

# حرية التظاهر في العراق بين مطرقة التشريع وسندان الإدارة

## دراسة مقارنة

د. حنان محمد القيسي

كلية القانون / الجامعة المستنصرية

مشرف قسم الدراسات القانونية/ بيت الحكمة

لأننا نتقن الصمت حملونا وزر النوايا

### المقدمة

إن مسألة حقوق الإنسان باتت من الموضوعات التي تمس حياة الدول - شعوباً وحكومات - وقد حظيت حقوق الإنسان باهتمام قل له نظير وعلى كافة المستويات داخليا ودوليا، دساتير وقوانين عادية ومعاهدات، دولاً وجماعات.

ولما كان الإنسان لا يعيش منعزلاً عن أفراد مجتمعه، بل ينخرط معهم، عن طريق تبادل المصالح والآراء والمناقشات، كان من الطبيعي أن يتجه فكره إلى عقد الاجتماعات لتبادل الآراء والمناقشات الخاصة بحياته الاجتماعية والثقافية والسياسية وغيرها، والتظاهر لتحقيق بعض المطالب السياسية أو الاجتماعية أو الخدمية، للوصول إلى أفضل الحلول لما يثار من مشاكل في مختلف شؤون حياته.

ومن ثم تعد حرية الاجتماع والتظاهر من الحريات الأساسية التي أقرتها معظم الدساتير في العالم في إطار يضيق أو يتسع مداه وفقاً لنسبة ديمقراطية النظام أو تسلطه وهي من الحريات الدستورية الاصلية، بل إن حرية التظاهر تعتبر قناة من قنوات تبادل الآراء، ووسيلة من وسائل ممارسة حرية الرأي والتعبير، والأخيرة لايجوز فصلها عن أدواتها ووسائل مباشرتها، فمثل هذا الفصل يؤدي إلى فقد حرية الرأي قيمتها ومغزاها.

وقد وردت حرية التجمع والتظاهر في العديد من الوثائق الدستورية العراقية التي ناضل الشعب العراقي من اجلها، أولها دستور ١٩٢٥ (القانون الأساسي العراقي) الذي نصت المادة (١٢) منه على "العراقيين حرية إبداء الرأي، والنشر، والاجتماع، وتأليف الجمعيات والانضمام إليها، ضمن حدود

القانون"، ورغم الإشارة إلى هذا الحق ضمن مجموعة من الحقوق إلا إن الحق في التجمع والتظاهر استمر ينتقل من وثيقة دستورية إلى غيرها.

اذ جاء في المادة (١٠) من دستور الجمهورية العراقية الأولى لسنة ١٩٥٨ - عليه باقتضاب مجملا مع حقوق أخرى كالدستور السابق - "حرية الاعتقاد والتعبير مضمونة وتنظم بقانون."، إما دستور سنة ١٩٦٣ فقد نصت المادة (٣٢) منه وبشكل أكثر تحديدا ووضوحا على "للعراقيين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون الحاجة إلى إخطار سابق. والاجتماعات العامة والمواكبة والتجمعات مباحة في حدود القانون"، واقتبس دستور ١٩٦٨ هذا النص في المادة (٣٤) منه.

إما المادة (٢٦) من دستور ١٩٧٠ فقد نصت على "يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق أغراض الدستور وفي حدود القانون. وتعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تتسجم مع خط الثورة القومي التقدمي."

في حين جاءت إشارة قانون إدارة الدولة العراقية الانتقالية المؤقت في المادة (١٣) منه إلى جملة من الحريات، حيث أفردت لحرية الاجتماع الفقرة ج من المادة والتي نصت على " إنَّ الحق بحرية الاجتماع السلمي وبحرية الانتماء في جمعيات هو حق مضمون، كما أنَّ الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقاً للقانون، هو حق مضمون"، ثم أشارت إلى التظاهر في الفقرة هـ من نفس المادة والتي جاء فيها "للعراقي الحق بالتظاهر والإضراب سلمياً وفقاً للقانون"

وكرست المادة (٣٨) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ حرية الاجتماع وحرية التظاهر حيث قضت " تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب: ... ثالثاً -حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون ".

غير أن تقرير حرية التجمع والتظاهر - كغيره من الحقوق والحريات الأساسية - وتأكيد كفالته في المواثيق الدولية والداستير لا يعني إطلاقه بغير حدود أو قيود، فالحقوق إذا لم تمارس في حدود وضوابط في إطار سلطة منظمة لانقلابت بالضرورة إلى فوضى. لذلك تحرص الدول على تنظيم ممارسة مثل تلك الحقوق ورسم نطاقها وحدودها على أن يكون ذلك في أضيق الحدود ولأشد الضرورات.

وقد شهد العراق والعالم العربي جملة من التظاهرات أودت ببعض الأنظمة السياسية العربية، ومازالت الأخرى تنتظر، كما شهد العراق مظاهرات شملت العديد من مدنه، طالب المتظاهرون فيها بالإصلاح والخدمات، مما جعل البحث في الحق بالتظاهر مطلباً ملحا لبيان دور هذا الحق في تحقيق بعض المطالب السياسية كانت أم خدمية ودور الإدارة في تقييد هذا الحق، ودور القضاء من ثم في الرقابة عليها وذلك وفقاً للخطة التالية:

## المبحث الأول

### التعريف بحرية التجمع والتظاهر

#### المطلب الأول - تعريف الحق بالتجمع والتظاهر

قبل الولوج في أصل الموضوع لابد لنا أولاً من تعريف الحق والحرية، والأصل في الحق انه مصلحة يحميها القانون، وهو بالنسبة للحرية يمثل الأصل أو الكل في حين أنها تعد بالنسبة له بمثابة الجزء من الكل، فالحرية مفهوم ملازم للحق ولا يمكن فهمها من دونه، لان الحرية تعني وجود حق مسبق، وبمعنى آخر إن مفهوم الحق اشمل من مفهوم الحرية، فالحرية هي جزء ونوع من الحقوق يمكن التناضلي بها شأنها شأن حقوق الإنسان الأخرى. (١)

ومن ثم يعرف الحق بأنه رابطة قانونية بمقتضاها يخول القانون شخصا من الأشخاص على سبيل الانفراد التسلط على شيء أو اقتضاء أداء معين من شخص آخر. وعرف البعض الآخر الحق بأنه قدرة أو سلطة إدارية يخولها القانون شخصا معيناً يرسم حدودها. (٢) أما الحرية فقد عرفت بأنها مجموعة الحقوق المعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، وبالتالي يجب إن تتمتع بحماية قانونية خاصة تكلفها الدولة من خلال عدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها. (٣)

وتحتل حرية الاجتماع - ويتفرع عنها حرية التظاهر - مرتبة متقدمة في ميدان الحريات والحقوق السياسية، يلجأ إليه جمع من المواطنين للتعبير عن رأيهم في الطريق العام. وقد نصت المادة (١/٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على هذه الحرية بالنص على " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية"، في حين أشارت المادة (٢١) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لذات الحق بقولها "يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به".

كما أولى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اهتماماً لهذا الحق، حيث نصت المادة (٢١) منه على أن " يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة، أو النظام العام أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

وقد فرضت المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان على الدولة الفرنسية أن تدفع تعويضاً لمحامٍ بسبب توجيه تأنيب له لمشاركته في مظاهرة. معتبرةً أن حرية التظاهر يستفاد من المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تنص على حق كل إنسان في حرية الاشتراك في التجمعات السلمية، ورأت المحكمة أنه لا يمكن فصل هذه المادة عن المادة العاشرة المتعلقة

بحرية التعبير، بحيث يستفاد من كلا المادتين بأن لا يجوز حرمان الشخص من التعبير عن رأيه سواءً في الشارع أو في الساحات العامة.

وسيرا على النهج المتقدم وتماشيا مع المعايير الدولية، والتي يمثلها الإعلان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ما من بلد في الوقت الحاضر إلا ونص دستوره على هذا الحق أو كانت له تشريعات وضعية تنظم الأصول الواجب إتباعها في ممارسته.

وقد أسلفنا إن الدساتير العراقية كافة أشارت إلى حرية التجمع والتظاهر معا أو على سبيل الاستقلال أو ضمن الحق بالتعبير عن الرأي، إلا إن أيا من تلك الدساتير لم يتطرق إلى تعريف هذه الحرية، وكذا تشريعيا إذ لم يشر قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ إلى تعريف التظاهر أو التجمع رغم وضع القيود عليه، كما لم يشر لتعريفه أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ والخاص بحرية التجمع.

وبالعودة إلى القانون المقارن نجد إن بعضا من الدول وضعت قوانين لتنظيم التجمع والتظاهر إلا أنها لم تورد تعريفا له كالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المصري والخاص بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية، في حين أوردت تشريعات أخرى تعريفا لحرية التجمع والتظاهر مثل نص المادة (٢) من قانون الاجتماعات العامة الأردني المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١ والذي عرف الاجتماع العام بأنه " الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي طابع عام"، وهو مفهوم واسع يشمل التقاء أي مجموعة أشخاص للتباحث في مسألة عامة اجتماعية كانت أم سياسية أم اقتصادية أم دينية ، دون تحديد مكان أو زمان ، مما يكرس سلطة الإدارة وهيمنتها وقدرتها على تحديد ذلك الاجتماع أنى شاءت لسعة المفهوم.

في حين إن مرسوم بقانون بشأن الاجتماعات العامة والموكب والتجمعات البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣، عرف الاجتماع العام في معرض حديثه عن شروط التجمع، بالنص على "... كل اجتماع يعقد في مكان عام أو خاص يدخله أشخاص لم توجه إليهم دعوة شخصية. ويعتبر الاجتماع عاما، إذا رأى المدير العام للشرطة إن الاجتماع بسبب موضوعه أو عدد الدعوات إليه أو طريقة توزيعها أو بسبب أي ظرف آخر ليس له الصفة الحقيقية الصحيحة لاجتماع خاص. وفي هذه الحالة يجب على المدير العام للشرطة ان يخطر الداعي إلى الاجتماع أو المنظم له بان يقوم بالواجبات التي فرضها القانون. "

ويبدو جليا إن النص السالف منح الإدارة سلطة تقديرية مغالى فيها لتحديد نوع الاجتماع إن كان عاما أو خاصا ووفقا لضوابط فيها من المرونة الشيء الكثير إضافة إلى عدم الدقة والانضباط. عل الرغم من انه وضع القاعدة العامة المتمثلة بنص المادة (١) من القانون "الاجتماعات العامة مباحة، بالشروط والاوزاع المقررة في هذا القانون".

