التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات والحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)

Legal regulation of freedom of public assembly and the right to demonstrate in exceptional circumstances "a comparative study"

إعداد

نوراء مهدي راضي البفرادي

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة ألشرق الأوسط

كانون الثاني 2022

تفويض

أنا نوراء مهدي راضي البفرادي ، أفوض جامعة ألشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقيًا والكترونيًا للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات و المؤسسات المعنية بالابحاث والدراسات العلمية عند طلبها .

الاسم : نوراء مهدي راضي البفرادي

التاريخ : 2022/1/24

التوقيع :

ج

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات والحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية(دراسة مقارنة ".

وأجيزت بتاريخ : 2022/01/24.

للباحثة: نوراء مهدي راضي البفرادي.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	المكان	التوقيع
د. محمد علي الشباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. بلال حسن الرواشدة	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. أيمن يوسف الرفوع	عضواً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. نعمان أحمد الخطيب	عضواً خارجياً	جامعة عمان العربية	.....

شكر وتقدير

أشكر الله سبحانه وتعالى أن وهبني الطموح وسدد خطاي إنه نعم المولى ونعم النصير .

وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى ألدكتور الفاضلمحمد علي الشباطات الذي تفضل بقبول الاشراف على رسالتي وكان لتوجيهاته السديدة الأثر الكبير في إعدادها وإنجازها حيث لم يبخل علي بجهده ونصائحه .

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء اللجنة الكرام وهم الدكتور بلال حسن الرواشدة رئيساً وعضواً من داخل الجامعة والدكتور أيمن يوسف الرفوع عضواً من داخل الجامعة والدكتور كامل خورشيد مراد مراقب الجلسة وألاستاذ الدكتور نعمان أحمد الخطيب عضواً من خارج الجامعة – جامعة عمان العربية على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة.

وأخيرًا أتقدم بالشكر والعرفان لكل من ساهم في مساندتي طيلة فترة اعداد هذا الجهد الأكاديمي وأخص بالذكر والدي ووالدتي وأخي وأخواتي وأصدقائي، سدد الله خطاهم جميعًا وجزاهم الله خيرًا.

الاهداء

إلى من اشرق في عقلي وتوسط في قلبي

إلى جامعتي الشرق الأوسط

إلى من قال فيهما الحق " واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرًا " .... إلى والدي العزيز ووالدتي الغالية أطال الله بعمرهما .

إلى روح شقيقتي الغالية ورقاءمهدي

التي كانت لفؤادي ومهجتي خير أنس وبهاء

إلى روحي وقُرَّة عيني ونبض فؤادي أبنة اختي رقيه

إلى من شاطرن الحياة بأملها وألمها وأشعلن شموع التضحية حبًا وكرامة ..... اخواتي

إلى أخي الخلوق.... من علَّمني أن الحياة من دون ترابط وحب وتعاون لا تساوي شيئًا.

إليهم جميعًا أهدي ثمرة جهدي لعلها تعبر عن بعض حبي وعرفاني لهم

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان	أ
التفويض	ب
قرار لجنة المناقشة	ج
الشكر.....	د
الاهداء.....	هـ
الملخص باللغة العربية.....	ط
الملخص باللغة الانجليزية	ك
الإطار العام للدراسة	
المقدمة.....	1
مشكلة الدراسة وأسئلتها.....	2
أهمية الدراسة.....	3
أهداف الدراسة	4
مصطلحات الدراسة	5
الدراسات السابقة.....	6
منهج الدراسة	8
الفصل الاول: ماهية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر	
المبحث الاول: مفهوم الاجتماعات العامة والحق في التظاهر.....	10

الموضوع **الصفحة**

المطلب الأول: تعريف الاجتماعات العامة والحق في التظاهر..... 10

المطلب الثاني: القواعد التنظيمية لممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر 20

المبحث الثاني: الاحكام القانونية المنظمة لممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر..... 33

المطلب الأول: موقف الاتفاقيات الدولية والاساس القانوني للحق في الاجتماعات العامة والحق في التظاهر..... 34

المطلب الثاني: الاسس التشريعية لتنظيم حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر..... 43

الفصل الثاني: سلطة الادارة في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر والرقابة القضائية عليها

المبحث الأول: سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف العادية والاستثنائية 52

المطلب الأول: سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف العادية..... 52

المطلب الثاني: سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية..... 65

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف العادية والاستثنائية..... 76

المطلب الاول : الرقابة القضائية على ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف العادية..... 77

الموضوع	الصفحة

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية..... 85

الخاتمة 93

النتائج 93

التوصيات..... 95

المراجع..... 97

التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة "

إعداد

نوراء مهدي البفرادي

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

تناولت هذه الدراسة " التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية " لبيان النطاق القانوني لتنظيم ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر ، حيث حاولت هذه الدراسة الاجابة على مجموعة من التساؤلات التي شكلت محاور أساسية ورئيسية للدراسة ، من خلال توظيف فصول هذه الدراسة للإجابة على هذه التساؤلات ، لاسيما أن حرية الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر تعتبر من أهم الحقوق للتعبير عن الرأي كما انه يمس بممارسة الافراد لأهم حقوقهم المكفولة بالدساتير.

وقد تناولت هذه الدراسة بيان التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر ومن ثم بيان أثر الظروف الاستثنائية على ممارستهم ، من خلال بيان مفهوم حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر وبيان أحكامها القانونية في القوانين الداخلية والاتفاقيات الدولية ، ومن ثم بيان نطاق سلطات الضبط الاداري في ظل الظروف العادية والاستثنائية و نطاق الرقابة القضائية على القرارات الادارية المتعلقة بممارسة الاجتماعات العامة والحق في النظاهر في ظل الظروف العادية والاستثنائية .

توصلت الدراسة إلى أن المشرع في كل من الأردن والعراق قد منح الحاكم الإداري سلطات واسعة للتدخل في تنظيم وتقييد الاجتماعات العامة والمسيرات بهدف المحافظة على النظام العام، مما يتطلب الحد من هذه السلطات امتثالا لحرية الرأي والحق في التعبير.

الكلمات المفتاحية : الاجتماع العام، التظاهر، الظروف الاستثنائية.

Legal regulation of freedom of public assembly and the right to demonstrate in exceptional circumstances
“a comparative study”

Prepared by

Nora Mahdi Radhi Al bufradi

Supervised by:

Dr.Mohammad Ali Alshabatat

Abstract

This study dealt with "the legal regulation of the freedom in public meetings and the right to demonstration under exceptional circumstances" To indicate the legal scope for regulating the Practiceof freedom in public meetings and the right to demonstration.this study tried to answer a set of questions Which formed the main and main axes of the study, by use the chapters of this study to answer these questions, especially that the freedom in public meetings and the right to demonstrationis considered one of the most important rights to express opinion as it affects the practices of individuals for the most important rights guaranteed by the constitutions.

This study dealt with the statement of the legal regulation of the freedom in public meetings and the right to demonstration and then shows the impact of exceptional circumstances on their practices, through the statement of the concept of freedom in public meetings and the right to demonstration and the statement of its legal provisions in domestic laws and international conventions , And then indicate the scope of administrative control powers under normal and exceptional circumstances and the scope of judicial control over administrative decisions related to the practice of public meetings and the right to demonstrate under normal and exceptional circumstances .

This study found that legislatures in both Jordan and Iraq have given the administrative governor broad powers to interfere in organizing and restrictions of public meetings and demonstrations in order to governoratethe public system, which requires limiting these powers in compliance of freedom in opinion and the right of expression.

Keywords: public meeting, demonstration, exceptional circumstances.

المقدمة :

كفلت أغلب الدساتير الحقوق والحريات وحرصت على حمايتها وكفالة ممارسة أكبر قدر ممكن منها ، ولكن لم تتضمن نصوص الدستور التفاصيل المتعلقة بممارسة هذه الحقوق بل أحالت هذه المهمة لأحكام القانون الذي نظم أحكامها بشكل يتوافق ومقتضيات النظام العام والمواثيق والاتفاقيات الدولية والاقليمية .

ان حقوق وحريات الافراد تعتبر من أعز ما يملكه الافراد ،كما تعتبر قوام حياتهم ومنار وجودهم ، الامر الذي تعين تنظيم كافة الحقوق والحريات وممارستها بشكل يكفل حماية النظام العام والآداب العامة .

تقوم هذه حرية الاجتماع العام بشكل اساسي على التقاء الافراد في المجتمعات مع بعضهم البعض للدفاع عن حقوقهم في مجالات مختلفة ، كما ترتبط حرية الاجتماعات العامة بحرية التعبير والرأي والتي تعتبر من ابرز الحقوق التي تقوم على ايصال الافكار ورغبات الافراد داخل المجتمعات .

ان ممارسة الحق في الاجتماع قد يتعارض في بعض الاحيان مع المصالح العامة والحفاظ على النظام العام الامر الذي دفع المشرع لمنح بعض الصلاحيات لسلطة الضبط الاداري بهدف تحقيق التوازن بين حق الافراد وحرياتهم والنظام العام .

يسيطر على ممارسة حرية الاجتماعات العامة و التظاهر الانفعالات النفسية وروح الحماس الامر الذي قد يؤدي الى احداث اخلال في النظام العام أو تهديد بالاخلال به ، الامر

الذي دفع المشرع الى تنظيم أحكام ممارسة الاجتماعات العامة بهدف تحقيق الموازنة بين ممارسة الحق والمحافظة على النظام العام .

وفي ظل الظروف الراهنة وخاصة في ظل انتشار فيروس كوفيد-19 الذي يعتبر كظرف استثنائي غير عادي وجائحة عالمية أصابت دول العالم كافة ، أثرت بشكل كبير على كافة مناحي الحياة وجوانبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، كما أثرت على ممارسة الافراد للحقوق وحريات بسبب فرض مجموعة من الاجراءات بغرض الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين وهي جزء من النظام العام لكل دولة ، حيث منحت الادارة العامة سلطات واسعة بهدف مواجهة هذه الظروف بقصد حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة ، الامر الذي دفع السلطات الى استخدام العديد من الوسائل واصدار العديد من القرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة وخاصة حرية الاجتماع العام و التظاهر .

ولكن لا يفوتنا ان ننوه الى انه بالرغم من السلطات التقديرية التي تتمتع بها الادارة في ظل الظروف الاستثنائية الا انها مسؤولة عن جميع أعمالها وتخضع للرقابة القضائية ، الأمر الذي يوفر ضمانةمهمة لحماية الافراد من تعسف الادارة في استخدام سلطاتها .

مشكلة الدراسة :

تسعى القوانين والتشريعات الى تحقيق التوازن بين سلطة الادارة وحقها في تنظيم الاجتماعات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام وبين الحق في ممارسة الحريات ومن أهمها حرية الاجتماع العام والحق في التظاهر ، ونتيجة لذلك قامت اشكالية الدراسة على مدى كفالة التشريعات القانونية في كل من الاردن والعراق الحق في ممارسة حرية الاجتماعات العامة على اعتبار انها أساس الحريات العامة ، وما مدى تكريس قواعد قانونية بهدف حماية الحريات العامة

في ظل الظروف العادية والاستثنائية وتحقيق التوازن بين الحق في الاجتماع العام والحق في التنظيم .

أسئلة الدراسة:

تسعى هذه الدراسة للاجابة عن التساؤلات التالية :

1. ما المقصود بالحق في الاجتماع العام وما انواعه ؟
2. ما هي الاحكام والمعايير للحق في الاجتماع العام وفق الاتفاقيات الدولية ، وما الاسس التشريعية لتنظيم حرية الاجتماع العام وفق القوانين الداخلية ؟
3. ما نطاق سلطة الضبط الاداري في ممارسة حق الاجتماع العام في ظل الظروف العادية والاستثنائية ؟
4. ما نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري فيما يتعلق بممارسة الحق في الاجتماعات العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية ؟

أهمية الدراسة :

يعد الحق في الاجتماع العام من أهم الحقوق والحريات السياسية ، ونتيجة لذلك سعت هذه الدراسة الى بيان آليات وشروط الحق في ممارسة الاجتماع العام .

تقوم هذه الدراسة على ابراز الجوانب القانونية المتعلقة بالحق في الاجتماع العام في التشريعات القانونية في المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية العراقية وفي الاتفاقيات الدولية.

اهداف الدراسة :

تقوم أهداف هذه الدراسة للتعرف على ما يأتي :

1. بيان مفهوم حرية في الاجتماعات العامة وبيان انواعه .
2. بيان الاسس التشريعية الواجب توافرها لتنظيم الاجتماعات العامة في كل من الدستور والقوانين .
3. بيان أحكام الاتفاقيات الدولية في حرية في ممارسة الاجتماع العام وبيان المعايير التي يجب أن تقوم عليها .
4. بيان نطاق سلطة الضبط الاداري فيما يتعلق بممارسة حرية في الاجتماعات العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية .
5. بيان نطاق الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري فيما يتعلق بممارسة حرية الاجتماعات العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية .

حدود الدراسة

تتمثل حدود الدراسة بما يلي:

الحدود المكانية: سوف يقتصر تأثير الدراسة مكانيا على المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية العراقية.

الحدود الزمنية: ستعتمد الدراسة مكانيا على الدستور والقانون المنظم للحريات العامة في كل من الاردن والعراق.

الحدود الموضوعية : ستعتمد الدراسة على التشريعات القانونية في المملكة الاردنية الهاشمية و الجمهورية العراقية فيما يتعلق بحرية الاجتماعات العامة .

مصطلحات الدراسة :

تتناول هذه الدراسة موضوع حرية الاجتماعات العامة وبهدف الوصول إلى فهم واضح وسليم لمضمون وأهمية هذه الدراسة لابد من بيان مفاهيم بعض المصطلحات :

1. حق التظاهر أو المظاهرة : يقصد بها اعلان رأي أو اظهار عاطفة في صورة مسيرة جماعية، وتمثل شكل من أشكال السياسة .[1]
2. الظروف الاستثنائية يقصد بها الظروف غير العادية التي تجعل بعض الاجراءات التي تقوم بها الإدارة مشروعة، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام واستمرار المرافق العامة ، في الوقت التي لا تعتبر هذه الاجراءات مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية.[2]
3. حرية الاجتماع : يقصد بها حق الافراد في الاجتماع مع الآخرين سلميا واينما يشاء ، ويكون ذلك وفق حدود القانون بهدف التعبير عن آراءه من خلال الخطب والمحاضرات والندوات والمؤتمرات والمظاهرات .[3]
4. الاجتماع العام يقصد به الاجتماعات المنظمة التي يجتمع فيه عدد غير محدود من الافراد في زمان ومكان محددين وذلك بقصد تبادل الآراء والافكار والعمل على مناقشتها.

---

[1] نصراوين ، ليث ، مرجع سابق ، ص 214 .
[2] محمد حسن دخيل (2009) الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ص45 .
[3] الدبس ، عصام ، مرجع سابق ، ص 422

الدراسات السابقة:

1. الخوالدة ، د صالح عبد الرزاق (2017) "حق التجمع السلمي للمواطن الاردني في التشريعات الدولية والاردني " ، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، العدد الخامس .

هدفت الدراسة الى بيان حق المواطن الاردني في التجمع السلمي وتنظيم الاجتماعات العامة وفق الاتفاقيات الدولية والتشريعات الداخلية ، وقد خلصت هذه الدراسة الى أن الحق في تنظيم الاجتماعات العامة مكفول في الدستور الاردني الا ان تنظيم ممارسته يكون وفق قانون الاجتماعات العامة ، وتوصلت الدراسة الى نتيجة مفادها ضرورة تعديل قانون الاجتماعات العامة وتحديد صلاحيات الحاكم الاداري .

وتميزت هذه الدراسة على بيان التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات والحق في التظاهر وبيان اثرها في ظل الظروف الاستثنائية ، كما ان هذه الدراسة تميزت ببيان الوضع القانوني لممارسة حرية الاجتماع في ظل الظروف الاستثنائية .

2. الشواورة ، مراد تيسير خليف (2015) التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الاردني ، جامعة الشرق الأوسط .

هدفت هذه الدراسة الى بيان الحق في حرية الاجتماعات على اعتبار انها من أهم الحريات وذلك لارتباطها بالحريات الفكرية ووسيلة لممارستها ، كما انها تساهم في تحقيق الحكم الديموقراطي وتعمل على ايصال آراء وأفكار المواطنين للسلطات العليا .

وبينت الدراسة دور المواثيق الدولية والاقليمية والمعاهدات في تنظيم هذه الحرية ومحاولة ايجاد وسائل تضمن تمتع الافراد في كل دولة بهذه الحرية وتمنع السلطات العامة من الاعتداء عليها .

وتميزت هذه الدراسة بكونها قامت على بيان ماهية الحق في الاجتماعات العامة وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية ونطاق سلطات الضبط الاداري في تنظيم أمور المجتمع في ظل الظروف الاستثنائية والرقابة على قراراتهم أمام السلطات القضائية المختصة .

3. البياتي ، حسن طه ثامر ، الاساس القانوني للحق في الاجتماع والتظاهر السلمي في القانون الدولي (دراسة حالة العراق) المجلة العربية للعلوم الانسانية والاجتماعية .[1]

هدفت هذه الدراسة الى بيان ان الحق في الاجتماع يعتبر من الحقوق الاساسية والمبادئ الرئيسية التي لا تخلو منها الدساتير ، وبينت الدراسة ان التشريعات القانونية المنفذة في العراق والمنظمة للحق في الاجتماع لا تزال تعاني القصور من جوانب متعددة ، وان الواقع العملي يشير الى وجود العديد من الانتهاكات لهذا الحق .

أما هذه الدراسة فقد قامت لبيان كافة الجوانب المتعلقة بممارسة الحق في الاجتماعات العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية بالاضافة لبيان سلطات الضبط الاداري في هذا المجال والرقابة القضائية عليهم .

[1] البياتي ، حسن طه ، الاساس القانوني لحق الاجتماع والتظاهر السلمي في القانون الدولي (دراسة لواقع العراق) ، تاريخ الزيارة : 2021/8/12 ، رابط الموقع الالكتروني : https://www.iasj.net/iasj/download/aa3a6b88db70ad78

منهج الدراسة :

سيتبع الباحث في هذه المنهج المقارن و المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على جمع كافة المعلومات المتعلقة بحرية الاجتماعات العامة في الدستور الاردني و العراقي و القوانين والاتفاقيات الدولية ، والعمل على تحديد وتحليل هذه النصوص والتعليق عليها .

الفصل الاول

ماهية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر

تعد الحريات والحقوق مناط حياة الانسان وأساس وجوده ، حيث انه يوجد بإيجادها وبدونها يفنى الوجود الفعلي للانسان ، ونتيجة لذلك تعتبر أعز ما يملك وقوام حياته ومنار وجوده ، ولذلك فإن ايجاد الحريات وصونها وكفالتها وضمان ممارستها يؤدي الى ايجاد مجتمع سليم .

أما حرية الاجتماعات العامة من أهم الحريات الاساسية لتكوين الرأي العام ، وذلك لارتباطها بالعديد من الحريات ، كما انها تعتبر من اهم الوسائل التي تمارس اغلب الحريات من خلالها خاصة الحريات الفكرية ، حيث انها تقوم على طرح الافكار وبيان الآراء لمحاولة الوصول لحلول في قضايا معينة .

تتصل حرية الاجتماع بكافة الحريات المقررة للافراد وخاصة حرية الافراد بعرض الآراء وتداولها ، أي انها تعتبر صورة حية لاشكال التفكير الجماعي .

ان حرية الاجتماع العام تعتبر من صميم أي نظام ديموقراطي فعال ، ونتيجة لذلك فإن أغلب الدول تسعى لصياغة الاحكام المنظمة لممارسة هذه الحريات بصورة جيدة وذلك لأنها تعتبر من المسائل الحيوية التي تؤثر على الافراد بشكل كبير .

سيتم دراسة هذا الفصل في مبحثين ، يتضمن المبحث الاول بيان مفهوم الاجتماعات العامة والتظاهر ، ويتضمن المبحث الثاني بيان الاحكام القانونية المنظمة لحرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر .

المبحث الاول

مفهوم الاجتماعات العامة والتظاهر

تعتبر الاجتماعات العامة من أهم الوسائل القانونية التي تهدف للتعبير عن الرأي والافكار، كما يرتبط مصطلح الاجتماعات وأنواعها وطرق ممارستها بمفهوم الحرية ، وذلك لارتباط مفهوم حرية الاجتماعات العامة بالحريات الفكرية وأهمها حرية الرأي والتعبير .

يعتبر ممارسة الحق في الاجتماعات العامة وسيلة أساسية لضمان وصول صوت الافراد للسلطة الحاكمة، الا ان ممارسة هذا الحق يعتمد على مستوى الديموقراطية في الدولة والاستقرار الامني فيها.

سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين يتضمن المطلب الاول بيان تعريف حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر، ويتضمن المطلب الثاني بيان القواعد التنظيمية لممارسة حرية الاجتماعات والحق في التظاهر .

المطلب الأول

تعريف حرية الاجتماعات والحق في التظاهر

يعتبر الاجتماع من أهم وأول أطوار المدنية ، حيث ان الانسان يحتاج إلى الاختلاط والاجتماع مع باقي الافراد ، بهدف الارتقاء وتنمية الموارد وفهم الامور العامة ومعالجة المشكلات.

وقد كفلت الدساتير الديموقراطية للافراد امكانية التجمع السلمي والتعبير عن الآراء ، ونتيجة لذلك يعتبر التظاهر والاجتماع من أشكال التعبير عن الرأي ويقوم على الهتافات والشعارات لبيان مطالب الافراد .

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول بيان تعريف حرية الاجتماعات العامة وبيان عناصرها ، ويتضمن الفرع الثاني بيان مفهوم التظاهر وشروطه .

