تقييد النظام العام لحرية التظاهر – دراسة مقارنة

م. د. بسام حميد محمود
قسم القانون/كلية النخبة الجامعة/ بغداد

Public order restriction of freedom of demonstration- a comparative study

M. Dr. Bassam Hameed Mahmoud
Law department/Alnukhba University College/Baghdad
bassamhameed796@gmail.com

Abstract:

The idea of public order is a legal idea that aims to preserve the foundations upon which society is based, so no freedom can be exercised in a way that contradicts public order.Among these freedoms is the freedom to demonstrate, in which individuals express their demands and opinions, it is a method of protesting and rejecting decisions that do not fit their aspirations, and it can be used as a tool for delivering a set of ideas to state institutions for implementation.However, recognizing the freedom to demonstrate does not mean that it is absolute,but it should be exercised within the framework of public order.If this freedom becomes a threat to public order, the administration will interfere with authorities specified by law, whether these powers were before the start of the demonstration, or during it.

Key words: freedom of demonstration, public order, administrative police.

الملخص :

فكرة النظام العام فكرة قانونية تهدف إلى المحافظة على الأُسس, التي يقوم عليها المجتمع, فلا يمكن ممارسة حرية ما بشكل يتعارض مع النظام العام, ومن هذه الحريات هي حرية التظاهر, والتي يُعبر بها الأفراد عن مطالبهم وآرائهم, فهي اسلوب من أساليب الاحتجاج والرفض لقرارات لا تتناسب مع تطلعاتهم, ويمكن أن تستعمل كأداة توصيل مجموعة أفكار إلى مؤسسات الدولة من أجل تطبيقها, إلا أن الاعتراف بحرية التظاهر لا يعني أنها مطلقة, وإنما ينبغي ممارستها في إطار النظام العام, فإن أصبحت هذه الحرية تُشكل خطراً على النظام العام فإن الإدارة ستتدخل بسلطات حددها القانون, سواء كانت هذه السلطات قبل بدء المظاهرة, أو أثناءها.

الكلمات المفتاحية : حرية التظاهر, النظام العام , الضبط الإداري.

المقدمة:

أولاً : موضوع البحث وأهميته:

الحريات العامة واجبة الوجود في كل مجتمع, ومن ضروريات الحياة, فلا يعقل وجود جماعة تسودها العدالة الديمقراطية, وتحث على إحترام الحريات العامة, دون أن يتمتع أفرادها بتلك الحريات, وإذا كان من حق كل فرد ممارسة الحريات العامة, إلا أنها ليست مطلقة, فالحريات المطلقة هي التي لا تتعلق بتعامل الفرد مع الآخرين, ولكن عندما يكون هناك مجال لتعامل الأفراد مع المجتمع, تصبح الحرية خاضعة للقيود التشريعية والإدارية.

ومن هذه الحريات هي حرية التظاهر, والتي تتعلق بتجمع عدد من الأفراد للتعبير عن آرائهم ومطالبهم, وهذه الحرية كباقي الحريات العامة لا يمكن أن تكون مطلقة, لأن ممارستها بشكل مطلق دون قيود سيؤدي إلى الفوضى والاضطراب.

ولذا تُقيد حرية التظاهر بقيد النظام العام, بمعنى لا يجوز ممارستها بشكل يتعارض مع النظام العام, ولذا وضعت التشريعات عدة ضوابط لممارسة حرية التظاهر فأوجبت الحصول على ترخيص من الإدارة لممارسة هذه الحرية حمايةً للنظام العام, فضلاً عن ضرورة تشكيل لجنة من المتظاهرين لتسيير المظاهرة وتنظيمها ومنع الخروج عن القوانين, بالإضافة إلى حظر حمل المتظاهرين للسلاح.

ومتى ما أصبحت التظاهرة متعارضة مع النظام العام تستطيع الإدارة التدخل عن طريق منعها أو تعديل خط سيرها, أو تفريقها في حال اخلالها بالنظام العام بعد تسييرها.

وتبرز أهمية الموضوع من خلال أهمية حرية التظاهر بوصفها وسيلة يعبر بها الأفراد عن آرائهم تجاه موضوع معين, وكيف أن هذه الحرية يجب أن تُمارس في إطار النظام العام.

ثانياً: اشكالية البحث:

تتمثل مشكلة البحث في السعي إلى التعرف على تقييد النظام العام لممارسة الأفراد حرية التظاهر, فضلاً عن بيان الضوابط التي نصت عليها التشريعات وألزمت المتظاهرين باتباعها حمايةً للنظام العام, وكذلك إلقاء الضوء على السلطات الممنوحة للإدارة في مواجهة حرية التظاهر.

ثالثاً : منهجية البحث:

سيتم في هذه الدراسة اعتماد منهج الدراسة المقارنة, وتكون دول المقارنة هي فرنسا ومصر مع بلد الباحث العراق, فضلاً عن اتباع المنهج التحليلي وذلك بتحليل التشريعات للوصول إلى النتائج المتوخاة.

رابعاً : خطة البحث :

تم تقسيم البحث إلى مبحثين نتناول في الأول مفهوم النظام العام وحرية التظاهر بعد تقسيمه إلى مطلبين, الأول لدراسة مفهوم النظام العام, أما الثاني فسيكون مخصصاً لتوضيح مفهوم حرية التظاهر, أما المبحث الثاني فسيكون مكرساً لشرح النظام العام كقيد على ممارسة حرية التظاهر, والذي بدوره يُقسم إلى مطلبين الأول يتعلق بالقيود الواردة على ممارسة حرية التظاهر حماية للنظام العام, أما الثاني فيتعلق بسلطة الإدارة في مواجهة حرية التظاهر.

المبحث الأول

مفهوم النظام العام وحرية التظاهر

تُعد فكرة النظام العام فكرة قانونية تهدف إلى المحافظة على الأُسس, والمبادئ, والقيم, التي يقوم عليها المجتمع, فهذه الفكرة تُعد فكرة متطورة وتخضع في تطورها لفكرة القانون نفسها, عن طريق ارتباط القانون بالتطور في المجتمع المنظم له, ويختلف مدى تعلق القواعد القانونية بالنظام العام حسب التقسيم الأساسي للقواعد القانونية نفسها, أي قواعد القانون العام والخاص[1], وهذه الفكرة تُعد قيداً على ممارسة الحريات العامة, فلا يمكن ممارسة حرية ما بشكل يتعارض مع النظام العام, ومن هذه الحريات هي حرية التظاهر والتي يُعبر بها الأفراد عن مطالبهم وآرائهم, إذ ان هذه الحرية تُمارس بصفتها احدى وسائل التعبير عن الرأي عن طريق رفع الشعارات والهتافات والأناشيد, ولذا سنتناول في هذا المبحث مفهوم النظام العام ومفهوم حرية التظاهر السلمي وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول : مفهوم النظام العام

المطلب الثاني : مفهوم حرية التظاهر

المطلب الأول

مفهوم النظام العام

لقد اختلف الفقهاء حول تحديد مفهوم للنظام العام, وذلك لكون المشرع لم يضع تعريفاً ثابتاً لهذه الفكرة؛ بسبب مرونتها وعدم إستقرارها وثباتها, إذ إن مفهوم النظام العام يختلف باختلاف الزمان والمكان, بحيث أن ما يعتبر الآن من النظام العام قد لا يكون كذلك بعد فترة من الزمن, وما يعتبر من النظام العام في دولة معينة قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى, حتى إن مفهوم هذه الفكرة يختلف داخل الدولة الواحدة[2], ولذا سيُخصص هذا المطلب لدراسة مفهوم النظام العام من ناحية تعريفه وعناصره وذلك في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول : تعريف النظام العام.

الفرع الثاني : عناصر النظام العام.

الفرع الأول

تعريف النظام العام

تنأى النصوص التشريعية في الغالب بنفسها عن إعطاء تعريف لمفهوم النظام العام, لما يتسم به الأخير من طبيعة مرنة ومتطورة تأبى التحديد الثابت وتتعارض معه لذا فاتجه الفقه إلى اعطاء تعريفات لهذه الفكرة.

ففي فرنسا قصر بعضهم التعريف على الجانب المادي دون الجانب المعنوي أو الأدبي, فهذا الجانب الأخير لا يدخل في مفهوم النظام العام إلا إذا كان له مظهر خطير من شأنه أن يُهدد الجانب المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، واستناداً إلى ذلك فقد عُرِفَ بأنه: "النظام المادي المحسوس والذي يُعتبر بمثابة حالة مناقضة للفوضى" [3], في حين أن هناك من تبنى المعنى الواسع في تعريف النظام العام بحيث يشمل الجانب المادي والأدبي, فعرفه بأنه: "مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة, التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين " [4], بينما عرف آخر النظام العام بشكل موسع بأنه: "فكرة ذات مضمون موسع يشمل كافة صور النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي, بل يمتد ليغطي كافة صور النشاط الاجتماعي[5].

ويُلاحظ على التعريفات السابقة بأنها غير متفقة على معنى واحد, فهناك من قَصَرَ النظام العام على الجانب المادي ولم يعتبر الآداب العامة عنصراً من عناصره إلا إذا كان لها مظهراً خطيراً يهدد الجانب المادي, بينما تعريفات أخرى جعلت النظام العام يشمل الجانب المادي والأدبي بل حتى الاقتصادي, إذ إن قصر فكرة النظام العام على الجانب المادي فقط دون جانبه الادبي فيه تضييق لا مبرر له لفكرة النظام العام، باعتبار ان للجانب الادبي أهمية لا تقل عن أهمية الجانب المادي، بحيث إن الاخلال الحاصل في الجوانب الأدبية لهذه الفكرة، قد ترتب آثارها السلبية أحياناً على الأفراد عند عدم تدخل الادارة.

وعرف الفقه المصري النظام العام بأنه : "حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم, فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع, فهو حالة وليست قانوناً, وأحياناً تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع برمته, وفي الأشياء أيضاً, وأحياناً أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى المبادئ القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية"[6], وآخر يرى بأنه: " مجموعة الأسس التي يقوم عليها المجتمع, ويشمل في دائرته كل نواحي الحياة العامة في الدولة من اقتصاد واجتماع وسياسة"[7].

أما الفقه العراقي, فمنهم من عرف النظام العام بأنه: " مجموعة مصالح عليا مشتركة لمجتمع ما في زمن معين, يتفق الجميع على ضرورة سلامتها"[8], وذهب آخر إلى أنه: "عبارة شاملة لكل أمر أو غرض يتدخل النشاط الضبطي المقيد للحرية الضرورية لحمايتها"[9].

