

## الضمانات القانونية لحق التظاهر دراسة مقارنة

إعداد

مدرس مساعد ، سامر حميد سفر ، الجامعة التقنية الجنوبية - المعهد التقني في الناصرية  
مدرس مساعد ، قتاده صالح فنجان ، جامعة ذي قار - كلية القانون .

كلمات مفتاحية

ضمان حق التظاهر , Ensure the right to demonstrate .

### خلاصة

ان الشعوب العربية عانت كثيرا من تسلط الانظمة الدكتاتورية لذلك حاولت تلك الشعوب التعبير عن نفسها من خلال التظاهر على اساس انه الوسيلة الاساسية في اسقاط الانظمة غير الديمقراطية وفي هذا الاطار تناولنا التظاهر باعتباره خير وسيلة تستطيع من خلالها الشعوب المطالبة بحقوقها التي سلبت فحاولنا في الصفحات التي مضت تناولها من قبل دساتير العالم ومنها الدستور العراقي الذي راح يكرس هذا الحق للمواطنين على اساس الايمان بالديمقراطية وبحقوق الانسان في ظل التغيير الذي شهده الدولة العراقية وعلى ان لا يخل مع النظام العام والآداب العامة وهذا ما نص عليه الدستور العراقي وغيره من دساتير دول العالم بالرغم من ان فكرة النظام العام هي فكرة مطاطة تتغير بتغير الزمان والمكان وتختلف من دولة الى اخرى إلا ان ذلك ما سارت عليه تلك الدساتير وهذا كان مدعاة لنوع من التقدير من قبل السلطة التنفيذية على اساس النظام العام وحفظه وهو مسؤولية تلك السلطة بموجب الصلاحيات الممنوحة لها والتي من اهمها الضبط الاداري بما يحتويه من عناصر المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، فمن خلال دراستنا لهذا الموضوع تبين لنا ان هناك جوانب موضوعية لا بد من مراعاتها فيما يتعلق بحق التظاهر ناهيك عن الجوانب الاجرائية التي كذلك تؤخذ بعين الاعتبار عند الشروع في البدء او التحضير للمظاهرات فهذا الحق وان كفله الدستور العراقي إلا انه بالمقابل لذلك جعل تنظيم التظاهرات من قبل السلطة التنفيذية وهذا بموجب النص صراحتها في الدستور ، كما وان التظاهرات وان قامت بموجب الاستيفاء السابق للشروط المفروضة فإنه بالمقابل لذلك هناك رقابة تمارس عليها من قبل السلطة التنفيذية اثناء المظاهرات وان هناك كذلك رقابة القضاء الاداري فيما يتعلق بالتظاهر وهذه الرقابة تختلف من الظروف العادية الى الظروف غير العادية.

### summary

The Arab peoples have suffered greatly from the shed dictatorships so I tried those people to express themselves through the demonstration on the grounds that the primary means to topple undemocratic regimes In this context, we dealt with

demonstrations as the best means through which it can claim their rights, which robbed so we tried to pages that have elapsed peoples taken up by the constitutions of the world, including the Iraqi constitution And other constitutions of the countries of the world, although the idea of public order are elastic idea of change with time, place and vary from state to state, but that is what goes by the constitutions and this was a cause for some kind of appreciation from executive authority on the basis of public order and the keepers of which is the responsibility of that authority under the powers granted to it and the most important of which administrative control, including addition elements of maintaining public order three elements public security, public health and public tranquility, it is During our study of this subject show us that there are objective aspects must be taken into account with respect to the right of pretending not to mention the procedural aspects also be taken into account when you begin or preparing for demonstrations this right and that is guaranteed by the constitution, but he in return so I made the organization of demonstrations by the executive this is under the text outspokenness in the Constitution, and that the demonstrations and the under interpolation previous conditions imposed on it in return so there is control exercised by the executive branch during the demonstrations and that there is also the administrative judiciary oversight with respect to demonstrating these controls differ from normal conditions to unusual circumstances.

## المقدمة

يعد حق المواطن في الخروج إلى الطريق العام في شكل تجمعات بشرية سلمية للتعبير عن مواقف سياسية معينة , صورة من صور حرية التعبير عن الرأي ووسيلة من وسائل تبادل الآراء والاتصال الذهني والفكري بين الأفراد . وتحرص اغلب الدساتير على تنظيم ووضع الضوابط الكفيلة بممارسة الأفراد لحق التظاهر وبالتالي إقامة التوازن بين ممارسة الأفراد لهذا الحق بما لا يتعارض مع النظام العام والآداب العامة .

ولا يخفى على احد إن العراق كان قد صادق على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحقوق والحريات بموجب القانون الخاص المتعلق بالمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية رقم (111) لسنة 1979 النافذ مما يجعل العراق في مقدمة الدول التي عليها احترام الحقوق والحريات الفردية. ولقد أصبح موضوع حقوق الأفراد وحرياتهما في الوقت الحاضر من المطالب الأساسية للشعوب، خاصة بعد التغيرات التي شهدتها الأنظمة السياسية للدول العربية في الفترة الممتدة من (2003-2010) والمسماة بالربيع العربي . لذلك كان لهذه التغيرات في البلدان التي وصلها الربيع دور في ترسيخ مفهوم الحقوق والحريات الفردية ومن ثم كان لازماً على الحكومات التي وصلت إلى الحكم بعد التغييرات أن تعمل على ترسيخ هذا المفهوم وأن تثبت لشعوبها مدى إيمانها بما جاء في دساتيرها وان يترجم هذا الإيمان إلى الواقع .

تتضح أهمية هذا الموضوع بالنظر إلى الواقع السياسي الذي يشهده العراق لاسيما في الآونة الأخيرة وخروج عدد من الأفراد في مظاهرات عمت بعض المحافظات فيه , على الرغم أن الدستور ضمن حق التظاهر للأفراد

غير ان البعض من الأفراد قد أساء في استعمال هذا الحق ، فالاعتراف بحق التظاهر وان كان يمثل وسيلة من وسائل الديمقراطية التي تكون متاحة بيد الشعوب لتشخيص مواطن الضعف في الدول إلا ان مثل هذه الوسيلة ليست مطلقة وإنما ينبغي أن يراعى في اتباعها معنى النظام العام والأداب عند استخدامه الذي يمثل الضمان الأول لممارسة إي حرية . لذا ارتأينا في هذا البحث ان نبين استعمال هذا الحق مع الإشارة إلى أهم القيود القانونية التي وضعت عليه للحفاظ على النظام العام بعناصره المعروفة .

## أهمية الموضوع

تكمن أهمية الموضوع في كونه يتعلق بحقوق وحرريات المواطنين الأمر الذي يجعله في مقدمة المواضيع التي تفرض على كل باحث او مهتم في الشأن العراقي وبالأخص في الحق بالتعبير عن الرأي والخروج بمظاهرات تهدف الى تقويم الحكومة فكان لا بد ان يدلي كل مهتم بدلوه لعله في ذلك يشخص نقص ما أو يثير انتباه المشرع لنقطة معينة تتعلق بهذا الموضوع ، فيكون بذلك قد ساهم في إيضاح فكرة أو لفت المشرع او السلطة التنفيذية لما يجب ان تعتمد .

## مشكلة البحث

الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع تتعلق في جملة من التساؤلات والتي هي على النحو التالي :

- 1- ان المشرع الدستوري قد اعترف بحق التظاهر باعتباره من الحقوق المكفولة والتي حرصت المواثيق الدولية على تكريسها في دول العالم وبالأخص في دول العالم النامي ، لهذا كان لا بد من مناقشة هذا الموضوع من خلال البحث في ماهية الضمانات التي تعتمد من قبل المشرع والسلطة التنفيذية في هذا الصدد ؟
- 2- هل ان المواطن العراقي يتمتع في ظل إحكام هذا الدستور بقدر كافي من الحرية التي تمكنه من ان يمارس حقه في التعبير عن الرأي من خلال المظاهرات و بشكل ديمقراطي؟ والى أي مدى ضمن هذا الدستور حماية الحريات والحقوق التي نص عليها ؟

## أسباب اختيار الموضوع:

تنقسم اسباب اختيار الموضوع الى نوعين :

اسباب ذاتية :

كون التظاهر يعد من بين اهم الحقوق التي تهدف من خلالها الشعوب تشخيص اخطاء من خلال المراقبة للحكومة فالمظاهرات تعد من قبيل الرقابة الشعبية والتي تمارس على السلطات العامة ، ذلك ان هذا الحق هو الذي يمثل مظهر من مظاهر الديمقراطية.

اسباب موضوعية :

هو ان مسألة التظاهر في حد ذاتها تعد من بين اهم الموضوعات التي شغلت بال العديد من الفلاسفة والمفكرين منذ قرون بعيدة، فقد قامت الثورات والانتفاضات التي قادتها الشعوب ضد طغيان الحكام

والمستبدين من خلال وسيلة التظاهر التي شخصت العيوب التي تعترى مسيرة الحكومة. واليوم يعيش العراق هذا الحق ، فأصبح المواطن العراقي يردد ويطالب بحقوقه السياسية والاقتصادية والاجتماعية .... من خلال التظاهر ، كما ويطالب بتحقيق وضمان حريته داخل الدولة بموجب أحكام الدستور، هذا الأمر أو هذه المطالب المتعلقة بالحقوق والحريات لم تكن مألوفاً في العراق قبل تغيير النظام السياسي فيه عام 2003، انطلاقاً من كل ذلك جاء اختيارنا لهذا الموضوع.

منهجية البحث: تعتمد هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك بهدف تحليل النصوص القانونية والدستورية محل الدراسة اضافة الى اتباع المنهج المقارن من خلال المقارنة بين الوضع في العراق باعتبارها من بين الدول الساعية الى تحقيق الديمقراطية وبين الوضع في مصر مقارنة مع اعرق الدول في الديمقراطية وهي فرنسا .

