

فإذا كان الأصل بالنسبة للنشاط الفردى الذى يعتبر ممارسة للحرية، هو إمكان تقييد هذه النشاط دون حظره، فإن أبرز وسائل هذا التقييد تتمثل فى وجوب الحصول على ترخيص مسبق لممارسة النشاط أو إخطار الجهة الإدارية عنه.

ونظام الإخطار هو أخف القيود التى يمكن فرضها على ممارسة النشاط الفردى، بل هو أقرب إلى ما يسمى بالنظام الحر، أو العقابى أو نظام القانون، أى النظام الذى يقوم على عدم تدخل الدولة مقدماً فى ممارسة النشاط الفردى، وإنما تتركه حرّاً ولا تتدخل إلا عن طريق العقاب بعد وقوع ما يخل بسلامة المجتمع. أما نظام الإذن أو الترخيص فهو أكثر تقييداً للحرية. ولذا فإن الفقه والقضاء يتجهان إلى التضييق من سلطة الإدارة فى فرض نظام الترخيص. (١)

وبذلك يعد الترخيص بمثابة إجراء وقائى وقرار إدارى إيجابى وصريح، فلا يجوز للأفراد الاكتفاء بتقديم الطلب، وإنما يلزم صدور قرار فعلاً بذلك، ولا يجوز للطالب مزاوله النشاط قبل الحصول على الترخيص، فمجرد مضى المدة التى حددها القانون للإدارة للبت فى الطلب المقدم إليها دون إصدار الترخيص لا يعطى للطالب الحق فى ممارسة هذا النشاط. (٢)

### ثالثاً: أسلوب الإخطار:

وهو عبارة عن أنموذج أو مجموعة من البيانات التى تقدم للجهة الإدارية المختصة من جانب الأفراد الراغبين فى نشاط معين، لإعلام جهة الإدارة بذلك، ويهدف تمكينها من مراقبة ذلك النشاط واتخاذ الإجراءات التى تحول دون وقوع ضرر منه (٣). ويهدف نظام الإخطار إلى تمكين الإدارة من اتخاذ الاحتياطات الوقائية لحماية النظام العام، وهذه الاحتياطات لا تترتب حتماً على قيام الأفراد بالإخطار، وإنما هى سلطات ضبط عام مستقلة عن نظام الإخطار وليست مرتبطة قانوناً به، ومن ثم فإنه عندما يكون للأفراد حق ممارسة النشاط بمجرد القيام بالإخطار دون انتظار مدة ما فهنا لا يكون للإدارة سلطة الاعتراض، وإنما يكون لها

(١) الدكتور/ محمود عاطف البنا، الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

(٢) د. أفكار عبدالرازق، حرية الاجتماع، ص ٣٧١.

(٣) د. أمل حمزه، حق الإضراب والتظاهر، مرجع سابق ص ٤٣٧.

ممارسة سلطات الضبط العام، وهذا النظام يتميز عن نظام الترخيص<sup>(١)</sup>. أما إذا كان نظام الإخطار مقترناً بحق الإدارة في الاعتراض، فإنه يقترب من نظام الترخيص، خاصة عندما يستلزم القانون الحصول على شهادة بعدم الاعتراض، إلا أن سلطة الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة بأن يكون الإخطار غير مستوفٍ للشروط والأحكام التي قررها المشرع<sup>(٢)</sup>.

وثمة فروق بين الإخطار والترخيص، فالإخطار يصدر من الأفراد، على عكس الترخيص يصدر من جهة الإدارة. وكذلك أيضاً الإخطار غير قابل للإلغاء ويكسب الشخص حقاً في ممارسة النشاط المخطر عنه دون تعديل إلا إذا تعدلت الظروف التي كانت قائمة وقت الإخطار، وفي هذه الحالة يجب تجديده والقيام بإخطار جديد يحدد فيه الظروف الجديدة وهو في ذلك مثل الترخيص فالأصل فيه عدم إلغائه إلا إذا تغيرت الظروف أو كان من الأصل مخالفاً للقانون، فهو قابل للإلغاء إدارياً أو بحكم قضائي<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن الإخطار ليس طلباً أو التماساً بالموافقة على ممارسة الحرية، وإنما هو مجرد بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مسبق بما يراد ممارسته من نشاط، والأصل في الإخطار الذي يخول الإدارة حق الاعتراض إنه يجوز للأفراد مزاولة النشاط بمجرد مضي المدة التي حددها القانون لأن سكوت الإدارة خلال المدة المحددة قانوناً يعتبر عدم اعتراض، وفي ذلك يختلف عن الترخيص حيث لا يجوز مزاولة النشاط قبل الترخيص به فعلاً حتى لو حدد القانون مدة للرد على طلب الترخيص وسكتت الإدارة عن الرد في المدة المحددة<sup>(٤)</sup>.

وإذا كان الإخطار نظام وقائي مثل الترخيص، إلا أن نظام الإخطار أقل تقييداً للحرية من نظام الترخيص، فنظام الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض يتميز بوضوح عن نظام الترخيص. وعندما ترى الإدارة منع استمرار النشاط المخطر عنه بالطريق الإداري، فإنها لا تستطيع ذلك إلا على أساس آخر،

(١) د. أفكار عبدالرازق، المرجع السابق، ص ٣٧٣، ٣٧٤.

(٢) د. أفكار عبدالرازق، المرجع السابق، ص ٣٧٦.

(٣) د. أفكار عبدالرازق، المرجع السابق، ص ٣٧٦.

(٤) د. عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، المرجع السابق، ٤٩٢.

كحالة الضرورة أو الخطر الجسيم الحال. أما عندما يكون نظام الإخطار مقترناً بحق الإدارة في الاعتراض. فإنه يقترب من نظام الترخيص إلا أنه يبقى بينهم بعض الفروق، ذلك حيث يكتفى المشرع بالإخطار عن ممارسة حرية ما فإنه يحدد بدقة الأحكام المقررة بشأنه سلفاً وبطريقة موحدة بالنسبة لجميع الحالات، ولا يترك طريقة تنفيذ هذه الأحكام للجهات الإدارية، وإنما يوضحها ويحددها بالتفصيل حتى لا يكون للإدارة في الاعتراض على الإخطار إلا اختصاص مقيد، ومعنى ذلك أن سلطة الإدارة في الاعتراض على الإخطار مقيدة بأن يكون الإخطار غير مستوف للشروط والأحكام التي قررها المشرع، فإذا كانت سلطة الإدارة في رفض الترخيص سلطة مقيدة، فإنها إزاء الإخطار تكون أكثر تقييداً.<sup>(١)</sup>

وينطبق نظام الإخطار بالنسبة لحریات الأصل فيها أن لا تتوقف ممارستها على الإذن السابق من جانب الإدارة كالحريات المعنوية. والمشرع يفرض نظام الإخطار على عدد من مظاهر تلك الحريات لتمكين الإدارة من اتخاذ الاحتياطات اللازمة والاعتراض على النشاط إذا لم يكن مستوفياً الشروط المقررة أو لم يكن في استطاعتها حماية النظام العام بالوسائل والاحتياطات التي لديها. ويكون للأفراد بالتالي مزاوله النشاط إذا لم تعترض الإدارة خلال المدة المحددة لها.<sup>(٢)</sup>

ومما لا شك فيه أن نظام الإخطار يتفق أكثر ومنطق الحرية من نظام الترخيص، ولذا عملت الدول الديمقراطية على تضيق نطاق الأخذ بفكرة الترخيص. مما يستتبع بالضرورة التوسع في الأخذ بنظام الإخطار. وذلك على عكس الدول الاستبدادية التي تعطي مساحة واسعة لنظام الترخيص.<sup>(٣)</sup>

### ممارسة الحرية وفق أسلوب الإخطار في الدستور الحالي:

أخذ المشرع الدستوري بأسلوب الإخطار في ممارسة بعض الحقوق والحريات، وهي: الحق في إصدار الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون، وذلك وفقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة (٧٠)، كما اتخذ من الأسلوب ذاته وسيلة

(١) د. عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، المرجع السابق، ٤٩٢-٤٩٣.

(٢) د. عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، المرجع السابق، ٤٩٥.

(٣) د/ جابر جاد نصار، حرية الصحافة دراسة مقارنة في ظل القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، مشار إليه في

مؤلف حق الإضراب والتظاهر، للدكتورة/ أمل حمزة، مرجع سابق، ص ٤٣٩.

لممارسة الحق فى الاجتماع، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، وفقاً لحكم المادة (٧٣) من الدستور، وكذلك الحال بالنسبة لحق المواطنين فى تكوين الأحزاب السياسية، وفقاً لحكم المادة (٧٤)، وأخيراً الحق فى تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطى، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وفقاً لحكم المادة (٧٥) من الدستور.

ونعرض فيما يلى، بوجه خاص للتنظيم الدستورى للحق فى التجمع والتظاهر السلمى فى الدساتير المصرية المتعاقبة، وحدود ومعالم التنظيم الدستورى لهذا الحق ولسلطة المشرع فى تنظيم هذا الحق فى كل من هذه الدساتير.

## المبحث الأول التنظيم الدستوري للحق في التجمع والتظاهر السلمي

يتناول هذا المبحث موقف الدساتير المصرية المتعاقبة من الحق في التجمع والتظاهر السلمي، وذلك انطلاقاً من دستور سنة ١٩٢٣ وحتى الدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤، وهو ما نعرض له في مطلب أول، كما يتناول الإشارة كذلك إلى التنظيم الدستوري لهذا الحق في دساتير بعض الدول العربية والأجنبية، وهو ما نعرض له في المطلب الثاني.

### المطلب الأول التطور الدستوري للحق في التظاهر السلمي في مصر

#### أولاً: دستور ١٩٢٣: (١)

عرفت مصر أول تنظيم دستوري للحق في الاجتماع في دستور سنة ١٩٢٣، إذ نصت المادة (٢٠) منه على أنه: "للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحاً. وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعاتهم ولا حاجة بهم إلى إشعاره. لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون. كما أنه لا يقيد أو يمنع أي تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي".

وجدير بالذكر أن دستور ١٩٢٣ نص في المادة (١٤) منه على أن "حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون". كما يلاحظ أن ذلك الدستور لم ينص صراحة على حق التظاهر السلمي والسير في المواكب، إلا أنه يمكن أن يستفاد ذلك الحق من النص على حرية الرأي وحرية الاجتماع. (٢)

(١) صدر بموجب الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية في ١٩/٤/١٩٢٣، ونشر بالوقائع المصرية، العدد (٤٢) "غير اعتيادي" في ٢٠/٤/١٩٢٣.

(٢) دكتورة/ أمل محمد حمزة عبدالمعطي، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية ٢٠١٤، ص ٤٣٠.

### ثانيًا: دستور ١٩٣٠:

لم يأت دستور ١٩٣٠ بجديد بشأن الحق في الاجتماع، إذ عاد وردد الأحكام ذاتها المنصوص عليها في دستور ١٩٢٣، فنصت المادة (٢٠) منه على أن: "للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحاً. وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى إشعاره. لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون كما أنه لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى".<sup>(١)</sup>

### ثالثًا: الإعلان الدستوري لسنة ١٩٥٣:<sup>(٢)</sup>

كطبيعة الاعلانات الدستورية الموجزة التى تصدر فى أعقاب الثورات وفى فترات الانتقال، لم يرد نص خاص بتنظيم حق المواطنين المصريين فى الاجتماع كذلك الوارد بدستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠، وقد كان ذلك الإعلان شديد الإيجاز وتضمن إحدى عشرة مادة فقط، وتناول الحقوق والحريات فى أربع مواد منه، فنص فى المادة (٢) على أن: "المصريون لدى القانون سواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات"، ونص فى المادة (٣) على أن: "الحرية الشخصية وحرية الرأى مكفولتان فى حدود القانون، والملكية ولل منازل حرمة وفق أحكام القانون"، ونص فى المادة (٤) على أن: "حرية العقيدة مطلقّة وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى فى الآداب".

### رابعًا: دستور سنة ١٩٥٦:<sup>(٣)</sup>

نصت المادة (٤٦) من دستور سنة ١٩٥٦ على أن: "للمصريين حق الاجتماع فى هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز للبوليس أن يحضر اجتماعاتهم. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافى الآداب".

(١) صدر بموجب الأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠، ونشر فى جريدة الوقائع المصرية، العدد (٩٨) "غير اعتيادى" فى ٢٣/١٠/١٩٣٠.

(٢) نشر بالوقائع المصرية، العدد ١٢ مكرر ب "غير اعتيادى" بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣.

(٣) نشر بالوقائع المصرية العدد (مكررًا) "غير اعتيادى" بتاريخ ١٦ يناير ١٩٥٦.

وبذلك يكون دستور سنة ١٩٥٦ أول الدساتير المصرية التي تكفل، إلى جانب الحق فى الاجتماعات العامة، المواكب والتجمعات، وهما، بطبيعة الحال، مفهومان مختلفان عن الاجتماع العام.

#### خامساً: دستور سنة ١٩٥٨: (١)

لم يأت دستور سنة ١٩٥٨ بذكر للحق فى الاجتماع، لكنه نص فى المادة (١٠) منه على أن: "الحريات العامة مكفولة فى حدود القانون:، ولم يرد فى الباب الثالث من ذلك الدستور سوى المواد (٧) المتعلقة بالمساواة أمام القانون، و(٨) المتعلقة بشرعية الجرائم والعقوبات، و(٩) المتعلقة بحظر تسليم اللاجئين السياسيين، و(١٠) المتعلقة بكفالة الحريات العامة فى حدود القانون، و(١١) المتعلقة بالدفاع عن الوطن.

#### سادساً: دستور سنة ١٩٦٤: (٢)

نصت المادة (٣٧) من دستور ١٩٦٤ على أن: "للمصريين حق الاجتماع فى هدوء، غير حاملين سلاحاً، ودون حاجة إلى إخطار سابق. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون".

وبذلك يكون دستور ١٩٦٤ قد أتى بتعديل جوهري على نص المادة (٤٦) من دستور ١٩٥٦، قوامه رفع الحظر المفروض على البوليس بحضور اجتماعات المواطنين الخاصة، وكذلك رفع القيد المتعلق بكون أغراض الاجتماع العام ووسائله سلمية ولا تتافى الآداب.

#### سابعاً: دستور سنة ١٩٧١: (٣)

يُعد دستور ١٩٧١ أحد أهم مراحل وحلقات التطور الدستوري التي عرفتھا مصر، وبخاصة فى كفالاته وتنظيمه للحقوق والحريات، كما عرف هذا الدستور لأول مرة مبدأ سيادة القانون وأورد النص عليه فى الباب الرابع منه، وقد نصت المادة (٥٤) منه على أن: "للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحاً

(١) صدر فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨، ونشر بالجريدة الرسمية، العدد تابع الأول بتاريخ ١٣ مارس ١٩٥٨.

(٢) صدر فى ٢٤ مارس ١٩٦٤، ونشر بالجريدة الرسمية، العدد ٦٩ تابع (١) بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٦٤.

(٣) صدر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١، ونشر بالجريدة الرسمية، العدد ٣٦ مكرر "أ" فى ١٢ سبتمبر ١٩٧١.

ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون".  
ويُعد هذا النص الأصل التاريخي لنص المادة (٧٣) من الدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤.

#### ثامناً: الإعلان الدستوري الصادر في ١١ فبراير ٢٠١١: (١)

لم يرد بهذا الإعلان ثمة إشارة للحقوق والحريات عامة، إذ كان إعلاناً موجزاً اقتصر على وضع الإطار العام للمرحلة الإنتقالية التي أعقبت ثورة الخامس والعشرين من يناير سنة ٢٠١١، ومن ذلك نصه على تعطيل العمل بدستور ١٩٧١، وتولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد.