وترى الدراسة بأن النظام العام هو: " مجموعة العناصر والمصالح الأساسية في المجتمع سواء كانت اقتصادية أم سياسية أم اجتماعية, والتي يقوم عليها كيان المجتمع, ويُشكل احترامها شرطاً لممارسة الفرد لحريته".

أما القضاء ودوره في تحديد تعريف للنظام العام فهو لم يضع تعريفاً محدداً له, وإنما أحال في ذلك إلى التعريف الفقهي, ومن ذلك ما قررته الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى :" أن النظام العام كما يعرفه الفقهاء هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسمه القوانين النافذة فيها...."[10].

الفرع الثاني

عناصر النظام العام

على الرغم من اختلاف الفقه في تحديد مفهوم لفكرة النظام العام, إلا أن ذلك لم يحل دون تحديد عناصر لهذه الفكرة, حيث اتفق كل من الفقه والقضاء الإداري على أن لفكرة النظام العام عناصر وهي:

أولاً –الأمن العام: يُقصد بالأمن العام:" طمأنينة الجمهور على نفسه وماله من خطر الإعتداءات التي يمكن أن تقع عليه في الأماكن العامة والخاصة, ويتحقق ذلك بالتزام الإدارة بحماية الأفراد من المخاطر التي يُمكن أن تحدث لهم, وذلك بمنع الجرائم المختلفة, وحمايتهم من أخطار انهيار المباني والحرائق والحيوانات الضارة, ومن الأخطار الطبيعية كالفيضان أو أخطار الفتن والمؤامرات والمظاهرات, وغيرها من الأمور التي تخل بالأمن العام"[11], ولغرض صيانة الأمن العام والحفاظ عليه فإن لسلطة الضبط الإداري القيام بالعديد من الواجبات الضرورية كمنع المظاهرات التي تخل بالأمن, إذ إن للإدارة الحق في التدخل, ومنع أي تظاهرة من شأنها أن تؤثر على النظام العام[12].

ثانياً – السكينة العامة: ويقصد بها توفير القدر الضروري من الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة, وذلك بواسطة منع كل ما من شأنه أن يقود إلى الإضرار براحة الناس وإزعاجهم في أوقات راحتهم, وذلك بواسطة الضوضاء, أو الأصوات المزعجة المقلقة لراحة الناس, والإدارة تكون ملتزمة بإزالة أسباب الإزعاج المضرة براحة الناس, كمنع استخدام مكبرات الصوت, وتنظيم استخدام المذياع وغيرها[13], ومثال ذلك ما جاء به قانون السيطرة على الضوضاء والذي نص على : " يُحظر القيام بما يأتي : ثالثاً– تشغيل مكبرات الصوت بأنواعها داخل الأماكن العامة, إلا بإجازة من الجهات المعنية, سابعاً– إنشاء معامل النجارة والحدادة ومعامل تصليح السيارات, وأي نشاط يحدث ضوضاء في غير المناطق الصناعية يؤثر على مستخدمي المكان, وفقاً للمعايير المعتمدة في وزارة البيئة, ثامناً– تشغيل مكبر الصوت, أو جهاز مشابه في المناطق السكنية, لغرض بث دعاية باستخدام مسجل أو راديو أو تلفزيون أو آلة موسيقية في ساعات محددة يومياً"[14].

ثالثاً– الصحة العامة: ويُقصد بها المحافظة على صحة افراد المجتمع عن طريق اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية صحة الجماعة, وحماية البيئة, وهذا يقتضي رعاية نظافة الأماكن والطرق العامة, وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من الأمراض[15].

رابعاً– الآداب العامة: عرف الفقه الآداب العامة بأنها: "الحد الأدنى الذي إذا لم يُحرص عليه أفضى ذلك إلى انهيار الحياء الخلقي في الجماعة, مما يترتب عليه اضطراب نظامها المادي"[16], فالآداب العامة هي القاعدة الخلقية التي تبلغ درجة من الأهمية, تجعلها تؤثر في كيان الجماعة, أو في مصلحة من مصالحها, مما يستوجب قيام الإدارة بحمايتها, وبهذا الصدد نص دستور العراق لعام 2005 على ": تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب : ثالثاً– حرية الاجتماع والتظاهر السلمي, وينظم ذلك بقانون"[17], فالمشرع نص على كفالة حرية التظاهر السلمي بشرط عدم الإخلال بالنظام العام والآداب, وكان الأجدر بالمشرع الاكتفاء بمصطلح النظام العام دون مصطلح الآداب, لأن الأخيرة تعد عنصراً من عناصر النظام العام.

المطلب الثاني

مفهوم حرية التظاهر

سيُخصص هذا المطلب لدراسة تعريف حرية التظاهر وتمييز هذه الحرية عن غيرها من المفاهيم.

الفرع الأول : تعريف حرية التظاهر

الفرع الثاني : تمييز حرية التظاهر عن غيرها

الفرع الأول

تعريف حرية التظاهر

عُرفت الحرية بأنها :"مكنة (قدرة) من خلالها يستطيع الشخص ممارسة حقوقه التي يتأكد من خلالها وجوده داخل المجتمع, وممارسة شؤونه الحياتية, هذه الممارسة لا تكون بشكل مطلق, وإنما تفرض عليها بعض القيود, لضمان الممارسة العادلة والمتساوية لممارسة نفس الحقوق بالنسبة لجميع أفراد المجتمع"[18], **ويرى الباحث أن الحرية هي:" قدرة الإنسان في أن يفعل ما يريد بشرط عدم الإضرار بحريات وحقوق الآخرين, وفي إطار ما تسمح به دساتير الدول وتشريعاتها النافذة ".**

أما التظاهر فلم يُعَرِف المشرع الفرنسي التظاهرة في المرسوم بقانون الصادر بتأريخ 1935/10/23 المتعلق بتنظيم الاجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام, كما لم يعرف المشرع العراقي التظاهرة في أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 المتعلق بحرية بالتجمع[19], أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي لسنة 2017 فقد عرف التظاهر السلمي بأنه: " تجمع عدد غير محدود من المواطنين, للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها القانون, التي تنظم وتسير في الطرق والساحات العامة"[20], فوفقاً للتعريف فإن التظاهر هو تجمع عدد غير محدود, فالسؤال المطروح هو كيف يمكن الحكم على كون عدد المتظاهرين محدود أم غير محدود؟, فالمشروع يشترط أن يكون العدد غير محدود, وهذا يعطي للسلطة الإدارية القدرة على منع ممارسة حرية التظاهر بحجة محدودية عدد الأشخاص المتظاهرين, لذا نوصي المشرع العراقي وهو بصدد سنه هذا القانون أن يُعَدِلَ هذا النص وكالآتي :" تجمع عدد من المواطنين وإن كان محدوداً, للتعبير عن آرائه...", كما نوصيه بالإسراع في تشريع هذا القانون.

أما المشرع المصري فقد عرف التظاهرة في قانون (107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية إذ نص على أن التظاهرة "هي كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام, أو يسير في الطرق والميادين العامة, يزيد عددهم على عشرة, للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو

احتجاجاتهم السياسية"[21], ويؤخذ على هذا النص تحديده الحد الأدنى للمتظاهرين بعبارة " يزيد عددهم على عشرة", وهذا التحديد فيه تقييد لممارسة هذه الحرية, كما يؤخذ على هذا النص ذكره أن المتظاهرين يتجمعون للتعبير عن آرائهم ومطالبهم السياسية, رغم أن التظاهر لا يقتصر على المطالب السياسية بل قد تكون مطالب خدمية, أو اجتماعية, أو دينية, وحسناً فعل مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي العراقي عندما بين أن تجمع المتظاهرين هو للتعبير عن آرائهم والمطالبة بحقوقهم, وهذا يشمل الآراء والمطالب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

أما في الفقه, فقد تعددت تعاريف الفقهاء للمظاهرة, فهناك من الفقه الفرنسي من يرى أن التظاهرة هي :" تجمع من الأفراد في الطريق العام ثابت أو متحرك للتعبير عن رأي عام"[22]وعرفها آخر بأنها:" تجمع للافراد في الطريق العام للتعبير عن آرائهم من خلال تجمعهم أو هتافاتهم أو اشاراتهم" [23].

وعرف الفقه المصري التظاهرة بأنها : " اجتماع عدة أشخاص في طريق أو محل عام, من أجل التعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة, أياً كانت دوافع هذه المشاعر, حيث يستوي أن تكون اجتماعية, أو سياسية, أو اقتصادية, وسواء استخدمت فيها هتافات أو صياح أو غيرها من الطرق"[24], وعرفها آخر بأنها: " التعبير الجماعي الناتج عن اجتماع عدد من الأشخاص في طريق أو ميدان عام بصورة ثابتة أو متنقلة, مرددين علناً هتافات معينة, معبرين عن رأي ما أو رافعين لافتات تعبر عن الغرض من المظاهرة, والذي قد يكون الاحتفال بحدث معين أو إحياء ذكرى معينة, أو يكون هذا التعبير الجماعي رفضاً واحتجاجاً على أوضاع معينة أو تأييد لسياسات أخرى"[25].

وعرف الفقه العراقي التظاهرة بأنها : " تجمع للتعبير عن مشاعر مشتركة احتفاء بشخص, أو بسبب مرور ذكرى مناسبة تخص المجتمعين, وهي غالباً ما تكون متنقلة وتأتمر بأوامر الجهة المشرفة على المسيرة"[26].

وعرفت محكمة القضاء الإداري التظاهر بأنها:" اجتماع عدة أشخاص في الطريق العام, للتعبير عن إرادة جماعية فإذا كان الاجتماع ثابتاً سُمي تجمع, وإذا كان متنقلاً سُمي موكباً.."[27].

ومن خلال ما تقدم, نستطيع ان نبين أهم النقاط المستخلصة من التعريفات سالفة الذكر وهي:

1–تُمارس حرية التظاهر عن طريق تجمع عدد من الأفراد, فلا يمكن تخيل قيام شخص واحد بممارسة هذه الحرية, فحرية التظاهر من الحريات التي تُمارس بطريقة جماعية.

2–لا بد أن تكون للتظاهرة غاية معينة, فلا يمكن أن يخرج المتظاهرون من أجل لا شيء, فهناك آراء وأفكار يسعون للتعبير عنها وحقوق يسعون للحصول عليها.

