بسم الله الرحمن الرحيم
باسم الشعب
مجلس الدولة
المحكمة الإدارية العليا
دائرة الأحزاب السياسية

****

بالجلسة المنعقدة علناً بمبنى مجلس الدولة فى يوم السبت الموافق ٢٠١٢/٩/٢٢م
برئاسة السيد الأستاذ المستشار / مجدى حسين محمد العجاتى
نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة

وعضوية السادة الأساتذة المستشارين / حسين محمد عبد المجيد بركات وأحمد عبد التواب محمد موسى وأحمد عبد الحميد حسن عبود ومنير عبد القدوس عبد الله .
نواب رئيس مجلس الدولة

وحضور السيد الأستاذ المستشار / أحمد عبد الحميد درويش
نائب رئيس مجلس الدولة ومفوض الدولة

وحضور السيد / كمال نجيب مرسيس سكرتير المحكمة

****

أصدرت الحكم الآتي
في الطعن رقم ٢٤٠٤ لسنة ٥٨ القضائية عليا

بشأن قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية الصادر بتاريخ
٢٠١١/١١/١٠ بالاعتراض على تأسيس حزب التحرير

****

" الإجـــــــــراءات "
****

بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٢ طالب السيد الأستاذ المستشار النائب الأول لرئيس محكمة النقض – رئيس لجنة الأحزاب السياسية ، عرض اعتراض اللجنة بجلستها فى ٢٠١١/١١/١٠ على تأسيس حزب الحرية ،على الدائرة ،وذلك وفقاً للمادة "٨" من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ ، فقيد هذا الطلب بجدول المحكمة الإدارية العليا طعنا برقم ٢٤٠٤ لسنة ٥٨ قضائية عليا ،وقد أرفق بالطلب ملف تأسيس الحزب المذكور .

وعين لنظر الطلب أمام المحكمة جلسة ٢٠١١/١٢/١٧ ،وتدوول نظره على النحو الثالث بمحاضر الجلسات ،وبالجلسة المذكورة قدم الحاضر عن الدولة مذكرة دفاع طلب فى ختامها الحكم بتأييد قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس حزب الحرية ،وبجلسة ٢٠١٢/٢/١٨ قدم الحاضر عن وكيل المؤسسين المدعو / أحمد راسم أمين حافظة مستندات ،وطلب المدعو / وليد عادل محمود عبيد التدخل انضماميا إلى جانب لجنة الأحزاب السياسية وقدم مذكرة دفاع وحافظة مستندات ،وبهذه الجلسة قررت المحكمة تأجيل نظر الطلب لجلسة ٢٠١٢/٣/١٧ لتقدم هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانونى ،وقد أودع التقرير بالرأى القانونى خلال شهر مارس وارتأت هيئة مفوضى الدولة الحكم بقبول طلب اعتراض لجنة الأحزاب السياسية على تأسيس حزب الحرية على الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا شكلا ،وفى الموضوع بتأييد قرار الاعتراض ،وبهذه الجلسة قدم طالب الانضمام إلى جانب اللجنة حافظة مستندات ،وطلب التدخل إلى جانبها المدعو / أحمد ضياء الدين وبذات الجلسة قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة ٢٠١٢/٥/١٩ مع التصريح بمذكرات خلال شهر ،وخلال هذا الأجل أودع المدعو / أحمد راسم أمين مذكرتى دفاع حيث طلب الحكم برفض قرار الاعتراض واكتساب الحزب شخصيته القانونية لمرور أكثر من خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم الأوراق وفقا للفقرة الثالثة من المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ .

وبجلسة ١٩ /٢٠١٢/٥ قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم لجلسة ٢٠١٢/٩/٢٢ ،وفيها أعيد الطعن للمرافعة بذات الجلسة لتغير التشكيل ،حيث قررت المحكمة إصدار الحكم آخر الجلسة ، وفيها صدر وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به .