إما قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية الجزائري رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٨ فقد عرف الاجتماع بأنه " تجمهر مؤقت لأشخاص متفق عليه ومنظم في كل مكان مفتوح لعموم الناس قصد تبادل افكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة".<sup>(٤)</sup> كما عرف المظاهرات العامة بالقول " المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات أو تجمهرات الأشخاص وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجرى على الطريق العمومي، ويجب ان يصرح بها".<sup>(٥)</sup>

والملاحظ إن التعريف الأول فيه من التفصيل الشيء الكثير ابتداء من صفة الاجتماع إلى مكانه وهدفه. في حين اقتصر تعريف المظاهرة على التجمع ومكانه وضرورة الإخطار دون التطرق الى أهداف هذه المظاهرات.

والاتجاهات التشريعية العربية عموما تنزع إلى تكريس تدخل الإدارة في حرية الاجتماع كقاعدة عامة، إلا ما تستثنيه الإدارة من الرقابة أو التدخل، ولا يجوز - برأينا - أن يبقى الأصل هو خضوع ممارسة حرية الاجتماع للرقابة الإدارية.

إما فقها فيقصد بحرية التجمع والتظاهر ان يتمكن الأفراد من عقد الاجتماعات السلمية العامة والخاصة في أي مكان ووقت للتعبير عن آرائهم بأية طريقة سواء أكانت بالخطب أم المناقشات أم عقد الندوات أم إلقاء المحاضرات أم المناظرات وغيرها من الوسائل واستخلاص النتائج وإصدار المنشورات والبيانات التي تتضمن المقررات والتوصيات مع مراعاة الضوابط التي يحددها القانون.<sup>(٦)</sup>

كما تعرف بأنها عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الأشخاص بناء على تدبير أو تنظيم سابق لغرض سماع وعرض الأفكار أو تبادلها من اجل الدفاع عن الآراء أو المصالح المشتركة،<sup>(٧)</sup> إي هي حرية الأفراد في أن يتجمعوا في مكان ما مدة من الوقت ليعبروا عن آرائهم سواء في صورة خطب أو ندوات أو محاضرات... الخ، والاجتماع قد يكون عاما أو خاصا، كما إن الغرض من عقد الاجتماع قد يكون دينيا أو سياسيا أو اجتماعيا، او اي غرض آخر.

وتقترب حرية الاجتماع من حرية التظاهر التي يقصد بها وجود حشد من الأفراد منظم يسير في الميادين والشوارع العامة لغرض عام، بل إن اغلب التشريعات العربية ترادف بينهما إذ تمارس كلاهما بصفتها إحدى وسائل التعبير عن الرأي.<sup>(٨)</sup>

الا إن بعض الفقه حاول تمييز الاجتماع العام من المظاهرة، من حيث أن التجمع يتم التعبير فيه عن الرأي بالمناقشة وتبادل الأفكار والآراء والتشاور بين المجتمعين، أما المظاهرة تتميز بأن التعبير عن الرأي فيها يكون بالهتافات والإشارات والصياح هذا من جهة، ومن جهة ثانية غالبا ماتكون المظاهرة متحركة في حين لايتصور حدوث التجمع إلا في جو يتسم بالاستقرار والثبات.

ونعتقد أن حرية الاجتماع تتفق مع حرية التظاهر في الطبيعة، فكلاهما يعد متداخلاً مع حرية التعبير. من هنا لا غرابة أن يسوي المشرع بينهما في الكثير من الأحكام، حيث أخضعهما لإجراءات خاصة وقيود تكاد تكون واحدة، بل يمكن القول إن الحق في التجمع والتظاهر يشكل امتداداً للحق في حرية الرأي والتعبير، ويعتبر جزءاً لا يتجزأ منه، فالتجمع السلمي إحدى الطرق المشروعة للتعبير عن الرأي. ويقصد بها قدرة المواطنين على الالتقاء بشكل جماعي بهدف عقد الاجتماعات العامة أو المؤتمرات أو المسيرات والاعتصامات السلمية في أي مكان وزمان، وبغض النظر عن الجهة المنظمة، وذلك ليتبادلوا الرأي ويبلوروا مواقفهم تجاه قضايا مختلفة، ويمارسوا ضغطاً على السلطة التنفيذية بهدف التعبير عن مواقفهم وتحقيق مطالبهم. أي إن يتجمع الفرد مع أفراد آخرين بقصد أن يعبر وينشر ويلحق ويدافع عن مصلحة مشتركة لمجموعة ما.

### المطلب الثاني - شروط التجمع أو التظاهر

تنص المادة ٢/٢٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: "لا يخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحيات الآخرين واحترامها، ولتحقيق العدالة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي"

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم حديث نسبياً إلى إن (هدم حرية الاجتماع إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم ... ولازم ذلك امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية وترتضيها القيم التي تدعو إليها..)<sup>(٩)</sup> عليه يجوز فرض قيود قانونية على ممارسة بعض حقوق الإنسان وحياته، في حالات معينة وطبقاً لشروط محددة إذا تحققت تصبح معها هذه التقييدات مسموح بها إذا ما تقاطعت تلك الحقوق مع النظام العام،<sup>(١٠)</sup> ولما كان عبء الحفاظ على النظام العام يقع على عاتق الإدارة بما لها من سلطة ضبط إداري، فإن علينا أولاً بيان المقصود بالضبط الإداري.

يعرف الضبط الإداري بأنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام - سواء في المحافظة على النظام العام في المجتمع أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه أو اختلاله - والحريات العامة تتعرض لنوعين من القيود ، قيود يفرضها المشرع بنفسه ويطلق عليها الضبط التشريعي ، وفي نطاق هذه القيود تملك الإدارة أن تفرض قيوداً جديدة إما تنفيذاً للقوانين الصادرة في هذا الصدد ، وإما قيوداً مبتدأه عن طريق لوائح الضبط.<sup>(١١)</sup> ولا يخفى على احد مرونة فكرة النظام العام ونسبيتها وعدم استقرارها أو ثباتها - فهي تختلف من دولة إلى أخرى بل ومن زمن إلى آخر داخل الدولة الواحدة - مما جعل تعريفه من المسائل الجدلية . وعلى

أية حال يعرف النظام العام بأنه "مجموعة مصالح عليا مشتركة لمجتمع ما في زمن معين يتفق الجميع على ضرورة سلامتها".<sup>(١٢)</sup>

وبالرغم من اختلاف الفقه في تحديد مفهوم النظام العام إلا إن هذا لم يحل دون تحديد عناصره، فقد اتفق الفقه على إن العناصر التقليدية للنظام العام لا تخرج عن أربعة عناصر هي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والأخلاق العامة. وعليه يعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام، ويقصد به حماية الأرواح والأموال من كل خطر يهددها سواء كان مصدر هذا الخطر يرجع إلى فعل الإنسان أو إلى فعل الطبيعة أي تأمين الأفراد في مالهم وأنفسهم.

ويترتب على ذلك إن يكون لسلطات الضبط الإداري الحق في منع التجمعات الخطرة في الطريق العام، ومنع المظاهرات، والحق في التدخل لإنهائها. ولما كان منع ممارسة الحق والحرية مما يخالف الدستور تلجأ القوانين عادة إلى وضع بعض الضوابط الناظمة لممارسة تلك الحقوق والحریات، وباستقراء البعض من قوانين الاجتماعات العربية يمكن لنا أن نخرج بجلة من الشروط التي لأتمس بحال من الأحوال جوهر الحرية بالكامل بل أنها تنظم آلية ممارستها، وهذه الشروط تتمثل في:

**أولاً - اشتراط حد أدنى من المشاركين:** فقد وضعت بعض تشريعات حدا أدنى لاعتبار التجمع والمظاهرة عامة، كما في القانون الفلسطيني سالف الذكر الذي وضع حدا أدنى لاعتبار الاجتماع عاما وهو خمسين شخصا. اما الأمر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ والصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة ، فقد جاء خلافا لأغلب التشريعات المقارنة واشترط حدا اعلى للمشاركين في المظاهرة ، اذ نص على " يحظر قانونا على أية مجموعة أو منظمة أو إي فرد يعمل في هذه المجموعة أو المنظمة ، إن ينظم مسيرة أو يشارك في تنظيمها أو تسييرها او يعمل او يشارك في العمل على تنظيم تجمع او اجتماع او تجمهر يتم على الطرق إلا اذا كان ذلك محدودا بالاعداد التي تقرر سلطة الترخيص في خلال ١٢ ساعة من تلقيها الإشعار بالاجتماع بموجب هذا الأمر إن تحيط المجموعة أو المنظمة التي قدمت الإشعار علما بالحد الأعلى لعدد الاشخاص المسموح لهم بالمشاركة".<sup>(١٣)</sup>

وعليه إذا ما حدد المشرع حدا أعلى للمشاركين في التجمع، ولم يتحقق مثل ذلك العدد فإنه لا يعد من قبيل التجمعات أو المظاهرات وجاز للإدارة فض المظاهرة أو ترك المجتمعين. وفي حالة ازدياد المشاركين في التجمع عن الحد الأعلى الذي قرره المشرع، فإن الإدارة على الإدارة فض الاجتماع باعتبار مخالفة المجتمعين لنص قانوني، وخشية من الإخلال بالنظام العام وبالذات بالأمن أم لا.

ونعتقد إن في تحديد حد أعلى للمشاركين في التجمع أو المظاهرة يقيد ممارسة الحرية بالتجمع والتظاهر إلى حد إلغائها لأنه يتيح للإدارة التدخل لفضها بالقوة، بمجرد تحقق الزيادة العددية باعتبارها تصرفا يخل بالأمن العام.