3–لا يمكن أن تكون لحرية التظاهر شرعية قانونية ودستورية إلا إذا كانت في إطار من السلمية, وإذا خرجت عن النهج السلمي خرجت عن نطاق الحماية القانونية.

4– تُمارس حرية التظاهر في طريق عام أو ميدان عام وهذا ما يشكل الركن المكاني للتظاهرة, فالطريق العام هو المخصص للمواصلات ومرور الجمهور منه سواء كان داخل المدن أم القرى, في حين أن الميدان العام هو مكان مفتوح للجمهور ويمتاز بكونه فسيح, ويسمح للغير بالتواجد فيه دون قيد, وعادة ما يربط بين عدة شوارع أو عدة طرق عامة[28], وقد قسم القضاء المصري الطريق العام أو المحل العام إلى ثلاثة أقسام وهي[29]:

1–المحل العمومي بطبيعته : وهو المكان المفتوح للجمهور على سبيل الدوام, كالطرق العمومية والمتنزهات.

2–المحل العمومي بالتخصيص: هو المكان الذي ليس بطبيعته عمومياً وإنما تلحق به صفة العمومية بسبب الغرض الذي أعد له, كأن لا يُفتح للأفراد إلا في أوقات محددة, كالمساجد ودور السينما والمسارح.

3-المحل العمومي بالمصادفة: وهو الذي يكون في الأصل خاص وليس في طبيعته أو ظروفه ما يسمح باعتباره عمومي, ولكنه يكتسب هذه الصفة لوجود عدد من أفراد الجمهور داخله أما مصادفة أو بالاتفاق, كالنوادي والمحلات التجارية والتي تتحول إلى مناطق عمومية, إذا احتشد فيها عدد من الجمهور غير أصحابها.

ولذا بدورنا نستطيع تعريف حرية التظاهر بأنها :" تجمع عدد من الأفراد وإن كان محدوداً في طريق أو ميدان عام, بهدف الإعلان عن رأيهم تجاه موضوعات معينة باستخدام الهتاف أو الإشارة أو غيرها"

الفرع الثاني

تمييز حرية التظاهر عن غيرها

أولاً : حرية التظاهر وحرية الاجتماع العام

يُقصد بحرية الاجتماع العام هي: " حق عدد غير محدد من الأفراد في أن يتمكنوا من عقد الاجتماعات المنظمة في مكان وزمان محددين, لتبادل الآراء والأفكار بالطرق المختلفة حول موضوع ما"[30], وتختلف حرية الاجتماع العام عن حرية التظاهر في نقاط وهي :

1- تختلف المظاهرة عن الاجتماع العام, إذ انها تمثل صفة مطلبية, فهي ليست مكاناً للمناقشة وتبادل الأفكار[31].

2- المظاهرة والاجتماع العام كلاهما وسائل للتعبير عن الرأي, إلا أن طريقة التعبير مختلفة, ففي التظاهرة يتم استخدام الشعارات والهتافات والأناشيد للتعبير عن الرأي, أما الاجتماع العام فهو يتميز بالمناقشة وتبادل والآراء بين المجتمعين[32].

3- التظاهر لابد أن يكون في طريق عام, أما الاجتماع فبما أنه يهدف للمناقشة وتبادل وعرض الآراء فلا يمكن تصور حدوثه إلا في مكان هادئ نسبياً, وهو ما لا يتوافر في التظاهر[33].

ثانياً: حرية التظاهر وحق الإضراب

يُعرف حق الاضراب بأنه : " توقف مجموعة من الأشخاص عن ممارسة نشاط مهني معين, سواء كان هذا النشاط مدني أم اجتماعي, بقصد الحصول على منفعة لهم عن طريق الضغط على إرادة الهيئة أو السلطة التابعين لها"[34], ويختلف حق الإضراب عن حرية التظاهر وكالآتي:

1- يُمارس حق الإضراب في الغالب من قبل العامل ضد رب العمل, في حين يُمارس المتظاهرون حرية التظاهر لصالح أو ضد السلطة العامة[35].

2- حق الإضراب يمارسة العمال, في حين أن حرية التظاهر يمارسها المواطنون عمالاً أو غير ذلك.

3- هدف الإضراب هو تحسين أوضاع فئة معينة والتي تتمثل في الغالب بالعمال, بينما هدف التظاهرة هو التعبير عن رأي سياسي معين أو الاعتراض على أوضاع معينة أو الاحتفال بحدث أو ذكرى معينة.

4- تؤثر ممارسة حق الإضراب على الحياة الاقتصادية, في حين تؤثر ممارسة حرية التظاهر على حرية المرور والحياة الاقتصادية وكذلك الحياة السياسية [36].

المبحث الثاني

النظام العام كقيد على ممارسة حرية التظاهر

حرية التظاهر من الحريات العامة التي كفلتها التشريعات, ولكن هذا لا يعني ممارستها بشكل مطلق وإنما تُقيد بعدم الإخلال بالنظام العام, وهذا ما نص عليه دستور العراق لعام 2005 في المادة(38) بكفالة الدولة لحرية التظاهر وبما لا يخل بالنظام العام, وقضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: " ممارسة الحريات المنصوص عليها في المادة (38) من الدستور مقيدة بشرط عدم الاخلال بالنظام العام والآداب...."[37].

وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه " ولئن كانت حرية التظاهر السلمي مكفولة عالمياً بموجب المواثيق الدستورية, وتلتزم الدولة بتوفير الحماية للمتظاهرين, إلا أن ممارسة تلك الحرية رهينة بأن تكون سلمية قولاً وعملاً, بألا تمس النظام العام أو الأمن العام"[38], ومن أجل ممارسة هذه الحرية بشكل لا يتعارض مع النظام العام فرضت القوانين مجموعة قيود على ممارستها, وإعطت للإدارة سلطات في مواجهتها حمايةً للنظام العام, وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث بعد تقسيمه إلى مطلبين.

المطلب الأول: القيود الواردة على ممارسة حرية التظاهر حمايةً للنظام العام

المطلب الثاني: سلطة الإدارة في مواجهة حرية التظاهر

المطلب الأول

القيود الواردة على ممارسة حرية التظاهر حمايةً للنظام العام

تفرض القوانين مجموعة قيود لممارسة حرية التظاهر من أجل ألا تتعارض ممارسة هذه الحرية مع النظام العام, وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب بعد تقسيمه إلى فروع.

الفرع الأول : اشتراط الإخطار أو الترخيص لممارسة حرية التظاهر.

الفرع الثاني : تشكيل لجنة مسؤولة عن التظاهرة.

الفرع الثالث : عدم حمل الأسلحة أثناء التظاهر.

الفرع الرابع : قيود مكانية وزمانية.

الفرع الأول

اشتراط الإخطار أو الترخيص لممارسة حرية التظاهر

إن القوانين المنظمة لحرية التظاهر تنص على وجوب قيام الأفراد بإتباع إجراءات معينة من أجل أن تتم ممارسة هذه الحرية في إطار النظام العام, والمقصود بهذه الإجراءات هي وجوب الحصول على ترخيص أو إخطار.

فالإخطار هو:" مجموعة من البيانات التي يقدمها الأشخاص للجهة الإدارية المختصة لإخطارها بعزمهم على ممارسة نشاط معين, بقصد تمكينها من مراقبته, واتخاذ الإجراءات اللازمة التي تمنع ضرره"[39].

.

في فرنسا يُسمَح بتنظيم مظاهرات في الطريق العام بكل حرية بشرط تقديم إعلان مسبق للسلطات المختصة قبل القيام بالمظاهرة[40],إذ نص المرسوم بقانون الصادر في1935/10/23 المتعلق بتنظيم الاجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام على " يخضع للالتزام بالإخطار السابق كل المواكب والاستعراضات وتجمعات الأفراد, وبصفة عامة كافة المظاهرات في الطريق العام, ومع ذلك يُعفى من هذا الإعلان عمليات التظاهر في الطريق العام طبقاً للأعراف المحلية"[41], فالنص يُلزم من يريد ممارسة حرية التظاهر بإخطار الجهة

الإدارية,وأعفى النص السابق عمليات التظاهر في الطريق العام طبقاً للأعراف المحلية(الاستعمال المحلي) من شرط الإعلان المسبق[42].

والإخطار لا يُعد طلباً أو التماساً بالموافقة على المظاهرة, وإنما هو عبارة عن بيانات تقدم للإدارة, حتى تكون على علم مقدماً بما انعقد عليه عزم ذوي الشأن على التظاهر, بقصد تمكينها من مراقبة المظاهرة, واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع ضررها, ومنع ممارستها في الخفاء[43].

فهذا النظام يُشكل نوعاً من التعاون بين منظمي التظاهرة وبين السلطة المسؤولة عن حفظ النظام العام, فنظام الإخطار هو إعلام الإدارة بالمظاهرة بغية تمكينها من اتخاذ الاحتياطات الضرورية لحماية النظام العام, فهو إجراء وقائي مقرر لصالح النظام العام.

وفي مصر اشترط المشرع الإخطار المسبق على من يريد ممارسة حرية التظاهر, إذ نص دستور مصر لسنة 2014 على:"للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون"[44], ونص قانون حرية التظاهر على " يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو تسيير موكب أو تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة..."[45].

أما الترخيص فهو إجراء تنظيمي تصدره الجهة الإدارية, ويخولها سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته, ووزن ظروفه التي تختلف باختلاف الشخص والزمن والمكان, وبالتالي فهو إجراء بوليسي وقائي, مقرر لوقاية الدولة والأفراد من أي ضرر قد ينشأ من ممارسة حرية ما[46].

فالترخيص يهدف عموماً إلى وقاية النظام العام من أي أضرار مترتبة على ممارسة الحرية محل الترخيص, فلا يمكن للأفراد ممارسة حرية التظاهر إلا بعد موافقة الجهة الإدارية المختصة[47].