المحكمـــــــــة

****

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات ،وبعد المداولة .

وحيث إن الطلب قد استوفى أوضاعة التشكلية .

وحيث إنه عن طلب تدخل السيد / وليد عادل محمود عبيد تدخلا انضماميا إلى جانب لجنة الأحزاب السياسية ،فإن البين أنه من بين وكلاء مؤسسى الحزب الصادر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيسه ،ومن ثم تكون له مصلحة فى الزود عن هذا القرار لما يركن إليه من أسباب ،ويكون طلبه بالتدخل انضماميا إلى جانب هذه اللجنة مقبولا فى ضوء حكم المادة "١٢٦" مرافعات .

وحيث إنه عن طلب تدخل السيد / أحمد ضياء الدين مصطفى انضماميا إلى جانب اللجنة المذكورة ،فإنه إذ خلت الأوراق مما يثبت أن ثمة مصلحة له فى هذا التدخل ،فمن ثم تعين عدم قبول هذا الطلب ،على أن يكتفى بذكر ما تعلق بطلبى التدخل فى أسباب هذا الحكم واعتباره مكملا لمنطوقه .

وحيث إن لجنة الأحزاب السياسية أقامت قرارها الصادر بجلسة ٢٠١١/١١/١٠ بعدم قبول الإخطار المقدم من السيد / أحمد راسم أمين النفيس بتاريخ ٢٠١١/١٠/٢٣ بتأسيس حزب التحرير، على أساس أن هذا الحزب تحت التأسيس لم يستوف الشروط المقررة للموافقة على تأسيسه ، ذلك أن الإخطار الذى تقدم به المذكور اسمه منفرداً لم يصدر له سوى ٣٦ توكيلا كوكيل عن المؤسسين ،ولم يحضر باقى وكلائهم أو وكلاء عنهم لاتخاذ الإجراءات أمام اللجنة ،كما تقدم أحدهم ،وهو السيد /وليد عادل محمود عبيد الصادر له "عدد" ٢٦٥٦ توكيلاً بطلب استرداد هذه التوكيلات بدعوى أنه لم يفوض أحدا فى تقديمها، وبذلك فلم يستوف الإخطار شرطا أساسيا خاصا بنصاب المؤسسين الوارد فى المادة السابعة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١، فضلا عن أنه لم يتم النشر خلال الثمانية أيام التالية للإخطار بالمخالفة للفقرة السادسة من المادة الثامنة من القانون المشار إليه .

وحيث إن السيد /أحمد راسم أمين النفيس نعى على هذا القرار بمخالفته القانون ،ذلك أنه لم يتم عرض الإخطار المقدم منه لتأسيس الحزب خلال الخمسة عشر يوما المنصوص عليها فى المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية ،لأنه تقدم بالإخطار بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٨ ولم يتم الاعتراض إلا بتاريخ ٢٠١١/١١/١٠ ،وبذلك يكون قد انقضى ٢٣ يوما فسقط الحق فى الاعتراض من قبل اللجنة ، كما أن اللجنة خالفت أحكام الوكالة المنصوص عليها فى القانون المدنى فى المواد ٦٩٩ ، ٧٠٢ ، ٧٠٧ ، إذ أنه إذا عين

الوكلاء فى عقود متفرقة فإنه يجوز لأى وكيل منهم أن ينفرد بالعمل ويجرى التصرف لصالح المستفيدين من الوكالة طالما أن الموكل لم يشترط أن يتم الإجراء من قبل الوكلاء مجتمعين ، يضاف إلى ذلك أن السبب الآخر المتعلق بالنشر وأن واقعة النشر لم تحدث مخالف للواقع حيث تم النشر فعلا بتاريخ ٢٠١١/١٠/٢٩ بجريدتين يوميتين .