### هيكلية البحث

المبحث الأول : القيود الموضوعية والإجرائية لحق التظاهر

المطلب الأول : القيود الموضوعية

الفرع الأول : سلمية التظاهر

الفرع الثاني : مشروعية التظاهر

المطلب الثاني : القيود الإجرائية

الفرع الأول : الإخطار

الفرع الثاني : الترخيص

المبحث الثاني : القيود المفروضة على حق التظاهر

المطلب الأول : رقابة السلطة التنفيذية على حق التظاهر

الفرع الأول : عناصر النظام العام

الفرع الثاني : السلطات المسنولة عن حفظ النظام العام

المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على إجراءات السلطة التنفيذية

الفرع الأول : الرقابة القضائية في الظروف العادية

الفرع الثاني : الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية

## المبحث الأول

### القيود الموضوعية والإجرائية لحق التظاهر

يجب توافر بعض الأمور التي يتطلبها القانون كشرط اساسي للتظاهر , وتتمثل هذه الأمور أو الشروط بمجموعة قواعد يتعلق منها بالموضوع والآخر بالإجراءات وهو ما نبينه تباعا في المطالبين الآتيين :

المطلب الأول: القيود الموضوعية لحق التظاهر

المطلب الثاني : القيود الإجرائية لحق التظاهر

## المطلب الأول

### القيود الموضوعية لحق التظاهر

تتمثل القواعد الموضوعية لحق التظاهر بأمرين هامين هما : سلمية التظاهر ومشروعيته وهو ما ندرسه في الفرعين التاليين:

## الفرع الأول

### سلمية التظاهر

يعرف التظاهر على أنه اجتماع لعدة أشخاص في الطريق العام للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة فلا بد لحق التظاهر هو أن يكون سلميا , وتتمثل السلمية بان لا تتضمن التظاهرات شعارات أو عبارات سيئة أو مشينة لأشخاص معينين بذواتهم أو إلى طائفة معينة (1)

كذلك يجب أن لا تكون التظاهرات تدعوا لفرض عقائد محرمة والحادية وما شابه ذلك , لتعارضها مع الشريعة السمحاء أو ان تدعوا هذه التظاهرات إلى مخالفة الأخلاق والتقاليد الاجتماعية كالدعوة إلى الإباحية والفجور ... الخ. فضلا عن ذلك أن لا تكون التظاهرات وسيلة للنيل من الوحدة الوطنية والدعوة إلى التفرقة والتجزئة بين أبناء الشعب الواحد , أو يتم من خلالها إثارة العصبية والعنصرية بسبب الدين أو الجنس أو المعتقد (2)

ذلك اذا ما اعتبرنا ان مثل هذه القيود التي ذكرها الفقه القانوني ونص عليها في التشريعات كانت الغاية من ورائها عدم تجاوز حدود النظام العام في اغلب الدول العربية التي تتباين فيما بينها في هذه المسألة , لهذا نرى ان اغلب الدول تؤكد على ان تكون التظاهرات ذات طابع سلمي مع عدم الاخلال بالنظام العام .

وتتحقق السلمية كذلك إذا لم يرافق التظاهرات أعمال عنف أو إيذاء للمواطنين وممتلكاتهم أو التعرض إلى رجال الأمن بالقوة وتدمير أو إتلاف الممتلكات العامة والخاصة ولا يفوتنا أن نشير كذلك أن لا تؤدي التظاهرات إلى سلب المواطنين راحتهم نتيجة الضوضاء أو تلوث البيئة , وإزعاج الأمنيين

في بيوتهم , كون التشريعات تحرص على أن يعيش الفرد في هدوء وطمأنينة<sup>(3)</sup> حيث ذهبت لجنة حقوق الإنسان في احد قراراتها : ( إذا استخدم المتظاهرون آلات موسيقية وما شابه ذلك وأدى ذلك إلى حدوث صخب وضوضاء فأنها لا تعتبر مظاهرة سلمية)<sup>(4)</sup>

## الفرع الثاني

### مشروعية التظاهر

يراد بمبدأ المشروعية , سيادة حكم القانون, ومفاده خضوع جميع التصرفات التي يقوم بها الحاكم والمحكوم للقانون , وتحقق هذه السيادة باحترام أحكام القانون , ويترتب على الإخلال بهذا المبدأ بطلان التصرف الذي جاء مخالفا للقانون<sup>(5)</sup>

إن حرية التظاهر حرية عامة أساسية تبيح ممارسة حق التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء, وكي يتصف هذا الحق بالمشروعية لأبد وان يكون موافقا للقانون , وقد وضعت اغلب التشريعات قوانين تتضمن القيام بهذا الحق , فقد وضع المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 73 الصادر في 1992/1/21 في مادته الأولى قواعد يجب على المتظاهرين الالتزام بها , وتتمثل بما يلي :

- 1- عدم قيام التظاهر في الطريق العام<sup>(6)</sup> , وذلك لتعلقه بالنظام العام , وقد استثنى هذا القانون المظاهرات التي تتفق مع الأعراف المحلية لكل منطقة , ويرجع هذا التمييز إلى أصل قضائي طبقه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 1909/2/6 والذي استند فيه إلى احترام العادات والتقاليد المحلية<sup>(7)</sup>
- 2- أن يقدم طلب القيام بالتظاهر إلى الجهات المختصة , بموجب هذا القانون يقدم الطلب إلى عمدة البلدية التي سيعقد فيها التظاهر وذلك بفترة لا تقل عن ثلاثة أيام قبل التظاهر, واستثنى هذا القانون مدينة باريس حيث يقدم الطلب فيها إلى إدارة الشرطة<sup>(8)</sup>
- 3- يجب أن يتضمن الطلب على بيانات تخص منظمو التظاهر بان يحتوي على أسماء المنظمين وألقابهم ومحل إقامتهم ويوقع عليه من قبل ثلاثة أشخاص من بينهم وان يتضمن الطلب الهدف من التظاهر ومكان وتاريخ وساعة التجمع فضلا عن ذلك توضيح خط سير المظاهرة أن أمكن ذلك .

وفي حالة عدم إتباع هذه القواعد تعتبر المظاهرة محظورة ويتعرض منظموها إلى المسألة القانونية . ولم يختلف المشرع المصري عن نظيره الفرنسي في قانونه رقم 14 لسنة 1923 النافذ حيث نص على وجوب إخطار المحافظة أو المديرية قبل قيام التظاهرة بثلاثة أيام على الأقل وان يتضمن الإخطار بيانات كاملة من حيث زمان ومكان المظاهرة والغرض من قيامها , وعلى أن يوقع على الإخطار خمسة على الأقل من الذين يقومون بها , ونعتقد إن المشرع المصري قد تشدد أكثر في هذا الخصوص تجاه طالبي التظاهر , إضافة إلى ذلك إن القانون المصري قد منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة عندما أعطها سلطة منع المظاهرة إذا مرات أنها تحدث اضطرابا في النظام العام أو الأمن العام حيث جاءت هذه العبارة مطلقة مما قد تسيء استعمالها ضد المتظاهرين , فضلا عن كونها تتعارض مع ما جاء في دستور مصر لعام 2012 . وأشار القانون إن للمحافظ وقوات الشرطة أن تمنع التظاهر إذا تضمن احد الأمور التالية :

- إذا خالف الغاية التي قدم من أجلها الإخطار
  - إذا تضمنت هتافات مثيرة للفتنة
  - إذا وقعت جرائم إثناء التظاهر<sup>(9)</sup>
- نخلص من ذلك ان القانون المصري الصادر سنة 1923 قد وضع ضوابط لإداء حق التظاهر وتتمثل هذه الضوابط ب:
- إخطار الجهة الإدارية المختصة قبل موعد المظاهرة بثلاثة ايام
  - أن يشمل الإخطار تحديد زمان ومكان المظاهرة والهدف من تسييرها
  - تشكيل لجنة مسؤولة عن تنظيم المظاهرة مؤلفة من رئيس وعضوين يعهد إليها المحافظة على النظام العام<sup>(10)</sup>

### المطلب الثاني

#### القيود الإجرائية لحق التظاهر

من أجل ممارسة الأفراد لحقوقهم السياسية بصورة موافقة للقانون لابد من إتباع بعض الإجراءات المتمثلة بالإخطار والترخيص وهو ما نبهت تباعا في الفرعين الآتيين :

#### الفرع الأول

##### الإخطار

الإخطار، نموذج أو مجموعة من البيانات تقدم للجهة الإدارية المختصة من جانب من يقوم بممارسة نشاط معين ، لإعلام وإخطار جهة الإدارة بقيامه بتلك الممارسة ، وذلك لتمكين الإدارة من مراقبة ذلك النشاط واتخاذ الإجراءات التي تحول دون وقوع ضرر منه<sup>(11)</sup> والإخطار نوعين : الأول – الإخطار السابق ، وهو الذي يقدم ابتداء وقبل مزاوله النشاط خلال مدة معينة ، ويكون للسلطة المختصة حق الاعتراض عليه إذا افتقد احد الشروط والبيانات المطلوبة قانونا، والغرض من الإخطار السابق انه يمثل نوعا من التعاون بين منظمي المظاهرة والسلطة المسؤولة عن صيانة وحفظ النظام العام لتجنب كل ما يحدث إثناء المظاهرة من اضطرابات<sup>(12)</sup> الثاني – الإخطار اللاحق على ممارسة النشاط ، وهنا لا يجوز للسلطة المختصة الاعتراض عليه ، وإنما يمكن أن تستدعي القائمين به لاستكمال الشروط والبيانات الموضوعية سلفا<sup>(13)</sup> ويهدف نظام الإخطار إلى تمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ الاحتياطات الوقائية لحماية النظام العام باعتبارها سلطة ضبط عام ، ومن ثم إذا قام احد الأفراد بممارسة حق التظاهر بمجرد قيام الإخطار دون انتظار مدة ما يجب عليها القيام بمهام الضبط الإداري<sup>(14)</sup> ومعنى الإخطار هو الإخبار عن ممارسة نشاط معين أو حرية معينة للحصول على الأذن اللازم لممارسته لاتصاله بالنظام العام ، وهذا الإخطار يخول سلطات الضبط باتخاذ إجراءات معينة تحول دون تهديد النظام العام<sup>(15)</sup> .