ونص أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 على :" 1- يحظر قانوناً على أي شخص, أو مجموعة, أو منظمة, تسيير مسيرة, أو تنظيم تجمع أو اجتماع أو تجمهر، أو المشاركة في أي من ذلك على الطرق أو الشوارع العامة, في أكثر من منطقة واحدة محددة، أو في مكان واحد محدد في أية مدينة, أي يوم إلا إذا كان هذا النشاط يتم بموجب تصريح من قائد قوات الائتلاف, أو من قائد فرقة أو لواء, يشار لهم فيها بعد باسم سلطات الترخيص"[48], فالنص بين أن على من يرغب في تنظيم مظاهرة أن يُقدم طلباً بالترخيص بالتظاهر إلى الجهة العسكرية, والتي حددها الأمر بقائد قوات الائتلاف, أو قائد فرقة أو لواء, وبما إن سلطة الائتلاف قد رحلت, فأصبحت الجهة الواجب تقديم طلب الترخيص لها هي وزارة الداخلية, إذ أكد أمر سلطة الائتلاف رقم (100) لسنة 2004 على انتقال القوانين واللوائح التنظيمية والأوامر والتوجيهات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة إلى وزارة الداخلية, فأصبحت الأخيرة هي السلطة المختصة بمنح التراخيص[49].

ونص مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي على ضرورة الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الإدارية قبل القيام بالمظاهرة إذ نص على :"أولا- للمواطنين التظاهر سلمياً للتعبير عن آرائهم...., وفق الشروط المحددة في المادة (7) من هذا القانون" [50], ونصت المادة (7) من المشروع على :"أولاً- للمواطنين حرية الاجتماعات العامة بعد الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الإدارية..", فمشروع القانون اشترط لممارسة حرية التظاهر الحصول على إذن مسبق, من أجل أن تتأكد الجهة الإدارية بأن ممارسة هذه الحرية لا تضر بالنظام العام, وأوجب المشروع تقديم طلب الحصول على إذن إلى رئيس الوحدة الإدارية, والذي قد يكون المحافظ أو القائمقام أو مدير الناحية[51].

وإذا كانت القوانين قد اشترطت الإخطار أو الترخيص فإن الإخطار أو طلب الترخيص يجب أن يتضمن عند تقديمه بيانات حول مكان وخط سير التظاهرة, وموعد بدايتها وانتهاءها, وموضوعها والغرض منها, والشعارات التي يرفعها المتظاهرون, ومجموعة تفاصيل حول منظمي التظاهرة, وقضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بهذا الصدد بأنه: "..., يتضمن الإخطار مكان الاجتماع العام أو مكان وخط سير الموكب أو التظاهرة، وميعاد البدء والانتهاء، ونصت المادة ذاتها على ضرورة تضمين الإخطار موضوع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، والغرض منها، والمطالب والشعارات التى يرفعها المشاركون فيها، للوقوف على مدى توافق الاجتماع أو التظاهرة وأحكام الدستور ومقتضيات النظام العام، إذ لا يسوغ إقامة اجتماع أو تظاهرة يكون الغرض منها الحض على التمييز والكراهية ضد طائفة أو جنس، أو ازدراء فئة أو جماعة بعينها، أو التحريض على ارتكاب جرائم، أو مناهضة القيم الديمقراطية"[52].

وبدورنا نوصي المشرع العراقي أن يأخذ بالإخطار في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي وأن يتضمن الإخطار المقدم للجهة الإدارية الشعارات التي سيرفعها المتظاهرون وعدم الاكتفاء بذكر موضوع وغرض التظاهرة, وزمان ومكان عقدها وأسماء المنظمين, حسب ما نصت عليه المادة (7) من المشروع, فالشعار هو التعبير الأدق عن موضوع وغرض التظاهرة, وبالتالي فإن الوقوف على هذه الشعارات لازماً للوقوف على مدى توافق التظاهرة مع النظام العام, فلا يمكن لتظاهرة أن ترفع شعارات تضر بالأمن العام أو الآداب العامة.

الفرع الثاني

تشكيل لجنة مسؤولة عن التظاهرة

قد تشترط القوانين التي تنظم حرية التظاهر تشكيل لجنة مسؤولة عن التظاهرة, مهمتها الحفاظ على النظام العام, ومنع أي خروج على القوانين من قبل المتظاهرين[53], ففي فرنسا أشار المرسوم بقانون الصادر بتأريخ 1935/10/23 المتعلق بتنظيم الاجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام على أن من ضمن البيانات التي يتضمنها الإخطار المقدم للإدارة هو أسماء المنظمين للتظاهرة [54], وهذا يعني أن المشرع الفرنسي جعل منظمي التظاهرة يحلون محل اللجنة التي من المفروض أن تُشكل في المظاهرات السلمية, وخاصة إذا ما علمنا أن منظمي التظاهرة سيجتمعون مع قوات الأمن من أجل وضع الخطوط العامة للتظاهرة, وتقريب وجهات النظر في حالة الخلاف حول قضية ما.

وفي مصر, نص المشرع في قانون الاجتماعات والتظاهرات الملغى على تشكيل لجنة مُنَظِمة, ولكنه قصر تشكيلها على الأجتماع دون التظاهر, إذ نص على :" يجب أن يكون للاجتماع لجنة مؤلفة من رئيس ومن اثنين من الأعضاء على الأقل, وعلى هذه اللجنة المحافظة على النظام, ومنع كل خروج على القوانين, كما أن عليها أن تحفظ للاجتماع صفته المبينة فى الإخطار, وأن تمنع كل خطاب يخالف النظام العام أو الآداب أو يشتمل على تحريض على الجرائم"[55], أما قانون رقم (107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية فلم ينص على تشكيل لجنة مسؤولة عن التظاهرة, ولكن قد يرجع عدم نصه عليها إلى ما ذكره في المادة (8) بأنه "يجب أن يتضمن الإخطار البيانات والمعلومات الآتية :4-أسماء الأفراد أو الجهة المنظمة للاجتماع العام أو المواكب أو التظاهرة..."، فالظاهر من هذا النص أن المشرع سعى إلى اعتبار الجهة المنظمة للتظاهرة, بمثابة اللجنة المسؤولة عن تنظيمها.

وفي العراق, أوجب قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى تشكيل لجنة مسؤولة عن التظاهرة, إذ نص على أنه:"لا يجوز للأفراد القيام بمظاهرة دون الحصول على إجازة سابقة من

السلطة الإدارية المختصة, ويقدم الطلب من قبل لجنة مؤلفة من ثلاثة أعضاء على الأقل متمتعين بالأهلية القانونية وبسمعة سياسية طيبة, على أن تكون مسؤولة عن تنظيم المظاهرة وعدم الإخلال بالأمن والنظام"[56], ولم ينص أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 على تشكيل لجنة تكون مسؤولة عن التظاهرة وحماية النظام العام ومنع أي خرق للقوانين, ونرى أن الوضع في العراق مشابه لموقف المشرع المصري, إذ إن أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 المتعلق بحرية التجمع أوجب إشعار سلطة الترخيص قبل (24) ساعة على الأقل من بدء المسيرة, ومن ضمن البيانات التي يتضمنها هذا الإشعار هو أسماء وعناوين المنظمين للمسيرة[57].

وقد أوجب مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي تشكيل لجنة مسؤولة عن حسن تنظيم التظاهرة, والوفاء بالالتزامات المقررة بموجب القانون, والمحافظة على التظاهرة بالتنسيق مع الجهات المختصة[58].

ومن أجل ممارسة حرية التظاهر بشكل لا يخل ولا يتعارض مع النظام العام, أي ضمان تقيد التظاهرة بالنظام العام, نرى وجوب أن تنص القوانين صراحةً على تشكيل لجنة من المتظاهرين مهتمها السيطرة على التظاهرة, وضمان ممارستها بشكل سلمي لا يضر بالنظام العام, ومنع قيام المتظاهرين بأي فعل يُشكل خرقاً للقوانين أو يشكل جريمة ما.

الفرع الثالث

عدم حمل الأسلحة أثناء التظاهر

من أجل ممارسة حرية التظاهر بشكل لا يتعارض مع النظام العام, يتوجب على المتظاهرين اتباع الضوابط التي فرضتها قوانين التظاهر, فليس للمتظاهرين حمل الأسلحة بمختلف أنواعها, إذ نص المرسوم بقانون لعام 1935 الفرنسي على :"... يجوز لرئيس إدارة الشرطة في باريس في غضون 24 ساعة التي تسبق التظاهرة وحتى ينفض التظاهر, أن يمنع حمل ونقل أشياء قد تمثل سلاحاً, ويقتصر المجال الجغرافي المحدود الذي يسري عليه المنع على أماكن التظاهر, والأماكن المتاخمة, والمداخل المؤدية إليه..."[59].

ونص قانون التظاهر المصري على : " يحظر على المشاركين في التظاهرات حمل أية أسلحة أو ذخائر, أو مفرقعات أو ألعاب نارية أو مواد حارقة, أو غير ذلك من الأدوات أو المواد التي تعرض الأفراد أو المنشآت للضرر أو الخطر"[60], فالنص حظر على المتظاهرين حمل السلاح وسواء تم إشهار السلاح أم لم يتم إشهاره وسواء كان السلاح مرخصاً أم لا وسواء انتوى حامل السلاح استخدامه أم لم يقصد ذلك, كما أن الحظر يشمل جميع الأسلحة وبأنواعها المختلفة, كأن تكون هذه الأسلحة نارية أو بيضاء أو ملحقاتها كالذخائر, كما يشمل حمل المفرقعات والمواد ذات الطبيعة الكيميائية الحارقة كمادة (المولوتوف), والتي تؤدي لتعرض الأفراد والمباني للضرر.

ونص المشرع العراقي في أمر سلطة الائتلاف المتعلق بحرية التجمع على : " في أي مسيرة أو تجمع أو اجتماع يحظر احضار أو حمل الأشياء التالية: أ- سلاح ناري من أي نوع, ب-أشياء حادة من أي نوع,ج-أي شي يمكن قذفه بنية الحاق الأذى, بما في ذلك الحجارة, د- الخزانات أو المضارب الخشبية أو الهراوات أو العصي, أو أي أشياء يمكن استخدامها للضرب, باستثناء ما قد يستخدم منها لرفع اللافتات والشعارات التي يحملها المتظاهرون.."[61],وهذا الحظر مفروض حماية للنظام العام حتى لا تخرج التظاهرة عن سلميتها, ولا تخل بالأمن العام, إذ ان حمل المتظاهرين للأسلحة سيحول المظاهرة إلى مظاهرة مسلحة تتعارض مع النظام العام, أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي فهو وإن لم ينص في الفصل الرابع منه والمتعلق بالتظاهرات على حظر حمل

الأسلحة , مثلما نص على ذلك عند كلامه عن حرية الاجتماع[62], إلا ان حظر حمل السلاح أثناء التظاهر يُعدُ أمراً بديهياً حتى وإن لم يتم النص عليه, لكون أن ممارسة حرية التظاهر لا يمكن أن تكون متعارضة مع الأمن العام, وحمل السلاح يجعلها تشكل خطراً على الأمن العام, فضلاً عن ما نص عليه المشروع من أن :"أولا: للمواطنين التظاهر سلمياً للتعبير عن آرائهم...."[63], فالتظاهر السلمي يقتضي عدم حمل الأسلحة أو أي مواد أخرى تجعل التظاهرة خطرة على النظام العام.