الفرع الاول : تعريف حرية الاجتماعات وبيان عناصرها

اولا : تعريف حرية الاجتماعات العامة

يقصد بمصطلح حرُ في اللغة نقيض العبد ،[1] ويقال نقيض الأمَةَ ، ويقصد به في اللغة تحرير الولد و افراده لطاعة الله عز وجل ، ويقصد بقول الحر من الناس أفاضلهم وخيارهم ، وتعني الحرية الارض اللينة الرملية .[2]

و يقصد بالحرية لغة التخلص من العبودية والقيود والظلم والاستبداد ، وذلك بالاستناد لقول الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه " متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً " ، أي بمعنى أن الحرية فطرة لدى الانسان منذ ولادته ، ولكن التقييد يكون من خلال العادات الاجتماعية والقواعد القانونية التي تفرض عليهم .[3]

وتعني الحرية في المفهوم القانوني قدرة الانسان على فعل ما يشاء ولابد لذلك من توافر القدرات والامكانات التي تساعده على فعل ما يشاء ، حيث ترتبط الحرية بشكل اساسي بالقدرات والامكانات .[4]

بالاستناد لما سبق فإن الحرية ترتبط بوجود الانسان ولذلك كان من الصعب ايجاد تعريف شامل لمفهوم الحرية وتحديد طبيعتها وعلاقتها بالانسان .

---

[1] ابن منظور (1989) معجم لسان العرب ، ج 4 ، دار صادر : بيروت ، ص181 .
[2] الفيروز ، بادي (1993) القاموس المحيط ،ط8 ، ج1، مؤسسة الرسالة .
[3] العمري ، عبد العزيز (2012) الولاية في عصر الخلفاء الراشدين ، دار إشبيليا ، الرياض ، المملكة العربية السعودية .
[4] الفصل الثاني عشر ، بعض الحقوق الرئيسية الاخرى حرية التفكير والوجدان والدين والتعبير عن الرأي ، ص 538 تاريخ زيارة الموقع الالكتروني 2021/9/3 ، رابط الموقع الالكتروني :
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter12ar.pdf .

وترتبط الحرية بعلاقة بين السلطة والفرد تقوم على جانبين ، الجانب الاول سلبي يتمثل في عدم تعرض السلطة للأفراد ، والجانب الثاني يتضمن التزام السلطة بحماية الافراد وتمكينهم من ممارسة حرياتهم .[1]

تحدد العديد من الاحكام القضائية لآراء الفقهاء لتحديد الاطار الذي ينطوي تحته وينسب اليه حرية الاجتماعات العامة ، ومنها في حكم لمجلس الدولة في فرنسا عام 1915 بأنه عبارة عن اجتماع عام مؤقت لعدد من الافراد لتحقيق وحدتهم والتفكير معا .[2]

أما الفقه يعرفه بأنه حق الافراد في الاجتماع في مكان معين لفترة محددة حتى يعبروا عن آرائهم أيا كان الاسلوب في التعبير سواء كان على شكل صور أو خطب أو ندوات أو محاضرات، بقصد الدفاع عن رأي معين أو موقف أو لاقناع الاخرين به والعمل لتحقيقه .[3]

ويقصد بحرية الاجتماع بأنها حق تمتع الفرد بالاجتماع مع من يريد من الافراد الاخرين بشكل مؤقت وفي مكان معين بهدف عرض بعض الافكار ومناقشتها بالخطب والندوات والمحاضرات واستخلاص النتائج التي تتضمن المقررات والتوصيات .[4]

أما التشريعات فقد عرفها المشرع الاردني الاجتماع العام في قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لعام 2004 في المادة الثانية بأنه " الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة " [5]، و يلاحظ أن التعريف يعتبر مطلق حيث لم يحدد من ناحية عدد الاشخاص المشاركين فيه أو النطاق أو مكان الانعقاد.

---

[1]الشرقاوي ، سعاد (1979) نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني ، مصر : دار النهضة العربية ، ص5.
[2]الشواورة ، مراد تيسير (2015) التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الاردني ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الشرق الاوسط ، كلية الحقوق ، ص29 .
[3]بدوي ، ثروت (1989) النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص425 .
[4]عبد البديع ، محمد صلاح (2009) الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، ط2 ، دار النهضة العربية : القاهرة ، ص225 .
[5]المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 5 لسنة 2011 .

ويؤخذ على المشرع الاردني عدم تحديده لمفهوم السياسة العامة ، حيث يختلف هذا المفهوم من فرد لآخر ومن زمان لآخر ، ولذلك كان الاولى بالمشرع تحديد مدلول السياسة العامة حتى لا يعتبر مبرر لسلطة الادارة للتضييق على حق الافراد في ممارسة الاجتماع العام.[1]

وعرف المشرع العراقي في قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي لعام 2010 في المادة الاولى الفقرة الرابعة الاجتماع العام بأنه " الاجتماع الذي يعقد في مكان عام أو خاص ويكون الحضور متاحا للجميع " ، ويؤخذ على هذا التعريف كونه مطلق بحيث لم يحدد الازمان ولا الهدف ولا الغاية من الاجتماع واقتصر على اعتباره مجرد الاجتماع المتاح للجميع اجتماع عام.

كان الاولى بالمشرع العراقي تحديد نطاق الاجتماع العام بشكل يجعله أكثر دقة وذلك لان مناقشة المواضيع في مكان عام أو خاص يعتبر اجتماع عام وهذا غير مقبول ، وكان الاولى تحديد الغاية من الاجتماع وحصر عنصر المكان في الاماكن العامة دون الخاصة .

ومما سبق تتوصل الباحثة الى ان الاجتماع العام هو التجمع الذي يضم مجموعة من الافراد في مكان محدد وزمان محدد بهدف مناقشة مسائل مشتركة تهمهم لتكوين رأي عام وتبادل الافكار وتمحيصها ويكون ذلك من خلال الوسائل السلمية .

[1] نصراون ، ليث كمال (2013) الحق في التجمع السلمي في القانون الاردني والاتفاقيات الدولية ، الاردن : صادر للمنشورات الحقوقية ، ص 83 .

ثانيا : عناصر الاجتماع العام

1. التنظيم والتدبير المسبق

ان من ميزات الاجتماعات العامة انها محل للتنظيم المسبق وذلك من خلال الاعلان عنه للمشاركين فيه والاتفاق الذي يتم بين المنظمين والاعداد المسبق له ، الامر الذي يفهم منه انتفاء صفة العشوائية ، كما يتم تحديد المواضيع التي سيتم مناقشتها مسبقا .

كما يشترط في الاجتماع تنظيم أعداد الحاضرين تربط بينهم روابط مشتركة ، الامر الذي يميز الاجتماع العام عن غيره من المظاهرات والتجمعات .[1]

كما يشترط ان يكون هناك تدبير مسبق ويعتبر من اهم العناصر لكونه يسبق العناصر الاخرى المميزة لحرية الاجتماع العام ، كما يترتب على غيابه غياب وصف الاجتماع العام ، ولذلك فإن الاجتماع العام لا يتم مصادفة أو بشكل غير متفق عليه .[2]

2. التوقيت

يعتبر هذا العنصر من العناصر المهمة التي تميز الاجتماع العام عن غيره من الاجتماعات ، ولذلك فإن الاجتماع العام يحدث خلال فترة زمنية محددة قد تطول أو تقصر ولكنها تتضمن نقاشات وتبادل آراء في المواضيع المحددة والمطروحة .

ان الاجتماع العام يجب ان يكون محدد بفترة زمنية معينة وأن يكون مخطط له ومنظم من كافة الجوانب ، أي انه ذو طابع وقتي ، كما يجب ان لا يخلق الاجتماع العام أي علاقة تتسم بالديمومة والثبات .[3]

---

[1] شطناوي ، علي (1996) دراسات في الضبط الاداري ، قسم 2 ، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر ، عمان ، ص163 .
[2] محفوظ ، عبد المنعم (1984) علاقة الفرد بالسلطة والحريات العامة وضمانات ممارستها ، علم الكتب ، القاهرة ، ص151 .
[3] شطناوي ، د علي ، مرجع سابق ، ص164 .

3. غاية الاجتماع

ان للاجتماع العام غاية وهدف يرادتحقيقهم ، وتتمثل غاية الاجتماع في التشاور وتبادل الاراء في المواضيع التي خصص الاجتماع للتحاور فيها بهدف الدفاع عن المصالح المشتركة بينهم ومن أجل تحقيق منافع مشتركة على الصعيد االشخصي والجماعي .[1]

يجب ان تكون الاهداف والغاية من الاجتماع محددة بشكل مسبق للوصول لقرارات واضحة أما في حال لم تكن الغاية محددة فان صفة الاجتماع العام تنتفي ويصبح كأي تجمع أو نشاط اجتماعي .[2]

4. العمومية

ويقصد به ان تكون الدعوة عمومية ، بحيث يمكن لأي فرد الانضمام للاجتماع والاشتراك فيه ، أما في حال اقتصر الاجتماع على أفراد تم توجيه الدعوة لهم على وجه الخصوص فإن الاجتماع يصبح اجتماع خاص وليس عام .[3]

5. عنصر المكان والثبات

ويقصد بعنصر المكان أن يتم عقد الاجتماع في مكان محدد سواء كان عام أو خاص ، أي أن خصوصية المكان لا تؤثر في هذا الصدد ، إلا أنه لا يجوز ان ينعقد في الطرق والميادين العامة لانه في هذه الحال يخرج عن صفة الاجتماع العام إلى وصف المظاهرة.[4]

ويقصد بعنصر الثبات ان يتم عقده في مكان ثابت ومحدد أما اذا تحرك من مكانه يفقد صفة الاجتماع العام فيدخل في وصف المظاهرة أو الموكب والمسيرة .

---

[1] شطناوي ، د علي ، المرجع نفسه ، 165 .
[2] نصراوين ، د ليث ، مرجع سابق ، ص 223 .
[3] شنطاوي ، علي ، مرجع سابق ، ص 170 .
[4] نصراوين ، ليث ، مرجع سابق ، ص 225 .

الفرع الثاني: تعريف الحق في التظاهر وشروطه

اولا : تعريف الحق في التظاهر

يقصد بالمظاهرة لغة المعاونة و التظاهر التعاون واستظهر به واستعان به والظاهرة بالكسرة عكس الباطنة ، والمظاهرة : المعاونة .[1]

والتظاهر بمعنى التعاون واستظهر به : استعان به ، ويقال تظاهر القوم : أي بمعنى تعاونوا ، والظاهر من الثوب أي نقيض البطانة .[2]

وتظاهر يتظاهر تظاهرًا : اي ساروا الناس مجتمعين لإعلان رضاهم أو سخطهم عن أمر معين ، والمظاهرة جمعها مظاهرات ويقصد بها مسيرة جماعية لإعلان تأييد أو معارضة .[3]

ويقصد بالمظاهرة في الاصطلاح تسيير الحشود البشرية من خلال النزول للشوارع والتجمع في الاماكن العامة ، بهدف المطالبة بحق سياسي وفق أحكام القوانين واللوائح المنظمة لها .[4]

وتعرف بأنها تجمعات لمجموعة من الاشخاص تتم في ظروف معينة بهدف التعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة ، وفق دوافع متعددة ومختلفة مثل اظهار ولاء أو ابداء رأي أو احتجاج ، ويختلف شكل التعبير عن الرأي في المظاهرات حيث قد يعبر المتظاهرون من خلال الصراخ والهتافات وترديد العبارات أو حمل الصور والعبارات أو غيرها من طرق التعبير .[5]

---

[1]الرازي ، محمد أبي بكر (ب . ت) مختار الصحاح ، باب الظاء ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ص 171 .
[2]الرازي ، مرجع سابق ، ص 407 .
[3]الهنائي ، علي بن الحسين (1986) المنجد في اللغة والاعلام ، ط30 ، دار المشرق العربي ، بيروت ، ص 482 .
[4]الشواني ، نوزاد أحمد ياسين ، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة ، جامعة كركوك ، كلية القانون والعلوم السياسية ، ص6 .
[5]نصراوين ، ليث (2011) مرجع سابق ، ص238 .

كما يقصد بها اجتماع مجموعة من الاشخاص في الطريق أو مكان معين للتعبير عن إرادة جماعية ومشتركة ، على اختلاف الدوافع لهذه المشاعر سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية ويكون ذلك من خلال الصراخ والهتاف أو الاشارات وغيرها .[1]

قانون الاجتماعات العامة الأردني لم يشر الى تعريف محدد للمظاهرة ، ولم يفرق المشرع بين الاجتماعات العامة والمظاهرة بل اكتفى بالاشارة لمصطلح " المسيرة " ، حيث نصت المادة (3/أ) من ذات القانون على أنه " للأردنين حق عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم مسيرات وفق الأحكام المحددة في المادتين (4، 5) من هذا القانون " .

ومما سبق يفهم ان مصطلح المسيرة يرتبط بمصطلح المظاهرة وذلك لأن المظاهرة اذا تحركت من مكانها تصبح مسيرة .[2]

وقد ضمن الدستور الاردني في المادة (1/16) الحق في الاجتماع العام ، حيث نصت المادة على ان " للأردنين حق الاجتماع ضمن حدود القانون "

كفل الدستور العراقي لسنة 2005 حرية الاجتماع والحق في التظاهر ، حيث نص في المادة (38) على أنه " تكفل الاساس التشريعي حق التظاهر السلمي وحرية الاجتماع وحرية التعبير عن الرأي بمختلف الطرق وشتى السبل شريطة عدم الاخلال بعناصر النظام العام والسكينة العامة على أن تنظيم هذا التكفل مستقبلا بالقانون" .

---

[1] سيد ، رفعت عيد(2008) حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية دراسة تحليلية نقدية ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ص20 .

[2] الخريسات ، مالك (2004) سلطات الضبط الاداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الاردني ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، الجامعة الاردنية ، عمان : الاردن ، ص24.

وقد عرف المشرع العراقي التظاهر في المادة الاولى الفقرة الخامسة من قانون حرية التعبير والاجتماع والحق في التظاهر ونص على أنه " تجمع عدد غير محدود من المواطنين للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها القانون التي تنظم وتسير في الطرق والساحات العامة".

ويؤخذ على هذا التعريف اشتراط المشرع ان يكون عدد المتظاهرون غير محدود ، حيث لو كان عددهم محدود أو قليل يعتبر سبب لتدخل السلطة لالغاء التظاهر بسبب مصلح محدودية العدد ، الامر الذي يفتح المجال أمام السلطة العامة للتدخل والغاء المظاهرة ، ولذلك كان الاولى بالمشرع العراقي عدم التمييز بين التجمع العام والتظاهر على اعتبار أن احكام الاجتماع العام تسري على التظاهر .

ومما سبق تتوصل الباحثة الى ان التظاهر يمكن ان يعرف بأنه تجمع مجموعة من الاشخاص في مكان معين بصورة مؤقتة بهدف التعبير عن رأي أو للمطالبة بحقوقهم وبقصد تحقيق أهداف مشتركة .

ثانيا : شروط التظاهر

يتميز التظاهر بمجموعة من الخصائص ومنها ان المظاهرة عبارة عن تجمع يتصف بالتنظيم ولا يحدث بشكل عشوائي الامر الذي يميزها عن التجمهر ، كما ان المظاهرة لا تستوجب ان يكون هناك نقاش أو حوار أو تبادل أفكار ، بل تقوم لتعبير عن رأي أو رفض فكرة أو موقف أو قبولهما .

تأخذ المظاهرة صورتين فإما أن تكون ثابتة أو متحركة ، ويكون الغرض منها عامًا ، أي انها تقوم على تجمع مجموعة من الاشخاص بشكل ارادي للتعبير عن مشاعر جماعية مشتركة في شأن من شؤون العامة .

يعتبر الحق في التظاهر من الحقوق التي يتمتع بها الانسان ولكن لابد من توافر مجموعة من الشروط حتى يكتسب مشروعيته ويكتسب وصف التظاهر السلمي ، وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

1. تجمع الاشخاص

ان عدد الاشخاص المشاركين بالتظاهر يختلف باختلاف سبب التظاهر ، حيث ان المظاهرة التي تطالب بأمور سياسية يختلف عدد افرادها عن مظاهرة تقوم لاسباب اقتصادية او اجتماعية .

ان المظاهرة تتكون من تجمع مجموعة من الاشخاص ، ولم تحدد أغلب التشريعات العدد المطلوب لاعتبار للاعتداد بكون ما يتم تنظيمه يعتبر مظاهرة ، وهذا ما تم العمل به من قبل المشرع الاردني الذي طبق على التظاهر ذات أحكام الاجتماع العام .

اما بالنسبة للمشرع العراقي فقد نص على ان المظاهرة تتكون من عدد غير محدود من الافراد الامر الذي يفتح المجال امام السلطات العامة بمواجهة حرية الافراد .[1]

مما سبق توصي الباحثة المشرع العراقي بضرورة تعديل مفهوم التظاهر السلمي وبشكل يقيد التظاهر من ناحية العدد.

[1] المادة 7 من قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع السلمي والتظاهر العراقي .

2. المكان العام

يشترط ممارسة الحق في التظاهر العام في مكان عام أو محل عام أو في الطريق أو أي مكان يكتسب صفة العمومية .

تكمن العبرة في اشتراط العمومية امكانية ترك الطريق مفتوح للمواصلات والمشاة في اغلب الاوقات ، ولذلك فإن الاماكن التي تفتح في اوقات معينة وتغلق في اوقات أخرى تفقد صفة العمومية الا في الفترات التي يفتح فيها .[1]

ان المشرع الاردني لم يميز بين الاجتماع والتظاهر ، ولكن لابد لاعتبار التصرف والتجمع مظاهرة أن تتم في مكان عام ، على خلاف الاجتماع العام الذي من الممكن إقامته في مكان عام أو خاص .

ان المشرع العراقي اخذ بالمفهوم الواسع للعمومية ويفهم ذلك من خلال تعريفه للطريق العام بأنه " كل حيز معبد أو غير معبد مصمم أو مستخدم بشكل طبيعي لمرور المركبات أو المشاة " [2] .

المطلب الثاني

القواعد التنظيمية لممارسة حرية الاجتماعات والحق في التظاهر

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة حيث يقتصر دوره على النص على الحقوق والحريات ويترك أمور تنظيمها للقوانين ، وعند تنظيم أحكام القانون يلتزم المشرع الالتزام بالاحكام و بالمبادئ الاساسية التي تضمنها الدستور ولا يتجاوزها فيما يفرضه من قيود أو قواعد تنظيمية .

---

[1] رمضان ، عمر السيد (1986) شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ص363 .

[2] الفقرة 1، القسم 1، قانون المرور العراقي رقم (86) لسنة 2004 وتعديلاته

ينظيم القانون ممارسة الحقوق والحريات بهدف تحقيق التوازن بين مصالح الجماعة ومصلحة الافراد ، حيث يقوم بوضع حدود فاصلة يجب الالتزام بها من قبل السلطة والافراد ، حيث توضح الاحكام القانونية الحدودالواجب الالتزام بها عند ممارسة الحرية من قبل الافراد والحد الواجب الوقوف عنده من قبل السلطة .

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضن الفرع الأول بيان القواعد المنظمة لممارسة الحق في الاجتماعات العامة ، ويتضمن الفرع الثاني بيان القواعد المنظمة لممارسة التظاهر .

الفرع الأول : القواعد المنظمة لممارسة الحق في الاجتماعات العامة

الحق في الاجتماع العام حق أصيل للأفراد معترف به من قبل الدساتير ويتم تنظيمه في القوانين ، ولا يعتبر منحة تمنحها أو تمنعها الادارة المختصة ، ولذلك فهو مستمد من احكام الدستور ومنظم بقانون وفق الشروط و الضوابط التالية :

أولا : اعلام الجهات المختصة عن الاجتماع العام و تشكيل لجان لتنظيم الاجتماع العام ان القوانين المنظمة لاحكام حرية الاجتماع العام تختلف في تنظيم أحكام اعلام السلطة الادارية المختصة بالاجتماع العام من دولة لأخرى ، حيث ان بعض القوانين تكتفي بمجرد اشعار السلطة المختصة دون الحاجة لأخذ الاذن منها لعقد الاجتماع .

تمثل موقف المشرع الاردني في المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة والتي نصت على أنه " يقدم الاشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الاداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل " [1]

[1] المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته .

ويوضح موقف المشرع التغيير الحقيقي للنهج المتبع والذي طبقته القوانين المختصة بالاجتماعات العامة السابقة والتي كانت تشترط الموافقة الخطية المسبقة لعقد الاجتماعات العامة.

ويشترط أن يتضمن الاشعار الخطي أسماء المنظمين للاجتماع وتوقيعاتهم وبيان الغاية من الاجتماع بالاضافة لبيان مكان وزمان عقده . [1]

وبالنسبة لموقف المشرع العراقي فاتضح في نص المادة (7/ اولا) من قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي ، حيث نصت على أن "للمواطنين حرية الاجتماع العام بعد الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الادارية قبل خمسة أيام على الاقل على ان يتضمن طلب الاذن موضوع الاجتماع والغرض منه وزمان ومكان عقده واسماء أعضاء اللجنة المنظمة له".

ويفهم من استقراء نص المادة ان المشرع العراقي أخذ بنظام الاذن المسبق لعقد الاجتماع العام ، حيث يعتبر تقديم الطلب وأخذ الموافقة شرط لصحة ومشروعية الاجتماع العام ، الأمر الذي يفهم منه أن ممارسة حرية الاجتماع العاميكون رهن موافقة رئيس الوحدة الادارية الذي يملك سلطة تقديرية واسعة تمكنه من استعمال سلطاته وهدر الحق الدستوري للعراقين برفض طلب عقد الاجتماع العام .[2]

ولا بد من الاشارة إلى ان القانون لم يلزم رئيس الوحدة الادارية ببيان الاسباب التي قام عليها رفضه ، على الرغم من ان طلب الحصول على اذن للاجتماع لابد ان يتضمن كافة البيانات التي تتعلق بمكان وزمان الاجتماع واسماء اللجنة المنظمة والغاية من عقد الاجتماع .

---

[1] المادة (4/ب) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .
[2] المادة (7/ اولا) من قانون حرية التعبير عن الرأي و الاجتماع و التظاهر السلمي .

وتؤيد الباحثة ما أخذ به المشرع الاردني من حيث تعليق قيام الاجتماع العام على الاشعار دون الحاجة إلى أخذ إذن مسبق وندعو المشرع العراقي الى تعديل المادة والسماح بإقامة الاجتماعات العامة بدون الحاجة لأخذ اذن مسبق ، وذلك لكون الاذن المسبق يعتبر قيد وعقبة في سبيل ممارسة حرية الاجتماع العام .