لابد من الإشارة إن الإخطار لا يعد طلبا أو التماسا للموافقة على ممارسة التظاهر ، وإنما هو مجرد إشعار يقدم للسلطة المختصة حتى تكون على علم مسبق بما يراد القيام به . فالمشرع يفرض نظام الإخطار لتمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ الاحتياطات اللازمة والاعتراض على النشاط إذا لم يمكن مستوفيا الشروط المقررة أو لم يكن في استطاعتها حماية النظام العام بالوسائل والإمكانات المتوفرة لديها<sup>(16)</sup> .

ويلاحظ إن سلطة الإدارة في الإخطار تكون سلطة مفيدة وليست تقديرية بمعنى إن الشخص الذي يقدم الإخطار من حقه أن يمارس حرية النشاط المخطر عنه إذا لم ترد عليه الإدارة في الموعد المحدد، إذ يعد سكوتها هنا موافقة على ممارسة النشاط أو للحرية<sup>(17)</sup>

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لنظام الإخطار، فذهب جانب منه إلى إنكار الصفة الوقائية لنظام الإخطار، ويرى انه يدخل في نطاق القانون أي النظام العقابي، وذهب جانب آخر من الفقه إلى إن للإخطار نظام وقائي إذ انه وان كان لم يعق ممارسة الحرية إلا إن الإدارة تمتلك إزاءه حق الاعتراض إذا لم يكن مستوفيا الشروط المطلوبة و سلطة مقرررة لوقاية المجتمع من الأضرار التي قد تنتج عن ممارسة الحريات، ويرى جانب آخر من الفقه إن نظام الإخطار يعد وسطا بين النظام الوقائي المانع والنظام العقابي الرادع، لان الإخطار لا يؤدي مباشرة إلى اتخاذ تدبير وقائي محدد، ولكنه قد يؤدي إلى أن تتخذ الإدارة موقف المعارضة من هذا النشاط أو الحرية في ميعاد معين، وبهذا يتحقق الجانب الوقائي للأسلوب<sup>(18)</sup>

وقد اعتمد كل من المشرع الفرنسي والمصري نظام الإخطار، حيث اعتمد المشرع الفرنسي ذلك بموجب القانون رقم 73 في 1995/1/21 فيما يتعلق بالتظاهرات والتجمعات التي تحدث في الطريق العام، وقد اكد ذلك الإعلان الدستوري الصادر في 2011/3/30 الذي نص على: ( للمواطنين حق الاجتماع الحاصل في هدوء غير حاملين سلاحا دون حاجة إلى إخطار سابق ) اذا غير انه في ذات الوقت أعطى للإدارة سلطة منع المظاهرة إذا كانت هذه المظاهرة تحدث اضطرابا في الامن العام وذلك بقرار تعلنه للموقعين على الإخطار<sup>(19)</sup> كذلك اعتمد المشرع المصري بموجب القانون رقم 14 لسنة 1923 المعدل نظام الإخطار وحدده بتقديمه قبل ثلاثة أيام على الأقل من يوم التظاهر<sup>(20)</sup>

أما في العراق على الرغم من عدم وجود قانون ينظم إجراءات التظاهر إلا إن العمل الجاري هو إخبار الإدارة المتمثلة في المحافظ وقيادة الشرطة قبل فترة مناسبة للحصول على موافقة للتظاهر<sup>(21)</sup>



## الفرع الثاني الترخيص

يجد الترخيص مبرراته وضرورته في طبيعته الوقائية التي تتعلق بسلامة الدولة , وامن الأفراد , أي المحافظة على النظام العام , وذلك بان يشترط النظام لممارسة نشاط معين , ضرورة الحصول على إذن سابق بذلك من الجهات المختصة , فعن طريق الترخيص تتمكن سلطات الضبط من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع الضرر<sup>(22)</sup> ويتفق الفقه على عدم جواز اشتراط نظام الضبط ضرورة الحصول على ترخيص سابق فيما يتعلق بالحريات الأساسية التي كفلها الدستور<sup>(23)</sup> والقانون , كحرية الإقامة وحرية التعبير عن الرأي وحرية القيام بالشعائر الدينية<sup>(24)</sup>

وسلطة الإدارة في منح الترخيص أو منعه يدور بين التقييد والتقدير , فإذا حدد المشرع الشروط اللازمة لمنح الترخيص , تكون الإدارة في هذه الحالة لا تستطيع أن ترفض إعطاء الترخيص , أي إن سلطتها هنا تكون مقيدة ولا خوف على الأفراد وحررياتهم في هذه الحالة , أما إذا لم يحدد المشرع شروط الترخيص , فان سلطة الإدارة تكون تقديرية في منح الترخيص , حيث تزن الإدارة الأمور فتعطي الترخيص أو ترفضه أو تسحبه , وهنا تكون حريات الأفراد في خطر خشية من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية<sup>(25)</sup>

و قد تشترط الإدارة وطبقاً لنصوص القانون أو الأنظمة على الأفراد ترخيصاً معيناً إذا ما أراد ممارسة حرية معينة كالقيام بحق التظاهر فمن حق الإدارة أن ترفض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بنشاط وإلا كان عملهم مشوب بعدم المشروعية<sup>(26)</sup> ويعرف الترخيص بأنه , إجراء تنظيمي تصدره جهة الإدارة ويحولها سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته مقدماً , ووزن ظروفه التي تختلف باختلاف الزمان والمكان<sup>(27)</sup>

وتتعدد أنواع الترخيص بحسب سلطة الإدارة , فهناك الترخيص الذي يخضع لسلطة الإدارة في القبول أو الرفض لظروف تقدرها جهة الإدارة بما لها من سلطة ملائمة , ويعد هذا النوع من اخطر الأنواع لان يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة . والنوع الثاني من الترخيص يكون رخصته مقبداً بأسباب منصوص عليها في القانون حيث تحدد السلطة التقديرية للإدارة بمقتضى الأسباب الواردة في القانون<sup>(28)</sup>

وفيما يتعلق بسلطة الإدارة في تقرير نظام الترخيص , الأصل إن هذا النظام يفرض بقانون إلا إن الإدارة قد تفرضه بدون ذلك بالنسبة لممارسة الحريات التي لم ينص عليها الدستور أو القانون , بخلاف الحريات المنصوص عليها في القانون فلا يجوز تقرير نظام الترخيص بشأن ممارستها إلا إذا قرر المشرع ذلك<sup>(29)</sup>

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر (... أن الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري... وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل أو التعديل في أي وقت , متى اقتضت المصلحة العامة ذلك)<sup>(30)</sup>

خلاصة القول إن الترخيص قرار إداري صريح , لا يحق لطالبيه مزاوله حق التظاهر إلا إن تبت السلطة المختصة بإصداره في طلب الترخيص . وبذلك يتضح لنا إن نظام الترخيص أكثر تقييداً للحرية من نظام الإخطار , فمقدم الإخطار يحق له أن يمارس نشاطه بمرور الفترة المقررة له على عكس نظام الترخيص ولا يحق للإدارة أن تعترض على الإخطار إلا إذا لم يكن مستوفياً للشروط

المطلوبة , أما الترخيص فالأدارة تتمتع بسلطة تقديرية في رفض أو قبول الطلب المقدم لها . وقد فرض قانون العقوبات الفرنسي جزاء على كل مظاهرة تخرج بدون ترخيص , وذلك بفرض عقوبة تتمثل بالحبس لمدة ستة أشهر وغرامة قيمتها (7500) يورو.<sup>(31)</sup> أما العراق فأن أمر التظاهر منظم بموجب قانون سلطة الائتلاف الأمر رقم (19) لسنة 2003 المعنون (بحرية التجمع) فالتظاهر كان سابقا يعد جريمة وفق قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 إذ ورد في المادة (220) يعد جريمة تجمهر خمسة أشخاص في محل عام فان صدر أمر من السلطات لهم بالتفرق ولم يمتثلوا يعاقبون بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبالغرامة أو بإحدهما كما أن المادة (221) عاقبت بالحبس والغرامة كل من دعا إلى تجمهر في محل عام.

### المبحث الثاني

#### القيود المفروضة على حق التظاهر

إن حق التظاهر ليس مطلقا يمارسه الأفراد كيفما يشاؤون ومتى أرادوا, بل لا بد أن يخضع إلى رقابة الدولة لضمان سلامة المواطنين والاهم من ذلك ضمان سلامة النظام العام بعناصره المعروفة (الأمن العام, الصحة العامة , السكنية العامة ) وبصورة عامة تفرض القيود على حق التظاهر من قبل السلطة التنفيذية , والتي بدورها تخضع لرقابة السلطة القضائية وهو ما نبهت عليه المطالبين الآتيين :

### المطلب الأول

#### رقابة السلطة التنفيذية على حق التظاهر

تسعى السلطة التنفيذية إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام , ويعرف هذا الإجراء بالضبط الإداري الذي يعرف بأنه : صورة من صور التدخل من جانب السلطة التنفيذية تتمخض بفرض قيود على حريات الأفراد للحفاظ على النظام العام , أو هو قيد تقتضيه المصلحة العامة وتفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين , وعرف كذلك : بأنه مجموع السلطات الحكومية التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكنية العامة<sup>(32)</sup> فالضبط الإداري يسعى إلى حماية النظام العام يتعين أن يتسم بالموضوعية والحياد ويمارس في حدود القانون , وعلى الرغم من الطبيعة الإدارية للضبط إلا انه قد يتحول إلى ضبط سياسي نتيجة لانحراف السلطة حيث تتحول سلطات الضبط إلى أداة تخدم النظام الحاكم .<sup>(33)</sup>