الفرع الرابع

قيود مكانية وزمانية

من أجل ممارسة حرية التظاهر في إطار النظام العام, قد تفرض القوانين المنظمة لهذه الحرية مجموعة قيود زمانية ومكانية, فبالنسبة للقيود الزمانية لم يُجز المشرع الفرنسي امتداد وقت المظاهرة إلى ما بعد الساعة الحادية عشر ليلاً, إلا انه اجاز مد هذا الميعاد في المناطق التي تتأخر فيها مواعيد اغلاق المحلات العامة حتى الساعة المحددة لإغلاق هذه المحلات, دون حاجة للحصول على إذن من الإدارة[64].

وفي مصر لم ينص قانون رقم (107) لسنة 2013 على أي قيود زمانية لممارسة حرية التظاهر,عكس ما جاء به أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (19) لسنة 2003 والذي وضع عدة قيود زمانية على حرية التظاهر, منها عدم جواز استمرار التظاهرة مدة تتجاوز الأربع ساعات[65], كذلك نص الأمر على عدم جواز تسيير التظاهرة في أثناء الفترات التي تصل فيها حركة السير إلى ذروتها إلا بموجب تصريح من سلطة الترخيص المختصة, وعدّ الأمر الفترة من الساعة السابعة والنصف إلى الساعة التاسعة صباحاً والفترة من الساعة الرابعة والنصف إلى الساعة السادسة بعد الظهر من يوم السبت إلى الخميس باستثناء العطل الرسمية فترات تبلغ فيها حركة السير ذروتها, مالم تحدد السلطات المختصة فترات غير ذلك [66].

أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي فقد نصّ على : " ثانياً–لا يجوز تنظيم التظاهرات قبل الساعة السابعة صباحاً, أو بعد الساعة العاشرة ليلاً "[67], فالمشروع نصّ على جواز تنظيم التظاهرة في الفترة من السابعة صباحاً حتى العاشرة ليلاً, وحسناً فعل المشرع عندما جاء بهذا النص حتى لا تتعارض المظاهرة مع النظام العام وخصوصاً عنصر السكينة العامة, ولكن ما يؤخذ على هذا النص أنه أجاز تنظيم التظاهرة في الساعة التاسعة أو الثامنة ليلاً, فالسؤال الذي يُطرح هو ألا تتعارض التظاهرة في هذا الوقت مع النظام العام وخصوصاً عنصر السكينة العامة؟, فالتظاهرات تتضمن هتافات وأناشيد قد تُشكل ممارستها في هذا الوقت إضراراً بالسكينة العامة, بالإضافة إلى أن تنظيم التظاهرة في هذه الفترة قد يجعل من الصعوبة على السلطات المختصة حماية المتظاهرين, لذا فنوصي المشرع أن يُقلِص الفترة ويجعلها من الساعة السابعة صباحاً إلى السادسة عصراً حماية للسكينة العامة, وحماية للتظاهرة.

ولذا فالقوانين المنظمة لحرية التظاهر وضعت سقفاً زمنياً يجب على المتظاهرين الالتزام به, فالقيد الزماني قيد مهم وضروري, لكونه يهدف في الأساس إلى حماية النظام العام, وخصوصاً عنصر السكينة العامة.

أما القيود المكانية فقد نصت القوانين المنظمة لحرية التظاهر على هذه القيود حماية للنظام العام, إذ نص المشرع المصري في قانون رقم (107) لسنة 2013 على :" يُحدد وزير الداخلية بقرار منه بالتنسيق مع المحافظ المختص حرماً آمناً معيناً أمام المواقع الحيوية, كالمقار الرئاسية والمجالس النيابية, ومقار المنظمات الدولية والبعثات الدبلوماسية الأجنبية, والمنشآت الحكومية والعسكرية والأمنية والرقابية ومقار المحاكم والنيابات والمستشفيات والمطارات, والمنشآت البترولية والمؤسسات التعليمية, والمتاحف والأماكن الأثرية وغيرها من المرافق

العامة, ويحظر على المشاركين في التظاهرة تجاوز نطاق الحرم المنصوص عليه في الفقرة السابقة"[68], فالمشرع أعطى لوزير الداخلية وبالتنسيق مع المحافظ الحق في تحديد حرم آمن أمام بعض المؤسسات المهمة والمرافق العامة, لا يجوز للمتظاهرين تجاوزه, وذلك حفاظاً على النظام العام[69].

أما في العراق فإن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة قد ألزم المتظاهرين بضرورة الابتعاد بمسافة لا تقل عن خمسمائة متر من أي سفارة أجنبية, وبضمنها المكاتب الاقليمية للسفارة الأجنبية أو مرافق القوة متعددة الجنسية العاملة في العراق, أو البنايات العامة المستخدمة من قبل حكومة العراق بشكل فعال[70], ولم يفرض مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي أي قيود مكانية على ممارسة حرية التظاهر.

المطلب الثاني

سلطة الإدارة في مواجهة حرية التظاهر

تتمتع هيئات الضبط الإداري بسلطات متعددة فيما يتعلق بالتظاهر, فلها سلطة منع التظاهرة إذا كانت تضر بالنظام العام, كما أن لها سلطة تحديد خط سيرها بالإضافة إلى تفريقها, كل ذلك من أجل حماية النظام العام, وهذا ما سنتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأول: منع تسيير المظاهرة.

الفرع الثاني: تحديد خط سير المظاهرة.

الفرع الثالث: تفريق المظاهرة.

الفرع الأول

منع تسيير المظاهرة

للسلطة الإدارية الحق في منع المظاهرة لأسباب تتعلق بالنظام العام, فلها عدم الموافقة على طلب الترخيص للمظاهرة ابتداءً, فضلاً عن أن لها سلطة إلغاء الترخيص السابق لمظاهرة مزمع تسييرها, وكل ذلك يرجع لخطورة المظاهرة على النظام العام.

ففي فرنسا بين المرسوم بقانون لعام 1935 الخاص بتنظيم الاجراءات المتعلقة بتدعيم الحفاظ على النظام العام, أن لسلطة الضبط الإداري أن تمنع تسيير المظاهرة حماية للنظام العام, فنص على " إذا كانت الجهة المخولة بسلطات الضبط تؤكد أن التظاهر من شأنه التسبب في اضطراب النظام العام, فإنها تمنعه بإصدار قرار, وتقوم بإخطار الموقعين على الإعلان بالموطن المختار إخطاراً فورياً بهذا القرار"[71].

وفي قرار لمجلس الدولة الفرنسي بين أن " المظاهرة المخطط لها من قبل اتحاد النقابات العمالية في باريس (CGT), تؤدي إلى احداث تهديد للنظام العام, مما يبرر المنع"[72].

وفي مصر نصت المادة (10) من قانون 107 لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية على أن" لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص, في حالة حصول جهات الأمن, وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة, بناء على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلم, التقدم بطلب إلى قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة لالغاء أو إرجاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة, أو نقلها إلى مكان آخر, أو تغيير مسارها, ويصدر القاضي قراراً مسبباً فور تقديم الطلب إليه, على أن تبلغ به الجهة الإدارية مقدم الإخطار فور صدوره, ولذوي الشأن التظلم من القرار وفقاً للقواعد المقررة بقانون المرافعات المدنية والتجارية"[73], فالنص السابق لم يعطِ للإدارة سلطة منع ممارسة حرية التظاهر,

وإنما نص على إعطاء وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص, الحق في التقدم بطلب للقضاء (قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة) لإلغاء التظاهرة اتقاءً لأي تهديد على الأمن والسلم.

أما في العراق فإن أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 المتعلق بحرية التجمع, لم ينص صراحة على سلطة الإدارة في منع تسيير المظاهرات, ولكنه اشترط الحصول على تصريح (ترخيص) من الإدارة من أجل ممارسة هذه الحرية, بمعنى أن الإدارة (وزارة الداخلية) تستطيع منع تسيير المظاهرة بمجرد رفضها الترخيص, حسب ما نصت عليه المادة (1/3) من الأمر المذكور, أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي فقد بين أن لرئيس الوحدة الإدارية منع تسيير مظاهرة, وأن لرئيس اللجنة المنظمة لهذه المظاهرة الحق في أن يطعن بالقرار أمام محكمة البداءة[74],إلا أن المشروع لم يُقيد رئيس الوحدة الإدارية بسبب معين لرفض تسيير المظاهرة, فالنص بين أن من حق رئيس الوحدة الإدارية رفض طلب تسيير المظاهرة دون تحديد سبب معين, عكس ما جاءت به القوانين المقارنة, فالقانون الفرنسي أكد بأن الإدارة تستطيع منع المظاهرة بسبب خطورة المظاهرة على النظام العام, فضلاً عن ما جاء به المشرع المصري من النص على منع المظاهرة اتقاءً لأي تهديد للأمن والسلم, كما أن المشروع بين أن لرئيس اللجنة المنظمة الطعن بقرار الرفض أمام محكمة البداءة المختصة, ونوصي بدورنا المشرع وهو في صدد إعداد المشروع أن يحدد جهة الطعن بمحكمة القضاء الإداري, لكون القرار محل الطعن هو قرار إداري.

الفرع الثاني

تحديد خط سير المظاهرة

من أجل الحفاظ على النظام العام فان لسلطات الضبط الإداري الحق في تحديد خط سير معين للمظاهرة, وذلك عندما يكون خط السير المحدد من قبل منظمي التظاهرة يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام, فيكون لسلطة الضبط تحديد خط سير آخر للمظاهرة لا يضر النظام العام, وفي حال لم يستجب المنظمين لذلك فإن لسلطة الضبط منع المظاهرة[75].