ولم يشترط المشرع الاردني في قانون الاجتماعات العامة المعدل ان يكون هناك لجنة تنظيمية للاجتماع على خلاف موقف المشرع العراقي الذي اشترط في المادة (7/ ثانيا) منه على أن " تشكل اللجنة المنصوص عليها في البند اولا من هذه المادة من رئيس وعضوين على الاقل واذا لم يتم تشكيل اللجنة فإنها تعد مشكلة من الاعضاء المثبتة أسمائهم في طلب الاذن ، وتكون اللجنة مسؤولة عن حسن تنظيم الاجتماع والوفاء بالالتزامات المقررة قانونا والمحافظة على الاجتماع بالتنسيق مع الجهات المختصة " .[1]

ومما سبق يفهم ان مهمة اللجنة تنظيم أمور الاجتماع العام وتعتبر مسؤولة عن عدم الاخلال بالامن والامان ومنع كل ما يخالف النظام العام والاداب .

ترى الباحثة ان اشتراط اللجنة يعتبر تقييدًا لحرية ممارسة الاجتماع العام ، ونؤيد ما أخذ به المشرع الاردني من عدم اشتراط تشكيل لجنة كما فعل المشرع العراقي ، وندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (7/ ثانيا) والغاء شرط اللجنة وذلك على اعتبار ان الاجتماع العام يعتبر حق وحرية وليس منحة من السلطات المسؤولة .

ثانيا : القيود المكانية والزمانية على الاجتماعات العامة و الحفاظ على الامن والنظام العام والاداب العامة

[1] المادة (7/ ثانيا) قانون حرية التعبير عن الرأي و التظاهر و الاجتماع السلمي .

ان الغاية الاساسية من الاجتماع هي التعبير عن الرأي ومناقشة المسائل العامة وتبادل وجهات النظر في المسائل ، ولذلك فإن القوانين تضع مجموعة من القيود الزمانية والمكانية بهدف تحقيق النظام وحتى لا يتحول الاجتماع الى فوضى وتحقيق امن وسلامة الافراد .

1. القيود المكانية

لم يشر المشرع الاردني في نص خاص يمنع فيه الاجتماع بأماكن معينة ، ولكن بالاستناد لنص المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة فانه اشترط تحديد مكان وزمان الاجتماع.[1] ويتضح موقف المشرع العراقي من خلال النص في المادة (8/ ثانيا) من القانون على انه " لايجوز عقد الاجتماع العام في الطرق العامة " ، ونص المادة (1/9) والتي نصت على انه "يحظر عقد الاجتماعات العامة في اماكن العبادة أو المدارس أو الجامعات او دوائر الدولة إلا اذا كانت المحاضرة او المناقشة التي يعقد الاجتماع من أجلها تتعلق بغرض مما خصصت له تلك الاماكن " .[2]

يفهم مما سبق ان المشرع العراقي قد ضيق النطاق على المشاركين في الاجتماعات العامة من حيث المكان ، وتؤيد الباحثة ما أخذ به المشرع العراقي من حيث حظر الاجتماع في اماكن العبادة والطرق العامة وذلك على اعتبار انها اماكن مخصصة لتقديم خدمات عامة، وان السماح باقامة الاجتماعات فيهم تؤدي الى اعاقة حركة المرور وعدم الاستفادة من الخدمات المقدمة في الاماكن الاخرى .

وتتفق الباحثة مع ما تم الاخذ به من قبل المشرعالعراقي من خلال وضع قيود على الاماكنالتي حددت للاجتماعات العامة دون ترك الامر للسلطة التقديرية للجهات المختصة.

---

[1] المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لعام 2004

[2] المادة (8/ ثانيا) و المادة (9) من قانون حرية التعبير عن الرأي و التظاهر و الاجتماع العام .

2. القيود الزمانية

ولم يتضمن قانون الاجتماعات في الاردن تحديد زمن معين لا يجوز التظاهر فيه أو لا يجوز للاجتماع تجاوزه ، وعلى خلاف ذلك فإن المشرع العراقي اشترط في نص المادة (8/ ثالثا) على انه " لا يجوز ان يمتد أجل الاجتماع العام لما بعد الساعة العاشرة ليلًا".[1]

وعلى الرغم من عدم تقيد الزمان في قانون الاجتماعات العامة الاردني الا أنه اشترط ان يتم تحديد الزمن في طلب واشعار الاجتماع الذي يقدم للسلطات المختصة .

وحدد المشرع الاردني الفترة الواجب اخطار السلطات المختصة عن الاشعار بثمان واربعين ساعة قبل اجراء الاجتماع ، وحدد المشرع العراقي الفترة بخمسة أيام قبل الاجتماع على الأقل .

وتؤيد الباحثة موقف المشرع الاردني بتحديد الزمن الواجب فيه اشعار السلطة المختصة بثمان واربعين ساعة قبل اجراء الاجتماع وليس خمسة ايام كما اشترط المشرع العراقي ، على اعتبار ان فترة يومين تعتبر مقبولة ومعقولة لاتخاذ السلطة كافة الاجراءات اللازمة لتوفير الامن للافراد .

3. الحفاظ على الامن والنظام العام والآداب العامة

الاجتماع العام من الحريات التي كفلهاالدستور ومنح الافرادالحق في ممارستها ، الا إنه على الرغم من ذلك لا يجوز ان تؤدي ممارسة هذا الحق الى المساس بحريات الآخرين ولا الاعتداء على ممتلاكات الافراد واشخاصهم ولا ان يؤدي الى تهديد كيان الدولة بأي شكل.

يتفق الجميع على احترام النظام العام والآداب العامة وعلى تحقيق الامن للدولة ، ولكن ان هذه المصطلحات ذات مفهوم قد يتسع او يضيق باختلاف الزمان والمكان والاشخاص .

[1] المادة (8 / ثالثا) قانون حرية التعبير عن الراي و التظاهر و الاجتماع العام .

ونتيجة لذلك سعت القوانين الى وضع الاحكام القانونية وتضمينها بمجموعة من القيود بهدف حماية حريات الافراد وعدم تهديد النظام العام ، الا انه على الرغم من ذلك فإن القواعد القانونية تبالغ في بعض الاحيان بوضع القيود من خلال منح رجال السلطة العامة سلطة تقديرية واسعة بهدف منع المشاركين في الاجتماع من المساس بالنظام العام .

تعطي معظم القوانين السلطة الادارية امكانية فض الاجتماع في حال حصل أي اخلال بالنظام العام والآداب العامة ، أو في حال تعرضت الارواح والممتلكات للخطر ، وهذا ما أخذ به المشرع الاردني حيث نص في المادة (7) ، حيثمُنِح الحاكم الاداري صلاحية فض الاجتماع دون ان يتم تقييده بأسس أو معايير ثابتة يتم الاستناد عليها اثناء فض الاجتماع وبالاستناد لنص المادة (16) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية فإن المشرع الأردني ضمن حق الأردنيين في الاجتماع العام ضمن حدود القانون ولم يمسه أو ينتقص منه ، إلا أن قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لعام 2004 خالف و انحرف عن ذلك من خلال تقييد حق الاردنيين في الاجتماع العام من خلال فرض العديد من القيود التي تحد من ممارسة هذا الحق .[1]

وتمثل موقف المشرع العراقي في نص المادة (8/رابعا) التي حظرت على المشاركين في الاجتماعات رفع اللافتات والشعارات والاداء بالتصريحات التي تخالف النظام العام والاداب ، كما نصت المادة (9) من ذات القانون على حظر حمل السلاح الناري بجميع اشكاله بالاضافة للأدوات الجارحة أو الحادة أو أي مواد تلحق الاذى بالنفس والممتلكات.[2]

---

[1] المادة (16) من الدستور الاردني .

[2] المادة (8 / رابعا) و المادة (9) من قانون التعبير عن الرأي و التظاهر و الاجتماع العام .

تلاحظ الباحثة ان المشرع العراقي قيد حرية الافراد بممارسة حرية الاجتماعات العامة بشكل كبير من خلال فرض مجموعة من القيود بالاضافة لمنح السلطة المختصة سلطة تقديرية لإلغاء او فض الاجتماع بالاستناد اليها .

توصي الباحثة المشرع العراقي بضرورة تعديل الاحكام القانونية المنظمة للقواعد الاجرائية الخاصة بالاجتماعات العامة بشكل يقلل القيود الواردة على ممارسة حرية الاجتماعات العامة .

الفرع الثاني : القواعد والضوابط المنظمة لممارسة التظاهر

ان ممارسة الافراد حرية التظاهر تتطلب توافر مجموعة من الاجراءات التي تنظم حدود وكيفية ممارسة هذه الحرية وتتمثل هذه الضوابط الاجرائية بالاخطار المسبق والالتزام بالقيود الزمانية والمكانية بالاضافة للحفاظ على النظام العام والآداب العامة .

اولا : اعلام الجهات المختصة بالمظاهرة

يشترط القانون لامكانية ممارسة الحق في التظاهر السلمي بشكل مشروع اعلام الجهات المختصة بالنية في التظاهر ، وتمثل موقف المشرع الاردني في هذا القيد الاجرائي باشتراطه الاخطار المسبق من قبل القائمين على المظاهرة عن النية في اجراء التظاهر للجهة المختصة ولم يورد المشرع الاردني مصطلح المظاهرة بل استعمل مصطلح المسيرة .[1]

وذلك بالاستناد لاحكام المادة (7) من قانون الاجتماعات العامة ، كما أنه فرض ذات الاحكام المختصة للتجمع السلمي على المسيرة والتظاهر دون أن يفرد لكل منهما أحكام خاصة في مادة قانونية .

[1] المادة (4) من قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لعام 2004

وتمثل موقف المشرع العراقي في نص المادة (10) من قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي حيث نص على أنه " للمواطنين التظاهر سلميا للتعبير عن ارائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها لهم الدستور وفق الشروط المحددة في المادة (7) من هذا القانون".[1]

وترى الباحثة ان المشرع العراقي فرض ذات الاحكام المتعلقة بالاجتماع العام على التظاهر السلمي من حيث اشتراطه الحصول على اذن مسبق من رئيس الوحدة الادارية قبل خمسة أيام على التظاهر على الاقل ، كما يشترط وجود لجنة تنظيمية للتظاهر السلمي والا اعتبرت اللجنة مشكلة من الاعضاء المثبتة أسمائهم في الطلب .

الامر الذي يفهم منه ان المشرع العراقي يفرض ذات القيود الاجرائية الواردة على الاجتماعات العامة على التظاهر السلمي الامر الذي يقيد حق المواطنين في ممارسة حريتهم التي نص عليها الدستور.

بالاستناد لما سبق فان الباحثة ترى المشرع العراقيبضرورة تعديل نص المادة العاشرة من القانون العراقي بشكل يقلل من القيود التي تفرض على المواطنين اثناء ممارستهم للتظاهر السلمي والاجتماع العام ، وبالاضافة لتعديل نص المادة السابعة بشكل يجعل المواطنين يمارسون التظاهر والاجتماع العام بعد اعلام الجهات المختصة دون الحاجة لاخذ الاذن .

ثانيا : القيود المكانية

تمثل موقف المشرع الاردني بالنسبة للمظاهرات والقيود المكانية المفروضة عليها في نص المادة الرابعة من قانون الاجتماعات العامة حيث فرض ذات الشروط المكانية على كل من

[1] المادة (10) قانون حرية التعبير عن الرأي والتظاهر و الاجتماع العام العراقي .

الاجتماعات العامة والمظاهرة ، ولابد من الاشارة الى ان المشرع الاردني استخدم مصطلح المسيرة للدلالة على التظاهر .[1]

ومن خلال استقراء نص المادة الرابعة يتضح ان المشرع اكتفى باشتراط ذكر مكان اقامة المسيرة ولم يقم بذكر الاماكن التي لا يجوز اجراء المسيرة فيها ، حيث يكون على الاشخاص المنظمين للمسيرة ان يذكروا في الاشعار الذي يقدم للحاكم الاداري مكان اجراء المسيرة .

وتمثل موقف المشرع العراقي في نص المادة العاشرة التي فرضت على التظاهر السلمي ذات الشروط المفروضة على الاجتماعات العامة ، حيث قيد المشرع العراقي التظاهر السلمي مكانيًا من خلال عدم سماحه باجراء التظاهر قبل الساعة السابعة صباحا أو بعد الساعة العاشرة ليلا .[2]

مما سبق تؤيد الباحثة موقف المشرع الاردني في عدم اشتراطه اجراء التظاهر خلال فترات مكانية محددة واكتفى باشتراط ذكر مكان انعقاد المسيرة دون تحديدها باماكن معينة .

ثالثا : القيود الزمانية

يختلف توقيت عقد كل من الاجتماع العام و المظاهرة وذلك نتيجة الاختلاف فيما بينهما ، حيث تعتبر المظاهرة موكب يسير أو التجمع يقام في الميادين العامة والطرق كما انه يكون مصحوب بالهتاف والصياح العالِ .

[1] المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .
[2] المادة (10) من قانون حرية التعبير عن الراي و التظاهر و الاجتماعات العامة العراقي .

اشترط المشرع الاردني ذكر زمان انعقاد المسيرة والمظاهرة في الاشعار المقدم للحاكم الاداري وبيان موعد انعقاد المسيرة و التظاهر السلمي دون اشتراط ان يكون خلال موعد معين ولم يمنع ان يتم اجراء المسيرة خلال فترات معينة .[1]

وتمثل موقف المشرع العراقي في القوانين المنظمة لحرية التظاهر حظر اجراءه في اماكن العبادة أو ساحاتها أو ملحقاتها أو تجاوز نطاق حرم المناطق الحيوية و المرافق العامة للدولة مثل المستشفيات أو المطارات والمحاكم و المقار الرئيسية لمجالس النيابة والمنظمات الدولية وغيرها من الاماكن .[2]

وبالاستناد لما سبق تتوصل الباحثة الى تأييد موقف المشرع الاردني في عدم تقييد حرية الافراد للقيام بالمظاهرة خلال فترات معينة ، وتوصي الباحثة المشرع العراقي الى ضرورة تعديل نص المادة وعدم تقييد اجراء المظاهرة بفترات محددة .

رابعا : الحفاظ على النظام العام والآداب العامة

يشترط في المظاهرة ان تكون سلمية ، وتتمثل السلمية بأن لا تتضمن المظاهرة أي شعارات أو عبارات سيئة أو مشينة لأشخاص معينين بذواتهم أو إلى طائفة معينة ، كما يجب ان لا تخالف العادات والتقاليد والاعراف .[3]

كما يشترط ان لا يرافق المظاهرة اعمال عنف أو ايذاء للمواطنين وممتلكاتهم أو ان يتم التعرض لرجال الأمن بالقوة ، ويشترط ان لا تسبب ضوضاء بشكل يؤثر على راحة المواطنين ولا ازعاج الآمنين في بيوتهم وهذا ما أكدت عليه التشريعات الناظمة لأحكام التظاهر السلمي .[1]

---

[1] المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .

[2] المادة (9) من قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع العام والتظاهر السلمي العراقي .

[3] حسين ، أنس مصطفى (2005) ضوابط التظاهرات ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 21 ، العدد1 ، ص416 .

ولا يجوز حمل أي ادوات جارحة بطبيعتها ، ولا يجوز ان تتحول المظاهرة من الشكل السلمي لأي شكل آخر يتصف بالعنف والقوة ، حيث يعتبر العنف آفة لممارسة حرية التظاهر ويؤدي لإفشالها .

وهذا ما أكد عليه كل من المشرع الاردني والعراقي من خلال النص على مجموعة من الأحكام لتنظيم ممارسة التظاهر ، وسمح المشرع الاردني للحاكم الاداري اتخاذكافة الاجراءات والتدابير الامنية الضرورية بهدف حماية الامن وحماية الاموال والممتلكات والنظام العام .[2]

ويكون للحاكم الاداري ان يأمر بفض أي مسيرة او اجتماع عام في حال أدت مجريات الاحداث الى تعريض الارواح او الممتلكات العامة أو الخاصة للخطر .[3]

ولا بد من الاشارة الى عدم وجود تعريف جامع مانع للنظام العام و المصلحة العامة كما انه لم يبشر الى هذا المصطلح في نص المادة (16) من الدستور و التي كفلت الحق في الاجتماع العام والتي نصت على ان " للأردنين حق الاجتماع ضمن حدود القانون " ، إلا أنه تطرق الى مصطلح النظام العام و الآداب العامة في نص المادة (14) من الدستور و التي نصت على أن " تحمي الدولة حرية القيام بالشعائر و العقائد طبقا للعادات المرعية ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب " ، و في نصت المادة (16) من الدستور على ان " تكفل الدولة حرية البحث العلمي و الابداع الادبي والفني و الثقافي والرياضي بمما لا يخالف القانون أو النظام العام و الآداب " .

---

[1]عصفور ، د سعد (1952) حرية الاجتماع في فرنسا وانجلترا ومصر ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، ص255.
[2]المادة (6) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .
[3]المادة (7) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .

وبعد استعراض ماهية الاجتماع العام والتظاهر والاحكام المنظمة لهما توصلت الباحثة الى وجود تشابه في مجموعة من الاحكام القانونية التي تنظم ممارسة حرية الاجتماع العام والتظاهر ، الا ان المشرع العراقي فرض العديد من القيود التي تضيق على المواطنين لممارسة هذه الحريات لذلك نوصي المشرع العراقي بضرورة تعديل النصوص المشار اليها في هذا المبحث .

المبحث الثاني

الاحكام القانونية المنظمة لحرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر

ان حقوق الانسان وحرياته وخاصة حرية الاجتماع العام تعتبر من المواضيع المهمة التي تهم المجتمع الدولي ، وذلك لأن ضمان تمتع الافراد بحقوقهم وحرياتهم يعتبر من أهم السبل لتحقيق وحماية الانسانية ، الامر الذي تطلب تضافر الجهود الدولية والاقليمية وتعزيز الدعم للدول لتحقيق ذلك .

تتمثل المكونات الاساسية للحق في حرية الرأي و التعبير في الحق بالاجتماع العام و التظاهر ، على اعتبار انهما من أهم الوسائل التي تساهم في التعبير عن الرأي ، كما ان لهما فاعلية كبيرة في إحداث التغيير بالنسبة لموقف السلطات الحاكمة في الدولة .

ترتبط الحريات و الحقوق التي يتمتع بها الانسان بإنسانيته ونتيجة لذلك فإن الانتقاص أو الاعتداء عليها يعتبر اعتداء وانتهاك للانسانية ، ولذلك التفت المنظمات و الاتفاقيات الدولية لهذا الموضوع ونظمته للتأكيد على اهمية احترام الدول لحقوق وحريات شعوبها .

سيتناول الباحث في هذا المبحث في مطلبين يتناول المطلب الاول بيان موقف الاتفاقيات الدولية والاساس القانوني للحق في الاجتماعات العامة و التظاهر ، ويتضمن المطلب الثاني بيان الاسس التشريعية لتنظيم حرية الاجتماعات والحق في التظاهر .

المطلب الاول

موقف الاتفاقيات الدولية و الاساس القانوني للحق في الاجتماعات العامة و التظاهر

تعتبر حقوق الانسان وحرياته من الأمور التي تهم المجتمع الدولي ، ولا تعتبر من الشؤون الداخلية التي تنفرد بها كل دولة على حدة ، وذلك لكون تمتع الانسان بحقوقه وحرياته يعتبر السبيل لتحقيق الانسانية و بناء البشرية .

تشكل الاتفاقيات الدولية ضمانة مهمة لحماية وضمان ممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر ، حيث ان معظم المواثيق و المعاهدات أقرت هذا الحق وأكدت على عدم جواز اخضاعه لأي قيود تنظيمية و إجرائية إلا بما يتلائم مع الاسس و المعايير المحددة .

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول بيان الاحكام القانونية لحرية الاجتماعات العامة وفق الاتفاقية الدولية ، ويتضمن الفرع الثاني بيان الاساس القانوني للحق في التظاهر وفق الاتفاقيات الدولية .

الفرع الاول : الاحكام القانونية لحرية الاجتماعات في الاتفاقيات الدولية

أكدت الاتفاقيات الدولية و المعاهدات التي تناولت حقوق الانسان والحقوق السياسية على الحق في التجمع السلمي و تنظيم الاجتماعات العامة .

اولا : المعايير الدولية لتنظيم ممارسة حرية الاجتماعات العامة

كفلت المواثيق الدولية و الاقليمية المتعلقة بحقوق الانسان حق الافراد في التجمع السلمي ، حيث كرست مجموعة من النصوص القانونية التي نصت حق الأفراد في تأليف الجمعيات و الجماعات السياسية و الاشتراك في إدارة شؤون البلاد العامة بشكل مباشر من خلال السماح

بتأليف الجماعات السياسية ، أو بشكل غير مباشر أي من خلال ممثلين يتم اختيارهم اختيارًا حرًا.[1]

أكد الاعلان العالمي لحقوق الانسان على حقوق الانسان ، حيث نصت المادة الأولى منه على أن جميع الناس يولدون أحرار ومتساوين في الكرامة والحقوق ، حيث أنهم وهبوا العقل والوجدان وعليهم معاملة بعضهم البعض بروح الإخاء .[2]

ونتيجة لذلك فكل انسان له الحق في التمتع بالحقوق و الحريات دون أي تمييز يستند إلى عرق أو نوع أو جنس أو لون أو دين أو لغة أو رأي سياسي أو غير سياسي أو أي وضع آخر .

ذلك لكون كافة الناس سواء أمام القانون ومتساون في التمتع بالحماية القانونية دون أي تمييز .[3]

وتأكيدا على ما سبق فقد نص الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام على 1948بشكل صريح على الحق في التجمع السلمي وتأليف الجمعيات ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (20) على أن "

1. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية .

2. لا يجوز ارغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما ."

ونصت الفقرة الاولى من المادة (21) من الاعلان العالمي على أن " كل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا " ،

---

[1] الشواورة ، مراد تيسير ، مرجع سابق ، ص 97 .
[2] الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 ، المادة (1) .
[3] الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 ، المادة المادة 8 .

كما نصت المادة (23) من ذات الاعلان على أن " لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم نقابات لحماية مصلحته ". [1]

ونصت المادة (29) من الاعلان على ان كل فرد عليه واجبات ازاء الجماعة التي ينتمي فيها وتنمو فيها شخصيته بشكل كامل وحر ، ونتيجة لذلك فإنه لا يخضع أي فرد يمارس حقوقه وحرياته لقيود غير التي يقرها القانون و التي تهدف إلى ضمان الاعتراف بواجب حقوق وحريات الآخرين واحترامها ، كما انه لا يجوز ممارسة لحقوق بشكل يخالف ويناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

ومن خلال استقراء النصوص السابقة يتضح أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان أقر الحق في الاجتماع العام وكفل ممارسته وأكد على حرية التعبير و الرأي ، حيث ان هذا الاعلان أقر هذه الحقوق بشكل مفصل وموضح .