ويشترط في هذا الإجراء أن يكون ضروريا , بمعنى أن تكون غايته تقادي تهديد النظام العام تهديدا حقيقيا , فان لم يكن من شأنه إبعاد الخطر أو الاضطراب يعد إجراء غير مشروع<sup>(34)</sup> وتختلف فكرة النظام العام<sup>(35)</sup> من دولة إلى أخرى وحتى في الدولة ذاتها ومن زمن لآخر , لذا يجب أن يفسر وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وعدم الإسراف في استخدامه من قبل السلطات المختصة في الدولة بشكل يؤدي إلى إهدار الحقوق والحريات الأساسية تحت مظلة الحفاظ على النظام العام , ولإعطاء صورة واضحة للنظام العام لا بد من بيان عناصر النظام العام والسلطات المسؤولة عنه وذلك في الفرعين التاليين :

## الفرع الأول عناصر النظام العام

يتكون النظام العام من العناصر التالية : الأمن العام والصحة العامة , والسكينة العامة , وهو ما نوضحه تباعا :

أولا- الأمن العام . يقصد به اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقي الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد والمجتمع والأموال العامة كالمؤسسات الحكومية والمرافق العامة , وكذلك الأموال الخاصة التي تعود ملكيتها للأفراد , ويتمثل هذا العنصر بتوفير الأمن للمواطنين وجعلهم يشعرون بان أنفسهم وأموالهم وأعراضهم في مأمن من أي اعتداء , وتتخذ السلطات المختصة الإجراءات الكفيلة لمنع التعرض للأمن العام<sup>(36)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى إن الأمن العام كأحد عناصر الضبط الإداري , يرتبط بالمظاهرات والأمن العام يهدف إلى تحصين المواطن ضد إخطار الحياة من ارتكاب جرائم وأعمال شغب إثناء المظاهرات<sup>(37)</sup> . واستنادا إلى هذا المفهوم يحق لسلطات الضبط منع التجمعات الخطرة في الطريق العام , ومنع المظاهرات والاضطرابات التي تهدد الأمن العام .  
ثانيا : الصحة العامة .

يقصد بها الرقابة على صحة الأفراد من أخطار الأمراض وذلك باتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع انتشاره الأوبئة ومنع كل أسباب الأمراض ومنع تجمع الأوساخ التي تؤثر على صحة المواطنين<sup>(38)</sup>  
ثالثا: السكينة العامة .

ويقصد بها المحافظة على السكينة العامة كمقوم وعنصر مادي من عناصر النظام العام باتخاذ الأساليب و الاحتياطات اللازمة للقضاء على مصادر وأسباب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة , وذلك باتخاذ كافة الإجراءات للمحافظة على الهدوء في الطرق والأماكن العامة والأحياء السكنية , وفي العراق نظم قانون منع الضوضاء رقم 21 لسنة 1966 الوسائل التي تهدف المحافظة على السكينة والهدوء للمواطنين<sup>(39)</sup>

## الفرع الثاني السلطات المسئولة عن حفظ النظام العام

إن السلطة المسئولة عن حفظ النظام العام في الدولة هي السلطة التنفيذية , وتعرف هذه السلطات بسلطات الضبط الإداري , الهيئات الإدارية والأشخاص الذين لهم سلطة اتخاذ قرارات الضبط الإداري<sup>(40)</sup> . وتقسم هذه السلطات إلى قسمين : السلطات التنفيذية على المستوى الوطني , والسلطات التنفيذية على المستوى المحلي , وهو ما نبينه تباعا:

أولا : السلطات التنفيذية على المستوى الوطني. وتتمثل هذه السلطات بما يلي:  
1- رئيس الجمهورية , اعترفت اغلب الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري باعتباره المسئول عن كيان الدولة ووحدها ووجودها , ومن أجل تخول له الدساتير جملة من

الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ ، وإقرار الحالة الاستثنائية<sup>(41)</sup> ويختلف وضع رئيس الجمهورية باختلاف نظام الحكم لذا نراه قويا في ظل النظام الرئاسي ، ويتسم بعدم المسؤولية في ظل النظام البرلماني . ففي فرنسا يعد رئيس الجمهورية طرفا دستوريا مهما ويمارس اختصاصاته الضبطية بموجب المادة (16) من الدستور الفرنسي وتتمتع القرارات التي يصدرها بقوة القانون من حيث نفاذها وسريانها. وفي مصر وبموجب القانون 37 لسنة 1972 أعطى لرئيس الجمهورية عند قيام حالة تنذر بتهديد وسلامة النظام السياسي والاجتماعي له أن يأمر بالقبض على أي شخص . ويعتبر رئيس الجمهورية رئيسا للسلطة التنفيذية ، ويحق له بموجب الدستور الصادر عام 2012 أن يمارس سلطاته الضبطية إذا ما تعرضت البلاد لظرف استثنائي وذلك عن طريق إصدار لوائح الضبط للمحافظة على النظام العام ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض اختصاصاته بإصدار لوائح الضبط لأي سلطة أخرى . وفي العراق فان رئيس الجمهورية بموجب دستور 2005 النافذ يشترك مع رئيس مجلس الوزراء في طلب إعلان حالة الطوارئ يقدم إلى مجلس النواب ، أما إجراءات الضبط الإداري فأنها تنفذ من قبل رئيس مجلس الوزراء وحده<sup>(42)</sup> .

2- رئيس الحكومة ، رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء ) هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ويعتبر في الدول التي تعتمد النظام البرلماني رئيسا للجهاز التنفيذي ويمارس وفقا لذلك صلاحيات ضببية واسعة لذا نراه يمارس اختصاصاته التنفيذية في بريطانيا ، أما في فرنسا ومصر يعد رئيس الحكومة تابعا لرئيس الجمهورية ولا يستقل عنه باتخاذ القرارات المهمة غير انه يمارس سلطة إصدار لوائح الضبط عن طريق إصدار المراسيم<sup>(43)</sup> . وفي العراق يتمتع رئيس الحكومة بصلاحيات واسعة بموجب الدستور الصادر عام 2005.

3- الوزراء، الأصل إن الوزراء لا يمارسون مهام الضبط الإداري العام لأنها من صلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، غير إن بعض التشريعات تجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة العمل الذي يشرفون عليه وهو ما يعرف بالضبط الإداري الخاص ، ويعد وزير الداخلية الوزير الوحيد الذي يقوم بإجراءات الضبط على المستوى الوطني في كافة الأحوال العادية كانت أو استثنائية . حيث يأتي بعد رئيس الوزراء من جهة سعة الصلاحيات التي يتمتع بها باعتباره من سلطات الضبط الإداري<sup>(44)</sup> .

فيموجب قانون هيئة الشرطة الفرنسية رقم 109 لسنة 1971 تعد هذه الهيئة هي المختصة بالمحافظة على النظام العام والأداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال<sup>(45)</sup> ، أما قانون وزارة الداخلية العراقي رقم 83 لسنة 1980 فقد أشار في مادته الأولى بان الوزارة تتولى حماية الأمن لجمهورية العراق وتوطيد النظام.

ثانيا : السلطات التنفيذية على المستوى المحلي ، وتتمثل بما يلي:

1- المحافظ ، يعد المحافظ احد سلطات الضبط الإداري العام والذي يكون مسؤولا عن حفظ النظام العام في المحافظة ، ويعتبر ممثلا للسلطة التنفيذية على مستوى المحافظة ، ويمارس في نطاق محافظته اختصاصات ضبط واسعة ، وفي اغلب القوانين يتم تعيين المحافظ من قبل رئيس الجمهورية . ففي فرنسا يعتبر المحافظ صاحب سلطة الضبط الإداري في المحافظة ، ويباشر اختصاصاته بموجب القانون الصادر في 15 نيسان 1884 ، إذ يختص المحافظ بالمحافظة على الأمن العام والنظام في المحافظة فالقاعدة العامة في فرنسا إن وظيفة الضبط الإداري وظيفه محلية يتولاها المحافظ ويتولى القيام بواجبات الضبط الإداري المحلي في المدن والقرى<sup>(46)</sup> .

وفي مصر يعتبر المحافظ مسؤولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة ويعاونه في ذلك مدير الأمن غير أنه لا يتمتع بسلطة إصدار لوائح الضبط<sup>(47)</sup> في العراق يمارس المحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجب الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة ، وإذا عجزت هذه الأجهزة عن إنجاز واجبها في حفظ النظام العام فعليه أن يعرض الأمر على وزير الداخلية .

ويمارس رؤساء الوحدات الإدارية الآخرين سلطات الضبط الإداري في حدود وحداتهم الإدارية ، فتقع مسؤولية حفظ النظام والأمن وحماية حقوق المواطنين على القائم مقام الذي عليه أن يتخذ الإجراءات الكفيلة من أجل حماية أرواحهم وممتلكاتهم ، كذلك الحفاظ على الممتلكات العامة والخاصة ويمارس ذات الاختصاصات مدير الناحية .

2- رؤساء المجالس المحلية ، يمارس رؤساء المجالس المحلية اختصاصات ضببية محددة بموجب القوانين المنظمة لهم ، ونص قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل على قيام مجلس المحافظة بسلطات الضبط الإداري من خلال المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة وعن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية<sup>(48)</sup>.

أما الوسائل التي تتبعها السلطة التنفيذية لقيامها بواجبات الضبط الإداري في حالة إخلال التظاهر بالنظام العام أو احد عناصره فهي :

أولاً - حظر التظاهر .

يقصد بالحظر ، أن تنهي سلطات الضبط اتخاذ إجراء معين ، أو عن ممارسة نشاط محدد ، وهو بذلك يعد من الوسائل الوقائية المانعة . ويقصد به اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط التظاهر ويعتبر الحظر أعلى أشكال المساس بالحريات العامة ، حيث يحق لسلطات الضبط الإداري منع تسيير المظاهرة إذا كان من شأنها إحداث اضطراب في النظام العام . وقد نص المشرع الفرنسي على هذا الإجراء بالقانون الصادر رقم 73 لسنة 1995 : ( إذا كانت الجهة المخولة بسلطات الضبط تؤكد إن التظاهر من شأنه التسبب في اضطراب النظام فأنها مختصة بإصدار القرار الحظر)<sup>(49)</sup>

ثانياً - استخدام القوة .