ومن حيث إن السيد رئيس لجنة الأحزاب السياسية يستهدف من طلب عرض اعتراض اللجنة على تأسيس حزب الحرية بقرارها فى ٢٠١١/١١/١٠ على هذه الدائـــرة ما استهدفه المشرع فى قانون نظام الأحزاب السياسية لتبسط رقابتها بشأن قرار اللجنة الصادر بذلك ولتبين حكم القانون فى ما انتهت إليه اللجنة ،وذلك بتأييده إن كان مصادفا حكمه الصحيح أو بإلغائه إن كان مجانبا صائب حكمه ،وفق مقتضى المادة "٨" من هذا القانون بعد تعديلها بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ .

ومن حيث إنه قد استقر لدى هذه المحكمة أن ولا يتها التى تبسطها بشأن رقابة قرار لجنة الأحزاب السياسية – فى ضوء المادة "٨" من قانون الأحزاب السياسية سواء قبل تعديلها بالمرسوم بقانون المشار إليه أو بعد تعديلها به – والذى يصـــدر بالاعتراض على تأسيس أى حزب سياسى ، إنما هى ولاية الإلغاء التى بمقتضاها تزن هذا القرار بميزان المشروعية ، فإذا ثبت اتفاقه وصواب القانون أيدته ورفضت ما وجه إليه من مطاعن للنيل منه ، وإذا ثبت افتئاته على صحيح حكم القانون قضت بإلغائه .

وحيث إن المادة " ٢ " من قانون نظام الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ تنص على أنه " يقصد بالحزب السياسيى كل جماعة منظمة تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادىء وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقق برامج محدودة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم " وتنص المادة رقم " ٣ " منه على أنه " تسهم الأحزاب السياسية التى تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعى والاشتراكية الديمقراطية و الحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين .....وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً ،"وتنص المادة " ٧ " من هذا القانون معدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١على أن " يقدم الإخطار بتأسيس الحزب كتابة للجنة الأحزاب المنصوص عليها فى المادة " ٨ " من هذا القانون ، مصحوبا بتوقيع خمسة آلاف عضو من أعضائه المؤسسين مصدقا رسميا على توقيعاتهم ، على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل بما لا يقل عن ثلاثمائة عضو من كل محافظـــة ،ويرفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقـــة 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 الإخطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار إليها فى الفقرة الأولى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم هذا الإخطار "، وتنص المادة " ٨ "

معدلة بالمرسوم بقانون المشار إليه على أن " تشكل لجنة الأحزاب السياسية من ..... وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقا لأحكام هذا القانون ..... ويتولى مؤسسو الحزب أو من ينوب عنهم فى إجراءات تأسيسه نشر أسماء مؤسسيه الذين تضمنهم إخطار التأسيس على نفقتهم فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار خلال ثمانية أيام من تاريخ الإخطار،وذلك على النموذج التى تعده لهذا الغرض لجنة شئون الأحزاب ،مع إبلاغ اللجنة بحصول الإعلان .ويعد الحزب مقبولا بمرور ثلاثين يوما على تقديم إخطار التأسيس دون اعتراض اللجنة ....".

ومفاد هذه النصوص أن الحزب السياسى جماعة منظمة جمع بينها مبادىء وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برنامجا معينا بمجالاته السياسة والاقتصادية والاجتماعية وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم ،حيث يسهم الحزب فى تحقيق التقدم فى هذه المجالات على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعى والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال و الفلاحين ،والحزب بذلك يعتبر تنظيما وطنيا وشعبيا وديمقراطيا يعمل على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسيا ،وقد استلزم المشرع لتأسيس أى حزب سياسى تقديم إخطار مكتوب بتأسيسه للجنة الأحزاب السياسية على أن يكون مصحوبا بتوقيع خمسة آلاف عضو من أعضائه المؤسسين مصدقا رسميا على توقيعاتهم بحيث يكونوا من عشر محافظات على الأقل بما لا يقل عن ثلاثمائة عضو من كل محافظة ، وأن يكون مرفقا بجميع المستندات المتعلقة بالحزب ، وعلى وجه الخصوص نظامه الأساسى ولائحته الداخلية و أسماء أعضائه المؤسسين وبيان الأموال التى تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها ،واسم من ينوب عن الأعضاء فى إجراءات التأسيس ،فإذا ما قدم الإخطار عرض على لجنة الأحزاب السياسية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمه ،حيث تقوم بفحص ودراسة الإخطار على النحو الذى تضمنته المادة " ٨ " من قانون الأحزاب السياسية ،وحيث يقوم مؤسسو الحزب أو من ينوب عنهم فى إجراءات تأسيسه بنشر أسماء مؤسسيه المصحوبة أسماؤهم بالإخطار فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار خلال ثمانية أيام من تاريخ الإخطار مع إبلاغ اللجنة بذلك ، فإذا لم تعترض اللجنة على تأسيس الحزب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الإخطار اعتبر الحزب مقبولا تأسيسه .