ففي فرنسا فإن مأمور قسم الشرطة مَنَعَ مظاهرة كان مقرراً تنظيمها في ميدان (Dauphine) في باريس بين نقابيين ومتخصصين في العدالة, في 1990/11/30 على اعتبار أن عدد ونوعية المشاركين في المظاهرات في مكان قريب من المكان المتواجد فيه رئيس الجمهورية, الذي يحتفل بالمئوية الثانية لذكرى تأسيس محكمة النقض فانها–المظاهرة– كفيلة بعرقلة الاحتفالات الرسمية التي تسبب زعزعة النظام العام, واقترحت مأمورية الشرطة مكاناً آخر للتجمع وهو شارع (Luteec) المواجه لوزارة العدل, في الموقع الذي يسمح لمسيرة رئيس الجمهورية المرور دون رؤية المتظاهرين[76], ففي هذه الحالة نرى أن البديل لمنع المظاهرة هو تعديل خط سيرها, والذي يكون أقل حدة من المنع.

وفي مصر فإن المادة (10) من قانون (107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية بعد تعديلها, اعطت لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص الحق في التقدم بطلب للقضاء – والذي حدده النص بقاضي الأمور الوقتية في المحكمة الابتدائية المختصة– لالغاء أو تأجيل التظاهرة أو نقلها لمكان آخر أو تحديد خط سيرها, اتقاءً لأي خطر يهدد الأمن والسلم.

وفي العراق لم ينص أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 على سلطة الإدارة في تحديد خط سير معين للمظاهرة, بخلاف ما عليه الحال في مرسوم الإجتماعات العامة والمظاهرات رقم (25) لسنة 1954 الملغى, الذي أعطى للإدارة سلطة تحديد خط سير التظاهرات حسب ما نصت عليه المادة (18/ 1)[77], وإن كنا

نعتقد أن سلطة تحديد خط سير معين للتظاهرة موجودة في أمر سلطة الائتلاف وإن لم ينص عليها صراحةً, بالاستناد إلى ما جاء به من إلزام المتظاهرين بضرورة الابتعاد بمسافة لا تقل عن خمسمائة متر من أي سفارة أجنبية, وبضمنها المكاتب الاقليمية للسفارة الأجنبية أو مرافق القوة متعددة الجنسية العاملة في العراق, أو البنايات العامة المستخدمة من قبل حكومة العراق بشكل فعال[78].

أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي وإن لم يتطرق إلى سلطة تحديد خط سير معين للمظاهرة, إلا أنه نص على : "لا يجوز وضع القيود على الحريات والحقوق المنصوص عليها في هذا القانون إلا بناءً على مقتضيات المصلحة العامة, أو ما يخل بالنظام العام, أو الآداب العامة"[79], وبالتالي لا يجوز تقييد حرية التظاهر إلا من أجل الحفاظ على النظام العام, لذا فإن الإدارة إذا رأت بأن خط سير التظاهرة يُشَكِل خطراً على النظام العام فإنها تستطيع تحديد خط سير أخر من أجل أن تُمارس حرية التظاهر بشكل لا يخل بالنظام العام.

الفرع الثالث

تفريق المظاهرة

وفي مجال حماية النظام العام فإن لسلطات الضبط تفريق أي تظاهرة, ففي فرنسا يمكن تفريق التظاهرة إذا ما تم تسييرها بالفعل بينما كانت تخضع إلى إحدى قرارات المنع, أو في حالة تحول تلك التظاهرة المعلن عنها إلى ما هو اسوأ, لأنها بذلك قد تؤدي إلى اضطراب النظام العام وللأسباب ذاتها فإن المظاهرات حتى لو كانت تقليدية ويتم تنظيمها دون إخطار سابق قد تكون هناك مشروعية في اعتبارها تجمهراً, وبالتالي يجوز لسلطة الضبط في هذه الحالة تفريق المظاهرة بالقوة بعد تحذير المتظاهرين[80].

وتناول قانون 107 لسنة 2013 المصري في المادة (11) مسألة تفريق التظاهرة, إذ نص على "... وإذا صدر خلال الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أي فعل من المشاركين فيها يُشَكِل جريمة يعاقب عليها القانون, أو خروج على الطابع السلمي للتعبير عن الرأي, يكون لقوات الأمن بالزي الرسمي, وبناءً على أمر من القائد الميداني المختص فض الاجتماع العام أو تفريق الموكب أو التظاهرة, والقبض على المتهمين بارتكاب الجريمة, ويجوز لمدير الأمن المختص مكانياً قبل الفض أو التفريق أو القبض أن يطلب من قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة ندب من يراه لإثبات الحالة غير السلمية للإجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة, ويصدر القاضي أمره على وجه السرعة".

فوفقاً للنص السابق إذا صدر خلال التظاهرة أي فعل من المشاركين فيها يُشكل جريمة معاقب عليها قانوناً, أو خروج على سلمية التعبير عن الرأي, فإن المشرع أعطى لقوات الأمن تفريق التظاهرة, والقبض على المتهمين بارتكاب الجريمة, بشرطين: أولهما أن يحصل تفريق التظاهرة من قبل قوات الأمن المرتدية للزي الرسمي, منعاً من تدخل عناصر من غير قوات الأمن, أو تدعي أنها منهم وقد تكون مأجورة أو مخربة, والشرط الثاني هو أن يحصل التفريق استناداً إلى أمر القائد الميداني المختص.

ولنا في صدد موقف المشرع المصري ملاحظات, منها أن نص المشرع المصري نص فضفاض, ولا يعترف بمبدأ التناسب أي ضرورة ارتكاب مخالفات خطيرة لتبرير فض تظاهرة بأسرها, ويبدو أن هذا النص يمكن تأويله بحيث يسمح لقوات الأمن باستخدام ارتكاب متظاهر واحد لجريمة كسبب كافٍ لتفريق المظاهرة, فضلاً عن احتمالية دخول مندسين إلى داخل المظاهرة لاستفزاز الأجهزة الأمنية, فكيف ستتعامل هذه الاجهزة مع هذا الأمر, هل ستعاقب الكل بسبب فعل شخص واحد شذ عن التظاهرة السلمية؟, لذا فالنص يعطي لقوات الأمن الغطاء الشرعي لاستخدام العنف من أجل تفريق التظاهرة, وهذا اجراء غير ضروري مادامت الشرطة تملك صلاحية

الاعتقال بموجب قوانين اخرى كقانون العقوبات والاجراءات الجنائية, والتي يمكن استخدامها ضد الشخص مرتكب الفعل الاجرامي.

ونتفق مع ما ذهب إليه المشرع في أن لمدير الأمن المختص مكانياً وقبل التفريق أن يطلب من القاضي ندب من يراه لإثبات الحالة غير السلمية للتظاهرة, وإن كنا نؤيد أن يكون الأمر وجوبياً على مدير الأمن وأن لا يترك لخياره.

وفي العراق لم ينص أمر سلطة الائتلاف رقم(19) لسنة 2003 على سلطة الإدارة في تفريق التظاهرة, بخلاف ما نص عليه مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (25) لسنة 1954 الملغى, الذي أعطى للموظف الإداري سلطة تفريق المظاهرة في حال إقامتها خلافاً لأحكام هذا المرسوم, أو إذا عرضت الأمن والنظام العام للإخلال, أو إذا كان المتظاهرون أو بعض منهم يحملون سلاحاً, أو إذا ارتكبت جريمة من نوع جناية أو جنحة أثناء التظاهر,أو إذا كان المتظاهرون أو بعضهم يهتفون هتافات معادية ضد نظام الحكم, أو لغرض إثارة الجمهور ضد الأمن العام, أو يحملون لافتات من هذا النوع[81], أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي فلم يرد فيه نص يبين الأسباب التي تخول الإدارة تفريق المتظاهرين, وهذا يعد نقصاً تشريعياً لا بد من تلافيه لأن تحديد هذه الأسباب له أهميته بالنسبة للمتظاهرين عن طريق تعريفهم بالأمور التي يجب عليهم تجنبها, كما أن تحديد هذه الأسباب يُقيد الإدارة إذ انها لا تستطيع تفريق المظاهرة إلا للأسباب المنصوص عليها.

إلا أن المشروع منح السلطات الأمنية حق استعمال القوة لتفريق التظاهرة في حالة ما إذا أدى ذلك إلى زعزعة الأمن, أو إلحاق الأضرار بالأشخاص أو الممتلكات أو الأموال, إذ نص على: "أولا– تكون السلطات الأمنية مسؤولة عن توفير الحماية للمجتمعين أو المتظاهرين إذا كان الاجتماع أو التظاهرة قد نظمت وفق أحكام هذا القانون ، ولا يجوز لها استعمال القوة لتفريق المجتمعين أو المتظاهرين إلا إذا أدى ذلك إلى زعزعة الأمن, أو الحاق الأضرار بالأشخاص أو الممتلكات أو الأموال"[82].

وفي النهاية نقول بأن حرية التظاهر يجب أن تُمارس في إطار النظام العام, بوصف الأخير قيد يرد على ممارستها, فإذا تبين أن هناك خطراً على النظام العام, أو أخل المتظاهرون به, تستطيع الإدارة أن تتدخل أما عن طريق منع تسيير التظاهرة متى رأت أن تسييرها يُشكل ضرراً بالنظام العام, أو تحديد خط سيرها عندما يكون خط السير المحدد من قبل المنظمين يخل بالنظام العام, والحقيقة أن هذه السلطات الممنوحة للإدارة هي سلطات تسبق ممارسة حرية التظاهر, كما تستطيع الإدارة أيضاً أن تتدخل بتفريق التظاهرة متى ما أخل المتظاهرون بالنظام العام, فالأخير قيد يجب على المتظاهرين احترامه عند ممارسة حريتهم, وسلطة الإدارة في التفريق تكون أثناء تسيير المظاهرة.

الخاتمة

في نهاية البحث في موضوع (تقييد النظام العام لحرية التظاهر–دراسة مقارنة), توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات من أهمها:

أولاً : النتائج

1- تُعرَف حرية التظاهر بأنها :" تجمع عدد من الأفراد وإن كان محدوداً في طريق أو ميدان عام, بهدف الإعلان عن رأيهم تجاه موضوعات معينة باستخدام الهتاف أو الإشارة أو غيرها".
2- لا يمكن أن تكون لحرية التظاهر شرعية قانونية ودستورية إلا إذا كانت في إطار من السلمية, وإذا خرجت عن النهج السلمي خرجت عن نطاق الحماية القانونية.

3- اشترط المشرع العراقي الحصول على ترخيص لممارسة حرية التظاهر, سواء كان ذلك في أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 المتعلق بحرية التجمع, أو في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي, عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والمصري بالأخذ بنظام الإخطار.