ويعرف بالتنفيذ الجبري ، الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها ، غير أنه في حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والأنظمة وتعتمد الإدارة في اللجوء إلى القوة بإمكاناتها المادية والبشرية لحد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام . ويعد التنفيذ الجبري من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الضبط الإداري ، لأن الإقرار للإدارة بسلطة التنفيذ الجبري المباشر ينطوي على خطر كبير يهدد الحريات العامة . والتنفيذ الجبري هو امتياز مقصور على قرارات الضبط الإداري ومضمونه إن الإدارة تملك حق تنفيذ قراراتها جبراً ، إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً<sup>(50)</sup>

وتجدر الإشارة أن استخدام القوة لا يجوز لقوات الأمن إطلاق النار عليهم ، بإطلاق النار على المتظاهرين السلميين العزل فيه امتهان للقيم الإنسانية ، فضلاً عن ذلك فهو يمثل اعتداء على حق الحياة ذلك الحق الذي لا يجوز إهداره أو المساس به<sup>(51)</sup>

وقد اختلف كلا من الفقه والقضاء الفرنسي والمصري في تحديد حالات التنفيذ الجبري ،  
ونلاحظ إن الفقه في فرنسا حددها في ثلاث حالات هي :

أ- حالة وجود نص صريح في القانون والأنظمة، يتيح للإدارة استخدام هذا الحق ، ويعني ذلك  
إن المشرع قد حول جهة الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبرا دون اللجوء إلى القضاء  
،بالنظر لخطورة بعض الأوضاع وضرورة الإسراع بشأنها<sup>(52)</sup>

ب- حالة مخالفة الأفراد لقانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها ، فقد أباح المشرع  
الفرنسي للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية  
وألّا تعطل تنفيذ القانون<sup>(53)</sup>

ت- حالة الضرورة عندما تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يستوجب أن تتدخل فورا دون  
إبطاء للمحافظة على النظام العام ، بحيث لو انتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار  
جسيمة في هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري المباشر حتى لو كان  
المشرع منعها صراحة من اللجوء إليه<sup>(54)</sup>

وفي مصر حدد القضاء التنفيذ المباشر بحالتين فقط هما :

أ- حالة وجود نص تشريعي في القانون يبيح لسلطات الضبط استعمال حق التنفيذ المباشر  
ب- حالة الضرورة إذا تبين لهيئات الضبط إن هناك خطرا جسيما يمس النظام العام في  
الدولة بحيث إذا لم يتخذ على وجه السرعة نتج عن ذلك إضرارا جسيمة في هذه  
الحالة يحق للسلطة التنفيذية أن تلجأ إلى اتخاذ إجراءات الضبط الإداري .

ويحق لرجال الأمن استخدام القوة إذا ما تعرضوا لأعمال عنف ، أو لم يكن بوسعهم الدفاع عن  
المكان المتواجدين فيه بشكل مباشر . وقد حدد مجلس الدولة الفرنسي الإجراءات التي يقوم بها رجال  
الأمن قبل استخدامهم للقوة بمايلي :

- 1- إصدار أمر بصيغة : أطيعوا القانون وترفقوا
  - 2- يصدر الإنذار الأول بالصيغة : إنذار أول ، ترفقوا وألا سوف نستخدم القوة
  - 3- يصدر الإنذار الثاني والأخير بصيغة إنذار أخير ترفقوا والا سوف نستعمل القوة<sup>(55)</sup>
- ثالثا : الجزاء الإداري .

يعرف الجزاء الإداري بأنه : التدبير الشديد المؤثر على المصالح المادية والأدبية للأفراد ،  
هذا الجزاء تتخذه سلطة الضبط بغية عنصر من عناصر النظام العام ، ويعتبر الجزاء الإداري من  
السلطات الخطيرة الممنوحة لسلطات الضبط ذلك لأنه يهدد الحرية الشخصية للفرد ، والطبيعة  
القانونية للجزاء الإداري ، انه تدبير وقائي يراد به منع الإخلال بالنظام العام فالغرض من إيقاعه هو  
صون النظام العام ، وسمي جزاء لان فيه مساس خطير بحريات الأفراد ، وتتنوع صور الجزاء  
الإداري فقد يكون مقيدا للحرية كالاتقال والإبعاد أو مهنيا كسحب الترخيص<sup>(56)</sup>  
رابعا : منع المظاهرة .

منح القانون سلطات الضبط الإداري سلطة منع المظاهرة قبل تسييرها ، ويجب أن يبلغ إعلان  
المنع للمتظاهرين بأسرع ما يستطاع ، إذ حددت في القانون المصري بست ساعات على الأقل ،  
ويحق لمنظمي التظاهر التظلم من قرار المنع لدى وزير الداخلية .

خامسا : الاعتقال الإداري .

أخذت فرنسا بنظام الاعتقال الإداري في الظروف الاستثنائية كجزاء وقائي ونظرا لخطورة  
هذا الإجراء كونه يهدد الحريات الشخصية ، فقد نظم بموجب الأمر الصادر في 1944/10/4، أما في

مصر فلم تجز القوانين على حق الاعتقال دون نص قانوني إلا في الحالات الاستثنائية المتمثلة بحالة الطوارئ، إلا إن القانون رقم 32 الصادر عام 1972 المتعلق بالحريات العامة وضماداتها أعطى لرئيس الجمهورية عند حدوث حالة تنذر بتهديد وسلامة النظام السياسي والاجتماعي أن يأمر بالقبض على أي شخص يتسبب في ذلك.<sup>(57)</sup>

## المطلب الثاني

### رقابة القضاء الإداري على إجراءات السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية بما تملكه من سلطات واسعة لتنظيم حقوق الأفراد وحرياتهم، قد تنتهك هذه الحقوق والحريات بما تصدره تلك السلطة من تعليمات وأوامر تنطوي على مخالفة لأحكام القانون أو إساءة لاستعمال السلطة التي قد تعصف بحقوق الأفراد وبالأخص في صورة التظاهر السلمي، لهذا كان لا بد من وجود رقابة مستقلة تحمي هذه الحريات من تعسف السلطة التنفيذية، من انتهاكها لها، وتتمثل هذه الرقابة بالرقابة القضائية باعتبارها إحدى الضمانات تجاه تسلط السلطة التنفيذية على حقوق وحريات الأفراد.

وبممارسة القضاء الإداري رقابته على القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية، والتي تمس حريات وحقوق الأفراد، فيبسط القضاء رقابته على أركان القرار الإداري للتأكد من مشروعية هذه القرارات التي تهدف الإدارة من ورائها الحفاظ على النظام العام، غير إن رقابة القضاء الإداري تختلف قوتها بحسب الظروف التي تمر بها الإدارة فإن كانت ظروف اعتيادية، نجده يمارس رقابة واسعة ودقيقة، أما إذا كانت ظروفًا استثنائية نجد إن هذه الرقابة تضيق كثيرا مقابل ما تتمتع به الإدارة من سلطات ولتوضيح ذلك، نقسمك هذا المبحث إلى الفرعين الآتيين:

## الفرع الأول

### الرقابة القضائية في الظروف العادية

تتسع الرقابة القضائية في الظروف العادية على قرارات الضبط الإداري، فتشمل محل القرار وسببه وغايته، وهو ما نبينه فيما يلي:

أولاً: الرقابة على المحل، محل القرار الضبطي، هو تنظيم الحريات العامة أو تقييدها ولاشك إن تقييد هذه الحريات هو في الأصل من اختصاص المشرع، غير أنه للضرورات العملية باعتبار الإدارة أقدر من المشرع في مواجهة الإخلال بالنظام العام. والعيب الذي يلحق محل القرار الضبطي هنا هو عيب مخالفة القانون، فالخروج عن أي قاعدة عامة مجردة أيا كان مصدرها يحقق هذه المخالفة<sup>(58)</sup>

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تقدير ضرورة استناد الإدارة في قراراتها إلى وقائع معينة، فإذا كان القرار يستند إلى وقائع غير صحيحة، فإن المجلس يلغي القرار ويطبق ذلك على القرارات المتعلقة في الضبط الإداري، حيث استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي إن قرار الضبط

يصح واجب الإلغاء إذا ثبت إن الإدارة قد استندت إلى تبرير وقائع غير صحيحة من الناحية المادية , يستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أو لا (59)

إذ يفرض مجلس الدولة رقابته , كقاعدة عامة للتحقق من إن قرارات الضبط الإداري تستند إلى وقائع تصلح قانونا لتبريرها بان يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به فإذا توفرت في الوقائع هذا الوصف , فان المجلس يقرر إن الوقائع تصلح قانونا لتبرير قرار الضبط الإداري. (60)

وحرص مجلس الدولة المصري في قضائه على إلزام الإدارة بان تستند فيما تصدره من قرارات الضبط الإداري على وقائع صحيحة تكشف عن وجود تهديد للنظام العام أو الإخلال به (61)

لذا نرى مجلس الدولة يقوم بالتحقق من وجود صحة الوقائع التي تقدمها سلطة الضبط الإداري سندا لقرارها , فان المجلس يفحص الوقائع للتحقق من صحة الوقائع من كونها تصلح لتبرير اتخاذ القرار , بان يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به. (62)

ثانيا : الرقابة على الغاية , تعد فكرة النظام العام الأساس القانوني لرقابة القضاء على غايات النشاط الضبطي , فتصرف سلطة الضبط الإداري يجب أن يكون وفق الأغراض المحددة , وهي المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة . فالقضاء الإداري يبسط رقابته على الغاية التي ترمي إلى تحقيقها الإدارة للتحقق فيما إذا كانت مشروعة أم لا , إذ تمتد الرقابة إلى النوايا والبواعث النفسية لمصدر القرار , ومما يلاحظ إن مجال عيب الانحراف بالسلطة يظهر عندما تكون للإدارة سلطة تقديرية إذ يكون لها في هذه الحالة نوع من الحرية في تقدير سلطة إصدار القرار أو عدم إصداره وفي اختيار الزمن واختيار الوسيلة المشروعة (63) . وقد قرر القضاء الإداري إن الأجراء الضبطي يشوبه عيب الانحراف بالسلطة في ثلاث حالات هي :

- 1- عندما يصدر العمل من اجل مصلحة خاصة
- 2- أن يصدر من اجل مصلحة لا تتعلق بحفظ النظام العم
- 3- عند الانحراف بالإجراءات

وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر : ( إذا ما عين المشرع غاية محددة , فانه لا يجوز لمصدر القرار أن يهدف غيرها ولو كانت هذه الغاية لتحقيق مصلحة عامة ) (64)

فالهدف المحدد لسلطة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام لذا فان مجلس الدولة يبسط رقابته كأصل عام , للتحقق من إن الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارات الضبط قد توافر فيه صفة الإخلال أو التهديد بالإخلال في النظام العام , (65)

فبالإضافة إلى التحقق من وجود الوقائع التي استندت إليها سلطات الضبط الإداري في قرارها , وصحة تكييفها القانوني , فإنها تراقب ملائمة هذه القرارات ومدى توافقها مع الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها.