#### تاسعاً: الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١: (٢)

نصت المادة (١٦) من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، على أنه: "للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق. ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون"، وبذلك تكون قد رددت الأحكام ذاتها التي ورد النص عليها في دستور سنة ١٩٧١.

#### عاشرًا: دستور سنة ٢٠١٢: (٣)

نصت المادة (٥٠) من دستور ٢٠١٢ على أن: "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، غير حاملين سلاحاً، ويكون ذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون".

وحق الاجتماعات الخاصة مكفول دون إخطار، ولا يجوز لرجال الأمن حضورها أو التتصت عليها".

---

(١) صدر في ١٣ فبراير ٢٠١١، ونشر بالجريدة الرسمية، العدد ٦ (مكرر) في ١٣ فبراير ٢٠١١.  
(٢) صدر في ٣٠ مارس ٢٠١١، ونشر بالجريدة الرسمية، العدد (١٢) مكرر (ب) في ٣٠ مارس ٢٠١١.  
(٣) صدر في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢، ونشر في الجريدة الرسمية، العدد ٥١ مكرر (ب) في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢.

ويلاحظ على هذا النص الآتى:

- أ- أنه استحدث - لأول مرة في التاريخ الدستوري المصري - نهجاً دستورياً جديداً في ممارسة الحقوق والحريات العامة، تكون، بموجبه، ممارسة الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، بناءً على إخطار ينظمه القانون، وذلك بموجب نص صريح فى الدستور، فى جميع الوثائق الدستورية التى نظمت الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، كانت الاجتماعات والمواكب والتجمعات مباحة "فى حدود القانون"، فحدد بذلك، بنص دستوري، وسيلة ممارسة الحق فى التظاهر السلمي، ولم يترك للمشروع العادي تقديرًا فى شأن هذه الوسيلة أو الأسلوب.
- ب- كما يلاحظ على هذا النص أنه استحدث - لأول مرة - مفهوم "التظاهرات السلمية"، بالاضافة إلى الاجتماعات العامة والمواكب. وما ذلك إلا انعكاساً لما اكتسبه مفهوم التظاهرات السلمية من مكانة وسمعة عالية فى الأيام الأولى لثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١.

#### حادى عشر: الإعلان الدستوري الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣: (١)

نصت المادة (١٠) من الإعلان الدستوري الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣ على أنه: "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحاً، وذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون.

وحق الاجتماع الخاص مكفول ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور الاجتماعات الخاصة أو التتصت عليها....".

وبذلك يكون الإعلان الدستوري قد ردد الأحكام ذاتها التى نص عليها دستور ٢٠١٢، كما تجدر الإشارة أن هذا النص الدستوري، بأحكامه الموضوعية، هو الذى كان نافذاً ومعمولاً به أمام المشرع لدى وضعه وإصداره القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ المطعون فيه.

(١) صدر فى ٢٠١٣/٧/٨، ونشر بالجريدة الرسمية، العدد ٢٧ مكرر (أ) بتاريخ ٢٠١٣/٧/٨.

ثاني عشر: دستور ٢٠١٤: (١)

نصت المادة (٧٣) من الدستور الحالي الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤، على أنه: " للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الإحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أى نوع، بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون.

وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولايجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التتصت عليه".

ونرى أن عبارة "....، بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون" تتسع لتفويض المشرع العادى فى تنظيم الحق فى التظاهر ذاته فضلاً عن تنظيم أسلوب ممارسته وهو الإخطار. بل إن القول بانصراف التفويض إلى تنظيم الإخطار وحده، وهو ما لا نرجحه فى ضوء مناقشات أعضاء لجنة الخبراء والخمسين، هذا القول لا يعنى غل يد المشرع، فى إطار تنظيمه الإخطار، عن تنظيم الحق ذاته، فلا يتصور تنظيم وسائل ممارسة الحقوق بعيداً عن تنظيم الحقوق ذاتها، ذلك أن تنظيم هذه الوسائل ينطوى بالضرورة وبحكم اللزوم على تنظيم للحق ذاته.

وبذلك يكون دستور ٢٠١٤ كرس ممارسة الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات من خلال نظام الإخطار، الذى ينظمه القانون، كما يلاحظ أن المشرع الدستورى لم يقصر الحق محل التنظيم على الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات، وإنما شمل كذلك جميع أشكال الإحتجاجات السلمية.

وبذلك تكون الوثائق الدستورية المصرية قد اتجهت -بشكل عام ومطرد- إلى كفالة المزيد من الاعتراف بالحق فى الاجتماع والتظاهر السلمى إلى أن أقر المشرع الدستورى ممارسة هذا الحق وفقاً لأسلوب الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون.

(١) صدر فى ٢٠١٤/١/١٨، ونشر بالجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر (أ) بتاريخ ٢٠١٤/١/١٨.

## المطلب الثاني

### الحق في التجمع والتظاهر السلمي في بعض الدساتير العربية والأجنبية

(١) تبنت الدساتير العربية والأجنبية، في غالبيتها الغالبة، النهج ذاته في تنظيم الحق في التجمع والتظاهر السلمي، بل كان الكثير منها صريحاً وقاطعاً في تفويض المشرع العادي في وضع الشروط والضوابط اللازمة لتنظيم حق أو حرية التجمع والتظاهر السلمي، ووضع القيود والشروط والضوابط اللازمة لممارسة هذا الحق أو تلك الحرية: الدستور المغربي الصادر في يونيو ٢٠١١، نص في المادة (٢٩) منه على أن: "حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة. ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات...". والدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥ نص في المادة (٣٨) منه على أن: "تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام: أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر. ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون". والدستور الكويتي نص في المادة (٤٤) منه على أن: "للأفراد حق الاجتماع دون حاجة لإذن أو إخطار سابق، ولا يجوز لأحد من قوات الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة. والاجتماعات العامة والمواعب والتجمعات مباحة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تتنافى الآداب". والدستور السوداني نص في المادة (٤٠) منه على أن: "(١) يكفل الحق في التجمع السلمي، ولكل فرد الحق في حرية التنظيم مع آخرين، بما في ذلك الحق في تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات والاتحادات المهنية أو الانضمام إليها حماية لمصالحه...". والدستور السوري نص في المادة (٤٤) منه على أن: "للمواطن حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق". والدستور الليبي نص في المادة (١٤) منه على أن: "تضمن الدولة حرية الرأي وحرية التعبير الفردي والجماعي، وحرية البحث العلمي، وحرية الاتصال، وحرية الصحافة ووسائل الإعلام والطباعة والنشر، وحرية التجمع والتظاهر والاعتصام السلمي، وبما لا يتعارض مع القانون". والدستور التونسي نص في المادة (٣٧) منه على أن: "حرية الاجتماع والتظاهر السلميين مضمونة".

ونص النظام الأساسي لسلطنة عمان في المادة (٣٢) منه على أن: "للمواطنين حق الاجتماع ضمن حدود القانون". ونصت المادة (١٦) من الدستور الأردني على أن: "١- للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون...". ونصت المادة (١٣) من الدستور اللبناني على أن: "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون". ونصت المادة (٢٨) من الدستور البحريني على أن: "أ- للأفراد حق الاجتماع الخاص دون حاجة إلى إذن أو إخطار سابق، ولا يجوز لأحد من قوات الأمن العام حضور اجتماعاتهم الخاصة. ب- الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تتنافى الآداب العامة".

(٢) أما الدستور الياباني لعام ١٩٤٦ فقد نص في المادة (٢١) منه على أن "تكفل حرية التجمع والانتماء إلى رابطات، فضلاً عن حرية الكلام والصحافة وجميع أشكال التعبير الأخرى". وتجدر الإشارة أن الدستور الياباني نص في المادة (١٢) منه على أن: "يحافظ الشعب بواسطة مساعيه المستمرة على الحريات والحقوق التي يكفلها هذا الدستور للشعب، الذي يتوجب عليه أن يمتنع عن أي إساءة استخدام لهذه الحريات والحقوق، ويتوجب عليه أن يكون مسئولاً دائماً عن تطبيقها على نحو يحقق الصالح العام". كما نص في المادة (١٣) منه على أن: "يُحترم جميع اليابانيين كأفراد. ويكون حقهم في الحياة والحرية، والسعي إلى السعادة هو الاعتبار الأسمى في التشريع وفي الشؤون الحكومية الأخرى، بقدر ما لا يتعارض ذلك الحق مع الصالح العام".

(٣) والدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ نص في المادة (٥) منه، في البند السادس عشر، على أنه: "يجوز لجميع الأشخاص أن يعقدوا اجتماعات سلمية، بدون حمل أسلحة، في أماكن مفتوحة للجمهور، بصرف النظر عن الحصول على ترخيص بذلك، بشرط ألا يمنعوا بذلك اجتماعاً آخر تكون قد سبقت الدعوة إلى انعقاده في المكان نفسه، رهناً بتوجيه إشعار مسبق إلى السلطة المختصة".

(٤) وفي الهند، نصت المادة (١٩) من دستور دولة الهند لعام ١٩٥٠ على أنه: "حماية حقوق معينة بشأن حرية الكلام وما إلى ذلك: ١- يكون لجميع

المواطنين الحق في : (أ) حرية الكلام والتعبير (ب) التجمع سلمياً وبدون أسلحة. (ج) ..... "٢- لا يؤثر أى شئ يرد في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة (١) على تطبيق أى قانون قائم، ولا يحول دون إصدار الدولة أى قانون، يفرض قيود معقولة على ممارسة الحق الممنوح بموجب الفقرة الفرعية المذكورة حرصاً على سيادة الهند ووحدة أراضيها، وأمن الدولة، والعلاقات الودية مع الدول الأجنبية، والنظام العام واللياقة أو الأخلاقيات، أو فيما يتعلق باحتقار المحكمة، أو التشهير، أو التحريض على أى جريمة. ٣- لا يؤثر أى شئ يرد في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة المذكورة على تطبيق أى قانون قائم، أو يحول دون إصدار الدولة أى قانون، يفرض قيود على ممارسة الحق الممنوح بموجب الفقرة الفرعية المذكورة، حرصاً على سيادة الهند ووحدة أراضيها أو حرصاً على النظام العام أو الأخلاقيات".

(٥) وفي الولايات المتحدة الأمريكية، نص التعديل الأول على أنه: "لن يصدر الكونجرس أى قانون خاص بإقامة دين من الأديان، أو يمنع حرية ممارسته، أو يحد من حرية الخطابة، أو الصحافة، أو يحد من حق الناس في عقد اجتماعات سلمية، ...."

(٦) وفي تركيا، نصت المادة (٣٤) من الدستور التركي لعام ١٩٨٢ بعد تعديلها ضمن جملة من التعديلات التي أدخلت على هذا الدستور عام ٢٠٠١، على أنه : "لكل فرد الحق في عقد اجتماعات غير مسلحة وسلمية ومسيرات للمظاهرات بدون الحصول على تصريح مسبق بذلك.

ولا يقيد الحق في عقد اجتماعات ومسيرات للمظاهرات إلا بموجب القانون واستناداً إلى دواعي الأمن القومي، والنظام العام، أو منع ارتكاب جريمة، أو الصحة العامة والأخلاقيات العامة، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. وينص القانون على الأشكال والشروط والإجراءات التي تحكم ممارسة الحق في عقد اجتماعات ومسيرات للمظاهرات".

(٧) أما الدستور الإيراني فقد نصت المادة (٢٨) منه على أنه: "يجوز أن تُنظم بحرية تجمعات ومسيرات عامة، بشرط عدم حمل أسلحة فيها وبشرط ألا تمس بمبادئ الإسلام الأساسية".

(٨) وفي اليونان، نصت المادة (١١) من الدستور اليوناني لعام ١٩٧٥ على أن: "١- يكون لليونانيين الحق في التجمع سلمياً وبدون حمل سلاح. ٢- لا يجوز أن تتواجد الشرطة إلا في التجمعات العامة التي تقام في الشوارع. ويجوز حظر إقامة تجمعات في الشوارع بموجب قرار مبرر يصدر عن سلطة الشرطة، بوجه عام، إذا كان هناك تهديد خطير وشيك للأمن العام، وفي منطقة محددة إذا كان ثمة تهديد بحدوث اضطراب خطير في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، على النحو الذي يحدده القانون".

(٩) وفي إيطاليا، نصت المادة (١٧) من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ على أن: "للمواطنين الحق في التجمع السلمي وهم غير مسلحين. ولا يلزم تقديم إخطار مسبق لعقد الاجتماعات، بما في ذلك تلك التي تعقد في أماكن متاحة للجمهور العام.

وفي حالة عقد اجتماعات في أماكن عامة، يقدم إخطار مسبق إلى السلطات، التي لا يجوز لها أن تحظر تلك الاجتماعات إلا لدواع أمنية مثبتة أو لدواع مثبتة تتعلق بالسلامة العامة".

(١٠) وفي ألمانيا، نصت المادة (٨) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على أنه: "(١) لجميع الألمان الحق في التجمع سلمياً ودون أن يكونوا مسلحين، وذلك دون تقديم إخطار مسبق أو الحصول مسبقاً على إذن. (٢) في حالة التجمعات خارج المباني، يجوز تقييد هذا الحق بموجب قانون أو عملاً بقانون".

(١١) أما الصين، فقد نصت المادة (٣٥) من الدستور الصيني الصادر في ٤ ديسمبر ١٩٨٢ على أنه: "يتمتع مواطنو جمهورية الصين الشعبية بحرية الكلام والصحافة والتجمع وتكوين الرابطة وتنظيم الموكب والتظاهرات". كما نصت المادة (١٥) من الدستور ذاته على أنه: "لا يجوز أن تمس ممارسة مواطني جمهورية الصين الشعبية لحرياتهم وحقوقهم بمصالح الدولة أو الحقوق المشروعة للمواطنين الآخرين".

(١٢) وفي روسيا، نصت المادة (٣١) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣ على أنه: "يكون لمواطني الاتحاد الروسي الحق في التجمع سلمياً، دون

## المبحث الثانى

### إطالة عامة على موقف بعض التشريعات والأنظمة القانونية الوطنية

#### من تنظيم الحق فى التظاهر السلمى ووسيلة ممارسته<sup>(١)</sup>

باستقراء موقف بعض التشريعات الوطنية من تنظيم الحق فى التظاهر السلمى ووسيلة ممارسته، يتبين أن المسلك الذى انتهجه المشرع المصرى فى النصين المطعون فيهما هو ما أخذت به كذلك العديد من الدول فى تشريعاتها الوطنية وأنظمتها القانونية بوجه عام، ومن بينها دول قطعت شأواً بعيداً على طريق ترسيخ مبادئ الحياة الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومن بين هذه الدول:

#### (١) الولايات المتحدة الأمريكية:

على الرغم أن التعديل الأول للدستور الأمريكى يحظر على الكونجرس تقييد حق الأفراد فى الاجتماعات السلمية، كما تخضع حكومات الولايات للقيود ذاته بموجب التعديل الرابع عشر من ذلك الدستور، إلا أن ذلك لم يمنع الحكومة من أن تفرض على منظمى الاجتماع أو التظاهرة السلمية التقدم بطلب للحصول على تصريح مسبق من وحدة الشرطة المحلية وغيرها من الجهات الحكومية المحلية، وتستلزم هذه الطلبات عادة، كحد أدنى، معلومات عن الموعد المحدد والمكان المقترح للتجمع أو التظاهرة، ويجوز طلب معلومات أخرى كالمعلومات عن المنظمين وعن كيفية إجراء التجمع أو التظاهرة السلمية. فعلى سبيل المثال، فى مدينة شيكاغو بولاية إلينوى، يتعين على طالب تنظيم التجمع أو التظاهرة أن يبين فى طلبه ليس فقط التاريخ والتوقيت والمكان المقرر للتجمع أو التظاهر السلمى، وإنما عليه كذلك أن يبين الاسم والعنوان الخاص بالمدير المسئول عن موقع التجمع أو التظاهرة -ON-SITE MANGER، ووسائل الاتصال به على مدار أربع وعشرين ساعة، وكذلك عدد الأفراد المتوقع حضورهم الاجتماع أو التظاهرة، والأساس الذى أنبنى عليه هذا التقدير لعددهم.