كما انه حدد القيود التي يتم فرضها من قبل المشرع بسببين يتمثلان بضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته و لتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والآداب العامة والمصلحة العامة وذلك بشرط ان يكون المجتمع ديموقراطي ، والسبب الثاني يتمثل بضمان عدم تعارض ممارسة هذا الحق مع أغراض الامم المتحدة ومبادئها .[2]

---

[1] المادة (23) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

[2] سكران ، راغب جبريل خميس (2011) الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة ، ط2 ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ص 318 .

ثانيا : الاحكام القانونية لحرية الاجتماعات في العهد الدولي الخاص في الحقوق المدنية والسياسية

ان احترام و كفالة الحقوق يعتبر من أهم الأمور وأولها التي نص عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، حيث أورد في نص المادة الثانية ما يفيد بأن الدول الاطراف في هذا العهد تعتبر متعهدة وملتزمة باحترام الحقوق المعترف بها وكفالتها لكافة الافراد الموجودين في اقليمها و الداخلين في ولايتها دون اي تمييز . [1]

بالاستناد لأحكام العهد الدولي فإن التزام الدول باحترام حرية الاجتماع العام التي تم النص عليها تحول إلى إلزام قانوني محض ، وذلك لان القيمة القانونية لحرية الاجتماع العام وفق أحكام هذا العهد تمثلت في كونه التزام قانوني مصدره الاساسي القانون الدولي الاتفاقي ، ونتيجة لذلك فإن الدول الاعضاء في هذه الاتفاقية ملزمة بالاعتراف للأفراد بحرية الاجتماع العام.[2]

وأكد العهد على الحق في التجمع السلمي وتنظيم الاجتماعات العامة، حيث نصت المادة (21) من ذات العهد على كون التجمع السلمي يعتبر من الحقوق المعترف بها والتي لا يجوز فرض أي قيود عليه بشكل يمنع ممارسته إلا إذا كان فرضها مستند للقانون ويعتبر من التدابير الضرورية ، أي ان يكون الهدف من التقييد الحفاظ على النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو الحفاظ على مجتمع ديموقراطي لصيانة الامن القومي أو بهدف حماية حقوق الآخرين وحرياتهم .[3]

---

[1] خضر ، خضر (2008) مدخل الى لحريات العامة وحقوق الانسان ، ط3 ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان ، ص 150 .
[2] السرحان ، عبد العزيز (1991) الاطار القانوني لحقوق الانسان في القانون الدولي ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، ص293 .
[3] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966 ، المادة 21 .

ترى وصل الباحثة من هذه المادة الى إنه يعترف للافراد بالحق في الاجتماع العام بشرط ان يكون هذا الاجتماع سلمي ولا يهدف الى الاعتداء على حقوق الغير و الاعتداء على السلطة العامة .

اكد العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية على الحق في التجمع السلمي من خلال نص المادة (22) والتي نصت على أن :[1]

1. لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين ، بما في ذلك الحق في إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه .
2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديموقراطي لصون الامن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم ، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة إلى قيود قانونية لممارسة هذا الحق .
3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها بالاتفاقية " .

[1] المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية .

ولابد من الاشارة إلى انه بالاستناد للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه من حق الافراد اعتناق الآراء الخاصة بهم وتمثيلها فيي جمعيات وجماعات سياسية و المشاركة من خلال هذه الجماعات في إدارة الشؤون العامة للبلاد .

حيث نصت المادة (19) من ذات العهد على أن " لكل انسان الحق في اعتناق آراء دون مضايقة "، ونصت المادة (25) على أن" يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة (2) الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة : أ. أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية".

أشار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية لضرورة كفالة حرية تأليف الجمعيات و النقابات ، وهذا ما تضمنته المادة (8) .

ومما سبق تتوصل الباحثة إلى ان المواثيق و المعاهدات أكدت على الاهتمام بحقوق الانسان وحرياته وخاصة الحق في الاجتماع العام .

الفرع الثاني : الاساس القانوني للحق في التظاهر في الاتفاقيات الدولية

قامت الوثائق الدولية بالتأكيد على على أهم الحقوق التي يجب ان يتمتع بها الانسان ، ويمنع الاعتداء عليها أو سلبها منه بأي طريقة ، و من أهم هذه الحقوق كفالة الحق في التظاهر على اعتبار أنه وسيلة مهمه من وسائل التعبير عن الرأي .

أولا : الاعلان العالمي لحقوق الانسان

الاعلان العالمي لحقوق الانسان صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من كانون الاول / ديسمبر (1948) بناء على توصية من اللجنة التحضيرية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، والمتعلقة بتشكيل لجنة حقوق الانسان .

ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان أكد على ان الافراد يتمتعون بحقوق طبيعية تعود لانسانية الانسان ، وقد تضمن هذا الاعلان ديباجة و ثلاثين مادة ونصت المواد من (3–20) من الاعلان على عرض الحقوق المدنية والسياسية من الواجب الاعتراف بها لكل كائن بشري .[1]

يحق للانسان التمتع بحرية التعبير و الرأي ، حيث نصت المادة (19) من ذات الاعلان على أن " لكل شخص الحق في حرية التعبير و الرأي ، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل ..." .

وبالاستناد للفقرة الاولى من المادة (20) من ذات الاعلان على أن " لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات و الجمعيات السلمية " ، ان هذا النص لم يشر الى التظاهر بشكل دقيق ، بل اشار الى الحق في الاجتماع السلمي ، حيث ان حرمان الانسان من حرياته يؤدي الى قيام الافراد بالتجمعات السلمية والتظاهرات .

وعلى الرغم من عدم الزامية العهد الدولي لحقوق الانسان للدول الاعضاء في الامم المتحدة على اعتبار انه لا يوصف بصيغة معاهدة دولية ، الا أن هناك من يرى ان له قوة الزامية

[1]الفتلاوي ، سهيل حسين (2009) حقوق الانسان ، الموسوعة القانون الدولي ، دار الثقافة ، عمان ، ص154 .

على اعتبار انه اصبح يشكل عرفا دوليا ملزما ، خاصة ان الدول بموجب ميثاق الامم المتحدة قد أقرت بالعمل على الوفاء بالالتزامات المترتبة بموجب الميثاق .[1]

وبالاستناد لما سبق ترى الباحثة الى ان العهد الدولي يتمتع بالقوة الالزامية باعتباره من العرف الدولي الامر الذي يوجب على الدول الالتزام بما تضمنه .

ثانيا : العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

سعت الامم المتحدة الى بعد اقرار الاعلان العالمي لحقوق الانسان الى تحويل المبادئ التي جاء بها الاعلان الى قواعد قانونية دولية وذلك من خلال ابرام معاهدات تقوم على فرض التزامات على عاتق الدول المصادقة عليها .

وتعتبر الحقوق الواردة في العهد الدولي الجيل الاول من الحقوق وتسمى بالحقوق لسلبية ، وذلك لان الدول لا تتدخل في ممارسة هذه الحقوق بل تلتزم بحمايتها وعدم تقييدها حتى في الظروف الاستثنائية .

تم الاشارة الى التظاهر على اعتبار انه حق من حقوق الانسان في نص المادة (21) والتي نصت على ان " يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به ، ولا يجوز ان توضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون ، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديموقراطي لصيانة الامن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الانسان وحرياتهم " .

[1] الفتلاوي ، سهيل ، مرجع سابق ، ص 156 .

ومن خلال هذا النص يفهم منه الاقرار الدولي للسماح للانسان بالتظاهر و التجمع السلمي على اعتبار انه تتويج لحرية التعبير عن الرأي والسماح باعتناق الرأي و التعبير عنه .

الامر الذي يفهم منه ان حرية الاجتماع و التجمع السلمي و منها التظاهر تعتبر من الحقوق الواردة في العهد والتي يجب الالتزام بها من قبل الدول الاعضاء واحترامها دون اي تمييز وبأي شكل كان .[1]

ثالثا : الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان

نصت الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان في نص المادة (11) على أن " لكل انسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية وحرية تكوين الجمعيات مع الآخرين ، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه " .

ان الحق في التظاهر والتجمع السلمي يعتبر من الحقوق التي لا يجوز حرمان الافراد منها الا في حالات استثنائية ضيقة تفرضها ضرورات تتعلق بمصالح البلد والامن القومي ، وتكفلت الفقرة الثانية من المادة (11) من ذات الاتفاقية ان رجال الامن تناط بهم مهمة حفظ التظاهرات و التجمعات ، ولا يحق لهم استخدام القوة لمجابهة المتظاهرين ومنعهم من ممارسة هذا الحق المشروع لهم .

حيث ان مهمة رجال السلطة تحت أي مسمى كانوا تتمثل في الحفاظ على النظام العام وحماية المتظاهرين على اعتبار انهم يمارسوا حقهم المشروع .

---

[1]تقرير حماية جميع حقوق الانسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، بما في ذلك حق التنمية : تقرير صار عن مجلس حقوق الانسان بالدورة العشرين – 21/ may / 2012 الفقرة 25 ، ص 18 .

رابعا : اتفاقية حماية حقوق الطفل

ان الجانب الدولي للحق في التظاهر لم يقتصر على الاتفاقيات الدولية العامة المتعلقة بالبالغين فقط ، بل إن الأمر انصرف إلى اتفاقية حقوق الاطفال ، حيث نصت المادة (15) منها على ان " تعترف الدول الاطراف بحق الطفل في حرية تكوين الجمعيات و حرية الاجتماع السلمي ، لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير المفروضة طبقا للقانون والتي تقتضيها الضرورة في المجتمع الديموقراطي لصيانة الامن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام او لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم".[1]

تتوصل الباحثة الى أن كافة الوثائق الدولية أكدت على أهمية ممارسة الانسان لحريته ولم تحرمه من ممارستها ، ولكن بالرغم من ذلك فإن العديد من الدول لا تحترم هذا الحق وتتصدى لمن يمارسوه .

المطلب الثاني

الاسس التشريعية لتنظيم حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر

التظاهر السلمي و الاجتماع العام من أهم وأجلى وسائل التعبير عن الرأي ، كما تعتبر من وسائل الضغط التي يلجأ اليه الشعب في مواجهة الحكومة بهدف الوصول لتحقيق الغايات التي قامت من أجلها .

[1] المادة 15 من اتفاقية حقوق الطفل الصادرة الامم المتحدة في 20 تشرين الثاني لسنة1989 .

تشكل هذه الحقوق سلاح فعال في يد الشعب يواجهوا من خلاله الفساد ويعبروا عن آرائهم بكل حرية وفق الضوابط القانونية ، ونتيجة لذلك فإن أغلب الدساتير نصت وبشكل صريح على حرية التظاهر السلمي و الحق في الاجتماع العام وأكدت عليها من خلال القوانين .

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول بيان الاساس القانوني لتنظيم حرية الاجتماعات العامة ويتضمن الفرع الثاني الاطار القانوني لتنظيم الحق في التظاهر .

الفرع الاول : الاساس الدستوري لتنظيم حرية الاجتماعات و التظاهر

أولا : اسس تنظيم حرية الاجتماع وفق أحكام الدستور

لقد كفل الدستور الاردني لعام 1952 حرية الرأي والتعبير وحرية ممارسة الاجتماعات العامة وذلك من خلال وضع العديد من النصوص الدستورية الواضحة و الصريحة بقصد توفير حماية دستورية لهذه الحقوق.

تناول الدستور الأردني في الفصل الثاني منه حقوق وواجبات الأردنين ، حيث جاء بعنوان " حقوق الأردنين وواجباتهم " وتضمن الفصل مجموعة من المواد تمثلت من المادة 5 الى المادة 23 وبالاضافة لبعض المواد الأخرى المتفرقة داخل الدستور .

وبالنسبة للدساتير العراقية فقد مرت حرية الاجتماع بعدة مراحل ، حيث بدأ حق الاجتماع العام في الدستور العراقي الأساسي لعام 1925 وصولا الى دستور الجمهورية العراقية لعام 2005 ، الذي خصص الباب الثاني منه للحقوق و الحريات العامة ، كما حرصت الوثائق الدستورية من جانبها على بيان الحقوق و الحريات العامة وضمان ممارستها .

وكفل المشرع العراقي في دستور الجمهورية العراقية حرية الاجتماع و التظاهر السلمي بشرط عدم الاخلال بالنظام العام و الآداب العامة .[1]

ربط كل من المشرع الاردني و المشرع العراقي الحق في ممارسة حرية الاجتماعات العامة والتعبير و الرأي بعدم تجاوز حدود القانون ، وذلك لكون هذه الحقوق مرتبطة بالقانون الذي ينظمه والذي يحد من التعسف في ممارسته .

نصت المادة (1/15) على ان " تكفل الدولة حرية الرأي ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول و الكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون " ، ونصت المادة (1/16) على ان " للأردنين حق التجمع ضمن حدود القانون " .

المشرع العراقي قيد حرية الاجتماع العام وذلك نتيجة لما تتميز به هذه الحرية من خصوصية ، حيث قد يؤدي الاجتماع العام في نهايته الى تظاهر يسوده العنف والفوضى ، ونتيجة لذلك كان من الضروري تنظيم هذه الحرية بموجب القانون بهدف توجيه ممارسة هذه الحرية نحو الاغراض المشروعة .[2]

الامر الذي يفهم منه ان المشرع العراقي منح الادارة سلطة تقديرية واسعة لمنع اجراء الاجتماعات في حال شكل أي منهما تهديدا للاخلاق العامة للمجتمع .

ومما سبق ترى الباحثة الى أن عقد الاجتماعات العامة يعتبر من الوسائل التي تساهم في ممارسة حق التعبير و الرأي ، حيث يتم من خلاله طرح الافكار وتبادل الآراء ومناقشتها ، وان أي تقييد عليها يعتبر بمثابة تقييد لممارسة حرية التعبير و الرأي .

---

[1] المادة (38/ ثالثا) من دستور الجمهورية العراقية لسنة 2005 .

[2] الشكري ، علي يوسف (2009) حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق ، ط1 ، دار الصفاء : عمان ، ص138 .

ثانيا : أسس تنظيم حرية التظاهر وفق احكام الدستور

يقوم التظاهر السلمي بهدف التغيير والاصلاح و الاعتراض على بعض الأمور التي غالبا ما تكون سياسية والتي تشكل تمييز وانتهاك لحقوق الانسان ، ويقوم التظاهر على أخذ شكل المسيرات الراجلة أو التجمعات للمطالبة بالحقوق .

أفرد الدستور الاردني الفصل الثاني منه لتقرير حقوق و واجبات الاردنين ، وتمثل موقف المشرع الاردني في نص المادة السادسة عشر الفقرة الاولى و التي نصت على حرية الاجتماع العام .

الامر الذي يفهم منه ان الدستور قام بمنع السلطة التشريعية عن أي فعل يؤدي للإنتقاص من الحقوق و الحريات الممنوحة للمواطنين بحجة تنظيمها ، و إن اي قانون يؤدي في احكامه الى الانتقاص أو يصادر الحقوق و الحريات يعتبر قانون غير دستوري ، ممايؤكد على ان موقف المشرع الاردني تمثل في ضمان و التأكيد على الحقوق و الحريات كافة .

يتمثل موقف المشرع العراقي الحق في التظاهر السلمي في القانون الاساسي للعراق للعام 1925 لغاية الدستور العراقي لعام 2005 الدائم ، حيث نص في المادة (38/ الفقرة الثالثة) التي كفلت حرية التظاهر السلمي ونصت على انه ينظم بقانون ، إلا أن عدم اصدار قانون دفع السلطات التنفيذية إلى تنظيم ذلك الحق من خلال التعاملات التنفيذية الامر الذي خلق حالة من عدم الوضوح في التعامل مع ممارسة هذا الحق المكفول دستوريا .

حيث اضطرت السلطات الى التضييق على حرية ممارسة هذا الحق نتيجة الاعباء الكبيرة التي تتحملها السلطة في حربها ضد الارهاب الامر الذي أوقعها من ناحية أخرى في مخالفة الدستور .[1]

ومما سبق ترى الباحثة الى أن موقف المشرع الاردني في الدستور تمثل في التأكيد على أهمية الحقوق و الحريات وخاصة حرية الاجتماع العام و التظاهر السلمي ، وكذلك الامر بالنسبة للمشرع العراقي في الدستور الا ان الاشكالية تتمثل في التطبيق الفعلي وعدم اصدار قانون مختص يعالج موضوع التظاهر السلمي و الاجتماع العام و التعبير و الرأي مما أدى الى ايجاد العديد من المخالفات للاحكام الدستورية التي تم النص عليها في الدستور العراقي .

الفرع الثاني : الاطار القانوني لتنظيم حرية الاجتماع العام و التظاهر وفق أحكام القانون

الاجتماع العام و الحق في التظاهر لا يعتبر حقا عامًا ، بحيث لا يمكن ممارسته في أي وقت ، بل لا بد من اخضاعه للعديد من القيود وإلى رقابة الدولة بهدف ضمان سلامة المواطنين و الحفاظ على النظام العام والآداب العامة .

اولا : الاسس القانونية المنظمة لحرية تنظيم الاجتماعات العامة

نص المشرع الاردني على الحق في عقد الاجتماعات العامة و تنظيم المسيرات في قانون الاجتماعات العامة في الفقرة (أ) من المادة الثالثة و المادة الرابعة و المادة الخامسة .

حيث اشترط المشرع الاردني وفق نص المادة الرابعة من ذات القانون على وجوب تقديم اشعار لعقد الاجتماع العام أو تنظيم مسيرة لدى الحاكم الاداري قبل الموعد المعين لإجراء أي

[1] المالكي ، زهير جمعه (2013) حق التظاهر بين القانون العراقي والمعايير الدولية لحقوق الانسان ، تاريخ الزيارة 2021/10/27 ، مقالة منشورة على موقع الكتروني ، رابط الموقع https://www.ssrcaw.org/ar/print.art.asp?aid=375271&ac=1 .

منهما قبل ثمان وأربعين ساعة ، كما يجب تضمين أسماء منظمين الاجتماع في الاشعار المقدم ومكان وزمان اجراء الاجتماع العام و المسيرة .[1]

حدد المشرع الاردني مجموعة من القيود ضمن الإطار القانوني لحرية ممارسة الاجتماع ، حيث نص المشرع في المادة الخامسة على اعتبار كل اجتماع عام أو مسيرة غير مراعي للاحكام الواردة في القانون عمل غير مشروع .

يتمثل موقف المشرع العراقي في استخدام قوانين مبهمة وذلك نتيجة عدم تشريع قانون خاص بتنظيم الحق في الاجتماع العام و التظاهر السلمي ، بل ان الحال يتمثل في مشروع القانون الذي لم يقر الى هذه اللحظة الامر الذي انعكس سلبا على ممارسة هذه الحقوق و الحريات .

كما ان المشرع العراقي ميز بين الاجتماع العام و الاجتماع الخاص ، حيث ان الاصل هو حرية الاجتماعات الخاصة وان تكون غير خاضعة لأي تنظيم و لايجب ان تتوقف ممارستها على موافقة أو اخطار ما دامت سلمية وذلك لكونها تتعلق بحرمة الحياة الخاصة للأفراد .[2]

ولابد من الاشارة الى ان المشرع العراقي في نص المادة (38/ اولا) قد ساوى بين الاجتماعات العامة و التظاهر من حيث اخضاعهما لذات القيود و الاجراءات .[3]

ومما سبق ترى الباحثة بضرورة الفصل بين الاجراءات و القيود المفروضة على كل من التظاهر والاجتماع السلمي وذلك من خلال قيام المشرع باشتراط الاخطار المسبق بالنسبة للاجتماع لعام ، والحصول على اذن مسبق بالنسبة للتظاهر على اعتبار انها قد تشكل تهديدا على النظام العام و الآداب العامة على خلاف الحال بالنسبة للاجتماع العام .

---

[1] المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .
[2] حسبو ، عمرو أحمد (1998) حرية الاجتماع ، ط1 ، مصر : دار النهضة العربية ، ص 116 .
[3] المادة (38/ اولا) من قانون التعبير عن الرأي و التظاهر و الاجتماعات .

ثانيا : الأسس القانونية المنظمة للحق في التظاهر

يتمثل موقف المشرع الأردني بالنسبة للحق في التظاهر في نص المادة الثالثة من قانون الاجتماعات الاردني والتي نصت على الحق في التظاهر ولكن استخدم المشرع الاردني مصطلح المسيرة بدلا من التظاهر .

كما يلاحظ ان المشرع الاردني فرض ذات الأحكام القانونية على كل من الاجتماع العام والمسيرة ولم يفرد لكل منهما أحكاما خاصة ، وحسنا فعل المشرع وذلك على اعتبار ان كل منهما يعتبر من الحقوق و الحريات الاساسية .

ويتمثل الاطار القانوني للتظاهر في التشريع العراقي في المادة (38/ الفقرة الثالثة) من الدستور العراقي حيث تم النص بشكل صريح على الحق في التظاهر ، وتم التأكيد على تنظيم كافة جوانب الحق في التظاهر من خلال قانون مستقل ، إلا أنه وللأسف لم يتم إلى الآن تشريع القانون الأمر الذي يوضح أن المشكلة لا تكمن في الجانب الدستوري وإنما في مسئلة تطبيقه على أرض الواقع .

حيث يلاحظ ذلك من خلال المظاهرات الأخيرة التي جرت بالعراق وخاصة في تشرين الاول من عام 2019 ، حيث خرجت العديد من المظاهرات السلمية التي تضمت الآلاف من المواطنين وذلك بقصد الاحتجاج على الفساد و سوء الخدمات و البطالة ، ولكن تدخلت بعض الجماعات في المظاهرات بقصد تحولها من مظاهرات سلمية إلى مظاهرات تخريبية الامر الذي دفع السلطات الأمنية للتدخل لفض المنازعات من خلال استخدام الغاز المسيل للدموع الامر الذي

قابله اصرار من قبل المواطنين على الاستمرار مما دفع السلطات المختصة لاستخدام الرصاص المطاطي و الحي مما أسفر عن قتل مئة شخص وإصابة الآلاف .[1]

وبالاستناد لمشروع قانون حق التظاهر السلمي فإنه تبنى بشكل واضح وصريح الحق في التظاهر السلمي ولم يقم بتقييده إلا من خلال وضع مجموعة من الشرط التي تتمثل بالحصول على الاذن المسبق قبل خمسة أيام من قبل الوحدة الادرية ويجب بيان زمان ومكان اجراء التظاهر بالاضافة لوجوب تشكيل لجنة متألفة من عضوين ورئيس .