ويلاحظ إن مجلس الدولة درج على عدم مراقبة الغاية في قرارات الإدارة حيث يرفض عادة فحص ملائمة القرار , إذ يقرر في هذا الخصوص عادة في أحكامه . إن أوجه الطعن الأخرى المتعلقة بملائمة القرار لا يمكن لمجلس الدولة في الطعن بمجاوزة السلطة , غير إن مجلس الدولة الفرنسي استثنى من



ذلك القرارات المتعلقة بالضبط الإداري الصادرة من السلطات المحلية لان هذه القرارات تتناول بالتنظيم والتقييد حريات المواطنين , وهو ما يتطلب إخضاعها لرقابة قضائية واسعة لحماية هذه الحريات . حيث يصل مجلس الدولة في رقيبته لهذه القرارات إلى درجة بالغة الشدة , حيث يتصدى لفحص ملائمة القرار ومدى تناسبه مع محل القرار والأسباب التي استند إليها<sup>(66)</sup>

وتأكد هذا الاتجاه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 2003/12/30 المتعلق بحظر إقامة التظاهرات التي أرادت تنظيمها إحدى الجمعيات أمام كاتدرائية نوتردام بباريس , حيث فرض القاضي الإداري رقابة شاملة على الوقائع وانتهى في قراره إن المظاهرات السابقة قد هددت الأمن العام من خلال عمليات السطو على المستشفيات وما صاحبه من اعتداء على الأطباء والمرضى , هذه الظروف قادت القاضي لاتخاذ استنتاج يقضي إن التظاهرات المزمعة كانت ستساهم في زعزعة النظام العام<sup>(67)</sup>

وقد قضى مجلس الدولة في مصر على إن حق التظاهر يعد حقا دستوريا لا يجوز حظره مطلقا باعتباره وسيلة مشروعة من وسائل التعبير عن الرأي , وأشار في احد أحكامه بالقول : (إن الجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في شأن تسيير المظاهرات في الطريق العام فثمة التزام يقع عليها وهي ألا تتخذ من سلطة الحفاظ على النظام العام ذريعة لمنع أي مظاهرة)<sup>(68)</sup> وأشارت في حكم آخر لها : ( على وزارة الداخلية استنادا إلى واجبها الدستوري والقانوني اتخاذ الإجراءات والضمانات التي تمنع من مسيرة كل راغب في إثارة الבלبلة بين المواطنين وإخراج المسيرة عن نيل مقاصدها ) وبناء على ما تقدم حكمت المحكمة بوقف تنفيذ القرار الصادر من مديرية امن القاهرة بعدم الموافقة على تنظيم المظاهرة . ويتضح لنا من حكم مجلس الدولة أعلاه إن المجلس فرض رقابة شاملة على قرار الضبط الإداري بمنع المسيرة السلمية سواء كانت رقابة للتحقق من صحة وجود الوقائع المستند إليها القرار الضبطي أو رقابة التكييف على الوقائع أو رقابة الملائمة<sup>(69)</sup>

ثالثا : الرقابة على السبب ، لقد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على وجوب استناد التدبير الضبطي على سبب حقيقي يبرر اتخاذه ، أي نشوء حالة واقعية او قانونية تدعوا الإدارة للتدخل من اجل المحافظة على النظام العام ، وان يكون السبب حقيقيا لا وهميا ، وصحيحا ، فيجب على القاضي الإداري أن يتثبت من حقيقة وجود الوقائع التي تتمثل بها سلطات الضبط الإداري كأسباب لعملها ، وتتناول الرقابة القضائية على سبب القرار المسائل التالية :

أ- وجود تهديد أو إخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية

ب- الوجود المادي والتكييف القانوني للوقائع

ت- ضرورة الإجراء الضبطي

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكم بنيامين إلغاء قرار العمدة بمنع عقد احد الاجتماعات بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام وبين المجلس في حكمه انه كان بإمكان السلطات المحلية أن تستعين بقوات الشرطة في المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماعات<sup>(70)</sup> .

وقد ساير القضاء الإداري في مصر نظيره الفرنسي في الرقابة على ركن السبب في الرقابة على ركن السبب في القرارات الضبطية واشترطت محكمة القضاء الإداري جدية السبب وذلك بقولها : ( إن تتخذ من وقائع حقيقية لا وهمية ولا صورية منتجة في الدلالة على هذا المعنى ، وان تكون هذه الوقائع أفعالا معينة ، تثبت في حق الشخص ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه )<sup>(71)</sup>

اما في العراق فلم ينص المشرع العراقي على عيب السبب صراحة إلا ان يستشف ضمنا من قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة نص المادة ( 7 /ثانيا /هـ ) فقد بينت هذه المادة اوجه الطعن التي تجيز الغاء القرار الاداري .<sup>(72)</sup> فالنص الذي اورده المشرع العراقي في قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة في المادة (7/ثانيا /هـ) والذي تولى تحديد اسباب الالغاء ومن بينها (( الخطأ في تطبيق القوانين والانظمة أو التعليمات أو في تفسيرها )) انما المقصود به هو عيب السبب ، فهو يعني اخطأ في مادية الوقائع او وصفها القانوني وما يعزز هذا النظر أن محكمة القضاء الاداري تنظر في عيب السبب كعيب قائم بذاته مثل بقية العيوب التي تصيب القرار الاداري فتبطله .

وفيما يخص القضاء العادي فأننا نجده في فرنسا لا يمارس رقابة على الأسباب الواقعية التي تقوم عليها تدابير الضبط الإداري المتعلقة بالمظاهر الخارجية للشعائر الدينية ، كذلك امتنع عن الغاء القرار بسبب عدم اختصاصه بتقدير نوايا سلطات الضبط الإداري ، ورفض القضاء العادي الاعتراف بعيب الانحراف بالسلطة<sup>(73)</sup> . أما في مصر فن القضاء العادي لم يختلف عن مثيله الفرنسي نجده يمتنع فيها عن التحقيق في صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها<sup>(74)</sup>

#### رابعا : الرقابة على الاختصاص .

تختلف سلطات القضاء الإداري في تقدير مشروعية القرار الإداري من ناحية الاختصاص ، فإذا وجد القاضي الإداري إن القرار الضبطي المطعون فيه يقع خارج اختصاص الجهة الإدارية ، فإنه يقرر على الفور بعدم مشروعيته ويحكم بإلغائه ، وعيب الاختصاص من النظام العام بحيث إن القاضي الإداري يملك الحق في إثارة عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثيره الخصوم أو ينتبهوا له .

### الفرع الثاني

#### الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية<sup>(75)</sup>

عندما تتعرض الدولة لظرف استثنائي ، تلجأ إلى إصدار قرارات إدارية أو تقوم بأعمال مادية تتجاوز فيها صفة المشروعية إذا ما طبقت في الظروف العادية ، غير إن القضاء يعدها صحيحة ولازمة إذا كانت ضرورية لحفظ النظام العام ، غير إنها لا تكون بمنأى عن رقابة القضاء ، فالإجراءات التي تتخذها الدولة تكون خاضعة لرقابة القضاء لحماية الأفراد من تعسف الإدارة جراء ازدياد سلطاتها في ظرف الاستثنائي.<sup>(76)</sup>

ويمارس القضاء الإداري سواء في فرنسا ومصر رقابته على قرارات الضبط الإداري ، في الظروف الاستثنائية تطبق في ظل أحكام قوانين الطوارئ وحالة الضرورة . فقد تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفًا استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في ظل الظروف العادية حماية للنظام العام ، فتضفي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الاستثنائية ، غير إن هذا الظرف الاستثنائي لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق فالظرف الاستثنائي يوسع من قواعد المشروعية تأسيسا على قاعدة ( الضرورات تبيح المحظورات ) . فالقضاء الإداري يمارس رقابته في الظروف الاستثنائية ، فالقاضي يراقب ابتداء قرار السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ<sup>(77)</sup>

وقد اختلف الفقه الفرنسي حول رقابة القضاء الإداري على إعلان حالة الطوارئ , فذهب رأي إلى عد هذا القرار من الأعمال الحكومية لا يخضع لرقابة القضاء الإداري , وذهب رأي آخر إلى عد هذا القرار إداريا شأنه شأن بقية القرارات الإدارية التي تنبسط إليها رقابة القضاء الإداري , غير إن مجلس الدولة الفرنسي حسم النزاع بتعليبه الرأي الثاني باعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ من قبل القرارات الإدارية , ونحن بدورنا نرجح هذا الرأي ضمانا لحقوق وحرية الأفراد فعد قرار إعلان حالة الطوارئ يخضع لرقابة القضاء وبالتالي يحق لكل من انتهكت حقوقه وحرياته أن يلجا إلى القضاء فضلا عن ذلك إن خضوع قرار الإعلان إلى رقابة القضاء الإداري يكون وسيلة لكبح إساءة استعمال السلطة تجاه الأفراد .