ثانيا - تحديد مكان وزمان المظاهرة: تلجأ بعض التشريعات إلى تحديد المكان الذي سيتجمع فيه المتظاهرين أو خط سيرهم إن كانت مظاهرة متحركة (مسيرة)،<sup>(١٤)</sup> كما قد ينص القانون على تحديد للتاريخ (اليوم والساعة) الذي ستجري فيه المظاهرة، ويشمل التحديد أحيانا مدة المظاهرة، بحيث يلتزم المتظاهرون بالانفضاض طوعا بانتهاء الوقت المحدد للمظاهرة وإلا جاز للإدارة التدخل لفضها بالقوة.

فالقانون المصري اشار في مادته الخامسة إلى " لا يجوز عقد الاجتماعات في أماكن العبادة<sup>(١٥)</sup> أو في المدارس أو في غيرها من محال الحكومة إلا إذا كانت المحاضرة أو المناقشة التي يعقد الاجتماع لأجلها تتعلق بغاية أو غرض مما خصصت له تلك الأماكن والمحال.ولا يجوز على أية حال أن تمتد هذه الاجتماعات إلى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلا إلا بإذن خاص من البوليس".

إما المادة (٣) من القانون البحريني فقد منعت وعلى إي وجه إن تتعد هذه الاجتماعات إلى ما بعد الساعة الحادية عشرة والنصف ليلا إلا بإذن خاص من المدير العام للشرطة او من ينيبه،<sup>(١٦)</sup> كما لا يجوز قيام المظاهرات أو التجمعات أو استمرارها قبل شروق الشمس أو بعد غروبها إلا بإذن خاص من المدير العام للشرطة او من ينيبه.<sup>(١٧)</sup>

في حين ميزت بعض التشريعات بين نوعين من المظاهرات، السياسية أو المطالبية والتي لاتجر إلا في النهار، وغيرها من المظاهرات التي يجوز إن تمتد إلى الساعة التاسعة ليلا.<sup>(١٨)</sup> إما الأمر رقم ١٩ فقد حظر على أية مسيرة أو اجتماع أو تجمع أو تجمهر على الطرق أو الشوارع العامة أو في الأماكن العامة إن تستمر لمدة تتجاوز أربع ساعات كما يحظر قانونا عقد مثل هذا الاجتماع أو التجمع أو التجمهر في مكان يبعد اقل من ٥٠٠ متر عن إي مرفق لسلطة الائتلاف المؤقتة او القوات الائتلاف.<sup>(١٩)</sup>

وقد قيد النص السالف حرية التظاهر من ناحيتين:

الاولى ، المدة وحددها بأربع ساعات فقط ، وزار عليها الأمر حظرا اخر حين حظر التجمع أو التظاهر أثناء الفترات التي تصل فيها حركة السير ذروتها ، ما لم تكن قد حصلت على تصريح بذلك من سلطة الترخيص المختصة بالمنطقة التي ستجري فيها المسيرة أو التي سيتم فيها التجمع ، وحدد أوقات الذروة الفترة من الساعة ٧:٣٠ الى الساعة ٩:٠٠ صباحا والفترة من الساعة ٤:٣٠ الى الساعة ٦:٠٠ بعد الظهر من يوم السبت حتى يوم الخميس باستثناء ايام العطل الرسمية ، اذا لم تجدد السلطات البلدية أو سلطة الائتلاف المؤقتة فترات غير ذلك.<sup>(٢٠)</sup>

الثانية، قيد يشمل مكان المظاهرة، واشترط الأمر ان يبعد ٥٠٠ على الاقل عن مقر القوات التابعة لسلطة الائتلاف، وإذا كان مثل هذا القيد متوقعا حين كانت القوات الأجنبية متمركزة في المدن والمحافظات



العراقية، إلا إن هذا الأمر لم يعد مقبولاً بعد انسحابها من المدن، ومن ثم نرى إن لا داع لتقييد المظاهرات والتجمعات بمكان معين أو بزمان محدد.

وعليه للعراقيين التجمع والتظاهر لمدة أربع ساعات مابين الساعة التاسعة صباحاً إلى الرابعة والنصف عصراً، ما لم تقيد هذه الفترة من السلطات البلدية أو سلطة الائتلاف المؤقتة أو وزير الداخلية. ونعتقد إن في ذلك إجحاف وغمط للحرية التظاهر.

**ثالثاً - إخطار الإدارة والحصول على ترخيص منها للتظاهر:** وفي البدء لابد من بيان مفهوم كل من الإخطار والترخيص وأحوال اللجوء إلى كل منهما والشروط الواجب توفرها فيه، فالإخطار إحدى صور تقييد النشاط الفردي وممارسة الحريات، يكتفي المشرع بصده باشتراط إخطار الجهة الإدارية سلفاً بالنشاط المزمع القيام به، وللإدارة اتخاذ بعض الإجراءات التي تكفل منع حدوث اضطراب محتمل في النظام العام عند ممارسة هذا النشاط.

والأصل في الإخطار انه يكون مجرد إعلان للجهة الإدارية بتاريخ ومكان التجمع وأسبابه، وسلطة الإدارة في مواجهة الإخطار مقيدة، فليس للإدارة منع التجمع أو تأخيره.

أما الترخيص الإداري فهو إجراء إداري من بين عدد من الإجراءات الإدارية الأخرى المستعملة في الحياة اليومية. ويزداد أو يتضاءل ويتناقص استخدامه من نظام سياسي وقانوني لآخر، وفقاً للدور الرقابي المسند للإدارة باعتبارها سلطة عامة، وبخاصة كونها سلطة ضبط إداري.

والترخيص إجراء قانوني من شأنه التأثير في النظام القانوني القائم وفي المراكز القانونية للأفراد فالإدارة في حالة الترخيص لا تتدخل إلا بناء على طلب ذوي الشأن والمصلحة والصفة، حيث تجيب السلطة الإدارية - بما لها من سلطة تقديرية- الطالب إلى طلبه.

وللترخيص أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وقانونية، باعتباره وسيلة أو أداة تستعمل لمراقبة النشاط الفردي أو الخاص وممارسة الحريات العامة، الفردية منها والجماعية كحرية التظاهر، ومن البديهي ان مجرد تقديم طلب الحصول على الترخيص من قبل الأفراد لا يقرر لهم الحق في مزاوله العمل أو النشاط مالم توافق الإدارة صراحة على الطلب، كما لا يجوز للطالب ممارسة العمل قبل صدور قرار الترخيص به.

وعلى ذلك فاعلم التشريعات فرضت على الراغبين بالتجمع والتظاهر الحصول على ترخيص من الإدارة بذلك، وان اختلفت في الشروط الخاصة بالترخيص، وسوف نبين ذلك لاحقاً.

ونعتقد إن ممارسة حريات الرأي ومن بين صورها الأهم التجمع والتظاهر يستدعي إن يحدد دور الإدارة فيها بمجرد الإخطار، دون اشتراط الحصول على ترخيص من جهة الإدارة، ومنحها سلطة تقديرية في منح الترخيص من عدمه، حفاظاً على جدية وفاعلية هذه الحريات. ذلك إن الإخطار يعد اقل

الأنظمة الضبطية عبئاً على الحريات العامة لأنه لا يتجه إلى حظر ممارستها ولا يشترط لممارستها الحصول على ترخيص أو إذن من الإدارة إذ بمجرد تقديمه للإدارة يستطيع الشخص مزاوله النشاط مع احتفاظ الإدارة باختصاصها في المعارضة إذا تأكدت إن هذا النشاط لم يستوف ماتطلبه القانون من شروط أو انه يشكل خطراً على المجتمع، والإخطار بهذا المعنى كاف لممارسة النشاط الذي تم الإبلاغ أو الإخطار عنه ، ومن ثم تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً منه متمثلاً بعدم الاعتراض عليه بخلاف الترخيص الذي يجب إن يكون موقف الإدارة من النشاط ايجابياً بمنح الترخيص كي يتمكن الشخص من مزاوله نشاطه.

**رابعاً - حضور ممثل عن الإدارة :** اتفقت التشريعات بصدده من يحق له الحضور في المظاهرة نيابة عن الإدارة ، وهم دوماً قوة من الشرطة أو البوليس ، ففي مصر كما في البحرين لأعضاء قوة الشرطة دائماً حق حضور الاجتماعات العامة في الحدود اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام العام، إلا إن المشرع المصري ترك للبوليس حرية اختيار المكان الذي يستقر فيه <sup>(٢١)</sup> في حين إن المشرع البحريني وان ترك لهم إن يختاروا المكان الملائم لهم في الاجتماع الا انه اشترط ان يكون بعيداً عن مكان التكم..<sup>(٢٢)</sup> ونعتقد إن اتجاه المشرع البحريني أفضل لأنه يترك للمتظاهرين الحرية في التعبير عن رأيهم دون خوف أو اصطدام برجال الشرطة.