4- لم ينص أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 على تشكيل لجنة تكون مسؤولة عن التظاهرة وحماية النظام العام, إلا أنه أوجب إشعار سلطة الترخيص قبل (24) ساعة على الأقل من بدء المسيرة, ومن ضمن البيانات التي يتضمنها هذا الإشعار هو أسماء وعناوين المنظمين للمسيرة, أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي فقد أوجب تشكيل لجنة مسؤولة عن حسن تنظيم التظاهرة, والوفاء بالالتزامات المقررة بموجب القانون, والمحافظة على التظاهرة بالتنسيق مع الجهات المختصة.

5- أغلب القوانين المنظمة لحرية التظاهر اشترطت عدم قيام المتظاهرين بحمل أي سلاح, وهذا الحظر مفروض حماية للنظام العام حتى لا تخرج التظاهرة عن سلميتها.

6- القوانين المنظمة لحرية التظاهر وضعت سقفاً زمنياً يجب على المتظاهرين الالتزام به, فالقيد الزماني قيد مهم, لكونه يهدف إلى حماية النظام العام, وخصوصاً عنصر السكينة العامة.

7- إن مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي لم يُقيد رئيس الوحدة الإدارية بسبب معين لرفض تسيير المظاهرة عكس ما جاءت به القوانين المقارنة, فالقانون الفرنسي أكد بأن الإدارة تستطيع منع المظاهرة بسبب خطورتها على النظام العام, فضلاً عن ما جاء به المشرع المصري من النص على منعها اتقاءً لأي تهديد للأمن والسلم.

8- ممارسة حرية التظاهر يجب ألا تخل بالنظام العام, فإذا تبين للإدارة وجود خطر على النظام العام فإنها تمنع تسيير المظاهرة, أو تُعدِل خط سيرها حمايةً للنظام العام, كما تستطيع تفريق المظاهرة بعد تسييرها إن تحولت إلى ما يضر بالنظام العام.

ثانياً : التوصيات

1- إن مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي لسنة 2017 عرف التظاهر السلمي بأنه:" تجمع عدد غير محدود من المواطنين...", فالسؤال المطروح هو كيف يمكن الحكم على كون عدد المتظاهرين محدود أم غير محدود؟, فالمشروع يشترط أن يكون العدد غير محدود, وهذا يعطي للإدارة القدرة على منع ممارسة هذه الحرية بحجة محدودية عدد المتظاهرين, لذا نوصي المشرع العراقي وهو بصدد سنه هذا القانون أن يُعَدِلَ النص وكالآتي:" تجمع عدد من المواطنين وإن كان محدوداً, للتعبير عن آرائهم....".

2- نوصي المشرع العراقي أن يأخذ بالإخطار في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي بدل الإذن والترخيص, لكون الترخيص شرط خطير يعطي الإدارة الحق في رفض أو قبول ممارسة الحرية, فنظام الترخيص فيه تسلط إداري حقيقي على هذه الحرية, كما نوصي أن يتضمن الإخطار المقدم للإدارة الشعارات التي سيرفعها المتظاهرون وعدم الاكتفاء بذكر موضوع وغرض التظاهرة, وزمان ومكان عقدها وأسماء المنظمين, حسب ما نصت عليه المادة (7) من المشروع, فالشعار هو التعبير الأدق عن موضوعها وغرضها, وبالتالي فإن الوقوف على هذه الشعارات لازماً للوقوف على مدى توافق التظاهرة مع النظام العام.

3- مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي نصّ على:" ثانياً-لا يجوز تنظيم التظاهرات قبل الساعة السابعة صباحاً, أو بعد الساعة العاشرة ليلاً ", ويؤخذ على هذا النص أنه أجاز تنظيم التظاهرة في الساعة التاسعة أو الثامنة ليلاً, فالسؤال الذي يُطرح هو ألا تتعارض التظاهرة في هذا الوقت مع النظام العام وخصوصاً عنصر السكينة العامة؟, لذا فنوصي المشرع أن يُقَلِص الفترة ويجعلها من الساعة السابعة صباحاً إلى السادسة عصراً حماية للسكينة العامة, وحماية للتظاهرة.

4- مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي بين أن لرئيس الوحدة الإدارية منع تسيير مظاهرة, وأن لرئيس اللجنة المنظمة لهذه المظاهرة الحق في الطعن بالقرار أمام محكمة البداءة, ونوصي بدورنا المشرع أن يحدد جهة الطعن بمحكمة القضاء الإداري, لكون القرار محل الطعن هو قرار إداري.

5- مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي لم يرد فيه نص يبين الأسباب التي تخول الإدارة تفريق المتظاهرين, وهذا يعد نقصاً تشريعياً لا بد من تلافيه لأن تحديد هذه الأسباب له أهميته بالنسبة للمتظاهرين عن طريق تعريفهم بالأمور التي يجب عليهم تجنبها, كما أن تحديد هذه الأسباب يُقيد الإدارة إذ انها لا تستطيع تفريق المظاهرة إلا للأسباب المنصوص عليها.

6- ندعو المشرع العراقي للاسراع بتشريع قانون حرية التعبير عن الرأي والأجتماع والتظاهر السلمي لأهميته في تنظيم حرية التظاهر.

الهوامش

([1]) د. محمود مصطفى يونس: نحو نظرية عامة لفكرة النظام العام في قانون المرافعات المدنية والتجارية, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, من دون سنة نشر, ص10.

([2]) د. حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري,(دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي), دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, 2011, ص134.

(3) Maurice Hauriou: Précis élémentaire de droit administratif , ed 1933, p.220.

([4]) Waline (Marcile) : Droit Administratif, 9è ed.,Paris, sirey, 1963, p.641.

(5) George Burdeau : Traité de Science Politique, Paris, 1952,p.145.

([6]) د. صلاح الدين فوزي : المبسوط في القانون الإداري, دار النهضة العربية, القاهرة , 2010, ص568.

([7]) د. عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي, دار النهضة العربية, القاهرة,1989, ص36.

([8]) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة), المكتبة القانونية, بغداد, 1996, ص76.

([9]) د. إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية), ط1, مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع , الكويت , 1988 , ص232.

([10]) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم (908) بتأريخ 1964/11/30, أشار إليها أحمد سمير أبو شادي: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة , الجزء الأول , 1960-1970, ص73.

([11]) د. عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري, من دون دار نشر, 1985, ص220.

(21) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني: الضبط الإداري (سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة – دراسة مقارنة مع مصر), دار النهضة العربية, القاهرة , 2003, ص123.

(31) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري, ط2, دار الفكر العربي, القاهرة , 1992, ص358.

(41) المادة (4) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم (41) لسنة 2015, منشور بالوقائع العراقية بالعدد (4390) بتأريخ 2015/12/7.

(51) د. حسام مرسي : سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري , مرجع سابق , ص152.

(61) د. عزيزة الشريف : دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي , مرجع سابق , ص27.

(71) المادة (38) من دستور العراق لعام 2005, منشور في الوقائع العراقية بالعدد(4012)في 2005/12/28.

(81) د. أمل محمد حمزة : حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة) , ط2 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2014 , ص15.

(19) نصت المادة (1) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى بأن المظاهره هي: " حشد منظم يسير في الميادين او الشوارع العامة لغرض عام", منشور في الوقائع العراقية بالعدد (194) في1959/7/12.

(20) المادة (1/خامساً) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي لسنة 2017.

(21) المادة (4) من قانون (107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية , منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (47 مكرر) في 2013/11/24.

(22) Marcel–Rene,Tercinet: la liberté de manifestation en France, R.D.P., 1979,p.1010.

–Charvin(R) et Sueur(J.J): Droits de l'homme et Libertés de la Personne,2éme édition,Litec,1997,p.236–237.

(23)Georges. BURDEAU: Les Libertés Publiques,4e éd, Paris, L.G.D.J., 1972.p224.

(24) د. رفعت عيد: حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الاشارة لبعض الدول العربية (دراسة تحليلة نقدية) , دار النهضة العربية , القاهرة , 2008 , ص20.

(25) د. أمل محمد حمزة : حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة, مرجع سابق, ص57.

(26) د. حسان شفيق : نظرية الحريات العامة(تحليل ووثائق), جامعة بغداد ,2004, ص84.

(27) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (4525), لسنة 39ق, في1985/6/15 , نقلاً عن د. فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة (المجلد الأول),1998, الجزء الثالث, ص707.

(28) د. أمل محمد حمزة : حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة , مرجع سابق , ص37.

(29) د. أحمد سلامة بدر: التنظيم التشريعي لحرية التعبير في الأنظمة المعاصرة , دار النهضة العربية , القاهرة , 2016 , ص38 وما بعدها.

(30) د. أفكار عبد الرازق : حرية الاجتماع(دراسة مقارنة), دار النهضة العربية , القاهرة , 2002, ص35.

(31) د. أحمد سلامة بدر : التنظيم التشريعي لحرية التعبير في الأنظمة المعاصرة , مرجع سابق , ص38.

(32) د. أفكار عبد الرازق: حرية الاجتماع , مرجع سابق , ص85.

(33) د. أحمد سلامة بدر: التنظيم التشريعي لحرية التعبير في الأنظمة المعاصرة , مرجع سابق , ص38.

(34) د. عبد المنعم محفوظ : الموظفون والحكومة , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 1986 , ص206.

(35) د. محمد أنس جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي, دار النهضة العربية, القاهرة, 1986,ص83.

(36) د. أحمد سلامة بدر : التنظيم التشريعي لحرية التعبير في الأنظمة المعاصرة , مرجع سابق , ص68.

(37) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (46/اتحادية/2011), في 2011/8/22, منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: https://www.iraqfsc.iq/s.2011/page_6/

(38) حكمها في الطعن رقم (4135) لسنة 10 ق الصادر في 2013/11/11.

(39) د.عمرو أحمد حسبو: حرية الاجتماع (دراسة مقارنة), دار النهضة العربية , القاهرة , 1999, ص211.

(40) C.E, Saldou.23 Juillet 1993. منشور على الموقع التالي:
https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007835817&fastReqId=733049301&fastPos=1

(41) المادة (1) من المرسوم بقانون الصادر في1935/10/23 والمتعلق بتنظيم الإجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام, منشور على الموقع الآتي: https://www.legifrance.gouv.fr/

(42) يُعرف البعض الاستعمال المحلي بانه : " استعمال يُمارس بطريقة مألوفة له قوة العرف مستبعداً كل جزاء خاص", ينظر د. رفعت عيد : حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الإشارة إلى بعض الدول العربية , مرجع سابق , ص112.