أما في مصر فالأمر مختلف , فلا زال القضاء فيه يعد إعلان حالة الطوارئ من قبيل أعمال السيادة ويمنع الطعن فيه , وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا : ( ... إن قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تصدرها الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية ... )<sup>(78)</sup> في فرنسا أعطى الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي يرى إنها كفيلة بتنظيم السلطات العامة في الظروف الاستثنائية تطبيقا لنص المادة (16) من دستور فرنسا . وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية أن لها طبيعة دستورية أو تشريعية أو لائحية وفق المجال الذي تصدر فيه<sup>(79)</sup> . غير إن رقابة مجلس الدولة في فرنسا تكون ضيقة في ظل الظروف الاستثنائية وتقتصر على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع دون أن تتصرف إلى بحث صحة التكليف الذي اعتمدهت الإدارة , ذلك لحرص المجلس على إعطاء الدارة قدرا واسعا في حرية التصرف إزاءها لما له من خطورة على أمن وسلامة الدولة.<sup>(80)</sup>

وبخصوص الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية فأنها تخضع لرقابة القضاء , فقد أباح مجلس الدولة الطعن في مرسوم الأحكام العرفية باعتبارها قرارات إدارية.<sup>(81)</sup>

أما في العراق فقد ميز المشرع بين نوعين من الإجراءات المتخذة بناء على إعلان حالة الطوارئ , بان تخضع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز , ومحكمة التمييز في إقليم كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الإقليم , وانتهاء بالمحكمة الاتحادية العليا . وللمحاكم المذكورة تقرير الغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات<sup>(82)</sup>

ويتضح لنا إن المشرع العراقي نص على شكلين من الإجراءات يمكن إصدارها في الظروف الاستثنائية وهما , القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء أثناء هذه الفترة استنادا إلى وظيفته , والثانية هي الإجراءات التي تتخذ في إطار الدعوى الجزائية بخصوص الجرائم المرتكبة خلال ظرف الاستثنائي , وقد اخضع هذين النوعين من الإجراءات إلى رقابة القضاء الإداري والعادي .

غير إن رقابة القضاء على نشاط الإدارة في الظروف الاستثنائية لا يتعدى إلى الرقابة على أسباب القرار الإداري والغاية التي ترمي إليها الإدارة في اتخاذه , ولا ينصرف إلى رقابة العيوب الأخرى وهي الاختصاص والشكل والمحل وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول<sup>(83)</sup>

وتنصب رقابة القضاء الإداري على سبب القرار ذلك بالتحقق من صحة وجود ظرف الاستثنائي ابتداء ثم يتأكد من صحة الحالة الواقعية التي تعطي للإدارة الحق في استخدام سلطاتها

الاستثنائية . أما بالنسبة للغاية , فلا بد للإدارة أن تهدف من قراراتها في ظل الطرف الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة .<sup>(84)</sup>

أولا : رقابة السبب .

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على رقابة الوجود المادي للوقائع , وتكييفها القانوني سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية , غير إن مجلس الدولة الفرنسي لا يمارس رقابة مشددة في الظروف الاستثنائية على قرارات الضبط الإداري<sup>(85)</sup>

### ثانيا : الرقابة على الغاية .

في الظروف الاستثنائية يمارس القضاء رقابة ضيقة على ركن الغاية وهو ما سار عليه القضاء الفرنسي , ذلك لان القاضي ينظر إلى أعمال الإدارة بعين المشروعية الاستثنائية لا المشروعية العادية . وهو ما سار عليه القضاء في مصر<sup>(86)</sup>

أما فيما يتعلق بالأركان الأخرى للقرار الإداري فأنا وكما أسلفنا , نظرا لامتتع الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية بسلطات لا نظير لها في الظروف العادية , منها ما يتعلق بإمكانية الخروج عن القواعد المتعلقة بالاختصاص وعدم التقيد بها , لذا نجد إن مجلس الدولة الفرنسي أقر بمشروعية القرار المشوب بعيب الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية<sup>(87)</sup> . ولم يختلف القضاء الإداري في مصر عن نظيره الفرنسي الذي أقر أيضا بمشروعية القرارات الصادرة في الظروف الاستثنائية وان صدرت خلافا لقواعد الاختصاص<sup>(88)</sup>

### الخاتمة

مما لا شك فيه ان الشعوب العربية عانت كثيرا من تسلط الانظمة الدكتاتورية والتي ما انفكت تحاول ان تزرع التفرقة بين افراد تلك الشعوب لهذا وذاك راحت تلك الشعوب تجمع طاقاتها الفردية وتصلقها في بوتقة واحدة من اجل نيل الحرية والتعبير عن مواقفها تجاه السياسات التي نالت من حريتها فالشعوب كانت ولا زالت خير اداة رقابية تشخص وتحاسب الحكومات إذا ما اخطأت ، وفي ظل التطورات السياسية التي شهدها العالم على وجه العموم والدول العربية على وجه الخصوص انعكست اثرها بالايجاب على بعض الدول العربية ان لم يكن جلها ، حيث تم تبني النهج الديمقراطية من خلال بعض من التشريعات والتي من خلالها تحاول ان تثبت للعالم انها تسير نحو الديمقراطية . بالرغم من ذلك ظلت تلك الدول التي تتميز بشعوبها الواعية تهدف بين فينه واخرى تبني النهج الديمقراطي من خلال محاولة محاسبة الحكومات بالتظاهر بالوسيلة الاساسية في اسقاط الانظمة غير الديمقراطية وفي هذا الاطار تناولنا التظاهر بأعتبره اداة اساسية او وسيلة تستطيع من خلالها الشعوب المطالبة بحقوقها التي سلبت فحاولنا في الصفحات التي مضت تناولها من قبل دساتير العالم ومنها الدستور العراقي الذي يكرس هذا الحق للمواطنين على اساس الايمان بالديمقراطية وبحقوق الانسان في ظل التغيير الذي شهده الدولة العراقية وعلى ان لا يخل مع النظام العام والاداب العامة وهذا ما نص عليه الدستور العراقي وغيره من دساتير دول العالم بالرغم من ان فكرة النظام العام هي فكرة مطاطة تتغير بتغير الزمان والمكان وتختلف من دولة الى اخرى إلا ان ذلك ما سارت عليه تلك الدساتير وهذا كان مدعاة لنوع من التقدير من قبل السلطة التنفيذية على اساس النظام العام وحفظه وهو مسؤولية تلك

السلطة بموجب الصلاحيات الممنوحة لها والتي من اهمها الضبط الاداري بما يحتويه من عناصر المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، فمن خلال دراستنا لهذا الموضوع تبين لنا ان هناك جوانب موضوعية لا بد من مراعاتها فيما يتعلق بحق التظاهر ناهيك عن الجوانب الاجرائية التي كذلك تؤخذ بعين الاعتبار عند الشروع في البدء او التحضير للمظاهرات فهذا الحق وان كفله الدستور العراقي إلا انه بالمقابل لذلك جعل تنظيم التظاهرات من قبل السلطة التنفيذية وهذا بموجب النص صراحتها في الدستور ، كما وان التظاهرات وان قامت بموجب الاستيفاء السابق للشروط المفروضة فإنه بالمقابل لذلك هناك رقابة تمارس عليها من قبل السلطة التنفيذية اثناء المظاهرات وان هناك كذلك رقابة القضاء الاداري فيما يتعلق بالتظاهر وهذه الرقابة تختلف من الظروف العادية الى الظروف غير العادية لذا فأنتنا توصلنا الى النتائج التالية :

- 1- ان التظاهر السلمي بإعتباره وسيلة سلمية للتعبير عن الحقوق المنتهكة ومحاولة الحصول عليها يعد من الحقوق الدستورية و المكفولة , وحتى لو لم ير ذكره في الوثيقة الدستورية فانه يبقى من الحقوق الأصلية فالدستور يقر الحقوق و لا يكشفها .
- 2- هناك نوع من الغموض او الفهم لمصطلح النظام العام بالرغم من توضيح من قبل اغلب الفقهاء وعلى رأسهم العلامة عبد الرزاق السنهوري باشا ، الامر الذي يجلب مسألة تحديد ما يعتبر من النظام العام مسألة تقديرية بيد السلطة التنفيذية .
- 3- الاعتراف بحق التظاهر من قبل دول العالم وبالاخص محل البحث ( مصر – فرنسا – العراق ) وان كان في دساتيرها إلا ان ذلك الحق يظل معترف به وسابق لوجود تلك الدساتير وما هذه الدساتير سوى انها كاشفه لهذا الحق .

بناء على ذلك نقترح التوصيات على النحو التالي :

- 1- وضع ضمانات حقيقية وموضوعية ومستقلة بذاتها تكفل ممارسة الحقوق المدنية والسياسية .
- 2- نرى ضرورة التخفيف من القيود الواسعة من خلال وضع ضوابط قانونية صريحة تصون هذه الحقوق من تجاوزات السلطة التنفيذية , إلى جانب تحديد المقصود بالنظام العام والآداب .
- 3- ندعو من السلطة التشريعية الاسراع في سن قانون ينظم حق التظاهر على ان لا يعارض مبادئ الديمقراطية المتفق عليها دوليا .