**خامساً - الامتناع عن فعل كل ما من شأنه الإضرار بالآخرين:** فمن البديهي إن ممارسة هذه الحرية لا يجب أن تشكل انتهاكاً لحقوق وحريات باقي المواطنين او الأموال العامة ، لذا من حق الإدارة فرض بعض الشروط لتحقيق ما تقدم مثل منع حمل السلاح للحفاظ على الطابع السلمي للتجمع ، ومنع الاعتداء على الأملاك العامة والخاصة ، منع الدعوة إلى الكراهية وترسيخ مفاهيم تعزز النعرات العنصرية والطائفية والعرقية، ومنع المساس برموز وطنية معينة كما في الجزائر إذ يمنع في أي اجتماع أو مظاهرة كل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام والآداب العامة.<sup>(٢٣)</sup>

وقد أسهب الأمر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ بتعداد المواد المحظور على المتظاهرين حملها كالسكاكين والأسلحة النارية والهاويات والعصي، أو ارتدائها، كالحوذ أو اللائمة أو الأقنعة المنسوجة التي يستخدمها ممارسو رياضة التزلج على الجليد لتغطية رؤوسهم ووجوههم أو أية أشياء أخرى غير تقليدية لتغطية الوجه، وجعل كل هذه الأشياء عرضة للمصادرة.<sup>(٢٤)</sup>

**سادساً - الجنسية والسن:** تضيف تشريعات أخرى قيوداً على حرية التظاهر، كاشتراط المشرع البحريني شرط الجنسية فيمن يمارس حرية التظاهر، وحصر التمتع بها بالمواطنين دون الأجانب، اذ تنص المادة (١٠/١) من القانون على " يحظر اشتراك غير المواطنين في الموكب أو المظاهرات والتجمعات التي تتم لغرض سياسي هو من حق المواطنين وحدهم"، والقانون الجزائري اشترط سناً معينة في المتظاهرين، وأجازت للمنظمين ان يمنعوا الاشخاص الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة دخول مكان الاجتماع.<sup>(٢٥)</sup>

## المبحث الثاني

### دور الإدارة في تنظيم حرية التظاهر ورقابة القضاء عليها

#### المطلب الأول - دور الإدارة في تنظيم حرية التظاهر

تستعين جهات الإدارة في قيامها بواجب الضبط الإداري المتمثل في المحافظة على النظام العام، بعدد من الوسائل القانونية التي تتيح للإدارة (سلطات الضبط) بما تملكه من سلطات إن تجبر الأفراد على احترام إرادتها، سواءً كانت هذه الإرادة أمراً أم نهياً.<sup>(٢٦)</sup> وتتعدد الوسائل، ومن هذه الوسائل القرارات التنظيمية (أنظمة أو لوائح الضبط الإداري) والقرارات الفردية، إضافة إلى التنفيذ الجبري، وسوف نتناول كل منها وبإيجاز وعلى قدر تعلق الأمر بموضوعنا:

**أولاً - القرارات الإدارية التنظيمية:** تعتبر القرارات التنظيمية (اللوائح) ابرز مظهر تمارس به الإدارة سلطاتها في الضبط الإداري، فعن طريقها تقوم بوضع القواعد العامة التي تقيد بها أو تنظم بعض أوجه النشاط الفردي للحفاظ على النظام العام وتسمى هذه اللوائح بلوائح الضبط، وهذه اللوائح من الأهمية بمكان، إذ هي تسهل على هيئات الضبط الإداري القيام بعملها فهي تغنيها عن ابتداع قواعد من عندها كلما حدثت ظروف مفاجئة، كما إن من المصلحة إن يكون الأفراد على بصيرة من الأمر سلفاً بالأوضاع التي يمارسون نشاطهم في إطارها، وبذلك نحول بين هيئات الضبط وبين التعسف أو التحكم الذي قد يبدر من جانبها لو لم توجد هذه اللوائح.<sup>(٢٧)</sup>

وتعرف اللوائح عموماً بأنها " تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم"<sup>(٢٨)</sup> ويطلق على هذه اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية بالأوامر الإدارية التنظيمية أو التشريعات الحكومية أو التشريعات الفرعية أو الأنظمة، وعن طريقها تضع سلطة الضبط الإداري قواعد عامة موضوعية ومجردة تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي بغية المحافظة على النظام العام، وهي بذلك من الخطورة بمكان، إذ تمس هذه الأنظمة حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم، وتتضمن أوامر ونواهٍ وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها. ولا غنى للإدارة من اللجوء إلى القرارات التنظيمية لعجز المشرع عن تحديد وحصر مايشكل خطراً على النظام العام وقصر نظره في حالة تحديده لذلك عن إيجاد العلاج الأنجع لضبطه فضلاً عما تتصف به القرارات الصادرة من الإدارة من سهولة تغييرها وتعديلها لمواكبة التغيرات الحاصلة.

وإذا كان الأمر كذلك فلا بد من تقييد حق الإدارة في وضع تلك القرارات التنظيمية، ولعل من أهم هذه القيود إلا تتضمن هذه الأنظمة أية مخالفة للقواعد القانونية، دستورا كان أم قانون عادي - وهذا أمر طبيعي، طالما أنها أدنى مرتبة في هرم القواعد القانونية من كل من الدستور والقانون العادي. من ناحية ثانية مساواة المخاطبين بها، بمعنى مساواتهم إمام أوامر القرار التنظيمي ونواهيته، بحيث يتمتع على

سلطة الضبط إن تخص أحدا منهم بمعاملة خاصة يفلت بها من أحكام هذا القرار ما دام في مركز متساو مع الآخرين. (٢٩)

واخيرا يجب إلا تتضمن هذه الأنظمة حظراً مطلقاً على الحريات، أي عدم جواز مصادرة الحرية، فسلطة التنظيم يجب ألا يترتب عليها تعطيل الحرية، ذلك لان تعطيل ممارسة الحرية هو بمثابة إلغاء لها. وتقييد نشاط الأفراد وممارسة حرياتهم من حيث الأصل قد يكون من خلال الحظر أو باشتراط الترخيص (الإذن السابق) أو إخطار الإدارة مسبقاً، وكما يأتي:

١. الحظر: ومعناه ان تنهى القرارات التنظيمية (اللائحة أو التعليمات) عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط معين، فإذا كان هذا الحظر مطلقاً وشاملاً وانصب على نشاط جائز قانوناً فإنه يدخل في معنى الإلغاء لحرية فردية، ولذلك فإنه يكون غير مشروع. إما إذا كان حظراً جزئياً ومؤقتاً ولا يصل إلى حد إلغاء الحرية العامة فإنه يكون مشروعاً. (٣٠)

ولا يجوز بطبيعة الحال إن يصار إلى حظر حرية التظاهر بشكل مطلق لان في ذلك إلغاء للحرية بشكل كامل وفي ذلك مخالفة للدستور ابتداء الذي منح الأفراد حرية التجمع والتظاهر في المادة (٣٨/ثالثاً) من الدستور، إلا إن ذلك لا يمنع من وجود حظر جزئي على ممارسة حرية التظاهر لغرض تنظيمها بما لا يخالف النظام العام والآداب، كأن يمنع التظاهر في مناسبات أو في أماكن معينة تقدر الإدارة خطورتها.

وعلى أية حال فإن الأمر رقم ١٩ أسهب في وضع المحظورات على حرية التظاهر، بل تكاد اغلب أقسامه تبدأ بكلمة "يحظر"، وان كان بإمكاننا القول إن هذه المحظورات لم تصل إلى حد إلغاء حرية التظاهر، فإنها قد قيدتها وإلى حد بعيد.

٢. الترخيص (الأذن السابق): ويقصد به وجوب الحصول على إذن سابق من الإدارة لممارسة نشاط معين على وفق قواعد تنظيمية محددة. والترخيص يعد وسيلة بيد الإدارة اقل شدة من الحظر تستطيع الإدارة من خلالها التدخل لتنظيم النشاط الفردي الذي قد تؤدي ممارسته إلى تهديد النظام العام في المجتمع. والأصل انه لايجوز إن تفرض الإدارة على الأفراد الحصول على ترخيص للتظاهر، ما لم ينص الدستور أو القانون على ذلك، بمعنى إن هذه الحريات من بين الحريات الاساسية التي لايجوز المساس بها الا بقيد تشريعية.

ويجد الترخيص مبرره وضرورته في طبيعته الوقائية التي تتعلق بسلامة الدولة، وأمن الأفراد، إي المحافظة على النظام العام، وذلك بان يشترط النظام لممارسة حرية التظاهر، ضرورة الحصول على إذن سابق بذلك من الجهات المختصة، وعن طريقه تتمكن هيئة الضبط من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع الضرر الذي قد ينشأ عنها، أو رفض الإذن بالتظاهر إذا كان لا يكفي

للقاية من الضرر اتخاذ الاحتياطات المذكورة، أو كان طلب التظاهر غير مستوف للشروط التي قررها النظام الضبطي سلفاً.

ويلاحظ فيما يتعلق بحرية الاجتماع والتظاهر التي تنص عليها الدساتير أو القوانين، انه لا يجوز كأصل عام إن تقيد ممارسة الأفراد لها بضرورة الحصول على إذن سابق من الإدارة، طالما كانت الظروف السائدة في الدولة هي ظروف عادية وليست استثنائية، ولكن طالما إن اغلب الدول العربية تشهد حالات من فرض حالة الطوارئ فإن اغلبها نصت على ضرورة اخذ رخصة أو إذن مسبق من الإدارة وكما أسلفنا.

وعلى ذلك فاعلم التشريعات فرضت على الراغبين بالتجمع والتظاهر الحصول على ترخيص من الإدارة بذلك، وإن اختلفت في الشروط الخاصة بالترخيص.

ومن أمثلة ذلك القانون الأردني، إذ اشترط في البدء تقديم طلب الرخصة إلى الحاكم الإداري المختص وهو المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء،<sup>(٣١)</sup> على أن يقدم الطلب قبل ما لا يقل عن ثلاثة أيام من موعد المظاهرة أو الاجتماع،<sup>(٣٢)</sup> إذ جعل المشرع الأردني هذه المدة حتمية لايجوز تقليصها لأي سبب من الأسباب. إلا أن المشرع منح الوزير وبمقتضى تعليمات يصدرها لهذه الغاية استثناء أنواع محددة من الاجتماعات والتجمعات من شرط الموافقة المسبقة على عقدها نظراً لان طبيعتها لا تستدعي ذلك.<sup>(٣٣)</sup>

واكتفى القانون أن يتضمن الطلب اسماء الطالبين وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع أو المسيرة ومكان وزمان إي منهما.<sup>(٣٤)</sup>

إما في العراق فقد أشار الأمر رقم ١٩ إلى ضرورة الحصول على تصريح، إذ يحظر قانوناً على اي شخص او مجموعة او منظمة تسيير مسيرة أو تنظيم تجمع أو اجتماع أو تجمهر، أو المشاركة في إي من ذلك، إلا إذا كان هذا النشاط يتم بموجب تصريح من قائد قوات الائتلاف او من قائد فرقة او لواء، ثم أصبح وزير الداخلية.<sup>(٣٥)</sup>

ويجب إن يقدم طلب التصريح قبل ٢٤ ساعة على الأقل من بدء المسيرة أو التجمع وإن يتضمن هذا الإشعار أو الطلب بيانات عن مكان هذه المسيرة أو الاجتماع أو التجمع والحد الأعلى لعدد الأشخاص المشاركين في إي منها وأسماء وعناوين المنظمين لاية مسيرة او تجمع او اجتماع او تجمهر والطريق الذي ستسلكه هذه المسيرة أو الاجتماع أو التجمع ووقت بدء ومدة كل منها.<sup>(٣٦)</sup>

وسلطة الإدارة في منح الترخيص أو منعه إما إن تكون مقيدة إذا ما حدد المشرع الشروط اللازمة لمنح الترخيص، وهنا الإدارة لا تستطيع رفض إعطاء الترخيص في حالة توفر الشروط المطلوبة، او

تكون تقديرية إذا لم يحدد المشرع شروط الترخيص، فتكون سلطة الإدارة هنا تقديرية، حيث تزن الإدارة الأمور فتعطي الترخيص أو ترفضه أو تسحبه، حسبما تقدره من وزنها للأمور.