<sup>(١)</sup> قصدنا من هذا المبحث (إطالة عامة) أى بيان المعالم الرئيسية لتنظيم الحق فى التظاهر السلمى فى

بعض الدول، ولم نقصد منه أن يكون دراسة تفصيلية تأسيلية لهذا الموضوع، فذلك مما لا يتسع المقام له،

فلكل دولة نظامها الدستورى الخاص بها.

2- In the event of meetings in public places and of demonstrations, prior notification shall be given to the authorities, who may ban them only when there are well founded grounds to expect a breach of public order, involving danger to persons or property."

وتنفيذاً لهذا النص الدستوري، فقد صدر القانون الأساسي رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بتنظيم الحق في التجمع، مقررًا أن الحق في التجمع لا يتطلب ترخيصاً مسبقاً ما لم يعقد في مكان عام، وفي هذه الحالة أوجب المشرع على منظمي الاجتماع أو التظاهرة إخطار السلطات المعنية كتابة خلال مدة لا تقل عن عشرة أيام ولا تزيد على ثلاثين يوماً من التاريخ المحدد للتجمع.

### (٣) فرنسا:

لم يرد نص صريح في الدستور الفرنسي يكفل الحق في التجمع والتظاهر السلمي، إلا أنه يُعد من الحقوق التي كفلها ضمناً إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٩، والذي نصت المادة (١١) منه على أن: "حرية التعبير عن الأفكار والآراء من أئمن حقوق الإنسان"، كما أنه من الحقوق التي كفلتها صراحة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، واعترف المجلس الدستوري بهذا الحق كأحد الحقوق الدستورية. أما التنظيم التشريعي للحق في التظاهر السلمي فيحكمه المرسوم بقانون الصادر في ٢٣ أكتوبر ١٩٣٥، وطبقاً لهذا المرسوم بقانون، فإن التجمع في الأماكن العامة يتطلب إخطاراً مسبقاً للسلطات المحلية التي يتوقع أن تجرى التظاهرة في نطاقها، ويتعين أن يتم الإخطار خلال ثلاثة أيام على الأقل وبحد أقصى خمسة عشر يوماً قبل الموعد المحدد للتظاهرة أو التجمع. ويجوز لعمدة المدينة أن يمنع التظاهرة إذا ما اعتقد أنها سوف تعتدي على النظام العام. وفي هذه الحالة يجوز لطالب التنظيم أن يطعن في القرار الصادر بالمنع أمام القاضي الإداري.<sup>(١)</sup>

(١) البين من معالم التنظيم التشريعي الذي أخذ به المشرع المصري في القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣،

أنه قد اقتفى - إلى حد كبير - أثر المشرع الفرنسي في هذا التنظيم.

وتطبيقاً لذلك، وفي قضاء حديث لمجلس الدولة الفرنسي، خلصت المحكمة إلى أن القرار الصادر بمنع تظاهرة مؤيدة لفلسطين في باريس والتي كان مقرراً القيام بها في ٢٦/٧/٢٠١٤، هو قرار مبرر، تأسيساً على أن ثمة مخاوف من أن تتحول هذه التظاهرة إلى العنف. وقد انبنت هذه المخاوف على ما حدث في مظاهرتين سابقتين للهدف ذاته، واللتين وقعتا في ١٣ و ١٩/٧/٢٠١٤، وحدثت بهما مصادمات عنيفة وإتلاف كبير للممتلكات.

#### (٤) النمسا:

وفقاً لقانون تنظيم الحق في التجمع لسنة ١٩٥٣ فإنه يتعين على طالبي التظاهر السلمى الإخطار المسبق بموعد لا يقل عن ٢٤ ساعة على الأقل، وفي مقابل ذلك أجاز المشرع للجهات المختصة منع التظاهر حال تهديده السلامة العامة، أو تعارضه مع أحكام القانون الجنائي.

#### (٥) جمهورية التشيك:

أخذ القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٠ بالإخطار المسبق كأسلوب لممارسة الحق في التظاهر السلمى، كما أجاز التدخل بمنع التظاهرة لحماية حقوق وحريات الآخرين، وحماية النظام العام، والصحة والآداب العامة، والملكية، وأمن البلاد. كما أجاز المنع إذا كان غرض التظاهرة إنكار أو الحد من الحقوق الشخصية أو السياسية للمواطنين بسبب جنسهم، أو طبيعتهم أو عرقهم، أو أصلهم، أو لرأيهم السياسى، أو لدينهم أو حالتهم الدينية أو الاجتماعية، أو الكراهية وعدم التسامح، أو ارتكاب العنف.

#### (٦) ألمانيا:

بموجب المادة (٨) من القانون الأساسى لجمهورية ألمانيا الاتحادية وقانون تنظيم التجمعات لسنة ١٩٥٣، فإنه يتعين الإخطار المسبق بمدة لا تقل عن ٤٨ ساعة قبل الإعلان عن التظاهرة، كما أجاز القانون التدخل بالإجراء المناسب مع الهدف المراد تحقيقه.

(٧) الجور:

أخذ قانون تنظيم الحق في التجمع لعام ١٩٨٩ بالإخطار المسبق للتظاهر السلمي، وفي المقابل تتمتع جهة الإدارة بصلاحيات واسعة سواء قبل التجمع أو التظاهرة أو حال انعقادها، وتدور مبررات هذه الصلاحيات حول تعريض مؤسسات الدولة الدستورية، كالبرلمان والمحاكم، لخطر عدم أداء دورها ووظيفتها المنوطة بها.

(٨) إيطاليا:

ينظم الحق في التجمع والتظاهر السلمي في إيطاليا القانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٧٥، والقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٧٥، وقد أخذ بنظام الإخطار المسبق، كما أجاز منع التظاهرة السلمية أو التجمع قبل حدوثها، إذا كان لها ثمة خطر جدى على السلامة العامة.

(٩) بولندا:

أخذ قانون تنظيم التجمعات لعام ١٩٩٠ بالإخطار المسبق لممارسة الحق في التجمع والتظاهر السلمي، كما أجاز للسلطات المحلية المختصة منع التجمع أو التظاهرة إذا كان غرضها متعارضاً مع نصوص قانون العقوبات أو قانون التجمعات، أو كان من شأنه التسبب في تهديد الحياة الإنسانية أو الصحة العامة أو صيانة الممتلكات.

(١٠) البرتغال:

وفقاً للقانون رقم ٤٠٦ الصادر في ٢٩ أغسطس ١٩٧٤، فإن الإخطار المسبق للوحدة الإدارية المحلية المختصة هو الإجراء المتبع للتجمع والتظاهر، كما أجاز المشرع منع التظاهرة أو وقفها حينما تكون مخالفة للقانون أو الآداب العامة، وكذلك حينما تؤدي إلى حدوث اضطراب بالنظام العام أو السكينة العامة، أو ممارسة الأفراد لحرياتهم الشخصية.

(١١) السويد:

يأخذ القانون السويدي بنظام الإخطار المسبق، ويجيز للجهة الإدارية التدخل بالقدر اللازم لحماية السلم والأمن خلال التجمع أو التظاهرة، أو لأسباب تتعلق بحركة المرور، وحماية الأمن القومي أو منع انتشار الأمراض.

(١٢) إنجلترا:

أخذ قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٨، وقانون النظام العام لعام ١٩٨٦ بالإخطار المسبق خلال ستة أيام على الأقل قبل الموعد المحدد للاجتماع العام أو التظاهرة، كما أجاز للجهة الإدارية التدخل حال الاعتقاد بوقوع انتهاك جدي للممتلكات، أو أضرار. كما أخذت اسكتلندا بالإخطار المسبق بمدة ٢٨ يوم سابقة على التجمع أو التظاهرة، يوجه للبوليس المحلي.

والملاحظ في منهج التشريعات الوطنية أن نصوص القانون قد لا تختلف كثيراً من بلد إلى آخر، ولكن الذي قد يختلف فعلاً هو مدى احترام هذه النصوص في التطبيق العملي. فهذه الحرية شديدة الصلة بالنظام الحزبي، والروح الحزبية إذا عربت في النفوس - وهي لا بد معقدة - كانت حرية الاجتماع من أولى الضحايا. فالبلاد الغربية، وإن كفلت هذه الحرية من حيث المبدأ، فإن القيود الواردة عليها تختلف في التطبيق العملي من دولة إلى أخرى إختلافاً واضحاً.<sup>(١)</sup>

(١) الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي، الحرية والاشتراكية والوحدة، مرجع سابق ص ٦٤.

## المبحث الثالث

### موقف الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان

### من الحق في التجمع والتظاهر السلمي

#### أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر عام ١٩٤٨، وبعد أن نص في المادتين التاسعة عشر والعشرين على أن: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أى تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية"، وأن: "(١) لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية..."، نص في المادة (٢٩) منه على أن: "... (٢) يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي..."

#### ثانياً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

نصت المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: "١- لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة. ٢- لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. ٣- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم. (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة". ونصت المادة (٢١) من العهد ذاته على أن: "يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون

لمصلحة الأمن القومى أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم".

#### خامساً: الميثاق الأفريقى لحقوق الإنسان والشعوب:

أقر مجلس الرؤساء الأفارقة هذا الميثاق بدورته العادية رقم ١٨ فى نيروبي بكينيا فى يونيو ١٩٨١، وقد نص فى المادة (١١) منه على أنه: "يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع آخرين، ولا يحد من ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التى تحددها القوانين واللوائح، خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومى وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم". كما نصت المادة (٢٧) من ذلك الميثاق على أن: "١- تقع على عاتق كل شخص واجبات نحو أسرته والمجتمع ونحو الدولة وسائر المجموعات المعترف بها شرعاً ونحو المجتمع الدولى. ٢- تمارس حقوق وحريات كل شخص فى ظل احترام حقوق الآخرين والأمن الجماعى والأخلاق والمصلحة العامة".

#### سادساً: الميثاق العربى لحقوق الإنسان:

أقر مجلس جامعة الدول العربية هذا الميثاق بموجب القرار رقم ٥٤٢٧ فى ١٥/١٢/١٩٩٧، فقد نصت المادة (٤) منه على أنه: "١- لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات المكفولة بموجب هذا الميثاق سوى ما ينص عليه القانون ويعتبر ضرورياً لحماية الأمن والاقتصاد الوطنيين أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحريات الآخرين .....". كما نصت المادة (٢٨) من الميثاق على أن: "للمواطنين حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية ولا يجوز أن يفرض من القيود على ممارسة أى من هاتين الحريتين إلا ما تستوجبه دواعى الأمن القومى أو السلامة العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

والبين من هذه النصوص جميعها، والتى أقرتها منظمات دولية تتضوى تحت العضوية فيها، الدول العربية، والقارة الأفريقية، والقارة الأوروبية، والدول الأمريكية، ومنظمة الأمم المتحدة، أن الحق فى التجمع والتظاهر السلمى هو حق أصيل معترف به، كما أنه ليس حقاً مطلقاً، وأن ممارسة هذا الحق ينبغى ألا تكون على

وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

### ثالثاً: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

وقعت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بين الدول الأعضاء في مجلس أوروبا في الرابع من نوفمبر عام ١٩٥٠، وقد نصت في المادة (١٠) منها على أن: "١- لكل شخص الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرية الرأي وحرية تلقي أو نقل المعلومات أو الأفكار من دون أن يحصل تدخل من السلطة العامة، ودونما اعتبار للحدود. لا تحول هذه المادة دون إخضاع الدول شركات البث الإذاعي أو السينما أو التلفزة، لنظام التراخيص. ٢- يجوز إخضاع ممارسة هذه الحريات وما تشمله من واجبات ومسؤوليات، لبعض المعاملات أو الشروط أو القيود أو العقوبات المنصوص عليها في القانون، والتي تشكل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، للأمن الوطني، أو سلامة الأراضي أو السلامة العامة أو حماية النظام ومنع الجريمة، أو لحماية الصحة أو الأخلاق، أو لحماية سمعة الغير أو حقوقه، أو لمنع الكشف عن معلومات سرية، أو لضمان سلطة القضاء ونزاهته". ونصت المادة (١١) من الاتفاقية ذاتها على أن: "١- لكل إنسان الحق في حرية الاجتماع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، بما فيه الحق في إنشاء نقابات مع الغير والانتساب إلى نقابات لحماية مصالحه. ٢- لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تشكل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، للأمن العام أو حماية النظام أو الصحة أو الأخلاق العامة، أو لحماية حقوق الغير وحرياته...".

### رابعاً: الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان:

نصت المادة (١٥) من الاتفاقية على أن: "حق الاجتماع السلمي، بدون سلاح، هو حق معترف به. ولا يجوز فرض قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك المفروضة طبقاً للقانون والتي تشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي،

## المبحث الرابع في شرح النصين المطعون فيهما

### تمهيد:

يتناول هذا المبحث، بوجه خاص، النصين المطعون فيهما، وبيان أحكامهما، في محاولة لاستجلاء موقف المشرع المصري من تنظيم الحق في التظاهر السلمي، وطبيعة الأسلوب الذى انحاز إليه فى تنظيمه لهذا الحق وكيفية ممارسته، وكذلك أوجه الاتفاق والاختلاف بين التنظيم القائم والمعمول به حالياً بموجب نصوص وأحكام القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الملغى.

والحاصل أن النصين المطعون فيهما - المادتان الثامنة والعاشرة - يمثلان جوهر التنظيم الذى أتى به المشرع للحق فى التظاهر السلمى فى القرار بقانون المشار إليه، إذ عينت المادة الثامنة المطعون فيها الإجراء الأساسى والجوهرى لممارسة الحق فى التظاهر السلمى وهو أسلوب الإخطار، أما المادة العاشرة، فقد أرست بأحكامها سلطة جهة الإدارة فى مواجهة هذا الإخطار، وهو ذلك الشق من التنظيم الذى تتضح معه معالم النظام الذى اختاره المشرع وانحاز إليه فى ممارسة الحق فى التظاهر السلمى. وبذلك، يمكن القول، بأن النظام الذى أخذ به المشرع فى تنظيمه الحق فى التظاهر السلمى هو نظام الإخطار الذى يقابله سلطة جهة الإدارة فى الاعتراض والمنع أو غيره من إجراءات وتدابير الضبط الإدارى إذا ما قام سببها، وهى سلطة مستقلة قائمة بذاتها تستند فى ممارستها إلى سلطات الضبط الإدارى المنوطة بها دستورياً.

ونعرض فيما يلى للنصين المطعون فيهما، كل، على حده، فى مطلبين متتاليين، ومن ثم نعرض فى مطلب أخير للمقارنة بين القانون الحالى والقانون السابق عليه فى تنظيمهما للإخطار كأسلوب لممارسة الحق فى التظاهر السلمى، وذلك جميعه على النحو الآتى:

## المطلب الأول

### ما يقضى به حكم المادة الثامنة المطعون فيها

وردت المادة الثامنة فى صدر الفصل الثانى الخاص بالإجراءات والضوابط التنظيمية للإجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات، وفيما يلى أهم ما تضمنته من أحكام:

#### أولاً: الإخطار الواجب بالتظاهرة:

أوجب المشرع، بنص صريح قاطع، على من يريد تنظيم تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذى يقع بدائرته مكان بدء سير التظاهرة. والإخطار على هذا النحو، هو إجراء يتم بالإرادة المنفردة من جانب الطرف الراغب فى تنظيم التظاهرة، ويمثل الخطوة الأولى على طريق تنظيمها. ولم يكن المشرع فى هذا التنظيم بالخيار بين النص على أسلوب الإخطار، وغيره من الأنظمة والإجراءات والوسائل، فقد سلبه المشرع الدستورى كل تقدير فى هذا الشأن بعد أن انحاز إلى نظام الإخطار، وجعله، وحده دون غيره، وسيلة ممارسة الحق فى الاجتماع العام والتظاهر السلمى.