(43) د. عمرو أحمد حسبو: حرية الاجتماع , مرجع سابق , ص64.

(44) المادة (73) من دستور مصر 2014, منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (3 مكرر أ) في 2014/1/18.

(45) المادة (8) من قانون(107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

(46) د. أمل محمد حمزة : حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة , مرجع سابق , ص435.

(47) د. رفعت عيد : حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الإشارة إلى بعض الدول العربية, مرجع سابق,ص72.

(48) المادة (3) من الأمر المذكور, منشور بالوقائع العراقية بالعدد (3979) في 2003/7/10.

(49) البند التاسع من القسم الثالث من أمر سلطة الائتلاف رقم (100) لسنة 2004 بشأن انتقال القوانين واللوائح التنظيمية والأوامر والتوجيهات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة , منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3985) في2004/7/1.

(50) المادة (10) من المشروع.

(51) المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.

(52) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (160) لسنة 36 ق" دستورية", بتأريخ 2016/12/3, منشور في الجريدة الرسمية العدد (50) تابع في 15/ 2016/12, ص13.

(53) د.عمار محسن :الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع, المصرية للنشر والتوزيع, القاهرة, 2017, ص394.

([54])المادة (2) من المرسوم بقانون الصادر عام 1935.

([55]) المادة (6) من قانون رقم (14) لسنة 1923 الملغى المتعلق بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية , الوقائع المصرية العدد (57) في 1923/6/4.

([56]) المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى.

([57]) المادة (4) من أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 المتعلق بحرية التجمع.

([58]) المادة (7) من مشروع القانون المذكور.

([59]) المادة (2مكرر) من المرسوم بقانون الصادر في1935/10/23 المتعلق بتنظيم الإجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام.

([60]) المادة(6) من قانون رقم(107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

(61) المادة(6) من أمر سلطة الائتلاف رقم(19) لسنة 2003 المتعلق بحرية التجمع.

([62]) نصت المادة (9) من المشروع بأنه : "يحظر مايأتي: ثانياً – حمل السلاح الناري بجميع أنواعه والأدوات الجارحة, أو الحادة أو أية مواد أخرى تلحق الأذى بالأنفس أو الممتلكات عند الاجتماع".

([63]) المادة (10) من المشروع.

([64]) د. حسني الجندي : الجندي في جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري (دراسة مقارنة), ط1, دار النهضة العربية, القاهرة , 2002–2003, ص54.

([65]) المادة (3/3) من أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003.

([66]) المادة (5) من الأمر نفسه.

([67]) المادة (10) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.

([68]) المادة (14) من قانون رقم (107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

([69]) د. عمار محسن : الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع , مرجع سابق , ص416.

([70]) المادة (3/3) من أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 والمعدلة بموجب الفقرة (ب) من البند التاسع من القسم الثالث لأمر سلطة الائتلاف رقم (100) لسنة 2004 والمتعلق انتقال القوانين واللوائح التنظيمية والأوامر والتوجيهات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة.

([71]) المادة (3) من المرسوم بقانون الصادر في 1935/10/23.

([72]) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1954/2/19 أشار إليه د. أمل محمد حمزة: حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة, مرجع سابق , ص415–416.

([73]) المادة(10) من القانون المذكور والمعدلة بموجب المادة (1) من قانون رقم (14) لسنة 2017 المتعلق بتعديل بعض أحكام القانون رقم (107) لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد 17 مكرر(أ) في 2017/4/30

([74]) المادة (7/ثالثاً) من المشروع.

([75])André Pouille: Libertés Publiques et droits de l'homme,16e éd, Dalloz,2008,p.193.

([76])Claude Leclercq : Libertés Publiques, 5e éd, Paris, Litec,2003, p.301.

(77) نصت المادة (18) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (25) لسنة 1954 الملغى على أن:" أ: للسلطات المبينة في المادة الخامسة –متصرف اللواء أو القائمقام أو مدير الناحية أو أقرب موظف اداري– أن تقرر مكان الاجتماعات أو خطة سير المظاهرات, على أن تعلم المنظمين بذلك قبل 24 ساعة ", منشور بالوقائع العراقية بالعدد (3513) في 1954/11/18.

(78) المادة (3/3) من أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 والمعدلة بموجب الفقرة (ب) من البند التاسع من القسم الثالث لأمر سلطة الائتلاف رقم (100) لسنة 2004 والمتعلق بانتقال القوانين واللوائح التنظيمية والأوامر والتوجيهات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة.

(79) المادة (12) من المشروع.

(80) Lebreton(G.): Libertés Publiques et droits de l'homme, 8e édition,sirey,2009 p.526.

(81) المادة (19) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (25) لسنة 1954 الملغى.

(82) المادة (11/ أولاً) من المشروع.

المراجع

أولاً : الكتب

1- د. إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية), ط1, مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع , الكويت , 1988.
2- د. أحمد سلامة بدر: التنظيم التشريعي لحرية التعبير في الأنظمة المعاصرة, دار النهضة العربية , القاهرة , 2016 .
3- د. أفكار عبد الرازق: حرية الاجتماع(دراسة مقارنة), دار النهضة العربية, القاهرة, 2002.
4- د. أمل محمد حمزة : حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة), ط2 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2014 .
5- د. حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري,(دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي), دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, 2011.
6- د. حسان شفيق : نظرية الحريات العامة(تحليل ووثائق), جامعة بغداد ,2004.
7- د. حسني الجندي : الجندي في جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري (دراسة مقارنة), ط1, دار النهضة العربية, القاهرة , 2002–2003.
8- د. رفعت عيد: حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الاشارة لبعض الدول العربية (دراسة تحليلة نقدية) , دار النهضة العربية , القاهرة , 2008 .
9- د. صلاح الدين فوزي: المبسوط في القانون الإداري, دار النهضة العربية, القاهرة , 2010.
10- د. عبد المنعم محفوظ : الموظفون والحكومة , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 1986 .
11- د. عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي, دار النهضة العربية, القاهرة,1989.
12- د. عمار محسن :الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع, المصرية للنشر والتوزيع, القاهرة, 2017.
13- د. عمرو أحمد حسبو: حرية الاجتماع (دراسة مقارنة), دار النهضة العربية , القاهرة , 1999.

14- د. عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري, من دون دار نشر, 1985.
15- د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة), المكتبة القانونية, بغداد, 1996.
16- د. محمد أنس جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي, دار النهضة العربية, القاهرة, 1986.
17- د. محمد عبيد الحساوي القحطاني: الضبط الإداري (سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة –دراسة مقارنة مع مصر), دار النهضة العربية, القاهرة , 2003.
18- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري, ط2, دار الفكر العربي, القاهرة , .
19- د. محمود مصطفى يونس: نحو نظرية عامة لفكرة النظام العام في قانون المرافعات المدنية والتجارية, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, من دون سنة نشر.

ثانياً : المجموعات والأحكام القضائية

1- أحمد سمير أبو شادي: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة , الجزء الأول , 1960-1970.
2- د. فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة (المجلد الأول),1998, الجزء الثالث.
3- حكم مجلس الدولة الفرنسي : C.E, Saldou.23 Juillet 1993 .
4- حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (46/اتحادية/2011), في 2011/8/22
5- حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في الطعن رقم (4135) لسنة 10 ق الصادر في 2013/11/11.
6- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (160) لسنة 36 ق" دستورية", بتأريخ 2016/12/3, منشور في الجريدة الرسمية العدد (50) تابع في 15/ 2016/12.

ثالثاً : التشريعات

1- قانون رقم (14) لسنة 1923 الملغى المتعلق بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية,الوقائع المصرية العدد(57) في 1923/6/4.
2- المرسوم بقانون الصادر في1935/10/23 والمتعلق بتنظيم الإجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام في فرنسا.
3- مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (25) لسنة 1954 الملغى, منشور بالوقائع العراقية بالعدد (3513) في 1954/11/18.
4- قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (194) في1959/7/12.
5- أمر سلطة الائتلاف رقم (19) لسنة 2003 المتعلق بحرية التجمع, منشور بالوقائع العراقية بالعدد (3979) في 2003/7/10.
6- أمر سلطة الائتلاف رقم (100) لسنة 2004 بشأن انتقال القوانين واللوائح التنظيمية والأوامر والتوجيهات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة , منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3985) في2004/7/1.
7- دستور العراق لعام 2005, منشور في الوقائع العراقية بالعدد(4012)في 2005/12/28.

8- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.
9- قانون (107) لسنة 2013 المتعلق بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية المصري , منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (47 مكرر) في 2013/11/24.
10- دستور مصر لسنة 2014, منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (3 مكرر أ) في 2014/1/18.
11- قانون السيطرة على الضوضاء رقم (41) لسنة 2015, منشور بالوقائع العراقية بالعدد (4390) بتأريخ 2015/12/7.
12- مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي لسنة 2017.
13- قانون رقم (14) لسنة 2017 المتعلق بتعديل بعض أحكام القانون رقم (107) لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية , منشور بالجريدة الرسمية بالعدد 17 مكرر(أ) في 2017/4/30.

رابعاً : المراجع الأجنبية

1- André Pouille: Libertés Publiques et droits de l,homme,16e éd, Dalloz,2008.
2- Charvin(R) et Sueur(J.J): Droits de l'homme et Libertés de la Personne,2éme édition,Litec,1997.
3- Claude Leclercq : Libertés Publiques, 5e éd, Paris, Litec,2003.
4- George Burdeau : Traité de Science Politique, Paris, 1952.
5- Georges. BURDEAU: Les Libertés Publiques,4e éd, Paris, L.G.D.J., 1972.
6- Lebreton(G.): Libertés Publiques et droits de l'homme, 8e édition,sirey,2009.
7- Marcel-Rene,Tercinet: la liberté de manifestation en France, R.D.P., 1979.
8- Maurice Hauriou: Précis élémentaire de droit administratif , ed 1933.
9- Waline (Marcile) : Droit Administratif, 9è ed.,Paris, sirey, 1963.

خامساً : المواقع الالكترونية

1- https://www.iraqfsc.iq/s.2011/page_6/
2- https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007835817&fastReqId=733049301&fastPos=1
https://www.legifrance.gouv.fr