ولاريب من إن تقييد سلطة الإدارة في منح التراخيص لن يكون أمراً خطيراً على الأفراد، إذ لا خيار أمامها سوى الموافقة ومنح الترخيص إذا توافرت شروطه المحددة، إما إذا كانت سلطة الإدارة في منح الترخيص تقديرية، فإن الأمر يبقى خطيراً على الأفراد للخشية من ترك حرياتهم في يد الإدارة تتحكم بها كيفما تشاء، وهنا يقع على عاتق القضاء الإداري بحث الأسباب التي تبرر عدم الموافقة على الترخيص أو سحبه، وهذا ما سنحاول بيانه لاحقاً.

٣. الإخطار: يقصد بالإخطار إن النشاط الفردي غير محظور اصلاً وإن كل ما يلزم لمباشرته إن تخطر السلطة المختصة بتنظيمه حتى يمكنها اتخاذ ما تراه لازماً لمنع تهديد أو الخشية من تهديد النظام العام في الوقت المناسب.

وإذا كان اتخاذ الإدارة للإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام واجب عليها، فإن بعض التشريعات منعت الإدارة من التدخل أثناء التظاهرة أو الاجتماع إلا بناء على طلب الجهة المنظمة للاجتماع، وتلتزم السلطة الإدارية باتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على إلا يترتب على تلك الإجراءات إي مس بحرية المجتمعيين وسير عملية الاجتماع.<sup>(٣٧)</sup>

ونظام الإخطار يعد أقل الأنظمة المستخدمة من الإدارة تقييداً للحريات الفردية، وتلجأ الإدارة لفرض نظام الإخطار للتوفيق بين عدم إعاقة ممارسة الحريات العامة وعدم تركها مطلقة من دون أدنى قيد عليها.

استكمالاً لما سبق ذكره عن الإخطار يعرف الإخطار بأنه الإخبار السابق عن ممارسة نشاط معين أو حرية معينة للحصول على الإذن اللازم لممارسته لاتصاله بالنظام العام، وهذا الإخطار يخول هيئات الضبط، إما الاعتراض على النشاط في حالات معينة أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديده للنظام العام كالإخطار عن عقد الاجتماعات العامة.<sup>(٣٨)</sup>

ومن ثم فالإخطار نوعان فهو إما إن يكون مجرد إخبار عن ممارسة نشاط أو حرية ما، من دون أن يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ذلك، وهذا النوع من الإخطار في مرتبة وسط بين الإذن والإباحة. وأما إن يكون الإخطار مقترناً بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية، وهنا يكون للإدارة الاعتراض على الإخطار إذا لم يكن مستوفياً للبيانات والأحكام التي أَرادها المشرع ولذلك فإن الإخطار في هذا النوع يقترب من نظام الترخيص.

وقد اخذ التشريع المصري بهذا النوع من الإخطار، إذ أوجب على الراغبين بالتجمع والتظاهر إخطار المحافظة أو المديرية إذا كان عقد الاجتماع فيها، إما إذا كان يراد عقد الاجتماع خارج مقر

المحافظة أو المديرية، فلا بد من إخطار سلطة البوليس في المركز على إن يكون الإخطار قبل عقد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل، وتقلص هذه المدة إلى أربع وعشرين ساعة إذا كان الاجتماع انتخابياً. (٣٩) ثم بين شروط الإخطار والمعلومات الواجب توافرها فيه في المادة (٣) من القانون.

ثم عاد ليجيز للجهات ذاتها (المحافظ أو المدير أو لسلطة البوليس) منع الاجتماع إذا رأوا أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب في النظام أو الأمن العام، بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملائمة له أو بأى سبب خطير غير ذلك، على إن يبلغ إعلان المنع إلى منظمي الاجتماع أو إلى أحدهم بأسرع ما يستطاع وقبل الموعد المضروب للاجتماع بست ساعات على الأقل.

ونلاحظ المدى التقديري الواسع للإدارة في مصر، إذ إن أسباب المنع جاءت مرنة وفضفاضة تتيح لها التدخل في كل إشكال التجمعات بدعوى اضطراب النظام أو الأمن العام خاصة إذا ما علمنا إن مصر تعيش حالة طوارئ منذ الثمانينيات من القرن الماضي، ومن ثم فإن هذه الذريعة تكاد إن تكون وسيلة لاستلاب الحق وتقييده بالكامل بدل إن تكون وسيلة للحفاظ على النظام العام في الدولة.

هذا، وعلى خلاف الترخيص فإن سلطة الإدارة في الإخطار - بنوعه الأول على الأقل - سلطة مقيدة على الدوام وليست تقديرية أحياناً ومقيدة في أحيان أخرى - كما أسلفنا - بمعنى إن الشخص مقدم الإخطار من حقه إن يمارس النشاط أو الحرية المخطر عنها دون حاجة لمعرفة رأي الإدارة، وعلى الأخيرة حال تسلمها الإخطار إن تتخذ ما تراه لازماً للحفاظ على النظام العام من إجراءات لاتتقاطع مع ممارسة الأفراد لحقهم في التظاهر.

ومن أمثلة التشريعات التي اشترطت إخطار الإدارة القانون البحريني، ويقدم هذا الإخطار إلى المدير العام للشرطة في البحرين (٤٠) على إن تقدم الإخطار قبل ثلاثة أيام من تاريخ التجمع أو المظاهرة، (٤١) علماً انه بالإمكان تقليص هذه المدة لأسباب معينة بحيث يمكن تقديم الطلب قبل أربع وعشرين ساعة فقط. (٤٢) ويجب أن يراعي في الإخطار بعض الشكليات تنص عليها القوانين عادة.

كان يكون شاملاً لبيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع ولبیان موضوعه والغرض منه، وإن يكون موقعا من عدد من الأشخاص تحدد القوانين عادة الشروط الواجب توافرها فيهم. (٤٣)

وعليه وكقاعدة عامة لا يجوز للمدير العام للشرطة منع اجتماع عام تم الإخطار عنه، إلا إذا كان من شأنه الإخلال بالأمن أو النظام العام أو حسن الآداب بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملائمة له أو لأي سبب خطير غير ذلك. (٤٤) واشترط القانون البحريني إن يبلغ أمر المنع إلى منظمي الاجتماع قبل الموعد المحدد للاجتماع بست ساعات على الأقل، ولهؤلاء التظلم من أمر المنع إلى رئيس مجلس الوزراء.

إما القانون الفلسطيني فقد أشارت المادة (٤) منه إلى أسلوب الإخطار (الإشعار) وحددت شروطه، وأباحت للمحافظ أو لمدير الشرطة إن يضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة (٣) بهدف تنظيم حركة المرور، على إن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطيا بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد تسليم الإشعار. إما في حال عدم تلقي الجهة المنظمة لاي جواب خطي يحق للجهة المنظمة اجراء الاجتماع العام في الموعد المحدد طبقا لما هو وارد في الإشعار.

**ثانيا - القرارات الفردية:** من المتفق عليه فقها إن للإدارة إصدار قرارات فردية لتطبيق القرارات الإدارية التنظيمية لنقل موضوع القرار التنظيمي من النص إلى الواقع والتطبيق، وتعد هذه القرارات من أهم وسائل الضبط الإداري، فهي الصورة الغالبة لمعظم نشاط الإدارة الضبطي، وهي في جوهرها قرارات إدارية تستهدف الإدارة تطبيقها على فرد معين بذاته، أو على عدد من الأفراد المعينين بذواتهم، أو بصدد حالة محددة. والواقع إن ممارسة الإدارة لاختصاصاتها في مسائل الضبط الإداري في غالبية أحواله، إنما يتم عن طريق هذه القرارات الفردية، لان تطبيق القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) غالبا ماسكون عن طريق القرارات الإدارية الفردية، والتي تأخذ ثلاث صور مختلفة هي:

١. الأمر: قد تتضمن هذه القرارات الفردية أمراً بعمل شيء، كالقرار بالتزام المتظاهرين بالتجمع في مكان معين أو تحديد اتجاه سير المظاهرة، أو الزامهم بإخطار الإدارة بزمان وأسباب المظاهرة، أو اشتراط حصولهم على تصريح بذلك، كما أسلفنا.
٢. النهي: وقد تتضمن القرارات الفردية أوامر بالامتناع عن القيام بتصرف ما أو إتيان عمل معين، كالقرار الصادر بمنع حمل السلاح أو العصي أو الهراوات أثناء المظاهرة أو ارتداء أزياء خاصة، أو التعدي على الأموال العامة والخاصة أو الإساءة لرموز وطنية أو دينية معينة والامتناع عن الإتيان بأفعال تثير النعرات الطائفية والعرقية.
٣. منح التصريح: وهو أوضح صور القرارات الفردية في مجال حرية التظاهر، إذ قد يتضمن التدبير أضبطي تقديم طلب للحصول على تصريح للقيام بالمظاهرة، ومن ثم يصدر القرار الإداري الفردي متضمنا الموافقة على منح تصريح بالقيام بالتجمع والتظاهر فيما إذا استوفى الطلب الشروط التي يحددها القانون. ومن أمثلة ذلك نص المادة (٥) من القانون الأردني التي جاء فيها " على الحاكم الاداري إصدار الموافقة على الطلب أو رفضه خلال أربع وعشرين ساعة على الاقل قبل الوقت المحدد لعقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة".