ومؤدى ما سلف ذكره أن المشرع استلزم أن يرفق بالإخطار بتأسيس الحزب ما نصت عليه المادة " ٧ " السالفة الذكر ومن بين ذلك اسم من ينوب عن الأعضاء فى إجراءات التأسيس بما يعنى أنه لا بد أن يكون ثمة توافقا بين الأعضاء على من ينوب عنهم لدى اللجنة فى إجراءات التأسيس ، لا سيما وأن العبرة فى ضوء نص هذه المادة بمن يتوافق الأعضاء عليه ليكون نائبا عنهم فى ذلك دون أن يكفى - فى ذلك - أن تكون ثمة توكيلات من بعضهم لأحدهم ، إذ لا يكون حالتئذ توافق قد وقع من الجميع على أن ينوب حامل التوكيلات عنهم جميعا ،ولا ريب أن من أهداف المشرع من تطلبه ذلك ألا يكون هناك أى خلاف أو اختلاف بين الأعضاء من البداية فى شأن ممثل الحزب تحت التأسيس فى اتخاذ إجراءات تأسيسه ، لأن الغرض من الأحزاب التجمع على المبادئ والأهداف وتجميع

الموطنين وتمثيلهم سياسيا ، وحتى لا تكون اللجنة طرفا فى ترجيح جانب من يدعى النيابة عن جميع الأعضاء عند قيام الخلاف بشأنه فيما بينهم . هذا من ناحية ،ومن ناحية أخرى فإن البين – فيما يتعلق بالمواعيد المنصوص عليها فى المادتين "٨،٧" سالفتى الذكر – أن ميعاد الخمسة عشر يوما المنصوص عليها فى أولاهما لا يترتب على انقضائه أى أثر إذا لم يتم عرض الإخطار على اللجنة خلالها ، خلافا لميعاد الثلاثين يوما المنصوص عليها فى ثانيتهما إذ رتب المشرع على انقضائها دون اعتراض من اللجنة على تأسيس الحزب اعتباره مقبولاً ، لا سيما وأن الخمسة عشر يوماً الأولى داخلة فى الثلاثين يوماً المذكورة ، ومن ثم فالميعاد الميعاد الأول هو ميعاد تنظيمى لا يترتب – كما سلف – على انقضائه أثر أو مركز قانونى للحزب الذى قدم إخطار بتأسيسه.

