادة (١٨٧) من الدستور تنص على أن أحكام القوانين لاتسرى إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولايترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك، يجوز فى غير المواد الجنائية النص فى القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، إذ 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 لايحتمل التأويل، ثابتاً على وجه قطعى. لما كان ذلك وكان نصا الفقرتين المطعون عليهما قد ووفق

عليهما بالأغلبية، حسبما يبين 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 اشترطتها المادة (١٨٧) من الدستور ممثلة فى أغلبية أعضاء المجلس فى مجموعهم لا الأغلبية المطلقة للحاضرين منهم، فإن الإجراء الخاص الذى استلزمته هذه المادة لإقرار الأثر الرجعى للفقرتين الطعينتين لايكون 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 موضوعى

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة 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

أمين السر **رئيس المحكمة**