**ثالثا - التنفيذ الجبري:** وتعتبر هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفًا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم. ويقصد به أن تلجأ سلطة الضبط



الإداري إلى استعمال القوة لإعادة النظام الذي لحق به شيء من الاضطراب أو الذي يتعرض فعلا للاضطراب، دون أن تضطر للحصول على إذن سابق من القضاء. والتنفيذ الجبري ليس إلا تطبيقاً للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية الذي تترخص فيه الإدارة. (٤٥)

والتجاء السلطة الإدارية إلى التنفيذ المباشر - في الأحوال التي يرخص بها - يعتبر استثناء من الأصل، لأن القاعدة تقضي بوجوب تدخل القضاء مقدماً لإمكان استعمال القوة العامة نظراً لما في استخدام القوة الجبرية من مساس شديد بالحريات العامة، ولذلك فإنه يشترط لمشروعية هذا الإجراء أن تراعى فيه عدة شروط هي:

١. مشروعية الإجراء الضبطي - فلا يجوز استعمال القوة العامة لتنفيذ إجراء غير مشروع من إجراءات الضبط الإداري.

٢. امتناع الأفراد عن التنفيذ الطوعي - فلما كان استخدام القوة العامة يفترض امتناعاً من جانب الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط الإداري، فينبغي أن يثبت لديهم هذا الامتناع ومن ثم وجب أن يصدر إلى الأفراد قبل مباشرة إجراءات التنفيذ الجبري أمر إداري يطالبهم بالتنفيذ اختيارياً، وتترك لهم فرصة كافية ومعقولة من الوقت للقيام بهذا التنفيذ.

٣. حالة الضرورة والاستعجال - بمعنى إن لا تلجأ الإدارة إلى القوة الجبرية إلا في حالة الضرورة والاستعجال التي لا يتيسر معها انتظار الإجراءات القضائية وما تنطوي عليه من بطء قد تتسبب عنه أضرار لا يمكن تلافيتها.

٤. إن تقدر الضرورة بقدرها - إن استعمال القوة الجبرية يجب إن يقتصر على الإجراءات الضرورية التي لا بد منها لتنفيذ إجراءات الضبط الإداري دون إن تتجاوزها.

لكل ما تقدم فإن لسلطة الضبط الإداري الحق في التنفيذ الجبري لفض التظاهرة إلا أن ذلك يجب أن يكون في حال تحقق الشروط السالفة الذكر، ويمتنع على الإدارة اللجوء للتنفيذ الجبري إلا في حالات محددة أهمها:

١- أن يبيح القانون أو اللوائح استخدام هذا الحق، مثل ما اشارت له المادة (٧) من القانون البحريني التي أباحت لقوة الشرطة حل الاجتماع في الاحوال التالية:

أ - إذا طلبت منهم ذلك لجنة الاجتماع.

ب - إذا خرج الاجتماع عن صفته المبينة في الاخطار.

ج - إذا وقع اضطراب شديد يخل بالأمن أو النظام العام.

د - إذا وقعت اثناء الاجتماع جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات او غيره من القوانين النافذة المفعول.

٢- إذا رفض الأفراد تنفيذ القوانين والتعليمات ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القانون غير التنفيذ الجبري.

٣- كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة.

### المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

إن الإدارة بما تملكه من سلطات واسعة لتنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم، قد تنتهك هذه الحقوق والحرريات بما تصدره من تعليمات أو قرارات فردية تتطوي على مخالفة لأحكام القانون أو إساءة في استعمال السلطة، وهنا يكون السبيل إلى رد الأمور إلى نصابها القانوني وتصحيح الانحراف هو أعمال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وقراراتها.

وإذا كانت الرقابة القضائية تشكل ضماناً أساسية للحقوق، فإن الأنظمة القانونية لم تنفق بشأن الجهة القضائية التي تتولى هذه الرقابة أو القانون الواجب التطبيق، ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نظامين رئيسيين يأخذ أحدهما بنظام القضاء الموحد، والآخر بنظام القضاء المزدوج، ولما كان العراق يأخذ بالثاني، فأنا سنتناول بيان رقابة القضاء الإداري على سلطات الإدارة في مواجهة المتظاهرين. ويقصد بالقضاء المزدوج إن تتولى الوظيفة القضائية جهتان قضائيتان مستقلتان الأولى جهة القضاء العادي، وتختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة بصفتها شخصاً معنوياً عادياً، والثانية جهة القضاء الإداري وتتولى الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة بصفتها سلطة عامة، أو المنازعات التي نص القانون على اعتبارها من اختصاصها.

وتتألف جهة القضاء الإداري في العراق من محكمة القضاء الإداري ومقرها في وزارة العدل ، تختص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها ، وتميز قراراتها أمام المحكمة الاتحادية العليا بموجب نص المادة (٤/٤) من قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، إلا إن هذا النص سرعان ما ألغي ضمناً بصور الدستور الذي أعاد تنظيم اختصاصات المحكمة وحددها في المادة (٩٣) منه ولم يكن من بين تلك الاختصاصات النظر بالطعون المقدمة ضد قرارات محكمة القضاء الإداري وهذا يعني إعادة الحال إلى ما كان عليه من خضوع قرارات محكمة القضاء الإداري للطعن فيها تمييزاً أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة على وفق المادة (٧/٧ثانياً/ط) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

وتعد الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في الحفاظ على النظام العام ضماناً مهمة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ويتحقق ذلك عن طريق إلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون، بل لا نبالغ إن قلنا إن لا ضمان لحقوق الأفراد وحررياتهم سوى وجود رقابة قضائية فاعلة وحقيقية على أعمال الإدارة وقراراتها.

ورغم إقرارنا إن تنظيم ممارسة الحقوق من قبل الإدارة لا يقل أهمية عن ممارسة تلك الحقوق ، إلا إن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال إن يد الإدارة في ذلك مبسطة لتتصرف كما تشاء بل يجب إن يخضع نشاطها للرقابة القضائية، ولذلك فقد استقر القضاء الإداري على خضوع قرارات الضبط الإداري لرقابته سواء في ذلك تلك التي تتم في أحوال عادية - وهو ما نحاول بيانه في بحثنا - أو تم في أحوال استثنائية ، إذ من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري يتم من خلالها الموازنة ما بين ضمان حقوق الأفراد وحررياتهم وبين ضمان قيام الإدارة بتحقيق الأهداف المحددة لها على الوجه الأفضل من دون الحيدة عنها إلى تحقيق أهداف أخرى، بعبارة أخرى ما بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرريات الأفراد.

ولا ريب إن مهمة القاضي الإداري تكون أيسر كلما كانت سلطة الإدارة مقيدة، إلا أنها تزداد صعوبة كلما كانت سلطة الإدارة تقديرية، والقاضي الإداري يراقب القرار الإداري مدققا في أركانه للتعرف على مدى مشروعيته، من خلال بيان أوجه العيوب التي تصيبه.

وتخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي إن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلا وغير مشروع، وتتمثل رقابة القضاء على سلطات الإدارة إزاء الحرية في التظاهر فيما يلي:

**أولا - الرقابة على أهداف سلطة الضبط الإداري:** الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها يطلق عليه ركن الغاية في القرار الإداري، وتمثل الغاية الجانب الشخصي في القرار الإداري إذ أنها الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة إلى الوصول إليه بعد إصدارها لقرارها. فسلطة الإدارة ليست غاية بذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية متمثلة في المصلحة العامة.

والقاعدة العامة الأساسية التي لا يرد عليها إي استثناء، إن كل قرار إداري يجب إن تكون غايته تحقيق المصلحة العامة، فالأخيرة تعد هدف الإدارة الحتمي سواء أكانت مقيدة بتحقيق هدف معين أم لا، إذ عليها السعي دوما لتحقيق المصلحة العامة، أي إن الأخيرة تعد قيدا على سلطة الإدارة تقديرية كانت أم مقيدة.

ويراقب القضاء الإداري الغاية من اتخاذ الإدارة لقراراتها الضبطية للتأكد فيما إذا كانت تلك الغاية مشروعة أو غير مشروعة، وتبدو أهمية رقابة القضاء على هذا العيب لمنع الإدارة من الاعتداء على حقوق المواطنين وحررياتهم عن طريق استخدام سلطتها في تحقيق أغراض غير مشروعة.

يتخذ عيب الانحراف في استعمال السلطة صورا متعددة أهمها:

١. استعمال سلطة الإدارة لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة، كأن تهدف الإدارة إلى تحقيق أغراض شخصية مثل الانتقام أو المحاباة أو التكيل ببعض الأشخاص أو تحقيق منافع شخصية أو حزبية.

٢. استعمال سلطة الإدارة لتحقيق غرض آخر غير الغرض الذي حدده القانون، في بعض القرارات لا يكتفي القانون بغاية المصلحة العامة بمعناها العام والمطلق، بل يتطلب أيضا أن تسعى الإدارة مصدره القرار لغاية معينة بالذات أو هدف محدد بذاته، وفي هذه الحالة يكون القرار معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة إذا ثبت أن الإدارة لم تستهدف في قرارها هذا الهدف المعين الذي حدده القانون، أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حتى لو استهدف القرار غرضا آخر ينتهي إلى تحقيق المصلحة العامة بمعناها العام.

**ثانيا - الرقابة على أسباب الضبط الإداري:** القرار الإداري كعمل قانوني يجب إن يقوم على سبب صحيح يبرره ويمثل علة إصداره، لأن القاعدة إن لكل عمل قانوني سبب صحيح، وإذا كان سبب القرار الإداري يعني الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لإصداره، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة ببيان الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ القرار إلا إذا ألزمها القانون بذلك.

والمقضاء العراقي مستقر على رقابة أسباب القرار الإداري بنوعيتها الواقعية والقانونية، فهو يراقب:

١. الوجود المادي للوقائع، يشترط في سبب القرارات الإدارية كافة أن يكون له وجود فعلي أو مادي، سواء تلك القرارات التي اتخذتها الإدارة الضبطية وفقا للسلطة التقديرية أم المقيدة، ويخضع الوجود المادي للوقائع لرقابة القضاء ويمارس الأخير سلطة كاملة في التحقق من وجودها، أي مدى توفر الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار ما.

فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره، فإنه يكون جديرا بالإلغاء لانقضاء الواقعة التي استند إليها، إما إذا صدر القرار بالاستناد إلى سبب تبين أنه غير صحيح أو وهمي وظهر من أوراق الدعوى أن هنالك أسبابا أخرى صحيحة فإنه يمكن حمل القرار على تلك الأسباب. (٤٦)

ومن ثم تصبح قرارات الإدارة واجبة الإلغاء إذا ثبت استناد الإدارة إلى وقائع غير صحيحة وسواء أكان استنادها إلى ذلك مع علمها بعدم صحة الوقائع أي أنها استندت إليها وهي عالمة بعدم صحتها أم على العكس من ذلك استندت إليها معتقدة وجودها في حين أنها في الحقيقة غير موجودة. (٤٧)

٢. الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع، إذا ما تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها ينتقل للبحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقاً إلى القرار المتخذ.

ويشترط في سبب القرار الإداري أن يتوفر فيه الوصف الذي يتطلبه القانون، ويعني التكييف القانوني إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها بوصفها دافعا مشروعاً لاتخاذها، ولذلك فإن عملية التكييف التي تقوم بها الإدارة تخضع من حيث المبدأ لرقابة القضاء فإذا تبين للقاضي الإداري أن التكييف الذي أسبغته الإدارة على الوقائع التي استندت إليها في إصدار قرارها غير صحيح من الناحية القانونية فإنه يقضي بإلغاء قرارها. (٤٨)

وتحظى الرقابة على التكييف القانوني للوقائع بأهمية خاصة فاختصاص الإدارة في تقييد الحريات العامة في سبيل المحافظة على النظام العام لا تعني إن صلاحيتها في ذلك مطلقة أو تحكمية بل يجب على القضاء إن يتأكد من خطورة الوقائع التي تستند إليها الإدارة على الأمن العام من دون الركون إلى ما تخلعه الإدارة من وصف أو تكييف على الواقعة فقط.

٣. الرقابة القضائية على ملائمة القرار للوقائع، الأصل العام أن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية تقتصر فقط على التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني أي أنها رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، إلا أن القضاء الإداري خرج عن هذا الأصل العام بشأن قرارات محددة بذاتها منها قرارات الضبط الإداري وقررت باختصاصه في بحث مدى ملاءمتها للظروف الواقعية من حيث تقدير مدى أهميتها وخطورتها ومدى التناسب بينها وبين الإجراء الضبطي الذي اتخذته وسبب ذلك يكمن في خطورة الإجراء الضبطي على الحريات العامة للأفراد. (٤٩)

ومن أهم عناصر الملائمة مراقبة مدى ملائمة الوسيلة التي اتخذتها الإدارة لدرء الخطر الذي يهدد الأخلاق العامة إذ يجب إن تكون الوسيلة متناسبة مع درجة الإخلال بالنظام العام بمفهومه العام فليس للإدارة مثلاً اتخاذ إجراءات صارمة وشديدة على الحريات العامة لمواجهة إخلال بسيط بالأمن العام للمجتمع.

**ثالثاً - الرقابة على وسائل الضبط الإداري:** يجب إن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعاً، ومن القيود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها في استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري انه لا يجوز إن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل

مطلق لان ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالبا هذا الإلغاء وإنما يكتفي بتقييدها، ومن ثم يجب إن يكون الحظر نسبيا، إي إن يكون قاصرا على زمان أو مكان معينين.<sup>(٥٠)</sup> وتتناول رقابة القضاء على وسائل الضبط الإداري مشروعية الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة في ذاتها، وتشمل أيضا مدى ملاءمتها لواقع الحال، وكما يأتي:

١. مشروعية الوسيلة في ذاتها - ويجيز القضاء للإدارة إن تلجا إلى كل وسيلة مشروععة لتحقيق أغراض الضبط الإداري - عامة كانت تلك الأغراض أم خاصة - فلها مثلا إن تصدر القرارات التنظيمية ، والفردية لتقييد بها حرية الأفراد إلى حد يختلف ضيقا واتساعا بحسب الأحوال، على إن يتم ذلك وفق قيود عامة وضعها القضاء على سلطات الإدارة ، واهم هذه القيود إن الوسائل التي تلجا إليها الإدارة لتحقيق أغراض الضبط والتي تقييد بها الحريات العامة يجب ان لا تصل إلى حد تعطيل حرية التظاهر تعطيلًا تامًا، كما إن مدى حرية الإدارة في المساس بنشاط الأفراد يختلف باختلاف نوع النشاط ، فتكون الحرية واسعة المدى متى كان النشاط الفردي يتناول موضوعا غير حيوي ، وتضيق إلى اكبر حد ممكن في حالة الاعتداء على الأملاك الخاصة.<sup>(٥١)</sup> ومن أمثلتها عدم اللجوء إلى استعمال السلاح إلا في الحالات المنصوص عليها صراحة

٢. ملاءمة الوسيلة لأسباب التدخل - وهنا لا يكفي إن تكون الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة مشروععة في ذاتها، وان تدخل الإدارة كان مبنيا على سبب صحيح، بل يجب إن تلجا الإدارة إلى اختيار الوسيلة التي تتلاءم مع سبب التدخل، وتتناسب مع الظروف المادية التي دفعت الإدارة إلى استخدام وسائل الضبط، فلا تلجا الإدارة إلى استخدام وسائل قاسية وصارمة لمواجهة ظروف غير خطيرة.<sup>(٥٢)</sup>

ومن الضروري بيان إن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها، ولكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملائمة.

بل يعتقد البعض إن القاضي هنا لازال قاضي مشروععية، وكل ما هنالك إن ملائمة الوسيلة في هذه الحالة هي من عناصر المشروععية. ذلك إننا بصدد تقييد حرية عامة، والأصل انه من الواجب إلا تقييد الحرية إلا بالقدر الذي تقتضيه الحال وإلا فتحنا للإدارة بابا خطيرا للتدخل واغتنام الفرص لفرض قيود لا تستلزمها ضرورة ما.<sup>(٥٣)</sup>

وفي هذا المجال لا يجوز مثلا لرجال الشرطة إن يلجئوا إلى إطلاق النار لتفريق تظاهرة في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خرطوم المياه كافيا لتحقيق هذا الغرض.

## الخاتمة

بعد دراسة حرية التظاهر والبحث في مدى سلطة الادارة في تقييده، توصلنا الى جملة من النتائج:  
اولا - تعد حرية الاجتماع والتظاهر من الحريات الأساسية التي أقرتها معظم الدساتير في العالم، وهي تعتبر قناة من قنوات تبادل الآراء، ووسيلة من وسائل ممارسة حرية الرأي والتعبير، والأخيرة لا يجوز فصلها عن أدواتها ووسائل مباشرتها، فمثل هذا الفصل يؤدي إلى فقد حرية الرأي قيمتها ومغزاها.  
ثانيا - ان جميع الدساتير العراقية تقريبا اشارت الى حرية التظاهر منفردة او مجتمعة مع حرية التجمع، وكفلت للأفراد ممارستها في الحدود التي ينص عليها القانون.

ثالثا - وتعرف حرية التجمع والتظاهر بأنها عبارة عن تجمع مؤقت سلمي عام لعدد من الأشخاص بناء على تدبير أو تنظيم سابق، في أي مكان ووقت، لغرض سماع وعرض الأفكار أو تبادلها بأية طريقة سواء أكانت بالخطب أم المناقشات أم عقد الندوات أم إلقاء المحاضرات أم المناظرات وغيرها من الوسائل، من اجل الدفاع عن الآراء أو المصالح المشتركة، مع مراعاة الضوابط التي يحددها القانون. وتقترب حرية الاجتماع من حرية التظاهر، بل إن اغلب التشريعات العربية ترادف بينهما إذ تمارس كلاهما بصفتها إحدى وسائل التعبير عن الرأي.

رابعا - حاول بعض الفقه تمييز الاجتماع العام من المظاهرة، من حيث أن التجمع يتم التعبير فيه عن الرأي بالمناقشة وتبادل الأفكار والآراء والتشاور بين المجتمعين، أما المظاهرة تتميز بأن التعبير عن الرأي فيها يكون بالهتافات والإشارات والصياح هذا من جهة، ومن جهة ثانية غالبا ماتكون المظاهرة متحركة في حين لا يتصور حدوث التجمع إلا في جو يتسم بالاستقرار والثبات. ونعتقد أن حرية الاجتماع تنفق مع حرية التظاهر في الطبيعة، فكلاهما يعد متداخلا مع حرية التعبير، بل يمكن القول إن الحق في التجمع والتظاهر يشكل امتداداً للحق في حرية الرأي والتعبير، ويعتبر جزءاً لا يتجزأ منه.

خامسا - لممارسة اية حرية تتدخل السلطة الادارية بما لها من سلطة ضبط اداري غايتها الحفاظ على النظام العام، ويكون تدخل الادارة هذا وفقا لما تنص عليه القوانين الناظمة لحرية الاجتماع عادة، ويبدو تدخل الادارة بأساليب ثلاث اما من خلال القرارات التنظيمية او الفردية او التنفيذ الجبري.

سادسا - تتنوع الشروط التشريعية والتنظيمية لممارسة حرية التظاهر، وهي تختلف من دولة لأخرى، الا ان بعض اهم الشروط تكاد تكون مشتركة، ومنها تحديد زمان ومكان المظاهرة، وضرورة اخطار او الحصول على ترخيص من الجهة الادارية التي حددها القانون.

سابعاً - سلطة الإدارة في تقييد ممارسة الحرية ليست مطلقة بل انها تخضع لرقابة القضاء، اداريا كان ام عاديا، والقضاء يراقب اسباب تدخل الإدارة في ممارسة الحرية لغرض تقييدها، واهداف ذلك التدخل، اضافة الى الرقابة على وسائل الإدارة.

اما في العراق، فنعتقد ان التأكيد على الحقوق والحريات بعد عام ٢٠٠٣ لم يكن منسجما مع اول تشريع اريد به ان ينظم احدى الحريات الاساسية، فقد نظم امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ النافذ، حرية التظاهر في العراق بطريقة جعلتنا نتساءل عن حرية التظاهر في العراق هل هي حقيقة ام سراب، ونحمد الله ان المظاهرات التي شهدتها العراق في الفترة الاخيرة مرت بسلام.