#### ثانياً: الجهة التى يوجه إليها الإخطار:

وإذا كان الإخطار يوجه من الأفراد الراغبين فى تنظيم التظاهرة السلمية، فإنه يوجه، فى المقابل، إلى قسم أو مركز الشرطة الذى يقع بدائرته مكان بدء سير التظاهرة، وهو حكم واضح فى سببه، فإذا كانت هيئة الشرطة - عموماً - معنية بحفظ الأمن والنظام العام وحماية المتظاهرين السلميين وفقاً للدستور والقانون، فإن الجهة المعنية بالأساس بذلك، داخل هيئة الشرطة، هى القسم أو المركز الذى ستجرى التظاهرة فى دائرته أو ستبدأ مسيرتها فيها، بحسبانه الأقدر على الإحاطة بظروف الزمان والمكان اللذين ستجرى التظاهرة فيهما. فإذا ما وجه الإخطار إلى قسم أو مركز شرطة آخر، فإنه لا يجرى فى الوفاء بالإجراء الذى تطلبه القانون.

### ثالثاً: ميعاد الإخطار وشكله وطريقة تسليمه:

- (١) ميعاد الإخطار: وضع المشرع حدين أدنى وأقصى للإخطار بالتظاهرة، فأوجب أن يتم الإخطار قبل بدء التظاهرة بثلاثة أيام عمل (على الأقل) وبحد أقصى مدته خمسة عشر يوماً، وذلك ليوفر للجهة المعنية بالتظاهرة وحمايتها وتأمينها فرصة معقولة لدراسة ما يحيط بالتظاهرة من ظروف وملابسات، وكذلك اتخاذ الترتيبات اللازمة للتأمين، وترتيب مسارات بديلة لحركة المرور في الطرق والأماكن التي تسير بها أو تؤثر فيها التظاهرة. وثمة اعتبار آخر حرصت المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ على إبرازه، وهو منح فرصة معقولة للتواصل مع الجهة المعنية بمطالب المتظاهرين لإيجاد حلول لها قد تغنى عن القيام بالتظاهر. وقد خرج المشرع على هذه المواعيد بحكم استثنائي خاص بالإجتماعات الانتخابية، فقصرها إلى أربع وعشرين ساعة، وذلك حكم له أيضاً ما يبرره ويفسره في ضوء ما نصت عليه المادة الثانية من تعريفها للإجتماع العام، واعتبارها الإجتماعات الانتخابية من قبيل الإجتماعات العامة، ما اشترطته لاعتبار الاجتماع انتخابياً، ومن ذلك كونه مقصوراً على الناخبين والمرشحين، وأنه يعقد في فترة محددة هي تلك المخصصة للدعاية الانتخابية.
- (٢) شكل الإخطار: أوجب المشرع أن يتم الإخطار كتابة، وبذلك لا يغنى في الإخطار إعلام قسم أو مركز الشرطة شفاهة بذلك، كما لا يغنى عن الكتابة أية وسيلة أخرى، وذلك ما لم تتحقق -ببقيين- الغاية من الإخطار.
- (٣) وسيلة تسليم الإخطار: استلزم المشرع تسليم الإخطار، إما باليد، أو بموجب إنذار على يد محضر. وذلك حرصاً على وصول الإخطار وتسمله من مركز أو قسم الشرطة المختص.

### رابعاً: البيانات والمعلومات الواجب إيرادها بالإخطار:

تطلب المشرع من راغب تنظيم التظاهرة بيانات ومعلومات محددة ومقصودة، ولكل منها غاية، وتفصيلها على النحو الآتي:

- (١) مكان التظاهرة: والمقصود به المكان الذى ستجرى فيه التظاهرة إذا كانت ستعقد بشكل كامل فى محل واحد.
  - (٢) خط سير التظاهرة: وهو ما يفترض أن التظاهرة تبدأ فى التحرك بين نقطتين، فيتعين أن يرد بالإخطار بيان واف عن نقطة الانطلاق، وكذلك المسار الذى ستسلكه التظاهرة بعد انطلاقها وصولاً إلى المكان الذى ستنتهى عنده فى مسيرتها.
  - (٣) ميعاد بدء التظاهرة وانتهائها: وهذا البيان يوضح التوقيت الذى ستطلق فيه التظاهرة وذلك الذى تنتهى بحلوله، وهو يوضح بذلك المدة الزمنية الإجمالية التى ستستغرقها التظاهرة طوال هذه الفترة.
  - (٤) موضوع التظاهرة والغرض منها والمطالب والشعارات: والمقصود بذلك المسألة أو الموضوعات التى تكون محلاً للنقاش والمناظرة والحوار والتوصيات، وقد تكون موضوعات ذات طابع سياسى أو اجتماعى أو غيره، إذ جاء تعريف المشرع للتظاهرة والهدف منها بحيث يتسع لأية مطالب يريد المتظاهرون التعبير عنها سلمياً.
  - (٥) أسماء الأفراد أو الجهة المنظمة للتظاهرة: والهدف من ذلك، على ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون، هو إمكانية التواصل مع المنظمين والتنسيق معهم بشأن المطالب التى يدعون إليها، ولا شك أن التواصل مع المنظمين يؤدى فى النهاية إلى ضمان التنظيم الجيد للتظاهرة، وذلك لما للمنظمين من قدرة على التواصل مباشرة مع المتظاهرين والتفاهم والتجاوب معهم.
- والبين من استقراء ما تطلبه المشرع من بيانات ومعلومات يتعين أن ترد بالإخطار، أن لكل منها هدف وغاية، وجميعها، على النحو السالف بيانه، من البيانات والمعلومات المبررة والمعقولة والتى تتناغم مع طبيعة الإخطار والهدف منه، فإذا كانت الجهة المعنية بالأمن ملتزمة بحماية المتظاهرين السلميين، وملتزمة كذلك بالمحافظة على الأمن والنظام العام بمقتضى وظيفتها ومهمتها الدستورية والقانونية، فإن المعلومات والبيانات السالف ذكرها تعينها على تحقيق

ذلك. كما أن هذه البيانات والمعلومات لا تمثل - في ذاتها - عبئاً على طالبي تنظيم التظاهرة.

#### خامساً: الجزاء على عدم الإخطار:

رصد المشرع في المادة "الحادية والعشرون" عقوبة الغرامة التي لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز ثلاثين ألف جنيه على كل من قام بتنظيم تظاهرة دون الإخطار المنصوص عليه في المادة الثامنة المطعون فيها.

#### المطلب الثاني

#### ما يقضى به حكم المادة العاشرة المطعون فيها

أجاز المشرع، وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة العاشرة المطعون فيها، لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن - وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة - على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلم، إصدار قرار مسبب بمنع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها. وفي مقابل هذه السلطة المخولة - بنص خاص - للجهة الأمنية، فقد كفل المشرع لمقدمي الإخطار، الذين صدر قرار مسبب بمنع التظاهرة المخطر عن تنظيمها من قبلهم، أو غيره من قرارات الضبط الإداري، رقابة قضائية شاملة، فأجاز لهم، فضلاً عن الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري بحسابه القاضي الطبيعي للمنازعة الإدارية وصاحب الولاية العامة بالفصل في الطعن على القرار الصادر بالمنع أو الإرجاء أو خلافهما، التظلم من القرار إلى قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة.

وعلى الرغم أن ركن الاستعجال مفترض دائماً في كل ما يتضمن اعتداء على الحريات والحقوق الدستورية، فإن المشرع أوجب - بنص قاطع صريح - على قاضي الأمور الوقتية، حال اللجوء إليه، أن يُصدر قراره على وجه السرعة. وبذلك يكون المشرع قد أتاح لمقدمي الإخطار - بنص خاص - فضلاً عما تكفله لهم المبادئ والقواعد العامة، مخاصمة القرار الصادر بالإجراء الضبطي، كافلاً لهم بذلك

ملاذاً أخيراً للحصول على الترضية القضائية التي يناضلون من أجل الحصول عليها لجبر الأضرار التي أصابتهم من جراء العدوان على الحقوق التي يطلبونها.

وجدير بالذكر أن المادة الثالثة من قرار وزير الداخلية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٤ بالضوابط التنظيمية للقرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ المشار إليه، نصت على أنه: "يتولى مدير الأمن في نطاق اختصاصه، مداومة التنسيق مع مفتشى قطاعي مصلحة الأمن العام والأمن الوطني للمديرية، للوقوف على المعلومات والدلائل الجدية والمؤشرات الأمنية قبل موعد الاجتماع أو الموكب أو التظاهرة.

وفي حالة وجود ما يهدد الأمن أو السلم الاجتماعي، يصدر مدير الأمن قراراً مسبباً بمنع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر، أو تغيير مسارها.

ويبلغ مقدموا الإخطار بذلك القرار قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل مبيناً به أسباب المنع في كل حالة على حدة".

ويتعين التنويه إلى أنه في ظل العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، فقد باشر القضاء الإداري رقابة قضائية ناجعة في حماية الحق في الاجتماع العام والتظاهر السلمي، ورد على الجهة الإدارية قصدها في وضع العراقيل أمام ممارسة هذه الحرية، فقضت محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥١/٧/٣١ في القضية رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ قضائية بأنه:

١- إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه يقف في سبيل استعمال حق مشروع قرره القانون وأكدته الدستور لغاية سامية أفصح عنها قانون الاجتماعات في ديباجته وهي تيسير اشتراك الناس في الحياة العامة للبلاد، فبتعطيل هذا الحق، الذي هو إحدى الحريات العامة، ومنع استعماله في هذه المناسبة الوطنية إلى أن يفصل في الدعوى موضوعاً، إنما هو أمر يفوت الغاية المقصودة من الاجتماع ويجعل نتائج القرار المطعون فيه مما يتعذر تداركها.

٢- لا وجه لما تدفع به الحكومة من أن طلب وقف التنفيذ قد أصبح غير ذي موضوع لزوال الاستعجال بعد أن فات يوم ١١ من يولييه سنة ١٩٥١ ومنع

الاجتماع فيه- لا وجه لذلك لأن المدعين قد اتبعوا جميع الإجراءات التى يتطلبها قانون الاجتماعات فأخطروا سعادة المحافظ فى الميعاد بحسب الشروط وعلى مقتضى البيانات المنصوص عليها فى المادة الثانية منه، فلما أخطروا بأن الحكومة قررت منع الاجتماع تقدموا فى ٩ منه بطلب وقف هذا القرار. فإذا كانت الحكومة هى التى حالت بتصرفها دون عقد الاجتماع فى اليوم الذى كان مزمعاً عقده فيه، فإنها لا يمكنها أن تستفيد من تصرفها هذا إذ لا يجوز للشخص أن يستفيد من تقصيره أو من فعله الذى حرم به خصمه من استعمال حقه.

٣- إن حق الاجتماع ليس منحة من الإدارة، تمنعها أو تمنحها كما تشاء، بل هو حق أصيل للناس اعترف به القانون وأكدته الدستور، ولذا فهو لا يقتضى طلباً من قبل صاحب الشأن ولا يلزم لنشوئه صدور قرار الإدارة بالترخيص فيه، وإنما هو مستمد من القانون، وفقط يجب عليه إن أراد استعماله أن يخطر الإدارة بزمان الاجتماع ومكانه وغير ذلك من البيانات التى نص عليها القانون، وسلطتها فى منع الاجتماع وفى فضه هى سلطة استثنائية وهى تخضع لرقابة المحكمة لتتعرف ما إذا كان استعمالها مطابقاً للقانون نصاً وروحاً أم إنه ليس كذلك.

٤- إذا لم يكن للحكومة منع الاجتماع للأسباب التى تذرعت بها من قبل واستظهرتها المحكمة فذلك لا يخل بحقها فى منع الاجتماع إذا ظهرت أسباب جديدة حقيقية وخطيرة تبرر هذا المنع وفقاً للقانون وتكون فى ذلك خاضعة لرقابة هذا المحكمة.

وفى حكم آخر، كانت المحكمة أشد تقديساً وحماية للحق فى الاجتماع العام والتظاهر السلمى، فذهبت فى حكمها الصادر بجلسة ١٩٥٣/٣/٩ فى القضية رقم ١٥٠٧ لسنة ٥ ق إلى أنه:

الحريات العامة فضلاً عن أنها حقوق طبيعية للأفراد فى كل دولة فإن الدستور المصرى الذى كان مطبقاً على واقعة الدعوى قد اعترف للأفراد بحريتى الاجتماع والتظاهر السلمى فى الباب الثانى الخاص بحقوق المصريين وواجباتهم، وقد بان من الرجوع إلى هذه النصوص ومن الأعمال التحضيرية أن القصد منها مخاطبة السلطة

التشريعية وقد وردت نصوص الدستور فى شأن هذين الحقين مطلقة اللهم إلا من قيد الإخلال عنهما لجهة الإدارة عن مكان الاجتماع أو التظاهر وزمانه. وإنه وإن كان الدستور قد أباح تنظيم استعمال هذين الحقين بقانون لم يقصد إلى الإنقاص منهما ومن ثم يكون كل قانون يصدر ولو من السلطة التشريعية المختصة مقيداً لهذين الحقين غير دستورى. ولا حجة فى القول بأن قانون الاجتماع قد صدر قبل صدور الدستور ونصت مواده على إعطاء السلطة التنفيذية سلطة تقدير الظروف والملايسات مما يسمح لها بتقرير منع الاجتماع أو التظاهر. لاحجة فى ذلك لأنه بصور الدستور وإعلان الحريات يسقط كل ما يناقضها من قوانين.

وقد ارتأى البعض - فى ظل العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ - أنه قد يلطف من أحكامه خضوع قرارات الإدارة برفض عقد الاجتماع العام لرقابة القضاء الإدارى الذى قد يقر مشروعيتها، وقد يصدر حكماً بإلغائها، مما يعنى السماح للأفراد بعقد اجتماعاتهم.<sup>(١)</sup>

ويجب ألا يغيب عن البال أن فكرة النظام العام، كهدف لنشاط الضبط الإدارى تتسم بطابع واقعى، ومن ثم موضوعى، فهى ليست فكرة مجردة، وإنما هى حالة واقعية تتحقق بقيام الإدارة بمنع التهديد أو الإخلال بالنظام العام بعناصره المختلفة، على أكمل وجه، فى ضوء الوسائل المتاحة لها، ولا يكفى للقول بحماية النظام العام واستقراره أن تصدر سلطة الضبط الإدارى قرارها عن اعتقاد كامل بأنها تخدم هذا الهدف، وإنما العبرة فى حماية النظام العام، هى بأن يكون صدور القرار استجابة لمتطلبات الحياة الواقعية واحتياجاتها، لأن ذلك وحده هو الذى يكفل أن يترتب على قرار الضبط أثره المنشود فى حماية النظام العام.

فالهدف من تخويل الإدارة سلطة الضبط هو المحافظة على النظام العام. لكن النظام العام فى ذاته ليس مجرد حالة نفسية أو تصور ذهنى لدى رجل الإدارة، وإنما هو حالة واقعية تتمثل فى القضاء على كل ما يهدد أمن وسلامة المجتمع. فإذا أصدر رجل الإدارة قراراً ضبطياً، دون أن يقوم ما يبرر هذا الإجراء من تهديد للنظام

(١) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العنين، الحقوق والحريات العامة فى قضاء مجلس الدولة وقضاء النفى والدستورية العليا، الكتاب الثانى، الطبعة الأولى ٢٠١٣، ص ٧٦١.