[1]كاظم مصطفى (2020) مظاهرات العراق ، ما اسبابها ، ولماذا اتسع نطاقها ، منشور على موقع الكتروني ، تاريخ الزيارة 2021/11/29 ، رابط الموقع https://b.b.c.com/

الفصل الثاني

سلطة الادارة في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة والحق في التظاهر والرقابة القضائية عليها

يساهم تنظيم الحقوق و الحريات في تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي و الأمني بشكل فعال، ونتيجة لذلك فإن القانون يقوم بهدف تنظيم ممارسة الحقوق والتمتع بالحريات، و تحقيق التوازن بين مصالح الافراد و مصالح الجماعة .

منح المشرع الادارة العديد من الصلاحيات بهدف ممارسة الافراد للحقوق و الحريات بشكل منظم ومتفق وأحكام القانون، إلا أن هذه الصلاحيات تتسع في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية بهدف حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة .

ويعتبر الضبط الاداري ضرورة ادارية لا غنى عنها وذلك لكون المحافظة على النظام العام في الدولة يعتبر من المهام الاساسية التي تقع على عاتق الادارة من خلال أجهزتها المختصة ، على اعتبار ان هناك علاقة بين الضبط الاداري وممارسة الحريات العامة .

سيتم دراسة هذا الفصل في مبحثين يتضمن المبحث الاول بيان سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة في الظروف العادية والاستثنائية ، وسيتم في المبحث الثاني بيان الرقابة القضائية على ممارسة حرية الاجتماعات العامة في الظروف العادية والاستثنائية .

المبحث الاول

سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة في الظروف العادية والاستثنائية

تعد حرية الاجتماعات العامة و التظاهر السلمي من الحقوق و الحريات المهمة و التي صدرت لأجلها العديد من المواثيق الدولية وعدل لأجلها الدساتير و القوانين وذلك بهدف صيانتها وضمان حريات الأفراد وحقوقهم في التعبير عن رأيهم من خلال الاجتماع و التظاهر في حدود الحفاظ على النظام العام .

سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين يتضمن المطلب الاول بيان سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة في الظروف العادية ، ويتضمن المطلب الثاني بيان سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة في الظروف الاستثنائية .

المطلب الاول

سلطة الضبط الاداري في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر في ظل الظروف العادية

تتمثل مهمة السلطات العامة بكفالة النظام العام ولذلك تمنح سلطة للتدخل في مجال الحريات العامة ، ويختلف نطاق سلطتها في مواجهة الحريات وفق النصوص التشريعية المنظمة لممارسة الحريات العامة .

ان سلطة الادارة العامة يتم تنظيمها وفق أحكام القانون الذي يبين ما يجب اتخاذه من اجراءات و ما يلزم توافره من شروط لاتخاذ الاجراءات اللازمة ، ونتيجة لذلك يكون على الادارة الالتزام بالقيود الوارادة في النتشريعات ولا يكون لها الحق في فرض قيود اشد على ممارسة الحريات الا في الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج عن القواعد العادية .

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول بيان سلطات الضبط الاداري بمواجهة ممارسة الحريات العامة ، ويتضمن الفرع الثاني بيان حدود سلطات الضبط الاداري لممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر السلمي .

الفرع الاول : سلطات الضبط الاداري بمواجهة ممارسة الحريات العامة

ان الحريات العامة من الحقوق الاساسية التي لا يجوز التعرض لها إلا بالتنظيم الذي لا يتعارض مع طبيعة الحريات ، حيث الهدف من تنظيم هذه الحريات المحافظة على النظام العام.[1]

اولا : العلاقة بين السلطة في حفظ النظام وحرية الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر

تعتبر الحريات العامة وخاصة حرية الاجتماع العام و التظاهر من أكثر الحريات التي تتعارض مع النظام العام ،[2] حيث ان الافراد لهم الحق في التمتع بهذه الحريات ولكن في نطاق المحافظة على النظام العام ، حيث لا يمكن اعتبار هذه الحقوق مطلقة بل تفرض عليها العديد من القيود لممارستها .

---

[1] نصرلوين ، ليث ، مرجع سابق ، ص 270 .

[2] اللحاوية ، حسام عودة (2020) دور الحاكم الاداري في تنظيم الاجتماعات العامة ، مجلة كلية الدراسات الاسلامية و العربية للبنات بدمنهور ، العدد الخامس ، ج 12 ، ص1142 .

ان الهدف الاساسي التي يقوم عليه تنظيم ممارسة الحريات هو تحقيق المصلحة العامة وانطلاقا من ذلك تم فرض العديد من القيود بهدف تنظيم ممارسة الافراد لحرياتهم بالاضافة لحماية السلطة العامة المتمثلة بالحاكم الاداري أو رئيس الوحدة الادارية من جهة وأفراد المجتمع من جهة أخرى وحتى لا يكون هناك تغول أو تعسف في استعمال السلطة من قبل أي طرف على الآخر.

ونتيجة لذلك لابد ان تكون الاجراءات التي تتخذها السلطات المختصة في تنظيم ممارسة الحريات تهدف للحفاظ على النظام العام وأي إجراء لا يستهدف الحفاظ على النظام العام يعتبر غير مشروع حتى لو كان يهدف لتحقيق مصلحة الدولة .[1]

وبالاستناد لما سبق لابد ان تكون كافة التدابير التي تتخذها السلطات المختصة في مواجهة ممارسة الحريات العامة تهدف فعلًا للحفاظ على النظام العام ومواجهة الاخطار و الحد من آثارها ولابد ان تكون مجدية بشكل فعلي .

أي ان السلطات المختصة تتخذ من التدابير والاجراءات ما يتناسب فعلا مع متطلبات الحفاظ على النظام العام ومنع الاخلال فيه، وذلك لكون الضرورة تقدر بقدرها وأي تجاوز سيؤدي الى حرمان الافراد من ممارسة الحريات التي كفلتها الدساتير و القوانين .

ثانيا: نطاق سلطات الادارة الضبط الاداري في مواجهة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر

تقوم الادارة بالضبط الاداري من خلال التدخل في مجال تنظيم النشاطات الفردية من خلال المنع والترخيص والاجازة والاخطار بهدف صيانة النظام العام من أي اضطراب قد يعرض النظام العام للاضطراب يعرض نظام الدولة للخطر.

[1]لوصف خولة (2015) الضبط الاداري وضوابطه رسالة ماجستير ، جامعة محمد خضير ، بسكرة ، ص 52 .

تهدف السلطات الادارية لإقامة النظام العام في المجتمع ومنع الاخلال فيه و نتيجة لذلك لا يجوز للسلطة الادارية ممارسة سلطات الضبط الا لتحقيق هذا الهدف ، و الا تعرضت للمسؤولية .

1. سلطة المنع " الحظر "

يعتبر قرار المنع أو الحظر من القرارات التي تقيد وتمس الحريات العامة ويكون ذلك بموجب قرار صادر من الحاكم الاداري أو رئيس الوحدة الادارية ويكون ذلك من خلال اتخاذ كاف التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام .

يقوم الحظر على اساس عدم مباشرة نشاط معين أو منع اتخاذ اجراء معين ، ويعتبر من الوسائل الوقائية المانعة ، و يكون الحظر كلي أو جزئي ، فإما الحظر الكلي لا يعتبر جائز بالنسبة للحرية وذلك لانه يعادل إلغاء الحرية و تحريمها .[1]

يكون الحظر على الحريات جزئي من حيث المكان أو الزمان مثل منع إجراء التظاهر في اماكن معينة أو منع اجراء الاجتماع العام في اوقات معينة ، وتقوم هذه القاعدة على اساس أن صون النظام العام لا يستلزم بالضرورة تقييد ممارسة الحرية بشكل مطلق .

وتمثل موقف المشرع الأردني في عدم حظر ممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر بشكل مكاني أو زمني ، حيث أنه لم يضع قيود تمنع المواطنين من ممارسة هذه الحريات في أوقات معينة و لا في أماكن محددة .

[1] البنا ، محمود عاطف ، حدود سلطة الضبط الاداري ، القاهرة ، مطبعة جامعة القاهرة ، ص 94

وتمثل موقف المشرع العراقي في تقييد ممارسة حرية التظاهر والاجتماع العام بشكل مكاني من خلال منع اجراء الاجتماعات العامة في الطرق العامة واماكن العبادة و المدارس والجامعات ودوائر الدولة ، واضافة لعدم جواز امتداده لما بعد الساعة العاشرة مساءآ ، كما لا يجوز تنظيم التظاهرات قبل الساعة السابعة صباحا أو بعد الساعة العاشرة ليلا .

الامر الذي يفهم منه أن المشرع العراقي قام بتقييد حرية ممارسة الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر بشكل مكاني وزمني وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام وصونه .

2. الاذن المسبق

تتعدد أساليب تقييد وتنظيم ممارسة الحريات في التشريعات المنظمة لها ، ويعتبر أسلوب الاذن من الاساليب التي يشترط فيها تقديم لائحة لممارسة نشاط محدد وذلك بقصد الحصول على الاذن بممارسته من السلطة المختصة .

ويعتبر هذا الاسلوب أقل وطأة على الحرية من أسلوب الحظر ولكن يعتبر أكثر تعقيد من نظام الاخطار ، وذلك لكونه يسمح بممارسة الحرية و النشاط ولكن بشرط الحصول على الاذن من الجهة الادارية المختصة، كما يعتب من الاساليب الوقائية المانعة .[1]

ولابد ان يكون الاذن المسبق منظم للحرية بشكل يقيد السلطة بمجموعة من الشروط والضوابط لمنحه ، وبالمقابل يعتبر منح الجهة الادارية سلطة تقديرية للضبط الاداري من الأمور التي تقيد ممارسة الحرية بشكل كبير .[2]

[1]عبد اللطيف ، محمد الطيب (1957) نظام الترخيص والاخطار في القانون المصري ، دراسة مقارنة ، د .ط ، ص 339 .
[2]ربيع ، منيب محمد (1981) ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الاداري ، رسالة دكتوراه ، حقوق ، جامعةعين شمس ، ص 99 .

وبالاستناد للتشريعات العراقية يتبين ان المشرع العراقي أخذ بهذا الاسلوب للسماح للافراد بممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر ، حيث يشترط المشرع العراقي الحصول على اذن مسبق من رئيس الوحدة الادارية قبل فترة خمس أيام على الاقل .[1]

وهذا على خلاف ما أخذ به المشرع الاردني الذي لم يشترط الحصول على الاذن المسبق لاجراء الاجتماع العام و المسيرة ، الامر الذي يفهم منه ان المشرع العراقي ضيق من نطاق ممارسة الحريات العامة للافراد من خلال فرض الحصول على اذن مسبق .

وتتوصل الباحثة مما سبق الى تأييد موقف المشرع الاردني و التمني على المشرع العراقي الاخذ بشرط الاخطار دون الحاجة للاذن المسبق .

3. الاخطار

يقوم الاخطار على فكرة احاطة الافراد للسلطات المختصة علما وبشكل مسبق بإنعقاد العزم على ممارسة حرية أو النشاط محل الاخطار ، ويعتبر هذا الاسلوب من أخف اساليب الضبط الاداري التي تفرض على ممارسة الحريات .

يعد الاخطار أقل تقييد من نظام الترخيص على ممارسة الحريات ، و يقوم على اساس ان الادارة لا يحق لها الاعتراض على ممارسة النشاط ، أي ان الافراد يكون لهم الحق بممارسته بمجرد الاخطار ويعتمد هذا الامر على اسلوب الاخطار الذي يعتمده المشرع .[2]

[1] المادة السابعة الفقرة اولا من مشروع قانون حرية الرأي و الاجتماع والتظاهر السلمي .
[2] حسبو ، عمرو احمد ، حري الاجتماع ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 81 .

ان طبيعة وأهمية الحريات المعنوية مثل حرية الرأي و التعبير و الاجتماع العام و التظاهر السلمي يتطلب عدم تقييد ممارستها بأكثر من نظام إخطار ، و لابد من الاشارة الى ان القانون هو الذي يكفل فرض نظام الاخطار على الحريات و لا يتم فرضه من قبل السلطات الادارية .

يهدف الاخطار الى التوفيق بين ممارسة الحريات و بين متطلبات الحفاظ على النظام العام ، وبالاستناد لذلك فانه يعتبر نظام عادي وليس استثناء على نظام الحرية ، كما انه يصدر من جانب الافراد و ليس من جانب الادارة على الرغم من اعتباره أحد اساليب الضبط الاداري .

ويقوم على تقييد ممارسة الحرية بالقدر اللازم لتمكين الادارة من اتخاذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام ، و يتفق هذا النظام مع نظام الحرية الخاصة لكونه يجعل ممارسة الحريات في متناول الافراد وليس في يد سلطة الضبط الاداري .

واخذ المشرع الاردني بالاخطار لتنظيم ممارسة الافراد لحقهم في الاجتماع العام و التظاهر السلمي بدلا من تقديم طلب موافقة ، الا انه باستقراء نصوص قانون الاجتماعات الاردني يتبين ان الاخطار يعتبر بمثابة اذن مسبق لعقد الاجتماع ، وذلك لانه تم اعتبار كل اجتماع أو مسيرة غير مخطر عنه غير مشروع ومخالف للانظمة و التعليمات ويكون على الحاكم الاداري في هذه الحالة اصدار قرار بمنع وحظر الاجتماع المخالف.

ويتضح موقف المشرع العراقي في نص المادة 9 الفقرة اولا من الدستور العراقي ، حيث تم اعطاء الحق في ممارسة الحرية في التظاهر السلمي و الاجتماعات العامة في الصورة و الشكل المحدد بالقانون .[1]

[1] المادة (9/ اولا) من قانون التعبير عن الرأي و التظاهر السلمي و الاجتماع العام العراقي .

الفرع الثاني : حدود سلطات الضبط الاداري لممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر السلمي

اولا : حدود سلطات الجهات المختصة قبل واثناء اجراء الاجتماع العام و الحق في التظاهر

ان الجهات المختصة بتنظيم ممارسة الحريات العامة لا تعتبر ذات سلطة مطلقة وذلك لان تركها دون قيود أو حدود سيؤدي الى المساس بحقوق وحريات الافراد ، ونتيجة لذلك قيدت سلطات الحاكم الاداري بالعديد من القيود التي تهدف لخلق التوازن بين السلطة في فرض النظام و الحفاظ عليه وحماية حقوق و الحريات للافراد .

ومن أهم القيود الواردة على سلطات الحاكم الاداري المشروعية التي تعتبر من الضمانات الاساسية للحقوق و الحريات ، بحيث يكون على الادارة احترام المبدأ و اصدار القرارات في سياق القانون .

تتمتع الادارة بالعديد من الصلاحيات أثناء ممارسة الافراد للحق في الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر ، وتتمثل هذه السلطات بما يلي :

1. سلطة منع اجراء الاجتماع أو المظاهرة

ان حظر ومنع اجراء الاجتماع العام و المسيرة يكون قبل اجرائهما ، ويجب ان يصدر هذا القرار من الجهات المسؤولة و فق أحكام القانون ، ويتم اصدار قرار المنع لإجراء الاجتماع في حال رأوا

أن من شأنه ترتيب أي اضطراب في النظام العام أو الأمن العام بسبب الغاية منه أو نتيجة ظروف الزمان و المكان الملامسة له أو نتيجة أي سبب خطير آخر .[1]

ويصدر قرار المنع لمنظمي الاجتماع أو المظاهرة بأسرع وقت ممكن و قبل الميعاد المحدد للاجتماع ، والاصل ان يكون لمنظمي الاجتماع أو المظاهرة الحق في التظلم من القرار الصادر للجهة المختصة .

وتمثل موقف المشرع الاردني بعدم الاعتراف للادارة بسلطة منع الاجتماعات العامة و المظاهرات قبل إجرائها ويعود ذلك نتيجة خشية إتخاذ الادارة من سلطة المنع حجة لمصادرة حرية الاجتماعات.[2]

كما ان الحق في الاجتماع لا يعتبر منحة من الادارة تمنحها أو تمنعها كما تشاء ، بل هو حق أصيل للناس معترف به في الدستور وتم التأكيد عليه في القانون ، ونتيجة لذلك لا يلزم لنشوء هذا الحق صدور قرار من الادارة بل يوجب ان يتم اخطار الادارة بزمان ومكان اجراء الاجتماع وغير ذلك من البيانات التي نص عليها القانون .[3]

وتمثل موقف المشرع العراقي في امكانية رفض رئيس الوحدة الادارية الطلب المقدم لعقد الاجتماع العام ، ويتم تبليغ القرار بالرفض لمنظمي الاجتماع قبل 24 ساعة على الاقل ويكون التبليغ وفق الطرق المحددة بالقانون .[4]

---

[1] نصراوين ، ليث ، مرجع سءابق ، ص 256 .
[2]قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لعام 2004 و تعديلاته .
[3]حسبو ، عمرو أحمد (1999)حرية الاجتماع دراسة مقارنة ، د ط ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 142 .
[4]المادة السابعة من مشروع قانون حرية الرأي والاجتماع و التظاهر السلمي العراقي .

وبالاستناد لما سبق يفهم ان المشرع العراقي قد خول رئيس الوحدة الادارية الحق في منع اجراء الاجتماع العام و دون تحديد القيود التي تؤدي الى منع الاجتماع مثل ان يترتب على الاجتماع اضطراب في النظام العام أو الامن العام .

ترى الباحثة مما سبق إلى عدم تأييد موقف المشرع العراقي من حيث منح رئيس الوحدة الادارية الحق في منع اجراء الاجتماع العام دون وضع القيود التي يترتب عليها المنع ، أي ان سلطة الوحدة الادارية واسعة وكبيرة مقابل الحق في الاجتماع العام مما يؤدي الى امكانية حدوث تعسف في استعمال الحق من قبل السلطة المختصة .

توصي الباحثة المشرع العراقي بضرورة تعديل هذا الامر والاخذ بما جاء في التشريع الاردني بعدم القدرة على منع اجراء الاجتماع العام الا في الحالات الضرورية و الاستثنائية التي يترتب عليها اخلال في النظام العام و الامن العام .

2. سلطة حضور الاجتماعات العامة أو المظاهرة

ان المهمة الاساسية لتي تخول بها السلطة العامة تتمثل في الحفاظ على النظام العام و الامن و منع أي انتهاك لحرمة القانون ، وبناء على ذلك فإن حضور السلطة العامة للاجتماع العام لا يقصد منه مصادرة الاجتماع العام بل يعتبر اجراء أمني تم اقراره حتى يتمكن الافراد من ممارسة حقهم في إطار متطلبات النظام العام .

ولا يقصد المشرع من خلال سماحه للسلطة العامة بحضور الاجتماع العام ان يقوموا باتخاذ هذه الرخصة كوسيلة لإعاقة حرية الاجتماع العام و التظاهر ، الا ان حضور الاجتماع و التظاهر من السلطات المختصة يمنع المشاركين من ابداء آرائهم بحرية خوفا مما قد يترتب على ذلك .

ان القصد الاساسي من السماح بحضور السلطة المختصة للاجتماع تتمثل بان يجري الاجتماع تحت سمع وبصر السلطة ، وليس كما يرد بالقوانين حماية الامن العام و النظام العام .[1]

و تمثل موقف المشرع الاردني بعدم النص على امكانية حضور رجال الادارة العامة للاجتماعات العامة و المسيرات وحسنا فعل حيث يتبين من موقفه دعم حرية الرأي و التعبير ، وكذلك المشرع العراقي الذي لم ينص على امكانية رئيس الوحدة الادارية و من يتبعه لحضور الاجتماعات العامة والمظاهرات .[2]

ولكن بالرغم من عدم النص على حضور الحاكم الاداري في القانون الاردني أو رئيس الوحدة الادارية في القانون العراقي إلا ان المشرع منحهم من الصلاحيات في اتخاذ ما يلزم من الاجراءات الامنية الضرورية للحفاظ على النظام العام .

وترى الباحثة الى ان العبارات الواردة في كلا القانونين كانت فضفاضة بشكل يمكن الجهات المختصة ومن يمثلها بممارسة السلطات و الصلاحيات لحضور الاجتماع و المظاهرة واتخاذ التدابير اللازمة بشكل يحافظ على الامن العام و الطمأنينة .

3. سلطة فض الاجتماع العام أو المظاهرة

ان عبارة فض الاجتماعات تستخدم عادة في حال كان الاجتماع او المظاهرة غير مشروعة ، وفي حال كانت مقرونة بالشغب أو الانحراف عن الهدف أو الغاية المحددة .

---

[1] الشواورة ، مراد تيسير (2015) التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الاردني ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، عمان ، ص146 .

[2] المادة (4) من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لعام 2007 .

ان أغلب القوانين تقوم على منح السلطات المختصة الصلاحية لفض الاجتماع العام أو المظاهرة في حال حدث أي إخلال بالنظام العام أو الأمن العام ، أو حدث ما يعرض ممتلكات أو ارواح الآخرين للخطر .

تمثل موقف المشرع الاردني في المادة السابعة من قانون الاجتماعات العامة و التي نصت على أن " للحاكم الاداري الامر بفض الاجتماع أو تفريق المسيرة إذ رأى أن مجريات أي منهما قد تؤدي الى الى تعريض الارواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة للخطر أو المس بالسلامة العامة " .[1]

وتمثل موقف المشرع العراقي في نص المادة (11/ اولا) من مشروع القانون و التي نصت على أن " تكون السلطات الامنية مسؤولة عن توفير الحماية للمتجمعين أو المتظاهرين اذا كان الاجتماع أو التظاهر قد نظم وفق أحكام القانون و لا يجوز لها استخدام القوة لتفريق المتجمعين أو المتظاهرين الا اذا ادى ذلك إلى إلى زعزعة الامن أو الحاق الاضرار بالاشخاص أو الممتلكات أو الاموال " . [2]

الأمر الذي يفهم منه أن المشرع الاردني والعراقي قد منحا الحاكم الاداري سلطات تقديرية واسعة للعمل على فض الاجتماعات العامة أو المسيرات ، ويكون قصده من قرار الفض الحفاظ على النظام العام و الامن العام دون تحديد أي قيود أو ضوابط على ممارسة هذه الصلاحية .