وعلى اية حال فأنا نسجل على الأمر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ الملاحظات التالية:

اولاً - انه لم يعرف التجمع والمظاهرة، ومن ثم ترك حرية التقدير للسلطة الادارية، وهذا برأينا فيه مغالاة وتطرف، ونفضل ان يصار الى تعريف المظاهرة او التجمع وبيان احواله او على الاقل صفته العامة، كي لا تتماذى الإدارة في استعمال سلطاتها بناء على تكييفها لتواجد عدد معين من الاشخاص في مكان واحد.

ثانياً - أسهب الامر في تعداد القيود والمحظورات، بل ان من يقرأ الامر يجد ان اغلب مواد (اقسامه) بدأت بلفظة "يحظر"، ومن بين القيود التي لم نر لها مثيلا في القانون المقارن انه ترك للإدارة تحديد الحد الاعلى للمشاركين في المظاهرة، وحددها بتوقيات، لم تتجاوز البضع ساعات (٤ ساعات) في بعض الايام.

ثالثاً - ان الامر واجب التعديل كي يصبح متلائما مع بعض المتغيرات في العراق اليوم، منها ما نص عليه الامر من حظر التجمع او التظاهر ضمن مسافة ٥٠٠ متر عن مقر قوات الائتلاف، وأكدنا ان مثل هذا الشرط لم يعد منطقيا مع انسحاب القوات من المدن الى معسكرات خاصة.

رابعاً - بالغ الامر رقم ١٩ بتعداد الاشياء التي يحظر جلبها او حملها اثناء المظاهرة، بل انه قيد الافراد حتى بارتداء بعض اغطية الرأس التي حددها، ونعتقد ان في ذلك مغالاة ومبالغة لا داع لها، خاصة فيما يتعلق بالاشياء التي يمكن قذفها بنية الحاق الاذى بما في ذلك الحجارة، فكيف سنتعرف على نية الحاق الاذى، كما انه منع حمل اي نوع من الخزانات او المضارب الخشبية او الهراوات او العصي او اية اشياء يمكن استخدامها للضرب باستثناء ما قد يستخدم منها لرفع اللافتات والشعارات التي يحملها المتظاهرون. والاكثر مما تقدم انه جعل كل الاشياء عرضة للمصادرة.

خامساً - العقوبات التي اوردها الامر رقم ١٩ ايضا مبالغ فيها، وهي السجن لمدة سنة، فالأصل في القانون المقارن انها تعد ما يجري من افعال مخالفة للقانون اثناء التظاهر والتجمع من قبيل المخالفات، ووضعت لها بعض العقوبات التي لا تتجاوز الحبس مدة ستة أشهر والغرامة او احدهما. ويمكن ان تنزل



حدود مدة الحبس والغرامة بحسب الفعل المرتكب. اي ان الاصل ان تضع القوانين عقابا لكل مخالفة على حدة، كما فعل المشرع المصري والبحريني، اما الأمر رقم ١٩ فانه أجمل كل الافعال التي يمكن ان تمارس اثناء المظاهرة مهما كانت بساطتها، وجعلها من قبيل المخالفات ووضع لها سقفا اعلى من العقاب، دون اي تفصيل يذكر.

## الهوامش والمصادر

- ١- ماجد راغب الحلو - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف - الاسكندرية-٢٠٠٠- ص ٨١٥
- ٢- فاروق السامرائي - حقوق الإنسان في الفكر العربي - ط ١ - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت - ٢٠٠٢ - ص ٧٩
- ٣- مروج الجزائري - الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون / جامعة بغداد - ٢٠٠٤ - ص ١، وعرفها الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لعام (١٧٨٩) بأنها حق الفرد في إن يفعل مالا يضر بالآخرين، وان الحدود المفروضة على هذه الحرية لا يجوز فرضها إلا بقانون.
- ٤- المادة ٢ من قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية الجزائري رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٨.
- ٥- المادة ١٥ من القانون الجزائري.
- ٦- اسماعيل البدوي - دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة - موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية - المجلد ٢٠٠ - القاهرة - ١٩٨٠ - ص ٢٠٠
- ٧- د. عمرو احمد حسبو - حرية الاجتماع - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٩ - ص ١٠٦ وما بعدها.
- ٨- إما في فرنسا فتخضع المظاهرة لقيود اشد من الاجتماع العام إذ يفرض على الراغبين بالقيام بالمظاهرة إخطار السلطات المختصة ولبوجود مثل هذا الشرط في ممارسة حرية الاجتماع العام، وبخلاف ذلك في مصر إذ ساوى المشرع بينهما وأوجب الإخطار في كليهما.
- ٩- د. يحيى الجمل - الحماية القضائية للحق في المشاركة السياسية - بحث مقدم لمؤتمر دور القاضي في حماية حقوق الإنسان في القاهرة - الفترة من ١-٣ ديسمبر (كانون الأول) / ١٩٩٦ - ص ٢٨.
- ١٠- والقيود الواردة لا تطبق قطعاً على كل الحقوق والحريات الفردية، فهناك ما اصطلحت مواثيق الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، على تسميته بقائمة الحقوق والحريات الأساسية التي لا تخضع لهذه القيود حتى في ظل حالة الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة بالخطر، وهذه الحقوق هي: الحق في الحياة، حظر التعذيب والرق والعبودية، حرية الفكر والعقيدة والدين، عدم رجعية القوانين، الاعتراف بالشخصية القانونية للفرد، حظر حبس الفرد لعجزه عن الوفاء بدين تعاقدى. أما الحقوق والحريات الأخرى، فيجوز تقييدها بنصوص قانونية لدوافع متعددة مثل: الأمن القومي والنظام العام، والصحة والآداب العامة، واحترام حقوق الآخرين وحرياتهم وحرمة الحياة الخاصة. لمزيد من التفاصيل راجع د. محمد ألغمري - حرية الرأي والتعبير بين الإطلاق والتقييد - من منشورات الانترنت - [www.benaa-undp.org](http://www.benaa-undp.org).
- ١١- د. سليمان الطماوي - الوجيز في القانون الاداري - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٨٥ - ص ٥٦٩

- ١٢- د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - جامعة الموصل - ١٩٩٦ - ص ٧٦.
- ١٣- القسم ٢/٣ من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ والخاص بحرية التجمع.
- ١٤- وفي مطلق الأحوال يجوز في كل حين للأمن العام إن يقرر مكان الاجتماع أو خطة سير الموكب أو المظاهرة على إن يبلغ المنظمين بذلك. المادة ٩ من مرسوم بقانون بشأن الاجتماعات العامة والموكب والتجمعات البحريني رقم ١٨ لسنة ١٩٧٣.
- ١٥- كما حظرت المادة (٥) من القانون البحريني عقد الاجتماعات في دور العبادة (واخذت الجزائر بذات الحكم في قانونها في المادة (٨) منه والتي نصت على " لا يجوز ان تعقد الاجتماعات العمومية في مكان للعبادة أو في مبنى عمومي غير مخصص لذلك".
- ١٦- المادة ٥ من القانون البحريني.
- ١٧- المادة ١١ من القانون البحريني.
- ١٨- المادة ١٥ من القانون الجزائري.
- ١٩- القسم ١/٣ من الامر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣
- ٢٠- القسم ٥ من الامر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣
- ٢١- م ٧ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المصري والخاص بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية.
- ٢٢- المادة ٧ من القانون البحريني.
- ٢٣- المادة ٩ من القانون الجزائري
- ٢٤- ال قسم ٦ من الامر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣
- ٢٥- المادة ٧ من القانون الجزائري
- ٢٦- د. محمود سعد الدين الشريف - أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه - مجلة مجلس الدولة المصري - ص ١٢ - ص ٧
- ٢٧- محمود سعد الدين الشريف - المصدر السابق - ص ١٧ وما بعدها
- ٢٨- د. سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - دار الفكر العربي - القاهرة - الطبعة الثالثة - ١٩٦٦ - ص ٤٥٢.
- ٢٩- د. محمود سعد الدين الشريف - المصدر السابق - ص ٢٠
- ٣٠- د. طعيمة الجرف - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٨ - ص ٤٩٤
- ٣١- ال مادة ٢ من قانون الاجتماعات العامة المؤقت الأردني رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١
- ٣٢- المادة ٤ من القانون الأردني
- ٣٣- المادة ٣ من القانون الأردني
- ٣٤- المادة ٤ من القانون الأردني
- ٣٥- القسم ٣/٣ من الامر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣
- ٣٦- القسم ٤ من الامر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣
- ٣٧- المادة ٥ من القانون بشأن الاجتماعات العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨

- ٣٨- هاني علي الطهراوي - القانون الإداري - الكتاب الأول - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - الطبعة الأولى -  
١٩٩٨ - ص ٢٤٤
- ٣٩- المادة ٢ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المصري والخاص بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات  
في الطرق العمومية.
- ٤٠- المادة ٢ من القانون البحريني.
- ٤١- المادة ٢/أ من القانون البحريني
- ٤٢- المادة ٢/ب من القانون البحريني.
- ٤٣- يراجع نص المادة ٣ من القانون البحريني
- ٤٤- المادة ٤ من القانون البحريني
- ٤٥- د. طعيمة الجرف - المصدر السابق - ص ٤٨٨
- ٤٦- د. مازن ليلو راض - القانون الاداري - ط٣- مطبعة جامعة دهوك - ٢٠١٠ - ص ٢٠٥
- ٤٧- د. محمد حسنين عبد العال - الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري - ط٢ - دار النهضة العربية - القاهرة -  
١٩٩١ - ص ٩,
- ٤٨- د. عصام البرزنجي - السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧١ -  
ص ٣٥٧ وما بعدها
- ٤٩- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - المصدر السابق - ص ٣٢٧ و ٤١٩ وما بعدها
- ٥٠- د. مازن ليلو راضي - المصدر السابق - ص ٩٥
- ٥١- د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الاداري - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٩ - ص ٦٣٢
- ٥٢- د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الاداري - المصدر السابق - ص ٦٣٢
- ٥٣- يراجع في هذا الصدد: د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الاداري - المصدر السابق - ص ٦٣٣ ود.  
طعيمة الجرف - المصدر السابق - ص ٥٠٤