العام، أو يكون الإجراء من الشدة بدرجة تفوق الخطر الذي يهدد النظام العام، فليس يجدى بعد ذلك أن يكون رجل الإدارة مدفوعاً -عن حسن نية- بتوهم قيام تهديد للأمن والنظام، أن غرض النظام، كهدف لنشاط الضبط الإداري، ليس مجرد حالة نفسية ينظر في تحققها إلى ما يدور في ذهن رجل الإدارة، وإنما هو حالة واقعية تتمثل في القضاء على ما يهدد أمن المجتمع وسلامته.

وأن الاعتبارات السابقة هي التي تبرر اتساع نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، بحيث تشمل فحص ملائمة هذه القرارات التي تعد في هذه الحالة أحد عناصر شرعية القرار، فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا استلزمته مواجهة الظروف الواقعية التي صدر فيها، وما تتضمنه من تهديد أو إخلال بالنظام العام، فيكون القرار متناسباً مع درجة هذا التهديد أو الإخلال، ويخضع تقدير الإدارة في كل ذلك لرقابة القضاء الإداري، حماية لحريات المواطنين وصوناً لها من بطش الإدارة أو عدوانها.<sup>(١)</sup>

### المطلب الثالث

#### المقارنة بين التنظيم القانوني الحالي للحق في التظاهر السلمي

#### والتنظيم السابق عليه

بالمقارنة بين التنظيم القانوني الحالي للحق في التظاهر السلمي ، وذلك الذي كان معمولاً به في ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ، يتبين أن ثمة أوجه للاتفاق والإختلاف بينهما نعرض لها على النحو الآتي:

#### أولاً: مبدأ حرية التظاهرات:

أقر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بمبدأ حرية الاجتماعات العامة، فنصت المادة (١) منه على أن: "الاجتماعات العامة حرة على الوجه المقرر في هذا القانون"، وقد نصت المادة (٩) من القانون ذاته على سريان هذا الحكم على كل أنواع الاجتماعات والمواعكب التي تقام أو تسير في الطرق أو الميادين العامة والتي

(١) الدكتور/ محمد حسنين عبدالعال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية،

يكون الغرض منها سياسياً. ولم يغفل القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ هذا المعنى، فنصت المادة الأولى منه على أن: " للمواطنين الحق في تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية والانضمام إليها، وذلك وفقاً للأحكام والضوابط المنصوص عليها في هذا القانون".

#### ثانياً: أسلوب ممارسة الحق في التظاهر السلمي:

أخذ القانون الملغى بنظام الإخطار وسيلة لممارسة الحق في التظاهر في الطريق العام، كما أخذ بالأسلوب ذاته القانون الحالي، إلا أن الأخذ بنظام الإخطار في القانون الحالي لم يكن محض تقدير أو اختيار للمشرع، إذ حسم الدستور الحالي والإعلان الدستوري السابق عليه وكذلك دستور ٢٠١٢ هذا الأمر، ولم يعد للمشرع أي تقدير في تبني نظام الإخطار وسيلة لممارسة الحق في التظاهر السلمي.

#### ثالثاً: الجهة التي يوجه إليها الإخطار:

في ظل العمل بالقانون الملغى، فإن الإخطار يوجه للمحافظة أو المديرية، أما في القانون الحالي، فإن الإخطار يوجه -حصراً- للقسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرتة مكان بدء سير التظاهرة. إلا أن المشرع، في ظل القانون الملغى، استثنى الاجتماعات التي يُراد عقدها خارج مقر المحافظة أو المديرية، فأوجب، في هذا الحالة، إخطار سلطة البوليس في المركز.

#### رابعاً: طريقة تقديم الإخطار وموعد تقديمه:

لم يحدد المشرع في القانون الملغى الطريقة أو الوسيلة التي يتم بها الإخطار، في حين أوجب القانون الحالي أن يكون الإخطار كتابة، وأن يتم تسليم الإخطار باليد أو بموجب إنذار على يد محضر. أما موعد تقديم الإخطار، فقد أوجب المشرع، بنص المادة (٢) من القانون الملغى، أن يكون الإخطار قبل عقد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل، كما أجاز أن تنقص هذه المدة إلى أربع وعشرين ساعة إذا كان الاجتماع انتخابياً. بينما وضع المشرع في المادة الثامنة المطعون فيه حدين أدنى وأقصى للإخطار هو ثلاثة أيام عمل على الأقل وبحد أقصى خمسة عشر يوماً.

### خامساً: سلطة جهة الإدارة في المنع أو غيره من إجراءات الضبط الإداري:

كانت تلك السلطة مقررة للمحافظ أو المدير أو لسلطة البوليس في المركز، بموجب المادة (٤) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الملغى، وقد صارت هذه السلطة مقررة لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص، بموجب نص المادة العاشرة المطعون فيه، وبذلك صارت محصورة في الجهة المعنية بالأمن ممثلة في وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في كل محافظة من محافظات الجمهورية.

### سادساً: الوقائع الجبيرة للمنع أو غيره من إجراءات الضبط الإداري:

وفقاً للمادة (٤) من القانون الملغى، فإن للمحافظ أو المدير أو لسلطة البوليس في المركز منع الاجتماع أو التظاهرة، إذا ما رأوا أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب في النظام أو الأمن العام، بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان والملابسة له، أو بأى سبب خطير غير ذلك. أما المادة العاشرة المطعون فيها فلم تجز المنع أو غيره من إجراءات الضبط الإداري إلا في حالة حصول جهات الأمن، وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلام. ولا شك أن نص المادة الرابعة من القانون الملغى كانت تخول الجهات القائمة على إجراءات الضبط الإداري - المحافظ أو المدير أو سلطة البوليس في المركز - صلاحيات أوسع في منع الاجتماع العام أو التظاهرة، إذ بالإضافة إلى توقف الأمر على "ما ترتأيه" هذه الجهات، وفقاً لتقديرها، أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب في النظام أو الأمن العام، سواء بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان والملابسة له، فقد خولها نص المادة الرابعة كذلك التدخل بالإجراء الضبطي "لأى سبب خطير غير ذلك"، بينما لم يجز نص المادة العاشرة المطعون فيه لجهة الإدارة التدخل بالإجراء الضبطي، إلا في حالة الحصول على معلومات جدية أو دلائل على وجود ما يهدد الأمن والسلام.

### سابعاً: بيانات الإخطار:

وفقاً لنص المادة (٣) من القانون الملغى، فقد أوجب المشرع أن يشتمل الإخطار على البيانات الآتية:

- ١- الزمان والمكان المحددين للاجتماع.
- ٢- بيان موضوع الاجتماع.
- ٣- الغرض من الاجتماع.
- ٤- تشكيل اللجنة (لجنة الاجتماع) المنصوص عليها في المادة (٦) من ذلك القانون.

كما أوجب المشرع أن يوقع على الإخطار خمسة أشخاص، أو من اثنين إذا كان الاجتماع انتخابياً، من أهل المدينة أو الجهة التي سيعقد فيها الاجتماع، المتوطنين فيها، المعروفين بين أهلها بحسن السمعة، المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية، على أن يبين كل من هؤلاء المتوقعين في الإخطار اسمه، وصفته، وصناعته، ومحل توطنه.

أما القانون الحالي، فأوجب أن يتضمن الإخطار البيانات والمعلومات الآتية:

- ١- مكان الاجتماع العام أو مكان وخط سير الموكب أو التظاهرة.
- ٢- ميعاد بدء وانتهاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة.
- ٣- موضوع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، والغرض منها، وكذلك الشعارات التي يرفعها المشار كون في أى منها.
- ٤- أسماء الأفراد أو الجهة المنظمة للاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة وخصائصهم ومحل إقامتهم ووسائل الاتصال بهم. وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون عن الهدف من هذه البيانات، وهو أن تقوم وزارة الداخلية بالتواصل مع المنظمين ومع الجهة المعنية بالمطالب، سعياً وراء إيجاد حلول لها قبل بدء الاجتماع أو الموكب أو التظاهرة.

### ثامناً: الإخطار بالمنع:

أوجب المشرع في ظل القانون الملغى على جهة الإدارة إبلاغ اعلان المنع إلى المنظمين أو أحدهم بأسرع ما يستطيع، وقبل الموعد المضروب للاجتماع بست ساعات على الأقل. كما أوجب أن يعلق الإعلان على باب المحافظة أو المديرية أو

المركز، مع إمكان نشره في الصحف المحلية إذا تيسر ذلك. (المادة (٤) من القانون الملغى). أما القانون الحالى فقد كان أكثر تيسيراً على طالبي تنظيم التظاهرة فى أمر الإخطار بالمنع، إذ تطلب من الجهة الأمنية إبلاغ مقدمى الإخطار بالقرار الصادر بالإجراء الضبطى قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل. كما تضمن القانون الحالى تيسيراً على جهة الإدارة كذلك، ووجه التيسير فى نص المادة العاشرة المطعون فيه عما ورد فى نص المادة (٤) من القانون الملغى، أن المشرع لم يعد يستوجب تعليق الإعلان على باب المحافظة أو المديرية أو المركز، كما أعفى جهة الإدارة بالكلية من إمكانية نشر القرار الصادر بالمنع أو خلافه فى الصحف المحلية.

#### تاسعاً: تسبیب القرار الصادر بالإجراء الضبطى:

لم يتطلب المشرع فى القانون الملغى تسبیب القرار الصادر بالمنع أو غيره من إجراءات وتدابير الضبط الإدارى التى تتخذها جهة الإدارة، وذلك على خلاف ما استلزمه بموجب نص المادة العاشرة المطعون فيه، إذ أوجب على الجهة الأمنية أن يكون قرارها مسبباً. وبدون هذا النص ما كانت جهة الإدارة لتلتزم - قانوناً - بتسبیب قرارها، فلا تسبیب من دون نص.

#### عاشراً: الرقابة القضائية على القرار الصادر بالإجراء الضبطى:

وفقاً للمادة العاشرة المطعون فيها، فقد كفل المشرع لمقدمى الإخطار، الذين صدر قرار مسبب بمنع التظاهرة المطلوب تنظيمها من قبلهم، أو غيره من قرارات الضبط الإدارى، رقابة قضائية شاملة، فأجاز لهم، فضلاً عن الاختصاص الأصيل للقاضى الإدارى بحسبانه القاضى الطبيعى للمنازعة الإدارية وصاحب الولاية العامة بالفصل فى الطعن على القرار الصادر بالمنع أو الإرجاء أو خلافهما، التظلم من القرار إلى قاضى الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة. أما فى ظل القانون الملغى، فقد باشر القضاء الإدارى الرقابة على قرارات جهة الإدارة الصادرة بالإجراء الضبطى، كما نظم المشرع فى ظل القانون الملغى التظلم من القرار الصادر بالمنع إلى وزير الداخلية، وفقاً لحكم الفقرة الرابعة من المادة الرابعة.

## الفصل الخامس

### الرأى

#### تمهيد وتقسيم:

فرغنا فيما سبق من عرض وقائع وإجراءات الدعوى الدستورية، ثم اتبعنا ذلك ببيان قبول الدعوى من حيث الشكل، والمصلحة فيها، ونطاقها فى فصل ثان، وأما الفصل الثالث فقد خصصناه للنصوص التشريعية والدستورية وما يتصل بها، وأما الفصل الرابع، فقد خصصناه للتنظيم الدستورى والقانونى للحق فى التظاهر السلمى.

ونظرًا لما تثيره الدعوى الدستورية المعروضة من إشكاليات دستورية وقانونية، اقتضى طرحها على بساط البحث تلك الدفوع وأوجه الدفاع التى أوردها المدعى بصحيفة دعواه، فإننا نخصص هذا الفصل الخامس والأخير للرأى فى الدعوى المعروضة، مرتكزين فى تقسيمنا إياه على طبيعة الدفوع وأوجه الدفاع التى أثارها المدعى وأولوية كل منها فى البحث والتحليل القانونى والدستورى.

وبناءً عليه، فقد قسمنا هذا الفصل للمباحث الثلاثة الآتية:

**المبحث الأول:** الدفع بعدم صلاحية رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضائها لنظر الدعوى.

**المبحث الثانى:** مدى استيفاء القرار بقانون المطعون فيه للأوضاع الشكلية المطلوبة دستوريًا لإصداره.

**المبحث الثالث:** مدى مطابقة النصين المطعون فيهما للأحكام الموضوعية فى الدستور.

## البحث الأول

### الدفع بعدم صلاحية

#### رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضائها لنظر الدعوى

يدفع المدعي بعدم صلاحية المحكمة الدستورية العليا - رئيسًا وأعضاء - للنظر في دستورية القانون المطعون فيه، وذلك من وجهين:

الأول: يتعلق بالسيد المستشار عدلي منصور رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بحسبانه مُصدر القانون المطعون فيه إبان رئاسته للجمهورية وتوليه إدارة شئون البلاد، إذ يتمسك المدعي بعدم صلاحيته لنظر الدعوى لانطباق البندين (٤، ٥) من المادة (١٤٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية عليه.

أما الوجه الثاني: لعدم الصلاحية الذى أثاره المدعي، فيتعلق بالسادة المستشارين أعضاء المحكمة الدستورية العليا، إذ يتمسك المدعى بعدم صلاحيتهم جميعًا لنظر القضية المعروضة، وذلك بقالة إفتقادهم للحيدة، والهوى، بسبب علاقتهم المهنية والوظيفية بالسيد المستشار رئيس المحكمة، وذلك جميعه على التفصيل السابق إيراده بمناعى المدعى بالفصل الأول من هذا التقرير.

وحيث إن المادة (١) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ تنص على أنه: "المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية، مقرها مدينة القاهرة".

وتنص المادة (٣) من القانون ذاته على أنه: "تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء.

.وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء، ويرأس جلساتها رئيسها أو أقدم أعضائها، وعند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضائها فى جميع اختصاصاته".

وتنص المادة (١٥) على أنه: "تسرى فى شأن عدم صلاحية عضو المحكمة، وتحتيه ورده ومخاصمته، الأحكام المقررة بالنسبة إلى مستشارى محكمة النقض.

وتفصل المحكمة الدستورية العليا في طلب الرد ودعوى المخاصمة بكامل أعضائها عدا العضو المشار إليه، ومن يقوم لديه عذر، يراعى أن يكون عدد الأعضاء الحاضرين وترًا بحيث يستبعد أحدث الأعضاء. ولا يقبل رد أو مخاصمة جميع أعضاء المحكمة أو بعضهم بحيث يقل عدد الباقين منهم عن سبعة".

وتنص المادة (٢٨) على أنه: "فيما عدا ما نص عليه في هذا الفصل، تسرى على قرارات الإحالة والدعوى والطلبات التي تقدم إلى المحكمة الأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها".