حيث يفهم مما سبق ان المشرع الاردني و العراقي اتخذ نهجا نهج متشدد ومقيد للحريات بسبب منح الصلاحية التقديرية الواسعة للحاكم الاداري في مواجهة ممارسة حرية الاجتماع العام و التظاهر .

---

[1] المادة 7 من قانون الاجتماعات العامة الاردني .

[2] المادة (11/ اولا) من قانون التعبير عن الرأس و التظاهر السلمي و الاجتماع العام العراقي .

ثانيا : إجراءات السلطات المختصة أثناء اجراء الاجتماع العام و التظاهر

نظمت التشريعات القانونية المختلفة أحكام ممارسة حرية الرأي و التعبير بشكل يضمن مصالح الافراد وحافظ على مصالح الجماعة ، ونتيجة لذلك توجهت كافة الاجراءات للهدف الاساسي المتمثل بالحفاظ على النظام العام في الدولة .

حددت الاحكام القانونية الجهات المختصة بمتابعة ممارسة الحريات المختلفة ومن أهمها الحق في التجمع العام و الحق في التظاهر السلمي ، وحيث نصت القوانين على وجوب تقديم اشعار سابق لممارسة الحرية كما في التشريع الاردني أو وجوب أخذ إذن مسبق كما في التشريع العراقي ، ووجوب تقديم كافة البيانات اللازمة المتعلقة بزمان ومكان ممارسة الحرية واسماء المنظمين كما ورد في المادة الرابعة من قانون الاجتماعات الاردني و المادة السابعة من قانون حرية الرأي و الاجتماع العام و التظاهر السلمي .

وان الاجراءات المتخذة اثناء انعقاد الاجتماع العام أو التظاهر السلمي لابد ان تكون صادرة من الجهات المختصة و التي حددتها القوانين ، وبالاستناد للمادة السادسة من قانون الاجتماعات العامة الاردني فان الحاكم الاداري هو المختص بهذه الاجراءات وبالاستناد للمادة الثانية فان المشرع قصد بالحاكم الاداري المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء ، وبالاستناد للمادة السابعة من التشريع العراقي فقد اعتبر المشرع رئيس الوحدة الادارية هو المسؤول عن اتخاذ هذه الاجراءات .

ويكون على الجهات المختصة واجب حماية النظام العام و الحفاظ عليه ولذلك يكون للحاكم الاداري و رئيس الوحدة الادارية اتخاذ كافة الاجراءات و التدابير الامنية الضرورية اثناء انعقاد الاجتماع العام أو التظاهر السلمي بهدف الحفاظ على الامن العام وحماية الاموال العامة و

الخاصة ، ويحق له تكليف الجهات الامنية الاجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام ،[1] ويكون على هذه الاجهزة الالتزام بكافة بأوامر و تعليمات الحاكم الاداري أو رئيس الوحدة الادارية .

ويكون للجهة المختصة الامر بفض الاجتماع العام وانهاء المسيرة أو التظاهر و الامر بفضها في حال تم الخروج عن الغايات المحددة لأي منهم ، أي في حال وقع أي فعل يخل بالامن العام أو النظام العام أو يضر بالغير أو بالاموال العامة أو الخاصة .

المطلب الثاني

سلطة الادارة في نطاق ممارسة حرية الاجتماعات العامة في ظل الظروف الاستثنائية

نشأت نظرية الظروف الاستثنائية في أحكام القضاء الاداري القضاء وتحديدا من قبل مجلس الدولة الفرنسي ، بالاضافة للتشريعات و القوانين التي نظمت السلطات الاستثنائية التي تمارس في ظل الظروف الاستثنائية السلطات الاستثنائية .

سيتم دراسة هذا لمطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول ماهية الظروف الاستثنائية ، ويتضمن الفرع الثاني بيان سلطات الادارة في ظل الظروف الاستثنائية و الضمانات القانونية.

الفرع الاول : ماهية الظروف الاستثنائية

تم التطبيق الاول لنظرية الظروف الاستثنائية في القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في عام 1918 ، وتم التأكيد فيه على ان هناك العديد من التدابير التي تعتبر مشروعة بشكل استثنائي في ظروف معينة ، وذلك لأهميتها في تأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة . ولكن لابد من تحقق بعض الشروط والتي تتمثل بـ : وجود ظرف استثنائي ، صعوبة مواجهته

[1] المادة (6) من قانون الاجتماعات العامة الاردني ، و المادة (11) من قانون حرية الرأي و الاجتماع و التظاهر السلمي العراقي .

بالوسائل العادية ، كما لابد من تناسب الاجراءات المتخذة مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه ، كما تنتهي سلطة الادارة الاستثنائية بانتهاء الظروف الاستثنائية . [1]

اولا : الظروف الاستثنائية

الاصل ان تقوم الادارة باصدار قراراتها وفق مبدأ المشرعية ، الا ان الظروف الاستثنائية التي تتمثل بالحرب أو انتشار الوباء يترتب عليها عدم الالتزام بمبدأ المشروعية وذلك لكونه لا يحمل ذات المضمون في الظروف العادية والاستثنائية .

ونتيجة لذلك فإن الادارة تتمتع في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة الازمات بصلاحيات استثنائية موسعة وذلك من أجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

لا يوجد تعريف دقيق للظروف الاستثنائية وذلك لتعلقها بواقع ما تعيشه الدولة وفقا لظروف معينة ولكن ذلك لم يمنع من وضع تصور عام لمفهوم الظروف الاستثنائية .

ويقصد بالظروف الاستثنائية الظروف الشاذة الخارقة و التي تهدد السلامة العامة و الامن و النظام العام في البلاد وتعرض كيان الامة للزوال .[2]

وتعرف بأنها الحالات الفجائية التي توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية أو خارجية أو حالة تحدق بأمن الدولة وسلامة حدودها وأراضيها ومؤسساتها واستقلالها و سيادتها ، الامر الذي يستوجب اتخاذ كافة التدابير والاجراءات الاستثنائية وذلك بهدف درء الاخطار و اعادة الامور

---

[1]فرحات ، فواز ،القانون الاداري العام – الكتاب الاداري الاول والنشاط الاداري – ط1 ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، بيروت ، ص160

[2]الخوري ، يوسف سعدالله (1998) القانون الاداري العام - الجزء الاول – تنظيم اداري وعقود ادارية ، ط2 ، بيروت ، لبنان ، ص 265 .

لوضعها الطبيعي ، الامر الذي يستوجب تجاوز الاوضاع و الاجراءات في الظروف العادية و التي يحكمها مبدأ الشرعية .[1]

ثانيا : طبيعة الظروف الاستثنائية وما يترتب عليها شروط وقيود الظروف الاستثنائية

تقوم نظرية الظروف الاستثنائية على السماح للادارة بتجاوز القواعد العادية للاختصاص ، فيمكن السلطة التنفيذية من التدخل في اختصاص السلطة التشريعية عندما تقتضي الحالة ذلك ، كما انه قد يتمكن الافراد من اتخاذ الاجراءات التي تتطلبها الظروف الاستثنائية في حال عجزت الادارة أو قصرت في ذلك .[2]

ان السلطات الممنوحة الادارة في الظروف الاستثنائية تختلف عن سلطاتها في الظروف العادية بموجب نصوص القانون ، حيث ان الظروف الاستثنائية تمكن الادارة من ممارسة سلطات أوسع من السلطات الممنوحة بموجب النصوص القانونية . [3]

ان حصول الظرف الاستثنائي يؤدي الى اصدار التعليمات و القوانين التي تقيد حريات الافراد بشكل واسع ، ولكن بالمقابل فإن الاعمال و القرارات الصادرة عن الادارة تخضع لرقابة القضاء وذلك بهدف منع الادارة من التعسف في استعمال السلطة .

---

[1] الشريفي ، علي صاحب جاسم (2011) القيود على الحريات في ظل الظروف الاستثنائية في العراق و الرقابة عليها ، رسالة ماجستير – معهد البحوث و الدراسات العربية – قسم الدراسات القانونية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ص 6 .

[2] الخوري ، يوسف ، مرجع سابق ، ص 266 .

[3] بسيوني ، عبد الغني ، مرجع سابق ، ص 47 .

ان اعلان حالة الظروف الاستثنائية يتطلب توافر العديد من الشروط والتي تتمثل بما يلي:

1. وجود ظرف استثنائي

ان ممارسة الادارة سلطاتها الاستثنائية يقوم بشكل اساسي على تواجد أو تحقق الحالة الاستثنائية ، حيث ان الظرف متسم بصفة الاستثنائية من حيث الزمان و المكان وبشكل حقيقي .[1]

ويكون ذلك من خلال تحقق حالات استثنائية وبروزها إلى الواقع بشكل غير عادي مثل : حالة الحصار أو الحرب أو الكوارث الطبيعية أو الفتن الاجتماعية التي تؤدي لحصول الحروب الاهلية وغيرها من الحالات التي تسوغ للادارة مخالفة قواعد المشروعية العادية .[2]

ان الظروف الاستثنائية تؤدي الى توسيع سلطات الادارة ، ولكن بالمقابل فجميع الاعمال الصادرة عنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الذي يكون مهمته التأكد من توافر الظرف الاستثنائي ومن ثم اعتبار اعمال و قرارات الادارة مشروعة أو غير مشروعة .

2. عجز القواعد القانونية العامة على معالجة الظرف الاستثنائي

ان قيام الظرف الاستثنائي يؤدي الى عدم تمكن الادارة و عجزها عن مواجهة الظروف بالقوانين العادية بشكل يجعلها تضطر الى اللجوء للوسائل الاستثنائية ، وذلك بهدف القيام بواجباتها و تحقيق المصلحة العامة والامن العام وإلا تكون السلطة مقصرة في القيام بواجباتها .

---

[1] الوكيل ، محمد (2003) حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص60 .
[2] القيسي ، محيي الدين (2007) القانون الاداري العام ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص189 .

وباستقراء نصوص الدستور الاردني في المواد (124) و (125) يتضح ان المشرع قد اوجب على صاحب الصلاحية المحدد وفق أحكام الدستور و القانون اتخاذ الاجراءات و التدابير الضرورية بهدف تأمين الدفاع عن الوطن ةتفعيل قانون الدفاع الاردني .

وتتمثل صور عجز الادارة في التعامل مع الظروف الاستثنائية بالقوانين العادية بعدم كفاية أو عدم وجود تنظيم قانوني يصلح للتعامل مع الظرف الاستثنائي الامر الذي يفرض ايجاد سلطات استثنائية للادارة بهدف مواجهة المخاطر الناتجة عن الظروف الاستثنائية .[1]

كما قد يتوافر تنظيم قانوني معين الا أن تمسك الادارة فيه وتطبيقه سيؤدي إلى عدم القدرة على مواجهة الظرف الاستثنائي ، الامر الذي سيؤدي الى الاخلال بالنظام العام و الامن العام وعدم سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

3. تناسب الاجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي

ان مجابهة الظرف الاستثنائي من قبل الادارة لابد ان يكون من خلال استخدام الوسائل و الاجراءات بشكل يتناسب مع الظرف الاستثنائي ،[2] ولذلك تكون اعمالها غير مشروعة ان تجاوزت القدر اللازم للتغلب على الظرف الاستثنائي ، حيث ان الضرورة تقدر بقدرها الامر الذي يتطلب معه عدم التضحية بمصالح الافراد لتحقيق المصالح العامة الا بالقدر اللازم لذلك .

---

[1]الشريفي ، علي صاحب جاسم (2011) القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها في العراق ، رسالة ماجستير – قسم الدراسات القانونية - معهد البحوث و الدراسات القانونية ، جامعة الدول العربية ، ص22 .

[2]عبدالله ، عبد الغني بسيوني (1996) القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص 53 .

4. يجب ان ترتبط سلطة الادارة الاستثنائية مع الظرف الاستثنائي .

ان السلطة الاستثنائية تعطى للادارة في حال توفر مصدر الخطر و المتمثل بالظرف الاستثنائي وتنتفي بانتفائه لتخضع لقواعد المشروعية العادية ، نتيجة لذلك لا يجوز ان تستمر الادارة بممارسة الصلاحيات المقررة لمواجهة الظروف الاستثنائية في الاوضاع العادية .

كما ان سلطة الادارة الاستثنائية محددة بمدة استمرار الظرف الاستثنائي ، وبعد انتهاء هذه المدة تعود الادارة للعمل بالتدابير والسلطات العادية ، كما ان انتهاء الظرف الاستثنائي يؤدي الى ابطال العمل بالتدابير المتخذة في حالة الطوارئ .[1]

تمثل موقف المشرع الاردني في نص المادة (124) من الدستور الاردني والتي نصت على ان اعلان حالة الطوارئ يكون مقرون بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء .

وهذا ما اكد عليه المشرع العراقي في نص المادة (61/ تاسعا) من الدستور لعام 2005 حيث اشترطت توافر ظرف استثنائي يواجه الدولة العراقية مثل الحرب أو الوباء " مثال فيروس كورونا "، واحال تنظيم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الوزراء خلال الظرف الاستثنائي لقانون لاحق يصدر بناء على طلب يقدم إلى مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية ، ويكون لمجلس النواب الموافقة على طلب اعلان حالة الطوارئ وتكون مدة سريان حالة الطوارئ ثلاثين يوم قابلة للتمديد.[2]

الفرع الثاني : سلطات الادارة في ظل الظروف الاستثنائية و الضمانات القانونية

ان ممارسة الافراد للحريات الاساسية ومنها حرية الاجتماعات العامة و التظاهر السلمي و غيرها من الحريات تعتبر الاكثر تعارض مع النظام العام ، ونتيجة لذلك فإن السلطات الادارية

[1] محفوظ ، زكريا محمد عبد الحميد (1966) حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، ط1 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ص270 .
[2] المادة (61/ تاسعا) الدستور العراقي لعام 2005 .

اثناء الظرف الاستثنائي تتخذ العديد من القرارات المتعلقة بتنظيم الاجتماع من خلال منعها أو فض الاجتماع والتي تهدف من خلالها لمواجهة الظرف الاستثنائي و الحفاظ على النظام العام و الامن العام .

اولا : حدود سلطات الحاكم الاداري في ظل الظروف الاستثنائية

تقوم فكرة الظروف الاستثنائية على توسيع صلاحيات السلطات حتى تتمكن من مواجهة الظرف الاستثنائي والتي لا تتمكن من مواجهتها في ظل الظروف العادية ، تسمح الظروف الاستثنائية للسلطة الادارية بموائمة التصرفات و الحاجات العامة والتغيرات الاجتماعية من خلال منحه سلطة تقديرية خلال هذه الظروف حتى تتمكن الادارة من الحفاظ على النظام العام ودرء الخطر عنه .[1]

ان الظروف الاستثنائية تجعل الدولة غير قادرة على العمل بالقوانين العادية حيث تلجأ الى استخدام قوانين أخرى أكثر ملائمة للظروف من خلال توسيع سلطات الضبط الاداري .

ان الاجراءات التي يتم اتخاذها في ظل الظروف الاستثنائية تعتبر غير مشروعة لو طبقت في ظروف عادية ، ولكن بالاستناد لقواعد المشروعية الاستثنائية فتعتبر مشروعة ، حيث ان الضرورة الاستثنائية تتطلب منح سلطات الادارة صلاحيات تعتبر استثنائية لتجاوزها الصلاحيات في ظل الظروف العادية .

يتطلب تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وجود التشريعات استثنائية تمنح السلطات الادارية صلاحيات استثنائية ، وهناك اسلوبان لسن هذه التشريعات ، الاسلوب البريطاني يقوم على الزام السلطة التنفيذية بالرجوع للسلطة التشريعية لإصدار قانون خاص يعالج الظرف الاستثنائي ،

[1] كنعان ، نواف ، مرجع سابق ، ص 38 .

وهذا ما أخذ به المشرع العراقي بالاستناد لنص المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005 والتي نصت على أن " 4- صدور قانون ينظم الصلاحيات التي منحها لرئيس الوزراء لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي " ، أما الاسلوب الفرنسي والذي يقوم على اعطاء السلطة التشريعية الحق في سن تشريعات استثنائية تستطيع السلطة التنفيذية تطبيقها عند حصول ظرف استثنائي ، وهذا ما أخذ به المشرع الاردني .

وتؤيد الباحثة الاسلوب الفرنسي الذي أخذ به المشرع الاردني حيث انه يمكن السلطة من تفعيل القانون وتطبيق أحكامه بالوقت المناسب دون الحاجة لانتظار سن تشريع كامل عند حصول الظرف الاستثنائي ، كما هو الحال في المواد (124 و 125) من الدستور الاردني .

ثانيا : الضمانات القانونية لحماية الحريات العامة في الظروف الاستثنائية

تتغاير سلطات الضبط وتختلف باختلاف نوع وأهمية الحرية المراد ضبطها ، حيث تعتبر بعض الحريات ذات قيمة كبيرة وأهمية جوهرية الامر الذي يتطلب فرض اجراءات أقل شدة عليها ومثال ذلك الحرية الحياة الخاصة التي تكون سلطة الضبط عليها ضعيفة ، حيث لا تستطيع الادارة فرض اجراءات ايجابية تعمل على الحد من حق الفرد في حياته الخاصة وانما تقوم بوضع اهداف معينة للافراد لا يتجاوزوها وتترك لهم حرية التصرف بشرط عدم تجاوز موضوع معين .

1. لا يجوز الحظر المطلق للحريات

الاصل ان السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في الغاء وتقرير ممارسة الحريات ، ولكن ان سلطة الحفاظ على النظام العام و الامن العام قد تتطلب في الظروف الاستثنائية تقييد ممارسة

الحرية ، ان من أهم القيود الواردة على سلطات الضبط الاداري عدم جواز حظر الحريات بشكل مطلق.

ان مهمة الادارة تتمثل في بيان كيفية السماح بممارسة الحريات دون اخلال بالنظام العام وليس التقييد الكامل للحريات ، اي ان سلطة الادارة تعتبر سلطة تنظيمية وليست سلطة منع و تحريم وإلغاء.

ان الحريات مكفولة بالدستور ولذلك لا يجوز ان يورد بالتشريع ما يسمح بمنع ممارسة الحريات منعا تاما أو إلغائها ، ولكن ذلك لا يقف حائلا دون منع ممارسة الحرية بشكل نسبي أو جزئي في حال اقتضى ذلك المحافظة على النظام العام .

حيث قد تحدد الادارة ممارسة حرية معينة بمكان أو زمان معين في هذه الحال تكون الاجراءات الصادرة عن الادارة مشروعة ومتفقة وأحكام القانون .[1]

2. ان يكون التدبير ضروريًا وفعالًا

ان القصد من وراء التدابير التي تتخذ في الظروف الاستثنائية تفادي وقوع الخطر الذي يهدد النظا العام وليس التحكم المجرد و الخالي من الغاية ، ونتيجة لذلك لابد ان يكون التدبير المتخذ ضروري ولازم .

ان الخطر الذي يهدد النظام العام هو الذي يرخص للادارة مشروعية اتخاذ التدابير الضابطة ، وحتى يكون الاجراء ضروري لابد من توافر حالة استعجال أو تهديد باضطراب ، وإلا كان الاجراء باطل ويتوجب إلغائه .[1]

[1]الدميلي ، حبيب (2007) حدود وسلطات الضبط الاداري في الظروف العادية : دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة بابل ، العراق ، ص 226 .

كما يجب ان يكون مبني على اسباب جدية تبرر اتخاذه ، اي لابد من وجود حالة واقعية أو قانونية تبرر التدخل من قبل الادارة ، ويشترط ان ان يكون الاجراء ضروري وتقدر الضرورة في كل حالة بقدرها أي بحسب جسامة التهديد الفعلي الحاصل للنظام العام وبالمقابل يجب ان يكون الاجراء المتخذ منتج وحاسم في التوقي من الخطر .[2]

3. ان يكون التدبير متناسب مع طبيعة وجسامة الظرف الاستثنائي

ان من واجب سلطات الضبط الاداري مواجهة الظروف الاستثنائية بما يتلائم مع الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بشكل متناسب من حيث الوسائل والاجراءات ، حيث لا يجوز استخدام اجراءات صارمة مع ظرف لا يتصف بالخطورة الشديدة .

من واجب سلطات الضبط الاداري الالتزام بفكرة التناسب بين اجراءات الضبط الاداري وجسامة الظرف الحاصل ، حيث لا يكفي ان يكون الاجراء المتخذ جائز قانونا أو حتى مبني على اسباب صحيحة بل يجب ان يكون متلائم مع حجم الاضطراب أو الاخلال الحاصل في النظام العام ، وذلك بهدف الوصول الى تعادل وتوازن بين حقوق الافراد وحرياتهم من جهة وبين حماية النظام العام من جهة أخرى .[3]

4. يجب ان يتصف التدبير بالعمومية ويحقق المساواة

ان المساواة يعتبر من المبادئ الاساسية و الجوهرية التي تقوم عليها الحريات العامة و الحقوق ، ويقصد بهذا المبدأ ان الافراد متساوون في الحقوق و الحريات ولا فرق بينهم لأي سبب ، ولذلك لا

---

[1]ابو الخير ، عادل (1980) الضبط الاداري ، مجلة مركز بحوث الشرطة ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة ، ص 364 .
[2]الدليمي ، حبيب ، مرجع سابق ، ص 212 .
[3]بطيخ ، رمضان (2005) مبدأ المشروعية وعناصر موازنته ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 758 .

يجوز على الادارة فرض تدبير معين على فرد معين دون بقية الافراد الذين تتماثل مراكزهم القانونية معه والا اعتبر هذا التدبير انحراف في استخدام السلطات .

ان المساواة المراد تحقيقها ليست مساواة مطلقة بقدر ما يجب ان تكون مساواة نسبية ، حيث يجب ان تطبق على الافراد الذين تتماثل مراكزهم القانونية والذين تتوافر فيهم شروط محددة.