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن السيد / أحمد راسم النفيس تقدم بإخطار مؤرخ ٢٠١١/١٠/٢٣ لتأسيس حزب جديد باسم حزب " التحرير" وأرفق به – كما يبين من صورة النموذج ٢ لجنة الأحزاب المرفق بطلب عرض قرار اللجنة على المحكمة – عدد ٥٥٣٤ توكيلا موثقا بالشهر العقارى ،والنسخ الخاصة ببرنامج الحزب ،واللائحة الداخلية واللائحة المالية ،وقدم ضمن الأوراق إقرار مؤرخا بذات التاريخ المشار إليه متضمنا أن عدد التوكيلات الخاصة الصادرة باسمه ٣٦ توكيلا وأن باقى التوكيلات صادرة لكل من وليد عادل " ٢٦٥٦ توكيلا " ، محمود جابر " ٢٠٩١ توكيلا "، سعد عبد الخبير" ١٩ توكيلا "، الطاهر محمد " ٣٤ توكيلاً " ، محمد السيد عبد الحفيظ " ٦٥٠ توكيلا " ، ومحمد حسن " ٣ توكيلات " وليد سعد " توكيلان " ، محمد رزق " ٤١ توكيلا " ، رجب عبد الحسيب توكيلان " ،ومتضمنا أنه مسئول تجاه الوكلاء المؤسسين الآخرين بأية مسئولية تقع بناء على تقدمه بالإخطار منفردا ،وبتاريخ ٢٠١١/١٠/٢٤ تقدم أحد هؤلاء الوكلاء – وليد عادل – للجنة الأحزاب السياسية مبينا أنه لم يفوض أحدا فى تقديم التوكيلات التى تحمل اسمه ،وعددها وفق البين من الأوراق "٢٦٥٦ توكيلا "،وأنه يهيب باللجنة رفض هذه التوكيلات والتحفظ عليها وتسليمها له ، وإحالة الواقعة للنيابة العامة حيث إنه قام بتحرير عدة محاضر بها أشار إلى أرقامها وأرفق بطلبه صورة المحضر رقم ٣٢٨٣ إدارى قسم شرطة عابدين بتاريخ ٢٠١١/٨/٣ ، وإزاء ذلك قامت اللجنة بتسليمه التوكيلات الصادرة باسمه ،وعند فحص الأوراق ودراسة الإخطار من قبلها تبين أن عدد الأعضاء المؤسسين المصدق على توقيعاتهم رسميا لم يبلغ النصاب المطلوب وفقا للمادة " ٧ " من القانون إذ لم يبلغ عدد الأعضاء خمسة آلاف عضو فأصدرت قرارها التى قامت بعرضه على المحكمة لهذا السبب وللسبب الأخر الذى سبق ذكره صدر هذا الحكم ولما كان البين أن هذا السبب المتمثل فى عدم اكتمال نصاب الأعضاء المؤسسين يشهد له واقع الأوراق و لا ينكره مقدم إخطار التأسيس وإنما ينازع على أساس من أحكام القانون المدنى المتعلقة بالوكالة والتى هى بمنأى عن حسم النزاع الماثل لا سيما وأنه لم يكن ثمة ادعاء بصدور التوكيلات التى تم استردادها باسمه وإنما هى كما ورد صراحة فى إقراره المنوه به آنفا باسم وكيل آخر هو المدعو /وليد عادل محمود عبيد ،بالإضافة إلى أن الواقع الذى لا يمارى فيه أنه ليس ثمة توافق على اسم من ينوب عن جميع الأعضاء المؤسسين بل إن ثمة اختلافا فيما بينهم كما إن الأوراق الأخرى المودعة ملف الطعن تنطق بأن هناك خلافا بينهم فى شأن هوية الحزب

المقدم الإخطار به ، ولما كان القرار الذى خلصت إليه اللجنة لذلك متفقا وصائب حكم القانون لواقعية وقانونية السبب الذى قام عليه هذا القرار فى ضوء مؤدى نصوص القانون السالف ذكرها، فإن المحكمة تقضى بتأييده، دون حاجة لبحث السبب الآخر الذى ابتنى عليه لعدم جدوى ذلك .

" فلهـــــذه الأســـباب"

****

حكمت المحكمة بقبول طلب عرض اعتراض لجنة الأحزاب السياسية على تأسيس حزب " الحرية " على الدائرة شكلا ، وفى الموضوع بتأييد قرارها الصادر بذلك بجلستها فى ٢٠١١/١١/١٠ .

سكرتير المحكمة

رئيس المحكمة