وحيث إنه لما كان النص في المادة (١٤٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن: "يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في الأحوال الآتية: ٤... - إذا كان له ... مصلحة في الدعوى القائمة. ٥ - إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها."، وما تقضي به الفقرة الأولى من المادة (١٤٧) من القانون ذاته على أنه: "يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاءه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوم..."، يدل على أن علة عدم صلاحية القاضي للفصل في الدعوى التي سبق له أن نظرها قاضياً هي الخشية من أن يلتزم برأيه الذي يشف عنه عمله المتقدم، استناداً إلى أساس أن وجوب امتناع القاضي عن نظر الدعوى هو قيامه بعمل يجعل له رأياً في الدعوى أو معلومات شخصية تتعارض مع ما يشترط في القاضي من خلو الذهن عن موضوعها ليستطيع أن يزن حجج الخصوم وزناً مجرداً، أخذاً بأن إظهار الرأي قد يدعو إلى التزامه مما يتناقض مع حرية العدول عنه<sup>(١)</sup>، ومن جهة أخرى، فإنه وإن كان ظاهر وسياق المادة (١٤٦) مرافعات يفيد أن إبداء القاضي لرأيه يلزم أن يكون في

(١) قضاء مستقر لمحكمة النقض، ومن ذلك الحكم الصادر في الطعن رقم ١٠٠٢٩ لسنة ٨٣ قضائية، بجلسة

ذات القضية المطروحة، إلا أنه ينبغي أن يفسر ذلك بالمعنى الواسع، فيؤخذ به متى كانت الخصومة الحالية مرددة بين ذات الخصوم، ويستدعى الفصل فيها إبداء الرأي في ذات الحجج والأسانيد التي أثبتت في الخصومة الأخرى، بحيث تعتبر الخصومة الحالية استمراراً لها وعوداً إليها.<sup>(١)</sup>

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن دستور سنة ١٩٧١ قد نص في المادة (١٦٦) منه - المقابلة للمادة (١٨٦) من الدستور القائم - على أن القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأى سلطة التدخل في القضايا أو شئون العدالة؛ وكان هذا الاستقلال يتوخى أن يكون عاصماً من التدخل في شئون السلطة القضائية، أو التأثير في مجرياتها، أو تحريفها، أو الإخلال بمقوماتها، باعتبار أن القرار النهائى فى شأن حقوق الأفراد وواجباتهم وحررياتهم، بيد أعضائها، ترد عنهم العدوان، وتقدم لمن يلوذ بها الترضية القضائية التى يكفلها الدستور أو القانون أو كلاهما، لا يثنىها عن ذلك أحد. وليس لجهة أى كان شأنها، أن تصرفها عن مهامها أو تعطلها.

وحيث إن استقلال السلطة القضائية مؤداه أن يكون تقدير كل قاض لوقائع النزاع، وفهمه لحكم القانون بشأنها، متحرراً من كل قيد، أو تأثير، أو إغواء، أو وعيد، أو تدخل، أو ضغوط، أيا كان نوعها أو مداها أو مصدرها أو سببها أو صورتها، ما يكون منها مباشراً أو غير مباشر؛ وكان مما يعزز هذه الضمانة ويؤكددها، استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن تنبسط ولايتها على كل مسألة من طبيعة قضائية، وأن يكون استقلال أعضائها كاملاً قبل بعضهم البعض، فلا تتأثر أحكامها بموقعهم من رؤسائهم أو أقرانهم على ضوء تدرجهم وظيفياً فيما بينهم. ويتعين على السلطة التنفيذية بوجه خاص ألا تقوم من جانبها بفعل أو امتناع يجهض قراراً قضائياً قبل صدوره، أو يحول بعد نفاذه دون تنفيذه تنفيذاً كاملاً. وليس لعمل تشريعى أن ينقض قراراً قضائياً، ولا أن يحور الآثار

(١) قضاء مستقر لمحكمة النقض، ومن ذلك حكمها الصادر فى الطعن رقم ٢١٣٢٢ لسنة ٦٩ قضائية بجلسة ٢٠٠٠/٤/١٨، منشور بالمستحدث من المبادئ التى قررتها الدوائر الجنائية بمحكمة النقض من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى ديسمبر سنة ٢٠٠١، المكتب الفنى ص ١٨١ - ١٨٢.

التي رتبها، ولا أن يعدل من تشكيل هيئة قضائية ليؤثر في أحكامها. بل إنه مما يدعم هذا الاستقلال، أن يكون للقضاة حق الدفاع عن محتواه بصورة جماعية، من خلال الآراء التي يعلنونها، وفي إطار حق الاجتماع.

ويتعين دوماً أن يكون إسناد القضايا إليهم وتوزيعها فيما بينهم عملاً داخلياً محضاً، فلا توجه سلطة دخيلة عليهم أياً كان وزنها. ولا يجوز كذلك - في إطار هذا الاستقلال - تأديبهم إلا على ضوء سلوكهم الوظيفي، ولا عزلهم إلا إذا قام الدليل جلياً على انتفاء صلاحيتهم، ولا خفض مدة خدمتهم أثناء توليهم لوظائفهم، ولا تعيينهم لأجال قصيرة يكون عملهم خلالها موقوتاً، ولا اختيارهم على غير أسس موضوعية تكون الجدارة والا ستحقاق مناطها. ويجب بوجه خاص أن توفر الدولة لسلطانها القضائية - بكل أفرعها - ما يكفيها من الموارد المالية التي تعينها على أن تدير بنفسها عدالة واعية مقتدره، وإلا كان استقلالها وهماً.

وحيث إن القواعد المتقدمة تمثل - بعناصرها ومستوياتها - الحد الأدنى لاستقلال السلطة القضائية، التي تتغيا برسالتها ضمان التحقيق الكامل لحقوق الناس جميعاً وحررياتهم، وإرساء القيم العليا لإرادة الاختيار من خلال نظم ديموقراطية يستقيم تطبيقها مع الأسس المعاصرة للدول المتحضرة .

وحيث إن استقلال السلطة القضائية، وإن كان لازماً لضمان موضوعية الخضوع للقانون، ولحصول من يلوذون بها على الترضية القضائية التي يطلبونها عند وقوع عدوان على حقوقهم أو حرياتهم، إلا أن حيدتها عنصر فاعل في صون رسالتها لا يقل شأنًا عن استقلالها، بما يؤكد تكاملهما.

ولئن كان بعض الفقهاء يولون عنايتهم لاستقلال السلطة القضائية، ولا يعرضون لحيدتها إلا بصورة جانبية، ويمزجون بينهما أحياناً، إلا أن التمييز بين مفهوم استقلال السلطة القضائية وحيدتها، يتعين أن يكون فاصلاً بين معنيين لا يتداخلان، ذلك أن استقلال السلطة القضائية، يعنى أن تعمل بعيداً عن أشكال التأثير الخارجى التي توهن عزائم رجالها، فيميلون معها عن الحق إغواء أو إرغاماً، ترغيباً أو ترهيباً. فإذا كان انصرافهم عن إنفاذ الحق تحاملاً من جانبهم على أحد الخصوم، وانحيازاً لغيره، لمصالح ذاتية أو لغيرها من العوامل الداخلية

التي تثير غرائز ممالة فريق دون آخر، كان ذلك منهم تغليباً لأهواء النفس، منافياً لضمانة التجرد عند الفصل في الخصومة القضائية، مما يخل بحيادهم. يؤيد ذلك:

أولاً: أن استقلال السلطة القضائية واستقلال القضاة، وإن كفلتهما المادتان (١٦٥، ١٦٦) من دستور سنة ١٩٧١ -المقابلتان للمادتين (١٨٤، ١٨٦) من الدستور القائم-، توقياً لأي تأثير محتمل قد يميل بالقاضي إنحرافاً عن ميزان الحق، إلا أن الدستور نص كذلك على أنه لا سلطان على القضاة في قضائهم لغير القانون. وهذا المبدأ الأخير لا يحمي فقط استقلال القاضي، بل يحول كذلك دون أن يكون العمل القضائي وليد نزعة شخصية غير متجردة، وهو أمر يقع غالباً إذا فصل القاضي في نزاع سبق أن أبدى فيه رأياً. ومن ثم تكون حيده القاضي شرطاً لازماً دستورياً لضمان ألا يخضع في عمله لغير سلطان القانون

ثانياً: ما قرره إعلان المبادئ الأساسية في شأن استقلال القضاة التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها الصادرين في ١٩٨٥/١١/٢٩ و ١٩٨٥/١٢/١٣، وهما يؤكدان أن القضاة يفصلون - في إطار من الحيده - فيما يعرض عليهم من منازعات على ضوء وقائعها ووفقاً للقانون، غير مدفوعين بتحريض، أو معرضين لتدخل بلا حق، أو محملين بقيود أو ضغوط أو تهديد - مباشراً كان أم غير مباشر - أي كان مصدرها أو سببها.

ثالثاً: إن انصباب ضمانات استقلال السلطة القضائية وحيدتها معاً على إدارة العدالة ضماناً لفعاليتها، مؤداه: بالضرورة تلازمهما، فلا ينفصلان. ومن غير المتصور أن يكون الدستور نائباً بالسلطة القضائية عن أن تقوض بنيانها عوامل خارجية تؤثر في رسالتها، وأن يكون إيصالها الحقوق لذويها مهدداً بالتواء ينال من حيده وتجرد رجالها، وإذا جاز القول -وهو صحيح- بأن الفصل في الخصومة القضائية -حقاً وعدلاً- لا يستقيم إذا داخلتها عوامل تؤثر في موضوعية القرار الصادر عنها، أيأ كانت طبيعتها ويغض النظر عن مصدرها أو دوافعها أو أشكالها، فقد صار أمراً مقضياً أن تتعادل ضمانات استقلال السلطة القضائية وحيدتها في مجال اتصالهما بالفصل في الحقوق انتصافاً ترجيحاً لحقيقتها

القانونية، لتكون لهما معاً القيمة الدستورية ذاتها، فلا تعلو إحداها على أخرها أو تجبها، بل يتضاممان تكاملاً، ويتكافئان قدرًا.

رابعاً: إن ضمانات المحاكمة المنصفة التي كفلها دستور سنة ١٩٧١ بنص المادة (٦٧) - المقابلة للمادة (٩٦) من الدستور القائم -، تعنى - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن يكون لكل خصومة قضائية قاضياً - ولو كانت الحقوق المثارة فيها من طبيعة مدنية - وأن تقوم على الفصل فيها - علانية وإنصافاً - محكمة مستقلة ومحايدة ينشئها القانون، يتمكن الخصم في إطارها من إيضاح دعواه، وعرض أدلتها، والرد على ما يعارضها من أقوال غرائبه أو حججهم على ضوء فرص يتكافأون فيها جميعاً، ليكون تشكيلها، وقواعد تنظيمها، وطبيعة النظم المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقها عملاً مُحدّداً للعدالة مفهوماً تقديمياً يلتئم مع المقاييس المعاصرة للدول المتحضرة. (١)

وحيث إن من المقرر كذلك في قضاء المحكمة الدستورية العليا أن ما تستلزمه كفالة الحق في التقاضي - طبقاً لنص المادة (٦٨) من دستور ١٩٧١، المقابلة لنص المادة (٩٧) من الدستور الحالي - من أن يكون لكل خصومة في نهاية المطاف حل منصف يرد العدوان على الحقوق المدعى بها فيها، من خلال ترضية قضائية متوافقة في مضمونها وأحكام الدستور؛ بما لازمه أن تضطلع بتقرير هذه الترضية جهة تتوافر في شأنها ضمانات الحيدة والاستقلال. ومن هذا المنطلق، كان منطقياً أن تمتد ضمانات الفصل إنصافاً في المنازعات على اختلافها - طبقاً لنص المادة (٦٧) من دستور سنة ١٩٧١، إلى كل خصومة قضائية أو تحكيمية أيّاً كانت طبيعة موضوعها، من خلال إسناد مباشرة هذه الخصومات إلى الجهة المعتبرة قاضياً طبيعياً لها، والتي يكفل المشرع حيديتها واستقلالها، ويحيط الحكم الصادر عنها بضمانات التقاضي الأساسية، وهي ضمانات تكفل للأطراف عرض دعواهم وأدلتهم ودفاعهم على ضوء فرص متكافئة، وفي إطار منظومة متكاملة لمباشرة العدالة في المجتمع، ووفقاً لنهج تقدمي يلتئم والمقاييس المعاصرة المتعارف عليها في

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ٣٤ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"، بجلسة ١٥ يونيه ١٩٩٦، المجموعة، الجزء

السابع ص ٧٦٣ وما بعدها.

الأمم المتحدة. ولكل ذلك، فإن توفير الضمانات القضائية، وأهمها ضمانات الحيدة والاستقلال، يعد أمراً واجباً في كل خصومة قضائية أو تحكيمية، وهما ضمانتان متلازمتان ومتعادلان في مجال مباشرة العدالة وتحقيق فاعليتها، ولكل منهما القيمة الدستورية ذاتها، فلا تلو إحداها على الأخرى أو تجبها، بل تتضامان تكاملاً، وتتكافآن قدرًا.<sup>(١)</sup>

وحيث إنه عن ذلك الشق من الدفع المتعلق بعدم صلاحية السيد المستشار عدلي منصور رئيس المحكمة الدستورية العليا لنظر الدعوى استناداً إلى مناعي المدعي السالف بيانها، فإن البيان الصادر من القيادة العامة للقوات المسلحة في الثالث من يوليو سنة ٢٠١٣، قد تضمن النص على تعطيل العمل بالدستور (دستور ٢٠١٢) بشكل مؤقت، وأن يؤدي رئيس المحكمة الدستورية العليا اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، على أن يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا إدارة شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية لحين انتخاب رئيس جديد، وأن يكون لرئيس المحكمة الدستورية العليا سلطة إصدار إعلانات دستورية خلال المرحلة الانتقالية...، وبناءً على ذلك، فقد أصدر رئيس الجمهورية المؤقت في الخامس من يوليو ٢٠١٣ الإعلان الدستوري الأول، متضمناً حل مجلس الشورى، ثم أصدر في الثامن من الشهر ذاته إعلاناً دستورياً، نص في المادة (٢٤) منه على أن: "يتولى رئيس الجمهورية إدارة شؤون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: ١- التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، وتنقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه...".

وحيث إن السيد المستشار عدلي منصور، بوصفه رئيساً للمحكمة الدستورية العليا، قد تولى إدارة شؤون البلاد في الثالث من يوليو ٢٠١٣، استناداً للبيان الصادر عن القيادة العامة للقوات المسلحة آنذاك، كما تولى، بوصفه رئيساً للجمهورية، وظيفة التشريع خلال المرحلة الانتقالية اللاحقة على الثالث من يوليو ٢٠١٣، وأصدر، بناءً على ذلك، القرار بقانون المطعون فيه بوصفه مشرعاً، معبراً من خلال الأحكام الواردة به، عن رؤيته وتقديره للخيارات والبدائل التشريعية التي ارتأها ملبية

(١) الحكم الصادر في القضيتين رقمي ١١٤، ١١٥ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠٠٣/١١/٢.

للمصالح الإجتماعية المعتمدة من وراء هذا التنظيم، وما ينبغي أن يكون عليه الإطار القانوني المنظم للحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، وكان السيد المستشار عدلى منصور قد بلغ السن القانونية للتقاعد فى ٢٠١٦/٦/٣٠، وتولى السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرزاق حسن رئاسة المحكمة الدستورية العليا اعتباراً من ٢٠١٦/٧/١ بموجب القرار الجمهورى رقم ٢٥٢ لسنة ٢٠١٦، فإن ما أورده المدعى بشأن عدم صلاحية السيد المستشار عدلى منصور لنظر الدعوى الدستورية الماثلة يكون قد ورد على غير محل، جديراً بالالتفات عنه.