## المصادر

أولا : الكتب :

- 1- د. أمل محمد حمزه ، حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012.
- 2- د. . عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط2، 2005
- 3- د. عمار عوابدي ، القانون الاداري ، النشاط الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط1، 2005،
- 4- د. عمر أحمد حسبو، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م،
- 5- محمد جمال عثمان ، الترخيص الاداري ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1992 ، ط1
- 6- د. ملكية الصروخ ، القانون الاداري ، الشركة المغربية للكتب ، ط1، 2011 ، ص 541
- 7- د. مصطفى أحمد أبو عمرو، التنظيم القانوني لحق الأضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، 2009م
- 8- د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، ط2 ، 1992
- 9- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2005 ،
- 10- د. مازن راضي ليلو ، الوجيز في القانون الاداري ، منشورات جامعة دهوك ، ط3 ، 2010
- 11- د. صلاح الدين ناهي ، المحيط في النظام السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 2000.
- 12- د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الاداري ، مبادئ القانون الاداري في الجمهورية العربية الليبية ، بنغازي ، منشورات جامعة بنغازي 1974
- 13- خالد عبد الله عبد الرزاق، (الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة")، ماجستير، جامعة حلوان، كلية الحقوق، 2006م
- 14- د. رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الإشارة لبعض الدول العربية دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م
- 15- د. رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الإشارة إلى بعض الدول العربية دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م
- 16- . سعاد الشرقاوي ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ط1 ، 2012
- 17- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، مصر ، ط مزيدة ومنقحة ، 2006

ثانيا : المجلات والدوريات :

- 1- د. انس مصطفى حسين ، ضوابط التظاهرات ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 21، العدد الاول ، 2005 .
- 2- د. محمد سيد احمد ، حدود حرية المواطن في التظاهر في مصر وفي النظام الفرنسي وفي بعض المواثيق الدولية ، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، مجلة فصلية تصدر عن كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، العدد الاول ، 2007 ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ص 235
- 3- د.سعد عصفور، حرية الاجتماع في انكلترا وفرنسا ومصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية، 1952م
- 4- د. وسام صبار العاني ، عيب السبب ومكانة بين اوجه الالغاء في النظم المقارنة والعراق ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، المجلد 14، العدد 2، 2012.

ثالثا: الدساتير والقوانين :

- 1- دستور فرنسا 1958
- 2- دستور مصر 2012
- 3- دستور جمهورية العراق 2005
- 4- قانون الاحتجاجات والمظاهرات رقم 14 لسنة 1923 ، مصر
- 5- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008
- 6- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل ،العراق.

الهوامش

- (1) د. انس مصطفى حسين ، ضوابط التظاهرات ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 21، العدد الاول ، 2005 ، ص416
- (2) المصدر السابق ، ص 417
- (3) ينظر في ذلك المواد (220-222) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل .
- (4) د. أمل محمد حمزه ، حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012 ، ص 437
- (5) د. ملكية الصروخ ، القانون الاداري ، الشركة المغربية للكتب ، ط1، 2011 ، ص 541
- (6) يعرف الطريق العام بأنه ( كلما هو مخصص للمواصلات ومرور المواطنين منه سواء كان داخل المدن أو القرى ، أو هو الطريق المعد فعلا للمرور العام عند العمل به غير مملوك للأفراد أو الهيئات ، للمزيد ينظر د. أمل محمد حمزه ، مصدر سبق ذكره ، ص 37.
- (7) المصدر السابق ، ص 38 .
- (8) د. محمد سيد احمد ، حدود حرية المواطن في التظاهر في مصر وفي النظام الفرنسي وفي بعض المواثيق الدولية ، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، مجلة فصلية تصدر عن كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، العدد الاول ، 2007 ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ص 235 .
- (9) د. رفعت عبد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الإشارة إلى بعض الدولة العربية دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص 234
- (10) المصدر السابق ، ص235

- (11) د. صلاح الدين ناهي ، المحيط في النظام السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 2000 ، ص 49 .
- (12) المصدر السابق ، ص 50
- (13) د. أمل محمد حمزه ، مصدر سبق ذكره ، ص 433
- (14) محمد جمال عثمان ، الترخيص الإداري ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1992 ، ط1 ، 97
- (15) المصدر السابق ، نفس الصفحة .
- (16) د. أمل محمد حمزه ، مصدر سبق ذكره ، ص 435
- (17) د. محمد سيد أحمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 234
- (18) د. صلاح الدين هادي ، مصدر سبق ذكره ، ص 51
- (19) خالد عبد الله عبد الرزاق ، (الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة")، ماجستير، جامعة حلوان، كلية الحقوق، 2006م، ص132-133
- (20) د. رفعت عبد السيد ، مصدر سبق ذكره ، ص 235
- (21) وفقا لأمر سلطة الائتلاف المنحلة حيث سبق لها وان اصدرت الامر رقم 19 لسنة 2003 المنشور في جريدة الوقائع العراقية الصادرة بالعدد 3979 في 10/تموز/2003، اذ جرى بموجب القسم (2) منه تعليق احكام المواد 220 الى 222 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل والتي تقيد حق افراد الشعب في حرية التعبير والحق في التجمع السلمي، كما تضمن الامر المذكور تحديد جهة اعطاء الترخيص (أي الجهة التي تعطي الاذن بالتظاهر السلمي او التجمع السلمي)، كما لزم الامر المذكور اخطار سلطة الترخيص قبل 24 ساعة على الاقل من بدء المسيرة او التجمع، ووجوب بيان اسماء المنظمين للتجمع او التظاهر السلمي والحد الاعلى للاشخاص المشاركين فيه والطريق الذي تسلكه ووقت وبدء ومدة التجمع او التظاهر، والزم سلطة الترخيص ان تحيط علما المجموعة المنظمة او التي قدمت الاشعار خلال 12 ساعة بالحد الاعلى لعدد الاشخاص المسموح لهم بالمشاركة، كما حظر على المتظاهرين احضار او حمل سلاح ناري او اشياء حادة او اي شئ يمكن قذفه يلحق الاذى، بما في ذلك الحجارة والزناات والهروات او العصي باستثناء ما يستخدم لرفع اللافتات والشعارات التي يحملها المتظاهرون، وحيث ان الامر المذكور كان قد صدر عن سلطة الائتلاف المنحلة ولم يصدر مستندا الى الدستور العراقي الصادر عام 2005 كما انه لم يصدر عن السلطة التشريعية العراقية.
- (22) د. محمد جمال عثمان ، مصدر سبق ذكره ، ص 98
- (23) المادة (38) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (24) د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط2، 2005 ، ص 207
- (25) د. صلاح الدين ناهي ، مصدر سبق ذكره ، ص 36
- (26) د. أمل محمد حمزه ، مصدر سبق ذكره ، ص 433
- (27) د. محمد جمال عثمان ، مصدر سبق ذكره ، ص 98
- (28) د. عمار عوادي ، القانون الاداري ، النشاط الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط1، 2005، ص 33
- (29) د. رفعت عبد السيد ، مصدر سبق ذكره ، ص 235
- (30) المصدر السابق ، نفس الصفحة .
- (31) د. محمد سيد احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 236
- (32) د. عمار عوادي ، مصدر سبق ذكره ، ص 34
- (33) د. مصطفى أحمد أبو عمرو، التنظيم القانوني لحق الاضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، 2009م، ص21
- (34) د. سعاد الشرفاوي ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ط1 ، 2012 ، ص 65
- (35) د. مازن راضي ليلو ، الوجيز في القانون الاداري ، منشورات جامعة دهبوك ، ط3 ، 2010 ، ص 90 .
- (36) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2005 ، ص 235
- (37) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، ط2 ، 1992 ، ص 380
- (38) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سبق ذكره ، ص 95
- (39) د. أمل محمد حمزه ، مصدر سبق ذكره ، ص 461
- (40) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 234
- (41) د. محمود عاطف البنا ، مصدر سبق ذكره ، ص 423



- (42) المصدر السابق ، نفس الصفحة .
- (43) المادة ( 78 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- (44) د. محمد سيد احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 241
- (45) د. امل محمد حمزه ، مصدر سبق ذكره ، ص 462
- (46) د. سعاد الشرقاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 67
- (47) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، صدر سابق ، ص 245
- (48) للمزيد ينظر نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم 21 لسنة 2008
- (49) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 567
- (50) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 258
- (51) د. مازن راضي ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 93
- (52) د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الاداري ، مبادئ القانون الاداري في الجمهورية العربية الليبية ، بنغازي ، منشورات جامعة بنغازي 1974 ص 367
- (53) د. محمود عاطف البنا ، مصدر سبق ذكره ، ص 432
- (54) د. صبيح بشير مسكوني ، مصدر سبق ذكره ، 369
- (55) د. مازن راضي ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 94
- (56) المصدر السابق ، نفس الصفحة
- (57) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، 239
- (58) د. محمود عاطف البنا ، مصدر سبق ذكره ، ص 411
- (59) د. مازن راضي ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 93
- (60) د. صبيح بشير مسكوني ، مصدر سبق ذكره ، ص 457
- (61) د. محمود عاطف البنا ، مصدر سبق ذكره ، ص 325
- (62) د. مازن راضي ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 245
- (63) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ص 438
- (64) د. مازن راضي ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 245
- (65) د. سعاد الشرقاوي ، مصدر سب ذكره ، 212
- (66) د. محمد سيد احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 244
- (67) المصدر السابق ، ص 245
- (68) د.سعد عصفور، حرية الاجتماع في انكلترا وفرنسا ومصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية، 1952م، ص255.
- (69) د. رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الإشارة لبعض الدول العربية دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص20.
- (70) د. سعد عصفور مصدر سبق ذكره ، ص 255
- (71) عمر أحمد حسبو، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص121.
- (72) د. وسام صبار العاني ، عيب السبب ومكانة بين اوجه الالغاء في النظم المقارنة والعراق ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، المجلد 14، العدد 2، 2012 ، ص 15 .
- (73) المصدر السابق ، ص 122
- (74) د. مازن ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 244
- (75) المصدر السابق ، ص 245
- (76) د. صبيح بشير مسكوني ، مصدر سبق ذكره ، ص 323
- (77) د. سعاد الشرقاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 201
- (78) د. مازن راضي ليلو ، مصدر سبق ذكره ، ص 145
- (79) د. عمر احمد حسبو ، مصدر سبق ذكره ، ص 312
- (80) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 231
- (81) د. سعاد الشرقاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص342
- (82) د . محمود عاطف البنا ، مصدر سبق ذكره ، ص234
- (83) المصدر السابق ، ص 234

- 
- (84) د. محمد سيد احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 256
- (85) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، مصر ، ط مزيدة ومنقحه ، 2006 ، ص 202
- (86) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 474
- (87) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 202
- (88) المصدر السابق ، ص 203