لجأت اغلب الحكومات العربية أثناء انتشار فيروس كوفيد-19 إلى فرض العديد من الاجراءات و التدابير بهدف حماية الصحة العامة و النظام العم في المجتمع من أثر الفيروس الخطير ، وأثرت هذه الاجراءات و التدابير بشئكل كبير على حرية التعبير و الحق في التظاهر وحرية الاجتماعات العامة وذلك لكون الاجراء الذي تم اتباعه خلال هذا الظرف هو منع التنقل و الاجتماع بين الافراد خلال فترات معينة وتقييد ممارسة حرياتهم .

الامر الذي أثر بشكل سلبي على حريات الافراد ، إلا ان الظرف الذي مر به العالم أجمع بسبب انتشار وباء كورونا هو السبب الاساسي لفرض هذ الاجراءات ولابد من الاشارة الى انه بشكل أو بآخر تم مراعاة شروط الظرف الاستثنائي ولكن الضمانات التي تم منحها لم تكن ذات فعالية كبيرة في حماية حريات الافراد في الاردن و العراق على حد سواء .

حيث منعت أغلب الحكومات في دول العالم المظاهرات و التجمعات بحجة انتشار وباء كورونا الذي ينتشر من خلال المخالطة بين الاشخاص، بالاستناد لكون ممارسة الحق في التظاهر و الاجتماع العام يتطلب بالضرورة وجود مجموعة من الافراد مجتمعين فإن ذلك سيزيد من أعداد الاصابات بشكل قد لا تتمكن معه الحكومات من الحفاظ على الصحة العامة والنظام العام في المجتمع .

ولابد للاشارة الى ان ظهور فيروس كوفيد-19 أدى الى تراجع الظروف الديموقراطية وحقوق الانسان .

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على ممارسة حرية الاجتماعات العامة في ظل الظروف العادية و الاستثنائية

تنظم السلطة التشريعية طائفة من الحقوق و الحريات العامة وذلك بالاستناد لاحكام الدستور ، و لا يتعارض هذا التنظيم و لا يخل بطبيعة الحق و امكانية ممارسته ، وذلك لان الهدف من هذا التنظيم هو المحافظة على النظام العام و لتمكين ممارسة هذه الحقوق بشكل قانوني وفعلي .

وتم تنظيم ممارسة الحق في الاجتماع العام في الدستور الأردني في نص المادة (128) من الدستور [1] ، و نظمها المشرع العراقي في نص المادة (46) [2] من الدستور العراقي .

ان ممارسة وظيفة الضبط الاداري من قبل الادارة تنعكس بشكل أو بآخر على ممارسة الحريات العامة ، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين الضبط الاداري و الحريات العامة ، حيث ان الادارة تستطيع ان تتدخل في مجال الحريات العامة لكونها المسؤولة عن المحافظة على النظام العام في المجتمع .

حيث ان تطبيق قواعد القانون الاداري المتعلقة بالضبط الاداري لتنظيم سير المرافق العامة بانتظام واطراد تصطدم بشكل أو بآخر مع حقوق وحريات الافراد الاساسية ، ونتيجة لذلك فإن الرقابة القضائية تعتبر من الضمانات المهمة والاساسية لحماية الحقوق و الحريات العامة ، و ذلك

---

[1] نصت المادة (128) من الدستور الاردني على ان " لا يجوز ان تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق و الحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس بأساسياتها "

[2] تنص المادة (46) من الدستور العراقي على أن " لا يكون تقييد لأي ممارسة لأي من هذه الحقوق الوارده في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناء عليه ، على ان لا يمس ذلك التحديد و التقييد جوهر الحق أو الحرية "

لكون الادارة من خلال القرارات التي تصدرها تهدف للحفاظ على النظام العام ، فان القرارات التي تصدرها تحدد مجالات نشاط الافراد و ممارسة حرياتهم .

سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين يتضمن المطلب الاول بيان الرقابة القضائية على قرار الضبط الاداري في ظل الظروف العادية ، ويتضمن المطلب الثاني بيان الرقابة القضائية على قرار الضبط الاداري في ظل الظروف الاستثنائية .

المطلب الاول

الرقابة القضائية على قرار الضبط الاداري في ظل الظروف العادية

تتلخص حقوق الانسان بالحرية و تصاغ بالديموقراطية التي تعتبر مثل الفكر أو النظام والتي تعتبر الشكل السياسي الوحيد الذي يلائم الحرية .[1]

ان القاضي يلعب دورا مهما و بارزًا في حماية الحقوق و الحريات العامة للافراد ، ويتم ذلك من خلال مراقبته للقرارات الصادرة عن الادارة و التي تمس و تقيد هذه الحقوق ، حيث تعتبر الرقابة القضائية من الضمانات المهمة وذات الفاعلية ضد اعمال السلطة التنفيذية أثناء ممارسة سلطاتها في تنظيم ممارسة الحريات العامة .[2]

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول بيان أهمية الرقابة القضائية و الجهة المختصة ، ويتضمن الفرع الثاني بيان نطاق الرقابة القضائية .

---

[1] رسلان ، د انور احمد (1993) الحقوق و الحريات في العالم المتغير ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ص 23 .
[2] رسلان ، د انور ، المرجع السابق ، ص 26 .

الفرع الاول : أهمية الرقابة القضائية و الجهة القضائية المختصة

يسعى كل من الفقه و القضاء الى ارساء مجموعة من الضوابط و الحدود التي يجب على الادارة الالتزام بها ومراعاتها ، ولكن لا تتسم هذه الضوابط بالثبات وذلك لاعتمادها على الظروف العادية و الاستثنائية التي تستلزم الحفاظ على النظام العام .

اولا : أهمية الرقابة القضائية

تقوم الرقابة القضائية بإلزام الادارة للخضوع لاحكام القانون ، حيث تعتبر من الضمانات المهمة والاساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين .

وتتمثل أهمية الرقابة القضائية على قرارات الادارة بكونها تحمي حقوق الافراد و حرياتهم وخاصة الحق في الاجتماع العام و الحق في التظاهر ، وتكفل هذه الرقابة تحقيق الأهداف التي تسعى لها الادارة اثناء اصدار قراراتها والتي تتمثل في الحفاظ على النظام العام .

كما تهدف هذه الرقابة على ضمان عدم انحراف سلطة الادارة عن غاياتها وأهدافها المحددة، وذلك لكون هدف الحفاظ على النظام العام لا يعتبر حالة نفسية أو تصور ذهني لدى رجل الادارة العامة ، بل تعتبر حالة واقعية تتمثل في القضاء على كل تهديد لأمن وسلامة المجتمع .[1]

حيث ان صدور قرار دون قيام ما يبرره من تهديد للنظام العام أو أمن و سلامة المجتمع يعتبر غير مجدي و انحراف في استعمال السلطة ، وذلك لكون غرض النظام العام ليس مجرد حالة نفسية .

[1] فيصل ، نغيسة (دون سنة) رقابة القاضي الاداري على قرارات الادارة ودورها في الدفاع عن الحريات العامة للافراد ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الثالث ، جامعة محمد خضير بسكرة ، ص 255 .

ثانيا : الجهة القضائية المختصة بالرقابة

بالاستناد لقانون الاجتماعات العامة الاردني فإن سلطة الحاكم الاداري تتمثل في فض الاجتماع العام في حال شكل تهديد للأمن العام و سلامة المجتمع ، وبناء على ذلك لا يكون له الحق في رفض أو الموافقة على عقد الاجتماع العام لكون هذا القرار ليس من اختصاصه .[1]

ويؤخذ على المشرع الاردني انه لم يضمن أحكام قانون الاجتماعات العامة نص قانوني يوضح فيه الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون في قرارات الحاكم الاداري فيما يتعلق بممارسة الاجتماع العام و الحق في التظاهر ، حيث كان لابد من النص لتفعيل الرقابة على اعمال و سلطات كل من الحاكم الاداري و وزير الداخلية .[2]

ان دور القضاء الاداري العراقي لا يشمل النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الادارية المتعلقة بممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر ، حيث نصت المادة السابعه للفقرة (5) من البند (ثانيا) من القانون رقم (106) لسنة 1989 على ان " تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة الاوامر و القرارات الادارية عن الموظفين و الهيئات في دوائر الدولة و القطاع الاشتراكي بعد نفاذ هذا القانون الذي لم يعين مرجعا للطعن فيها " .[3]

الامر الذي يفهم منه ان المشرع استثنى من اختصاص هذه المحكمة اعمال السيادة و القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذ لتوجيهات رئيس الجمهورية و القرارات التي نظم القانون طريقا للتظلم فيها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها .

---

[1] المادة (7) من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم (7) لسنة 2004 وتعديلاته .
[2] نصراوين ، ليث كمال و اخرون ، التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الاردني و المعايير الاردنية ، مرجه سابق ، ص 108 .
[3] المادة السابعة من القانون رقم 106 لسنة 1989 .

وبالاستناد لمشروع قانون حرية التعبير وعن الرأي والاجتماع و التظاهر السلمي فقد نصت المادة (السابعة / ثالثا) على أن " اذا رفض رئيس الوحدة الادارية طلب عقد الاجتماع العام فلرئيس اللجنة المنظمة للاجتماع ان يطعن بقرار الرفض امام محكمة البداءة المختصة وعليها الفصل فيه على وجه الاستعجال " ، الامر الذي يفهم منه ان المشرع جعل محكمة البداءة هي المحكمة المختصة بالطعن بقرار الرفض ، ومن جهة اخرى يكون المشرع قد تجاهل محكمة القضاء الاداري ، والتي تعتبر من وجهة نظر الباحثة الجهة المختصة وصاحبة الاختصاص الاصيل في الفصل بالطعون امتعلقة بحرية الاجتماع العام و التظاهر السلمي .

تتوصل الباحثة مما سبق الى ان هناك تحديدًا واضحًا لدور القضاء الاداري في العراق في حماية حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر السلمي .

توصي الباحثة بمنح محكمة القضاء الاري في العراق الدور الفاعل لنظر الطعون المتعلقة بممارسة الحريات العامة و خاصة الحق في التظاهر و الحق في الاجتماع العام .

الفرع الثاني : نطاق و حدود الرقابة القضائية عن الحق في الاجتماع العام

ان المبدأ الاساسي الذي يحديد اختصاصات سلطة الضبط الاداري في تقييد نشاط وحريات الافراد هو صيانة الحريات الاساسية للافراد وعدم المساس بها والاستثناء على ذلك فرض القيود على الحريات بهدف حفظ نظام العام ، ونتيجة لذلك فإن القضاء الاداري يمارس سلطته في الرقابة على اركان القرار الاداري الصادر من السلطات المختصة ، والذي يمس حريات الافراد وحرياتهم .

نتيجة لخطورة قرارات الضبط الاداري وأثرها المباشر على حقوق وحريات الافراد فإنها تخضع لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية .

اولا :الرقابة على الاختصاص

تعتبر القرارات الادارية مشروعة في حال صدورها ممن يملك اختصاص اصدارها ، ما يكون على المختص باصدار القرار الالتزام بحدود اختصاصه كما رسمه المشرع ،[1] ويقصد به القدرة القانونية على مباشرة عمل اداري معين وممارستها على وجه يعتد به .[2]

ان القضاء الاداري يتأكد من اختصاص هيئات الضبط الاداري باصدار القرارات الادارية، وفي حال كانت الادارة غير مختصة يتم إلغائها .

ثانيا : محل القرار

يقصد بمحل القرار الاداري الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الاداري النهائي بشكل حال و مباشر وذلك من خلال التغيير في المراكز القانونية بالتعديل أو الانشاء أو التغيير أو الالغاء.[3]

ان محل القرار الضبطي الاصل ان يكون تنظيم الحريات العامة أو تقييدها في حالات معينة بالاستناد للعديد من الضروريات العملية بهدف مواجهة اي اخلال بالنظام العام . ونتيجة لذلك فإن خروج الادارة في قرارها عن اي قاعدة عامة مجردة يحدث مخالفة للقانون .[4]

ويستند القضاء الاداري أثناء رقابته على القرار على صحة الوجود المادي للوقائع ، حيث يعمل على التأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الاداري المتخذ ، ولذلك فان استناد الادارة على

---

[1]محكمة العدل العليا ، قرار رقم 56/24 ، مجلة نقابة المحامين ، عدد 1956 ، ص338 .
[2]الزعبي ، خالد سمارة (1993) القرار الاداري بين النظرية و التطبيق ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ط1 ، عمان ، ص64 .
[3]محفوظ ، عبد المنعم ، القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص 141 .
[4]البنا ، محمود عاطف مرجع سابق ، ص 411 .

وقائع غير صحيحة من الناحية المادية يلغي القرار ،[1] حيث يراقب القاضي الاداري انسجام قرارات الضبط الاداري مع احكام القانون الاداري .

فإن تحققت هذه الوقائع وتم اثباتها امام الجهة القضائية المختصة يكون قرار الجهة الادارية صحيح ومتناسب مع واقع الحال ، والا فإنها تكون قد تعسفت في استخدام سلطاتها دون وجه حق .

ثالثا : السبب و الملائمة

يقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تحمل الادارة على التدخل واصدار القرار الاداري ،[2] ويكون على القاضي الاداري التحقق من وجود الظروف الواقعية التي تبرر اتخاذ القرار الضبطي .

ويقصد بالسلطة التقديرية التي تمتع بها الادارة ان يكون للادارة قدر من الحرية في التصرف عند مباشرتها لاختصاصاتها ، حيث يكون لها تقدير مدى ملائمة التدخل لممارسة اختصاص معين وتحدد الوسائل المناسبة للتدخل .

ويقابل السلطة التقديرية للادارة السلطة المقيدة التي لا يترك لها فيها حرية التصرف ، وذلك من خلال تحديد الهدف و وكيفية الوصول له ، ولا يكون امامها اتباع الاجراءات وتنفيذ الاوامر والا اعتبر قرارها باطلا .

---

[1] عوابدي ، عمار ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي ، مرجع سابق ، ص 201 .
[2] العطار ، فؤاد (1963) القضاء الاداري ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ص562 .

ان السلطات الادارية تتمتع بالسلطة التقديرية لمراقبة مدى أهمية أو خطورة الوقائع ،[1] ونتيجة لذلك تتمثل مهمة القضاء الاداري في مراقبة تقدير الادارة لصحة الاسباب وتناسبها مع الاجراء المتخذ ، أي انه يبحث بين تناسب الاسباب و المحل في عمل الادارة .

حيث يجب ان يستند التدبير الضبطي على سبب حقيقي يبرر اتخاذه ، مثل نشوء حالة قانونية أو واقعية تدفع الادارة لاتخاذ التدبير الضبطي بهدف حماية النظام العام ، وتكون المسائل التي يراقب عليها ما يلي :[2]

1. ضرورة لاجراء التدخل الضبطي
2. وجود اخلال بالنظام العام أو تهديد له من الناحية الواقعية
3. الوجود المادي و التكييف القانوني للواقائع .

ويتمثل موقف التشريع و القضاء الاداري الاردني في اعتبار ركن السبب من أركان القرار الاداري ويخضع لرقابة المحكمة الادارية من الناحية الواقعية و القانونية ، وذلك بالاستناد لنص المادة السابعة من قانون القضاءالاداري .

لابد من الاشارة الى ان المشرع العراقي لم ينص صراحة على عيب السبب ، بل انه يستشف ضمنا من قانون رقم (106) لعام 1989 لقانون مجلس الشورى في نص المادة (7/ثانيا / هـ) التي وضحت أوجه الطعن التي تجيز الغاء القرار الاداري .

---

[1] عوابدي ، عمار ، مرجع سابق ، ص 214 .

[2] العدوان ، رائد محمد (2013) نفاذ القرارات الادارية يحق الافراد ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الاوسط ، كلية الحقوق ، ص 22.

ونتيجة لذلك فإن القاضي اثناء رقابته على القرار الاداري المتخذ بفض الاجتماع العام أو بتفريق المسيرة يجب أن يتأكد من الوجود المادي للوقائع التي فرضت اتخاذ هذا القرار مثل تعريض الارواح والممتلكات العامة أو الخاصة للخطر أو ان يكون من شأن المسيرة أو المظاهرة المس بالسلامة العامة .[1]

وبالاستناد لما سبق يجب ان تتوافر الاسباب الصحيحة الموجبة لاتخاذ القرار الاداري بتقييد ممارسة الحق في الاجتماع العام أو التظاهر ، حيث ان الجهة الادارية المختصة برفض اجراء الاجتماع العام في العراق مثلا لابد ان يقوم قرارها على اسباب صحيحة وواقعية وكذلك الحال بالنسبة للقرارات التي تصدر بفض الاجتماع او تفريق المسيرة ، حيث انه على الرغم من السلطة التقديرية الممنوحة للادارة الا انها مقيدة بوجود الاسباب من الناحية الواقعية والقانونية .

رابعا : الرقابة على الغاية

يقصد بركن الغاية النتيجة النهائية التي يسعى رجل الادارة تحقيقها أو الهدف الذي يستهدف تحقيقه ، حيث لابد ان تكون اهداف قرارات الضبط محددة بالحفاظ على النظام العام فإن تجاوزت هذا الهدف تكون معيبة بعيب الانحراف في استخدام السلطة الامر الذي يشتوجب الغاء القرار في اطار المصلحة العامة .[2]

لذلك يكون من واجب الادارة العامة سلوك السبل التي يرسمها القانون والانظمة والتي تهدف الى حماية المصلحة العامة والافراد على حد سواء .

---

[1] المادة (7) من قانون الاجتماعات العامة الاردني .
[2] القبيلات ، حمدي ، مرجع سابق ، ص 206 .

ولابد من الاشارة الى انه على الرغم من اعتبار الحق في التظاهر و الاجتماع العام من الحقوق الدستورية [1]و القانونية ، الا انها تشهد الكثير من الانتهاكات على الصعيد الواقعي في العراق ، حيث ان الحكومة قامت بتقليص حق العراقين في التجمع من خلال الزام المتظاهرين بالحصول على اذن مسبق من وزارة الداخلية التي دأبت على رفض منح هذه التراخيص .

وترى الباحثة الى ان القضاء الاداري يراقب القرارات الصادرة عن الادارة في الظروف العادية رقابة مشروعية وملائمة ، وتشمل كافة اركان القرار الاداري الاختصاص و الشكل و المحل و السبب و الغاية .

ومن التطبيقات القضائية على رقابة القضاء الاداري على القرارات الصادرة عن الادارة ، ما جاء في حكم محكمة التمييز الاردنية " رفض الادارة اعادة الموظف

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على قرار الضبط الاداري في ظل الظروف الاستثنائية

تفرض على الادارة في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية الرقابة القضائية ، حيث تخضع شرعية الاجراءات التي تم اتخاذها في ظل هذه الظروف لضمان القضاء .

يُعدُ نشاطُ الادارةِ مهمَا للغاية في الحفاظ على النظام العام ، الا ان القرارات الصادرة عنها في مجال تنظيم مماسة الحقوق و الحريات العامة لابد ان تخضع للرقابة القضائية لضما حيادها اثناء قيامها بوظائفها .

[1]المادة (3/38) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

ان الخوف من تعسف الادارة في المساس بالحريات العامة تحت غطاء الظروف الاستثنائية ، خول القضاء الحق في الرقابة بهدف ضمان الحد الادنى الحريات بشكل لا يهدد النظام العام و ولا يمس بمجابهة الظروف الاستثنائية .

استقر رأي الفقه و القضاء في فرنسا على ان التدابير والاجرات التي يتم تتخذها سلطة الضبط خلال الظرف الاستثنائي تخضع لرقابة القضاء ، وذلك بالاستناد للحكم الصادر سنة 1915 في قضية Senmartin et Delmotte خلال فترة الحرب العالمية الأولى .[1]

سيتم دراسة هذا المطلب في فرعين يتضمن الفرع الاول بيان الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية ، ويتضمن الفرع الثاني بيان نطاق الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية .

الفرع الاول : الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية على الحق في الاجتماع العام والتظاهر

قد تواجه الادارة في بعض الاحيان ظروف استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الاجراءات التي تعتبر غير مشروعة في ظل الظروف العادية بهدف حماية النظام العام ، مما يضفي على اجراءاتها صفة المشروعية الاستثنائية .[2]

ان اعلان حالة الطوارئ يعتبر توسيع لصلاحيات السلطة الادارية لقيامها بنشاط الضبط الاداري بهدف الحفاظ على النظام العام ، والذي يعتبر نشاط اداري لا جدال فيه ، الامر الذي يوجب اخضاعه للرقابة القضائية .

---

[1] يسري ، أحمد (1991) أحكام المبادء في القضاء الاداري الفرنسي ، ص178 .

[2] أ شلالي رضا ،رقابة القضاء الاداري في مجال الحقوق و الحريات العامة ، المركز الجامعي بالجافة ، ص 174 ، https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/315/1/1/87794

ان الظرف الاستثنائي لا يحول دون اخضاع اعمال الادارة لرقابة القضاء بشكل مطلق ، ولكنه يوسع من قواعد المشروعية بالاستناد لقاعدة (الضرورات تبيح المحظورات) ، حيث ان القاضي يراقب بداية قرار السلطة التنفيذية في اعلان حالة الطوارئ ، وهذا ما أكد عليه المشرع العراقي على اعتبار ان هذا الاجراء يصدر من السلطة التنفيذية ولا يختلف في طبيعته عن الاجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية [1].

ويكون للادارة سلطة تقديرية قد تمس من خلالها الحقوق و الحريات للافراد خاصة في حالات الاضطرابات التي تهدد النظام العام ، و من أهم تطبيقاتها اعلان حالة الطوارئ في البلاد بسبب جائحة كوفيد-19 حيث تمتعت الادارة بسلطة تقديرية واسعة في حالات طلب الاذن بعقد الاجتماعات العامة أو التظاهر ، وذلك على اعتبار انها الاقدر على تقدير الاوضاع و اتخاذ القرارات المناسبة .

كما ان الادارة في حالات الاضطرابات تعتبر الاقدر على تقدير مدى الخطورة ومدى تهديدها للنظام العام ، وبالمقابل فإن هذه القرات التي تتخذ تخضع لرقابة القاضي المختص على اعتبار انه الجهة التي تضمن عدم تعسف الادارة في استعمال سلطتها .

الا انه لابد من توافر جهة تمارس الرقابة الفاعلة على حالات اعلان حالة الطوارئ ، والا فإن تنظيم اعلان حالة الطوارئ من حيث الاسباب و المدة والاجراءات سيكون عديم الفائدة ويجعل التنظيم عبثيا ولا فائدة منه .