وحيث إنه عن ذلك الشق من الدفع المتعلق بعدم صلاحية السادة المستشارين أعضاء المحكمة الدستورية العليا لنظر الدعوى بقالة إن للسيد المستشار رئيس المحكمة مصلحة شخصية مباشرة فى القضاء بدستورية النصين المطعون فيهما، ومن المؤكد أن علاقته بأعضائها، فضلاً عن كونها علاقة مهنية ووظيفية، إلا أنه لا يمكن إنكار بعدها الإنسانى أو الشخصى الذى لا يمنعه بالطبع من مؤاكلتهم أو مساكنتهم أو منحهم هدايا وتلقيها منهم، فذلك من طبائع الأمور بين من يعملون فى مهنة واحدة، وفى مكان واحد، بل وفى دائرة قضائية واحدة، مما يخلق مودة بينه وبينهم، الأمر الذى قد يؤثر فى حيديتهم، أو يجعل فى أنفسهم هوى عند النظر فى القضية المعروضة لموازرتة، والتأكيد على صدق قراءته للنص عند إصداره، وعلى حرصه على عدم الخروج على الدستور. فضلاً عن أنه مازال حتى الآن هو رئيس المحكمة الدستورية العليا. فإن هذا الشق من الدفع مردود أولاً: بأن ما أثاره المدعى فى هذا الخصوص، إنما جاء قولاً مرسلأ لم يقم عليه دليل. ثانياً: أن السيد المستشار عدلى منصور، وكما أسلفنا من قبل، قد بلغ السن القانونية للتقاعد وترك رئاسة المحكمة ومن ثم فلم يعد لدفع المدعى أساس يحمله قانوناً، ومردود ثالثاً: بأن أعضاء المحكمة يتمتعون - كغيرهم من القضاة - باستقلال كامل قبل بعضهم البعض، كما يتمتعون بالاستقلال ذاته قبل رئيس المحكمة، يحكمون فيما يُعرض عليهم من منازعات بوحى من ضمائرهم لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون. وآية ذلك، أن المحكمة الدستورية العليا، وفي ظل رئاسة السيد المستشار

عدلي منصور لها، قضت بعدم دستورية عبارة " متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة" الواردة بالبند (١) من المادة (٨) من قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، والذي كان قد أصدره السيد المستشار عدلي منصور بصفته رئيساً للجمهورية يتولى وظيفة التشريع بموجب الإعلان الدستوري الصادر في الثامن من يوليو ٢٠١٣<sup>(١)</sup>. الأمر الذي يقطع في استقلال أعضاء المحكمة وحيدتهم.

ومن جانب آخر، فإن هذا الدفع جاء بالمخالفة لحكم الفقرة الثالثة من المادة (١٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا المشار إليه، فيما نصت عليه من أن " ولا يقبل رد أو مخاصمة جميع أعضاء المحكمة أو بعضهم بحيث يقل عدد الباقيين منهم عن سبعة". الأمر الذي يكون معه الدفع المبدى خليفاً بالرفض. وهو ما نرى الحكم به.

والحق أن استقلال القاضى فى عمله القضائى، وعدم خضوعه لأى تبعية رئاسية أو لأى إشراف من أى نوع فى تكوينه لعقيده، لهو من أهم وأخطر الضمانات الضرورية واللازمة لتحقيق العدالة، وبغيرها يفقد القاضى جوهر وظيفته، ويغدو عمله متجرداً من صفته القضائية. وقد صار استقلال القضاة فى أعمالهم القضائية، فضلاً عن استقلال القضاء كسلطة ومؤسسة دستورية، بمثابة القاعدة الأساسية والأصل الثابت الذى حرصت الدساتير المصرية جميعها على تأكيدها.

وحيث إنه متى كان ما تقدم جميعه، فإن الدفع بعدم صلاحية السادة المستشارين أعضاء المحكمة الدستورية العليا لنظر الدعوى المعروضة يكون غير قائم على سند صحيح من الواقع أو القانون، خاصة وأن مؤدى الأخذ بهذا الدفع - إن كان له وجه - أن تصير الدعوى المعروضة بلا قاض صالح للفصل فيها.

(١) الحكم الصادر فى القضية رقم ٢٥ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، بجلسة ٧ مارس ٢٠١٥، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ١٠ (مكرر) فى ٧ مارس ٢٠١٥.

## المبحث الثانى

### مدى استيفاء القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية للأوضاع الشككية المتطلبية دستوريا لإصداره

#### المطلب الأول

#### مناعى المدعى

يبدى المدعى أنه بقيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، شهدت البلاد تغييرًا كبيرًا فى نظامها الدستورى، حيث اعتمدت دستورًا جديدًا فى ديسمبر ٢٠١٢، والذي غير كثيرًا من شكل نظام الحكم وانتقص من بعض سلطات رئيس الجمهورية إلى حد ما، وخلا كل من دستور ٢٠١٢، والدستور المعدل الصادر فى يناير ٢٠١٤، من نص مماثل فى الأثر القانونى لنصى المادتين (١٠٨، ١٤٧) من دستور ١٩٧١، إذ لا يوجد بدستور ٢٠١٤ المعدل أى نص مقابل لنص المادة (١٠٨) من دستور ١٩٧١، الذى كان يخول السلطة التشريعية (مجلس النواب) تفويض رئيس الجمهورية للقيام بأى مهام تشريعية، بناءً على تفويض من أى نوع. كما انحسرت صلاحيات رئيس الجمهورية بإصدار تشريعات فى حالة عدم انعقاد مجلس النواب، فلم يمنح دستور ٢٠١٤ رئيس الجمهورية سلطة التشريع فى حالة عدم انعقاد المجلس إذا كان سبب عدم انعقاده هو انقضاء الدورة البرلمانية، أو حل البرلمان، وليس نهاية دور الانعقاد، كما كان الحال فى الدستور السابق. وهو ما يوضح أن الدستور الجديد رفع يد السلطة التنفيذية عن حق التشريع إلا فى حالة واحدة هى انقضاء الدورة البرلمانية أو حل البرلمان، وبشرط حدوث ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. وبذلك يكون المشرع الدستورى بعد ثورة يناير ٢٠١١، قد وضع القيود التى تكفل الفصل بين السلطات، وخاصة فيما يتعلق برفع يد رئيس الجمهورية عن التشريع، وذلك بالحد من الحالات القانونية التى يجوز له فيها إصدار قرارات لها قوة القانون.

وأضاف المدعى، أنه طبقًا لنص المادة (١٥٦) من الدستور القائم، فإن رئيس الجمهورية لا يملك استعمال سلطته فى إصدار التشريع، فى غيبة البرلمان إلا إذا توافرت الظروف الاستثنائية التى جعلها الدستور سببًا لإصدار القرار بقانون، وإلا فقد

القرار بقانون شرطه المقرر دستوريًا ووقع باطلاً. والقضاء هو الذى يتحقق من توافر هذا الركن - ركن العيب - ولا يرفع هذا العوار، موافقة البرلمان على القرار بقانون بل يظل العوار لاحقاً به لافتقاده ركن السبب، وهو ما تختص بالتحقق منه المحكمة الدستورية العليا. وأنه لما كان ذلك، وكانت سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع، باعتبارها سلطة استثنائية، فإن الأصل فيها ألا تستعمل إلا عند غياب البرلمان من ناحية، ووجود ما يوجب الإسراع فى إصدار هذا القرار بقانون من ناحية أخرى.

ومن جملة ما سبق خلص المدعى إلى أن إصدار السيد المستشار عدلى منصور، رئيس الجمهورية المؤقت، لأى تشريعات لغير مواجهة حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير، هى تشريعات لا تتركز لسبب صحيح لإصدارها، لاسيما أن الدستور قد نظم هذا الحق باعتبار رئيس الجمهورية شخص تم انتخابه من الشعب بشكل مباشر، وليس معيناً للقيام بدور محدد هو إدارة المرحلة الانتقالية بما يسمح بنقل سلس للسلطة بعد الموجه الثورية التى شهدتها البلاد فى ٣٠ يونيه.

واختتم المدعى أسباب هذا المنعى بقوله : إنه لا يقدح فى ذلك القول بأن الإعلان الدستورى الذى أصدره رئيس الجمهورية المؤقت فى الثامن من يوليو ٢٠١٣، ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٧ مكرر (أ)، نص فى المادة (١/٢٥) منه على منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، فهو قول مردود عليه بأن رئيس الجمهورية المؤقت هو الذى أصدر الإعلان الدستورى المشار إليه، والذى يستمد منه صلاحياته، وهو الذى منح نفسه سلطة التشريع، فكان الأولى به أن يكون شديد الحرص فيما يصدره من تشريعات، وألا يستخدم هذه الصلاحية إلا فى أضيق نطاق، ووفقاً لحالات الضرورة، وبما يتناسب مع كونه يدير شئون البلاد بشكل مؤقت فى مرحلة انتقالية شديدة الحساسية، وألا يجاوز ذلك بإصدار تشريعات تفتقد لركن السبب أو يتجاهل طبيعتها الجدلية التى تحتاج لبرلمان منتخب لحسمها وترجيح الرأى بشأنها.

## المطلب الثاني

### المرجع في الرقابة على الأوضاع الشككية الدستورية (مسألة أولية)

من المقرر في قضاء المحكمة الدستورية العليا أن المطاعن الشككية الموجهة للنصوص القانونية، هي تلك التي تقوم في مبنائها على مخالفة هذه النصوص للأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور، سواء في ذلك ما كان منها متصلاً باقتراحها أو إقرارها أو إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية، أو ما كان منها متعلقاً بالشروط التي يفرضها الدستور لمباشرة رئيس الجمهورية الاختصاص بإصدارها في غيبة السلطة التشريعية، أو بتفويض منها<sup>(١)</sup>، وكان الاستيثاق من توافر الأوضاع الشككية التي يتطلبها الدستور في القوانين جميعها، يعتبر سابقاً بالضرورة على الخوض في اتفاقها أو تعارضها مع الأحكام الموضوعية للدستور<sup>(٢)</sup>، وأن الفصل في الأحكام الموضوعية للقرار بقانون ينطوي بذاته على قضاء قاطع باستيفاء القرار لأوضاعه الشككية، وقيام حالة الضرورة التي ألجأت رئيس الجمهورية لإصداره، بما لا يجوز معه معاودة النظر في شأن توافر هذه الحالة<sup>(٣)</sup>.

متى كان ذلك، وإذ لم يسبق للمحكمة الدستورية العليا أن باشرت رقابتها الدستورية على أى من نصوص القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، ومن ثم فإن دستورية هذا القرار بقانون، بما في ذلك التحقق من مدى استيفائه الأوضاع الشككية المتطلبة دستورياً لإصداره من رئيس الجمهورية المؤقت، لم تكن موضع نظر أو مراجعة من قبل المحكمة الدستورية العليا، لا صراحة ولا ضمناً، الأمر الذي يقطع في ضرورة البحث ابتداءً في مدى استيفاء هذا القرار بقانون للأوضاع الشككية المتطلبة دستورياً لإصداره.

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن الأوضاع الشككية للنصوص التشريعية المتصلة باقتراحها أو إقرارها أو إصدارها، إنما تتحدد على ضوء

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكمها في القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" جلسة ١٩٩٥/٧/٣، المجموعة، الجزء السابع ص ٥٢.

(٢) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكمها في القضية رقم ٧ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" جلسة ١٩٩٧/٢/١، المجموعة، الجزء الثامن ص ٣٤٧.

(٣) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكمها في القضية رقم ١٨٢ لسنة ٢١ قضائية "دستورية" جلسة ٢٠٠٢/٢/١٠.

ما قررته فى شأنها أحكام الدستور المعمول به حين صدورها<sup>(١)</sup>. متى كان ذلك، فإن الرقابة الدستورية على مدى استيفاء القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ المطعون فيه للأوضاع الشكلية الدستورية، إنما يتحدد على ضوء الوثائق الدستورية النافذة وقت صدوره، وهو الإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣، بحسبانه الوثيقة الدستورية المنظمة لسلطات الدولة آنذاك، والذي حدد لكل سلطة قسطها من الولاية العامة، بما فى ذلك السلطة القائمة على الوظيفة التشريعية.

### **المطلب الثالث**

#### **السلطة القائمة على وظيفة التشريع فى أعقاب**

#### **ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ وحتى صدور دستور ٢٠١٤**

(١) بتاريخ ١٣ فبراير سنة ٢٠١١، وفى أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستورى الأول، متضمناً تعطيل العمل بأحكام دستور سنة ١٩٧١، وحل مجلسى الشعب والشورى، وإسناد إدارة شئون البلاد، بصفة مؤقتة، للمجلس الأعلى للقوات المسلحة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسى الشعب والشورى ورئيس الجمهورية. ثم أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستورى الثانى فى الثلاثين من مارس ٢٠١١، وقد احتوى هذا الإعلان على ستين مادة أجملت العديد من نصوص دستور سنة ١٩٧١ فى أعقاب الاستفتاء على تعديل بعض نصوص ذلك الدستور فى ١٩ مارس ٢٠١١، ونص فى المادة (٥٦) منه على أن: "يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله فى سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية: ١- التشريع...". وكان أن أجريت انتخابات مجلس النواب (الشعب) والشورى، إلا أنه بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٤، قضت المحكمة الدستورية العليا<sup>(٢)</sup> ببطالان بعض النصوص التشريعية التى انتخب على أساسها مجلس الشعب، وصدر بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٥، قرار من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بحل مجلس الشعب بناءً على ذلك<sup>(٣)</sup>. ثم

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكمها فى القضية رقم ٢٩٩ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية"

بجلسة ٢٠٠٦/٥/٧، المجموعة، الجزء الحادى عشر - المجلد الثانى، ص ٢٥٦٦.

(٢) بموجب الحكم الصادر فى القضية الدستورية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية، بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤.

(٣) نُشر بالعدد ٣٥٠ لسنة ٢٠١٢ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٥.

صدر الإعلان الدستوري في ١٧ يونيو ٢٠١٢، من المجلس الأعلى للقوات المسلحة<sup>(١)</sup>، قبيل إجراء الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٢، ونص في المادة الأولى منه على أن: "يُضاف إلى الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ فقرة ثالثة للمادة (٣٠) والمواد (٥٣ مكرراً، ٥٣ مكرراً/١، ٥٣ مكرراً/٢، ٥٦ مكرراً، ٦٠ مكرراً) على النحو التالي: ...، مادة (٥٦ مكرراً): "يُباشر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الاختصاصات المنصوص عليها في البند (١) من المادة (٥٦) من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١، لحين انتخاب مجلس شعب جديد ومباشرته لاختصاصاته". وأعقب ذلك انتخاب رئيس الجمهورية، ومباشرته لاختصاصاته.

(٢) وفي الخامس والعشرين من ديسمبر سنة ٢٠١٢، صدر دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢، ونص في المادة (٢٣٠) منه على أن: "يتولى مجلس الشورى بتشكيله الحالي سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد. وتنتقل إلى مجلس النواب، فور انتخابه، السلطة التشريعية لحين انتخاب مجلس الشورى الجديد، على أن يتم ذلك خلال سنة من تاريخ انعقاد مجلس النواب". كما نص في المادة (٢٣٦) منه على أن: "تلغى جميع الإعلانات الدستورية الصادرة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة ورئيس الجمهورية منذ الحادي عشر من فبراير سنة ٢٠١١ وحتى تاريخ العمل بالدستور، ويبقى نافذاً ما يترتب عليها من آثار في الفترة السابقة".

(٣) وفي الثالث من يوليو سنة ٢٠١٣، وفي أعقاب ثورة الثلاثين من يونيو ٢٠١٣، صدر بيان القيادة العامة للقوات المسلحة، مؤسساً لمرحلة انتقالية جديدة، ونص، ومن بين ما نص عليه، على:

"(أ) تعطيل العمل بالدستور بشكل مؤقت. (دستور سنة ٢٠١٢).

(ب) يؤدي رئيس المحكمة الدستورية العليا اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة.

(ج) إجراء انتخابات رئاسية مبكرة، على أن يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا إدارة شئون البلاد خلال المرحلة الانتقالية لحين انتخاب رئيس جديد.

(١) نُشر بالعدد ٢٤ مكرر من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٧.

(د) لرئيس المحكمة الدستورية العليا سلطة إصدار إعلانات دستورية خلال المرحلة الانتقالية....".