[1] الشرقاوي ، د سعاد (2012) القانون الاداري ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ط1 ، ص201.

ولابد من الاشارة الى ان الجهات المختصة في المملكة الاردنية قد اتخذت بتاريخ 2020/3/17 العديد من الاجراءات و التدابير بسبب انتشار فيروس كوفيد-19 ومن أهمها الحظر الشامل الذي استمر لفترة من الزمن ومن ثم الحظر الجزئي بالاضافة لفرض العديد من أوامر الدفاع التي تقيد ممارسات الافراد خلال فترة انتشار الجائحة ، وذلك للحفاظ على النظام العام و الصحة العامة .

لابد من الاشارة الى ان المشرع العراقي ميز بين نوعين من الاجراءات المتخذة بناء على اعلان حالة الطوارئ وهما ، القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء اثناء فترة الظرف الاستثنائي بالاستناد لوظيفته ، والثانية هي الاجراءات التي تتخذ في اطار الدعوى الجزائية بخصوص الجرائم المرتكبة خلال الظرف الاستثنائي ، ويخضع هذين النوعين من الاجراءات لرقابة القضاء الاداري و العادي .

بالاستناد لنص الفقرة الثانية من المادة التاسعة فإن اعلان حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية تخضع للرقابة القضائية، حيث نصت على ان "تخضع قرارات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز " ويفهم من مصطلح قرارات الواردة في نص المادة انها غير محددة وتشمل كافة القرارات المتخذة من رئيس الوزراء ومن ضمنها قرار اعلان حالة الطوارئ.

الفرع الثاني : نطاق السلطة التقديرية في قرارات الضبط الإداري.

ان رقابة القضاء على نشاط الادارة في ظل الظروف الاستثنائية تتعدى الرقابة على اسباب القرار الاداري و الغاية التي ترمي اليها الادارة اثناء اتخاذ القرار ، كما انها قد تنصرف رقابة القضاء الى العيوب الاخرى للقرار الاداري من عيب الاختصاص و الشكل و المحل .[1]

لابد من الاشارة الى انه على الرغم من اتساع صلاحيات الادارة في حالة تطبيق الظروف الاستثنائية إلا أنها تخضع لرقابة القضاء بهدف التأكد من مشروعيتها .

اولا : الرقابة على السبب

يجب ان تستند الاجراءات و التدابير الضبطية في الظروف الاستثنائية على اسباب قانونية وواقعية موجودة ماديًا ، حيث ان حدوث افعال تنطوي على مخاطر جسيمة تهدد النظام العام مثل انشار وباء كوفيد-19 هو سبب لاتخاذ الاجراءات و التدابير الضبطية .

استقر القضاء الفرنسي على رقابة القضاء على الوجود المادي للوقائع و تكييفها القانوني في ظل الظروف العادية و الظروف الاستثنائية ، الا ان ممارسة هذه الرقابة على تكون بشكل مشدد في الظروف الاستثنائية على قرارات الضبط الاداري .[2]

الامر الذي ينعكس بشكل ايجابي على ممارسة الافراد للحق في الاجتماع العام و التظاهر ، حيث ان فرض القضاء رقابته على اسباب اصدار القرارات الادارية في ظل الظروف الاستثنائية أمر بالغ الاهمية .

---

[1] البنا ، عاطف ، مرجع سابق ، ص 234 .

[2] الطماوي ، سليمان (2006) النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصر ، دار الفكر العربي ، ص 202 .

حيث يظهر ذلك جليا من خلال القرارات التي تم اتخاذها بهدف مواجهة جائحة كورونا والتي أثرت على ممارسة الحقوق و الحريات وخاصة الحق في النظاهر و الاجتماع ولكن بالنظر الى رقابة القضاء الاداري تنصر ف الى اسباب اصدار القرار يعتبر امر بالغ الاهمية لكونه يحد من تعسف الادارة في ممارسة سلطاتها ومنع ممارسة الحريات بحجة الظروف الاستثنائية .

ثانيا : الرقابة على الغاية

ان عيب الغاية يتحقق اذا استخدمت السلطة الادارية صلاحياتها لتحقيق هدف آخر غير الهدف التي انيطت فيه ، ويعتبر القرار الصادر غير مشروع بسبب اساءة استعمال السلطة .

يمارس القضاء رقابة ضيقة على ركن الغاية في قرارات الضبط الاداري وهذا ما سار عليه القضاء الفرنسي ، وذلك لكون القاضي ينظر لاعمال الادارة بعين المشروعية الاستثنائية وليس المشروعية العادية .

ورقابة القضاء الاداري على غاية الادارة من اصدار القرارات في ظل الظروف الاستثنائية وتطبيقا عليها جائحة كوفيد-19 يعتبر أمر ضروري ، وذلك لامكانية اصدار قرارات تفرض منع التجمع و التظاهر بحجة الوباء ولكن الغاية الاساسية من وراء القرار تقييد حريات الافراد لا أكثر .

وبالاستناد لما سبق فإن الظروف الاستثنائية تؤدي الى توسيع صلاحيات الادارة وتضييق دور القضاء الاداري ، الامر الذي يعتبر تهديدًا واضحًا للحقوق و الحريات وخاصة حرية الاجتماع العام و التظاهر .

وبالنسبة للاركان الاخرى لقرارات الضبط الاداري فإن الادارة تتمتع بسلطات اوسع في ظل الظرروف الاستثنائية ، ومنها ما يتعلق بامكانية الخروج عن قواعد الاختصاص وعدم التقيد بها ،[1] ولكن لابد من التقيد بالاختصاص الذي تحدثه التشريعات في ظل الظروف الاستثنائية ، ومثال ذلك قانون الدفاع رقم 13 لعام 1992 الذي منح رئيس الوزراء اصدار أوامر الدفاع ولا يجوز لغيره اصدارها

يجب ان تكون كافة الاجراءات و التدابير التي تتخذها الادارة في الظروف الاستثنائية تهدف الى تحقيق امن و سلامة المملكة ، والا كانت مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة حتى لو هدفت الى تحقيق المصلحة العامة ، ويؤكد على ذلك قرار محكمة العدل العليا " الملغاة " والتي قضت في أحد أحكامها على ان " يتحقق الانحراف في استعمال السلطة اذا اتخذت الادارة قرار لحماية اغراض غير تلك التي قصد الشارع من منحها حتى لو كانت هذه الاغراض تتصل بالنظام العام " .[2]

وتطبيقا لذلك فإن قرار محافظ العاصمة الاردنية بمنع مسيرة بسبب الحالة الوبائية التي تشهدها المملكة الاردنية الهاشمية على اعتبار انها حالة استثنائية وظرف يوجب الالتزام بالتدابير الوقائية و الصحية لحماية مصالح المجتمع ومنعا لانتشار الفايروس بشكل أكبر ، الامر الذي يفهم منه كون السبب لمنه قيام المسيرة واضح ومحدد .[3]

---

[1] الطماوي ، سليمان ، مرجع سابق ، ص 202 .
[2] عدل عليا اردنية ، قرار رقم 26/79 ، مجلة نقابة المحامين ، 1980 ، ص 161 .
[3] وكالة الانباء الاردنية (بترا) 26 / كانون الاول /2021 ، رابط الموقع الالكتروني :
https://petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID=197580&lang=ar&name=news

ونتيجة لذلك فإن رقابة القضاء الاداري تنحصر في حال نشب ظرف استثنائي مثل الحروب و الاضطرابات أو تهديد للأمن أو للصحة العامة ، حيث يتم وقف العمل بالقواعد العادية لتحل محلها شرعية خاصة بالظروف الاستثنائية .

لابد من الاشارة الى ان القضاء الاداري في الاردن يمارس دورًا لا يستهان فيه في الرقابة على الاجراءات و التدابير خلال فترة تطبيق قانون الدفاع و تعليمات الادارة العرفية ، الامر الذي ينعكس بشكل ايجابي على ممارسة الحقوق و الحريات ، الامر الذي يحقق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الافراد .

ومما سبق تتوصل الباحثة الى ان وجوب توسيع نطاق الرقابة القضائية على أعمال و قرارات الادارة في ظل الظروف الاستثنائية ، وذلك بهدف توفير حماية واسعة وحقيقية لحقوق الافراد وحرياتهم وخاصة حرية الاجتماعات العامة و التظاهر .

الخاتمة :

تم في هذه الدراسة بيان جوانب التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة و الحق في التظاهر في ظل الظروف العادية و الاستثنائية ، وذلك على اعتبار ان هذه الحقوق تعبر عن حق الافراد في حرية التعبير والرأي .

تعد حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر من الحريات الأساسية التي تقوم لتكوين الرأي العام والتي يمارس من خلالها أغلب الحريات الفكرية ، وذلك لكونها تقوم على طرح الافكار وبيان الآراء بهدف الوصول لحلول للقضايا .

ان ممارسة حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر يعتبر من أهم الوسائل التي تضمن وصول الافراد للسلطة الحاكمة ، وقد توصلت الباحثه من خلال هذه الرسالة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تتلخص بما يلي :

النتائج :

1. ضمن المشرع الاردني للافراد ممارسة الحق في الاجتماعات العامة و اقامة المسيرة بشرط اشعار الجهات المختصة قبل اقامته بثمان واربعين ساعة دون الحاجة للتضييق لممارسة هذه الحرية ،على خلاف المشرع العراقي الذي ضيق على الافراد لعقد الاجتماعات العامة من خلال فرض العديد من القيود الزمانية و المكانية التي تقيد ممارسة هذا الحق ، كما انه اشترط الحصول على اذن مسبق من السلطات المختصة لامكانية اقامة الاجتماع العام.
2. اشترط المشرع العراقي تشكيل لجنة قبل ممارسة الحق في الاجتماع العام أو التظاهر بهدف تنظيم الامور ولتكون مسؤولة عن عدم الاخلال بالنظام العام .

3. تمثل موقف المشرع العراقي في استخدام قوانين مبهمة واحكام قانونية غير واضحة الامر الذي انعكس سلبا على ممارسة هذه الحقوق و الحريات .
4. تمثل موقف المشرع العراقي بمنح رئيس الوحدة الادارية الحق في منع اجراء الاجتماع العام دون وضع القيود التي يترتب عليها المنع ، أي ان سلطة الوحدة الادارية واسعة وكبيرة مقابل الحق في الاجتماع العام مما يؤدي الى امكانية حدوث تعسف في استعمال الحق من قبل السلطة المختصة .
5. منح كل من المشرع الاردني والمشرع العراقي الادارة سلطات تقديرية واسعة للعمل على فض الاجتماعات العامة أو المسيرات ، ويكون قصده من قرار الفض الحفاظ على النظام العام و الامن العام دون تحديد أي قيود أو ضوابط على ممارسة هذه الصلاحية.
6. كفلت أغلب الاتفاقيات و المعاهدات الدولية الحق في الاجتماع العام و التظاهر و لكن لم توضح نطاق الزامية النصوص الواردة فيها ، و بالاستناد لكونها من قد تندرج تحت نطاق الاعراق الدولية فإنها تتمتع بالإلزامية .
7. ان الدور الذي يقوم به القضاء الاداري في العراق لا يشمل النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات ادارية متعلقة بممارسة الاجتماع العام و الحق في التظاهر ومنح ذلك لمحكمة البداءة ، أي ان هناك تقييد واضح لدور القضاء الاداري في العراق في حماية حرية الاجتماع العام و الحق في التظاهر السلمي .
8. يمارس القضاء الاداري في الاردن الرقابة على القرارات الصادرة عن الادارة في الظروف العامدية رقابة مشروعية وملائمة و على كافة اركان القرار الاداري من حيث الاختصاص والسبب والغاية والشكل والمحل .

9. ان القضاء الاداري في الاردن يمارس دورًا لا يستهان فيه في الرقابة على الاجراءات و التدابير خلال فترة تطبيق قانون الدفاع و تعليمات الادارة العرفية ، الامر الذي ينعكس بشكل ايجابي على ممارسة الحقوق و الحريات ، الامر الذي يحقق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الافراد .

التوصيات :

1. توصي الدراسة المشرع العراقي بضرورة تعديل الاحكام القانونية المنظمة للقواعد الاجرائية الخاصة بالاجتماعات العامة بشكل يقلل القيود الواردة على ممارسة حرية الاجتماع العام .
2. توصي الدراسة المشرع العراقي بعدم اشتراط و اشتراط تحديد مكان و زمان و تكوين لجنة مختصة عن تنظيم أمور الاجتماع العام و التظاهر السلمي ، كما توصي بالتقليل من قيود منح الاذن لممارسةة هذه الحقوق على اعتبار انها حق اساسي للأفراد وليست منحة من أي جهة .
3. توصي الدراسة المشرع العراقي بضرورة الفصل بين الاجراءات و القيود المفروضة على كل من الحق في التظاهر السلمي وحرية الاجتماع العام وذلك من خلال قيام المشرع باشتراط الاخطار المسبق بالنسبة للاجتماع العام ، و اشتراط الحصول على اذن مسبق بالنسبة للتظاهر على اعتبار انها قد تشكل تهديدا على النظام العام و الآداب العامة على خلاف الحال بالنسبة للاجتماع العام .
4. توصي الدراسة المشرع العراقي بضرورة تحديد صلاحيات رئيس الوحدة الادارية وعدم السماح له باصدار قرار لمنع اجراء الاجتماع العام ، والاخذ بما جاء في التشريع الاردني بعدم القدرة على منع اجراء الاجتماع العام الا في الحالات الضرورية و الاستثنائية التي يترتب عليها اخلال في النظام العام و الامن العام

5. توصي الدراسة كل من المشرعين الاردني و العراقي بضرورة اعادة تنظيم الصلاحيات والسلطات الممنوحة للجهة الادارية المسؤولة عن تنظيم ممارسة الحق في الاجتماع و التظاهر بشكل يقيد صلاحياتها بما يخدم ممارسة الحقوق و الحريات بالشكل الصحيح .
6. توصي الدراسة بمنح محكمة القضاء الاداري في العراق الدور الفاعل لنظر الطعون المتعلقة بممارسة الحريات العامة وخاصة الحق في التظاهر و الحق في الاجتماع العام.

قائمة المصادر والمراجع

اولا : المؤلفات العامة

1. ابن منظور (1989) **معجم لسان العرب** ، ج 4 ، دار صادر : بيروت .
2. الفيروز ، بادي (1993) **القاموس المحيط** ،ط8 ، ج1، مؤسسة الرسالة .
3. العمري ، عبد العزيز (2012) **الولاية في عصر الخلفاء الراشدين** ، دار إشبيليا ، الرياض ، المملكة العربية السعودية.
4. محمد حسن دخيل (2009) **الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية** ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان .
5. عبد السميع ، افكار (2002) **حرية الاجتماع ، دراسة مقارنة** ، جامعة القاهرة : كلية الحقوق ، القاهرة ، مصر .
6. الدبس ، عصام (2011) **الحقوق والحريات وضمانات حمايتها** ، عمان : دار الثقافة ، ص95
7. نصراوين ، د ليث (2013) **التجمع السلمي في القانون الاردني والاتفاقيات الدولية** ، دار صادر ناشرون ، عمان ، الاردن .
8. الطماوي ، سليمان (1979) **الوجيز في القانون الاداري : دراسة مقارنة** ، القاهرة : دار الفكر العربي .
9. خريسات ، مالك (2012) **التوازن بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة و مقتضيات حماية النظام العام** ، مركز الاعلام الامني ، البحرين .

10. الشرقاوي ، سعاد (1979) **نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني** ، مصر : دارر النهضة العربية .

11. بدوي ، د ثروت (1989) **النظم السياسية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

12. عبد البديع ، محمد صلاح (2009) **الحماية الدستورية للحقوق والحريات** ، ط2 ، دار النهضة العربية : القاهرة .

13. نصراون ، د ليث كمال (2013) **الحق في التجمع السلمي في القانون الاردني والاتفاقيات الدولية** ، الاردن : صادر للمنشورات الحقوقية .

14. شطناوي ، علي (1996) **دراسات في الضبط الاداري** ، قسم 2 ، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر ، عمان.

15. محفوظ ، عبد المنعم (1984) **علاقة الفرد بالسلطة والحريات العامة وضمانات ممارستها** ، علم الكتب ، القاهرة .

16. الرازي ، محمد أبي بكر (ب . ت) **مختار الصحاح ، باب الظاء** ، دار الكتاب العربي ، بيروت .

17. الهنائي ، علي بن الحسين (1986) **المنجد في اللغة والاعلام** ، ط30 ، دار المشرق العربي ، بيروت .

18. الشواني ، أ .م . د نوزاد أحمد ياسين ، **مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة** ، جامعة كركوك ، كلية القانون والعلوم السياسية.

19. سيد ، رفعت عيد(2008) **حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية دراسة تحليلية نقدية** ، القاهرة : دار النهضة العربية .

20. رمضان ، د عمر السيد (1986) **شرح قانون العقوبات القسم الخاص** ، القاهرة : دار النهضة العربية .

21. عصفور ، د سعد (1952) **حرية الاجتماع في فرنسا وانجلترا ومصر** ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة.

22. سكران ، راغب جبريل خميس (2011) **الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة** ، ط2 ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية .

23. الفتلاوي ، د سهيل حسين (2009) **حقوق الانسان ، الموسوعة القانون الدولي** ، دار الثقافة ، عمان .

24. الشكري ، د علي يوسف (2009) **حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق** ، ط1 ، دار الصفاء : عمان .

25. د عمرو أحمد حسبو (1998) **حرية الاجتماع** ، ط1 ، مصر : دار النهضة العربية .

26. البنا ، د محمود عاطف ، **حدود سلطة الضبط الاداري** ، القاهرة ، مطبعة جامعة القاهرة .

27. عبد اللطيف ، د محمد الطيب (1957) **نظام الترخيص والاخطار في القانون المصري** ، دراسة مقارنة ، د .ط .

28. ربيع ، د منيب محمد (1981) **ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الاداري** ، رسالة دكتوراه ، حقوق ، جامعةعين شمس .

29. حسبو ، د عمرو أحمد (1999)**حرية الاجتماع دراسة مقارنة** ، د ط ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

30. فرحات ، د فواز ،**القانون الاداري العام** – الكتاب الاداري الاول والنشاط الاداري – ط1 ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، بيروت .

31. الخوري ، د يوسف سعدالله (1998) **القانون الاداري العام** – الجزء الاول – تنظيم اداري وعقود ادارية ، ط2 ، بيروت ، لبمان .

32. الوكيل ، د محمد (2003) **حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري** ، ط2 ،دار النهضة العربية ، القاهرة .

33. القيسي ، د محيي الدين (2007) **القانون الاداري العام** ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت .

34. عبدالله ، د عبد الغني بسيوني (1996) **القضاء الاداري** ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .

35. محفوظ ، د زكريا محمد عبد الحميد (1966) **حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة** ، ط1 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر .

36. ابو الخير ، عادل (1980) الضبط الاداري ، **مجلة مركز بحوث الشرطة** ، أكاديمية الشرطة ، القاهرة .

37. بطيخ ، رمضان (2005) **مبدأ المشروعية وعناصر موازنته** ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

38. رسلان ، د انور احمد (1993) **الحقوق و الحريات في العالم المتغير** ، القاهرة : دار النهضة العربية .

39. نصراوين ، د ليث كمال و اخرون ، **التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الاردني و المعايير الاردنية** ، مرجع سابق .

40. عوابدي ، د عمار ، **النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي** ، مرجع سابق .

41. العطار ، د فؤاد (1963) **القضاء الاداري** ، القاهرة : دار النهضة العربية .

42. الزعبي ، د خالد سمارة (1993) **القرار الاداري بين النظرية و التطبيق** ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ط1 ، عمان .

ثانيا : المقالات والابحاث المنشورة

1. اليعقوب ، محمد و ابو عزام ، صدام (2011) **الحق في تكوين الجمعيات في الأردن نظرة تحليلية ورؤى مستقبلية** – دراسة قانونية و ميدانية مقدمة برنامج المنح البحثية – ، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني ، تشرين الثاني 2011 .

2. اللحاوية ، د حسام عودة (2020) دور الحاكم الاداري في تنظيم الاجتماعات العامة ، **مجلة كلية الدراسات الاسلامية و العربية للبنات بدمنهور** ، العدد الخامس ، ج 12 .

3. فيصل ، أ نغيسة (دون سنة) رقابة القاضي الاداري على قرارات الادارة ودورها في الدفاع عن الحريات العامة للافراد ، **مجلة الاجتهاد القضائي** ، العدد الثالث ، جامعة محمد خضير بسكرة .

4. حسين ، د أنس مصطفى (2005) ضوابط التظاهرات ، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية** ، مجلد 21 ، العدد1.

ثالثا : المواقع الالكترونية

جامعة بير زيت ، رابط الموقع الالكتروني ،

https://ontology.birzeit.edu/term/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86+%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85%D9%8A

الفصل الثاني عشر ، بعض الحقوق الرئيسية الاخرى حرية التفكير والوجدان والدين والتعبير عن الرأي ، ص 538 تاريخ زيارة الموقع الالكتروني 2021/9/3 ، رابط الموقع الالكتروني :

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter12ar.pdf

تقرير حماية جميع حقوق الانسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، بما في ذلك حق التنمية : تقرير صار عن مجلس حقوق الانسان بالدورة العشرين – 21/ may / 2012 الفقرة 25 .

المالكي ، زهير جمعه (2013) حق التظاهر بين القانون العراقي والمعايير الدولية لحقوق الانسان ، مقالة منشورة على موقع الكتروني ، رابط الموقع

https://www.ssrcaw.org/ar/print.art.asp?aid=375271&ac=1

كاظم مصطفى (2020) مظاهرات العراق ، ما اسبابها ، ولماذا اتسع نطاقها ، منشور على موقع الكتروني ، رابط الموقع https://b.b.c.com/

رابعا : التشريعات القانونية

دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952 وتعديلاته .

دستور الجمهورية العراقية لسنة 2005 وتعديلاته .

قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 5 لسنة 2011 .

قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع العام والتظاهر السلمي العراقي لعام 2010 وتعديلاته .

قانون المرور العراقي رقم (86) لسنة 2004 وتعديلاته

الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 .

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966 ، المادة 21 .