(٤) وإعمالاً لهذا التفويض الدستوري، فقد أصدر رئيس الجمهورية المؤقت في الخامس من يوليو ٢٠١٣ الإعلان الدستوري الأول، متضمناً حل مجلس الشورى<sup>(١)</sup>، ثم أتبعه في الثامن من الشهر ذاته إعلاناً دستورياً تأسيسياً، نص في المادة (٢٣) منه على أن: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب ورعاية مصالحه واحترام القانون، وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية، ويحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه، ويراعى الحدود بين السلطات، واتخاذ كل التدابير والإجراءات اللازمة لحماية البلاد، وذلك كله على الوجه المبين بهذا الإعلان والقانون"، ونص في المادة (٢٤) منه على أن: "يتولى رئيس الجمهورية إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: ١- التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه....."، ونص في المادة (٢٥) منه على أن "يتولى مجلس الوزراء، والوزراء السلطة التنفيذية كل فيما يخصه، وللـمجلس على الأخص مباشرة الاختصاصات الآتية: ١-..... ٤- إعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية"....."، كما نص في المادة (٢٨) منه على أن: "تشكل بقرار من رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور هذا الإعلان لجنة خبراء....، وتختص اللجنة باقتراح التعديلات على دستور ٢٠١٢ المعطل..."، ونصت المادة (٢٩) منه على أن: "تعرض اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة مقترح التعديلات الدستورية على لجنة تضم خمسين عضواً، يمثلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية....."، ونصت المادة (٣٠) منه على أن: "يعرض رئيس الجمهورية مشروع التعديلات الدستورية على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده إليه....".

(١) نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ ٦/٧/٢٠١٣، في العدد رقم ٢٧ مكرر.

(٥) وفي الثامن عشر من يناير ٢٠١٤، صدر دستور جمهورية مصر العربية المعدل، ونص في المادة (١٠) منه على أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، ...."، ونص في المادة (١٥٦) منه على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"، ونصت المادة (٢٣٠) منه على أنه: "يجرى انتخاب رئيس الجمهورية أو مجلس النواب وفقاً لما ينظمه القانون، على أن تبدأ إجراءات الانتخابات الأولى منها خلال مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تجاوز تسعين يوماً من تاريخ العمل بالدستور. وفي جميع الأحوال تبدأ الإجراءات الانتخابية التالية خلال مدة لا تجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل بالدستور"، ونص في المادة (٢٢٤) منه على أن: "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور". كما نص في المادة (٢٣٢) منه على أن: "يستمر رئيس الجمهورية المؤقت في مباشرة السلطات المقررة لرئيس الجمهورية في الدستور حتى أداء رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية". وأخيراً، نصت المادة (٢٤٦) منه على أنه: "يلغى الإعلان الدستوري الصادر في الخامس من يولية سنة ٢٠١٣، والإعلان الدستوري الصادر في الثامن من يولية سنة ٢٠١٣، وأي نصوص دستورية أو أحكام وردت في الدستور الصادر سنة ٢٠١٢ ولم تتناولها هذه الوثيقة الدستورية تعتبر ملغاة من تاريخ العمل بها، ويبقى نافذاً ما ترتب عليها من آثار".

(٦) وحيث إن البين من هذه النصوص جميعها، أن وظيفة التشريع المنوطة أصلاً بالسلطة التشريعية في مصر، وخلال الفترة الانتقالية التي امتدت من ١٣

فبراير ٢٠١١ وحتى ١٨ يناير ٢٠١٤، قد تعاقبت عليها مراحل ثلاث إلى أن صدر الدستور الحالي في ١٨ يناير ٢٠١٤: وهذه المراحل الثلاث هي:

**أولاً:** وفي ظل العمل بالإعلان الدستوري الصادر في الثالث عشر من فبراير ٢٠١١، وكذلك الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، نيّبت الوظيفة التشريعية، بعد حل مجلسي الشعب والشورى، بالمجلس الأعلى للقوات المسلحة، والذي باشر الوظيفة التشريعية كاملة.

**ثانياً:** وفي ظل العمل بدستور ٢٠١٢، وخلال الفترة من ٢٥/١٢/٢٠١٢، وحتى الخامس من يوليو ٢٠١٣، نيّبت وظيفة التشريع كاملة بمجلس الشورى بتشكيله القائم آنذاك، إلى أن صدر الإعلان الدستوري في الخامس من يوليو ٢٠١٣ بحل مجلس الشورى.

**ثالثاً:** وفي ظل العمل بالإعلان الدستوري الصادر في الثامن من يوليو ٢٠١٣، تولى رئيس الجمهورية المؤقت وظيفة التشريع في إطار إدارته شئون البلاد. وفي هذه المراحل جميعها، كانت وظيفة التشريع الموسدة للمجلس الأعلى للقوات المسلحة، ومجلس الشورى، ورئيس الجمهورية المؤقت، هي وظيفة التشريع الكاملة، ولم تكن وظيفة تشريعية استثنائية أو مقيدة، كذلك التي عرفها دستور ١٩٧١ في المادتين (١٠٨، ١٤٧)، جمع فيها ومن خلالها كل من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، ومجلس الشورى، ورئيس الجمهورية المؤقت بين الاختصاصات والصلاحيات الأساسية المنوطة به، والوظيفة التشريعية العادية.

#### **المطلب الرابع**

##### **التمييز بين القرارات بقوانين التي تصدر**

##### **أثناء قيام الحياة النيابية وفترات الانتفال**

تقتضى الدفع التي أثارها المدعى بشأن الصلاحيات التشريعية المقررة لرئيس الجمهورية المؤقت وحدودها، الإشارة إلى تلك التفرقة المستقر عليها فقهاً وقضاء، بين القرارات بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية، وتلك التي تصدر أثناء وقفها أو تعطيل العمل بالدستور.

وحيث إن هيئة المفوضين بالمحكمة العليا "الدستورية" سبق لها أن خطبت معالم هذه التفرقة في تقريرها المعدين في القضيتين رقمي ٢ لسنة ٣ القضائية "دستورية"، و ١١ لسنة ٧ القضائية "دستورية"<sup>(١)</sup>، وقد تبني الحلمان الصادران في هاتين القضيتين أساس ومعال هذه التفرقة، وهو ما نعرض له تباعاً في فرعين متتاليين على النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### الحكم الصادر في القضية رقم ٢ لسنة ٣ قضائية "دستورية"

#### (حدود ولاية التشريع أثناء فترات الانتقال)

#### أولاً: تقرير هيئة المفوضين:

جاء بالتقرير المعد في هذه القضية مايلي: "ومن حيث إنه عن الوجه الأول للطعن بعدم دستورية القانون رقم ٦٢٢ لسنة ١٩٥٥ الذي يقوم على أن هذا القانون ليس إلا قراراً إدارياً لا يصح أن يرتد أثره إلى الماضي، فإن هذا النعى يثير مسألة التعرف على حقيقة التشريع المطعون وتحديد طبيعته القانونية، وهل يعتبر - وفقاً لأحكام الدستور الذي صدر في ظله - قانوناً صدر من السلطة التي بيدها زمام التشريع وقتذاك، فيصح له أن يتناول بالتنظيم ما تتناوله القوانين الصادرة من السلطة التشريعية في الظروف العادية ومنها تنظيم الحقوق وتقرير الأثر الرجعي للتشريع، أو أنه لم يستوف مقومات التشريع العادي ولم تتوافر له عناصره، فينزل إلى مرتبة القرارات الإدارية اللائحية التي لا يجوز لها أن تتصدى بالتنظيم للمسائل المحتجزة "للقانون" طبقاً للقواعد الدستورية المقررة.

#### من المقرر وفقاً للرأي الراجح أن للدولة وظائف ثلاث:

(١) يُراجع في تفصيل ذلك التقريران القيمان لمفوضي الدولة في الدعويين رقمي ٢ لسنة ٣ قضائية، و ١١ لسنة ٧ القضائية عليا "دستورية"، واللذان عرض فيهما المستشاران الجليلان محمد كمال محفوظ، ونبيل أحمد سعيد رحمه الله تعالى، بحثاً دستورياً أصيلاً في هذه المسألة، فضلاً عن مجمل آراء الفقه فيها، وبخاصة أعلام الفقه الدستوري في ذلك الوقت ومنهم الدكتور/ السيد صبرى، والدكتور/ سليمان البطاوى والدكتور/ عبد الحميد متولى، والدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي، رحمهم الله تعالى.

الوظيفة التشريعية: وتعنى سن القوانين التى تنظم العلاقات فى المجتمع بوضع قواعد عامة مجردة لا تميز بين حالة وأخرى فى مجال تطبيقها بل تطبق على جميع الحالات المتماثلة على السواء.

والوظيفة التنفيذية: وتستهدف العمل على تنفيذ القوانين، ويتحقق هذا فى رأى البعض بمباشرة أعمال ثلاث: أعمال ذاتية وهى التى يترتب عليها إنشاء أو تعديل مركز قانونى شخصى، وأعمال شرطية تضيف على أفرادها مراكز عامة نظامية، وأعمال مادية لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية.

والوظيفة القضائية: وتعنى الفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الأفراد وبعضهم البعض أو بينهم وبين السلطات العامة على مقتضى القواعد القانونية التى تحكم هذه المنازعات.

والأصل أن هذه الوظائف الثلاث يقابلها فى الأحوال العادية سلطات ثلاث، تقوم عليها وتتولى مباشرتها طبقاً لما يقضى به مبدأ الفصل بين السلطات الذى تتخذه الدول الديمقراطية أساساً لأنظمتها: فتختص السلطة التشريعية بالوظيفة التشريعية، وتتولى السلطة التنفيذية مباشرة الوظيفة التنفيذية، وتقوم السلطة القضائية بالفصل فى المنازعات القضائية. على أن مبدأ الفصل بين السلطات - وفقاً لما استقر عليه فقهاء القانون العام فى العصر الحديث، وطبقاً لأسس النظام الديمقراطى والمبادئ الدستورية - لا يقوم على الفصل بين السلطات فصلاً تاماً وكاملاً، بل هو يتمثل فى الفصل بينها فصلاً محدوداً متسماً بتعاونها وتساندها، بحيث قد تتداخل الاختصاصات بينها أحياناً بما يحقق الصالح العام، فقد تقوم السلطة التشريعية بأعمال إدارية هى من صميم أعمال الوظيفة التنفيذية، كما قد تمارس السلطة التنفيذية أعمالاً هى أصلاً من طبيعة الوظيفة التشريعية، كاللوائح المشرعة بأنواعها، هذا فى الأحوال العادية، وقد يحصل فى بعض الظروف الاستثنائية أن توقف الحياة النيابية لفترة مؤقتة أو انتقالية، كما يحدث عقب الثورات التى تطيح بأنظمة الحكم السابقة وتجمع السلطة التنفيذية خلال هذه الفترة بين وظيفتها الأصلية والوظيفة التشريعية، بينما يوضع النظام الدستورى الجديد ويعاد تنظيم السلطات الثلاث فى الدولة، مثل ما يحدث عقب قيام الثورة المصرية فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، حيث قد أذيع إعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة بصفته

رئيساً لحركة الجيش بتاريخ ١٠ من ديسمبر ١٩٥٢ أعلن فيه بأسم الشعب سقوط دستور سنة ١٩٢٣، والأخذ في تأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب ويكون منزهاً عن عيوب الدستور الزائل ومحققاً لأمال الأمة في حكم نيابى سليم. ورغبة في تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين لكى تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الانتاج المثمر والنهوض بها إلى المستوى المرجو لها. وصدر بتاريخ ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ إعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش تضمن المبادئ والأحكام الدستورية التى تنظم حكم البلاد فى فترة الانتقال، وقد نص هذا الإعلان الدستورى فى المادة التاسعة منه على أن: "يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية"، كما نص فى المادة العاشرة على أن: "يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية". وهكذا جمعت السلطة التنفيذية طبقاً لهذا الإعلان الدستورى الموقت بين وظيفتها الأصلية وبين الوظيفة التشريعية، فكانت خلال تلك الفترة الانتقالية تباشر الوظيفة التنفيذية وتتولى بجانبها اختصاص الوظيفة التشريعية.... ومن حيث إن التشريع محل الطعن المعروض أصدره مجلس الوزراء بعنوان وفى شكل قانونى ومستنداً فى ديباجته إلى الإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ الذى عهد إلى مجلس الوزراء أثناء فترة الانتقال تولى السلطة التشريعية إلى جانب وظيفته الأصلية فى مباشرة السلطة التنفيذية، ومن ثم يكون هذا التشريع قد توافرت له صفة القانون واستوفى كل عناصره ومقوماته، وأنه بهذه المثابة يصح أن يتناول بالتنظيم كل ما تتناوله القوانين الصادرة من السلطة التشريعية فى الأحوال العادية ومنها تنظيم الحقوق والمراكز بأثر رجعى".

#### ثانياً: قضاء المحكمة العليا:

وقد انتهت المحكمة العليا فى حكمها فى هذه القضية إلى الآتى:  
"ومن حيث إن المدعى يستند فى طعنه بعدم دستورية القانون رقم ٦٢٢ لسنة ١٩٥٥ إلى الأوجه الآتية: (أولاً) أن القانون المطعون فيه - وقد صدر عن مجلس الوزراء - فهو لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً، لا يصح أن يرتد أثره إلى الماضى بل يسرى من يوم صدوره، (ثانياً) أن هذا القانون بإلغائه قرار وزارة التربية والتعليم الخاص بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بأثر رجعى، قد مس الحقوق المكتسبة

لخريجي مدرسة المساحة فى معادلة شهاداتهم بشهادة الفنون والصناعات (نظام حديث)، وأن المساس بالحقوق المكتسبة أمر لا يقره الدستور....

ومن حيث إنه عن الوجه الأول من أوجه الطعن، فإنه عقب قيام الثورة المصرية فى ٢٣ من يولييه سنة ١٩٥٢، صدر فى ١٠ من ديسمبر سنة ١٩٥٢ إعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيساً لحركة الجيش أعلن فيه باسم الشعب سقوط دستور سنة ١٩٢٣، وتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب ويكون محققاً لآمال الأمة فى حكم نيابى سليم، ورغبة فى تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ولكى تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الإنتاج المثمر والنهوض بها إلى المستوى المرجو لها. وصدر بتاريخ ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ إعلان دستورى ثان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش يتضمن المبادئ والأحكام الدستورية التى تنظم حكم البلاد فى فترة الانتقال، وقد نص هذا الإعلان فى المادة التاسعة منه على أن "يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية"، كما نص فى المادة العاشرة على أن "يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية"، وهكذا جمعت السلطة التنفيذية ممثلة فى مجلس الوزراء بين وظيفتها الأصلية وبين الوظيفة التشريعية فكانت تتولاهما خلال فترة الانتقال المشار إليها والتى حددها إعلان آخر صدر فى ١٦ من يناير سنة ١٩٥٣ بثلاث سنوات.

ومن حيث إن القول بأن الإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣، الذى صدر القانون المطعون فى ظله لم يتضمن نصاً على تخويل مجلس الوزراء الذى عهد إليه سلطة التشريع فى فترة الانتقال الحق فى إصدار القوانين بأثر رجعى، هذا القول مردود:

أولاً: بأن الإعلان الدستورى المتقدم ذكره إذ خول مجلس الوزراء فى مادته التاسعة ولاية التشريع أثناء فترة الانتقال، فإن هذه الولاية تنتقل إليه كى يتولاهما كما تتولاهما الهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بممارستها، فىكون له كافة سلطاتها وحقوقها فى مجال التشريع. ولما كانت هذه الهيئة وفقاً لما استقرت عليه جميع الدساتير المصرية فى خصوص هذا المبدأ منذ دستور سنة ١٩٢٣ حتى